

Vaara-Kainuun maaseutuhallinnon yksikön kehittäminen

Jouni Heikkinen

Opinnäytetyö

Koulutusala Luonnonvara- ja ympäristöala	
Koulutusohjelma Maaseutuelinkeinojen koulutusohjelma	
Työn tekijä(t) Jouni Heikkinen	
Työn nimi Vaara-Kainuun maaseutuhallinnon yksikön kehittäminen	
Päiväys	30.10.2012
Sivumäärä/Liitteet	61/4
Ohjaaja(t) Kalevi Paldanius ja Pirjo Suhonen	
Toimeksiantaja/Yhteistyökumppani(t) Puolangan kunta	
<p>Tiivistelmä</p> <p>Maaseutuhallinto kunnissa uudistuu lain perusteella viimeistään vuoden 2013 alusta alkaen. Laki maaseutuhallinnon uudistuksesta edellyttää, että toimivissa kuntien maaseutuhallinnon yksiköissä on jatkossa vähintään 800 tukea hakevaa maatilaa ja hallintoyksikössä vähintään viisi viranhaltijaa tai toimihenkilöä. Erityisistä syistä tila- ja henkilömäärää koskevista vähimmäismääristä on voinut poiketa.</p> <p>Tässä opinnäytetyössä on keskitytty Puolangan kunnan hallinnoiman Vaara-Kainuun maaseutuhallintoyksikön toiminnan järjestämiseen ja kehittämiseen sekä niihin toimenpiteisiin, joita Maaseutuvirasto edellyttää yksikön täyttävän maksajavirastosopimusta tehtäessä. Maksajavirastosopimuksella Maaseutuvirasto ja maaseutuhallinnon yksikkö sopivat maksajaviraston tehtävien hoitamisesta. Opinnäytetyön keskeinen tehtävä on ollut tuoda esille yksikön käytännön toimintaa hajautetussa viiden kunnan toimipisteessä tapahtuvassa työssä, mutta toiminnan kuitenkin ollessa yhteisessä hallinnossa.</p> <p>Työn perusta on ollut Puolangan yksikön viiden kunnan välisessä yhteistoimintasopimuksessa, jossa isäntäkuntana on Puolangan kunta. Yksikön toiminta aloitettiin vuoden 2012 alusta alkaen, mutta varsinainen sopimus Maaseutuviraston kanssa päätettiin alkamaan vasta vuoden 2013 alusta alkaen. Alkuvaiheessa työ sisälsi sopimukseen pohjautuen henkilöstön siirtymisen Puolangan kunnan palvelukseen, kunnanhallituksen johtosäännön muutoksen ja henkilöstön toimenkuvien tarkistamisen. Työ eteni hakemusten käsittelyvaiheiden eriyttämisen suunnitteluna yksikön henkilöstön kesken ja maksajavirastosopimuksen valmisteluna. Yksikön tueksi perustetun yhteistoimintaryhmän tehtävänä on ollut seurata yksikön toiminnan tasapuolisuutta ja toimivuutta.</p> <p>Tuloksena on tämä opinnäytetyö, jossa on esitetty yksikön toiminnallinen malli. Malli sisältää yksikön henkilöstön hakemusten käsittelyn eri vaiheissa ja yksikön viidessä eri kunnassa. Mallissa on huomioitu yksittäisten kuntien tilamäärien suhteuttaminen henkilöiden työmäärään, henkilön työkuvaan ja työaikaan yksikössä. Yksikössä on käytännössä toteutettu suunniteltua mallia jo vuoden 2012 aikana ja se on todettu käyttökelpoiseksi tavaksi toimia Puolangan maaseutuhallinnon osalta. Opinnäytetyön tuloksena on myös maksajavirastosopimusta varten laaditut asiakirjat.</p>	
Avainsanat kunnallishallinto, maaseutu, maatalous, maataloushallinto, viranomaisyhteistyö	

Field of Study Natural Resources and the Environment			
Degree Programme Degree Programme in Agriculture and Rural Industries			
Author(s) Jouni Heikkinen			
Title of Thesis Developing the rural administration unit of the municipality of Puolanka			
Date	30.10.2012	Pages/Appendices	61/4
Supervisor(s) Kalevi Paldanius and Pirjo Suhonen			
Client Organisation /Partners Municipality of Puolanka			
<p>Abstract</p> <p>The new law requires rural administration to be organised in Finland's municipalities. According to the law there must be at least 800 farms and five officers in one rural administration unit from the beginning of the year 2013. In the year 2010 subsidies were administered to about 250 local units in Finland. At the beginning of the year 2013 the amount of the units seems to be 61.</p> <p>This thesis examined how reorganisation of rural administration municipalities was made in the north Kainuu region; Hyrynsalmi, Paltamo, Puolanka, Ristijärvi and Suomussalmi. The municipality of Puolanka is the main municipality but other municipalities have their own offices too. Puolanka has employed the personnel. The rural municipality of Puolanka has produced services of the agriculture industry authority for four other municipalities since the beginning of the year 2012. The services of the agricultural industry authority are organized in all five municipalities. So farmers will be able to submit applications of subsidies in all five offices.</p> <p>This thesis is mainly a functional thesis. Functional thesis means a development work for the working life in our local unit of Puolanka.</p> <p>The aim of this thesis was to develop and make the process description handling of the agricultural support applications in five municipalities. The aim was to develop practical processes, because there must be five officers handling one application. Another aim was to produce information for other municipalities in Finland the way the process in the thesis was made.</p>			
Keywords Agricultural administration, municipal administration, regional co-operation district			

SISÄLTÖ

1	JOHDANTO.....	6
2	KEHITTÄMISTYÖ JA SEN TARKOITUS.....	10
2.1	Maaseutuhallinnon taustaa	10
2.2	Puolangan maaseutuhallinnon yhteistoiminta-alue.....	12
2.3	Kehittämistyön tarpeisiin vaikuttavat taustat	15
2.4	Hakemusten käsittelykierto maaseutuhallinnon uudistuksessa	18
2.5	Maaseudun kehittämistehtävät Puolangan kunnassa	20
3	ORGANISAATIOT	22
3.1	Organisaation kehittäminen	22
3.2	Muutos organisaatiossa	22
3.3	Maaseutuhallinnon yksikkö osana Puolangan kunnan organisaatiota.....	24
4	KEHITTÄMISTYÖN MENETELMÄT	30
5	YKSIKÖN KEHITTÄMISEN TOTEUTTAMINEN	34
5.1	Maaseutuhallinnon yksikön suunnittelu	34
5.2	Sopimus maaseutuhallinnosta	35
5.3	Henkilöstö ja henkilöstön siirtyminen yksikköön.....	36
5.4	Maaseutuhallintoyksikön toiminta.....	37
5.4.1	Yksikön talouden periaatteet	38
5.4.2	Yhteistoimintaryhmä ja sen tehtävät	40
5.4.3	Maksajavirastosopimus ja sen valmisteleminen	41
5.4.4	Tehtävien eriyttäminen Puolangan maaseutuhallinnon yksikössä	44
5.5	Kokemukset yksikön ensimmäisen toimintavuoden osalta	50
6	POHDINTA	53
	LÄHTEET	58

LIITTEET

Liite 1 Maaseutuhallinnon yhteistoimintasopimus

Liite 2 Hallinto- ja valvontajärjestelmän kuvaus Puolangan yhteistoiminta-alueen viljelijätukihallinnon osalta

Liite 3 Yksinkertaistettu malli käsittelykierrosta yksikön käyttöön

Liite 4 Luonnos sopimukseksi maaseutuhallinnon yksiköiden yhteistoiminnasta Puolangan ja Sotkamon kuntien kesken

1 JOHDANTO

Kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisten lakisääteisenä tehtävänä on hoitaa muun muassa maatalouden tukijärjestelmiin, sato-, tulva- ja riistaeläinvahinkojen korvaamiseen, hukkakauran torjuntaan sekä eräiden rekistereiden ylläpitämiseen liittyviä tehtäviä. Kuntien maaseutuelinkeinoviranomaistehtäviä hoitavia yksiköitä on ollut vuoden 2010 lopussa yhteensä noin 250 erillistä yksikköä. Kuntien ja valtion hallinnon monet uudistukset ovat lisänneet tarvetta tarkastella myös kunnissa hoidettavia ja lakiin perustuvia maaseutuhallinnon tehtäviä ja tehtävien hoitoon liittyviä vaihtoehtoja.

Suomen maataloustukijärjestelmän hajautettu järjestelmä (kunnat, Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset, Maaseutuvirasto ja Maa- ja metsätalousministeriö) on poikkeuksellinen Euroopan yhteisön jäsenmaiden alueella. Suomen järjestelmässä kunnat ovat hoitaneet itsenäisesti maatalouden tukitehtäviä. Toisaalta valtio on lainsäädännön kautta ohjannut tehtävien hoidon vaativaa asiantuntemusta ja organisointia. Euroopan yhteisön rahoittamien viljelijätukien hallinto- ja valvontajärjestelmää valvovat toimielimet ovat pitäneet nykyisessä mallissa ongelmallisena erityisesti maksajaviraston toimivan Maaseutuviraston kuntiin kohdistuvaa sitovan ohjausvallan puuttumista. Euroopan yhteisön vaatimusten lisäksi maaseutuhallinnon toimintaympäristö on muuttunut ja tulee muuttumaan maatilojen rakennekehityksen sekä kuntien palvelu- ja rakenneuudistuksen takia.

Uusi laki maaseutuhallinnon järjestämisestä kunnissa tuli voimaan Eduskunnan päätöksen mukaisesti 1.4.2010 (L210/2010). Kyseinen laki on tärkein tätä opinnäytetyötä ohjaava tietoperusta. Kuntien maaseutuhallinnon uudistusta organisoii Maaseutuvirasto. Lain perusteella kuntien tulee muodostaa toiminnallisia maaseutuhallinnon yksiköitä, joissa pääsääntöisesti toimii vähintään 800 tuenhakijaa ja hallinnon tehtäviä hoitaa yhteisen johdon alaisuudessa vähintään viisi viranhaltijaa tai toimihenkilöä. Pitkien etäisyyksien ja saaristoisuuden perusteella edellä mainitusta vaatimuksesta on kuitenkin voitu poiketa. Uusien yhteistoiminta-alueiden on aloitettava toimintansa viimeistään 1.1.2013.

Tämä opinnäytetyö on osa Puolangan maaseutuhallinnon yksikön toiminnan kehittämistä. Yksiköstä käytetään myös nimitystä Vaara-Kainuun maaseutuhallinnon yksikkö. Puolangan maaseutuhallinnon yksikkö on yksi maaseutuhallinnon uudistuksen myötä aloittavasta yksiköistä. Yksikön aloittaminen merkitsee toimintaan useita muutoksia. Muutosten ketju on alkanut yksikön perustamisen suunnittelusta yksikön aloit-

tamiseen ja jatkuu edelleen toiminnan kehittämiseen. Yksikön toiminnan kehittäminen on painottunut vuoteen 2012, mutta kehittäminen tulee jatkumaan edelleen vuonna 2013. Ensisijaisesti opinnäytetyössä käydään läpi toiminnallinen tarkastelu niistä toimenpiteistä, joita laki maaseutuhallinnon järjestämisestä kunnissa (L 210/2010) Puolangan maaseutuhallinnon yksiköltä vaatii.

Opinnäytetyön tekijän työnantaja on Puolangan kunta, joka toimii myös opinnäytetyön toimeksiantajana. Työssä on tarkasteltu Puolangan kunnan isännöimän maaseutuhallinnon yksikön muodostamista ja yksikön toiminnan kehittämistä. Yksikköön kuuluvat kunnat ovat Hyrynsalmi, Paltamo, Puolanka, Ristijärvi ja Suomussalmi. Puolangan yhteistoiminta-alue eli maaseutuhallinnon yksikkö on aloittanut vuoden 2012 alusta alkaen. Olen toiminut yksikön päällikkönä yksikön perustamisesta alkaen ja vastaan siten myös käytännössä koko yksikön kehittämisestä ja toiminnasta. Esittelin työn aiheen työnantajalleni ja aihe katsottiin tarkoituksenmukaiseksi, ajankohtaiseksi ja omaa työtäni kehittäväksi.

Työ yksikön kehittämiseksi on osa valtakunnallista maaseutuhallinnon uudistusta, mutta tässä opinnäytetyössä keskitytään ensisijaisesti Puolangan yksikön toimintaan. Työssä kuvataan tarkemmin niitä toimenpiteitä, joita yksiköltä vaaditaan vuodesta 2013 alkaen täyttääkseen maaseutuhallinnon järjestämisestä kunnissa annetun lain edellytykset. Opinnäytetyön tavoitteena on selkeyttää Puolangan maaseutuhallinnon yksikön toimintatapaa muutoksessa. Toimintatavalla tarkoitetaan esimerkiksi yksikön henkilöstön eri rooleja hakemusten käsittelyssä. Opinnäytetyössä keskitytään tulevan maksajavirastosopimuksen asiakirjojen valmisteluprosessiin. Maksajavirastosopimus pitää sisällään muun muassa henkilöstön tehtäväjaon, työnkuvat ja tietoturvan. Opinnäytetyön keskeisenä kehittämistyöhön liittyvänä tavoitteena on saada aikaan maksajavirastosopimus ja siihen liittyvät asiakirjat.

Toiseksi toiminnallisen opinnäytetyön tarkoitus on ollut rakentaa maaseutuhallinnon yksikköä, joka voisi toimia pitkien etäisyyksien alueella. Yksikön tavoitteena on ollut se, että asiakkaiden kohtuullinen asiointimatka palvelupisteeseen säilyy. Toisaalta myös pitkien etäisyyksien alueella on huolehdittava, että yksikön asioiden ja henkilöstön sisäinen tiedonkulku, yhtenäiset käytännöt ja toiminnallisuus toteutuvat. Henkilöstön sopeutumisen edistäminen muuttuneeseen tilanteeseen on olennainen opinnäytetyön toiminnallisuuden tavoite. Lisäksi on otettava huomioon lakisääteisten maaseutuhallinnon palveluiden saatavuus kaikissa yhteistoiminta-alueen kunnissa.

Opinnäytetyön tuloksena on saada aikaan toiminnan kuvaus Puolangan yksikölle: maksajavirastosopimukseen kuuluvat asiakirjat ja hakemusten käsittelyä kuvaava malli.

Maaseutuhallinnon uudistuksen ja yhteistoiminta-alueiden muodostamista varten on Maaseutuvirastossa perustettu tukiryhmä. Lisäksi Maaseutuvirastossa toimii tukihenkilö ja myös alueellisissa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa on nimetty alueelliset tukihenkilöt.

Opinnäytetyön keskeisiä käsitteitä ovat maaseutuelinkeinoviranomainen, maaseutuhallinnon yhteistoiminta-alue, Maaseutuvirasto ja maksajavirastosopimus.

Kunnan **maaseutuelinkeinoviranomaisella** tarkoitetaan kunnan tai kuntayhtymän toimielintä, joka hoitaa maaseutuhallinnon tehtäviä kunnan alueella. Yleensä maaseutuelinkeinoviranomaisen tehtäviä hoitaa virkaan nimetty viranhaltija. Suomessa kyseiselle viranhaltijalle on annettu useita nimikkeitä, kuten maaseutusihiteeri, maataloussiiteeri, maaseutuasiamies, maaseutupäällikkö tai maaseutujohtaja. Maaseutuelinkeinoviranomaiseksi voidaan joissakin tapauksissa nimetä myös maaseutuasioita käsittelevä lautakunta.

Uusien **Maaseutuhallinnon yhteistoiminta-alueiden** toimintayksiköiden muodostamiseen on ollut useita mahdollisuuksia. Yksittäinen kunta on voinut täyttää jo aikaisemminkin tuenhakijaa ja henkilömääriä koskevat vaatimukset, jolloin se voi hoitaa myös jatkossa tehtäviä yksin. Mikäli kunta tai yksikkö ei ole täyttänyt ehtoja, niin silloin useampi kunta muodostaa vaaditun toiminnallisen yksikön. Tällainen maaseutuhallinnon yhteistoiminta-alue perustuu sopimukseen, jossa yksi kunta vastaa sopimuksen perusteella hallinnon järjestämisestä useamman kunnan alueella tai kuntien perustama kuntayhtymä vastaa maaseutuhallinnon järjestämisestä usean kunnan alueella.

Maa- ja metsätalousministeriön alaisuudessa toimiva **Maaseutuvirasto** hoitaa Suomessa maatalouden tukiin liittyviä maksajaviranomaistehtäviä. Maaseutuvirasto vastaa Euroopan unionin rahastoista Suomessa. Kunnat ja kuntayhtymät tekevät maksajavirastosopimuksen Maaseutuviraston kanssa.

Kunnan tai kuntayhtymän on tehtävä Maaseutuviraston kanssa Euroopan unionin kokonaan tai osaksi rahoittamaan maataloustukeen liittyvien maksajavirastotehtävien hoitoa koskeva sopimus. **Maksajavirastosopimuksella** mahdollistetaan tiettyjen

maksajaviraston tehtävien siirtäminen Maaseutuvirastolta sopimuksen tehneille kunnille. Maksajavirastosopimuksessa Maaseutuvirasto toimii Euroopan unionin kokonaan tai osittain rahoittamien maataloustukien maksajavirastotehtävien hoitajana. Sopimuksen kautta Maaseutuvirasto voi toimia palvelun tilaajana ja kunta tuottajana. Tuottajana voi olla myös yhteistoiminta-alueen isäntäkunta tai kuntayhtymä.

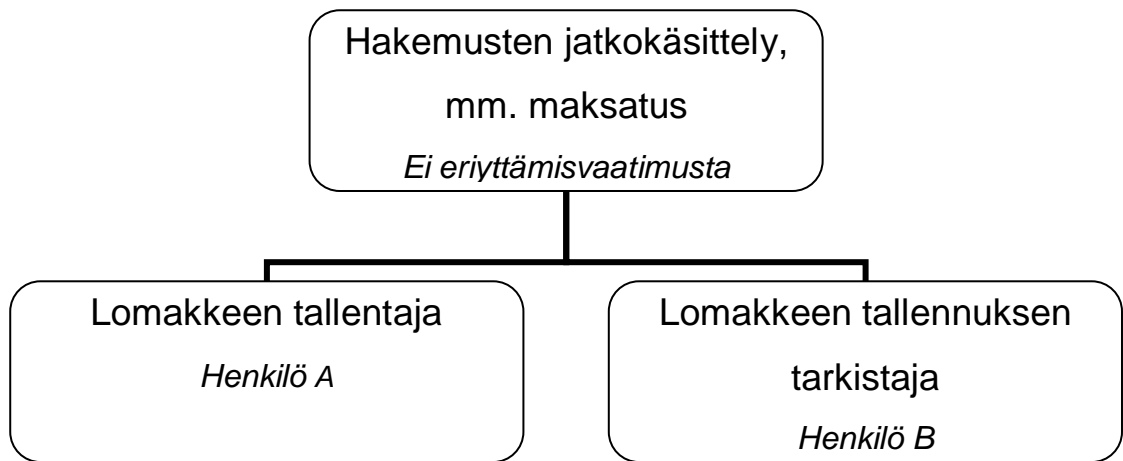
2 KEHITTÄMISTYÖ JA SEN TARKOITUS

2.1 Maaseutuhallinnon taustaa

Suomessa kunnat vastaavat maaseutuhallinnon järjestämisestä. Lain maaseutuhallinnon järjestämisestä kunnissa (L 210/2010) mukaisesti kuntien tulee järjestää hallinto siten, että Euroopan unionin sekä kansallinen lainsäädäntö voidaan toteuttaa asianmukaisella tavalla.

Olen toiminut Puolangan kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisena vuodesta 1992 lähtien. Vuoden 2011 alusta alkaen Puolangan kunta on myynyt maaseutuhallinnon palveluita myös Paltamon kunnalle, mistä lähtien olen toiminut sekä Puolangan että Paltamon maaseutuelinkeinoviranomaisena. Puolangan ja Paltamon välinen yhteistyö on perustunut kuntien keskenään tekemään sopimukseen. Puolangan hallinnoima viiden kunnan sopimukseen perustuva yhteistyö on aloittanut vuoden 2012 alusta alkaen.

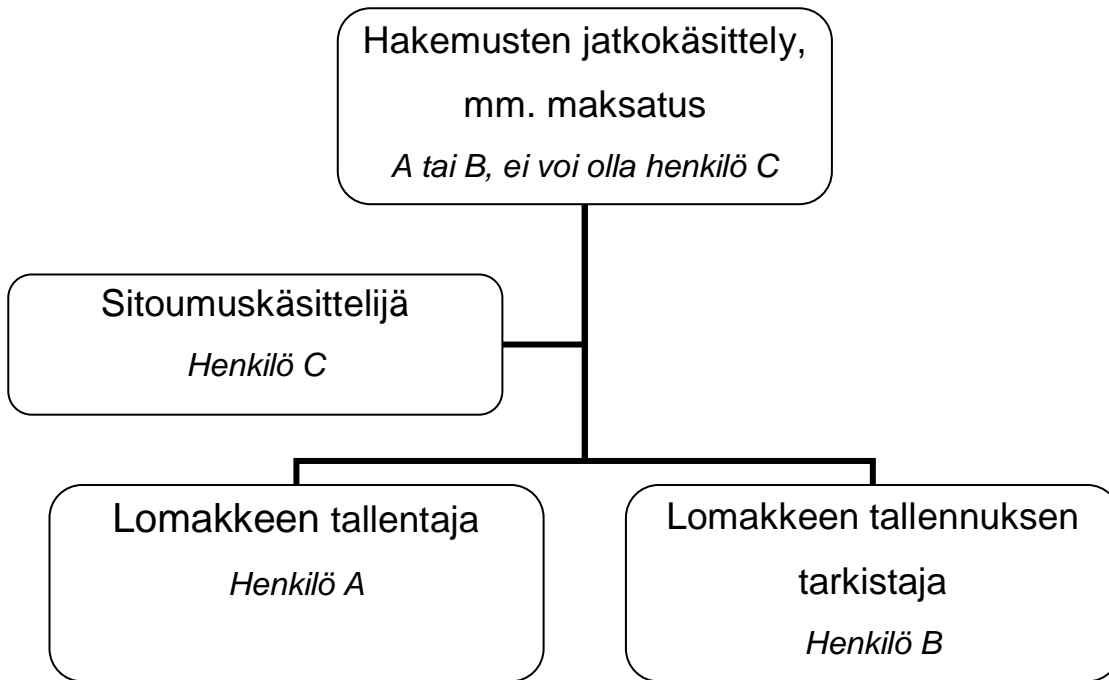
Vaikka hallinnon uudistus tulee voimaan vuonna 2013, ovat kunnat tehneet maaseutuhallinnossa yhteistyötä myös aikaisemmin. Kainuun kuntien maataloustoimistossa on ollut yleensä yhdestä kahteen työntekijää yhtä kuntaa kohden. Pääosa työntekijöistä on ollut virkasuhteessa työnantajaansa. Lisäksi kunnissa on voinut olla maaseutuhallinnon tehtävien hoidossa työsuhteessa olevia työntekijöitä sekä väliaikaista työvoimaa kiireisimpinä aikoina. Vain virkasuhteessa olevat viranhaltijat voivat tehdä maaseutuhallintoon liittyviä päätöksiä. Maaseutuhallinnon tukitehtävien hallinto muuttui ja työn määrä lisääntyi merkittävästi Suomen liittyessä Euroopan unionin jäseneksi vuoden 1995 alusta alkaen. Vuodesta 1995 alkaen hakemusten käsittely on vaatinut vähintään kaksi työntekijää, koska lomakkeiden tallennus ja lomakkeen tallennuksen tarkastaminen on vaatinut kaksi eri henkilöä. Kahden henkilön roolit (henkilö A ja B) on esitetty kuviossa yksi sivulla 11. Tuolloin hakemusten jatkokäsittelyyn, kuten maksatukseen, saattoi osallistua vaikka henkilö olikin toiminut tallentajan tai tallennuksen tarkastajan roolissa. Aikaisemmassa, ennen vuotta 1995 olleessa kansallisessa järjestelmässä eriyttämistä ei ollut vaadittu.



KUVIO 1. Suomen ensimmäisenä EU-vuonna 1995 hakemusten käsittelyä eriytettiin hakemuksen tallennuksen ja tallennuksen tarkastuksen osalta kahdelle eri käsittelijälle

Vuodesta 2007 alkaen eräiden tukien sitoumuskäsittely (luonnonhaittakorvaus ja maatalouden ympäristötuki) sekä eläinten hyvinvointituki vuodesta 2008 alkaen on eriytetty, jolloin hakemuskäsittely on vaatinut vähintään kolmen eri henkilön osallistumista yhden maatalousyrittäjän jättämään hakemuksen käsittelyyn. Kolmen eri henkilön roolit on esitetty kuviossa kaksi sivulla 12.

Kolmen henkilön vaatimuksesta johtuen esimerkiksi nykyisen Puolangan kunnan isännöimällä hallintoalueella oli yhteistyötä jouduttu miettimään vaaditun henkilöresurssin täyttämiseksi yli kuntarajojen aikaisemminkin. Erillisen kuntien välisen maa-seutuhallinnon sopimuksen perusteella Puolangan, Paltamon ja Ristijärven kunnat ovat tehneet yhteistyötä vuodesta 2007 alkaen. Sopimuksen perusteella Puolangan viranomaisen on tehnyt sitoumuspäätöksiä Ristijärven viljelijöiden hakemuksiin, Ristijärven viranomaisen on tehnyt kyseiset päätökset Paltamoon ja Paltamon kunnan viranomaisen vastavuoroisesti on tehnyt sitoumuspäätökset Puolangalle. Tuolloin tallennukset ja tallennusten tarkastukset sekä maksatus on tehty pääsääntöisesti hakemusten vastaanottokunnassa ja varsinainen sitoumuskäsittelijänä on toiminut toisen kunnan viranomaisen. Samantyyppinen yhteistyösopimus on ollut myös Hyrynsalmen ja Suomussalmen kuntien välillä. Vuonna 2011 Puolanka, Paltamo ja Ristijärvi ovat lisäksi tehneet sopimuksen Suomussalmen kanssa tehtävästä yhteistyöstä syntyneen henkilöresurssien vähenemisen vuoksi.



