

Arviointiraportti

MAASEUTUVIRASTON ULKOINEN ARVIOINTI 2016



Tapio Huomo, Jukka Kallio, Jussi Kleemola

Sisällysluettelo

1	Johdanto.....	6
2	Yhteenveto johtopäätöksistä	7
3	Arviointihanke ja arvioinnin toteutus	9
3.1	Arvioinnin tavoitteet.....	9
3.2	Arvioinnin toteutus.....	10
3.2.1	Suunnittelu	10
3.2.2	Tiedonkeruu	11
3.2.3	Analyysi	11
3.2.4	Johtopäätökset, arvio ja kirjallisen asiakirjan tuottaminen	12
3.3	Arvioinnin aineisto ja tiedonkeruu	12
3.3.1	Tiedonkeruu	12
3.3.2	Arvioinnin kirjallinen aineisto	15
3.4	Arvioinnin viitekehys.....	15
4	Mavi osana toimintaympäristöä	18
4.1	Mavin tehtävät	18
4.2	Toimintaympäristö ja sen muutos	19
4.3	Mavin toiminnalle asetetut tavoitteet.....	20
5	Ulkoisten sidosryhmien näkemykset	22
5.1	Hallintokumppanien odotukset ja niihin vastaaminen	22
5.1.1	ELY-keskukset	23
5.1.2	Kuntien yhteistoiminta-alueet (YTA)	24
5.1.3	Leader-ryhmät	25
5.2	Muiden kumppanien odotukset ja niihin vastaaminen	26
5.2.1	Neuvontajärjestöt	27
5.2.2	Tuottajajärjestöt	28
5.2.3	Maakuntien liitot	29
5.2.4	Yrittäjäjärjestöt	29
5.3	Viraston toimintaa ohjaavat ja valvovat tahot	30
5.3.1	Tulosohjaaja	30
5.4	Muut hallinnonalan kumppanit.....	32
5.4.1	Elintarvikkeiden turvallisuusvirasto Evira	33

5.4.2	Tietotekniikan palvelukeskus Mitpa.....	33
6	Arvio ja johtopäätökset.....	35
6.1	Toiminnan painopisteet ja strategiatyö.....	35
6.1.1	Strategiaprosessi.....	35
6.1.2	Strategian painopisteet	35
6.1.3	Strategian toimeenpano	36
6.1.4	Prosessien ja rakenteen yhteentoimivuus	37
6.1.5	Ohjaus ja seuranta	38
6.1.6	Tiedonjako	39
6.2	Johtaminen	40
6.2.1	Johtamisjärjestelmä ja johtaminen	40
6.2.2	Henkilöjohtaminen ja lähiesimiestyö.....	40
6.2.3	Tulosohjausprosessi	41
6.3	Tietojärjestelmät ja niiden kehittäminen	42
6.3.1	Tietojärjestelmien kehityshankkeiden toteutus.....	42
6.3.2	Tietojärjestelmäkehittämisen organisointi ja hallinta	43
6.3.3	Tietohallintoyhteistyön kehittäminen	44
6.3.4	Mavin sisäinen tietohallinto	45
6.4	Henkiset ja taloudelliset voimavarat	46
6.4.1	Henkilöstövoimavara	46
6.4.2	Tulevaisuuden osaamishaasteisiin vastaaminen	47
6.4.3	Taloudelliset voimavarat	49
6.5	Toiminnan tehokkuus ja vaikuttavuus	49
6.5.1	Vaikuttavuus ja tuloksellisuus	49
6.5.2	Toiminnan tehokkuus	51
6.6	Sidosryhmäyhteistyön organisointi ja toteutus	52
6.7	Rooli ohjaajana ja toimijana tehtäväalueellaan	53
7	Yksityiskohtaiset kehittämissuositukset	55
7.1	Ulkoisten sidosryhmien tarpeisiin vastaaminen	55
7.2	Mavin sisäisen toiminnan kehittäminen	57
7.3	Suositukset tulosohjaukseen	62
8	Kokoava arvio.....	63
8.1	Eurooppalaisessa maksajavirastovertailussa Mavi on pärjännyt hyvin	63

8.2	Mavin kyky reagoida muuttuvaan toimintaympäristöön	64
8.3	Mavin roolia maaseudun tukijärjestelmän arvoketjun alku- ja loppupäässä tulee vahvistaa	65

1 Johdanto

Tämä arviointiraportti sisältää Maaseutuviraston (Mavi) kokonaisarvioinnin. Arvioinnin tavoitteena oli tuottaa kokonaiskuva Mavin toiminnan tuloksellisuudesta ja sen tehtävien organisoinnista ja johtamisesta sekä tuottaa konkreettisia ehdotuksia kehittämiskohteista. Arviointi ajoitettiin vuodelle 2016, jotta viraston alueellistamisesta on kulunut riittävästi aikaa toiminnan normalisoitumiseen. Maaseutuviraston toiminnasta ei ole aiemmin tehty ulkopuolista kokonaisarviointia.

Maaseutuvirasto aloitti toimintansa 1.5.2007 Helsingissä, ja sen alueellistamisen siirtymäajaksi määriteltiin vuodet 2008–2011. Maaseutuvirasto (Mavi) on Maa- ja metsätalousministeriön (MMM) alainen keskusvirasto, jota MMM:n ruokaosasto tulosoittaa.

Maaseutuvirasto vastaa Euroopan unionin maataloustuki- ja maaseuturahaston varojen käytöstä Suomessa. Virasto hallinnoi vuosittain yli kahden miljardin euron EU- ja kansallisia tukia. Tukijärjestelmien toimeenpanon näkökulmasta Mavi on osa kokonaisuutta yhdessä kumppaneidensa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY:t), kuntien yhteistoiminta-alueiden ja toimintaryhmien kanssa. Maaseutuviraston toimintaa määrittävät ja ohjaavat vahvasti maksajavirastosäädökset, jotka on huomioitava lähes kaikessa viraston toiminnassa.

Arviointiprosessin aikana ilmeni ongelmia tietojärjestelmähankkeissa, ja näiden seurauksena Mavi joutui merkittävän ulkoisen paineen kohteeksi mukaan lukien julkisuudessaakin näkynyt kritiikki Mavin toimintaa kohtaan. Tämä näkyi arviointityössä etenkin eri sidosryhmien näkemyksissä ja suhtautumisessa Mavin toimintaan. Yksittäisiin hankkeisiin liittyviä haasteita ei ole arvioitu tässä työssä. Virastossa on tehty viimeisen vuoden aikana muita arviointeja ja selvityksiä, kuten maaseudun tukien sähköinen hakujärjestelmä Hyrrän ja sähköinen viljelijätukien hallinnointijärjestelmän eli Tukisovelluksen kehitystyön arvioinnit sekä Maaseutuviraston ja Elintarviketurvallisuusvirasto Eviran yhdistymisselvitys. Näiden arviointien tuloksia on hyödynnetty arviointityössä lähdeaineistona.

Arviointityö toteutettiin aikavälillä helmikuu 2016 - lokakuu 2016. Arviointityötä ohjasi ministeriön nimeämä arviointityön johtoryhmä. Kirjallisen aineiston ohella arviointityö perustuu laajaan tiedonkeruuseen Maaseutuviraston eri sidosryhmiltä mukaan lukien henkilöstö.

Maa- ja metsätalousministeriön (MMM) ruokaosasto tilasi arviointityön Solita Oy:ltä. Työn vastuullisina toteuttajina toimivat Tapio Huomo, Jukka Kallio ja Jussi Kleemola.

2 Yhteenveto johtopäätöksistä

Arviointityössä on arvioitu Maaseutuviraston rakennetta, toimintamalleja, toimintatapoja ja onnistumista toimijana tehtäväalueellaan. Arvioinnissa ei suoraan oteta kantaa viimeaikaisiin yksittäisiin tapahtumiin, kuten yksittäisen tietojärjestelmän kehittämishankkeen ongelmiin, vaan pyritään löytämään yleisemmällä tasolla kehittämiskohteita toiminnan rakenteista ja toimintamalleista. Virastossa on tehty viimeisen vuoden aikana tästä arviointityöstä erillisinä muita arviointeja ja selvityksiä, kuten Hyrrä-järjestelmän ja Tukisovelluksen kehityshankkeiden arvioinnit sekä Maaseutuviraston ja Elintarviketurvallisuusvirasto Eviran yhdistymisselvitys.

Eurooppalaisessa vertailussa Mavi on pärjännyt hyvin maksajavirastotehtävässään ja täyttänyt kansallisesti sille asetetut lakisääteiset tehtävät. Mavi ei ole kuitenkaan keskeisillä osa-alueillaan pystynyt vastaamaan sidosryhmiensä odotuksiin EU-ohjelmakauden vaihtuessa. Tyytymättömyys on johtunut pääosin haasteista tietojärjestelmien kehittämisessä ja niiden vaikutuksesta tukien haku- ja maksatusaikoihin.

Tietojärjestelmien kehittämishankkeista tehtyjen erillisten selvitysten mukaan viivästymiset johtuivat ylimitoitetuista tavoitteista, kiireellisestä aikataulusta ja hankehallinnan pettämisestä. Jatkossa Mavin ja koko hallinnonalan tietohallintoa tulisi yksinkertaistaa siten, että hankkeiden omistajuus, vastuut, suunnittelu ja johtaminen ovat yksissä käsissä, jotta tulevaisuudessa vältettäisiin kevään 2016 tyyppiset tilanteet. Nykyisessä rakenteessa edellä mainitut toiminnot ovat hajautuneet liian monelle taholle.

Mavin missio ja visio ovat laaja-alaiset ja perustuvat hallinnonalan strategiaan. Tästä johtuen maksajavirastoon on kohdistunut odotuksia myös sellaisilla tehtäväalueilla, jotka eivät kuulu maksajaviranomaisen tehtäviin. Mavin visiona tulisi olla moderni maksajavirasto, jolla on avoimet liittymäpinnat muuhun hallintoon. Moderni maksajavirasto varmistaa, että sen vastuulle annetut tukijärjestelmät voidaan toteuttaa osallistumalla aktiivisesti tukipolitiikan säädösten kansalliseen valmistelutyöhön ja varmistamalla, että viljelijä-, rahoitus-, kehittämis- ja markkinatukia voidaan hakea ja maksaa ennalta ilmoitetussa aikataulussa ja että viraston loppuasiakkaat saavat riittävää tietoa tukivaihtoehtoista ja tarvittavaa tukea rahoitus- ja viljelijätukien haussa. Ulkoisen viestinnän vastuulla on, että viraston tehtävät ja vastuut välittyvät selkeästi kaikille sen sidosryhmille mukaan lukien viraston loppuasiakkaat ja poliittiset päättäjät.

Mavin tulosohejaus on ollut aktiivista, mutta samalla liian muodollista. Kummankin osapuolen tulisi pystyä tuomaan ongelmia esiin avoimesti, ja vuorovaikutuksen pitää olla molemminpuolista ja jatkuvaa. Nykyaikainen ohjaus on jatkuva prosessi, jossa ohjaaja ja ohjattava pyrkivät yhdessä ratkaisemaan syntyneet ongelmat ja keskustelemaan avoimesti korjaavista toimenpiteistä. Mavin ohjaus on viime aikoihin asti ollut kuitenkin perinteisempää tulosten asetantaan ja seurantaan keskittyntä ohjausta.

Virasto on onnistunut omassa työssään elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ohjaajana hyvin ja kuntien yhteistoiminta-alueiden ohjaajana kohtuullisesti, mutta kolmas sektori eli Leader-ryhmät ovat olleet yhteistyöhön tyytymättömiä. Merkittävänä syynä Leader-ryhmien ja myös muiden sidosryhmien tyytymättömyyteen on Mavin sidosryhmäviestintä. Mavin viestintä asiakkaille tapahtuu monelta osin eri sidosryhmien kautta. Se on koettu etäiseksi, määrääväksi ja byrokraattiseksi. Jatkossa on syytä miettiä, miten vastataan asiakkaalle, joka on täyttänyt tukihakemuksen virheellisesti (vastataan asiallisesti oikein, mutta ratkaisuhakuisesti).

Virasto on alle 10 vuoden olemassaolonsa aikana pystynyt luomaan vahvan mavilaisen organisaatio- ja työkuulttuurin. Työntekijät arvostavat ja tukevat viraston johtoa, ja johto arvostaa työntekijöitä. Yksi osa Mavin organisaatiokulttuuria on päätösten keskittyminen ylimmälle johdolle. Muutto Seinäjoelle, henkilökunnan vilkas vaihtuvuus viiden ensimmäisen vuoden aikana ja funktionaalinen organisaatorakenne ovat edesauttaneet keskitettyä päätöksentekoa, joka on hidastanut Mavin kykyä vastata toimintaympäristön muutoksiin. Kyky reagoida muuttuvaan toimintaympäristöön ei ole osoittautunut riittäväksi. Syksyllä 2016 voimaan tuleva ydinprosessien mukainen organisaatio on viraston ketteryyden lisäämiseen oikeansuuntainen ratkaisu, mutta sen tueksi on syytä laajentaa henkilöiden työnkuvia, tukea organisaation sisäistä työniertoa ja edistää tiimi- tai parityöskentelyä.

Mavin roolia maaseudun tukijärjestelmän arvoketjun alku- ja loppupäässä tulee vahvistaa. Nykyinen kapea-alainen rooli ei ole toiminnan vaikuttavuuden näkökulmasta perusteltu. Mavilla on keskeinen rooli maataloushallinnon arvoketjussa, joka lähtee EU- maataloustukijärjestelmän toimeenpanosta kansallisesti ja päättyy tuensaajien saamien tukien mahdollistamaan elinkeinojen elinvoimaisuuteen yksittäisen toimijan tasolle asti.

