

# **MAASEUTUHALLINNON MAAKUNTAVALMISTELUPROSESSI**

Hyödyt ja haasteet Etelä-Karjalassa



Ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon opinnäytetyö

Hämeen ammattikorkeakoulu, Biotalousliiketoiminnan kehittäminen

Kevätlukukausi, 2019

Eeva-Maria Heikka

Biotalous liiketoiminnan kehittäminen  
Visamäki

---

<b>Tekijä</b>	Eeva-Maria Heikka	<b>Vuosi</b> 2019
<b>Työn nimi</b>	Maaseutuhallinnon maakuntavalmisteluprosessi – hyödyt ja haasteet Etelä-Karjalassa	
<b>Työn ohjaaja/t</b>	Antti Peltola	

---

TIIVISTELMÄ

Tässä opinnäytetyössä tutkittiin Etelä-Karjalan maaseututoimen ja Kaakkois-Suomen ELY-keskuksen maatilavalvontaryhmän organisoimista yhdeksi yksiköksi uuteen Etelä-Karjalan maakuntahallintoon. Työn tavoitteena oli tarkastella valmisteluprosessia, henkilöstön osallistamista valmisteluun ja tehdä tuloksien perusteella ehdotuksia näiden kahden erillisen organisaation tehtävien yhdistämisestä ja järjestämisvaihtoehtoista. Taustana työlle oli Suomen hallituksen päätös perustaa uusi hallinnon taso, maakunnat, joihin eri tahoilla toimineet maaseutuhallinnon yksiköt myös päätettiin siirtää.

Etelä-Karjalan maakuntavalmistelua johti Etelä-Karjalan Liitto, joka oli tämän opinnäytetyön toimeksiantaja. Maaseutuhallinnon valmistelua tehtiin työryhmissä, joissa oli monialainen edustus kaikista siirtyvistä organisaatioista. Työryhmät raportoivat tuloksista valmistelu- ja ohjausryhmälle. Maaseutuhallinnon osalta suurena kysymyksenä oli ELY-keskuksen resurssien riittävyys kahdelle maakunnalle. Valmistelussa kävi selville maakunnan maatilojen määrän merkittävä väheneminen lähivuosina, peltovalvontoihin tuleva uusi monitorointitekniikka ja lisääntyvä digitaalisuus. Nämä tulevat vähentämään maaseutuhallinnon työtä merkittävästi mutta kasvattavat vastaavasti henkilöstön osaa-mistarvetta.

Henkilöstön osallistaminen valmisteluun tapahtui muutostyöpajoissa ja koulutuspäivillä. Henkilöstön odotukset muutoksesta olivat pääosin positiivisia. Muutoksessa nähtiin myös uusia mahdollisuuksia tehtävien uudelleen järjestelyjen myötä.

Tuloksien perusteella ehdotettiin uuden maaseutuhallinnon järjestämisvaihtoehtona ensisijaisesti perustaa kokonaan maakunnan oma yksikkö. Toissijaisena vaihtoehtona ehdotettiin järjestää toiminta osin omana yksikkönä ja ostaa maatilojen valvontapalvelut naapurimaakunnasta.

**Avainsanat** Maaseutuhallinto, maakuntaudistus, maaseutupalvelut, viljelijätuet

**Sivut** 86 sivua, joista liitteitä 3 sivua

Degree Programme in Bioeconomy Business Development  
Visamäki

---

<b>Author</b>	Eeva-Maria Heikka	<b>Year</b> 2019
<b>Subject</b>	The Preparation process of Rural Administration for the Province – benefits and challenges in the South Karelia	
<b>Supervisors</b>	Antti Peltola	

---

## ABSTRACT

How to merge the South Karelian Rural Administration and the Field Monitoring Unit of ELY-Centre of Southeast Finland as in one unit was studied in this Thesis. Objectives were to view the content of the preparation process, the personnel participatory, and also present options of new organization models based on preparation results. Background to the subject was the decision of Finnish Government to set up a new administration level called the Provincial Administration. Different rural authorities were ordered to transfer into the new Provincial Administration.

The preparation period of the regional reform was managed by the Regional Council of South Karelia which was the commissioner of this Thesis. The preparation of a new administration of rural issues were done in work groups. Each work group had a multidisciplinary representation from the all regional rural organizations. The work groups reported the results to the Preparation and the Steering group. The big question was Field Monitoring unit of ELY-Centre to have enough resources to share them into two Provincial Administrations. The final results showed the number of farms will decrease a lot in the near future, the monitoring unit will start using new monitoring techniques, and the increasing digitalization in the whole work process. These changes will reduce the needs of the personnel, but on the other hand the officers need to have the higher know how level.

Participatory of the personnel was done in transformation workshops. Expectations of the change were mainly positive. The personnel saw also new possibilities in the reorganizing work process.

Based on the preparation results the primary option was to organize own provincial rural administration unit. The secondary option was organize the main process provincially and buy monitoring services from neighbor region.

**Keywords** Rural administration, provincial reform, rural services, farming subsidy

**Pages** 86 pages including appendices 3 pages

# SISÄLLYS

1	JOHDANTO .....	1
2	KEHITTÄMISSUUNNITELMAN TAVOITTEET .....	2
2.1	Päätavoite.....	2
2.2	Osatavoitteet.....	2
3	ETELÄ-KARJALAN MAAKUNTA.....	3
4	NYKYISET MAASEUTUASIOIDEN TOIMIJATAHOT .....	5
4.1	Ylimaakunnalliset toimijat.....	5
4.1.1	Maa- ja metsätalousministeriö (MMM) .....	5
4.1.2	Maaseutuvirasto (Mavi) .....	5
4.1.3	Elintarviketurvallisuusvirasto (Evira) .....	7
4.1.4	Ruokavirasto .....	8
4.1.5	Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes).....	9
4.1.6	Aluehallintovirasto (AVI) .....	9
4.2	Maakunnalliset toimijat .....	10
4.2.1	Etelä-Karjalan Liitto .....	10
4.2.2	Seudulliset ympäristötoimet .....	10
4.2.3	Maatilojen lomituspalvelut ja paikallisyksiköt .....	11
4.2.4	Kaakkois-Suomen ELY-keskus .....	11
4.2.5	Etelä-Karjalan maaseututoimi .....	13
4.3	Kouvolan ja Haminan yhteistoiminta-alueet .....	17
4.4	Nykyisten toimijatahojen asema vuonna 2021.....	17
5	ORGANISAATIOMUUTOKSEN JOHTAMISEN TIETOPERUSTA.....	21
5.1	Tausta-aineisto .....	21
5.2	Tulevaisuuden ennakointi .....	21
5.3	Strateginen johtaminen .....	24
5.4	Muutosjohtaminen .....	27
5.5	Henkilöstöjohtaminen muutoksessa.....	31
5.6	Osaamisen johtaminen .....	32
5.7	Maakuntakonserninjohtaminen – kehittämishanke.....	34
6	UUDEN MAAKUNTAHALLINNON VALMISTELU ETELÄ-KARJALASSA .....	37
6.1	Valtakunnan tason linjaukset ja valmistelun käynnistyminen .....	37
6.1.1	Hallituksen linjaus uusista maakunnista .....	37
6.1.2	Selvityshenkilö Tarastin raportti.....	38
6.2	Maakuntatason valmistelutoimet.....	38
6.2.1	Etelä-Karjalan maakuntavalmistelun aloituskokous .....	38
6.2.2	Valmisteluorganisaation muodostaminen .....	40
6.2.3	Maaseutuasioita valmistelevat työryhmät.....	42
6.2.4	Työskentelyaikataulu työryhmille .....	42

6.2.5	Maaseutuasioiden alatyöryhmän työskentely .....	44
6.2.6	Maakunnan valmisteluorganisaation vahvistaminen .....	46
6.2.7	Väliaikaisen toimielimen asettaminen ja työskentely.....	48
6.2.8	Osallistuminen maakuntavalmisteluun työpajoihin ja seminaareihin ....	48
6.2.9	Työryhmien kokousten, seminaarien ja työpajojen dokumentointi.....	49
6.2.10	Valtakunnan tasolla maaseutuhallinnon valmistelua .....	49
6.2.11	Ruokaviraston aineistoa maakuntavalmisteluun .....	50
6.3	Kaakkois-Suomen maatilojen kehitysnäkymät 2025-tutkimus.....	51
7	HENKILÖSTÖN OSALLISTAMINEN JA MUUTOSVALMENNUS .....	52
7.1	Etelä-Karjalan maaseututoimen henkilöstön osallistaminen muutokseen .....	52
7.2	ELY-keskuksen ja maaseututoimen yhteiset työpajat .....	53
7.3	Resilienssikoulutus .....	55
8	MAASEUTUHALLINNON VALMISTELUN TULOKSET .....	56
8.1	Maaseutuasioiden nykytilan kuvaus .....	56
8.2	Maaseutuhallinnon tulevaisuuden näkymät .....	57
8.2.1	Uusi lainsäädäntö ja tehtävät tulevaisuudessa .....	57
8.2.2	Toimintaympäristön muutosvaikutukset ja megatrendit .....	58
8.2.3	Palvelujen tarjonta uudessa mallissa .....	59
8.2.4	Palveluverkko, sen kehittäminen ja digitaalisuus palveluissa.....	60
8.2.5	Johtamisjärjestelmässä huomioitavaa .....	62
8.2.6	Muutokseen valmistautuminen .....	63
8.3	Digitaalisuus vähentää työtä peltovalvonnoissa.....	64
8.4	Maksajavirastotoiminnan erityisvaatimukset.....	66
8.4.1	Vastuiden jakautuminen Maksajavirastotoiminnassa .....	66
8.4.2	Maksajavirastotoiminta käytännössä.....	68
8.5	Henkilöstön työpajat .....	68
8.6	Maatilojen kehitysnäkymät.....	70
9	EHDOTUKSET MAAKUNNAN MAASEUTUHALLINNON JÄRJESTÄMISESTÄ.....	74
9.1	Lähtötilanne, ehdotukset ja niiden perustelut .....	74
9.1.1	Ehdotuksena oma maaseutuhallinto Etelä-Karjalaan .....	74
9.1.2	Ehdotuksena oma ja osin ostettu palvelutuotanto .....	75
10	JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA .....	76
10.1	Muuttuva toimintaympäristö ja johdon haasteet .....	76
10.2	Henkilöstön osallistaminen muutokseen.....	77
10.3	Erilaisia näkemyksiä lopputuloksesta.....	77
10.4	Valmistelun pitkittyminen ja päättyminen .....	78
10.5	Mitä prosessista jäi hyödyksi?.....	78
	LÄHTEET.....	80

## 1 JOHDANTO

Hallitusohjelman mukaisesti Suomeen päätettiin perustaa vuoden 2021 alusta aivan uusi hallinnontaso, maakunnat, jolloin syntyisi 18 valtion rahoittamaa maakuntahallintoaluetta. Suurin maakuntiin siirrettävä toiminto ovat sosiaali- ja terveystoimet. Lisäksi maakuntiin päätettiin siirtää monia muitakin viranomaistehtäviä kunnista, ELY-keskuksista, TE-toimistoista, Aluehallintovirastoista ja Maakuntien Liitoista. Kyseessä oli Suomen historian suurin hallinnonuudistus. Yhteensä 211 000 henkilöä suunniteltiin siirtämään uusiin maakuntaorganisaatioihin.

Maakuntiin siirtyviä toimintoja olivat lakisääteiset kuntien ja ELY-keskusten maaseutuhallinnon tehtävät. Tässä opinnäytetyössä tarkasteltiin erilaisia vaihtoehtoja kunnallisen Etelä-Karjalan maaseututoimen ja Kaakkois-Suomen ELY-keskuksen maatalovalvontojen organisoimiseksi uuteen Etelä-Karjalan maakuntaan. Etelä-Karjalan maaseututoimi on Lappeenrannan kaupungin hallinnoima ja maakunnan alueella maataloustuet käsittelevä organisaatio. Valtiollinen Kaakkois-Suomen ELY-keskus tuottaa maataloustukiin liittyvät maatalovalvonnat kahteen maakuntaan, Kymenlaaksoon ja Etelä-Karjalaan. ELY-keskuksen nykyiset resurssit jaettaisiin näille kahdelle maakunnalle.

Maataloustuilla on nyt ja tulevaisuudessa suuri merkitys Etelä-Karjalan maataloille ja myös koko maakunnan talouselämälle. Maakunnan maataloilla työskentelee yli 2 000 henkilöä. Vuotuinen maataloustukisumma on n. 34 miljoonaa euroa, joka on noin kolmasosa maatalojen tuloista. Maataloustukitehtävien sujuva ja katkeamaton hoitaminen organisatorisista muutoksista huolimatta on ehdottoman tärkeää, jotta maataloustuet saadaan maksuun ajallaan.

Ruokavirasto ohjaa ja valvoo kansallisten ja EU-säädösten mukaisesti kuntien yhteistointialueiden ja ELY-keskusten maaseutuhallintoa. Koko maataloustukien käsittelyketjua valvotaan Euroopan Unionin taholta. Tässä opinnäytetyössä tarkasteltava uuden organisaation kehittäminen oli erittäin monitahoinen ja kompleksinen muutosprosessi.

Opinnäytetyön aihe oli mitä ajankohtaisin sillä maakuntien perustamisen valmistelu oli juuri käynnistymässä. Lisäksi ajankohtaisuutta lisäsi se, että maakuntien perustaminen oli kokonaan uusien organisaatioiden luomista ja muista organisaatioista tulevien toimintojen sekä henkilöstön eräänlaista fuusioimista, jota ei ole koskaan Suomessa tällä tavalla aiemmin tehty. Maakuntien perustamiseen velvoitti aikataulutettu lainsäädäntö. Maakuntauudistuksen valmistelu päättyi juuri ennen toimenpanon käynnistymistä keväällä 2019 Sipilän hallituksen erotessa tehtävästään. Näin ollen uudistuksen toimeenpanoa ei toteutettu.

## 2 KEHITTÄMISSUUNNITELMAN TAVOITTEET

### 2.1 Päätaivoite

Tämän opinnäytetyön päätaivoitteena oli tutkia Etelä-Karjalan maakuntahallinnon valmisteluprosessia maaseutuhallinnon näkökulmasta. Valmisteluprosessin tutkiminen tapahtui osallistumalla omakohtaisesti eri valmisteluelimien työskentelyyn, tutkimalla valmisteluelimien pöytäkirjoja, valmisteluraportteja ja tiedotteita koskien erityisesti maaseutuasioita.

### 2.2 Osataivoitteet

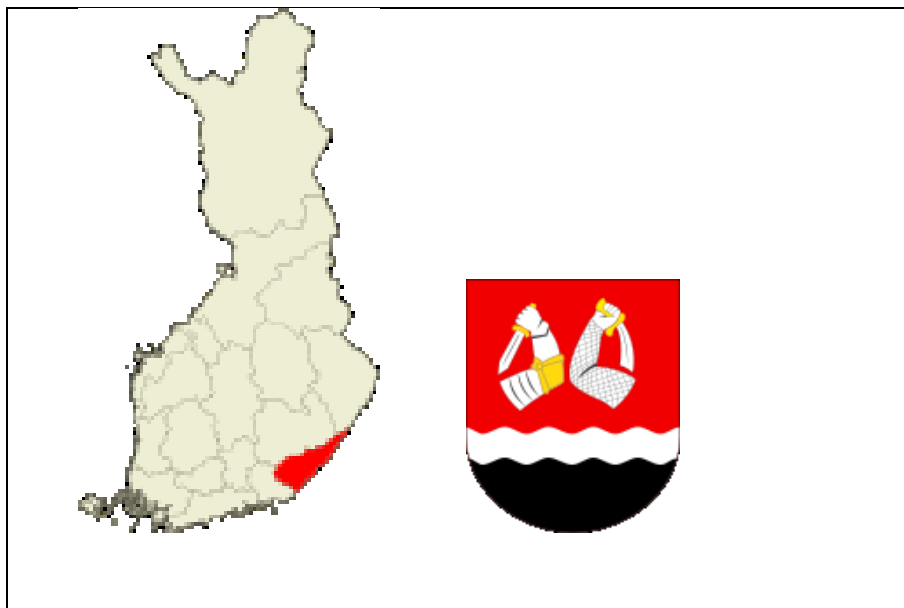
Osataivoitteina oli selvittää:

1. Valmistelun etenemisvaiheet ja odotettavissa olevat muutokset uuteen maakuntahallintoon siirryttäessä.
2. Lappeenrannan kaupungin maaseutuhallinnon henkilöstön osallistaminen valmisteluun ja henkilöstön odotukset muutoksessa.
3. Tutkimustulosten perusteella tehdä maaseutuasioiden hallinnon kehittämisehdotuksia siirryttäessä maakuntahallintoon.

Maakuntavalmistelun alkuperäinen aikataulu oli valmistella 2016–2018 ja aloittaa maakuntana 2019. Maakuntien käynnistymiseen tuli kuitenkin kaksi kertaa lisävuosi, jolloin maakuntien aloitus siirtyi vuoteen 2021. Maakuntauudistuksen yli kolme vuotinen valmistelu ja toimeenpano päättyivät keväällä 2019 Sipilän hallituksen erotessa tehtävästään.

### 3 ETELÄ-KARJALAN MAAKUNTA

Etelä-Karjalan asutuksella on pitkä historia ulottuen noin 10 000 vuoden takaiseen aikaan aina kivikaudelle saakka. Arkeologiset löydökset todistavat metsästys- ja viljelyskansan vaiheita läpi koko esihistoriallisen ajan. Itäisten ja läntisten valtakuntien rajat ovat halkoneet aluetta. Etelä-Karjala on ollut sekä ruotsalaisten että venäläisten vallan alla. Rautjärven kunnan alueella Jylhän luonnonsuojelualueella Haukkavuoren laelta aukeavat näkymät vanhoihin Novgorodin ja Ruotsin valtakuntiin. Aluetta halkoi aikoinaan ensimmäinen tunnettu itäraja. Nykyinen itäraja on hiukan idempänä ja siitä on matkaa Euroopan suurimmalle järvelle, Laatokalle, enää 32 kilometriä. (GoSaimaa 2019.)



Kuva 1. Etelä-Karjalan maakunnan sijainti Suomessa ja maakunnan vaakuna, joka kuvaa maakunnan sijaintia idän ja lännen rajalla. (Lähde: Wikipedia 2019.)

Nykyinen Etelä-Karjalan maakunta on osa viime sodasta Suomen puolelle jäänyttä vanhaa ja historiallista Suomen Karjalaa. Alue on osa vanhaa Viipurin lääniä, sittemmin osa Kymen lääniä ja viimeksi osa Etelä-Suomen lääniä aina läänijaon päättymiseen saakka. Etelä-Karjala kuuluu nykyään Etelä-Suomen aluehallintoviraston (AVI) toimialueeseen. Maantieteellisesti sen pohjoisin kunta on Parikkala ja eteläisin Lappeenranta. Etelä-Karjalaa ympäröi Etelä-Savo pohjoisessa, Pohjois-Karjala koillissuunnassa, Venäjän Karjalan tasavalta idässä ja Venäjän Leningradin alue etelässä ja Kymenlaakso lännessä. Maakunnan nimi ruotsiksi on Södra Karelen ja englanniksi South Karelia.

Etelä-Karjalan alueella on kaksi kaupunkia ja 7 kuntaa. Kokonaispinta-ala on 6872 neliökilometriä. Maakunnan keskuksena on Lappeenrannan kaupunki, jossa on noin 72 500 asukasta. Lappeenrannassa on myös laaja ja vahva maaseutu, jossa on n. 450 maatilaa. Lappeenranta on myös yliopistokaupunki. Maakunnan toisessa kaupungissa, Imatralla, on noin 27 000 asukasta ja maaseutua hyvin vähän. Valtaosa maakunnan



134 000 asukkaasta asuu näissä kahdessa kaupungissa. Kaupunkikeskusten yhteydessä on voimakasta puunjalostus- ja metalliteollisuutta. Maakunnan 7 kuntaa ovat maaseutumaisia kuntia, joista bendelöidään paljon töihin kaupunkeihin. Kunnat ovat Lemi, Luumäki, Parikkala, Rautjärvi, Ruokolahti, Savitaipale ja Taipalsaari. Näissä asuu noin viidennes maakunnan väestöstä. Alkutuotanto on edelleen maaseutualueiden tärkeä elinkeino. Metsätaloutta ja muuta pienyritystoimintaa harjoitetaan alueen maataloilla keskimäärin enemmän kuin muualla Suomessa. Etelä-Karjala on muuttotappioaluetta ja väestön demografinen kehitys painottuu ikääntyvään väestönosaan.

Etelä-Karjalan maisemaa hallitsevat järvet, Salpausselän harjut ja kankaat, sekametsät ja kylämaisemat. Ympärivuotinen matkailuelinkeino on myös merkittävää erityisesti Saimaan ympäristössä. Seudun monipuolinen luonto ja järvet ovat tärkeitä matkailuvaltteja. Erityispiirteitä Etelä-Karjalan matkailutuotteissa ovat viisumivapaat risteilyt Saimaan kanavan kautta Venäjälle. Maaseudulla on tarjolla monipuolista maatilamatkailua ja mökkivuokrausta. Maakunnassa on tarjolla golfkenttiä, safareita, kylpylöitä ja monipuolista tapahtumatarjontaa. Siellä ovat historiallisesti arvokkaat ja mielenkiintoiset Imatran Valtionhotelli ja Lappeenrannan kylpylä. Uudempaa kylpytarjontaa edustavat Imatran Kylpylä ja Holiday Club Saimaa. (Wikipedia 2019.)

Etelä-Karjala on liikenteellisesti modernein yhteyksin saavutettavissa ilma-, raide- sekä tieyhteyksillä. Junamatka Helsingistä Lappeenrantaan kestää noin kaksi tuntia. Kansainväliset junat liikennöivät pysähtyen Vainikkalassa itärajan tuntumassa. Tarjolla on nopea Allegro-junayhteys Pietariin tai Tolstoi-juna Moskovaan. Lappeenrannasta on lentoja moniin Euroopan suurkaupunkeihin kuten Ateenaan Kreikkaan, Bergamoon Italiaan, Budapestiin Unkariin ja Berliiniin Saksaan. Kansainvälistä maantieliikennettä palvelee raja-asema Nuijamaalla, jossa on vilkas henkilö- ja tavaraliikenne Suomen ja Venäjän välillä. Saimaalta on yhteys Suomenlahdelle ja maailman merille Saimaan kanavan kautta. Kanavassa liikkuvat risteilyalukset ja rahtiliikennettä. (GoSaimaa 2019.)

Etelä-Karjalan kuntien ja kaupunkien kesken on monia kuntayhtymiä ja yhteistoimintasopimuksia palveluiden tuottamiseksi useamman kunnan alueelle. Suurimpana kuntayhtymänä toimii koko maakunnan käsittävä sote-piiri, joka tunnetaan valtakunnan tasolla asti nimellä Eksote. Pelastustoimi palvelee koko maakunnan laajuisena. Tässä opinnäytetyössä tarkasteltava Etelä-Karjalan maaseututoimi on myös yksi esimerkki maakunnan kuntien välisestä yhteistoiminnasta. Maaseututoimi tuottaa maaseutupalvelut yhteistoimintasopimuksella kaikkiin maakunnan kuntiin.

## 4 NYKYISET MAASEUTUASIOIDEN TOIMIJATAHOT

### 4.1 Ylimaakunnalliset toimijat

#### 4.1.1 Maa- ja metsätalousministeriö (MMM)

Maaseutuhallinnon ja maatalouspolitiikan ylimpänä tahona on maa- ja metsätalousministeriö (MMM). Ministeriö vastaa eri tukijärjestelmien ja Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman valmistelusta, varojen käytön suunnittelusta sekä tukiohjelman toteutumisen ja vaikutusten seurannasta. (L 192/2013, § 5).

Maaseudun kehittämisohjelma sisältää Euroopan Unionin (EU) ja kansalliset toimet maaseudun kehittämiseksi ja tukemiseksi. Tämä ohjelma luo kehyksen maaseutuhallinnon toimijoille koko hallintoketjuun ministeriöstä alaspäin aina kuntatasolle saakka. Ministeriö ohjaa maaseutuhallinnon toimintaa kansallisella lainsäädännöllä ja asetuksilla. Suuri määrä toimintaa ohjaavia säädöksiä tulee myös Euroopan Unionilta. Maa- ja metsätalousministeriö valvoo Euroopan Unionin ohella koko maaseutuhallintoketjun toimien oikeellisuutta.

Viime vuosina on aika ajoin ollut esityksiä Maa- ja metsätalousministeriön ja Ympäristöministeriön yhdistämisestä. Julkisuuteen ei ole tullut yhdistymisesityksistä pidemmälle vietyjä yhdistymissuunnitelmia. Tällä hetkellä ei ole tiedossa lähitulevaisuudessa tapahtuvia ministeriön tehtäviin tulevia muutoksia.

#### 4.1.2 Maaseutuvirasto (Mavi)

Maaseutuvirasto (Mavi) oli maa- ja metsätalousministeriön alainen virasto, joka ohjasi ELY-keskusten ja kunnallisten yhteistoiminta-alueiden maaseutuhallintoja sekä paikallisia Leader-toimintaryhmiä. Maaseutuvirasto oli ELY-keskusten Maaseutupalvelut-yksiköiden ja kunnallisten maaseutuhallintojen yhteistoiminta-alueiden tärkein ja merkittävin yhteistyö- ja ohjaustaho. Viraston perustamisvuosi oli 2007. Viraston sijaintipaikka oli Seinäjoki. Maaseutuviraston perustehtävä oli luoda edellytyksiä elinvoimaiselle maaseudulle, joka tuottaa ruokaa ja hyvinvointia luonnonvaroja kestävästi käyttäen. (Mavi 2017.)

Laissa maatalouden tukien toimeenpanosta määriteltiin Maaseutuviraston tehtävät ja toimivalta: Maaseutuvirasto vastasi tukijärjestelmien ja Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman toimeenpanon suunnittelusta, toteutuksesta, kehittämisestä ja seurannasta sekä varojen käytön asianmukaisesta hallinnosta ja valvonnasta. Maaseutuvirasto ohjasi ja valvoi tukijärjestelmien toimeenpanoa sekä muita viranomaisia näiden hoitaessa horisontaalasetuksen 7 artiklan nojalla maksajaviraston vastuulle kuuluvia tehtäviä. Lisäksi maaseutuvirasto vastasi tukiin liittyvien menojen tarkastamisesta ja hyväksymisestä, maksujen suorittamisesta sekä muista tukijärjestelmiin liittyvistä hallinnollisista tehtävistä. (L 192/2013, § 6)

Maaseutuvirasto toimi Suomen maksajavirastona. Maksajavirastotehtävässä Maaseutuvirasto vastasi Suomessa Euroopan Unionin maataloustukirahaston ja maaseuturahaston varojen käytöstä. Maksajavirastona Maaseutuvirasto maksoi maaseudun kehittämistukia ja erilaisia markkinatukia vuosittain yhteensä noin 2 miljardia euroa. Pääosin tukien maksuista tapahtui ELY-keskusten ja kuntien yhteistoiminta-alueiden tukipäästösten mukaisesti. Maaseudun kehittämistuet rahoitetaan Euroopan Unionin sekä kansallisin varoin. Erityisesti Mavin Maatalousosasto oli kunnallisen maaseutuhallinnon ja ELY-keskusten viljelijätukien valvontayksiköiden tärkein ohjaava taho. (Mavi 2017.)

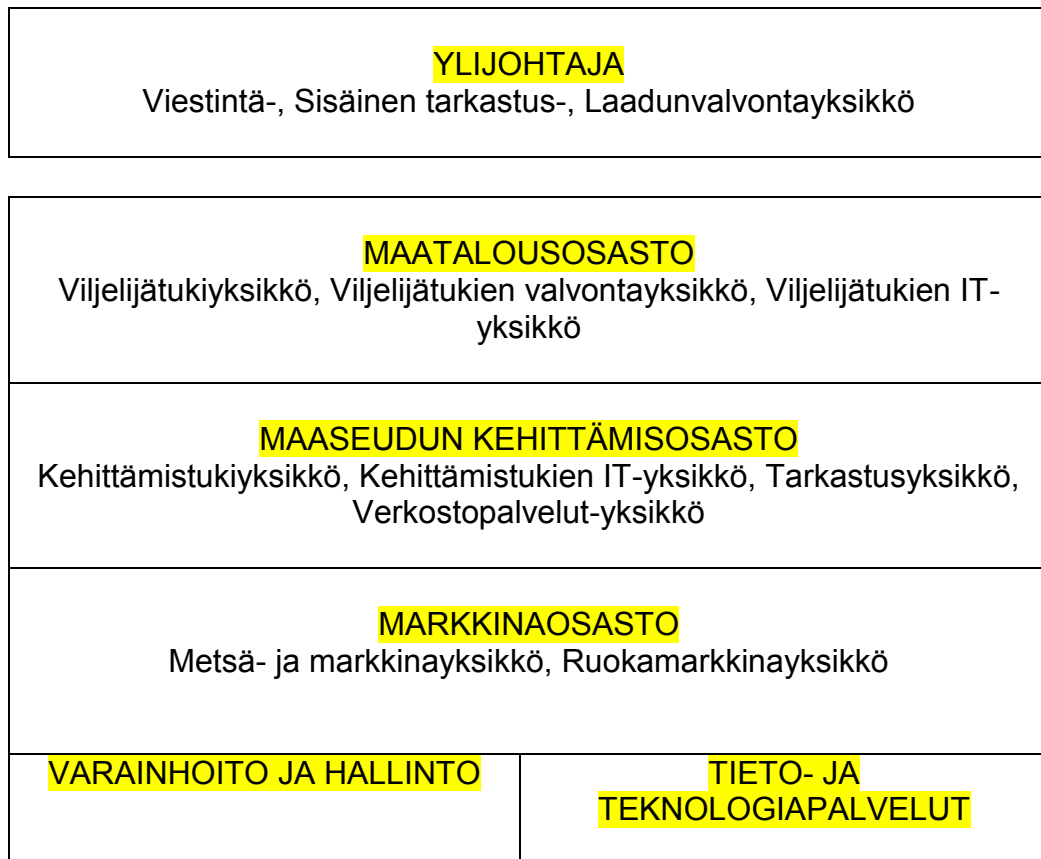
Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma 2015 – 2020 sisältää rahoituskehiksen, kehittämisohjelman ja niiden tukimuodot. Maaseutuviraston kuluneen strategiakauden tärkein tehtävä oli kehittämisohjelman ja sen sisältämän uuden tukijärjestelmän hallittu toimeenpano yhdessä ELY-keskusten, kuntien yhteistoiminta-alueiden ja paikallisten toimintaryhmien kanssa. (Mavi 2017.)

Maaseutuvirasto oli panostanut toimintansa alusta lähtien viljelijöiden sähköiseen asiointiin. Tämä näkyi myös Maaseutuviraston vision 2017 osana: *Sähköisesti enemmän vähemmällä*. Sähköinen asiointi tehosti myös hallintoa. Maaseutuvirasto vastasi soveluksista, joilla käsiteltiin eri toimijatahoilla maaseudun kehittämisohjelman mukaisia rahoitustehtäviä mukaan lukien viljelijätuet. Edelleen käytössä oleva Uusi Tukisovellus oli Maaseutuviraston merkittävin ja laajin järjestelmä, jolla käsiteltiin viljelijätuet ja hallinnoitiin maatilarekisteriä. Tukisovelluksen uudistamishankkeen tavoitteena oli rakentaa uusi, sähköinen viljelijätukien hallinnointijärjestelmä, johon yhdistyi sähköinen tukihakukäyttö. Samalla tavoitteena oli uudistaa viljelijätukien hallintoa kohti sähköistä asiointia sekä toteuttaa uuteen järjestelmään maatalouspolitiikan uudistamistarpeet. (Mavi 2017.)

Sähköinen asianhallinta ja sähköinen arkistointi ovat olleet valtavia kehitysharppauksia ja tehostaneet erittäin monimutkaisen viljelijätukijärjestelmän toimeenpanoa. Uusi järjestelmä mahdollisti kokonaan sähköisen käsittelyprosessin tuen hakemisesta aina tukipäästöjen sähköiseen postitukseen saakka. (Mavi 2017.)

Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman 2015–2020 toimeenpano ja uudistetut sähköiset järjestelmät edellyttivät hallintohenkilöstöltä valtavasti uuden oppimista. Maaseutuvirasto vastasi ELY-keskusten ja kuntien yhteistoiminta-alueiden maaseutuhallintohenkilöstön ohjeistamisesta, kouluttamisesta ja neuvonnasta. Viljelijöiden sähköinen asiointi on muuttanut kunnallisen maaseutuhallinnon tehtäväkuvaa tiedon talentajasta enemmän viljelijätukien asiantuntijaksi ja neuvojaksi. Kunnallisen maaseutuhallinnon asiakkaina on n. 55 000 viljelijää, joista yli 90 prosenttia jätti sähköiset hakemukset. Maaseutuviraston rooli oli todella suuri maaseutuhallinnon dikiloikassa.

Maaseutuvirasto määrittä valvontaotannat, joilla peltovalvonta kohdistui noin 3500 maatilalle ja eläinvalvontoja tehtiin noin 1500 kappaletta vuosittain. Lisäksi Maaseutuvirasto määrittä erilaisten erikoistukien ja eri tukiehtoihin liittyvät ristiintarkastusvalvonnat. Maaseutuvirasto ohjasi myös rakennetukien kuten maatalouden investointitukien tarkastuksia. Valvonnat ja tarkastukset perustuivat Euroopan komission valvontaasetukseen. (Mavi 2017.)



Kuva 2. Maaseutuviraston pelkistetty organisaatiokaavio. (Maaseutuvirasto 2017.)

Maaseutuvirasto yhdistyi Elintarviketurvallisuusviraston kanssa vuoden 2019 alusta Ruokavirastoksi. Kahden ison maaseutuasioihin liittyvän viraston yhdistäminen tapahtui vain 2 vuotta aiemmin kuin kunnallisten ja ELY-keskusten maaseutuasioiden oli määrä siirtyä maakuntiin.

#### 4.1.3 Elintarviketurvallisuusvirasto (Evira)

Elintarviketurvallisuusvirasto (Evira) suoritti tutkintaa ja valvontaa koskien elintarvikkeiden turvallisuutta sekä kasvien ja eläinten terveyttä. Eläinten hyvinvointiasiat olivat myös Eviran valvonnassa.

Eviran valvontatehtävä ulottui koko ruokaketjuun sisältäen ruuan tuotannon, markkinoinnin, tuonnin ja viennin valvontaa. Elintarviketurvallisuutta vaarantaviin riskeihin ja kasvien sekä eläinten terveyttä uhkaaviin tekijöihin Evirassa varauduttiin ennakolta. Toiminta oli hyvin verkottunutta ja myös kansainvälistä, jotta eri puolilla maailmaa havaittavia vaaroja kyettiin torjumaan muuttuvissa oloissa tehokkaasti. (Evira 2017.)

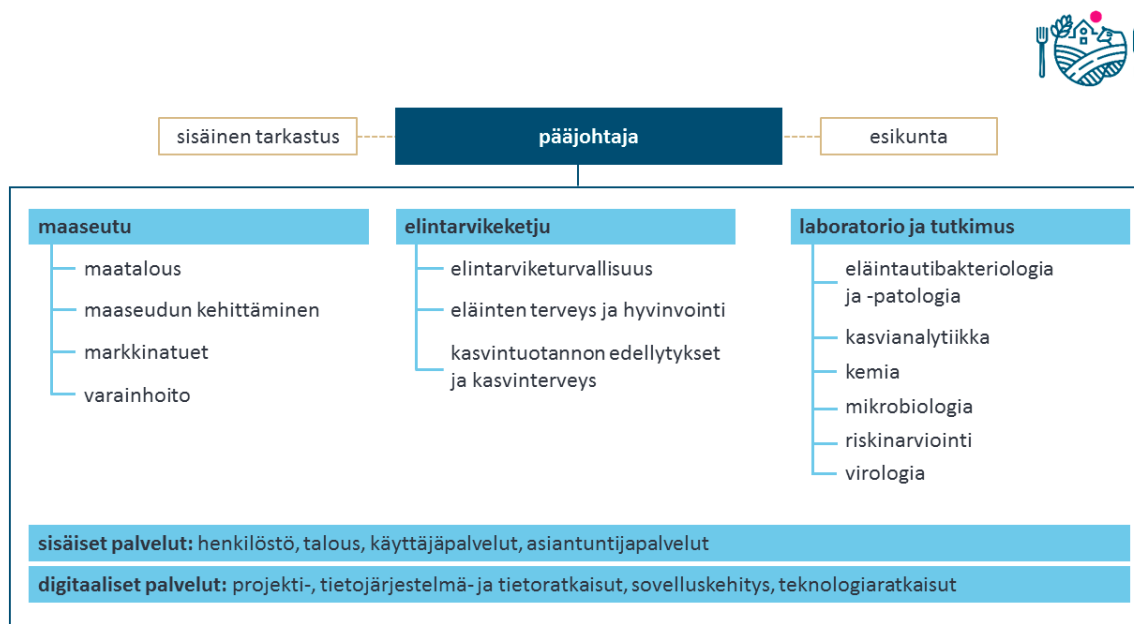
Elintarviketurvallisuusvirastolla oli lakisääteinen tehtävä maatalouden tukien toimeenpanossa: Elintarviketurvallisuusvirasto ohjasi ja valvoi täydentävien ehtojen noudatta-

misen valvontaa kansanterveyden sekä eläinten ja kasvien terveyden ja eläinten hyvinvoinnin aloilla. Elintarvikevirasto suoritti lisäksi muita täydentävien ehtojen valvontaan liittyviä tehtäviä. (L 192/2013, § 7.)

ELY-keskusten maatilavalvontayksiköt olivat edellä mainittuun lainkohtaan viitaten Elintarvikeviraston ohjauksessa ja valvonnassa ja myös merkittävä yhteistyötaho. Elintarvikevirasto yhdistyi Maaseutuviraston kanssa vuoden 2019 alusta Ruokavirastoksi.

#### 4.1.4 Ruokavirasto

Uusi Ruokavirasto aloitti toimintansa 1.1.2019. Tällöin yhdistyivät Mavi, Evira ja Maanmittauslaitoksen tietotekniikkapalvelukeskus yhdeksi virastoksi. Päätoimipaikka sijaitsee Mavin entisessä päätoimipaikassa Seinäjoella. Viraston toiminta on koko maan laajuista. Toimipisteitä on lähes 20 paikkakunnalla. Virasto työllistää lähes tuhat henkilöä. Ruokaviraston toiminta kuuluu Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalaan.



Kuva 3. Uuden Ruokaviraston organisaatio ja toimintalinjat. (Ruokavirasto 2019.)

Ruokavirasto on organisoitu kolmeen toimintalinjaan, joissa hoidetaan entisen Maaseutuviraston sekä entisen Elintarvikeviraston tehtävät täydennettynä maanmittauslaitoksen tietotekniikkaosastolla (kuva 3.). Vanhassa Mavin organisaatiossa (kuva 2) ollut Maatalousosasto on nyt uudessa Ruokavirastossa Maaseutulinja (kuva 3).

