

Piritta Sokura

**Kansallisen tukiohjelman toimeenpanoprosessin  
kehittäminen julkishallinnossa**

Opinnäytetyö

Syksy 2014

Liiketalouden yksikkö

Yrittäjyyden ja liiketoimintaosaamisen koulutusohjelma

Ylempi AMK-tutkinto



SEINÄJOEN AMMATTIKORKEAKOULU

## Opinnäytetyön tiivistelmä

Koulutusyksikkö: Liiketalouden yksikkö

Koulutusohjelma: Yrittäjyyden ja liiketoimintaosaamisen koulutusohjelma

Suuntautumisvaihtoehto: Asiakaslähtöinen liiketoiminta

Tekijä: Piritta Sokura

Työn nimi: Kansallisen tukiohjelman toimeenpanoprosessin kehittäminen julkishallinnossa

Ohjaaja: Sanna Joensuu

Vuosi: 2014

Sivumäärä: 82

Liitteiden lukumäärä: 1

---

Tässä opinnäytetyössä kehitetään kansallisen tukiohjelman toimeenpanoprosessi julkishallinnolle. Työ sai alkunsa, kun vanha ohjelmakausi päättyi ja uusi ohjelmakausi 2014 - 2020 toi mukanaan uudet EU-säädökset ja kansallisen lainsäädännön uudistamisen. Tästä johtuen Maa- ja metsätalousministeriö päätti yhdistää kaksi kansallista kehittämisohjelmaa yhdeksi ohjelmaksi, jonka toimeenpano siirtyi Maaseutuviraston tehtäväksi. Uusien EU-säädösten tullessa voimaan, valtioneuvosto antoi tarkemmat kansalliset säädökset.

Teoreettisena viitekehyksenä on prosessien kehittäminen ja prosessijohtaminen. Tutkimuksen empiirisen aineiston kerääminen toteutettiin teemahaastatteluilla. Apuna käytettiin myös omia kokemuksia hankkeiden hallinnoinnista.

Haastateltaviksi valittiin 9 hanketoteuttajaa kummankin ohjelman eri painopistealueilta. Osalla hanketoteuttajista oli kokemusta molemmista ohjelmista. Haastatteluiden tuloksena saatiin paljon aineistoa toimeenpanoprosessin kehittämiseksi. Kun tähän yhdistettiin säädöspohja sekä omat kokemukset, saatiin aikaan niin sanottu ihanteellinen tukijärjestelmän toimeenpanoprosessi, joka toimitettiin ehdotuksena Maa- ja metsätalousministeriölle.

Tässä opinnäytetyössä laadittu toimeenpanoprosessiehdotus toteutui osittain. Turhaa byrokratiaa oli tarkoitus karsia. Paljon hyviä ideoita meni läpi, osa muotoutui prosessin myötä vieläkin paremmaksi ja osa meni kenties huonompaan suuntaan. Hankemaailma vaatii jatkuvaa kehittämistä. Ihanteellisen tukiohjelman luominen on mahdottomuus, mutta jatkuvalla parantamisella siitä ajan mittaan voidaan saada erittäin hyvä ja sellainen, joka tyydyttää sekä hankehallintoa että hanketoteuttajia.

Avainsanat: prosessit, prosessien kehittäminen, prosessien johtaminen, tukiohjelma, toimeenpano

SEINÄJOKI UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

## **Thesis abstract**

Faculty: Business School

Degree programme: Master of Business Administration, Entrepreneurship and Business Competition

Specialisation: Customer Oriented Business

Author: Piritta Sokura

Title of thesis: Developing an implementation of national support program for public sector

Supervisor: Sanna Joensuu

Year: 2014

Number of pages: 82

Number of appendices: 1

---

In this thesis an implementation of a national support program in the public sector is developed. The work got started when the previous programming period ended and a new one from 2014 to 2020 started bringing new EU regulations and the renewal of national legislation. Due to this the Ministry of Agriculture and Forestry decided to combine two national support programs into one which implementation then became the responsibility of the Agency for Rural Affairs. As the new EU regulations come into force, the Council of State imposed more specific national legislation.

The process development and process management is used as a theoretical framework for this thesis. The empirical sources of this thesis are from interviews conducted, and own experience of managing process was also used as help.

9 project developers from both fields with different focuses were chosen as interviewees. Some project developers had experience of both fields. A lot of information for the development of the implementation was able to be collected from the interviews. When this was combined with the legislative base and own experiences, a so-called ideal implementation of a support program that was given to the Ministry of Agriculture and Forestry as a proposition.

The process implementation proposition designed in this thesis came true partly. The goal was to minimize the unnecessary bureaucracy. Many good ideas went through, some formulated to be even better, some perhaps worse. The world of processes needs constant development. Creating an ideal support program is impossible, but with continuous development it can be made to be very good, and the kind that will please both the process management and the process developers.

Keywords: processes, process development, process management, support program, implementation

## SISÄLTÖ

OPINNÄYTETYÖN TIIVISTELMÄ .....	2
THESIS ABSTRACT .....	3
SISÄLTÖ .....	4
1 JOHDANTO .....	6
1.1 Toimeksiantajan kuvaus.....	8
1.2 Tutkimuksen taustaa .....	10
1.2.1 Elintarvikeketjun kehittäminen.....	11
1.2.2 Maataloustuotteiden markkinoinnin ja tuotannon kehittäminen.....	13
PROSESSIN KEHITTÄMINEN JULKISHALLINNOSSA .....	14
1.3 Prosessin käsitteet ja osat, prosessiajattelu ja prosessin hyödyt .....	14
1.4 Julkinen johtaminen ja prosessin johtaminen .....	19
1.5 Nykytilan analyysivaihe ja muutostarpeet .....	22
1.6 Prosessien tunnistaminen .....	25
1.7 Prosessien määrittely ja kuvaaminen.....	28
1.8 Prosessien suorituskyvyn mittaaminen, seuranta ja tuloksellisuus .....	32
1.9 Prosessien arviointi ja jatkuva parantaminen .....	36
2 CASE: KANSALLISEN TUKIOHJELMAN	
TOIMEENPANOPROSESSIN KEHITTÄMINEN.....	39
2.1 Tavoitetila.....	39
2.2 Nykytilan kuvaus Maaseutuvirastossa .....	39
2.3 Tutkimuksen aihe ja toteutus .....	42
2.3.1 Tutkimusongelma, tutkimuksen tarkoitus ja haastattelurungon rakentaminen .....	43
2.3.2 Tutkimusmenetelmät, aineiston hankinta ja analysointi .....	44
2.4 Haastattelun toteutus ja tulokset .....	46
2.4.1 Toimivat ja helpot asiat .....	47
2.4.2 Vaikeat asiat ja kehitystarpeet .....	48
2.4.3 Maksuprosentit ja omarahoitusosuuden vaikutus hanketoiminnalle	52

2.4.4	Rahoituksen merkitys yhdistyksen toiminnalle .....	54
2.4.5	Ihanteellinen rahoitusjärjestelmä.....	55
2.4.6	Oman toimintakentän tulevaisuus ja sen kehittyminen .....	56
2.4.7	Muut rahoitusjärjestelmät ja päällekkäisyydet .....	58
2.4.8	Muuta huomioitavaa.....	59
2.5	Yhteenveto.....	61
<b>3</b>	<b>KANSALLISEN TUKIOHJELMAN MALLINTAMINEN .....</b>	<b>64</b>
3.1	Painopistealueet.....	64
3.2	Ohjelmakoordinaattori .....	65
3.3	Hakuaika ja hakija .....	66
3.4	Hanke-ehdotusten käsittely .....	67
3.5	Maksatus, raportointi ja omarahoitusosuus .....	67
3.6	Hankkeen valvonta ja ohjausryhmä .....	70
3.7	Muita tuen maksamiseen liittyviä asioita .....	70
3.8	Ohjelman prosessikartta, prosessikaavio ja mittaaminen.....	71
	<b>JOHTOPÄÄTÖKSET .....</b>	<b>77</b>

## 1 JOHDANTO

Julkishallinnon organisaatiot joutuvat nykyään ja tulevina vuosina mukautumaan ulkoiseen uudistuspaineeseen. Toimintaympäristö muuttuu, palvelujen käyttäjien vaatimukset kasvavat ja johtamistyö tulee vaativammaksi, monisäikeisemmäksi ja vuorovaikutuksellisemmaksi. (Virtanen & Wennberg 2005, 146). Julkisilla organisaatioilla on miltei poikkeuksetta hyvin monia sidosryhmiä ja yhteistyökumppaneita, joiden odotuksia ja tarpeita niiden tulee ottaa huomioon. Julkisessa organisaatiossa on aina kyse poliittisesta johtamisesta ja virkamiesten toteuttamasta johtamisesta. (Virtanen & Stenvall 2010, 38.)

Julkinen ja yksityinen sektori ovat lähentyneet toisiaan, mutta julkisen sektorin toiminnassa korostuu aina yhteiskunnallinen vastuu. Julkisen palvelutuotannon pää tarkoitus on turvata kansalaisille mahdollisuudet kaikille kuuluviin peruspalveluihin. Tämä asettaa asiakkuuden ja palvelun käsitteille omia reunaehtojaan, sillä julkisen sektorin tavoitteena ei ole taloudellisen voiton tavoittelu. (Kuntaliitto 2001, 5.)

Euroopan komissio, Eurooppa-neuvosto ja Euroopan parlamentti pääsivät kesäkuussa 2013 sopuun Suomen maa- ja elintarviketalouden toimintaedellytyksiin vaikuttavasta yhteisestä maatalouspolitiikasta, sen suunnasta ja sisällöstä vuoteen 2020. Yhteiseen maatalouspolitiikkaan perustuva uusi EU-ohjelmakausi käynnistyy vuonna 2015. Se vaikuttaa myös kansallisen lainsäädännön uusimiseen, sillä osa nykyisistä tuista ja lainsäädännöstä vanhenee. Uudistuksen suurin pettymys oli byrokratian lisääntyminen, jota jäsenmaat yrittivät saada läpi. Uudistuksen viivästyminen puolestaan johti siihen, että vuosi 2014 on siirtymävuosi vanhan ja uuden politiikan välillä.

Maaseutuvirastossa lainsäädännön uudistus koskee muun muassa Kansallisen menekinedistämisen ohjelmaa, joka päättyi nykyisessä muodossaan 31.12.2013. Uusi ohjelmakausi tuo tullessaan muutoksia, jolloin Kansallinen menekinedistämi-

nen ja Elintarvikeketjun kehittäminen yhdistyvät yhdeksi ohjelmaksi, jota säätelee yksi valtioneuvoston asetus.

Maa- ja metsätalousministeriön momentilta 30.20.46 (markkinoinnin ja tuotannon kehittäminen eli kansallinen menekinedistäminen eli kame) voidaan myöntää avustusta laajoihin valtakunnallisiin maataloustuotteiden markkinoinnin ja tuotannon kehittämishankkeisiin, joissa painottuu tietämys laadukkaista maataloustuotteista, ruokakulttuuri tai terveelliset ruokailutottumukset sekä näihin kokonaisuuksiin liittyvä tiedonvälitys. (Maa- ja metsätalousministeriö, Maatalousosasto, Asettamispäätös MMM035:00/2010, 7.7.2010).

Momentilta 30.20.47 (elintarvikeketjun kehittäminen) voidaan avustaa hankkeita, jotka parantavat elintarviketalouden kilpailukykyä, vahvistavat elintarviketalouden yhteiskuntavastuullisuutta ja parantavat kuluttajien tietoisuutta elintarviketalouden toiminnasta (Maa- ja metsätalousministeriö, Maatalousosasto, Asettamispäätös MMM035:00/2010, 7.7.2010).

Syksyllä 2013 ei järjestetty vuotta 2014 koskevaa hankehakua kummassakaan ohjelmassa tulevista muutoksista johtuen. Kun EU-säädökset ovat voimassa, voi valtioneuvosto antaa asiasta tarkemmat kansalliset säädökset. Tämän jälkeen Maaseutuvirasto eli Mavi toimeenpanee ohjelman.

Tämän opinnäytetyön tarkoituksena on tutkia, miten edellä mainittujen tukimuotojen toimeenpanossa on aiemmin onnistuttu sekä hanketoteuttajan että rahoittajan näkökulmasta, ja mitä puolestaan voisi kehittää tulevien vuosien toimeenpanossa. Molemmat ovat hanketukia, joilla on tuettu erityisesti luomu- ja lähiruokaan liittyviä projekteja. Uuden ohjelmakauden alkaessa momentit yhdistetään ja tuet keskitetään yhteen yksikköön. Tässä opinnäytetyössä laaditaan ihannemalli uudelle tukimuodolle haastattelujen ja kokemusten pohjalta. Toiveena olisi myös Maaseutuviraston strategian mukaisesti mahdollisimman yksinkertainen ja tehokas tukiohjelma.

Johdanto-luvussa esitellään toimeksiantaja ja tutkimuksen tausta. Teoriaosuudessa käsitellään prosessien kehittämisen teoriaa erityisesti julkishallinnossa sekä prosessien johtamista. Tutkimusosiossa käsitellään tutkimusmenetelmiin ja aiheen rajaamiseen liittyviä asioita, tutkimustulokset sekä tutkimustuloksena saatu kansallisen tukiohjelman toimeenpanoprosessiehdotus, joka on toimitettu Maa- ja Metsätalousministeriöön jatkokäsittelyä ja asetusvalmistelua varten. Maaseutuvirasto on ollut mukana valmistelutyössä. Työn lopussa loppupäätelmät, jossa käsitellään tutkimuksen aikana esiin tulleita asioita. Liitteenä on haastattelurunko, jota käytettiin haastatteluiden pohjana. Tutkimus toteutettiin teemahaastatteluna, josta lisää luvussa 3.3.2.

## **1.1 Toimeksiantajan kuvaus**

Tämän opinnäytetyön toimeksiantaja on Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla toimiva Maaseutuvirasto (Mavi), joka vastaa Euroopan unionin maataloustuki- ja maaseuturahaston varojen käytöstä Suomessa. Mavi toimii Suomen maksajavirastona ja hallinnoi vuosittain yli kahden miljardin euron EU- ja kansallisia tukia. Virasto perustettiin Helsingissä 2007, mutta se alueellistettiin Seinäjoelle vuosina 2008-2011. Mavissa työskentelee noin 220 henkilöä.

Mavi toimeenpanee viljelijätuet, maaseudun rahoitus- ja kehittämistuet sekä markkinatuet. Tehtäviin kuuluvat tukihaut, tukien myöntö, valvonta ja tukien maksaminen. Lisäksi Mavi ohjaa, neuvoo ja kouluttaa asiakkaitaan palvelevia kumppaneita: ELY-keskuksia, kuntien yhteistoiminta-alueita ja paikallisia toimintaryhmiä.

Viljelijätukien tarkoitus on turvata maataloustuotannon kannattavuus ja jatkuvuus. Tukijärjestelmien tarkoituksena on myös kannustaa maaseutuyrittäjiä monipuolistamaan toimintaansa ja kehittämään maatalouden rakennetta. Maaseudun yritykset taas voivat saada rahoitusta toiminnan aloittamiseen, kehittämiseen ja laajentamiseen. Maaseutuyrittäjät voivat hakea esimerkiksi rahoitustukea investointeihin, ja nuoret viljelijät maatilan toiminnan aloittamiseen. Tuilla vaikutetaan myös tuot-



teiden laatuun, ympäristön tilan parantamiseen ja tuotantoeläinten hyvinvointiin. Kehittämishankkeet edistävät elinkeinoja, kannustavat ympäristöstä huolehtimiseen ja parantavat maaseudun asumisviihtyvyyttä.

Euroopan unionin maatalouspolitiikan yhtenä tavoitteena on maataloustuotteiden hintatason vakauttaminen. Tämä saadaan aikaan markkinatuilla ja interventiojärjestelmillä. Interventiojärjestelmä perustuu maataloustuotteiden ostamiseen EU:n interventiovarastoihin. Markkinatukien avulla myös tuetaan maataloustuotteiden vientiä EU:n ulkopuolelle ja kulutusta EU:n alueella.

Mavin asiakasryhmiin kuuluvat viljelijöiden lisäksi elintarviketeollisuus sekä elintarvikekaupan yritykset. Koulumaitotuen, EU:n yhteisrahoitteisten tiedotus- ja menekinedistämisen sekä ruoka-apuohjelmien kautta viraston asiakkaisiin kuuluvat myös koulut, kunnat, seurakunnat ja järjestöt. Mavi tekee tiivistä yhteistyötä Ahvenanmaan maakuntahallinnon, Elintarviketurvallisuusviraston Eviran, Tullin, Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen Melan, ministeriöiden ja muiden Euroopan unionin alueen maksajavirastojen sekä Euroopan komission kanssa. Yhteistyökumppaneihin kuuluvat myös tuottajajärjestöt, rahalaitokset ja interventiovarastoinnin palveluja tarjoavat yritykset.

Maaseutuvirastossa on viisi osastoa, jotka ovat maaseutuelinkeino-osasto, markkinatukiosasto, varainhoito-osasto, valvontaosasto sekä tietohallinto-osasto ja osastojen ulkopuolisia yksiköjä kaksi (sisäinen tarkastus ja hallintopalvelut) sekä esikunta. Tämä opinnäytetyö on laadittu Mavin markkinatukiosastolle, joka vastaa muun muassa EU:n yhteisen maatalouspolitiikan markkinajärjestelyjen toimeenpanosta sekä kansallisen maataloustuotteiden markkinoinnin ja tuotannonedistämisavustusten toimeenpanosta.

## 1.2 Tutkimuksen taustaa

Opinnäytetyö sai alkunsa, kun MMM pyysi Maaseutuvirastoa suunnittelemaan uuden ohjelman toimeenpanoa. Tämä toteutettiin Maaseutuvirastossa aluksi 3 hengen tiimissä, jossa oli mukana yksikön johtaja, ylitarkastaja sekä itse tarkastajana ja opinnäytetyön toteuttajana. Myöhemmin suunnitteluun tuli mukaan vielä yksi ylitarkastaja. Suunnittelu alkoi 26.9.2014 suunnittelupalaverilla, jonka jälkeen niitä pidettiin säännöllisesti kerran viikossa. 27.9.2014 suunnittelutiimi kävi tutustumassa Tulevaisuuden ruokajärjestelmiin seminaarissa, joka järjestettiin Framissa Seinäjoella. 1.10.2013 tiimi kävi kuulemassa Tampereella Lähiruokaa ja matkailua -hanketreffillä ajatuksia hanketoiminnasta. Omien kokemusten lisäksi haluttiin saada myös näkökulmaa hanketoteuttajilta. Tämän jälkeen päädyttiin haastattelututkimukseen.

Haastattelun pohjaksi laadittiin haastattelurunko (liite 1), joka lähetettiin etukäteen haastateltaville. Haastattelu aika sovittiin puhelimitse, jonka jälkeen haastattelurunko lähetettiin sähköpostilla. Haastattelut tehtiin aikatauluista ja välimatkoista johtuen puhelimesta. Haastattelut äänitettiin haastateltavien luvalla. Haastateltavat suhtautuivat haastatteluihin positiivisesti, sillä heillä oli mahdollisuus päästä vaikuttamaan uuden ohjelman toimeenpanoon. Haastatteluun valittiin 9 haastateltavaa eri ohjelmista sekä eri toimenpidekokonaisuuksista. He saivat vastata nimettömänä kysymyksiin. Monella heistä oli pitkä kokemus hankemaailmasta. Haastattelussa ei pyritty erottelemaan, kummasta ohjelmasta oli kysymys. Kolmasosalla haastateltavista oli kokemusta molemmista ohjelmista.

Haastattelurunko esitettiin suunnittelutiimille 26.9.2013. Siihen tehtiin pieniä korjauksia, jonka jälkeen se esitettiin markkinatukiosaston kehittämissä 2.10.2013. Osaston johtoryhmässä se oli nähtävänä 8.10.2013. Haastattelujen tekeminen alkoi 10.10.2013 ja kaikki haastattelut oli saatu tehtyä 31.10.2013 mennessä. Tämän jälkeen alkoi uuden ohjelman suunnitteluprosessi kolmen hengen tiimissä. Tiimi laati omien kokemusten ja haastattelujen pohjalta 27-sivuisen toimeenpanoehdotuksen, jonka esitettiin Mavin markkinatukiosastolle 21.11.2013

haastattelujen pohjalta tehdyn yhteenvedon lisäksi. Sama esitys pidettiin 26.11.2013 Maa- ja metsätalousministeriössä.

Keväällä 2014 alkoi uuden ohjelman asetusvalmistelu, jossa tiimi sai olla mukana ja kommentoida asetusluonnosta. Maaseutuviraston tiimiin liittyi uusi ylitarkastaja, joka oli vetovastuussa uuden ohjelman suunnittelusta ja toimeenpanosta. Erilaisia palaverieita oman tiimin sekä ministeriön kanssa pidettiin kevään mittaan useita. 11.6. pidettiin lähiruoka- ja ruokaketjuhankkeiden ajankohtaisseminaari, jossa kerrottiin uudesta ohjelmaluonnoksesta. Hankehaun painopistealueet julkaistiin samassa tilaisuudessa. Hakuaika ajateltiin sijoitettavan syksyyn 2014, mutta siitä ei vielä annettu tarkempaa informaatiota. Uusi asetus oli painopistealueiden julkaisun aikaan valmisteluvaiheessa.

### **1.2.1 Elintarvikeketjun kehittäminen**

Maa- ja metsätalousministeriö järjesti elintarvikeketjun kehittämishankkeita koskevan haun 20.8.-18.9.2012. Avustettavien hankkeiden tuli toteuttaa ruokaketjun toimenpidesuunnitelmaa, hallituksen luomualan kehittämisohjelmaa ja hallituksen lähiruokaohjelmaa.

Avustusta saattoi hakea rekisteröity yhdistys, järjestö, yritys, tutkimuslaitos, valtion viranomainen tai muu julkisyhteisö. Hakemuksia vastaanotettiin runsaasti, yhteensä 42 kpl.

Avustusta myönnettiin yhteensä 29 hankkeelle (hakemuksia 42). Näistä 16 oli ruokaketjuhankkeita, 7 luomuhankkeita ja 6 lähiruokahankkeita.

### **Ruokaketjuhankkeet**

1. Ammattikeittiöosaajat ry: Ammattikeittiöalan imagonkohotuskampanja – arvostusta ammattikeittiöille
2. Arktiset Aromit ry: Luonnontuotteiden laatuketjun kehittäminen LuLa

3. Edutaru Oy: Ruoan arvostaminen – Vastuullinen ja taitava ruokapalveluhenkilöstö muutosagenttina ruokahävikkiä vähentämässä ja ruokasivistystä nostamassa (ResTaRu)
4. Elintarvikevirasto Evira: Ravitsemustietojen laadun varmistaminen elintarviketjussa
5. Helsingin yliopisto, Ruralia-instituutti: Kasvisten laatujärjestelmät
6. Konseptikehitys Kuule Oy: Vastuullisuuden argumentointi
7. Kuluttajaliitto ry: Älä heitä ruokaa pois
8. LTK: Lihantuotannon alkutuotannon laatujärjestelmät Suvali3
9. Maa- ja kotitalousnaiset: Lapsiperheiden ruokahävikin vähentäminen
10. Mikkelin ammattikorkeakoulu Oy: Järvikalan saatavuuden laadunhallinnan ja jäljitettävyyden kehittäminen RFID-teknologiaa hyödyntäen
11. Mikkelin ammattikorkeakoulu Oy: Nuorten vuorovaikutusmaailman keinoin arvostusta kouluruokailuun
12. MTT: Ruokahävikin määrä ja vähentämiskeinot – alkutuotanto ja teollisuus FOODSPILL2
13. MTT: Vastuullisuuden läpinäkyvyyden ja jäljitettävyyden kehittäminen viljaketjussa
14. MTT: Ympäristövastuu ruokaketjussa - Enrefood
15. Suomen Elintarviketeollisuuden Tietopalvelu Oy: Vilja- ja öljykasvissektorin yhteistoimintahanke
16. Suomen 4H-liitto ry: Ruokakoulu-Matskolan

### **Luomuhankkeet**

1. Biodynaaminen yhdistys: Lisää laatua luomuun – keinoja tuotannon monipuolistamiseksi
2. Helsingin yliopisto, Ruralia-instituutti: Uuden luomutiedon tuottaminen ja leviittäminen
3. Luomuliitto ry: Mentor maakuntiin -hanke
4. MTT: Kannattava tuotanto, toimivat myynti- ja jakelukanavat sekä markkinamekanismit luomukasviksilla
5. MTT: Luomuperunan laatu hallintaan – kasvua kulutukseen
6. ProAgria Keskusten Liitto: Luomutilojen neuvonnan kehittäminen
7. Pro Luomu ry: Luomua lisää -koordinointi

### **Lähiruokahankkeet**

1. Finlands svenska Marthaförbund rf: Marthas matkorg – matglädje för varje säsong
2. Helsingin yliopisto, Ruralia-instituutti: Lähiruoan taloudelliset vaikutukset ja käytön edistäminen julkisissa ammattikeittiöissä
3. Lappeenrannan teknillinen yliopisto, Tuotantotalouden tiedekunta: LähiSopu – Sopiminen ja sopimukset lähiruokaverkostoissa
4. MTT: Lähiruoan kysynnän ja tarjonnan kohtaamista edistävät toimenpiteet (FOREFOOD)
5. Savon koulutuskuntayhtymä: Lähiruokaa ammattikeittiöihin

6. Turun yliopiston koulutus- ja kehittämiskeskus Brahea: Lähiruoan ekologisten vaikutusten selvitys

### 1.2.2 Maataloustuotteiden markkinoinnin ja tuotannon kehittäminen

Maataloustuotteiden markkinoinnin ja tuotannon kehittämiseen tarkoitettu avustus oli tarkoitettu yrityksille ja yhteisöille, joka sai hakea maataloustuotteiden markkinoinnin ja tuotannon kehittämisen avustusta laajoihin ja valtakunnallisiin kehittämishankkeisiin. Niiden avulla edistettiin maataloustuotteiden menekkiä, tietämystä laadukkaista maataloustuotteista, ruokakulttuuria tai terveellisiä ruokailutottumuksia sekä näihin kokonaisuuksiin liittyvää tiedonvälitystä.

