

## KEHA-keskuksen asianshallin- tapalveluiden kehittäminen

LAHDEN  
AMMATTIKORKEAKOULU  
Liiketalouden ja matkailun ala  
Yrittäjyys ja liiketoimintaosaaminen  
Opinnäytetyö ylempi AMK  
Syksy 2016  
Suvi Kangas

Lahden ammattikorkeakoulu  
Yrittäjyyden ja liiketoimintaosaamisen Yamk

KANGAS, SUVI:

KEHA-keskuksen asianhallinta-  
palveluiden kehittäminen

Yrittäjyyden ja liiketoimintaosaamisen koulutusohjelma (YAMK)  
56 sivua, 8 liitesivua

Syksy 2016

TIIVISTELMÄ

---

Tämän opinnäytetyön tarkoituksena on löytää KEHA-keskukselle asianhallinnan kehittämistavoitteet, saada esille sisäisten toimintatapojen kehittämistarpeet ja saada selville asianhallinnan mahdollisuudet tuottaa sisäisille asiakkaille lisäarvoa lakisääteisen pakon lisäksi. Opinnäytetyön tuloksena syntyy KEHA-keskuksen asianhallintapalveluille kehittämissuunnitelma.

KEHA-keskus tuottaa kehittämis- ja hallintopalveluja ELY-keskuksille ja TE-toimistoille. Asianhallintapalvelut ovat yksi KEHA-keskuksen tuottamista palveluista. Asianhallintapalvelut ovat tyypillisiä organisaation tukipalveluja, KEHA-keskuksessa asianhallinta on KEHA-keskuksen ydintoimintoja.

Asianhallinta on pitkälle lailla säädettyä toimintaa. Tämän kehittämistyön teoreettinen viitekehys muodostuu asianhallintaa koskevasta keskeisestä lainsäädännöstä, asianhallintaa koskevasta tutkimuskirjallisuudesta, sekä tukipalvelujen roolista organisaatiossa.

Asianhallinta koskettaa sekä asiantuntijavaihetta, passiivivaihetta että historiallista vaihetta kattaen koko tiedon elinkaaren tiedon luonnista asian käsittelyyn, tietopalveluun, arkistointiin ja tarpeettoman tiedon hävittämiseen. Asianhallinnan avulla saadaan sekä sähköinen että paperinen tiedon käsittelyn elinkaari hallittua.

Tutkimusaineistoa kerättiin pääosin aivoriihessä, joka pidettiin KEHA-keskuksen Asianhallinta ja virastopalvelut –yksikön johtotiimistä valittujen henkilöiden kesken. Asiakkaan näkökulmaa selvitettiin asiakasvirastoille suunnatulla kyselyllä. Aivoriihen tulokset käsiteltiin Asianhallinta ja virastopalvelut –yksikön johtotiimissä ja keskustelun tuloksena syntyivät asianhallinnan kehittämiskohteet ja konkreettiset kehittämistehtävät.

Konkreettiset kehittämistoimet kohdistuivat vaikuttavan yhteistyön lisäämiseen, kuvausten laadintaan, toiminnan taloudellisuuteen, yhtenäisiin toimintatapoihin sekä henkilöstön osaamisen ja hyvinvoinnin lisäämiseen. Asiakkaalle tuotettavaa lisäarvoa ei saatu selville.

Asiasanat: asianhallinta, lisäarvo, tukipalvelu, KEHA-keskus, ELY-keskus,  
TE-toimisto

Lahti University of Applied Sciences  
Master's Degree Programme in Entrepreneurship and Business Management

KANGAS, SUVI:

Developing records management  
services in KEHA-Centre

Master's Thesis in Entrepreneurship and Business Management  
56 pages, 8 pages of appendices

Autumn 2016

ABSTRACT

---

The purpose of this thesis is to discover the development objectives for records management in KEHA-Centre. In addition, the purpose is to find out if records management can bring added value to internal clients. As a result of this thesis, KEHA-Centre will receive a development plan for records management.

KEHA-Centre provides development and administration services for ELY Centres and TE Offices. Records management is one of the services KEHA-Centre provides. Records management services are typical for supporting organizations, but records management is one of the main services in KEHA-Centre.

Records management is controlled by many laws. The theoretical framework of this improvement plan contains the main legislation regarding the records processing, research literature about records management and the role of the supporting organizations.

Records management affects the active, passive and historical stages of records processing. It includes the whole lifespan of the record from creating a record to handling, information service, filing and deletion of the unnecessary record. By using records management, the lifespan of both the electronic and paper-based information can be managed.

Research material was obtained mostly from a brainstorming session. People who took part in this meeting were selected from the board of directors of KEHA-Centre's Case management and office services. Customers' point of view was investigated by an inquiry aimed at the offices. The results of the discussion meeting were handled by the board of directors of KEHA-Centre's Case management and office services. As a result, the parts of records management which need improvement were discovered and concrete work tasks were agreed upon.

Concrete improvement actions were directed to increase the amount of effective teamwork, compiling descriptions, economic efficiency of the operations, the common way of acting and adding to the well-being and competence of the staff.

Keywords: records management, additional value, supporting services, KEHA-Centre, ELY Centres, TE Offices

## SISÄLLYS

1	JOHDANTO	1
2	TIETOPERUSTA	4
2.1	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus	4
2.2	Asianhallintaa koskeva keskeinen lainsäädäntö	7
2.3	Asianhallinta organisaatioissa	11
2.3.1	Asianhallinnan funktio	11
2.3.2	Strategiasta toiminnan tavoite	13
2.3.3	Tukipalveluiden rooli organisaatiossa	15
2.4	Asiakirjahallinnosta asianhallintaan	16
2.5	Kehittämistyön lähtökohta	20
3	KEHITTÄMISHANKKEEN TOTEUTUS	25
3.1	Kehittämishankkeen tarkoitus, tavoite ja rajaukset	25
3.2	Kehittämis- ja tutkimusmenetelmät	26
4	KEHA-KESKUKSEN ASIANHALLINNAN KEHITTÄMISSUUNNITELMA	31
4.1	Työpajan tulokset kehittämistoimenpiteiksi	31
4.2	Sidosryhmät ja yhteistyötahot	34
4.3	Prosessikuvaukset ja palvelurooli	35
4.4	Toiminnan taloudellisuus	36
4.5	Valtakunnalliset toimintatavat ja yhtenäisyys	38
4.6	Osaava ja hyvinvoiva henkilökunta	40
5	POHDINTA JA JOHTOPÄÄTÖKSET	43
5.1	Vastaukset tutkimuskysymyksiin	43
5.2	Tulosten pohdinta	45
5.3	Kehittämishankkeen arviointi	48
5.4	Jatkokehittämis ehdotukset	50
	LÄHTEET	51

## 1 JOHDANTO

Valtionhallinnossa on tapahtunut vuosien saatossa useita organisatiomuutoksia. Muutokset ovat näkyneet virastojen yhdistymisissä tai toimintojen liittymisissä toisten organisaatioiden yhteyteen. Organisaatiomuutosten yhteydessä on arvioitava myös tukitehtäviä uudessa toimintaympäristössä.

Asianhallinta on muuttunut parin viimeisen vuosikymmenen aikana. Viranomaisen asianhallinta oli vielä 2000-luvulle tultaessa pitkälti paperisten asiakirjojen käsittelyn varassa. Asianhallinta ja toimintaprosessit ovat sähköistyneet – nykyään esimerkiksi asiakirjojen ja tietojen käsittely sekä arkistointi tapahtuvat pitkälle sähköisessä muodossa.

Asianhallinnan muutos mahdollistaa toimintatapojen muutoksen, mutta toimintatapojen muutos muuttaa myös asianhallinnan käytäntöjä. Liikkuva työ tai etätyö vaativat tiedon saatavuuden ajasta ja paikasta riippumatta. Toimintojen keskittäminen on mahdotonta ilman sähköistä tietoa. Työntekijöiden valmius ja halukkuus erilaisten ohjelmien ja päätelaitteiden käyttämiseen on muuttunut. Sähköinen toimintaympäristö ja toiminta tulee luoda mahdollisimman tehokkaaksi ja yhteistyö toimivaksi eri toimijoiden kesken.

Asianhallinta on vahvasti lailla velvoitettua toimintaa. Asianhallinnasta on velvollisuuden lisäksi myös hyötyjä viranomaiselle. Hyvä asianhallinta sähköisine toimintaympäristöineen tehostaa asioiden käsittelyä, auttaa tietojen löydettävyydessä, mahdollistaa helpomman tietojen hyödynnettävyyden, antaa mahdollisuuden kehittää prosesseja edelleen, luo mahdollisuuden paikasta riippumattoman työn tekemiseen, edistää tietojohdamista ja mahdollistaa eritasoisen asian käsittelyn seurannan.

Asianhallinnan heikkoutena on asiakirjalähtöisyys, jolloin valtaosa tiedoista on nimenomaan asiakirjoissa eikä rekisteritiedossa, johon asiakirja liittyy. Tämä hidastaa käsittelijälle oleellisen tiedon löytymistä ja rajoittaa esimerkiksi järjestelmästä saatavia ydintehtäviä tekevien yksiköiden tarvitsemia raportteja ja seurantatietoja.

Asianhallinnan ammattilainen on yksi tietotyön tekijä, joka hallitsee lainsäädännön asianhallinnalle asettamat vaatimukset ja kykenee toimimaan rajapinnassa asiakasvirastojen ja asiakkaan välissä. Asianhallinnan lakisääteisten vaatimusten täyttämisen lisäksi asianhallinta voi tarjota asiakasvirastoille myös lisäarvoa lakisääteisen pakon lisäksi. Tällaisia toimintoja voi olla esimerkiksi tiedon hyödynnettävyyteen liittyvät uudet palvelut tai datan avaaminen uusia innovaatioita varten ulkoisille toimijoille.

Ministeriöissä ja valtion virastoissa tukipalveluja on koottu organisatorisesti yhteen. Asianhallintapalvelut ovat yksi keskitetyistä tukipalveluista, jotka monissa organisaatioissa liitetään esimerkiksi virastopalvelujen, tietopalvelujen tai tietohallinnon yhteyteen tai joissakin tapauksissa myös omaksi yksikökseen. Virastopalvelujen yhteyteen liittämistä yleensä perustellaan yhteydellä etenkin saapuvan postin käsittelyyn, tietopalveluliityntä voidaan nähdä laajempana tiedon löytämisen, hallinnan ja julkaisemisen palveluna ja tietohallintokytkös voi olla osana laajempaa sähköisen tiedon hallintaa ja tietoarkkitehtuuria.

Asianhallintapalvelut ovat yleensä organisaation tukipalveluja. Asianhallintapalvelut ovat vahvasti lakisääteisiä tehtäviä, mutta niiden rooli on kuitenkin tukea ydintehtävien hoitoa mahdollistaen esimerkiksi tiedon löytymisen ja riittävän dokumentoinnin. Tiedon saatavuuden ja käytön merkitys on viime vuosina tunnustettu entistä vahvemmin esimerkiksi tietojohdamisen myötä eikä esimerkiksi tiedon hallintaa nähdä enää pelkästään todistusvoimaisuuden tai oikeusturvan näkökulmasta.

Asianhallintapalvelut eivät ole aina pelkkiä tukipalveluja. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA-keskus) lakisääteisenä tehtävänä on hallinto- ja kehittämispalvelujen tarjoaminen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille (ELY-keskus) ja työ- ja elinkeinotoimistoille (TE-toimisto). Asianhallintapalvelut ovat KEHA-keskuksen ydintehtäviä. Kun toimintaa katsotaan KEHA-keskuksen, TE-toimistojen ja ELY-keskusten kokonaisuuden näkökulmas-



ta, ovat asianhallintapalvelut tukipalveluja, joita tarjotaan ELY-keskuksille ja TE-toimistoille.

Tässä opinnäytetyössä käsitellään asianhallintaa KEHA-keskuksessa, joka on 2015 alussa perustettu ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintotehtäviä hoitava virasto. Tietoperustassa kuvataan asianhallintaan liittyvä keskeisin lainsäädäntö ja asianhallinnan käsitteitä sekä asianhallinnan näkökulmasta strategiaa ja tukipalvelujen järjestämistä. Nykytilakuvauksessa on kuvattu sekä asianhallinnan järjestäminen että kehittäminen KEHA-keskuksessa.

Kehittämishankkeessa etsitään KEHA-keskuksen asianhallinnalle kehittämiskohteita. Kehittämiskohteita halutaan löytää Asianhallinta- ja virastopalvelut –yksikön sisäisestä toiminnasta sekä saada asianhallinnan avulla tuotettua asiakasvirastoille lisäarvoa asianhallinnan toteutumisen myötä.

Varsinainen kehittämistyö tehtiin pääosin työpajassa, jonka lopputuloksen KEHA-keskuksen asianhallinta- ja virastopalvelut –yksikön johtotiimi käsiteli. Johtotiimityöskentelyn tuloksena syntyivät painopisteet varsinaiselle KEHA-keskuksen asianhallinnan kehittämissuunnitelmalle. Kehittämissuunnitelma on tämän opinnäytetyön lopputulos. Opinnäytetyön lopussa kuvataan tulosten yhteenveto, pohdinta, kehittämishankkeen arviointi ja ehdotus jatkotoimenpiteiksi.

## 2 TIETOPERUSTA

### 2.1 Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus

KEHA-keskus perustettiin vuoden 2015 alusta tarjoamaan kehittämis- ja hallintopalveluja sekä ELY-keskuksille että TE-toimistoille. KEHA-keskus tarjoaa myös ICT-palveluja muille virastoille ja Työ- ja elinkeinoministeriölle (TEM). KEHA-keskuksen tarjoamat palvelut on esitelty kuviossa 1. KEHA-keskuksen tehtävät on määritelty tarkemmin asetuksessa ja hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 197/2014). (Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain muuttamisesta 1131/2014, 3 §.)

Asetukseen on määritelty karkealla tasolla KEHA-keskuksen tehtävät eli ne palvelut, joita se tarjoaa ELY-keskuksille ja TE-toimistoille. Valtion virastolla ei ole laajoja mahdollisuuksia vaikuttaa itse tuottamiinsa palveluihin. Palvelujen tarjoamistapa (esim. sähköisyyden aste tai prosessit, joilla virastoille tuotetaan palvelut) on kuitenkin kunkin viraston itse päätettävissä ja kehitettävissä oleva asia. (Voutilainen 2006, 13.)

KEHA-keskus perustettiin itsenäiseksi virastoksi. (KEHA-keskus 2016c.) Tämä oli muutos aikaisempaan organisaatiomalliin, jossa valtakunnallisia erillisyyksiköitä oli sijoitettu eri ELY-keskusten yhteyteen. (Liite 1.)

# KEHA-keskuksen tarjoamat keskitetyt kehittämisen- ja hallintopalvelut



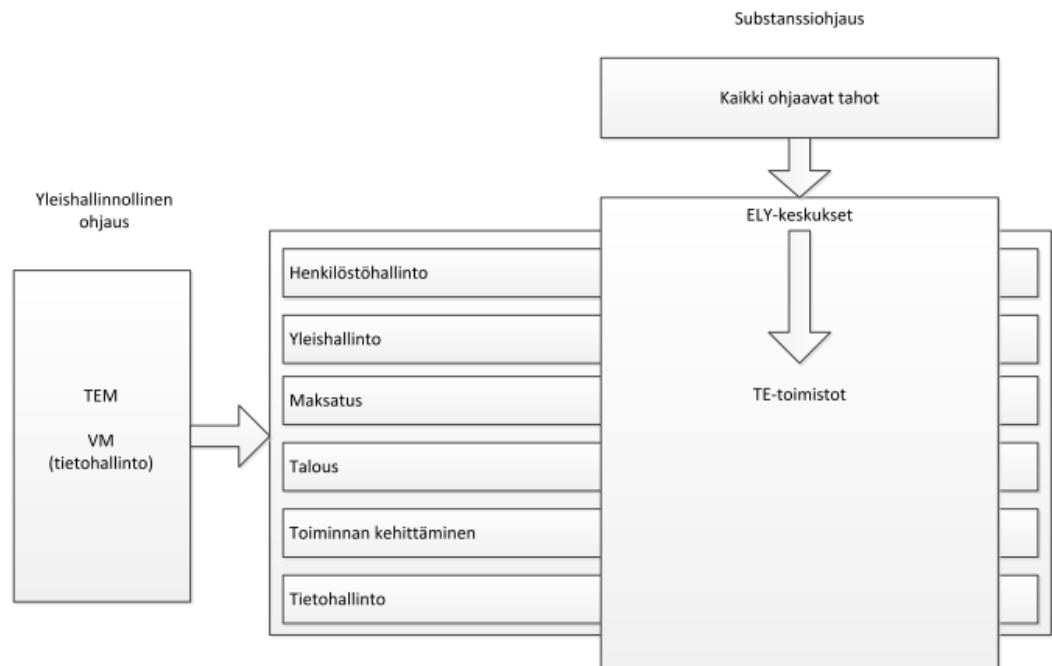
KUVIO 1. KEHA-keskuksen tarjoamat keskitetyt kehittämisen- ja hallintopalvelut (KEHA-keskus 2016a)

KEHA-keskuksen organisaatorakenne on esitetty liitteessä 2. Monet KEHA-keskuksen yksiköistä on jaettu maantieteellisin perustein pienempiin osiin (palveluryhmiin), mutta tehtävien sisällön mukaisia tehtäväjakoja eri palveluryhmien välillä on myös toteutettu (liite 3). KEHA-keskuksella on hajautettu toimintamalli ja organisaation henkilöstö toimii ELY-keskusten ja TE-toimistojen tiloissa ympäri Suomen. Saman yksikön tai ryhmän jäsenet sijaitsevat usealla eri paikkakunnalla ja toimipisteessä. Sähköinen toimintaympäristö on perusedellytys hajautetulle toimintamallille.

KEHA-keskus kuuluu työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan. Asianomainen ministeriö vastaa muun muassa viraston ohjauksesta, tavoitteista ja resursseista. Poikkeuksen edellä mainittuun muodostavat tietohallintopalvelut, joiden osalta työ- ja elinkeinoministeriön lisäksi ohjausvastuussa on valtiovarainministeriö (VM) alueellisen tietohallinnon johtoryhmän välityksellä. (KEHA-keskus 2016b.)

Työ- ja elinkeinoministeriön ja valtiovarainministeriön lisäksi KEHA-keskuksella on myös muita ohjaavia ministeriöitä ja virastoja, joita kutsutaan ohjaaviksi tahoiksi. Nämä ohjaavat tahot ohjaavat KEHA-keskuksen toimintaa omilla toimialoillaan. Ohjaavien tahojen ohjaussuhteet ELY-keskusten vastuualueisiin nähden on kuvattu liitteessä 1. Kuviossa näkyvät ELY-keskusten erillisyyksiköt ovat siirtyneet tehtävineen KEHA-keskukseen viraston perustamisen myötä, samoin osa ELY-keskusten yhteisten yksiköiden tehtävistä on siirtynyt KEHA-keskukseen.