KUVIO 2. Hakemusten käsittelyn eriyttäminen kolmelle eri käsittelijälle vuodesta 2007 alkaen

2.2 Puolangan maaseutuhallinnon yhteistoiminta-alue

Puolangan kunnan hallinnoima maaseutuhallinnon yksikkö on aloittanut toimintansa kuntien välisen sopimuksen mukaisesti 1.1.2012 alkaen (liite 1). Puolangan maaseutuhallinnon yksikköön kuuluvat Puolangan lisäksi Hyrynsalmi, Paltamo, Ristijärvi ja Suomussalmi. Kainuun alue ja yksikköön kuuluvat kunnat näkyvät kuvassa yksi sivulla 13.

Keväällä 2012 Puolangan kunta on päättänyt käyttää yksiköstä myös nimeä Vaara-Kainuun maaseutuhallinnon yksikkö. Esityksen Vaara-Kainuu –nimen käyttämisestä oli tehnyt maaseutuhallinnon yhteistoimintaryhmä. Yhteistoimintaryhmästä kerrotaan enemmän kohdassa 5.4.2 sivulla 40. Ryhmä katsoi, että tiedottamisessa käytettävä uusi nimi antaisi paremman kuvan koko yksiköstä alueena eikä sitä mielletäisi siten ainoastaan Puolangan kuntarajoihin rajoittuvaksi alueeksi. Nimitys ”Vaara-Kainuu” tulee Kainuussa ja Itä-Suomessa mäkisistä ja kivisistä alueista käytetystä ”Vaara”-nimestä. Kyseiset vaara-alueet hallitsevatkin kaikkien Puolangan maaseutuhallinnon yksikössä olevien kuntien maisemia.

Uutta ja vaihtoehtoista Vaara-Kainuun maaseutuhallinnon yksikkö -nimeä voidaan käyttää yksikön yleisessä tiedottamisessa. Virallisissa yhteyksissä käytetään kuitenkin nimitystä Puolangan maaseutuhallinnon yksikkö. (Puolangan kunnanhallitus. 28.3.2012. § 55. Vaara-Kainuun maaseutuhallinnon yksikkö -nimen käyttäminen.)



KUVA 1. Kainuun kunnat, joista Hyrynsalmi, Paltamo, Puolanka, Ristijärvi ja Suomussalmi muodostavat Puolangan maaseutuhallinnon yksikön (<http://maakunta.kainuu.fi/kartat>)

Nykyisen maataloushallinnon Puolangan yksikön viiden eri kunnan alueella on vastaanotettu vuonna 2011 yhteensä 2699 maaseutuhallinnon lomaketta. Kyseisissä viidessä eri kunnassa hallinto on käsitellyt vastaavasti vuoden 2011 aikana yhteensä 2498 tukihakemusta. Maataloustukea hakeneiden maatalousyriyten määrä on ollut vuonna 2011 yhteensä 387 maatilaa nykyisen maaseutuhallinnon alueen kunnissa. (Maaseutuhallinnon tukisovelluksen raportit 29.8.2012.)

Viime vuosina kuntiin jätettävien sähköisten hakemusten osuus on lisääntynyt huomattavasti. Vuonna 2012 Puolangan maaseutuhallinnon yksikössä otettiin vastaan sähköisiä hakemuksia noin 49 prosentilta tiloista. Sähköisten hakemusten määrä vaihteli kuitenkin yksikön kuntien välillä Suomussalmen kunnan 37 prosentista Ristijärven 69 prosenttiin. Valtakunnallisesti sähköisiä hakemuksia jätti noin 43 prosenttia maatiloista. (Maaseutuvirasto. Sähköisten hakemusten osuudet. 2012.)

Sähköisten viljelijätukien palvelut ovat tuoneet merkittävästi helpotusta kuntien maaseutuhallinnossa hakemusten vastaanoton ja lomakkeiden tallentamisen osalta. Lisäksi hakemuksissa olevat virheet ovat selvästi vähentyneet paperisiin hakemuksiin verrattuna. Sen sijaan sähköisten hakemusten muu käsittely vastaa tällä hetkellä vielä pääsääntöisesti paperilla jätettyjen hakemusten käsittelyä.

Puolangan maaseutuhallinnon alueen maatilojen tilaluku on laskenut vuosittain. Yhteistoiminta-alueen maatilojen kotieläintuotannosta valtaosa on maidontuotantoon perustuvaa nautakarjataloutta. Lisäksi kotieläintuotantoa harjoitetaan naudanlihantuotannossa, emolehmätiloilla ja lammastaloudessa. Muiden kotieläintilojen osuus on vähäisempää. Kasvinviljelytiloista suurin osa on nurmiviljelyä ja nurmisato myydään yleensä lähialueen kotieläintiloille tai käytetään porotiloilla porojen ruokintaan. Lisäksi yksikön alueella on muutamia viljan viljelyyn ja puutarhatuotantoon keskittyviä maatiloja. Osa maataloustuen hakijoista hakee myös pelkästään tilatukeen liittyvien ehtojen mukaista tukea eli hoitavat ja pitävät peltojaan kasvukunnossa luonnonhoitopeltoina tai viherkesantoina. (Maaseutuhallinnon tukisovelluksen raportit 29.8.2012.)

Pohjoisosa yksikön alueesta eli Suomussalmi ja Hyrynsalmi sekä Puolangan kunnan pohjoiset osat kuuluvat poronhoitoalueeseen. Suurpetojen aiheuttamat vahingot porotaloudelle ovat kasvaneet huomattavasti viimeisinä vuosina. Riistavahinkolain (L105/2009) mukaan korvattavia vahinkoja aiheuttavat suurpedot ovat ahma, ilves, karhu ja susi. Maaseutuelinkeinoviranomaisen tehtävänä on todeta maastotarkastuksissa vahingon aiheuttaja. Merkittävä osa viranhaltijoiden työpanoksesta käytetään kyseisten vahinkojen maastotarkastuksiin ja vahinkohakemusten käsittelyyn. Erityisesti Suomussalmen kunnan alueella vahinkojen määrä on ollut huomattava jo usean vuoden ajan.

Maaseutuelinkeinoviranomaiselle kuuluu myös monia muita kuin maataloustukien käsittelyyn lainsäädännön perusteella määräytyviä tehtäviä. Tällaisia tehtäviä ovat muun muassa hukkakauran seurantaan, sato- ja tulvavahinkoihin sekä eläinten rekisteröintiin liittyviä valvonta-, arviointi ja rekisterien ylläpitoon liittyviä tehtäviä. (Laki maaseutuelinkeinojen järjestämisestä kunnissa L 210/2010.)

Kuntien maaseututoimistojen henkilökunta on tehnyt myös kuntien vapaaehtoisuuteen perustuvia tehtäviä, jotka ovat liittyneet usein maaseudun, maaseudun yritysten ja kylien toiminnan aktivoimiseen ja kehittämiseen. Lisäksi maaseutuelinkeinoviranomaiselle on voitu antaa kunnassa hyvinkin kaukana varsinaisista maaseutuasioista olevia kunnan toimintoihin ja hallintoon liittyviä tehtäviä.

2.3 Kehittämistyön tarpeisiin vaikuttavat taustat

Tässä opinnäytetyössä tarkastellaan niitä toimenpiteitä, joita Puolangan hallinnoimalta maaseutuhallinnonyksiköltä vaaditaan vuodesta 2013 alkaen täyttääkseen maaseutuhallinnon järjestämisestä kunnissa annetun lain mukaiset edellytykset. Aikaisemmin yksikön alueen kunnat ovat tehneet pääsääntöisesti itsenäisesti oman kunnan palveluksessa maaseutuhallinnon tehtäviä ja kyseisen kunnan antamia muita tehtäviä. Yksikön perustamisesta ja lainsäädännön muuttumisesta johtuvat muutokset koskettavat sekä henkilöstöä että toimintatapoja. Lainsäädännön muutoksessa johtuen yksikön henkilöstö toimii yhteisen johdon alaisuudessa eli tässä tapauksessa Puolangan kunnan palveluksessa ja yksikön esimiehen alaisuudessa. Maaseutuhallinnon yksikön toiminta perustuu uuden maaseutuhallinnon järjestämisestä kunnissa annetun lain (L 210/2010) mukaisiin velvoitteisiin, yhteistoimintasopimuksessa (liite 1) sovittuihin asioihin sekä yksikössä päätettyihin toimintaperiaatteisiin. Opinnäytetyöprosessilla edistetään myös yksikön muodostumisesta aiheutunutta muutosten hallintaa. Aikaisemmin yksikön kunnissa maaseutuhallinnossa työskentelevät henkilöt ovat siirtyneet Puolangan kunnan palvelukseen 1.1.2012 alkaen. Muutosta aiheuttaa myös maksajavirastosopimus. Toiminnassa keskitytäänkin maksajavirastosopimuksen ja sen liiteasiakirjojen laadintaan alueen näkökulmasta katsottuna. Maksajavirastosopimuksesta on kerrottu enemmän kappaleessa 5.4.3. sivulla 41.

Kuntien maaseutuhallinnon asiantuntijuutta vaativat tehtävät ovat laajat. Näitä tehtäviä ovat tukihallinnon lisäksi mm. sato- ja tulvavahinkoasiat, hukkakauran torjuntaan liittyvät tehtävät sekä eläinten rekisteröintiin liittyvät tehtävät. Kuvassa kaksi sivulla 16 on koottu muutamia tärkeimpiä Suomen maataloustukiin liittyviä muun muassa Maaseutuviraston, Maa- ja metsätalousministeriön sekä Elintarviketurvallisuusviraston julkaisemia viljelijätukiin liittyviä oppaita. Oppaat on tarkoitettu lähinnä viljelijöille helpottamaan hakemusten täyttämistä, mutta myös kertomaan maatalouden tukiin liittyvistä velvoitteista ja vastuista. Oppaat täydentävät hyvin myös viranhaltijoiden tietopohjaa. Puolangan maaseutuhallinnon yksikköä työllistävät myös erityisesti Ylä-Kainuun (Hyrnsalmi, Puolanka ja Suomussalmi) alueella riistavahinkoasiat ja niissä erityisesti suurpetojen aiheuttamat vahingot porotaloudelle. Vahinkojen arvioiminen vaatii omaa erityisosaamista.



KUVA 2. Esimerkkejä maataloustukia koskevista oppaista ja ohjeista

Maaseutuvirasto on asettanut maaseutuhallinnon uudistamiselle seuraavia tavoitteita (Maaseutuvirasto. Esite. Maaseutuhallinto uudistuu kunnissa, 2009):

1. Palvelujen turvaaminen valtakunnallisesti eri osissa maata kulttuurilliset ja tuotannon olosuhteet huomioiden
2. Euroopan unionin lainsäädännön täyttymisen turvaaminen
3. Maaseutuelinkeinoviranomaisten tehtävien kehittäminen ja toimintaympäristössä tapahtuvien muutosten huomioiminen
4. Maaseudun kehittäminen
5. Maaseutuhallinnon asiantuntijatehtävien hoidon turvaaminen
6. Maaseutuhallinnon yksiköiden ohjauksen parantaminen

Erytystä haastetta Puolangan maaseutuhallinnon yksikön toimintaan tuo mautilojen määrän vähentyminen vuosittain, vaikka toisaalta mautilojen keskimääräinen koko kasvaakin. Valtakunnallisesti kuntarakenteeseen on tulossa muutoksia ja myös Kainuun kuntarakenteeseen tulee todennäköisesti muuttumaan. Muutokset vaikuttavat kuntien, mutta samalla myös maaseutuhallinnon toimintaan. Vaikka sähköisiä palveluita kehitetään jatkuvasti, tarvitaan varsinkin pitkien etäisyyksien alueella kuntarakenteeseen

ta riippumatta myös henkilökohtaista ja perinteistä asiakaspalvelua kohtuullisen etäisyyden päässä asiakkaista.

Tulevaisuudessa myös kuntien henkilöstön ikääntyminen tuo haasteita osaavan maaseutuhallinto henkilöstön rekrytoinnissa ja osaamisen siirtymisessä alalle. Maaseutuhallinnon uudistusta on perusteltu muun muassa sillä, että aikaisempaa suuremmissa yksiköissä työntekijät voivat erikoistua erilaisiin yksikön tehtäviin ja sijaisuudet voidaan hoitaa helpommin yksikön johdon alla olevan henkilöstön turvin.

Maaseutuviraston tavoitteena hallinnon uudistuksessa on ollut myös parantaa kuntien ohjausta. Uudistuksen jälkeen ohjausta tarvitsevia yksiköitä on määrällisesti merkittävästi vähemmän kuin aikaisemmassa kuntien itsenäisesti järjestetyssä hallinnossa. Tästä syystä Maaseutuvirasto voi todennäköisesti paremmin ohjata, ohjeistaa ja tukea yksiköitä kuin jokaista kuntaa erikseen. Myös paikallisilla elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilla on oma roolinsa yksiköiden paikallisessa ohjauksessa.

Merkittävä syy uudistettavaan maaseutuhallintoon on ollut se, että Suomen maataloustukijärjestelmän hallinto on poikennut huomattavasti muun Euroopan järjestelmistä. Hajautetussa järjestelmässä Suomen kunnat ovat hoitaneet merkittävän osan viljelijöiden tukijärjestelmien käsittelystä, päätöksenteosta ja maksatuksesta. Ongelmana on nähty maksajaviraston ja kuntien välisen sitovan ohjausvallan puuttuminen.

Maa- ja metsätalousministeriö on tutustunut Euroopan unionin jäsenmaiden maksajavirastotoimintojen organisointiin viidessä eri maassa jo vuonna 2001. Tuolloin kohdemaiksi ministeriö oli valinnut maita, joiden toimintaolosuhteet olivat samankaltaisia Suomen olosuhteisiin verrattuna. Ministeriö tutustui tuolloin Itävallan, Irlannin, Portugalin, Ruotsin ja Tanskan maksajavirastotehtävien hoitoon. Itävallassa ja Portugalissa maiden suorien viljelijätukien hakemukset vastaanotetaan ja tallennetaan paikallisten järjestöjen toimesta. Järjestöt vastaavat lähinnä suomalaisia maatalousneuvonnan ja tuottajien etujärjestön tehtäviä. Tallennusten jälkeen tiedot lähetetään maan maksajavirastotehtäviä hoitavalle organisaatiolle. Irlannissa ministeriöllä on oma alueorganisaatio paikallistoimistoineen. Myös Tanskassa ministeriön alaiset yksiköt hoitavat tukitehtäviä. Ruotsissa lääninhallituksille on siirretty maataloustukien vastaanotto, hakemusten tallentaminen, hakemusten käsittely ja hallinnolliset tarkastukset. Myös tukien valvonta paikanpäällä sekä maksaminen hoidetaan lääninhallituksista. (Maa- ja metsätalousministeriö. Matkaraportti. 2001.)

2.4 Hakemusten käsittelykierto maaseutuhallinnon uudistuksessa

Euroopan yhteisö on edellyttänyt maksajavirasto- ja hallintoviranomaistehtävien hoitamista lainsäädännön vaatimusten mukaisesti (L 210/2010). Tämä vaatii aikaisempaa suurempia hallinnon yksiköitä, jotta tarvittava eriyttäminen voidaan toteuttaa. Yksiköissä on oltava eriyttämisen lisäksi riittävästi henkilökuntaa myös sijaisjärjestelyiden toteuttamiseen ja muihin palveluiden turvaamiseen. Vaatimukset koskevat Euroopan yhteisön varoista rahoitettavia tukia, joita ovat muun muassa maatalouden ympäristötuki, luonnonhaittakorvaus ja eläinten hyvinvointituki.

Maaseutuhallinnon uudistuksessa vaadittava maatalouden tukihakemusten käsittelyn eri vaiheita on kuvattu kuviossa kolme sivulla 20. Hakemuksen saapuessa kuntaan ne vastaanotetaan, merkitään lomakkeisiin vastaanoton päivämäärä ja vastaanottajan nimikirjaimet. Tämän jälkeen lomakkeet diarioidaan hallinnon tukisovellukseen. Tukisovellus on maaseutuviraston omistama ja ylläpitämä maataloustukien käsittelyyn tarkoitettu tietojärjestelmä. Euroopan tilintarkastustuomioistuin on vaatinut lomakkeiden diarioimista järjestelmään samana päivänä kuin lomake on saapunut ja vastaanotettu kunnassa (Maaseutuvirasto 4.4.2012).

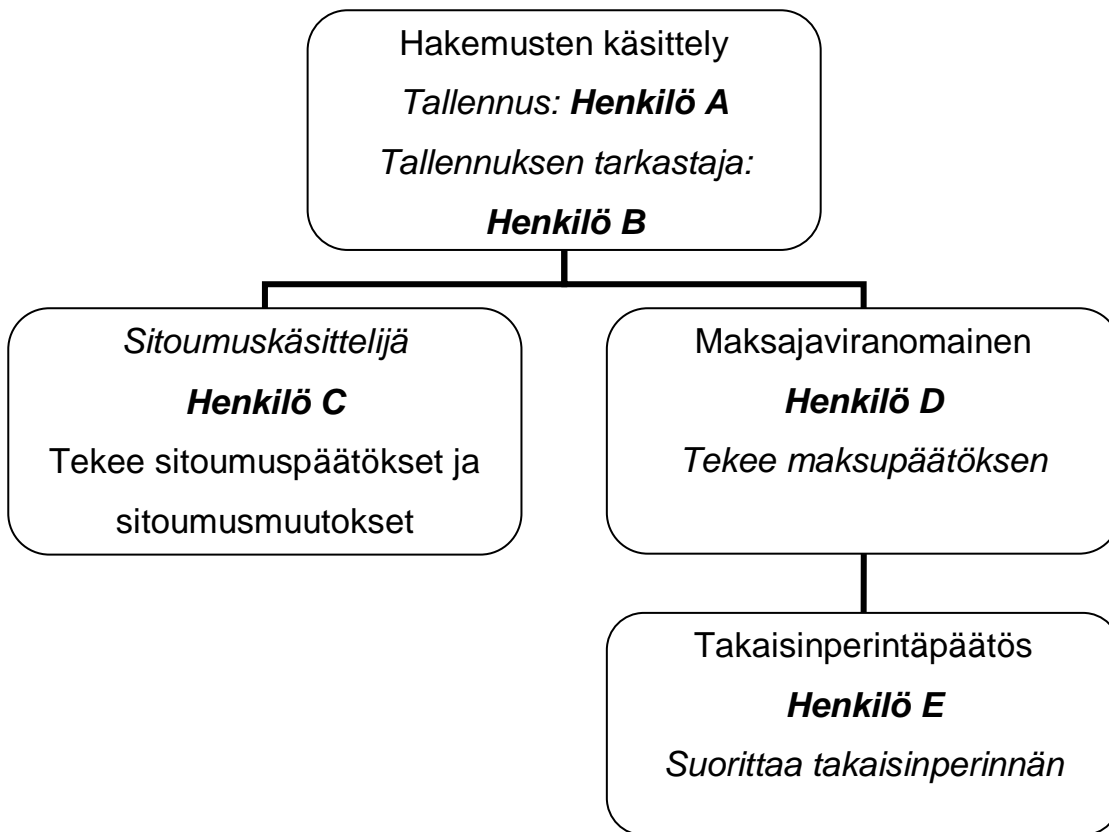
Diarioimisesta ja asioiden kirjaamisesta käytetään nykyisin myös yleistermiä rekisteröinti. Kirjaamisessa tiedot rekisteröidään rekisteriin siten, että samaan asiaan liittyvät toimenpiteet tai asiakirjat saavat kirjaamistunnuksen (Arkistolaitos. Asiakirjahallinto ja arkistonmuodostus. 22.9.2012.)

Diariointi maaseutuhallinnon osalta tehdään kirjaamalla lomake hallinnon tukisovellukseen. Tukisovellus luo jokaiselle tallennetulle lomakkeelle oman juoksevan diaarinumeron, joka merkitään lomakkeelle. Vaatimus diarioimisesta vastaanottopäivänä on otettu kunnissa käyttöön Maaseutuviraston antamien ohjeiden mukaisesti keväällä 2012 (Maaseutuvirasto 4.4.2012). Lomakkeiden sisällön tallentaminen katsotaan kuitenkin vasta lomakkeen tallentamiseksi ja kuviossa yksi esitetyksi henkilöksi A. Hakemuksen tallentamisen jälkeen toinen henkilö (B) tekee tallennuksen tarkastuksen eli tarkastuksen siitä, että kaikki vaadittava tieto on tallennettu tukisovellukseen ja tallennus on tehty hakemuksessa annettujen viljelijän tietojen mukaisesti. Hakemuksen tallentajan ja tallennuksen tarkastajan ei tarvitse olla virkasuhteisia henkilöitä, koska he eivät tee päätöksiä edellä mainituissa rooleissa. (Maaseutuvirasto, Hallinto-ohje. 2010.)

Hakemuksen alkukäsittelyn eli tallennuksen ja tallennuksen tarkastuksen jälkeen hakemuksen käsittely siirtyy henkilölle C eli sitoumuskäsittelijälle. Sitoumuskäsittelijä tarkistaa sitoumusten oikeellisuuden, tekee uusia sitoumuspäätöksiä, sitoumuksen hallinnanmuutoksia sekä muita sitoumusmuutoksia. Sitoumuskäsittely on tehtävä ennen hakemuksen hyväksymistä maksuun. (Maaseutuvirasto, Hallinto-ohje. 2010.)

Maksajaviranomainen (henkilö D) tekee vielä ennen maksun hyväksymistä tukikohtaiset tarkistusluetteloiden mukaiset tarkistukset. Tarkistusluettelon mukaiset tarkistukset koskevat Euroopan unionin kokonaan tai osittain rahoittamia tukimuotoja. Maaseutuvirasto antaa vuosittain ohjeen tarkistusluetteloiden käyttämisestä ja tarkistettavista asioista. Tarkistusluetteloiden mukaisten tarkistusten jälkeen maksajaviranomainen voi hyväksyä tuen maksuun mahdollisten sitoumuskäsittelyiden jälkeen. Sekä sitoumuskäsittelijä että maksajaviranomainen tekevät päätöksiä, joten heidän palvelusuhteensa on oltava virkasuhteisia. Kunnallisella virkasuhteella tarkoitetaan julkisoikeudellista palvelussuhdetta ja kunnallisella viranhaltijalla henkilöä, joka on virkasuhteessa kuntaan (Laki kunnallisesta viranhaltijasta L 304/2003, 2 §). ”Tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa” (Kuntalaki L 365/1995, 44 §). Työsuhteessa kunnan palveluksessa olevat toimihenkilöt voivat tehdä sen sijaan tallennuksia ja tallennusten tarkastuksia, koska kyseiset tehtävät ovat lähinnä päätöksentekoa avustavia tehtäviä. Avustavat tehtävät eivät kuitenkaan saa vaikuttaa päätöksien sisältöön.

Maksajaviranomaisen ja sitoumuksien päätöskäsittelijän lisäksi myös tukien takaisinperinnän päätöksen tekijän tulee olla edellä mainitun mukainen viranhaltija. Tukien takaisinperintään liittyvä rooli on myös eriytettävä muista tehtävistä. Takaisinperintätehtävää suorittava henkilö ei voi olla siten hakemusten käsittelijä, sitoumuskäsittelijä tai maksajaviranomainen. Eriyttäminen on maatilakohtainen, joten sama henkilö voi toimia useammassa roolissa eri tiloilla, mutta vain yhdessä roolissa käsiteltäessä yhden maatilalan hakemuksia.



KUVIO 3. Hakemusten käsittelyn eriyttäminen eri henkilöille viimeistään vuoden 2013 alkaen.

2.5 Maaseudun kehittämistehtävät Puolangan kunnassa

Maaseutuhallinnon tehtävien lisäksi kuntien maaseututoimet ovat hoitaneet monenlaisia maaseudun sekä elinkeinojen kehittämiseen liittyviä tai muita kunnan määrittämiä tehtäviä. Maaseutuhallinnon järjestämistä koskevan lain (L210/2010) tavoitteena on jatkossakin turvata ja säilyttää paikalliseen kehittämiseen liittyviä tehtäviä.

Maaseudun kehittämistä on aktivoitu kunnissa eri tavoin. Puolangan kunnassa maaseudun kehittämisen liittyvää maaseudun eri elinkeinoja ja toimintaa on haluttu edistää muun muassa omalla Puolangan kunnan maaseutuohjelmalla. Puolangan maaseutuohjelmaa on päivitetty vuosittain ja siihen on koottu erilaisia maaseutuasioiden kehittämistarpeita, mahdollisia toimenpiteitä ja tavoitteita tuleville vuosille. Puolangan alueella toimivat eri maaseudun kehittäjätahot ovat esimerkiksi määritelleet yhdessä Puolangan maaseudun ongelmat ja vahvuudet niin sanottua SWOT-nelikenttäänalyysiä soveltaen taulukossa yksi sivulla 21.