Mavilla tulisi olla selvästi nykyistä vahvempi rooli tukijärjestelmän toimeenpanon edistämisessä tuomalla toimeenpanon ja tuen kohteiden näkökulma tukijärjestelmien valmisteluun. Arvoketjun alku- ja loppupään osalta Mavin tulisi toimintaansa kehittämällä mahdollistaa nykyistä tehokkaampi toimeenpanoprosessi, joka vähentäisi eri toimijoiden maataloustukijärjestelmään sitoutuvaa työpanosta ja osaltaan loppuasiakkaiden hallinnollista taakkaa. Asiakastarpeiden ja asiakkaiden toimintaympäristön vahva tuntemus mahdollistaa toimeenpanon prosessien kehittämisen ja edistää toiminnan vaikuttavuuden synnyttämistä arvoketjun loppupäässä. Arvoketjun alkupäässä Mavin osallistumista lainsäädännön valmistelutyöhön tulisi kehittää nykyisestä muodollisesta osallistumisesta työryhmiin kohti aitoa, yhdessä ministeriön ja muiden toimijoiden kanssa laadittavaa yhteistä lainsäädäntöesitystä, jossa tehokkaan toimeenpanon näkökulmat on huomioitu.

Mavin tulisi kehittää toimintaansa kohti modernia maksajavirastoa, jossa palveluhenkisyys, asiakaslähtöisyys ja asiakkaan arjen ymmärtäminen ovat erottamaton osa viranomaistehtävän laadukasta hoitamista.

3 Arviointihanke ja arvioinnin toteutus

Maaseutuvirasto (Mavi) on Maa- ja metsätalousministeriön (MMM) alainen keskusvirasto, jota MMM:n ruokaosasto tulosoittaa. Mavin arviointi laaditaan Maa- ja metsätalousministeriön ruokaosaston toimeksiannosta. Maaseutuviraston toiminnasta ei ole aiemmin tehty ulkopuolista kokonaisarviointia.

Mavin maksajavirastotoimintaa arvioidaan säännöllisesti vuosittain. Myös esimerkiksi yksittäisiä tietojärjestelmien kehittämishankkeita on arvioitu. Eri arvoinnit on huomioitu kokonaisarvioinnin keskeisinä lähdeaineistoina.

Maa- ja metsätalousministeriö asetti arviointityölle ohjausryhmän. ohjausryhmään kuuluivat seuraavat henkilöt:

- Taina Aaltonen (pj), Maa- metsätalousministeriö, Ruokaosasto
- Mirja Kiviranta (siht), Maa- metsätalousministeriö, Ruokaosasto
- Esa Hiiva, Maa- metsätalousministeriö, Ruokaosasto
- Taina Vesanto, Maa- metsätalousministeriö, Ruokaosasto
- Virva Terho, Maa- metsätalousministeriö, Ruokaosasto
- Arja-Leena Kirvesniemi, Maa- metsätalousministeriö, Ruokaosasto
- Anna-Leena Miettinen, Maa- metsätalousministeriö, Ruokaosasto
- Heikki Piiparinen, Maa- metsätalousministeriö, Luonnonvaraosasto
- Jukka Ränkimies, Maa- metsätalousministeriö, Ruokaosasto

3.1 Arvioinnin tavoitteet

Tämän kokonaisarvioinnin tavoitteena on saada kokonaiskuva Mavin toiminnan tuloksellisuudesta, tehtävien organisoinnista ja johtamisesta sekä tuottaa konkreettisia ehdotuksia kehittämiskohteista.

Toimeksiannon mukaisesti tämä arviointityö kattaa seuraavat osa-alueet:

- Mavin toiminnan painopisteet ja strategiatyö osana hallinnonalan strategiaa
- ydinprosessien ja organisaatorakenteen toimivuus sekä toiminnan tehokkuus
- Mavin johtaminen ja sen tukiprosessit
- Mavin tietojärjestelmät ja niiden kehittäminen
- Mavin asema ja kyvykkyys ohjaajana ja toimijana tehtäväalueellaan
- Mavin henkiset ja taloudelliset voimavarat
- Mavin toiminta sidosryhmien suuntaan ja sidosryhmien odotukset viraston toiminnalle

Lisäksi työssä selvitetään,

- miten MMM voi auttaa Mavia selviytymään tehtävistään
- miten tulosoituksesta tulisi kehittää

3.2 Arvioinnin toteutus

Arviointityö käynnistyi helmikuun lopulla. Sen edellyttämä aineisto kerättiin ja analyysi laadittiin pääosin kevään 2016 aikana. Arviointiraportin ensimmäinen luonnos valmistui kesäkuun lopussa ja toimitettiin arviointityön ohjausryhmälle. Arviointiraportin luonnos kattaa käytännössä arviointityön kaikki osa-alueet. Luonnoksen tarkoituksena on toimia keskustelupohjana mahdollisten virheellisyyksien tunnistamiseksi sekä sisällön lopullisten painotusten valitsemiseksi. Elo–syyskuussa arviointiraportin sisältöä tarkennetaan ohjausryhmässä sovittavien painotusten mukaisesti. Lopullinen arviointiraportti valmistui lokakuussa 2016.

Arviointityön toteutus jakautuu neljään päävaiheeseen:

- vaihe 1: suunnittelu
- vaihe 2: tiedonkeruu
- vaihe 3: analyysi
- vaihe 4: johtopäätökset ja raportin tuottaminen

3.2.1 Suunnittelu

Suunnitteluvaihe pidettiin tiiviinä. Suunnitteluvaiheessa tarkennettiin yhdessä toimeksiantajan osoittaman ohjausryhmän kanssa työn lähtökohdat ja tavoitteet. Lisäksi tarkennettiin alustavan arviointisuunnitelman sisältöä. Arviointisuunnitelma sisälsi seuraavat keskeiset osa-alueet:

- Arvioinnin kohteen määrittely ja rajausta
 - Mitä arvioidaan?
- Arvioinnin tavoitteiden määrittely
 - Miksi arviointi tehdään?
 - Mitä arvioinnilta odotetaan?
- Arviointikysymysten tarkentaminen
 - Mitkä ovat tarvittavat tarkentavat kysymykset?
- Arviointikriteerien määrittely
 - Millä perusteella arvioidaan aineistoja ja kyselyjen tuloksia?
- Arviointiaineiston määrittely
 - Millä aineistolla arviointikysymyksiin vastataan?
 - Käytettävissä oleva kirjallinen aineisto
 - Tiedonkeruun keskeinen sisältö
- Arviointiaineistoon sovellettavien analyysimenetelmien määrittely
 - Millä menetelmillä analyysit tehdään?
- Työsuunnitelma
 - Aikataulun tarkentaminen
 - Ohjaus
 - Haastatteluiden ja sähköisten kyselyiden toteutus sekä käytettävät tiedonkeruun lomakkeistot

Arviointisuunnitelma ja sen sisältämät keskeiset toimenpiteet esiteltiin ohjausryhmän kokouksessa. Lisäksi ohjausryhmä kommentoi käytettäviä sähköisiä lomakkeita ja tiedonkeruun kohderyhmää.

3.2.2 Tiedonkeruu

Tiedonkeruuvaiheessa saatavilla olevasta kirjallisesta aineistosta kerättiin, koostettiin ja seulottiin relevantit lähdeaineistot analyysiä varten.

Vaihe sisälsi kirjallisen aineiston ohella varsin laajan tiedonkeruun haastatteluin ja sähköisin kyselyin. Ennen tiedonkeruun käynnistämistä viimeisteltiin käytettävät arviointikysymykset ja lomakkeistot eri kohderyhmille.

Kirjallisen aineiston ohella haastatteluin ja sähköisin kyselyin kerättiin tietoa ja näkemyksiä seuraavasti:

- Mavin johdon ja avainhenkilöiden haastattelut
- Mavin henkilöstön edustajien haastattelut
- Mavin koko henkilöstölle suunnattu sähköinen kysely
- Kumppaneille suunnattu sähköinen kysely
- Muille sidosryhmille suunnattu sähköinen kysely
- Eri sidosryhmien edustajien haastattelut
- Tulosohtajien haastattelut

Tiedonkeruu toteutettiin rinnakkaisina prosesseina siten, että koko tiedonkeruu oli pääpiirteissään valmiina ennen analyysivaiheen aloittamista. Joitakin sidosryhmähaastatteluja ja henkilöstölle suunnattu sähköinen kysely jätettiin tarkoituksella toteutettaviksi vasta analyysivaiheen aikana tiedonkeruun syventämiseksi valituin osa-aluein sekä havaintojen reflektointiksi ja validointiksi.

Arvioinnin ohjausryhmälle tiedotettiin tiedonkeruun etenemisestä, havainnoista ja mahdollisista puutteista tai haasteista.

3.2.3 Analyysi

Analyysivaiheessa eri lähteistä koottua arviointiaineistoa tarkastellaan viitekehyksen mukaisesti ja keskeisiin arviointikysymyksiin vastataan suunnitteluvaiheen mukaisin arviointikriteerein. Analyysivaiheen keskeiset vaiheet:

- Havainnointi
 - Selkeät, arviointikysymyksiin ja kriteereihin pohjautuvat kysymykset
 - Kerättyyn aineistoon pohjautuvat vastaukset
 - Havaintojen lisäksi alustavat päätelmät

- Arviointiaineiston analyysi
 - Kirjallisten aineistojen analysointi: vaikutusten tunnistaminen ja analysointi taloudellisten, tilasto-, itsearviointi- ym. aineistojen perusteella
 - Sähköisten kysely- ja kartoitusaineistojen analyysi
 - Työssä tuotettujen laadullisten aineistojen analyysi: havaintojen ja selittävien tekijöiden tunnistaminen, erilaisten näkemysten luokittelu ja arviointi
- Alustavat johtopäätökset
- Tarvittavan lisäaineiston keruu ja analysointi

Analyysivaiheen tarkoituksena on tuottaa kuhunkin arviointikysymykseen joko yksiselitteisiä vastauksia tai jäsennettyä aineistoa lopullisten johtopäätösten tekemistä varten.

3.2.4 Johtopäätökset, arvio ja kirjallisen asiakirjan tuottaminen

Analyysivaiheen pohjalta laadittiin arviointiraportti, joka sisälsi johtopäätökset kunkin arviointikysymyksen osalta sekä arvioitsijoiden suositukset kehittämistoimenpiteiksi.

3.3 Arvioinnin aineisto ja tiedonkeruu

3.3.1 Tiedonkeruu

1. Viraston johdon, avainhenkilöiden ja henkilöstön edustajien haastattelut. Laadullinen tiedonkeruu syvähaastatteluin (keskustelunomainen haastattelu). Teemoina organisaation toimintakyky, vaikuttavuus, virastolle asetettujen tavoitteiden toteutuminen sekä viraston ja ohjaavan yksikön välinen yhteistyö. Henkilöstön edustajien haastatteluissa keskityttiin organisaation toimintakykyyn, johtamiseen, organisaation rakenteeseen ja sisäisten palveluiden toimivuuteen.

Seuraavia henkilöitä haastateltiin:

Maaseutuviraston johto ja esikunta:

- Maaseutuviraston ylijohtaja Leena Tenhola
- maaseutuelinkeino-osasto: osastonjohtaja Antti-Jussi Oikarinen
- markkinatukiosasto: osastonjohtaja Marja Husu
- valvontaosasto: osastonjohtaja Jukka Pekonniemi
- varainhoito-osasto: osastonjohtaja Erja Loppi
- tietohallinto-osasto: osastonjohtaja Mika Tuikkanen
- hallintopalvelut: henkilöstö- ja hallintojohtaja Ulla Oas
- sisäinen tarkastus: tarkastuspäällikkö Satu Levelä-Ylinen
- esikunta: controller Teppo Jauhiainen
- viestintäpäällikkö Jari Eloranta

Keskeiset yksikönjohtajat ja avainhenkilöt:

- pinta-alatukiyksikkö (maaseutuelinkeino-osasto): Hannele Sankari

- maataloustukien valvontayksikkö: Sari Putkiranta (valvontaosasto),
- tukien kirjanpitoyksikkö: Ville Rätty (varainhoito-osasto)
- viljelijätukien IT-yksikkö: Jussi Tuumi (tietohallinto-osasto)
- maaseutu- ja rakenneyksikkö: Esko Leinonen
- hanketarkastusyksikkö: Heli Pöyhönen
- tukien maksatusyksikkö: Tuomas Rouhunkoski
- rahoitustukien IT-yksikkö: Keijo Yli-Hukkala
- maaseutuverkostopalvelut-yksikkö: Teemu Hauhia
- aluekehittämisspäälikkö Raisa Ikonen
- turvallisuuspäälikkö Pekka Raisio
- ICT-controller Pirjo Myllymäki
- projektipäälikkö Tuija Riukulehto (Hyrrä)

Pääluottamusmiehet

- Virpi Myllykoski, Pardia ry
- Reijo Martikainen, Juko ry

2. Henkilöstölle suunnattu sähköinen kysely: Koko henkilöstön kattava laadullinen ja kvantitatiivinen kysely. Teemoina organisaation toimintakyky, johtaminen ja sisäisten palvelujen toimivuus. Kysely lähetettiin koko henkilöstölle pois lukien haastatellut henkilöt. Kyselyn sisältö täydensi VMBarolla aikaisemmin kerättyä aineistoa ja toi henkilöstön laajan näkemyksen arviointityön kannalta keskeisiin kysymyksiin. Sähköiseen kyselyyn vastasi yhteensä 102 henkilöstön edustajaa (52%), ja se kattoi koko organisaation.

3. Ulkoisten sidosryhmäkysely: Sähköinen kysely valituille ulkoisten sidosryhmien edustajille. Toiminnan näyttäytyminen ulkoisten sidosryhmien suuntaan ja sidosryhmien odotukset viraston toiminnalle. Näkemykset Mavin toiminnan onnistumisesta suhteessa sille asetettuihin tavoitteisiin.