Hankkeet voitiin toteuttaa mainontana, tiedottamisena, selvityksinä, koulutuksena tai elintarvikealan tietojenvaihdon järjestämisenä. Kohderyhmiä saivat olla viljelijät, kuluttajat tai elintarvikealan toimijat. Tiedotushankkeisiin myönnettiin avustusta enintään 90 prosenttia ja mainontahankkeisiin enintään 50 prosenttia hankkeen hyväksyttävistä kustannuksista.

Avustusta myönnettiin yhteensä 15 hankkeelle (hakemuksia 27).

1. Arktiset Aromit ry: Lisäarvoa luonnontuotteille
2. Famoso Oy: Vegeshow ja Aikasoppa –kiertueet
3. Hedelmän- ja marjanviljelijäin liitto: Omenat ja puutarhamarjat – tuoretta ja terveellistä läheltä
4. Helsingin yliopisto/Ruralia: Nimisuojuustuotteet alueellista identiteettiä rakentamassa
5. Kauppapuutarhaliitto: Iloa kauden kukista
6. Kauppapuutarhaliitto: Virkisty tuoreilla vihanneksilla
7. Leipätiedotus ry: Viljan tie
8. Lihätiedotusyhdistys: Läpinäkyvyyttä lihan ostohetkeen
9. Maa- ja kotitalousnaisten keskus: Näe hyvä lähelläsi
10. Maa- ja kotitalousnaisten keskus: Porkkanalla painat pidempään
11. Pro Luomu ry: Luomun juuret
12. Pro Peruna ry: Monipuolinen peruna
13. Pro Ruis ry: Rukiin viljelyn kehitysohjelma
14. Suomen mehiläishoitajain liitto: Pölytyksellä laatua lähiruokaan
15. Taimistoviljelijät ry: Nuoret kotitarveviljelijöiksi

## PROSESSIN KEHITTÄMINEN JULKISHALLINNOSSA

### 1.3 Prosessin käsitteet ja osat, prosessiajattelu ja prosessin hyödyt

Prosessi on sana, joka tarkoittaa eri asioita eri ihmisille. Tämän vuoksi on tärkeää määritellä prosessi eri asiayhteyksissä. (Gulledge & Sommer, 2002.) Prosessit ovat organisaatioiden vaatimuksenmukaista ja tavoitteista toimintaa (Karimaa 2002, 10). Prosessi sisältää kaiken yrityksessä tai organisaatiossa toteutetun toiminnan. Prosessi voidaan kuvata liikkuvien objektien verkkona, joka on joukko toimintoja, joita kontrolloidaan tietyssä järjestyksessä. (Object Management Group 2008.)

Mikä tahansa muutos tai kehitys voidaan ymmärtää prosessina. Toimintaprosessi voidaan määritellä niin, että se on joukko loogisesti toisiinsa liittyviä toimintoja ja niiden toteuttamiseen tarvittavia resursseja, joiden avulla saadaan aikaan toiminnan tulokset. Liiketoimintaprosessi on joukko toisiinsa liittyviä toistuvia toimintoja ja niiden toteuttamiseen tarvittavat resurssit, joiden avulla syötteen muunnetaan tuotteiksi. (Laamanen 2005, 19.)

Prosessit jaetaan ydin- ja tukiprosesseihin. Toisinaan erotellaan vielä omaksi ryhmäkseen erityinen johtamisprosessi. Ydinprosesseilla toteutetaan organisaation ydintehtäviä – niitä tehtäviä, joita varten se on olemassa. Ydinprosessilla tarkoitetaan julkishallinnon kontekstissa yhteiskunnallisia vaikuttavuusprosesseja, joiden kautta viraston tai laitoksen yhteiskunnallinen vaikuttavuus syntyy. Ydinprosessit ilmaisevat, miten organisaatio pyrkii siihen, mitä varten se on olemassa. (Virtanen ym. 2005, 118.) Ydinprosessin (Karimaa 2001, 88) osia ovat analyysi eli tilanteen analysointi, innovointi eli ratkaisumallin suunnittelu, taktinen markkinointi, tilaus ja toimitus sekä tuotteiden ja tuotannon arviointi.

Ydinprosessit liittyvät suoraan ulkoisten asiakkaiden palveluun ja ne ovat keskeisiä organisaation toiminnan kannalta (JHS 152 2012.). Ne kehittävät, tuottavat ja toimittavat ulkopuolisten asiakkaiden tarvitsemia materiaaleja, tavaroita, tietoja tai tuotteita. Palveluprosessit voivat myös ratkaista asiakkaiden ongelmia. (Karimaa 2002, 10.)

Tukiprosessit avustavat ydinprosesseja ja luovat edellytykset niiden toiminnalle (JHS 152 2012). Tukiprosessit eivät ole vähemmän tärkeitä kuin ydinprosessit, mutta mikään organisaatio ei ole olemassa toteuttaakseen tukiprosessejaan, vaan tukiprosessit ovat olemassa organisaatioiden toimintaa varten. (Virtanen ym. 2005, 118).

Karimaan (2002, 10) mukaan tukiprosesseja ovat yleensä johtamisen, viestinnän, talous-, henkilöstö-, tieto- ja kiinteistöhallintojen sekä materiaalihuollon prosessit. Hänen mielestään julkishallinnon organisaatioiden tukiprosessit muistuttavat usein hyvin paljon toisiaan. Kaikissa organisaatioissa on tietyt tukitehtävät, jotka tulee hoitaa. (Virtanen ym. 2005, 118). Prosessiin voi osallistua useita organisaatioita. Silloin se on niiden välinen eli yhteinen prosessi (Karimaa, 2002, 10.)

Ydinprosessi voidaan määritellä siten, että se on pitkiä aaltoja, johon kuuluvat tilaus- ja toimitusprosessit, jotka ovat lyhyitä aaltoja. Toimintaa voidaan jaotella rinnakkaisiksi prosesseiksi, jotka ovat samanaikaisia sekä peräkkäisiksi osaprosesseiksi tai vaiheiksi, joita ovat horisontaalinen ja vertikaalinen jaottelu. (Karimaa 2001, 89.) Horisontaalisen prosessin tarkoituksena on muuttaa organisaatiossa oleva ydinosaaminen arvoksi eli hyödyksi asiakkailleen. Asiakkaalle on annettava jotain sellaista, mistä hän on valmis maksamaan. Pelkkä ydinosaaminen ei riitä. Asiakkaan saaman arvon rinnalla käytetään käsitettä lisäarvo. Lisäarvo muodostuu asiakkaan saaman arvon ja käytettyjen resurssien erotuksena. Vertikaaliset prosessit liittyvät yrityksen johtamiseen. Niitä ovat esimerkiksi strategian muuttaminen yksikkö- ja henkilökohtaisiksi tavoitteiksi sekä budjetointi. (Kvist & Arhoma & Järvelin & Räikkönen 1995, 11-12.)

Prosessien kehittäminen liittyy aina organisaation muuhun suunnitteluun ja kehittämiseen, jonka pohjana ovat organisaation toimintaa ohjaavat visiot, strategiat ja toimintaperiaatteet (JHS 152 2012). Organisaation visio ja strategia yhdessä ovat vastaus kysymykseen, mitä organisaation pitäisi tavoitella ja miten sen pitäisi toimia menestyäkseen pitkällä aikavälillä? Toisin sanoen, miten se täyttää sidosryhmien vaatimukset? (Karimaa 2001, 51.) Prosessien kehittämisellä on useita tavoitteita, mutta usein kehittämistyöllä tähdätään toiminnan tehostamiseen, toiminnan laadun ja palvelutason parantamiseen, ongelmatilanteiden hallintaan sekä kustannussäästöjen aikaansaamiseen. (JHS 152 2012.)

Prosessin hallinnan avulla dokumentoidaan prosessit ja saadaan käsitys, miten työt sijoittuvat prosessin eri vaiheisiin. Lisäksi määritellään prosessin omistajat, mikä on johdon velvollisuus sekä optimoidaan joitakin työvaiheita, jolloin prosessin suorituskyky paranee. (Gulledge ym.) Prosessin omistaja on vastuussa prosessin toiminnasta, tuloksesta ja kehittämisestä (JHS 152 2012).

Prosessin omistajan työn tavoite on prosessin erinomainen suorituskyky. Hänen tärkein tehtävänsä on asiakassuuntautuneen toiminnan jatkuva parantaminen. Esimiehistä tulee valmentajia, joiden tehtävänä on hankkia voittajajoukkue ja valmentaa se menestymään. Käytännön työn suhteen esimies saattaa olla joidenkin asioiden suhteen päättäjä, mutta enimmäkseen päätökset tekevät prosessin mukaisesti työn suorittajat. (Laamanen 2005, 123-125.)

Fyysisiä tuotteita valmistavassa teollisuudessa prosessi on kohtuullisen helppo hahmottaa tarkastelemalla tavaravirtoja. Palveluita tarjoavien organisaatioiden prosessi ei enää toteudukaan siististi peräkkäisinä vaiheina, vaan tapahtumien kulkuun vaikuttavat arvaamattomasti käyttäytyvät asiakkaat. Omat erityispiirteensä palveluprosesseihin tuo vielä se, jos palvelu vaatii paljon asiantuntemusta ja luovaa toimintaa. (Laamanen 2005, 20-21.)

Palveluprosessi ohjaa, muuttaa, siirtää, ylläpitää huoltaa tai parantaa olemassa olevia järjestelmiä. Se vaikuttaa suoraan asiakkaiden tilaan tai ympäristöön, ehkä



molempiin. Valmistusprosessi tuottaa energiaa, materiaalia, tavaroita tai tietoja. Asiakas tarvitsee tuotteita ongelmansa ratkaisemiseksi tai saavuttaakseen jonkin tavoitteen. (Karimaa 2002, 11.)

Karimaan (2002, 11) mukaan organisaation sidosryhmät, kuten asiakkaat, yhteiskunta, kuntayhteisö, henkilöstö ja kumppanit vaativat prosesseilta ja niiden tuotteilta suorituskyykyä. Suorituskyykyssä on siis kaksi komponenttia, jotka ovat kyyky tehdä oikeita asioita ja kyyky tehdä asioita oikein. Karimaa (2002, 11) toteaa, että sidosryhmien vaatimukset osoittavat milloin ja missä tuotteiden on oltava saatavissa, mitkä tuotteiden ja prosessien ominaisuudet ovat tärkeitä (laatuominaisuudet) ja missä puitteissa niiden on oltava (reunaehdot).

Asiakkuus on julkisen sektorin toiminnassa moniulotteinen käsite. Asiakas voi olla monessa roolissa, eikä aina maksa saamastaan palvelusta, kuten yksityisellä sektorilla. Julkisen sektorin asiakkaalla ei ole samanlaista valinnanvapautta kuin yksityisen sektorin asiakkailla, sillä esimerkiksi veronmaksajana asiakas osallistuu julkisen toiminnan rahoittamiseen myös tahtomattaan. Asiakslähtöisyys on myös julkisen sektorin toimintaperiaate edellä mainituista seikoista huolimatta. (Kuntaliitto 2001, 5.)

Asiakkaista on tullut kuninkaita, jopa diktaattoreita. Julkishallinnossa tällainen lähtökohta voi olla perusteltu vain osittain, jo siitä syystä, että julkishallinnossa käytetään myös pakkovaltaa suhteessa kansalaisiin. Julkishallinnon organisaatioissa alkoi 1980-luvulta alkaen viritä erilaisia laatuhankeideoita- ja ohjelmia. Niiden myötä alettiin kiinnittää huomiota asiakaslaatuun ja palvelujen käyttäjien näkökulmaan. (Virtanen ym. 2005, 66.)

Asiakas (Karimaa 2002, 13) arvioi saamaansa tuotetta, toimitusta ja muita palveluja vertaamalla kokemuksiinsa vaatimuksiinsa. Asiakkaan saama lisäarvo on tällöin asiakkaan tuotteesta saamien hyötyjen ja tekemiensä uhrausten erotus. Asiakslähtöisen palvelumallin lähtökohtaa etsittäessä tulee ottaa huomioon kulloinkin tarkastelussa olevan julkisen palvelun luonne (esim. poliisi, vankilat). Oleellinen

oivallus on julkishallinnon organisaatioiden toiminnalle asetettujen vaikuttavuustavoitteiden näkeminen prosessiajattelun lähtökohtana. Prosesseja kehitetään nimenomaan lähtien liikkeelle ulkoisten asiakkaiden – palvelujen loppukäyttäjien tai hyödynsaajien – näkökulmasta. Kyse ei ole asiakkaiden kaikkien mielipiteiden kuulemisesta tai hyväksymisestä puhumattakaan, vaan asiakkaiden tarpeiden suhteuttamisesta organisaation toiminta-ajatukseen. (Virtanen ym. 2005, 67.)

Laamanen (2005, 22) toteaa, että jos prosessien jäsentämisessä onnistutaan hyvin, siitä seuraa seuraavanlaisia hyötyjä:

1. Yhteistyö asiakkaan kanssa toimii hyvin ja asiakas kokee saavansa hyvää palvelua
2. Organisaatiossa toimivat ihmiset ymmärtävät kokonaisuutta, oman roolinsa ja sen, miten lisäarvo tuotetaan läpi organisaation
3. Toiminnan kehittäminen perustuu organisaation kokonaistavoitteisiin ja asiakkaiden tarpeisiin

Karimaan (2002, 13-15) mukaan prosessi koostuu toiminnoista eli aktiviteeteista. Usein prosessiin kuuluu tällöin monen organisaatioyksikön toimintoja. Toiminto puolestaan voi osallistua moneen prosessiin. Toiminnon tavoitteena eli kohteena voi olla tuotantojärjestelmä, tuotetyyppi, tuote-erä, tuoteyksikkö asiakas tai muu järjestelmä. Toiminto koostuu tehtävistä. Toiminnon lopussa voi olla erityinen todentamistehtävä, jolla varmistutaan, että toiminnon tulokset ovat vaatimusten ja tavoitteiden mukaisia. Jokaisella toiminnolla on oltava tavoite eli suorite ja tulostila, joita toiminnon on monistettava. Toiminnon suoritusmittarit taas mittaavat toiminnon suorittamista ja tuloksia. Toiminnon suoriteyksikkö on jokin jalostettu materiaalmäärä, esine tai tieto.

Määrätyt tapahtumat tai tekijät aiheuttavat toiminnon käynnistymisen ja vaativat sen jatkamista eli ajavat toimintoa. Aiheuttajat ovat toiminnon syitä ja ne määrittävät, missä määrin panoksia on käytettävä työn suorittamiseen. Toiminto vaatii organisaation ja sen kumppaneiden voimavaroilta eli resursseilta panoksia ja kulut-

taa ne. Resurssilajeja ovat ihminen, tieto, kone, laite, toimitila tai materiaali. Järjestelmän kapasiteetti eli kyky määrättyinä ajanjaksona tuottaa määrätynlaisia suoritteita tarkoittaa enimmäismäärää, minkä järjestelmä pystyy tuottamaan. Myös käytävissä oleva kalenteriaika on toiminnon resurssi. (Karimaa 2002, 15-16.)

Julkisen sektorin uudistamisprosessi voidaan määritellä siten, että prosessi luo uusia ideoita ja muuttaa ne arvoksi yhteisölle. Riippuu, kuinka poliitikot, julkiset johtajat ja työntekijät laativat visionsa uudesta, todellisesta maailmantilasta. Hallinnolliset organisaatiot voivat ottaa useita rooleja innovaatioprosessissa. Julkiset virastot ovat useimmiten hyviä pitämään yllä vain vakiintuneita malleja, eivät niinkään uuden luomisessa. Uudet innovaatiot voivat syntyä tutkimus- ja kehitystyöstä, uudesta teknologiasta, tehokkuusvaatimuksista ja julkisen sektorin työntekijöiden tai kansalaisten ideoista (Bason 2010, 34-40.)

#### **1.4 Julkinen johtaminen ja prosessin johtaminen**

Jatkuva muutos on keskeinen piirre niin liiketoiminnassa kuin julkisella sektorilla. Organisaatioiden on hallittava muutosprosessia ja mukauduttava sisäisesti nopeammin ja tehokkaammin kuin mitä niiden ympäristö muuttuu. Muussa tapauksessa organisaatiot todennäköisesti kohtaavat ongelmia kilpailluilla markkinoilla. Muutosta tulisi tarkastella aina suhteessa siihen ympäristöön, joka muodostaa muutoksen lähtökohdat. Muutoksen ulkoiseen ympäristöön kuuluu tyypillisesti neljä aluetta: taloudellinen, sosiaalinen, poliittinen ja liiketoiminnallinen ympäristö. (Martola & Santala 1997, 12-13).

Julkisten organisaatioiden tunnuspiirteenä on ohjattavuus ylhäältäpäin. Ne saavat oikeutuksensa siitä, kuinka hyvin toiminta onnistuu suhteessa poliittiseen päätöksentekoon. Yksityinen organisaatio taas toimii talouden ehdoilla sekä alhaalta ylöspäin. Jos palvelut ja tuotteet eivät mene kaupaksi, yksityisellä organisaatiolla ei ole toiminnan edellytyksiä. (Virtanen ym. 2010, 36).

Julkisjohtamisessa on kolme tasoa. Ensimmäinen taso, joka käsittää julkisten organisaatioiden sisäisen toiminnan, mukaan lukien julkisen sektorien johtajien roolin. Toinen taso, jossa julkiset organisaatiot ovat sosiaalisessa, poliittisessa ja hallinnollisessa kontekstissaan. Kolmas taso, jossa julkinen sektori kokonaisuudessaan määrittyy yhteiskunnallisesta ympäristöstään käsin. (Salminen, 2004, 15.)

Julkiset johtajat joutuvat kohtaamaan enemmän radikaaleja, jopa vastakkaiseen suuntaan vieviä toiminnallisia linjauksia, jotka johtuvat poliittisista syistä. Linjausten muutokset vaikeuttavat asioiden toimeenpanoa. Julkisen johtajan on ymmärrettävä, että hänen toimintansa on julkista ja vaikuttaa yhteiskuntaan. Toiminta on lainsäädäntöön perustuvaa julkisen vallan käyttöä suhteessa kansalaisiin ja yhteiskuntaan, kuten esimerkiksi oikeuslaitoksessa tai poliisin työssä. (Virtanen ym. 2010, 38.)

Byrokraattinen organisaatiokulttuuri ja siihen sisältyvä virkamiesten arvomaailma ja monet myytit ohjaavat edelleen osaa julkista johtamista. Näyttää siltä, kuin edelleenkin leijuisi byrokratian henki, joka johdattelisi erityisesti johtavia virkamiehiä pitämään kiinni byrokratian arvoista ja jo totutuista menettelytavoista. Yhteiskunnan kaupallistuminen ei näytä muuttaneen virkamiesten asennoitumista työhönsä ja rooliinsa. Hallintokoneiston ulkopuolisten ja uusien työntekijöiden saattaminen ymmärtämään hallintokoneiston arvomaailmaa näyttää vaikeutuvan sitä mukaa kuin byrokratian henki eriytyy kansalaisyhteiskunnan arvomaailmasta. (Temmes 1991, 97.)

Julkishallinnossa prosessien johtamiseen on kiinnitetty runsaasti huomiota 1990-luvulta alkaen ja erityisesti 2000-luvun alussa. Prosessien johtamisella on haluttu korostaa julkisen toiminnan asiakaslähtöisyyttä eli sitä, että kaikki julkinen toiminta pitää pystyä perustelemaan toiminnan asiakastarpeiden kautta – organisaation tekemisten tulee perustua asiakastarpeille, ja niistä käsin organisaatioiden tulisi määritellä päätoimintonsa. (Virtanen ym. 2010, 148.)

Prosessien johtamisen suosiota on lisännyt julkisessa hallinnossa kasvanut vaikuttavuuden todentamisen paine. Julkisilta organisaatioilta edellytetään toiminnan vaikuttavuutta, ja prosessiajattelu tukee hyvin tämänkaltaista ajattelua ja toiminnanohjaamista. Uskotaan, että prosesseja kehittämällä voidaan aktiivisesti lisätä organisaation toiminnan tuottavuutta, taloudellisuutta ja tehokkuutta. Monissa julkisissa virastoissa mitataan nykyään prosessien läpimenoaikoja erilaisilla mittareilla, muun muassa käsittelyaikojen ja jonotusaikojen pituutta. (Virtanen ym. 2010, 148-149.)

Julkisen sektorin johtaminen lähenee käytännössä yksityisen sektorin johtamista tai toisinpäin, sillä yritysten johtaminen edellyttää yhteiskunnallisen vastuun uudenlaista omaksumista. Julkisen sektorin toiminta-alue tulee olemaan väljempi, verkostomainen, tavoitelähtöinen ja kilpaileva. Hierarkia ja kontrolli saavat rinnalleen verkostot ja käyttäjälähtöisen kysynnän. (Salminen, 2004, 129-131.)

Julkisen sektorin liiketoimintaprosessien hallinnan suurin hyöty on suurempi tehokkuus, joka saavutetaan rakennejärjestelyillä. Ei voida ylläpitää hierarkkista hallintorakennetta ja odottaa, että prosessinhallinta olisi tehokasta. Kalliit tietojärjestelmät eivät myöskään yksistään auta, että prosessit toimivat tehokkaasti. Prosessien hyvä hallinta avaa ovia luovuudelle ja innovatiivisille tavoille parantaa organisaation suorituskykyä. (Gulledge ym. 2002.) Tähän suuntaan on menty ja tullaan edelleen menemään. Valtion tuottavuusohjelma karsii henkilöstöä ja vaatii entistä suurempaa tehokkuutta. Toisaalta sitä on myös kritisoitu, että vaikka henkilökuntaa on vähennetty, tuottavuus ei ole parantunut. Ehkä yhtenä syynä tähän on se, että prosessinhallinta ei ole ollut vielä hallussa tarpeeksi hyvin.

Karimaan (2001, 79) mukaan prosessijohtamisen ideana on prosessien optimointi. Prosesseja on näin ollen koordinoitava eli yhteen sovitettava. Karimaa toteaa, että kahdella prosessilla voi olla jotakin konkreettista yhteistä, kuten yhteinen resurssi, kohde tai yhden prosessin tulos on yhden panos. Jokaisen henkilön pitäisi hänen mielestään voida osallistua ainakin kolmeen prosessiin, eli omaan tuotantoprosessiin, sen parantamisprosessiin sekä koulutukseen. Prosessijohtamisen hyödyistä

voidaan mainita, että asiakkaalle arvoa tuottamattoman työn tekeminen vähenee ja huomio suuntautuu lisäarvon tuottamiseen. Lisäksi prosessijohtaminen tuo asiakkaat ja heidän tarpeensa konkreettisiksi myös niille työntekijöille, jotka eivät ole heihin suorassa yhteydessä. Suurimmat laatuongelmat syntyvät yleensä perinteisten osastojen välillä. Prosessijohtamisen avulla ongelmiin päästään puuttumaan tarkastelemalla prosesseja. (Kvist ym. 1995, 23.)

Prosessijohtamisen suurin ongelma on, että osa henkilöstöresursseista ei sitoudu tai sopeudu muutokseen. Jos ylin johto ei sopeudu, kehittämishanke kumoutuu. Prosessijohtaminen muuttaa rooleja niin paljon, että muutosvastarintaa on vaikea välttää. Usein myös tulosjohtaminen hidastaa prosessijohtamisen lisäämistä. Toisaalta ne voivat myös tukea toisiaan. Tällöin osa tulostavoitteista annetaan prosesseille ja tiimeille siten, että tavoitteet tukevat esimerkiksi asiakastytyväisyyden kasvua. (Kvist ym. 1995, 24-25.)

### **1.5 Nykytilan analyysivaihe ja muutostarpeet**

Organisaatiossa toimivien ihmisten tulisi kyetä tunnistamaan merkit, jotka viittaavat radikaalin muutoksen tarpeeseen. Näitä voivat olla esimerkiksi toimialan rakenneuudistus, kannattavuuden heikkenemisen uhka, yrityskauppa ja kilpailun vapautuminen. Päätös liiketoimintaprosessien uudelleensuunnittelusta ei välttämättä tarkoita sitä, että nykyinen toimintatapa olisi tehoton. (Martola ym. 1997, 27). Muutos ei saa jäädä kertatyöksi, vaan sen tulee johtaa jatkuvaan kehittämiseen ja vaikutusten mittaamiseen (JHS 152 2012).