SWOT-analyysissä organisaation ominaisuuksia kuvataan vahvuuksien (Strength), heikkouksien (Weakness), mahdollisuuksien (Opportunity) ja uhkien (Threat) kautta tulevaisuutta analysoidessa. Uhkatekijät kuvaavat tekijöitä, jotka vaarantavat organisaation tavoitteiden saavuttamista. Mahdollisuuksien määrittämisellä selkeytetään niitä osaamisia ja kykyjä, joita organisaatiolla on voidakseen kehittää toimintaa käytettäväksi uhkakuvien torjunnassa ja mahdollisuuksien hyödyntämisessä. (Lecklin, 2002, 258.)

Puolangan maaseutuohjelmasta on haluttu tehdä mahdollisimman lyhyt ja ymmärrettävä. Tästä syystä SWOT-analyysin mukainen analysointi ei kyseisessä ohjelmassa täysin toteudu. Taulukossa yksi on perinteisestä niin sanotusta SWOT-analyysistä muokattu kehittäjätahojen näkemys Puolangan maaseudun uhkatekijöistä, ongelmista sekä toisaalta mahdollisuuksista ja vahvuuksista.

TAULUKKO 1. Puolangan maaseutuohjelman mukainen analyysi Puolangan maaseudun uhkatekijöistä, ongelmista ja heikkouksista sekä mahdollisuuksista ja vahvuuksista (Puolangan valtuusto. 28.8.2007, § 25)

Uhkatekijät, ongelmat ja heikkoudet	Mahdollisuudet ja vahvuudet
<ul style="list-style-type: none"> • Asenteet • Yrittämisperinteen heikkous • Väkimäärän väheneminen • Markkinat, markkinakanavat ja markkinointitaidot rajallisia • Yrittäjien jaksaminen • Maaseutupolitiikan muutokset 	<ul style="list-style-type: none"> • Puhdas, kaunis luonto/ puhtaat, aromikkaat raaka-aineet • Turvallisuus • Elinkelpoiset maatilat • Aktiiviset yhteisöt; yrittävät, aktiiviset ihmiset • Metsät; hoito, jalostus, työllistyminen • Uudet maaseutuyrittämisen alat • Matkailun vahvistuminen

Vaara-Kainuun maaseutuhallinnon yksikön alueella ei tällä hetkellä ole vielä yhteistä maaseudun kehittämistä koskevaa ohjelmaa tai politiikkaa. Yksikön alueen kunnat ovat kuitenkin hyvin samantyyppisiä maaseutukuntia ja taulukko yksi voisi jatkossa olla yksi lähtökohta yhteisen maaseudun kehittämistä liittyvien asioiden eteenpäinviemisessä Vaara-Kainuun maaseutuhallintoyksikön alueella.

3 ORGANISAATIOT

Tässä opinnäytetyössä keskitytään organisaation eli Puolangan maaseutuhallintoyksikön toimintaan ja sen kehittämiseen. Yleisellä tasolla organisaatorakenteet voivat olla hyvin monenlaisia ja organisaatioiden rakenteita jaotellaan monella eri tavalla.

Tapoja määritellä organisaatio on useita. Juuti ja Virtanen (2009, 22) ovat määritelleet organisaatiot yhdellä tavalla eli ”sisäisesti rakentuneiksi kommunikaatioverkostoiksi. Verkostot tavoittelevat päämääriään ja niistä löytyy samankaltaisia johtamiseen, strategiseen suunnitteluun, henkilöstöpolitiikkaan, kumppanuuksien hallintaan ja prosessijohtamiseen liittyviä toimintatapoja”.

3.1 Organisaation kehittäminen

Organisaation menestymiseen vaikuttavat monet tekijät ja kehittämisessä tulee huomioida useita eri näkökulmia ja mahdollisia vaihtoehtoja tavoitteiden määrittämiseksi. (Juuti, 2011, 28). Juuti (2011, 28) on jaotellut nämä näkökulmat kuudeksi eri alueeksi: Henkilöstön kehittäminen, johdon tai johtamisen kehittäminen, organisaation toiminnan kehittäminen, muutosjohtaminen, jatkuva parantaminen ja ammatillinen kehittäminen. Näitä näkökulmia ei voida asettaa paremmuusjärjestykseen, sillä jokaisella toiminnalla on oma merkityksensä organisaation kehittämisessä ja kehittämisessä. Tavoite jokaisella näkökulmalla on kuitenkin sama eli kasvattaa niitä ominaisuuksia organisaatioissa, jotka parantavat sen menestymistä.

Henkilöstön kehittämisellä tarkoitetaan henkilöstöön kohdistuvaa kehittämistä, minkä edellytyksenä on muun henkilöstöjohtamisen osa-alueiden käyttöönottamista. Henkilöstöjohtamisen tavoitteena on edetä strategisella tasolla. (Juuti, 2011, 29 – 30.)

3.2 Muutos organisaatiossa

Organisaatioissa ja työyhteisöissä tapahtuu jatkuvasti monenlaisia muutoksia. Tämä opinnäytetyö keskittyy maaseutuhallinnossa kunnissa meneillään oleviin muutoksiin Puolangan maaseutuhallinnon yksikön näkökulmasta.

Organisaatiomuutoksen toteuttaminen voidaan kuvailla kahden eri perusmallin avulla. Muutos voi olla hyvinkin tarkasti suunniteltu rationaalinen prosessi tai muutos voi olla myös sattumanvarainen ja suunnittelematon muutosprosessi. Suunnitteluun perustu-

vassa mallissa jokainen muutokseen liittyvä vaihe tunnetaan etukäteen sisällön, resurssien ja riskien osalta. Toisessa, suunnittelemattomassa mallissa lähdetään liikkeelle siitä, että päätöksentekotilanteita tai prosessin riskejä ei voi kovin tarkasti ennakoida tai ennakoiminen ei olisi edes järkevää. Suunnittelemattomassa mallissa muutosjohtamisen vaatimukset korostuvat. (Juuti & Virtanen, 2009, 27 – 28.)

Organisaatiomuutos on käsite, jolla voidaan tarkoittaa ja tarkoitetaan myös hyvin monia asioita. Muutokset voivat olla suuria tai pieniä riippuen muutosta tarkastelevan näkökulmasta. Yleisesti muutokset liittyvät usein fuusioihin, työtapojen muutoksiin ja organisaatiokulttuurin muutoksiin. Muutos voi olla myös yksilöllinen tai yksittäisen työntekijän toiminnan tai ajattelun muutos. Muutoksia myös tapahtuu koko ajan eikä organisaatiomuutos ole koskaan täysin valmis. (Juuti & Virtanen, 2009, 30.)

Organisaation kokonaisuus koostuu ”fyysisten” muotopiirteiden osalta sosiaalisesta ja taloudellisesta sekä toiminnallisesta kokonaisuudesta. Sosiaalisia muotopiirteitä ovat muun muassa arvot, toimintatavat, käyttäytymistavat ja organisaation viestintä. Toiminnalliset ja taloudelliset toimintatavat taas sisältävät suunnittelun, valvontajärjestelmät, toiminnan ohjauksen. Henkiset muotopiirteet pitävät sisällään niin sanotun epävirallisen organisaatorakenteen (klikit, rutiinit, arvostusjärjestelmät ja organisaation tunnetilat). Organisaatiokulttuurin kehittyminen vie yleensä myös aikaa. (Juuti & Virtanen, 2009, 56.)

Johtajuudella on suuri merkitys organisaation ja sen kulttuurin kehittymiseen. Johdon tehtävänä on muokata organisaatiota niin, että muutosten toteuttaminen tai uuden ajattelutavan käyttöönotto on mahdollista. Myös esimiehen kehitymisellä on suuri merkitys. Esimiesten tulisi uudistaa omia taitojaan ja itseään ja heillä pitäisi olla kyky kiinnostua uusista toimintaa kehittävästä ajatuksista. Esimiehen taitoihin kuuluu myös tarvittaessa taito luopua vanhoista ajatuksista ja toimintatavoista. (Juuti & Virtanen, 2009, 61.)

Organisaatiomuutoksia tulisi osata hallita. Yhtä ainoa oikeaa muutoksen hallintatapa ei ole kuitenkaan olemassa. Muutos herättää ihmisissä aina myös tunteita ja muutoksesta johtuvat tunteet ovat yleensä kielteisiä. Ihmisillä on myös tapana havainnoida muuttuvia tilanteita aikaisempien kokemusten ja sosiaalisten käytäntöjen perusteella. Uusia tapahtumia peilataan usein vanhojen kokemusten ja tarinoiden kautta. Mikäli vanhojen kokemusten kautta ei ole tilanteeseen sopivaa tapahtumaa, henkilö ei voi tulkita muutosta vanhojen kokemusten kautta ja hän joutuu huomioi-

maan muiden ajatukset ja mielipiteet tapahtumista ja niiden seurauksista. (Juuti & Virtanen, 2009, 77, 112.)

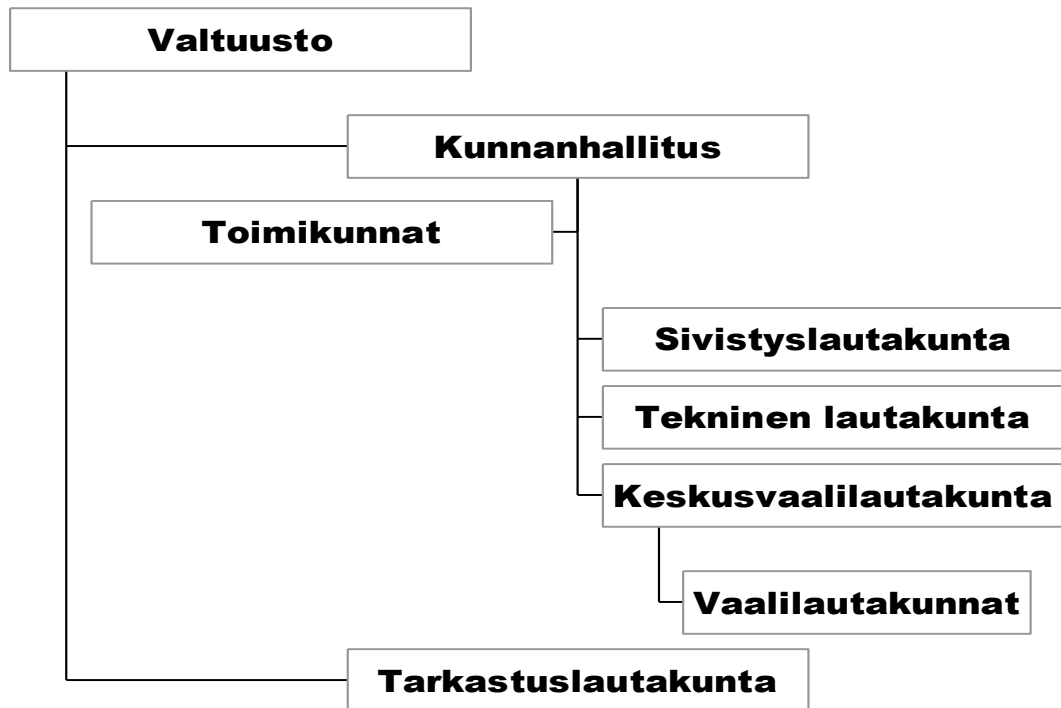
Ihmiset käyvät eri tavalla läpi muutoksien aiheuttamia tunteita ja aikaisemmat kokemukset ja nykyinen elämäntilanne vaikuttavat olennaisesti muutoksen herättämille tunteille. Aikaisemmin koetut asiat voivat muistuttaa henkilöä ja hän tuo kokemiaan asioita uuteen tilanteeseen ja tulkitsee edessä olevaa muutosta niiden pohjalta. Muutoksen aiheuttamia tunteita tulisi käydä läpi. Kielteisten tunteiden käsittelemättömyydellä on usein kasautuvia vaikutuksia ja kielteiset tunteet syntyvät usein käsittelemättömistä tunteista. Tunteiden työstäminen vaatii aitoa ja avointa puhumista sekä työstämistä. Mikäli työyhteisössä useat henkilöt kokevat muutoksesta johtuvan uhan liian suureksi hallita, voi työpaikan toimintakulttuuri säröillä ja aiheuttaa klikkiytymistä. (Juuti & Virtanen, 2009, 118 – 122.)

Ihmisten sopeutuminen muutokseen on yksilöllistä. Jotkut menevät odottavaisina ja innokkaina muutoksen mukana ja ajavat omalta osaltaan muutoksen toteuttamista. Joidenkin vastustus muutosta kohtaan voi taas olla suurta ja he pelkäävät muutoksen tuomia uhkia. Yksilön suhtautumistavan muuttaminen on vaikeaa, koska tunteet ovat usein järjen logiikkaa edellä. (Juuti & Virtanen, 2009, 123 - 124.)

3.3 Maaseutuhallinnon yksikkö osana Puolangan kunnan organisaatiota

Puolangan kunnan organisaatorakenne on määritelty kunnan hallintosäännössä, jonka Puolangan valtuusto on hyväksynyt 26.4.2010. Hallintosäännön mukaisesti organisaatorakenne jakaantuu kunnan luottamushenkilöorganisaatioon ja henkilöstöorganisaatioon. Henkilöstöorganisaatiosta käytetään myös nimitystä palveluorganisaatio. Luottamushenkilöorganisaatioon kuuluvat valtuusto, kunnanhallitus ja päävastuualueilla toimivat lautakunnat. Tällä hetkellä toimivia lautakuntia ovat keskusvaalilautakunta ja vaalilautakunnat, jotka toimivat hallinnon päävastuualueella. Sivistyslautakunta toimii sivistystoimen päävastuualueella ja teknisen päävastuualueeseen kuuluu tekninen lautakunta. (Puolangan valtuusto. 26.4.2010, § 4.)

Kainuun hallintokokeilusta johtuen sosiaali- ja terveystoimien sekä toisen asteen ammatillisen- ja lukiokoulutuksen tehtävien järjestämisvastuu on ollut Kainuun maakunta kuntayhtymällä. Tästä syystä sosiaali- ja terveystoimien palveluita ei nykyisessä Puolangan kunnan luottamushenkilöorganisaatiossa ole esitetty. Kainuun hallintokokeilu päättyi vuoden 2012 lopussa. Luottamushenkilöorganisaatio on kuvattu kuviossa neljä sivulla 26.



KUVIO 4. Puolangan kunnan luottamushenkilöorganisaatio

Henkilöstöorganisaatiossa päävastuualueet muodostuvat hallinto-osastosta, sivistysosastosta ja teknisestä osastosta. Osastoja johtavat osastopäälliköt. Kunnan johtoryhmästä päättää kunnanjohtaja ja se kokoontuu kunnanjohtajan kutsusta. Johtoryhmä toimii kunnanjohtajan johdolla. Kunnanjohtajan lisäksi johtoryhmään kuuluu osastopäälliköitä sekä elinkeinoasiamies. Puolangan kunnassa on käytössä myös tiimiorganisaatio.

Tiimi ja tiimityö voidaan määritellä monin tavoin riippuen muun muassa toimintialasta. Aaro Vakkuri on kuvannut tiimejä seuraavasti: ”Tiimi on monipuolisesti ammattitaitoisten ihmisten joukko, joka tekee työtä yhdessä. Tiimillä on valtuudet suunnitella ja suorittaa työn kokonaisuus itsenäisesti yrityksen toiminnan suuntaviivojen tai toimintasääntöjen mukaan”. Tiimit tekevät tavoitteidensa mukaista työtä ja seuraavat myös itse työssä saavutettuja tuloksia. Tavoitteiden saavuttamiseksi tiimit käyttävät ryhmänsä jäsenten taitoja ja osaamista. (Vakkuri 1997, 16.)

Puolangan kunnassa on siirrytty tiimiorganisaation käyttöön vuonna 2000. Puolangan kunnan organisaatiossa tiimejä tai vastuualueita voidaan tarvittaessa muodostaa yhteensopivista tehtäväkokonaisuuksista kunnanjohtajan päätöksellä (Puolangan valtuusto 26.4.2010, § 4). Esimerkiksi Puolangan kunnan hallinto-osaston toimistohenkilökunnasta on muodostettu oma tiimensä. Tiimejä voi muodostua myös eri osastojen

välille. Tiimiorganisaation alkuvaiheessa perustettiin useita tiimejä ja maaseutusihteri kuului silloisessa tiimiorganisaatiossa elinkeinotiimiin. Elinkeinotiimi toimikin alkuvaiheessa aktiivisesti, mutta 2000 -luvun puolivälin jälkeen elinkeinotiimin henkilömäärä väheni ja jäljelle jäi käytännössä vain elinkeinoasiamies ja maaseutusihteri, jolloin ei varsinaisesti voinut enää käyttää tiimi – nimitystä. Palveluorganisaation osalta rakennetta on kuvattu kuviossa viisi.



KUVIO 5. Puolangan kunnan henkilöstö- eli palveluorganisaatio

Puolangan maaseutuhallinnon yksikön alueen kuntien välisissä maaseutuhallinnon uudistusta koskevissa neuvotteluissa on päädytty toteuttamaan mallia, jossa yksi kunta vastaa maaseutuhallinnon järjestämisestä kuntien välisen sopimuksen perusteella. Isäntäkuntana Puolanka vastaa useamman kunnan, sovittujen tehtävien hoitamista yhteistoiminta-alueella eli Hyrynsalmen, Paltamon Puolangan, Ristijärven ja Suomussalmen kunnissa. Yhteistoiminta-alueen kunnat ovat tehneet Puolangan kanssa sopimuksen palveluista ja sopivat samalla kustannusten vastaamisesta. Puolangan maaseutuhallinnon yksikkö on suoraan Puolangan kunnanhallituksen alainen yksikkö, joten se ei toimi esitetyn luottamusorganisaatiota koskevan organisaatiokentteen mukaisten lautakuntien alaisuudessa.

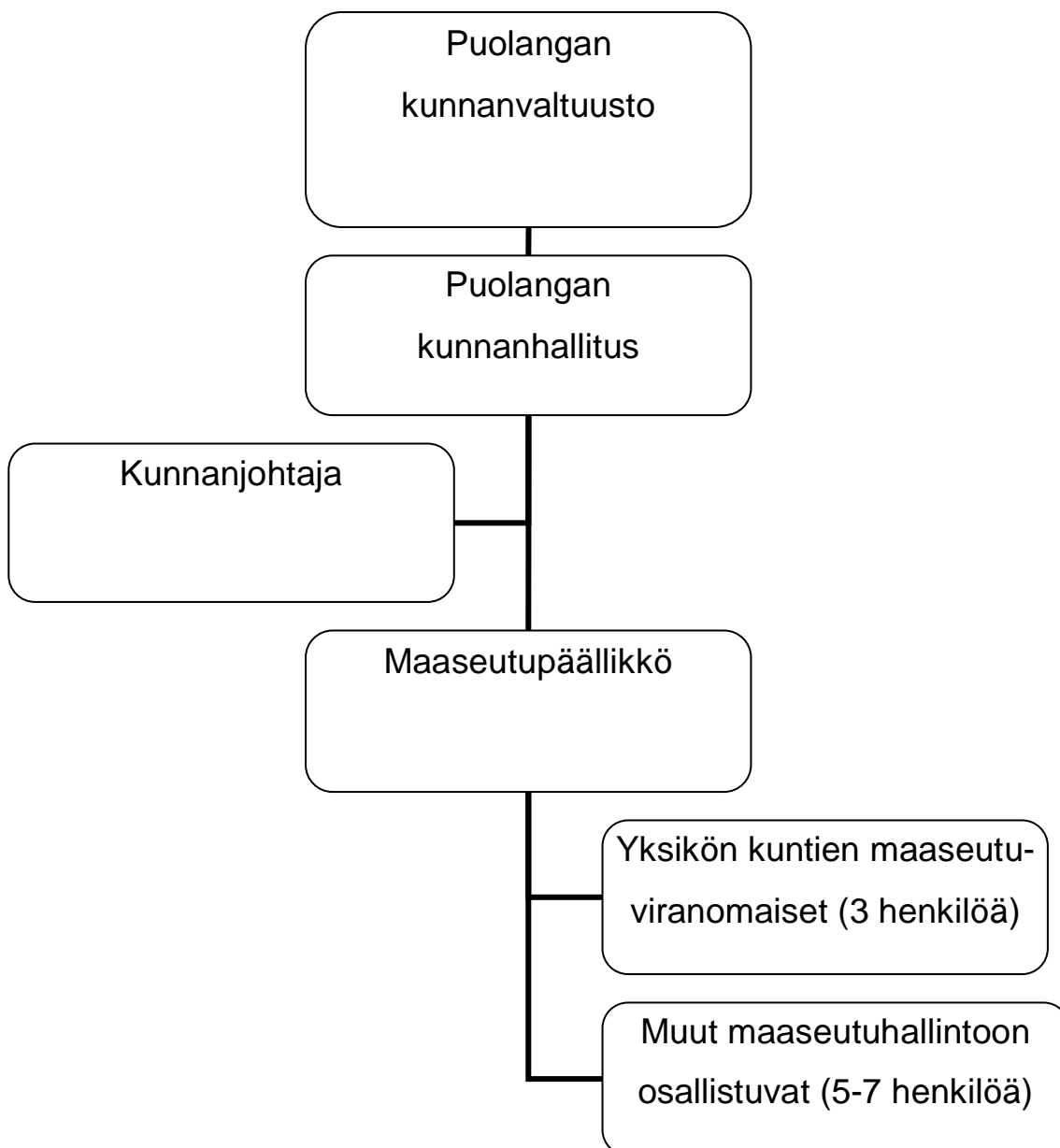
Puolangan kunnan maaseutuhallinnon yksikön sopimukseen perustuvan mallin lisäksi toiminnallisen kokonaisuuden malli olisi voitu toteuttaa myös niin, että yksi kunta vastaa alueen maaseutuhallinnon järjestämisestä sopimuksen perusteella ja tehtävien hoitamiseksi perustetaan yhteinen kuntien toimielin esimerkiksi lautakunta. Puolangan yhteistoiminta-alueen neuvotteluissa ei lautakuntaa nähty tarkoituksenmukaisena nykyisessä päätöksentekoprosessissa. Nykyisen Puolangan maaseutuhallinnon alueen kunnista ei ole ollut moneen vuoteen erillistä maaseutuasioihin keskittyvää lautakuntaa. Esimerkiksi Puolangan maaseutulautakunta on lakkautettu jo vuoden 1994 alusta alkaen. Kaikki tukihallinnon päätökset tehdään viranhaltijapäätöksinä ja lautakunnan rooli olisi näkemysten mukaan jäänyt lähinnä talouden suunniteluun ja seurantaan sekä toiminnan kehittämistä koskevaan keskusteluun. Sen sijaan kuntien yhteisen tahdon mukaisesti Puolangan maaseutuhallinnon yksikköön haluttiin kuitenkin perustaa maaseutuhallinnon yhteistoimintaryhmä, josta on kerrottu enemmän luvussa 5.4.2. sivulla 40.

Kolmas toteuttamismalli olisi ollut se, että maaseutuhallinnon järjestäminen annettaisiin kuntien perustaman kuntayhtymän hoidettavaksi, joka järjestäisi hallinnon usean kunnan alueella. Kainuun alueella käytiin useita neuvotteluja vuosina 2009 - 2010 myös Kainuun maakunta –kuntayhtymän johdolla maaseutuhallinnon järjestämisestä. Yhtenä vaihtoehtona olikin järjestää maaseutuhallinto kuntayhtymään, mutta neuvottelut eivät johtaneet tulokseen yksikön perustamisesta kuntayhtymän alle.

Alustavien tietojen mukaan Suomeen on syntyessä 61 eri yhteistoiminta-alueita. Näistä alueista neljä kuntaa hoitaisi yksin maaseutuhallintoa ja muut 57 muodostaisivat sopimukseen perustuvan maaseutuhallinnon yksikön. Valtakunnallisen tilaston mukaan maaseutuhallinnon yksiköissä olisi keskimäärin 1035 maatilaa ja keskimäärin yhdellä alueella työskentelisi 6,8 henkilöä maaseutuhallinnossa. (Lintala H. 6.9.2012.)

Sopimukseen perustuvan Puolangan maaseutuhallinnon yksikön rakennetta on kuvattu kuviossa kuusi sivulla 28. Yksikköä johtava maaseutupäällikkö on henkilöstöhallinnon osalta suoraan kunnanjohtajan alaisuudessa. Yksikön palveluksessa toimiva henkilöstö toimii maaseutupäällikön johdon alaisuudessa kuvion kuusi mukaisesti. Sen lisäksi kunnissa on muuta henkilöstöä, joka toimii Puolangan maaseutupäällikön alaisuudessa suorittaessaan yksikön tehtäviä. Tässä tarkoitettu muu henkilöstö on lähinnä kuntien neuvonnassa olevaa toimistohenkilökuntaa, jotka vastaanottavat maaseutuhallinnolle saapuvia lomakkeita hakemuksia ja ilmoituksia. Muu henkilöstö

ei ole suoraan maaseutupäällikön alaisuudessa vaan usein hallinto-osastoa johtavan viranhaltijan alaisuudessa. Tämä johtuu, siitä, että neuvonnan henkilöstön tehtävät ovat pääsääntöisesti muita kuin maaseutuhallinnon tehtäviä. Maaseutuhallinnon tehtävää suorittaessaan edellä mainitut toimistohenkilöt tai vastaavat toimivat kuitenkin maaseutuhallinnon yksikön päällikön alaisuudessa. Jotta kyseiset henkilöt voivat toimia maaseutuhallinnon toimistotehtävissä, tulee henkilöiden toimenkuvissa olla maininta maaseutuhallinnon yksikössä toimimisesta. Lisäksi toimenkuvissa tulee olla maininta siitä, että suorittaessaan maaseutuhallinnon tehtäviä, he toimivat maaseutupäällikön alaisuudessa.