Ulkoisten sidosryhmän edustajia osallistui kyselyihin seuraavasti:

Hallintokumppanikysely

Hallintokumppanikysely lähetettiin 116 Leader- ja YTA-vastuuhenkilölle, joista 95 osallistui kyselyyn, vastausprosentti 82. Lisäksi linkki lähetettiin kunkin ELY-keskuksen yhteyshenkilölle, jotka välittävät sen oman ELY-keskuksensa osalta maatalousasioiden eri vastualueiden avainhenkilöille. ELY-keskuksista osallistui yhteensä 21 avainhenkilöä. Vastausprosenttia ei pystytty laskemaan, sillä lopullisen kohderyhmän koko ei ole tarkasti tiedossa.

- Leader-ryhmät (n = 43)
- Kuntien yhteistoiminta-alueet (YTA) (n = 52)
- ELY-keskukset (n = 21)

Muille sidosryhmille suunnattu kysely (lähetettiin 73 henkilölle, joista 35 osallistui, vastausprosentti 48)

- neuvontajärjestöt (n = 9)
- tuottajajärjestöt (n = 12)
- maakuntaliitot (n = 9)
- yrittäjäjärjestöt (n = 2)
- muut (n = 3)

4. Ulkoisten sidosryhmien edustajien haastattelut (arvioinnin ohjausryhmän nimeämät tahot). Toiminnan näyttäytyminen sidosryhmien suuntaan ja sidosryhmien odotukset viraston toiminnalle. Näkemykset Mavin toiminnan onnistumisesta suhteessa sille asetettuihin tavoitteisiin.

- Holger Falck, SLC
- Leena Ala-Orvola, MTK
- Johan Åberg, SLC
- Juha Lappalainen, MTK
- Juha Marttila, MTK
- Minna Sillanpää, Suomen Yrittäjät
- Hannamari Heinonen, Suomen Yrittäjät
- Jari Huovinen, EK
- Hannu Uusihonko, Foodpark Oy
- Matti Aho, Terhi Laaksonen, Johanna Knekt, Matti Puolimatka, Evira
- Marja Rantala, Maanmittauslaitos, Mitpa

5. Tulosohjaajan edustajien haastattelut. Haastatteluissa keskityttiin tulosohjaajan odotuksiin viraston toiminnasta sekä siihen, miltä viraston toiminta näyttää tulosohjaajan silmin. Seuraavia henkilöitä haastateltiin:

- kansliapäällikkö Jaana Husu-Kallio
- maaseutuekonomisti Virva Terho
- apulaisosastopäällikkö Taina Aaltonen
- maatalousneuvos Esa Hiiva
- hallitusneuvos Tanja Viljanen
- maatalousneuvos Arja-Leena Kirvesniemi
- osastopäällikkö Risto Artjoki
- maatalousneuvos Taina Vesanto
- ylijohtaja Veli-Pekka Talvela
- erityisasiantuntija Päivi Virtanen
- erityisasiantuntija Jaana Merta
- neuvotteleva virkamies Juha Palonen

- tietohallintojohtaja Antti Vertanen
- neuvotteleva virkamies Pasi Valli
- neuvotteleva virkamies Mirja Kiviranta

3.3.2 Arvioinnin kirjallinen aineisto

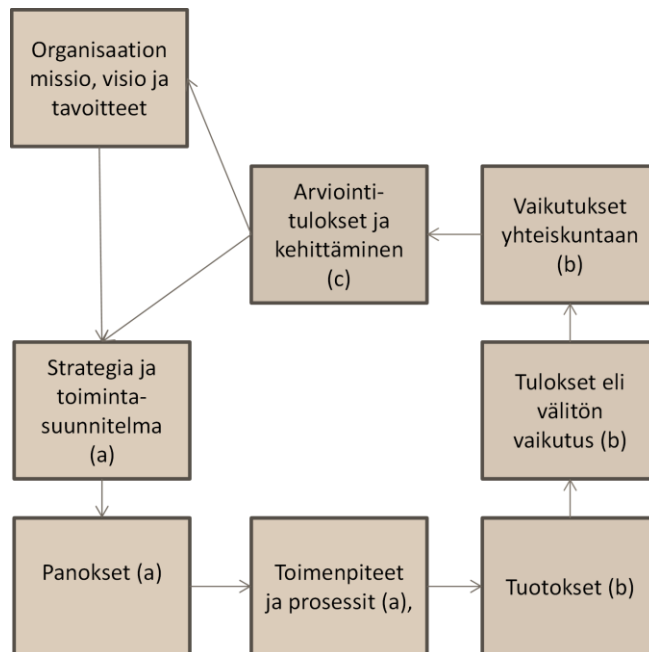
Arviointityössä hyödynnetyt keskeiset aineistot ovat:

- Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan strategia 2012–2022
- Maa- ja metsätalousministeriön ruokaosaston strategia 2014–2022
- Maaseutuviraston strategia 2013–2017
- Maa- ja metsätalousministeriön ja Maaseutuviraston (Mavi) välinen tulossopimus 2015–2019
- Maa- ja metsätalousministeriön ja Maaseutuviraston (Mavi) välinen tulossopimus 2016–2020
- Maaseutuviraston (Mavi) tilinpäätös vuodelta 2015
- Manner-Suomen kehittämisohjelma 2014–2020, versio 2.1, MMM
- Todentamisviranomaisen kertomus maataloustukirahastosta ja maaseuturahastosta, 9.2.2016, BDO
- Tuenhakijan perusopas 2016, Mavi
- Maaseutuviraston työtyytyväisyyskysely, 29 s., 2015
- Mavin Hyrrä-järjestelmän kehitystyön arviointi, yhteenveto, Helsinki, 21.10.2015, Cap-Gemini
- Tukisovelluksen arvioinnin loppuraportti 28.1.2016, KPMG
- Laki Maaseutuvirastosta 666/2006
- Laki maaseutuhallinnon järjestämisestä kunnissa 210/2010

3.4 Arvioinnin viitekehys

Arvioinnissa lähdemme liikkeelle oletuksesta, että organisaatiolle määritellyt tehtävät ja missio sekä sen toteuttamiseksi asetetut tavoitteet on annettu tämän arviointityön lähtökohdiksi.

Solitan mallissa organisaation kokonaisarviointi perustuu ylätasolla kahteen näkökulmaan: a) kuinka tehokkaasti organisaatio toimii eli organisaation sisäinen arvонуontikyky ja b) minkälaisia tuotoksia se saa aikaan eli organisaation toteutunut tuotos ja sen vaikutukset asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi (kuva).



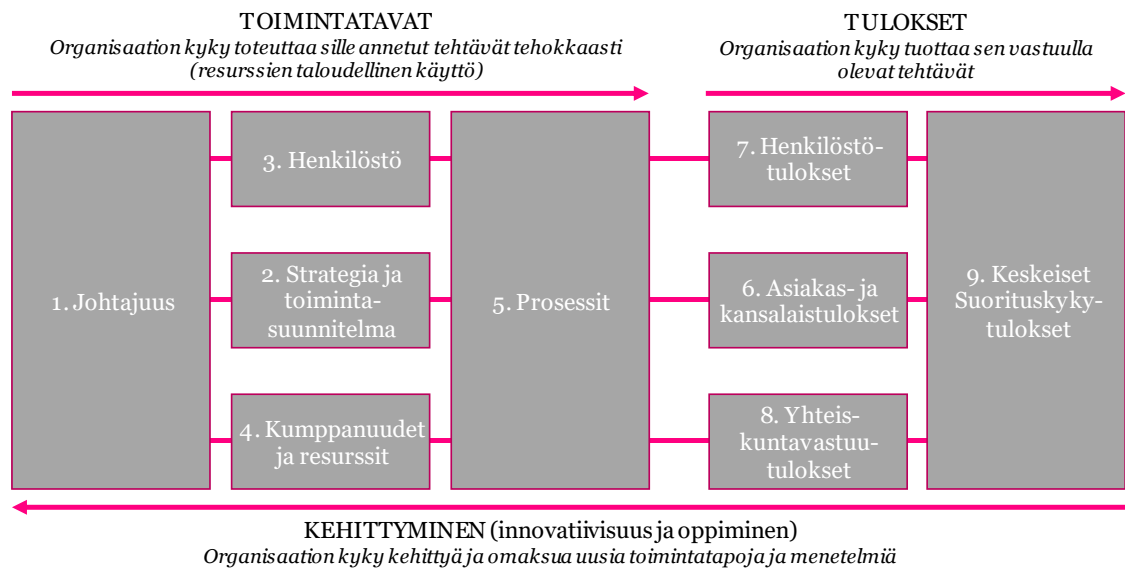
Kuva: organisaation arvonluonnin viitekehys

Mavin arvioinnissa sovellamme näiden kahden näkökulman osalta kahta toisiaan täydentävää arviointikehikkoa: 1) CAF-mallin mukainen arviointikehikko organisaation sisäisen toiminnan (a) arvioimiseksi ja 2) VaTu-malli Mavin ulkoisten vaikutusten (b) arvioimiseksi. Lisäksi perinteistä CAF-mallia on täydennetty ICT- ja tietohallinnon arvioimiseksi erityisesti ICT-johtamisen arviointiin suunniteltuun CobIT-malliin perustuvalla kolmannella arviointikehikolla/näkökulmalla.

1. CAF-arviointikehikko

Arvioinnin kysymystenasettelussa hyödynnetään yleisen arvioinnin viitekehystä (Common Assessment Framework, kuva). CAF-mallin perusajatuksena on kokonaisvaltainen laadunarviointi, jossa tarkastellaan paitsi eri tulosalueita, myös organisaation toimintatapoja, joilla mahdollistetaan tavoiteltavien tulosten syntyminen.

Organisaation toimintatapojen arviointi tapahtuu pääasiassa henkilöstökyselyn, johdon ja muiden avainhenkilöiden haastattelujen sekä strategian ja toimintasuunnitelmien perusteella. Toiminnan tuloksia arvioidaan pääosin tulosaineistojen, sidosryhmäkyselyn ja haastattelujen avulla.



Kuva: yhteinen arviointimalli (CAF – Common Assessment Framework)

Viitekehystä hyödynnetään tulosten jäsentämisessä ja toimintatapojen kehittämisehdotusten konkretisoimisessa toteutuskelpoisiksi mallin eri osa-alueilla.

2. Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman arviointimalli (VaTu)

CAF-mallin lisäksi Mavin toiminnan vaikuttavuuden arvioinnissa hyödynnetään VM:n Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman (VaTu) organisaation tuloksellisuuden arvioinnin viitekehystä. Mallia on käytetty yleisesti valtionhallinnon organisaatioiden sekä hankkeiden vaikuttavuusarvioinnissa. Mallin tuloksellisuutta koskevat ulottuvuudet ovat yhdenmukaiset uudistetun tulosprisman kanssa, ja se sopii hyvin täydentämään CAF-arviointimallia.

Vaikuttavuus kuvaa toiminnan tavoitteeksi asetettujen yhteiskunnallisten tilojen aikaansaamisen astetta eli toiminnan ja suoritteiden vaikutusta kansalaisiin ja yhteiskuntaan suhteessa vaikutuksille asetettuihin tavoitteisiin. Talousarvioasetuksessa käytetään termiä yhteiskunnallinen vaikuttavuus.

Palvelukyky kuvaa asiakaspalvelun toimivuudelle ja laadulle asetettujen tavoitteiden toteutumisastetta. Palvelukyky kuvaa valtion toimintojen asiakasulottuvuuden ja -palvelun onnistumista. Asiakkaina voivat olla arvioitavasta toiminnosta riippuen kansalaiset tai hallinnon sisäiset organisaatiot.

Aikaansaannoskyky kuvaa organisaation, työyhteisön ja henkilöstön kykyä aikaansaada tuloksellisuutta. Yhtenä näkökulmana siihen sisältyy laatu.

Tuottavuus on tuotosten ja panosten suhde, kun panokset ilmaistaan tuotannon tekijöinä. Taloudellisuus on tuotosten ja panosten suhde, kun panokset ilmaistaan rahana. Taloudellisuutta voidaan ilmaista muun muassa tuotosten yksikkökustannuksina.

4 Mavi osana toimintaympäristöä

4.1 Mavin tehtävät

Maaseutuvirastosta säädetyn lain mukaan virasto on perustettu ”Euroopan yhteisön yhteisen maatalouspolitiikan mukaisten toimenpiteiden, yhteisön rahoittamien maaseudun kehittämis-toimien ja näitä täydentävien kansallisten toimenpiteiden toimeenpanotehtäviä varten”.

Maaseutuvirastosta säädetyn lain mukaan sille kuuluvat seuraavat tehtävät:

- 1) Euroopan maatalouden tukirahastosta rahoitettavien tukien, palkkioiden ja varastointi-korvausten sekä Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta rahoitettavien tukien maksajavirasto- ja muut toimeenpanotehtävät;
- 2) Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta rahoitettavien ohjelmien hallin-nointiin ja toimeenpanoon liittyvät tehtävät;
- 3) maa-, puutarha- ja porotaloudelle, luontaiselinkeinoille, koltille sekä maaseudun kehittä-mistoimenpiteisiin myönnettävien kansallisten tukien ja korvausten toimeenpanoon liit-tyvät tehtävät;
- 4) Euroopan yhteisön yhteiseen maatalouspolitiikkaan liittyvien kiintiöiden toimeenpano, tuontitodistusten hallinnointi sekä tuottajaorganisaatioiden ja toimintaohjelmien hyväk-syminen;
- 5) maaseutuelinkeinohallinnon tietojärjestelmästä annetussa laissa (284/2008) tarkoitettu-jen rekisterien tietosisällön ylläpito, kehittäminen ja tietojen luovuttaminen siltä osin kuin ne kuuluvat Maaseutuviraston toimialaan;
- 6) kohdissa 1 ja 3 tarkoitettuihin lainamuotoisiin tukiin, valtiontakauksiin, velkajärjestelyi-hin ja valtionvastuisiin liittyvä valtion edunvalvonta;
- 7) kohdissa 1–3 ja 6 tarkoitettuja tehtäviä vastaavat yhteisön säädösten ja kansallisten sää-dösten nojalla ennen lain voimaantuloa myönnettyihin tukiin, lainoihin ja avustuksiin liittyvät tehtävät;
- 8) maanjärjestely;
- 9) jäämistöön kuuluvan maatilán jakamisesta annettavat lausunnot; ja
- 10) muut vastaavat toimeenpanotehtävät. Lisäksi Maaseutuvirasto hoitaa ne metsätaloutta koskevat tehtävät, jotka sille on erikseen säädetty tai jotka maa- ja metsätalousministeriö sille erikseen määrää.