Työ- ja elinkeinoministeriön ja valtiovarainministeriön lisäksi muita KEHA-keskusta ohjaavia tahoja ovat sisäministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö ja ympäristöministeriö. Lisäksi on keskusvirastoja, joiden tehtäväksi ohjaus on määritetty. (KEHA-keskus 2016b.) Tilanteessa, jossa asiakasvirastoja ohjaavat eri tahot ja KEHA-keskusta TEM ja VM, saattaa syntyä ohjauksellisesti ristiriitaisia tilanteita (kuvio 3).



KUVIO 3. KEHA-keskuksen ohjaus (KEHA-keskus 2014)

## 2.2 Asianhallintaa koskeva keskeinen lainsäädäntö

Arkistolaki (1994/831) on yksi keskeinen asiakirjahallintoon liittyvistä laeista. Arkistolaki käyttää termiä arkistotoimi asianhallinnan tehtävistä. Arkistotoimen avulla huolehditaan arkistonmuodostajan eli tässä tapauksessa valtion viraston toiminnan tuloksena syntyneiden asiakirjojen käytettävyydestä ja säilymisestä, hoidetaan asiakirjoihin kohdistuvaa tietopalvelua sekä huolehditaan asiakirjojen arvonnäarityksestä sekä tarpeettoman aineiston hävittämisestä. (Arkistolaki 1994/831, 7 §.)

Asiakirjalla arkistolaissa (Arkistolaki 1994/831, 6 §) tarkoitetaan

kirjallista tai kuvallista esitystä taikka sellaista sähköisesti tai muulla vastaavalla tavalla aikaansaatua esitystä, joka on luettavissa, kuunneltavissa tai muutoin ymmärrettävissä teknisin apuvälinein.

Arkistolain lisäksi viranomaisen asiakirja määritellään myös julkisuuslaissa eli laissa viranomaisen toiminnan julkisuudesta (1999/621, 5 §), jonka mukaan viranomaisen asiakirja on

kirjallisen ja kuvallisen esityksen lisäksi sellaista käyttönsä vuoksi yhteen kuuluviksi tarkoitetuista merkeistä muodostuvaa tiettyä kohdetta tai asiaa koskevaa viestiä, joka on saatavissa selville vain automaattisen tietojenkäsittelyn tai äänen- ja kuvantoistolaitteiden taikka muiden apuvälineiden avulla.

Viranomaisen asiakirjan täytyy myös julkisuuslain mukaan olla viranomaisen hallussa. Viranomaisen asiakirjan on joko viranomaisen laatinut tai se on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten. (Julkisuuslaki 1999/831, 5 §.)

Julkisuuslain määrittelemän asiakirjan voi ymmärtää olevan laajempi kuin arkistolain määrittämä asiakirja. Julkisuuslain asiakirja käsittää myös digitaalisessa muodossa ja tietokannoissa olevaa tietoa ja pyrkii tekniikkaneutraaliuteen, kun taas viisi vuotta vanhempi arkistolaki on vielä varovaisempi määrityksessään.

Arkistolaitos on keskeinen asianhallintaan liittyvä ohjaava viranomainen. Arkistolaitos, eli keskusvirastona Kansallisarkisto ja piiriviranomaisena maakunta-arkistot (Arkistolaki 1994/831, 3–4 §), ohjaa arkistotointa, huolehtii arkistotoimen yleisestä kehittämisestä, kouluttaa, ottaa vastaan viranomaisten luovuttamia asiakirja-aineistoja ja toimii tiiviissä yhteistyössä eri alojen tutkijoiden kanssa. (Asetus arkistolaitoksesta 1994/832, 1 §.)

Hallintolaki (2003/434) on virastojen peruslaki, joka määrittelee vähimmäisvaatteet hyvän hallinnon menettelyille (Mäenpää 2016, 21). Hallintolain tarkoitus on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa ja oikeusturvaa hallintoasioissa. Laki määrittelee hyvän hallinnon perusteet, joita ovat oikeusperiaate, palveluperiaate ja palvelun oikeudenmukaisuus, neuvonta, hyvän kielenkäytön vaatimus ja viranomaisten yhteistyö. Laki myös määrittää hallintoasian vireilletulon ja asian käsittelyn viranomaisessa. (Hallintolaki 2003/434, 6–7, 16–22 §.)

Hallintolaissa määritellään hallintoasian vireilletulo ja asian käsittely. Arkistolain mukaan viranomaisen tehtävänä on järjestää näihin liittyvät arkistotoimen tehtävät. Monet hallintolain määrittelemät vireilletulon ja asian käsittelyn vaiheet dokumentoidaan asianhallintajärjestelmässä, johon tallennetaan asian käsittelyyn liittyvä rekisteritieto sekä asian käsittelyyn liittyvät asiakirjat.

Julkisuusperiaate on määritelty julkisuuslain lisäksi myös perustuslaissa (Suomen perustuslaki 1999/731, 12 §). Viranomaisen asiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia, ellei niitä erikseen salaisiksi ole lailla säädetty. Tietoja viranomaisen asiakirjoista ja niiden julkisuudesta ylläpidetään arkistonmuodostussuunnitelmassa, joka arkistolaissa säädetään viranomaisen tehtäväksi. (Arkistolaki 1994/831, 8 §.) Tietoja asian käsittelyyn liittyvän tiedon julkisuudesta ylläpidetään asianhallintajärjestelmässä.

Julkisuuslaissa on myös otettu kantaa siihen, kenellä on oikeus saada tietoja viranomaisen asiakirjasta ja kuinka tietoa viranomaisten asiakirjoista luovutetaan. Lisäksi julkisuuslaissa määritellään hyvä tiedonhallintatapa, jota viranomaisen tulee noudattaa ja toteuttaa. (Julkisuuslaki 1999/631, 9–16, 18 §.)

Hyvä tiedonhallintatapa sisältää muun muassa vaatimuksen ”pitää luetteloa käsiteltäviksi annetuista ja otetuista sekä ratkaistuista ja käsitellyistä asioista tai muutoin huolehtia siitä, että sen julkiset asiakirjat ovat vaivattomasti löydettävissä”. Lisäksi hyvän tiedonhallintatavan vaatimukseen sisältyy vaatimus huolehtia asianmukaisesta tietojen arkistoinnista, tarpeettoman tiedon hävittämisestä, tietojen suojasta, laadusta ja eheydestä. (Julkisuuslaki 1999/631, 18 §). Viranomaisen velvollisuus arkistoida, hävittää tarpeettomat tiedot ja huolehtia esimerkiksi tietojen eheydestä ja tietoturvasta tulevat sekä arkistolaista että julkisuuslaista.

Asianhallintaan liittyy myös muuta lainsäädäntöä. Esimerkiksi Väättänen (Väättänen 2011, 214–215) ja Mäenpää (2016, 24–25) tuovat esiin niin kutsutut erityislait, joilla voidaan myös säädellä esimerkiksi asiakirjajulkisuutta. Erityislaki ohittaa julkisuuslain yleislakina. Henkilötietolailla (1999/523) puolestaan säädetään yksityiselämän ja yksityisen suojaa turvaavista oikeuksista sekä edistetään hyvän tietojenkäsittelytavan kehittämistä, joka on tavoitteiltaan vastaava kuin julkisuuslain hyvä tiedonhallintatapa. (Henkilötietolaki 1999/523, 1 §.)

Asianhallintaa säätelevä lainsäädäntö on lähiaikoina muuttumassa. Esimerkiksi tiedonhallintalain uudistus on jo aloitettu ja EU:n tietosuoja-asetus tulee voimaan vuonna 2018. (Arkistolain jatkotyöryhmän muistio 2015; Voutilainen 2016.)



## 2.3 Asianhallinta organisaatioissa

### 2.3.1 Asianhallinnan funktio

Organisaatiot tarvitsevat liiketoimintaansa tai ydintehtäviään varten erilaisia tietoja, joiden täytyy olla käytettäviä, luotettavia ja autenttisia. Asianhallinta vastaa näiden tietojen tuottamisesta, hallinnasta, säilyttämisestä ja saatavuudesta. Tiedot toteutuneista velvoitteista, vastuista ja vastuuhenkilöistä säilyy järjestelmissä, jolloin toiminta on todennettu. (Valtonen ym. 2009, 10–12.)

Arkistonhoito on käytännössä jälkikäteen tapahtuvaa toimintaa, mutta muuten asianhallinta on yhteydessä organisaation päivittäisiin tehtäviin tukien päätöksentekoa. Asianhallinnalla saadaan suunnitelmallisesti talteen se tieto, mitä organisaation toiminnasta on syytä säilyttää. Suunnitelmallisuus lisää tehokkuutta sekä vähentää aineiston hallintaan liittyviä kustannuksia. Suunnitelmallisella tiedon hallinnalla on myös laatutyöhön vaikutus, jolloin lainsäädännön lisäksi voidaan vastata myös erilaisten määräysten, standardien, auditoinnin tai valvonnan vaatimuksiin. Hyvällä tiedonhallinnalla vähennetään riskejä sekä turvataan osaltaan toiminnan jatkuvuus. (Valtonen ym. 2009, 12–14.)

Hallintoasian käsittely viranomaisessa alkaa vireilletulosta päättyen päätöksen tiedoksiantoon ja päätöksen toimeenpanoon. Asian vireilletulon edellytyksistä on säädetty lainsäädännössä. Samoin viranomaiselle on asetettu vaatimus asian käsittelyn asianmukaisuudesta ja viivytyksettömyydestä. (Husa & Pohjolainen 2009, 229, 237–239, 247; Väättänen 2011, 271, 299–300; Mäenpää 2016, 2, 35–36.) Asianhallinnan käytänteillä on merkitys hallintoasioiden käsittelyn todentamisessa (Voutilainen 2006, 91). Asian vireilletulo merkitään asianhallintajärjestelmään tai muuhun rekisteriin. Asian käsittelyn eri vaiheet merkitään järjestelmään, jolloin voidaan

toisaalta vastata asian käsittelyyn liittyviin kysymyksiin, mutta toisaalta organisaatio voi itse seurata esimerkiksi käsittelyaikoja. Päätöksen lähettäminen merkitään niin ikään järjestelmään, jolloin todennetaan tiedoksianto viranomaisen osalta. (Voutilainen 2006, 91–92.) Asian käsittelyn todentamisessa viranomainen myös todentaa hallintolain vaatimuksen asian käsittelyn asianmukaisuudesta ja viivytyksettömyydestä.

Pelkän rekisteröintimerkinnän lisäksi viranomainen huolehtii myös asianomaisen asiakirjan säilyttämisestä osana asian käsittelyn todentamista. Asian käsittelyn rekisteritietoihin liittykin tieto asiaan kuuluvista asiakirjoista. (Voutilainen 2006, 91.) Asianhallinnan menettelyillä turvataan asiakirjojen löytyminen, ne ovat saatavilla nopeasti ja asiakirjajulkisuutta voidaan ylipäättään toteuttaa. Julkisuus ja saatavuus liittyvät sekä organisaation sisäiseen tiedonkulkuun että tietopalveluun. (Väätänen 2011, 302–305, 535.)

Suomessa lähtökohtaisesti asioiden eri käsittelyvaiheet ja asian käsittelyyn liittyvät asiakirjat ovat julkisia. Jokaisella on oikeus saada tietoa julkisesta asiasta, jolloin asian käsittelymerkintöjen oikeellisuus ja tarkoituksenmukaisuus korostuvat. Asiakirjajulkisuus on yksi kolmesta tavasta toteuttaa viranomaisen toiminnan julkisuutta käsittelyjulkisuuden ja tiedottamisen lisäksi. (Voutilainen 2006, 45–47; Huru & Pohjolainen 2009, 251–253; Mäenpää 2016, 35–36, 108–109, 349–361.)

Asianhallintaan liittyvä lainsäädäntö on myös hyvän ja toiminnan hallinnon perustaa. Asianhallintaa koskevalla lainsäädännöllä turvataan oikeuksien toteutuminen sekä kansalaisen, asiakkaan että viranomaisen näkökulmasta. Asianhallinnalla on näiden tutkimusten perusteella todistusvoimaisuuden lisäksi erityisesti hallinnon läpinäkyvyyden näkökulma. Oikeustapauksissa esimerkiksi viranomaiselta pyydetään rekisteritietoja, joista käy ilmi muun muassa asian vireilletulo ja käsittelyvaiheet ja arkistointivelvollisuuden täytyessä saadaan asian käsittelyyn liittyvät asiakirjat helposti esille.

Väätänen (2011, 369) pitää järjestelmää, josta voidaan seurata asian käsittelyn etenemistä, suoritettuja toimenpiteitä ja käsittelyvaiheita, hyvän hallinnon edellytyksenä. Järjestelmän käytettävyydellä on merkitystä käyttökokemuksen muodostumisessa. Henttonen ja Kettunen (2011) ovat puolestaan tutkineet dokumentinhallintajärjestelmien käyttöä valtion virastoissa ja erityisesti järjestelmien sisältämän tehtäväluokituksen toimivuutta eri käyttäjäryhmillä. Tutkimuksen mukaan eri käyttäjäryhmien kaipaavat dokumentinhallintajärjestelmiltä parempaa käytettävyyttä ja toivovat järjestelmän voivan oppia käyttäjän usein käyttämiä tehtäväryhmiä tai muilla tavoin käyttäjän tekemiä valintoja voitaisiin poistaa tai suoraviivaistaa. (Henttonen & Kettunen 2011, 86, 100.) Täysin automaatioon siirtyminen ei kuitenkaan Voutilaisen (2006, 78–81) mukaan ole nykyilainsäädännön perusteella mahdollista.

Tiedon elinkaaren näkökulmasta elinkaarihallinta on jaoteltu kolmeen vaiheeseen - aktiivivaiheeseen, passiivivaiheeseen ja historialliseen vaiheeseen. Aktiivi- ja passiivivaiheissa asiakirja tai tieto on viranomaisen hallinnassa. Aktiivivaiheessa asiakirjaa ja tietoa käytetään siinä tehtävässä, jonka tuloksena se on syntynyt. Passiivivaiheessa asiakirjaa tai tietoa säilytetään, koska sitä voidaan tarvita muissa tehtävissä tai esimerkiksi juridisista syistä. Valtaosa aineistosta hävitetään passiivivaiheen päätyttyä eli kun viraston käyttötarve on päättynyt. Kuitenkin osa asiakirjoista ja tiedoista on määrätty pysyvään säilytykseen, jolloin turvataan historiallisessa vaiheessa tutkijoiden ja kulttuurin tarpeita. (Lybeck ym. 2006, 22.)

### 2.3.2 Strategiasta toiminnan tavoite

Strategia ohjaa organisaation toimintaa. Strategia oli määritelty pitkään kysymyksellä ”miten saavutetaan yrityksen tavoitteet?”. Porterin mukaan strategia on yrityksen eri toiminnan tasojen yhteensovittamista. Strategian menestyminen riippuu siitä, kuinka hyvin nämä eri toiminnan tasot pystytään integroimaan. Se on myös edellytys omaperäisyydelle ja pitkäjänteisyydelle, kahdelle strategian kulmakivelle. Tietyille suunnitelmajaksolle tehty strategia ei riitä, vaan strategisen toiminnan tulisi olla jatkuvaa ja pitkä-

jänteisesti suunniteltua. Pelkkä toiminnallinen tehokkuus ei riitä. Strategisen ajattelun perusta on ajatus kilpailijaan verrattuna erilaisesta toiminnasta. Myöskään yksittäisen komponentin strateginen arvo ei ole sama kuin koko kokonaisuudella. (Porter 1996, 61–64, 68–75.)

Markidesin (2004, 6–9) mukaan on strategisesti tärkeää vastata kolmeen pääkysymykseen:

1. Mikä on/ei ole yrityksen asiakaskunta?
2. Mitä tuotteita tai palveluja asiakaskunnalle tarjotaan/ei tarjota?
3. Mitä toimintoja suorittamalla/suorittamatta jättämällä em. tavoitteisiin päästään?

Edellä mainittuihin kysymyksiin vastaamalla löytyvät organisaation valinnat, jotka poikkeavat sen kilpailijoista. Sen lisäksi, että päätetään mitä tehdään, tehdään myös selväksi, mitä ei tehdä. Strateginen virhe Markidesin mukaan on ensin valita jotain, mutta pitää edelleen vaihtoehdot auki tekemällä myös valinnan ulkopuolisia asioita.

Selkä strategia mahdollistaa henkilöstön itsenäisen työskentelyn ja mahdollisuuden kehittää yritystä ja sen liiketoimintaa. Strateginen ajattelu ei siis ole pelkän johdon tai johtoryhmän tehtävä. Kuka tahansa missä vaiheessa tahansa voi osallistua strategiseen kehittämiseen. Strateginen oivallus voi syntyä yrityksen ja erehdyksen kautta tai esimerkiksi aloitteen tai palautteen tuomasta ideasta. (Porter 1996, 62; Markides 2004, 7.)

Kaikki henkilöt organisaatiossa tulisi saada ajattelemaan strategisesti. Kaikilla tulisi olla mahdollisuus tarvittaessa kyseenalaistaa yrityksen oletuksia ja uskomuksia ja kannustaa keskustelemalla kriittisesti. Prosessien kehittäminen on tehokkaampaa, kun siihen saadaan osallistettua sekä työntekijät että esimerkiksi asiakkaat tai yhteistyökumppanit. Organisaation ylimmän johdon tehtävänä on lopullisten valintojen tekeminen. On kuitenkin huomattavasti tehokkaampaa, demokraattisempaa ja joustavampaa

saada koko organisaatio kehittämään toimintaa pelkän johdon sijaan. Kuitenkin johdon päätösvalta on tunnistettava ja tunnustettava, sillä muutoin ollaan taas tilanteessa, että strateginen päämäärä ei ole yhteinen selkeä tavoite kaikille. (Markides 2004, 7–8; Porter 1996, 77–78.)

### 2.3.3 Tukipalveluiden rooli organisaatiossa

Tukipalvelu avustaa ydinprosesseja ja luo edellytyksiä ydinprosessien toiminnalle (Martinsuo & Blomqvist 2010, 7; JHS 152 2012, 2, 7). Tukipalveluiden rooli on olla tukemassa organisaation liiketoimintaa ja strategisia päämääriä. Tukipalvelu on palvelua, joka tuotetaan keskitetysti organisaation eri toimintojen, yksiköiden tai toimipisteiden tarpeisiin. Keskitetyllä tukipalvelulla saadaan esimerkiksi keskittämisen mittakaavahyötyjä, nostettua tukipalveluhenkilöstön osaamista, mahdollistaa tehokkaan organisoinnin sekä tehostaa ja parantaa toiminnan laatua. Tyypillisiä keskitettyjä tukipalveluja ovat talouteen, henkilöstöhallintoon, tietohallintoon ja asiakasyhteydenottoihin liittyvät palvelut. (Mintzberg 1979, 79, 392; Mintzberg 1989, 98, 113.)