KUVIO 6. Puolangan kunnan hallinnoiman maaseutuyksikön organisaatiokaavio

Uuden maaseutuhallinnon yksikön organisoinnissa suurimmat muutokset koskevat henkilöitä, jotka siirtyivät Puolangan kunnan palvelukseen vuoden 2012 alusta alkaen. Suurin muutos työnantajatahon muuttumisen lisäksi oli myös lähimmän esimiehen muuttuminen. Varsinaisessa maaseutuelinkeinoviranomaisen työssä suurimman muutoksen lienee tuonut uudet asiakkaat ja heidän hakemustensa käsittely. Jokainen yksikön viranhaltija joutuukin käsittelemään jossain vaiheessa käsittelyketjua lähes kaikkia alueen viljelijöitä koskevia asiakirjoja.

4 KEHITTÄMISTYÖN MENETELMÄT

Opinnäytetyöni on toiminnallinen kehittäminen. Toiminnallisella oman työni kehittämisen tavoitteena on uusiutuvan maaseutuhallinnon yksikön käytännön työn ja toiminnan kehittäminen sekä toiminnan organisointi. Eli tavoite on hyvin työtäni palveleva kehittäminen. Kirjallinen raportti perustuu maaseutuhallintoa koskevaan ohjeistukseen sekä omaan että yksikön muiden henkilöiden työhistorian tuomaan kokemukseen. Työssä on myös käytetty aineistona muun muassa kirjallisuutta, toimielinten pöytäkirjoja ja haastatteluja.

Toiminnallista kehittämistä käytetään usein vaihtoehtona tutkimukselliselle opinnäytetyölle. Kehittäminen voidaan toteuttaa monella eri tavalla: tuotekohtaisella tavalla tai käyttämällä määrällisiä tai laadullisia tutkimusmenetelmiä. Toiminnallisessa kehittämisellä lopputuloksena on kuitenkin aina jokin käytännön toimintaan liittyvä tuote. Tuotteena voi olla esimerkiksi ohjeistus, vihko, www-sivut tai kirja, mutta se voi olla myös näyttely, tapahtuma tai vaikkapa messuosasto tai projekti. Päämääränä toiminnallisen kehittämisen lopputuloksena on tuotteesta riippumatta se, että ”viestinnällisin ja visuaalisin keinoin pyritään luomaan kokonaisilme, josta voi tunnistaa tavoitellut päämäärät”. (Vilka & Airaksinen 2003, 9, 51.)

Kehittämisessä ei tarvitse välttämättä käyttää tutkimuksellisia menetelmiä. Mikäli tutkimusmenetelmiä käytetään, ovat ne toiminnallisessa työssä usein väljemmässä merkityksessä käytettyjä kuin normaalissa tutkimustyössä. Tutkimus onkin usein toiminnallisen työn osalta selvitysten teko. Eri selvitysten tekeminen onkin yksi tapa hankkia tietoa, sillä monissa ammateissa kertyy suuri määrä tietoa, jota voidaan kerätä selvityksillä. Toiminnallisessa kehittämisessä on oleellista tiedon kerääminen harkitusti niin, ettei työn laajuus kasvaisi suhteettomasti. Työn perusta onkin ymmärrys siitä, mitä tietoa tarvitaan toiminnallisen työn tueksi. Lisäksi toiminnallisen kehittämisen alkuvaiheessa on työn tekijän hyvä tarkoin kartoittaa eri resurssit: ajallinen ja henkilöresurssi sekä taloudellinen että osaamisen resurssit. (Vilka & Airaksinen 2003, 56 -57.)

Toiminnallisen kehittämisen tekstin tulee vastata kysymyksiin; mitä olen tehnyt, miksi olen tehnyt ja miten olen tehnyt. Lisäksi on hyvä kuvata työprosessi ja tulokset johtopäätöksissä. Toiminnallisissa töissä tehdään varsinaisen opinnäytetyöraportin lisäksi varsinaisen tuotos. Tuotoksella eli produktilla tarkoitetaan sitä - yleensä kirjal-

lista materiaalia, joka on tarkoitettu varsinaisen kohderyhmän käyttöön (Vilka & Airaksinen 2003, 65.)

Toiminnallisen selvityksen tarve ja sen merkitys syntyi jo vuoden 2011 keväällä, kun pohdimme maaseutuhallinnon uudistuksesta johtuvaa alueen muodostamista ja sen yleisiä toimintaperiaatteita. Alueen kunnat päättivät toukokuussa 2011 muodostettavasta yhteistoiminta-alueesta ja siitä, että kunnista Puolangan kunta toimii alueen isäntäkuntana. Varsinainen sopimus kuntien välillä saatiin neuvoteltua ja hyväksytyä vasta vuoden 2011 lopussa. Sopimuksen mukaisesti maaseutuhallinnon yhteistyö aloitti vuoden 2012 alusta alkaen. Toiminnallisuus näkyy tässä työssä siten, että suunnittelen ja toteutan tehtyjä suunnitelmia yhdessä henkilöstön kanssa maaseutuhallinnon yksikön toiminnassa.

Oma roolini yksikön esimiehenä ja yksikön toiminnallisena kehittäjänä selkiintyi vasta joulukuussa 2011, jolloin yksikön henkilöstöä koskevat siirtopäätökset Puolangan kuntaan hyväksyttiin ja määrättiin yksikön johtaja (Puolangan kunnanhallitus 7.12.2011, § 181). Tuolloin varmistuin siitä, että yksikön toiminnan aloittaminen ja siihen liittyvät toimenpiteet vaatisivat erityisen paljon suunnittelua, selvitysten tekemistä ja asiaan perehtymistä. Opinnäytetyön tekijänä en kuitenkaan vastaa aivan yksin suunnittelusta tai sopivien työmallien löytymisestä, eikä se siten ole yksinäistä työskentelyä. Suunnittelussa tuli huomioida useita eri näkökulmia: kuntien tarpeita, henkilöstön toiveita, asiakkaiden odotuksia ja Maaseutuviraston vaatimuksia. Näiden näkökulmien yhteensovittaminen vaatii yhteisymmärrystä ja tiimityöskentelyä. Lopputuloksena olenkin päätenyt opinnäytetyössäni kuvaamaan ja analysoimaan mahdollisimman kokonaisvaltaisesti Puolangan kunnan isännöimän maaseutuhallinnon yksikön nykytilaa, organisoitumista ja toiminnan kehittämistä.

Toiminta aloitettiin nykytilanteen analysoimisella ja sen perusteella tehtävällä toimintasuunnitelmalla. Aiheeseen tutustumisen olin aloittanut jo 2009 eli siinä vaiheessa, kun ensimmäiset tiedot tapahtuvasta kuntien maaseutuhallintoon liittyvästä uudistuksesta oli saatavissa. Varsinaiseen opinnäytetyöhön liittyvä viitekehys selkiintyi alkuvuodesta 2012. Aineiston kerääminen aloitettiin vuoden 2011 lopussa. Lisäaineistoa on kuitenkin tullut opinnäytetyön edetessä. Opinnäytetyön tekijänä olen itse osallistunut käytännön kehittämiseen. Yksikön toiminnan kehittämistarpeiden kartoituksen jälkeen vuorossa oli toiminnan kehittämisen ideointi. Kiireellisimpänä ja tärkeimpänä tehtävänä oli maksajavirastosopimukseen liittyvän tukihakemusten käsittelymallin suunnittelu, joka haluttiin ottaa käytäntöön jo vuoden 2012 alusta alkaen.

Tärkeää oli myös arvioida, voidaanko kehittää sellaisia toimintatapoja, jotka soveltuisivat yksikössä vakiinnuttaviksi käytännöiksi. Sitoumuksiin liittyvät tukimuodot ovat yleensä viisivuotisia sopimuksia, jonka aikana käsittelijöiden roolit pitäisi pystyä pitämään samoina koko sitoumuskauden.

Maaseutuhallinnon yksikön yhteinen tavoite on lisännyt kiinnostavuutta ja osallistujat ovat sitoutuneet hallinnon uudistukseen, jolloin toiminta on ollut yhtenä välineenä ulkopuolisten asettamien tavoitteiden toteuttamiseksi. Toimintaa ja tiedonhankintaa on pyritty tekemään mahdollisimman lähellä käytäntöä. Yksikössä olemme kehitelleet erilaisia vaihtoehtoja, joista lopputuloksen on syntynyt yksikölle sopiva tapa ratkaista ongelmia ja saavuttaa siten asetetut tavoitteet. Toimintaa on helpottanut se, että kaikki yksikön henkilöt ovat itse keskeisesti mukana toiminnassa. Opinnäytetyön tekijän työajasta huomattava osa on kulunut erilaisiin keskusteluihin ja kokouksiin, jossa suunnitellaan ja arvioidaan. Työssäni olen pyrkinyt tuottamaan uutta tietoa ja saattamaan se julkisesti arvioitavaksi myös muille toimijoille kuten esimerkiksi Maaseutuviirastolle.

Toiminta on ollut luonteeltaan keskeisesti yhteisöllinen prosessi. Työn tekijänä olen osallistunut yksikön toimintaan ja pyrkinyt ratkaisemaan tietyn ongelman yhdessä työyhteisönjäsenten kanssa. Lähtökohtana on ollut, että ne ihmiset, joita uudistus koskee, toteuttavat yhdessä myös kehittämishanketta sen täysivaltaisina jäseninä. Toiminta on edellyttänyt työyhteisöltä valmiutta muutoksiin ja itsensä kehittämiseen. Prosessi on ollut samalla myös valtava oppimisprosessi. Roolit työn tekijänä ja varsinaisena osallisena kietoutuvat kiinteästi toisiinsa. Keskeistä on tukea toisiaan yhteisessä ammatillisessa oppimisprosessissa ja toisaalta osallistua asioiden yhteiseen käsittelyyn ja syventämiseen osana yhteisön yhteistä uudistamispyrkimystä.

Kehittämistyötä tekevä yhteisö on ollut osaltaan keskeinen kehittämistyön tavoitteiden määrittäjä. Kun työn tekijänä olen vastannut melko itsenäisesti toiminnallisen työn tavoitteenasettelusta, on siitä ollut syytä neuvotella muiden hankkeessa olevien kanssa. Kehittämisen tavoitteista onkin syytä olla yhteisymmärrys tekijän ja muiden osallisten kanssa. Yhtenä hyvänä esimerkkinä on ollut yksikön hakemusten käsittelyn prosessi ja tavat toimia. Keskustelimme ensin hakemuksen käsittelyn periaatteista henkilöstön kanssa, jonka jälkeen yksikön päällikkönä minun oli helpompi tehdä erilaisia laskelmia ja valmistella mallia eteenpäin.

Alustava suunnitelma hakemusten käsittelymallista vuodelle 2012 saatiin aikaan sekä päätökset käyttöönotosta jo vuodelle 2012 tehtiin henkilöstön kanssa yhteisessä ko-

kouksessa tammikuussa 2012. Malli oli alustava ja on sitten tarkentunut vuoden aikana käytännön työssä esille tulleiden ajatusten sekä toiminnan kautta lopulliseksi hallinto- ja valvontajärjestelmän kuvaukseksi.

5 YKSIKÖN KEHITTÄMISEN TOTEUTTAMINEN

Tämä opinnäytetyö on toteutettu luvussa neljä esitettyä toiminnallisen kehittämistyön mallin mukaisesti. Seuraavissa alaluvuissa käydään läpi niitä toimenpiteitä, joita olen tehnyt Puolangan maaseutuhallinnon yksikön toiminnan muutosta viiden kunnan itsenäisestä toiminnasta yhteiseksi toiminnaksi yhdessä yksiköksi. Oma toimintani on alkanut jo vuodesta 2011 aikana. Vuonna 2011 tehtiin yksikköä koskevat merkittävimmät päätökset muun muassa alueesta, isäntäkunnasta ja yhteistoimintasopimuksesta. En osallistunut aktiivisesti edellä mainittujen alueen tai isäntäkunnan päätösten valmisteluun, koska katsoin niiden olevan lähinnä kuntien poliittisia päätöksiä. Sen sijaan olin valmistelemassa yksikön kuntien yhteistoimintasopimuksen tekstiä useaan kertaan niin Puolangan kunnan johdon kuin muidenkin kuntien kanssa.

Varsinainen toiminnallinen työni alkoi Puolangan maaseutuhallinnon yhteistoimintasopimuksen hyväksymisen jälkeen. Yhteistoimintasopimuksessa sovittujen asioiden lisäksi oli toimintaa suunniteltava maaseutuhallinnon järjestämisestä kunnissa annetun lain ja maksajavirastosopimusta koskevan sopimuksen vaatimusten mukaisesti. Toiminnallisesta näkökulmasta työ eteni eri aineistoista saatavan tiedon soveltamisessa käytäntöön, itsenäiseen suunnitteluun, suunniteltujen toimintamallien käytännön toteuttamiseen ja toiminnan arviointiin. Seuraavissa alaluvuissa käyn läpi tarkemmin prosessin eri vaiheita.

5.1 Maaseutuhallinnon yksikön suunnittelu

Maaseutuhallinnon uudistusta koskevaa yhteistoiminta-aluetta on suunniteltu Kainuun alueella vuodesta 2009 alkaen. Alkuvaiheessa suunnittelussa mukana oli myös Kainuun maakunta-kuntayhtymä, joka nostettiin yhdeksi vaihtoehdoksi isäntäorganisaatioksi. Neuvottelut kuntayhtymän kanssa eivät kuitenkaan tuottaneet tulosta, vaan kunnat päätyivät itse tuottamaan palvelut isäntäkuntamallilla ja alueet alkoivat muotoutua syksyllä 2010. Kainuussa Vaalan kunta suuntautui jo aikaisemman yhteistyön perusteella Pohjois-Pohjanmaan suuntaan eli Siikalatvan kunnan maaseutuhallinnon yksikköön. Sotkamon kunta päätti hakea poikkeamista maa- ja metsätalousministeriöltä yksikön perustamiseen yhdessä Kajaanin ja Kuhmon kaupunkien kanssa. Sotkamolla, Kajaanilla ja Kuhmolla oli ollut myös vastaavaa muun muassa sitoumusten käsittelyyn liittyvää yhteistyötä.

Laki maaseutuhallinnon järjestämisestä kunnissa (L 210/2010) edellyttää, että yksikön alueella toimii vähintään 800 maatalousyrittäjää. Lisäksi edellytetään, että yhteisen johdon alaisuudessa tehtäviä hoitaa vähintään viisi viranhaltijaa tai toimihenkilöä. Poikkeamismahdollisuutta on voinut hakea, mikäli toiminnallisen kokonaisuuden muodostaminen ei ole ollut mahdollista saaristoisuuden tai Lapin ja Kainuun alueella pitkien etäisyyksien alueella. Poikkeuslupa on mahdollistanut yksikön toiminnan, kun yksikön tehtäviä hoitaa yhteisen johdon alaisuudessa vähintään kolme viranhaltijaa tai toimihenkilöä. Tehtävien hoitamiseen on kuitenkin osallistuttava vähintään 5 viranhaltijaa tai toimihenkilöä. Myös kielellisten oikeuksien turvaaminen on voinut olla perusteena poikkeuksen hakemiselle. Lisäksi tilamäärävaatimuksesta on voinut hakea poikkeusta vakiintuneiden asiointisuuntien, palvelukokonaisuuksien tai vakiintuneen maaseutuhallinnon yhteistyön perusteella. Puolangan kunta ei hakenut poikkeusta, vaikka 800 maatalon raja jääkin selvästi toteutumatta. Sen sijaan vaatimus viiden viranhaltijan tai toimihenkilön yksikössä tuli täyttymään. Vaikka poikkeamista ei ollut haettu, tulee Maaseutuvirasto hyväksymään Puolangan yksikön suunnitellun mukaisesti (Lintala 6.9.2012).

Varsinaiset neuvottelut Puolangan yksiköstä Hyrynsalmen, Paltamon, Ristijärven ja Suomussalmen kanssa aloitettiin alkuvuodesta 2011. Toukokuussa 2011 alueen kunnat Hyrynsalmi, Paltamo, Puolanka, Ristijärvi ja Suomussalmi päättivät muodostaa Puolangan kunnan esityksestä yhteistoiminta-alueen, jonka isäntäkuntana toimisi Puolangan kunta. Päätöksen perusteella Puolangan kunta ilmoitti Maaseutuvirastolle perustettavasta maaseutuhallinnon yhteistoiminta-alueesta.

5.2 Sopimus maaseutuhallinnosta

Yhteistoiminta-alueita muodostettaessa kunnat ovat tehneet sopimuksen yhteistoiminnasta. Puolangan kunnan maaseutuhallinnon yksikön osalta sopimusluonnosta valmisteltiin vuoden 2011 kevään ja syksyn aikana. Sopimuksesta tehtiin useita versioita ja yksityiskohtia käytiin läpi mukana olevien kuntien kanssa tapaamisissa ja sähköpostineuvotteluin. Syyskuussa 2011 neuvottelimme Puolangalla yhdessä suunnitellun yksikön kuntien johtajien ja henkilöstön kanssa henkilöstöasioista sekä yhteistoimintasopimuksen lopullisesta sisällöstä ja aikataulusta. Kokouksen jälkeen lopputyksistä 2011 alueen kunnat hyväksyivät ja allekirjoittivat Puolangan maaseutuhallintoyksikköä koskevan sopimuksen. Puolangan maaseutuhallinnon yhteistoimintasopimus on tämän opinnäytetyön liitteessä yksi.

Maaseutuhallinnon yhteistoimintasopimuksen perustella alueen kunnat päätyivät aloittamaan yhteistoiminnan jo vuoden 2012 alusta alkaen. Lain maaseutuhallinnon järjestämisestä kunnissa (L 210/2010) mukaan yksikön toiminta tulee aloittaa viimeistään vuoden 2013 alkaen. Vaikka yksikkö onkin aloittanut vuoden 2012 alusta alkaen, on Puolangan kunnan osalta maksajavirastosopimus päätetty alkamaan vasta 1.1.2013 alkaen. Vuoden 2012 aikana Puolangan yksiköllä on näin ollen ollut aikaa valmistautua Maaseutuviraston kanssa tehtävän maksajavirastosopimuksen vaatimiin toimiin, mutta samalla myös kehittää yksikön sisäistä toimintaa. Tämä tarkoitti myös sitä, että opinnäytetyön tekijän oma virkatyö on ollut merkittävältä osalta toiminnan suunnittelua.

5.3 Henkilöstö ja henkilöstön siirtyminen yksikköön

Maaseutuhallinnon järjestämisestä kunnissa annetun lain (L 210/2010, 4 §) perusteella ”lain mukaiset yhteistoiminta-alueita koskevat järjestelyt toteutetaan yhteistoiminnassa kuntien henkilöstön edustajien kanssa ja tässä tapauksessa sovelletaan työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa annettua lakia (449/2007). Henkilöstöä koskevat siirtymiset ovat tässä tapauksessa työsopimuslaisissa (55/2001) ja kunnallisesta viranhaltijasta annetussa laissa (304/2003) tarkoitettuja liikkeenluovutuksia.”

Maaseutuhallinnon uudistuksesta on seurannut useita muutoksia henkilöstöön ja toiminta-tapoihin liittyen. Puolangan kunnan isännöimässä yhteistoimintamallissa muissa kunnissa työskennellyt maaseutuhallinnon henkilöstö siirtyi vanhoina työntekijöinä Puolangan kunnan palveluksen. Kunnanhallitus päätti kokouksessaan 7.12.2011 henkilöstön siirtymisestä Puolangan kuntaan. Siirtyminen tapahtui kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain liikkeenluovutusta koskevien määräysten mukaisesti, jolloin virkasuhteista johtuvat luovutushetkellä voimassaolevat oikeudet ja velvollisuudet siirtyivät tässä tapauksessa Puolangan kunnalle. ”Työnantajan liikkeenluovutuksella tarkoitetaan kunnan tai kuntayhtymän toiminnallisen osan luovuttamista toiselle työnantajalle, jos luovutettava osa pysyy luovutuksen jälkeen samana tai samankaltaisena”. (Laki kunnallisesta viranhaltijasta. L 304/2003.)

Puolangan valtuusto oli jo aikaisemmin perustanut valmiiksi siirtyville henkilöille tarvittavat virat eli kaksi uutta maaseutusihteen virkaa sekä yhden palvelusihteen viran. Lisäksi Puolangan aikaisempi maaseutusihteen virka päätettiin muuttaa maaseutupäällikön viraksi. (Puolangan valtuusto 7.11.2011, § 20.)

Edellä mainittujen päätösten perusteella yksikön aloittaessa 1.1.2012 Puolangan palveluksessa aloitti kaksi maaseutusihteeriä ja yksi palvelusihteeri. Puolangan kunnan palveluksessa on ollut lisäksi maaseutusihteeri (1.1.2012 alkaen maaseutupäällikkö) ja maatalouden tukihakemusten käsittelyä tekevä toimistosihteeri.

Yhteistoiminta-alueen kuntien kesken sovitussa yhteistoimintasopimuksessa maaseutuhallinnon tehtävien järjestämisestä on lisäksi kohdassa 4 § sovittu, että työtehtävien mahdollisesti muuttuessa henkilöstölle tarjotaan ensisijaisesti mahdollisuus suorittaa tehtävät nykyisellä sijaintipaikalla ja että muutosten aiheuttamista toimenpiteistä ja työpaikkojen sijainnista neuvotellaan aina kyseisen kunnan kanssa.

Yhteistoimintasopimuksen sisältö koskee pääsääntöisesti vain maaseutuhallinnon viranomaistehtäviä. Perinteisesti maaseututoimen henkilöstöllä on ollut myös muita kunnissa sovittuja tehtäviä. Yleensä tehtävät ovat liittyneet maaseudun kehittämiseen, maaseutuyritysten kehittämisen tai kylätoiminnan aktivointiin liittyviin tehtäviin. Henkilöstöllä on voinut olla myös muita kunnan määrittämiä tehtäviä. Eri neuvotteluissa on kannettukin huolta maaseudun kehittämistehtävien merkityksestä ja niiden jäämisestä sivuun neuvoteltaessa ainoastaan maaseutuhallintoon liittyvien tehtävien järjestämisestä. Kuntien välinen sopimus mahdollistaa myös maaseudun ja maaseutuelinkeinojen kehittämistehtävien tai muiden tehtävien suorittamisen sopimuskunnissa työajan puitteissa. Kuntien tulee kuitenkin huolehtia siitä, että nämä tehtävät eivät vaaranna maaseutuhallinnon palvelujen asianmukaista suorittamista.

Puolangan maaseutuhallinnon yhteistoimintasopimus yksikön kuntien kesken antaa yksikön isäntäkunnalle eli Puolangan kunnalle mahdollisuuden tehdä yhteistyösopimus jonkin sopimuskunnan tai jonkin toisen yhteistoiminta-alueen kanssa. Sopimuksen tekeminen on todennäköistä, kun Puolangan yhteistoiminta-alueella ei ole lain säädännön edellyttämää vähintään viittä tehtävien hoitamiseen osallistuvaa viranhaltijaa tai toimihenkilöä. Yhteistyösopimuksella toisen maaseutuhallinnon yksikön kanssa voidaan henkilöstöä koskeva vähimmäismäärä saavuttaa. Myös esteellisyyssopauksen sekä sijaisuuksien hoidon varmistamiseksi Puolangan yksikkö tarvitsee vielä yhteistoimintasopimus Kumppanin.

5.4 Maaseutuhallintoyksikön toiminta

Vuoden 2011 lopussa ja vuoden 2012 alussa kävimme lähinnä henkilöstön kanssa neuvotteluja muutoksen tuomista vaikutuksista kuntien maataloustoimistoihin ja toimintaa. Merkittävimpiä asioita olivat lähinnä henkilöstön siirtyminen Puolangan kun-

nan palvelukseen sekä käytännön tehtävien organisointi uudessa yksikössä ja etenkin maaseutuhallinnon uudistusta koskevan lainsäädännön mukaisesti.

5.4.1 Yksikön talouden periaatteet

Laki maaseutuhallinnon järjestämisestä kunnissa tai Maaseutuviraston uudistusta koskeva ohjeistus ei aseta yksiköille eikä kunnille talouden suhteen erityisiä vaatimuksia, koska maaseutuhallinto toimii kuntien rahoituksen alla. Kunnat saavat valtionosuutta maaseutuhallinnon hoitamisesta, mutta kyseistä valtionosuutta ei ole yksilöity eikä sen osuutta voi laskea saatavasta valtionosuudesta (Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta L 1740/2009).

Puolangan maaseutuhallinnon yksikön kuntien välisen sopimuksen periaate on, että jokainen yksikön kunta, kuntapari tai kuntaryhmä vastaa sen jäseniä pääasiallisesti palvelevan henkilöstön aiheuttamista kuluista kuten henkilöstökuluista, matkakorvauksista ja toimistokuluista. Nimitys ”kuntapari” on otettu käyttöön, koska alueen kunnista Paltamo ja Puolanka sekä Hyrynsalmi ja Ristijärvi tekevät tiiviimpää yhteistyötä keskenään ja edellä mainituissa kuntaparin kunnissa pääosin yksi viranhaltija hoitaa kyseisten kuntien asiakaspalvelua ja käsittelee valtaosan kuntaparin kuntiin tulevista asioista.