Lisäksi Maaseutuviraston tulee toiminnassaan toteuttaa maa- ja metsätalousministeriön aset-tamia tavoitteita sekä suorittaa ne valmistelu-, seuranta- ja arviointitoimeksiannot, jotka maa- ja metsätalousministeriö sille antaa.

Käytännössä Mavi vastaa Euroopan unionin maataloustuki- ja maaseuturahaston varojen käy-töstä Suomessa. Virasto hallinnoi vuosittain yli kahden miljardin euron EU- ja kansallisia tukia.

Tukijärjestelmien toimeenpanon näkökulmasta Mavi on osa kokonaisuutta yhdessä kumppaneidensa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY:t), kuntien yhteistoiminta-alueiden ja toimintaryhmien kanssa.

Mavin strategiassa 2013–2017 on viraston perustehtäväksi määritelty ”luoda edellytyksiä elinvoimaiselle maaseudulle, joka tuottaa ruokaa ja hyvinvointia luonnonvaroja kestävästi käyttäen; (...) yhteistyössä ministeriön ja hallinnonalan kanssa”. Mavissa nähdään maaseutuhallinnon yhteisten prosessien sähköistämisen olevan vaikuttavin tapa tehostaa tukijärjestelmän toimeenpanoa.

Vuonna 2014 käynnistynyt EU:n ohjelmakauden 2014–2020 uusi yhteinen maatalouspolitiikka määrittää vahvasti Mavin ohjelmakauden aikaista toimintaa. Strategiakaudelle Maville asetettu tärkein tehtävä on uuden tukijärjestelmän hallittu toimeenpano yhdessä hallintokumppaneiden kanssa.

Maville tulosoikeuksissa asetettu väline monien tavoitteiden saavuttamiseksi on Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma 2014–2020 (ns. maaseutuohjelma). Toisaalta Mavin toiminnan suhde MMM:n hallinnonalan strategiaan on tulosoikeusdokumenttien perusteella varsin löyhä. Maaseutuviraston yhteiskunnallista vaikuttavuutta koskevien strategisten tavoitteiden keskeiset tunnusluvut vuosille 2015–2020 on sidottu sähköiseen asiointiin ja tukien hyödyntämiseen.

Mavi on organisoitunut vuoden 2016 syyskuuhun asti osastoittain: maaseutuelinkeino-osasto, markkinatukiosasto, valvontaosasto ja varainhoito-osasto sekä näitä tukeva tietohallinto-osasto, hallintopalvelut ja sisäinen tarkastus. Mavin keskeiset tehtävät sivuavat usean osaston toimintaa, joten Mavin organisaatio on päätetty uudistaa funktionaalisesta prosessiorganisaatioksi. Muutos astuu voimaan syyskuussa 2016.

4.2 Toimintaympäristö ja sen muutos

Suomessa on useimpiin muihin Euroopan maihin verrattuna alhainen väestötiheys, suuri maaseutumaisten alueiden osuus ja pitkät etäisyydet keskimääräistä pienempien kaupunkien välillä. Vain pääkaupunkiseutu sijoittuu Eurostatin ja myös OECD:n kaupunki-maaseutu-luokittelussa kaupunkimaisimpaan luokkaan. Manner-Suomessa oli vuoden 2011 lopussa 5 372 913 asukasta, joista maaseutualueilla asui n. 1,8 miljoonaa (maaseudun kehittämisohjelma 2014–2020). Vuonna 2012 Suomessa oli 58 607 maatilaa. Vuosina 1995–2012 maatilojen määrä on vähentynyt yli 38 %.

Toimintansa lähtökohtana Mavi luo strategiansa mukaisesti edellytyksiä maaseudun elinvoimaisille elinkeinoille ja toteuttaa näin maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan tavoitetta puhtaan kotimaisen ruuan tuotannon ja uusiutuvien luonnonvarojen kestävästä käytöstä turvaamisesta. Suomen EU-maksajavirastona Mavi hallinnoi vuosittain yli kahden miljardin euron EU- ja kansallisia tukia.

Mavin strategiakautta 2007–2012 luonnehtivat viraston toimintatavan muovautuminen ja viraston alueellistaminen Seinäjoelle. Strategiakaudella 2012–2017 kehitystä jatketaan asiakaslähtöisen ydintoiminnan hiomisen ja asiantuntijuuden syventämisen näkökulmasta. Vuonna 2014 käynnistynyt EU-ohjelmakausi ja sen uusi yhteinen maatalouspolitiikka luovat toimintapuitteet tuleville vuosille 2020-luvulle asti. Strategiansa mukaan Mavi on tunnistanut tärkeimmäksi tehtäväkseen uuden tukijärjestelmän hallitun toimeenpanon yhdessä keskeisten kumppaneiden elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY:t), kuntien yhteistoiminta-alueiden sekä paikallisten toimintaryhmien kanssa. Tämän toteutuminen edellyttää tiivistä vuoropuhelua ja yhtenäistä ohjausta läpi koko maataloushallinnon ketjun ja erityisesti yhteisten prosessien johdonmukaista sähköistämistä (digitalisaatiota). Mavin on myös osattava ennakoida toimintaympäristön hallinnollisia muutoksia (Mavin strategiaesite).

Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman 2014–2020 eli maaseutuohjelman avulla halutaan parantaa yrittämisen ja elämisen edellytyksiä maaseudulla. Ohjelman tavoitteet liittyvät yrittämiseen, ihmisten asumiseen ja työnteeseen sekä ympäristön tilaan. Maaseudun kehittämisohjelmassa 2014–2020 on tunnistettu uhkana se, että aluekehityksen resurssit keskittyvät vain keskuksiin ja maaseudun potentiaali jää käyttämättä. Maaseutualueilla ei kyetä tekemään tulevaisuuden kannalta välttämättömiä uudistuksia. Maaseudun yritykset kärsivät myös teollisuuden rakennemuutoksesta. Maataloustuotanto alkaa eriytyä alueellisesti, mikä vaikuttaa negatiivisesti ympäristöön.

Hallitusohjelmassa tavoitteena on maaseutuohjelman kansalliseen rahoitukseen kohdistuvien säästöjen toteuttaminen siten, että niiden toteutukseen ei tarvita lisäbyrokratiaa tai lisäresursseja eikä EU-rahoitusta jäisi muutosten takia käyttämättä. Tavoitteena on myös laajentaa maaseutuohjelman neuvontatoimenpidettä maatalojen nykyaikaistamiseen ja kilpailukyvyyn parantamiseen. Tavoitteisiin pääsemiseksi myös Mavin on visionsa mukaan tehostettava, yksinkertaistettava ja sähköistettävä ydinprosessejaan ja tukijärjestelmän toimeenpanoa. Samalla myös asiakas- ja kumppanittyytyväisyys, toiminnan laadukkuus ja osaaminen on pidettävä korkealla tasolla.

4.3 Mavin toiminnalle asetetut tavoitteet

Mavin tulossopimuksen 2016–2020 mukaisesti Mavin tulee yhteiskunnallisen vaikuttavuuden saavuttamiseksi varmistaa osaltaan, että maaseutuohjelmassa esitetty tuloskehitys toteutuu ja että suoritusvaraus saadaan kotiutetuksi täysimääräisesti. Tältä osin Mavin tulee ohjata ELY-keskuksia ja muita toimijoita siten, että ohjelman tavoitteet saavutetaan myös niiden toiminnan vaikutuksesta. Tavoitteena on myös varmistaa hallinnonalan tehtävien ja tavoitteiden toteuttaminen vähenevillä resursseilla. Tätä Mavin on tuettava erityisesti sähköistä asiointia edistämällä ja hallinnollista taakkaa vähentämällä.

Toiminnallisesta näkökulmasta Mavin tulee tulossopimuksen mukaisesti tuoda tukijärjestelmien suunnitteluun ja lainsäädännön valmisteluun toiminnan näkökulma jo valmisteluvaiheessa. Digitaalisuuden mahdollisuuksien hyödyntämistä tulee edistää tukijärjestelmien toimeenpanossa ja varmistaa, että tietojärjestelmät toimivat ja sähköiset prosessit ovat sujuvia.

Tietojärjestelmien tulee mahdollistaa riittävän ja ajantasaisen seurantatiedon saaminen hallituksen kärkihankkeiden etenemisestä. Lisäksi Mavin tulee tukea omalla toiminnallaan Leader-toimintaa ja sen mukaista maaseudun omaehtoista paikallista kehittämistä ja mahdollistaa toimenpiteisiin varatun kehyksen haettavuus ja täysimääräisen tukien käyttö koko ohjelmakauden ajan. Leader-toiminta on myös asetettu edistettäväksi keinoksi kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien ja aktiivisen toiminnan lisäämisessä.

Maville on asetettu tulostavoitteiksi hyvän hallinnon edistämisen näkökulmasta myös avoin toiminta ja ennakoiva, aktiivinen ja yhtenäinen tiedottaminen toimeenpanoon liittyvissä kysymyksissä.

Mavi on perustamisestaan lähtien hyödyntänyt valtiokonsernin palveluja ja toimintatapoja mahdollisimman täysimääräisesti, ja tulossopimuksessa tämän odotetaan edelleen vahvistuvan tarjolla olevien yhteisten palvelujen lisääntyessä.

5 Ulkoisten sidosryhmien näkemykset

Tämä luku perustuu ulkoisten sidosryhmien näkemyksiin Maaseutuviraston toiminnasta. Maaseutuviraston ulkoiset sidosryhmät voidaan jaotella karkeasti asiakkaisiin, hallintokumppaneihin, muihin kumppaneihin ja muihin sidosryhmiin. Asiakkaiksi lasketaan varsinaiset loppuasiakkaat kuten viljelijät ja maaseutuyritykset. Hallintokumppaneihin kuuluvat ne kumppanit, joiden kanssa Mavi toimii samassa hallintoketjussa. Tällaisia kumppaneita ovat esimerkiksi YTA-alueet, ELY-keskukset ja Leader-ryhmät. Muihin kumppaneihin taas kuuluvat esimerkiksi loppuasiakasta edustavat tahot kuten MTK ja Pro Agria. Ohjaaviin tahoihin kuuluvat MMM, EU-komissio, VTV ja VM.

Arviointityön yhteydessä selvitettiin valittujen ulkoisten sidosryhmien näkemyksiä Mavin toiminnasta. Varsinaisia loppuasiakkaita ei suoraan lähestytty, sillä loppuasiakkaiden näkemysten laajempi ja luotettava kartoitus ei olisi ollut käytettävissä olevan työmäärän puitteissa mahdollista. Loppuasiakkaiden näkemyksiä pyrittiin saamaan koostetusti lähestymällä heitä edustavia muita kumppaneita. Lisäksi käytössä oli aikaisemmin kerättyä asiakaspalauteaineistoa.

Ulkoisten sidosryhmien näkemysten keräämiseksi tehtiin haastatteluita ja laadittiin kaksi sähköistä kyselyä laajemman näkemyksen keräämiseksi. Sähköiset kyselyt lähetettiin hallintokumppanien edustajille sekä muiden kumppanien edustajille. Keskeisinä hallintokumppaneina lähestyttiin toimijoita, jotka osallistuvat Maville määrättyjen tehtävien toimeenpanoon: ELY-keskuksia, kuntien yhteistoiminta-alueita ja Leader-toimintaryhmiä. Lisäksi Mavin sisärviraston Elintarviketurvallisuusviraston (Evira) avainhenkilöitä haastateltiin arviointityön yhteydessä. Muiden kumppanien edustajina lähestyttiin viraston eri asiakasryhmien edustajia: viljelijöiden neuvonta- ja edunvalvontaorganisaatioita, yrittäjäjärjestöjä sekä alueellisesta kehittämisestä vastaavia maakuntien liittoja.

Lisäksi selvitettiin erikseen haastatteluin Maa- ja metsätalousministeriön ruokaosaston näkemyksiä ohjaavana tahona Mavin toiminnasta ja sen kehitystarpeista.

5.1 Hallintokumppanien odotukset ja niihin vastaaminen

Mavilla on koko maan kattava kumppaniverkosto, joka on toimeenpanemassa yritysten, viljelijöiden ja erilaisten maaseudulla kehitettävien toimintamallien ja innovaatioiden tukijärjestelmiä. Mavin tehtävänä on tukea ja ohjata näitä toimijoita Mavin vastuulla olevien tukien osalta.

Hallintokumppanien näkemyksiä kysyttiin avainhenkilöille kohdistetun sähköisen kyselyn sekä haastatteluiden avulla. Hallintokumppaneilta kysyttiin näkemyksiä nykyisen yhteistyön toimivuudesta, vahvuuksista ja kehittämistarpeista. Lisäksi selvitettiin laajemmin kunkin sidosryhmän odotuksia Mavin toiminnalle, näkemyksiä Mavin onnistumisesta nykyisissä tehtävissään sekä kehittämistarpeista tulevaisuudessa. Sidosryhmien erilainen kosketuspinta Mavin toimintaan näkyi selvästi eri sidosryhmien vastauksissa.