Prosessien uudelleensuunnittelu on radikaalia prosessien kehittämistä. Prosessien kehittämisessä organisaatio pysyy yleensä muuttumattomana, mutta uudelleensuunnittelu johtaa helposti organisaatiouudistuksiin. Prosessien kehittäminen perustuu nykytilan analysointiin, kun taas uudelleensuunnittelussa nykyinen toimintatapa pyritään tietoisesti jättämään pois. Uudelleensuunnittelutyössä kannattaa

keskittyä vain muutamaaan prosessiin kerrallaan, ettei koko yritys joudu samanlaiseen kaaokseen. (Kvist ym. 1995, 20-21.)

Radikaali muutos lähtee liikkeelle visiosta ja tästä johdetusta strategiasta. Liiketoimintaprosessien uudelleensuunnittelun ajatuksena on organisaation strategian ja sen edellyttämän muutoksen yhteensovittaminen (Martola ym. 1997, 47-48). Murron (1992, 2) mukaan strategiaa on luotava jatkuvasti. Strategia syntyy hänen mielestään toiminnan jälkeen ja on yhteenveto siitä, mitä on tapahtunut.

Strategialla ja sitä tukevilla prosesseilla toteutetaan organisaation missiota ja yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita. Prosessien määrittelyn ja prosessijohtamisen ennakoedellytyksenä on, että organisaation strategiset päämäärät ovat riittävän selkeät. Organisaation missio, visio ja strategiset päämäärät asettavat tavoitteet ja vaatimukset prosesseille, joiden perustalta ne tunnistetaan ja määritetään. Prosessit puolestaan asettavat tavoitteet ja vaatimukset resursseille. Prosessit siis muuttavat resurssit strategian mukaiseksi toiminnaksi. (Virtanen ym. 2005, 114.)

Tyypillistä menestyville organisaatioille on, että missio, visio ja arvot kuvaavat sitoutumista asiakaslähtöisyyteen, kehittämiseen ja hyvään yhteistyöhön koko organisaatiossa ja yhteistyökumppaneiden kanssa. Lisäksi jokainen ymmärtää, miten missio, visio ja arvot liittyvät prosessien tavoitteisiin ja miten niitä voi toteuttaa omassa työssään. Prosessien johtaminen ja niiden kehittäminen edellyttävät uusia johtamistaitoja. (Laamanen & Tuominen 2012, 19.)

Nykytilanteen analyysivaihe toimii muutoksen lähtökohtana. Sen tavoitteena on saavuttaa yhteinen näkemys organisaation nykytilasta, muutoskohteista ja muutoksen tarpeellisuudesta. (Kiiskinen & Linkoaho & Santala 2002, 42.) Objektiivinen ja avoin toimintojen ja toimintoketjujen analyysi osoittaa uskottavasti ja kiistattomasti muutostarpeen olemassaolon. Johdon ja muiden työntekijöiden sitoutuminen alkaa jo tässä vaiheessa, koska he kaikki osallistuvat henkilökohtaisesti muutostarpeen analysointiin. (Martola ym. 1997, 73-74.)

Nykytilanteen analyysiin osallistuvat kaikkien organisaation ryhmien edustajat. Se, ketkä osallistuvat prosessien kehittämisen suunnitteluun ja toteutukseen, vaikuttaa muutosprojektin onnistumiseen. Perusedellytys prosessien kehittämisen onnistumiselle on, että organisaation johto osallistuu siihen. On tärkeää, että operatiiviset työntekijät tai heidän edustajansa osallistuvat aktiivisesti suunnitteluun jo projektin alkuvaiheessa. Muutosidean omistajien ja toteuttajien erottaminen toisistaan on vanhanaikainen ajattelutapa. Henkilöstön muutosprosessiin mukaan ottaminen kaikissa vaiheissa parantaa motivaatiota ja sitoutumista. (Kiiskinen ym. 2002, 44.)

Nykytilanteen analyysivaiheen apuvälineitä ovat mm. yritysilmaston ja muutosilmapiirin kartoitukset, toimintoketjujen kuvaus ja analysointi sekä toimintojen resurssi- ja kustannusanalyysi. (Martola ym. 1997, 74). Analyysien ja muutostavoitteiden muuttaminen faktoiksi on olennainen osa onnistunutta muutosta. Muutosarvetta ei voida kieltää, sillä numeromuotoon muutettu tai muuten konkreettinen tieto saa aikaan todellisen muutostarpeen. (Kiiskinen ym. 2002, 46.)

Nykytilan analyysivaiheen prosessikuvaukset ja tietojärjestelmien nykytilan analyysi paljastavat muutosmahdollisuuden nykyisissä prosesseissa, tietojärjestelmissä, toimintamallissa ja rakenteissa. Apuna voidaan käyttää benchmarkingia, kun analysoidaan organisaation muutosmahdollisuuksia suhteessa kilpailijoihin ja muihin alan toimijoihin. Se paljastaa mahdollisuuksien lisäksi myös heikkoudet ja ongelmat suhteessa muihin vastaaviin organisaatioihin, mikä luo muutospainetta ja auttaa tavoitteiden asettamisessa. (Kiiskinen ym. 2002, 49.)

Menestyvissä organisaatioissa toimintaa arvioidaan eri näkökulmista. Itsearviointin tulisi sisältää organisaation toiminnan arviointia myös eri sidosryhmien näkökulmista. Arviointia voidaan tehdä itsearviointin lisäksi myös vertailukehittämisenä sekä ulkoisena arviointina. Itsearviointi lähtee nykyisen toiminnan kuvaamisesta. Arvioinnilla tunnistetaan toiminnan vahvuudet sekä kehittämiskohteet, jotka asetetaan tärkeysjärjestykseen. Sen pohjalta suunnitellaan käytännöt, jotka pyritään vakiinnuttamaan osaksi arkea. Uuta toimintaa on jonkin ajan kuluttua tarpeen taas arvioida ja parantaa. (Kuntaliitto 2001, 6.)



Euroopan laatupalkintomalliin perustuva itsearviointi on kokonaisvaltainen tapahtuma. Se kattaa organisaation toiminnan olennaiset osat, on systemaattinen ja osallistaa henkilöstön arviointiin. Tehtävä- ja toimenpidelistausten lisäksi tarkastellaan johtajuuden merkitystä organisaation mission ja vision luomisessa sekä strategian toteutuksessa, henkilöstövoimavarojen täyspainoista hyödyntämistä sekä kumppanuussuhteiden hallintaa. Prosessiajattelua nostetaan vahvasti esiin ja kriteeristön mukaan hyvä lopputulos vaatii hyvän prosessin. (Kuntaliitto 2001, 11.)

Kun tavoitellaan radikaalia muutosta, nykyisen toiminnan kehittäminen ei riitä, koska silloin on vaarana, että sorrutaan vain nykyisten toimintamallien parantamiseen ja tehokkuuden lisäämiseen. Muutostavoitteita määriteltessä huomioidaan organisaation visioon perustuva muutostarve ja sen ennakointi, jolloin muutoksesta tulee haasteellinen. Muutostavoitteiden määrittäminen perustuu nykyisen toiminnan kehittämiseen ja uusien toimintamallien luomiseen. (Kiiskinen ym. 2002, 50.)

## **1.6 Prosessien tunnistaminen**

Prosessien tunnistamisen yhteydessä päätetään usein tiedostamatta merkittäviä rakenteellisia ratkaisuja, kuten prosessien alku ja loppu, prosessien luokittelu, prosessien nimeäminen ja prosesseista kuvattavat elementit. Prosessien tunnistamisella tarkoitetaan sen määrittämistä, mistä prosessi alkaa ja minne se päättyy. Usein tähän keskusteluun liittyy myös tarkastelu, mitkä ovat keskeisimmät prosessin asiakkaat, tuotteet (output), syötteet (input) ja toimittajat. Tämä määrittely on erittäin tärkeä, sillä prosessit luovat eräänlaiset parantamisen ja ohjaamisen rakenteet. Prosessien tulee alkaa asiakkaasta ja päättyä asiakkaaseen. Tällä rajausperiaatteella pyritään edistämään jatkuvan kehittämisen periaatetta. (Laamanen 2005, 52-53.) Kun prosessit on tunnistettu, ryhmitellään ja nimetään prosessit, jotka toteuttavat organisaation tehtäviä ja tavoitteita (JHS 152 2012).

Prosessien tunnistaminen edellyttää selkeää käsitystä organisaation päämääristä ja tavoitteista. Ydinprosessien tunnistamisessa pyritään etsimään sellaiset prosessit, joilla päämäärät voidaan tavoittaa. Käytännössä työ kannattaa aloittaa määrittelemällä organisaation asiakkaat ja asiakkaiden tarpeet liittyen organisaation toimintaan. (Virtanen ym. 2005, 119.)

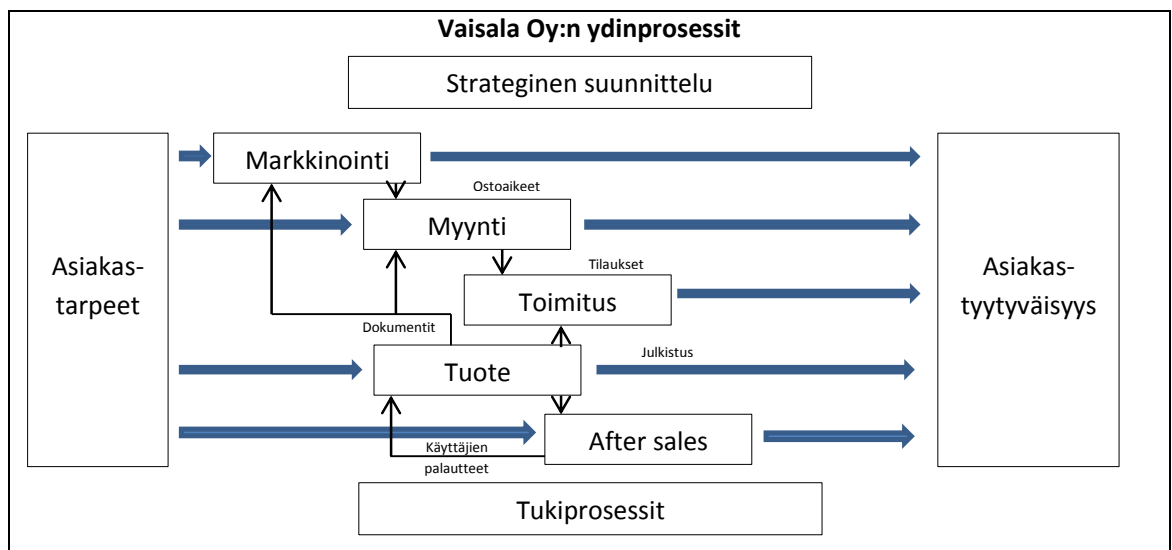
Asiakkaan käsite on ongelmallinen julkishallinnon kontekstissa. Monien julkishallinnon toimintojen välittömät asiakkaat eivät ole toiminnan varsinaisia asiakkaita eli niitä, joiden tarpeita toiminnalla pyritään palvelemaan. Julkishallinnon prosesseille onkin tyypillistä, että asiakkaita on useita ja sama taho voi olla useassa erilaisessa roolissa asiakkaana. (Virtanen ym. 2005, 116.)

Ydinprosessien tunnistamisessa julkishallinnon organisaatiossa on neljä kriittistä vaihetta. Nämä on kuvattu alla olevassa taulukossa.

PROSESSIN OMINAISUUUS	PROSESSIEN TUNNISTAMISEEN LIITTYVÄ TEHTÄVÄ	TAVOITE
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prosessilla on aina asiakas: joku jonka tarpeita varten toiminta on olemassa</li> <li>• Prosessi alkaa asiakkaan tarpeesta ja päättyy tarpeen tyydyttämiseen</li> <li>• Prosessilla on selvä alku ja loppu</li> <li>• Yhteiskunnallinen vaikutavuus syntyy prosessien välityksellä</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tunnista keskeiset asiakkaat ja asiakkaiden tarpeet</li> <li>• Tunnista palvelut, joilla asiakkaiden tarpeisiin vastataan ja ryhmittele asiakkaat samanlaisten tarpeiden mukaan</li> <li>• Tunnista prosessin alkuherrat ja prosessin lopputulos</li> <li>• Ryhmittele ja nimeä prosessit vaikuttavuustavoitteiden näkökulmasta</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Selkeä käsitys asiakkaista ja asiakkaiden tarpeista</li> <li>• Palvelut ryhmitelty asiakasryhmien ja näiden tarpeiden perusteella</li> <li>• Prosessin alkutila, eli prosessin liikkeelle panevat voimat, ja prosessin lopputila on tunnistettu</li> <li>• Prosessit ilmentävät samanaikaisesti sitä, miksi organisaatio on olemassa, ja miten organisaatio toimii.</li> </ul>

Taulukko 1. Ydinprosessien tunnistamisen kriittiset vaiheet

Prosessikartta on viestinnän väline, Sen tulee auttaa ymmärtämään toimintaa, jolla tuotteet ja palvelut tuotetaan. (Laamanen 2005, 60-62.) Prosessikartan (JHS 152 2012) tehtävänä on esittää kokonaiskuva organisaation toiminnasta. On tärkeätä, että asiakkaan toiminta on esillä prosessikartassa. Tällä tavoin asiakkaan on helpompi kiinnittyä yhteistyöhön ja organisaation jäsenille syntyy näkemystä siitä, miten asiakas toimii. Prosessikartan tulee kuvata toimintaa niin, että se edistää organisaation toiminnan systeemiluonteen ymmärtämistä. Prosessit eivät ole putkia, vaan ne vaikuttavat toisiinsa. Keskeisten vaikutussuhteiden tulee olla esillä prosessikartassa, jossa toiminta tulee kuvata prosessien verkkona. Prosessikartta tulee pitää riittävän yksinkertaisena. (Laamanen 2005, 60-62.) Prosessikartassa esitetään vain ydin- ja tukiprosessit. Prosessien välisiä riippuvuuksia ei prosessikartassa kuvata. (JHS 152, 2012.)



Kuva 1. Vaisalan prosessikartta (Laamanen, 2005, 61)

Vaikka organisaatioilla olisikin prosessityökalu, on olemassa vaara, että vain sen uskotaan ratkaisevan kaikki ongelmat ja prosessi paranee. Tämä on hyvin kaukana totuudesta, sillä prosessityökalu on vain väline. Ilman oikeita metodeja, lahjakkaita resursseja ja johtajuutta se on hyödytön. (Jeston & Nelis 2006, 9.)

## 1.7 Prosessien määrittely ja kuvaaminen

Prosessin omistaja päättää, millä tasolla prosessi kuvataan. Tämä riippuu siitä, miksi prosessi kuvataan ja mihin tarkoitukseen kuvausta käytetään. Prosessin kuvaus aloitetaan määrittelemällä prosessin perustiedot. Prosessiin osallistuvien henkilöiden tehtävät ja vastuut selvitetään ennen mallintamista. (JHS 152 2012.) Yhtenä (Kiiskinen ym. 2002, 55) laajan sitouttamisen ja muutoksen läpiviennin tavoitteena on, ettei uutta toimintatapaa suunnitella kirjoituspöytätyönä muutaman henkilön toimesta, vaan sen tulisi kattaa jokin looginen kokonaisuus kuten tulosityksikkö.

Prosessien määrittelyssä on kysymys prosessien sisällön täsmentämisestä. Käytännössä tämä tapahtuu kuvaamalla prosessin keskeiset vaiheet ja niiden väliset yhteydet sekä kuhunkin prosessin vaiheeseen liittyvät vastuut ja prosessin kannalta kriittiset suorituskykytekijät. (Virtanen ym. 2005, 121-122.) Ideointi ja kehittämissyö tapahtuu prosessikohtaisissa työryhmissä, joihin nimetään yleensä 5-10 avainhenkilöä. Ryhmään on hyvä nimetä edustajia myös jotain muusta prosessista tai prosessin sisäisistä ja ulkoisista asiakkaista. Uuden toimintatavan ideointi vaatii luovuutta ja edellyttää toteuttajiltaan kykyä ajatella uutta toimintamallia täysin uudesta näkökulmasta kyseenalaistaen nykyiset toimintatavat. (Kiiskinen ym. 2002, 55.)

PROSESSIN OMINAISUUDET	PROSESSIEN MÄÄRITTELYYN LIITTYVÄ TEHTÄVÄ	TAVOITE
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prosessi on toisiinsa loogisesti liittyvien toimintojen sarja</li> <li>• Prosessi koostuu useista osaprosesseista ja toiminnoista, joilla kullakin on omat vastuhenkilöt</li> <li>• Prosessin tuloksena syntyy suoritteita, joiden kautta prosessin vaikutukset syntyvät</li> <li>• Prosessin suorituskykyä mitataan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tunnista prosessin keskeiset vaiheet</li> <li>• Tunnista kunkin osaprosessin keskeiset toiminnot sekä näistä vastaavat henkilöt</li> <li>• Tunnista prosessin keskeiset suoritteet liittyen kuhunkin prosessin vaiheeseen</li> <li>• Määrittele sidosryhmäkohtaiset vaatimukset prosessille, näitä kuvaavat mittarit ja tavoitteet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prosessin keskeiset toimintokokonaisuudet (osaprosessit) tunnistettu ja järjestetty toimintojen sarjaksi</li> <li>• Toimintokokonaisuuksien sisältö on määritelty ja vastuutettu</li> <li>• Prosessin keskeiset suoritteet tunnistettu ja nimetty</li> <li>• Selkeä käsitys prosessin suorituskykytavoitteista</li> </ul>

Taulukko 2. Prosessimäärittelyn keskeiset vaiheet (Virtanen & Wennberg, 2005, 122.)

Prosessin kuvauksessa ongelmallinen tekijä on kuvauksen tarkkuus. Hyvin tarkassa kuvauksessa ongelmana on kuvaamisen työläys ja kokonaisuuden hämärtyminen. Liian yleisluonteisessa kuvauksessa puolestaan ei mennä konkreettisen toiminnan tasolle, jolloin kehittämismahdollisuuksia on vaikea havaita. (Kvist ym. 1995, 77.)

Hyvän prosessikuvauksen tulee

- sisältää prosessin kannalta kriittiset asiat
- esittää asioiden välisiä riippuvuuksia
- auttaa ymmärtämään sekä kokonaisuutta että omaa roolia tavoitteiden saavuttamisessa
- edistää prosessissa toimivien ihmisten yhteistyötä

- antaa mahdollisuus toimia joustavasti tilanteen vaatimusten mukaan (Laamanen 2005, 76.)

Prosessikuvauksen tarkkuuteen voidaan antaa muutamia nyrkkisääntöjä. Kuvauksessa tulisi näkyä kaikkien prosessiin keskeisesti osallistuvien resurssien, kuten henkilöiden, järjestelmien ja koneiden. Myös asiakkaan ja hänen saamiensa tuotteiden tulisi näkyä kuvauksessa. Tavarat, palvelut ja tieto voivat kulkea prosessiin osallistuvien resurssien välillä taikka prosessin ja sen toimittajien tai asiakkaiden välillä. Myös jokaisen prosessin aikana suoritettavan tehtävän pitäisi näkyä kuvauksessa. (Kvist ym. 1995, 77-78.)

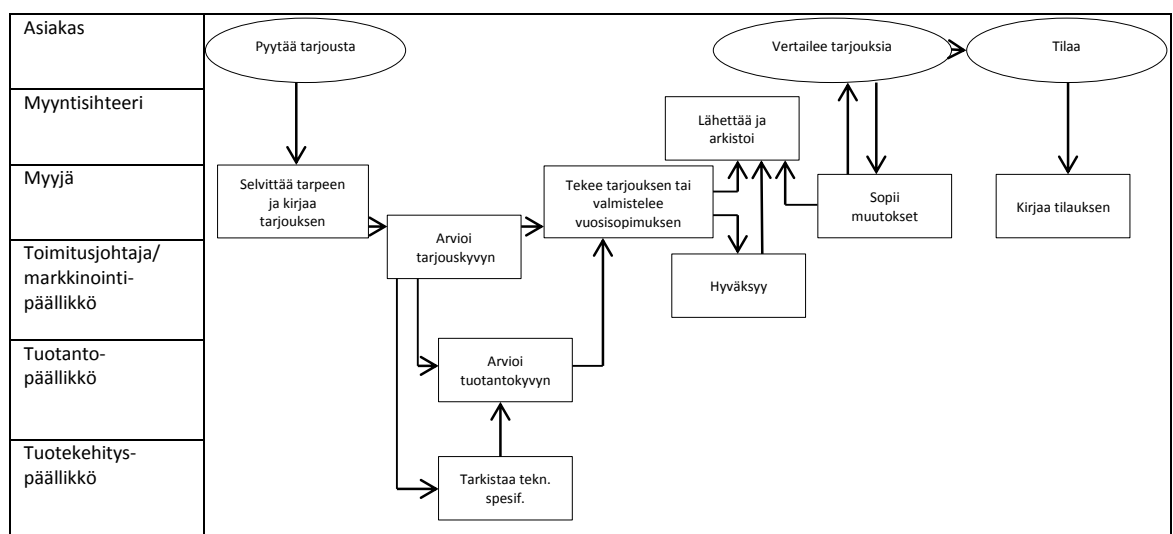
Parhaiten (Kiiskinen ym. 2002, 56-57) muutosprojektissaan menestyneet organisaatiot ovat laatineet konkreettisimmat muutosten toteuttamissuunnitelmat. Muutos tulisi tehdä tällöin mahdollisimman konkreettiseksi työntekijälle, sillä henkilön pitäisi sisäistää muutos ja ottaa se omakseen. Tieto on vain yksi osaa muutosta muutosprosessissa. Pelkkä tieto muutoksesta ja tiedotus eivät saa aikaan muutosta.

Julkishallintoa varten on laadittu prosessikuvaussuositus JHS 152. Sen mukainen prosessin kuvaus koostuu kolmesta dokumentista: (1) prosessikaavio, (2) prosessin toiminnot ja (3) sidosryhmien vaatimukset ja organisaation tavoitteet. JHS 152 –standardin mukaisen prosessikuvauksen paras puoli on, että siinä tulevat selkeästi dokumentoiduksi kuhunkin prosessiin liittyvät tavoitteet ja vaatimukset sekä näiden mittarit. Se on kuitenkin monissa tapauksissa tarpeettoman yksityiskohtainen, pitkä ja hieman sekavakin. Vaikka täsmällisellä kuvausmuodolla ei sinänsä ole väliä, pitää johtoajatuksina kuvausdokumenteissa aina olla yksinkertaisuus ja helppolukuisuus. (Virtanen ym. 2005, 134, 136).

Tämän opinnäytetyön tekemisen aikana tutustuttiin JHS 152 –standardin mukaiseen prosessikaavioon ja se vaikutti sekavalta. Pohdintaa aiheutti se, että voikaanko tässä työssä olla käyttämättä sitä, vaikka se on kuitenkin julkishallinnolle luotu prosessikuvauksen työväline. Muitakin prosessikuvausmalleja tutkittaessa todettiin ”Laamasen malli” helpoimmin ymmärrettäväksi tavaksi kuvata tukiohjel-

man toimeenpanoprosessia. Laamasen (2005, 79) teos oli myös samoilla jäljillä. Hän kertoi auttaneensa erästä suomalaista julkisen hallinnon organisaatiota jäsentämään toimintaansa. Hän oli turhautunut tutustuessaan 20 erilaiseen vuokaavioiden piirtämistekniikkaan ja symboleihin. Hän kehottaakin välttämään erilaisia symboleita. Hänen mukaansa ne eivät ole olennaisia, eivätkä auta ymmärtämään toimintaa.

Normaali ja perinteinen tapa kuvata prosesseja ovat vuo- ja työnkulkukaaviot. Niissä kuvataan yhden ydin- tai aliprosessin vaiheet aikajärjestyksessä. (Hannus 1997, 46.) Vuokaavion käyttö prosessin kuvaamisessa on eduksi silloin, kun prosessi sisältää runsaasti päätöksentekotilanteita, jotka jakavat prosessin useisiin osaprosesseihin (Kvist ym. 1995, 81). Laamanen suosittelee prosessikaaviota, jossa kuvataan roolit ja tekeminen. Rooleiksi on kuvattu henkilörooleja osastojen tai muiden ryhmien sijaan.



Kuva 2. Prosessikaavion roolit ja tekeminen (Laamanen, 2005, 79)

Laamasen malli kuvaa parhaiten prosessin kulkua ja sitä, kuka tekee mitään. Malli on hyvin yksinkertainen, mutta helposti hahmotettavissa. Laamanen (2002) pohdiskeli, että vaikeimpia asioita hahmottaa prosessikaaviossa on, miten tarkasti toimintaa pitää kuvata, mutta koska lähes kaikkiin prosesseihin liittyy satoja tehtäviä, niitä ei kannata kuvata prosessikaavioon, jos tavoitellaan ymmärrystä. Jos

tehdään ongelmanratkaisuprojekteja, kuten tietotekniikkaan liittyviä, silloin tarvitaan yksityiskohtaisia kuvauksia.