Paltamo ja Puolanka ovat muodostaneet oman kuntaparin jo vuoden 2011 tammi-kuussa, jolloin Puolangan kunta alkoi myydä maaseutuviranomaisen palveluja Paltamon kunnalle. Paltamon ja Puolangan välillä on tehty erikseen sopimus palvelun tuottamisesta sekä kustannusten jakamisesta Paltamon ja Puolangan kuntien kesken. Käytännössä pääosa kustannuksista on jaettu edellä mainittujen kuntien kesken tasaa. Kustannusten tasajako puolustaa se, että Paltamon ja Puolangan kuntien tuenhakijoiden määrä on lähellä toisiaan. Suoraan kunnan toimintaan liittyvät kustannukset maksaa se kunta, johon toiminta liittyy. Esimerkiksi tilakäynnin matkakorvaukset suorittaa yksin se kunta, jonka alueella maatila sijaitsee. Uuden maaseutuhallinnon yksikön aloittaessa vuonna 2012 toiminta on jatkunut pääsääntöisesti ennallaan, koska Puolangan kunnan maaseutupäällikkö hoitaa edelleen pääosan Puolangan ja Paltamon kuntien maaseutuhallinnon tehtävistä.

Paltamon ja Puolangan kaltainen kuntapari on muodostunut myös Hyrynsalmen ja Ristijärven kuntien kesken. Vuoden 2012 heinäkuun alusta alkaen pääsääntöisesti Hyrynsalmen ja Ristijärven kuntien maaseutuhallinnon tehtäviä hoitaa yksi Puolangan kunnan palveluksessa oleva viranhaltija. Hyrynsalmen ja Ristijärven keskinäisten

kustannusten jakamisesta koskeva sopimus on hyväksytty Hyrynsalmen kunnanhallituksessa 21.8.2012 ja Ristijärven kunnanhallituksessa 10.9.2012. Kyseisen sopimuksen mukaan vuonna 2012 yhteiset kustannukset jaetaan tasan ja vuodesta 2013 alkaen Hyrynsalmen osuus kustannuksista on 60 prosenttia ja Ristijärven 40 prosenttia. Opinnäytetyön tekijänä olen valmistellut sopimusluonnoksen kuntien esittämien kustannusten jakoprosenttien perusteella.

Molemmissa kuntaparien välisissä sopimuksissa lähdetään siitä, että sopijakunnat järjestävät kustannuksillaan näitä tehtäviä hoitaville henkilöille tarvittavat toimistotilat kalusteineen ja tarvikkeineen. Suomussalmella vastaavaa kuntaparia ei ole, vaan Suomussalmen maaseutuhallinnon kustannuksista vastaa pääosin Suomussalmi yksinään.

Maaseutuhallinnon Puolangan yksikössä toimivat niin sanotut palveluja vastaanottavat kunnat eli Hyrynsalmi, Paltamo, Ristijärvi ja Suomussalmi vastaavat yhteistoiminnasta tehdyn sopimuksen mukaisesti asianomaisessa kunnassa maaseutuhallinnosta aiheutuvista kuluista. Kustannusten seuranta sekä mahdollisia tuloja varten Puolangan kunnan kirjanpitoon perustettiin omat tilikohdat menoille ja tuloille erikseen jokaisen kunnan osalta. Tilien ja kustannusten seuranta kunnittain sekä laskutus ovat sitten helpompaa. Maaseutuasiat ovat Puolangan kunnan elinkeinoasioiden alla yhdessä elinkeinoasioiden hallinnon ja elinkeinohakkeiden kanssa. Kirjanpidon mukainen tilikartta on esitetty kuviossa seitsemän.

100015240 Elinkeinoasiat

100015241 Elinkeinoasiat

100015242 Elinkeinohankkeet

100015243 Maaseutuasiat

1000/1524300000 Puolanka

1000/1524300001 Paltamo

1000/1524300002 Hyrynsalmi

1000/1524300003 Ristijärvi

1000/1524300004 Suomussalmi

1000/1524300010 Maaseutu yhteiset

KUVIO 7. Puolangan kirjanpidon tilikartta maaseutuhallinnon osalta

Yksikössä syntyvien yhteisten kulujen osalta tuloja ja menoja seurataan omalla menokohdalla. Yhteisten menojen osuus koostuu lähinnä yksikön hallintoon liittyvistä

kuluista ja maaseutuhallinnon yhteistoimintaryhmän kuluista. Hallintoon liittyvät kulut ovat noin kymmenen prosenttia maaseutupäällikön palkka- ja muista henkilöstökuluista. Yhteiset kustannukset jaetaan sopimuksen perusteella sopimuskuntien kesken maatalouden tukihakemuksen jättäneiden viljelijöiden suhteessa. Yleiskulujen osuus kohdistetaan yleisten kirjanpitoperiaatteiden mukaisesti.

Tässä opinnäytetyössä ei tarkastella talouden kehitystä yksikössä eikä esimerkiksi verrata kustannuksia aikaisempaan yksikön kuntien kustannuksiin. Yksikön toiminta on aloitettu vuoden 2012 alusta ja ensimmäisen vuoden talouden toteutuminen ei ole ollut tätä opinnäytetyötä tehtäessä siten käytettävissä. Pääsääntöisesti vuoden 2012 yksikön talousarvion suunnittelu pohjautuu toimintaan, jossa kustannukset vastaavat vuoden 2011 tasoa. Todennäköisesti jonkin verran kustannuksia lisäävät yksikön kuntien väliset matkakustannukset ja yhteistoimintaryhmän kulut. Toisaalta henkilöstökuluissa jatkossa syntyy pientä säästöä, kun Hyrynsalmen ja Ristijärven henkilöstökuluja on vielä vuonna 2012 syntynyt kahden henkilön osalta, mutta jatkossa vain yhden henkilön kustannukset tulevat Puolangan yksikön kustannuksiin. Käytännössä talousarvion suunnittelussa jokainen yksikön kunta tekee oman esityksensä kuntansa maaseutuhallinnon kustannuksista, maaseudun kehittämiseen liittyvistä kustannuksista sekä muista yksikön kyseisessä kunnassa toimivan henkilöstön kustannuksista. Esitykset huomioidaan Puolangan kunnassa tehtävässä talousarvio-suunnittelussa. Lopullisen talousarvion hyväksyy Puolangan kunnanvaltuusto.

5.4.2 Yhteistoimintaryhmä ja sen tehtävät

Maaseutuhallinnon yksikön kuntien välisessä sopimuksessa on sovittu, että yksikön tueksi perustetaan yhteistoimintaryhmä. Yhteistoimintaryhmällä ei ole varsinaista päätösvaltaa maaseutuhallinnon asioissa. Ryhmän tärkeimpänä tehtävänä on ennen kaikkea seurata palvelujen toteutumista ja saavutettavuutta yksikön eri sopimuskunnissa. Yhteistoimintaryhmä edistää maaseutupalvelujen oikeudenmukaista, taloudellista ja tehokasta toimeenpanoa sekä pyrkii lisäämään yhteistoimintaa palvelujen käyttäjien ja maaseutuhallinnon välillä. Lisäksi yhteistoimintaryhmällä on merkittävä rooli asiakaspalautteen seurannassa ja tiedon välittäminen maaseutuhallinnon toimeenpanoon liittyvissä asioissa.

Yhteistoimintaryhmän kokoonpano muodostuu jokaisen viiden sopimuskunnan edustajasta, jotka alueen kunnat ovat nimenneet. Kuntien alueella toimivat viisi maataloustuottajien yhdistystä ovat nimenneet yhteistoimintaryhmään oman edustajansa. Li-

säksi ryhmässä ovat mukana maaseutuhallinnon yksikön maaseutuelinkeinoviranomaiset. Yhteistoimintaryhmä kokoontuu tarvittaessa, mutta kuitenkin vähintään kerran vuodessa. Vuonna 2012 yhteistoimintaryhmän on kokoontunut kahteen kokoukseen. Puolangan kunnanhallitus on kokouksessaan päättänyt yhteistyöryhmän koonpanosta (Puolangan kunnanhallitus 5.1.2012, § 4.)

5.4.3 Maksajavirastosopimus ja sen valmisteleminen

Aikaisemmassa maaseutuhallinnon mallissa Maaseutuvirastolla ei ole ollut suoraa ohjausvaltaa kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisen suorittamiin tehtäviin eikä Suomen kuntia ole siten voitu sitouttaa tehtävien hoitamisen sopimusten kautta. Maaseutuhallinnon uudistuksen myötä yhteistoiminta-alueiden tulee tehdä maaseutuviraston ja yhteistoiminta-alueen isäntäkunnan kanssa niin sanottu maksajavirastosopimus.

Maksajavirastosopimuksen sopijaosapuolia ovat Maaseutuvirasto ja isäntäkunta. Mikäli kuntayhtymä on ottanut maaseutuhallinnon hallinnoitavakseen, on sopijaosapuolina kuntayhtymä ja Maaseutuvirasto. Sopimus koskee Euroopan unionin kokonaan tai osittain rahoittamiin maataloustukiin liittyviä maksajavirastotehtävien hoitoa. (Laki maaseutuhallinnon järjestämisestä kunnissa L 210/2010.)

Puolangan maaseutuhallinnon yksikköä koskeva sopimusta on valmisteltu maaseutupäällikön toimesta. Varsinainen sopimus pitää sisällään sopimusosapuolten vastuut, kunnalle säädetyt tehtävät, tehtävien hoidon sisäiselle organisoinnille kunnassa asetetut vaatimukset sekä tehtävien hoitamisessa noudatettavat menettelyt.

Maksajavirastosopimuksessa kunta sitoutuu hoitamaan Euroopan unionin antamien sääntöjen ja määräysten mukaiset tehtävät. Tehtävien hoidon osalta kunnilta vaaditaan sisäisen organisaation rakenteelta suoriutumista maksujen alustavasta hyväksymisestä ja alustavasta tarkastuksesta. Kuntaorganisaation tulee pystyä varmistamaan, että hakijalle maksettava määrä on yhteisön sääntöjen mukainen. Henkilöstön osalta sopimus edellyttää asiantuntemusta ja teknisiä taitoja sekä tehtäväjakoja niin, ettei yksi virkailija vastaa kuin yhdestä hyväksymiseen, maksamiseen tai kirjanpitoon liittyvistä tehtävistä. Lisäksi tukihakemusten hyväksymismenettelyt ovat sellaiset, että ne vastaavat maksajaviraston vahvistamia tukihakemusten vastaanottoa, kirjaamista ja käsittelyä koskevia menettelyjä. Hakemuksille on suoritettava myös maksajaviraston hyväksymien tarkistusluetteloiden mukaiset tarkistukset.

Varsinaisen maksajavirastosopimusasiakirjan liitteeksi tulevat kunnan valmistelemat ja hyväksymät selostukset maaseutuhallinnon yksikössä käytetyistä menetelmistä. Käytettyjen menetelmien selostukset ilmenevät seuraavista asiakirjoista (Maaseutuvirasto. Ohje: maksajavirastosopimuksen liitteet. 2011):

1. Hallinto- ja valvontajärjestelmien kuvaus
2. Kunnan hallintosääntö
3. Kirjalliset tehtäväkuvat, joissa on määritelty henkilöstön virka- tai palvelusuhdetiedot, esimies, sijaisuudet ja tehtävät
4. Kuvaus tietoturvajärjestelyistä
5. Isäntäkunnan talousohje tai sitä vastaava asiakirja
6. Vastuuhenkilön tiedot
7. Tehtäviä hoitavien henkilöiden rahamääräiset rajat

Sopimuksen liitteenä olevista asiakirjoista tämän opinnäytetyön ulkopuolelle jää kokonaan maaseutuhallinnon yksikön tietoturvaa koskevat kuvaukset, eikä tietoturvasiaa käsitellä laajemmalti tässä opinnäytetyössä. Tietoturvaa koskevat asiakirjat ovat eräiltä osin salassa pidettäviä ja olen jättänyt niiden julkaisemisen kokonaisuutena pois tässä työssä (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta L 621/1999, § 24.1. 7k).

Isäntäkunnan talousohjetta, taloussääntöä tai niitä vastaavia kunnan asiakirjoja ei myöskään sisälly tähän opinnäytetyöhön. Puolangan talousohjetta vastaava asiakirja ei millään tavalla sisällä maaseutuhallinnon yksikköä koskevaa taloutta, joten sitä ei tässä tapauksessa ole tarvinnut liittää maksajavirastosopimusta koskeviin asiakirjoihin eikä kyseistä talousohjetta maaseutuhallinnon uudistuksesta johtuen tarvitse uusia (Lintala 1.3.2012).

Maksajavirastosopimuksen liitteistä hallinto- ja valvontajärjestelmään liittyvää tehtävien eriyttämistä on suunniteltu pääsääntöisesti opinnäytetyön tekijän toimesta vuoden 2012 aikana. Hallinto- ja valvontajärjestelmän kuvauksesta on kerrottu enemmän kohdassa 5.4.4. sivulla 44. Liitteessä kaksi on esitetty Puolangan maaseutuhallinnon yksikön hallinto- ja valvontajärjestelmän kuvaus.

Kunnan hallintosääntö on hyväksytty Puolangan valtuustossa 26.4.2010. Yleensä kunnan hallintosääntö määrittää kuka tai ketkä toimivat kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisina kunnassa. Vuodelta 2010 ollutta hallintosääntöä ei lähdetty muuttamaan, koska kyseisessä hallintosäännössä ei määritellä maaseutuhallinnosta tai maaseutuelinkeinoviranomaisesta. Puolangan maaseutuhallinto on kunnanhallituk-

sen alaisuudessa ja kunnanhallituksella on oma Puolangan kunnanhallituksen johtosääntö, jossa on aikaisemminkin ollut maininta maaseutuasioiden hoitamisesta kunnassa. Johtosääntöä jouduttiin kuitenkin muuttamaan, koska määritelmä maaseutuelinkeinoviranomaisesta ei ollut enää vastannut viiden kunnan yhteistä maaseutuhallintoa ja eikä se kuvannut sitä mikä tai kuka toimii yksikön maaseutuelinkeinoviranomaisena. Uusi määritelmä määritteli maaseutuelinkeinoviranomaiseksi kaikki virkasuhteessa olevat Puolangan maaseutuyksikön henkilöt. (Puolangan valtuusto 4.4.2012, § 4.)

Kevään 2012 aikana maaseutuhallinnon yksikön henkilöstön työnkuvat tarkennettiin päällikön ja henkilöstön kehityskeskusteluiden yhteydessä. Työnkuviissa tulee olla määriteltyinä henkilön tehtävät yksikössä. Yksikössä toimii myös muuta henkilöstöä, jotka eivät ole henkilön päätehtävän osalta suoraan maaseutupäällikön alaisuudessa. Muu henkilöstö on yleensä kuntien toimistohenkilöstö, jotka ottavat lomakkeita vastaan ja mahdollisesti tekevät vastaanottomerkintöjä lomakkeisiin, silloin kun varsinainen kunnan maaseutuelinkeinoviranomainen ei ole paikalla. Myös näiden henkilöiden tulee toimia maaseutuhallinnon yksikön päällikön alaisuudessa silloin, kun he tekevät maaseutuhallinnolle kuuluvia tehtäviä. Edellä mainittujen muiden henkilöiden osalta tulee työnkuviissa olla maininta tehtävästä. Olen tiedottanut asiasta yksikön kuntien toimistohenkilöiden esimiehiä, jolloin he voivat tehtävänkuvia määritellesään huomioida kyseisen vaatimuksen.

Maaseutuhallinnon esimiehenä tehtävänäni on myös arvioida maaseutuhallinnon tehtäviä hoitavien henkilöiden rahamääräiset rajat. Rahamääräisillä rajoilla tarkoitetaan niistä rajoja, joita viranomainen ei omassa työssään saa ylittää käsitellessään tukimaksuja. Käytännössä raja koskettaa maksajaviranomaisia, jotka hyväksyvät eri tukimuotoja maksuun. Rahamääräisten rajojen asettamisessa huomioidaan muun muassa viranomaisen aikaisempi ajallinen työkokemus maksajaviranomaisena toimimisena.

Järjestin keväällä 2012 Kajaanissa maksajavirastosopimukseen liittyvän koulutuksen sekä Puolangan yksikön henkilökunnalle että Sotkamoon perustettavalle toiselle kainuulaiselle maaseutuhallinnon yksikölle. Saimme maaseutuvirastosta kouluttajaksi kuntien maaseutuhallinnon uudistus -projektia vetävän aluekehittämispäällikkö Heikki Lintalan. Lisäksi mukana olivat Kainuun elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksen kuntien maaseutuhallinnon uudistuksesta vastaavat yhteyshenkilöt. Koulutuksessa kävimme läpi maksajavirastosopimuksen sisältöä ja sen liitteitä vaihe vaiheelta ja

henkilöstö sai kysellä epäselvistä asioista. Koulutuksesta olikin hyötyä juuri itselleni ja yksikölle epäselvien asioiden selvittämisessä.

Aikataulullisesti olin itse valmistellut maksajavirastosopimuksen asiakirjoja pääsääntöisesti vuoden 2012 alusta alkaen. Ensimmäisenä ja kiireellisimpänä olivat hallinto- ja valvontajärjestelmän kuvaukset varsinkin niiltä osin, jotka koskivat hakemusten käsittelykiertoa. Käsittelykiertoakaan ei voinut täysin valmistella loppuun, koska kevään ja kesän aikana oli tiedossa henkilömuutoksia. Keväällä päätettiin myös kunnanhallituksen johtosäännön muutoksesta. Muiden asiakirjojen valmistelu jäi vuosittaisten normaalien tukihakemusten vastaanoton, tallennuksen ja käsittelyn vuoksi alkusyksyyn 2012. Lähetin suurimman osan asiakirjoista kommenteille Maaseutuvirastoon syyskuun alussa. Lisäliitteen ja korjauksen jälkeen asiakirjat Maaseutuvirastossa hyväksyttiin maksajavirastosopimuksen teon pohjaksi.

5.4.4 Tehtävien eriyttäminen Puolangan maaseutuhallinnon yksikössä

Maksajavirastosopimuksen liitteistä hallinto- ja valvontajärjestelmään liittyvää tehtävien eriyttämistä on alustavasti suunniteltu jo vuoden 2012 alussa yhdessä yksikön työntekijöiden kanssa. Tuolloin oli tiedossa se, että vuoden 2012 aikana viljelijät tekevät muun muassa uusia luonnonhaittakorvaussitoumuksia, joissa tarvitaan sitoumuskäsittelyä. Samoin selvisi, että myös suurin osa maatalouden ympäristötukeen sitoutuneista viljelijöistä tekevät jatkositoumuksen, jolloin tarvitaan myös sitoumuksiin liittyviä päätöksiä. Kolmantena sitoumuspäätösten määrään vuonna 2012 vaikutti eläinten hyvinvointitukea koskevat muutokset, jotka vaikuttivat sekä kyseisten sitoumusten määrän kasvuun että vahojen sitoumusten vaihtamiseen eläinten hyvinvointitukea koskeviin uusiin sitoumuksiin. Katsoimme yksikössä, että hakemusten käsittelyn eriyttäminen yksikössä olisi hyvä ottaa käyttöön jo vuonna 2012, vaikka maksajavirastosopimus tulisikin voimaan vasta vuoden 2013 alusta. Tällöin sama henkilö voisi käsitellä myös tulevana vuosina sitoumuksiin tulevat muutokset, joista hän on itse tehnyt alkuperäisen sitoumuspäätöksen vuonna 2012.

Tehtävien eriyttämistä koskevaa vaatimusta ja sen edellyttämiä toimenpiteitä on esitetty muun muassa kappaleessa 2.4. sivulla 16. Tehtävien eriyttämistä koskeva suunnitelma-asiakirja on laadittu alustavasti vuoden aikana 2012 yksikön päällikön toimesta. Maksajavirastosopimuksen liitteeksi tuleva hallinto- ja valvontajärjestelmän kuvaus on tämän opinnäytetyön liitteenä numero kaksi. Lisäksi olen laatinut käytännön työhön yksikölle yksinkertaistetun ja selkeämmän mallin hakemusten käsittely-

kierrosta. Yksikön henkilöstö on osallistunut tehtävien eriyttämisen suunnitteluun ja varsinaisesti eriyttämistä koskeva malli on käyty yhdessä läpi yksikön palaverissa. Hakemusten käsittelyn yksinkertaistettu malli, joka on tarkoitettu pääosin yksikön hallinnon käyttöön, on liitteessä kolme.

Tehtävien eriyttämisen ensisijainen tarkoitus on ollut sovittaa maatalouden tukihakemusten käsittely lain edellyttämälle tasolle. Lisäksi yksikössä on haluttu suunnitella eriyttäminen käytännön työvaiheisiin soveltuviksi ja tasapuoliseksi niin henkilöstölle kuin kunnille. Maaseutuhallinnon uudistuksen yhtenä tavoitteena on ollut henkilöiden mahdollisuus erikoistua esimerkiksi sitoumuskäsittelyyn tai maksajaviranomaistehtäviin. Puolangan yksikössä lähtökohtana on kuitenkin se, että jokainen virassa oleva työntekijä osallistuu käytännössä lähes kaikkiin työketjun vaiheisiin. Tällöin mahdollinen sijaisena toimiminen ja riittävällä tasolla oleva asiantuntijuus säilyy jokaisella yksikön päätöksiä tekevällä henkilöllä. Tämä yksikön toimintatapa ei kuitenkaan estä henkilöiden mahdollisuutta erikoistua tietyn tuen tai toimenpiteen asiantuntijaksi.

Edellä mainittujen tehtävän eriyttämistä koskevan suunnitelman lähtökohtana yksikössä oli myös se, että hakemusten pääsääntöinen tallentaminen ja mahdollisuuksien mukaan myös tallennusten tarkastaminen tapahtuu siinä kunnassa, missä viljelijän tila sijaitsee. Alueen pitkistä etäisyyksistä johtuen lähin toimipiste on yleensä oman kunnan kunnanvirasto ja viljelijät tulevat jättämään hakemukset todennäköisesti jatkossakin siihen kuntaan, jossa tilan talouskeskus sijaitsee. Tällä tavalla viljelijöiden jättämien papereiden siirtämistä kunnasta toiseen käsittelyä varten voidaan jonkin verran vähentää. Hakemusasiakirjojen tallentaminen ja tallennusten tarkastaminen vaativat kuitenkin paperisten asiakirjojen olemassaoloa. Papereiden liikuttelua kunnasta toiseen ei yleensäkään suositella ja toisaalta yksikön kuntien väliset etäisyydet ovat suhteellisen pitkiä, jolloin myös kustannukset nousisivat.

Taulukossa kaksi sivulla 46 on esitetty Puolangan maaseutuhallinnon hakemusten käsittelykierto sitoumuksia vaativien hakemusten osalta. Vastaavaa kiertoa käytetään selvyyden vuoksi myös pääsääntöisesti muiden tukien, esimerkiksi kansallisten hehtaari- ja eläinyksikkötukien käsittelyssä. Kansallisissa tukihakemuksissa ei ole erillistä sitoumuskäsittelyä. Sitoumuksia koskevissa hakemusten käsittelyvaiheissa sama henkilö ei voi toimia saman tilan useammassa kuin yhdessä roolissa.

TAULUKKO 2. Tukihakemusten käsittelymalli henkilöittäin (A, B, C, D ja E) Puolangan maaseutuhallinnon yksikössä sitoumuksiin perustuvissa tukimuodoissa (luonnonhaittakorvaus, maatalouden ympäristötuki ja eläinten hyvinvointituki)

Kunta	Tallentaja	Tallennuksen tarkastaja	Sitoumus-käsittelijä	Maksaja	Takaisin-perintä
Hyrnsalmi	A	B	C	D	E
Paltamo	C/G	G/C	A	B	E
Puolanka	C/G	G/C	B	A	E
Ristijärvi	A	G	B	C	E
Suomussalmi	B/D	D/B	C	A	E

Taulukossa kaksi on merkitty kirjaimin (A, B, C, D, E ja G) yksikön käsittelijät henkilöittäin. Henkilöitten roolit vaihtuvat kunnittain. Esimerkiksi henkilö C tallentaa Paltamossa ja Puolangalla hakemuksia yhdessä henkilön G kanssa. Vastaavasti henkilö C tekee tallennuksen tarkistuksia Puolangalla ja Paltamossa niiden hakemusten osalta, joissa hän ei ole itse toiminut tallentajana. Edellä mainituissa tapauksissa henkilö G on toiminut tallentajana. Henkilö C tekee sitoumuksiin liittyviä päätöksiä Hyrnsalmen ja Suomussalmen kuntien osalta. Maksajan roolissa henkilö C tekee hakemusten yleis- ja erityistarkastukset, maksujen hyväksymiset ja maksatuspäätökset Ristijärven kunnassa.