**Maaseutulinja** vastaa Suomen maksajavirastona tukijärjestelmien ja Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman varojen maksamisen ja käytön asianmukaisesta hallinnosta ja valvonnasta. Se toimeenpanee viljelijätuet, hanke-, yritys- ja rakennetuet sekä markkinatuet.

**Elintarvikeketjulinja** vastaa elintarvikkeiden ja maa- ja metsätalouden tuotantotarvikkeiden – siemenet, rehut, lannoitevalmisteet, kasvien lisäysaineistot, metsänviljelyaineisto ja kasvinsuojeluaineet – turvallisuuden ja laadun, eläinten terveyden ja hyvinvoinnin sekä kasvinterveyden valvonnasta.

**Laboratorio- ja tutkimuslinja** vastaa eläin- ja kasvitautien diagnostiikasta, elintarvikkeiden, rehujen, lannoitteiden, kasvinsuojeluaineiden ja kasvien laboratoriotutkimuksista, valvonta- ja seurantanäytteiden laboratorioanalytiikasta, vertailulaboratoriotoiminnasta sekä riskinarvioinnista. Linja tekee myös tieteellistä tutkimusta ja pitää yllä kansallisesti tarvittavaa tutkimusinfrastruktuuria toimialoillaan. (Ruokavirasto 2019.)

#### 4.1.5 Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes)

Lakiin 192/2013 30.12.2015 tehdyn muutoksen perusteella Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle (Tukes) on säädetty vastuualueeksi: *Poiketen siitä mitä lain 7 §:ssä säädetään, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto ohjaa ja valvoo täydentävien ehtojen noudattamisen valvontaa kansanterveyden sekä eläinten ja kasvien terveyden alaan kuuluvien kasvinsuojeluaineiden osalta.* (L 192/2013, § 7a.)

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto on edellä olevan lainkohdan perusteella ELY-keskuksen maatilavalvontojen eräs ohjaajataho ja yhteistyökumppani kasvinsuojeluasioissa.

#### 4.1.6 Aluehallintovirasto (AVI)

Aluehallintovirastot (AVI) ovat valtiollisia viranomaistoimijoita, joilla on erilaisia lainsäädännöllisiä tehtäviä. Aluehallintovirastot syntyivät korvaamaan entisiä lääninhallituksia. Aluehallintovirastoissa hoidetaan kahdeksan eri ministeriön hallinnonalaan kuuluvia tehtäviä. (AVI 2017.)

Etelä-Suomen aluehallintoviraston toiminta-alue kattaa myös Kaakkois-Suomen alueen, jossa se tekee yhteistyötä Kaakkois-Suomen ELY-keskuksen ja alueen seudullisten ympäristötoimien kanssa.

Aluehallintoviraston valvontatehtävistä yhdessä ELY-keskuksen kanssa säädetään Laissa maatalouden tukien toimeenpanosta (L 192/2013). Vastuualueina ovat elintarvikelain, eläintautilain, eläinten lääkitsemisestä annetun lain, eläintunnistusjärjestelmästä annetun lain, rehulain, kasvinsuojeluaineista annetun lain ja eläinsuojelulain noudattamisen valvonta. (Laki 192/2013, § 9.)

Aluehallintovirasto ja erityisesti sen läänineläinlääkärit ovat ELY-keskuksen maatilavalvontayksikön ja ympäristötoimen tarkastuseläinlääkärien merkittävä yhteistyötaho. Aluehallintovirastot lakkaavat olemasta uusien maakuntien aloittaessa toimintansa vuonna 2021. Tehtävät tulevat siirtymään osin valtion muihin toimielimiin ja osin uusiin maakuntiin.

## 4.2 Maakunnalliset toimijat

### 4.2.1 Etelä-Karjalan Liitto

Manner-Suomen alueella on 18 maakuntaa. Niissä jokaisessa on lakisääteisesti maakunnan liitto, joka on kuntayhtymä. Maakuntien liitot toimivat kunnallisen itsehallinnon periaatteiden mukaan ja niiden tehtävä on säädetty laissa.

Etelä-Karjalan maakunnan alueella toimii Etelä-Karjalan Liitto, jonka jäsenkuntina ovat kaikki alueen kaksi kaupunkia ja 7 kuntaa. Päättävinä eliminä toimivat maakuntavaltuusto ja maakuntahallitus. Näiden elimien luottamushenkilöt ovat jäsenkuntien poliittisia vaikuttajia. He edustavat kuntavaalien tuloksen mukaisesti alueen väestön poliittista tahtoa.

Lakisääteisiä tehtäviä ovat alueiden kehittäminen ja maakuntakaavoitus. Etelä-Karjalan Liitto tekee lakisääteisten tehtävien lisäksi myös työtä maakunnan henkisen ja aineellisen hyvinvoinnin ja kulttuurin edistämiseksi. Liitto tekee myös maakuntaa koskevia tutkimuksia, tilastointia, suunnitelmia ja selvityksiä. Se toimii myös yhteistyöorganisaationa eri vaikuttaja- ja sidosryhmätahoille. Tehtäviä hoidetaan aluekehitys-, aluesuunnittelu- sekä hallinto- ja kehittämisyksikössä. Lisäksi itärajan läheisyyden mukanaan tuomana toimii ENPI / CBC / rajaohjelmien yksikkö.

Vuodesta 2016 alkaen on Etelä-Karjalan Liiton keskeisenä tehtävänä ollut vastata maakuntauudistuksen valmistelusta alueella. Tämä tehtävä oli määrätty maakuntien liitoille Valtioneuvoston toimesta. (Etelä-Karjalan Liitto 2019.)

### 4.2.2 Seudulliset ympäristötoimet

Etelä-Karjalassa toimivat Imatran ja Lappeenrannan seudulliset ympäristötoimet. Imatran seudullinen Ympäristötoimi kattaa Imatran, Rautjärven, Ruokolahden ja Parikkalan kuntien alueet. Lappeenrannan seudullinen Ympäristötoimi kattaa Lappeenrannan ja Länsi-Saimaan kuntien alueet.

Molempien yllä mainittujen kunnallisten ympäristötoimen lakisääteiset tehtävät ovat ympäristönsuojelun, elintarvikevalvonnan, ympäristöterveyden- ja eläinlääkintähuollon valvonta- ja kehittämistehtäviä. (Imatra 2017 ja Lappeenranta 2017.)

Ympäristötoimien kunnalliset eläinlääkärit toimivat yhteistyössä Aluehallintoviraston läänineläinlääkärien kanssa sekä ELY-keskusten kotieläinasioiden valvojien kanssa. Kyseessä ovat eläinsuojeluun ja viljelijätukien täydentäviin ehtoihin liittyvät valvonta-asiat. Ympäristötoimet valvovat nitraattiasetuksen noudattamista, jossa työssä on yhteistyötä ELY-keskuksen ja kunnallisen maaseututoimen kanssa.

Ympäristötoimen tehtävistä ympäristöterveydenhuolto (mm. eläinlääkäritoiminnot) siirtyy maakuntiin ja ympäristöasiat jäävät edelleen kunnallisiin ympäristötoimiin vuonna 2021.

#### 4.2.3 Maatilojen lomituspalvelut ja paikallisyksiköt

Lomituspalveluiden johdosta, toiminnan ohjauksesta sekä valvonnasta vastaava ministeriö on Sosiaali- ja terveysministeriö. Toimeenpanovastuu valtakunnallisesti on Maatalousyrittäjien eläkelaitoksella (Mela). Lomituksen paikallishallinto ja lomittajien palkkaaminen on järjestetty Melan kuntien kanssa tekemillä toimeksiantosopimuksilla. Kunta voi hoitaa oman alueensa lisäksi useiden muidenkin kuntien alueiden lomituspalvelut. Lomituspalveluiden järjestäminen on lakisääteistä ja rahoitetaan pääosin valtion varoista. (Mela 2017).

Etelä-Karjalassa toimivat Parikkalan ja Savitaipaleen kuntien hallinnoimat lomituspalveluiden paikallisyksiköt. Parikkalan yksikkö tuottaa lomituspalvelut Imatran, Rautjärven, Ruokolahden ja Parikkalan kuntien karjatilaille sekä osaan Etelä-Savon maakuntaa. Savitaipaleen lomituspalveluyksikkö tuottaa lomituspalvelut Lappeenrannan, Lemin, Luumäen, Savitaipaleen ja Taipalsaaren kuntien karjatilaille. Näissä yksiköissä työskentelee yhteensä noin 80 henkilöä. (Kallio 2017).

Lomituspalvelut ovat kunnallisia yksiköitä, joita rahoitetaan suoraan valtion varoista. Yhteistä kunnallisen maaseutuhallinnon kanssa ovat samat asiakkaat, maakunnan viljelijät. Lisäksi yhteistoimintaa on aika ajoin ympäristötoimen eläinlääkärien ja ELY-keskusten kotieläinvalvojen kanssa. Kysymyksessä on useimmiten tuolloin eläinsuojeluun liittyvät maatalouslomittajien tekemät havainnot karjatilaille. (Kallio 2017).

Nykyiset lomituspalveluyksiköt tulevat siirtymään maakuntiin vuonna 2021. Yhteistyö yli maakuntarajojen on mahdollista.

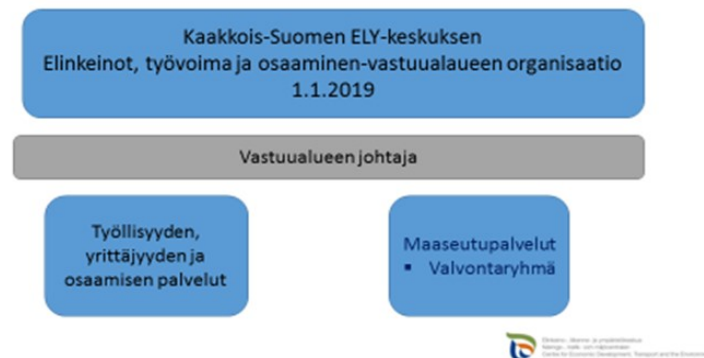
#### 4.2.4 Kaakkois-Suomen ELY-keskus

Kaakkois-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) on valtiollinen viranomaisorganisaatio. Sen lakisääteiset toiminnot jakautuvat elinkeinot, työvoima ja osaaminen-vastuualueeseen, liikenne- ja infrastruktuuri-vastuualueeseen sekä ympäristö- ja luonnonvarat-vastuualueeseen. Nykymuotoinen keskus on perustettu vuonna 2010. Lisäksi sillä on toimialueen rajat ylittävänä tehtävänä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa määrätty maanrakennus- ja kuljetusalan koulutushankinnat. Näitä tehtäviä Kaakkois-Suomen ELY-keskus toimeenpanee oman alueensa lisäksi Etelä-Savon ja Hämeen alueella. Valtakunnallisena tehtävänä on Innovaatiotoiminnan Venäjä-yhteistyön koordinointi. Kaakkois-Suomen ELY-keskuksen toimialueena ovat Kymenlaakson ja Etelä-Karjalan maakunnat. Päätoimipaikka ja pääosa henkilöstöstä ovat Kouvolassa. Toinen toimipaikka on Lappeenrannassa. (ELY-keskus 2017.)

Laissa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista sekä niiden alaisista työ- ja elinkeinotoimistoista (L 897/2009) on määritetty ELY-keskusten toiminta-ajatus: *ELY-keskukset edistävät alueellista kehittämistä hoitamalla valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtäviä alueilla.* (L 897/2008, § 2.)



Laissa maatalouden tukien toimeenpanosta (L 192/2013) on muun muassa säädetty ELY-keskuksen tehtäväksi vastata ympäristösopimuksista, eräiden tuotteiden varastointituesta, kasvihuonetuotannon tuesta, porotalouden ja mehiläistalouden tuen myöntämisestä. Lisäksi on säädetty tukioikeuksiin liittyviä tehtäviä, maatalojen neuvontakorvauksen maksamisesta, luonnonmukaisen tuotannon korvauksesta, ja ei-tuotannollisten investointien korvauksesta. *Elinkeinot-, liikenne- ja ympäristökeskus suorittaa lisäksi tukien ja täydentävien ehtojen valvontaa siten kuin jäljempänä säädetään.* (L 192/2013, § 8.)



Kuva 4. Kaakkois-Suomen ELY-keskuksen Elinkeinot, työvoima ja osaaminen-vastuualueen organisaatio 1.1.2019. (Kaakkois-Suomen ELY-keskus 2019.)

Kaakkois-Suomen ELY-keskuksen Elinkeinot, työvoima ja osaaminen vastuualueella on Maaseutupalvelut-yksikkö, joka vastaa edellä mainituista lain 192/2013 §8 tehtävistä. Lisäksi Maaseutupalvelut-yksiköllä on myös muita maaseudun kehittämiseen ja rahoitukseen liittyviä tehtäviä, joista ovat erilliset säädökset. Maatilavalvontojen ryhmä toimii tässä yksikössä. Maaseutupalvelut-yksikön toiminta on maksajavirastotoimintaa. Maaseutuvirasto on sopimuksella delegoinut Euroopan Unionin rahastojen maksustehtäviä ELY-keskukselle. Maksajavirastotoiminta esitellään yksityiskohtaisemmin luvussa 2.7 Etelä-Karjalan maaseututoimi.

Maatilavalvonnoista ja tukiehtojen täyttymisestä vastaa Kaakkois-Suomen alueella ELY-keskuksen Maaseutupalvelut-yksikköön kuuluva valvontaryhmä. Tämä maatilavalvontaryhmä on Etelä-Karjalan maaseututoimen ohella toinen tämän opinnäytetyön tarkastelussa oleva toimijataho. Maatilavalvontaryhmää johtaa valvontapäällikkö, jonka alaisuudessa työskentelee vakinaisia ja osa-aikaisia valvojia. Vakinaiset valvojien virat ovat pääosin Kouvolassa. Etelä-Karjalaan kohdistuvista maatilavalvonnoista merkittävä osa tehdään Kouvolasta (Kymenlaakso) käsin ja pienempi osa Lappeenrannasta (Etelä-Karjala) käsin. Vuonna 2016 maatilavalvontoihin käytettiin Etelä-Karjalan alueella noin 7 henkilötyövuotta. (Minkkinen 2017.)

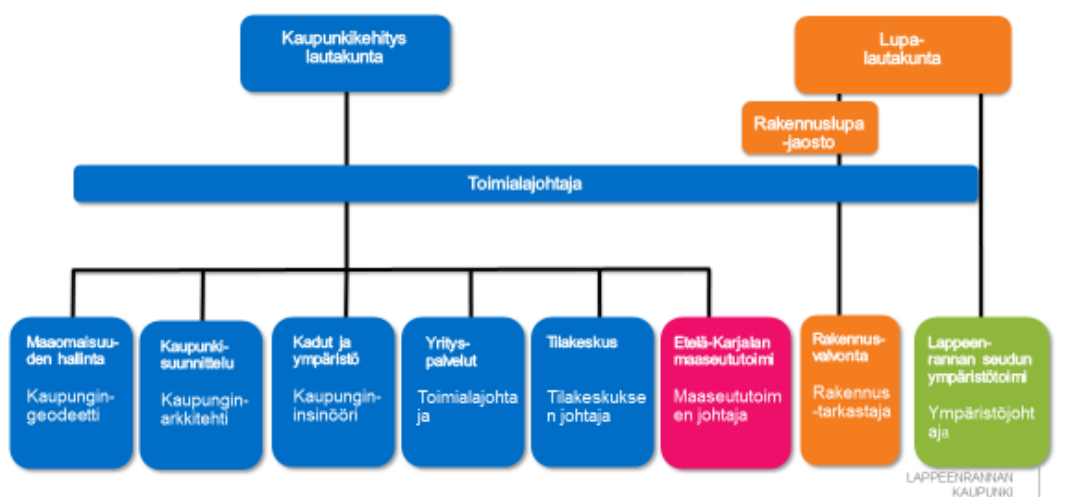
Laissa maatalouden tukien toimeenpanosta valvonta-asiat säädetään lain 192/2013 luvussa viisi. Kyseisessä luvussa on hyvin yksityiskohtaiset säädökset ELY-keskuksen ja muiden viranomaistahojen tekemien valvontojen suorittamiseksi. Maaseutupalveluissa toimivan valvontaryhmän toiminta liittyy ELY-keskuksen itse maksuun panemien viljelijätukien ja kunnallisten yhteistoiminta-alueiden maksuun panemien viljelijätukien valvontaan. Valvontaryhmän toimintaa ja substanssia määräävät keskeiset säädökset ovat Laissa maatalouden tukien toimeenpanosta (L 192/2013), Laissa Euroopan unionin suorista tuista maataloudelle (L 193/2013) ja Valtioneuvoston asetuksessa pinta-alojen ja pinta-alaperusteisten Euroopan unionin rahoittamien tukien valvonnasta. (VNA 712/2015.)

ELY-keskukset lakkaavat olemasta uusien maakuntien aloittaessa toimintansa vuoden 2021 alusta. Lähes kaikki niiden tehtävät siirtyvät uusiin maakuntiin ja pieni osa muihin valtion hallintoyksiköihin. Kaakkois-Suomen ELY-keskuksen kaikki Maaseutupalvelut – yksikön tehtävät siirtyvät kahteen maakuntaan, Kymenlaaksoon ja Etelä-Karjalaan.

#### 4.2.5 Etelä-Karjalan maaseututoimi

Etelä-Karjalan maaseututoimi on Lappeenrannan kaupungin hallinnoima kunnallinen maaseutuhallinnon yhteistoiminta-alue (yta). Se toimii koko maakunnan alueella ollen siten jo maakunnan laajuinen toimija alueella. Maaseututoimi tuottaa alueelleen kuntien tehtäväksi säädetty viljelijätukien hakuun, käsittelyyn ja maksatukseen sekä siihen läheisesti liittyvät palvelut. Kaikki nämä tehtävät ovat lakisääteisiä. (L192/2013).

### Elinvoiman ja kaupunkikehityksen toimiala



Kuva 5. Etelä-Karjalan maaseututoimen sijoittuminen Elinvoiman ja kaupunkikehityksen toimialan organisaatioon. (Jarva 2017).

Etelä-Karjalan maaseututoimi on Lappeenrannan kaupungin Elinvoiman ja kaupunkikehityksen toimialan organisaatiossa. Ylimpänä organisaatiossa on luottamushenkilöistä koostuva lautakunta. Maaseututoimi on suoraan toimialajohtajan alaisuudessa. (Kuva

5.) Etelä-Karjalan maaseututoimi aloitti toimintansa vuoden 2013 alusta uuden lainsäädännön mukaisesti. Laki maaseutuhallinnon järjestämisestä kunnissa (L 210/2010) edellytti kuntia muodostamaan useamman kunnan yhteistoiminta-alueita (yta). Ennen vuotta 2013 pääsääntöisesti jokainen kunta tuotti itsenäisesti kunnille säädetty viljelijätukien hakuun, käsittelyyn ja maksatukseen liittyvät palvelut. Jokaisessa kunnassa oli useimmiten vain yksi viranhaltija, joka teki koko tukien käsittelyprosessin alusta loppuun.

Yhteistoiminta-alueiden (yta) muodostamisella varmistettiin Euroopan Komission maksajavirastoasetuksessa (EU N:o 907/2014, liite I, kohta 1C.) tarkoitettujen tehtävien siirtämisessä noudatettavien edellytysten täyttymistä. Asetuksen mukaan tarvitaan vähintään viisi, jopa kuusi eri henkilöä käsittelemään yhtä viljelijätukihakemusta. Tämä tehtävien eriyttäminen viljelijätukihakemusten käsittelyssä koskee Euroopan Unionin kokonaan tai osittain rahoittamia tukia. Käytännössä samaa käsittelyvaiheiden eriyttämistä noudatetaan myös kansallisten tukien käsittelyssä.

Suomi oli saanut useana vuonna moitteita Euroopan Unionin tilintarkastajilta koska viljelijätukien käsittelyssä ei ollut noudatettu EU N:o 907/2014 asetuksen mukaista tukihakemuksen käsittelyvaiheiden eriyttämistä eri henkilöille. Tämän seurauksena säädettiin Laki maaseutuhallinnon järjestämisestä kunnissa (210/2010) ohjaamaan ja aikatauluttamaan kunnallisten yhteistoiminta-alueiden muodostamista, jotta tukihakemusten käsittelyvaiheet saatiin eriytettyä säädösten mukaisiksi.

Edellä mainitun perusteella Suomeen syntyi 61 kunnallista maaseutuhallinnon yhteistoiminta-alueita, joista tässä opinnäytetyössä tarkasteltava Etelä-Karjalan maaseututoimi on niistä yksi.

Yhteistoiminta-alueet Suomessa ovat maantieteellisesti sekä tilaluvultaan hyvin erikoisia. Kuntia yhteistoiminta-alueilla (yta) on yhdestä kunnasta neljääntoista kuntaa. Etelä-Karjalan yta-alueella on yhdeksän kuntaa. Etelä-Karjalan maaseututoimen asiakaina on 1550 maatilaa, jonka perusteella se oli vuonna 2016 tilaluvultaan neljänneksi suurin yta-alue. Etelä-Karjalassa oli 162,5 maatilaa / virkailija, joka on kaikkien yta-alueiden keskiarvo. (Mavi 2016.)

Etelä-Karjalan maaseututoimella (Lappeenrannan kaupunki) on maksajavirastosopimus Maaseutuviraston kanssa. Tällä sopimuksella Maaseutuvirasto on delegoinut rajattuja maksajavirastotehtäviä Lappeenrannan kaupungin hoidettavaksi. Sopimus mahdollistaa maataloustukien maksamisen paikallisen maaseututoimen maksupäätöksillä. Sopimus velvoittaa toimimaan niin, että kaikki Euroopan Unionin maksajavirastotoiminnalle asetetut edellytykset täyttyvät. Sopimus on voimassa toistaiseksi ja sopimuksen noudattamista valvotaan Ruokaviraston, maa- ja metsätalousministeriön ja Euroopan Unionin todentamisviranomaisten taholta. Vuosittain Etelä-Karjalan maaseututoimi kuitenkin ELY-keskuksetkin ja kaikki toisetkin yhteistoiminta-alueet laativat omiin tarkastuksiinsa perustuen maksajavirastovakuutuksen. Maksajavirastovakuutuksella todetaan säädettyjen tehtävien hoitamisen taso. (Maksajavirastosopimus 2015.)

Lisäksi noudatetaan ISO / IEC 2701:2013-standardin mukaista tietoturvan hallintamallia. Viimeisimpänä lisänä on tullut ELY-keskuksille ja kunnallisille yhteistoiminta-alueille

kiinnittää huomiota ja kouluttaa henkilöstöä petostentorjunnassa. Petostentorjunnasta myös raportoidaan vuosittain Maaseutuvirastoon. Maksajavirastotoimintaa säätelevässä Komission asetuksessa (EU) N:o 907/2014 sanotaan, että delegoituja maksajavirastotehtäviä ei voi siirtää kolmannelle osapuolelle. Tämä estää Lappeenrannan kaupunkia luovuttamasta maaseutuhallinnon tehtäviä esimerkiksi toiseen kuntaan tai yksityiseen yritykseen.

Laissa maaseutuhallinnon järjestämisestä kunnissa (L 210/2010) määritetään eräitä poikkeuksia lukuun ottomatta yhteistoiminta-alueen minimikooksi vähintään 800 maatilaa ja tehtävien hoitamiseen osallistumaan vähintään viisi viranhaltijaa. Kyseinen laki määrittää yhteistoiminta-alueiden minimiresurssivaatimuksen. (L 210/2010, § 5.)



Kuva 6. Etelä-Karjalan maaseututoimen toimialue ja sijainti Suomessa. (Lähde: Etelä-Karjalan Liiton karttapankki 2019.)

Yhteistoiminta-alueiden toimintamalleja ovat keskitetty, hajautettu ja niiden välimuodot. Keskitetyssä mallissa koko henkilöstö palvelee yhdessä toimipisteessä. Hajautetussa mallissa toimipisteitä on useita ja henkilöstö työskentelee niissä hajallaan. Näiden välimuotona on malli, jossa on yksi päätoimipiste ja palveluita tarjotaan sen lisäksi säännöllisesti sovittuina aikoina muissakin pisteissä toimialueella. (Perkola 2015, 10).

Nykyisessä Etelä-Karjalan maaseututoimessa työskentelee 12 päätoimista viranhaltijaa. Toimipisteitä maakunnan alueella on 7, jotka sijaitsevat Imatralla, Lappeenrannassa, Lemillä, Luumäellä, Parikkalassa, Savitaipaleella ja Taipalsaarella. Etelä-Karjalan maaseututoimen toimintamalli on selkeästi hajautettu malli. Tukea hakevia maatiloja oli vuonna 2016 noin 1550. Etelä-Karjalan maaseututoimi täyttää siis kokonsa puolesta hyvin lain edellyttämän kokovelvoitteen. Se on yksi harvoista yhteistoiminta-alueista Suomessa, jonka toiminta-alue on koko maakunnan laajuinen.

Kunnan maaseutuhallinnon tehtävistä ja toimivallasta säädetään Laissa maatalouden tukien toimeenpanosta (192/2010). Tässä laissa määrätään kunta tekemään päätökset:

- Euroopan Unionin suorien tukien ja palkkion myöntämisestä
- Suorien tukien tukioikeuksien siirtämisestä
- pysyvien laitumien siirtämisestä ennakkoluvalla muuhun käyttöön ja pysyvien laitumien ennallistamisvelvoitteesta
- kunnalle kuuluvien kansallisten tukien myöntämisestä
- kansallisen sika- ja siipikarjan tuotannosta irrotetun tuen viitemäärän siirtämisestä ja jakamisesta (Laki 192/2013, § 11.)

Lisäksi muun lainsäädännön perusteella kunnallinen maaseutuhallinto ylläpitää eläinten pitopaikkarekisteriä, tukioikeusrekisteriä, suorittaa hukkakuravalvontaa ja tekee viljelysmailla tai eläimiin kohdistuneita riistavahinkoarvioita.

Vuositasolla Etelä-Karjalan maaseututoimessa tehdään 6000–8000 viljelijätukipäättöä. Maatiloille maksettava tukisumma oli vuonna 2016 noin 34 miljoonaa euroa. Tukipäättöksien tekemiseen liittyy olennaisena osana Kaakkois-Suomen ELY-keskuksen valvontaryhmän suorittamien maatilavalvontojen ja muiden valvontojen vaikutukset.

ELY-keskuksen ja muiden viranomaistahojen erilaisten valvontojen seurauksena todetaan maataloustukea maksetun liian vähän, liikaa tai tukea on maksettu perusteettomasti. Liikaa tai perusteettomasti maksettu tuki peritään takaisin. Tuen lisämaksusta ja takaisinperinnästä tekee päätöksen tuen myöntänyt viranomainen, joka on useimmissa taksinsinperintätilanteissa kunnan yhteistoiminta-alueen viranomainen. (Maaseutuvi-rasto 2017.)



Kuva 7. Etelä-Karjalan maaseututoimen yhteistyötahot maakuntavalmisteluun alkuvaiheessa 2017. (Heikka 2017).

Maaseututoimen asiakasryhmät olivat maakuntavalmistelun alkaessa alueen viljelijät ja neuvojat sekä viranomaisasioissa alueen kaksi seudullista ympäristötointa ja Maatalousyrittäjien eläkelaitos (Mela). Asiakasprosessin toiminta vaatii monia tukitoimia, joita toimittivat sisäiset toimittajat. Maaseututoimen IT- ja talouspalvelut toimitti Saimaan Talous ja Tieto Oy. Vaativan tietoturvan täyttävät toimitilat olivat vuokratut yhteistoimintakunnilta. Monitoimilaitteet massatulostuksiin olivat vuokralaitteita eri toimittajilta. Virkailijan sukulaisuuden tai muun esteellisyyden takia lähetettiin tukihakemuksia käsiteltäväksi Haminaan. Kouvolan alueen esteellisyyssäännösten mukaiset hakemukset käsiteltiin vastaavasti Etelä-Karjalan maaseututoimessa.

Ulkoisia toimittajia ovat yhtenä ryhmänä Maa- ja metsätalousministeriö ja sen hallinnon alaiset organisaatiot. Maaseututoimen toimintaa ohjasivat Mavi ja Evira. Mavin kanssa oli maksajavirastosopimus. Valvontaseuraamuksia ratkottaessa ELY-keskuksen valvontaryhmä oli erittäin tärkeä yhteistyökumppani ja tiedonvälitys kunnallisen maaseututoimen ja valvontaryhmän välillä tuli olla esteetöntä ja tarvittaessa hyvinkin nopeaa. Maakunnan seudulliset ympäristötoimet ovat myös maaseututoimelle ulkoisia toimittajia erityisesti eläinsuojelua koskeissa tilanteissa.

Jos kunnalliset maaseutuhallinnon yhteistoiminta-alueet lakkaavat olemasta uusien maakuntien aloittaessa vuoden 2021 alusta. Etelä-Karjalan maaseututoimen kaikki tehtävät siirtyvät tuolloin uuteen Etelä-Karjalan maakuntavirastoon.

#### 4.3 Kouvolan ja Haminan yhteistoiminta-alueet

Kymenlaaksossa on kaksi kunnallisen maaseutuhallinnon yhteistointa-alueita, jotka aloittivat vuoden 2013 alusta kunnallisen maaseutuhallinnon uudelleen järjestelyn tuloksena. Näillä yhteistoiminta-alueilla on samat tehtävät ja velvoitteet kuten on selostettu kappaleessa 4.2.5.

Kouvolan yhteistoiminta-alue kattaa Kouvolan kaupungin alueen käsittäen hiukan vajaat 1000 maatilaa ja yhden toimipisteen Kouvolassa. Henkilöstöä on 5-7 vaihdellen kausityöntekijöiden määrän mukaan. Kouvolaan yhdistyi 4 muuta Kymenlaakson kuntaa juuri ennen yhteistoiminta-alueiden perustamista, jolloin syntyi Suur-Kouvolaksikin kutsuttu paljon maaseutualueita käsittävä kaupunki. Haminan kaupunki hallinnoi Haminan yhteistoiminta-alueita. Siihen kuuluvat Haminan, Kotkan, Miehikkälän ja Virolahden alueet. Vakinaista henkilöstöä on viisi. Sillä on noin 600 asiakasmaatilaa. Toimisto sijaitsee Haminassa.

Nämä molemmat yhteistoiminta-alueet lakkaavat olemasta uusien maakuntien aloittaessa vuoden 2021 alusta. Molempien yhteistoiminta-alueiden tehtävät siirtyvät Kymenlaakson maakuntavirastoon.

#### 4.4 Nykyisten toimijatahojen asema vuonna 2021

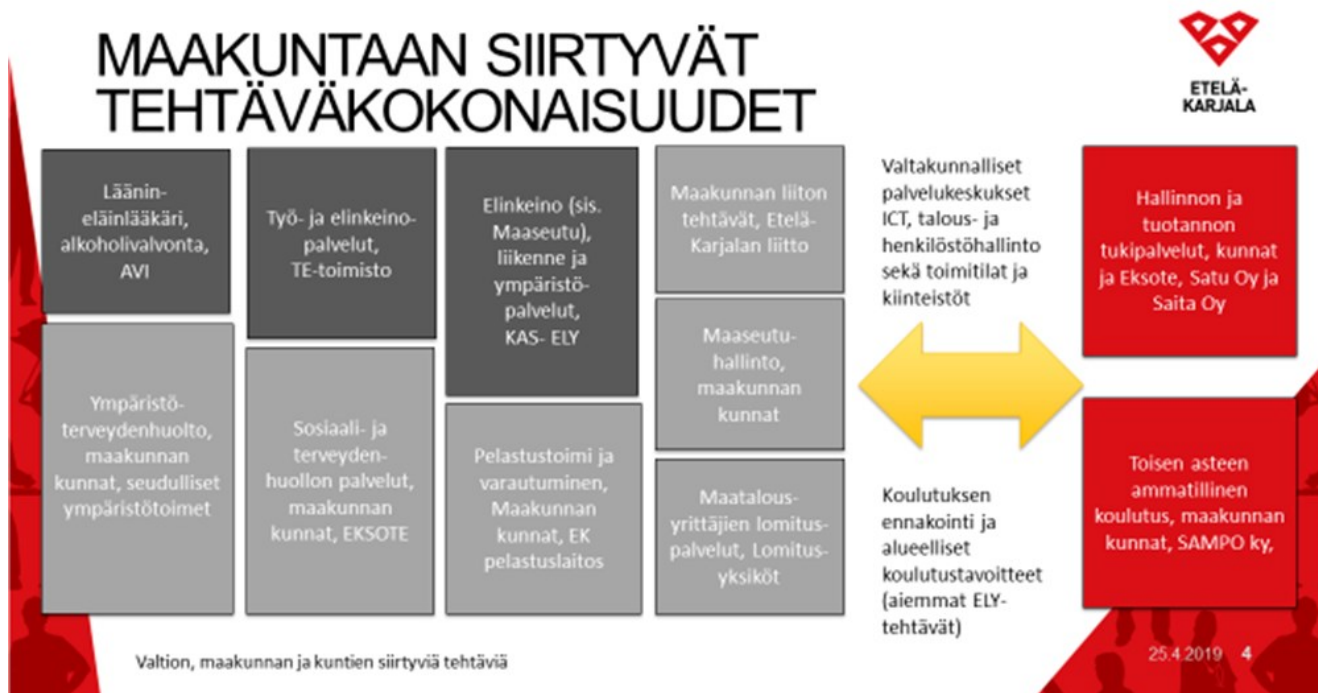
Suomen hallitus linjasi uusien maakuntien perustamisen ja sinne siirtyvät toiminnot. Hallituksen nimeämä selvitysmies Lauri Tarasti laati nopealla aikataululla esityksen Maakuntien perustamisesta ja tulevien maakuntien organisoinnin päälinjoista. Tämä

Tarastin esitys on ollut ohjenuorana hallituksen työskentelylle ja lainlaajituksille koko maakuntien valmistelun ajan. Maakuntien perustamisen seurauksena useat nykyiset viranomaistahot lakkautetaan ja osa niiden toiminnoista siirtyy maakuntiin tai muualle valtion hallintoon. (Suomen hallituksen linjaus... 5.4.2016.)

Maa- ja metsätalousministeriön ja Ympäristöministeriön yhdistymistä ei ole tiedossa vaikka siitä on ollut esityksiä aika ajoin. Luultavaa on, että molemmat ministeriöt jatkavat itsenäisinä toistaiseksi.

ELY-keskusten ja kunnallisten maaseutuhallintojen ohjaava taho ja yhteistyökumppani on Ruokavirasto. Maaseutuvirasto ja Elintarviketurvallisuusvirasto yhdistyivät vuoden 2019 alusta Ruokavirastoksi. Tämä yhdistyminen osui aikataulullisesti samaan aikaan, kun oltiin perustamassa maakuntia, joihin myös ELY-keskusten ja kuntien maaseutuasiat olivat päätetty siirtää. Vielä ei ole tiedossa millaisia vaikutuksia tällä kahden viraston yhdistymisellä mahdollisesti on viljelijätukiasioiden hoitamiseen.

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto jatkaa itsenäisenä toimijana edelleen ja ohjaa sekä valvoo viljelijätukien täydentävien ehtojen kasvinsuojeluaineasioita. Turvallisuus- ja kemikaalivirasto on lähinnä nykyisten ELY-keskusten maatilavalvontojen ohjaustaho ja yhteistyökumppani.



Kuva 8. Maakuntaan siirtyvät tehtäväkokonaisuudet kevään 2018 tietojen pohjalta (Tuimala 2018).

Aluehallintovirastot lakkautetaan maakuntien perustamisen myötä. Osa aluehallintovirastojen tehtävistä siirtyy maakuntiin ja osa valtionhallinnon muihin organisaatioihin. Tämän hetken tiedon mukaan Aluehallintovirastoissa olevat läänin eläinlääkärien teh-



tävät siirtyvät maakuntiin. Etelä-Suomen aluehallintoviraston läänin eläinlääkäriosaston niukkojen henkilöresurssien jakaminen kaikkiin Etelä-Suomen maakuntiin on vielä täysin ratkaisematta.

Etelä-Karjalan kaksi seudullista ympäristötointa jäävät suurella todennäköisyydellä olemaan mutta niiden toiminnoista ympäristöterveydenhuolto siirretään maakuntiin maakuntien perustamisen lainsäädännön määräyksestä. Nykyiset lakiluonnokset antavat mahdollisuuden siirtää ympäristötoimien kaikki tehtävät maakunnan hoidettavaksi. Tämä edellyttäisi kuitenkin maakunnan kaikkien kuntien yksimielistä päätöstä. Tällä hetkellä Etelä-Karjalassa ei vallitse kaikkien kuntien yksimielisyyttä koko ympäristötoimien siirtymisestä maakuntaan. Tämän hetkisten lakiluonnosten perusteella ympäristötoimissa olevat ympäristöterveydenhuoltoasiat ainoastaan siirtyvät maakuntaan. Tämä merkitsee käytännössä kunnallisten eläinlääkäripalveluiden ja terveystarkastuksien siirtymistä maakunnan hoidettavaksi. Nykyisessä ympäristöterveydenhuollossa olevat eläinlääkärit ovat viljelijätukien täydentävien ehtojen valvonnoissa tärkeä yhteistyökumppani ELY-keskuksen valvontaryhmän ja Aluehallintoviraston läänin eläinlääkärien kanssa.

Etelä-Karjalan kaksi karjatilojen lomituspalveluyksikköä lakkaavat olemasta ja toiminnot siirretään maakuntaan. Avoin kysymys valtakunnan tasolla on tuleva valtion ohjaustaho. Maakuntatason kysymys on yhteistyön jatkomahdollisuudet Etelä-Karjalan ja Etelä-Savon välillä sekä mahdollinen muu yhteistyö naapurimaakuntien kanssa. Karjatilojen määrän vähetessä on selkeää tarvetta toimia laajemmalla alueella, jotta maatalouslomittajien monipuolinen osaaminen saadaan säilytettyä ja hallinnon kuluja pienennettyä.

Suomessa on tällä hetkellä kolme ELY-keskusta, jotka palvelevat kahden maakunnan alueella. Kaakkois-Suomen ELY-keskus on yksi näistä kolmesta palvellen Kymenlaakson ja Etelä-Karjalan maakuntia. Kaakkois-Suomen ELY-keskus lakkaa olemasta muiden ELY-keskusten tavoin maakuntavirastojen aloittaessa toimintansa. Lähes kaikki ELY-keskusten tehtävät siirtyvät maakuntiin. Joitakin yrityspuolen tehtäviä siirtyy muualle valtionhallintoon. Kaakkois-Suomen ELY-keskuksen alueella on suuri kysymys kuinka jakaa ELY-keskuksen ennestään niukat resurssit kahteen maakuntaan tai missä asioissa ja minkälaista yhteistyötä tullaan tekemään. Tätä kysymystä tarkastellaan myös tässä opinnäytetyössä ELY-keskuksen hoitamien viljelijätukien valvontojen osalta.