Martinsuo ja Blomqvist erottavat ydinprosessit tukiprosessista sillä, että ydinprosessit liittyvät ulkoiseen asiakkaaseen ja tukiprosessien asiakas on organisaation sisäinen asiakas (Martinsuo & Blomqvist 2010, 7). Sen sijaan JHS-suositus näkee tukipalvelun asiakkaan voivan olla joissakin tapauksissa myös ulkoinen asiakas, vaikka asiakkaat yleensä ovatkin sisäisiä asiakkaita (JHS 152 2012, 2). Asianhallinnan prosessit ovat tässä mielessä tukiprosesseina hiukan erilaisia. Asianhallinnan prosesseissa on sisäisten asiakkaiden lisäksi paljon ulkoisia asiakkaita esimerkiksi asian viireilletuloon tai tietopalveluun liittyen.

Tukipalvelut nähdään monesti rutiininomaisina tehtävinä. Vaikka tehtävät ovat monesti rutiininomaisia eivätkä vaadi suurta harkintaa, on tukipalvelujen henkilöstö monin paikoin myös erikoistuneita oman alansa asiantuntijoita, joilla on oman ydintoimintonsa osaamis- ja koulutusvaateet. (Mintzberg 1979, 93, 99.)

Tukipalvelujen organisaatorakenteet vaihtelevat jonkin verran. Hierarkkisesti tukipalvelut ovat yleensä ylhäältä alas johdettuja, verrattuna esimerkiksi vaihtoehtoon demokraattisesta tasavertaisesta yhteistyöstä. Rutiinimaisia tehtäviä sisältävien yksiköiden rakenne on monesti byrokraattinen ja yksiköt ovat kooltaan suuria. Toisaalta eri tukipalveluja voidaan joko koota yhteen ja tarjota keskitettyjä palveluja tai niitä voidaan sijoittaa esimerkiksi eri toimipaikkoihin tai liiketoimintayksiköiden yhteyteen. Tukipalvelut ovat ydintoiminnon kumppaneita ja tukitoiminnot tarjoavat palvelujaan liiketoiminnan tarpeisiin. (Mintzberg 1979, 131–133, 146, 360, 391–392; Mintzberg 1989, 185, 205.)

Tukipalvelujen ohjaamisen ja toiminnan mittaamisessa on myös eroja. Sellaisiin palveluihin, joita tuotetaan suhteellisen itsenäisesti ja joiden toiminta on helposti mitattavissa, voidaan kohdistaa suorituskykymittareita. Mikäli toiminta on riippuvainen muista, on toiminta suunniteltava siten, että tukipalvelusta saadaan mahdollisimman suuri hyöty ydintehtäviä suorittaville. Toisaalta voi olla, että tukitehtäviin ei kohdistu juurikaan ohjaus- ja suunnittelujärjestelmän toimenpiteitä. (Mintzberg 1979, 160.)

#### 2.4 Asiakirjahallinnosta asianhallintaan

KEHA-keskusta perustettaessa ja sen toimintaa suunnitellessa päätettiin, että KEHA-keskuksessa ei enää puhuta asiakirjahallinnosta, kuten edeltävien organisaatioiden aikana oli yleisesti puhuttu. Uusi, KEHA-keskuksessa käytettävä termi asiakirjahallinnon sijasta, oli asianhallinta. (KEHA-hanke yleishallinnon asiantuntijatiimi 2014, 13.) Asianhallinnalla haluttiin korostaa kokonaisvaltaisempaa näkemystä, jonka voi katsoa paremmin sopivan sähköiseen toimintaympäristöön kuin aikaisempi asiakirjahallinnon tai arkistotoimen termi.

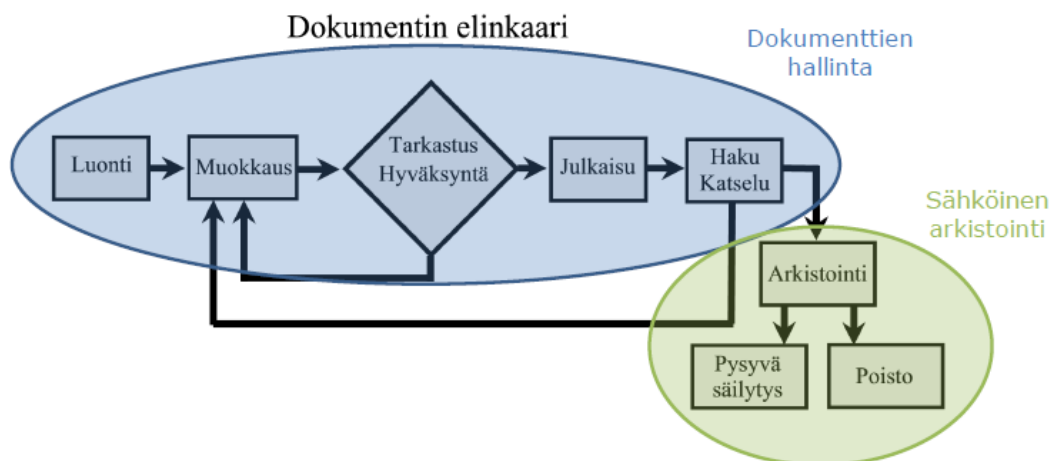
Lainsäädäntö ei tunne termiä asianhallinta. Aiemmin jo todettiin arkistolain (1994/831, 7§) käyttävän termiä arkistotoimi asianhallinnan tehtävistä. Myös asiakirjahallinto on terminä yleisesti käytössä tarkoittaen käytännössä pitkälti samaa asiaa. Asiakirjahallinnon tavoitteeksi on määritelty taloudellisuus ja tehokkuus koko asiakirjan elinkaaren ajan sen laatimisesta säilyttämiseen, käyttöön ja hävittämiseen. Myös arkistotoimeen liittyy suunnitelmallisuutta, joka tulee ottaa huomioon jo asiakirjoja laadittaessa. Samassa pykälässä todetaan, että on otettava huomioon tieto- ja asiakirjahallinnossa. (Lybeck ym. 2006, 19.)

Voutilainen käyttää termiä asianhallinta ja määrittelee termin sisältävän ”asian käsittelyyn liittyvien tehtävien ja toimenpiteiden kokonaisuuden hallinnan, jolla asia saadaan käsitellyksi ennalta määritellyn suunnitelman mukaiseksi”. Voutilaisen määrittelyssä käy ilmi määritellyt käsittelyprosessit, lain vaativan arkistotoimen ja asiakirjahallinnon suunnitelmallisuuden ja määrittelyt. (Voutilainen 2006, 70.) Voutilaisen määritelmästä puuttuu kuitenkin asian käsittelyn jälkeinen aika eli passiivivaihe ja historiallinen vaihe.

Asianhallinta KEHA-keskuksessa ja tässä opinnäytetyössä sisältää sekä paperisten että sähköisten tietojen elinkaarihallintaa sekä niihin liittyviä työkaluja. Asianhallinta sisältää sekä asian käsittelyyn liittyvät prosessit sekä niiden suunnittelun, asiankäsittelyyn liittyvien rekisteritietojen ylläpidon sekä tiedon elinkaaren loppupään eli arkistoinnin, tietopalvelun sekä tiedon hävittämisen suunnittelun ja toteuttamisen.

Kuviossa 4 on esitetty sähköisen dokumentin elinkaari. Elinkaari käsittää dokumentin hallinnan osuuden dokumentin luonnista dokumentin julkaisuun ja sen katseluun ja hakuun sekä sähköisen arkistoinnin, johon kuuluu arkistointi, pysyvään säilyttämiseen liittyvät toimenpiteet sekä tarpeettoman dokumentin poiston säilytystarpeen päätyttyä. Vastaavat elinkaaren hallinnan vaiheet kuuluvat dokumenttien lisäksi myös asiakirjoihin ja tietojärjestelmien tietoihin, rekisteritietoa kerätään asian käsittelyn vastaavista

vaiheista. Koko tämä elinkaari kuuluu asianhallinnan piiriin KEHA-keskuksessa.



KUVIO 4. Dokumentin elinkaari (Anttila 2016)

Asianhallintaan kuuluvat paperiset viralliset asiakirjat sekä epäviralliset dokumentit (esimerkiksi luonnokset), sähköiset asiakirjat (skannatut, tietotekniikan avulla luodut) sekä sähköiset tiedot (substanssijärjestelmät, tietokannat, rekisterit) sekä edellä mainittujen aineistojen elinkaarenhallinta. Metatietoja ja elinkaarta hallinnoidaan tiedonohjaussuunnitelmalla, joka on asianhallinnan ammattilaisen yksi keskeisin työkalu.

Tiedonohjaussuunnitelmalla (TOS) tarkoitetaan tässä opinnäytetyössä tiedonhallinnan työkalua, jossa on SÄHKE2-metatietomäärittelyn (Arkistolaitos 2008) mukaiset pitkäaikaissäilytyksen vaatimat metatiedot huomioitu asiakirjamuotoiselle tiedolle. Tiedonohjaussuunnitelma sisältää lain vaatiman arkistonmuodostussuunnitelman tiedot eli viraston tehtävät, niiden tuloksena syntyneet asiakirjat sekä säilytysajat. Tiedonohjaussuunnitelma on prosessimuotoinen. Siinä asiakirjalliset tiedot on sidottu sekä prosessiin, jonka tuloksena ne syntyvät, mutta myös käsittelyvaiheeseen, johon



ne liittyvät. Tiedonohjaussuunnitelmaa ylläpidetään yleisesti tiedonohjausjärjestelmässä (TOJ), joka joko sisältyy tai on integroitavissa asianhallintajärjestelmän lisäksi myös muihin järjestelmiin. Tässä opinnäytetyössä käytetty tiedonohjaussuunnitelman käsite on erilainen kuin esimerkiksi Valolla (2016), joka on erottanut tehtäväluokitukseen perustuvan sähköisen arkistonmuodostussuunnitelman (eAMS) prosesseja ohjaavista tiedonohjaussuunnitelmista. Tässä opinnäytetyössä tiedonohjaussuunnitelman käsite pitää sisällään sekä Valon sähköisen arkistonmuodostussuunnitelman, että tiedonohjaussuunnitelman.

Kirjaamo on tämän opinnäytetyön kannalta keskeinen käsite. Kirjaamolla tarkoitetaan tässä opinnäytetyössä toimintoa, jossa keskitetysti hoidetaan virastoon saapuvien asiakirjojen rekisteröintiä asianhallintajärjestelmään. Kirjaamoilla on myös arkiston hoitoon ja tietopalveluun liittyviä tehtäviä. Kirjaamo on monissa virastoissa konkreettinen tila, jossa kirjaamotehtäviä hoitavien työpisteet sijaitsevat. Tässä opinnäytetyössä kirjaamo on kirjaamotehtäviä sisältävä toiminto. Kirjaamotehtäviä tekevät asiantuntijat vastaavat asianhallinnan menettelyistä ja ohjaavat, neuvovat ja tukevat asianhallintaan liittyvissä asioissa muuta virastojen henkilökuntaa.

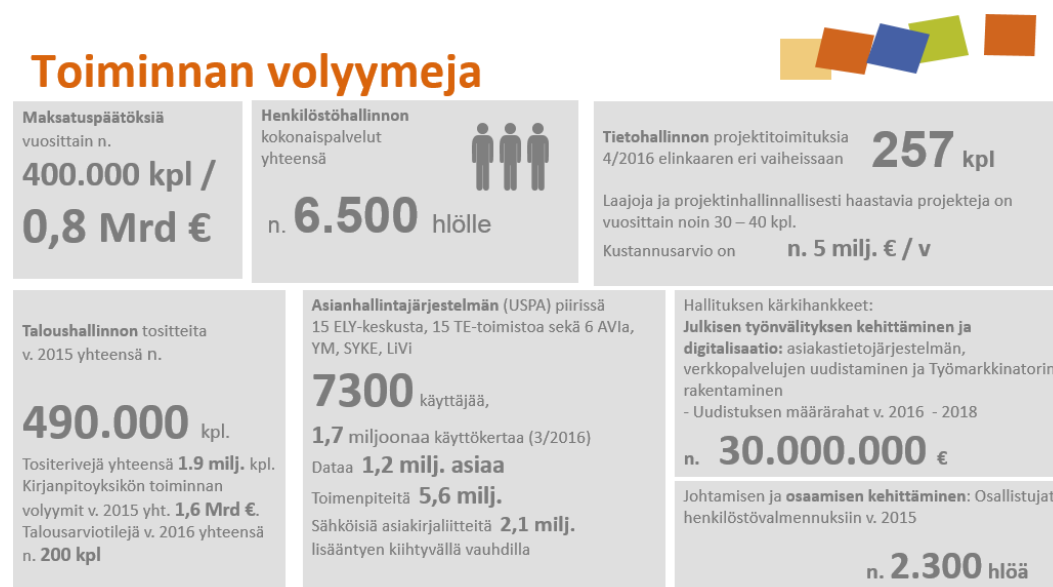
KEHA-keskuksen kirjaamossa hoidetaan saapuvien asiakirjojen rekisteröinti. Varsinaisen rekisteröintitiedon lisäksi järjestelmään liitetään rekisteritietoon myös saapuvat asiakirjat. Joitakin kirjaustehtäviä on siirretty asiakkaiden tehtäväksi, mutta pääsääntöisesti kirjaamo hoitaa saapuvien asioiden ja asiakirjojen rekisteröinnin. Yksiköissä käsittelijät tekevät vastaavalla tavalla järjestelmään asiaan liittyvät käsittelymerkinnät (esimerkiksi päätöksenteko) ja liittävät järjestelmään kyseiseen käsittelyvaiheeseen liittyvän asiakirjan.

Asianhallintajärjestelmän niin kutsuttu rekisteriosa sisältää luettelon käsiteltävistä asioista. Tällaista käsiteltävien asioiden luetteloa, joka sisälsi myös tietoja käsittelyvaiheista, on kutsuttu diaariksi ja tätä rekisteröintitehtävää on kutsuttu diarisoinniksi tai kirjaamiseksi. KEHA-keskuksessa on käytössä termi rekisteröinti tarkoittamassa kirjaamistehtävää.

## 2.5 Kehittämistyön lähtökohta

Hallintotehtävien käsittely on keskitetty asianhallintajärjestelmään. Samaa USPA-nimistä asianhallintajärjestelmää käyttävät KEHA-keskuksen lisäksi ELY-keskukset ja TE-toimistot sekä aluehallintovirastot sekä tiettyjen toimintojen osalta eräät toimintaa ohjaavat ministeriöt. Järjestelmän käytön laajuus käy ilmi kuvioista 5. KEHA-keskus hoitaa sekä KEHA-keskuksen että ELY-keskusten ja TE-toimistojen asianhallintaan liittyvät tehtävät.

Edellä mainittuja asianhallinnan tehtäviä hoidetaan KEHA-keskuksessa varsin perinteisellä tavalla. Käytössä oleva asianhallintajärjestelmä tukee perinteistä, kirjaamolähtöistä toimintatapaa ja asioiden käsittely perustuu asiakirjojen käsittelyyn. Asianhallintajärjestelmän käyttöönoton myötä toimintaprosesseja on monin paikoin sähköistetty, mutta prosessit noudattelevat pitkälti aikaisempia paperikäsittelyn prosesseja eikä varsinaista digitalisaatiota ole tapahtunut.



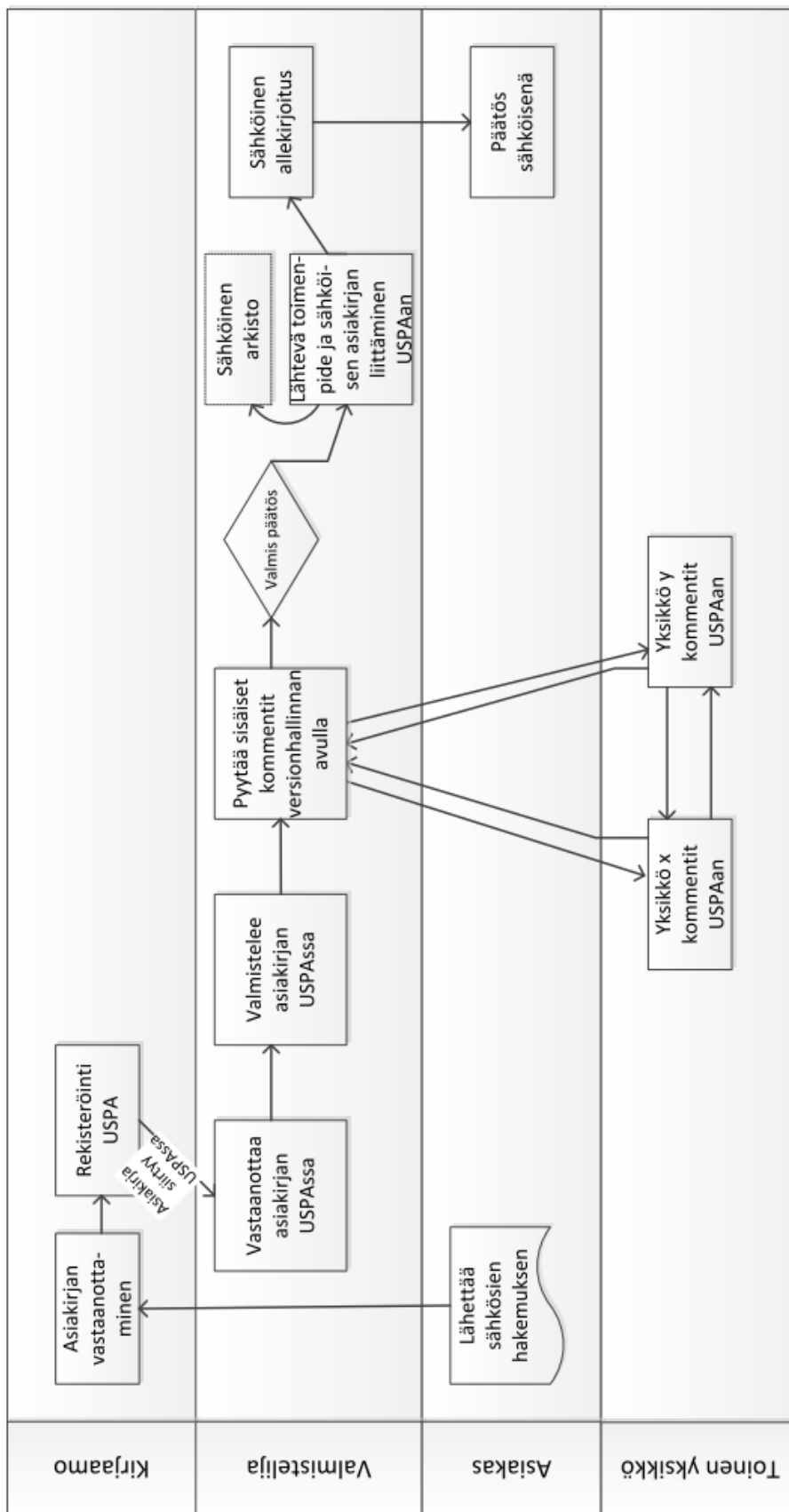
KUVIO 5. KEHA-keskuksen toiminnan volyymeja (KEHA-keskus 2016a)

Kirjaamotoiminto vastaa saapuvien toimenpiteiden rekisteröinnistä asianhallintajärjestelmään ja käsittelevä virkamies huolehtii toimenpidemerkinnoistä ja lähtevien asiakirjojen liittamisestä järjestelmään kuvion 6 mukaisesti. Kuvio on tehty eELY-hankkeessa ELY-keskusten näkökulmasta, mutta se on silti täysin yhteneväinen USPA-asianhallintajärjestelmässä käsiteltävien sähköisten asiakirjojen käsittelyprosessista TE-toimistojen prosessin kanssa.