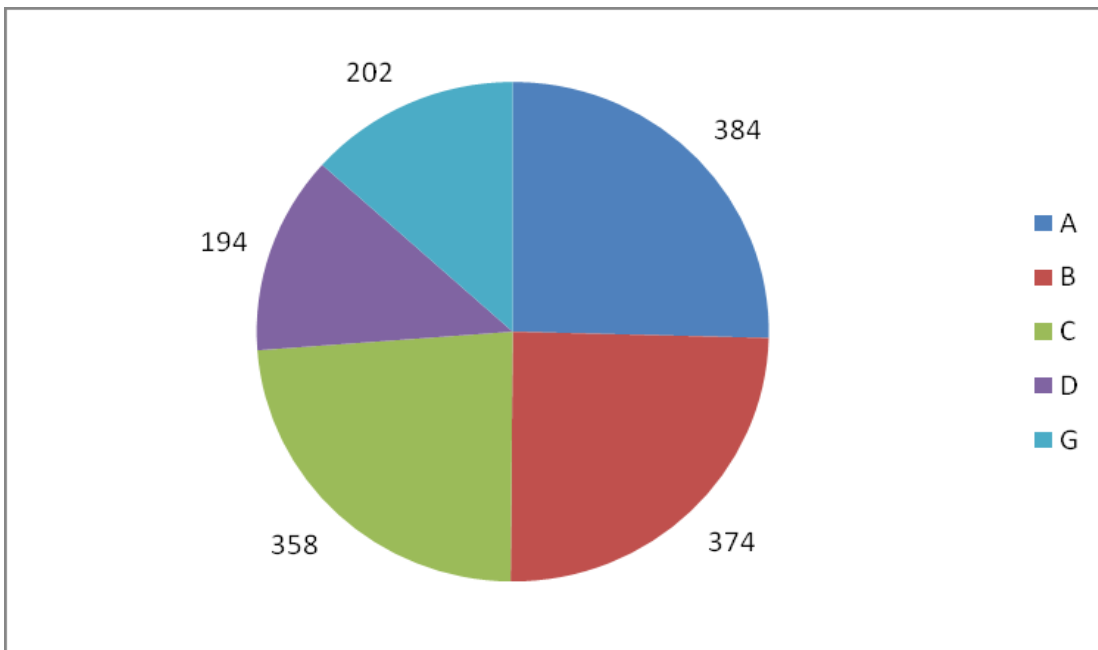
Toinen mahdollisuus olisi ollut jakaa eri roolit tiloittain esimerkiksi siten, että eriyttäminen olisi tapahtunut tilakohtaisesti koko yksikön alueella eikä kunnittain kokonaisuuksina. Tällöin tilakohtainen käsittelykierto olisi voitu toteuttaa esimerkiksi siten, että koko yksikön tilat olisi ryhmitelty aakkosten mukaan eli eriyttäminen olisi erikseen suunniteltu aakkosissa hakijan sukunimen aakkostuksen mukaan. Eli esimerkiksi tiloille, joiden ensisijainen hakija on aakkosissa välillä a – h, tallentajana olisi yksi ja sama henkilö, toinen henkilö tallentaisi tilat aakkosissa välillä i – k ja niin edelleen. Muina hakemuksen käsittelijöinä toimisi silloin neljä muuta yksikön henkilöä. Tällöin sama henkilö voi toimia eri rooleissa saman kunnan sisällä eri tilojen osalta. Päädyimme kuitenkin pääsääntöisesti kuntakohtaiseen eriyttämiseen, jolloin käsittelykierto selviää yhdestä taulukosta eikä jokaiselle kunnalle tarvitse tehdä erillisiä aakkosiin pohjautuvaa käsittelykiertoa. Tällöin toteutuu paremmin myös periaate siitä, että saapuneet hakemukset voidaan pääsääntöisesti tallentaa hakijan sijaintikunnassa, johon hakemus on yleensä jätettykin.

Puolangan maaseutuhallinnon yksikössä henkilöstömitoitus normaaleissa olosuhteissa riittää täyttämään roolit tallentajasta maksatuskäsittelyyn saakka. Yksikössä on tällä hetkellä viisi työntekijää, joilla on oikeus Maaseutuviraston ylläpitämään maatalouden tukisovellus-ohjelman käyttöön. Tukisovellusohjelmalla käsitellään kaikki maataloushallinnon kuntakohtaiset tuet. Viidestä työntekijästä neljä henkilöä on virkasuhteessa ja yksi henkilö työsopimussuhteessa. Vain virkasuhteessa oleva henkilö voi tehdä tukihallinnon päätöksiä kuten sitoumuspäätöksiä, maksatukseen liittyviä päätöksiä sekä tukien takaisinperintään liittyviä päätöksiä. Työsuhteessa oleva henkilö on oikeus lähinnä hakemusten vastaanottamiseen, hakemusten tallennukseen ja tallennusten tarkistuksiin, mutta ei päätöksiä vaativiin tehtäviin. Koska taulukossa kaksi sivulla 46 esitetystä ja käytännössä toteutettavassa mallissa myös kaikki viranhaltijat toimivat tallentajina tai tallennuksen tarkistajina, ei joissakin tapauksissa takaisinperintään oman yksikön henkilöstöstä riitä virkasuhteista työntekijää, jolla olisi takaisinperintään oikeuttava päätösmahdollisuus. Takaisinperintöjä syntyy yleisimmin silloin, kun tuki on jo maksettu ja tuen vähentämiseen johtava valvonta tapahtuu kyseisen tuen maksamisen jälkeen. Takaisinperintöjä voi myös syntyä virheellisten tietojen perusteella jo maksetun tuen tai viranomaisen virheellisesti maksamien tukien perusteella. Valtaosa takaisinperintään liittyvistä kuulemisista ja takaisinperintäpäätöksistä tehdään hakuvuotta seuraavan vuoden alussa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tekemien valvontojen valmistuttua.

Merkittävä näkökulma hakemusten käsittelyissä eri kuntien ja henkilöiden osalta on ollut tasapuolisuus sekä henkilöiden että kuntien näkökulmasta. Puolangan yksikössä päädyttiin siihen, että yhden hakemuksen, yksi käsittelyvaihe katsotaan lähtökohtaisesti samanarvoiseksi tehtäväkokonaisuudeksi eli esimerkiksi hakemuksen tallentaminen ja sitoumuksen käsittely vaativat keskimäärin yhtä paljon selvittelyä ja työaikaa. Edellä mainitut käsittelyvaiheet ovat siis lomakkeiden ja hakemusten tallennus, lomakkeiden tallennuksen tarkastus, sitoumuspäätösten tekeminen ja maksatusten käsittely ja päätöksenteko. Lisäksi takaisinperintä on viides käsittelyvaihe. Tallennukseksi katsotaan yhden tilan kaikkien lomakkeiden ja lomakkeiden tietojen tallentaminen. Tallennuksen tarkastukseksi katsotaan vastaavasti yhden tuenhakijan kaikkien lomakkeiden tallennuksen tarkastus. Sitoumuskäsittelyksi katsotaan yhden maatilaa kaikkien sitoumusten käsittely ja maksatuskäsittelyksi yhden tilan kaikkien tukien maksatusten käsittely ja päätöksenteko. Käytännössä eri vaiheiden käsittely voi yksittäistapauksissa vaatia hyvinkin runsaasti ajankäyttöä. Esimerkiksi hakijalta joudutaan pyytämään kirjallisesti tallennukseen liittyvää lisäselvitystä epäselvyyksistä tai ristiriitaisuuksista johtuen. Toisaalta sitoumuksiin liittyvät tehtävät voivat vaatia selvittelyä kuten lohkojen tukikelpoisuuden arviointia. Keskimäärin voidaan kuitenkin katsoa eri

tehtävien vaativan saman ajankäytön. Lisäksi henkilöiden roolitkin vaihtuvat eri käsittelyvaiheisiin, joten myös se lisää tasapuolisuutta.

Kuviossa seitsemän näkyy Puolangan yksikön käsittelijöiden hakemusten eri käsittelyvaiheiden lukumäärät laskettuna vuoden 2011 toteutuneiden maatalouden tukihakemusten lukumäärän perusteella. Yhteensä edellä mainittuja käsittelyvaiheita muodostuisi vuoden 2011 perusteella 1512 kappaletta. Kolmella yksikön käsittelijöistä tulee olemaan jokaisella tasaisesti noin 25 prosentin osuus kaikista käsiteltävistä tapahtumista. Kahdelle yksikön henkilöistä on pienemmän osuudet johtuen heidän tehtäväkuvastaan ja työajasta Puolangan maaseutuhallinnon yksikössä. Tehtävien jakamisessa onkin päästy hyvin lähelle niitä osuuksia, jotka vastaavat kyseisten henkilöiden toimenkuvia ja työajan käyttöä yksikössä.

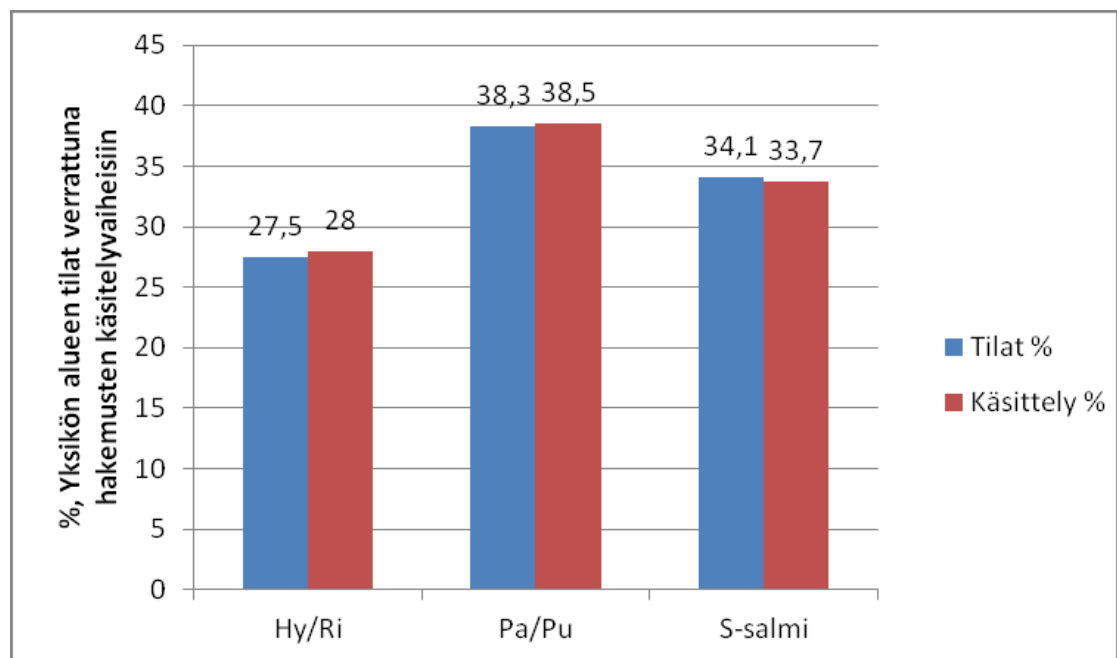


KUVIO 7. Puolangan yksiköiden henkilöiden (a, b, c, d ja g) tekemät hakemusten käsittelyvaiheiden lukumäärät

Toinen merkittävä näkökulma tehtävien jakamisessa on ollut kunnittain pyrkimys tasavertaisuuteen käsittelymääriin kuntien tilamäärien suhteessa. Laskelmat käytettävästä työmäärästä on tehty vuoden 2011 tilamäärien perusteella. Laskelmat on tehty kuntapareille Hyrynsalmi-Ristijärvi ja Paltamo-Puolanka sekä Suomussalmen kunnalle. Tämä siksi, että kuntien välisen sopimuksen perusteella edellä mainitut Hyrynsalmi ja Ristijärvi sekä Paltamo ja Puolanka toimivat kuntapareina ja kuntaparit sopivat kes-

kenään kustannusten jakamisesta. Kahden kuntaparin lisäksi yksikössä on Suomussalmi yksittäisenä kuntana.

Kuviossa kahdeksan kuvataan prosentteina maatalouden tukia hakeneiden maatalojen määrä kuntapareittain eli Hyrynsalmi-Ristijärven (Hy/Ri) ja Paltamo-Puolangan (Pa/Pu) sekä Suomussalmen kunnan osalta. Maatalouden tukia hakeneiden osuuksia verrataan koko yksikössä kyseisen kuntaparin tai kunnan käsittelemien hakemusten prosentuaaliseen määrään kaikista yksikön käsittelyvaiheista. Suunniteltu tasapuolinen käsiteltävien vaiheiden määrä kahdessa kuntaparissa ja Suomussalmen kunnassa näyttäisi toteutuvan lähes samoina prosentuaalisina määrinä kuin kuntaparien ja Suomussalmen tilalukumäärienkin osuudet ovat. Tämä tarkoittaa toteutuessaan sitä, että kuntien tai kuntaparin henkilöstö käsittelee koko yksikön alueen hakemuksista lähes vastaavan määrän kuin kunnassa tai kuntaparin alueella on maatalojen jättämiä hakemuksia. Tämä johtaa siihen, että hakemusten käsittelystä aiheutuvat kustannukset voidaan katsoa toteutuvan alueiden tilamäärien suhteessa tasapuolisesti. Koska työ määrä menee käytännössä tasan kunnassa tai kuntaparissa olevan tilamäärän suhteessa, voidaan todeta, että myöskään kustannusten siirtoja ei kuntien välillä tarvitse suorittaa toiminnan toteutuessa suunnitelman mukaisesti.



KUVIO 8. Puolangan maaseutuhallinnon yksikössä tukea hakeneiden tilojen prosentuaalinen määrä alueittain koko yksikön alueen hakeneiden kokonaismäärästä sekä käsittelymäärät alueella prosentteina verrattuna koko yksikön käsittelymääriin.

Takaisinperintöjen käsittelijää ei ole vielä lopullisesti päätetty tämän opinnäytetyöprosessin aikana. Puolangan maaseutuhallinnon yksikössä ei ole tässä vaiheessa mahdollisuutta käyttää takaisinperintäpäätöksien tekoon yksikön henkilöstöä kaikissa mahdollisesti takaisinperintään liittyvissä tehtävissä, koska useammalla henkilöllä on jo olemassa jokin rooli tilan hakemuksen käsittelyssä. Taulukossa kaksi sivulla 46 on takaisinperintää koskevien päätösten tekijäksi merkitty henkilö E. Takaisinperintöjen määrää ei voida vuosittain etukäteen ennakoida. Puolangan maaseutuhallinnon yksikön osalta takaisinperintöihin liittyvä käsittely tullaan todennäköisesti antamaan jollekin toiselle maaseutuhallinnon yksikölle. Tiettyjen tehtävien ulkoistaminen on mahdollista niin sanotulla sopimusyhteistyöllä. Sopimus voi olla joko ostopalvelusopimus tai tehtävien hoitaminen voidaan sopia myös vastavuoroisuusperiaatteella, jolloin myös Puolangan maaseutuhallinnon yksikkö ottaa vastattavakseen tiettyjen tehtävien hoitamisen sopimuksen perusteella.

Takaisinperintöjen lisäksi lisähenkilöstöä voidaan tarvita myös Puolangan maaseutuhallinnon yksikön niin sanottujen jääviystilojen käsittelyn hoitaminen. Näissä esteellisyytapauksissa käsittelijän oma maatila, sukulaisuus tai muu syy voi estää henkilön osallistumista joidenkin hakemusten käsittelyyn. Tällöin kyseisten hakemusten ulkoistaminen toiseen yksikköön varmistaisi jääviystapausten asianmukaisen ja ajallaan tapahtuvan käsittelyn. Kolmas mahdollinen peruste sopimuksen tekemiselle toisen yksikön kanssa on yllättävien sijaisuuksien hoitamisen. Sairaus- ja muissa pidemmissä ja äkillisissä poissaoloissa olisi mahdollista käyttää sijaisena toisen yksikön henkilökuntaa sopimuksen edellyttämällä tavalla.

Syksyn 2012 aikana olen käynyt keskusteluja sopimusyhteistyöstä Sotkamon maaseutuhallintoyksikön kanssa. Päätökset sopimuksen tekemiseksi on tarkoitus tehdä loppuvuoden 2012 aikana ja sopimus voisi alkaa vuoden 2013 alusta alkaen. Edellä mainittu sopimus on myös edellytys tehtävälle maksajavirastosopimukselle. Kyseisestä maaseutuhallinnon yhteistoimintasopimuksesta olen tehnyt luonnoksen, joka on tämän opinnäytetyön liitteenä neljä.

5.5 Kokemukset yksikön ensimmäisen toimintavuoden osalta

Vuoden 2012 alussa tehtyä hakemusten käsittelykiertoa sovellettiin heti vuoden alusta alkaen. Varsinkin kevään tukihaun yhteydessä varmistelimme henkilöstön kanssa erikoistapauksissa joidenkin lomakkeiden käsittelyä. Vuoden 2012 aikana käsitelimme vielä useita eri tukimuotoja, jotka koskivat vuoden 2011 tai sitä aikaisempia ha-

kemuksia. Vanhojen vuosien hakemusten käsittelyssä päätimme käyttää aikaisempaa tapaa eli tehtyä käsittelykiertoa emme soveltaneet muutoin kuin niissä sitoumuksiin perustuvissa hakemuksissa, joissa oli tarpeen tehdä aikaisempaan sitoumukseen liittyvä muutospäätös.

Tallennukset tehtiin suunnitelman mukaisesti pääosin niissä kunnissa, minne hakija oli hakemuksen jättänyt. Vaatimus lomakkeiden tallentamisesta lomakkeen jättöpäivänä oli päätukihaun viimeisinä päivinä haasteellista, koska suuri osa päätuen lomakkeet saapuvat hakuajan lopussa eli huhtikuun viimeisinä päivinä. Tällöin hakemusten tallentaminen jäi usein normaalin työajan jälkeen tehtäväksi.

Vuonna 2012 viljelijät hakivat lohkoja tukikelpoiseksi maatalouden ympäristötuessa ja luonnonhaittakorvauksessa. Kyse oli niin sanotuista jonolohkoista, jotka olivat jääneet tietyin perustein tukikelvottomiksi pääsääntöisesti vuosina 2003 ja 2004. Näiden lohkohistoria on yleensä parhaiten tiedossa viljelijän kotikunnan maataloustoimistossa. Samoin lohkoihin liittyvät asiakirjat on arkistoitu hakijan kotikunnassa. Uusien lohkojen hyväksymispäätökset tekevät kuitenkin sitoumuskäsittelijät, jotka olivat eri kunnissa. Näiden lohkojen osalta tehtiin paljon yhteistyötä, jotta sitoumuksen päätöksentekijällä olisi käsitys päätöksen oikeellisuudesta.

Varsinainen käsittelykierron käytäntöön soveltaminen tapahtui elokuun loppupuolella, jolloin oli mahdollista hyväksyä vuoden 2012 luonnonhaittakorvauksen ja maatalouden ympäristötuen sitoumuksia maataloushallinnon tukisovelluksessa. Sitoumuskäsittely tulee tehdä ennen maksatuskäsittelyä ja kyseisten tukimuotojen ennakoiden maksatuskeräilyt alkoivat elokuun viimeisellä viikolla. Saimme tehdyn käsittelykierron avulla noin viikon sisällä hyväksytyä sekä sitoumukset että maksatukset, jolloin kyseiset tuet saatiin maksuun aikataulussa. Tosin tämä oli tietenkin vaatinut asioiden valmistelua ja hakemusten ennakkokäsittelyä jo kesän aikana.

Merkittävin ongelma tuli vain noin kymmenen tilan osalta, jossa maksajaviranomaiseksi käsittelykierrossa suunniteltu henkilö oli tehnyt kyseisille tiloille luonnonhaittakorvauksen tai maatalouden ympäristötuen tai molempien tukien sitoumuspäätöksiä vuosina 2009, 2010 tai 2011. Näiden tilojen osalta jouduimme vaihtamaan maksajaviranomaiseksi henkilön, joka ei ollut kyseisten tilojen osalta ollut käsittelijänä missään muussa roolissa.

Tässä vaiheessa voikin olla kohtuullisen tyytyväinen valittuun käsittelykiertoon. Viljelijät ovat jättäneet kaikki hakemukset ja lomakkeet siihen kuntaan, missä tila sijaitsee

ja minne hän on jättänyt tukihakemuksen ennenkin. Tämä olikin oletuksena ja sen mukaan myös käsittelykierto oli suunniteltu niin, että hakijan jättämät lomakkeet voidaan mahdollisimman pian sekä diarioida että tallentaa myös lomakkeen sisältö tukisovellukseen siellä kunnassa, missä lomake oli jätetty.

6 POHDINTA

Opinnäytetyön aiheeni sain omasta työpaikastani Puolangan kunnasta. Maaseutuhallinnon uudistusta ja sen toteuttamista alueella oli mietitty jo silloin toista vuotta. Käytännössä alueiden muodostuminen selkeytyi vasta syksyllä 2011. Tällöin selvisi, että oma työnantajani eli Puolangan kunta ottaa maaseutuhallinnon yksikön isäntäkunnan roolin ja että minun vastuulle jäisi yksikön toiminnallinen suunnittelu. Samalla syntyi päätös opinnäytetyön aiheesta. Maaseutuhallinnon yksikön perustamiseen, toimintaa ja yksikön kehittämiseen liittyi tuolloin runsaasti erilaisia kysymyksiä, mutta toisaalta myös mahdollisuuksia kehittää alueelle soveltuva toimintayksikkö.

Ennen varsinaista Puolangan maaseutuhallinnon yksikön kehittämiseen liittyvää työtä olin myös kiinnostunut tekemään valtakunnallisesti tutkimusta yksiköiden muodostumisesta ja ennen kaikkea niiden toiminnasta. Uskoin, että tutkimalla erilaisia yksiköitä, voisin löytää sitä kautta tietoa erilaisista toimintatavoista ja samalla ottaa niin sanottuja hyviä käytäntöjä Puolangan yksikön käyttöön. Olen tässä vaiheessa helpottunut siitä, että päätin keskittyä Puolangan maaseutuhallinnon yksikön kehittämiseen. Ensiksikin siitä syystä, että vielä syyskuussa 2012 allekirjoitettuja kuntien ja Maaseutuviraston välisiä sopimuksia oli syntynyt vasta 14 kappaletta, kun yhteensä sopimuksia pitäisi tehdä yhteensä 61 kappaletta vuoden 2012 loppuun mennessä. Uskoisin, että kovinkaan kattavaa aineistoa en olisi saanut käyttööni eikä selkeitä malleja tai kokemuksia olisi saatu vielä näin aikaisessa vaiheessa. Merkittävä osa yksiköistä on aloittamassa varsinaisen uuden maaseutuhallinnon järjestämistä koskevan lain mukaisen toimintansa vasta vuoden 2013 alusta.

Toinen syy aiheen valinnan onnistumiseen on mielestäni se, että vuosi on ollut todella työntäyteinen sekä yksikön aloittamiseen liittyvien tehtävien vuoksi että varsinaisten maaseutuviranomaisen tehtävien hoidon kannalta. Varsinaisen työni ja opinnäytetyön yhdistäminen auttoi toinen toista. Mielestäni tämän lähemmäksi työelämälähtöistä opinnäytetyötä ei voisi päästä. Työstä yksikössä ja yksikön henkilöstön kanssa sain ajatuksia opinnäytetyön sisältöön ja toisaalta opinnäytetyön sisällön tuottaminen vaati itseltäni huolellisempaa paneutumista ohjeistukseen ja varsinaiseen aiheeseen eli yksikön kehittämiseen. On siis todennäköistä, että kehittämisprosessista ei olisi tullut yhtä laajaa, mikäli opinnäytetyön prosessi ei olisi kulkenut rinnalla tukemassa omaa työtäni.

Laki maaseutuhallinnon järjestämisestä kunnissa on antanut kehittämiselle raamit. Maa- ja metsätalousministeriö vastaa maaseutuhallinnon tehtävien hoidon yleisestä kehittämisestä sekä kuntien ohjauksesta. Kuntien ohjausta ja valvontaa suorittavat käytännössä Maaseutuvirasto, Elintarviketurvallisuusvirasto ja elinkeino-, liikenne – ja ympäristökeskukset. Maaseutuvirastolla on mielestäni ollut erityinen rooli ohjata ja opastaa nimenomaan kuntien maaseutuhallinnon uudistusta koskevia asioita.

Uuden organisaation eli tässä tapauksessa maaseutuhallinnon yksikön perustaminen merkitsee aina muutosta niin henkilöstölle että toiminnalle. Muutoksen kohtaaminen aiheuttaa yleensä aina kysymyksiä ja jännitteitä. Puolangan maaseutuhallinnon yksikkö merkitsi muille kuin Puolangan henkilökunnalle työnantajan ja esimiehen vaihtumista ja kysymyksiä mahdollisesta oman työtehtävän muutoksista. Alusta alkaen oli kuitenkin sekä Puolangan kunnan että muidenkin kuntien lähtökohtana ja tahtona se, että fyysinen työympäristö oman kunnan toimipisteessä ei pääsääntöisesti tulisi muuttamaan. Samalla toimipisteen eli eri kunnanvirastojen tuttu työyhteisö ei maaseutuhallinnon muutoksen vuoksi juurikaan muuttanut. Myös uuden Vaara-kainuun maaseutuhallinnon yksikön nimen käyttäminen loi varmasti enemmän yhtenäisyyttä kuin se, että alueesta olisi pelkästään käytetty nimitystä ”Puolangan yksikkö”. Edellä mainituilla asioilla oli oma merkityksensä siihen, että muutoksesta ei syntynyt niin isoa työkuulttuurin muutosta kuin ehkä jossain vaiheessa ajateltiin.

Toinen lähtökohta oli, että asiakkaita palveleva toimipiste perustetaan jokaiseen yksikön kuntaan. Suomussalmen osalta toimipiste sovittiin olevan auki normaaleina viraston aukioloaikoina. Hyrynsalmen ja Ristijärven osalta tapahtui muutenkin luonnollisia henkilömuutoksia, kun Hyrynsalmen maaseutusihteeri jäi eläkkeelle ja Ristijärven maataloussihteeri jäi kokoaikaisesti saman alueen lomitustoimen päälliköksi. Tässä yhteydessä olikin luonnollinen mahdollisuus muodostaa kuntapari Hyrynsalmesta ja Ristijärvestä ja uuden viranomaisen oli todennäköisesti helpompi aloittaa oma työnsä uutena ihmisenä ja vastata kahden kunnan toiminnasta. Malli tämän Hyrynsalmen ja Ristijärven kuntaparin muodostamiseksi otettiin jo toiminnassa olevasta Paltamon ja Puolangan kuntaparista. Olikin helpompaa perustaa uusi kuntapari maaseutuhallinnon asioihin, kun oli omakohtainen kokemus jo olemassa olevasta toimimisesta Puolangan ja Paltamon yhteisenä viranomaisena. Keväällä 2012 Puolangan yksikköön palkattu uusi viranhaltija toimii käytännössä Hyrynsalmen toimipisteessä keskimäärin kolmena päivänä viikossa ja Ristijärven toimipisteessä kahtena päivänä viikossa. Paltamon ja Puolangan kuntaparin osalta maaseutupäällikkö on Puolangalla keskimäärin kolmena päivänä viikossa ja Paltamossa kahtena päivänä viikossa. Sähköinen asiointi ja maaseutuhallinnon omat käytössä olevat ohjelmistot helpottavat mie-

lestäni huomattavasti työn tekemistä eri toimipisteessä. Kuntaparien asiakkaita palvelevat toimistopäivät pyritään tekemään tiettyinä ja sovittuina viikon vakiopäivinä.