5.1.1 ELY-keskukset

ELY-keskusten avainhenkilöille kohdistetun sähköisen kyselyn sekä tehtyjen haastatteluiden pohjalta voidaan todeta ELY-keskusten ja Mavin yhteistyön toimivan pääosin hyvin. Yhteistyö on tiivistä ja perustuu molemminpuoliseen vuorovaikutukseen. Molemmat osapuolet ovat varsin tyytyväisiä nykyiseen yhteistyöhön.

Seuraavassa kappaleessa on ELY-keskuksen avainhenkilöiden esille tuomien näkemysten pohjalta laadittu arvio yhteistyön toimivuudesta ja kehittämistarpeista.

Arvio yhteistyön toimivuudesta ja sen kehittämistarpeista

Maaseutuvirastolla on ELY-keskuksia ohjaava rooli. ELY-keskusten näkökulmasta ohjausprosessi on toiminut kokonaisuudessaan arvioiden hyvin. Strategisella tasolla yhteistyö toimii. Yhteistyö on myös keskinäisen roolituksen, vastuiden ja käytännön toteutuksenkin tasolla toimivaa ja selkeää. Sen sijaan hallinnonalan muodostaman kokonaisuuden osalta ELY-keskukset näkevät tarvetta ketjun selkeyttämiseen ja virtaviivaistamiseen. Ohjelmatyön, virastojen tulosohjauksen sekä seuranta- ja arviointityön tiiviimmällä yhteensovittamisella voitaisiin selkeyttää toimintaa sekä saavuttaa kustannussäästöjä.

Tulosohjausprosessi nähdään pääosin vuorovaikutteiseksi ja osallistavaksi. Osallistaminen koetaan kuitenkin osin teennäiseksi, sillä prosessin aikana ELY-keskusten esille tuomia näkökulmia jää kokonaan huomioimatta tai vähäiselle huomiolle ilman selkeää perustelua Mavin puolelta. Pääosin nämä näkökulmat ovat liittyneet käytännön toiminnan sujuvuuden edistämiseen tai muihin ELY-keskusten resursointiin vaikuttaviin tekijöihin. Huomioimatta jättämisen arvioidaan liittyvän tiedonkulun ongelmiin enemmän kuin tietoihin valintoihin. ELY-keskusten tulosohjausprosessissa olisi Mavin sisäisen toimintamallin ja tiedonkulun osalta kehitettävää.

Ruohonjuuritason yhteistyö voisi olla nykyistä tiiviimpää. Mavin ei koeta hyödyntävän asiakasrajapinnassa toimivien ELY-keskusten asiantuntijoiden kokemusta ja asiakastuntemusta käytännön työn kehittämisessä. Esimerkiksi erilaisten ohjeistusten ja asiakasviestinnän laadintaan voisivat ELY-keskusten asiantuntijat tuoda arvokasta käytännön kokemusta.

Mavin ELY-keskusten henkilökunnalle järjestämät koulutustilaisuudet on koettu hyödyllisiksi, mutta niiden läpiviennissä ja painotuksissa nähdään myös kehitettävää. Pääpaino tilaisuuksissa on perusasioiden läpikäynnissä, jossa kirjallinen tiedonantokin riittäisi. Sen sijaan ongelmallisista, vaikeista tai uusista asioista ei koeta kerrottavan riittävästi. Tämän nähdään johtavan pahimmillaan ELY-keskusten erilaisiin tulkintoihin ja siten asiakkaiden oikeudenmukaisen ja tasapuolisen kohtelun vaarantumiseen. Lisäksi haastavissa asioissa MMM ja Mavi eivät aina ole ennalta sovittaneet keskenään näkemyksiään, vaan koulutustilaisuuksissa keskustellaan erilaisista tulkinnoista.

Arvio Mavin kehittämistarpeista ELY-keskusten näkemysten pohjalta

ELY-keskukset näkevät monelta osin Mavin toiminnan keskeisten haasteiden johtuvan sen vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella olevista asioista. Maaseutuohjelma ja -hallinto sekä ennen kaikkea tukijärjestelmä kokonaisuudessaan nähdään liian monimutkaisiksi.

Kehitettävää nähdään kuitenkin Mavin henkilöstön kokonaisvaltaisen maataloushallinnon osaamisen syventämisessä. Henkilöstön kokemattomuus näkyy käsiteltäessä kokonaisuuksia. Asiantuntijat ovat teknisesti perehtyneet kapeaan osa-alueeseen. Kyvyssä soveltaa tai arvioida tehtävien valintojen vaikutuksia laajemmin on puutteita. Laaja-alainen kokemus puuttuu, ja tehtävänkuvat ovat kapea-alaisia. Erityisesti asioiden yhdysvaikutusten näkeminen on puutteellista. Lisäksi eri toimijoiden käytännön toiminnan tuntemuksesta olisi hyötyä ohjeistuksia laadittaessa niiden käytännön vaikutusten arvioimiseksi.

Johtopäätös: ELY-keskusten ja Mavin yhteistyö toimii pääosin hyvin. ELY-keskukset ymmärtävät Mavin roolin puun ja kuoren välissä maataloushallinnon arvoketjussa. Yhteistyö on tiivistä ja perustuu molemminpuoliseen vuorovaikutukseen. ELY-keskuksen ruohonjuuritason kokemusta voisi hyödyntää toimeenpanon valmistelussa nykyistä laajemmin. ELY-keskusten asiantuntijat osin kyseenalaistavat Mavin asiantuntijoiden maataloushallinnon kokemuksen riittävyyden.

5.1.2 Kuntien yhteistoiminta-alueet (YTA)

Kuntien yhteistoiminta-alueiden avainhenkilöille kohdistetun sähköisen kyselyn ja haastatteluiden pohjalta voidaan todeta kuntien yhteistoiminta-alueiden olevan kohtalaisen tyytyväisiä yhteistyön toimivuuteen Mavin kanssa.

Seuraavassa kappaleessa on kuntien yhteistoiminta-alueiden avainhenkilöiden esille tuomien näkemysten pohjalta laadittu arvio yhteistyön toimivuudesta ja kehittämistarpeista.

Arvio yhteistyön toimivuudesta ja sen kehittämistarpeista

Kuntien yhteistoiminta-alueet (jatkossa YT-alueet) näkevät kehitettävää avoimessa tiedottamisessa. Mavin tulisi niiden näkökulmasta panostaa nykyistä enemmän riittävän ja avoimen tiedottamisen varmistamiseen sekä tiedon jakamiseen ajoissa aikatauluista ja niihin mahdollisesti tulevista muutoksista. Tukien hakuajat, maksatusten käsittelyajankohdat ja maksatuksen ajoittuminen vaikuttavat suoraan YT-alueiden oman toiminnan resurssisuunnitteluun. Lyhyt ennakointiaika ja yllättävät muutokset aikataulussa vaikeuttavat esimerkiksi muiden tehtävien kausisuunnittelua sekä henkilöstön loma-aikojen sovittamista. Resurssisuunnittelun haasteet vähentävät tehokkuutta ja heikentävät kykyä vastata asiakastyön kysyntäpiikkeihin.

YT-alueet toivovat kumppanuussuhteen Mavin kanssa kehittyvän nykyistä vuorovaikutteisempaan suuntaan. Aito kumppanuus edellyttäisi nykyistä tiiviimpää yhteistyötä yhteisten tavoitteiden edistämiseksi. Tällä hetkellä YT-alueet näkevät yhteistyön varsin yksipuolisena ja ensisijaisesti Mavin tehtävää toteuttavana.

Tarpeet Mavin toiminnan kehittämiseen

YT-alueet näkevät Mavin viestinnässä kehitettävää: kumppaneille suunnattu avoin viestintä ajankohtaisista asioista sekä toiminnan suunnittelun näkökulmasta keskeisten aikataulujen luotettava ja riittävän varhainen viestintä. Myös asiakasviestintään tulisi panostaa nykyistä enemmän.

Sähköisten järjestelmien kuntoon saattaminen ja avoin rehellinen viestintä niiden kehitystyöhön liittyvästä mahdollisista puutteista tai aikatauluhaasteista. Varmistettava kattava viestintä YT-alueille etenkin häiriöistä, ongelmista ja muutoksista.

Johtopäätökset: Mavin yhteistyö YT-alueiden kanssa toimii kohtalaisen hyvin. YT-alueet odottaisivat nykyistä avoimempaa ja vuorovaikutteisempaa yhteistyötä Mavin kanssa. Tiedonkulun puutteista johtuen toiminnan ennakoitavuus vaikeutuu, ja sen myötä YT-alueiden kyky vastuullaan olevien toimeenpanotehtävien tehokkaaseen ja laadukkaaseen toteuttamiseen alenee.

5.1.3 Leader-ryhmät

Leader-ryhmät eivät tällä hetkellä koe Mavin vastanneen erityisen hyvin sille asetettuihin odotuksiin. Leader-toimintaryhmistä 65 % kokee Mavin vastanneen sille asetettuihin odotuksiin melko huonosti tai ei lainkaan. Vain 7 % toimintaryhmistä arvioi Mavin vastanneen odotuksiin hyvin. Keskeisinä syinä tyytymättömyyteen ovat sähköisten järjestelmien toiminnalliset puutteet sekä kehitystyön viivästyminen. Lähellä loppuasiakasta toimivina toimijoina Leader-ryhmät saavat paljon negatiivista Mavin tehtäväalueeseen liittyvää asiakaspalautetta. Myös nykyisessä yhteistyössä Mavin kanssa nähdään kehitettävää.

Seuraavassa kappaleessa on Leader-ryhmien avainhenkilöiden esille tuomien näkemysten pohjalta laadittu arvio yhteistyön toimivuudesta ja kehittämistarpeista.

Arvio yhteistyön toimivuudesta ja sen kehittämistarpeista

Leader-ryhmät kokevat nykyisen yhteistyösuhteen yksipuoliseksi. Mavin koetaan tiedottavan a sanelevan toimintaryhmille, miten niiden tulee toimia, mutta se ei kuuntele eikä huomioi Leader-ryhmien tavoitteita. Leader-ryhmät toivoisivat yhteistyötä kehitettävän kohti aitoa molempien tavoitteita edistävää kumppanuutta. Tämä edellyttäisi toiminnan avoimuuden ja vuorovaikutuksen lisäämistä.

Mavin asenteissa asiakkaita ja Leader-toimintaryhmien kenttähenkilöstöä kohtaan nähdään kehitettävää. Leader-toimintaryhmät kokevat, ettei heidän henkilöstöään eikä loppuasiakkaita

arvosteta riittävästi Mavissa. Leader-ryhmät näkisivät heillä olevan paljon annettavaa keskeisten järjestelmien kuten Hyrrän kehitystyöhön käytännön kokemusten tuomiseksi niiden jatkokehittämiseen. Leader-ryhmiä ei kuitenkaan ole aktiivisesti osallistettu kehitystyöhön.

Tarpeet Mavin toiminnan kehittämiseen

Leader-kehitysryhmät toivat esille Mavin toiminnan kehitystarpeita. Seuraavassa kappaleessa on esitetty keskeisimmät kehityskohteet, joita useammat toimintaryhmien edustajista nostivat esille.

Asiakaslähtöisyyden kehittäminen: Ohjeiden, viestinnän, asiakaspalvelun nykyistä kehittämisen asiakaslähtöisempään suuntaan. Asiakkaiden ja yhteistyökumppanien arvostuksen kasvattaminen ja sen osoittaminen. Asiakaslähtöisyyden nähdään edellyttävän nykyistä vahvempaa vastuunottoa kokonaisuudesta. Loppuasiakkaisiin negatiivisesti vaikuttavien tekijöiden osalta tulisi Leader-ryhmien näkemyksen mukaan yhdessä kumppaneiden kanssa miettiä ensisijaisesti keinoja vaikutusten minimoimiseksi eikä keskittyä syyn vierittämiseen muualle. Näkemyksissä painotettiin varhaisen ja avoimen viestinnän merkitystä heti ongelmien ilmetessä asiakkaiden ja kumppaneiden luottamuksen lunastamiseksi. Keskeisinä kehityskohteina nähdään sähköisten järjestelmien saattaminen kuntoon sekä avoin viestintä niiden kehitystyöhön liittyvistä mahdollisista puutteista tai aikatauluhaasteista. Viestinnän osalta Mavin tulisi varmistaa riittävän kattava viestintä verkostoille etenkin häiriöistä, ongelmista ja muutoksista.

Johtopäätökset: Yhteistyösuhde ei ole parhaalla mahdollisella mallilla. Yhteistyösuhde on koettu yksipuoliseksi eikä sitä koeta tasavertaiseksi kumppanuudeksi. Lisäksi osapuolten keskinäisessä arvostuksessa ja luottamuksessa olisi parantamisen varaa. Leader-ryhmät toimivat lähellä loppuasiakasta, ja viimeaikaiset hakuprosessin ongelmat ovat välittyneet loppuasiakkailta toimintaryhmille, joiden suhtautuminen Mavin on sen myötä muuttunut.

5.2 Muiden kumppanien odotukset ja niihin vastaaminen

Muiden kumppanien edustajina lähestyttiin viraston eri asiakasryhmien edustajia: viljelijöiden neuvonta- ja edunvalvontaorganisaatioita, yrittäjäjärjestöjä sekä alueellisesta kehittämisestä vastaavia maakuntien liittoja. Mavin keväällä 2016 saama negatiivinen julkisuus näkyy sidosryhmien suhtautumisessa Maaseutuvirastoa kohtaan tehtyjen haastattelujen ja kyselyjen toteutusajankohtana. Sidosryhmät eivät kyseenalaista viraston pätevyyttä ja ammattitaitoa tehdä oikeudenmukaisia ja laadukkaita ratkaisuja yksittäisissä päätöksissä. Sen sijaan viraston toiminta ei ole ollut tavoitteellista eikä suunnitelmallista suhteessa sekä sidosryhmiä että heidän edustamiaan Mavin asiakkaita kohtaan.