Sähköinen asioiden käsittely ja sähköinen arkistointi antavat asianhallinnan ammattilaisten lisäksi myös ydintehtäviä tekeville yksiköille mahdollisuuden kehittää omia toimintaprosessejaan. Asianhallintajärjestelmään on liitetty joitakin sähköisiä asiointipalveluja, joilla asioiden vireilletuloa on voitu sähköistää ja asiakkaille on voitu tarjota sähköisiä palveluja. Lähtevät asiakirjat lähtevät edelleen asiakkaille tai sidosryhmille paperipostina tai sähköpostin liitetiedostona. Asioiden käsittely on vielä perinteisen asiakirjakeskeistä, joskin asiakirjat ovat järjestelmässä sähköisessä muodossa.

KEHA-keskus on nimensä mukaisesti kehittämis- ja hallintokeskus, joten kehittämisote tulisi olla oleellinen osa myös asianhallinnan kokonaisuutta. KEHA-keskuksella ei ole kuitenkaan strategiaa. Strategiajohtajan mukaan keskusteluissa ei ole käynyt ilmi, että KEHA-keskukselle tarvittaisiin omaa strategiaa. Sen sijaan on keskustelut KEHA-keskuksen missiosta ja kuluvan vuoden tavoitteista. (Oikarinen 2015.)

ELY-keskuksilla on työ- ja elinkeinoministeriön johdolla laadittu yhteinen strategia-asiakirja, jossa virastojen strategia on määritelty. Strategia on valmistettu yhteistyössä muiden ohjaavien tahojen sekä ELY-keskusten kanssa. (Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten strategia-asiakirja vuosille 2012–2015 2010, 9.) Strategia (kuvio 7) muodostuu ELY-keskusten ydintehtävien ympärille eikä niistä ole nähtävissä hallinto- ja kehittämisspalvelujen tehtäviä.



KUVIO 6. Prosessi sähköisen asiakirjan käsittelystä ELY-keskuksessa (KEHA-hanke yleishallinnon asiantuntijatiimi 2014, 18)



KUVIO 7. ELY-keskusten strategiset tavoitteet ja painopisteet (Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten strategia-asiakirja vuosille 2012–2015 2010, 17 ja 54)

Strategiattomuus saattaa johtaa tavoitteiden kirkastamattomuuteen ja siten kehittämisoitteeseen. Esimerkiksi asianhallintapalveluiden osalta on koettu kehittämistehtävien olevan vain pienen joukon (lähinnä johtotiimin) tehtäviä. Kehittämistehtäviin ei valtaosa henkilöstöstä osallistu. Henkilöstö odottaa ylhäältä tulevia ohjeistuksia, joille on tarve kaikista pienimmistäkin asioista. Koska päämäärä ei ole selvänä, henkilöstö ei tiedä miten heidän odotetaan toimivan. Sirenin (2016, 46) tutkimuksesta tuli myös esiin, että osa kaipaa ohjeistusta lisää, osa kokee ohjeita olevan liikaa.

Porter toi useaan otteeseen esiin (esim. Porter 1996, 64) sen, että pelkkä benchmarkkaus ja kilpailijoiden parhaiden käytäntöjen kopiointi ei riitä kilpailukyvyyn saamiseksi. Valtion viraston toimijan kohdalla tilanne on kuitenkin erilainen: valtiota konsernina katsottaessa olisi kannattavaa monistaa - tai ainakin hyödyntää toisten hyväksi havaittuja toimintatapoja ja komponentteja laajempaan käyttöön. Kuitenkin Voutilainen (2006, 13) toi esille nykytilanteen, jossa hallinnon kehittäminen on kunkin viranomaisen vastuulla oleva tehtävä oman organisaationsa osalta. Yhteentoimivuutta ja yhteisten ratkaisujen hyödyntämistä tavoittelevat esimerkiksi tietohallintolaki (Laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta 2011/634) ja arkkitehtuuritavoitteet (JHS 179 2012).

### 3 KEHITTÄMISHANKKEEN TOTEUTUS

#### 3.1 Kehittämishankkeen tarkoitus, tavoite ja rajaukset

Tämän opinnäytetyön tutkimuskysymyksenä on miten asianhallinnan toimintatapoja tulisi kehittää KEHA-keskuksessa. Pääkysymystä tarkennetaan alakysymyksillä

- 1) Mitä tavoitteita asianhallinnalle pitäisi KEHA-keskuksessa asettaa?
- 2) Miten sisäisiä toimintatapoja tulisi kehittää?
- 3) Mitä lisäarvoa asianhallintapalvelut voivat tuottaa asiakasvirastojen ydintoiminnoille pelkän lakisääteisen pakon lisäksi?

Tämän opinnäytetyön lopputuloksena KEHA-keskuksen Asianhallinta ja virastopalvelut -yksikölle syntyy kehittämissuunnitelma asianhallintatehtävien kehittämiseksi.

Tämä opinnäytetyö kohdistuu KEHA-keskukseen ja siellä nimenomaan Asianhallinta- ja virastopalvelut yksikön asianhallintatoimintoon. Opinnäytetyöstä on rajattu pois muut organisaatiot tai muiden KEHA-keskusten yksiköiden toiminta sekä Asianhallinta- ja virastopalvelut –yksikön virastopalveluiden osuus. Poikkeuksen muodostavat ne kehittämisideat, joita aivoriihiyöskentely tuotti muiden KEHA-keskuksen yksiköiden toiminnasta ja joilla on rajapinta asianhallintapalveluihin.

Opinnäytetyön kehittämissuunnitelma on koko KEHA-keskuksen asianhallintapalvelun kehittämissuunnitelma. Sen ei ole tarkoitus tukea yksittäistä palveluryhmää tai muuta pienempää kokonaisuutta, vaan tuottaa välineitä valtakunnalliseen asianhallintapalveluiden kehittämistyöhön.

Tutkimusaineisto on kerätty KEHA-keskuksen Asianhallinta ja virastopalvelut yksikön johtoon kuuluvilta henkilöiltä, jotka on valittu kehittämistyöhön osaamisensa perusteella. Aineisto on kerätty työpajassa, jonka tulokset edelleen Asianhallinta- ja virastopalvelut -yksikön johto käsitteli ja joka tuotti edelleen uutta aineistoa lopulliseen kehittämissuunnitelmaan.

Tämän opinnäytetyön lopputulos on tarkoitettu asianhallinta- ja virastopalvelut yksikön johdolle eli palvelujohtajalle, ryhmäpäälliköille ja tiimivetäjille, mutta myös valtakunnallista kehittämistehtävää tehtävänkuvansa mukaan tekeville. Kehittämissuunnitelmassa on myös nähtävissä asiakas- ja ohjausnäkökulma ja etenkin nämä esille tulevat näkemykset ovat muidenkin KEHA-keskuksen yksiköiden ja kenties myös ELY-keskusten ja TE-toimistojen näkökulmasta hyödynnettävissä.

Tässä opinnäytetyössä tuotetaan asianhallinnan kehittämissuunnitelma KEHA-keskukselle. Kehittämissuunnitelman toimeenpanon seuranta ei kuulu tähän opinnäytetyöhön. Kehittämissuunnitelman toimeenpano ja seuranta on organisaation linjatyötä tai erillisen projektin tehtäviä.

### 3.2 Kehittämis- ja tutkimusmenetelmät

Kehittämisen toteuttamiseksi koottiin tietoa sekä sähköpostikyselyn että työpajan avulla. Virastojen ydintoimintojen näkemys kehittämiskohteiksi sekä asianhallintapalvelujen mahdollista lisäarvon tuottamista ydintoiminnoille pyrittiin selvittämään sähköpostikyselyllä. Sähköpostikysely oli suunnattu ELY-keskusten vastuualueiden johtajille sekä KEHA-keskuksen yksiköiden johtajille. Sähköpostissa kysyttiin kuinka asianhallinta voi tukea ydintoimintoja heidän tavoitteiden saavuttamiseksi. Viestissä kuvattiin muutosta toimintaympäristössä tehtävien keskittämisen, hajautetusti toimivien organisaatioiden, säästövaateiden, liikkuvan työn ja etätönnäkökulmista ja pyydettiin kommentteja kuinka asianhallinnalla voitaisiin edesauttaa työn tekemistä. Samalla pyydettiin näkemyksiä mahdollisista muista asianhallinnan käytänteiden muutos- tai kehittämistarpeista. Asianhallinta-



ja virastopalvelut –yksikön johtaja oli saman kysymyksen esittänyt suullisesti TE-toimistojen johtajille jo aikaisemmin. (Kangas 2015.)

Kysely oli strukturoimaton eli avokysymyksissä vastaajilla oli mahdollisuus vastata vapaalla esittämistavalla formaalin muodon sijaan (Hirsjärvi ym. 2009, 193–194, 198). Sähköpostikyselyllä pyrittiin saamaan asiakkaan näkökulma asianhallinnan kehittämiseen, jotta asiakkaan tarpeet voitaisiin ottaa paremmin huomioon. Vastausvaihtoehdoilla ei haluttu kahlita vastaajaa tiettyihin vaihtoehtoihin, minkä Hirsjärvikin (Hirsjärvi ym. 2009, 201) on tuonut avokysymysten hyvänä puolena esiin.

Yksi kyselyiden riskeistä on, että ei tiedetä, kuinka hyvin vastaajat tuntevat kyselyn aihealueen. Tällöin kysymyksiä voidaan ymmärtää väärin ja vastausprosentti voi jäädä pieneksi. Kyselyissä vastausprosentti voi jäädä pieneksi eikä voida tietää miten hyvin vastaajat tuntevat kyselyn aihealueen. (Hirsjärvi ym. 2009, 195.)

Kanasen (2009, 78 ja 2014, 102) mukaan kysely soveltuu tutkimuksen alkukartoitusvaiheen menetelmäksi. Lähtökohtaisesti epäiltiin, että asianhallinta- ja virastopalveluilla ei ole tiedossa kaikkia asiakasvirastojen ydintoimintojen tarpeita. Tarve haluttiin selvittää avokysymyksellä. Vastauksia ei saatu kuin yhdeltä henkilöltä ja tämä vastaus kosketti tiedonhallintaa ja tietojohdamista yleisellä tasolla eikä tuonut ydintehtäviä suorittavien yksiköiden tarvetta esille (Mutanen 2015).

Kehittämistyön pääasiallinen tiedonkeruu tapahtui aivoriihessä, josta ryhmän keskuudessa käytettiin nimitystä työpaja. Aivoriihi on yksi ideointimenetelmistä. Ideointimenetelmissä on tarkoitus tuottaa ideoita, joita ei ole kahlittu minkäänlaisiin rajoitteisiin. Ideointimenetelmien ilmapiiri luodaan sellaiseksi, että myös huonot tai vähämerkitykselliset ideat pystytään jakamaan ja voidaan kehittää myös muiden keksimiä ideoita. Suuresta ideajoukosta valikoituu toteutusta ajatellen käyttökelpoisimmat. (Ojasalo ym. 2014, 44, 160.)

Kehittämistyöhön osallistuvaan ryhmään pyritään kokoamaan eri aihealueiden osaamista, jotta kehittämiskohteena oleva ilmiöön saadaan eri näkökulmia. (Kananen 2009, 57.) Kokoonnuimme toukokuussa 2015 KEHA-keskuksen johtotiimin asianhallinnan asiantuntijoiden kanssa kehittämiskohteiden ideoimiseksi. Työpajasta oli sovittu etukäteen palvelujohtajan (yksikön vetäjä) kanssa ja järjestelyistä ja tehtäväksi annosta oli osallistujien kanssa käyty etukäteen sähköpostikeskustelua. Työpajaan osallistujat oli valittu yksikön johtotiimistä heidän osaamisensa perusteella. Samalla osallistettiin myös jokainen neljästä maantieteellisestä alueesta, johon yksikkö on jaettu. Alueellisten erojen tuntemuksen lisäksi osallistujat olivat eri ydintoimintojen asianhallinnan asiantuntijoita omien työhistorioidensa kautta.

Aluehallinnossa, jossa työntekijät ja kollegat eivät toimi samoissa kiinteistöissä, kasvokkain tapahtuvat työpajat ovat monesti antoisia ja tuovat uudenlaista vuorovaikutusta normaaliin kanssakäymiseen verrattuna. Työpajan valitsemista tiedonkeruutavaksi puolsi myös, että työpajasta haluttiin paljon ideoita jalostettavaksi edelleen.

Ryhmään kutsuttuja yhdisti johtoryhmän jäsenyys, vaikka he eivät olleetkaan organisaatiossa samassa asemassa. Ryhmässä oli kaksi ryhmäpäällikköä ja kaksi tiimivettäjä. Ryhmään kutsutut eivät olleet esimiesalaissuhteessa keskenään. Kukaan ryhmään kutsutuista ei myöskään ollut oma esimieheni, mutta oman alueeni tiimivettäjä oli yksi ryhmään kutsutuista.

Työpajasta rajattiin Asianhallinta ja virastopalvelut -yksikön tehtäviin kuulunut virastopalvelu pois, sillä virastopalvelut eivät olleet tämän kehittämistehtävän kohteena. Virastopalveluilla on kuitenkin rajapinta asianhallintapalveluihin, joten virastopalveluihin liittyviä tai virastopalveluja sivuavia ideoita tuli ja ne merkittiin ylös siinä missä muutkin mahdollista jatkotyöstämistä varten.

Työpaja toteutettiin Ojasalon ym. (2014, 160 - 161) kuvaamalla tavalla neljässä vaiheessa. Ojasalon mukaan aluksi aivoriihelle asetetaan rajatut tavoitteet. Toisessa vaiheessa ryhmän vetäjän johdolla käydään läpi toimintaperiaatteet, joiden mukaisesti aivoriihi toteutetaan. Ideointivaiheessa pyritään saamaan paljon ideoita, joita ei rajoiteta tai arvioida vielä tässä vaiheessa millään tavalla. Ideointivaihetta seuraa valintavaihe, jossa ideointivaiheessa syntyneitä ideoita arvioidaan.

Työpajan aluksi käytiin läpi lyhyt alustus asiasta, eli kerrattiin jo sähköpostikeskusteluissa sekä mahdollisesti myös työyhteisössä läpikäyty tavoite löytää asianhallinnan kehittämistoimenpiteitä ideointimenetelmän ja siitä edelleen jalostuvan kehittämissuunnitelman muodossa. Työpajan tarkoitus oli saada kerättyä post it –lapuille mahdollisimman paljon ideoita - suuria ja pieniä, jotka liittyivät yksikön tavoitteisiin sekä lyhyemmällä että pitemmällä ajanjaksolla.

Työpajaan osallistujat täyttivät ensiksi post it –lappuja täydessä hiljaisuudessa. Kun enää uusia lappuja ei syntynyt, kerättiin täytetyt post it –laput seinillä olleille tauluille samalla käyden kirjattuja ideoita läpi. Läpikäynnin yhteydessä mieleen tulleet uudet tai jalostuneet ideat kirjoitettiin uusille lapuille, joka lisättiin taululle. Samansisältöisiä post it –lappuja yhdistettiin, post it -lappujen sisällöstä keskusteltiin ja saman sisältöiset post it –laput yhdistettiin saman aihepiirin alle.

Työpajassa käytiin läpi asiakasvirastosta saatu vastaus sähköpostikyselyyn. Vastaus ei saanut ideointia syttymään uudelleen eikä uusia post it –lappuja syntynyt.

Opinnäytetyön tekijänä roolini työpajassa oli kaksijakoinen. Ohjasin työpajatyöskentelyä sekä osallistuin myös ideointiin yhtenä asianhallinnan asiantuntijana. Keskustelujen aikana olin työpajan vetäjän roolissa ja keskustelut koskivat lähinnä käytännön työn järjestämistä virastoissa.

Työpajassa osa ajasta kului keskusteluihin, joille tietoisesti halusin antaa tilaa. Keskustelevaan ilmapiiriin kannustaminen johti työpajan aineiston jatkojalostamisen siirtymiseen opinnäytetyön tekijän tehtäväksi työpajan ulkopuolella.

## 4 KEHA-KESKUKSEN ASIANHALLINNAN KEHITTÄMISSUUNNITELMA

### 4.1 Työpajan tulokset kehittämistoimenpiteiksi

Työpajan loputtua oli syntynyt post it –lappuja neljästä eri aihepiiristä. Työpajan päätteeksi sovittiin, että mikäli osallistujilla tulisi vielä ideoita mieleen, joita ei ollut työpajassa huomioitu, voisi lähettää viestiä ja kyseinen idea lisätään vielä ryhmittelyyn. Muutamia ideoita vielä työpajan jälkeen toimitettiin ja nämä ideat kirjoitettiin postit –lapulle ja lisättiin oikean ryhmittelyyn alle.

Ryhmittelytekniikalla muodostetut neljä aihepiiriä otsikoitiin järjestelmät, organisointi, sähköisyys ja tavoitteet ja tehtävät -nimien alle. Työpajan jälkeen piirsin sovittun mukaisesti aihepiirit kuviksi ja kuvasin myös esiin tulleiden ideoiden välisiä suhteita (liitteet 4–7).

Työpajan tuloksena syntyneet ryhmittelyt toimitettiin koko Asianhallinta ja virastopalvelut –yksikön kommentoitavaksi sähköpostilla piirtämisen jälkeen, mutta niihin ei tullut lainkaan kommentteja. Alkuperäisen suunnitelman mukaan työpajan tulosten perusteella tuli luoda KEHA-keskuksen asianhallinnalle kehittämissuunnitelma, mutta sen sijaan ryhmittely haluttiin käydä läpi Asianhallinta ja virastopalvelut –yksikön johtotiimissä.

Johtotiimin keskusteli ryhmittelyistä tutustuttuaan niihin ensin ja keskustelussa löytyi johtotiimin esille nostamat keskeisimmät kehittämiskohteet. Esille nousseiden kehittämiskohteiden pohjalta laadittiin kehittämissuunnitelman yksikön asianhallintatehtävien osalta. Kehittämissuunnitelma olisi painotuksiltaan ollut erilainen, mikäli se olisi laadittu yhdessä työpajaan osallistuneiden henkilöiden kesken alkuperäisen suunnitelman mukaisesti.

Työpajan ja työpajan tulosten jatkokäsittelyn ansiosta KEHA-keskuksen asianhallinnasta on olemassa kartta kehittämistoimenpiteistä, jotka vaikuttavat tehtävien sisältöön, työprosesseihin, tuo ulkoisia toimijoita mukaan tehtäväkenttään ja vaikuttaa asiakkaan saamaan palveluun. Ryhmittelyt on kuvattu niin, että esille nousseiden kehittämiskohteiden keskinäiset suhteet on pyritty merkitsemään esiin. Edelleen johtotiimi on voinut tutustua asianhallinnan asiantuntijoiden esille nostamiin kehitystarpeisiin ja keskustellen nostaneet niistä tärkeimmät esille kehittämistoimien kohteeksi.