Prosessien kuvaamisessa ei pidä liiaksi takertua kuvaustekniikoihin. Tärkeää on, että prosessit kuvataan tapauskohtaisesti parhaaksi katsotulla tavalla. Nyrkkisääntönä kannattaa kuitenkin pitää, että prosessit kuvattaisiin korkeintaan kahta eri kuvaamistapaa käyttäen. (Kvist ym. 1995, 83.)

### **1.8 Prosessien suorituskyvyn mittaaminen, seuranta ja tuloksellisuus**

Mittaus kuuluu olennaisena osana prosessin hallintaan. Jos et voi mitata prosessia, et voi ohjata sitä, ja jos et voi ohjata, niin et voi johtaa ja hallita sitä. (Lecklin 2002, 170.) Usko muutoksen hyödyllisyyteen loppuu, mikäli muutosprosessin etenemistä ei kyetä seuraamaan luotettavien mittareiden avulla (Kiiskinen ym. 2002, 53). Suorituskyvyn mittaaminen ja arviointi voi käsittää yksittäisen prosessin tai koko organisaation. Prosessien suorituskyvyn mittaamisen tarkoituksena on tuottaa tietoa prosessien kehittämistyön pohjaksi. Prosessien mittaaminen on osa prosessien kehittämistä. Prosessimittarit ovat tarpeettomia, jos ne eivät tuota relevanttia informaatiota prosessin kehittämistyölle (Virtanen ym. 2005, 130.)

Prosessimittareiden laadinnassa on lähdettävä liikkeelle niiden samojen toiminnan perusteiden pohtimisesta, joista prosessien tunnistamis- ja määrittelytyökin alkaa. On hyvä pohtia, keitä ovat asiakkaamme ja sidosryhmämme ja mitä he meiltä odottavat. Miten odotusten toteutumista voidaan mitata? Mikä on tavoitetilamme kunkin mittarin suhteen? (Virtanen ym. 2005, 132.) Prosessin analysointi aloitetaan jo sen nimeämisvaiheessa. Silloin on pystyttävä vastaamaan kysymyksiin: Ketkä ovat prosessin asiakkaita? Mikä on prosessin tuote? Mitä työvaiheita prosessi sisältää? Kuka vastaa koko prosessista ja sen vaiheista? Mikä on prosessin laatu? (Kvist ym. 1995, 85.)



Hyvän mittarin tulee olla oikeaan toimintaan johtava eli mittarin perusteella toiminta ohjautuu oikeaan suuntaan. Lisäksi sen täytyy osua oikeaan eli mittari mittaa haluttua asiaa kattavaksi. Mittarin on oltava myös helppokäyttöinen eli tarvittava tieto on helposti saatavilla ja sen analysointi on yksinkertaista. Prosessien suori- tuskykyä voi jäsentää useilla eri tavoilla. Laamanen (2005, 152-157) jakaa suori- tuskyvyn seuraaviin teemoihin: aika, raha, määrät, fysikaaliset ominaisuudet ja sidosryhmien näkemykset. Läpimenoaika on yleisimpiä prosessin tunnuslukuja. Rahalla tarkoitetaan prosessien kustannuksia. Määrien mittaamisen kohteena voi- vat olla esimerkiksi palvelutapahtumien, ideoiden, poikkeamien ja reklamaatioiden määrät. Fysikaaliset ominaisuudet voivat liittyä tuotteeseen, prosessiin, materiaa- liin tai osiin, koneisiin ja laitteisiin tai ympäristöön. Varmin tapa saada sidosryhmi- en näkemykset kohdistumaan prosessiin, on mitata niiden tyytyväisyyttä johonkin tiettyyn tapahtumaan kohtuullisella viiveellä.

Mittareiden ei tarvitse aina olla taloudellisia, euromääräisiä mittareita. Kvalitatiivi- set eli laadulliset prosessien ja tuotteiden mittarit antavat myös välittömästi palau- tetta ja toimivat vertailupohjana taloudellisille mittareille. Olennaista on se, että mitataan oikeita asioita, ei se, onko mittari laadullinen vai numeerinen. Mittareille on asetettava yhteisesti hyväksytyt oikeellisuuskriteerit. Mittareiden antamien tu- losten oikeellisuudesta ja tulkinnasta tulisi olla samaa mieltä. (Kiiskinen ym., 2002, 54.)

Muutosmahdollisuuksien määrittelyn ja muutostoimenpiteiden konkretisoinnin yh- teydessä sovitaan, mitä, miten missä ja milloin mitataan eli sovitaan mittareiden käyttöönnotosta. Uusien toimintamallien käyttöönoton yhteydessä seurataan tulost- en toteutumista ja muutosprosessin etenemistä. On myös päätettävä, miten mitta- reiden antamiin tuloksiin reagoidaan muutoksen toteuttamisen aikana. Myös muu- tosprosessissa onnistumista voidaan mitata. (Kvist ym. 1997, 85.)

Hyvälle prosessimittarille voidaan asettaa vaatimukseksi luotettavuus, yksiselittei- syys, ymmärrettävyys ja helppokäyttöisyys, oikeudenmukaisuus, edullisuus, nope- us tai olennaisuus. Mittari ei myöskään saa olla manipuloitavissa lukijan mielei-

seksi. Mittareita ei pidä asettaa liian monia, ainoastaan muutama, prosessin keskeisiä ja tärkeitä asioita kuvaava. (Lecklin 2005, 173.)

Yksityisellä sektorilla (Bason 2010, 45-46) menestystä voidaan mitata esimerkiksi lisääntyvien tulojen, voittojen tai osakkeiden arvon kasvulla. Julkisella sektorilla mittaamiseen tarvitaan enemmän nyansseja. Bason määrittelee julkiselle sektorille neljä eri tapaa, miten menestystä voidaan tarkastella: Tuottavuus, mikä osoittaa julkisen sektorin kykyä saavuttaa suotuisampi suhde panosten ja tuotosten välille palvelutuotannossa. Palvelukokemus, jota mitataan kansalaisten subjektiivisilla kokemuksilla julkisista palveluista. Tulokset, jotka ilmaisevat, miten paljon julkisen sektorin tuotokset todellisuudessa johtavat toivottaviin tuloksiin. Demokraattisuus, joka on kattava ilmaisu erilaisten innovaatioiden syntymiselle. Nämä voivat johtaa esimerkiksi vaikutusmahdollisuuksiin, läpinäkyvyyteen, vastuullisuuteen ja tasa-arvoon.

Prosessien mittaamiskäytäntöjen tarkastelu (Virtanen ym. 2005, 131) kertoo paljon organisaation kypsyydestä prosessijohtamisen näkökulmasta. Organisaatiossa, jossa prosessimittarit on määritelty ja prosessien suorituskykyä seurataan, ollaan tyypillisesti jo varsin pitkällä prosessikehitystyössä. Prosessijohtaminen on lyhyesti sanottuna toiminnan kehittämistä asiakkaiden tarpeet ja yhteiskunnalliset vaikutustavoitteet huomioiden.

0	Prosessit tunnistamatta
1	Prosessit tunnistettu
2	Prosessit määritelty ja kuvattu
3	Prosessimittarit määritelty
4	Prosessin omistajat nimetty
5	Prosessien suorituskykyä seurataan
6	Prosesseja kehitetään seurannan perusteella

Taulukko 3. Millä kypsyydellä organisaatiosi on? (Virtanen & Wennberg, 2005, 131).

Kansalaisten ja koko kansantalouden etu on, että verovaroilla saadaan aikaan tuloksia. Julkisen sektorin pitäisi olla aidosti kiinnostunut laadun, tuloksellisuuden, tuottavuuden ja tehokkuuden kehittymisestä. Kehitys pitäisi pystyä myös osoittamaan. Tulostavoitteilla, -raportoinnilla, arvioinneilla ja vertailuilla pyritään ohjaamaan julkishallinnon kehitystä. Mittaamista koskevassa keskustelussa on painotettu tarvetta siirtää painopistettä tuottavuudesta vaikuttavuuden tarkasteluun eli siihen, miten hyvin asetetut tavoitteet saavutetaan. Vaikuttavuustiedot eivät kuitenkaan yksin riitä, vaan tarvitaan myös tietoja toiminnan tuloksellisuudesta. Mittaaminen voi vaihdella makrotason mittareista yksittäisten prosessien mittaamiseen tai ydintoimintojen mittaamisesta tukitoimintojen mittaamiseen. Tuottavuutta voidaan mitata sisäisillä tai ulkoisilla mittareilla asiakkaiden tai ohjauksen ja johtamisen näkökulmasta. (Korpela & Mäkitalo 2008, 186-189.)

Tietoa prosessin kokonaiskustannuksista on harvoin saatavissa perinteisistä laskentajärjestelmistä. Toimintolaskennan avulla perinteisessä laskentajärjestelmässä yleiskustannuksina tarkasteltavia kustannuseriä voidaan kohdistaa prosesseille. Kohdistaminen perustuu siihen, kuinka paljon kukin prosessi käyttää niitä resursseja, joiden hankkimisesta yleiskustannukset ovat syntyneet. (Kvist ym. 1995, 91.)

Kun pyritään parantamaan ensisijaisesti prosessin kustannustehokkuutta, mittareina kannattaa käyttää kustannuksia ja läpimenoaikaa. Niitä kannattaa tarkastella yhdessä, koska kustannuksia pienennetään usein lyhentämällä läpimenoaikaa. Muu kustannusten pienentäminen johtaa helposti epäaitoihin parannuksiin. Kokeusten mukaan läpimenoajan puolittaminen saa aikaan keskimäärin 25 prosentin säästöt. (Kvist ym. 1995, 92.)

### **1.9 Prosessien arviointi ja jatkuva parantaminen**

Prosessin (Karimaa 2002, 18, 33) omistaja vastaa prosessinsa arvioinneista ja jatkuvasta parantamisesta sekä samalla prosessin kuvausdokumenttien ajan tasalla pitämisestä. Hänen mukaansa prosessin arvioinnin, parantamisen ja ohjauksen pitää perustua sidosryhmien vaatimuksiin, organisaation tavoitteisiin ja tosiasioihin. Tosiasioista on oltava Karimaan mielestä objektiivista tietoa, joka on mitausten tulosta. Prosessin ohjaus siis kuuluu prosessiin ja muun muassa sen todentaminen, että toiminnon tulos on määritysten mukainen. Todentamiseen kuuluu havainnointia, tarkkailua, mittaamista eli tiedon hankintaa sekä vertailemista.

Laamanen (2005, 202-206) toteaa, että ilman tavoitteita ei voi tietää, menevätkö asiat hyvään vai huonoon suuntaan. Reagoivalle parantamiselle on ominaista, että jotakin tapahtuu, joku huomaa sen ja ryhtyy toimenpiteisiin. Tälle parantamiselle on tyypillistä, että on asetettu tavoite ja huomataan ero asetetun tavoitteen ja käytännössä syntyneen suorituskyvyn välille. Ennakoivalle parantamiselle on ominaista, että yritetään ymmärtää kehityskulkuja (trendejä) ja ennustaa tulevaisuutta.

Innovatiiviselle parantamiselle on ominaista, että etsitään kokonaan uusia ratkaisuja.

Ensimmäinen tehtävä on korjata nopeasti syntynyt virhe tai valituksen aihe. Paras ta on, jos korjauksen voivat tehdä ne ihmiset, jotka ovat toteuttaneet toimituksen. Jos tämä ei ole mahdollista, organisaatiossa tulee olla menettely, jolla löydetään ja kiinnitetään ongelman ratkaisemiseksi tarvittavat resurssit. Tätä kutsutaan eska-laatioprosessiksi. Kun valitus on hoidettu, hyvään menettelyyn kuuluu vielä, että varmistetaan asiakkaan tyytyväisyys ratkaisuun. Hyvin ja nopeasti hoidettu valitus johtaa asiakassuhteen lujittumiseen. Se, mitä asiakassuhde ei kestä, on saman virheen tai puutteen toistuminen. (Laamanen 2005, 223-224.)

Karimaan (2002, 36) mukaan prosessin parantamisen lähtökohtana on arvio prosessista ja sen tuotteista. Arvio voi hänen mielestään johtaa toimenpiteisiin prosessin saamiseksi paremmin hallintaan tai kehittämissuunnitelman paremman mallin luomiseen. Prosessin toiminnot tuottavat prosessin parantamisessa tarvittavaa tapauskohtaista tietoa prosessista ja sen yhteyksistä. Prosessin parantamistiimi voi kysellä tai haastatella prosessin asiakkaita ja muita sidosryhmiä.

Prosessin parantaminen voi olla esimerkiksi läpimenoajan lyhentämistä, työvaiheiden yhdistämistä, asiakastyytyväisyyden parantamista, kustannusten pienentämistä, tuotannon pullonkaulojen poistamista tai työn tuottavuuden parantamista. Prosessien parantamisen alkuvaiheessa tavoitteena on usein virheiden vähentäminen. Parannustoimenpide vaikuttaa positiivisesti moneen prosessin mittariin. Myös prosessin osien siirtämistä toiseen prosessiin voidaan katsoa prosessin parantamisena, jos prosessi yksinkertaistuu ja sen ohjattavuus helpottuu. Siirto ei saa huonontaa prosessin toimivuutta. (Kvist ym. 1995, 100-101.) Prosessin todentamisen tulokset ohjaavat toimintoja. Jos prosessin tuote ei ole vaatimusten mukainen, organisaation pitää korjata tuote poistamalla poikkeamat, hankittava suostumus tuotteen käyttöön tai jakeluun tai estettävä tuotteen käyttö aiottuun tarkoitukseen. (Karimaa, 2002, 18.)

Prosessien kehittämistyö ei pääty käyttöönottoprojektiin. Prosessinomistajat tehtävät ja vastuut ovat voimassa myös uudistamisen jälkeen. Hän vastaa prosessin suorituskyvyn valvonnasta ja tulee tarkkailla, onko prosessi nopeutunut, ovatko virheet vähentyneet, ovatko parantamistavoitteet saavutettu, onko asiakastytyväisyys lisääntynyt ja niin edelleen. Prosessinomistajalla on myös vastuu asiakkaiden tarpeiden ja muutosten ymmärtämisestä ja niiden vaikutuksesta prosessiin. Hänen rooleihinsa liittyy vastuu jatkuvasta kehittämisestä. (Lecklin 2005, 224).

Karimaan (2002, 35) prosessin arviointi selvittää, onko prosessi ja sen tuotteet sidosryhmien vaatimusten ja organisaation tavoitteiden mukainen, ja onko käytäntö prosessin mallin mukaista. Arviointi voi olla organisaation tai prosessin tiimin itsearviointia tai ulkopuolisen tekemää arviointia tai auditointia. Arviointiin voi kuulua benchmarkin toisten organisaatioiden vastaaviin prosesseihin. Arviointi voi alkaa jo prosessien kartoittamisesta ja selvittämisestä eli kuvaamisesta.

Julkishallinnon kehittäminen ei myöskään pääty prosessiajatteluun. Se on välietappi julkishallinnon rakenteellisessa kehittämisessä ja muutosprosessissa. Seuraavassa esitetyt peruseriaatteet ovat prosessilähtöisen organisaatiotoiminnan nykyisiä hiljaisia signaaleja ja tulevaisuuden megatrendejä:

- Rakenteellinen muutos perustuu palveluja käyttävien kansalaisten ja asiakasryhmien tarpeisiin
- Prosessilähtöisen organisaation rakentaminen vaatii organisaatioilta uutta yhteistoiminnallisuutta ja sen myötä ennenkuulumatonta osaamista ja syvimät muutospelit tainnuttavaa ennakkoluulottomuutta
- Prosessilähtöiseen organisaatioon siirtyminen edellyttää realistista muutosjohtajuusmallia, jossa kiinnitetään huomiota johtamistyöhön, muutoksen suunnitteluun ja esiin nousevien ongelmien ratkaisemiseen (Virtanen ym. 2005, 147-153.)

## **2 CASE: KANSALLISEN TUKIOHJELMAN TOIMEENPANOPRO- SESSIN KEHITTÄMINEN**

### **2.1 Tavoitetila**

Maaseutuviraston vuoteen 2017 ulottuvan strategian mukaan toiminta-ajatus on:

Kumppanuutta ja hyvää hallintoa elinvoimaisen maaseudun parhaaksi

- Tietoa ja tukea – oikein ja ajallaan
- Asiakasta ja asiantuntijuutta arvostaen

Tämä kuvaa hyvin kansallisen tukiohjelman toimeenpanon kehittämistä. Tarkoituksena on antaa asiakkaille tietoa ja tukea, oikein ja ajallaan. Asiakasta arvostetaan unohtamatta omaa asiantuntemusta. Tavoitteena ovat tyytyväiset asiakkaat ja toimiva maaseutuhallinto.

Tavoitteena on kehittää mahdollisimman ihanteellinen kansallisen tukiohjelman toimeenpano, joka palvelee sekä rahoittajaa että hanketoteuttajaa. Se ei saa olla liian byrokraattinen, eikä viedä kohtuuttomasti aikaa. Ihanteellinen tukiohjelman toimeenpano vapauttaisi enemmän resursseja hanketoteuttajalta itse hankkeen toteuttamiseen ja nopeuttaisi hakemusten käsittelyaikoja.

### **2.2 Nykytilan kuvaus Maaseutuvirastossa**

Maaseutuviraston vuoteen 2017 ulottuvan strategian mukaan tavoitteena on mahdollisimman yksinkertainen ja tehokas tukijärjestelmä. Strategian mukaan vaikut-

tavin tapa tehostaa tukijärjestelmien toimeenpanoa on maaseutuhallinnon yhteisten prosessien sähköistäminen. Maaseutuvirastossa on viljelijätukipuolella sähköinen Vipu-järjestelmä, mutta vielä ei esimerkiksi tässä työssä käsiteltävän kansallisen tukiohjelman toimeenpanossa suunniteltu sähköistä järjestelmää. Syinä tähän olivat muun muassa taloudelliset seikat.

Maaseutuviraston strategian mukaan viraston sisäisessä toiminnassa keskitytään ydinprosessien hiomiseen. Prosessityötä on tehty jo noin kahden vuoden ajan. Joidenkin ohjelmien osalta on säädöksistä johtuen pitäydytty vanhassa mallissa, mutta joidenkin osalta on luotu kokonaan uutta. Se tuo omat haasteensa toimintaan.

Prosessien johtamisen vahvuuksia julkisella sektorilla on se, että prosesseja on kuvattu paljon sähköisiä järjestelmiä varten. Lisäksi prosesseja on kehitetty työtapojen selkiyttämiseksi ja yhteistyön näkyvyyden lisäämiseksi. Taitavimmat ovat yhdistäneet prosessien kuvaamisen ja tuotteistamisen tuottavuuden kehittämiseen ja työhyvinvoinnin edistämiseen. Toisaalta taas prosesseja on kuvattu liikaakin ja tuottavuushyötyjä ei synny, koska ne ovat mikrotason osatehtäviä, joita kukaan ei johda ja joita ei ole liitetty isompiin kokonaisuuksiin organisaatioissa. Prosessikuvauksista ei ole tehty virallisia päätöksiä, eikä seuranta, toimitaanko niiden mukaisesti. Toisinaan prosessien kehittäminen jää vain tietotekniikkaprojekteiksi. (Gustafsson & Marniemi 2012, 37).

Nykytilannetta, joka toimii muutoksen lähtökohtana, voidaan analysoida muun muassa toimintoketjuja kuvaamalla ja analysoimalla. Maaseutuvirasto toimeenpani Kansallisen menekinedistämisen hankkeet vuonna 2013. Toimeenpanon oli aiemmin hoitanut MMM, mutta vuoden 2012 hankehaussa se siirrettiin Maaseutuvirastolle. Tehtävä oli uusi ja se tuli melko nopealla aikataululla. Tästä johtuen toimeenpanossa on parantamisen mahdollisuuksia, ja kun asiasta on saatu omakohtaisia kokemuksia, on helpompi nähdä kohdat, jotka vaativat parantamista.



Maa- ja metsätalousministeriö määrittäi vuosittaiset haun painopistealueet, jonka jälkeen hankehaku avautui. Hankehakijat lähettivät hankehakemuksensa Maaseutuvirastoon, jossa ne käsiteltiin. Sen jälkeen hankkeet esiteltiin ministeriön hankekoordinaatioryhmälle. Hankekoordinaatioryhmässä käsittely oli aikaa vievää ja joiltakin asiakkailta pyydettiin paljon tarkennuksia ja lisätietoja. Käsittelyvaiheeseen toivottaisiin helpotusta. Hakemusten pitäisi olla jo alustavasti käsiteltyjä, ennen kuin ne lähtevät hankekoordinaatioryhmän käsittelyyn.

Tämän jälkeen Maaseutuvirasto laatii käyttösuunnitelmaehdotuksen hyväksyttävien hankkeiden rahoituksesta, jonka ministeriö hyväksyi tai muokkasi tarvittavin osin. Maaseutuvirasto teki hankkeiden hyväksymis- tai hylkäämispäätökset ja lähetti ne asiakkaille. Hankkeet alkoivat vuoden 2013 alussa. Hyväksymispäätökset saatiin asiakkaille marras-joulukuussa 2012.

Asiakkaat hakivat ensimmäisen avustuserän maksatusta Mavista. Maksu oli ennakkomaksu, joka oli 50 % hyväksyttävistä kustannuksista. Maaseutuvirasto teki maksatuspäätökset. Hankkeen puolivälissä asiakkaat lähettivät Maaseutuvirastoon väliraportin sekä toisen erän maksatushakemuksen, joka on 40 % hyväksyttävistä kustannuksista. Maaseutuvirasto tarkasti väliraportin ja pyysi satunnaisia kuitteja tarkastettavaksi. Asiakkailta pyydettiin lisätietoja tarvittaessa. Tämän jälkeen Maaseutuvirasto teki toisen erän maksatuspäätöksen.

Väliraporttien käsittely vei aikaa. Syynä tähän oli se, että kunkin hanketoteuttajan väliraportit olivat rakenteiltaan erilaisia, samoin budjetit. Vertailu oli hankalaa. Moni oli hakenut hankkeen aikana myös muutosta hankkeeseen, joka vaikeutti väliraporttien käsittelyä.

Kolmen kuukauden kuluessa hankkeen loppumisesta asiakkaat lähettivät Maaseutuvirastoon hankkeen loppuraportin, selvityksen avustuksen käytöstä ja maksatushakemuksen kolmannesta erästä, joka on 10 % hankkeen hyväksyttävistä kokonaiskustannuksista. Maaseutuvirasto tarkasti loppuraportin liitteineen ja pyysi asi-

akkailta tarvittavat lisäselvitykset. Maaseutuvirasto teki asiakkaalle joko kolmatta erää koskevan maksatuspäätöksen tai tarvittaessa takaisinperintäpäätöksen.

Viimeinen maksatus oli työläin vaihe, sillä silloin käytiin läpi vuoden kestänyt hanke, ja jo edellä mainituista loppuraporttien erilaisuuksista johtuen käsittely oli hankalaa. Joitakin vuoden aikana syntyneitä kustannuksia hylättiin, asiakkailta pyydettiin tarkennuksia ja lisäselvityksiä joihinkin epäselviin asioihin. Asiakkaat olivat hankkeen aikana yhteydessä Maaseutuvirastoon lähes päivittäin.

Hankkeita seurattiin lähinnä väli- ja loppuraporttien avulla. Jokaisella hankkeella on omat mittarit, jotka kertovat tulosten toteutumisesta. Jotkut mittarit olivat hyvin ympäripyöreitä, mikä johtuu siitä, että kyseessä ovat tiedotushankkeet ja tuloksia on vaikea mitata. Esimerkiksi erilaisten tapahtumien osanottajamääriä pystytään helposti mittaamaan, toisaalta taas, kun hankkeissa tiedotetaan eri asioista, niiden mittaaminen on vaikeaa, sillä ei tiedetä, miten sanoma on mennyt perille ja miten se on ymmärretty.

Hankkeen budjetin toteutumista seurataan hyväksymispäätöksen mukaan. Jos hankkeen budjettiin tuli muutoksia, näistä jouduttiin hakemaan muutosta muutoshakemuksella, josta sitten tehtiin muutospäätös. Hankkeen kustannuksia seurattiin kustannuslajeittain sekä loppusumman mukaan. Muutospäätökset tekivät hankkeista sekavia seurata, sillä joissakin hankkeissa saattoi olla useitakin muutoksia.

### **2.3 Tutkimuksen aihe ja toteutus**

Tämän opinnäytetyönä tehtävän kehitysprojektin tarkoituksena on suunnitella Maaseutuvirastolle eli Maville uuden kansallisen tukijärjestelmän toimeenpano.

Mavi oli toimeenpanijana 2013 Kansallisen menekinedistämisen ohjelmassa, jota säätelivät valtioneuvoston asetukset 606/2008, 666/2009 ja 159/2012. Maa- ja metsätalousministeriö toteutti 2013 Elintarvikeketjun kehittämishjelmaa, jota

sääteli asetus 638/2008. Nämä tukijärjestelmät ja niiden momentit yhdistetään uuden säädöksen alle vuoden 2014 aikana. Uusi ohjelma tulee perustumaan EU-säädöksiin sekä valtioneuvoston asetukseen. Työn tekovaiheessa näitä ei ollut pohjana, sillä asetus valmistui vasta myöhemmässä vaiheessa.