Lappeenrannan kaupungin hallinnoima Etelä-Karjalan maaseututoimi lakkaa olemasta ja tehtävät siirtyvät uuteen maakuntaan. Maaseututoimi on jo nyt koko maakunnan alueella toimiva yksikkö. Suurimpana kysymyksenä uuteen maakuntaorganisaatioon siirryttäessä on maksajavirastotoiminnan vaatimusten huomioiminen, ELY-keskuksesta siirtyvien tehtävien organisoiminen maaseututoimeen sekä mahdolliset yhteistyösopimukset joissakin yli maakunnallisissa palveluissa.

Maakuntauudistuksen valmistelun aloituskokouksessa (22.2.2016) maakuntajohtaja Matti Viialainen totesi edessä olevasta valmistelu-urakasta, että Etelä-Karjalassa ei ole suuria hiertäviä kysymyksiä, kun maakunnassa on jo paljon maakunnallista toimintaa mukaan lukien sosiaali- ja terveyspalvelut (Eksote). Viialainen totesi: *Tarastin raportin*



*pohjalta näyttää siltä, että suurimmat muutokset Etelä-Karjalassa koskevat maaseututointoja ja ELY-keskuksen tehtävien siirtoa. (Etelä-Karjalan Liitto 2016.)*

## 5 ORGANISAATIOMUUTOKSEN JOHTAMISEN TIETOPERUSTA

### 5.1 Tausta-aineisto

Sipilän hallituksen ohjelmaan on kirjattuna aluehallintouudistus. Ohjelmassa sanotaan, että Valtion aluehallinnon ja maakuntahallinnon yhteensovituksesta tehdään erillinen päätös, jolla yksinkertaistetaan julkisen aluehallinnonjärjestämistä (valtio, alueet, kunnat). Ensisijaisena ratkaisuna on toimintojen keskittäminen tehtäviltään ja toimivallaltaan selkeille itsehallintoalueille. (Sipilän hallitusohjelma 2015, 30–31.)

Hallitusohjelman tämän kohdan täytäntöönpano käynnistyi Hallituksen linjauksella 7.11.2015, jossa esitettiin aluejaon perusteet ja sote-uudistuksen askelmerkit. Tämän seurauksena edessä oli valtava määrä kysymyksiä, joita valmistelutyössä tulitaisiin ratkomaan uutta maakuntaa muotoiltaessa. Hyvin paljon asioita oli arvailujen varassa, kun lainsäädäntö puuttui mutta valmistelua tuli kuitenkin toimeenpanna. Perehtymisen aiemmin tehtyihin tutkimuksiin ja selontekoihin antaa pohjaa ja luotettavuutta tehtäessä kauaskantoisia tulevaisuuden ratkaisuja.

Tietoperustana on käytetty tunnettujen tutkijoiden ja asiantuntijoiden julkaisuja. Tietoperustassa esitetään muutoksien käsittelemistä yritysmaailman näkökulmasta ja siihen liittyvää muutosjohtamista. Yritysmaailman tavat toimia muutoksessa ovat osin sovellettavissa myös viranomaisorganisaation muutokseen, fuusioon sekä uuden organisaation luomiseen. Lisäksi tietoperustassa esitetään tulevaa maakuntaorganisaatiota lähinnä olevaa kunnallista toimintatapaa muutostilanteissa. Ajankohtaisimpana tietoa-aineistona on tunnettujen asiantuntijoiden ohjeistusta maakunta-uudistuksen valmisteluun ja valmistelun johtamiseen.

Nykyinen yritys-elämä sekä julkinen sektori ovat jatkuvassa muutoksessa. Tämän seurauksena on syntynyt runsaasti tutkimuksia ja asiantuntijajulkaisuja koskien työelämän toimintaympäristön muutoksien käsittelyä. Tässä esitetyn kirjallisuuskatsauksen tuloksena on pääteltävissä, että tulossa oleva maaseutuhallinnon organisoiminen maakuntaan pitää sisällään tulevaisuuden ennakkointia, strategista johtamista, muutos- ja henkilöstöjohtamista sekä osaamisen johtamista.

Etelä-Karjalan valmisteluvaiheen johtamismalliksi valikoitui valmistelun johdon taholta tavoitejohtaminen ja erityisesti sen Balanced Scorecard-malli (BSC-malli), jota tässä tietoperusta-osiossa myös käsitellään.

### 5.2 Tulevaisuuden ennakkointi

Maaseutuhallinnon uudelleen järjestelytarpeeseen vaikuttavana tekijänä on ollut nähtävissä megatrendimäistä maatalojen toiminnan lopettamista läpi valtakunnan. Tilojen väheneminen on luonut painetta miettiä uudelleen hallinnon hoitamista entistä isomilla alueilla hallintoyksikköä kohti. Myös viljelijätukien käsittely ja valvonta ovat olleet kahdessa täysin erillisessä organisaatiossa, joka ei ole toiminnan kannalta järkevin ja helpoin tapa toimia. EU-säädökset ovat omalta osaltaan vauhdittamassa uudenlaista

organisoitumistarvetta. Tulevaisuuden ennakointi, muutoksien havainnointi ja analysointi on tärkeällä sijalla maaseutuhallinnon uudelleen organisoimisen synteisiin. Tutkijat ja asiantuntijat korostavat havainnointia, pieniäkin muutoksen merkkien huomioimista ja sen jälkeen analyysiä ja synteisiä. Tätä voidaan tehdä monella menetelmällä, kuten asiantuntijat seuraavassa esittävät.

Valmisteilla oli Etelä-Karjalan maaseututoimen ja Kaakkois-Suomen ELY-keskuksen maatilavalvontojen organisoiminen uuteen maakuntahallintoon. Tutkimustieto ja asiantuntijat kehottavat tällaisessa uudistustilanteessa aloittamaan valmistelun nykytilan selvityksellä ja niiden analyysillä.

Sydänmaanlakan (2015) mukaan tulevaisuuden ennakointi perustuu yksilön, työtiimin ja koko organisaation kykyyn ja herkkyyteen lukea hienosiakin muutoksen merkkejä. Näitä merkkejä luetaan nykyisyydestä ja menneestä. Tulevaisuuden ennakointi on analyysiä megatrendeistä, skenaarioista ja heikoista signaaleista. Tulevaisuuden hallinta edellyttää kattavaa riskianalyysiä. Se vaatii myös rohkeutta tunnistaa ja tulkita tukevaisuudessa odottavia, joskus pelottaviakin riskejä. (Sydänmaanlakka 2015, 26.)

Menneen ja olemassa olevan nykytilan analysointi luo perustaa uudelle suunnalle, johon ollaan menossa. Kamensky korostaa analyysin ja synteisin tärkeyttä. Ennakoitaessa tulevaa analyysi ja synteesi ovat toisiaan täydentävä vastapari. Analyysi ilman synteesiä on useimmiten hyödytön. Synteesi ilman taustalla on olevaa analyysiä synnyttää harhaanjohtavan, jopa vaarallisen lopputuloksen. Analysointityö on vaativaa ja aikaa vievää mutta ahaa-elämyksien kautta palkitsevaa. Pelkkä nykytilan tuntemus ei riitä. On ymmärrettävä mistä on tultu, missä ollaan nyt ja mihin ollaan menossa. (Kamensky 2015, 50–51.)

Uusi maakunnan maaseutuhallinto tulee olemaan maksajavirastosopimuksen kautta Ruokaviraston ohjauksessa. Kaikkia 18 maakunnallista maaseutuhallintoa tulevat koskemaan samat toimintasäännöt ja – määräykset, joiden mukaan maataloustukiprosessia toimeenpannaan. Kyse on siis suuremmasta makrotaloudellisesta kokonaisuudesta kuin vain Etelä-Karjalan maakunnan maaseututoimesta.

Tulevaisuuden visiointiin Kamensky (2015) esittää kolmenlaisia analyysiryhmiä: Ympäristöanalyysit, sisäisen tehokkuuden analyysit ja synteesianalyysit. **Ympäristöanalyysissä** Kamensky (2015) korostaa, että on huomioitava miten yritys ja koko toimiala liittyvät suurempaan makrotaloudelliseen kokonaisuuteen. Avaintekijöitä ovat olennaisen tiedon kerääminen, kyky tehdä analyysijä ja johtaa niistä olennaisia synteesejä. Megatrendit ja esimerkiksi PESTE-analyysi ovat tähän sopivia työkaluja. **Sisäisen tilan analyysissä** suurimmat vaikeudet ovat objektiivisen tiedon saanti analyysia varten. Yrityksen talouden tulisi integroitua vahvasti ja analyttisesti yrityksen reaali prosesseihin. **Synteesianalyysit** laaditaan kahden edellä mainitun analyysiryhmän analyysitulosten perusteella. Työkaluiksi käyvät esimerkiksi SWOT-, Toimialan menestystekijät-, Portfolio- ja Yrityksen osaamispuuanalyysit. Kaikista kolmesta analyysiryhmästä on mahdollista laatia Analyysikartta tai laajemmissa tilanteissa useita karttoja. (Kamensky 2015, 51–56.)

Kuntien ja ELY-keskusten maaseutuhallinnot ovat kokeneet muutaman viime vuoden aikana muutoksia ja uudelleen organisointia. Tavoitteena on ollut ennen kaikkea löytää tehostettu toimintamalli, jolla kuitenkin maataloustukiasioita tiukasti säätelevät Euroopan Unionin normit tulevat noudatettua. Maataloustukiprosessia ei johdeta enää yksinomaan ylhäältä alas vaan asiantuntijahenkilöstö työskentelee melko omatoimisesti halliten prosessin eri vaiheita. Nyt esillä olevassa maakuntauudistuksessa on luettava erityisen tarkkaan kaikkia muutoksesta viestiviä signaaleja, joita voivat olla maatilojen määrän väheneminen, muuttuva peltovalvontajärjestelmä ja koko tukimaksuprosessin ihmistyön tarpeen vähentyminen. Keinoälyn hoitaessa isolta osin tukimaksuprosessin jää asiantuntijoille paremmin aikaa asiakkaiden opastamiseen ja neuvontaan.

Uuden maakuntahallinnon valmistelu on kokonaan uuden hallinnon tason luomista. Nopea muutostahti ja yhteiskunnan yllätyksellisyys luovat omia haasteitaan kehittämään sellaista hallintomallia ja toimintatapaa, joka kestää yllätyksiä ja on valmis myös muotoutumaan uusien vaatimusten mukaan. Ennustettavissa on, että nopealla tahdilla on tulossa käyttöön paljon sellaista jota ei ole vielä tänään keksittykään.

Sydänmaanlakka (2015) käsittelee strategisen johtamisen muutosta kirjassaan ”Älykäs julkinen johtaminen.” Hänen mukaansa toimintaympäristön muutoksen tahti on kiihtynyt myös julkisella sektorilla viime vuosikymmeninä. Muutostahti kiihtyi entisestään 1990-luvulla, jolloin alettiin puhua vaihtoehtoisista skenaarioista, tulevaisuuden tutkimuksesta ja strategisesta johtamisesta. Tämän vuosituhannen kehitys on muuttunut hyvin yllätykselliseksi, epäjatkuvaksi, jopa kaoottiseksi ja lähes hallitsemattomaksi. Tässä tilanteessa ylin johto ei enää yksin pysty hahmottamaan monia mahdollisia tulevaisuuksia. On siirrytty strategisesta johtamisesta strategiseen ajatteluun, joka on tärkeää osaamista organisaationa kaikilla tasoilla. Strateginen ajattelu on herkkyyttä havainnoida ja ennakoida heikkoja signaaleja, se on näkemistä kaikkiin suuntiin ja ennen kaikkea nopeaa reagoimista organisaation kaikilla tasoilla. (Sydänmaanlakka 2015, 26–27.)

Sydänmaanlakka (2015) ennustaa seuraavan yhteiskunnan olevan biotalousyhteiskunta, jonka tulevaisuutta on bioteknologia ja sen uudet sovellukset. Hänen mukaansa viidenkymmenen viimeisen vuoden aikajaksolla on siirrytty teollisuusyhteiskunnasta tietoyhteiskuntaan ja siitä edelleen verkostoyhteiskuntaan ja digitaalitalouteen. Globalisaatio ja digitalisaatio ovat monimutkaistaneet yhteiskuntaa, muutostahti on nopeutunut ja kaikenlainen yllätyksellisyys on vallalla. Tämän kehityksen myötä on noussut esiin emergenssi-käsite, joka viittaa uusiin, yhteiskunnallisen kehityksen mukana ilmaantuviin ominaisuuksiin. Termille on ehdotettu suomenkieliseksi ilmaisuksi pulpahdaminen. Tämä termi kuvaa hyvin nykyiselle ajalle tyypillistä epäjatkuvuutta ja yllätyksellisyyttä, joka voi synnyttää uusia emergenttisiä ominaisuuksia tai vanhat voivat vahvistua. Nyt on menossa murrosvaihe, jolla on monta mahdollista suuntaa. Suunta, jonka tulevaisuus valitsee, voi olla yllättävä. Monelta taholta arvioidaan verkostoyhteiskuntaa seuraavan bioyhteiskunta. Tällaiselle tulevaisuudelle on tyypillistä uusi bioteknologia ja sen sovellukset. (Sydänmaanlakka 2015, 29–31.)

Heti maakuntavalmistelun käynnistymisvaiheessa oli tiedossa, että uusiin maakuntahallintoihin tullaan valitsemaan demokraattisesti vaaleilla maakuntavaltuustot käyttämään ylintä poliittista päätösvaltaa. Ollaan mahdollisesti menossa valtuustokauden

mittaisiin toimintasykleihin, joiden aikana ulkoinen toimintaympäristö voi muuttua nopeasti ja paljon.

Tulevaa maakuntahallintomallia voisi verrata lähinnä nykyiseen kunnalliseen malliin, jonka ulkoiseen toimintaympäristöön vaikuttamista Pauni (2014) pohtii Tulevaisuuden ennakointi-julkaisussaan. Hänen mukaansa kunnan ulkoisessa toimintaympäristössä tapahtuu paljon muutoksia jo yhden valtuustokauden aikana. Merkittävää on, että ulkoisen toimintaympäristön muutoksiin ei voida juurikaan itse vaikuttaa. Muutokset voivat olla todella rajuja ja ulkoapäin tulevia suorastaan turbulenssimaisia ilmiöitä. Ulkoisiin muutoksiin sopeutumista ja ennakointia voi edesauttaa hyväksymällä turbulenttimaisen tilan. (Pauni 2014, 1.)

”Ei siis riitä, että pyrimme vain sopeutumaan muutoksiin passiivisesti. On seurattava aktiivisesti pelikenttää ja suhteutettava oma strategia siihen nähden” kuvaa Pauni (2014) Tulevaisuuden ennakointi-artikkelissaan kunnan strategian toimeenpanoa muutoksissa. Peruslähtökohtana tulevaisuuden tutkimuksessa on, että tulevaisuus ei ole ennalta määrätty. Julkisen sektorin on pyrittävä ennakoimaan muutoksia. Ennakointi edesauttaa varautumaan erilaisiin kehityskulkujen vaihtoehtoihin. Ennakointia tehdään käyttäen esimerkiksi erilaisilla aikaperspektiiveillä laadittuja vaihtoehtoisia skenaarioita ja heikkojen signaalien mahdollisimman varhaista tunnistamista. Ennakoivan strategiatyön perustana voidaan pitää ennakkoluulottomuutta ja herkkyyttä uusia sekä aivan outojakin asioita kohtaan. Ennakoivassa strategiatyössä on käytettävä hyväksi toimintaympäristöä muutoksineen. Niiden avulla tulee pyrkiä kunnan vahvuuksien korostamiseen. Liian myöhäinen reagointi julkisen sektorin muutoksiin ei tuo menestystä. (Pauni 2014, 1.)

### 5.3 Strateginen johtaminen

Suuri toimintaympäristön muutos maaseutuhallinnossa on tapahtumassa. Muutosta ohjaava lainsäädäntö on valmistumassa. Edessä on strategian luonti, jolla päästään halluttuun päämäärään ja toiminta saa pitkäjänteisyyttä. Kokeneet asiantuntijat kehottavat osallistamaan strategian valmisteluun muutoksessa mukana olevan koko henkilöstön ja sidosryhmät.

Yleensä strategia nähdään yrityksen johdon käyttämänä suunnittelun työvälineenä ja henkilöstö toteuttaa sitä. Ylhäältä alas toimintavan toteutumisen haasteena on kuinka saada henkilöstö sitoutumaan ja toteuttamaan johdon luomaa strategiaa. Asiantuntija-organisaatioissa motivaatiota ei luoda ylhäältä annetuilla ohjeilla, joiden merkitystä ei ole avattu henkilöstölle. (Mantere, Suominen, Vaara 2011, 30–31.)

Vaikka organisaation hallitus ja ylin johto ovat vastuussa strategian toteuttamisesta, niin kumpikaan niistä eivät pysty yksin suoriutumaan strategian toimeenpanosta. Myöskään asema organisaatiossa ei tarkoita että voi vain tuottaa parhaat strategiset oivallukset. Niinpä uusin strategiatyön suuntaus onkin Open Strategy-ajattelu. Strategien ajattelu, uudenlaisten liiketoimintamallien ideointi sekä suunnittelu avataan henkilöstölle. Erityisen tärkeää on saada toimintamallien suunnitteluun asiakaspinnassa työskentelevien näkemys asiakkaiden kokemuksista ja odotuksista. Strategian laatu pa-

ranee kun työssä on mukana useita osapuolia. Open Strategy-ajattelu auttaa henkilöstöä ymmärtämään organisaation haasteita ja mahdollisuuksia sekä paremmin hyväksymään sekä toteuttamaan strategiaa, kun on saanut siihen itse vaikuttaa. Näin toimien strategia saa laajempia ja erilaisempia näkökulmia. Hyötynä on yrityksen sisäisen ja ulkoisen maineen paraneminen. (Hämäläinen, Maula, Suominen 2016, 202–203.)

Kamenskyn (2015) mukaan strategian lähestymisnäkökulmat ovat seuraavat:

- ympäristölähtöisyys
- suunnittelulähtöisyys
- kilpailulähtöisyys
- osaamislähtöisyys
- päätöksenteko / toimintalähtöisyys
- hyperkilpailulähtöisyys
- vuorovaikutuslähtöisyys
- menestyslähtöisyys

Edellä esitetyt näkökulmat eivät ole toisensa poissulkevia. Muutamia näkökulmia on valittava strategian painopisteiksi ja yksi näkökulma erityiseksi strategian pääajuriksi. (Kamensky 2015, 15–16.)

Strategian tasot ovat yritysstrategia, liiketoimintastrategia ja operatiivisen tason strategiat. Yritysstrategia määrittää millaisessa liiketoiminnassa ollaan mukana. Liiketoimintastrategia määrittää miten varmistetaan menestyminen yrityksen valitsemilla markkinoilla. Operatiivisia strategioita laaditaan liiketoimintastrategian toteuttamiseksi. Operatiivisia strategioita on useita. Näitä ovat esimerkiksi henkilöstö-, markkinointi-, tutkimus-, kehitys- ja tuotantostrategiat. (Viitala 2013, 50.)

Sydänmaanlakan (2015) määritelmä kunnallisesta itsehallinnosta kuvaa ehkä kaikkein lähelle nyt valmistelussa olevien maakuntien tulevaa toimintatapaa. ”Kunnan johtaminen on kunnan asukkaiden itsehallintoa, jota toteuttavat valtuustoissa, hallituksissa ja lautakunnissa toimivat luottamushenkilöt sekä kunnanjohtajat ja johtavat viranhaltijat sekä lähiesimiehet.” (Sydänmaanlakka 2015, 127.)

Nykyisiä maaseutuhallinnon organisaatioita ohjaavat Euroopan Unionin (EU) ja kansalliset säädökset. Ohjaustoiminta tulee kunnille ja ELY-keskuksiin Ruokaviraston taholta. Paikallista ratkaisuvalltaa itse maataloustukiprosessiin ei ole. Tulevassa maakunnassa voidaan olettaa poliittisen päätösvalan ulottuvan lähinnä maaseutuhallinnon talouteen, resursointiin ja yhteistyösopimuksiin eri tahojen kanssa. Uuden maakunnan valmistelussa on tärkeää ymmärtää alusta asti tämä maaseutuhallintoon tuleva ulkopuolinen ohjaus, maksajavirastovaatimukset ja viranhaltijoiden päätösvalta.

Maakuntavalmistelussa on nähtävissä maakunnille siirtyvä valtava työmäärä ja samaan aikaan niukkeneva talous. Tämä tulee koskettamaan varmasti myös maakunnan maaseutuhallintoa. Tutkijat ja asiantuntijat esittävät tuloksellisen johtamistyön kehittämistä ja henkilöstön laajaa osallistamista avuksi hallita toimintaa niukkenevin resurssein.

Sydänmaanlakka (2015) kuvaa kunnan johtamista kaksitahoiseksi, jossa on toisaalta poliittista johtamista ja virkamiesjohtamista. Näiden molempien tahojen välinen hyvä yhteistyö on erityisen tärkeää. (Sydänmaanlakka 2015, 127.)

Sydänmaanlakka (2015) painottaa julkisyhteisöjen kuten kuntien ja valtion johtamisessa strategisen johtamisen tärkeyttä. Jatkuvasti ja nopeasti muuttuva toimintaympäristö pakottaa myös julkisyhteisöt kehittämään johtamisjärjestelmiään ja johtajien edellytyksiä tulokselliseen johtamistyöhön. (Sydänmaanlakka 2015, 127.)

Majava (2016) näkee, että julkisyhteisöjen johtamiseen ei yksin strategia riitä vaan tarvitaan myös laajempaa ohjauskokonaisuutta. Julkisyhteisön strategiaprosessissa vuorovaikutteisuus ja henkilöstön osallistaminen ovat tärkeällä sijalla. Tämä edesauttaa mahdollisesti eteen tulevien vaikeidenkin päätösten tekemistä ja sitouttaa henkilöstön asetettuihin tavoitteisiin. Jotta julkishallinnon strategialla olisi ohjausvoimaa, tulee siinä olla painotuksia ja selkeitä valintoja. Painotusten ja valintojen puuttuminen tekee strategiasta lähinnä toteutumattomien toiveiden tynnyrin. Julkisyhteisön johtamiseen ei yksistään strategia riitä. Lisäksi yleensä määritetään visio ja mitattavat strategiset päämäärät. Johtamisen avuksi voidaan määritellä myös toiminta-ajatus sekä arvot (Majava 2016, 1-2.)

Strateginen johtaminen on jatkuvaa toimintaa. Se pitää sisällään itse strategian laatimisen, strategisen suunnittelun, toteuttamisen, arvioinnin ja päivittämisen. Organisaatio pyrkii saavuttamaan päämääränsä strategian mukaisilla päätöksillä, valinnoilla ja toimenpiteillä. Koko henkilöstö osallistuu tähän työhön. (Sydänmaanlakka 2015, 200.)

Strategiat toimeenpannaan operaatioilla ts. tekemällä työtä. Tässä mielessä strateginen sekä operatiivinen johtaminen koskevat yrityksessä jokaista henkilöä. Strategian työprosessissa on nähtävissä neljänlaisia ihmisiä:

- ihmisiä, jotka osallistuvat strategiaprosessin kaikkiin vaiheisiin
- niitä, jotka osallistuvat vain joihinkin strategiaprosessin osiin ja eivät ole tietoisia kokonaisesta prosessista
- niitä, jotka tulevat strategiasta osallisiksi viestinnän tai koulutuksen kautta mutta eivät osallistu itse strategian laadintaan tai uudistamiseen
- niitä, jotka eivät lainkaan tiedä tai ymmärrä yrityksen strategiaa

Strategian integrointi operatiiviseen toimintaan on sitä vaikeampaa mitä vähemmän henkilö on tietoinen strategiaprosessista. Nykyään suuntaus on osallistaa organisaatio hyvin laajasti ja viedä strategia syvälle organisaatioon. Kamensky näkee henkilöstön osallistamisen strategiaprosessiin perustelluksi seuraavista syistä:

- 1) On tarpeen sitouttaa henkilöstö liiketoiminnan kehittämiseen ja johtamiseen.
- 2) Yrityksissä syvälle ja laajalle levinnyt erikoisosaaminen on hyvää potentiaalia strategiatyöhön.
- 3) On yleistä painetta demokraattisempaan ja osallistavampaan johtamiseen. (Kamensky 2015, 94.)

Myös Majava (2016) esittää julkiselle sektorille osallistavaa ja vuorovaikutteista työkentelytapaa strategiatyöhön. Julkisen sektorin strategiatyö kulkee yleensä valtuusto-

tai vaalikauden mittaisina jaksoina. Valtuustokauden vaihtuessa tarkastellaan menneen kauden strategiaa ja prosessoidaan tarvittavia muutoksia uutta valtuustokautta varten. Strategian määrittely, toteuttaminen, seuranta ja toteuman arviointi on nähtävä jatkuvana prosessina. Esimerkiksi kuntastrategian pääasioiden omaksuminen ja tulkinta mahdollisimman laajasti kunnan poliittisessa- ja virkamiesjohdossa, toimialoilla, henkilöstössä ja aina kuntalaisiin asti ensiarvoisen tärkeää. (Majava 2016, 1.)

”Strateginen johtaminen on menestykseen tähtäävää, tietoista ja tavoitteellista, ympäristönsä huomioivaa, pitkän tähtäimen toimintaa.” (Ramste 2017.)

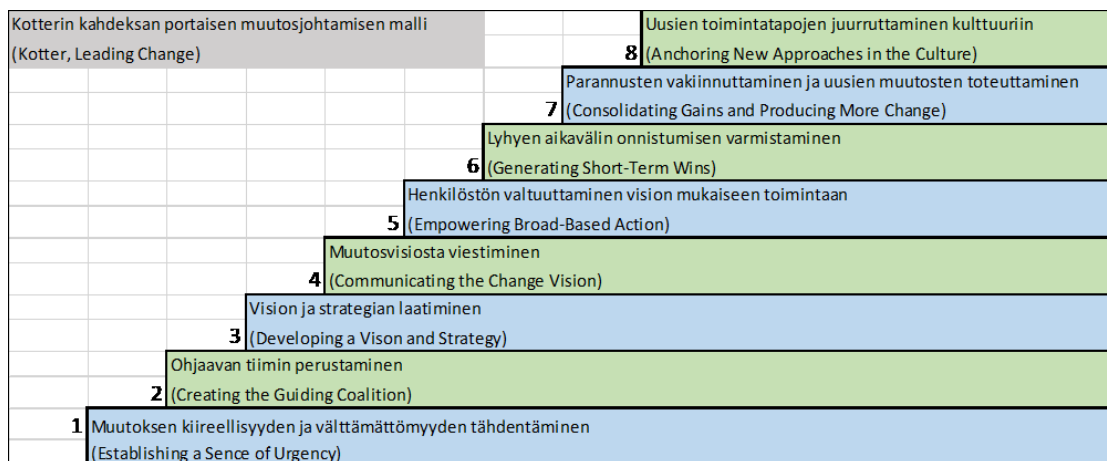
#### 5.4 Muutosjohtaminen

Strategiset tavoitteet johtavat yleensä muutoksiin. Maakuntien valmistelu käynnistyi pääosin sote-uudistuksen tarpeista Sipilän hallituksen ohjelman mukaisesti. Tässä opinnäytetyössä käsitellään kahden organisaation lakkauttamista ja yhden uuden organisaation muodostamista näistä lakkautetuista organisaatioista. Odotettavissa on siirtymisen kokonaan uuteen toimintaympäristöön. Edellä mainittu fuusion kaltainen muutosvaatimus tulee suurelta osin lainsäädännön kautta ja on siten ulkoapäin tuleva pakottava muutospaine. Kunnallisen ja ELY-keskuksien maaseutuhallinnon taholta sisäistä painetta näin suurelle muutokselle ei ole ollut havaittavissa. Olihan vasta molemmissa organisaatioissa läpikäyty suuret organisatoriset uudistukset. Pienet jokapäiväiset muutokset lukeutuivat normaaliin arkipäiväiseen johtamiseen. Nyt edessä oli merkittävä suuri muutos, jossa muutosta valmistellaan monelta taholta ja myös organisaatioiden ulkopuolelta.

Kamensky jakaa muutokset karkeasti kolmeen ryhmään:

- 1) Jatkuvasti tarvittaviin pieniin muutoksiin, jokapäiväiseen muutosten hallintaan
- 2) Merkittäviin suuriin muutoksiin normaalitilanteessa, joihin merkittävä toimintaympäristön muutoskin lukeutuu
- 3) Kriisitilanteessa tarvittaviin muutoksiin (Kamensky 2015, 128.)

Yksi maailmanlaajuisesti tunnetuimmista muutosjohtamisen malleista on John P. Kotterin kahdeksan askeleen malli. (Ramste 2017.)



Kuva 9. Kotterin kahdeksan askeleen muutosmalli. (Kotter 2007, 99.)



Kotter (2007) korostaa muutostilanteessa oikean ilmapiirin luomisen tärkeyttä, kaikkia osallistavaa toimintatapaa ja lopuksi toteutusta ja muutoksen ylläpitoa. Muutosprosessi lähtee kunnolla liikkeelle vasta, kun henkilöstö ymmärtää muutoksen välttämättömyyden. On tärkeää oivaltaa, ettei toimintaa voida jatkaa nykytilan mukaisesti ja muutoksia on pakko tehdä. (Kotter 2007, 97.) Tässä opinnäytetyössä käsiteltävä muutos on toki jo väistämätön tosiasia, mutta henkilöstön tulee silti ymmärtää, miksi muutos tulee tapahtumaan.

Muutosta ohjaavan ryhmän on oltava täysin sitoutunut tarvittavaan muutokseen. Ryhmän on myös oltava riittävän korkea-arvoinen saadakseen muutoksen aikaan. Heidän pitää esimerkillään osoittaa muutoksen välttämättömyyttä. Pienessä organisaatiossa riittävä ryhmäkoko voi olla kolmesta viiteen henkilöä. Suuremmassa organisaatiossa tarvittava ryhmäkoko on jo 20–50 henkilöä. (Kotter 2007, 98.)

Vision pitää olla täsmällinen ja helposti ymmärrettävissä. Hyvä visio ohjaa organisaatiota muutoksen suuntaan. Hyvä visio ei yleensä kehity yhden henkilön toimesta eikä myöskään yhdellä kerralla. Hyvän vision tunnusmerkkejä ovat mahdollisuus selittää se alle viidessä minuutissa siten, että kuuliija sekä ymmärtää sen, että on kuulemansa jälkeen kiinnostunut siitä. Hyvän vision luomisen jälkeen luodaan myös strategia vision saavuttamiseksi. (Kotter 2007, 99.)

Muutosviestintä on yksi tärkeimmistä vaiheista. Hyvälläkin visiolla ja sitä toteuttavalla strategialla ei ole merkitystä, jos muutosta ei viestitä henkilöstölle. Pelkästään muutosta ohjaavan ryhmän sitoutuminenkaan ei auta, vaan mukaan pitää saada lähes koko henkilöstö. Henkilökohtainen viestintä on tehokkaampaa kuin uutiskirjeillä tai sähköpostitse tiedottaminen. (Kotter 2007, 100.)

Selkeän muutosviestinnän lisäksi henkilöstö tulee valtuuttaa toteuttamaan muutosta. Valtuuttaminen voi ulottua myös yli organisaatorajojen. Muutosta ohjaavalla ryhmällä on tärkeä rooli poistaessaan esteitä muutosta toteuttavan henkilöstön tieltä. Henkilöstö voi olla motivoitunutta ja ymmärtää muutoksen tarkoituksen, mutta esimerkiksi organisaatorakenteet tai henkilöiden tehtäväkuvat voivat estää muutoksen toteutumisen. (Kotter 2007, 101.)

Iso muutos ottaa aikaa. Henkilöstön motivaation säilyttämiseksi on tärkeää asettaa lyhyen aikavälin tavoitteita ja myös juhlistaa näiden saavuttamista. Tavoitteiden saavuttamisesta olisi hyvä myös palkita henkilöstöä. Palkitseminen voisi olla tunnustuksen antamista, ylennys tai rahallinen palkkio. Parhaimmillaan tavoitteiden saavuttaminen ja niistä palkitseminen ylläpitää muutosprosessin välttämättömyyden ymmärtämistä ja motivoi henkilöstöä entisestään tavoitteiden saavuttamiseksi. (Kotter 2007, 102.)

Muutosten vakiinnuttaminen on määrätietoista toimintaa. Organisaation ylin johto ei voi luottaa, että kertaalleen läpiviety muutos on pysyvää. Uusia toimintatapoja pitää noudattaa täsmällisesti. Muutoksen välttämättömyydestä pitää muistuttaa säännöllisesti ja tarvittaessa ohjata henkilöstöä uusien toimintatapojen noudattamiseen. (Kotter 2007, 102.)

Uusien toimintatapojen juurruttaminen yrityskulttuuriin voi kestää viidestä kymmeneen vuotta. Pysyvän yrityskulttuurin muuttamiseksi on havaittu kaksi erityisen tärkeää asiaa. Ensimmäinen asia on todistaa muutoksen tuomat hyödyt. Henkilöstön ei tule antaa pelkästään itse muodostaa johtopäätöksiä hyödyistä, vaan heille pitää kertoa faktat. Toinen asia on varmistaa pitkällä aikavälillä, että organisaation johto todellakin on omaksunut uudet toimintatavat. Yrityksissä hallituksen jäsenet ovat tärkeässä roolissa seuraamaan yrityksen ylimmän johdon toimia ja varmistamaan uusien toimintatapojen noudattamisen. (Kotter 2007, 102–103.)

Henkilöstön taholta kysytään usein, että miksi pitää koko ajan olla muutosta johonkin päin. Toimintaympäristön nopeat muutokset luovat yrityksille paineen muuttua ja uudistua. Yksityisellä sektorilla on markkinoiden menettämisen pelko, jollei muututa tarpeeksi usein ja nopeasti. Muutostarpeen ilmettyä tulee yrityksessä olla rohkeutta muuttaa olennaisesti yrityksen rakenteita ja toimintatapaa. Näin yrityksen toimintatapa on kestävämmällä pohjalla myös pitkällä aikavälillä. Organisaatiomuutoksissa pyrkimyksenä on henkilöstön käyttäytymisen, toimintatapojen ja asenteiden muuttaminen. Näin merkittävä muutos vaatii aikaa ja johdonmukaisuutta johtamisessa. Sanoetaan, että muutos vie aikaa tuhat päivää onnistuakseen. Onnistuminen edellyttää henkilöstön motivoitunutta ja sitoutunutta mukanaoloa. Liian pienillä pinnallisilla korjausliikkeillä muutoksen hyödyt jäävät pieniksi. (Pirinen 2014, 14.)

Maakunnallisen Maaseutuhallinnon valmistelussa oli odotettavissa molempien lakautettavien organisaatioiden perustehtävien tarkastelu, perustehtäviin odotettavissa olevien muutosten havaitseminen ja niiden perusteella uudistuksen tavoitteiden määrittely uuden toimintamallin aikaansaamiseksi. Maakuntavalmistelun alusta asti oli käynyt selväksi, että kyseessä ei ollut pienien parantamisien uudistus vaan todella lähes kaiken vanhan uudistava toimenpide.

Kuntaliiton julkaisussa Opastusta sote- ja maakuntauudistuksen toteuttamiseen Majonen & Seppälä (2016) toteavat myös uuden maakuntaorganisaation perustehtävän ja tavoitteiden määrittelyn sekä tavoitteiden saattamisen käytäntöön olevan muutosjohtamisen kovaa ydintä. Johtamistyö muutosprosessissa näyttäytyy hyvin monikerroksisena tehtävänä. Siinä vaaditaan tavoitetietoista johtamista sekä luodaan toisaalta tilaa muutoksen aiheuttamien erilaisten tunteiden työstämiselle ja muutokseen sitoutumiselle. (Majonen & Seppälä 2016, 3.)

Kamensky (2015) esittää varoittavan esimerkin japanilaisen autoteollisuuden muutoskokemuksista. Suurien muutosten sijaan käytetty jatkuvien pienien parantamisien periaate johti japanilaiset yritykset vaikeuksiin 1980-luvulla. Kansainvälisesti tunnetuksi tullut japanilainen jatkuvan parantamisen tekniikka ei toiminutkaan, kun maailman muutokset osoittautuivat odotettua paljon yllättävämmiksi, isommiksi ja epäjatkuviksi. Kaikki kehittäminen on muutosta mutta muutos ei ole aina kehittämistä. (Kamensky 2015, 128.)

Muutoksen johtamiseen on monia eri tyylejä. Johdon tapa ja tyyli johtaa muutosta vaikuttaa suoraan työntekijöiden suoriutumiseen muutoksesta ja suoriutumiseen työteh-

tävistään. Tämän takia esimiehen tulisi tiedostaa, mitä hänen käyttäytymisensä vaikuttaa henkilöstöön. Johtajan tietoisuus johtamistavastaan edesauttaa häntä kehittämään johtamistyylejään ja johtamistaitojaan uudelle tasolle. (Pirinen 2014, 81.)

Etelä-Karjalan valmisteluvaiheen muutosjohtamisen työvälineeksi valikoitui valmistelun johdon taholta tavoitejohtaminen ja erityisesti sen The Balanced Scorecard-malli (BSC-malli).

The Balanced Scorecard – Tasapainotetun mittariston käsite esiteltiin ensi kertaa professorien Kaplanin ja Nortonin toimesta Harvard Business Review-lehdessä vuonna 1992. Tästä mallista on yleisesti käytössä lyhenne BSC-malli. Suomennoksena BSC-mallista käytetään myös muun muassa nimityksiä Tasapainoettu mittaristo tai Tulokortti.

Kaplanin ja Nortonin BSC-mallissa organisaatiota tarkastellaan pääosin neljästä eri näkökulmasta:

- 1) asiakasnäkökulma
- 2) oppimisen ja kasvun näkökulma
- 3) prosessinäkökulma
- 4) taloudellinen näkökulma

**Asiakasnäkökulmasta** katsottuna on pohdittava miltä meidän tulee näyttää asiakkaiden silmissä, jotta saavutamme visiomme? Miksi asiakkaat ovat valmiita maksamaan yrityksen tarjonnasta? Asiakasnäkökulmaa pidetään koko mittariston ytimenä, johon prosessit ja koko kehitystyö tulisi kohdistaa.

**Oppimisen ja kasvun näkökulmasta** nousee ydinkysymykseksi, että miten säilytämme kykymme muuttua ja kehittyä sekä samalla saavutamme visiomme? Mitä organisaatiolta edellytetään osaamisen säilyttämiseksi ja edelleen kehittämiseksi? Organisaation prosessien tehokkuus ja tuottavuus on turvattava joten mitä ydinosaa aiotaan ottaa kehittämiskohteiksi ja toiminnan kriittisimmiksi kysymyksiksi?