Toimintatasolla suhteet sidosryhmiin ovat jääneet vähäisiksi, ja tämä heijastuu välittömästi sidosryhmien suhtautumiseen virastoa kohtaan, kun tilanne on kriisiytynyt. Mavi nähdään

etäiseksi byrokraatiksi, joka valvoo ja pyrkii löytämään virheitä ja niiden perusteella rankaisemaan asiakkaitaan. Asiakasviestinnällä on tulevaisuudessa suuria haasteita Mavin yleiskuvan muuttamiseksi ennen kaikkea viljelijöiden keskuudessa.

5.2.1 Neuvontajärjestöt

Neuvontajärjestöjen avainhenkilöille kohdistetun sähköisen kyselyn ja haastatteluiden pohjalta voidaan todeta, että neuvontajärjestöt odottaisivat nykyistä säännöllisempää yhteydenpitoa ja tiiviimpää vuoropuhelua Mavin kanssa. Tiiviimpi yhteistyö edellyttäisi neuvontajärjestöjen näkemysten mukaan Mavilta nykyistä parempaa neuvontaorganisaatioiden tavoitteiden ymmärrystä.

Seuraavassa kappaleessa on neuvontajärjestöjen avainhenkilöiden esille tuomien näkemysten pohjalta laadittu arvio yhteistyön toimivuudesta ja kehittämistarpeista.

Arvio yhteistyön toimivuudesta ja sen kehittämistarpeista

Yhteistyötä neuvontajärjestöjen kanssa olisi mahdollista tiivistää yhteisten tavoitteiden sekä toimintakentässä tapahtuvien muutosten tunnistamiseksi ja niihin vastaamiseksi asiakastyössä. Toimintaa voitaisiin yhteisen toimintaympäristön muutosten analyysin ja tilannekuvan perusteella paremmin kohdistaa maaseutuyritysten ja maatalojen asiakastarpeet ja haasteet huomioiden. Tämä edistäisi yhteisiä tavoitteita ja toiminnan vaikuttavuutta.

Yhteistyön tiivistäminen edellyttäisi neuvontajärjestöjen ja Mavin yhteistyön toimintamallien systematisointia. Esimerkiksi neuvontajärjestöt näkisivät tarpeellisiksi säännölliset tapaamiset sekä niissä sovittavien toimenpiteiden aikatauluttamisen ja niiden seurannasta sopimisen.

Tarpeet Mavin toiminnan kehittämiseen

Mavin toiminnassa tulisi neuvontajärjestöjen näkemyksen mukaan panostaa nykyistä enemmän aitoon asiakaslähtöisyyteen. Myös Mavin asiantuntijoiden asenteissa ja toimintamalleissa nähdään kehitettävää. Neuvontajärjestöt painottivat, että viranomaistenkin tulisi pyrkiä yhteistyöhön ja kansalaisten kannalta hyvään lopputulokseen. Asiakaslähtöisyys edellyttäisi myös asiakastarpeiden ja toimintaympäristön parempaa tuntemusta. Monelta osin Mavin haasteiden nähdään johtuvan siitä riippumattomista tekijöistä. Toisaalta neuvontajärjestöt kokevat Mavin epäonnistuneen korjaavissa toimenpiteissä: loppuasiakkaalle aiheutuvien haittojen rajoittamiseen ei ole panostettu riittävästi eikä viestinnässä sidosryhmien suuntaan ole onnistuttu.

Keskeisenä kehittämisalueena neuvontajärjestöt nostivat esille Vipu- ja Hyrrä-sovellusten saatamisen toimintakuntoon. Mavin tulisi varautua nykyistä paremmin järjestelmäkehityksen riskeihin ja mahdollisiin aikatauluviiveisiin. Aikataulujen viivästyminen on tuonut merkittäviä haasteita sekä asiakkaille että sidosryhmille. Neuvontajärjestöt nostivat esille eri ELY-keskusten maksatuksiin ja rahoitusehtoihin liittyvien aikataulujen ja tulkintojen eroavuudet. Mavin odotettaisiin ohjaavana tahona varmistavan ELY-keskusten käytäntöjen yhdenmukaisuuden valtakunnallisella tasolla.

Johtopäätös: Neuvontajärjestöt odottavat nykyistä säännöllisempää yhteydenpitoa ja tiiviimpää vuoropuhelua ja kokevat Mavin nykyisen asiakaspalvelun asenteiden ja toimintamallien edustavan vanhakantaista virasto- ja virkamiestoimintaa. Vipu- ja Hyrrä-sovelusten kehitystyön ongelmat ovat vaikuttaneet neuvontajärjestöjen suhtautumiseen Mavin toimintaan.

5.2.2 Tuottajajärjestöt

Tuottajajärjestöjen avainhenkilöille kohdistetun sähköisen kyselyn ja haastatteluiden pohjalta voidaan todeta, että tuottajajärjestöt eivät ole erityisen tyytyväisiä nykyiseen yhteistyöhön Mavin kanssa ja että yhteistyösuhteessa nähdään kehitettävää toimintamallien ja henkilösuhteiden osalta. Mavin toiminnan ei koeta tuottajajärjestöjen edustamien tahojen näkökulmasta vastanneen sille asetettuihin odotuksiin.

Seuraavassa kappaleessa on tuottajajärjestöjen avainhenkilöiden esille tuomien näkemysten pohjalta laadittu arvio yhteistyön toimivuudesta ja kehittämistarpeista.

Arvio yhteistyön toimivuudesta ja sen kehittämistarpeista

Yhteistyön avoimuudessa ja luottamuksessa on molemmin puolin kehitettävää. Tuottajajärjestöjen näkökulmasta Mavin tulisi parantaa toimintaympäristön tuntemusta ja vuorovaikutusta loppuasiakkaiden kanssa. Tuottajajärjestöt esittivät halunsa toimia Mavin tukena kehitettäessä toimintaympäristön tuntemusta ja toimintamalleja. Tuottajajärjestöt kuitenkin korostavat, että yhteistyön aloitteen tulee lähteä Maaseutuvirastosta.

Tuottajajärjestöt toivovat pääsevänsä nykyistä tiiviimmin mukaan myös maanviljelijöitä koskevien asioiden valmisteluvaiheeseen ja tuomaan näkemyksiä keskeneräisten asioiden edistämiseen. Myös havaituista ongelmista toivotaan avointa viestintää jo riittävän varhaisessa vaiheessa peittelemisen asemesta. Yhteistyössä voitaisiin miettiä keinoja ongelmien vaikutusten vähentämiseksi.

Tarpeet Mavin toiminnan kehittämiseen

Maaseutuviraston tulisi tuottajajärjestöjen näkemyksen mukaan kyetä nykyistä paremmin ottamaan asioita huomioon myös ja ennen kaikkea loppuasiakkaan kannalta eikä vain säädösten pikkutarkan täyttämisen näkökulmasta. Mavin EU-päätöksiä koskevat ohjeet ja tulkinnat koetaan tiukemmiksi kuin olisi tarpeen ja vieraiksi käytännön toiminnalle. Tuottajajärjestön näkemyksen mukaan ohjeet on laadittu yksityiskohtaisesti ja muodollisesti oikein, mutta niiden laadinnassa ei ole ymmärretty käytännön maatalouden harjoittamisen reunaehdoja ja toimintaympäristöä.

Tietojärjestelmien toimintakuntoon saattaminen ja tukien maksamisen aikatauluissa pysyminen nähdään tällä hetkellä Mavin keskeisiksi kehittämiskohteiksi.

Johtopäätökset: Tuottajajärjestöt odottavat virastolta nykyistä parempaa kykyä huomioida ja vastata toimintaympäristön muutokseen. Ne olisivat valmiita yhteistyöhön toimintaympäristön muutosten tunnistamiseksi ja keinojen hakemiseksi asiakastarpeisiin vastaamiseksi. Mavin koetaan epäonnistuneen viestiessään tuottajajärjestöille ja loppuasiakkaille muutoksista. Viestintää ei ole koettu avoimeksi ja riittäväksi.

5.2.3 Maakuntien liitot

Maakuntien liittojen avainhenkilöiden tiedonkeruussa esille tuomien näkemysten pohjalta voidaan todeta, että Maaseutuviraston ja maakuntien liittojen käytännön yhteistyö ja vuorovaikutus on varsin vähäistä. Maakuntien liitot odottavat yhteistyötä prosessien yhdenmukaistamisessa ja byrokratian vähentämisessä ja pitävät keskinäisen vuorovaikutuksen lisäämistä tarpeellisenä yhteisten tavoitteiden edistämiseksi.

Seuraavassa kappaleessa on maakuntien liittojen avainhenkilöiden esille tuomien näkemysten pohjalta laadittu arvio yhteistyön toimivuudesta ja kehittämistarpeista.

Arvio yhteistyön toimivuudesta ja sen kehittämistarpeista

Maakuntien liittojen ja Mavin välitön vuorovaikutus on nykyisellään vähäistä. Mavin viranomais- ja rahoitusrooli maakuntien alkutuotannon ja elintarviketeollisuuden kehittämisessä nähdään hyvin merkittäväksi. Tältä osin maakuntien liitot näkevät selkeästi yhteneviä tavoitteita. Yhteistyön syventäminen olisi monessa mielessä perusteltua. Yhteistyötä tulisi tehdä prosessien yhdenmukaistamiseksi ja byrokratian vähentämiseksi. Aluehallintouudistus muuttaa lähitulevaisuudessa toimintakenttää.

Tarpeet Mavin toiminnan kehittämiseen

Maakuntien liitot näkevät sähköisten järjestelmien ja koko rahoitus- ja hakuprosessin kuntoon saattamisen kriittiseksi lyhyellä tähtäimellä. Lisäksi tarkastustoimi koetaan byrokraattisena, ja Maakuntien liittoihin tulleiden asiakasyhteydenottojen perusteella se voi johtaa yksittäisissä tapauksissa kohtuuttomuuksiin asiakkaiden kohdalla. Maakuntien liitot näkevät tärkeänä koko tukijärjestelmän, mukaan lukien hankerahoitusten, yksinkertaistamisen. Mavin tulisi pyrkiä edistämään tätä tavoitetta.

Johtopäätökset: Maaseutuviraston ja maakuntien liittojen käytännön yhteistyö ja vuorovaikutus on varsin vähäistä. Maakuntien liitot näkevät tarpeelliseksi yhteistyön prosessien yhdenmukaistamisessa ja byrokratian vähentämisessä.

5.2.4 Yrittäjäjärjestöt

Yrittäjäjärjestöjen avainhenkilöiden tiedonkeruussa esille tuomien näkemysten pohjalta voidaan todeta, että yrittäjäjärjestöt suhtautuvat Mavin toimintaan positiivisesti. Rahoituspalvelut

koetaan kuitenkin varsin byrokraattiseksi ja jäykiksi. Yhteistyö Mavin ja yrittäjäjärjestöjen välillä on varsin vähäistä. Maaseutujen elinkeinojen moninaistuesssa yhteistyön merkityksen nähdään kasvaneen vuosien saatossa.

Yrittäjäjärjestöt toimivat tiiviissä verkostossa yritysrahoitustoimijoiden kanssa mukaan lukien Leader-toimintaryhmät. Yrittäjäjärjestöt näkevät tärkeänä, että yhteistyötä ja vuorovaikutusta Mavin näiden valtakunnallisten ja seudullisten verkostojen kanssa kehitetään.

Johtopäätös: Suora yhteistyö Mavin ja yrittäjäjärjestöjen välillä on varsin vähäistä. Maaseutujen elinkeinojen moninaistuesssa yhteistyön merkityksen nähdään kasvaneen vuosien saatossa.

5.3 Viraston toimintaa ohjaavat ja valvovat tahot

Maa- ja metsätalousministeriön ruokaosasto on Maaseutuviraston tulosohtaja. Mavin ohjaukseen osallistuu ohjausvastuussa olevan ruokaosaston lisäksi luonnonvaraosasto oman vastuualueensa osalta. Luonnonvaraosasto ja ruokaosasto käyvät tulosneuvotteluita erikseen Mavin kanssa. Kahden osaston asettamien tavoitteiden yhteensovittaminen tehdään talousarvion käsittelyn yhteydessä. Virasto tekee tulosohtajan kanssa tulossopimuksen, joka ohjaa Mavin toimintaa. Tulossopimuksen lisäksi Mavia ohjaavat EU-komission säädökset ja määräykset eri tukijärjestelmien toimeenpanosta, niihin liittyvästä valvonnasta ja EU:n rahastojen tukien sääntösten mukaisesta maksamisesta. Valtion tarkastusvirasto (VTV) tekee tilien tarkastuksen ohella muutaman vuoden välein maatalouden tukihallinnon tarkastuksen ja antaa suosituksia, jotka ohjaavat myös Mavin toiminnan kehittämistä. VM:n ohjaus on välillistä, vaikuttaa viraston käytettävissä oleviin resursseihin ja liittyy koko hallinnonalan määräraha-kehukseen. Seuraavassa keskitytään tulosohtajan, Maa- ja metsätalousministeriön ja erityisesti ruokaosaston näkemyksiin ja odotuksiin Mavin toiminnasta virastona ja ohjattavana.