Arvion mukaan Mavissa vuosittain käsiteltävä hankemäärä tulee kolminkertaistumaan. Tämä merkitsee toimeenpanon kannalta suuria haasteita, mutta toteutuva muutos tarjoaa Maville mahdollisuuden kehittää entistä toimivampi tukijärjestelmän toimeenpanoprosessi tämän tutkimuksen ja omien kokemusten pohjalta.

Tällä hetkellä hakijat ja hankkeet ovat keskenään hyvin erilaisia. Rahoitusta haetaan erilaisilla hankesuunnitelmillä ja budjeteilla. Suunnitteluvaiheessa pitäisi pyrkiä yhtenäistämään hakuprosessia, jolloin hakemuksia on helpompi käsitellä. Tämä toisi myös hakijalle enemmän tasa-arvoisuutta ja helppoutta, jos hakuprosessi olisi yhtenäisempi. Se lisäisi myös käsittelyn nopeutta väli- ja loppuraportoinnin yhteydessä sekä mahdollisessa muutoksenhakuvaiheessa.

### **2.3.1 Tutkimusongelma, tutkimuksen tarkoitus ja haastattelurungon rakentaminen**

Tutkimuksen tarkoitus oli selvittää, minkälainen on hanketoteuttajien mielestä niin sanottu ihanteellinen tukijärjestelmä, ja miten uudesta kansallisesta tukiohjelmasta saataisiin mahdollisimman ihanteellinen sekä rahoittajan että toteuttajan kannalta. Byrokratiaa haluttiin vähentää.

Tutkimusongelmiksi nousivat: Mitä poimitaan mukaan uuden kansallisen ohjelman toimeenpanoon vanhoista tukiohjelmista? Mitä pyritään jättämään pois? Millainen on hanketoteuttajan näkökulmasta ihanteellinen rahoitusjärjestelmä?

Toimeenpanon suunnittelu lähti niin sanotusti puhtaalta pöydältä. Alussa ei tiedetty, minkälainen uudesta tukiohjelmasta tulee ja millainen asetus sitä säätelee. Ase-

tusvalmistelu alkoi tämän opinnäytetyön valmistumisen puolivälissä. Tämä mahdollisti sen, että tutkimuksessa lähdettiin selvittämään ihanteellista tukijärjestelmää ilman rajoitteita. Haastatteluiden tulokset huomioitiin asetusvalmisteluissa.

Tutkimuksella haluttiin siis selvittää, missä oli onnistuttu aiempien tukiohjelmien toimeenpanoissa ja mikä puolestaan vaati kehittämistä. Lisäksi haluttiin tietää, mikä oli toteuttajan kannalta helppoa, mikä vaikeaa. Tämä oli tärkeää, sillä rahoittajalla itsellään oli oma näkemys asioista ja suunnitteluun saatiin näkökulmaan toteuttajan taholta.

Tärkeä asia uuden kansallisen ohjelman suunnittelussa oli myös maksuprosentit ja omarahoitusosuus. Tiedettiin, että omarahoitusosuus tulee mahdollisesti nousemaan ja haluttiin selvittää sen vaikutuksia mahdollisuuksiin toteuttaa hankkeita jatkossa. Lisäksi haluttiin tietää, mitkä maksuprosentit olivat toteuttajan kannalta ihanteelliset rahoittajan näkemyksen lisäksi.

Tulevaisuutta haluttiin ennakoida tutkimalla sitä, mitä rahoitus merkitsee yhdistyksen toiminnalle sekä sillä, miten hanketoteuttajat näkivät oman toimintakenttensä tulevaisuuden. Haastateltavat määrittelivät, millainen on ihanteellinen rahoitusjärjestelmä. Tämä osoittautui melko haastavaksi, sillä täysin ihanteellista järjestelmää on mahdottomuus tehdä, koska kuitenkin on huomioitava asetukset, jotka eivät aina ole ihanteellisia toteuttajan, eikä rahoittajankaan kannalta. Tutkimuksella haluttiin selvittää myös eri rahoitusjärjestelmien päällekkäisyyksiä, jos näitä on, että niitä voitaisiin tulevaisuudessa ehkäistä.

### **2.3.2 Tutkimusmenetelmät, aineiston hankinta ja analysointi**

Tämä opinnäytetyö on konstruktiiivinen tutkimus, jossa metodina on haastattelututkimus. Tutkimuksen tarkoituksena oli saada apua uuden ohjelman suunnitteluun hanketoteuttajilta omien kokemusten ja näkemysten lisäksi. Monilla hanketoteutta-

jille on pitkä kokemus hankemaailmasta ja samalla myös näkemystä asioista. Itselle on muodostunut käsitys hankkeen hallinnon puolelta.

Puolistrukturoidussa haastattelussa eli teemahaastattelussa tutkija määrää kysymykset, mutta haastateltava voi vastata niihin omin sanoin ja joskus jopa ehdottaa uusia kysymyksiä. Teemahaastattelu on tehokas menetelmä, joka perustuu siihen, että tutkija voi ohjata haastattelua ilman, että kontrolloi sitä tyystin. (Koskinen, Alasuutari ja Peltonen 2005, 104-105.) Puolistrukturoiduille menetelmille on ominaista, että jokin haastattelun näkökohta on lyöty lukkoon, mutta ei kaikkia (Hirsjärvi & Hurme 2000, 47). Haastattelun aikana voidaan esittää lisäkysymyksiä tai kysyä tarkentavia tietoja. Keskustelua voi myös johdatella aiheisiin, joista halutaan enemmän tietoa.

Teemahaastattelun kysymykset ovat yleensä avoimia, jolloin haastateltava voi vastata omin sanoin (Koskinen ym. 2005, 104-105). Haastateltavilta haluttiin monipuolisia näkemyksiä aiemmasta ohjelmasta sekä ideoita tulevaa ohjelmaa varten, jolloin avoimet kysymykset palvelivat tätä tarkoitusta erittäin hyvin. Haastattelut olivat hyvin vapaamuotoisia pysyen kuitenkin valitun teeman ympärillä. Kysymyksiä oli kahdeksan, jotka olivat melko laajoja. Toimivaan haastattelurunkoon voi laittaa yleensä vain 5-12 kysymystä ja tyypillisessä rungossa onkin vain muutama pääkysymys. (Koskinen ym. 2005, 109.)

Haastattelut analysoitiin sisällönanalyysin mukaisesti. Sisällönanalyysi voi olla kvantitatiivista tai kvalitatiivista. Kummassakin tapauksessa sitä ohjaavat tutkimuksen suunnitteluvaiheessa keskeisiksi havaitut käsitteet ja silloin alustavasti asetetut hypoteesit. Samoin analyysia ohjaavat teemahaastattelun aikana syntyneet hypoteesit. Tältä pohjalta tutkija valitsee tarkastelun muuttujat. (Hirsjärvi ym. 1985, 115.)

Kvalitatiivisessa tarkastelussa muuttujan luokat voivat olla rajoiltaan epätarkempia. Kaikille tapauksille ei välttämättä anneta jotain arvoa jokaisella ulottuvuudella, vaan tutkija tarkastelee aineistoaan impressionistisesti. Jos tapauksia on vain

muutama, onkin järkevää käsitellä aineisto tapauskohtaisemmin ja ilman suuritöisiä tilasto-operaatioita. Pitäisi löytää kuvaustapoja, jotka mahdollistaisivat yleistämisen, mutta jotka säilyttäisivät mahdollisimman paljon puheen merkityksiä ja yksilöllisiä ajatuskulkuja. (Hirsjärvi ym. 1985, 115-125.)

Tutkimuksen teoreettisena viitekehyksenä on prosessien kehittäminen ja prosessi-johdaminen erityisesti julkisella sektorilla.

## **2.4 Haastattelun toteutus ja tulokset**

Haastattelut toteutettiin kiireisen aikataulun vuoksi puhelinhaastatteluina. Hanketoiteuttajista haastatteluun valittiin kolme Laatuketju-ohjelmasta, kolme kansallisen menekinedistämisen ohjelmasta ja kolme, jotka olivat olleet mukana molemmissa. Laatuketjuohjelman haastateltavat valittiin vielä eri painopistealueiden mukaan. Näin saatiin monipuolinen kuva hankemaailmasta. Tutkimuksessa käytetään apuna omia kokemuksia hankkeen hallinnoinnin näkökulmasta.

Puolistrukturoidussa haastattelussa eli teemahaastattelussa kysymyslomake oli ennalta määritelty, mutta haastattelut etenivät melko vapaasti. Haastattelun aikana oli mahdollista esittää lisäkysymyksiä ja tarkennuksia. Keskustelua oli mahdollista johdatella. Kyselylomakkeella oli yhteensä 8 melko laajaa kysymystä.

Vertailupohjana olivat vanhat hankeohjelmat. Näitä arvioitiin ja pohdittiin, miten hankkeiden toimeenpanoa voitaisiin parantaa. Haastateltavat suhtautuivat haastatteluihin myönteisesti ja olivat tyytyväisiä mahdollisuuteensa vaikuttaa uuden ohjelman sisältöön.

### 2.4.1 Toimivat ja helpot asiat

Haastatteluilla haluttiin kartoittaa asioita, mitkä olivat toimineet hyvin ja mikä oli ollut helppoa, että näitä asioita voitaisiin hyödyntää uuden kansallisen tukiohjelman toimeenpanoprosessissa.

Haastateltavista neljä oli sitä mieltä, että hankehallinnointi on helppoa. Tähän auttoi muun muassa se, että hankesuunnitelma on tehty tarkasti. Byrokratian ei kuitenkaan haluttu lisääntyvän.

Kolme haastateltavaa piti hyvänä henkilökohtaista palvelua rahoittajan taholta sekä yhteistyön sujuvuutta. Sujuvuutta edesauttoi se, että asiointi voitiin hoitaa sähköpostitse ja vastukset ongelmatilanteisiin saatiin nopeasti. Kahden mielestä hakuprosessi on kevyt, joista toisen mielestä hallinnointi on helppoa. Maksatushakemusten ja muutoshakemusten nopea käsittely sai myös kiitosta

*Olemme todella tyytyväisiä tähän ohjelmaan suurilta osin, koska se on helppo hallinnoida, hakuprosessit aika helpohkoja ja saamme todella hyvää henkilökohtaista palvelua sekä resursseja eli siinä mielessä olemme todella tyytyväisiä tähän nykyiseen ohjelmaan ja rahoitukseen. (Haastateltava 7.)*

*Se on ollut minun mielestäni hallinnollisesti suhteellisen kevyt ja helppo toteuttaa, samoin tilitykset ja raportoinnit ovat olleet minun mielestäni ihan helppoja, että siinä suhteessa ei ole ollut ongelmia. (Haastateltava 8.)*

*Sellaisena selkeänä etuna näissä kahdessa erillisessä ohjelmassa on nyt ollut se, että nyt kun niissä on ollut erilaiset painopistealueet, näillä on ollut mahdollista tavoittaa monipuolisemmin erilaisia kohderyhmiä, ja vähän eri viesteillä johtuen painopistepistealueista. Tämä on noussut etuna. (Haastateltava 1.)* Haastateltava 1 piti positiivisena sitä, että LaatuKetu ja Kansallisessa menekinedistämässä on ollut erilaiset painopistealueet, eli niillä on ollut mahdollisuus tavoittaa erilaisia

kohderyhmiä. Seuraavassa luvussa kerrotaan siitä, miten tämä myös toisaalta koettiin ongelmalliseksi.

Haastateltava 2:n mielestä on hyvä, että yleishyödylliset yhdistykset voivat viedä hankkeiden avulla tutkimustuloksia ja neuvontaa kansankielelle, sillä yrityksiä koskevat näissä asioissa tietyt rajoitteet. Haastateltava tarkoitti tällä sitä, että yrityksiä ei voi tuoda hankkeissa esiin, vaikka he osallistuisivat esimerkiksi omarahoitussuuden rahoittamiseen. Yhdistyksen on helpompi tässä suhteessa levittää tietoa.

#### **2.4.2 Vaikeat asiat ja kehitystarpeet**

Tutkimuksessa haluttiin selvittää myös sitä, mitkä asiat koettiin hankehallinnoinnissa vaikeiksi ja mitä haluttaisiin kehittää. Eniten esiin nousi se, että hankkeet ovat kestoltaan lyhyitä. Niitä haluttiin pidentää, että työstä tulisi pitkäjänteisempää. Hankeyhteistyötä ei pidetty helppona asiana. Kritiikkiä sai myös ohjausryhmätyökentely sekä niiden kokoonpano ja byrokratia. Hankeviestintä ja rahoituspäätöksen saapumisen aikataulut vaativat haastattelujen mukaan kehittämistä.

Projektin rahoittaja edellyttää usein ohjaus- tai seurantaryhmän asettamista toteutettavalle hankkeelle. Tavallisesti niiden perusta on joko asiantuntijatyöpanoksessa tai sitten edustuksellisen demokratian tulkinnassa. Ohjausryhmän tehtäviin kuuluu valvonta, projektiorganisaation tukeminen kiperissä kysymyksissä, informointi, koordinointi, tulosten hyväksyminen ja poikkeamiin kannan ottaminen. Ohjausryhmä hyväksyy periaatteessa muutokset projektisuunnitelmaan. Tehtävässään onnistunut ohjausryhmä on sellainen, jossa jäsenet ovat kiinnostuneet projektista ja sen edistymisestä. (Virtanen, 2000, 68.)

Haastateltava 5 kritisoi ohjausryhmän roolia. Hankkeiden ohjausryhmät toimivat Laatuketjuohjelmassa. Kansallisessa menekinedistämishjelmassa ei ollut veloitetta ohjausryhmästä. Haastateltavan mukaan ohjausryhmällä saattaa olla liian



voimakas rooli. *Siellä aletaan suunnitella hanketta uudestaan, vaikka hankkeella on jo hyväksyty hankesuunnitelma. Ohjausryhmä ikään kuin haluaa laittaa hankkeen uusiksi, mikä ei voi olla oikea lähtökohta.* (Haastateltava 5.)

*Jos jatkossa edellytettäisiin, että kaikilla hankkeilla olisi ohjausryhmä, olisi sen valintavaiheessa hyvin tärkeää se, että siihen liittyisi alan asiantuntijoita. Toivomuksena on, että ohjausryhmän rooli olisi hyvin selkeä eli mitkä asiat kuuluvat ohjausryhmän käsiteltäväksi ja päätettäväksi. On resurssien väärinkäyttöä, mikäli ohjausryhmälle ei jää ohjaavaa roolia, vaan se on ikään kuin päätöksen siunaajan roolissa.* (Haastateltava 1.) Haastateltava koki myös, että ohjausryhmässä työntekijöiden palkkasalaisuus vaarantuu, sillä talousasiat on esiteltävä kokouksissa, ja tällöin myös palkkakustannukset näkyvät kustannuserittelyssä.

Kaksi vastaajaa pohti yhteistyöverkoston kanssa toimimista, mikä ei heidän mielestään ole helppoa. *Jos uudessa ohjelmassa hankkeiden on oltava laajoja ja niissä olisi paljon hanketoimijoita tekemässä yhteistyötä, niin emme näe sitä ongelmattomana. Tuntuu, että se esitys lähtee enemmän rahoittajan tarpeista ja hallinnollisista tarpeista, eikä niinkään sieltä, mikä on meidän kohderyhmämme eli hankkeiden asiakkaat.* (Haastateltava 1.) Hän kritisoi hallinnointi- ja koordinoitoiden määrää ja kustannuksia.

Ideana uuden ohjelman laadinnassa oli, että hankkeiden pitäisi olla laajoja ja valtakunnallisia, että saataisiin mahdollisimman suuri vaikuttavuus. Monilla hanketoimijoilla on suuri ns. keskusjärjestö, jonka alapuolella on pieniä paikallisjärjestöjä ympäri Suomen. Näillä eväillä saataisiin jo laajoja ja valtakunnallisia hankkeita, sillä toimijat levittäytyvät laajalle. Vaikuttavuus pitäisi tavoittaa hankkeen sisällöllä.

Hankkeiden kestoa kritisoi 7 haastateltavaa. Tämä aiheuttaa monenlaisia ongelmia. Se lisää byrokratiaa ja hankaloittaa henkilöstön palkkaamista, josta kaksi haastateltavaa antoi palautetta. Haastateltava 3:n mukaan toteuttamisen näkökulmasta on ihan hirveää, kun joudutaan ihmisiä palkkaamaan muutamaksi kuukaudeksi ja sitten mahdollisesti jatkamaan sopimusta vielä muutama kuukausi

lisää. *Emme pysty pitämään hyviä työntekijöitä ja varmistamaan osaamisen kertymistä tai jatkumista. Tämä tuottaa myös byrokratiaa raportoinnin ja lisäaikojen jatkon hakemisessa.* (Haastateltava 3.)

Yksi vastaaja oli sitä mieltä, että muutoksen tekeminen hankesuunnitelmaan on liian byrokraattista. *Byrokraattisuus on hankala, koska se kutistaa hankkeiden tavoitteiden toteutumista, koska se vie työaikaa raportointiin ja muuhun. Byrokratia on poikkeuksellisen raskas. Sen keventäminen olisi paikallaan niin, että luotettaisiin toimijoihin ja heidän harkintakykyynsä siinä, että joku asia voidaan hoitaa paremmin kuin mitä se on ollut alkuperäisessä suunnitelmassa* (Haastateltava 5.)

Haastateltava 3 puolestaan kritisoi sitä, että kun ohjelmia on 2, niin niissä pitäisi olla sama säädöspohja, jolloin hankkeen kirjanpito- ja raportointivelvoitteet olisivat samat. Tämä ongelma varmaankin esiintyy varsinkin sellaisilla hanketoteuttajilla, jotka toimivat molemmissa ohjelmissa. Tällöin on oltava perillä kahden ohjelman asetus pohjasta.

*Näen kehittämistarpeena sen, että pystyttäisiin toteuttamaan vähän syvällisempiä tai pitkäjänteisempiä hankkeita. Toivoisin, että olisi esimerkiksi kolmen vuoden hankerahoitukset nykyisen yhden vuoden sijaan. Yksi vuosi on lyhyt toiminta-aika, eikä siinä ehdi paljoa saada aikaan, mutta sitoutuminen kolmen vuoden rahoitukseen olisi jo selkeästi enemmän käytännönläheistä.* (Haastateltava 9).

Rahoituksen myöntämisen aikataulut saivat kritiikkiä. Haastateltava 2:n mukaan rahoituspäätös on saapunut heille vasta joulukuun lopussa, mikä aiheuttaa sen, että hankkeen käynnistäminen viivästyy muun muassa projektityöntekijän rekrytoinnin vuoksi.

Haastateltava 4 kritisoi sitä, ettei hankeviestinnässä voi tuoda esiin kotimaisuutta ja kansallisia etuja. Hän kuitenkin mainitsi, että ymmärtää tähän liittyvän asetus pohjan. Kehitettävää olisi myös siinä, että hankkeiden painopistealueet olisivat pitkäjänteisempiä, sillä ne ovat vaihdelleet vuosittain. Haastateltava 7 toivoi ra-

hoitajataholta parempaa viestintää. Haastateltava 8:n mielestä viestintä on ollut yksisuuntaista. Hän koki, ettei ollut saanut rahoittajalta tukea ja kiinnostusta hanketta kohtaan.

*Se on mennyt trendien ja seksikkäiden aiheiden perässä. Siinä on ollut vähän ha-puulua. Me kuitenkin yritämme kehittää markkinointia ja edistää kuluttamista, niin että sitä tehdään pitkäjänteisesti. Teemoihin taipuminen on joskus vaatinut keino-tekoista soveltamista.* (Haastateltava 4.)

*Asia, mikä aiheuttaa ongelmia on se, että jos rahoituspäätöksestä onkin rajattu jotain kustannuseriä pois. Tämä on aiheuttanut sen, että hankkeen toteutustapa on jouduttu miettimään uudelleen.* (Haastateltava 2.) Hankehakemuksia käsiteltäessä joudutaan toisinaan kuluja karsimaan ja poistamaan epäolennaisia asioita. Tästä syntyy ongelma, jos hanketoteuttajan suunnitelmat nojaavat juuri tähän poistettuun kohtaan, mikä ei puolestaan käy ilmi rahoittajalle.

Haastateltava 2 koki myös tulosten mittaamisen vaikeaksi. Miten tuloksia voidaan muuten mitata, kuin sillä määreellä, kuinka monta henkilöä on ollut tilaisuuksissa mukana. Miten me voimme mitata sitä, mitä kohderyhmä on oppinut asiasta ja onko viesti mennyt perille.

Haastateltavista kolme koki hallinnoinnin hankalaksi sen byrokratian vuoksi. Ongelmia aiheutti myös yhdistyksen varallisuus ja talouden pitäminen tasapainossa siten, että kassassa rahat riittävät hankkeen toteuttamiseen. Toisaalta myös ymmärrettiin, että yhdistyksen pitää tavallaan todistaa, että rahat on käytetty oikeaan tarkoitukseen. *Itse mieluiten keskittyisin substanssiin eli kaikki se työaika, minkä omalta osaltani olen käyttänyt, laittaisin vain siihen, mutta valitettavasti tähän liittyy byrokratia ja raporttien laadinta, laskutus ja kirjanpitokäytännöt.* (Haastateltava 8.)

Neljä haastateltavista koki, että hallinnointi ei ole ylivoimaista, eikä aiheuta ongelmia, mutta byrokratia ei saisi kuitenkaan lisääntyä. Tässä vaikuttaa kokemus sekä se, miten tarkasti hankesuunnitelmaa noudattaa. Byrokratia ja lisäselvitysten tar-

ve vähenee, jos toteuttaja toteuttaa hanketta alkuperäisen suunnitelman mukaan, ja jos hankkeesta maksetut kulut ovat hyväksyttäviä kuluja.

Jonkin verran hankaluutta aiheuttaa budjetoinnin pikkutarkkuus, jos vertaa vaikka aluehankkeisiin. Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelmassa tehdyissä hankkeissa ei näitä kymmenen prosentin sääntöjä ole. Toivoisin, että sen kymmenen prosentin vaihteluvälin sisällä voisi elää vähän enemmän. Jos siirryttäisiin kolmen vuoden hanketoimintaan, on melkein mahdotonta tehdä kolmen vuoden päähän niin pikkutarkkaa suunnitelmaa, että kaikki osattaisiin budjetoida sinne saakka pikkutarkasti. (Haastatettava 9.)

Tällä hetkellä hankkeissa on saanut olla kymmenen prosentin mahdollisuus siirtää kuluja eri kululajien välillä, kunhan hankkeen loppusumma pysyy samana. Haastatettava 9 kaipasi tähän joustavuutta.

Yksi vastaajista koki tilintarkastusvelvollisuuden turhana kustannuseränä. *Se tuntuu pienten hankkeiden kohdalla turhalta kustannuserältä, koska joka tapauksessa rahoittaja tekee tarkastuksen kuittitasolle saakka.* (Haastatettava 1.) Kansallisessa menekinedistämisyhteistyössä on väliraportin yhteydessä tarkastettu 5 % maksuun haetuista kustannuksista. Loppuraportin yhteydessä tarkastus on tehty vain, jos jokin kuluerä on tuntunut epäselvältä, ja johon on haluttu tarkennusta.

Avustuksen siirto koettiin myös raskaaksi hallinnoitavaksi, sillä myös siirron saajat joutuvat käymään läpi tilintarkastusvelvollisuuden sekä kuittitason selvitykset. *Hallintomäärä, mikä siitä seuraa on äärimmäisen raskas, vie aikaa ja on kestäättömän kallis suhteessa siihen, mitä siitä korvataan.* (Haastatettava 1.)

### **2.4.3 Maksuprosentit ja omarahoitusosuuden vaikutus hanketoiminnalle**

Tiedotushankkeiden omarahoitusosuus on Kansallisessa menekinedistämisyhteistyössä ollut 10 %. Mainontahankkeissa 50 %. Tyypillisin rahoitettu hanke on tiedotus-

hanke, jossa omarahoitusosuus on pieni. Haastattelulla haluttiin kartoittaa, olivatko hanketoteuttajat tyytyväisiä nykyisiin maksuprosentteihin vai halusivatko he niihin muutosta. Omarahoitusosuuden nostamista oli kaavailtu jo etukäteen ja sen vuoksi haluttiin mielipiteitä siitä, miten se tulisi vaikuttamaan.

Viisi haastateltavaa oli sitä mieltä, ettei omarahoitusosuutta saisi nostaa. Se koettiin kynnyksikysymyksenä hakea enää hankerahoitusta. Omarahoitusosuus on ollut 10 % hankkeen kokonaiskustannuksista. *Omarahoitusosuuden nostaminen on meille ja varmasti myös muille yleishyödyllisille yhteisöille elintärkeä kysymys, koska jos se nousee, sen jälkeen yleishyödylliset yhdistykset ja järjestöt eivät pysty hakemaan hankkeita* (Haastateltava 1). Haastateltava pohti, että omarahoitusosuutta voisi hakea yrityksiltä, mutta koska yritykset ja tuotteet eivät saa näkyä kampanjoissa, se ei olisi mahdollista. *Jos omarahoitusosuus nousee, niin silloin on mahdotonta hakea hankerahoitusta. Järjestönä kun toimitaan, meillä ei sellaista irtorahaa ole.* (Haastateltava 5.)