**Prosessinäkökulmaan** liittyy oleellisesti myös omistajien odotusten täyttyminen. On pohdittava, että millä prosesseilla tuotetaan parhaiten asiakkaiden tarpeiden mukaista arvoa ja samalla omistajien odotukset saadaan täyttymään. Mitkä ovat ne erityisen onnistuneet sisäiset prosessit, joilla sekä omistajat että asiakkaat olisivat tyytyväisiä.

**Taloudellisesta näkökulmasta** on tärkeää tarkastella, että miten taloudellisesti resursseja käytetään. Minkälaisia odotuksia omistajilla on organisaation kasvu- ja kannattavuusvaatimuksissa? Miltä me näytämme omistajiemme silmissä taloudellisessa mielessä? (Kaplan ja Norton 1992, 72–79.)

BSC-mallissa Kaplanin ja Nortonin (1992, 72) mukaan johtoa kehoitetaan tarkastelemaan organisaatiota vain näistä muutamasta edellä mainitusta kriittisimmästä näkökulmasta ja toiminnan lyhytaikainen ohjaus pyritään yhdistämään pitkäaikaiseen visioon sekä strategiaan.

Kaplanin ja Nortonin (1992, 72) BSC-mallissa laaditaan jokaiselle neljälle näkökulmalle tavoitteet, toteutuskeinot, tasapainotetut mittarit ja indikaattorit. Näkökulmien keskiössä ovat organisaation visio ja strategia. Tuloksia seurataan ja niihin reagoidaan.

## 5.5 Henkilöstöjohtaminen muutoksessa

Edellä olevissa referoinneissa muun muassa Kotter (2007), Kamensky (2015), Majava (2016) ja Sydänmaanlakka (2015) tuovat esille henkilöstön osallistamisen tärkeyden muutoksessa. Avoin tiedottaminen ja viestintä ovat muutostilanteissa henkilöstöjohtamisen keskiössä. Henkilöstö kokemuksineen on maaseutuhallinnon tärkein ja arvokain voimavara. Maaseutuhallinnon uudelleen organisoinnissa on odotettavissa muutoksia tehtäväkuviin ja kouluttautumista uusiin tehtäviin sekä vanhasta poisoppimista. Nämä johtuvat odotettavissa olevista perustehtävien määrän vähenemisestä, toimintaprosessin tehostumisesta ja koko maataloustukijärjestelmän muutoksesta EU-tasolla. Avainasemassa on henkilöstön kannalta mahdollisimman avoin tiedonsaanti koko muutosprosessin alusta lähtien. Tätä pyrkimystä toteuttamaan perustettiin maakuntavalmistelun alussa oma tiedotustyöryhmä toteuttamaan vahvistettua muutosviestintää kaikille tasoille ja myös julkisuuteen. Maakuntavalmistelun työnjaossa kävi selväksi alusta asti, että kukin maakuntaan siirtyvä organisaatio huolehtii itse henkilöstönsä osallistamisesta valmisteluun. Maaseututoimen osalta henkilöstön osallistamista valmisteluun toteutettiin säännöllisesti kehityskeskusteluissa, työpajatyöskentelyllä ja esimies-henkilöstötapaamisilla. Näillä toimilla viestintään saatiin kaksisuuntaisuutta.

Pirinen (2014) kehottaa varaamaan aikaa ja osallistamaan henkilöstöä odotettavissa oleviin osaamis- ja tehtäväkuvienmuutoksiin. Tämä auttaa henkilöstöä motivoitumaan ja innostumaan muutoksesta.

Nykyajan yritysten henkilöstöllä voi olla hyvin kapea ammatillinen tai erikoisosaaminen. Muutoksessa saatetaan odottaa henkilöstön muuttuvan nopeasti moniosaajiksi. Tämä voi tuntua henkilöstöstä kohtuuttomalta vaatimukselta sekä aiheuttaa riittämättömyyden tunnetta. (Pirinen 2014, 18–19.)

Pirinen (2014) suosittelee muutokseen osallistavaa johtamistyyliä, jolloin esimies on paremmin läsnä henkilöstön arjessa. Osallistava esimies kuuntelee ja keskustelee paljon. Hän osaa kyseenalaistaa ja selventää asioita. Henkilöstölle annetaan vastuuta ja myös aikaa sitoutua muutokseen. Esimies osaa yksinkertaistaa muutoksen perussanoman ja kannustaa sen saavuttamiseen. Hän käyttää aikaa muutoksen kertaamiseen ja vahvistaa henkilöstön tekemän oikeita asioita. Esimiehen tulee tehdä osallistamisesta ja keskusteluista yhteenvetoja ja synteesiä, joka selkiyttää kuvaa yhteisestä päämäärästä. Osallistava johtaminen on aikaa vievää mutta lopputuloksena on usein muutokseen sitoutunut, motivoitunut ja innostunut henkilöstö. (Pirinen 2014, 90–91.)

Esimies ja johto ovat muutoksen esikuvia henkilöstölle. Heidän käytöksensä muutoksessa vaikuttavat vahvasti henkilöstön käytökseen, suhtautumiseen ja muutoksen lopputulokseen. Muutostilanteiden henkilöstöjohtamisen taso heikentyy, jos esimies samaistuu henkilöstöön, koska esimies ei hyväksy itseään muutosta. Kaverijohtamistyyli nousee esiin myös silloin, kun esimies ei pääse vaikuttamaan muutosta koskeviin asioihin koska määräykset tulevat ylemmältä johdolta. Sitoutumaton esimies pakenee

vastuuta, koska ei ole kiinnostunut muutoksesta. Tällöin henkilöstöstä voi nousta varjoesimiehiä ja syntyy klikkejä. Kaiken kaikkiaan huonolla johtamisella työilmapiiri heikenee ja voidaan menettää osaavaa henkilöstöä muualle. Ilman toimivaa johtamista henkilöstö ei tee muutoksen kannalta oikeita asioita (Pirinen 2014, 92–93.)

”Hyvä ihmisten johtaja on henkilö, joka saa muut seuraamaan itseään ja julki tuomaansa tahtoa.” (Kamensky 2015, 118.)

Kamenskyn ihmisen johtamisen hierarkiassa on kymmenen eri tasoa, jotka muodostavat halun seurata johtajaa. Tämän hierarkian perusteella yrityksen johtajan on oltava moniosaaja, jossa ihmisten johtamisen lisäksi on ymmärrettävä muu yrityksen luonne, logiikka, talous ja teknologia. (Kamensky 2015, 119.)

Kamenskyn hyvän ihmisten johtamisen hierarkiassa ylimpänä ovat liiketoiminnan kokonaisnäkemys, johtamistasojen hallinta, tunneäly ja kyky henkisen kapasiteetin moninkertaistamiseen. Näitä tasoja seuraavat ymmärrys ihmisen tarpeista, kontekstin ymmärtäminen ja päätöksentekoprosessin hallinta. Hierarkiassa kolme viimeisintä tasoa ovat vuorovaikutustaito, itsensä johtamisen taito sekä yksinkertaistamisen ja pelkistämisen taito. (Kamensky 2015, 119.)

Tehokas strategisen muutoksenjohtaminen edellyttää vahvistettua tiedotusta ja viestintää läpi koko organisaation. On oltava kattava suunnitelma muutosviestinnästä. Suunnitelman osa-alueet ovat viestinnän tavoitteet, kohderyhmät, pääviestit, kanavat sekä mittaaminen ja arviointi. Kriittisintä on varmistaa viestien perillemeno ja ymmärtäminen. On huolehdittava, että viestintä on organisaatiossa kaksisuuntaista. Viestinnässä on vältettävä ad hoc-toimintaa. Suunnittelematon viestintä on hätiköityä, syntyy epätarkkoja lausuntoja ja viestintä on kohdentamatonta. (Pirinen 2014, 133–134.)

Tiedottaminen ja viestintä alkavat heti muutosprosessin alkuvaiheessa. Muutokseen ei sitouduta, jos muutoksen syitä ei ymmärretä. Muutosviestinnän tulee olla jatkuvaa ja säännöllistä. Muutoksen viestintä vaatii vahvaa otetta muutoksesta vastuussa olevilta tahoilta. On tärkeää, että henkilöstö ja luottamushenkilöt ovat ajan tasalla uusista suunnitelmista ja päätöksistä. Julkisyhteisön tiedottamisessa myös kuntalaiset, sidosryhmät ja media tarvitsevat jatkuvasti ajantasaista tietoa ja muutoksen vaikutusta toimintaan sekä palveluihin. (Majonen & Seppälä 2016, 2.)

Majonen ja Seppälä (2016) määrittelevät muutosjohtamisen elementeiksi yhteistyö- ja vuorovaikutuskyvyt, valmiudet kohdata nopeitakin käänteitä sekä taidon toimia epävarmoissakin tilanteissa. Monikanavainen viestintä ja osallistava johtaminen ovat muutosjohtamisen ytimessä. Viestintä vähentää merkittävästi epävarmuutta ja kääntää muutosvastarintaa muutosvoimaksi. Muutosviestintä voi auttaa henkilöstöä ja sidosryhmiä näkemään muutoksen uutena mahdollisuutena. (Majonen & Seppälä 2016, 2.)

## 5.6 Osaamisen johtaminen

Tutkimuksissa ja asiantuntijajulkaisuissa käy selvästi ilmi, että osaamisen johtamisen lähtökohtana on organisaation perustehtävän tiedostaminen. Jotta organisaatio suo-

riutuisi onnistuneesti tehtävistään, sen on kehitettävä jatkuvasti osaamistaan. Maakuntien perustamisessa fuusioidaan eri organisaatioista tulevia toimintoja, joita pyritään järjeistämään tehokkaampiin ja asiakaspalvelukeskeisiin yksiköihin. Maaseutuhallinnon maakuntaan organisoinnissa on odotettavissa myös uudenlaisen osaamisen tarvetta ja henkilöstön kouluttamista tuleviin tehtäviin. Tarvittaessa myös olemassa olevan osaamisen säilyttäminen ja siirtäminen uuteen organisaation on tutkimuksissa havaittu hyvin tärkeäksi. Henkilöstön osaaminen on maaseutuhallinnon suurin pääoma.

Pakarinen ja Mäki (2014) nostavat osaamisen merkityksen kuntapalveluissa korkealle. Kuntapalveluissa osaamisen merkitys on aina ollut huomattavaa johtuen palveluiden monipuolisuudesta ja laaja-alaisesta vaikutuksesta kuntalaisten elämään ja hyvinvointiin. Kunnissa on ollut viime vuosina erilaisia hankkeita, joiden tarkoitus on ollut muun muassa edistää ja kehittää malleja osaamisen ennakointia varten kuntien organisaatioissa. Näillä toimilla on tuotettu tietoa tulevaisuuden koulutus- ja osaamistarpeista alueiden paikallisiin tarpeisiin sopivaksi. (Pakarinen ja Mäki 2014, 244.)

Kunta-alalla toteutettiin kunta- ja palvelurakennemuutos, jonka vuoksi uudenlaisen osaamisen määrää ja laatua lisättiin. Uusia palveluita ja toimintoja suunniteltaessa ei aina mietitä toimintamallien vaatimia henkilöstön osaamistarpeita. Tämän vuoksi henkilöstö joutuu selviytymään usein uusista haasteista yrityksen ja erehdyksen kautta. Uutta toimintaa suunniteltaessa on tärkeää, että siihen sisältyy osaamistarpeiden selvitysvaihe. (Pakarinen & Mäki 2014, 247.)

Osaamisen johtamisen prosessi alkaa nykyjohtamisen oppien mukaan jo, kun organisaation visio, strategia ja tavoitteet ovat selvillä. Aivan aluksi on oltava selkeästi mielessä mikä on organisaation tarkoitus ja minkälaista osaamista tämän tarkoituksen toteuttamiseksi tarvitaan. On määriteltävä mikä on organisaation ydinosaamista ja sen avulla selvittää eri osaamisalueet sekä henkilöstön osaamistarpeet. (Sydänmaanlakka 2012, 131.)

Keskeisintä on tiedostaa organisaation kriittinen osaamistarve. On selvitettävä mitä osaamista on jo olemassa ja mitä osaamista tarvitaan lisää sekä mistä osaamisesta voidaan luopua. Ensiksi on laadittava osaamisen kehityssuunnitelmat, joiden avulla peilataan 0 – 3 vuoden aikavälin osaamistarve. Toiseksi kehityssuunnitelmat viedään yksilötasolle, jolloin selviävät yksilön tavoitteet ja avaintehtäväalueet. Nämä yksilön tavoitteet käydään läpi esimiehen ja alaisen välisessä kehityskeskustelussa. (Sydänmaanlakka 2012, 133.)

Uutta organisaatiota perustettaessa on huomioitava eri osaamisen tasot. Ylimmällä tasolla voidaan katsoa olevan koko organisaation osaaminen. Seuraavilla tasoilla ovat osaston osaaminen, tiimiosaaminen, tehtävän vaatima osaaminen ja yksilön osaaminen. Osaamisen johtamisen kannalta on tärkeää erottaa mistä tasoista on milloinkin kyse. Nykyosaamisen arvioinnin lisäksi on arvioitava tulevaisuuden osaamistarpeita. (Sydänmaanlakka 2012, 136.)

On myös huomioitava, että organisaation kärkeosaamiseen kuluu asiakaslähtöisyys mukaan lukien asiakkaiden tarpeiden huomioiminen. Asiakkaiden tarpeiden tunnistami-

nen on merkittävässä roolissa palvelutoimintaa vaikka toimintaa ohjaisivat lait, säädökset ja määräykset. Tarkoituksenmukaisinta on järjestää joustavat ja helposti saatavilla olevat palvelut. Tiivis vuorovaikutus asiakkaiden kanssa edistää palvelun joustavuutta ja sekä kehittää innovatiivisuutta. (Juuti 2015, 88.)

Nykyaikainen vuorovaikutus tapahtuu asiakkaan kanssa kasvotusten, puhelimessa, internetissä, sähköpostilla sekä sosiaalisen median kautta. Tämä edellyttää organisaatiolta uudenlaista monikanavaista osaamista ja uudenlaisen tekniikan hallintaa. (Juuti 2015, 92.)

Juutin (2015,101.) mukaan oppiva organisaatio rakentuu oppimista tukevasta ympäristöstä, mahdollisuudesta oppia työssä sekä oppimiseen kannustavasta johtamisesta.

Tulevaisuudessa osaamisen voimavarat ja resurssit eivät riitä kaikkeen, jonka vuoksi on tärkeää priorisoida kehitettäviä asioita. Priorisointi tulisi tapahtua yhdessä työnantajan ja henkilöstön kanssa. Tulevaisuuden työntekijät toivovatkin oman osaamisensa kehittämistä ja osaamisen monipuolista hyödyntämistä organisaatiossa. (Pakarinen ja Mäki 2014, 250.)

## 5.7 Maakuntakonserninjohtaminen – kehittämishanke

Kuntaliitto (toim. Majava ja Sorjonen 2017) on julkaissut ohjeistuksen, Maakuntakonsernin johtaminen – kehittämisaloe, tulevien maakuntien johtamisesta. Tässä käsitellään mainitun ohjeistuksen henkilöstöjohtamisen osa-aluetta osana opinnäytetyön tietoperustaa. Maakuntakonsernin johtamisen ohjeistuksessa on selvästi havaittavissa, että maakuntauudistuksella pyritään muuttamaan viranomaistoimintaa pois entisenlaisesta jäykästä ja hierarkkisesta toimintatavasta asiakaslähtöiseen ja joustavaan toimintatapaan ja samalla huomioida kasvavat osaamisen vaatimukset.

Etelä-Karjalassa valmistelun tavoitteena on ollut alusta lähtien synnyttää maakunta, jossa palvelut ovat asukkaiden saatavilla ja vaikuttavia sekä hallinto on tehokkaasti järjestetty.

Kirjoittajat Pakarinen ja Forma (2017, 42.) painottavat Maakuntakonsernin johtamisen-ohjeistuksessa uudenlaisen johtamisen merkitystä ja henkilöstön arvoa koko maakuntauudistuksen merkittävimpana voimavarana. Maakuntauudistuksessa henkilöstöjohtamisen tulee olla strategista ja henkilöstökäytäntöjen ketteriä. Henkilöstön siirtäminen monesta eri organisaatiosta uuteen maakuntaorganisaation vaatii kovaa lakeihin ja sopimuksiin perustuvaa sekä pehmeää ihmisiin ja organisaatiokulttuuriin perustuvaa henkilöstöjohtamista. Näin kustannusten hillintä, organisaatioiden toimintakulttuurin muutos ja palvelun laatu on mahdollista saavuttaa.

Useiden eri työnantajien palveluksesta tulee paljon henkilöstöä aivan uuteen palveluprosessiin maakuntaan. Tämä muuttaa merkittävästi henkilöstövoimavarojen johtamista. Tullaan tilanteeseen, jossa henkilöstöverkosto ulottuu yli organisaatorajojen ja siellä hoidetaan osaamisen kehittämistä, työhyvinvointia ja viestintää koskevia asioita. Tämä organisaatorajat ylittävä toimintatapa tulee olemaan vallitseva. (Pakarinen ja Forma 2017, 42–43.)



Hyvä henkilöstövoimavarojen johtaminen palvelee kaikkia osapuolia. Siitä hyöttyy työnantaja, työntekijät ja ennen kaikkea asiakkaat. Henkilöstön siirtyminen eri organisaatioista maakuntaan tapahtuu liikkeenluovutusperiaatteella, joka tarkoittaa henkilöstön siirtymistä vanhoina työntekijöinä. Tässä siirtymävaiheessa on huomattava, että henkilöstörakenne ja uuden maakunnan osaamistarve eivät välttämättä kaikilta osin kohtaa. Siirtyvän henkilöstön tietojen siirto uuteen maakuntaan tulisi hoitaa mahdollisimman kattavasti vaikka se aikaa viekin. (Pakarinen ja Forma 2017, 43.)

Pakarinen ja Forma (2017, 43.) kiteyttävät henkilöstövoimavarojen johtamisen kolmeen osa-alueeseen: Varmistetaan riittävä henkilöstöresurssi ja sen oikea kohdentaminen, henkilöstön osaaminen työsuorituksissa, henkilöstön työhyvinvointi ja sitoutuminen. He painottavat myös esimiesosaamisen ja valmennuksen tärkeyttä, jotta esimiehet pystyvät viemään muutosta läpi samalla säilyttäen palvelujen hyvän laadun. Asiakkaiden ja henkilöstön ideoinnilla voidaan saavuttaa tuottavuushyötyjä. (Pakarinen ja Forma 2017, 43.)

Henkilöstövahvuuksiin voi tulla muutoksia ja henkilöstömäärän tarve elää tarpeiden mukaan. Moniosaamisen kehittäminen, uratoiveiden kartoitus ja koulutuksen tuki sekä uudelleen sijoittumisen ohjaus ovat käytettävissä olevia keinoja, joilla voidaan varautua mahdollisiin henkilöstösiirtoihin ja – vähennyksiin. Maakuntakonsernissa on myös merkittävät sisäiset työmarkkinat ajatellen uudelleen sijoittumista. Tämän prosessin hyvä läpivienti edellyttää myös koulutusta esimiehille ja heille tueksi henkilöstöammatilaisia. (Pakarinen ja Forma 2017, 43.)

Ensinnäkin henkilöstövoimavarojen johtamisen perustana on organisaation perustetävän ja toiminnan tavoitteiden tarkastelu uuden henkilöstöjohtamisjärjestelmän avulla. Toiseksi tulevaa maakuntaa ja sitä valmistelevaa väliaikaishallintoa sitovat yhteistoimintalain mukaiset velvoitteet. Yhteistoimintamenettely turvaa myös henkilöstön edustuksen henkilöstöasioista sovittaessa. Maakunta tulee olemaan myös työnantaja, jota sitovat lakisääteiset velvoitteet työsuojelusta, työturvallisuudesta ja järjestäytystä työterveyshuollosta. Palkkojen suunnitelmallisella harmonisoinnilla hillitään kustannuksia palvelun laadun kärsimättä. Palkkojen harmonisointi rajoittaa henkilöstövähennyksiä, kun työvoimakustannusta saadaan rajoitettua. Kolmanneksi esimiesten rooli muutoksessa on aivan keskeinen. Heille on järjestettävä valmennusta ja tukea. Inhimillisellä muutosjohtamisella saadaan säilytettyä psykologinen sopimus johdon ja henkilöstön välillä. Tämä edistää henkilöstön sitoutumista ja sopeutumista uuteen organisaatioon sekä mahdollisiin tehtävämuutoksiin. (Pakarinen ja Forma 2017, 44.)

Onnistuneen henkilöstövahvuutta ja useiden organisaatioiden yhdistymistä koskevan muutoksen edellytyksenä on laadukas, ajankohtainen ja avoin viestintä. Se vähentää epävarmuutta ja parantaa sopeutumista uuteen organisaatioon. Uuden organisaation tuottavuuden ja henkilöstön pysymiseen organisaatiossa auttaa hyvä osaamisen johtaminen ja tiedon siirto uuteen organisaatioon. Esimiestyön käytännöt ja valmennus tulisi nostaa henkilöstöjohtamisen kärkeen muutostilanteessa. Voimaannuttavien henkilöstökäytäntöjen mukaanotto edistää työhyvinvointia. Muutosten onnistumista henkilöstön osalta olisi hyvä seurata myönteisiä vaikutuksia kuvaavilla kyselyillä (Pakarinen ja Forma 2017, 44–45.)



Muutos ja merkittävät rakenneuudistukset aiheuttavat tunnetusti aina epävarmuutta. Tämä luo erityisen haasteen vanhempien ja osatyökykyisten työntekijöiden ryhmän osalle. Työuria voidaan tukea puuttumalla työkykyongelmiin oikea-aikaisesti ja tehdä tarvittavat toimenpiteet. Kunnat ovat viime vuosina kehittyneet valtavasti työhyvinvointi- ja työkykyasioissa. Työkyvyn tukemisen toimintamallit ovat parantuneet ja työuria on saatu pidennettyä. Kysymyksenä onkin, että saavatko uudet maakunnat työkyky- ja työhyvinvointiasiat sekä niiden tukemisen kuntoon tässä suuressa muutoksessa? (Pakarinen ja Forma 2017, 46.)

Yhteenvetona maakuntauudistuksen henkilöstövoimavarasioista Pakarinen ja Forma (2017) toetavat, että maakuntauudistuksen toimeenpanossa keskeistä henkilöstöjohtamisessa on ennakoivuus ja strateginen ote. Ensiksi on muodostettava käsitys henkilöstöstä ja henkilöstöriskeistä olemassa olevaa tietoa hyödyntäen. Toiseksi on luotava henkilöstöjohtamisen kannalta uudet, keskeiset toimintamallit ja prosessit sekä samanaikaisesti kehitettävä johtamista. Osa onnistunutta muutosta on henkilöstövoimavarojen hyvä johtaminen. (Pakarinen ja Forma 2017, 47.)

## 6 UUDEN MAAKUNTAHALLINNON VALMISTELU ETELÄ-KARJALASSA

### 6.1 Valtakunnan tason linjaukset ja valmistelun käynnistyminen

Muutamien viimeisten eduskuntakausiensa ajan kulloisetkin hallitukset ovat omissa ohjelmissaan ja toimenpiteissään pyrkineet uudistamaan kuntarakennetta ja yhtenäistämään sosiaali- ja terveydenhuollon (sote) järjestelmiä. Soten osalta ei ole kuitenkaan saatu aikaan lopullisia päätöksiä ja Sipilän hallituksen aloittaessa sote-uudistus oli edelleen kesken. Sipilän hallituksen hallitusohjelmaan kirjattiin kohta (s.30) maakuntahallinnon ja valtion aluehallinnon yhteensovituksista. Tämä tarkoitti uuden sote-mallin luomista ja samalla uuden hallintotason, monialaisten maakuntien perustamista.

#### 6.1.1 Hallituksen linjaus uusista maakunnista

Pääministeri Sipilän hallitusohjelma sisältää kuntien vastuulla olevien eräiden tehtävien ja sekä joidenkin valtionhallinnon tehtävien yhdistämisen uudelle hallinnon tasolle maakuntiin. Hallitusohjelman tämän kohdan täytäntöönpano käynnistyi Hallituksen linjauksella 7.11.2015, jossa esitettiin aluejaon perusteet ja sote-uudistuksen askelmerkit. Hallitus linjasi itsehallintoalueiden määräksi 18, joka vastaa maakuntien lukumäärää. Linjauksen päähuomio oli sote-uudistuksen valmistelun käynnistämisessä. Sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisvastuu siirretään kunnilta 18 maakunnalle. (Hallituksen linjaus 7.11.2015.)

Jo nykyisellään osa kuntien tehtävistä on järjestetty lakisääteisesti maakuntatason kuntayhtymiin. Näitä tehtäviä ovat erikoissairaanhoidon ja maakuntien liittojen tehtävät. Sipilän hallitus päätti, että maakunnalliset itsehallintoalueet perustetaan monitoimialaisiksi.

Maakunnille osoitettiin 1.1.2019 lähtien seuraavat tehtävät:

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>– maakunnallinen sote</li> <li>– pelastustoimen tehtävät</li> <li>– maakuntien liitoille kuuluvat tehtävät</li> <li>– ELY-keskuksien tehtävät</li> <li>– mahdollisesti ympäristöterveydenhuolto</li> </ul> |
|---|

Kukin ministeriö määrättiin linjauksessa arvioimaan oman hallinnonalansa osalta tarkemmin siirrettävien tehtävien sisältöä ja tehtävien siirron toteuttamistapaa. Tässä vaiheessa tarkempi selvitystyö koski sisäministeriötä, työ- ja elinkeinoministeriötä, sosiaali- ja terveysministeriötä, maa- ja metsätalousministeriötä, opetus- ja kulttuuriministeriötä, liikenne- ja viestintäministeriötä sekä ympäristöministeriötä. (Hallituksen linjaus 7.11.2015.)

Uusien maakuntien rahoituksesta Sipilän hallitus linjasi, että maakuntien rahoitusta valmistellaan ensisijaisesti valtion rahoitukseen perustuen. Tämän rinnalla selvitetään myös rahoituksen perustumista joltakin osin maakuntien omaan verotusoikeuteen.

Maakuntien itsehallintojen perustamisen tavoitteena on taata kaikille yhdenmukaiset palvelut ja toisaalta tuottaa säästöä sote- ja muiden maakuntiin siirtyvien palveluiden tuottamisessa. (Hallituksen linjaus 7.11.2015.)

Tässä hallituksen linjauksessa pääsanoma oli sote-uudistuksessa. Muilta osin linjaus raji muut maakuntiin siirtyvät tehtävät hyvin suurpiirteisesti. Kunnalliset maaseutuhallinnot eivät olleet linjauksessa mukana vaan ne tulivat vasta myöhemmin mukaan valmisteluun kuten monia muitakin eri organisaatioiden tehtäviä. Maakuntahallinnot linjattiin käynnistyviksi 1.1.2019, jota aikataulua pidettiin yleisellä tasolla ja uutisoinnissa todella tiukkana.

### 6.1.2 Selvityshenkilö Tarastin raportti

Hallitus kutsui ministeri Lauri Tarastin laatimaan selvityksen maakuntavalmistelun tarkemmista suuntaviivoista ja periaatteista. Tämä selvitystyö kohdistui maakuntiin siirrettäviin tehtäviin pois lukien sosiaali- terveysalan uudistus (sote). Selvityshenkilö Tarasti ja neljä asiantuntijasihteeriä aloittivat reilun kuuden viikon tehtävänsä 8.12.2015. Tarastin raportti Valtion aluehallinnon ja maakuntahallinnon uudistaminen - selvitystyö julkistettiin tammikuussa 2016. Kyseisen raportin ydinsisältö ja esitykset maakuntavalmistelulle on esitetty kappaleessa 6.2.1 Etelä-Karjalan maakuntavalmistelun aloituskokous, jossa ministeri Tarasti selvitystyötään itse esitteli.

## 6.2 Maakuntatason valmistelutoimet

### 6.2.1 Etelä-Karjalan maakuntavalmistelun aloituskokous

Etelä-karjalan Liitto oli kutsunut erittäin monia tahoja edustavan maakuntavalmistelun aloituskokouksen koolle 22.2.2016. Kokoukseen saapui lähes kaksisataa maakunnan eri instanssien edustajaa. Tilaisuuden pääpuhujana oli maakuntavalmistelusta hallituksen tilaaman selvityksen tehnyt ministeri Lauri Tarasti. Kokouksen osallistujat pääsivät kuulemaan todella tuoretta ja uutta tietoa selvityshenkilön esityksistä koskien tulevaa maakuntavalmistelua. Ennen tilaisuuden alkua puheensorina Lappeenranta-salissa oli valtava. Kysymyksiä uudistuksesta oli ilmassa varmasti yhtä monta kuin oli kokouksessa osallistujakin. Maaseututoimenjohtaja oli myös kutsuttujen joukossa ja tehtävänä oli esittää Etelä-Karjalan maaseututoimen kommenttipuheenvuoro.

Kokouksen ohjelmassa oli avauspuheenvuoro, jonka esitti maakuntavaltuuston puheenjohtaja, kansanedustaja Jukka Kopra. Maakuntahallinnon uudistamisesta piti esitelmän selvityshenkilö Lauri Tarasti. Uudistuksen alustavaa organisointia esitteli maakuntajohtaja Matti Viialainen. Aloituskokouksen kommenttipuheenvuorot esitettiin kaikilta uudistusta koskevilta hallinnonaloilta.

Aloituskokouksen avauksessa maakuntahallituksen puheenjohtaja, kansanedustaja Jukka Kopra, toi esille Sipilän hallituksen marraskuisen linjauksen itsehallintoalueista sekä selvityshenkilö Tarastin tekemän tarkemman selvitystyön ja suuntaviivojen asettamisen maakuntavalmistelulle. Kopra totesi, että näiden kahden asian lisäksi paljon

muuta ei olekaan hallituksen taholta valmiina. Hän kuvaili edessä olevaa 18 maakunnan valmistelutehtävää suuruudeltaan megalomaaniseksi. (Kopra 22.2.2016.)

Selvityshenkilö, ministeri Tarasti esitti maakuntahallinnon lähtökohdaksi kolme asiaa:

- *ymmärrettävyys*
- *yksinkertaistaminen*
- *yhdenmukaistaminen*

Maakuntien itsehallintonimityksen sijaan Tarasti esitti *ymmärrettävyyden* parantamiseksi sanaa maakuntavirasto.

Kaikilla 18 maakuntavaltuustolla ja maakuntahallituksella tulisi olemaan pääsääntöisesti samat tehtävät. Poliittista harkintaa vaativat asiat ratkaistaan maakuntavaltuustoissa ja maakuntahallituksissa. Oikeusharkintaiset asiat ratkaistaan viranhaltijatyönä maakuntavirastoissa. Hallinnon selkeyden (*yksinkertaistaminen ja yhdenmukaisuus*) nimissä on maakunnassa vain nämä kolme päätöksenteon tasoa. Tavoitteena ovat myös kaikille maakunnille yhtenäiset tietojärjestelmät ja yhteinen asiakaspalvelukeskus.

Lakkautettavien valtion ja kuntien organisaatioiden tehtävät siirtyvät pääosin maakuntiin ja osa valtion aluehallinnolle. Tavoitteena on, että uusia virastoja ei perusteta tämän uudistuksen yhteydessä (*yksinkertaistaminen*).

Tarasti ehdotti selvityksessään maakunnalle siirtyviksi tehtäviksi muun muassa yritys- ja työvoimapalvelut (TE-toimistot), EU-rahastojen hallinnointi, kuntien rakennusvalvonta, pelastuslaitokset, kuntien maataloushallinto ja kuntien terveystalvonta. ELY-keskusten liikennetehtävien siirto-osoite selvitetään myöhemmin. ELY-keskusten ympäristön- ja luonnonsuojelun asiat siirtyvät valtiolle. Kuntien ympäristönsuojeluasiat pysyvät edelleen kunnissa. Maakuntiin siirtyisi edellä lueteltujen tehtävien myötä noin 13 000 henkilötyövuotta. (Tarasti 2016.)

Maakuntajohtaja Matti Viialainen esitti katsauksen maakuntauudistuksen tilanteeseen Etelä-Karjalan näkökulmasta. Hän totesi maakunnassa olevan maakunnan laajuisia organisaatiota jo useita, joiden osalta maakuntavalmistelu on helpompaa kuin monessa muussa maakunnassa. Viialainen korosti puheenvuorossaan kysymystä Kaakkois-Suomen ELY-keskuksen maaseutuosaston resurssien jakamisesta kahteen maakuntaan, Kymenlaaksoon ja Etelä-Karjalaan. Viialainen arvioi Etelä-Karjalalla olevan valmiuden aloittaa pilottimaakuntana jo vuoden 2018 alusta ainakin sote:n osalta. Muiden siirtyvien organisaatioiden osalta voi olla lainsäädännön puutteen takia esteitä.

Maakuntajohtaja Viialainen esitteli Etelä-Karjalan Liiton hallituksen valmisteleman esityksen maakuntavalmistelun organisaatioksi. Valmisteluorganisaatiossa ylimpänä olisi **ohjausryhmä**, jossa olisi maakuntaan siirtyvien tahojen edustajat, kuntien poliittiset luottamushenkilöedustajat ja henkilöstöryhmien edustaja pääsopijajärjestöstä. Toisella tasolla olisi **johtoryhmä**, joka koostuisi nykyisten kuntayhtymien johtajista sekä kaupunkien ja kuntien johtajista. Näiden alla aloittaisivat eri tehtäväalojen **työryhmät** virkamiesvetoisina. Työryhmiä (teemaryhmiä) voitaisiin perustaa tarvittaessa lisää. Työryhmät voisivat perustaa substanssikohtaisia alatyöryhmiä tarpeen mukaan.

Viialainen esitti työryhmien työn käynnistämisaikataulun alkaen työryhmien järjestäytymisellä huhtikuun 2016 puolivälissä. Hän esitteli myös aivan alustavan kokonaisaika-taulun valmistelutyölle niin, että vuoden 2017 alkupuolella työryhmillä olisi koossa hahmotelmat järjestämistavasta, kustannuksista ja rahoituksesta. Vuoden 2017 lopussa tulisi olla luonnokset henkilöstön siirtosopimuksista, taloushallinnosta, ict-asioista jne. uusien organisaatioiden rakenteista. (Viialainen 2016.)

Etelä-Karjalan maaseututoimenjohtaja esitti kommenttipuheenvuoron tulossa olevan maakuntavalmistelun näkökulmasta. Puheenvuorossa tuli esille maaseutuhallintoon tiukasti liittyvä maksajavirastotoiminta ja sen erityismerkitys tehtävien hoidossa. Puheenvuorossa tuotiin esille mm. seuraavat kysymykset:

- Ehtiikö maaseutuhallinnon lainsäädäntö valmistua ajoissa ajatellen pilottimaakunnan käynnistymistä vuoden 2018 alusta?
- Kaakkois-Suomen ELY-keskuksen alueella on kaksi maakuntaa. Kuinka ELY:stä siirtyvät maaseutuhallinnon tehtävät ja resurssit saadaan jaettua kahteen maakuntaan? Mahdollisesti vain jompaankumpaan ja kumpaan?
- Kuinka varmistetaan paikallisten palveluiden säilyvyys? (Heikka 2016.)

Kaakkois-Suomen ELY-keskuksen ylijohtaja esitti kommenttipuheenvuorossaan kaikkien ELY-keskusten ylijohtajien yhteisnäkemyksiä selvitysmies Tarastin esitykseen. Ylijohtaja totesi erityisen hyväksi elinkeinoelämän kilpailukykyyn vaikuttavien yritysten kehittämisen ja TE-palveluiden, sekä maatalouden ja maaseudun kehittämisen tehtäväkokonaisuuksien kokoamisen ELYistä, TE-toimistoista, maakuntaliitoista ja osin myös kunnista ja aluehallintovirastoista maakunnille. Hän toi toisaalta selkeästi esille ELY-keskusten määrätietoisuuden kehittämisen nykyisellään erittäin hyvin toimiviksi yksiköiksi, joiden kokonaisuutta ei tulisi hajottaa. (Gunnar 2016).

Kokouksen muissa kommenttipuheenvuoroissa ei käsitelty maaseutuhallinnon asioita. Aloituskokouksen myötä maakuntavalmistelu Etelä-Karjalassa oli käynnistynyt.

## 6.2.2 Valmisteluorganisaation muodostaminen

Valtion taholta maakuntien liitot määrättiin johtamaan ja vastaamaan maakuntavalmistelusta. Etelä-Karjalan Liitosta (EK-Liitto) tuli näin ollen maakuntavalmistelun vastuuorganisaatio Etelä-Karjalaan. EK-Liiton hallitus päätti helmikuun lopulla 2016 kokouksessaan valmistelun organisoinnista ja nimesi tarvittavat työryhmät vastaamaan valmistelusta.



Kuva 10. Etelä-Karjalan maakuntavalmistelun organisaatio syksyllä 2016. (Tuimala 2019.)

Maakuntahallituksen päätöksellä valmistelua ohjasi **ohjaus- ja seurantaryhmä**, jolle asioita valmisteli virkajohtajista koostuva **valmisteluryhmä**. Ohjaus- ja seurantaryhmän kokoonpano oli laaja-alainen ja se koostui alussa noin 40 henkilöstä ollen valmistelun loppuvaiheessa noin 70 henkilöä. Ryhmässä oli kuntien ja kuntayhtymien luottamushenkilöitä, kuntien ylimpiä viranhaltijoita, työntekijäjärjestöjen edustajia ja maakuntaan siirtyvien organisaatioiden johtajat. Maaseututoimenjohtaja oli myös näiden kahden työryhmän jäsen edustaen maaseututoimen maakuntaan valmistelua.

Valmisteluryhmään nimettiin maakuntahallituksen päätöksellä jäseniksi kuntien johtajat ja kuntayhtymien johtajat, työntekijäjärjestöjen edustus ja maakuntaan siirtyvien organisaatioiden ylin johtajisto, johon maaseututoimen johtaja myös lukeutui. Maakuntahallitus päätti myös edellä mainitussa kokouksessa, että uudistuksen valmisteluun tarvitaan teeman mukaisia **työryhmiä**. Työryhmien määrästä ja tehtäväksiannosta päätti valmisteluryhmä.

Etelä-Karjalan valmisteluryhmä päätti ensimmäisessä kokouksessaan maaliskuussa 2016 perustaa seuraavat työryhmät:

- Henkilöstöryhmä
- Talous- ja kiinteistöryhmä
- Alueiden suunnittelu, kaavoitus, ympäristö ja liikenne (ALY)
- Sote-palvelut ja rakenteet
- Pelastustoimi
- Maaseutu, elinkeinot, työllisyys, koulutus ja aluekehitys (METKA)
- ICT-palvelut

## – Poliittinen johtamisjärjestelmä

Työryhmiin nimettiin hyvin monialainen ja kaikkia mahdollisia asiaan liittyviä osapuolia edustavat jäsenet. Kussakin työryhmässä oli pääedustus maakuntaan siirtyvien organisaatioiden johdosta. Työryhmillä on oikeus kutsua tarvittaessa lisäjäseniä sekä perustaa tarvittavia alatyöryhmiä. Edustus eri työryhmissä oli todella monialainen ja kaikkia asiaan liittyviä tahoja edustava. Työryhmien jäseniä oli yhteensä yli 200 eri organisaatioista Etelä-Karjalasta, TE-toimistosta, Kaakkois-Suomen ELY-keskuksesta, Etelä-Suomen aluehallintovirastosta ja työntekijäjärjestöistä.