Taulukossa 1 on kuvattu johtotiimin keskustelussa esille nousseet keskeisimmät kehityskohteet. Lisäksi keskustelussa tuotiin esiin seuraavasta VMBarosta, valtion työtyytyväisyyden tutkimusjärjestelmästä (VMBaro 2016) tuotetun vuosittaisen kyselyn, mahdollisesti esille nousevat kehittämiskohteet. Sen sijaan ydintehtävien näkemystä kehittämiskohteista tai asianhallinnan mahdollisuuksista tukea heitä tehtävissään ei saatu selville.

TAULUKKO 1. KEHA-keskuksen keskeiset kehittämiskohteet

KEHITYSKOHDE	HUOMIOITA KEHITYSKOHTTEESTA
Sidosryhmät ja yhteistyötahot	<p>Myös yhteistyön tavan tulisi tulla ilmi.</p> <p>Kenen kanssa asioista neuvotellaan?</p> <p>Yhteistyön lisääminen, jotta jatkossa yllätyksiltä vältyttäisiin – kenen kanssa?</p> <p>Yhtenä tavoitteena lähestyminen asiakasvirastojen ydintoimintojen kanssa.</p>
Prosessikuvaukset ja palvelurooli	<p>Työjärjestyksessä tehtävät ylätasolla, mutta tehtävät tulee purkaa pienemmiksi kokonaisuuksiksi ja tehtäville tulee löytyä vastuutahot.</p> <p>Ohjausrooli asianhallinnan ammattilaisina, mutta missä kaikissa asioissa?</p> <p>Kirjaamon roolin selkiyttäminen.</p>
Valtakunnalliset toimintatavat ja yhtenäisyys	<p>Toimijoiden ”oma persoonallinen käsiala” – vaatimus vähintään, että haut toimivat.</p> <p>Paikallisia reunaehtoja tehtävien järjestämiselle, sama tapa ei välttämättä sovellu kaikkialle.</p>
Osaava ja hyvinvoiva henkilökunta	<p>Osaamisen laajentaminen yli nykyisten vastuualuerajojen.</p> <p>Epävarmuuden ja vaatimattomuuden nostaminen ammattimaisuudeksi ja ammatitilpeydeksi vastaamaan asiantuntijan tehtävänimikettä.</p> <p>Monipaikkainen työyhteisö ja esimiestyö tulee olla kehittämiskohteena.</p> <p>Enemmän vuorovaikutusta sekä videokokouksissa että paikan päällä.</p>

Johtotiimin keskustelussa nousi työpajan tuloksista esiin viisi teemaa kehittämiskohteiksi eli sidosryhmät ja yhteistyötahot, prosessikuvaukset ja palvelurooli, toiminnan taloudellisuus, valtakunnalliset toimintamallit ja yhtenäisyys sekä osaava ja hyvinvoiva henkilökunta (taulukko 1). Lisäksi nähtiin, että VMBarosta nousee mahdollisesti lisää kehittämiskohteita. Seuraavissa alaluvuissa on käsitelty esille nousseet teemat ja laadittu niitä vasten kehittämissuunnitelma.

#### 4.2 Sidoryhmät ja yhteistyötahot

Johtotiimi toi esiin, että työpajatyöskentelyn tuloksissa eivät näkyneet eri sidoryhmät ja yhteistyötahot, jotka eivät tosin olleet myöskään työpajan tehtäväksiannossa erityisesti mukana. Vuoden ajan toimineessa organisaatiossa on tullut esiin, että kaikkia yhteistyötahoja tai sidoryhmiä ei tunnusteta eikä ole selvää kenen kanssa Asianhallinta ja virastopalvelut – yksikkö käy keskustelua prosessien kehittämiseksi. Asiakasvirastojen ydintoiminnan toiminnan muutokset ovat tulleet asianhallintapalveluille tiedoksi muutamia viikkoja ennen tuotantoonsiirtoa – tai muutamia viikkoja jälkeen! – jolloin reagoiminen on ollut haasteellista.

Tiedot muutoksista asiakasvirastoissa ovat tulleet Asianhallinta- ja virastopalvelut –yksikköön tiedoksi myöhään, jolloin yksikkö ei pääse vaikuttamaan kehittämiskohteisiin siten, että asianhallinnan kokonaisuus tulisi huomioitua riittävällä tasolla. Erityisenä yhteistyötahona nähtiin Tieto- ja viestintäyksikkö.

Konkreettinen kehittämiskohde on asiakasvirastojen ydintoimintoihin yhteyden pitäminen. Eräs mahdollisuus molempiin suuntiin tiedonvaihdon lisäämiseen on johtotiimiläisten aktiivinen edustus oman isäntäviraston työryhmiin tai päätösfoorumeihin. Vartenotettava vaihtoehto on myös osallistua ELY-keskuksissa ylijohtajien infoihin joko lyhyellä puheenvuorolla tai sisällyttämällä esitettävä materiaali muuhun infon materiaaliin. Vastaavat osallistumistavat koskevat sekä ELY-keskusta että TE-toimistoa.



Yhteydenpidon osalta samat haasteet mahdollisesti koskettavat myös muita KEHA-keskuksen yksiköjä, jolloin yhteistyö eri yksiköiden välillä on mahdollista tehokkaiden foorumien löytämiseksi.

KEHA-keskuksen sisäistä yhteistyötä ei tule unohtaa. Toiminnan kehittämisyksiköllä ja Tieto- ja viestintäyksiköllä on ainakin rooli, jolla pitäisi olla yhteys Asianhallinta- ja virastopalvelut –yksikön tehtäviin. Tällä hetkellä yhteistyö näyttää olevan lähinnä KEHA-keskuksen johtotiimin tasolla tapahtuvaa johtajien tietojenvaihtoa ajankohtaisista asioista. Keskusteltävämpi ja eteenpäin vievämpi toimintatapa voisi olla tarpeen kulloistenkin teemojen yhteydessä. Myös ohjaaviin tahoihin tulee olla Asianhallinta ja virastopalvelut –yksiköstä yhteys.

Tehokkain yhteistyön kasvattamiskeino lyhyellä tähtäimellä lienee lisätä yksikön edustus jo toimiviin ryhmiin tai hoitaa viestintää enemmänkin henkilökohtaisiin suhteisiin perustuen – pääasia, että tieto kulkee! Vanhastaan esimerkiksi Ympäristöministeriön tiedonkulku on ollut asetettujen ryhmien kautta kulkevaa (ELY-keskus 2015), Liikenneviraston kanssa yhteistyö on lähinnä henkilökohtaisiin suhteisiin perustuvaa vapaamuotoista mutta säännöllistä keskustelua ja Maaseutuviraston kanssa on ollut molemmat toimintatavat käytössä. Tärkeää on olla itse aktiivinen, jotta yhteys saadaan luotua.

#### 4.3 Prosessikuvaukset ja palvelurooli

Prosessi- ja palvelukuvaukset tuovat läpinäkyvyyttä toimintaan ja ovat oiva toiminnan kehittämisen väline vaikutusten ja pullonkaulojen selvittämiseen. Edelleen KEHA-keskuksen ollessa palveleva organisaatio, prosessi- ja palvelukuvauksilla voidaan tuoda toimintaa näkyväksi asiakasvirastojen suuntaan ja kehittää toimintaa yhdessä.

Prosessi- ja palvelukuvaukset ja tehtävien pilkkominen ylätasolta konkreettiseksi tekemiseksi auttaa eri osapuolia ymmärtämään toimintaa: asiakasvi-

rastot näkevät mitä palvelua saadaan, johto näkee toiminnan laajuuden ja työntekijät voivat nähdä oman tekemisensä konkreettisesti yksikön tehtävissä. Sisäisiä toiminnan kehittämiskohteita on mahdollista tehdä näkyviksi kuvaamalla vaadittavia toimenpiteistä tehtävien suorittamiseksi. Liitteessä 8 on kuvattu palvelupolun omaisesti asian avaamiseen vaadittavat toimenpiteet tällä hetkellä ja tavoitetilassa. Vastaavanlaisista kuvauksista on varmasti Asianhallinta- ja virastopalvelut –yksikölle hyötyä toimintaa kehitettäessä ja kehittämistarpeita omille sidosryhmille konkretisoidessaan.

Edelleen näkyviksi tehdyt tehtävät voidaan viedä henkilöstön tehtävänkuviiin, saadaan esiin vastuut ja velvollisuudet sekä tavoitteet voidaan asettaa toiminnan tarkoitusta tukeviksi. Pienemmiksi kokonaisuuksiksi palastellut tehtävät todennäköisesti on myös helpompi mieltää osaksi KEHA-keskusten, ELY-keskusten, TE-toimistojen, TEM:n hallinnonalan tai valtion erilaisia tavoitteita ja ohjelmia.

Prosessi- ja palvelukuvaustyön käynnistäminen selkiyttää myös Asianhallinta ja virastopalvelut –yksikön suhdetta asiakasvirastoihin ja on oiva väline tuoda esiin KEHA-keskusten ohjausroolia. Asiakasvirastoihin nähden myös palvelulupaukset ja palvelutaso on myös mahdollista määritellä yksikön tehtävien ollessa riittävän tarkalla tasolla määritelty ja kuvattu.

#### 4.4 Toiminnan taloudellisuus

Viime vuosikymmenien aikana on asianhallintatehtävissä ollut leimallista sähköistymisen lisääntyminen. KEHA-keskus sai 27.10.2015 Kansallisarkiston ohjauskäynnin yhteydessä luvan säilyttää USPA-asianhallintajärjestelmässä olevat tiedot ja asiakirjat yksinomaan sähköisessä muodossa 1.1.2016 lukien. (Kansallisarkisto 2016.)

Sähköisen toimintatavan on katsottu olevan kustannustehokas ratkaisu asian- ja dokumentinhallinnassa, sillä arkistotilojen, arkistotehtävien ja tie-

topalveluresurssien vähenevän tarpeen lisäksi myös aineiston saatavuuden, uudelleenkäytön, seurannan ja raportoinnin paranemisen myötä tehokkuuden nähdään kasvavan. Vaikutukset kohdistuvat sekä KEHA-keskukseen että asiakasvirastoihin. Myös Mäenpää (2016, 69) ja Väätänen (2011, 119–120) on nähnyt hyvän hallinnon, tuloksellisuuden, joustavuuden ja kustannustehokkuuden yhteyden.

Asianhallinta ja virastopalvelut –yksikkö on keskeinen toimija sähköisen toimintatavan edistämisessä. Edistäminen vaatii tiedottamista, kouluttamista ja uusien mahdollisuuksien esilletuontia – jälkimmäisen vaatiessa jälleen tiivistä yhteistyötä asiakasvirastojen kanssa. Myös David, Ngulube ja Dube (2013, 1, 8–9) ovat tutkimuksessaan todenneet asianhallinnan hyötyjen vaativat esimerkiksi koordinoitua johtamista sekä tietoisuuden ja osaamisen lisäämistä, jotta toiminnan hyödyt saadaan mahdollisimman täysmääräisinä.

Jones (2012, 398–399) on nähnyt yhteyden dokumentinhallintajärjestelmän tehokkaan hyödyntämisen ja ydintoiminnoille syntyvän lisäarvon välillä. Järjestelmän tehokas ja monipuolinen käyttö on myös asiakasvirastojen etu ja siten osa asiakasvirastojen tarpeisiin vastaamista. Käyttöönoton tehostaminen vaatii suunnittelua, koulutusta ja seurantaa. Parhaiden toimintatapojen laajemmassa hyödyntämisessä Asianhallinta- ja virastopalvelut –yksiköllä tulee olla entistä näkyvämpi rooli. Mitä osaavampaa ja tehokkaampaa järjestelmän hyödyntäminen on, sitä paremmin saadaan myös resursseja hydynnettyä ja toiminnan laatua parannettua.

Sähköisen säilyttämisen luvan myötä Asianhallinta ja virastopalvelut – yksikön on mahdollista edelleen kehittää asianhallintaa ELY-keskuksissa ja TE-toimistoissa. Esimerkiksi ELY-keskusten ja TE-toimistojen on paremmat mahdollisuudet siirtyä yhteen arkistonmuodostajaan, mikä osaltaan selkiyttäisi kirjaamotehtävien hoitoa ja mahdollistaisi entistä joustavammat työskentelytavat asianhallinnan ammattilaisten keskuudessa. Samalla voidaan osin päällekkäisistä toimintatavoista luopua. Yhteen arkistonmuodostajaan siirtymisen selvitystyö onkin käynnistettävä välittömästi.

Sähköiset toimintatavat vaativat myös osaltaan tukitoimia, joiden taloudellisuudesta huolehtiminen on yksi Asianhallinta- ja virastopalvelujen tehtävistä. Esimerkiksi skannauspalvelujen hankinta ja postinkäsittely ovat tehtäviä, jotka merkittävästi vaikuttavat virastoille tarjottaviin sähköisiin palveluihin ja jotka Asianhallinta ja virastopalvelut –yksikkö hankkii.

Asianhallinta ja virastopalvelut –yksikön toimiessa tiiviisti asiakasvirastojen ja ulkoisten asiakkaiden välisessä rajapinnassa, myös kehittämistarpeet nousevat tästä näkökulmasta. Kehittämistarpeet ovat arvokkaita ja mahdollistavat toiminnan tehostamisen ja siten edelleen taloudellisuus mahdollistuu. Asianhallinta ja –yksikön tuleekin löytää ne tahot, joiden kanssa yhteistyössä kehittämistarpeet lähtevät käsittelyyn johtaen toiminnan tai tietojärjestelmien muutoksiin.

#### 4.5 Valtakunnalliset toimintatavat ja yhtenäisyys

Yhtenäiset toimintatavat ovat osaltaan edellytys edellä mainittuun yhteen arkistonmuodostajaan siirtymiseen. Yhtenäisyyden tarkoituksenmukaisuus on kuitenkin Asianhallinta ja virastopalvelut –yksikössä vielä pohdittava. Keskusteluissa tuli selkeästi ilmi sekä vaatimus yhtenäisyydestä, että mahdollisuus tehdä töitä niin, että ”oma käsiala” näkyy.

Keskustelussa nousi esiin tehtävien yhtenäisyyden ja ”oman käsialan” rajoittava tekijä esimerkiksi kirjaamistoiminnassa: hakujen täytyy toimia. Kirjaajilla täytyy kuitenkin olla tiedossa ne toimet, joiden täytyy ehdottomasti olla valtakunnallisesti yhdenmukaisia, jotta esimerkiksi juuri haut toimivat.

Toimintatapojen ja palveluiden kuvaaminen on avainroolissa valtakunnallisten toimintatapojen käyttöönotossa. Kuvausten teon jälkeen tulee myös sitoutua yhtenäisiin toimintatapoihin ja käyttöä seurata. Yksi vaihtoehto sitouttaa henkilöstöä yhtenäisiin toimintatapoihin on osallistaa heitä niiden laatimiseen.

On nähtävissä, että tehtävien keskittämiset tulevat jatkumaan. KEHA-keskuksen tarjoamien palveluiden pitää yhtenäistyä edelleen ja hyväksi havaittujen toimintamallien ottaminen käyttöön laajemmin tulee olla aktiivinen tavoite Asianhallinta ja virastopalvelut -yksikössä. Tämä tulee muistaa myös prosessi- ja palvelukuvauksia laadittaessa ja päivittäessä.

Asianhallintaan liittyvät palvelut kietoutuvat pitkälle asianhallintajärjestelmän ympärille, jossa käsiala näkyy selvimmin. Yksi keino vaikuttaa yhtenäisyyteen on lisätä automaatioastetta, jolloin järjestelmä kysyy käyttäjältä entistä vähemmän täytettäviä kenttiä tai valittavia tietoja. Samanlaiseen automaatioasteen nostotarpeeseen päätyivät myös Henttonen & Kettunen (2011, 100) tutkimuksessaan, mutta Voutilaisen (2006, 78–81) mukaan täysin automatisoitu prosessi ei olisi lainsäädännön nojalla mahdollinen. KEHA-keskuksen käytössä olevan asianhallintajärjestelmän osalta näen, että täysin automatisoidut prosessit eivät ole järjestelmän toimintalogiikan mukaan nykyisellään mahdollista. Automaatioasteen nosto vaatisi koko järjestelmän toimintalogiikan muuttamista.

#### 4.6 Osaava ja hyvinvoiva henkilökunta

Asianhallinta ja virastopalvelut –yksikön asianhallintahenkilöstö on asianhallinnan ammattilaisia. Ammattilaisuus ei ole pelkästään koulutusta ja tutkintoja, vaan myös kokemuksen myötä tullutta osaamista ja lakien ja asetusten soveltamiskykyä omassa työssä.

Myös tutkimuskirjallisuudessa on otettu kantaa tulevaisuuden työntekijältä tarvittaviin ominaisuuksiin. Kira (2003) on todennut ”ammattillisten kompetenssien” merkityksen kasvun eli esimerkiksi oman työn suunnittelusta ja tavoitteiden asettamisesta vastuun ottamista samaan aikaan, kun tiedolliset vaatimukset laajenevat. (Räikkönen 2007, 56.)

Perinteisesti asianhallinnan tehtävät eivät ole olleet virastojen arvoasteikkojen kärkipäässä. Virastoissa on ollut jopa näkemyksiä, jonka mukaan asianhallinnan tehtävät eivät vaadi ammattitaitoa, vaan niitä voi siirtyä tekemään kuka tahansa.

Asiantuntijuus näkyy Asianhallinta- ja virastopalvelut yksikössä työskentelevien virkanimikkeessä. Asiantuntijat tekevät asiantuntijatehtävää omalla tehtäväalueellaan. Asiantuntijuuden voi tuoda myös reilusti esiin sekä yksikön sisäisessä, että ulkoisessa toiminnassa sekä viestinnässä.

Asiantuntemusta on myös mahdollisuus edelleen laajentaa esimerkiksi hoitamalla kirjaustehtäviä yli vastuualue rajojen. Henkilökunnan tuleekin olla valmis opettelemaan uusia tehtäviä ja uusia toimintatapoja. Samoin sähköisyys muuttaa toimintaympäristöä niin, että henkilöstön ohjaaminen, opettaminen ja seuranta ovat asianhallinnan ammattilaisten tehtäviä entisten arkistohakujen, kotelointien, hävittämisten ja arkistosiirtojen valmistelun sijaan. Lisäksi on yleisesti tiedossa jo seuraava organisaatiomuutos, joka jälleen haastaa jokaisen työntekijän osaamisen.

Työntekijöiden motivointi osaamisen kehittämiseen on haaste esimiehille. Asianhallinta- ja virastopalvelut –yksikössä työntekijöiden keski-ikä on korkea ja lähivuosina eläköityy moni. Koko KEHA-keskuksen keski-ikä vuonna 2015 on ollut 53,5 vuotta. (Simonaho 2016.) Kuitenkin vaatimus osaamisen jatkuvasta kehittämisestä koskee myös pitkän virkamiesuran jo tehneitä työntekijöitä (Vuori 2011, 123).