*Jos hanke pitäisi käynnistää mahdollisimman pitkälle omarahoitusosuudella, niin silloin se käytännössä keskittäisi toiminnan suurille organisaatioille, jotka eivät välttämättä toimi maaseudulla. Se vie rahan kaupunkeihin ja isoihin organisaatioihin. Onko se maaseudun kannalta sitten hyvä asia?* (Haastateltava 9.)

Kolme haastateltavaa oli tyytyväisiä nykyiseen omarahoitusosuuteen, mutta eivät pitäneet myöskään sen mahdollista nousua huonona asiana. *Mitä pienempi omarahoitusosuus on, sen parempi, Jos se kasvaa, en usko, että se heti vaikuttaa siihen, haemme hanketta vai ei. Enemmän vaikuttaa se, että jos byrokratiaa pystytään keventämään tai jos saadaan pitkäaikaisempi hanke, niin omarahoitusosuus kestää muutaman prosentin korotuksen. Lyhytaikaisuus teettää meille kuitenkin paljon työtä.* (Haastateltava 3). *Kyllä me silti jättäisimme hankehakemuksen, vaikka se kasvaisi. Ei se varmasti yhtään vaikuttaisi siihen.* (Haastateltava 6.)

*Jos omarahoitusosuus kasvaisi 20-25 prosenttiin, niin sitten pitäisi katsoa, onko hyväksyttävää, että oma työ toimisi vastarahoituksena. Jos omarahoitusosuus*

*kasvaa, niin sittenhän priorisoidaan yhteistyötä myös yritys- ja yksityisen sektorin kanssa. Sitten rahoitus tulisi enemmänkin yksityiseltä puolelta ja julkinen rahoittaja kannustaa siihen. (Haastateltava 7.)*

Seitsemän haastateltavaa oli tyytyväisiä nykyisiin maksuprosentteihin (50 %, 40 % ja 10 %). Kymmenen prosentin omarahoitusosuus mahdollistaa sen, että hanke saadaan käynnistymään heti. Yksi haastateltavista toivoi hakemusten nopeaa käsittelyä, sillä hänen mukaansa yhdistyksissä liikutaan pienillä marginaaleilla ja ennakot olisi saatava nopeasti maksuun.

Yksi haastateltavista ehdotti, että ennakon osuus pienenesi 50 %:sta 30 %:iin, väli-raporttia vastaan saisi 60 % ja loppuraportin jälkeen 10 %. Laskelma perustuu siihen, miten heidän yhdistyksessään budjetti on toteutunut.

#### **2.4.4 Rahoituksen merkitys yhdistyksen toiminnalle**

Haastatteluiden avulla haluttiin selvittää, millainen merkitys hankerahoituksella on yhdistyksen toiminnalle. Se osoittautuikin hyvin tärkeäksi, sillä kaikki vastaajat pitivät hankerahoitusta tärkeänä yhdistyksen toiminnan kannalta. Kahden haastateltavan mukaan suurin osa yhdistyksen varoista koostu hankerahoituksesta. Yksi kertoi hoitavansa tiedotustoimintaa myös perusrahoituksella. Yhden haastateltavan mukaan hankerahoitus on tavallaan myös kuluttajien edunvalvontakysymys, sillä sen avulla voidaan viestiä kuluttajille ja antaa oikeaa tietoa. Kahden haastateltavan mukaan hanketoiminta on lisännyt yhdistyksen näkyvyyttä merkittävästi.

*On ollut valtava merkitys, että on saatu lisäresursseja ja on voitu palkata hanketyöntekijä. Hanketoiminta on pakottanut miettimään, mitkä ovat sellaisia hankkeita, mitä haluamme ja mitä teemoja, millä haluamme tulla esille. Tämä on tuonut lisää boostia toimintaan ja olemme saaneet siitä palautettakin. Näkyvyyttäkin olemme saaneet, totta kai. (Haastateltava 8.)*

*Hankerahoituksella on se merkitys, että me profiloidumme tämän asian hoitajana Suomessa toimialaan päin. Sillä on suuri merkitys. (Haastateltava 4.)*

Oman näkemykseni mukaan välivuosi hankerahoituksessa aiheutti hankaluuksia. Osa yhdistyksistä pelkäsi jo etukäteen, miten toiminnan käy, kun hankerahaa ei tule. Tämä vaati järjestelyjä myös henkilöstöasioihin, sillä hankkeiden vetäjille ei näin ollen ollut myöskään töitä.

#### **2.4.5 Ihanteellinen rahoitusjärjestelmä**

Haastateltaville annettiin vapaat kädet pohtia sitä, millainen olisi ihanteellinen rahoitusjärjestelmä. Tällä haluttiin ottaa huomioon villitkin ideat, koska toimeenpanon suunnittelussa oli vielä siinä vaiheessa hyvin vapaat kädet. Asiaa pohdittaessa tuli samoja asioita esiin, kuin jo edellä todettiin. Haluttiin pidempiä hankkeita, vähemmän byrokratiaa ja omarahoitusosuutta ei haluttu nostaa. Kolmen haastateltavan mielestä nykyinen järjestelmä oli jo lähellä ihanteellista.

*Ihanteellista olisi, että seurataan vain hankkeen kokonaisbudjettia, ja että budjetin sisällä voisi elää siten, etteivät pääkustannuspaikat ole sidottuja 10 %:n heittoon. Se vähentäisi byrokratiaa ja rahoituksen käyttötarkoituksen muutosesitystarvetta. Ennakolta ei voi tietää, mikä kampanja onnistuu ja mikä ei. (Haastateltava 9.)*

*Ihanteellinen kuulostaa vähän suurelle. Ei ehkä voida sanoa, että pystyttäisiin kehittämään ihanteellinen rahoitusjärjestelmä, mutta jos hankeaika olisi pidempi, esimerkiksi 5-vuotinen, niin se olisi ihannetilanne. (Haastateltava 1.)* Rahoituksen lyhytkestoisuus koettiin ongelmaksi, varsinkin silloin, jos hankesuunnitelmaan pitää hakea muutoksia. Hankkeet olivat vain vuoden mittaisia. Seitsemän yhdeksästä haastateltavasta toivoi pidempiä, noin 3-5 vuoden mittaisia hankkeiden kestoajoja.

Toinen ihanteellinen asia on se, että tällaisessa toiminnassa järkevä ja tarkoituksenmukainen yhteistyö elinkeinoelämän kanssa olisi sallittua. Ymmärrän hyvin, ettei julkisella rahalla saa niin tehdä, ja että se täytyy käyttää tasapuolisesti ja että se ei ole tarkoitettu minkään yksittäisen yrityksen toiminnan tai markkinoinnin tukemiseksi. Kasvua ei tapahdu ilman yrityksiä. (Haastateltava 3.)

*Ihanteellista olisi tietysti se, että ettei ainakaan nostettaisi omarahoitusosuutta. Kun on mahdollisuus ottaa yrityksiä mukaan tukemaan toimintaa, on ristiriitaista, etteivät yritykset saa näkyä tässä. Nykypäivänä yrityksien intressi ei ole tehdä puhtaasti hyväntekeväisyyttä. (Haastateltava 8.)*

Haastatteluissa kritisoitiin sitä, etteivät yritykset saa hankkeissa näkyvyyttä, vaikka rahoittaisivat omarahoitusosuutta. Komission asetus (EY) N:o 1857/2006 15 artikla kieltää yksittäisten yritysten, tuotemerkkien ja alkuperän näkyvyyden hankkeissa. Yritykset voivat saada hankkeista välillistä hyötyä, mutta varsinainen mainostaminen ei ole sallittua.

Haastateltava 1 toivoi, että hankkeiden aikana syntyneet aineistot ja toimintamallit olisivat keskitetyksi yhdessä paikassa, josta ne olisivat helposti eri hanketoimijoiden saatavilla. Tämä poistaisi hänen mielestään päällekkäisyyksiä, mutta toisi myös jatkuvuutta ja keskitetympää toimintaa tuottavalle projektiluontoiselle työlle.

*Kaikkein ihanteellisin yhdistyksen kannalta olisi, että koko hankkeen rahoituksen saisi jo ennakoon maksuun. Silloin meidän ei tarvitsisi huolehtia yhdistyksen muun rahoituksen järjestämisestä hankkeen aikana. (Haastateltava 8.)*

#### **2.4.6 Oman toimintakentän tulevaisuus ja sen kehittyminen**

Tutkimuksella kartoitettiin eri järjestöjen toimintakentän tulevaisuuden näkymiä, jolloin myös uuden ohjelman toimeenpanossa osattaisiin valmistautua tulevaisuuteen ja eri alojen kehittämiseen. Monen järjestön rahat ovat tiukassa ja toimimi-



nen joskus vaikeaa, kun ei ole olemassa ns. perusrahoitusta ja viestintä tapahtuu hankerahoituksen varassa. Hankkeiden nähtiin luoneen yhteistyömahdollisuuksia ja uusia verkostoja.

*Me näemme, että järjestöjen rooli on tärkeä ja se kasvaa edelleen johtuen taloustilanteesta. Tarvitaan järjestöjä tekemään kuluttajavalistus- ja neuvontatyötä. Jos ennakoidaan tulevaa ja ajatellaan kansalaistaitoja eli arjen hallinnan taitoja, joita meidänkin kampanjat edistävät, niin osalla joukosta ne heikkenevät, jonka vuoksi tapahtuu eriarvoistumista. (Haastateltava 1.)*

Sosiaalista mediaa ja muita nykyajan neuvontakanavia pidettiin tärkeinä, mutta katsottiin kuitenkin, että ne eivät tule poistamaan henkilökohtaisen neuvonnan tärkeyttä. Kahden haastateltavan mielestä valistustyötä tarvitaan, samoin henkilökohtaista kontaktia. Yksi peräänkuulutti viestintää. Haastattelu 2:n mukaan on olemassa kaikenmaailman asiantuntijoita, jotka mediassa lietsovat kaikenlaista tietoa. Haastateltavan mukaan on olemassa kasvava tarve aidolle tiedottamiselle.

*Toimintakenttämme kasvaa. Näen, että se kasvaa paljon. Toivoisin juuri sitä, että hanketyö ja elinkeinotoiminta saadaan nivoutumaan tiiviisti toisiinsa. Ne eivät saa jäädä irrallisiksi. Hankkeisiin täytyy löytyä liittymäpinta elinkeinoelämästä. (Haastateltava 3.)* Haastateltavan mielestä hanketoiminnan pitäisi saada hyödyttämään koko alaa niin, ettei pyörää keksittäisi aina uudelleen, ja ettei samoja asioita tehtäisi moneen kertaan. Kehittämistoiminnan tulokset pitää saada leviämään valtakunnan laajuisesti siten, että kehittäminen yhdistyy saumattomasta alueilla tehtävään kehittämiseen.

Yksi haastateltavista pohti alansa ammattimaistumista sekä sen kiinnostavuuden lisääntymistä. Hän arveli myös harrastelijoiden määrän lisääntyvän. *Kotimainen kulutus kasvaa hitaasti, mutta viennin osuus varmaan nopeammin. Meidän yritykset ovat ruvenneet panostamaan vientipuoleen ja pikkuhiljaa saavat sitä päätä auki siellä. Jos se saadaan auki, niin se lisää kotimaista tuotantoa nopeammin, mitä normaalitilanteessa. (Haastateltava 6.)*

*Tämä on yksi kasvuala ja tulee jatkossakin kasvamaan, niin että näitä liityntäkohtia muihin toimialoihin tulee olemaan, ja ne tulevat hyötymään tästä alasta. Yhteistyötä pitäisi tehdä enemmän muiden toimialojen kanssa. Tällainen asia tuli selvästi esille hanketrefeillä. (Haastateltava 9.)* Haastattelun luottamuksellisuudesta johtuen toimialoja ei voi tässä yhteydessä mainita.

Kaksi haastateltavaa pohti oman toimialansa olevan murroksessa. Tulevaisuuden ennustaminen on haastavaa. Aloilta haetaan kustannussäästöjä, mikä osaltaan vaikuttaa niiden houkuttavuuteen negatiivisesti ja nuoria on vaikea saada mukaan. Yhden haastateltavan mukaan kotimaisuudella on vahva rooli kuluttajavalinnoissa tulevaisuudessakin, minkä eteen on tehtävä töitä.

#### **2.4.7 Muut rahoitusjärjestelmät ja päällekkäisyydet**

Tutkimuksen yhtenä tavoitteena oli selvittää, onko eri rahoitusjärjestelmissä päällekkäisyyksiä. Tätä olisi pystytty ehkäisemään painopistealueiden määrittelyllä. Pääsääntöisesti oltiin sitä mieltä, että päällekkäisyyksiä ei ole.

*Kun tuli tämä ikävä tilanne, ettei hankerahoja ollut haettavissa vuodelle 2014, niin olemme tietysti selvittäneet, mitä muita mahdollisuuksia meillä olisi jatkaa erilaisia projekteja, ja mistä voitaisiin hakea rahaa. Täytyy kyllä sanoa, ettei vastaavanlais-ta rahoitusjärjestelmää ole olemassa. (Haastateltava 2.)*

*Päällekkäisyyksiä on ehkä enemmän siellä Manner-Suomen maaseudun kehittä-misohjelman puolella. Pitäisi olla sellainen toimintakonsepti, että valtakunnalliset hankkeet palvelevat alueellista toimintaa sillä tavalla, ettei kaikilla alueilla tarvitse tehdä kaikkia asioita. Tarkoitan tällä esimerkiksi markkinointia tai jo tuotetun mark-kinointiaineiston hyödyntämistä. (Haastateltava 3.)*

5 yhdeksästä vastaajasta oli sitä mieltä, ettei rahoitusjärjestelmissä ole päällekkäisyyksiä. 3 ei osannut sanoa, sillä ei tuntenut muita rahoitusjärjestelmiä. Kaksi

vastaajaa peräänkuulutti valtakunnallisuutta, sillä heidän mielestään alueellisena ei kannata toteuttaa kaikkea hanketoimintaa, vaan se pitää hyödyttää valtakunnallisesti. Yhden mielestä alueelliset ohjelmat ovat hyviä, jos niissä ei ole päällekkäisyyttä valtakunnallisten ohjelmien kanssa. Kahden vastaajan mielestä Laatuketjussa ja Kansallisessa menekinedistämisessä on ollut esimerkiksi teemojen osalta päällekkäisyyttä ja tämän vuoksi ohjelmien yhdistyminen nähtiin hyvänä asiana.

Rahoitusjärjestelmien yhdistymisessä annetaan mahdollisuuksia suuremmille hankkeille ja laajemmalle yhteistyölle tiettyjen teemojen ympärillä. Siitä tulee kolmen sektorin malli, jossa on mukana järjestö, julkinen rahoittaja ja myös yksityinen sektori, kun luodaan pohjaa yhteistyölle ja verkostoitumiselle, mikä on aika uutta täällä Suomessa. (Haastateltava 7.)

*Sen olen huomannut, että Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman aluehankkeet hyödyntävät paljon tätä meillä tuotettua materiaalia eli sillä tavalla tuetaan toinen toisiamme. Ne ovat riippuvaisia valtakunnallisesta toiminnasta. Se on hyvä, sillä ei jokaisessa maakunnassa ole järkeä tehdä samankaltaista materiaalia päällekkäin. Tiedotusta olisi hyvä parantaa, ettei maakunnissa rahoiteta samankaltaisia hankkeita.* (Haastateltava 9.)

#### **2.4.8 Muuta huomioitavaa**

Yksi haastateltavista toivoi, että jatkossakin arvostettaisiin sellaisia hankkeita, joissa kuluttaja kohdataan kasvokkain. Vaikka verkon kautta toteutettavilla viestintäkampanjoilla saadaan suuri tavoitettavuus, niin sen vaikuttavuuden todentaminen on vaikeaa. Hän koki myös tärkeäksi sen, että viestintäosaaminen tulee yhdistyksestä, sillä tällä tavoin yhdistys pystyy ylläpitämään hankkeen toimintamalleja elinvoimaisena vielä hankkeen päättymisen jälkeenkin.

Yksi haastateltavista toivoi rahoitusta hankkeen vaikuttavuuden arvioinnille. Hänen

mielestään se olisi hyvä mitata esimerkiksi vuoden kuluttua hankkeen päättymisestä, varsinkin jos hankkeessa on tuotettu aineistoa ja jokin toimintamalli.

Haastateltava 1 piti tärkeänä sitä, että jos jonkin painopistealue saa jatkohankkeen, niin että rahoitus myönnettäisiin samalle toimijalle. Jos sitä halutaan laajentaa, niin siinä tapauksessa vanha toimija voisi rakentaa yhteistyöverkoston uusien toimijoiden kanssa. Näin vältettäisiin päällekkäisyyksiä.

Haastateltava 2 antoi kritiikkiä siitä, että messuille ja näyttelyihin osallistumisessa projekti ei kata työntekijän kuluja. Tyhjä messuosasto ei hänen mukaansa houkuttele ketään, vaan paikalla on oltava ihminen, joka kertoo asiasta. Valtioneuvoston asetuksen mukaan messuesittelijän palkkaa ei voida maksaa hankkeelta. Se olisi rahoitettava esimerkiksi yhdistyksen omista varoista.

*Byrokratia pitäisi olla minimissä. Vain se, mikä on ehdottomasti sääntöjen ja välttämättömän kontrollin näkökulmasta tarpeellista. Sellaisia, jotka menevät yli sen rajan, pyydän harkitsemaan, sillä ei ole tarvetta tehdä turhan monimutkaisia taustapapereita tai kyselyitä vain sen takia, että se kiinnostaa rahoituksen myöntäviä. (Haastateltava 4.)*

Haastateltava 8 pohti, onko mahdollisuutta rahoittaa hanketta yritysrahalla, että se jatkuisi myös vuoden 2014 aikana, kun rahoitusta ei tule. Haastateltava 9 pohti sitä, että kun Laatuketju ja Kansallinen menekinedistäminen yhdistyvät, pieneneekö hankerahoitus.

*Valtakunnallisia hankkeita tarvitaan ilman muuta, ja jos näitä ei ole, niin toiminta lähtisi pyörimään aluehankkeiden kautta, ja silloin se loppusumma, mitä tarvittaisiin, kun he tekisivät päällekkäisiä hankekokonaisuuksia maakunnissa, nousisi paljon suuremmaksi. (Haastateltava 9.)*

## 2.5 Yhteenveto

Tutkimuksen tavoitteena oli laatia ihanteellinen tukiohjelman toimeenpano ajattelun sekä hanketoteuttajaa että rahoittajaa. Tutkimustulokset näkyvät tiivistettynä Taulukossa 4, joka on tämän luvun lopussa. Tarkoituksena oli helpottaa hanketoteuttajan taakkaa byrokratian kanssa niin, että aikaa jäisi enemmän itse substanssiin. Myös rahoittajan näkökulmasta ohjelman keventäminen oli paikallaan, mikä lyhentäisi käsittelyaikoja. Tämän opinnäytetyön valmistuttua uusi valtioneuvoston asetus on julkaistu ja hankehaku päättynyt. Pystyimme vaikuttamaan moneen asiaan positiivisesti. Osa toteutettiin eri tavoin, mitä itse olimme ajatelleet.

Ideana oli, että ministeriön hallinnoima LaatuKetju-ohjelma sekä Mavin hallinnoima Kansallisen menekinedistämisen ohjelma yhdistetään yhdeksi uudeksi ohjelmaksi, jota säätelee uusi valtioneuvoston asetus. Yksi haastateltavista koki, että ohjelmien yhdistäminen oli hyvä ratkaisu, yksi puolestaan piti siitä, että niissä oli eri painopistealueet, jolloin hankerahaa voitiin hakea molemmista.

Aiemmissa ohjelmissa hankkeet olivat 1-1,5 vuoden mittaisia, mitä kritisoitiin. Sen vuoksi uudessa tukiohjelmassa päätettiin panostaa hankkeiden kestoön ja ohjelmasta suunniteltiin kolmivuotinen. Myös lyhyemmät hankkeet ovat mahdollisia. Tämä antaa hanketoteuttajille tilaa toteuttaa hanketta, ilman että pitäisi varautua vuosittain tekemään hankesuunnitelmia jatkohankkeista, ja mahdollisesti vielä eri painopistealueille. Hanketyöstä tulee tällä tavalla pitkäjänteisempää.

Ohjausryhmän roolia kritisoitiin, jonka vuoksi perinteisestä ohjausryhmäkäytännöstä päätettiin luopua. Aiemmin LaatuKetju-hankkeilla on ollut omat ohjausryhmänsä. Uudessa tukiohjelmassa päädyttiin siihen, että ohjausryhmiä luotsattaisiin painopistealueiden mukaan. Hanketoteuttajat kaipasivat myös enemmän mielenkiintoa rahoittajataholta. Sen vuoksi ohjelmaan päätettiin perustaa hankekoordinaattorin virka. Hankekoordinaattori tekee yhteistyötä hankkeiden kanssa, tiedottaa tuloksista, levittää hyviä käytäntöjä ja toimii tavallaan punaisena lankana hankkeiden välillä, ja kokoaa hankkeet yhteen.. Koordinaattori ei osallistu hankkeiden hallinnolli-

seen päätöksentekoon, vaan toimii esittelijän roolissa. Tämä oli positiivinen uudistus ja lähti suoraan hanketoteuttajien tarpeesta. Myös rahoittaja on kokenut, että tällaista henkilöä tarvittaisiin, joka tekee yhteistyötä kentällä.

Hankkeiden toteuttajista seitsemän oli tyytyväisiä nykyisiin maksuprosentteihin (50 %, 40 % ja 10 %). Vanhoista prosenteista päätettiin kuitenkin luopua, sillä omarahoitusosuus tulee uudella ohjelmakaudella kasvamaan, ja sen vuoksi hanketoteuttajalla on hankkeen alussa jo enemmän rahaa käytössään. Siksi tutkimuksessa päädyttiin tasasuuruisiin 25 % eriin. Omarahoitusosuuden nostoa kritisoi osa haastateltavista, osa sanoi hakevansa hankkeita jatkossakin, vaikka se nousisi. Hankkeiden lopussa maksettava 10 % on aiheuttanut hankaluuksia, sillä jos kaikkea hankerahaa ei ole käytetty tai on jouduttu perimään hankerahoja takaisin, kymmenen prosenttia ei välttämättä riitä kattamaan tätä summaa. On ikävää sekä rahoittajan että hanketoteuttajan näkökulmasta, kun joudutaan ryhtymään takaisinperintöihin. Uudet prosenttiosuudet estäisivät tämän ongelman.

Haastatteluissa tuli ilmi, että budjetoinnin pikkutarkkuus aiheuttaa ongelmia. Nyt, kun hankkeet pidentyvät, hankaluuksia tulee vielä enemmän. Tämä on näkynyt myös hankkeen hallinnoinnissa, että joidenkin on ollut hankala noudattaa budjettia. Tämä on lisännyt muutoshakemusten määrää ja samalla byrokratiaa. Päätettiin noudattaa samaa kymmenen prosentin sääntöä kuin EU-menekkiohjelmassakin, että kustannuspaikkojen välillä on edelleen kymmenen prosentin vara siirtää kuluja, eikä muutoshakemusta tarvita. Suuremmat muutokset hoidetaan muutoshakemuksella.