### 6.2.3 Maaseutuasioita valmistelevat työryhmät

Suurimittainen uuden hallintotason valmistelu käynnistettiin todella nopeasti ja vielä ilman mitään lisäresursseja. Kenties tästä johtuen maaseutuasioden valmistelu jakautui kahteen työryhmään:

- Alueiden suunnittelu, kaavoitus, ympäristö ja liikenne (ALY)
- Maaseutu, elinkeinot, työllisyys, koulutus ja aluekehitys (METKA)

ALY-työryhmän jäseniksi nimettiin alkuvaiheessa 10 henkilöä. He edustivat maakuntavalmisteluun liittyviä eri osapuolia työryhmän teemojen mukaisesti. Valmisteluryhmä nimesi tämän työryhmän puheenjohtajaksi alueen ELY-keskuksen Liikenne- ja infrastruktuurin vastuualueen johtajan. Maaseutuasioden valmisteluvastuussa työryhmään kuuluivat Kaakkois-Suomen ELY-keskuksen maaseutupalveluiden päällikkö ja maaseututoimenjohtaja Etelä-Karjalan maaseututoimesta. Maaseutuhallinnon yhteistyötahoista maakunnan molempien ympäristötoimien (ympäristöterveydenhuolto) olivat edustettuina tässä työryhmässä.

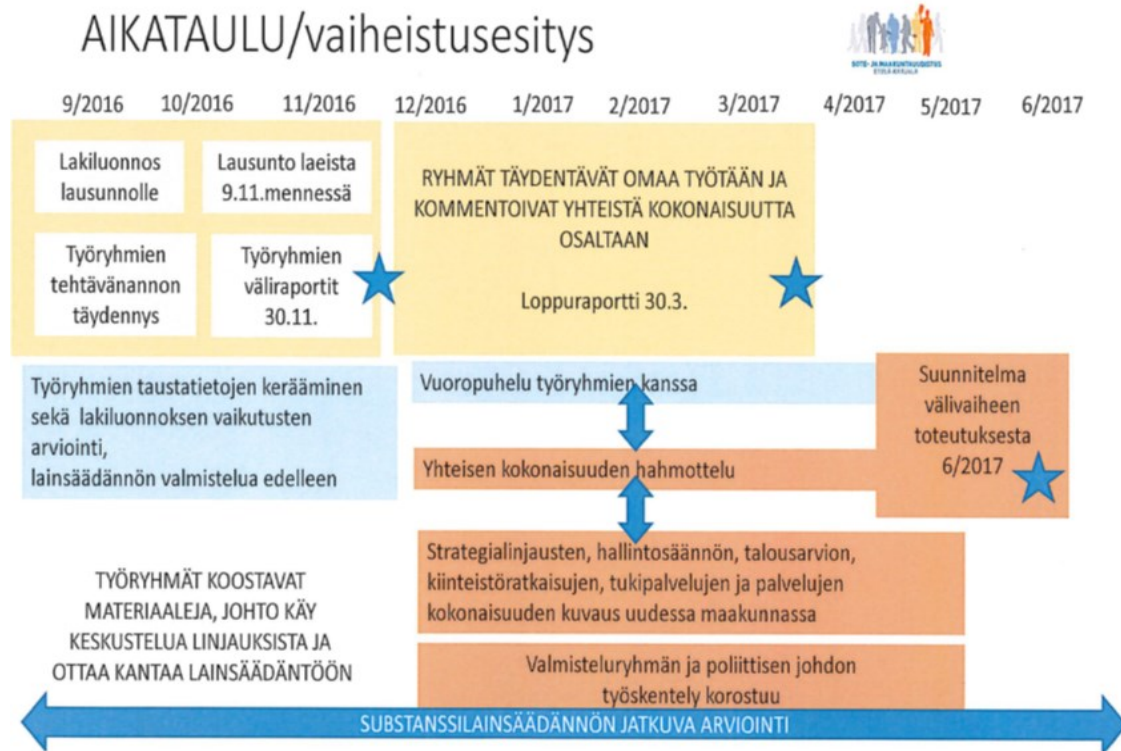
METKA-työryhmän kokoonpanossa olivat edustettuina monialaisesti ryhmän teemojen mukaiset tahot sekä henkilöstön etujärjestöjen edustajat. Ryhmässä oli perustamisvaiheessa 18 jäsentä. Valmisteluryhmä nimesi METKA-työryhmän puheenjohtajaksi alueen ELY-keskuksen Elinkeinot, työvoima ja osaaminen-vastuualueen johtajan. Maaseutuhallinnon yhteistyötahoista maatalouslomitus oli edustettuna tässä työryhmässä. Maaseutuhallintoa edustivat alueen ELY-keskuksen maaseutupalveluiden päällikkö ja Etelä-Karjalan maaseututoimesta maaseututoimenjohtaja.

### 6.2.4 Työskentelyaikataulu työryhmille

Valmisteluryhmä antoi työryhmille ensimmäiseksi tehtäväksi kartoittaa maakuntaan siirtyvien organisaatioiden nykyistä tilannetta ja resursseja. Ensimmäiset kokoukset tuli pitää aikavälillä 11–30.4.2016, jonka jälkeen valmisteluryhmä kokoontui käsittelemään työryhmien tuotoksia.

Työryhmien työskentelystä kirjoitettiin muistiot, jotka olivat EK-Liiton maakuntavalmistelu sivuilla kaikkien valmistelijoiden käytettävissä. Työryhmien tuli laatia kaksi väliraporttia ja loppuraportti 30.10.2017 mennessä. Valmistelussa oli menossa noin puolentoistavuoden vuoden mittainen valmisteluperiodi.

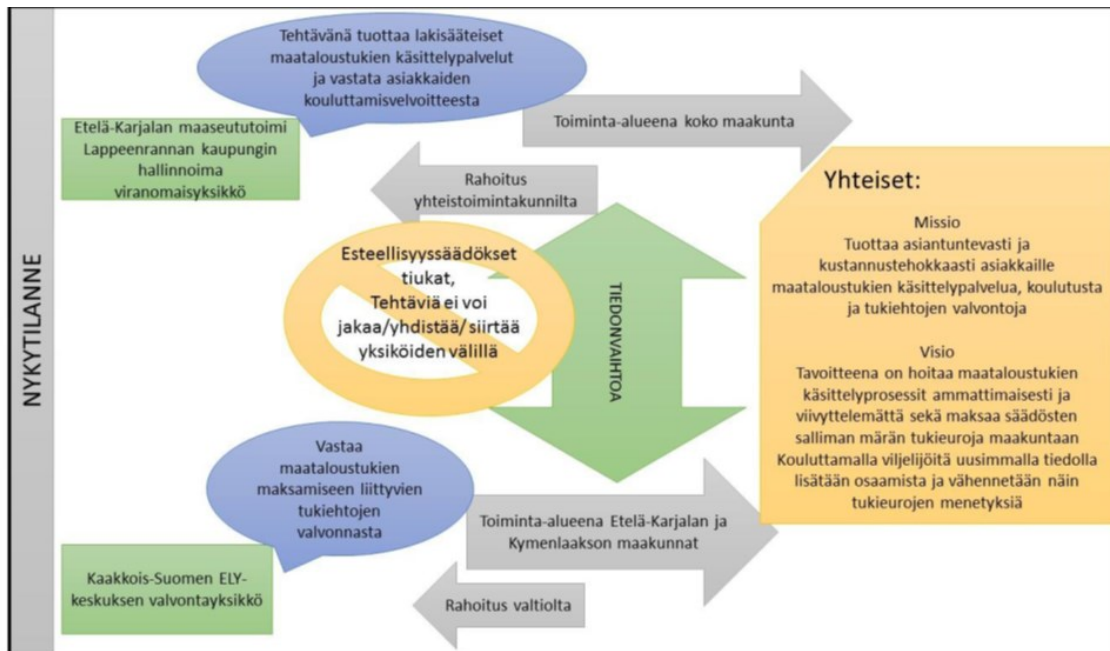




Kuva 11. Maakuntavalmistelun aikataulu, jossa työryhmien raportointiaikataulu on myös esitetty. (Tuimala 2016.)

ALY- ja METKA-työryhmien kokoukset rytmitettiin niin, että kokousmuistiot ja raportit olivat aina valmiina seuraavaa valmisteluryhmän kokousta varten. Maaseutuasioiden alatyöryhmän osalta noudatettiin myös kuvan 11. mukaista aikataulua.





Kuva 12. Maaseutuasioiden valmistelun lähtötilanne 2016. (Heikka, Jurmo ym. 2017).

ALY- sekä METKA-työryhmä pitivät ensimmäiset kokouksensa 27.4.2016. Kokouksissa kesän kuluessa kartoitettiin työryhmän jäsenorganisaatioiden nykyiset tehtävät, niiden organisointi ja resurssit valmisteluryhmän tehtäväksiannon mukaisesti. Kunnallisen maaseutuhallinnon ja ELY-keskuksen maaseutuasioiden osalta valmistelua tehtiin kahdessa työryhmässä ja aivan saman sisältöisenä. Myöhemmin syksyllä 2016 maaseutuasiat siirrettiin yksinomaan METKA-työryhmälle, jotta päällekkäiseltä työltä välttyttiin.

### 6.2.5 Maaseutuasioiden alatyöryhmän työskentely

Molemmat maaseutuasioita käsittelevät työryhmät, ALY ja METKA, tunnistivat jo ensimmäisessä kokouksessa alatyöryhmien tarpeen. Työryhmissä todettiin yksimielisesti, että kapeampien teema-alueiden käsittely alatyöryhmissä mahdollistaisi yksityiskohtaisemman ja tarkemman valmistelun.

Maaseutuasioiden alatyöryhmä perustettiin 4.9.2016 pidetyssä METKA-teemaryhmän 3. kokouksessa. ALY:n ja METKAN evästyksessä alatyöryhmälle korostettiin, että alatyöryhmän tuli valmistella oman alansa asiaa huomioiden asiakaslähtöinen tarkastelutapa (kuntalaiset, yritykset, viranomaiset). Työ- ja alatyöryhmien tehtäväksiäntoa tarkennettiin Valmisteluryhmän taholta marraskuun 2016 alussa. Loppuraportin tuli sisältää seuraavat asiat: Toiminnan/palvelun kokonaisuuden kuvaus, esitys palveluiden järjestämisestä uudessa maakunnassa, vaikutusten arviointia ja mahdollista muuta huomioitavaa.

Maaseutuasioiden alatyöryhmään sai ilmoittautua vapaasti mukaan. Mukaan ilmoittautuivat edustajat EK-Liitosta, lomituspalveluista, EK-Maaseututoimesta, Kaakkois-

Suomen ELY-keskuksen maaseutupalveluista, Lappeenrannan ja Imatran kehitysyhtiöistä, maakunnan molemmista ympäristötoimista, maakunnan yrittäjäyhdistyksestä ja MTK-Kaakkois-Suomesta. Alatyöryhmä valitsi maaseututoimenjohtajan puheenjohtajaksi ja sihteeriksi EK-Liiton maaseutuasiamiehen.

Valmisteluryhmä pyysi kaikilta työ- ja alatyöryhmiltä raporttia seuraaviin kysymyksiin (tehtäväksiänto II):

1. Palvelujen nykytilan kuvaus
  - mitä ja kuinka paljon tuotetaan (resurssit ja rahat)
  - missä organisaatioissa palvelut ovat nyt
  - ketkä ovat keskeiset asiakkaat
2. Palveluiden järjestäminen ja tuottaminen lakiesityksen mukaan
  - kuvaus mitä tarkoittaisi Etelä-Karjalassa (tarpeen mukaan palveluittain)
  - lyhyt arviointi vaikutuksista yleisesti, mikä muuttuisi? Mitä selvitettävää tai epäselvää on vielä?

Alatyöryhmä kokoontui kolme kertaa syksystä 2016 kevääseen 2017 mennessä. Lisäksi oli erittäin vilkasta puhelin- ja sähköpostiviestintää. Useimmiten kokoukset sujuivat positiivisessa hengessä ja asioista vallitsi kohtalainen yksimielisyys. Muutosvastarintaakin esiintyi ajoittain. Yhtenä isona ongelmana oli maaseutuasioita säättävien uusien lakien puuttuminen. Oli arvailun varassa, että ovatko alatyöryhmän esitykset palveluiden järjestämisestä maakunnassa toteuttamiskelpoisia, kun uusien lakien sisällöistä ei ollut varmuutta. Toisena suurena kysymyksenä oli ELY-keskuksen resurssien ja osaamisen riittäminen, jos ne jaetaan kahdelle maakunnalle.

Alatyöryhmän puheenjohtaja valmisti Excel-taulukon, johon maaseutuasioiden eri organisaatiot kokosivat nykytilan tiedot yhdenmukaiseen muotoon. Näin välttyttiin vapaa- muotoisilta ja tulkinnanvaraisilta esityksiltä. Taulukon avulla saatiin koottua tiedot kultaakin taholta mahdollisimman samaan muotoon ja helposti tulkittavina. (LIITE 1.)

Maaseutuasioiden alatyöryhmä kokosi tehtäväksiannon mukaisesti nykytilan tiedot taulukkoon maakunnan kahdesta lomituspalveluyksiköstä, ELY-keskuksen maaseutu-osastosta ja maakunnan maaseututoimesta. Ympäristöterveydenhuolto kokosi oman erillisen esityksenä ympäristöterveydenhuollon alatyöryhmän nimissä. Koottuja tietoja käytiin alatyöryhmässä yhteisesti tarkkaan läpi, jotta tiedot saatiin oikeaan muotoon ja mahdollisimman ymmärrettäviksi myös maaseutuasioita tuntemattomille valmistelijoille.

Toiseen tehtävänantoon koottiin vastaukset suoraan annettujen otsikoiden alle. Kysymykset suuntautuivat tulevaisuuteen. Tulevaisuuden näkymiä pohdittiin alatyöryhmässä ja koottiin sitten yhteiset näkemykset raportiksi.

Meille eteläkarjalaisille valmistelijoille oli valmistelun johdon taholta käynyt selväksi alusta alkaen, että Etelä-Karjalaan tulee valmistella toiminnot mahdollisimman pitkälle niin, että ne toteutetaan omasta maakunnasta käsin. Maaseutuasioiden alatyöryhmän

työskentelyssä oli havaittavissa selkeästi ELY-keskuksen johtavien valmistelijoiden muutosvastarintaa tätä Etelä-Karjalakeskeistä maakunnan tehtävien hoitoa kohtaan. Alatyöryhmän yhtenä tehtävänä oli koota nykyisten organisaatioiden nykytilan kuvaus. Tiedonsaanti ELY-keskuksen puolelta oli todella vaikeaa ja ilmapiiri oli aika ajoin kireäkin. Työskentelyn aikana ELY-keskuksen taholta tuotiin esille paljon erilaisia syitä, joiden mukaan tehtävien jako ELY-keskuksesta kahteen maakuntaan on mahdotonta.

Perussyynä ajoittaiseen hankalaan työskentelyilmapiiriin ollut lienee se, että nykyisellään pääosa maakuntiin jaettavista viroista on Kouvolassa. Viranhaltijat asuvat myös Kymenlaaksossa. Odotettavissa oli, että Etelä-Karjalaan tulevat virat eivät olisi mieluisia hoitaa Kymenlaaksosta ja Kouvolasta käsin. Alatyöryhmällä oli yhteinen ymmärrys järjestää niin sanotut pienivolyymiset tehtävät useamman maakunnan yhteisenä, jotta ammatillinen osaaminen on riittävää. Valmistelijat toimeenpanivat ylempää annettuja määräyksiä, joten he eivät voineet vaikuttaa tai estää tulevaa virkojen siirtoa ELY-keskuksesta maakuntaan.

Kaikki oman hallinnonalamme valmistelijat teimme valmistelutyötä oman toimen ohella ilman lisäresursseja. Tämä vaati paljon järjestelyä ja omien tehtävien tarkkaa priorisointia. Kaakkois-Suomen ELY-keskuksen valmistelijoille valmistelutehtävä oli vielä kaksi kertaa työntäyteisempi koska he joutuivat osallistumaan kahden maakunnan valmistelu-elinten kokouksiin ja valmistelemaan asiat kahteen maakuntaan.

Maaseutuasioiden alatyöryhmä jätti väliraportin 30.11.2016 ja loppuraportin 17.5.2017 aikataulun mukaisesti. Näistä raporteista tehtiin tiivis kooste osaksi ALY- ja METKA-työryhmien raportteja. Työryhmien raportit menivät Valmisteluryhmälle valmistelun kokonaiskuvan koostamista varten.

#### 6.2.6 Maakunnan valmisteluorganisaation vahvistaminen

Kevästä 2016 maakuntavalmistelua oli tehty oman työn ohella ilman lisäresursseja. Tämä vaati kaikilta ja varsinkin työryhmien puheenjohtajilta ja sihteereiltä suurta työpanosta. Koko maakuntavalmistelun johtamiseen saatiin valtion rahoituksella kokopäiväinen muutosjohtaja kaikkiin maakuntiin syyskuun alussa 2016. Tämä antoi entisestään ripeyttä ja tehokkuutta valmisteluun. Työryhmien tuotosten koostaminen väli- ja loppuraportteiksi sekä koko valmisteluorganisaation toiminnan koordinointi sai uutta vauhtia ammattimaisen muutosjohtajan vetämänä. Valmisteluorganisaatio sai muutosjohtajan toimesta selkeyttä valmistelun työnjakoon.

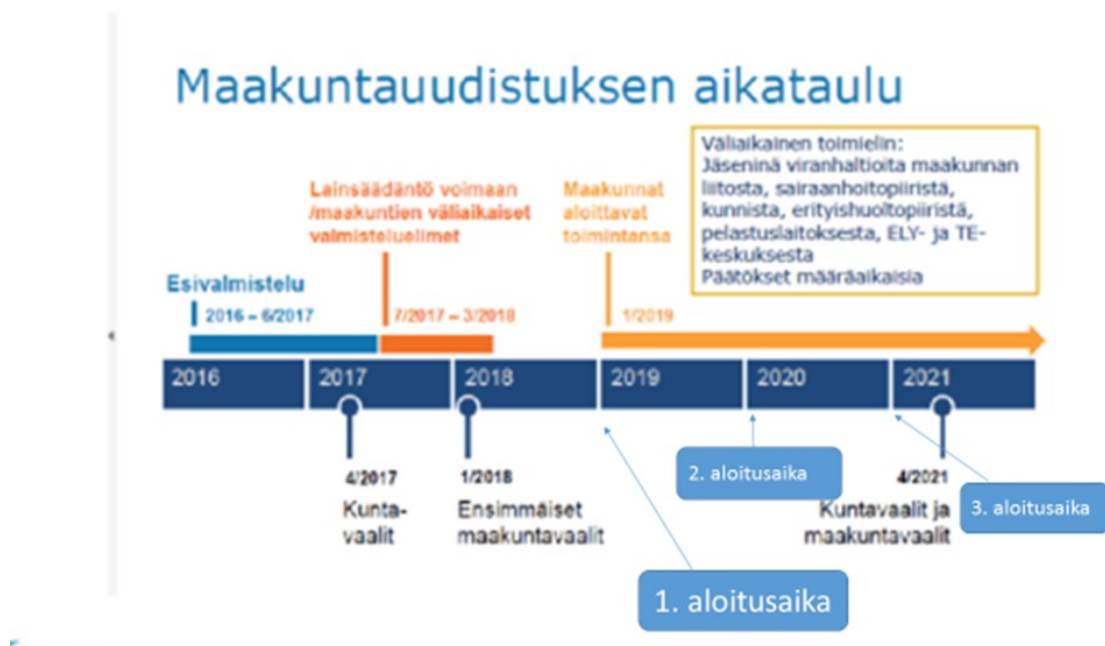
Muutosjohtaja työsti tarkat aikataulut kaikelle toiminnalle, valmisteli tehtäväksiäntoja, järjesti monialaisia seminaareja, työpajoja, tuki tiedottamista ja vastasi koordinoinnista eri valmisteluelimien välillä. Lausuntojen muotoilu lakiluonnoksiin työllisti lakien lausuntokierroksen aikana valtavasti. Hän osallistui myös aktiivisesti maakuntien muutosjohtajien kokouksiin sekä moniin valtakunnan tason muutosfoorumeihin. Valmistelutyössä mukana oleville muutosjohtajan oli tärkeä valmistelun motivaattori ja valmistelijoiden sparraaja.

Tulevan maakunnan strategiaa aloitettiin valmistella välittömästi muutosjohtajan aloitettua työnsä. Strategiaa luotiin monialaisesti edustetuissa seminaareissa ja työpaikoissa, joiden ehdotusten pohjalta strategiatyö jatkui erillisessä työryhmässä. Maakuntavalmistelun visiona toimiva tavoite julkaistiin myös hyvin pian sen jälkeen, kun muutosjohtaja oli aloittanut työnsä.

Maakuntavalmistelun visio strategian pohjaksi:

Tavoitteena on synnyttää Etelä-Karjalan maakunta, jossa palvelut ovat asiakkaiden saatavilla ja vaikuttavia ja hallinto on tehokkaasti järjestetty.

Valtion rahoitusta vahvistettiin uudistuksen valmisteluun keväällä 2017. Muutosjohtajan lisäksi palkattiin projektitiimiin uusia jäseniä osa-aikaisten asiantuntijavalmistelijoiden lisäksi. Tiimiä vahvistettiin muun muassa tiedottajalla, ict-asiantuntijalla, talousvalmistelijalla ja projektiassistentilla. Muutosjohtamisen tueksi perustettiin Euroopan Sosiaalirahaston (ESR) rahoittama hanke Tuottavuutta ja hyvinvointia Etelä-Karjalaan. Hankkeeseen palkattiin muutosvalmentaja.



Kuva 13. Maakunnan aloitusajan muutokset.

Valmistelun aikataulua jouduttiin päivittämään ensimmäisen kerran heinäkuun alussa 2017, jolloin Sipilän hallitus joutui siirtämään maakuntauudistuksen toteuttamista vuodelle eteenpäin vuoteen 2020. Sama asia toistui kesällä 2018, jolloin Sipilän hallitus joutui toteamaan, että uudistus on siirrettävä alkamaan 2021 alusta. Siirtyvä aikataulu on ollut erittäin haastava suoraviivaisen projektisuunnittelun ja – toteutuksen näkökulmasta, koska aikataulun siirtyessä myös sisällöt ovat edelleen avoinna. (Kuva 13.)

Maakuntauudistuksen kansallisia tavoitteita tiedotettiin monesta näkökulmasta. Uudistukselle ilmoitetun ensimmäisen lisävuoden jälkeen Etelä-Karjalassa päätettiin panna nostaa kansalaisviestintään. Muutosjohtaja tiivistä maakuntauudistuksen tavoitteet niin sanotuksi hissiversioksi, jota kerrottiin joka kunnassa pidetyillä kuntakierroksilla ja sekä esitteiden muodossa.

#### 6.2.7 Väliaikaisen toimielimen asettaminen ja työskentely

Maakuntien voimaannapolakiluonnoksen mukaisesti Etelä-Karjalaan nimitettiin toukokuussa 2017 Väliaikainen toimielin (VATE) johtamaan maakunnan hallinnon ja toiminnan käynnistämisen valmistelua. Toimielimeen nimettiin maakunnan kuntien johtavia viranhaltijoita, sote-piirin (Eksote) ja maakuntaliiton edustajia yhteensä 13 henkilöä.

Väliaikaisen toimielimellä oli päätösvalta maakuntavalmistelua koskevissa asioissa oletettuun maakuntavaltuuston toimikauden aloitukseen asti. Tehtävänä oli muun muassa valmistella tulevalle maakuntavaltuustolle käsiteltäväksi henkilöstön ja sopimusten siirrot sekä vastata maakuntavaalien järjestämisestä. Toimikaudeksi oletettiin ajanjakso heinäkuusta 2017 maaliskuuhun 2018.

VATE kokousti viikoittain valmistellen esityksiä tulevalle maakuntavaltuustolle. Maakuntaa koskevien lakien viivästyttyä VATE ei saavuttanut virallista asemaa kesken olevien maakuntalakien vuoksi. VATE toimi omana valmisteluprojektina ilman lain suomaa virallista asemaa.

Väliaikaisen toimielimen kutsusta maaseututoimenjohtaja oli joulukuussa 2017 esittämässä maaseutuhallinnon asioita, joiden pohjalta VATE voisi valmistella tulevan maaseutuhallinnon henkilöstön ja sopimusten siirron maakuntaan. Esittelymateriaalina olivat maaseutuasioiden alatyöryhmän raportit. Maaseutuhallinnon mukanaolo VATE-työskentelyssä jäi hyvin vähäiseksi.

Väliaikaisen toimielimen työskentely päättyi viimeiseen kokoukseen 21.3.2019. Joitakin päiviä aiemmin Sipilän hallitus erosi ja samaan aikaan sote- sekä maakuntalakipaketin käsittely keskeytettiin eduskunnassa.

#### 6.2.8 Osallistuminen maakuntavalmistelun työpajoihin ja seminaareihin

Maakuntavalmistelun aikana järjestettiin kymmenkunta päivän kestoista työpajaa ja seminaaria eri puolilla maakuntaa. Näissä tilaisuuksissa koottiin yhteen valmistelijoiden näkemyksiä tulevasta maakunnasta. Monialaisesti edustetuissa työpajoissa valmisteltiin maakunnan strategiasta alkaen koko maakunta-kokonaisuutta. Maaseututoimenjohtaja osallistui useaan seminaariin ja esitti valmisteluun näkemyksiä maaseutuhallinnon näkökulmasta ja tarpeista.



Kuva 14. Maakuntavalmistelun ensimmäisissä työpajoissa pohdittiin tulevia megatrendejä maakunnassa.

Ensimmäisissä työpajoissa pohdittiin tulevaisuuden maakuntaa ja mihin tulee varautua. Esitettyjen näkemysten pohjalta kootusta yhteenvedosta käy ilmi odotettavissa olevat megatrendit. Etelä-Karjalassa nähdään ICT- ja digitalisaatio toimintojen uudistajana, vahvistuvaa ympäristöajattelua, ihmiset aktiivisina yksilöinä mutta myös yhdessä ja geotalouden vaikutukset. (Kuva14.). Työpaja ja seminaari kerrallaan edettiin kohti yksityiskohtaisempaa maakunnan rakennetta ja toimintojen järjestämistä.

#### 6.2.9 Työryhmien kokousten, seminaarien ja työpajojen dokumentointi

Maakuntavalmistelua tehtiin lukuisissa työryhmissä. Tietoa ja päätöksiä kertyi valtavia määriä. Kaikista virallisista työryhmien kokouksista sihteerit kirjoittivat muistiot tai pöytäkirjat. Sovittujen tai päätettyjen asioiden dokumentointi tehtiin hyvin tarkasti, jotta tietoa saatiin muuttumattomana myöhemmin käyttöön. Muistiot ja pöytäkirjat lähetettiin työryhmien jäsenille tarkastusta varten. Tarvittavat tarkennukset tai korjaukset tehtiin aina seuraavassa kokouksessa. Pöytäkirjat ja muistiot olivat EK-Liiton maakuntavalmistelun nettisivuilla kaikkien valmistelijoiden saatavilla. Julkisuuteen valmistelusta koostettiin tiedotteita säännöllisin välein. Seminaarit ja työpajat dokumentoitiin myös muistioihin, joista niissä syntyneet tuotokset sitten muotoiltiin osaksi valmisteluaineistoa.

#### 6.2.10 Valtakunnan tasolla maaseutuhallinnon valmistelua

Kesän 2016 kuluessa julkaistiin Maakunta- ja järjestämisalakiluonnokset, joiden lausuntokierrokset alkoivat syyskuussa. Teemaryhmät ottivat kantaa kyseisiin lakiluonnoksiin raportoiden Valmisteluryhmälle. Valmisteluryhmä antoi Etelä-Karjalan osalta lausuntonsa lakiluonnoksista.

Maaseutuasioiden osalta Maa- ja metsätalousministeriö (MMM) linjasi valmistelua oman hallinnonalansa osalta syyskuussa 2016. Linjauksessa todettiin, että maaseutu- toimialan tehtävien tulee muodostaa maakunnissa yhtenäinen kokonaisuus, jonka

kanssa ministeriön hallinnonalalla on suora vuoropuhelu. Vastuun tehtävienhoidosta, tarvittavista resursseista sekä riskienhallinnasta ja seuraamuksista on oltava maakunnalla. Tämä seikka on huomioitava erityisesti siksi, että EU:n edellyttämät maksajavirastovaatimukset täytyvät.

MMM järjesti syyskuun lopulla 2016 maakunnassa keskeisten sidosryhmien kanssa keskustelutilaisuuden maakuntauudistuksesta MMM:n toimialalla. Tilaisuudessa olivat MMM:n edustajien ja valtakunnan muutosjohtajan lisäksi edustettuina ELY-keskus ja AVI-johto, EK-Liiton muutosjohto, kuntien yhteistoiminta-alueiden johto mukaan lukien maatalous- ja ympäristöterveydenhuolto, Evira ja Mavi.

Keskustelutilaisuudessa valtakunnan muutosjohto ja MMM:n edustajat kertoivat valmistelun tilanteesta valtakunnan ja ministeriön tasolta. Maakuntaan siirtyvien maaseutuasioiden organisaatioiden edustajat keskustelivat pienryhmissä oman alansa valmistelun kysymyksistä. Kussakin pienryhmässä oli MMM:n edustaja mukana. Näin saatiin myös maakunnan näkemyksiä valmistelusta välitettyä valtakunnan tasolle asti. Lomituspalveluihin liittyen vastaava tilaisuus maakunnassa järjestettiin Sosiaali- ja terveysministeriön toimesta, joka on lomituspalveluista vastaava ministeriö.

Talven 2017 aikana MMM ja Sosiaali- ja terveysministeriö järjestivät kaksi valtakunnallista tiedotus- ja keskustelutilaisuutta Helsingissä. Tilaisuuksissa esiteltiin maakuntavalmistelua ministeriöiden näkökulmasta aiheina maaseutuhallinto ja maatalouslomitus. Etelä-karjalan maaseututoimenjohtaja osallistui aktiivisesti näihin tilaisuuksiin.

Lakiluonnos Maaseutuhallinnon järjestämisestä maakunnassa tuli lausunnonle keväällä 2017. Lakiluonnos oli hyvin paljon samansuuntainen kuin on nykyinen laki Maaseutuhallinnon järjestämisestä kunnissa (L210/2010). Uuden lain luonnoksessa oli kuitenkin joitakin kohtia, joista maaseututoimenjohtaja esitti, että maakunta lähettäisi lausunnon. Kysymyksessä oli kuutta maakuntaa ja niiden alueella toimivaa kolmea ELY-keskusta koskeva erityispykälä. Tässä lakiluonnoksen kohdassa ne ELY-keskusalueet, joissa on kussakin kaksi maakuntaa, saivat päättää jommankumman maakunnan yksin vastaamaan nykyisen Manner-Suomen maaseutuohjelman loppurahoituskaudesta vuoden 2020 tai jopa 2022 loppuun. Tämä asettaisi selvästi toisen maakunnan heikompaan asemaan ja päätösvallassa olevan maakunnan yksin päättämään molempiin maakuntiin kuuluvasta maaseutuohjelman rahoituksen käytöstä. Maaseututoimenjohtaja laati lakiluonnoksen kyseisestä kohdasta lausunnon ja toimitti lausunnon Lappeenranta kaupungin nimissä Maa- ja metsätalousministeriön Lausuntopalveluun. Lausunnonssa vastustettiin maaseutuohjelman loppukauden rahoituksen antamista yhdelle maakunnalle kahden sijaan. Lausunto sai laajan hyväksynnän Etelä-Karjalan maaseutuasioiden valmistelijoiden taholta.

#### 6.2.11 Ruokaviraston aineistoa maakuntavalmisteluun

Syyskuussa 2018 silloinen Maaseutuvirasto järjesti kuntien maaseutuhallinnon yhteistoiminta-alueiden (yta) päälliköille vuosittaisen kaksipäiväisen tapaamisen. Tapaamisella esiteltiin uuden kansallisen maaseutuohjelman valmistelun käynnistymistä, etenemistä sekä vaikutusmahdollisuuksia ohjelman valmisteluun. Työnimellä CAP27-



ohjelma tulee sisältämään vuosien 2020–2027 osalta Suomen maaseudun kehittämis-toimenpiteet ja rahoituksen.

CAP27-ohjelman valmistelu EU-komission tasolla sisältää suuntaviivat koko ohjelmalle. Kukin jäsenvaltio laatii sen pohjalta oman komissiolla hyväksyttävän ohjelmansa. Komission päättämissä suuntaviivoissa on jo sovittu merkittävä muutos maatilojen pelto-valvontojen toimeenpanoon. Nykyisellään Suomessa on noin 50 000 maatilaa, joista noin 3000 tilalle tehdään vuosittain peltovalvonta. Valvonnan piirissä on noin 70 000 peruslohkoa, joka työllistää 200 valvojaa. Kustannukset nykyisen kaltaisella valvonnalla ovat yhteensä 12 miljoonaa euroa ja 4 000 euroa valvottua tilaa kohti vuodessa. Pelto-valvonnan kustannukset koetaan korkeiksi. Nykyinen tekniikka antaa mahdollisuuden järjestää valvonnat pelloille uudella tavalla käyttäen valvontaan Monitorointia. Tällöin pelloilla paikan päällä tehtävä valvonta vähenee radikaalisti ja kustannukset myös pienenevät. Monitoroinnista peltovalvonnassa kerrotaan tarkemmin tuloksissa.

Ruokavirasto tuotti talvella 2018 informaatiopakettin, joka avasi mutkikkaaksi koettua Maksajavirastotoimintaa. Ruokavirasto toimii Suomessa EU:n maaseuturahastojen maksajavirastona. Se on delegoinut maksajavirastosopimuksilla tehtäviä ELY-keskuksille ja yta-alueita hallinnoiville kunnille, jotta nämä voivat toimia rahastoista maksettavien tukien ja avustusten maksajina. Maakuntavalmistelussa oli tärkeää, että myös maksajavirastotoimintaa vähemmin tuntevat valmistelupäätösten tekijät ymmärsivät Maksajavirastotoiminnan erityisluonteen ja osasivat tehdä päätöksiä huomioiden tämän toiminnan erityiset vaatimukset. Ruokavirasto informoi useasti eri koulutustilaisuuksissa ja sisäisen Pikantti-intranetin kautta maaseutuhallinnon henkilöstöä valmistelun etenemisestä omasta näkökulmastaan.

### 6.3 Kaakkois-Suomen maatilojen kehitysnäkymät 2025-tutkimus

Maaseutuhallinnon uudelleen järjestelytarpeeseen vaikuttavana tekijänä on ollut nähtävissä megatrendimäistä maatilojen toiminnan lopettamista läpi valtakunnan. Tilamäärän väheneminen on näkynyt vuositilastoissa maaseututoimen asiakasmäärän vähenemisenä. Tilojen väheneminen on luonut painetta miettiä uudelleen hallinnon hoitamista entistä isommilla alueilla hallintoyksikköä kohti. Myös viljelijätukien käsittely ja valvonta ovat olleet kahdessa täysin erillisessä organisaatiossa, joka ei ole toiminnan kannalta järkevin ja helpoin tapa toimia.

Maatilojen tulevaisuuden ennakoimiseksi ja odotettavissa olevien muutoksien havaitsemiseksi ELY-keskukset ovat teettäneet säännöllisesti muutaman vuoden välein kyselytutkimuksia maatilojen tulevaisuuden näkymistä. Uusin Kaakkois-Suomen maatilojen kehitysnäkymät 2025-tutkimus julkaistiin vuoden 2018 lopulla. Tutkimuksen tekijänä oli Kantar TNS Oy ja tilaajana Kaakkois-Suomen ELY-keskus. Uuden kyselyn tuloksia esitetään tämän opinnäytetyön tulokset-osiossa osana tulevaisuudenkuvaa, jonka perusteella maaseutuhallinnon järjestämisvaihtoehtoja esitetään.



## 7 HENKILÖSTÖN OSALLISTAMINEN JA MUUTOSVALMENNUS

### 7.1 Etelä-Karjalan maaseututoimen henkilöstön osallistaminen muutokseen

Maakuntavalmistelun alussa sovittiin, että kukin maakuntaan siirtyvä organisaatio huolehtii itse henkilöstönsä muutosvalmennuksesta, muutokseen osallistamisesta ja tiedottaa henkilöstölleen valmistelun etenemisestä.

Maaseututoimenjohtaja tiedotti säännöllisesti henkilöstön työkokouksien yhteydessä valmistelun etenemisestä ja kulloisestakin vaiheesta. Tulossa olevasta muutoksesta käytiin avointa keskustelua. Johtaja pyrki antamaan vastauksia kaikkiin kysymyksiin siikälä, kun vastauksia oli annettavissa. Valmistelun aikana valmistelijoillekin oli moni asia hämärän peitossa ja vain oletuksia oli olemassa.

Suomen kuntien maaseutuhallinnossa oli käyty läpi suuri organisaatiomuutos vuosina 2012–2013. Suomeen säädettiin laki Maaseutuhallinnon järjestämisestä kunnissa (Laki 210/2010), joka määräsi kunnallisen maaseutuhallinnon vähintään viisi viranhaltijaa ja 800 maatilaa käsittäviin suurempiin yksiköihin. Tuolloin yksittäisten kuntien maaseututoimet ja niissä työskennelleet maaseutuelinkeinoviranomaiset (maaseutusihteerit ja maaseutuasiamiehet) organisoitiin useamman kunnan yhteistoiminta-alueiksi. Kunnat sopivat keskenään maaseututoimen hallinnosta vastaavasta isäntäkunnasta.

Etelä-Karjalaan muodostettiin 2013 alusta koko maakunnan 9 kuntaa käsittävä yta-alue, jota hallinnoi Lappeenrannan kaupunki. Nykyisen Etelä-Karjalan maaseututoimen henkilöstö koki tuolloin mitä organisaatiomuutos yhden hengen toimistosta isompaan yksikköön merkitsee. Tuo muutos tehtiin ilman mainittavaa muutosvalmennusta. Henkilöstö osallistettiin kyllä aktiivisesti yhteisen esityksen tekoon yhteistoiminta-alueesta. Henkilöstöllä oli siis melko tuoreena kokemuksena edellinen organisaatio- ja toimintaympäristön muutos.