Edellä mainitun kaltaiset muutokset tehtävissä on perusteltavissa henkilöstölle, kun toiminnan tahtotila on selkeä. Jos nähdään kirkkaana tehtäväkentän olevan muutaman vuoden päästä sellainen, että nykyiset vastuualuerajat esimerkiksi eivät ole toimivia, on päämäärätietoinen osaamisen laajentaminen aloitettava jo nyt.

Monipaikkainen työskentely-ympäristö on monille yksikön työntekijöille uusi asia. Monipaikkaiseen työskentelyyn tulee kiinnittää huomiota esimerkiksi uusien työvälineiden ja työtapojen opastamisen ja kouluttamisen yhteydessä. Johtotiimillä on tärkeä rooli suunnannäyttäjänä ja opastajana, mutta myös läsnäolon tarjoamisessa sekä perinteisellä että uusilla tavoilla.

Henkilöt ovat erilaisia ja eri tavalla valmiita työskentelemään etäällä työtovereistaan ja esimiehestään. Monipaikkaisuus vaatii myös esimiehiltä uusia toimintatapoja ja tasavertaisuus ja läpinäkyvyys nousevat varmasti haasteeksi. Monipaikkaisen työskentely-ympäristön haasteet ovat yhteisiä kaikille KEHA-keskuksen yksiköille, joten yhteistyössä myös monipaikkaisuuden työ- ja esimiestyötapoja voidaan kehittää eteenpäin. Toisaalta työvälineet ovat jo nykyään sellaiset, että monipaikkainen työ on mahdollista ja työmenetelmiä tulee johtaa KEHA-keskuksen, ei pelkästään Asianhallinta ja virastopalvelut –yksikön, toimesta.

Nykyisessä toimintaympäristössä tulee kiinnittää huomiota myös työn kuormittavuuteen. Asiantuntijatyössä kuormittavuus tulee haasteista, työmäärästä ja vaatimuksista. Asiantuntijatyössä on jatkuva vaatimus kehittyä ja kehittää edelleen. Työmäärä ja kiire saavat voimavarat koetukselle. Ylikuormittumisen mahdollisuus tulee oman osaamisen hallinnan, muuttuvan työskentely-ympäristön hallinnan ja työvälineiden muutoksen hallinnan vaatimuksista (Räikkönen 2007, 59). Käytännössä nämä kaikki kuormittavuustekijät koskevat asianhallinnan ammattilaisia KEHA-keskuksessa.

Vuori (2011, 124–125) jakaa yksilölliset selviytymisen voimavarat kolmeen osaan eli tiedolliseen osaan, hallintaosaan ja motivaatio-osaan. Nämä voimavarat puolestaan vastaavat kolmea päätekijää: myönteinen asenne (tiedollinen osa), oma arvio suoriutumisesta (hallintaosa) ja odotukset, normit ja oma motivaatio odotusten täyttämiseen (motivaatio-osa). Vastaavasti Heinonen, Hytti, Kautonen ja Bögenhold (2011, 138) nostivat konkreettisiksi työssä viihtymisen elementeiksi kokemukset itsenäisyydestä, työn merkityksellisyydestä sekä työstä saatavan palautteen. Näitä selviytymisen voimavaroja kehitetään osaltaan muita kehittämissuunnitelman toimenpiteitä toteutettaessa.



## 5 POHDINTA JA JOHTOPÄÄTÖKSET

### 5.1 Vastaukset tutkimuskysymyksiin

Tämän opinnäytetyön tutkimuskysymyksenä oli miten asianhallinnan toimintatapoja tulisi kehittää KEHA-keskuksessa ja pääkysymystä tarkennettiin alakysymyksillä mitä tavoitteita asianhallinnalle tulisi KEHA-keskuksessa asettaa, miten sisäisiä toimintatapoja tulisi kehittää ja mitä lisäarvoa asianhallintapalvelut voivat tuottaa asiakasvirastojen ydintoiminoille lakisääteisen pakon lisäksi.

Asianhallinnan tavoitteet tämän kehittämistehtävän mukaan on

- 1) Vaikuttavan yhteistyön lisääminen
- 2) Kuvausten laadinta
- 3) Toiminnan taloudellisuus
- 4) Yhtenäiset toimintatavat
- 5) Henkilöstön osaamisen ja hyvinvoinnin lisääminen.

KEHA-keskuksen Asianhallinta- ja virastopalvelut –yksikölle laadittiin kehittämissuunnitelma. Kehittämissuunnitelman konkreettiset toimenpiteet toimintatapojen kehittämiseksi on esitetty taulukossa 2. Kehittämissuunnitelman toimenpiteet liittyen kuvausten laadintaan, yhtenäisiin toimintatapoihin sekä henkilöstön osaamisen ja hyvinvoinnin lisäämiseen vastaavat sisäisten toimintatapojen kehittämistarpeeseen.

Asiakasvirastojen näkökulmaa ei tässä kehittämishankkeessa saatu selville, sillä kehittämishankkeen aluksi tehtyyn sähköpostikyselyyn ei saatu kuin yksi vastaus eikä se tuonut konkretiaa asiakkaan tarpeesta. Asianhallintajärjestelmän käytön tehostaminen voi olla yksi konkreettinen toimenpide asiakasvirastojen toiminnan tehostamiseen, sillä asianhallintajärjestelmän ominaisuuksia ja ylipäätään sähköistä toimintatapaa voi hyödyntää nykyistä enemmän. Siten myös asiakasvirastoissa voidaan vaikuttaa toimintatapoihin, tehokkuuteen ja taloudellisuuteen.

TAULUKKO 2. Konkreettiset kehittämistoimenpiteet kehityskohteittain

TAVOITE	TOIMENPITEET
Vaikuttavan yhteistyön lisääminen	Sidosryhmien ja yhteistyötahojen tunnistaminen; ohjaavat tahot, asiakasvirastot, yhteistyötahot, KEHA-keskuksen muut yksiköt  Konkreettisten keskustelukumppaneiden ja –foorumien etsiminen  Säännöllisen yhteydenpidon aloittaminen
Kuvausten laadinta	Toiminnan kuvaaminen  Prosessi- ja palvelukuvaukset, edelleen palvelulupauksen ja palvelutasojen määrittelemine  Mahdollinen tehtäväkuvien tarkentaminen
Toiminnan taloudellisuus	Sähköisten toimintamallien kehittäminen  Tehokkaiden skannauspalveluiden hankinta  Paperiaineiston minimointi, paperiarkistojen arkistolaitossiirrot  Resurssien hyödyntäminen yli organisaatio- ja aluerajojen
Yhtenäiset toimintatavat	Toiminnan ja palveluiden kuvaaminen  Uuden toimintatavan jalkauttaminen ja seuranta  Asianhallintajärjestelmän kehittäminen
Henkilöstön osaamisen ja hyvinvoinnin lisääminen	Itsetunnon nosto  Kouluttautumisen tukeminen  Osaamisen laajentaminen uusilla tehtäväkokonaisuuksilla tai esimerkiksi kirjaamalla uusia ydintehtäviä  Yksikön tavoitteen kirkastaminen  Monipaikkaisuuden ja uusien työvälineiden hyödyntämisen tukeminen  Vuorovaikutuksen lisääminen esimiehen ja alaisen, mutta myös kollegoiden kesken  Aktiivinen VMBaron tulosten seuraaminen ja hyödyntäminen

## 5.2 Tulosten pohdinta

KEHA-keskus on uusi virasto, jonka työntekijät ovat tehneet vastaavia tehtäviä aikaisemminkin, mutta toimintaympäristö on organisaatiomuutoksen yhteydessä muuttunut. Toimintatavat muuttuivat monipaikkaisiksi ja ohjausta keskitettiin, mutta toimintatapojen nähdään olevan muutoksessa edelleen. Siten on tärkeä kirkastaa tavoitetta ja kehittää jatkuvasti toimintaa. Tämän kehittämishankkeen tuloksena syntyneitä kehittämissuunnitelmaa sekä työpajan tuloksena syntyneitä kehittämissideoita voidaan hyödyntää KEHA-keskuksen asianhallinnan määrätietoisessa kehittämisessä.

Markides (2004, 7) toi esiin luotavan ilmapiirin, jossa kaikilla työntekijöillä on mahdollisuus osallistua toimintojen kehittämiseen ja siten vaikuttaa jopa strategiaan valintoihin. Nykytilassa KEHA-keskuksen asianhallinnan osalta saattaisi ainakin osin olla kuvatuunlainen vaikuttamisen mahdollisuus, kunhan se tehdään moniportaisen esimiesportaikon mukaisesti. Kuitenkin valtaosa työntekijöistä ovat aloittaneet virkauransa silloin, kun työntekijöiden oma-aloitteisuutta ja kehittämisotetta ei odotettu eikä aina arvostettu. Tämän osan saaminen toiminnankehittämiseen mukaan olisi ensi arvoisen tärkeää.

Kehittämistyötä on haastavaa tehdä, mikäli päämäärä ei ole selkeä. Erilaisissa kehittämissuunnitelmissa virastoissa on vaikeaa sitoutua muutokseen, koska ei nähdä laajempaa kokonaisuutta mihin esimerkiksi järjestelmäkehityksellä pyritään. Toisella tavalla katsottuna voisi todeta, että strategian selkiytymättömyys ja näkymättömyys aiheuttavat esimerkiksi projekteille suuria viestinnällisiä haasteita. Muutosvastarintaa vastaan on vaikea hajautetuissa organisaatorakenteissa taistella, kun organisaatio ei mene yhteistä päämäärää kohti.

Järjestelmäkehitystä ja muuttuneita toimintatapoja on helpompi perustella strategianmukaisuudella. Tällaisia strategiasta mahdollisesti esiin nostettavia teemoja voi olla digitalisaatio, sähköisyys tai esimerkiksi ympäristöystävällisyys. Strategian mukainen toiminta tuo läpinäkyvyyttä hallintoon ja saa oman työpanoksen näkyväksi organisaation tavoitteisiin pääsemisek-

si. Myös KEHA-keskuksella on tarve päättää tiettyjen hallinnollisten tehtävien keskittämisestä nykyisessä hajanaisessa verkostomaisesti toimivassa organisaatiossa. Koska selkänöja puuttuu, on päätöksenteko osoittautunut hitaaksi ja vaikeaksi. Tällaisia mahdollisesti keskitettäviä toimintoja ovat kirjaamotehtävien järjestäminen, paperiarkistojen hoito ja tietopalvelu.

Monet Asianhallinta ja virastopalvelut -yksikön kehittämistoimista vaativat jalkautumista ydintoimintojen keskuuteen ja yhteistyössä asiakasvirastojen kanssa esimerkiksi kehittämistoimien ja yhteistyön kohteiden löytämistä. Asianhallinta ja virastopalvelut -yksikön tulee ottaa aktiivinen rooli osallistujana ja keskustelijana eikä vain passiivisesti odottaa yhteydenottoja. Aktiivisuutta voi osoittaa kuka tahansa yksikön työntekijä, mutta erityisesti johtotiimiläisillä on tärkeä rooli.

Tavoite on kirkastettava, muuten toimintoa on vaikea tai mahdotonta kehittää kohti yhteistä päämäärää. Mitä KEHA-keskus haluaa olla esimerkiksi vuonna 2018? Todennäköisesti halutaan siirtyä yhä enenemässä määrin sähköisiin palveluihin, jonka eteen on tehtävä töitä. Asianhallinnan tulee olla keskustelu- ja kehittämiskumppani, jotta myös asianhallintatoiminnon kannalta kehitys menee suotuisaan suuntaan.

Odotettavissa oleva maakuntauudistus muuttaa jälleen toimintaympäristöä, mutta sen ei tulisi pysäyttää toiminnan kehittämistä ja eteenpäin katsomista. Vaikka kaikilta osin tulevaisuudesta ei tiedetä, tiedetään vaateet sähköistämisestä, automatiikasta ja prosessien sujuvoittamisesta. Kaikki dokumentaatio, mitä tässä vaiheessa voidaan tehdä, edistää tulossa olevassa organisaatiouudistuksessa tehtävien ja mahdollisten haasteiden läpinäkyväksi tekemistä.

Asianhallinta- ja virastopalvelut -yksikkö nähtiin KEHA-keskusta perustettaessa olevan kehittäjäkumppani. Kehittäjäkumppanuuden tulisi näkyä myös asianhallinnan tarjoamana lisäarvona asiakasvirastoille eikä pelkkänä lakisääteisten velvollisuuksien täyttäjänä. Kirjaamis- tai rekisteröintivelvollisuuksien ei tulisi olla vain lakisääteistä pakkoa, joilla voidaan turvata todistusvoimaisuus mahdollisen oikeudenkäynnin yhteydessä. Arkistoinnin

ei tulisi olla vain pakollista. Tiedonohjaussuunnitelman tulisi olla muuta kuin lakisääteinen pakko, joka toimii vain asianhallintajärjestelmää ohjaavana.

Mitä asiakasviraston ydintoiminnot voisivat saada asianhallinnalta lakisääteisen pakon lisäksi? Asianhallinta voisi tarjota ainakin parempaa toiminnan seuranta, parempaa uudelleenkäytettävyyttä, parempaa raportointia kumppaneille. Mitä muuta asianhallinta voisi olla, se tulee selvittää yhteistyössä asiakasvirastojen kanssa.

Myös asianhallintajärjestelmille tulee kehittämispaineita asiakastarpeista. Asianhallintajärjestelmät ovat asiakirjalähtöisiä eivätkä tue rakenteellista tietoa. Rekisteritieto on asiaan liittyvää perustietoa (esimerkiksi asian nimi, asiakkaan nimi, tehtäväluokka, määräpäivä) eikä rekisteritietoa voida juurikaan hyödyntää esimerkiksi ydintoimintojen raportoinnissa. Esimerkiksi ELY-keskuksissa käsitellään Suomen tieverkkoon liittyviä tehtäviä, jolloin tienumero on yksilöivä tieto – sitä ei kuitenkaan saada asianhallintajärjestelmän rekisteriin tallennettua kuin viitetietoihin, joissa on monesti paljon muutakin sisältöä.

Asianhallinnan kehittämistä tulee johtaa päämäärätietoisesti eteenpäin. Tässä KEHA-keskuksessa etenkin palvelujohtajalla on erittäin tärkeä rooli. Palvelujohtaja tarvitsee myös käytännön työn tekijöitä, ideoitsijoita ja esimerkiksi palvelukuvausten laatijoita, jotta kehittämistyö kantaa eteenpäin. Vaikka asiakasvirastot saataisiin osallistettua, ei se yksinään riitä. Vaikka järjestelmäkehitys saataisiin osallistettua, sekään ei yksinomaan riitä. Olisi hyvä päästä jatkuvan kehittämisen malliin, jossa ollaan vuorovaikutuksessa jatkuvasti asiakaskunnan ja palvelun näkökulmasta merkityksellisten tahojen kanssa.

### 5.3 Kehittämishankkeen arviointi

Kehittämistoimenpiteiden painotus muuttui merkittäväällä tavalla työpajasta johtotiimikäsittelyyn siirryttäessä, vaikka osa keskustelijoista olikin samoja. Asianhallinnan asiantuntijoiden työpajan perusteella löydämät kehittämistoimet kumpusivat käytännön asianhallinnan asiantuntijatyöstä, johtotiimityöskentelyssä painottuivat enemmän esimiestyön näkökulmat. Molemmat näkökulmat ovat arvokkaita toimintaa kehitettäessä eikä niitä tulisi nähdä toisiaan poissulkevinä.

Itse työpaja ja ideoiden jäsentäminen sujuivat ryhmässä hyvin. Ilmapiiri oli keskusteleva ja ideoiva. Aluehallinnossa, jossa kollegat eivät ole samalla paikkakunnalla ja näkevät toisiaan kasvotusten harvemmin, on mielestäni järkevää antaa keskustelulle tilaa – kunhan se pysyy asiassa – sillä monia pienempiä ja miksei suurempiäkin ajatuksia lähtee kytemään ja toisaalta ajankohtaiset kysymykset saavat vastauksia. Pelkästään opinnäytetyön näkökulmasta kelloitettu ja tiukasti aikataulussa pidetty työpaja olisi ollut tehokkaampi. Aluehallinnolle tyyppillisesti työpajapäivämekkin loppu määrittyi juna-aikataulujen mukaan eikä aikataulullisesti ollut mahdollisuus enää jatkaa, vaikka keskusteltavaa ja työstettävää olisi vielä riittänyt.

Työpajan onnistumiseen vaikuttavat monet tekijät. Ojasalo ym. (2014, 15, 162–163) on nostanut joitakin onnistumisen edellytyksiä esiin. Ryhmän koko saattaa vaikuttaa, sillä pienessä ryhmässä eivät aivoriihiöskentelyyn tottumattomat välttämättä osaa tai uskalla tuottaa uusia ideoita. Suuri ryhmä puolestaan mahdollistaa suuren joukon osallistamisen ja siten sitouttamisen kehittämistoimiin sekä myös vetäytymisen suuren ryhmän taakse. Työpajatyöskentelyn onnistumisessa myös ryhmän vetäjän rooli on tärkeä. Hän vastaa työpajan onnistuneesta läpiviennistä luoden kannustavaa ja innostavaa ilmapiiriä, mahdollistaen kaikkien tasapuolisen osallistumisen ja pitäen kiinni tavoitteista ja aikatauluista. (Ojasalo ym. 2014, 159, 162–163.) Ilmapiiri työpajassa pysyi koko päivän sellaisena, että kaikilla oli mahdollisuus mielipiteisiin ja jokainen osallistui tasavertaisesti.

Asiakasvirastojen näkökulma jäi kehittämishankkeessa vaillinaiseksi. Kyselyyn ei saatu vastauksia kuin yhdeltä henkilöltä ja tämä vastaus kosketti tiedonhallintaa ja tietojohdantamista yleisellä tasolla eikä tuonut ydintehtäviä suoritettavien yksiköiden tarvetta esille. (Mutanen 2015.) Voidaankin todeta, että riski sekä vastausprosentista että kyselyn sisällön ymmärtämättömyydestä toteutui. Kehittämistyön aloitus kyselyllä epäonnistui eikä asiakasnäkökulmaa saatu esiin. Asianhallinta ei voi enää jatkossa olla itsenäinen linnake toteuttaen asianhallinnalle annettuja lakisääteisiä velvoitteita. Asiakasnäkökulman esille saamiseksi tuleekin esimerkiksi haastatteluin ja kehittämistoimiin osallistuen olla vuorovaikutuksessa asiakasvirastojen kanssa. Pahimmillaan KEHA-keskuksen Asianhallinta ja virastopalvelut – yksikössä arvaillaan asiakastarvetta ja asiakasvirastot tekevät tuplatyön esimerkiksi seurantatiedot tuottaakseen.