5.3.1 Tulosohtaja

Tulossopimus ja tulossopimusneuvottelut. Tulosohtajan kanssa käydään tulossopimusneuvottelut, ja lopputuloksena syntyy viraston tulossopimus. Tulossopimus tehdään viideksi vuodeksi, ja sen sisältö tarkistetaan vuosittain. Tulossopimuksessa määritellään viraston yhteiskunnallisen vaikuttavuuden, toiminnallisen tuloksellisuuden ja voimavarojen hallinnan painopistealueet sekä laadulliset ja määrälliset tavoitteet kullekin alueelle. Sopimuksessa sovitaan myös tulostavoitteiden seurannasta ja raportoinnista. Tulossopimus luo raamit jatkuvalla päivittäisellä tulosohtaukselle.

Ohjaajan mielestä tulossopimusneuvottelut luovat koko ohjauksen perustan. Neuvottelujen perimmäisenä tavoitteena tulisi ohjaajan mielestä käydä avointa keskustelua yhteistyöstä ja työnjaosta hallinnonalan sisällä, resurssien allokoinnista, hallinnonalan rakenteellisesta kehittämisestä sekä tulevan vuoden ja tulevien vuosien merkittävistä virastoa koskevista haasteista. Nii-

den painopisteiden ja tavoitteiden, joihin virasto ja ohjaaja sitoutuvat, pitäisi syntyä keskustelun tuloksista. Ohjaaja näkee, että virastolla on toisenlainen, huomattavasti enemmän määrällisten tavoitteiden määrittelyyn keskittyvä näkemys tulosneuvotteluprosessista. Yleisin tulosohjaajahaastattelussa esitetty kysymys oli: ”Miksi Mavi lähettää vuosi toisensa jälkeen controllerin yksin edustamaan virastoa tulossopimusneuvotteluissa?” Tämä herättää kysymyksen, miten on mahdollista, ettei ohjaaja ole saanut keskusteltua Mavin johdon kanssa asiasta. Onko ohjattavan ja ohjaajan suhde riittävän avoin, keskusteleva ja luottamuksellinen?

Suoriutuminen maksajavirastotehtävästä. Aikaisempina vuosina tulosohtaja on ollut varsin tyytyväinen Mavin tuloksiin maksajavirastona. Tukihakemukset on pystytty käsittelemään ja tuet maksamaan asiakkaille sovitussa aikatauluissa. EU:n Suomelle allokoimia tukia on myös kyetty hyödyntämään lähes täysimääräisesti, mikä on ollut muun muassa VTV:n tarkastusraportin mukaan Suomen maatalouspolitiikan ja Mavin tulosohtajan ensisijainen tavoite viraston toiminnalle. Mavi on myös pystynyt järjestämään tukien käytön valvonnan siten, että Suomi on joutunut palauttamaan tukia komissiolle vain hyvin vähäisessä määrin.

EU:n uusi ohjelmakausi on kuitenkin aiheuttanut merkittäviä haasteita tuki- ja hakujärjestelmien kehittämistyössä. Tämä taas on aiheuttanut tukien hakuaikojen lyhenemisen, ja tukien maksamiset ovat siirtyneet verrattuna aikaisempiin vuosiin, mikä aiheutti Mavin loppuasiakkaiden, erityisesti viljelijöiden, keskuudessa voimakasta ärtymystä. Maaseutuvirasto reagoi järjestelmäkehityksen kriittiseen tilanteeseen vuoden 2015 lopulla, ja teetti yhdessä Tietotekniikan palvelukeskus Mitpan kanssa kahden tukimaksujen kannalta merkittävimmän tietojärjestelmäkehityshankkeen ulkoiset arvioinnit. Ministeriö asetti arviointien tulosten perusteella näiden hankkeiden etenemistä edistämään laajennetut hankeohjausryhmät.

Viraston osallistuminen hallinnonalan säädösvalmisteluun. Viraston toiminta tukien ja tukimaksatusten säädösvalmistelussa ei ole täyttänyt ministeriön toiveita. Vaikka viraston edustajat ovat osallistuneet säädöstyötä tekeviin työryhmiin, he eivät ole aktiivisesti tuoneet toteutusnäkökulmaa esiin työryhmissä. Virasto on kuitenkin kommentoinut valmisteltuja ehdotuksia kirjallisesti jälkikäteen.

Töiden järjestely ja päätöksen teko virastossa. Päätöksenteko Mavissa on keskittynyt viraston ylimpään johtoon. Osasyynä tähän ovat kapeat työnkuvat organisaation alemmilla tasoilla. Henkilöstö on osaavaa mutta edelleen kokematon. Muutto Seinäjoelle aiheutti sen, että reilusti yli puolet henkilöstöstä vaihtui. Liian moni asia jäi muutaman kokeneen asiantuntijan hartioille, jolloin riskit kasvoivat. Kokemattomuus onkin osaksi realisoitunut viimeaikaisessa tietojärjestelmäkehitystyössä.

Viraston strategia ja sen toteutuminen. Ohjaajat näkevät Mavin strategian olevan linjassa koko hallinnonalan strategian kanssa. Asioinnin sähköistäminen on edennyt ripeästi. Asiakaspalvelussa on kuitenkin ollut puutteita. Ministeriö on saanut valituksia siitä, että Mavin asiantuntijoita on vaikea saada kiinni puhelimitse ja että asiakkaiden esittämiin kysymyksiin jätetään joko kokonaan vastaamatta tai vastataan vain antamalla ote asiaa koskevasta säädöksestä. Niissä ei

pyritä ratkaisemaan asiakkaan asiaa. Asiakkaiden tulisi kokea, että Mavi on hänen paras kaverinsa. Useat asiakkaat kokevat viraston kuitenkin valvovaksi byrokraattiseksi valvojaksi. Asiakkailla suunnattu viestintä ja asiakaskohtaiset viestit eivät ole riittävän asiakaslähtöisiä.

Virasto ohjaajana ja kumppanina. Mavi on ohjaajan mielestä hoitanut ohjaustehtävänsä hyvin ja kouluttanut kumppaneita aktiivisesti tekemään niille määrätty tehtävät. Kuitenkin viestinnässä kumppaneille on samoja ongelmia kuin asiakasviestinnässäkin. Mavin sisarvirastossa yhteistyössä Mavin kanssa ei nähdä olevan ongelmia. Kuten Eviran edustajatkin totesivat haastatteluissa, yhteistyö Mavin kanssa on vähäistä. Eviran maatilatarkastajat tekevät joitakin eläinten laskentatehtäviä Mavin puolesta. Toinen alue, jossa on yhteisiä intressejä, on tietojärjestelmien kehittäminen. Siinä Mitpan rooli on merkittävä.

Viraston rooli hallinnonalan toimijana. Mavin maksajavirastorooli on periaatteessa selkeä, mutta ministeriön edustajilla on ristiriitaisia odotuksia sen muusta toiminnasta hallinnonalan yhteisissä tekemisissä. Osa ministeriön edustajista odottaisi Mavilta aktiivisempaa otetta ja osallistumista politiikkatyöskentelyyn sekä erilaisiin sidosryhmä- ja asiakastilaisuuksiin.

Johtopäätökset ohjaajan näkemyksistä. Tulosohjaajan toivomukset ja Mavin toiminta tulosohjausneuvotteluissa ja säädösvalmisteluissa eroavat merkittävästi toisistaan. Ohjaajan toivomuksena on, että valmistelutyö olisi vuorovaikutteinen, keskusteleva prosessi, johon myös Mavin puolelta osallistuisi viraston päätösvaltaista johtoa. Tämä ohjaajan toive ei ole kuitenkaan selkeästi välittynyt viraston johdolle. Ohjaaja ei ole myöskään tyytyväinen Mavin kykyyn toimia ja viestiä tukimaksuihin ja niiden hakuun liittyvistä asioista loppuasiakas-kentässä.

5.4 Muut hallinnonalan kumppanit

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala on varsin laaja. Ministeriö ohjaa niin luonnonvarojen käyttöä kuin tutkimustakin. Maaseutuvirastolla on hyvin itsenäinen ja muista hallinnonalan toimijoista riippumaton rooli maksajavirastona. Tässä luvussa kuvataan lyhyesti, kahden hallinnonalan kumppanin, Eviran ja Mitpan näkemyksiä yhteistyön toimivuudesta Mavin kanssa. Eviran ja Mavin ohjaus ministeriössä on saman osaston eli Ruokaosaston vastuulla, virastoilla on yhteisiä ohjattavia, ja Maanmittauslaitoksen alainen tietotekniikan palvelukeskus (Mitpa) huolehtii virastojen tietojärjestelmien operoinnista, ylläpidosta ja kehityksestä. Lisäksi virastojen yhdistämisestä on tämän arvioinnin kanssa yhtäaikaaisesti tehty selvitys. Maanmittauslaitoksesta tuli Mavin tärkeä kumppani, kun Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskuksen (Tike) tietotekniikkapalvelut siirtyivät Maanmittauslaitoksen alaiseen tietotekniikan palvelukeskukseen (Mitpa) vuoden 2015 alussa. Mitpan tehtävänä on tuottaa tietohallinnon palveluita kaikille hallinnonalan virastoille. Tämän raportin 6. luvussa on tarkempi arvio Mavin tietohallinnon toimivuudesta ja Mitpan roolista tietojärjestelmien kehittämishankkeissa.

5.4.1 Elintarvikkeiden turvallisuusvirasto Evira

Mavin ja Eviran yhdistäminen on noussut keskusteluihin yhtenä hallinnonalan rakenteellisena uudistamiskohteenä. Kesän 2016 aikana on tehty erillinen selvitys virastojen yhdistämisestä. Tässä arviointiraportissa asiaa ei käsitellä.

Eviran johdon haastattelussa kävi ilmi, että virastojen yhteistyö käytännön tasolla on tällä hetkellä vähäistä. Virastoilla on yhteinen intressi ELY-keskusten ohjauksessa. Mavi käyttää kuitenkin ELY-keskusten resursseja noin kymmenen kertaa enemmän kuin Evira, joten Mavin panostus tässä ohjaussuhteessa on merkittävästi suurempi. Siinä Mavi on myös Eviran kommenttien mukaan onnistunut hyvin. Evira tekee myös joitakin maatilojen eläintalouden valvontaan liittyviä tarkastuksia Mavin puolesta vieraillessaan maatiloilla omissa valvontatehtävissään.

Sekä Mavi että Evira käyttävät Mitpan tietotekniikkapalveluja. Evirassa ymmärretään varsin hyvin Mavin haasteet suurissa järjestelmäkehityshankkeissa. Monipolvinen rakenne hidastaa päätöksentekoa ja aiheuttaa kitkaa sekä organisaatio- että henkilötasolla.

Ministeriön Ruokaosasto on kummankin viraston tulosohtaja. Eviran osalta tulosohtauksessa on siirrytty vuorovaikutteisen prosessiohjauksen aikakauteen ja ohjaaja/alainen-suhteesta kumppanisuhteeseen. Se tarkoittaa, että ongelmat ovat kummankin osapuolen yhteisiä ja että ne pitää pystyä ratkaisemaan yhdessä jatkuvan dialogin kautta kaikilla organisaatiotasolla. Mavi-ohjaus on Eviran näkökulmasta vielä käskytyismoodissa. Tämä johtunee osaksi viraston perustamisen jälkeisten vuosien detaljiohjauksesta, jossa pyrittiin auttamaan viraston uusia, kokemattomia henkilöitä heidän työssään.

Mavin tunnettuus loppuasiakaskentässä erityisesti viljelijöiden keskuudessa on ollut etäinen. Mavi ei ole osannut markkinoida tarkastuksen ja valvonnan merkitystä. Mavin valvonta on koettu poliisitoimeksi, jossa tavoitteena on löytää virheiden tekijät.

Johtopäätökset. Ohjausmalliin ministeriön kanssa ja viestintä/markkinointi erityisesti tarkastustoiminnan tavoitteista poikkeavat Mavin ja sen sisäviraston, Eviran, toimintamalleissa. Yhteisenä huolena on tietojärjestelmien kehittämisen hallintajärjestelmän ja vastuun monipolvisuus.

5.4.2 Tietotekniikan palvelukeskus Mitpa

Maanmittauslaitoksesta annetun lain (900/2013 ja 580/2014) mukaisesti tietotekniikan palvelukeskuksen (Mitpa) tehtävänä on tuottaa tietohallinnon palveluja Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan virastoille ja laitoksille sekä julkisia tehtäviä hoitaville tahoille. Mitpa tukee kehittämispalveluilla sekä jatkuvuuden turvaamisen palveluilla asiakkaita heidän ydinliiketoimintaansa liittyvien ICT-ratkaisujen kehittämisessä ja turvaa näiden jatkuvuuden. Kehittämisen tukipalvelut ovat asiakkaan tietohallinnon ja -arkkitehtuurin asiantuntijapalveluja. Mitpa hyödyntää IT-palveluiden tuottamisessa olemassa olevia valmiita yhteisiä tietovarantoja ja järjestelmiä, teknisiä ratkaisuja ja teknologia-alustaa.

Kun Tike yhdistettiin Maanmittauslaitoksen tietokeskukseen 1.1.2015, Mavin ja Maanmittauslaitoksen välille syntyi aikaisemman kumppanuussuhteen lisäksi liiketoimintasuhde. Mavin asema maksajavirastona aiheuttaa kuitenkin erikoisjärjestelyjä tietojärjestelmien ja niiden kehittämisen vastuunjaossa. Esimerkiksi Mavilla tulee olla suora sopimussuhde ulkopuolisen palvelutuottajan kanssa. Mitpa kuitenkin ohjaa ja valvoo tietojärjestelmäkehitystyössä mukana olevia ulkopuolisten palvelutuottajien työskentelyä. Tämä työn maksamisen ja ohjaamisen riskiä on aiheuttanut kehittämishankkeissa hitautta.