Maaseututoimenjohtaja järjesti maakuntavalmisteluun liittyvän muutostyöpajan Etelä-Karjalan maaseututoimen henkilöstölle helmikuussa 2017. Tuolloin maakuntavalmistelu oli tehty tasan vuosi. Olettamuksena oli, että henkilöstölle oli muodostunut jonkin verran käsitystä tulossa olevasta muutoksesta ja sen vaikutuksista. Metodina tässä tulevaisuustyöpajassa käytettiin SWOT-analyysiä (4-kenttäanalyysi), jolla aloitettiin hahmottamaan tulevaisuutta. SWOT-analyysi sopii monien oppaiden ja kokemuksen mukaan selvittämään muutokseen valmistautumista. Työpajan toteutuksen aikaan ei ollut vielä tiedossa kovin tarkoin todellinen tulevaisuuden kuva, joten tässä vaiheessa 4-kenttä SWOT oli riittävä.

Maaseututoimenjohtaja alusti muutostyöpajan alussa seuraavista aiheista:

- maakuntahallinnon valmistelun tilanne tammikuussa 2017,
- odotuksia ja vaihtoehtoja maakuntahallintoon sijoittumisessa,
- maaseutuhallinnon tulevat tehtävät,
- tulevaisuuden toimipisteverkosto ja
- tulevaisuuden asiakasmäärät ja tiimialueet

Kolmessa pienryhmässä laadittiin SWOT-analyysi seuraavia teemakysymyksiä pohtimalla:

- tehtävien ja toimenkuvien mahdolliset muutokset,
- toimipisteverkoston muutokset,
- tiimialueiden uusjako ja
- ryhmässä esiin nousseet kysymykset (merkittiin SWOTin sivuun)

Kukin pienryhmä esitteli analyysinsä tulokset. Tulosten pohjalta pohdittiin millaisia kehitysprojekteja tulisi aloittaa (asiakasasiointi, palveluprosessi, sisäinen työprosessi jne.)

Pienryhmätyön aikana johtaja kiersi ryhmien luona ja vastasi kysymyksiin sekä tuki kaikin tavoin työn etenemistä. Ryhmät eivät aivan pitäytyneet teemakysymyksissä vaan arvioita annettiin asioiden kulusta aivan laidasta laitaan. Ryhmille oli annettu vapaus käsitellä myös omia kysymyksiä, joten teeman laajennus ei ollut haitaksi. Tulosten esittely sujui hyvin. Tuloksista syntyi vilkasta keskustelua. Yhteinen tulosten läpikäynti varmasti auttoi ymmärtämään uusia tulevaisuudenkuvia.

Työpajan aikataulutus oli onnistunut. Kaikki ryhmät ehtivät käydä kysymykset läpi mutta tyhjää aikaa ei myöskään juuri jäänyt. Henkilöstöllä oli kokemusta vastaaventyyppisistä työpajoista, joten ohjelman läpiviennissä ei ollut mitään ongelmia. Työpajan jälkeen johtaja laati yhteenvedon koko työpajan tuloksista ja loppukeskustelusta. Yleisesti arvioiden työpaja oli oikein onnistunut ja antoisa. Käsillä olevaan toimintaympäristön muutokseen suhtauduttiin oikein asiallisesti ja esiin nousi selvä halu vaikuttaa muutoksen kulkuun.

## 7.2 ELY-keskuksen ja maaseututoimen yhteiset työpajat

Kaakkois-Suomen ELY-keskuksen maaseutupalveluiden ja alueen kolmen maaseututoimen yhteistoiminta-alueen, Kouvolan, Haminan ja Etelä-Karjalan, johtajien yhteisessä kokouksessa syksyllä 2017 sovittiin, että järjestetään kaksi maakuntavalmistelua käsittelevää muutospäivää kaikkien edellä mainittujen organisaatioiden henkilöstölle yhteisesti.

Tavoitteena oli tiedottaa ensimmäisellä tapaamisella kaikille yhteisesti valmistelun tilanteesta kussakin organisaatiossa ja molempien maakuntien yleisestä valmistelutilanteesta. Toisen tapaamisen tavoitteena oli pohtia työpajassa odotettavissa olevaa muutosta, odotuksia, vaihtoehtoja ja mahdollisuuksia.

Yhteinen tiedotus- ja keskustelupäivä pidettiin ELY:n tiloissa Kouvolassa Joulukuussa 2017. Järjestelyvastuu päivästä oli ELY-keskuksella. Kymenlaakson ja Etelä-Karjalan maakuntien muutosjohtajat esittelivät maakuntien valmistelun etenemistä, nykytilaa ja edessä olevia haasteita. ELY-keskuksen maaseutupalveluiden, Kouvolan, Haminan ja Etelä-Karjalan maaseututoimien johtajat esitelmöivät maaseutuasioiden valmistelusta omien organisaatioidensa näkökulmasta. Osallistujilla oli mahdollisuus esittää kysymyksiä valmistelusta vastaaville. Keskustelu oli erittäin vilkasta ja hyvin monia kysymyksiä selviteltiin olemassa olevan tiedon pohjalta.

Toinen yhteinen kokoontuminen pidettiin helmikuussa 2018 Lappeenrannassa. Etelä-Karjalan maaseututoimi oli tämän päivän järjestelyvastuussa ja maaseututoimenjohtaja puheenjohtajana. Tässä tilaisuudessa alustivat ELY:n maaseutupalveluiden ja kuntien maaseututoimien yhteistoiminta-alueiden johtajat. Alustuksissa esiteltiin kunkin organisaation nykyistä tapaa työskennellä sekä mitä tehtäviä kukin organisaatio hoitaa. Alustuksissa nousi erityisesti esille ELY-keskuksen ja kunnallisen maaseutuhallinnon käyttämien termien erilaisuus. Samasta prosessista tai prosessin vaiheesta käytettiin toisistaan poikkeavia termejä, joita sitten alustajat avasivat osallistujille.

Alustusten jälkeen jakauduttiin neljään ryhmään, johon kuhunkin tuli ELY:n sekä yta-alueiden edustajia. ELY-keskuksen ja yta-alueiden yhteistyönä ryhmille oli laadittu kysymykset ennakoon. Ryhmätyönä tehtiin pohdinnat seuraavien kysymysten kanssa:

#### I-ryhmä

- Miettikää ryhmässä, miten maksatusprosessit eroavat yta:n ja ELY:n käsittelemissä tuissa,
- Miettikää mitä etuja yhdessä tekemisellä (=maakuntauudistuksella) on mahdollista saavuttaa,
- Mitä tehtäviä (tai tukia) näkemyksenne mukaan viljelijätukien maksatuksessa olisi järkevää tehdä maakuntaa suuremmalla alueella?

#### II-ryhmä

- Miettikää ryhmässä, miten myöntöprosessit eroavat YTA:n ja ELY:n käsittelemissä tuissa,
- Miettikää mitä etuja yhdessä tekemisellä (=maakuntauudistuksella) on mahdollista saavuttaa,
- Mitä tehtäviä (tai tukia) näkemyksenne mukaan viljelijätukien myönnessä olisi järkevää tehdä maakuntaa suuremmalla alueella.

#### III-ryhmä

- Miettikää ryhmässä, miten jälkitoimet (oikaisumenettely, muutoksenhaku, takaisinperintä) eroavat YTA:n ja ELY:n käsittelemissä tuissa,
- Miettikää mitä etuja yhdessä tekemisellä (=maakuntauudistuksella) on mahdollista saavuttaa,
- Mitä jälkitoimien (kuten takaisinperinnät) tehtäviä näkemyksenne mukaan olisi järkevää tehdä maakuntaa suuremmalla alueella?

#### IV-ryhmä

- Listatkaa YTA/ELY maakuntaan siirtyviä tehtäviä (pois lukien rahoitus-tehtävät) jotka eivät suoraan kuulu viljelijätukiprosessiin,
- Miettikää mitä etuja niiden tekemisestä viljelijätukiprosessin yhteydessä on mahdollista saavuttaa,
- Mitä edellä mainituista tehtävistä olisi näkemyksenne mukaan järkevää tehdä maakuntaa suuremmalla alueella?

Nämä kaksi kaikkien Kaakkois-Suomen maaseutuhallinnon neljän organisaation yhteistä päivää tutustuttivat henkilöstöä toisiinsa, avasivat erilaisia toiminta- ja työsken-

telytapoja eri organisaatioissa ja selitti samoista asioista käytettävää erilaista terminologiaa. Lisäksi ryhmätoissa selvitettiin hyvinkin yksityiskohtaisesti erityisesti valvonnan tehtäviä. Tuloksina ei syntynyt varsinaisia esityksiä toiminnan järjestämiseksi Etelä-Karjalan ja Kymenlaakson maakuntiin.

### 7.3 Resilienssikoulutus

Henkilöstön valmistautumista edessä olevaan muutoksen pyrittiin helpottamaan järjestämällä päivän mittainen resilienssikoulutus (muutosjoustavuus) helmikuussa 2018. Koulutus oli yhteinen maaseututoimen, lomituspalveluiden ja ympäristöterveydenhuollon henkilöstölle.

Koulutus tilattiin Sovunrakentajat-koulutusyrittäjältä ja koulutuksesta vastasi kokenut resilienssikouluttaja. Koulutuspäivän ohjelma sisälsi luentoja sekä osallistujien aktiivista mukana oloa käsiteltäessä omaa käyttäytymistä erilaisissa muutostilanteissa.

Ennakkotehtävänä oli kunkin osallistujan itse suorittama pohdinta- ja tarkkailutehtävä kuvitteellisissa muutostilanteissa. Ennakkoon pohdittiin omaa tapaa reagoida tilanteisiin, jotka koetaan painostaviksi, uhkaaviksi tai yleensä muutostilanteisiin reagointi. Vastausvaihtoehtoja olivat reagoida hyökkäämällä, vetäytymällä tai pakenemalla. Toisena tehtävänä oli tarkkailla muutamana päivänä omassa arjessa miten muiden henkilöiden toiminta vaikutti omaan reagointiin ja jos jossain tilanteessa reagointi oli normaalia voimakkaampaa, niin mistä tämä johtui? Kolmas tehtävä oli pohtia millainen on oma minäkuva ja työpaikan tulevaisuuskuva, millainen käsitys oli työpaikan kyvystä selviytyä työelämän murroksesta ja kyvystä uudistua sen edellyttämällä tavalla (positiivinen, negatiivinen jne.)?

Koulutuspäivän ohjelma selvitettiin kouluttajan johdolla kysymyksiä kuten miksi muutos voi olla joskus haastava, mikä strategiseen toimintaan, tuottavuuteen ja työhyvinvointiin vaikuttaa, mitä resilienssillä tarkoitetaan. Työpaikan näkökulmasta pohdittiin miten resilienssi näkyy työpaikalla ja miten sitä voidaan kehittää, miten johtaa omien tunteiden ja työpaikan tunneilmastoa. Lopuksi tutustuttiin keinoihin, joilla päästään ongelmapuheesta ratkaisukeskeisyyteen.

Sovunrakentajat-yritys teki palautekyselyn koulutuksesta, jota ei saatu meidän koulutuksen tilaajien käyttöön.

## 8 MAASEUTUHALLINNON VALMISTELUN TULOKSET

### 8.1 Maaseutuasioiden nykytilan kuvaus

Maaseutuasioiden alatyöryhmässä koottiin ELY-keskuksen maaseutuosaston, Etelä-Karjalan maaseututoimen, ympäristöterveydenhuollon sekä maakunnan kahden lomituspalveluyksikön nykytilan tiedot Excel-taulukkoon (LIITE 1). Tässä esitetään tähän opinnäytetyöhön liittyvät ELY-keskuksen valvontayksikön ja maaseututoimen nykytilat tiivistettynä. Tiedot pohjautuvat maaseutuasioiden alatyöryhmän Nykytilan tiedot-väli-raporttiin (LIITE 1) sekä valmistelun aikana eri yhteyksissä esiin tulleisiin tietoihin.

Taulukko 1. Kaakkois-Suomen ELY-keskuksen valvontayksikön ja Etelä-Karjalan maaseututoimen nykytilan tietoja.

Organisaatio	Htv:t	Vakinaiset virat	Kausivirat	Toimipisteet
KS ELY-keskuksen valvontaryhmä	7	3	4	2 kpl /Kouvola ja Lappeenranta
Etelä-Karjalan maaseututoimi	11,6	12	0	7 kpl Etelä-Karjalassa

Etelä-Karjalan maaseututoimen tehtävänä on hoitaa kunnille laissa 210/2010 määrätyt tehtävät, joita ovat:

- maatalouden tukijärjestelmiä;
- maatalouden luopumistuki- ja eläkejärjestelmiä;
- eräiden vahinkojen korvaamista valtion varoista;
- eläintenpitäjän rekisteröintiä;
- maataloustuotteen tuotantoa koskevia sopimuksia;
- kasvintuotantoa koskevat tehtävät

Näitä tehtäviä hoitaa yhteensä 11 vakinaista viranhaltijaa ja yksikön esimies. Maaseutuhallinnon tehtäviin käytetään 11,6 henkilötyövuotta ja 0,4 htv hallintoon. Lappeenrannan kaupunki toimii isäntäkuntana ja toimialueena ovat kaikki 9 maakunnan kuntaa. Toimipisteitä on yhteensä 7 eripuolilla maakuntaa. Nykytilan kuvausta tehtäessä vuonna 2016 oli maakunnan tuenhakijoiden määrä 1450, josta on tapahtunut vähennystä n. 3 prosenttia vuodessa. Tilaluku on nyt vuonna 2019 n. 1350. Maaseututoimen vuosibudjetti on n. 700 000 euroa, jonka yhteistoimintakunnat ovat kustantaneet kunnittaisten peltohehtaarien suhteessa.

Valtioneuvoston asetuksessa 192/2013 säädetään maatalojen valvonnasta, joka koskee seuraavia tukia, palkkioita ja korvauksia:

- yhteisen maatalouspolitiikan tukijärjestelmissä viljelijöille myönnettäviä suoria tukia koskevista säännöistä ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 637/2008 ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 73/2009 kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU)

N:o 1307/2013, jäljempänä *tukiasetus*, 21—35 artiklassa tarkoitettu perustuki;

- tukiasetuksen 43—47 artiklassa tarkoitettu viherryttämistuki;
- tukiasetuksen 50 artiklassa tarkoitettu nuoren viljelijän tuki;
- tukiasetuksen 52 artiklassa ja Euroopan unionin suorista tuista maataloudelle annetun lain (193/2013) 21 §:ssä tarkoitettu peltokasvipalkkio;
- Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahasto) tuesta maaseudun kehittämiseen ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1305/2013, jäljempänä *maaseutuasetus*, 28 artiklassa tarkoitettu ympäristökorvaus;
- maaseutuasetuksen 31 artiklassa tarkoitettu luonnonhaittakorvaus;
- maaseutuasetuksen 29 artiklassa tarkoitettu luonnonmukaisen tuotannon korvaus.

Lakisääteisesti Kaakkois-Suomen ELY-keskuksen valvontaryhmä vastaa maataloustuotteen maksamiseen liittyvien tukiehtojen valvonnasta Etelä-Karjalan ja Kymenlaakson maakunnissa. Päätoimisto on Kouvolassa Kymenlaaksossa ja pienempi toimipiste Lappeenrannassa Etelä-Karjalassa. Maatilavalvontoihin käytettiin Etelä-Karjalassa n. 7 htv vuonna 2016. Pääosa valvonnoista tehdään lumettomana aikana maastossa kausityövoiman tekemänä. Etelä-Karjalan valvontakäynneistä pääosa tehdään Kouvola (Kymenlaakso) käsin ja vain pieni osa Lappeenrannasta (Etelä-Karjala) käsin. Vakinaiset valvontavirat ovat myös pääosin Kouvola. Toimistot ovat vuokratiloissa. ELY-keskuksen tekemiä valvontatapahtumia oli Etelä-Karjalassa vuonna 2015 n. 1000 kappaletta ja 2016 n. 500 kpl. Vuosibudjetti vaihtelee valvontatapahtumien määrästä riippuen 450.000 – 900.000 euron välillä (Minkkinen 2017.)

Maaseututoimesta Maakuntaan siirtyviä virkoja on siis yhteensä 12 ja asiakastiloja 1350. ELY-keskuksesta Etelä-Karjalan maakuntaan siirtyviä virkoja on laskennallisesti 7 htv:n verran, joista n. puolet on osa-aikaisia kausivirkoja. Valvottavia tiloja on 500 – 1000 kappaletta vuosittain. Vuosibudjetti vaihtelee valvontamäärien mukaan 450.000 - 900.000 euroon.

## 8.2 Maaseutuhallinnon tulevaisuuden näkymät

Etelä-Karjalan maaseutuasioiden alatyöryhmä laati Valmisteluryhmän tehtäväksiannon mukaisesti raportin tulevaisuuden näkymistä ja huomioitavista asioista siirryttäessä maakuntaan. Raportti valmistui 18.4.2017. Tuloksina tulevaisuuden näkymistä esitetään tässä alatyöryhmän loppuraportin keskeinen sisältö.

### 8.2.1 Uusi lainsäädäntö ja tehtävät tulevaisuudessa

Maaseutuhallinnon tehtäviä koskevia uudet säädökset eivät olleet valmistuneet vielä valmisteluprosessin ja alatyöryhmän raportoinnin aikaan. Ennakkotietojen mukaan kaikki tehtävät säilyisivät nykyisellään. Maa- ja metsätalousministeriö linjasi vuoden 2016 syksyllä maaseututoimialan tehtävien muodostamista maakuntiin. Linjauksessa

korostettiin muodostettavien maakuntien mahdollisuuksia parantaa ihmisten, eläinten ja kasvien terveyttä, hyvinvointia ja turvallisuutta. Linjauksessa pidettiin tärkeänä parantaa maaseudun elinvoimaisuutta ja luonnonvarojen kestäväan käyttöön perustuvan elinkeinotoiminnan kilpailukykyä ja tehtävien tehokasta sekä tarkoituksenmukaista hoitoa. MMM esitti tehtävien hoidossa tarvittavan osaamisen ja voimavarojen riittävyyden varmistamista, tasapuolista ja toimivaa palveluverkostoa ja riittävää alueellista läsnäoloa. Toiminnan tehostamiseksi MMM esittää asiakaspalvelun ja hallinnon prosessien kehittämistä entistä enemmän sähköisiksi.

Suurin osa nykyisin joko ELY-keskuksen ja kunnallisen maaseututoimen hoitamista tehtävistä on ns. maksajavirastotehtäviä. Maksajavirastotehtäviä ovat kaikki viljelijätuki-tehtävät sekä maaseutuohjelman eri toimenpiteet (viljelijä-, yritys- ja hanketuet sekä maatilojen aloitus- ja investointituet). Em. tehtävien eri prosessin osia (myöntö, maksatus, valvonta ja jatkotoimet) hallinnoidaan toimijan (ELY-keskus tai Etelä-Karjalan maaseututoimi) ja Maaseutuviraston väliseen maksajavirastosopimukseen perustuen. Maakuntauudistuksen jälkeen nykyisen kaltainen maksajavirastosopimus laaditaan Maaseutuviraston ja maakunnan kesken. Maksajavirastosopimus perustuu EU-säädöksiin. Sopimus edellyttää ns. tehtävien vahvaa eriyttämistä prosessien eri osien välillä sekä myös kieltää tehtävien siirron kolmannelle osapuolelle (esim. maakunnan liikelaitos). Maakuntien kesken mahdollisesti sovittavat yhteisesti tuotettavat palvelut kirjattaisiin maksajavirastosopimukseen.

Maaseutuhallinnon tehtäviin kuuluvat myös Ruokaviraston ohjaamat valvonta- ja tarkastustehtävät. Kaakkois-Suomessa näitä tehtäviä hoitavat osaltaan ELY-keskus, kunnallinen ympäristöterveydenhoito, Etelä-Suomen AVI sekä Ruokaviraston omat toimipisteet Kouvolassa ja Lappeenrannassa.

Elintarviketurvallisuuden valvontatehtävät säilyvät sisällön osalta pääosin ennallaan. Tehtävien jakoon ja ohjaukseen Ruokaviraston ja maakuntien välillä liittyen on odotettavissa uudistuvaa lainsäädäntöä. Luonnonmukaisen tuotannon tuotantotarkastusten ja osin myös muidenkin tehtävien osalta on avoinna Ruokaviraston ja maakunnan välinen työnjako. Valvontatehtävien sisältöön ei ole odotettavissa muutoksia. Tällä hetkellä ELY-keskus tekee tarkastuksia vuosittain tehtävän tulossopimuksen pohjalta. Luonnonmukaisen tuotannon osalta ELY-keskus antaa viljelijöille maksulliset tarkastukset toimeksi Ruokaviraston valtuuttamille tarkastajille. Ruokavirasto perii maksut asiakailta sekä maksaa tarkastajien kustannukset. Tarkastuspöytäkirjat toimitetaan ELY-keskukseen, joka tekee niiden perusteella päätöksen kunkin viljelijän vuosittaisesta tuotantotarkastuksesta.

## 8.2.2 Toimintaympäristön muutosvaikutukset ja megatrendit

Maatilatalouden rakennemuutos jatkuu ja maatilojen määrä jatkaa vähenemistään samalla, kun tilakoko kasvaa. Kotieläintilojen määrä vähenee suhteessa eniten, mutta jatkavilla ja tuotantoon kehittäville tiloilla eläinyksikkömäärät ovat kasvussa. Tämän seurauksena viranomaistyön ja -neuvonnan tehtävät edellyttävät yhä suurempaa maatalouden asiantuntemusta mm. rahoituksen ja rakentamisen alalla. Samoin maatalouden tukijärjestelmän kokonaisvaltainen hallinta edellyttää asiantuntijoilta entistä enemmän osaamista, kun suurten ja kehittyvien tilojen asioita käsitellään. Yleisosaamisen lisäksi



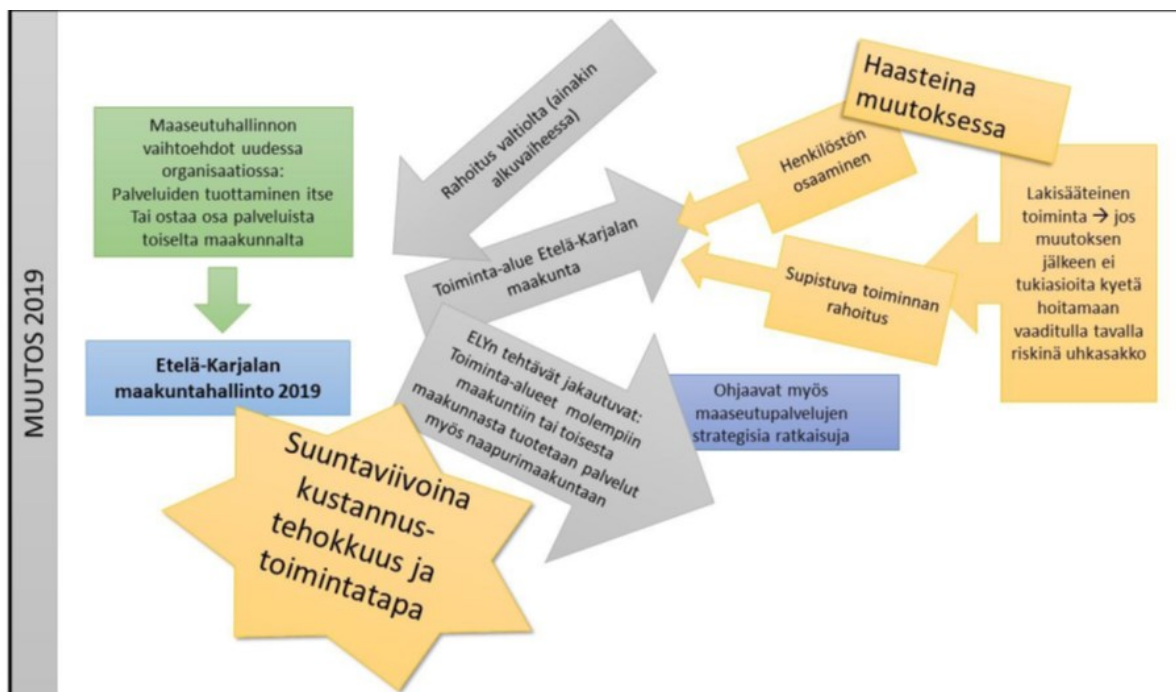
henkilöstön erikoistuminen eri osasaamisalueille nostaa palvelun tasoa. Asiantuntijoiden erikoistuminen edellyttää riittävää tehtävien volyymia. Haasteena onkin, miten erikoisosaamista edellyttävät palvelut voidaan järjestää, jos tapauksia on vain muutamia vuosittain.

Maatalous on jo pitkään ollut Suomessa kannattavuuskriisissä. Tähän ovat osaltaan vaikuttaneet mm. maailmanmarkkinoiden kehitys sekä myös EU:n pakotepolitiikka. Vaikka pyrkimyksenä onkin se, että itse maataloustuotannon kannattavuus paranisi, maatalouden rahoitus- ja tukijärjestelmän merkitys tilojen tulorakenteelle säilyy jatkossakin merkittävänä. EU:n maatalouspolitiikka uusiutuu 2020–2022 ja myös maaseutuohjelman uusi ohjelmakausi käynnistyy samoihin aikoihin. Maa- ja puutarhatalouden rahoitus- ja tukijärjestelmiä pidetään yleisesti monimutkaisina. Poliittika- ja ohjelmauudistuksen tavoitteena on yksinkertaistaa järjestelmiä ja että ne perustuvat sähköiseen asiointiin helppokäyttöisillä sovelluksilla. Onnistuessaan tavoite myös vähentäisi hallinnon työmäärää.

Lisääntyvät uhkat ruokaturvallisuudessa samoin kun eläinten terveyttä vaarantavien herkästi tarttuvien eläintautien kasvanut riskit lähialueillamme vaikuttavat maakunnan toimintaympäristöön elintarviketurvallisuuden toimialalla.

### 8.2.3 Palvelujen tarjonta uudessa mallissa

Asiakkaiden tarvitsemat palvelut tuotetaan uudessa maakunnassa siten, että palvelut ovat asiakkaan saavutettavissa tarkoituksenmukaisimmalla tavalla joko sähköisenä tai asiointipalveluna.



Kuva 15. Palveluiden tuottamisen vaihtoehtoja maakunnassa. (Heikka, Jurmo ym. 2017).

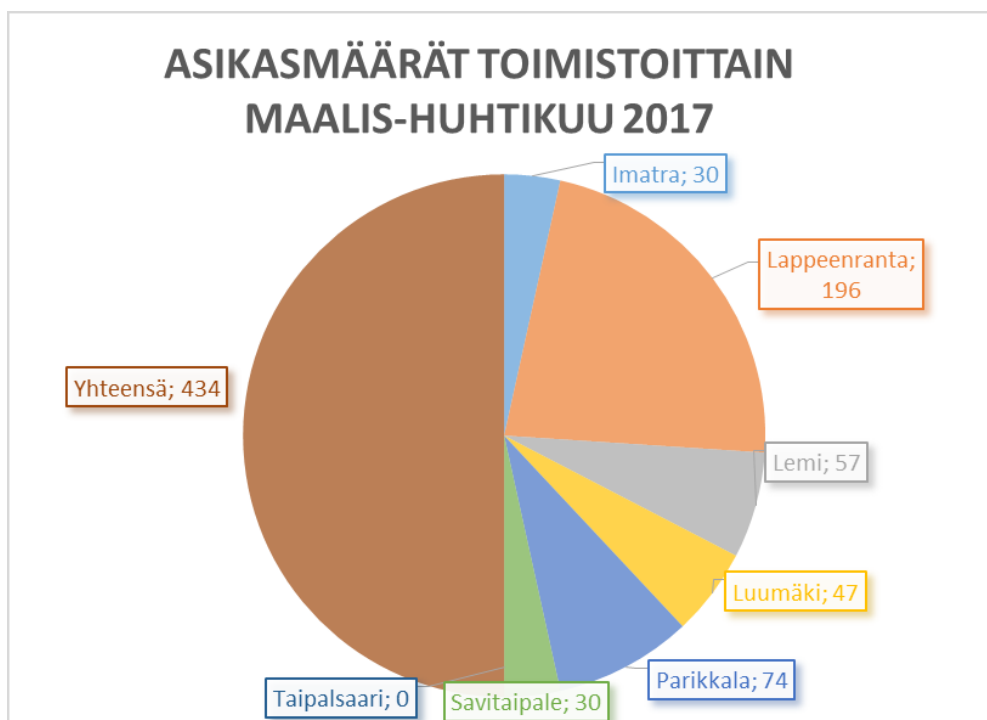


Palvelut tarjotaan joko Etelä-Karjalan maakunnan yksin tuottamana palveluna tai kahden tai sitä useamman maakunnan yhteisesti tuottamana (kuva 15). Kunkin tehtäväkokonaisuuden volyymi ja sen hoitamiseen tarvittava osaamiskeskittymä vaikuttavat organisoitumalliin. Tavoitteena tulee olla, että asiakkaiden tarvitsemat maaseutupalvelut ovat asiakkaiden saavutettavissa ”yhden parkkipaikan periaatteella”. Palvelut tuotetaan sillä organisaatiorakenteella, joka mahdollistaa lainsäädännön edellyttämän tehtävien eriyttämisen sekä resurssien tehokkaan käytön myös sesonkiluonteisia tehtäviä hoidettaessa. Palvelukokonaisuuden perusosat muodostuvat nykyisistä tehtäväkokonaisuuksista.

Maaseutupalveluiden toimintaprosessit perustuvat pitkälti toimintaa ohjaavaan lainsäädäntöön. Prosessit ovat nykyisellään pääosin toimivia ja niiden sujuvuus on vuosien kehityksen myötä muotoutunut hyväksi. Tästä johtuen prosessien muuttaminen uusissa maakunnissa ei ole tarpeen muutoin kuin siltä osin, kun tehtävien sijoittaminen uuteen organisaatioon sitä edellyttää. Eri tehtävien rajapinnat ja niiden luoma kehittämispotentiaali tulee kuitenkin tutkia ja hyödyntää mahdollisimman tarkasti maakuntaan siirrettävien tehtävien yhteensovittamisessa. Tällaisia rajapintoja on mm. viljelijätukien käsittelyssä ja valvonnassa sekä viljelijätukien ja elintarviketurvallisuuden valvonnassa. Osa ELY-keskuksesta siirrettävistä tehtävistä on joko volyymiltään niin pieniä tai sitten erityisosaamista edellyttäviä, että tehtävien jakaminen kahteen maakuntaan ei mahdollista palvelun tuottamista laadukkaasti ja kustannustehokkaasti.

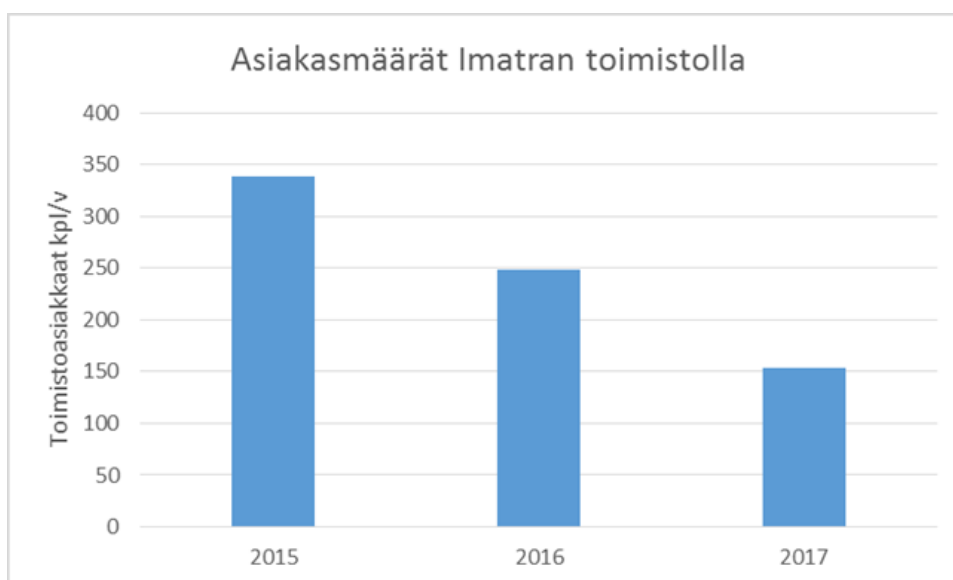
#### 8.2.4 Palveluverkko, sen kehittäminen ja digitaalisuus palveluissa

Nyt maakunnassa on 7 kappaletta arkipäivisin avoinna olevaa kunnallisen maaseutuhallinnon toimistoa. ELY-keskuksella on arkipäivisin avoinna olevat toimistot Kouvolassa ja Lappeenrannassa. Palveluverkkoa on mahdollista uudistaa yhteisesti koko maaseutupalveluiden osalta asiakkaiden palvelutarpeen mukaan lähipalveluissa sekä sähköisissä palveluissa. Palveluverkon suunnittelussa on aiheellista huomioida myös lomituspalveluiden ja ympäristöterveydenhuollon vastaavat suunnitelmat.



Kuva 16. Etelä-Karjalan maaseututoimen toimistoasiakkaiden määrät maalisk- ja huhtikuussa 2017. (Lähde: Etelä-Karjalan maaseututoimi).

Maalis- ja Huhtikuussa 2017 tehdyn asiakasmäärämittauksen mukaan maaseututoimen toimistoissa asioi yhteensä 434 asiakasta (kuva 16.). Asiakasmäärämittauksen ajankoh-  
taa, maalisk- ja huhtikuuta, voidaan pitää asiakasmääriltään keskimääräisenä ajanjak-  
sona. Touko- ja kesäkuu ovat vuoden vilkkaimmat asiointikuukaudet koska päätuki-  
haku ajoittuu kyseisille kuukausille.



Kuva 17. Asiakasmäärien muutos maaseututoimen Imatran toimistossa vuosina 2015-2017. (Lähde: Etelä-Karjalan maaseututoimi).

Maaseututoimen Imatran toimisto palvelee Imatran, Rautjärven ja Ruokolahden tuen-hakijoita. Imatran toimistolla asioi vuonna 2015 lähes 350 asiakasta. Vuonna 2017 asiakaskäyntejä oli enää 150 (kuva 17). Asiakasmäärien väheneminen on samansuuntaista kaikilla toimistoilla. Asiakaskäyntien vähenemisen myötä tukihakemusten jättäminen sähköisenä yleistyi voimakkaasti. Sähköisten palveluiden käyttö on maaseutupalveluissa jo arkipäivää. Maaseutuhallintoon tulevista hakemuksista 85 - 90 % toimitetaan viranomaisille sähköisesti. Samoin käytännössä lähes kaikki päätöksenteko perustuu sähköisiin järjestelmiin (mm. Tukisovellukset ja Hyrrä). On kuitenkin edelleen joukko asiakkaita, joille henkilökohtainen palvelu ja paperihakemukset ovat etusijalla.

Sähköisesti asioivien osalta toimipisteiden ja työntekijöiden paikkasidonnaisuus on vähentynyt ja toiminta voi olla hajautettua. Henkilökohtaisen palvelun (esim. tukihakuneuvonta) ja paperihakemusten toimittaminen edellyttävät palvelun saatavuutta kuitenkin kohtuumatkan päässä. Jatkossa tarvitaankin sähköisten palveluiden ja perinteisten toimistopalveluiden palvelukonseptin kehittämistä. Tavoitteena tulee olla rajallisten henkilöresurssien tehokkaampi käyttö sekä samalla palvelutason nosto. Maakunnassa on suunniteltava koko maaseutuasioiden palvelukokonaisuus siten, että asiakasnäkökulmasta asioita hoidettaisiin "yhden parkkipaikan" periaatteella.

Maaseutuhallinnossa lähes kaikki hakemukset on mahdollista toimittaa sähköisesti. Maatilojen päätukihakemuksista maakunnassa n. 85 % tuli sähköisinä vuonna 2016. Sähköisten hakemusten määrissä on kunnittaisia eroja maakunnan alueella 65 – 95 prosentin välillä. ELY-keskukseen jätetyistä hakemuksista yli 90 % tulee sähköisesti. Asiakaspäätteet toimistoilla ja kehittyvä laajakaistaverkko edistävät asiakkaiden omatoimista asiointia.

#### 8.2.5 Johtamisjärjestelmässä huomioitavaa

Nykyisiä ELY-keskuksen ja kunnan maaseutuhallinnon maksajavirastotehtäviä ei voida siirtää kolmannelle osapuolelle. Sen estää maksajavirastosopimus. Edellä mainittuun viitaten järjestäjä- tuottaja-malli ja monituottajuuden vaikutukset maaseutupalveluihin ja niiden johtamiseen ovat vähäiset.

Organisoinnissa on huomioitava ensisijaisesti riittävän osaamisen varmistaminen sekä resurssien joustava käyttö maksajavirastosopimuksen eriyttämisvaatimukset huomioiden. Osassa tehtäviä on suuria volyymivaihteluja vuoden mittaan, mikä on otettava huomioon palvelun suunnittelussa. Tällaisia sesonkiluontoisia tehtäviä ovat mm. tukihaku, tukivalvonta ja hukkakauravalvonta. Samoin kun palveluiden kysyntä vaihtelee. Organisointia mietittäessä on huomioitava sekä maakunnan sisäiset joustot että mahdolliset maakuntien väliset joustoa lisäävät järjestelyt. Tällaisia voivat olla mm. yhteiset virat tai tehtävien yhdessä hoitaminen erityisesti pienivolyymisten tai erityisosaamista vaativien tehtävien osalta.

Substanssitietojärjestelmät ovat käytössä myös jatkossa. Järjestelmien käyttöoikeuksia, tehtävien edellyttämässä laajuudessa, hallitaan kuten tähänkin asti, tietojärjestelmän omistajan, Ruokaviraston, toimesta. Vuosittaisen resurssitarpeen arviointiin käytetään edellä mainittuja tietojärjestelmiä ja aiemmilta vuosilta kertynyttä toteumatietoa, jonka pohjalta vuosittaiset resurssilaskelmat tehdään.

Raportointi tulee toteutumaan valtion suuntaan nykyiseen tapaan (substanssi) tietojärjestelmien kautta. Raportointiin ei ole maaseutupalveluiden osalta tulossa muutoksia maakuntauudistuksen myötä. Maaseutuhallinnosta raportoidaan Ruokavirastoon sekä MMM:lle. Raportoinnin luonne tulee kuitenkin muuttumaan, koska valtion suora tulosohejaus ELY-keskuksille poistuu maakuntauudistuksen yhteydessä. Kuntayhteistyötä tarvitaan elinkeinojen ja maaseudun kehittämisessä sekä häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumisessa. Lisäksi yhteistyötahoja ovat muun muassa MTK, LEADER-ryhmät, Yrittäjäjärjestöt, ProAgria, Mela ja alueen tilitoimistot.