Kehittämissuunnitelma itsessään ei liene suoraan toisille organisaatioille siirrettävissä, mutta sekä kehittämissuunnitelmasta että työpajan tuloksena syntyneestä kehittämisideoiden ryhmittelystä myös muut organisaatiot voivat saada ajatuksia oman toimintansa kehittämiseen. Lähimpänä kehittämissuunnitelman ja kehittämisideoiden mahdollisena hyödyntäjänä ovat aluehallintovirastot ja siellä erityisesti HAKE, joka on aluehallintovirastojen vastaava toimija kuin KEHA-keskus ELY-keskusten ja TE-toimistojen toimintaympäristössä. Aluehallintovirastoilla on samankaltainen pirstaloitunut ohjaus ja käytössä sama asianhallintajärjestelmä, jolloin haasteet lienevät osittain samoja.

Lopputuloksena syntynyttä kehittämissuunnitelmaa voi hyödyntää myös muun KEHA-keskuksen kehittämisen yhteydessä. Samoin voidaan arvioida, löytyykö vastaavanlaisia kehittämiskohteita muidenkin KEHA-keskuksen yksikköjen toiminnassa.

#### 5.4 Jatkokehittämisehdotukset

Asianhallinnan kehittämistoimet tulee saada käyntiin KEHA-keskuksessa. Kehittämistoimet korostuvat tulevaa maakuntauudistusta silmällä pitäen ja nostaa KEHA-keskuksen asianhallintapalvelujen siirtovalmiutta uuteen tai uusiin organisaatioihin. Sekä työpajassa esiin tulleet kehittämissideat että kehittämissuunnitelman näkökulmat ovat arvokasta tietoa kehittämistoimia suunniteltaessa.

Kehittämisestä tulee saada osa Asianhallinta ja virastopalvelut –yksikön vuosikellomaista toimintaa. Kehittämiskohteetkin vaativat päivitystä uusien teemojen noustessa esiin. Suhde asiakasviraston ja palvelutuottajan välillä on monin tavoin samanlainen kuin yksityisen yrityksen ja tilaajaorganisaation välillä, mutta julkishallinnon organisaatiot tuovat myös esimerkiksi rahoituksen tai toimivallan osalta erityispiirteitä kehittämiseen.

Kehittämissuunnitelmaa vasten on mahdollisuus edelleen asettaa toiminnalle mittareita KEHA-keskukselle. Esimerkiksi toiminnan taloudellisuutta voidaan mitata arkistotilavuokrien määrällä ja sähköisyyden ollessa osa taloudellisuutta myös sähköisyysastetta asioiden vireilletulossa voidaan mitata. Sähköinen toiminta pitäisi edelleen näkyä skannauspalveluiden määrässä ja hinnassa. Henkilöstön osaamiseen ja hyvinvointiin on vakiintunut valtionhallinnossa VMBaro, jonka tuloksia voidaan hyödyntää.

KEHA-keskusta laajemmin ajateltuna on aika kehittää asianhallinnan tieto- ja nykyistä enemmän rakenteelliseen muotoon. Tällöin asiakirjallisen tiedon hyödyntäminen, haut, tietojen yhdistäminen tai vaikka tietojen louhinta mahdollistuu entistä paremmin. Myös automaatioastetta kirjaamotoiminnassa tulee nostaa. Sähköisen asiointin lisääminen on yksi mahdollisuus automaatioasteen nostamiseen vireilletuloon liittyvien tietojen ollessa jo sähköisessä muodossa, mutta myös skannauksen yhteydessä tehtävää optista lukua voitaneen hyödyntää paljon nykyistä enemmän asianhallinnassa.



## LÄHTEET

Anttila, J. 2016. Dokumenttienhallinnan järjestelmien vertailu. 31.8.2016. Talentum Events. Koulutusmateriaali.

Arkistolaitos 2008. Sähköisten asiakirjallisten tietojen käsittely, hallinta ja säilyttäminen. Määräys 19.12.2008. AL 9815/07.01.01.00/2008. Saatavissa: [http://www.arkisto.fi/uploads/normit/valtionhallinto/maarayksetjaohjeet/normiteksti\\_suomi.pdf](http://www.arkisto.fi/uploads/normit/valtionhallinto/maarayksetjaohjeet/normiteksti_suomi.pdf)

Arkistolaki 1994/831. Saatavissa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1994/19940831>

Asetus arkistolaitoksesta 1994/832. Saatavissa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1994/19940832>

David, R., Ngulube, P., Dube, A. 2013. A cost-benefit analysis of document management strategies used at a financial institution in Zimbabwe: A case study. SA Journal of Information Management 15/2. 1–10. Saatavissa: <http://sajim.co.za/index.php/SAJIM/article/view/540>

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten strategia-asiakirja vuosille 2012-2015. 2010. Työ- ja elinkeinoministeriö. Helsinki: Edita Publishing.

ELY-keskus 2015. Asiakas keskiöön – ympäristöhallinnon uudet toimintamalliryhmät aloittivat työnsä. Taimi-intra. Viitattu 6.11.2015 Saatavissa: <https://taimi.sharepoint.com/ajankohtaista/Lists/Viestit/Post.aspx?List=595b464c%2D796d%2D43dc%2D8a11%2Df6c9c632b704&ID=1142&Web=38cb686e%2D8a44%2D4953%2D8dce%2Dc5f19f06d6c9>

Hallintolaki 2003/434. Saatavissa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030434>

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi HE 197/2014. Saatavissa <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2014/20140197>

Heinonen, J., Hytti, U., Kautonen, T. & Bögenhold, D. 2011. Porkkanaa, ei keppiä! Tyytyväisyys pitää työelämässä. Teoksessa: Pietikäinen, P. (toim.). Työstä, jouta ja jaksaa : työn ja hyvinvoinnin tulevaisuus. Helsinki: Gaudeamus, 133–140.

Henkilötietolaki 1999/523. Saatavissa:

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990523>

Henttonen, P. & Kettunen, K. 2011. Functional classification of records and organisational structure. Emerald. Records Management Journal 21/2, 86–103.

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2009. Tutki ja kirjoita. 15. uudistettu painos. Helsinki: Tammi.

Husa, J., & Pohjolainen, T. 2009. Julkisen vallan oikeudelliset perusteet: Johdatus julkisoikeuteen. 3 painos. Hämeenlinna: Talentum.

JHS 152. 2012. Prosessien kuvaaminen. Versio 5.10.2012. Saatavissa:

<http://docs.jhs-suositukset.fi/jhs-suositukset/JHS152/JHS152.pdf>

JHS 179 ICT-palvelujen kehittäminen: Kokonaisarkkitehtuurin kehittäminen. Versio 1.1 5.10.2012. Saatavissa <http://docs.jhs-suositukset.fi/jhs-suositukset/JHS179/JHS179.pdf>

Jones, S. 2012. eGovernment Document Management System: A case analysis of risk and reward. International Journal of Information Management 32/4, 396–400. Saatavissa:

<http://dx.doi.org.aineistot.lamk.fi/10.1016/j.ijinfomgt.2012.04.002>

Kananen, J. 2009. Toimintatutkimus yritysten kehittämisessä. Jyväskylän ammattikorkeakoulun julkaisuja. Jyväskylä: Jyväskylän ammattikorkeakoulu.

Kangas, S. 2015. Asianhallinnan palvelut toimintaa tukemassa [sähköpositiivisesti]. Vastaanottaja ELY Vastuualueen johtajat- & ELY KEHA Johto – jakeluyhymät. Lähetetty 24.4.2015.

Kansallisarkisto 2016. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskukset) ja TE-toimistojen USPA-asiankäsittelyjärjestelmään sisältyvien asiakirjatietojen pysyvä säilytys ja säilytysmuoto.

AL/11007/07.01.01.03.02/2015. 29.6.2016. Saatavissa:

[http://www.arkisto.fi/uploads/normit/valtionhallinto/seulontapaatokset/Elink-eino-,%20liikenne-%20ja%20ymp%C3%A4rist%C3%B6keskusten%20\(ELY-keskukset\)%20ja%20TE-toimistojen%20USPA-asiank%C3%A4sittely%C3%A4rjestelm%C3%A4n%20sis%C3%A4ltyvien%20asiakirjatietojen%20pysyv%C3%A4%20s%C3%A4ilytys%20ja%20s%C3%A4ilytysmuoto.pdf](http://www.arkisto.fi/uploads/normit/valtionhallinto/seulontapaatokset/Elink-eino-,%20liikenne-%20ja%20ymp%C3%A4rist%C3%B6keskusten%20(ELY-keskukset)%20ja%20TE-toimistojen%20USPA-asiank%C3%A4sittely%C3%A4rjestelm%C3%A4n%20sis%C3%A4ltyvien%20asiakirjatietojen%20pysyv%C3%A4%20s%C3%A4ilytys%20ja%20s%C3%A4ilytysmuoto.pdf)

KEHA-hanke yleishallinnon asiantuntijatiimi 2014. Loppuraportti.

KEHA-keskus 2014. ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus. PowerPoint-esitys.

KEHA-keskus 2016a. KEHA-keskus. PowerPoint-esitys.

KEHA-keskus 2016b. Ohjausmalli. KEHA-keskuksen www-sivut. Viitattu 1.6.2016. Saatavissa: <http://www.keha-keskus.fi/toimintamme/ohjausmalli/>

KEHA-keskus 2016c. Toimintamme. KEHA-keskuksen www-sivut. Viitattu 19.10.2016. Saatavissa <http://www.keha-keskus.fi/toimintamme/>

Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain muuttamisesta 1131/2014. Saatavissa:

<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2014/20141131>

Laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta 2011/634. Saatavissa:

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20110634>

Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta 1999/621. Saatavissa:

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990621>

Lybeck, J. et al. 2006. Arkistot yhteiskunnan toimiva muisti: asiakirjahallinnon ja arkistotoimen oppikirja. Helsinki: Arkistolaitos. Saatavissa: [http://www.arkisto.fi/uploads/Palvelut/Julkaisut/asiakirjahallinnon\\_oppikirja.pdf](http://www.arkisto.fi/uploads/Palvelut/Julkaisut/asiakirjahallinnon_oppikirja.pdf)

Markides, C. 2004. What is strategy and how do you know if you have one? London, United Kingdom, London:Blackwell Publishing Ltd. Business Strategy Review 15/2, 5–12. Saatavissa: <http://search.proquest.com.aineistot.lamk.fi/docview/219626423?accountid=16407>

Martinsuo, M. & Blomqvist, M. 2010. Prosessien mallintaminen osana toiminnan kehittämistä. Tampereen teknillinen yliopisto. Teknis-taloudellinen tiedekunta. Opetusmoniste. Painos 2. Tampere. Saatavissa: [https://tutcris.tut.fi/portal/fi/publications/prosessien-mallintaminen-osana-toiminnan-kehittamista\(0fcee334-b120-4b28-9433-c996a0d24657\).html](https://tutcris.tut.fi/portal/fi/publications/prosessien-mallintaminen-osana-toiminnan-kehittamista(0fcee334-b120-4b28-9433-c996a0d24657).html)

Mintzberg, H. 1989. Mintzberg on management : inside our strange world of organizations. New York: Free Press.

Mintzberg, H. 1979. The structuring of organizations : a synthesis of the research. The theory of management policy series. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.

Mutanen, J. 2015. VS: Asianhallinnan palvelut toimintaa tukemassa [sähköpostiviesti]. Vastaanottaja Kangas, S. Lähetetty 27.4.2015.

Mäenpää, O. 2016. Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 5. painos. Evolutio legis. Helsinki: Edita.

Oikarinen, A.-J. 2015. VS: KEHAN strategia [sähköpostiviesti]. Vastaanottaja Kangas, S. Lähetetty 13.2.2015.

Ojasalo, K., Moilanen, T. & Ritalahti, J. 2014. Kehittämistyön menetelmät : uudenlaista osaamista liiketoimintaan. Helsinki: Sanoma Pro.

Opetus- ja kulttuuriministeriö 2015. Arkistolain jatkotyöryhmän muistio. Ehdotus laiksi tiedonhallinnasta ja tietojen käsittelystä julkishallinnossa. Viitattu 31.8.2016. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2015:12. Korkeakoulu- ja tiedepolitiikan osasto. Saatavissa: <http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2015/liitteet/tr12.pdf?lang=fi>

Porter, M. 1996. What is strategy? Harvard Business Review, 74(6), p. 61. Saatavissa: <https://hbr.org/1996/11/what-is-strategy>

Räikkönen T, 2007. Työn tulevaisuus yhteiskunnallisessa muutoksessa : kirjallisuuskatsaus. Työterveyslaitos. Helsinki: Työterveyslaitos.

Simonaho, U. 2016. Toimintakertomus 2015 henkilöstötunnusluvut lopulliset.xls [sähköpostiviesti]. Vastaanottaja Kangas, S. Lähetetty 14.10.2016.

Siren, E. 2016. KEHA-keskuksen Pohjoisen alueen kirjaamoiden työprosessien kehittäminen. Kajaanin ammattikorkeakoulu. Esimies- ja turvallisuusstyö.

Suomen perustuslaki 1999/731. Saatavissa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>

Valo, J. 2016. Sähköinen arkistointi & asianhallinta. KaPA ja PTV. Hyvinkään kaupunki. PowerPoint-esitys.

Valtiovarainministeriö 2016. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten perusorganisaatio. Valtiovarainministeriön www-sivut. Viitattu 2.6.2016. Saatavissa: <http://vm.fi/aluehallinto>

Valtonen, M.R., Roos, C.-M., Palonen, O., Toivonen, R. & Järn, S. (toim.) 2009. Vuodesta sataan : sähköisten asiakirjojen hallinta ja säilyttäminen. Liikearkistoyhdistys ry:n julkaisu. Helsinki: Liikearkistoyhdistys.

VMBaro 2016. VMBaro. Valtion työtyytyväisyyden tutkimusjärjestelmä. VMBaron www-sivu. Viitattu 7.11.2016. Saatavissa: <http://www.vmbaro.fi/>

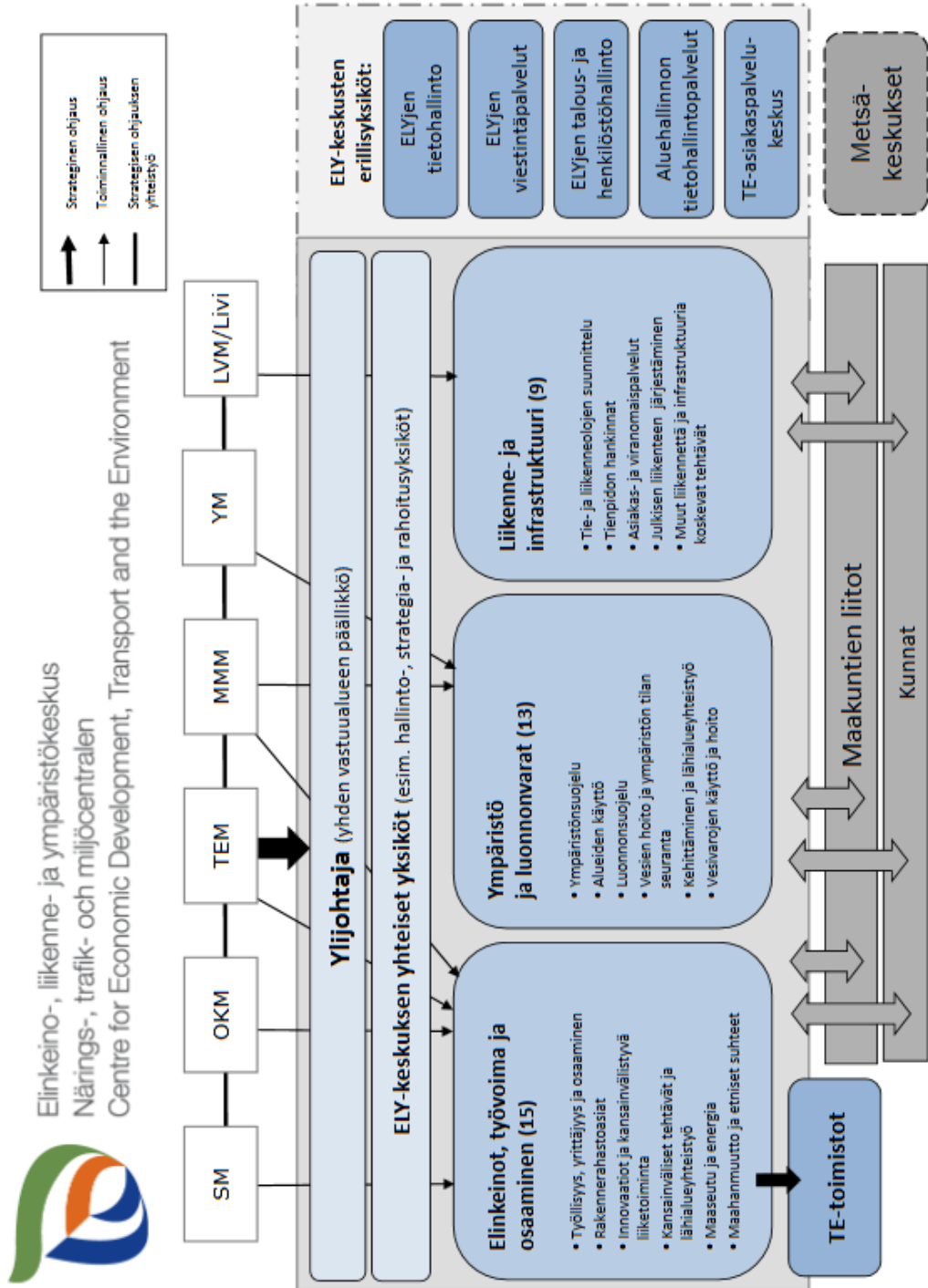
Voutilainen, T. 2006. Hyvä sähköinen hallinto. Edilex academica. Helsinki: Edita.