KANSALLISIA HANKKEITA KOSKEVAT TUTKIMUSTULOKSET	
Toimivat ja helpot asiat	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kaksi eri ohjelmaa, joilla tavoitetaan eri kohderyhmiä</li> <li>Yleishyödyllisillä yhdistyksillä levittää tietoa kansankielelle (asetukset rajoittavat yrityksiä)</li> <li>Muutoshakemusten nopea käsittely</li> <li>Hakuprosessi kevyt (2)</li> <li>Hallinnointi helppoa (4): Tarkka hanke suunnitelma, byrokratia ei saa lisääntyä</li> <li>Henkilökohtainen palvelu ja yhteistyön sujuvuus rahoittajan kanssa (3)</li> <li>Hakemusten nopea käsittely</li> </ul>
Vaikeat asiat ja kehitystarpeet	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ohjelmilla eri asetus</li> <li>Muutoshakemuksen tekeminen liian byrokraattista</li> <li>Ohjausryhmällä liian voimakas rooli (pitäisi olla ohjaava rooli, ei päättävä)</li> <li>Yhteistyöverkostossa toimiminen ei ole helppoa (2)</li> <li>Hankkeiden lyhyt kesto (7)</li> <li>Rahoitus päätös saapuu liian myöhään</li> <li>Hankeviestinnässä ei saa korostaa kotimaisuutta ja kansallisia etuja</li> <li>Painopistealueiden lyhytjänteisyys</li> <li>Viestintä rahoittajan taholta</li> <li>Viestintä on yksisuuntaista</li> <li>Hankkeen toteuttaminen on vaikeaa, jos budjettia on leikattu</li> <li>Tulosten mittaaminen</li> <li>Hallinnointi hankalaa byrokratian vuoksi (3): Vie aikaa substanssilta</li> <li>Yhdistyksen talouden tasapainossa pitäminen (maksatus jälkikäteen)</li> <li>Budjetoinnin pikkutarkkuus</li> <li>Tilintarkastusvelvollisuus rahoittajan tarkastuksen lisäksi</li> <li>Avustuksen siirto byrokraattinen</li> </ul>
Maksuprosentit	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tyytyväinen nykyisiin maksuprosentteihin (7)</li> </ul>
Omarahoitusosuus	<ul style="list-style-type: none"> <li>Omarahoitus ei saa nousta (5): Vaikuttaa hankehakuun jatkossa</li> <li>Tyytyväinen nykyiseen omarahoitusosuuteen (3): Nousu ei heti vaikutusta hankehakuun jatkossa</li> <li>Oma työ hyväksyttävä omarahoitusosuudeksi, jos omarahoitusosuus nousee</li> </ul>
Rahoituksen merkitys yhdistystoiminnalle	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tärkeä yhdistyksen toiminnan kannalta (9 eli kaikki vastaajat)</li> <li>Suuri osa yhdistyksen rahoituksesta hankerahoitusta (2)</li> <li>Hankerahoitus on kuluttajan edunvalvontakysymys (viestintä hankerahalla)</li> <li>Rahoitus on lisännyt yhdistyksen näkyvyyttä merkittävästi (2)</li> <li>Tuonut lisää "boostia" toimintaan</li> <li>Yhdistys profiloitunut asian hoitajana toimialalla</li> </ul>
Ihanteellinen rahoitusjärjestelmä	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pidemmät hankkeet, vähemmän byrokratiaa, omarahoitusosuus ennallaan</li> <li>Nykyinen järjestelmä lähellä ihanteellista (3)</li> <li>Budjetin seuraaminen kokonaissummatasolla (ei 10 % sääntöä)</li> <li>Järkevä ja tarkoituksenmukainen yhteistyö elinkeinoelämän kanssa</li> <li>Yritysten näkyvyys (yritykset eivät tee hyväntekeväisyyttä)</li> <li>Hankkeen aikana syntyneet toimintamallit ja aineistot samassa paikassa kaikkien saatavilla</li> <li>Hankerahoitus maksuun kokonaan ennakona</li> </ul>
Oman toimintakentän tulevaisuus ja sen kehittyminen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Järjestöjen rooli yhteiskunnassa tärkeä taloustilanteesta johtuen: Kuluttajavalistus- ja neuvontatyötä, joka ennakoii tulevaa ja parantaa kansalaistaitoja (arjen hallinnan taitoja), ehkäisee eriarvoistumista</li> <li>Tarvitaan henkilökohtaista kontaktia ja aitoa tiedottamista, jolla poissuljetaan median antama väärä tieto</li> <li>Hanketyön ja elinkeinoelämän nivoutuminen yhteen</li> <li>Tulokset levitettävä valtakunnallisesti ja nivottava aluehankkeisiin, ei keksitä pyörää uudelleen</li> <li>Alan ammattimaistuminen ja kiinnostavuuden lisääntyminen, harrastelijoiden lisääntyminen</li> <li>Viennin kasvu</li> <li>Yhteistyö muiden toimialojen kanssa tärkeää</li> <li>Toimiala murroksessa, haetaan kustannussäästöjä (2)</li> <li>Kotimaisuudella vahva rooli kuluttajavalinnoissa, sen eteen on tehtävä töitä</li> </ul>
Muut rahoitusjärjestelmät ja päällekkäisyydet	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ei päällekkäisyyksiä (5)</li> <li>En tunne muita rahoitusjärjestelmiä (3)</li> <li>Valtakunnallisuus, alueellisuus ei kannata toteuttaa hanketoimintaa (2)</li> <li>Uusi kansallinen tukiohjelma: Suuremmat hankkeet ja laajempi yhteistyö (kolmen sektorin malli: järjestö, rahoittaja ja yksityinen sektori)</li> <li>Aluehankkeet ovat riippuvaisia valtakunnallisista hankkeista (materiaalit)</li> </ul>

Taulukko 4. Tutkimustulokset

### 3 KANSALLISEN TUKIOHJELMAN MALLINTAMINEN

#### 3.1 Painopistealueet

MMM määrittelee painopistealueet annetuista lähtökohdista, joihin kuuluvat muun muassa Ruokaketjun kehittämisen valtioneuvoston asetus, Lisää luomua! Hallituksen luomualan kehittämisohjelma ja luomualan kehittämisen tavoitteet vuoteen 2020, Lähiruokaa – totta kai! Hallituksen lähiruokaohjelma ja lähiruokasektorin kehittämisen tavoitteet vuoteen 2020, valtioneuvoston selonteko ruokapolitiikasta.

Uuden kansallisen ohjelman suunnittelutiimi teki omat ehdotuksensa toimeenpanoesitykseen painopistealueista, vaikka lopullisen päätöksen tekikin MMM. Tarkoituksena oli, että painopistealueet ovat voimassa kolme vuotta kerrallaan, jonka jälkeen määritellään uudet. Painopistealueita olisi 2-4 kappaletta. Ensimmäisen vuoden haussa voitaisiin myöntää rahoitusta kolmeksi vuodeksi, toisen vuoden haussa kahdeksi vuodeksi ja kolmannen vuoden haussa vuodeksi. Jokaiselle hakulinjalle määritellään omat tavoitteet. Hankkeiden valintakriteerit määritellään painopistealueiden tavoitteiden mukaisesti. Rahoituksen myöntöperusteet esitetään selkeästi hakuilmoitusvaiheessa.

Rahoitettavat hankkeet valitaan painopistealueittain siten, että ne täydentävät toisiaan, muodostavat yhdessä selkeän kokonaisuuden sekä palvelevat tavoitetta, johon toimintalinjalla pyritään. Valtakunnallista vaikuttavuutta tavoitellaan painopistealueittain laajempina kokonaisuuksina, ei yksittäisen hankkeen tasolla.

Suunnittelutiimin ehdotukset painopistealueiksi:

- Luomu (luomuruokaketjun kehittäminen)
- Lähiruoka (lähiruoan jalostusasteen nostaminen)



- Jalosteet ja jalostamattomat tuotteet (elintarvikkeiden, luomu- ja erikoistuotteiden jalostuksen, markkinoinnin ja viennin tehostaminen)
- SAN, SMM, APT (lisää nimisuojuotteita)
- Elintarvikeyrittäjien markkinoinnin ja kilpailutusaosaamisen lisääminen (kasvatetaan mm. luomu- ja lähiruokaa osuutta julkisista hankinnoista)

Painopistealueet määräytyivät muun muassa Lisää luomua! Hallituksen luomualan kehittämissuunnitelman ja luomualan kehittämisen tavoitteet vuoteen 2020 pohjalta sekä Lähiruokaa totta kai! Hallituksen lähiruokasuunnitelman ja lähiruokasektorin kehittämisen tavoitteet vuoteen 2020 pohjalta sekä valtioneuvoston selonteko ruokapolitiikasta mukaan.

### **3.2 Ohjelmakoordinaattori**

Kansallisen ohjelman suunnittelutiimin ehdotus oli, että hakulinjoille palkattaisiin momentin määrärahasta 1-2 ohjelmakoordinaattoria Maviin. Maviin siksi, että koordinaattori toimisi tiiviissä yhteistyössä maaseutuverkostoyksikön sekä maaseutuelinkeino-osaston kanssa. Tämä toisi synergiaetuja ja yhteistyö maaseutuohjelman kanssa mahdollistaisi, että vältyttäisiin hankkeiden päällekkäisyyksiltä.

Ohjelmakoordinaattorin tehtävänä on viedä hakulinjoja kokonaisuuksina eteenpäin, lisätä yhteistyötä hanketoimijoiden välillä ja eri hakulinjojen välillä, tehdä yhteistyötä maaseudun kehittämissuunnitelmaan liittyvien ruokahankkeiden kanssa, tehdä tiivistä yhteistyötä maaseutuverkostoyksikön kanssa sekä välittää hyviä käytäntöjä.

Kokonaistavoitteena on, että hanketoimijat voisivat keskittyä ydinosaamiseensa eli hankkeiden toteutukseen ja omaan sektoriinsa. Valtakunnallista vaikuttavuutta tavoitellaan toimintalinjoittain laajempina kokonaisuuksina, ei yksittäisen hank-

keen tasolla. Pienen hankkeen on yksin vaikea olla vaikuttava, mutta yhdessä (4-5 kpl) ja hyvin koordinoituna ne voivat sitä olla. Rahoitettavat hankkeet valitaan hakulinjoittain siten, että ne täydentävät toisiaan, muodostavat yhdessä selkeän kokonaisuuden sekä palvelevat tavoitetta, johon toimintalinjalla pyritään. Odotuksena olisivat realistisemmat ja toteuttamiskelpoisemmat hanke-ehdotukset. Ohjelma-koordinaattorin tarve tuli esiin myös haastatteluissa.

*Toivon enemmän avoimuutta, tasavertaista keskustelua hankkeistamme ja kiinnostusta, mitä toimialallamme tapahtuu sekä napakampaa tiedotusta. Toivon myös innostusta tästä alasta sekä vuorovaikutusta hanketoimijoiden kanssa ja palautteen antamista. Me emme juuri saa palautetta. Lähetämme raportit ja niihin on ilmeisesti oltu tyytyväisiä, koska rahoitusta on saatu. Ilmeisesti se on konsepti, että me saamme hankerahoituksen ja vastaamme hankkeesta niin hyvin kuin osaamme. Toivon enemmän keskustelua, tsemppaamista sekä kiinnostusta tulla ohjausryhmän kokouksiin. (Haastateltava 8.)*

*Toivoisin, että tulevilla ohjelmakausilla luotaisiin rahoittajan taholta yhteistyöfoorumi, että saisimme tietoa muista hankkeista. Sen voisi avata niin, että saisimme uutiskirjeen tai muuten uutisia siitä, mitä muissa hankkeissa tapahtuu. Voisimme myös tavata muiden hanketoteuttajien kanssa. Aloitteen tekijänä pitäisi olla uusi ohjelma. (Haastateltava 7.)*

*Minulle ainakin kävisi sellainen vaihtoehto, että käydään keskustelua rahoittajan kanssa säännöllisesti. Siinä olisi rahoittajalla mahdollisuus sanoa aina väliin jotta-kin aiheesta, mennäänkö oikeaan vai väärään suuntaan. (Haastateltava 3.)*

### **3.3 Haku aika ja hakija**

Uuden kansallisen ohjelman suunnittelutiimi määritteli hakuajan siten, että se alkaa vuosittain 1.5. ja päättyy 31.8. Hanke-ehdotusten käsittelyyn varattaisiin aikaa 3 kuukautta. Käsittelyn hoitaisi Mavin sisäinen hankeryhmä, jonka jälkeen esityk-

set olisi valmisteltu niin, että Mavin ja MMM:n muodostama hankekoordinaatio-ryhmä pystyisi ratkaisemaan hankemusten hyväksymisen tai hylkäämisen nopeasti. Mavista sisäisessä hankeryhmässä olisi mukana asiantuntijoita eri yksiköistä ja osastoilta.

Asiakas saisi päätöksen hyväksymisestä/hylkäämisestä marras-joulukuussa. Hanke-ehdotuksia voisi täydentää käsittelyaikana joko viranomaisen pyynnöstä tai omaehtoisesti. Hankkeet käynnistyisivät 1.1. Hankehakijana eli hankkeen toteuttajana voi olla yhdistys tai yritys sekä julkisyhteisö.

### **3.4 Hanke-ehdotusten käsittely**

Mavin sisäinen hankeryhmä käsittelee hanke-ehdotuksen ja pyytää lisätietoja hakijalta. Hankeryhmä valmistelee esityksen hyväksytyistä ja hylätyistä hankkeista toimintalinjoittain. Esityksestä keskustellaan MMM:n ja Mavin muodostamassa hankekoordinaatioryhmässä. Jokaisen toimintalinjan osalta kokoonnutaan yhden kerran, eli yhteensä pidettäisiin noin 4 kokousta.

Hankkeita ei osarahoiteta, ainoastaan rahoitetaan kokonaan, ellei asiasta tehdä kielteistä päätöstä. Näin vältetään osaltaan muutoshakemuksilta hankkeiden toteutusaikana ja hankkeen budjetointi pysyy selkeänä. Tämä vähentää byrokratiaa ja helpottaa hanketoimijan työtä. Mavi antaa MMM:lle esityksen määrärahan käytöstä. MMM hyväksyy tai hylkää esityksen. Rahoitettaviksi hankkeiksi valitaan eri toimintalinjoilta yhdistelmä, joka parhaiten vastaa tavoitetta.

### **3.5 Maksatus, raportointi ja omarahoitusosuus**

Valtionavustus maksetaan valtionavustuksen saajalle yhtenä tai useampana eränä kustannusten ajoittumisen perusteella. Valtionapuviranomainen voi päättää, että valtionapu maksetaan toteutuneiden kustannusten perusteella sen jälkeen, kun

avustuksen käytöstä on esitetty valtionapuviranomaiselle hyväksyttävä selvitys. (Valtionavustuslaki 688/2001 § 12.)

Valtionavustuksesta voidaan maksaa ennakkoa, jos se on valtionavustuksen kannalta perusteltua sekä sen käytön valvonnan kannalta tarkoituksenmukaista (Valtionavustuslaki 688/2001 § 12). Kansallisessa menekinedistämisessä ennakkoa maksettiin hankkeen alkaessa 50 %. Tätä pidettiin tarkoituksenmukaisena, sillä hankkeen käynnistäminen vaatii rahaa. Toistakin maksuerää voitiin pitää ennakkona, sillä kuluista maksettiin 40 % siitä huolimatta, miten paljon rahaa oli käytetty. Vasta viimeisessä maksatuksessa huomioitiin, paljonko rahaa oli käytetty hankkeen toteuttamiseen. Omarahoitusosuus oli 10 %.

Avustus maksetaan neljänä 25 prosentin tasasuuruinen eränä, joka lasketaan vuotuisesta budjetista. Erillä on pysyvät maksupäivät. Ensimmäinen erä maksetaan 15.1., toinen erä 15.5., kolmas erä 15.9. ja ohjelmavuoden viimeinen erä maksetaan tietyssä määräajassa ohjelmavuoden päättymisen jälkeen, kuitenkin 30.4. mennessä.

Prosenttien muutokseen päädyttiin, koska aiemmin on maksettu ennakkona 50 %, väliraporttia vastaan 40 % ja loppuraporttia vastaan 10 %. Tästä päätettiin luopua, koska hakijoilla ei ole suurta motivaatiota loppuraportointiin, koska viimeinen erä ei ole kovin merkittävä. Toisaalta myös, jos kustannuksia joudutaan hylkäämään, viimeinen erä ei välttämättä kata hylättyä määrää ja joudutaan takaisinperintöihin, joka on erityisen ikävää hankehakijalle, varsinkin jos yhdistys on pieni. Haastateltavista kahdeksan yhdeksästä oli tyytyväisiä nykyisiin prosenttiosuuksiin. Yksi toivoi 60 % ennakkoa.

Maaseudun tulevaisuuden artikkelin mukaan myös Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) on luvannut, että rakennerahastohankkeiden tukien haku helpottuu 2014-2020 huomattavasti. 30 % tuesta voi saada jo ennakkoon ja maksatus hoidetaan 90 päivän kuluessa. Lisäksi heillä on käytössään myös sähköinen hakemus. (Maaseudun tulevaisuus 12.5.2014.) Mavissakin sähköinen hakemus helpottaisi

hanketoimintaa. Tähän ei kuitenkaan vielä ole päästy taloudellisten syiden vuoksi. Sähköpostilla asiointimahdollisuus tekee kuitenkin hankkeiden toteuttamisesta ja hallinnoinnista helpompaa.

Hankkeesta raportoidaan puolen vuoden välein. Väliraportti ensimmäiseltä puolivuotisjaksolta on toimitettava Maviin 31.8. mennessä. Vuotuinen loppuraportti on toimitettava Maviin 28.2. mennessä, jonka jälkeen viimeinen avustuserä maksetaan kahden kuukauden kuluessa. Kuitteja valitaan tarkastettavaksi satunnaisotannalla hallinnollisia tarkastuksia varten esimerkiksi 5 prosenttia. Tarkastetaan minimimäärä, mutta kuitenkin riittävä määrä valtionavustuslain noudattamiseksi. Kuitteja ei pyydetä johdonmukaisesti kaikilta vaan riskiotannalla valituilta hanketoteuttajilta.

On säädettävä mahdollisuudesta keskeyttää avustuksen maksaminen, jos hankkeen toteutus ei etene suunnitelmien mukaan ilman hyvin perusteltua syytä. Täytyy säätää myös mahdollisuudesta tuen takaisinperintään. Hankkeella on oltava oma kirjanpito. Kustannuksia hankkeelle voi syntyä 2 kuukautta hankkeen päättymisen jälkeen, esimerkiksi kirjanpito, tilintarkastus, raportointikustannukset, laskutuksen viivästyminen ym. perustellut syyt. Tukea pidätetään viimeisestä erästä, jos kaikkia maksettuja rahoja ei ole saatu käytettyä. Asiakkaalla on myös mahdollisuus vapaaehtoisesti palauttaa käyttämättä jäänyttä avustusta.

Kun maksujen määräajat ovat tiedossa etukäteen, on hanketoimijoiden helpompi suunnitella toimintaansa. Tämä osaltaan voisi vähentää muutoshakemusten tarvetta. Täytyisi säätää mahdollisuudesta tehdä muutoksia budjettikohtien välillä, esimerkiksi 10 prosentin sisällä toimenpiteestä toiseen (sama kuin EU-menekkiohjelmissa).

### **3.6 Hankkeen valvonta ja ohjausryhmä**

Valtionapuviranomaisen on huolehdittava valtionavustuksen asianmukaisesta ja riittävästä valvonnasta hankkimalla valtionavustuksen käyttö- ja seurantatietoja sekä muita tietoja samoin kuin tekemällä tarvittaessa tarkastuksia. (Valtionavustuslaki 688/2001 § 15). Valvonnan tulee täyttää valtionavustuslain edellytykset. Valvonnan toteutuksen helpottamiseksi olisi ehkä järkevää säätää Valtioneuvoston asetuksessa jotain valvonnan sisällöstä.

Pitää olla mahdollisuus sanktioida väärinkäytötapauksissa. Valvontaviranomaisena toimii esimerkiksi Tulli tai Maaseutuviraston valvontaosasto, joka valvoo 1-2 hanketta vuosittain. MMM:lle annetaan vuosittainen selvitys määrärahan käytöstä.

Rahoittaja valitsee raportointien yhteydessä kuitteja tarkastettavaksi satunnaisotannalla esimerkiksi 5 % maksuun haettavista kuluista, tai kuitenkin niin, että määrä riittää valtionavustuslain noudattamiseksi. Kuitteja ei pyydetä johdonmukaisesti kaikilta, vain riskiotannalla valituilta hanketoteuttajilta. Hankkeella pitää olla oma kirjanpito. Tukea pidätetään viimeisestä erästä, jos kaikkea maksettua avustusta ei ole saatu käytettyä. Asiakkaalla on mahdollisuus vapaaehtoisesti palauttaa käyttämättä jäänyttä avustusta (Mavin määräys).

Hankkeiden ohjausryhmät eivät hoida hankkeiden valvontaa, mutta ne keskittyisivät yksittäisten hankkeiden lisäksi koko hakulinjan eteenpäin viemiseen. Ohjausryhmä asetetaan hakulinjoittain. Ohjelmakoordinaattori sekä hanketoimijat muodostaisivat ohjausryhmän. MMM:llä olisi myös mahdollisuus asettaa oma edustajansa ohjausryhmään.

### **3.7 Muita tuen maksamiseen liittyviä asioita**

Selvyyden vuoksi avustus haetaan ja maksetaan kaikkien hankkeiden osalta ilman alv-osuutta. Jos hakijalla on verottajalta todistus siitä, ettei se saa vähentää alv:a

verotuksessaan ALV:n osuus korvataan. Arvonlisäveron osuuksia haetaan maksettavaksi kaksi kertaa vuodessa kuittien perusteella.

Kustannuksia hankkeelle voi syntyä vielä 2 kuukautta hankkeen päättymisen jälkeen. Esimerkiksi kirjanpito ja tilintarkastus, raportointikustannukset, laskutuksen viivästyminen ja muut perustellut syyt huomioidaan.

Täytyy säätää mahdollisuudesta tehdä muutoksia budjettikohtien välillä esimerkiksi kymmenen prosentin sisällä toimenpiteestä toiseen, ilman, että vaaditaan hankkeen muutoshakemusta.

### **3.8 Ohjelman prosessikartta, prosessikaavio ja mittaaminen**

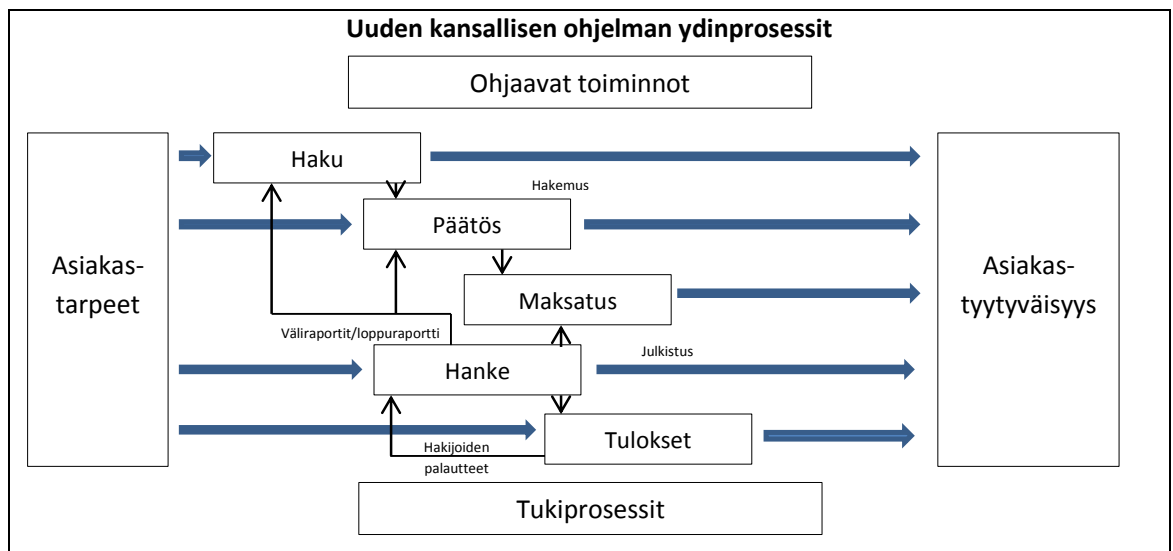
Maaseutuviraston ydinprosesseja ovat viljelijätuet, markkinatuet sekä hanke-, yritys- ja rakennetuet. Ne mahdollistavat palvelut asiakkaille. Uuden tukiohjelman prosessi kuuluu markkinatukiin, jossa on useita muitakin ohjelmia.

Laamanen (2005) kuvasi erilaisia prosessikarttamalleja. Suomessa ja ehkä muualakin on yleistynyt prosessikartan esitysmuoto, jossa funktiot piirretään pystyyn ja prosessit vaakaan nuolina. Hänen mielestään näissä organisaatioissa prosessien suunnittelun tarkoitus on hämärtynyt, sillä esitystapa kääntyy ihmisten mielissä niin, että prosesseista tulee uusia osastoja ja prosessit käsittelevätkin vain funktion toimintaa.

Tässä opinnäytetyössä päädyttiin siihen, että uuden kansallisen ohjelman ydinprosessien kuvaamiseen soveltuu parhaiten Vaisalan malli (Laamanen, 2005), jossa prosessikartta kuvaa toimintaa niin, että prosessit eivät ole putkia, vaan ne vaikuttavat toisiinsa (kuva 3.). Prosessikartassa tulevat esiin keskeiset vaikutussuhteet.