Tiedottamisella asiakkaiden suuntaan on ollut suuri merkitys. Myös tiedottaminen siitä, että palvelu muuttuneessa tilanteessa pysyy lähes ennallaan. Päällikkönä tein ensimmäisen tiedotteen Puolangan maaseutuhallinnon yksikön aloittamisesta yksikön alueen viljelijöille ja sidosryhmille heti tammikuun alussa 2012. Kevään henkilöstömuutoksista ja toimistojen muuttuneista palveluajoista tiedotin erikseen keväällä vastaavassa laajuudessa. Lisäksi tiedottamiseen on liittynyt paikallislehtiin tekemäni artikkelit Vaara-Kainuun maaseutuhallinnon yksikön toiminnasta.

Maaseutuhallinnon yhteistoimintasopimuksessa oli sovittu myös muiden kuin viranomaistehtävien hoidosta eli lähinnä muuhun maaseutuasioiden kehittämiseen liittyvistä tehtävistä. Laki maaseutuhallinnon järjestämisestä kunnissa edellyttää ensisijaisesti viranomaistehtävien hoidon järjestämistä. Aikaisemmin jokaisella nykyisen yksikön työntekijällä on ollut omassa kunnassaan enemmän tai vähemmän muitakin tehtäviä. Kuntien välisissä neuvotteluissa sovittiinkin siitä, että viranomaistehtävien lisäksi henkilöstö voi tehdä edelleen kehittämis- tai muita kunnassa olevia tehtäviä. Mielestäni tämä oli oikein hyvä päätös, koska en minä eikä varmasti kukaan muukaan puolankalainen päättäjä halua esimerkiksi tehdä päätöksiä tai ohjata muiden kuntien maaseutupoliittisia painopisteitä ja toimenpiteitä maaseudun ja kylien kehittämissasioissa. Tosin maaseutuhallinnon yhteistoimintaryhmässä on käyty ja käydään varmasti jatkossakin keskustelua siitä olisiko maaseudun kehittämissasioissa mahdollista lisätä yhteistyötä yli kuntarajojen ja etsiä yhteisiä kehittämistehtäviä. Puolangan maaseutuhallinnon tehtävä on erityisesti huolehtia viranomaistehtävien hoidosta ja sen sujuvuudesta. Ainoastaan siinä tapauksessa, että muut tehtävät vaikeuttavat viranomaistehtävien suorittamista, tulee Puolangan puuttua kehittämistehtävien tai muiden töiden määrään.

Maaseutuhallinnon yksikön päällikön tulee olla päätoimisesti maaseutuhallinnon tehtävissä ja johtaa yksikköä. Paltamon kunnan kanssa tehdyn sopimus on jo aikaisemmin koskenutkin vain hallintoon liittyvien tehtävien hoitamista. Puolangan kunnassa olen tehnyt vuosien varrella hyvin monia tehtäviä hankkeissa ja kylätoiminnassa sekä maaseutuyritysten kanssa. Puolangan osalta onkin jouduttu siirtämään näitä kehittämistehtäviä elinkeinoasiamiehelle. Mielestäni kehittämistehtävät ovat olleet hyvä ja mielenkiintoinen vastapaino byrokraattiselle maataloushallinnolle. Kehittämisenäkökulmasta ei ole tarkoitus luopua missään tapauksessa kokonaan. Jo nyt olen huomannut, että myös oman yksikön toiminnallisessa kehittämisessä voi ottaa huomioon

useampiakin vaihtoehtoja ja silti pysyä lain edellyttämässä raamissa. Toisaalta maaseutuhallinnon edustajana minun on myös hyvä olla mukana ja tietoinen meneillään olevista maaseudunkehittämiseen liittyvistä ajankohtaisista asioista ja hankkeista.

Odotettu suunnittelua ja neuvotteluja vaativa asia oli myös maaseutuhallinnon kustannusten jakaminen kuntien kesken. Kustannusten jakamista helpotti kuitenkin päätös siitä, että kukin kunta tai kuntapari vastaa kyseisen kunnan tai kuntien alueella palvelevan henkilöstön kustannuksista ja järjestävät tarvittavat toimistotilat, kalusteet ja tarvikkeet. Tämä kustannusten jakoa koskeva periaate näyttäisi nykyisellä toimintatavalla olevan alueelle sopiva ratkaisu. Kuten kappaleessa 5.4.1 on esitelty kustannusten jakautumista, vastaavat kunnat ja kuntaparit loppujen lopuksi kustannuksista. Toinen vaihtoehto olisi ollut laskea kustannusten jakautuminen esimerkiksi tilojen hehtaarimäärien perusteella tai tukea hakeneiden tilojen perusteella. Edellä mainitut laskentatavat tuntuvat mielestäni kuitenkin hieman hankalilta. Puolangan yksikössä ainoastaan muut yhteiset kustannukset jaetaan sopimuskuntien kesken maatalouden tukihakemuksia jättäneiden viljelijöiden lukumäärän suhteessa. Tällaisia yhteisiä kustannuksia ei synny kovinkaan paljon. Yhteiset kustannukset liittyvät pääsääntöisesti yhteisen yhteistoimintaryhmän kuluihin sekä yksikön hallintoon liittyviin kuluihin.

Hakemusten käsittelystä sain suunniteltua myös sellaisen prosessin, jossa kaikki yksikön henkilöt tekevät suhteessa omaa työnkuvaansa ja työaikaansa vastaavan työpanoksen yksikölle. Toinen kustannusten tasapuolisuutta vaatinut asia oli se, että kustannuksia syntyy tasapuolisesti suhteutettuna kunnassa oleviin hakemuksiin verrattuna. Molemmat laskutoimitukset vaativat kovasti suunnittelua ja laskemista, jotta tavoitteena olevaan päämäärään tasapuolisuudesta päästiin. Jatkossa hakemusten käsittelyä onkin helppo toteuttaa näiden periaatteiden ja valmiin suunnitelman mukaisesti. Vuosittain on kuitenkin tarkistettava, että tilojen suhteellinen määrä kuntien välillä pysyy suunnilleen samanlaisena.

Ensimmäinen ”harjoitus” on siis takanapäin. Vuonna 2012 Puolangan maaseutuhallinnon yksikön ei olisi ollut edes pakko vielä aloittaa uuden lain mukaista hakemusten käsittelyä. Kaiken tavoitteena oli kuitenkin valmistautua viralliseen maksajavirastospimuksen alkamiseen vuodesta 2013 alkaen. Nyt olemme yhdessä yksikön henkilöstön kanssa käyneet läpi yhden vuoden käsittelyvaiheet mahdollisia takaisinperintöjä lukuun ottamatta, joita ei vielä yksikön alueella ole ollut koskien vuotta 2012. Seuraavaan ”viralliseen” vuoteen voimme lähteä luottavaisin mielin siitä, että olemme selvinneet yhdestä yhteisestä vuodesta ja se on mahdollista myös tulevaisuudessa.

Vaara-Kainuun maaseutuhallinnon yksikössä on keskitetty ensimmäisen toimintavuoden aikana pääasiassa maataloushallinnon uudistamista koskevien asioiden kehittämiseen. Maataloushallinnon kehittämisessä on varmasti myös tulevaisuudessa muutoksia ja eri yksiköiden välinen yhteistyö tulee jatkossa todennäköisesti kasvaan. Yksikön tavoitteena tulee jatkossa olemaan enemmän myös alueen maaseudun kehittämiseen liittyvien asioiden huomioiminen.

Viimeisenä, mutta ei kuitenkaan vähäisimpänä, haluan nostaa esille asiakkaat, joita varten yksikössä teemme yhdessä työtä. Kuntien välisessä sopimuksessa halusimme, että jokaisesta yksikön kunnasta tulee löytyä asiakkaita palveleva toimipiste. Siinä päätöksessä haluammekin pysyä. Lisäksi olemme halunneet, että hakemuksien käsittelyn ensimmäiset vaiheet eli vähintään hakemuksen tallennus voidaan tehdä hakijan kunnassa. Tällöin asiakkaan on myös helppo korjata tai täydentää hakemusta hakuajan ja sääntöjen puitteissa. Otamme yksikössä mielellämme asiakkaiden palautetta vastaan. Palautetta ei kuitenkaan kovin paljoa ole tullut ja jatkossa onkin syytä miettiä tapoja, kuinka palautetta yksikön toiminasta voisimme kerätä. Palaute voisi auttaa myös jatkossa toimintojen kehittämistä. Valitettavasti tähän opinnäytetyöhön ei ollut mahdollista kerätä kattavaa viljelijöiden tai sidosryhmien palautetta, koska toiminta oli vasta alkuvaiheessa.

Työ sinällään on ollut kasvattava ja kehittävä prosessi, jossa on joutunut pohtimaan omia käsityksiään, arvostuksiaan ja taitojaan erilaisia asioiden näkökulmia vertaillen. Näkökulmia on joutunut välillä katsomaan kriittisesti, mutta suuri määrä oivalluksia on myös syntynyt. Prosessi on varmasti osaltaan ollut mukana olevien tahojen kanssa yhteistä oppimisprosessia. Työstä saatu hyöty on merkityksellinen varsinkin Vaara-Kainuun maaseutuhallinnon yksikölle, mutta työn kautta syntyneet toimintamallit ja toiminnan periaatteet ovat myös valtakunnallisesti muiden yksiköiden käytävissä.

LÄHTEET

Arkistolaitos. Asiakirjahallinto ja arkistonmuodostus [verkkajulkaisu]. [viitattu 22.9.2012]. Saatavissa: <http://www.arkisto.fi/fi/palvelut/julkaisuluettelo/d-verkko-oppaat/arkistot-yhteiskunnan-toimiva-muisti/arkistonmuodostusprosessi-ja-sen-osat/>.

Hanhilahti. H. & Tenhola. L. 2001. Maksajavirastotoimintojen järjestäminen viidessä EU:n jäsenmaassa. Maa- ja metsätalousministeriö. Matkaraportti 24.8.2001.

Kainuun maakunta [verkkosivu]. [viitattu 11.8.2012]. Saatavissa <http://maakunta.kainuu.fi/kartat>.

Juuti, P. 2011. Työyhteisön kehittäminen ja johtaminen. Vantaa: Hansaprint Oy.

Juuti, P & Virtanen, P. 2009. Organisaatiomuutos. Keuruu: Kustannusosakeyhtiö Otava Oy.

Kuntalaki L 365/1995 [verkkajulkaisu]. Finlex. Lainsäädäntö [viitattu 11.1.2012]. Saatavissa: <http://www.finlex.fi/>.

Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta L 1704/2009 [verkkajulkaisu]. Finlex. Lainsäädäntö [viitattu 11.1.2012]. Saatavissa; <http://www.finlex.fi/>.

Laki kunnallisesta viranhaltijasta L 304/2003 [verkkajulkaisu]. Finlex. Lainsäädäntö [viitattu 11.1.2012]. Saatavissa: <http://www.finlex.fi/>.

Laki maaseutuhallinnon järjestämisestä kunnissa L 210/2010 [verkkajulkaisu]. Finlex. Lainsäädäntö [viitattu 11.1.2012]. Saatavissa: <http://www.finlex.fi/>.

Laki riistavahingoista L 105/2009 [verkkajulkaisu]. Finlex. Lainsäädäntö [viitattu 9.9.2012]. Saatavissa: <http://www.finlex.fi/>.

Lecklin, O. 2002. Laatu yrityksen menestystekijänä. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Lintala, H. 2012. Koulutus maksajavirastosopimuksesta. Kajaani 1.3.2012. Luento.

Lintala, H. 2012. Maaseutuvirasto. MAVI-#81335-v1-Maaseutuhallinto kunnissa yhteistoiminta-alueet [sähköpostiviesti]. Vastaanottaja Jouni Heikkinen. Lähetetty 6.9.2012 [viitattu 11.9.2012].

Maaseutuhallinnon tukisovelluksen raportit 29.8.2012.

Maaseutuvirasto. 2012. Ohje 600/23/2012. Hakemukset on kirjattava tukisovellukseen saapumispäivänä. 4.4.2012. Moniste.

Maaseutuvirasto.2011. Ohje. Maksajavirastosopimuksen liitteet. Moniste.

Maaseutuvirasto. Maaseutuhallinto uudistuu kunnissa – esite [verkkosivu]. [viitattu 11.1.2012]. Saatavissa <http://www.mavi.fi>.

Maaseutuvirasto. Viljelijätukihakemusten ja eräiden ELY-keskuksiin toimitettavien tukihakemusten käsittelyn hallinnolliset ohjeet. Dnro 441/23/2010. Moniste.

Maaseutuvirasto. Sähköisten hakemusten osuudet 2012 [verkkosivu]. [viitattu 30.9.2012]. Saatavissa <http://www.mavi.fi>.

Puolangan kunnanhallitus. 2011. Maaseutuhallinnon viranhaltijoiden siirtyminen Puolangan kunnan palvelukseen. Pöytäkirja 7.12.2011, § 181.

Puolangan kunnanhallitus. 2012. Maaseutuhallinnon yhteistoimintaryhmä. Pöytäkirja 5.1.2012, § 4.

Puolangan kunnanhallitus. 2012. Vaara-Kainuun maaseutuhallinnon yksikkö – nimen käyttäminen. Pöytäkirja 28.3.2012, § 55.

Puolangan valtuusto. 2007. Puolangan maaseutuohjelma 2007 – 2013. Pöytäkirja 28.8.2007, § 25.

Puolangan valtuusto. 2010. Puolangan kunnan hallintosääntö. Pöytäkirja 26.4.2010, § 8.

Puolangan valtuusto. 2012. Kunnanhallituksen johtosäännön muuttaminen. Pöytäkirja 4.4.2012, § 4.

Vakkuri, A. 1997. Tiimityö –käytännön opas. Helsinki: Inforviestintä Oy.

Viinamäki, L & Saari, E. 2007. Polkuja soveltavaan yhteiskuntatieteelliseen tutkimukseen. Helsinki: Tammi.

Vilka, H & Airaksinen T. 2003. Toiminnallinen opinnäytetyö. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

YHTEISTOIMINTASOPIMUS MAASEUTUHALLINNON TEHTÄVIEN JÄRJESTÄMISESTÄ

Yhteistoimintasopimuksen sopijaosapuolet:

Maaseutuhallinnon järjestämisvastuun tällä sopimuksella luovuttavat kunnat: Hyrynsalmi, Paltamo, Ristijärvi ja Suomussalmi.

Maaseutuhallinnon järjestämisvastuun vastaanottava kunta: Puolangan kunta

1 § Sopimuksen kohde ja sisältö

Sopimus koskee kunnan maaseutuelinkeinoviranomaiselle säädettyjä tehtäviä. (Laki maaseutuhallinnon järjestämisestä kunnissa 210/2010 1 §. Sopimus sisältää kaikki kunnan maaseutuviranomaiselle säädettyt tehtävät ja palvelut (jäljempänä palvelut).

Kaikki maaseutuelinkeinoviranomaisen tehtäviä hoitavat henkilöt toimivat palveluista tällä sopimuksella järjestämisvastuun vastaanottavan Puolangan kunnan palveluksessa hoitaessaan tämän sopimuksen tarkoittamia tehtäviä.

2 § Palvelujen määrä ja saatavuus

Asiakkaita palveleva toimipiste sijoitetaan jokaiseen sopimuskuntaan siten, että molempien kuntaparien (Puolanka-Paltamo sekä Ristijärvi-Hyrynsalmi) toimipisteet palvelevat 2-3 pv/viikossa ja Suomussalmen palvelupiste 5 pv/viikossa. Tässä järjestelyssä päivystykset (sairauslomat, sijaisuudet ym.) hoidetaan pääasiallisesti puhelin- ja sähköpostipalveluina.

3 § Palvelujen kustannukset ja korvauseriaatteet

Vastaanottava kunta vastaa maaseutuelinkeinoviranomaisten työtehtävien hoidosta aiheutuvista kuluista ja huolehtii siitä, että kustannuksiksi kirjataan sopimuksen mukaiseen maaseutuelinkeinoviranomaistoimintaan kohdistuvat menot ja mahdolliset tulot. Hallinnon yleiskulujen osuus kohdistetaan kuntatalouden yleisten kirjanpitoperiaatteiden mukaisesti ja muutoinkin noudatettavien kustannustenjakoperiaatteiden mukaisesti.

Palveluista mahdollisesti perittävistä toimitusmaksuista ja muista taksoista päättää ja huolehtii Puolangan kunta.

Maaseutuelinkeinoviranomaispalvelujen kustannukset jaetaan kuntien kesken seuraavasti:

- kukin kunta, kuntapari tai kuntaryhmä vastaa sen jäseniä pääasiallisesti palvelevan henkilöstön aiheuttamista henkilöstökuluista, matkakorvauksista yms.

- kukin sopijakunta järjestää kustannuksellaan näitä tehtäviä hoitaville henkilöille tarvittavat toimistotilat kalusteineen, tarvikkeineen ja tietoliikenneyhteyksineen
- muut yhteiset kustannukset jaetaan sopimuskuntien kesken maatalouden tukihakemuksia jättäneiden viljelijöiden lukumäärän suhteessa

Käynnistymisvaiheessa Puolanka-Paltamo ja Hyrynsalmi-Ristijärvi toimivat kuntapareina em. kustannuksia laskettaessa.

Luovuttava kunta maksaa osuutensa nettomenoista laskun mukaisesti (vastaanottavalle kunnalle) viimeistään toimintavuotta seuraavan vuoden tammikuun loppuun mennessä. Lisäksi vastaanottava kunta saa laskuttaa mainittuja menoja varten ennakkona puolivuositain määrän, joka vastaa puolta edellisen tilinpäätöksen osoittamista kuntakohtaisista kustannuksista.

Sopijaosapuolet vastaavat niistä siirretyn henkilöstön osalta 31.12.2011 mennessä ansaittujen ja ao. kunnan/kaupungin palveluksessa pidettävien vuosilomien ja säästövapaiden kustannuksista (vuosilomapalkat ja lomarahat sivukuluineen) sekä 31.12.2011 mennessä kertyneistä palkkasaatavista (työaika-, matka- ja muut mahdolliset korvaukset sivukuluineen) ja vapaa-aikakorvausten kustannuksista.

Varhe-maksut määräytyvät suoraan Kuntien eläkevakuutuksen laskutuksen perusteella eikä niitä muuteta kuntien kesken. Sopijaosapuolten vastuulla mahdollisesti olevat aiemmat eläkemenoperusteiset eläkkeiden maksuosuudet jäävät kuntien suoraan vastattaviksi.

4 § Henkilöstö

Luovuttavan kunnan henkilöstö siirtyy työsopimuslain ja kunnallisen viranhaltijain liikkeenluovutusta koskevan lainsäädännön mukaisesti 1.1.2012 Puolangan kunnan palvelukseen vanhoina työntekijöinä siltä osin, kun on kyse maaseutuelinkeinoviranomaistehtäviä hoitaneista henkilöistä. Siirtyvä henkilöstö määritellään tarkemmin tämän sopimuksen liitteellä. (Liite n:o 1)

Työtehtävien mahdollisesti muuttuessa henkilöstölle tarjotaan ensisijaisesti mahdollisuus suorittaa tehtävät nykyisellä sijaintipaikalla. Muutosten aiheuttamista toimenpiteistä ja työpaikkojen sijainnista neuvotellaan aina kyseisen kunnan kanssa.

Luovuttava kunta suorittaa Puolangan kunnalle korvauksen siirtyvän henkilöstön kertyneistä vuosilomista ja lomarahoista.

Työajan salliessa henkilöstö voi suorittaa sopimuskunnissa myös maaseudun ja maaseutuelinkeinojen kehittämistehtäviä tai muita tehtäviä. Kuntien tulee huolehtia siitä, että nämä tehtävät eivät vaaranna maaseutuhallinnon palvelujen asianmukaista suorittamista.

Jos yhteistoiminta-alueella ei ole lainsäädännön edellyttämää vähintään viittä tehtävien hoitamiseen osallistuvaa viranhaltijaa tai toimihenkilöä, Puolangan kunta oikeutetaan tekemään yhteistyösopimus jonkin sopimuskunnan tai jonkin muun yhteistoiminta-alueen kanssa henkilöstön vähimmäismäärän

saavuttamiseksi. Muita sopimuskuntia on kuultava ennen sopimuksen lopullista hyväksymistä.

5 § Osapuolten välinen yhteistyö

Sopimuksen toteutumista ja toiminnan kehittämistä varten asetetaan yhteistoimintaryhmä. Ryhmään nimetään jäseniksi yksi kunkin sopimuskunnan ehdottama jäsen ja yksi kunkin sopimuskunnan alueella toimivan tuottajajärjestön nimeämä jäsen. Yhteistyöryhmän kokouksiin osallistuu myös tämän sopimuksen mukaisia palveluja tuottava henkilöstö. Yhteistoimintaryhmän tehtävänä on:

- seurata palvelujen toteutumista ja saavutettavuutta sopimuskunnissa
- edistää yhteistoimintaa palvelujen käyttäjien ja maaseutuhallinnon välillä
- edistää maaseutupalvelujen oikeudenmukaista, taloudellista ja tehokasta toimeenpanoa
- asiakaspalautteen seuranta
- tiedon välittäminen maaseutuhallinnon toimeenpanoon liittyvissä asioissa

Yhteistoimintaryhmä kokoontuu vähintään kerran vuodessa yksikön johtajan kutsusta.

7 § Arkistointi

Kukin sopimuskunta huolehtii ennen tämän sopimuksen voimaantuloa syntyneen aineiston arkistoinnista.

1.1.2011 jälkeen syntyvän materiaalin arkistointi järjestetään seuraavasti:

- enintään 10 vuotta säilytettävät asiakirjat säilytetään kussakin sopimuskunnassa.
- yli 10 vuotta säilytettävä materiaali arkistoidaan Puolangan kunnan päätearkistoon.

6 § Erimielisyyksien ratkaiseminen

Tästä sopimuksesta johtuvat erimielisyydet pyritään ratkaisemaan kuntien välisin neuvotteluihin. Jos yhteisymmärrykseen ei päästä, erimielisyydet ratkaistaan hallintoriita-asiana Oulun hallinto-oikeudessa.

7 § Voimassaoloaika

Tämä sopimus tulee voimaan 1.1.2012 ja on voimassa toistaiseksi.

Sopijakunnalla on oikeus irtisanoa tämä sopimus päättyväksi sen kalenterivuoden alusta lukien, joka ensiksi seuraa seitsemän kuukauden kuluttua irtisanomisesta.

Sopimuksen päättymisestä ja sen muuttamisesta voidaan sopia sopijakuntien keskinäisellä valtuustojen hyväksymällä sopimuksella.

Tätä sopimusta on tehty viisi samansisältöistä kappaletta, yksi kullekin sopijaosapuolelle.

____päivänä _____kuuta 2011

Vastaanottavan Puolangan kunnan puolesta

Seppo Rajala
Kunnanjohtaja

Luovuttavien kuntien puolesta

Hyrynsalmella _____.____.2011

HYRYNSALMEN KUNTA

Heimo Keränen
Kunnanjohtaja

Ristijärvellä _____.____.2011

RISTIJÄRVEN KUNTA

Raija Potila
Kunnanjohtaja

Terttu Härkönen
Hallintosihteeri

Paltamossa _____.____.2011

PALTAMON KUNTA

Arto Laurikainen
Kunnanjohtaja

Lasse Hyvönen
Elinkeinopalveluiden johtaja

Suomussalmella _____.____.2011

SUOMUSSALMEN KUNTA

Matti Mentilä
Kunnanjohtaja

Hallinto- ja valvontajärjestelmän kuvaus Puolangan yhteistoiminta-alueen viljelijätukihallinnon osalta

Yhteistoiminta-alue: Puolangan yhteistoiminta-alue (Puolanka, Hyrynsalmi, Paltamo, Ristijärvi, Suomussalmi)

Kuvaus laadittu: 7.9.2012

Kuvauksen laatija: Puolangan kunta/Jouni Heikkinen

Kuvauksen tiedot kuvaavat tilannetta: 1.1.2013

Kunnan tuki- ja maksatusjärjestelmää koskevat yleiset tiedot

Käytössä olevat tuet ja niitä koskevat määräykset ja lainsäädäntöperusta:

Maaseutuvirasto pitää extranetissä (Aitta) yllä tukia koskevia määräyksiä, säädöksiä ja niiden luetteloa

1. Maksajavirastotehtävien organisointi kunnassa

Tehtävät	Tehtävistä vastuussa olevat henkilöt	Selvitys eriyttämiskaavojen toteuttamisesta
A Tukihakemusten vastaanotto, tallennus ja tarkistaminen		
Hakemusten vastaanottaminen Puolangan kunnan viidessä vastaanotuspisteessä	Jouni Heikkinen, Ilmari Schepel, Kaija Korhonen, Arja Tauriainen. Marjatta Väisänen	Hakemusten ja ilmoitusten vastaanottaminen eivät tarvitse eriyttämistä
Sähköisesti palautettujen yhteenvetolomakkeiden (102X) hallinnonsiirtojen käsittelijä	Jouni Heikkinen, Ilmari Schepel, Kaija Korhonen, Arja Tauriainen. Marjatta Väisänen	Sähköisesti palautetun 102A lomakkeen tarkastajan tulee olla eri henkilö kuin yhteenvetolomakkeen (102X) hallinnonsiirtojen tallentajan
Sähköisten hakemusten vastaanotto	Jouni Heikkinen, Ilmari Schepel, Kaija Korhonen, Arja Tauriainen. Marjatta Väisänen	Jos samalla tehdään tallennuksen tarkastus niin silloin tallennuksen tarkastaja
Paperihakemusten tallennus	Hyrynsalmi ja Ristijärvi: Kaija Korhonen Paltamo ja Puolanka: Marjatta Väisänen, Jouni Heikkinen Suomussalmi: Arja Tauriainen, Ilmari Schepel	Tallennukset kunnittain
Liitekarttojen käsittely, lohkomuutokset	Hyrynsalmi ja Ristijärvi: Kaija Korhonen Paltamo ja Puolanka: Marjatta Väisänen, Jouni Heikkinen Suomussalmi: Arja Tauriainen, Ilmari Schepel	Käsittely kunnittain
Hakemusten tallennusten tarkistaminen	Hyrynsalmi ja Ristijärvi: Ilmari Schepel ja Arja Tauriainen Ristijärvi: Marjatta Väisänen Paltamo ja Puolanka: Marjatta Väisänen, Jouni Heikkinen Suomussalmi: Arja Tauriainen, Ilmari Schepel	Henkilö, joka on tehnyt lomakkeen tallennuksen, ei voi tehdä lomakkeen tallennuksen tarkistamista.