Voutilainen, T. 2016. Tiedonhallinta kehittyy uudistusten mukana. HAUS. Saatavissa:  
<http://www.haus.fi/Ajankohtaista/Uutiset/tabid/600/ArticleID/142/Professori-Tomi-Voutilainen-Tiedonhallinta-kehittyy-uudistusten-mukana.aspx>

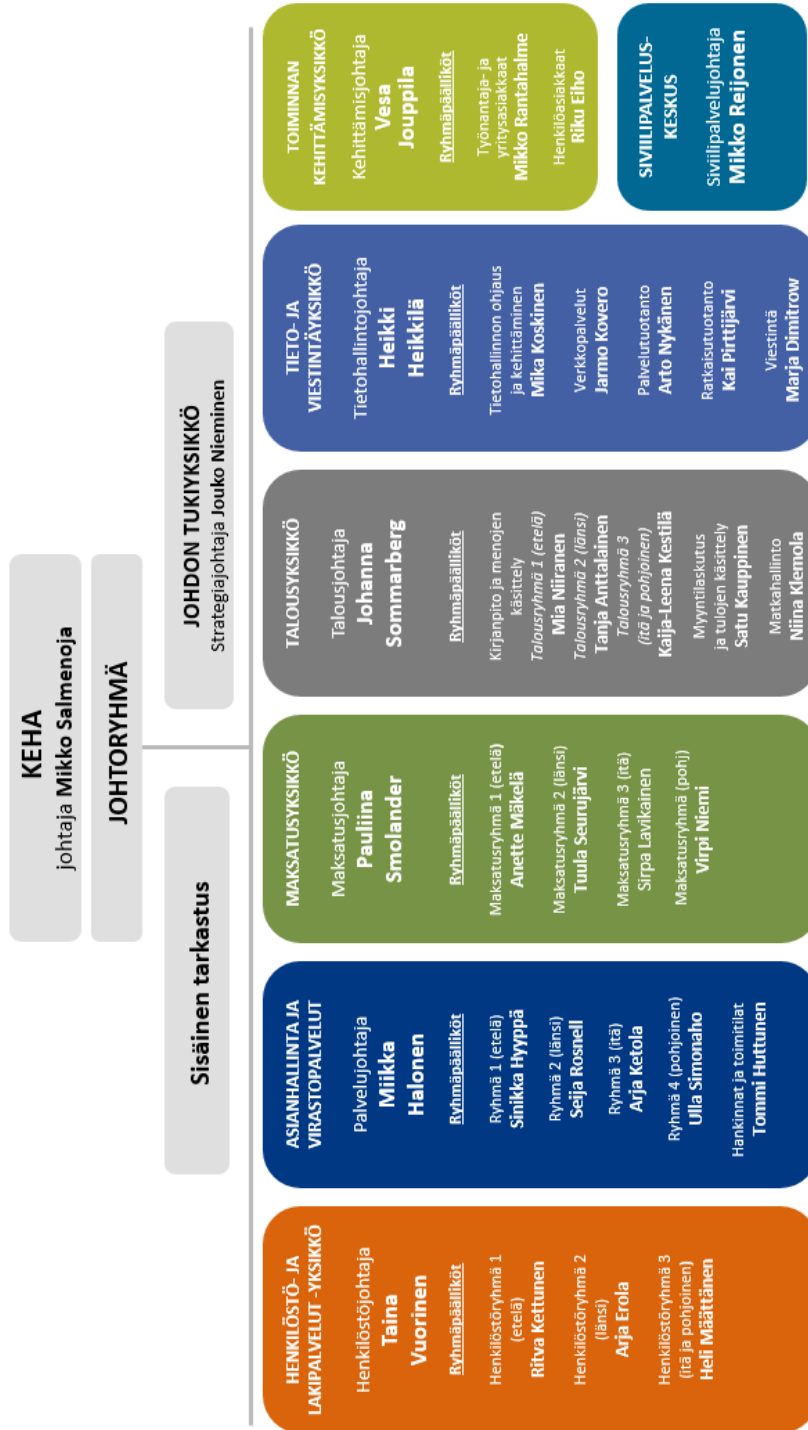
Vuori, J. 2011. Valinnat ja voimavarat – kuinka selvitä työuran muutoksista. Teoksessa: Pietikäinen, P. (toim.). Työstä, jouta ja jaksaa : työn ja hyvinvoinnin tulevaisuus. Helsinki: Gaudeamus, 121–132.

Väätänen, U. 2011. Oikein ja joutuisasti: Joutuisuus hyvän hallinnon ja oikeusturvan takeena hallintotoiminnassa. Helsinki: CC Lakimiesliiton kustannus.

LIITE 1. ELY-KESKUKSEN OHJAUSSUHTEET (Valtiovarainministeriö 2016)



## LIITE 2. KEHA-KESKUKSEN ORGANISAATIO (KEHA-keskus 2016a)

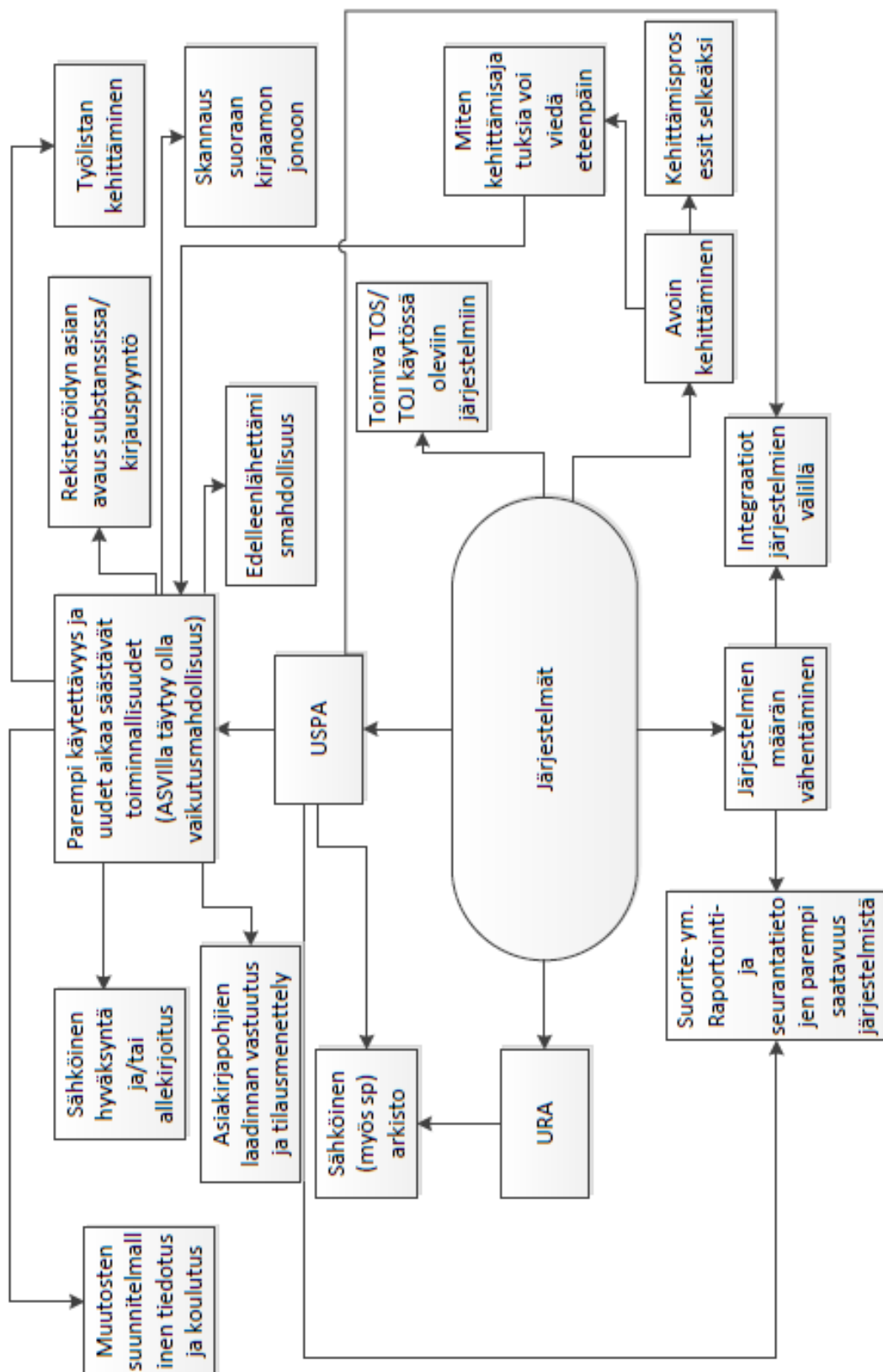




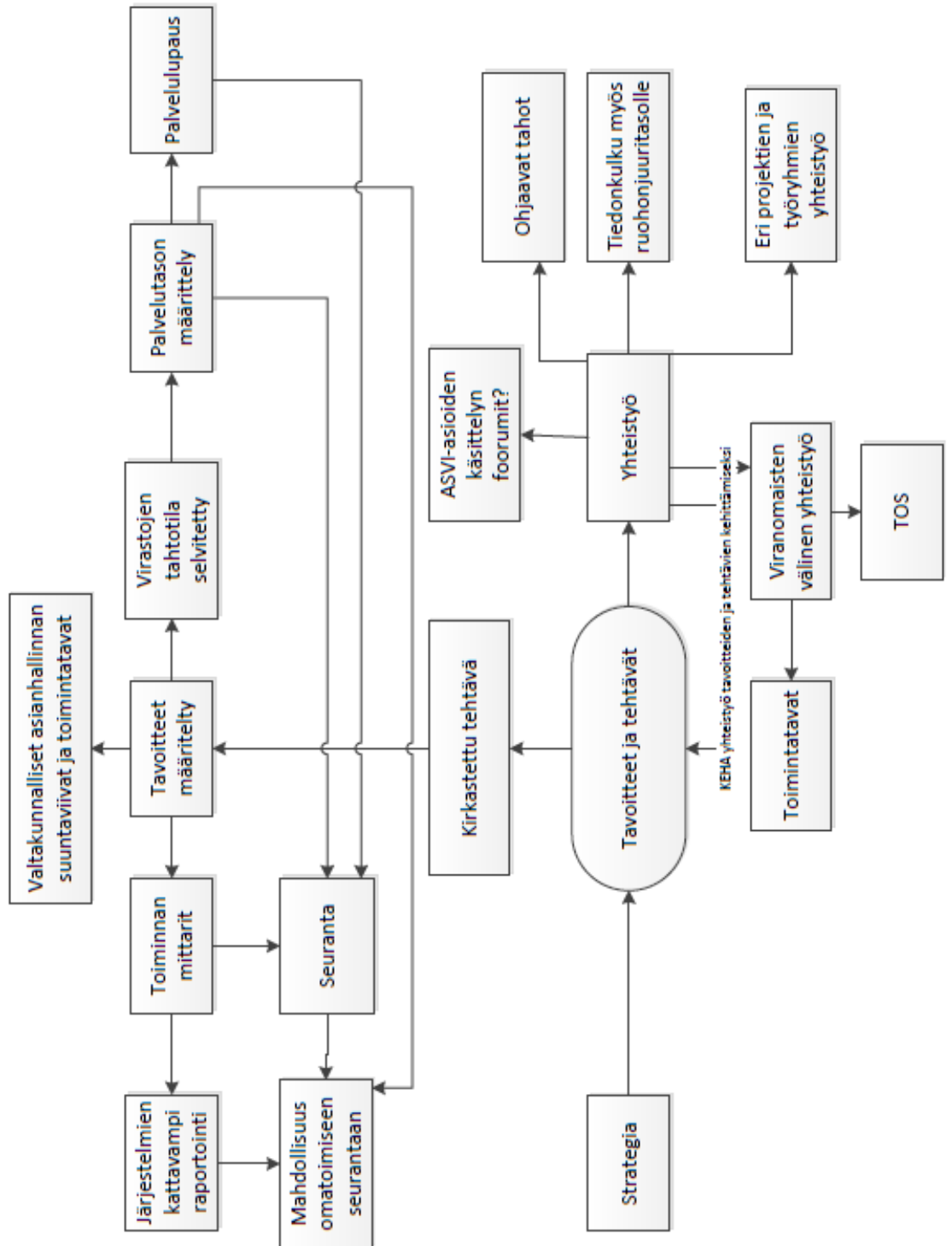
LIITE 3. KEHA-KESKUKSEN ALUEJAKO (KEHA-keskus 2016a)



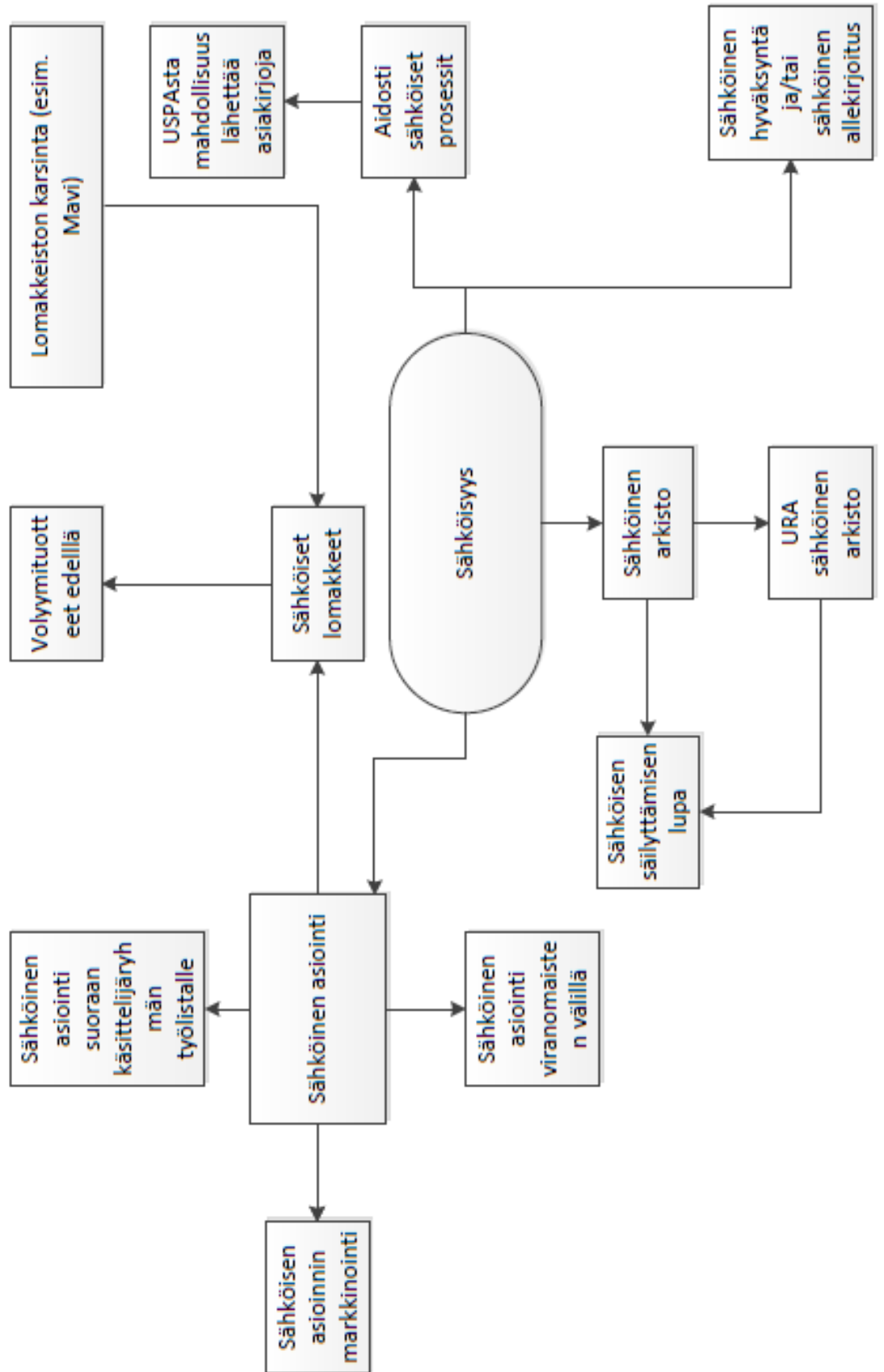
LIITE 4. TYÖPAJAN TULOKSET RYHMITELTYNÄ: JÄRJESTELMÄT



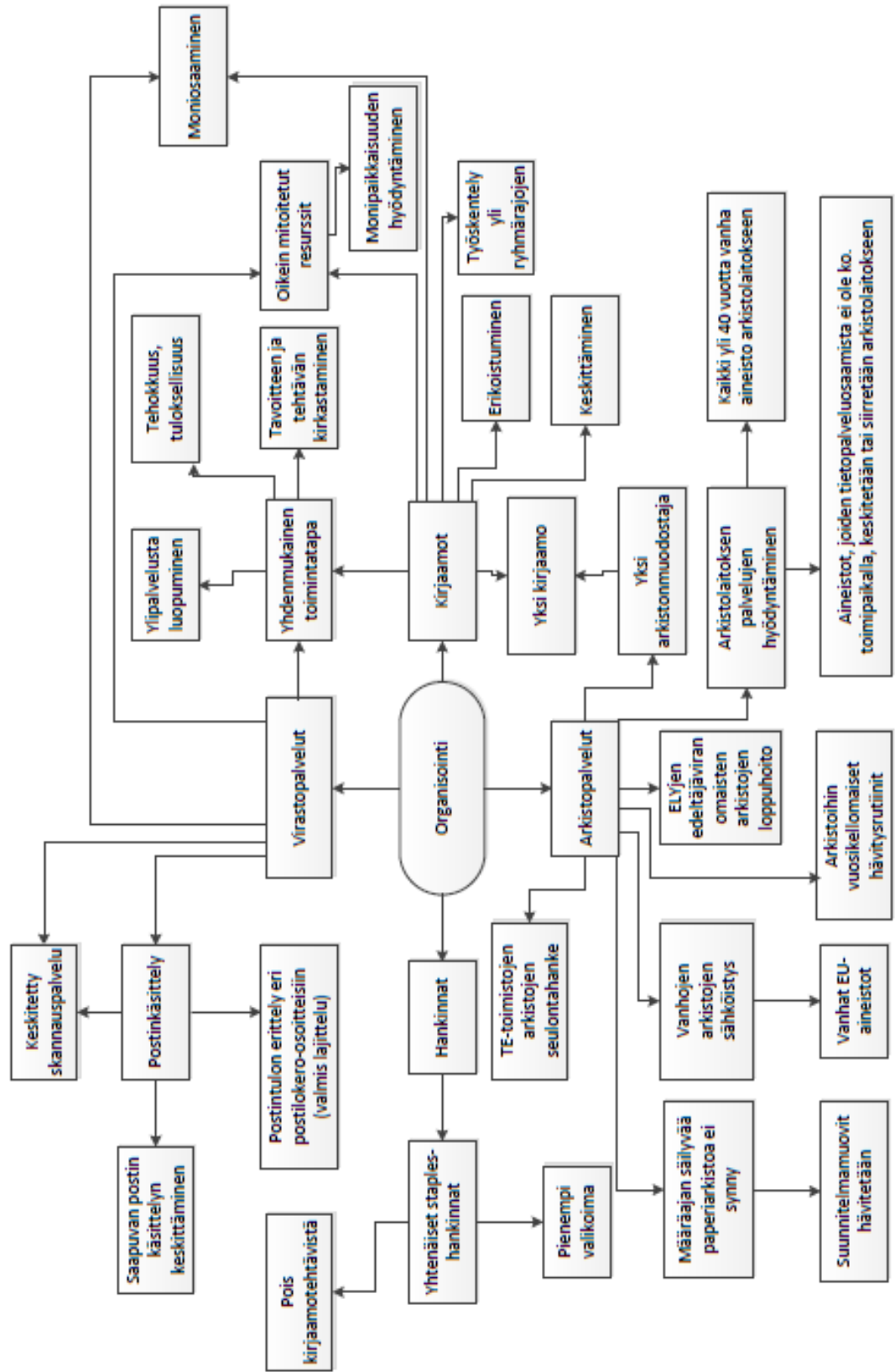
LIITE 5. TYÖPAJAN TULOKSET RYHMITELTYNÄ: TAVOITTEET JA TEHTÄVÄT



LIITE 6. TYÖPAJAN TULOKSET RYHMITELTYNÄ: SÄHKÖISYYS



# LIITE 7. TYÖPAJAN TULOKSET RYHMITELTYNÄ: ORGANISOINTI



## LIITE 8. ESIMERKKI KEHITTÄMISTARPEEN KONKRETISOINNISTA: ASIAN AVAAMINEN