Ydinprosessien yläpuolella näkyvät ohjaavat toiminnot, joita ovat esimerkiksi Maan strategia, arvot, visio, komissio, MMM ja asetukset. Alapuolella ovat tukipro-

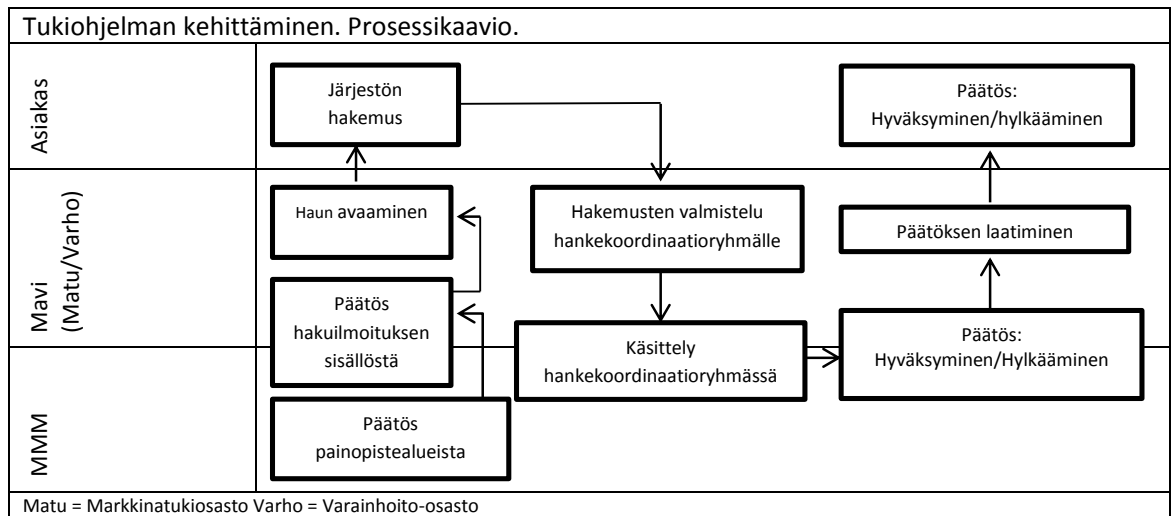
sessit, jotka mahdollistavat toiminnan. Asiakkaiden sijoittaminen aiheutti pohdintaa, mutta päädyttiin samaan kuin Vaisalan mallissa, vaikka kysymys on julkisesta sektorista. Kuitenkin asiakkailla on tarve saada toteuttaa hankkeita ja saada hanke-rahastusta. Tämän seurauksena on asiakastyytyväisyys. Vaikka se ei julkisella sektorilla ole samanlaista asiakkaiden tarpeiden tyydyttämistä kuin yksityisellä, niin sen voi kuvata samalla tavalla, sillä se kuitenkin tukee Mavin strategian mukaista toiminta-ajatusta, missä yhtenä osana on ”asiakasta ajatellen”.



Kuva 3. Tukiohjelman prosessikartta (Laamanen, 2005, 61)

Prosessikaaviota voidaan käyttää esimerkiksi toiminnan ymmärtämiseen. Vastakun prosessin rajausta, tarkoitusta, asiakasta, vaatimuksia, tuote- ja suorituskykyä on selvillä, voi tarttua prosessikaavion piirtämisen haasteeseen. Ideana ei ole kuvata vain prosessin toimintaa vaan nostaa kriittiset asiat esille, viestiä niistä ja nostaa ne kehittämisen kohteeksi. (Laamanen 2005, 79, 92.)



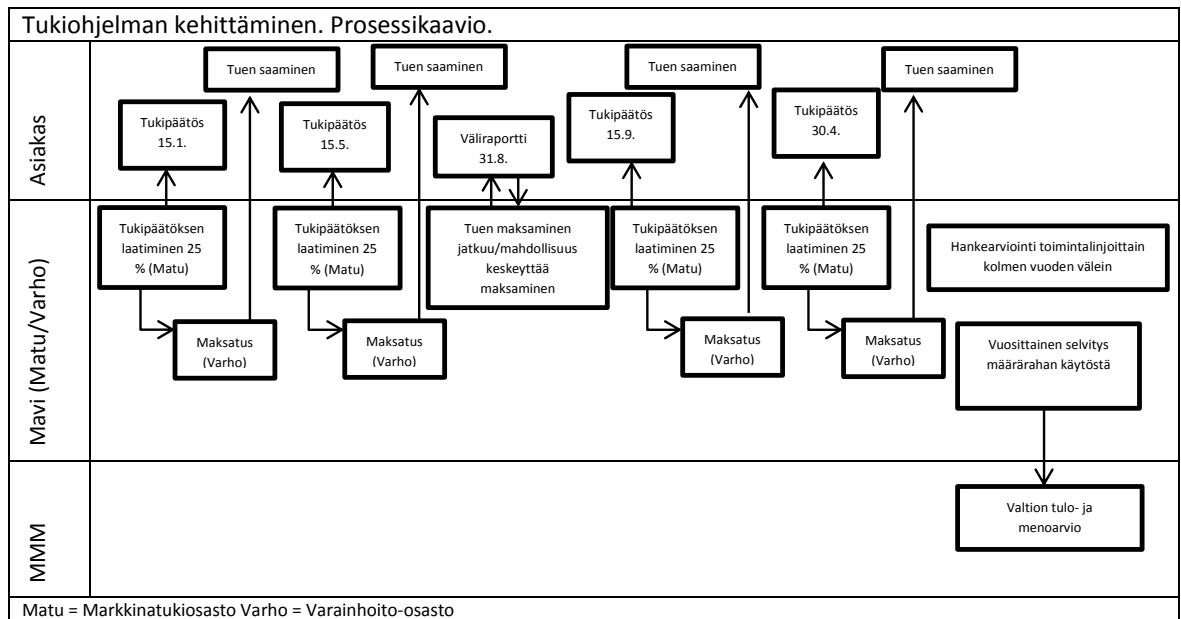


Kuva 4. Hankkeiden käynnistyminen

Ohjelma lähtee liikkeelle Maa- ja metsätalousministeriön päätöksestä (kuva 4.), mitkä ovat hankkeiden painopistealueet. Hakuilmoitus laaditaan yhteistyössä Mavin ja ministeriön kanssa. Mavi avaa haun, jonka jälkeen mahdolliset hanketoteuttajat lähettävät hakemukset maaseutuvirastoon. Hakuaika on 1.5.-31.8. vuosittain. Hankkeet ovat pääsääntöisesti 3-vuotisia, mutta haku järjestetään vuosittain, joten lyhyemmätkin hankkeet ovat mahdollisia.

Laamasen prosessikaavion mukaisesti vasemmalla näkyvät roolit pitäisi olla henkilökohtaisia. Ainoastaan asiakas on määritelty henkilökohtaiseen rooliin, sillä prosessikaavio ei kerro sen enempää katsojalleen, jos Mavin ja ministeriön rooleissa on ylitarkastaja. Eri työvaiheille on olemassa nimetyt vastuuhenkilöt ja jokainen tietää vastuunsa prosessissa.

Mavin ja markkinatukiosaston oma sisäinen ryhmä käsittelee hakemukset niin valmiiksi, että ne on helppo käsitellä hankekoordinaatioryhmässä, jossa on sekä ministeriön että Mavin henkilökuntaa päättämässä hyväksyttävistä ja hylätyistä hankkeista. Mavi hoitaa lisätietopyynnöt jo ennen hankekoordinaatioryhmää, jolloin vältetään aikaa vievältä käsittelyltä. Mavi laatii rahoituspäätökset ja lähettää ne asiakkaille mahdollisimman pian. Kuitenkin niin, että hanke voi alkaa 1.1. seuraavana vuonna.



Kuva 5. Hankkeiden hallinto

Tukipäätökset maksetaan asiakkaalle neljässä yhtä suuressa erässä siten, että maksut ovat ennakkoa. Asiakas raportoi ainoastaan 31.8. mennessä, jolloin Mavissa tarkistetaan, eteneekö hanke rahoituspäätöksen mukaisena. Jos hanke noudattaa rahoituspäätöstä, maksatuksia jatketaan tasaerissä. Mikäli hanke ei noudatta rahoituspäätöstä, on rahoittajalla mahdollisuus keskeyttää maksu niin pitkäksi aikaa, kunnes asiakas toteuttaa hankkeen suunnitelman mukaisena tai antaa pätevän selvityksen, miksi hanke ei ole edennyt suunnitelman mukaisesti. Maaseutuvirastolla on mahdollisuus ryhtyä takaisinperintöihin.

Mavissa maksatukseen osallistuvat sekä markkinatukiosasto että varainhoito-osasto. Markkinatukiosastolla hoidetaan maksujen tallentaminen sovellukseen, sen asia- ja numerotarkastaminen sekä yksikönjohtajan hyväksyntä. Tämän jälkeen maksu siirretään Varainhoito-osastolle, joka hoitaa sen kirjanpitokäsittelyn ja varsinaisen maksun. Markkinatukiosastolta lähetetään asiakkaalle maksupäätös. Asiakkaan yhteyshenkilönä on markkinatukiosaston yhteyshenkilö. Varainhoito-osasto hoitaa tukiprosesseja, jotka eivät näy asiakkaalle.

Tasasuuruiset ja automaattisesti maksettavat ennakot päätettiin ottaa käyttöön

sen vuoksi, että hanketoteuttaja saa tasaisen rahavirran, eikä joudu odottamaan väliraportin käsittelyä. Hanke voi jatkua normaaliin tapaan. Tämä helpottaa myös hallinnointia, sillä maksuilla on tietty päivämäärä, joka ei ole sidoksissa varsinaisesti hankkeen tarkastamiseen. Väliraportit tarkastetaan vuoden puolivälissä, mutta maksut kuitenkin rullaavat itsenäisesti riippumatta väliraporttien käsittelystä. Tässä ei ole mukana riskiä, koska rahoitus voidaan tarvittaessa keskeyttää.

Hankearviointi toteutetaan erillisenä jokaiselle toimintalinjalle kolmen vuoden välein momentin määrärahasta. Yksittäisten hankkeiden arviointeja ei tehdä. Tähän päädyttiin sen vuoksi, että yksittäisen hankkeen on vaikeaa olla vaikuttava. Kun siihen saadaan mukaan eri alojen toimijoita, sen vaikuttavuutta voidaan lisätä. Tämä vaatii hanketoteuttajilta entistä enemmän yhteistyötä, mutta toisaalta he voivat sitten hyödyntää toistensa materiaaleja ja erilaisia malleja. Kaikkien ei tarvitse keksiä pyörää uudelleen.

Hankkeen tehokkuutta pystytään mittaamaan muun muassa läpimenoaikoja mittaamalla, eli miten kauan käsittely kestää. Uusi malli nopeuttaa käsittelyä, sillä maksut suoritetaan automaattisesti ja projektin toiminta tarkastetaan vain väli- ja loppuraportin yhteydessä. Maaseutuvirastossa ollaan vielä Virtasen & Wennbergin organisaation kypsyystason mukaisessa taulukossa kohdassa 2, missä prosessit on määritelty ja kuvattu. Prosessityö on vielä kesken ja mittareita ei ole vielä varsinaisesti otettu käyttöön. Prosessien mittaamisesta saisi hyvän jatkon tälle opinnäytetyölle, missä prosessi on ensin laadittu. Lecklinin (2002) mukaan prosessia ei voi ohjata, jos sitä ei voi mitata. Mittareita luodaan parhaillaan, vaikka prosessit ovatkin jo käynnissä. Prosessien ohjauksessa auttavat ohjelmakohtaiset vuosikellot, tarkistuslistat, että kaikki olennainen on hoidettu, yhteiset palaverit sekä raportointivelvollisuus. Sovelluksista pystytään saamaan jonkintasoista tietoa, jota voi käyttää mittarina, mutta niitä ei vielä varsinaisesti ole otettu prosessityön välineiksi.

Asiakastyytyväisyyttä olisi mielenkiintoista mitata sitten, kun uusi ohjelma ja uudet hankkeet ovat käynnistyneet. Sen pohjalta voitaisiin tiettyjä asioita parantaa, jos parannukset pystyttäisiin tekemään asetusten puitteissa. Reagoivaa parantamis-

ta tehdään jatkuvasti, eli akuutit parannusta kaipaavat asiat hoidetaan välittömästi, kun ne huomataan.

Hankekoordinaattorin tehtävänkuvaan kuuluu luoda järjestelmä, millä mitataan hankkeiden vaikuttavuutta. Tämä on haastavaa, sillä tulokset näkyvät pitkällä aikajänteellä.

Edellä kuvatuissa prosessikaavioissa näkyvät ainoastaan tukiohjelmien toimeenpanoon liittyvät tehtävät, joita ovat ohjelmien hyväksyminen, seuranta ja raportointi, maksatus, tukihakemuksen käsittely ja tukipäätös. Näitä toimenpiteitä edeltävät jokaisessa Maaseutuviraston ohjelmassa tukiohjelmien valmistelu ja kehittäminen, mitä tämäkin opinnäytetyö käsittelee. Ennakkotyöhön kuuluvat tukien suunnittelu, säädösvalmistelu, lomakkeiden ja ohjeiden laatiminen, mahdollinen koulutus sekä neuvonta ja ohjeistaminen.

## JOHTOPÄÄTÖKSET

Opinnäytetyö lähti liikkeelle uuden tukikauden 2014-2020 alkamisesta ja siitä johdusta EU-säädösten uudistumisesta. Maa- ja metsätalousministeriö antoi alussa Maaseutuvirastolle eli Maville vapaat kädet suunnitella uutta kansallisen tukiohjelman toimenpanon. Tukiohjelman suunnittelun edetessä ohjelman nimeksi muotoutui Ruokaketjun toiminnan edistäminen. Hankkeen toteuttajat pääsivät vaikuttamaan omilla mielipiteillään uuden ohjelman sisältöön. Tämän opinnäytetyön suurin hyöty oli juuri se, että saatiin selville hanketoteuttajien mielipiteitä eri asioista. Se toi toimintaan lisää asiakaslähtöisyyttä. Hanketoteuttajat kaipasivat myös enemmän yhteistyötä rahoittajan kanssa, mihin myös on tulossa parannus hankekehittäjän muodossa. Aiemmin mainitun hankekoordinaattorin nimike muuttui valmistelutyön aikana hankekehittäjäksi.

Tässä opinnäytetyössä oli kuvattu ihannemalli, jollainen saatiin aikaan haastatteluiden ja omien havaintojen tuloksena. Lopullinen asetus ja ohjelman toimeenpano on valmistunut yhteistyössä Maa- ja metsätalousministeriön kanssa tämän opinnäytetyön valmistumisen aikana. Lopullinen malli eroaa tässä opinnäytetyössä luodusta ihannemallista erilaisten kompromissien jälkeen. Uusi valtioneuvoston asetus on valmistunut, hankkeiden painopistealueet on julkaistu ja haku päättyi 30.9.2014.

Varsinaista hankemaailman ihannemallia tuskin koskaan saavutetaan, sillä mielipiteitä on niin monta kuin on hankkeiden toteuttajaakin. Toivottavasti kuitenkin uudessa Ruokaketjun toiminnan edistämishjelmassa päästäisiin vielä tulevina vuosina tekemään jonkin verran jatkuvia parannuksia, kun huomataan, mikä kaippa parantamista, ja siten, että se pystytään tekemään asetusten puitteissa. Myös uusi haastattelututkimus tai keskustelut hanketoteuttajien kanssa, antaisivat tärkeää tietoa hankkeen toteutusaikana.

Oli mielenkiintoista olla kehittämässä jotain uutta ja päästä vaikuttamaan omien kokemusten perusteella uuden ohjelman syntyyn. Ihannemallin luomisvaiheessa piti ottaa huomioon julkisen palvelun luonne eli kaikkia toiveita ei pystytä toteuttamaan asiakaslähtöisesti, sillä toiminnan pitää noudattaa säädöksiä ja asetuksia. Toisaalta pettymystä aiheutti se, miten vähän ohjelmaa voitiin kuitenkin uudistaa, vaikka periaatteessa alussa annettiin vapaat kädet toteuttaa. Tähän vaikutti osaltaan muun muassa valtionavustuslaki, mutta toisaalta tässä kehitystyössä jäätettiin liikaa tuudittautumaan tuttuun ja turvalliseen. Byrokratiaa oli tavoite vähentää, mutta sitä jäi kuitenkin uuteen ohjelmaan liikaa. Toimeenpanon suunnittelussa olisi pitänyt olla innovatiivisempi ja pyrkiä luomaan jotain täysin uutta niissä rajoissa, mihin asetus olisi sen mahdollistanut. Tässä työssä ei päästy vielä radikaaliin muutokseen, mutta hyvään alkuun kuitenkin.

Jos poimitaan joitakin esimerkkejä oman toimeenpanoesityksen sekä lopullisen tukiohjelman välillä, niin toimeenpanoesitys onnistui paremmin painopistealueiden määrittelyssä. Painopistealueita oli vain viisi. Lopullisessa ohjelmassa painopistealueita on kahdeksan ja kullakin on vielä lisäksi 1-5 alakohtaa. Lisäksi hankkeet voivat olla luonteeltaan tiedotus, menekinedistämisen- tai kehittämishankkeita, kun toimeenpanoesityksessä ne olivat tiedotus- ja menekinedistämishankkeita. Tämä tekee uudesta ohjelmasta hankalasti hallittavan, sillä se kattaa niin monta osaluetta. Kun tähän vielä lisätään se, että vielä vuosittain määritellään uudet painopistealueet, niin hankkeiden kirjo on valtava. Hankkeet voivat olla pituudeltaan vuodesta kolmeen vuoteen. Painopistealuemäärittely pitäisi olla pitkäjänteisempää. Toisaalta runsas painopistealueiden määrä antaa hanketoteuttajille enemmän mahdollisuuksia. Hankkeiden keston pidentyminen oli positiivinen uudistus ja sitä hanketoteuttajat erityisesti toivoivat.

Uudessa tukiohjelmassa maksujen määrät olivat selkeämmät. Se käsitys vahvistui tämän työn edetessä. Toimeenpanoesityksessä maksuerät oli jaettu neljään 25 prosentin erään. Uudessa tukiohjelmassa erää on kolme, joista kaksi ensimmäistä erää ovat 40 prosenttia ja viimeinen erä on 20 prosenttia. Tämä on selkeä ja vaatii vähemmän byrokratiaa kuin toimeenpanoesitys

Omarahoitusosuudeksi vahvistui vähintään 20 prosenttia koko hankkeen kokonaisbudjetista. Nähtäväksi jää, miten tämä vaikuttaa hakijoiden mahdollisuuksiin hakea hankkeita tulevaisuudessa. Tämän työn valmistumisen aikoihin päättyneessä hankehaussa se ei juurikaan näkynyt, sillä rahoitusta haettiin yhteensä 78 hankkeelle. Oli jo etukäteen tiedossa, että omarahoitusosuus nousee. Tätä on kuitenkin helpotettu sillä, että omarahoitusosuus voi olla rahan lisäksi myös työtä. Näin se ei ahdistakaan liikaa hanketoteuttajaa taloudellisesti. Tätäkin toivottiin haastatteluissa.

Hankkeiden pitää olla valtakunnallisia ja vaikuttavia. Näiden asioiden mittaaminen luo omat haasteensa tulevaisuudessa, vaikka hanketoteuttajat ovatkin määritelleet hakemuksiinsa selkeät mittarit tulosten mittaamiseen. Hankkeiden painopistealueet ovat laajoja ja tulokset tulevat näkymään vasta pitkällä aikavälillä, eivät välttämättä heti.

Kehitystyö ei pääty prosessiajatteluun, vaan jatkuvassa muutoksessa on varauduttava siihen, että pystytään muuttamaan tarpeiden mukaan. Tämä on näkynyt jo useamman vuoden ajan Maaseutuvirastossa ja varsinkin markkinatukiosastolla, pyrkii tasapainottamaan markkinoiden heilahtelua ja on näin ollen herkin osasto markkinoiden vaihteluille. Tällöin on varauduttava siihen, että pystytään nopeallakin aikataululla toteuttamaan aktivoituvien ohjelmien toimeenpano. Jatkuvia muutoksia on jo tapahtunut ja tulee tapahtumaan. Tällä hetkellä suurimpia markkinatilanteen heilahteluja aiheuttaa Venäjän tilanne.

## LÄHTEET

Bason, C. 2010. Leading public sector innovation. Bristol, UK: The Policy Press.

Gulledge T. R. Jr & Sommer R. A. 2002. Business Process Management: Public Sector Implications. [Verkkolehtiartikkeli]. Business Process Management Journal. Saatavissa: ABI/InformComplete -tietokannasta. Vaatii käyttöoikeuden.

Finlex 159/2012. Valtioneuvoston asetus maataloustuotteiden markkinoinnin ja tuotannon kehittämisen avustamisesta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta.

Finlex 606/2008. Valtioneuvoston asetus maataloustuotteiden markkinoinnin ja tuotannon kehittämisen avustamisesta

Finlex 638/2008. Valtioneuvoston asetus elintarviketalouden laatujärjestelmien kehittämisen avustamisesta.

Finlex 688/2001. Valtionavustuslaki.

Gustafsson S. & Marniemi J. 2012. Julkisen johtamisen työkirja. Tallinna: AS Pakett.

Hannus, J. 2003. Prosessijohtaminen. Ydinprosessien uudistaminen ja suorituskyky. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Hirsjärvi, S. & Hurme, H. 1985. Teemahaastattelu. Helsinki: Kyriiri Oy.

Hirsjärvi, S. & Hurme, H. 2000. Tutkimushaastattelu: teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Yliopistopaino.

Jeston, J. & Nelis, J. 2006. Business Process Management. Practical Guidelines to Successful Implementations. Oxford, UK: Butterworth-Heinemann.

JHS 152 Prosessien kuvaaminen. 2012. <http://docs.jhs-suositukset.fi/jhs-suositukset/JHS152/JHS152.html>

Karimaa, E. 2002. Julkisen sektorin prosessien kuvaukset. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.



Karimaa, E. 2001. Osaaminen on malleissa. Kunnan järjestelmien ja prosessien mallit. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Kiiskinen, S. & Linkoaho, A. & Santala, R. 2002. Prosessien johtaminen ja ulkoistaminen. Porvoo: Bookwell Oy.

Komission asetus (EY) N:o 1857/2006.

Korpela, J. & Mäkitalo, R. 2008. Julkishallinto murroksessa. Helsinki: Edita Prima Oy.

Koskinen, I., Alasuutari, P. & Peltonen T. 2005. Laadulliset menetelmät kauppatieteissä. Tampere: Vastapaino.

Kvist, H. & Arhoma, S. & Järvelin, K. & Räikkönen, J. 1995. Asiakasprosessit. Miten parannat tulosta prosesseja kehittämällä? Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Laamanen, K. 2005. Johda liiketoimintaa prosessien verkkona. Ideasta käytäntöön. Keuruu: Otavan Kirjapaino Oy.

Laamanen, K. & Tuominen, K. 2002 Prosessijohtamisen toimintamalli. Itsearviointin työkirja. Turku: TS-tulostus/Digipaino.

Lecklin, O. 2002. Laatu yrityksen menetystekijänä. Helsinki: Kauppakaari.

Maaseudun tulevaisuus. 12.5.2014. (Maaseudun tulevaisuus 12.5.2014. Saatavissa: <http://www.maaseuduntulevaisuus.fi/politiikka-ja-talous/ennakkomaksut-helpottavat-hankkeiden-aloittamista-1.62354>).

Martola, U. & Santala, R. 1997. Liiketoimintaprosessit. Porvoo: WSOY.

Murto, K. 1992. Prosessin johtaminen. Kohti prosessikeskeistä työyhteisön kehittämistä. Saarijärvi: Jyväskylän Koulutuskeskus Oy.

Object Management Group. 2008. Business Process Model and Notation, V1.1. (<http://www.omg.org/spec/BPMN/1.1/PDF/>)

Salminen, A. 2004. Julkisen toiminnan johtaminen. Helsinki: Edita Prima Oy.

Suomen kuntaliitto. 2001. Euroopan laatupalkintomalli julkisella sektorilla. Näkökohtia itsearviointiin ja mallin käyttöön toiminnan kehittämisessä. Saatavissa: [https://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/01\\_julkaisut/04\\_hallinnon\\_kehittaminen/3625/3627\\_fi.pdf](https://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/04_hallinnon_kehittaminen/3625/3627_fi.pdf)

Temmes, M. 1991. Julkinen johtaminen. Helsinki: Valtion painatuskeskus.

Valtiovarainministeriö. 2010. Valtiotason arkkitehtuurit-hanke. Valtionhallinnon toiminta-arkkitehtuuri. Määrittely. Saatavissa: [https://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/03\\_muut\\_asiakirjat/20100105Valtio/04\\_toiminnallinen\\_arkkitehtuuri.pdf](https://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20100105Valtio/04_toiminnallinen_arkkitehtuuri.pdf)

Virtanen, P. 2000. Projektityö. Porvoo: WSOY.

Virtanen, P. & Stenvall, J. 2010. Julkinen johtaminen. Helsinki: Tietosanoma Oy.

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

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

Liitteet

Liite 1

## **HAASTATTELURUNKO**

1. Mitä mieltä olette nykyisestä LaatuKetju-ohjelmasta/Maataloustuotteiden markkinoinnin ja tuotannon kehittäminen -ohjelmasta? Mikä toimii hyvin? Mitä pitäisi kehittää?
2. Mitkä asiat ovat olleet hankkeen hallinnoinnissa helppoja ja mitkä vaikeita?
3. Miten hankkeen maksut pitäisi ajoittaa? Mitkä olisivat sopivimmat maksujen prosenttiosuudet? Mitä mieltä olet omarahoitussuudesta? Jos omarahoitussuus kasvaisi, kuinka todennäköisesti jättäisit hankehakemuksen?
4. Mikä merkitys hankerahoituksella on yhdistyksesi toiminnassa?
5. Kuvaile ihanteellinen omaan toimintaasi liittyvä rahoitusjärjestelmä. Miten se toimisi?
6. Millaisia ajatuksia sinulla on oman toimintakenttäsi tulevaisuudesta ja sen kehittymisestä?
7. Mitä ajattelet muista samantyyppisistä rahoitusjärjestelmistä (esim. Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma)? Onko ohjelmissa päällekkäisyyksiä, ja jos on, miten korjaisit niitä?
8. Terveisesi ohjelman toteuttajille (vapaa sana)?

**Kiitos haastattelusta!**