B. Sitoumuskäsittely		
Uusien sitoumuksien, siirtojen, muutosten ja lopettamisilmoitusten vastaanotto	Jouni Heikkinen Ilmari Schepel Kaija Korhonen Arja Tauriainen Marjatta Väisänen	Vastaanottamisvaiheessa eriyttämistä ei tarvita
Uusien LFA- ja ympäristösitoumusten tekeminen	Hyrnsalmi: Jouni Heikkinen Paltamo: Kaija Korhonen Puolanka: Arja Tauriainen Ristijärvi: Arja Tauriainen Suomussalmi: Jouni Heikkinen	Sitoumuskäsittelijät kunnittain
Uusien eläinten hyvinvointisitoumusten tekeminen	Hyrnsalmi: Jouni Heikkinen Paltamo: Kaija Korhonen Puolanka: Arja Tauriainen Ristijärvi: Arja Tauriainen Suomussalmi: Jouni Heikkinen	Sitoumuskäsittelijät kunnittain
Lopettaneiden tilojen sitoumusten päättäminen	Hyrnsalmi: Jouni Heikkinen Paltamo: Kaija Korhonen Puolanka: Arja Tauriainen Ristijärvi: Arja Tauriainen Suomussalmi: Jouni Heikkinen	Sitoumuskäsittelijät kunnittain
Päätökset lohkojen liittämistä sitoumuksiin	Hyrnsalmi: Jouni Heikkinen Paltamo: Kaija Korhonen Puolanka: Arja Tauriainen Ristijärvi: Arja Tauriainen Suomussalmi: Jouni Heikkinen	Sitoumuskäsittelijät kunnittain
Uudet päätökset uusille sitoutuneille ja sitoumuksia muuttaneille	Hyrnsalmi: Jouni Heikkinen Paltamo: Kaija Korhonen Puolanka: Arja Tauriainen Ristijärvi: Arja Tauriainen Suomussalmi: Jouni Heikkinen	Sitoumuskäsittelijät kunnittain
Sitoumusten siirrot	Hyrnsalmi: Jouni Heikkinen Paltamo: Kaija Korhonen Puolanka: Arja Tauriainen Ristijärvi: Arja Tauriainen Suomussalmi: Jouni Heikkinen	Sitoumuskäsittelijät kunnittain
C. Tukioikeudet		
Tukioikeuksien siirtolomakkeiden vastaanottaminen	Jouni Heikkinen, Ilmari Schepel, Kaija Korhonen, Arja Tauriainen. Marjatta Väisänen	Eriyttämistä ei tarvita vastaanottovaiheessa
Siirtolomakkeiden tallennus	Hyrnsalmi ja Ristijärvi: Kaija Korhonen Paltamo ja Puolanka: Marjatta Väisänen, Jouni Heikkinen Suomussalmi: Arja Tauriainen, Ilmari Schepel	Eriyttämistä ei tarvita
Siirtolomakkeiden tallennuksen tarkistus	Hyrnsalmi: Arja Tauriainen, Ilmari Schepel Ristijärvi: Marjatta Väisänen	Eriyttämistä ei tarvita

	Paltamo ja Puolanka: Marjatta Väisänen, Jouni Heikkinen Suomussalmi: Arja Tauriainen, Ilmari Schepel	
Päätöksen tekeminen ja päätösten postitus	Hyrnsalmi ja Ristijärvi: Kaija Korhonen Paltamo ja Puolanka: Marjatta Väisänen, Jouni Heikkinen Suomussalmi: Arja Tauriainen, Ilmari Schepel	Eriyttämistä ei tarvita
D. Tallennusilmoitukset		
Tulostetaan, allekirjoitetaan, kopioidaan ja lähetetään asiakkaalle	Hyrnsalmi ja Ristijärvi: Kaija Korhonen Paltamo ja Puolanka: Jouni Heikkinen Suomussalmi: Arja Tauriainen, Ilmari Schepel	Eriyttämistä ei vaadita
Korjausten vastaanotto	Jouni Heikkinen, Ilmari Schepel, Kaija Korhonen, Arja Tauriainen. Marjatta Väisänen	Eriyttämistä ei vaadita
Korjaukset tallennusilmoitusten johdosta ja viljelijöiden omaehtoisten korjausten tallennus	Korjausta koskeneen hakemuksen tallentaja tekee myös korjauksen	Hakemuksen tallentaja
E. vakuutus tarkistusluetteloiden mukaisesta tarkistuksesta ja tuen asettaminen hyväksyty tilaan (maksatus) Tehdään tallennusilmoitusten lähettämisen jälkeen, tarkistetaan tarkistusluetteloiden mukainen tarkistus ja asetetaan hyväksyttävät hakemukset hyväksyty tilaan		
Tarkistusluetteloiden ja erityistarkistusluetteloiden mukaisten tarkistusten tekeminen sekä asetetaan hyväksyttävät hakemukset hyväksyty tilaan	Hyrnsalmi: Ilmari Schepel Paltamo: Arja Tauriainen Puolanka: Kaija Korhonen Ristijärvi: Jouni Heikkinen/Ilmari Schepel Suomussalmi: Kaija Korhonen	Maksatuskäsittelijät kunnittain
F. Ulosotto ja panttaus		
Viljelijöiden mahdollisten ulosottojen tiedusteleminen ulosottovirastosta	Jouni Heikkinen, Ilmari Schepel, Kaija Korhonen, Arja Tauriainen	Ei vaadi eriyttämistä
Perittävien tukisummat ilmoitetaan ulosottovirastoon	Jouni Heikkinen, Ilmari Schepel, Kaija Korhonen, Arja Tauriainen	Ei vaadi eriyttämistä
Viedään tuet kesken tilaan ulosmitattavilta	Jouni Heikkinen, Ilmari Schepel, Kaija Korhonen, Arja Tauriainen	Ei vaadi eriyttämistä
Ulosoton tallentaminen	Jouni Heikkinen, Ilmari Schepel, Kaija Korhonen, Arja Tauriainen	Hakemuksen tallentaja tai tallennuksen tarkastaja tallentaa ulosoton

Ulosmittauksen alaisen tuen hyväksytyt tilaan laittaminen	Jouni Heikkinen, Ilmari Schepel, Kaija Korhonen, Arja Tauriainen	Maksajaviranomainen laittaa tuen hyväksytyt tilaan (Huom! toinen henkilö tekee esim. tallennuksen tai tarkastuksen jos maksajaviranomainen myös tallentaa)
Panttausilmoituksen käsittely ja tallentaminen	Jouni Heikkinen, Ilmari Schepel, Kaija Korhonen, Arja Tauriainen	Hakemuksen tallentaja tai tallennuksen tarkastaja tallentaa panttausilmoituksen
G. Päätösten tulostaminen, allekirjoitus ja postittaminen		
Päätösten tulostaminen	Jouni Heikkinen, Ilmari Schepel, Kaija Korhonen, Arja Tauriainen	Ei vaadi eriyttämistä
Päätösten tarkistaminen ja allekirjoitus	Jouni Heikkinen, Ilmari Schepel, Kaija Korhonen, Arja Tauriainen	Ko. päätöksen tekijä
Päätösten postittaminen	Jouni Heikkinen, Ilmari Schepel, Kaija Korhonen, Arja Tauriainen, Marjatta Väisänen	Ei vaadita eriyttämistä
H. Takaisinperintätehtävät		
Kuuleminen	Jouni Heikkinen, Ilmari Schepel, Kaija Korhonen, Arja Tauriainen	Ei vaadita eriyttämistä
Takaisinperintäpäätös	Sotkamon kunnan maaseutuyksikön henkilöt erillisen sopimuksen perusteella.	Takaisinperinnän päätöksentekijät nimetään Sotkamon maaseutuhallinnon yksikössä
I. Tallennusilmoitusten, hakemusten ja päätösten arkistointi		
Asiakirjojen arkistointi	Jouni Heikkinen, Ilmari Schepel, Kaija Korhonen, Arja Tauriainen, Marjatta Väisänen yhdessä yksikön arkistovastaavien kanssa	Ei vaadita eriyttämistä
Yli 10 vuotta/pysyvästi arkistoitavat asiakirjat	Jouni Heikkinen, Marjatta Väisänen, Asta Huovinen	Ei vaadita eriyttämistä
J. Muut hakemusten käsittelyyn liittyvät tehtävät, jotka eivät vaadi eriyttämistä		
Karttakorjaukset ja niihin liittyvät lohkojen yhdistämiset ja karttojen kopioimiset	Jouni Heikkinen, Ilmari Schepel, Kaija Korhonen, Arja Tauriainen	Ei vaadita eriyttämistä
Hevosten tarkastaminen Hippoksen rekisteristä	Jouni Heikkinen, Ilmari Schepel, Kaija Korhonen, Arja Tauriainen	Ei vaadita eriyttämistä
Raporttien hakeminen eri käsittelyvaiheissa	Jouni Heikkinen, Ilmari Schepel, Kaija Korhonen, Arja Tauriainen	Ei vaadita eriyttämistä
Vipu tunnusten myöntäminen	Jouni Heikkinen, Ilmari Schepel, Kaija Korhonen, Arja Tauriainen	Ei vaadita eriyttämistä
Passiivitulojen aktivointi päätöksentekoa varten	Jouni Heikkinen, Ilmari Schepel, Kaija Korhonen, Arja Tauriainen	Ei vaadita eriyttämistä

2. Hakemusten käsittelyä ja hallinnointia koskevat määräykset ja ohjeet

Maaseutuvirasto pitää extranetissä (Aitta) yllä hakemusten käsittelyä ja hallinnointia koskevia määräyksiä ja ohjeistusta

Asiakirjan nimi	Laatimispäivämäärä	Sisältö
1. Hakemusten käsittely	7.9.2012, Jouni Heikkinen	Yksinkertaistettu malli hakemusten käsittelystä kunnittain ja henkilöittäin

3. Tukien hallinnonnissa käytettävät tietojärjestelmät (käyttöoikeudet, yhteydet järjestelmien välillä jne)

Tietojärjestelmän nimi	Tietojärjestelmällä hoidettavat toiminnot	Tietojärjestelmästä vastaava organisaatio
IACS	Tukihakemusten käsittely ja maksatus	Maaseutuvirasto
Vipu	Käyttöoikeudet viljelijöille sähköiseen tallentamiseen ja järjestelmän seuraamiseen sähköisesti	Maaseutuvirasto
Kartturi	Peruslohkojen tarkastaminen, tietojen selvittäminen ja tulostaminen	Maaseutuvirasto
Eläinpitäjärekisteri	Eläintenpitäjien ja eläinten pitopaikkojen ylläpitäminen ja päivitys	Evira
Tukioikeusrekisteri	Tukioikeuksien seuranta, siirtohakemusten käsittely	Maaseutuvirasto

4. Tiedottaminen ja julkistaminen

Tiedottamisessa sovelletaan Puolangan kunnan tiedottamisesta annettuja ohjeita. Maaseutuhallinnon tiedottamisesta vastaa maaseutupäällikkö.

Kunnan hallinnoimien tukien osalta ilmoitus julkaistaan joko paikallislehdissä tai muutoin kattavalla tiedottamisella, kuten viljelijöille hyvissä ajoin ennen tukihaun päättymistä postitettavalla tiedotteella.

Vuoden aikana tehdään tuen hakijoille vähintään kaksi erillistä tiedotetta, jotka postitetaan kaikille tuenhakijoille. Sähköpostilla voidaan lisäksi lähettää tiedotteita viljelijöille, mutta sähköposti ei voi olla ainoa tiedottamisen kanava.

Vastuu: Jouni Heikkinen, työnjako: Jouni Heikkinen koko yksikön osalta sekä erikseen Paltamon ja Puolangan osalta, Ilmari Schepel Suomussalmen osalta, Kaija Korhonen Hyrynsalmen ja Ristijärven osalta

5. Koulutus, ohjaus ja neuvonta (asiakkaat)

Vuosittain tehdään suunnitelma asiakkaiden koulutuksen osalta. Viljelijöille järjestetään vähintään yksi koulutustilaisuus/kunta maaliskuun huhtikuun aikana yleisistä tukihakuun liittyvistä asioista.

Puolangan yksikkö on mukana järjestämässä koulutusta yhteistyössä hankkeiden, Kainuun elykeskuksen ja tuottajayhdistysten kanssa. Tukihakuun liittyvää koulutusta voivat järjestää myös muut tahot. Puolangan yksikkö pyrkii olemaan mukana tiedottamassa kyseisten koulutusten sisällöstä ja ajankohdista.

Vuosittain jokaisen kunnan tiloihin järjestetään Maaseutuyrittäjien tukihankkeen kautta huhtikuulle tukihakuun liittyvän info, jossa hankkeen työntekijä voi tiedottaa tukien hakemisesta.

Yksikön henkilökunta antaa lisäksi yleistä neuvoa ympäri vuoden toimipaikkojen aukioloaikoina sekä puhelin- ja sähköpostipalveluna. Tarvittaessa hakija voidaan neuvoa myös ottamaan yhteyttä neuvontaorganisaatioihin.

Vastuu/työnjako kunnassa: Jouni Heikkinen, Ilmari Schepel Suomussalmen osalta, Kaija Korhonen Hyrynsalmi ja Ristijärvi

6. Kouluttautuminen (viranomaiset)	
<p>Puolangan yksikön henkilöstöä koulutetaan vuosittain tehtävän suunnitelman mukaisesti. Henkilöstöä kannustetaan osallistumaan esimerkiksi Maaseutuviraston ja ely-keskuksen järjestämiin koulutuksiin ja ajankohtaispäiviin.</p> <p>Vuosittain henkilöstön tulisi osallistua vähintään yhteen maakunnalliseen tukikoulutuspäivään sekä kuntakohtaiseen tukikoulutuspäivään. Lisäksi henkilöstön tulisi osallistua Kainuun ELY-keskuksen järjestämiin kuntien maaseututoimistoille ja sidosryhmille järjestettäviin ajankohtaispäiviin (keskimäärin kahtena päivänä vuodessa). Yksikön päällikkö osallistuu vuosittain myös Maaseutuviraston järjestämiin valtakunnallisiin koulutuksiin. Mikäli valtakunnallisia, esimerkiksi maaseutuelinkeinoviranomaisille järjestettäviä koulutuspäiviä järjestetään, niin henkilöstöä suositellaan niihin osallistumaan.</p>	
Vastuu: Jouni Heikkinen	
7. Selonteon muutoksista ilmoittaminen	
<p>Muuttuneista käsittelijöistä, käsittelytavoista ja menettelyistä ilmoitetaan Maaseutuvirastolle. Oleellisista muutoksista ilmoitetaan välittömästi ja muista muutoksista maksajavirastosopimuksen yhteydessä. Muutoksista tiedotetaan myös Kainuun ELY-keskukselle.</p>	
Vastuu: Jouni Heikkinen	
8. Menettely niiden hakemusten osalta, joita ei voida suoraan käsitellä IACS- järjestelmässä	
<p>Maaseutuelinkeinoviranomaiset tekevät myös päätöksiä, joita ei voida tehdä IACS-tukisovelluksen kautta. Tällaisia päätöksiä ovat mm. eri sitoumusten vertailualojen vähenemisestä tehtävät viranomaispäätökset sekä lohkojen tukikelpoisuuksia koskeville hakemuksille tehtävät päätökset. Näiden päätösten osalta päätökset kirjoitetaan tekstinkäsittelyohjelmilla. Päätökset tulostetaan ja allekirjoitetaan päätöksen tekijän allekirjoituksella. Tehty päätös perusteluineen ja oikaisuvaatimusosoituksineen postitetaan hakijalle ja päätöksen kopio arkistoidaan hakijan päätöksiä koskeviin asiakirjoihin. Päätösten tekijänä toimii se viranhaltija, jonka tehtävänä on käsitellä kyseistä tilaa koskevaa tehtävää eli esimerkiksi sitoumuksia käsittelevä ja niistä päätöksiä tekevä viranhaltija käsittelee myös sitoumuksiin haetut peruslohkot tai alojen vähenemiset.</p>	
9. Kunnan menettelyä koskeva kuvaus riittävästä jäljitysketjusta (audit trail) huolehtiminen (Asiakirjojen säilyttäminen, dokumentointi, komission asetuksen 1975/2006 täyttäminen)	
Asiakirjojen säilyttäminen: Asiakirjat säilytetään lukittavassa ja paloturvallisessa kaapissa tai tilassa	
Asiakirjojen kuljetus sivutoimipisteestä päätoimipaikkaan: Maataloushallinnon paperisia asiakirjoja pyritään siirtämään paikasta toiseen mahdollisimman vähän. Hakemukset pyritään käsittelemään etenkin tallennuksen ja tarkistuksen osalta siinä toimipisteessä, johon paperiset hakemukset on jätetty. Mikäli hakemusta joudutaan kuljettamaan toimipaikasta toiseen, noudatetaan siirrossa voimassa olevaa viljelijätukihakemusten ja eräiden ELY-keskukselle toimitettavien tukihakemusten käsittelyn hallinnollista ohjetta.	
Hakemusten arkistointi: Noudatetaan arkistoinnista annettuja ohjeita	
Diaarilistojen ja muiden dokumenttien tulostaminen: Otetaan hallinnon ohjeiden mukaisesti hakuajkojen jälkeen ja muita tarpeen mukaan.	
Vastuu ja työnjako:	
Arkistointisuunnitelma ja ohjeistaminen	Jouni Heikkinen, Arja Tauriainen, Kaija Korhonen
Diaarilistat ja muu dokumentointi:	Jouni Heikkinen, Arja Tauriainen, Kaija Korhonen
Kuljetus ja säilyttäminen sivutoimipisteessä:	Jouni Heikkinen, Arja Tauriainen, Kaija Korhonen

YKSINKERTAISTETTU MALLI HAKEMUSTEN KÄSITTELYSTÄ KUNNITTAIN JA HENKILÖITTÄIN PUOLANGAN MAASEUTUHALLINNON YKSIKÖSSÄ

Kunta	Tallentaja	Tallennuksen tarkastaja	Sitoumus-käsittelijä	Maksaja	Takaisin-perintä	Jäävitilat
Hyrynsalmi	Kaija	Arja	Jouni	Ilmari	Sotkamon yksikkö	
Paltamo	Jouni/ Marjatta	Marjatta/ Jouni	Kaija	Arja	Sotkamon yksikkö	
Puolanka	Marjatta/ Jouni	Jouni/ Marjatta	Arja	Kaija	Sotkamon yksikkö	1 maatila Sotkamon yksikössä (**)
Ristijärvi	Kaija	Marjatta	Arja	Jouni/ Ilmari (*)	Sotkamon yksikkö	1 maatila Sotkamon yksikössä (**)
Suomussalmi	Arja/ Ilmari	Ilmari/ Arja	Jouni	Kaija	Sotkamon yksikkö	1 maatila Sotkamon yksikössä (**)

Paltamon ja Puolangan osalta Marjatan tallentamien hakemusten osalta tarkastajana on Jouni ja Jounin tallentamien hakemusten tarkastajana on Marjatta. Suomussalmella Arjan tallentamien hakemusten osalta tarkastajana on Ilmari ja Ilmarin tallentamien hakemusten tarkastajana on Arja.

Sijaisuuksista, jäävitilojen käsittelystä ja takaisinperintöihin liittyvistä tehtävistä on erillinen sopimus Sotkamon maaseutuhallinnon yksikön kanssa.

(* Ristijärven osalta maksatuskäsittely on jaettu hakijoittain erillisen listan perusteella Jounille ja Ilmarille

(** Erillisen henkilökierron mukaisesti Sotkamon maaseutuhallinnon yksikössä

SOPIMUS MAASEUTUHALLINNON YKSIKÖIDEN YHTEISTOIMINNASTA PUOLANGAN JA SOTKAMON KUNTIEN KESKEN

1. Yhteistoimintasopimuksen sopijaosapuolet:

Puolangan ja Sotkamon kunnat ovat sopineet tällä sopimuksella maaseutuhallinnon yhteistyöstä 1.1.2013 alkaen (Kuntalaki 365/95 § 76)

2. Sopimuksen kohde ja sisältö

Sopimus koskee seuraavia kunnan maaseutuviranomaiselle säädettyjä tehtäviä (Laki maaseutuhallinnon järjestämisestä kunnissa 210/2010 § 1), joita tässä sopimuksessa olevat maaseutuhallinnon yksikön maaseutuelinkeinoviranomaiset tekevät toisen tässä sopimuksessa olevan maaseutuhallinnon yksikön osalta. Tämän sopimuksen piirissä olevan toisen maaseutuhallinnon yksikön maaseutuelinkeinoviranomaisia käytetään seuraavissa tapauksissa:

- Maataloustukien takaisinperintöihin liittyvä päätöksenteko tehdään toisen yksikön maaseutuelinkeinoviranomaisten toimesta
- Esteellisyystilanteissa hakemusten käsittely tapahtuu toisen yksikön henkilöiden toimesta
- Äkilliset ja lyhytaikaiset viransijaisuudet, esimerkiksi lyhyet sairauslomat ja loma-ajan sijaisuudet
- Muut mahdolliset lainsäädännöstä johtuvat tilanteet

Kaikki tämän sopimuksen tarkoittamia maaseutuelinkeinoviranomaisen tehtäviä hoitavat henkilöt toimivat tämän sopimuksen mukaisia tehtäviä hoitaessaan sen sopimuskunnan yksikön päällikön alaisuudessa, jonka yksikön alueen tehtäviä hoidetaan.

3. Puolangan ja Sotkamon kunnan velvoitteet sopimuksessa

Puolangan ja Sotkamon kunnat myöntävät käyttöoikeudet tarvittaviin sovelluksiin (IACS-tukisovellus, tukioikeusrekisteri, eläintenpitäjärekisteri, kartturi) toisen yksikön tarpeelliseksi katsomalleen henkilöstölle ja osoittavat tarvittaessa toimintaan kustannuksellaan mahdollisesti tilat, kalusteet ja toimistotarvikkeet sekä atk-laitteet ohjelmistoinen yksikön kuntien tiloissa.

4. Kustannusten korvaaminen

Tässä sopimuksessa olevat maaseutuhallinnon yksiköt vastaavat omien maaseutuelinkeinoviranomaisten kuluista yksikön sopimuksen mukaisesti. Kohdassa kaksi luetellut tämän sopimuksen piirissä olevat tehtävät pyritään tasaamaan tämän sopimuksen osapuolten kesken. Jos tehtävien hoitaminen edellyttää ylimääräisiä kuluja, niistä vastaa se maaseutuhallinnon yksikkö, jonka asioiden hoitamiseen kulut kohdistuvat (esimerkiksi matkakulut ja postituskulut).

Laskutus tapahtuu puolivuositain. Ennakkolaskutus laskutetaan 30.7. mennessä ja lopullinen laskutus tarkistettuna koko vuoden osalta seuraavan vuoden tammikuun loppuun mennessä.

5. Sopimuksen voimassaolo ja sopimuksen tarkistaminen

Tämä sopimus on voimassa 1.1.2013 alkaen toistaiseksi. Sopimuksen irtisanomisaika on molemmin puolin kolme kuukautta. Seuraavan vuoden sopimusta tarkistetaan 30.6. mennessä.

6. Erimielisyyksien ratkaiseminen

Tästä sopimuksesta johtuvat erimielisyydet pyritään ratkaisemaan kuntien välisin neuvotteluin. Jos yhteisymmärrykseen ei päästä, erimielisyydet ratkaistaan hallintoriita-asiana Oulun hallinto-oikeudessa.

Tätä sopimusta on tehty kaksi samansisältöistä kappaletta, yksi kummallekin sopijaosapuolelle.

Puolangalla ____. _____kuuta 2012

Seppo Rajala
Kunnanjohtaja

Sotkamossa ____. _____kuuta 2012

Petri Kauppinen
Kunnanjohtaja

Juhani Pieniniemi
Hallintojohtaja