#### 8.2.6 Muutokseen valmistautuminen

Kehittämistoimet toiminnan tehostamiseksi ja laadun parantamiseksi tulee kohdistaa maakuntaan siirtyvien toimintojen integroimiseen toimimaan samassa organisaatiossa. Erityisesti tämä kohdistuu kunnasta ja ELY-keskuksesta siirtyvien maaseutuhallinnon tehtävien integroimiseen. Molemmissa organisaatioissa tehdään nyt osin samantyyppisiä tehtäviä, joita yhdistämällä on mahdollista saavuttaa synergiahyötyjä. Haasteena tulevat olemaan erityisesti maksajavirastosopimuksen eriyttämisvaatimukset, joiden vuoksi organisointi vaatii erityistä tarkkuutta sekä eräissä tapauksissa mahdollisesti ylimaakunnallisia ratkaisuja. Tällaisia tehtäviä olisivat hyvin pienivolyymiset valvonta- ja tarkastustehtävät.

Toisena kehittämiskohteena ovat ne nykyisin ELY-keskuksen hoitamat tehtävät, joihin ei lähtökohtaisesti ole osoitettua riittävää osaamista molempiin maakuntiin sekä ne tehtävät, jotka jo nykyisellään tehdään useamman ELY-keskuksen yhteisin resurssein. Näitä tehtäviä koskevien palveluiden suunnittelu edellyttää mahdollisesti maakuntien välistä sopimista.

On tarpeen selvittää, kuinka uudet tehtävät voidaan sisällyttää vanhoihin tehtäväkuviin. Vanhoihin tehtäväkuviin tulevat uudet tehtävät edellyttävät henkilöstön koulutusta. Lisäksi on tarpeen luoda henkilöstön yhteysverkosto ylimaakunnallisesti, jotta osaamista voidaan jakaa. Nämä seikat on huomioitava eritoten tilanteissa, joissa tehtävien volyymit ovat pieniä tai niiden hoitaminen edellyttää erityisosaamista.

Muutokseen voidaan varautua ennen vuotta 2021 jatkamalla säännöllistä yhteydenpitoa. ELY-keskuksen maaseutupalvelut yksikkö ja kuntien yhteistoiminta-alueiden johtajat jatkavat säännöllistä yhteydenpitoa ja ovat valmiita tukemaan väliaikaishallintoa (VATE) uudistuksen suunnittelussa.

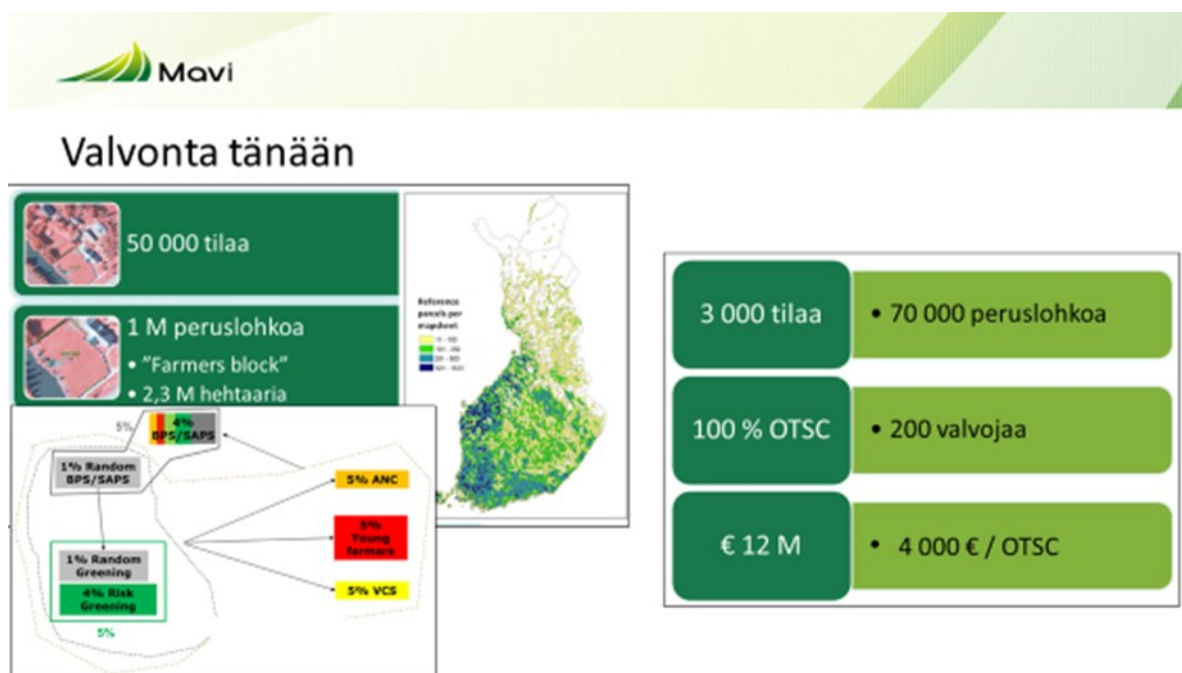
Alatyöryhmän loppuraportissa esitettiin tukitoimia, joilla työryhmätyön jälkeen voidaan edistää ja tukea maakuntavalmistelun jatkumista. Yta-päälliköiden ja ELY-keskuksen maaseutupalveluiden välisiä kokouksia tulee jatkaa. Tavoitteena on tiedonvaihdon avulla varmistaa tehtävien jatkuvuus sekä sujuva siirtyminen nykyisistä organisaatioista uuteen maakuntaorganisaatioon. Samalla foorumilla voidaan ratkoa eteen tulevia käytännön toimeenpanoon liittyviä ongelmia. Järjestetään säännöllisesti henkilöstön yhteisiä tapaamisia, joissa käsitellään muutosprosessia ja kehitetään nykyisiä henkilöstön tehtäväkuvia sekä asiantuntijoiden osaamista vastaamaan paremmin tu-

levan organisaation haasteita. Järjestämällä tehtävänkiertoa (kunta - ELY-keskus) karutetaan ennakkoon osaamista toisesta organisaatiosta sekä luodaan yhteistä työkulttuuria. Testataan mahdollisuuksien mukaan eri tehtävien yhteensopivuutta ja tehdään yhdessä tehtäviä, jotka on jo nyt mahdollista yhdistää kuten hukkauravalvonta. Maakuntarajat ylittävien tehtävistä laaditaan esitys, jonka pohjalta aloitetaan mahdolliset neuvottelut maakuntarajat ylittävistä toimintatavasta.

### 8.3 Digitaalisuus vähentää työtä peltovalvonnoissa

Parhaillaan ollaan valmistelemaan koko EU:ssa uutta maaseutuohjelmaa vuosille 2020–2027. Kysymyksessä on Suomen osalta Euroopan Unionin yhteisen maatalouspolitiikan seuraavan rahastokauden kansallisen suunnitelman valmistelu EU:n asettamien tavoitteiden pohjalta. Ohjelmavalmistelu kantaa nimeä CAP27.

Maaseutuhallinnon yhteistoiminta-alueiden päällikköpäivillä syksyllä 2018 Andreas Munch Ruokavirastosta esitelmöi CAP27-ohjelmaan päätetystä uudesta peltovalvontatekniikasta. Euroopan Komission päättämissä CAP27-suuntaviivoissa on jo sovittu Monitoroinnin käyttöön otosta maatilojen peltovalvonnoissa.

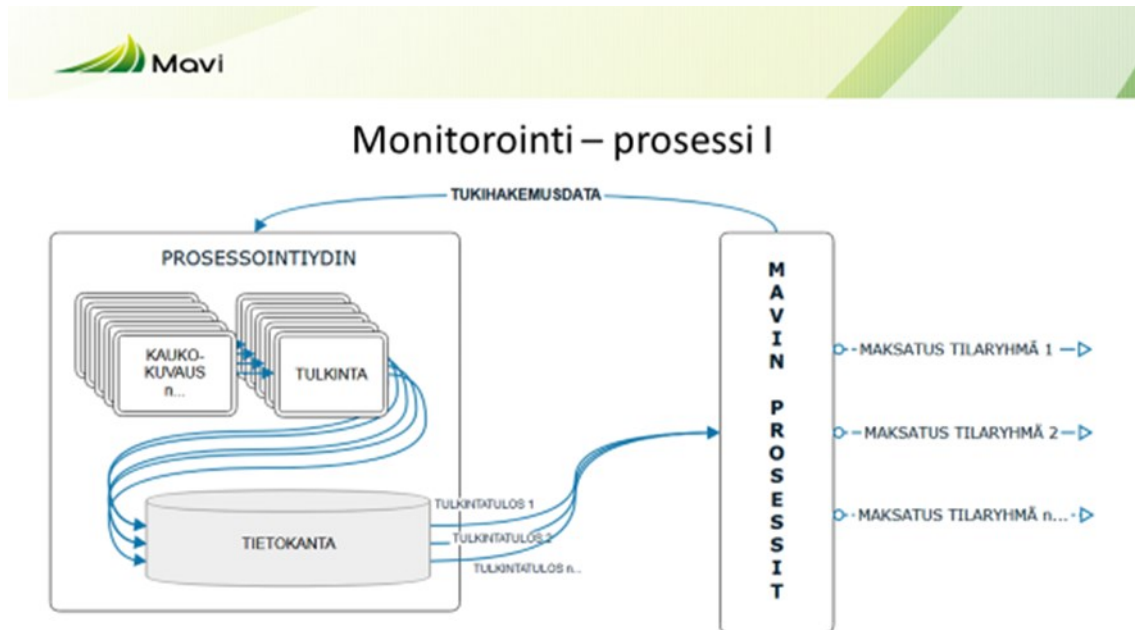


Kuva 18. Pellovalvontojen nykytila. (Munck 2018.)

Nykyisellään Suomessa on noin 50 000 maatilaa, joista noin 3000 tilalle tehdään vuosittain peltovalvonta. Valvonnan piirissä on noin 70 000 peruslohkoa, joka työllistää 200 valvojaa. Kustannukset nykyisen kaltaisella valvonnalla ovat yhteensä 12 miljoonaa euroa ja 4 000 euroa valvottua tilaa kohti vuodessa. Pellovalvonnan kustannukset koetaan korkeiksi. (Munck 2018.)

Nykyinen tekniikka antaa mahdollisuuden järjestää valvonnat peruslohkoille uudella tavalla käyttäen hyväksi Monitorointia. Tällöin pelloilla paikan päällä tehtävä valvonta

vähenee radikaalisti ja kustannukset myös pienenevät. Tukiehtojen täyttymättömyyden takia tehtävät tukien leikkaukset ja sanktioinnit myös vähenevät, kun valvonta on ennakoivaa ja korjaustoimet ovat mahdollista tehdä ennen tukiehtojen määräajan umpeutumista. Nykyisellään peltovalvonnoista pääosa tehdään paikan päällä havainnoiden tilannetta suhteessa tukiehtoihin ja pinta-alamittauksia suorittaen. (Munck 2018.)



Kuva 19. Peltovalvontaan käytettävän monitoroinnin prosessikaavio. (Munck 2018.)

Monitorointi käsitteenä tarkoittaa jatkuvaa havainnointia, jonka yhteydessä viljelijältä voidaan pyytää tarvittaessa lisätietoja tai muistuttaa tukiehtojen noudattamisesta. Se tapahtuu koko maan kattavasti satelliittiaineistojen pohjalta. Viljelijä voi toimittaa ajantasaista ja luotettavaa tietoa kasvulohkojen osalta tähän valvontajärjestelmään ilman, että valvoja käy paikan päällä. Monitorointi on koko lumettoman ajan kestävä jatkuvaa seurantaa satelliittiaineistojen avulla. Jatkuva havainnointi tapahtuu ilman valvontahenkilöstöä perustuen sähköisiin järjestelmiin. (Kuva 19.) Vain poikkeustapauksissa on nykymuotoiselle peltovalvonnalle tarvetta. Perus- ja kasvulohkojen pinta-aloja ei pääsääntöisesti tarvitse mitata enää maastossa.

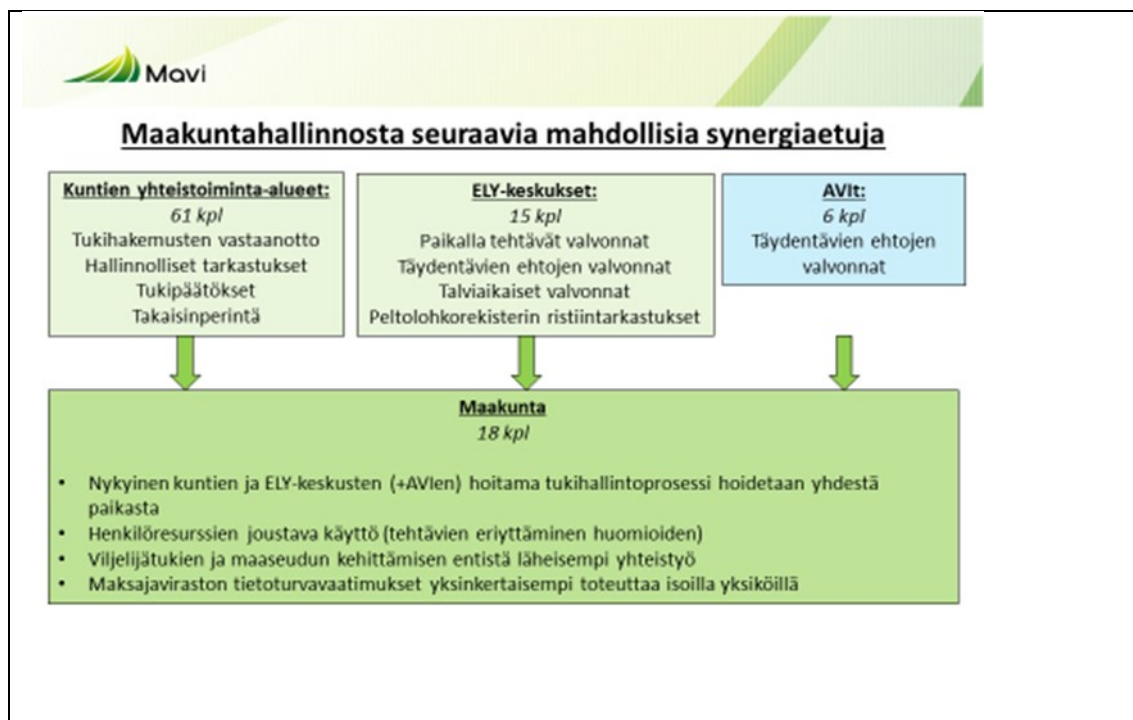
Euroopan Komission päättämissä CAP27 suuntaviivoissa on sovittu, että peltovalvonnoissa siirrytään kaikissa jäsenmaissa Monitorointiin. Muun muassa Virossa ja Tanskassa on ollut tämä valvontateknikka jo käytössä. Suomessa Monitorointia pilotoidaan parhaillaan ja selvitetään erilaisia teknisiä vaihtoehtoja. Nyt tiedetään jo, että Monitoroinnin käyttöönotto edellyttää tukiehtojen yksinkertaistamista ja tukityyppien vähentämistä.

Odotettavissa on pelloilla tapahtuvan valvonnan radikaali väheneminen kunhan monitorointiin löydetään pilotoinnissa sopivat välineet. Samalla valvontaan käytetyt henkilötyövuodet oheiskustannuksineen vähenevät merkittävästi. Kysymyksessä on suuri taloudellinen säästö verrattuna nykyiseen maastossa tapahtuvaan valvontaan. Tarkkoja

tuloksia kustannussäästöistä ei ole vielä olemassa. Kotieläinvalvonnat suoritetaan uudella ohjelmakaudellakin edelleen valvojien toimesta. (Munck 2018.)

#### 8.4 Maksajavirastotoiminnan erityisvaatimukset

Ruokavirasto (Rinne 2018) tiedotti maakuntavalmisteli joita Maksajavirastotoiminnan erityisvaatimuksista helmikuussa 2018. Nykyisellään Ruokavirasto toimii Suomen Maksajavirastona ja vastaa EU:n maaseuturahastojen varojen käytöstä Suomessa. Ruokavirasto on vastuussa maaseuturahastojen varoista ja raportoi maaseuturahastojen käytöstä EU:lle.



Kuva 20. Maksajavirastosopimusten nykytahot ja tilanne 2021 sopimusten siirtyessä maakuntiin. (Rinne 2018.)

Nykytilanteessa Ruokavirasto on delegoinut Maksajavirastosopimuksilla maksajavirastotehtäviä ELY-keskuksille ja kunnille (yhteistoiminta-alueet). Ruokavirastolla on hallinnoitavana yli 70 Maksajavirastosopimusta ELY-keskusten ja kuntien yhteistoiminta-alueiden kanssa. Siirryttäessä maakuntiin laaditaan Ruokaviraston ja kunkin maakunnan kesken Maksajavirastosopimus, joka määrittää delegoidut tehtävät ja toimintatavat. Sopimusten määrä vähenee merkittävästi ollen maakuntien määrän mukaisesti 18. Maksajavirastosopimusten siirtyminen maakuntiin tuo monia synergiaetuja (kuva 16).

##### 8.4.1 Vastuiden jakautuminen Maksajavirastotoiminnassa

Toimintojen siirtyessä maakuntiin maksajavirastokokonaisuuden prosessissa vastuu tulee jakautumaan Ruokavirastolle ja maakunnalle.





Kuva 21. Maksajavirastotoiminnan periaate ja toiminnan vaatimukset.  
 (Rinne 2018.)

Toimeenpanon ohjaus sisältää määräysten, hallinnollisten ohjeiden, hakulomakkeiden, tarkistuslistojen ja toimeenpanomateriaalin laadinnan sekä sähköisen tukihaun järjestämisen. Toimeenpanon ohjaukseen sisältyvät myös yleiset tiedotteet ja tukijärjestelmän www-sivut, hallinnon koulutus ja neuvonta, tietojärjestelmien kehittäminen ja paikalla tehtävien tarkastusten (maatilavalvonnat) otannot. Tukimaksujen asiatarkastus ja hyväksyntä sisältävät myös maksujen suorittamisen, tukien kirjanpidon ja EU-raportoinnin.

Maksajavirastokonaisuuden prosessissa **Ruokaviraston vastuulla on:**

- 1) Toimeenpanon ohjaus
- 2) Tukimaksujen asiatarkastus ja hyväksyntä, maksujen suorittaminen, kirjanpito ja raportointi
- 3) Takaisinperintäpäätösten toimeenpano ja velallisuusluettelon ylläpito

Maksajavirastokonaisuuden prosessissa **maakunnan vastuulla on:**

- 1) Sitoumusten, sopimusten ja hakemusten käsittely
- 2) Paikalla tehtävät tarkastukset (maatilavalvonnat)
- 3) Takaisinperintäpäätösten tekeminen



Maakunnassa sitoumusten, sopimusten ja hakemusten käsittely sisältää tuista tiedottamisen, hakijoiden neuvontaa ja koulutusta. Lisäksi tämä maakunnan käsittelyprosessi sisältää sitoumusten, sopimusten ja hakemusten vastaanoton, hakemusten hallinnolliset tarkastukset, hyväksymiset ja päätösten tekemisen.

Paikalla tehtävät tarkastukset (maatilavalvonnat) sisältävät myös asiakirjatarkastuksia otantojen mukaan. Maakunnassa tehdään takaisinperintäpäätösten valmistelu (tuenhakijan kuuleminen) ja oikaisuvaatimuskelpoiset takaisinperintäpäätökset.

#### 8.4.2 Maksajavirastotoiminta käytännössä

Lähtökohtana on maksajavirastotoiminnan osaavien henkilöiden resursointi maakuntaan. Maksupäätöksiä tekevät henkilöt on oltava viranhaltija-asemassa. Ruokavirasto antaa maakunnalle yksityiskohtaiset ohjeet tukijärjestelmien toimeenpanosta. Tukien käsittelyn hallinnolliset ohjeet ovat toiminnan yleisohjeet. Tämän lisäksi on tukikohtaista ohjeistusta. Ruokavirastolla on viime kädessä vastuu myös maakunnan hoitamista maksajavirastotehtävistä. Tämän vuoksi EU:n toimielimet ja Ruokavirasto voivat halutessaan tehdä tarkastuksia maakunnan maaseutuhallinnon toiminnan tarkastamiseksi. Maakunta ei saa siirtää maksajavirastotehtäviä kolmannelle osapuolelle mutta voi siirtää sopimuksella tehtäviä toisen maakunnan hoidettavaksi.

Tukihakemusten käsittelyn eri vaiheet tulee eriyttää eri henkilöille siten, että tuen maksamiseen osallistuvien henkilöiden tulee olla eri henkilöitä kuin tuen myöntämiseen tai takaisinperintään ja jatkotoimenpiteisiin osallistuvat henkilöt. Tukien takaisinperintään ja muihin jatkotoimenpiteisiin osallistuvien henkilöiden tulee vastaavasti olla eri henkilöitä kuin tuen maksamiseen tai tuen myöntämiseen osallistuvat henkilöt. Tämä tehtävien eriyttäminen edellyttää viiden eri henkilön työpanosta kutakin tukihakemusta kohti. Lisäksi on oltava varalla käytettävissä vähintään yksi esteetön henkilö.

Maakunnan maaseutuhallinnon tulee toimia ISO/IEC 27001-tietoturvastandardin vaatimusten mukaisesti. Tietoturvastandardin edellyttämät toimet on dokumentoitava. Ruokavirasto voi halutessaan auditoida tietoturvajärjestelmää. Maakunnan maaseutuhallinto suorittaa vuosittain omavalvontaa Ruokaviraston ohjeiden mukaisesti. Oma-valvonnan tuloksista raportoidaan loka-marraskuussa Ruokavirastolle Maksajavirastovakuutuksen muodossa. Näiden maakunnista tulevien vakuutusten pohjalta Ruokavirasto antaa oman maksajavirastovakuutuksensa EU:n komissiolle. Maakunnan maaseutuhallinnon tulee käyttää Ruokaviraston ylläpitämiä sovelluksia kuten Uusi Tukisovellus, Hyrrä ja sähköinen arkisto. Lisäksi on tukihakemusten käsittelyä tukevia sovelluksia kuten Tukioikeusrekisteri.

#### 8.5 Henkilöstön työpajat

Etelä-Karjalan maaseututoimen henkilöstön muutostyöpajassa helmikuussa 2017 pohdittiin tulevaa maakuntaa ja sen aiheuttamia mahdollisia muutoksia maaseutuhallintoon. Työpajan aikaan ei ollut vielä voimassa olevaa lainsäädäntöä maaseutuhallinnon järjestämisestä maakunnassa. Työpajassa tehtiin SWOT-analyysit pienryhmissä alustuksen ja teemakysymysten pohjalta.

Taulukko 2. Etelä-Karjalan maaseututoimen henkilöstön SWOT-analyysin tulokset maakuntaan siirtymisen vaikutuksista. (Lähde: Etelä-Karjalan maaseututoimen työpaja 2017.)

<p><b>Vahvuudet</b>, sisäinen tila / nykyhetki:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Asiakkaiden ja alueen tuntemus säilyy</li> <li>- Tiimityöskentely tukikäsittelyproses- sissa</li> <li>- Joustava organisaatio</li> <li>- Tehtävien edellyttämä ammattitaito</li> <li>- On totuttu jatkuviin muutoksiin toimin- taympäristössä</li> <li>- Kollegoiden avoin keskinäinen tiedon- jakaminen</li> </ul>	<p><b>Mahdollisuudet</b>, toimintaympäristö / tulevai- suus:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Etätyö sähköisen asioinnin lisääntyessä</li> <li>- Eriyisosaaminen, erikoistuminen eri tuki- muotoihin</li> <li>- Uudet tehtäväkuvat motivoivat työhön, rutinoituminen vähenee</li> <li>- Palveluiden saatavuus asiakkaalle para- nee mm. sähköisten palveluiden myötä</li> <li>- Tehtäväkierto työyhteisössä</li> </ul>
<p><b>Heikkoudet</b>, sisäinen tila / nykyhetki:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tukihakemusten monivaiheinen käsit- tely</li> <li>- Paljon toimipisteitä = erilaisia toiminta- tapoja samojen säästösten vallitessa</li> <li>- Vieraantuminen käytännön maatalou- desta</li> <li>- Toimipisteiden pitkät välimatkat</li> </ul>	<p><b>Uhat</b>, toimintaympäristö / tulevaisuus:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Maaseututoimen hukkuminen suureen or- ganisaatioon (maakuntahallinto)</li> <li>- Toimipisteverkoston harvennus asettaa asiakkaat eriarvoiseen asemaan</li> <li>- Vieraantuminen käytännön maatalou- desta</li> <li>- Työpaikkojen säilyminen / irtisanomisuh- kat</li> <li>- Tehtäväkuvien pirstaleisuus</li> <li>- Päätöksenteko etääntyy asiakkaasta ("koppalakkivirasto")</li> <li>- Toimiiko uusi organisaatio</li> <li>- Henkilökemiat fuusioitaessa kaksi organi- saatiota</li> <li>- Paikallistuntemuksen väheneminen tiimi- alueiden muutoksessa</li> </ul>

Henkilöstö näki nykyisen organisaation vahvuuksina asiakkaiden ja alueen hyvän tunte-  
muksen, tiimityöskentelyn, organisaation joustavuuden ja avoimet suhteen henkilös-  
tön kesken.

Tulevaisuuden toimintaympäristön mahdollisuuksina nousi esiin mahdollisuus etätyö-  
hön, mahdollisuus syvään osaamiseen erikoistumalla, uudet tehtäväkuvat koettiin mo-  
tivoiviksi ja mahdollisuus tehtäväkiertoon.

Nykytilan heikkoutena ovat tukihakemusten monivaiheinen käsittely, erilaiset toimin-  
tatavat toimipisteiden välillä ja toimipisteiden pitkät välimatkat.

Tulevaisuuden toimintaympäristön uhkina henkilöstö piti mahdollisia irtisanomisia, tehtäväkuvien pirstaleisuutta, päätöksenteko etääntyy asiakkaasta isossa organisaatiossa ja onnistuuko maakuntahallinnon luominen ylipäättään.

Joulukuussa 2017 ja helmikuussa 2018 pidetyissä ELY-keskuksen ja Kaakkois-Suomen kolmen yta-alueen yhteisissä tiedotus- ja työpajapäivissä ei syntynyt varsinaisia maakunnallisia maaseutuhallinnon järjestämisehdotuksia. Molemmat yhteiset tilaisuudet olivat luonteeltaan informatiivisia ja tilaisuuksia tutustua eri organisaatioiden henkilöstöön. Ryhmätöissä keskityttiin substanssitasolla maaseutuhallinnon tehtävien suorittamiseen nykyisissä organisaatioissa.

## 8.6 Maatilojen kehitysnäkymät

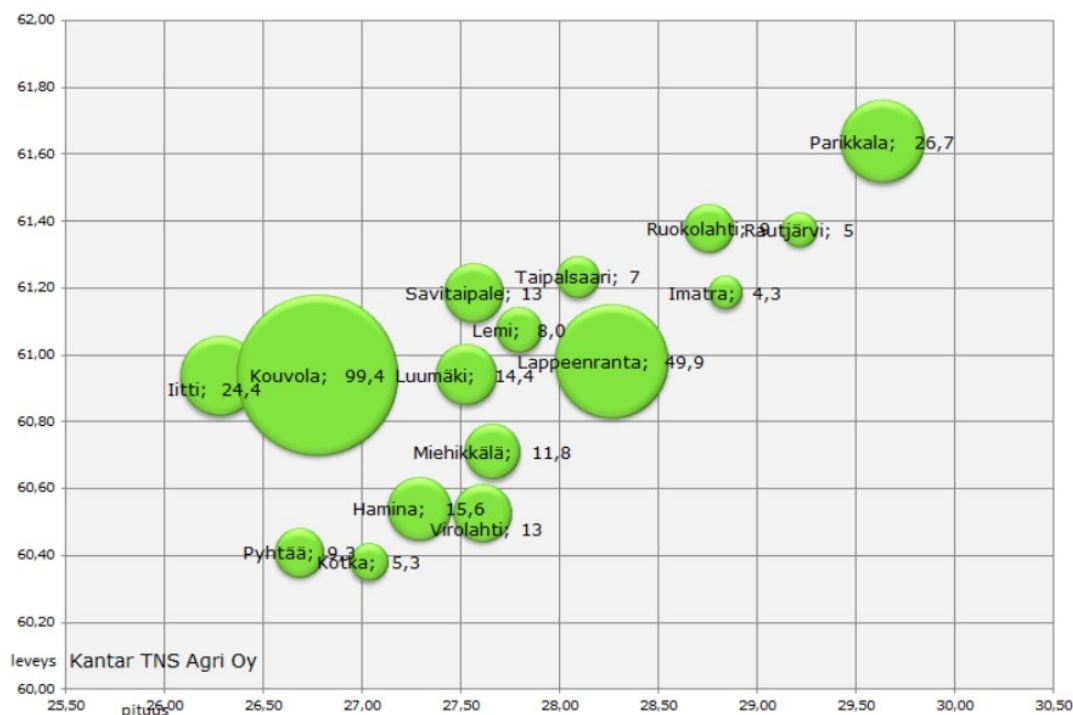
Syksyllä 2018 julkaistiin ELY-keskusten tilaama ja Kantar TNS Agri Oy:n tekemä viljelijäbarometri Maatilojen kehitysnäkymät 2025. Kysely lähetettiin kaikille n. 3 200 maatilalle Kaakkois-Suomen ELY-keskuksen alueella. Kyselyyn vastasi 11 prosenttia alueen tiloista, joka on yhteensä 351 maatilaa. Tässä esitetään barometrin keskeisiä maatilojen rakennemuutosta kuvaavia tuloksia Etelä-Karjalasta ja Kymenlaaksosta.

Taulukko 3. Tilamäärien arvioitu muutos 2017 - 2025 Kymenlaaksossa ja Etelä-Karjalassa. (Tiedot Kantar TNS Agri Oy 2018.)

Maakunta	v. 2017	v. 2018	v. 2022	v. 2025
Etelä-Karjala	1400	1370	1120	990
Kymenlaakso	1790	1758	1380	1190
<b>Yhteensä</b>	<b>3190</b>	<b>3128</b>	<b>2500</b>	<b>2180</b>

Viljelijäbarometrin mukaan maatalouden rakennemuutos näyttää kiihtyvän. Tällä hetkellä Etelä-Karjalassa on maatiloja n. 1400 mutta vuonna 2025 tiloja on viljelijöiden jatkamisaikojen mukaan enää alle 1 000. Kymenlaaksossa tämän hetken tilaluku on 1750 ja vuonna 2025 noin 1200. Iitin kunnalla Kymenlaaksossa on aikomus siirtyä Päijät-Hämeen maakuntaan, joka tulee vaikuttamaan lisää vähentävästi Kymenlaakson tilamäärään. Kaakkois-Suomessa maatilojen poistuma vuodesta 2017 vuoteen 2025 on barometrin mukaan noin 1 000 maatilaa mikä on 35 prosenttia kaikista tiloista. (Taulukko 3.) Tilojen vähenemisen myötä tilojen keskikoko on kuitenkin kasvussa. Tilojen keskikoko kasvaa nykyisestä 45 hehtaarista 65 hehtaariin. Tämä osoittaa, että peltoa ei ole juurikaan poistumassa viljelystä.

Kotieläintiloista lähes puolet aikoo lopettaa vuoteen 2025 mennessä. Kotieläinten pidon lopettavista tiloista noin puolet aikoo jatkaa vielä kasvitilana joitakin vuosia. Maitotiloilla tuotantorakennusinvestointeja suunnittelee Kymenlaaksossa 22 prosenttia tiloista ja Etelä-Karjalassa 37 prosenttia tiloista. Lehmämäärän kehitystä on kuvattu barometrissä niin, että vuoden 2018 indeksiluku on 100. Vuonna 2025 indeksiluku on Kymenlaaksossa 83 ja Etelä-Karjalassa 85. Vaikka lehmien lukumäärä on laskeva, on maidontuotanto vahvin ja parhaiten kehittyvä kotieläintalouden tuotantosuunta Kaakkois-Suomessa.



Kuva 22. Maatalouden tulovirta Kaakkois-Suomessa 2017. Taulukko sisältää myyntitulot, tuet, metsätulot ja sivuansiot. (Mukaeltu Kantar TNS Oy 2018.)

Kymenlaaksossa suurin tulovirta on Kouvolan maataloille ollen noin 100 miljoonaa euroa ja Etelä-Karjalassa Lappeenrannan maataloille noin 50 miljoonaa euroa. Kolmantena on Iitti 24 miljoonalla eurolla. Iitti on hakenut maakunnan vaihdosta Kymenlaaksosta Päijät-Hämeeseen. Neljänneksi eniten tulovirtaa on Parikkalan maataloille, yhteensä noin 27 miljoonaa euroa. Loput molempien maakuntien pikkukunnista saavat tulovirrasta 4-16 miljoonaa kukin. (Kuva 20.)

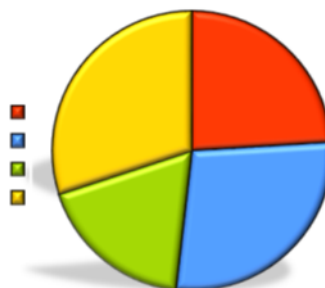
Maatilojen tulovirta Kaakkois-Suomessa oli vuonna 2017 noin 316 miljoonaa euroa. Siitä 56 prosenttia kohdistui Kymenlaakson maataloihin ja 44 prosenttia Etelä-Karjalan maataloihin. Kaakkois-Suomen kahden maakunnan maatilojen tulovirta oli 5 prosenttia koko maan maatilojen tulovirrasta. Kaakkois-Suomen maatilojen yhteenlaskettu tulovirta on vain noin puolet suhteessa kaikkien maakuntien keskiarvoon.

Taulukko 4. Kaakkois-Suomen maatalojen myyntitulot 2017. (Kantar TNS Oy 2018.)

### ELY-keskus: Kaakkois-Suomi, 2017

#### MAATALOJEN TULOT (brutto, ei sis. alv)

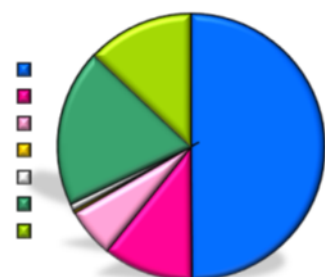
yhteensä	315,86 milj. €	(-1 %) *	%	milj. €
MAATALOUDEN MYYNTITULOT			24	75,88
MAATALOUDEN TULOTUET			28	87,83
METSÄTULOT (MAANV.)			18	57,21
SIVUANSIOT /LIITÄNNÄISELINKEINOT			30	94,93



Tilojen lukumäärä 3 189 kpl (-2 %)

#### MAATALOUDEN MYYNTITULOT (brutto, ei sis. alv)

yhteensä	75,88 milj. €	(-1 %) *	%	milj. €
	Tiloja**			
MAITO	326	50	37,84	
NAUDANLIHA	144	11	8,33	
SIANLIHA	31	6	4,51	
MUU LIHA	142	0	0,26	
KANANMUNAT	5	1	0,60	
VILJAT	1 902	19	14,53	
MUUT KASVIT	593	13	9,82	
yhteensä	3 143			



\*(suluissa muutos-% ed. vuoteen)

\*\* Viljojen tukihakemuksessa ilmoittaman päätuotantosuunnan mukaan

\*(suluissa muutos-% ed. vuoteen)

Kaakkois-Suomen maatalojen yhteensä 316 miljoonan euron tuloista peräti 30 prosenttia tuli tilojen ulkopuolelta sivuansioista tai liitännäiselinkeinoista. Toiseksi suurimman tulon toivat maatalouden tuet, jotka olivat 28 prosenttia maatalojen tuloista. Kolmannella sijalla olivat varsinaiset maatalouden myyntitulot, joiden osuus tuloista oli 24 prosenttia. Maatalojen metsätulot olivat 18 prosenttia.

Maatalouden myyntitulot olivat vuonna 2017 noin 76 miljoonaa euroa. Myyntituloista peräti 50 prosenttia tuli maidontuotannosta. Maitotiloja oli 326 kappaletta. Viljatilojen osuus myyntituloista oli 19 prosenttia ja tilamäärä oli 1902 kappaletta. Muun kasvin tuotannon myyntitulojen osuus oli 13 prosenttia. Muun kasvintuotannon tiloja oli 593 kappaletta. Neljänneksi suurin myyntitulojen osuus tuli naudanlihantuotannosta ollen 11 prosenttia ja tilaluku oli 144 kappaletta. Viidentenä myyntitulojen määrässä oli sianlihan tuotanto 6 prosentin osuudella. Kahden maakunnan sikatilojen määrä oli vain 31 kappaletta, joista pääosa sijaitsee Kymenlaaksossa. Muu lihantuotanto ja kananmunantuotanto myyntituloista olivat noin prosentin verran ja näitä tiloja oli yhteensä 147 kappaletta.

Maatalouden kannattavuus koetaan Kaakkois-Suomessa muuta maata heikommaksi. Kannattavuus ja kannattavuusodotukset ovat melko huonoja erityisesti kasvinviljelytiloilla. Kasvinviljelytiloja on noin 60 prosenttia kaikista Kaakkois-Suomen tiloista. Metsätalouden ja muun yritystoiminnan kannattavuus ja tulevaisuuden odotukset koetaan kasvintuotantoa paremmaksi. Muuta yritystoimintaa ja tilan ulkopuolella työskentelyä tehdään Kaakkois-Suomessa enemmän kuin koko maassa keskimäärin. Varsinkin koneyrittäjyys on suosittu sivutoimi.

Luomutuotanto on kasvattanut ja kasvattaa edelleen suosiotaan. Vuonna 2017 luomussa oli 13 prosenttia maakunnan peltoalasta. Barometrin mukaan luomuala tulee olemaan vuonna 2022 jo 16 prosenttia peltoalasta. Tämä on yhteensä noin 24 000 hehtaaria. Luomualaan tulee toki vaikuttamaan uuden CAP27-ohjelman ja kansalliset luomutuotannon ehdot uuden ohjelmakauden alettua 2021–2022 paikkeilla. (Kantar TNS Oy 2018.)

## 9 EHDOTUKSET MAAKUNNAN MAASEUTUHALLINNON JÄRJESTÄMISESTÄ

### 9.1 Lähtötilanne, ehdotukset ja niiden perustelut

Tämän opinnäytetyön yksi osatavoite oli tehdä maaseutuasioiden hallinnon kehittämisehdotuksia siirryttäessä maakuntahallintoon. Tässä esitettävät kaksi erilaista ehdotusta ovat perusteltuja huomioiden maakuntavalmistelussa syntyneet tulokset. Esille tuodaan myös molempien vaihtoehtojen positiivisia ja negatiivisia vaikutuksia maaseutuhallinnon toiminnalle ja Etelä-Karjalan maakunnalle.

Etelä-Karjalan maakunta oli maakuntavalmistelussa tilanteessa, jossa Kaakkois-Suomen ELY-keskuksen resurssit tulisivat jaettavaksi kahdelle maakunnalle, Kymenlaaksoon ja Etelä-Karjalaan. Tämä jako koski myös tässä opinnäytetyössä käsiteltyjä ELY-keskuksen maatilavalvontoja. Kaakkois-Suomessa oltiin siis eri tilanteessa kuin useimmilla muilla ELY-keskus alueilla, joissa ELY-keskuksen toiminta-alue on vain yhden maakunnan alue. Tällaisissa yhden ELY-keskuksen ja yhden maakunnan asetelmissa resurssit ja tehtävät siirtyisivät kokonaisuutena yhdelle maakunnalle. Etelä-Karjalan maaseututoimen toiminta-alue oli jo maakuntavalmistelun aikana koko maakunnan laajuinen. Tässä tilanteessa maaseututoimen resurssit ja tehtävät olisivat siirtyneet maakuntaan kokonaisuutena ilman jakoa muualle.

#### 9.1.1 Ehdotuksena oma maaseutuhallinto Etelä-Karjalaan

Kokonaan oma maaseutuhallinto Etelä-Karjalaan tarkoittaisi nykyisen ELY-keskuksen maatilavalvontaresurssien jakamista Kymenlaaksolle ja Etelä-Karjalalle. Maaseututoimen osalta resurssit siirrettäisiin kokonaisuutena Lappeenrannan kaupungilta maakuntaan. Näistä muodostuisi kunnallisen maaseutuhallinnon ja ELY-keskuksen maatilavalvontaryhmän kaksiviidesosasta tukikäsittely-yksikkö, joka sijoittuisi maakunnan omaan organisaatioon valmistelussa suunnitellun mukaiselle paikalle.

Maakunnan omaa maaseutuhallintoa puoltavia seikkoja ovat:

- + Maataloustukien käsittelyn ja maatilavalvontojen siirtyminen samaan yksikköön tuo synergiaetuja ja tehostaa tukikäsittelyprosessia
- + Maaseutuhallinnon asioiden päätösvalta säilyy maakunnan päättäjillä, maksajavirastosopimuksen vastuu ja toimijat ovat samassa paikassa
- + Maakunta päättäisi itsenäisesti henkilöresursseista, palveluverkosta, muiden maaseutuhallinnon tehtävien (muun muassa maaseuturahoitusta) ja tukikäsittely-yksikön tehtävien yhteensovittamisesta, joka takaisi riittävän seudullisen läsnäolon maaseudun kehittämiselle
- + Maksajavirastosopimuksen mukainen tehtävien hoito olisi suoraan maakunnan johdon seurannassa ja resursseja saataisiin kohdennettua tehokkaasti
- + Syntyy kustannusten säästöä matkustuskuluissa, kun toimintaa on vain oman maakunnan sisällä

Maakunnan omaa maaseutuhallintoa vaikeuttavia tekijöitä ovat:

- Epävarmuus siitä, että siirtyvätkö osaavat viranhaltijat Kymenlaaksosta Etelä-Karjalaan siirrettävien valvontavirkojen mukana, kokonaan uusien henkilöiden rekrytointi aiheuttaa koulutustarvetta ja osaamistaso voi olla alussa heikko
- Siirryttäessä maakunnalliseen yksikköön on odotettavissa muutoksia tehtäväkuviin ja tehtävien uudelleen järjestelyä, joka hankaloittaa henkilöstön sopeutumista ja aiheuttaa lisä- sekä uudelleen koulutustarvetta
- Kappalemääräisesti pienien valvontojen ja tarkastusten osalta osaamistason säilyminen ja riittävyys

### 9.1.2 Ehdotuksena oma ja osin ostettu palvelutuotanto

Tämä vaihtoehto tarkoittaisi sitä, että nykyinen Etelä-Karjalan maaseututoimi siirtyisi kokonaisuena omaan maakuntaan ja maakunta ostaisi sopimuksella maatilavalvonnan naapurimaakunnasta. Maantieteellisesti lähimpiä vaihtoehtoja olisivat Kymenlaakso ja Etelä-Savo.

Osin omaa ja osin ostopalveluja käyttävää vaihtoehtoa puoltavia seikkoja ovat:

- + ELY-keskuksen valvontavirkoja ei välttämättä tarvitsisi siirtää Etelä-Karjalaan vaan viranhaltijat toimisivat Kymenlaaksosta tai Etelä-Savosta käsin, tämä helpottaisi siten valvontahenkilöstön sopeutumista
- + Maakunnassa olisi kuitenkin edelleen oma tukihakemusten käsittely ja maksatus kuten aiemminkin
- + Pienivolyymisiin valvontoihin tulisi lisää kappalemäärää ja sitä kautta osaamista, kun tehtäväalueena olisi vähintään kaksi maakuntaa

Osin omaa ja osin ostopalveluja käyttävää vaihtoehtoa vaikeuttavia seikkoja ovat:

- Maakunnalle jäisi maksajavirastosopimuksen mukainen vastuu valvontatehtävien hoidosta, vaatii ostopalvelusopimuksen toimivuuden tarkkaa ja asiantuntevaa valvontaa
- Maakunnan oman maataloustukikättelyn ja ostettujen maatilavalvontojen asetelma toimisi kahdesta paikasta käsin, jolloin yhdessä toimimisen synergiaetu ja prosessin tehostuminen jäivät saavuttamatta
- Naapurimaakunnasta tehdyt valvontamatkat Etelä-Karjalaan aiheuttavat matkustuskuluja ja työaikaa kuluu paljon matkoihin, toiminta on kallista ja tehotonta



## 10 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA

### 10.1 Muuttuva toimintaympäristö ja johdon haasteet

Lähipuosina maatilojen määrän odotetaan laskevan edelleen Etelä-Karjalassa. Viljelijäbarometrin mukaan tilaluku olisi menossa alle 1000 vuonna 2025. Odotettavissa on, että jatkavat tilat laajentavat tuotantoaan, mikä näkyy keskipeltoalan ja tilakohtaisen lehmämäärän kasvuna. Tukijärjestelmän kokonaisvaltainen hallinta edellyttää henkilöstöltä entistä enemmän osaamista, kun käsitellään suurten ja kehittyvien tilojen asioita. Henkilöstön yleisosaamisen lisäksi on panostettava erikoistumiseen tukijärjestelmän eri osa-alueille. Maa- ja puutarhatalouden tukijärjestelmiä pidetään yleisesti monimutkaisina. Uuden CAP27-ohjelman on tarkoitus jälleen kerran yksinkertaistaa tukijärjestelmää. Yksinkertaistamista edellyttää myös peltovalvontoihin tuleva monitorointijärjestelmä. Maaseutuhallintoon tulevista hakemuksista noin 90 prosenttia tulee sähköisinä. Tilaluvun lasku, tukijärjestelmän yksinkertaistaminen ja digitalisaatio ennustavat vähenevää työmäärää maaseutuhallinnossa. Tämä tulee huomioida suunniteltaessa rekrytointia esimerkiksi eläköityvän henkilöstön tilalle. Sähköisen tukihaun yleistyttyä on syytä harkita nykyistä toimipisteverkostoa uudelleen. Henkilökohtaisen palvelun tarve laskee, kun enenevässä määrin myös asiakkaiden neuvonta voidaan hoitaa sähköisesti. Toimipistekohtaisella asiakasmäärien seurannoilla voidaan suunnitella palvelutarpeeseen sopiva toimipisteverkosto.

Johtamisen haasteena uudessa organisaatiossa on uusien tehtäväkokonaisuuksien määrittely. Jos poistuvien henkilöiden tilalle ei rekrytoida uusia asiantuntijoita vaan tehtävät jaetaan jäljelle jäävien kesken, niin on vaarana tehtäväkokonaisuuksien pirstaloituminen ja kokonaisuuden hallinta vaikeutuu. Henkilöstön osallistaminen uusien tehtäväkokonaisuuksien määrittelyyn edistää sopeutumista uusiin tehtäviin. Henkilöstön lisäkoulutus tulee suunnitella uusien tehtäväkuvien vaatimalla tavalla. Tukihakemusten käsittelyssä ja valvonnan yhteensovittamisessa saadaan koko prosessiin lisää tehokkuutta ja nopeutta. Tämä edellyttää johdolta molempien tehtäväkokonaisuuksien hallintaa. Jos maakunta ostaa sopimuksella joitakin maaseutuhallinnon palveluita naapurimaakunnasta, on johdon tunnettava nämä tehtävät myös sopimuksen valvonnan vuoksi. Maksajavirastosopimuksen mukaisessa raportoinnissa ja ISO/IEC-27001 tietoturvastandardin noudattamisessa ei ole odotettavissa muutoksia verrattuna toimintaan entisissä organisaatioissa. Johdon tulee osallistua maakunnalliseen valmiussuunnitteluun häiriötilanteiden ja poikkeusolojen varalle. Johdon on syytä verkostoitua naapurimaakuntien kanssa, jotta tarvittavaa yhteistyötä voidaan tehdä ja osaamista jakaa.

Maakuntavalmistelun johdon näkemys oli alusta alkaen, että Etelä-Karjalaan valmistellaan ja toimeenpannaan oma maaseutuhallinto, johon virkoja siirretään Etelä-Karjalan maaseututoimesta ja Kaakkois-Suomen ELY-keskuksen maaseutupalveluista. Etelä-Karjalan maakuntavalmistelu eteni keväällä 2018 siihen vaiheeseen, että olisi tarvittu uusia maakuntalakeja lopullisten esitysten tekemiseksi tulevalle maakuntavaltuustolle. Väliaikaisen toimielimen (VATE) rooli olisi virallistunut ja lopullisten esitysten teko olisi mahdollistunut. Lopulliset yksityiskohtaiset esitykset olisivat sisältäneet yhtenä osana kunkin lakkautettavan organisaation virkojen ja henkilöstön siirrot maakuntaan. Tähän vaiheeseen ei koskaan päästy, koska maakuntaudistus kaatui Sipilän hallituksen eroon ja lakien valmistelun keskeytykseen keväällä 2019. Tästä lainsäädännön

puutteesta johtuen ei valmistelussa aikaansaatu tarkkaa esitystä ELY-keskuksesta Etelä-Karjalaan tulevista maatilavalvontojen viroista. Tarvehan oli jakaa ELY-keskuksen maaseutupalveluiden resurssit kahteen maakuntaan. Valvontavirkojen lukumäärän perusteena voidaan käyttää nykytilankuvauksen mukaista htv-määrää. Monitoroinnin kehittyessä työvoiman määrää tulee tarkastella uudelleen.

## 10.2 Henkilöstön osallistaminen muutokseen

Valmistelun alussa sovittiin, että jokainen siirtyvä organisaatio vastaa oman henkilöstönsä tiedottamisesta ja muutosvalmennuksesta. Maaseututoimen johtaja järjesti Etelä-Karjalan maaseututoimen henkilöstölle joitakin työpajoja, joissa muutosta ja sen mukanaan tuomia tuntemuksia käsiteltiin. Pääosin henkilöstöllä oli myönteinen suhtautuminen siirtymisestä maakuntaan. Työpajojen tuloksissa ilmeni jopa innostusta uusiin haasteisiin. Toki oli havaittavissa myös uhkaa ja pelkoa, että säilyvätkö työpai-  
kat. Tällaiset tuntemukset ovat tyypillisiä muutoksessa, sillä onhan muutoksessa tyypil-  
lisiin kysymys, että mitä minulle tulee tapahtumaan? Yhteisiä työpajoja ja henkilöstön  
osallistamista on ehdottoman tärkeää jatkaa vielä uudessakin organisaatiossa. ELY-  
keskuksen maaseutupalveluiden, Kymenlaakson kahden yta-alueen ja Etelä-Karjalan  
maaseututoimen kahdessa työpajassa henkilöstöllä oli tilaisuus tutustua toisiinsa. Ryh-  
mätöissä keskityttiin paljolti maaseutuhallinnon substanssiin ja maakuntien väliseen  
yhteistyöhön.

## 10.3 Erilaisia näkemyksiä lopputuloksesta

Tässä opinnäytetyössä käsitellyn maaseutuhallinnon osalta maakuntavalmistelu sujui suurelta osin kitkattomasti vaikka vaikeuksiakin oli. Valmistelutyötä oli paljon ja sen tekeminen oman työn ohella oli todella aikaa ja voimia vaativaa. Eteläkarjalaisia valmistelijoita motivoi ajatus, että vihdoinkin saadaan Kouvolassa olevat ELY-keskuksen maaseutupalvelut lähemmäs tänne omaan maakuntaan. Tukihakemuskäsittelyn ja siihen liittyvien maatilavalvontojen nykyistä läheisemmässä yhteistyössä on nähtävissä paljon prosessin tehostumisen hyötyjä. ELY-keskuksen valmistelijoiden työssä näkyi vastenmielisyys oman organisaation lakkaamisesta ja sen osan siirtämisestä Etelä-Karjalaan. Virkojen ja tehtävien jakaminen kahteen maakuntaan perusteltiin ELY-keskuksen taholta hyvin usein mahdolliseksi. Nämä kohdat yhteisissä neuvotteluissa toivat esiin päätösvaltaa edustavan tahon puuttumisen työryhmissä. Maakuntalait eivät olleet valmiit, joten ei ollut virallista Väliaikaista toimielintä (VATE), jolla olisi ollut päätösvalta. Molempien lakkautettavien organisaatioiden tasaveroiset valmistelijat neuvottelivat ja kokoustivat korrektisti. Lopputuloksissa on nähtävissä eteläkarjalainen tahto kokonaan omasta tukikäsittely- ja valvontayksiköstä ja toisaalta ELY-keskuksen näkemys hoitaa valvonta-asiat sopimuksella Etelä-Karjalaan Kouvolasta käsin.

Maakunnan maaseutuhallinto tulisi hoitamaan Ruokaviraston kanssa laaditun maksajavirastosopimuksen mukaisesti maksajavirastotehtäviä. Näitä tehtäviä ovat viljelijätuki-tehtävät, viljelijä-, yritys- ja hanketukien maksaminen. Maksajavirastosopimuksen sisältö perustuu EU-säädöksiin. Sopimus edellyttää kunkin tukihakemuksen käsittelyn 6 eri henkilön tehtäväksi. Sopimuksen mukaan maakunta on vastuussa sille delegoiduista

maksajavirastotehtävistä. Jos maakunta siirtää omalla sopimuksellaan maksajavirastotehtäviä vaikkapa naapurimaakunnalle, niin vastuu tehtävien asianmukaisesta hoidosta ei siirry vaan säilyy maakunnalla. Tämä on huomioitava hankittaessa ostopalveluja toiselta maakunnalta. On vaarana, että niukassa resurssitilanteessa kukin maakunta huolehtii ensin omista tehtävistään ja sitten vasta viimeisenä tuottavat palvelut ostopalvelumaakuntaan. Ostopalvelumaakunnasta aikataulut voivat pettää edellä mainitussa tilanteessa ja maksajavirastosopimuksen noudattaminen vaarantua. On myös huomioitava, että maksajavirastotehtäviä ei voi siirtää niin sanotusti kolmannelle osapuolelle kuten maakunnan liikelaitokselle tai yksityiselle palveluntuottajalle.

#### 10.4 Valmistelun pitkittyminen ja päättyminen

Maakuntia varten valtion hallinnossa oli valmisteilla kaksi valtavaa, yli tuhat sivua käsittävää lakipakettia, joissa koko soten ja maakuntien olemassaolo sekä toiminta oli määriteltä. Päämääränä oli useiden kunnallisten organisaatioiden, ELY-keskusten, TE-toimistojen ja Aluehallintovirastojen lakkauttaminen ja toimintojen siirtäminen uusiin maakuntiin tai muihin valtion yksiköihin. Sipilän hallituksen taholta maakuntien käynnistymisaikaa siirrettiin kahdesti koska lakien valmistelu vei odotettua enemmän aikaa. Alkuperäinen maakuntien aloitusaika oli vuoden 2019 alusta. Viimeisin ilmoitettu aloitusaika oli vuoden 2021 alusta. Keskeneräiset lait estivät maakuntavaalien järjestämisen, joka oli edellytys maakuntien aloittamiselle. Vielä talvella 2019 odotettiin maakuntalakien valmistumista ennen keväällä päättyvää eduskuntakautta. Sote- ja maakuntalakien valmistelu päättyi kuitenkin Sipilän hallituksen eroon maaliskuussa 2019 ja samalla eduskunta keskeytti sote- ja maakuntalakien käsittelyn.

Etelä-Karjalan valmistelu oli jo keväällä 2018 niin pitkällä, että vain maakuntalakien valmistumista odoteltiin. Etelä-Karjalan osalta syksy 2018 ja talvi 2019 käytettiin talouslaskujen tarkennuksiin ja valmiiden suunnitelmien tarkisteluun. Työryhmillä ei ollut enää tehtäviä eikä kokouksia. Koko maakuntauudistuksen valmistelun ja toimeenpanon päättyessä keväällä 2019 ohjeistettiin valtion taholta valmistelun hallittu alasajo. Valmistelun tulokset ovat taltioituina sähköisessä muodossa Etelä-Karjalan Liitossa.

#### 10.5 Mitä prosessista jäi hyödyksi?

Etelä-Karjalassa valmistelun päättyminen oli valtava isku valmisteluun osallistuneille mutta työ ei kokonaisuutena mennyt hukkaan. Maakunnassa oli jo entuudestaan paljon maakunnan laajuista toimintaa perustuen kuntien väliseen yhteistyöhön. Maakuntahallintoon siirtyminen olisi yksinkertaistanut joskus mutkikastakin kuntayhteistyötä, kun maakunnalla olisi ollut oma hallinto ja selkeä rahoitus valtiolta. Pohdittaessa maakuntavalmistelun hyötyjä, voidaan todeta, että Etelä-Karjalassa syntyi valtava määrä yhteen koottua hallintovalmistelun tietoa, valmistelijat oppivat paljon uutta toisiltaan koko hallinnon kokonaisuudesta ja suuri joukko ihmisiä verkostoitui tiiviisti valmistelun aikana. Kaikkea tätä voidaan hyödyntää tulevaisuudessa, kun uutta sotea ja muuta hallintoa aletaan joskus järjestämään uudelleen. Valmistelun aikana pohdittiin hyvinkin tarkoin nykyisiä rakenteita ja se voi edesauttaa toimintojen kehittämistä ilman suurta hallinnonuudistustakin.

Maakuntavalmistelun aikana opittiin paljon maksajavirastotoiminnan erityisvaatimuksista ja maksajavirastosopimuksen toimintaa määräävästä merkityksestä paikallishallinnossa. Henkilöstön ja erityisesti päättäjien lisääntynyt ymmärrys maksajavirastotoiminnasta tulee edesauttamaan vaaditun toiminatatavan huomioimista mahdollisissa tulevaisissa organisaatiomuutoksissa.

Henkilöstön osallistaminen muutostyöpajoihin ja muutuskoulutukseen antoi hyviä valmiuksia kohdata ja selviytyä tulevista muutoksista. Työpajat antoivat valmiuksia kohdata ja käsitellä epävarmoja tulevaisuuden tilanteita. Maaseutuasioiden eri organisaatioiden yhteiset työpajat opettivat ymmärtämään toinen toistensa erilaisia työtapoja ja käytettyä terminologiaa. Tämä helpottaa tulevaisuudessa päivittäistä kanssakäymistä ja vähentää väärin ymmärryksiä. Toisen työn ymmärtäminen madaltaa kynnystä yhteydenottoihin ja voi näin nopeuttaa sekä tehostaa nykyisiä työprosesseja.

Valmistelun tuloksena syntyneet maaseutuasioiden nykytilan kuvaus sekä tulevaisuuden näkymät ovat laaja tietopaketti ryhdyttäessä vastamaan muuttuvan toimintaympäristön vaatimuksiin nykyisellä organisaatorakenteella. Maaseututoimen osalta on syytä tarkastella palveluverkkoa, henkilöresursseja ja osaamistarpeita. Olemassa olevan maakuntavalmistelutiedon pohjalta on etsittävä keinoja vastata edessä olevaan muutokseen.

Maaseutuasioiden osalta tuloksista käy selville viljelijäbarometrin ennuste tilaluvun jyrkästä laskusta lähivuosina. Tilaluvun laskiessa arvioidaan tilakoon kasvavan, joka ennustaa entistä vaativampaa osaamista maaseutuhallinnon henkilöstöltä. Jos valtion taholta ei tapahdu muutoksia maaseutuhallinnon järjestämiseen, on varmasti syytä tutkia mahdollisuuksia Kouvolan, Haminan ja Etelä-Karjalan maaseututoimien yhdistämisestä yhdeksi ELY-keskuksen laajuiseksi yta-alueeksi. Tämä edesauttaisi myös henkilöstön osaamistason kohottamisessa. Tässä voisi olla aineksia yhdistymisselvitykselle, jos maakuntien päättäjät ovat rohkeita ja asialle suopeita. Maakuntavalmistelun tuloksena on koossa kattava tietopaketti nykytilasta ja tulevaisuuden kuvaus. Erityisesti tulevaisuudenkuvaus oli herätteenä ajatukselle yta-alueen laajennustarpeesta lähivuosina.

## LÄHTEET

AVI (2017). Avien toiminta- ja tehtävät-nettisivut 11.10.2017.  
<https://www.avi.fi/web/avi/avien-toiminta-ja-tehtavat;jsessionid=8822237BC2F00869B1097E42DBE6505B#.Wd4uEGcUmUk>

Etelä-Karjalan maakuntauudistuksen aloituskokous 22.2.2016. Haettu 14.1.2019.  
<https://www.ekarjala.fi/itsehallinto/itsehallintoalue-etela-karjalaan/aloituskokous-22-2-2016/aineistot/>

ELY-keskus (2017). ELY-Kaakkois-Suomi, tehtävät ja toiminta-nettisivut.  
<https://www.ely-keskus.fi> 13.7.2017.

Etelä-Karjalan Liitto (2016). Maakuntauudistus liikkeelle aloituskokouksessa. Lappeenranta: Lehdistötiedote 22.2.2016.

Etelä-Karjalan Liitto (2019). Organisaatio. Haettu 25.3.2019. <https://www.ekarjala.fi/liitto/etela-karjalan-liitto/>

Etelä-Karjalan Liiton karttapankki (2019). Haettu 9.4.2019. <https://www.ekarjala.fi/liitto/tietopalvelu/karttapankki/>

Euroopan Komission maksajavirastoasetus (EU) N:o 907/2014.

Evira (2017). Tietoa Evirasta-nettisivut 11.10.2017. <https://www.evira.fi/tietoa-evirasta/esittely/>

GoSaimaa (2019). Haettu 9.4.2019. <https://www.gosaimaa.com/fi/Tietoa-alueesta/Historia>

Gunnar, L.(2016), kommenttipuheenvuoro Etelä-Karjalan maakuntavalmistelun aloituskokous 22.2.2016. Haettu 14.1.2019.  
<https://www.ekarjala.fi/itsehallinto/itsehallintoalue-etela-karjalaan/aloituskokous-22-2-2016/aineistot/>

Hallituksen linjaus 7.11.2015. Aluejaon perusteet ja sote-uudistuksen askelmerkit. Haettu 14.1.2019.  
<https://vnk.fi/documents/10616/1865308/Hallituksen+linjaus+aluejaon+perusteet,+sote-uudistuksen+askelmerkit+ja+aluejakomalli.pdf/0e5e4239-01b0-401b-b683-f82a9cb4ddb7/Hallituksen+linjaus+aluejaon+perusteet,+sote-uudistuksen+askelmerkit+ja+aluejakomalli.pdf.pdf>

Hallituksen linjaus maakunnille siirtyvistä tehtävistä 5.4.2016, valtioneuvosto.fi-nettisivut. <https://valtioneuvosto.fi/documents/10616/2287640/Hallituksen+linjaus+maakuntahallinnon+teht%C3%A4v%C3%A4t+5.4.2016/101bc0ea-ca53-43a8-9252-c66e073bfe80/Hallituksen+linjaus+maakuntahallinnon+teht%C3%A4v%C3%A4t+5.4.2016.pdf>

Heikka, E.(2016). Kommenttipuheenvuoro Etelä-Karjalan maakuntavalmistelun aloituskokous 22.2.2016. Haettu 14.1.2019. <https://www.ekarjala.fi/itsehallinto/itsehallinto-alue-etela-karjalaan/aloituskokous-22-2-2016/aineistot/>

Heikka, E., Jurmo, S., Lehtimäki, A., Nyyssönen, P., Paalijärvi, S., Pekkala, M. (2017). Yhteenvetoraportti: Strateginen johtaminen ja talous-kurssi, Biotalousliiketoiminnan kehittäminen, HAMK.

Heikka, E. (2017). Yhteenvetoraportti: Palvelut ja tuotteistaminen biotalouden arvoketjussa-kurssi, Biotalousliiketoiminnan kehittäminen, HAMK.

Hämäläinen, V., Maula, H. & Suominen, K. (2016). *Digiajan strategia*. Helsinki: Alma Talent.

Imatra (2017). Imatran seudun ympäristötoimen nettisivut. <http://www.imatranseudunymparistotoimi.fi/>. 11.10.2017.

Järva, K. (2017) Kaupunginjohtajan startti henkilöstölle. Haettu 22.5.2019. <http://wintra/tiedostopankki/Julkinen%20kirjasto/Elinvoima%20ja%20kaupunkikehitys%20organisaatio,%20kaupunginjohtajan%20startti%20030517.pdf>

Juuti, P. (2015). *Johda henkilöstöä asiakaskeskeisyyteen*. Jyväskylä: PS-kustannus.

Kaakkois-Suomen ELY-keskus (2019). Haettu 16.4.2019. <http://www.ely-keskus.fi/documents/10191/56439/KAS+ELY+org+01-01-2019+suomi.pdf/b970efad-b335-4535-8b59-3a1d908143ac>

Kallio, V. (2017). Keskustelu lomituspäälliköiden kanssa 11.10.2017, Lappeenranta.

Kamensky, M. (2015). *Menestyksen timantti*. Helsinki: Talentum.

Kaplan, R., Norton, D. (1992). *The Balanced Scorecard – Measures that Drive Performance*. Harvard Business Review. 1992 (January-February), 71-79. Haettu 5.2.2019. <http://planuba.orientaronline.com.ar/wp-content/uploads/2010/03/harvard-business-review-kaplan-norton-the-balanced-scorecard-measures-that-drive-performance.pdf>

Kantar TNS Oy (2018). Maatilojen kehitysnäkymät 2025, Kaakkois-Suomi. Anne Kallisen esitys Kaakkois-Suomen ELY-keskuksen viljelijäraadin kokouksessa 10.10.2018.

Kopra, J.(2016), avauspuheenvuoro Etelä-Karjalan maakuntavalmistelun aloituskokous 22.2.2016. Haettu 14.1.2019. <https://www.ekarjala.fi/itsehallinto/itsehallintoalue-etela-karjalaan/aloituskokous-22-2-2016/aineistot/>

Kotter, J. (2007). *Leading Change, Why Transformation Efforts Fail*. Harvard Business Review. 2007 (January), 96–103.

Laki 192/2013. Laki maatalouden tukien toimeenpanosta.

Laki 193/2013. Laki Euroopan unionin suorista tuista maataloudelle.

Laki 210/2013. Laki maaseutuhallinnon järjestämisestä kunnissa.

Lappeenranta (2017). Lappeenrannan seudullisen ympäristötoimen nettisivut. <http://www.lappeenranta.fi/fi/Palvelut/Ymparisto>. 11.10.2017.

Majava, J.(2016). *Strategiaprosessi*. Nettijulkaisu [www.kunnat.net](http://www.kunnat.net) 7.12.2016.

Majava, J., Sorjonen, H. toim. (2017). *Maakuntakonsernin johtaminen – kehittämisaloite*. Helsinki. Suomen Kuntaliitto.

Majonen, K., Seppälä, J. (2016). *Miten muutosta johdetaan ja miten siitä viestitään – Opastusta sote- ja maakuntauudistuksen toteuttamiseen*. Nettijulkaisu [www.kunnat.net](http://www.kunnat.net) 27.12.2016.

Maksajavirastosopimus (2015). Maksajavirastosopimus Dnro 2435/2013. Mavi.

Mantere, S., Suominen, K., & Vaara, E. (2011). *Toisinajattelua strategisesta johtamisesta*. Helsinki: WSOYpro Oy.

Maaseutuvirasto (2017). Tietoa meistä-nettisivut. [www.mavi.fi](http://www.mavi.fi) 6.7.2017.

Mavi (2016). Yta-alueiden työajanseuranta 1.1.–30.6. 2016.

Mela (2017). Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen nettisivut 11.10.2017. <https://www.mela.fi/fi/maatalouslomitus/lomitushallinto>.

Minkkinen, O.(2017). Sähköposti 10.1.2017.

Munch, A. (2018). *Monitorointi*. Esitelmä 26.9.2018 YTA-johtajien tapaamisella. Helsinki.

Pakarinen, T., Mäki, T.(2014). *Henkilöjohtaminen kurkiauran kärkeen*. Uudistumisen sykkä palveluihin. Helsinki: Edita.

Pauni, M. (2014). *Tulevaisuuden ennakointi*. Nettijulkaisu [www.kunnat.net](http://www.kunnat.net) 7.12.2016.

Perkola, T. (2015). Maaseutuhallinnon yhteistoiminta-alueemalleja kartoittava tutkimus. Kehittämis ehdotuksia Porin yhteistoiminta-alueelle. Opinnäytetyö Seinäjoen ammatti- korkeakoulu.

Pirinen, H. (2014). *Esimies muutoksen johtajana*. Helsinki: Talentum.

Ramste, H. (2017). *Strateginen johtaminen ja talous*. Luento 27.1.2017, Hämeen ammattikorkeakoulu.

Rinne, J. (2018). Maksajavirastotietoa maakuntavalmisteluun tueksi. Sähköposti 21.3.2018.

Ruokavirasto (2019). Ruokaviraston nettisivut 8.1.2019.  
<https://www.ruokavirasto.fi/tietoa-meista/mika-on-ruokavirasto/>

Sipilän hallitusohjelma (2015). *Ratkaisujen Suomi 29.5.2015*. Haettu 5.2.2019.  
[https://valtioneuvosto.fi/hallitusohjelmat/-/asset\\_publisher/73-stubb-24-6-2014-29-5-2015-](https://valtioneuvosto.fi/hallitusohjelmat/-/asset_publisher/73-stubb-24-6-2014-29-5-2015-)

Sydänmaanlakka, P. (2015). *Älykäs julkinen johtaminen*. Helsinki: Talentum.

Sydänmaanlakka, P. (2012). *Älykäs organisaatio*. 8.painos. Vantaa: Talentum Media.

Tarasti, L. (2016). Valtion aluehallinnon ja maakuntahallinnon uudistaminen. Etelä-Karjalan maakuntavalmistelu aloituskokous 22.2.2016. Haettu 14.1.2019  
<https://www.ekarjala.fi/itsehallinto/itsehallintoalue-etela-karjalaan/aloituskokous-22-2-2016/aineistot/>

Tuimala, A.(2016). Esitys Etelä-Karjalan maakuntavalmistelu Ohjaus- ja seurantaryhmän kokouksessa 13.9.2016. Sokos Hotel Lappee.

Tuimala, A. (2018). Esitelmä Etelä-Karjalan maakunnan valmisteluryhmän kokouksessa 14.4.2018. Lappeenrannan Casino.

Tuimala, A. (2019). Sähköposti 23.1.2019.

Uusitalo, E. (1998) Elinvoimaa maaseudulle – miksi kenelle ja miten? Maaseutupolitiikan perusteet. Keuruu: Otavan Kirjapaino Oy.

Viialainen, M. (2016)Ehdotus sote- ja aluehallintouudistuksen valmistelusta Etelä-Karjalassa. Etelä-Karjalan maakuntavalmistelu aloituskokous 22.2.2016. Haettu 14.1.2019.  
<https://www.ekarjala.fi/itsehallinto/itsehallintoalue-etela-karjalaan/aloituskokous-22-2-2016/aineistot/>

VNA 712/2015. Valtioneuvoston asetus pinta-alojen ja pinta-alaperusteisten Euroopan unionin rahoittamien suorien tukien valvonnasta.

Viitala, R.(2013)Henkilöstöjohtaminen – strateginen kilpailutekijä. Helsinki: Edita.

Wikipedia (2019). Haettu 9.4.2019. [https://fi.wikipedia.org/wiki/Etel%C3%A4-Karjalan\\_maaakunta](https://fi.wikipedia.org/wiki/Etel%C3%A4-Karjalan_maaakunta)



MAASEUTUASIOIDEN ALATYÖRYHMÄN VÄLIRAPORTTI 27.10.2016  
Nykytilan kuvaus

	<b>Viljelijätukien ydinprosessi</b>			
	<b>Myöntö</b>	<b>Maksatus</b>	<b>Valvonta</b>	<b>Jatkotoimet</b>
<b>Siirtyvä organisaatio</b>	<b>ELY-keskus</b>	<b>ELY-keskus</b>	<b>ELY-keskus</b>	<b>ELY-keskus</b>
<b>Raportoivan henkilön yhteystiedot</b>	XX XX	XX XX	XX XX	XX XX
<b>Toimintaa ohjaava taho</b>	MMM/MAVI/ EVIRA/TUKES	MMM/MAVI/ EVIRA/TUKES	MMM/MAVI/ EVIRA/TUKES	MMM/MAVI/ EVIRA/TUKES
<b>Onko tehtävä lakisää- teinen K/E</b>	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä
<b>Minkä lain alaista</b>	ks. liite	ks. liite	ks. liite	ks. liite
<b>Ministeriö (toimintaa ohjaava)</b>	MMM/MAVI/ EVIRA/TUKES	MMM/MAVI/ EVIRA/TUKES	MMM/MAVI/ EVIRA/TUKES	MMM/MAVI/ EVIRA/TUKES
<b>Maantieteellinen toi- minta-alue</b>	Kaakkois-Suomi	Kaakkois-Suomi	Kaakkois-Suomi	Kaakkois-Suomi
<b>Toimintapisteiden lu- kumäärä</b>	2	2	2	2
<b>Ketkä ovat asiakkaita</b>	Viljelijät, sidosryh- mät	Viljelijät, sidosryh- mät	Viljelijät, sidosryh- mät	Viljelijät, sidosryh- mät
<b>Palvelutarve kas- vava/vähenevä</b>	Vakaa	Vakaa	Vakaa	Vakaa
<b>Henkilöstömäärä htv</b>	<b>2,6</b>	<b>2,2</b>	<b>15,5</b>	<b>0,6</b>
<b>Henkilöstömäärä yh- teensä</b>	7	5	26	2
<b>Hallintohenkilöstön lkm</b>	KEHA-keskus	KEHA-keskus	KEHA-keskus	KEHA-keskus
<b>Työntekijöiden luku- määrä</b>	7	5	26	2
<b>Onko toiminnassa ra- japintoja</b>				
<b>Valtioon</b>	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä
<b>Kuntiin</b>	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä
<b>Soteen</b>				
<b>Mahdollisiin tuottaja- verkostoihin</b>				
<b>Muihin... Leader</b>				

Rahoittava tah	ELY/TEM	ELY/TEM	ELY/TEM	ELY/TEM
Vuosibudjetti €				
Hallinnon osuus €	KEHA-keskus	KEHA-keskus	KEHA-keskus	KEHA-keskus
Operatiivinen toiminta €				

Lyhyt tehtäväkuvaus	Viljelijätukivalvonnat, elintarviketurvallisuusvalvonnat, luomukorvaus, ympäristösopimukset, Neuvo2020, tukioikeushallinto			
Missä palveluissa/asioissa on tarve sopia järjestämis-/tuottamis-yhteistyöstä maakuntien välillä	Koko prosessi			

	Vastausarake	Vastausarake	Vastausarake
<b>Siirtyvä organisaatio</b>	<b>Lomituspalvelut/ Savitai-pale</b>	<b>Parikkalan kunta/lomitus-palvelut</b>	<b>Etelä-Karjalan maaseutu-toimi</b>
Raportoivan henkilön yhteystiedot	XX XX	XX XX	XX XX
Toimintaa ohjaava tah	MELA, Maatalousyrittäjien eläkelaitos	STM, Mela	Maaseutuvirasto (Mavi)
Onko tehtävä lakisääteinen K/E	Ei lakisääteinen	K	K
Minkä lain alaista	Lomituspalvelulain	Lomituspalvelulaki ja -asetus	210/2010 Laki maaseutuhallinnon järjestämisestä kunnissa
Ministeriö (toimintaa ohjaava)	STM	STM	MMM
Maantieteellinen toiminta-alue	Lappeenrannan alue (Lappeenranta, Lemi, Luumäki, Savitaipale ja Taipalsaari)	Enonkoski, Imatra, Parikkala, Rautjärvi, Ruokolahti ja osa Savonlinnaa	Etelä-Karjalan maakunta
Toimintapisteiden lukumäärä	2 (Savitaipale ja Lappeenranta) pääpaikka Savitaipaleella	1	7
Ketkä ovat asiakkaita	Maatalousyrittäjät, maatalouslomittajat	maatalousyrittäjät	1550 kpl maatalousyrittäjiä
Palvelutarve kasvava/vähenevä	Vähenevä	vähenevä	Vähenevä (työmäärä pysyy samana)
Henkilöstömäärä yhteensä	46 + määräaikaisten maatalouslomittajat, joita v. 2015 aikana yhteensä 98 kpl	50	12
Hallinto henkilöstön lkm	4	4	0,4

<b>Työntekijöiden lukumäärä</b>	42	46	11,6
<b>Onko toiminnassa rajapintoja</b>			Kyllä
<b>Valtioon</b>	Rahoitus		Kyllä / Mavi, MMM, ELY-keskus
<b>Kuntiin</b>	Taloushallinto (palkanlaskenta ja kirjanpito)	taloushallinto, atk	Kyllä /yhteistoimintasopimus, lomitukset
<b>Soteen</b>	?		Ei
<b>Mahdollisiin tuottajaverkostoihin</b>	?		Kyllä / MTK
<b>Muihin...</b>	Etelä-Karjalan Työkunto Oy, työterveyshuolto		Mela, Proagria, tilitoimistot, pankit, Leader
<b>Rahoittava taho?</b>	STM	STM	yhteistoimintakunnat (saavat valtionosuutta)
<b>Vuosibudjetti €</b>	2 315 000	3 087 488	712.000 euroa
<b>Hallinnon osuus €</b>	215 000	211 661	Ei eritelty
<b>Operatiivinen toiminta €</b>	2 100 000	2 875 827	712.000 euroa
<b>Lyhyt tehtäväkuvaus</b>	Maatalousyrittäjien lomituspalveluiden järjestäminen	Maatalousyrittäjien lomituspalvelujen järjestäminen ja hallinnointi Melan kanssa tehdyn toimeksiantosopimuksen mukaisesti	Kunnalliset maaseutuhallinnon tehtävät, maksajavirasto toiminnan erityisvaatimukset
<b>Missä palveluissa/asioissa on tarve sopia järjestämis-/tuottamis-yhteistyöstä maakuntien välillä</b>	??	lomituspalvelujen järjestäminen ja hallinnointi nykyisin myös Enonkosken ja Savonlinnan alueella	ELY:n maaseutuhallinnon viranomaispalveluiden jakaminen kahteen maakuntaan.