Yhdistymisen yhteydessä Tikestä siirtyi Mitpaan henkilöstöä, jonka erikoistumisalueina ovat Mavin tehtäväalue ja tietojärjestelmät. Nämä resurssit ovat käytännössä sidottuina Mavin tietojärjestelmäkehitykseen ja aiheuttavat Mitpan resurssien hallinnassa haasteita. Näitä resursseja on hyvin vaikea hyödyntää palvelukeskuksen muissa tehtävissä.

Johtopäätökset. Tietojärjestelmien kehittämisen vastuusuhteet ovat kaikille osapuolille, Maville, Mitpalle ja ulkopuolisille tietotekniikkapalvelujen tuottajille haasteellisia. Tätä tietojärjestelmien ja niiden kehittämisen problematiikkaa tarkastellaan tarkemmin raportin kohdassa 6.3.

6 Arvio ja johtopäätökset

6.1 Toiminnan painopisteet ja strategiatyö

6.1.1 Strategiaprosessi

Mavin toiminta-alue ja tehtävät on selkeästi määritelty Maaseutuvirastoa koskevissa säädöksissä. Tämä muodostaa samalla reunaehdot strategiatyölle. Strategiaprosessi on viety läpi osallistavalla mallilla, kuten modernissa strategiakirjallisuudessa kehoitetaan. Osastojen johtajat ja yksiköiden päälliköt ovat osallistuneet strategian laadintaan, minkä lisäksi koko henkilöstö on osallistettu prosessiin kyselyiden sekä henkilöstöpäivien yhteisen käsittelyn kautta. Osa henkilöstöstä koki kuitenkin, että tietoa valmistelusta ei jaettu riittävästi.

”Tässä strategiassa näkyy jokaisen mavilaisen kädenjälki. Se on tulosta yhdessä tekemisestä syksyn 2012 ja alkutalven 2013 aikana: strategiaa on työstetty koko viraston voimin, jokaisessa yksikössä, nuorten mavilaisten keskustelussa, esimiespäivässä ja johdon seminaareissa.” (Maaseutuviraston strategiaesite) Tämä tukee käsitetystä, että henkilöstö on päässyt osallistumaan strategian tekemiseen. Samalla se sitouttaa henkilöstöä strategiassa asetettujen tavoitteiden toteuttamiseen.

Vuonna 2012 kirjoitetun strategian valmistelussa muiden kuin mavilaisten rooli näyttäisi jääneen vähäiseksi. Sidosryhmillä ja kumppaneilla ei ollut roolia prosessin aikana, sen sijaan ministeriön ruokaosasto virastoa ohjaavana viranomaisena pääsi vaikuttamaan strategian sisältöön sekä tulohajauksessa asetettujen tavoitteiden että jatkuvan ohjaukseen liittyvän kommunikoinnin kautta.

Johtopäätös: *Strategiaprosessi on laadittu osallistavasti, joten henkilökunta on tietoinen strategian päämääristä sekä varsin hyvin sitoutunut sen toteuttamiseen.*

6.1.2 Strategian painopisteet

Maaseutuvirasto on määritellyt strategiassaan oman roolinsa hyvin huomioiden tehtävänsä maksajavirastona, osana Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalaa. Strategiassa korostetaan yhteistyötä toisaalta ohjaajan eli ministeriön ja toisaalta ohjattavien suuntaan sekä horisontaalista yhteistyötä sisävirasto Eviran kanssa.

Strategiassa on tunnistettu monia strategiakauden haasteita ja kehittämistarpeita. EU-ohjelmakauden vaihtuminen vuonna 2014 ja siihen valmistautumisen haasteet on luonnollisesti nostettu esiin samoin kuin viraston toiminnan vakiinnuttaminen ja kyvykkyyksien kehittäminen toiminnan vakiinnuttua Seinäjoelle muuton jälkeen.

Tärkeimmäksi strategiakauden (vuodet 2013–2017) tavoitteeksi tunnistettiin uuden tukijärjestelmän hallittu toimeenpano yhdessä kumppaneiden eli Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten, kuntien yhteistoiminta-alueiden sekä paikallisten toimintaryhmien kanssa.

Toiseksi strategiseksi tavoitteeksi asetettiin vuoropuhelu ja yhtenäinen ohjaus läpi koko maataloushallinnon ketjun. Maaseutuhallinnon prosessien sähköistäminen nostetaan strategiassa keskeiseksi keinoksi sekä ketjun tehokkuuden lisäämiseksi että asiakaspalvelun laadun parantamiseksi.

Strategiassa tunnistetaan myös viraston sisäiset kehittämiskohteet: ydinprosessien ja organisaatorakenteen yhdenmukaistaminen, osaamisen ja asiantuntijuuden syventäminen, mavilaisen esimiestyön kehittäminen sekä oma-aloitteisuuden korostaminen eri tehtäväalueilla ja -ta-soilla.

Johtopäätös: *Strategia noudattaa hallinnonalan asettamia tavoitteita ja määrittelee viraston oman roolin Euroopan unionin (EU) maataloustuki- ja maaseuturahaston varojen käytössä Suomessa. Siinä tuodaan myös esiin maaseutuhallinnon sisäisen yhteistyön ja yhtenäisten toimintamallien tärkeys. Strategiassa on tunnistettu strategiakauden ulkoiset ja sisäiset haasteet jälkeinpäin arvioiden varsin hyvin.*

6.1.3 Strategian toimeenpano

Viraston strategia antaa sille hyvät puitteet laadukkaalle toiminnalle. Siinä on tunnistettu ulkoiset haasteet ja myös ne keinot, joilla haasteisiin voidaan vastata. Henkilöstö osallistui aktiivisesti strategiatyöhön, ja sitä kautta strategian onnistuneelle toimeenpanolle ei ole ollut esteitä.

Strategian toimeenpanon suurin puute on toimeenpanon hitaus. Ulkoinen uhka, EU-ohjelma-kauden vaihtuminen, tunnistettiin, mutta varautuminen sen aiheuttamiin muutoksiin erityisesti tietojärjestelmien osalta on jäänyt puutteelliseksi. Tähän ovat vaikuttaneet monet asiat. Osaan niistä virasto ei itse ole voinut vaikuttaa. Heikko valtiontalouden tila ei ole mahdollistanut lisäresurssien myöntämistä kriittisiin järjestelmähankkeisiin, vaikka Mavin johto on sitä useaan otteeseen pyytänyt ministeriöltä. Toisaalta Mavin osallistuminen säädösvalmisteluun ei ole ollut riittävän aktiivista, jotta siinä olisi otettu huomioon myös tukijärjestelmien toteutuskäytäntö. Tältä osin strategian kohta, jossa korostetaan hallinnonalan organisaatorajoja ylittävän yhteistyön tärkeyttä, ei ole täysin toteutunut. Yhteistyö tekemisen tasolla on ollut puutteellista. Sen sijaan yhteydenpito viraston johdon ja ohjaajan välillä on ollut säännöllistä ja riittävää.

Virasto korostaa strategiassaan ydinprosessien mukaista toimintaa. Organisaatorakenteen tunnistettiin jo vuonna 2013 haittaavan ydinprosessien tehokkuutta. Silloin muodostettiin funktionaalisen organisaatorakenteen päälle ns. ydinprosessiryhmät. Tämä todettiin kuitenkin varsin pian riittämättömäksi ratkaisuksi. Samaan aikaan tehtiin selvitys prosessiorganisaatiomallin soveltuvuudesta virastolle. Vuoden 2016 syksyllä viraston on tarkoitus siirtyä ydinprosessien mukaiseen organisaatiomalliin. Koska tarve muutokselle on todettu jo vuoden 2012 strategia-prosessissa, muutoksen toteuttaminen on vienyt liian kauan.

Maaseutuviraston ja koko hallinnonalan strategiassa asiakas on nostettu keskiöön. Asiakaspalvelun merkitystä on korostettu. Kuitenkin asiakkuusstrategian valmisteluun on kulunut kauan aikaa, ja se on valmistumassa vasta vuoden 2016 lopulla eli aivan strategiakauden päätteeksi.

Johtopäätös: Strategian toimeenpanossa Mavi tekee oikeita asioita parantaakseen kykyään vastata ulkoisiin haasteisiin, mutta kehittäminen on tapahtunut liian hitaasti. Funktionaalinen organisaatiorakenne ja hierarkkinen päätöksentekomalli ovat olleet osaksi jäykistämässä kehitystyötä. Osaksi tästä johtuen Mavi ei ole ollut valmis toteuttamaan ulkopuolelta tulevien muutosten edellyttämiä uudistuksia riittävän nopeasti.

6.1.4 Prosessien ja rakenteen yhteentoimivuus

Maaseutuviraston tehtävänasetannassa on määritelty, että se vastaa kokonaisuudessaan maaseutuhallinnon tukijärjestelmien toimeenpanosta. Toimeenpanotehtäviä on hajautettu alue- ja paikallistasoilla elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille (ELY), kuntien yhteistyöalueille ja Leader-ryhmille. Virasto vastaa riittävän koulutuksen ja ohjauksen antamisesta toimeenpanosta vastaaville kumppaneille ja tiedottamisesta loppuasiakkaille.

Mavin nykyinen organisaatiorakenne kattaa virastolle asetetut tehtävät: tukien haun ja myöntämisen, valvonnan, tukien ja hankeavustusten maksamisen, raportoinnin ja seurannan sekä koko tukien hakemiseen ja maksatukseen liittyvien tietojärjestelmien kehittämisen. Mavin organisaatio on funktionaalinen, ja yksikköjen ja yksilöiden tehtävät on määritelty siinä tarkasti. Funktionaalinen organisaatio toimii varsin hyvin ennustettavassa, stabiilissa tilanteessa, mutta on jäykkä silloin, kun resursseja olisi tarve siirtää nopeasti yli yksikkö- ja osastorajojen. Tällöin syntyy tilanteita, joissa osalla henkilöstöstä on erittäin suuri työtaakka, kun taas osa toimii vaajakapasiteetilla.

Mavissa tämä työtaakan siirtyminen on ollut havaittavissa erityisesti järjestelmäkehityksessä. Suunnittelusyklin edetessä liiallinen työtaakka siirtyy osastolta ja yksiköltä seuraavalle. Tämä tiedostettiin viraston johdossa jo nykyisen strategiakauden alussa kolme vuotta sitten. Sitä pyrittiin ratkaisemaan osasto- ja yksikkörajoja ylittävien ydinprosessiryhmien avulla, mutta tämä malli ei ole tuonut riittävää joustavuutta.

Maaseutuviraston alueellistamispäätöksen yhteydessä sille myönnettiin siirtymistä varten lisäresursseja. Tämä lisäresursointi on antanut virastolle mahdollisuuden toimia omissa tehtävissään menestyksellisesti huolimatta jäykästä ja tehottomasta organisaatiorakenteesta. Vasta parin viime vuoden aikana ulkoisten muutosten, etenkin EU-ohjelmakauden vaihtumisen, ja niistä aiheutuvien lisätöiden johdosta resurssien riittämättömyys nykyisessä toimintamallissa on tuottanut kapasiteettiongelmia. Tähän ei ole virastossa osattu reagoida riittävän nopeasti ja voimakkaasti.

Nykyisen organisaatiorakenteen puutteena on, että tieto ei ole kulkenut sujuvasti viraston sisällä yksikkö- ja osastorajojen yli. Päätettäviä asioita on jouduttu viemään hierarkiassa ylös ja

alas, mikä on viivästyttänyt toimintaa. Myös varsin kapeat tehtäväkuvat ovat aiheuttaneet tietokatkoksia eri toimintojen välillä.

Mavi on siirtynyt uuteen organisaatorakenteeseen syyskuussa 2016. Sekä viraston johto että henkilöstö uskovat uuden ydinprosessien mukaisen rakenteen nopeuttavan viraston kykyä reagoida ympäristön tuomiin haasteisiin, mahdollistavan resurssien joustavamman käytön, parantavan tiedonkulkua prosessien eri vaiheiden välillä ja vahvistavan Mavin kykyä toteuttaa järjestelmäuudistuksia tulevaisuudessa. Edellä mainitut ongelmat resursoinnin, tiedon kulun ja tietojärjestelmien kehityksen osalta eivät ole koskeneet markkinaosastoa, koska se on toiminut jo pidempään oman ydinprosessinsa mukaisessa rakenteessa.

Johtopäätös: Mavin perinteinen funktionaalinen organisaatiomalli on ollut jäykkä ja hidas reagoimaan ympäristön suuriin muutoksiin. Ongelma on tunnistettu, ja vuoden 2016 syksyllä voimaan tuleva prosessiorganisaatio antaa paremmat lähtökohdat hyödyntää joustavasti olemassa olevia resursseja tulevilla muutostilanteilla.

6.1.5 Ohjaus ja seuranta

Viraston ulkoinen ohjaus. Maaseutuviraston ja sen ohjauksesta vastaavan Maa- ja metsätalousministeriön ruokaosaston näkemykset ohjauksesta eroavat toisistaan. Ohjaajan näkemyksiä on tarkemmin kuvattu aiemmin luvussa 5.3.1. Viraston johto näkee tulossopimusneuvottelut neuvotteluina, joissa sovitaan virastolle määriteltyjen tehtävien määrä- ja laatutavoitteet. Yhden henkilön osallistumista viraston puolelta neuvotteluihin pidetään täysin luonnollisena järjestelynä. Tulosneuvotteluihin suhtaudutaan täydellä vakavuudella ja niissä esiin tulevia asioita käsitellään viraston johtoryhmässä huolellisesti. Kuukausittain järjestettäviä ministeriön ja viraston johdon tapaamisia pidetään tärkeinä tiedon jakamisen tilaisuuksina. Sen sijaan virasto odotti ohjaajalta vahvempaa tukea kevään 2016 Mavin joutuessa julkisuudessa erittäin voimakkaan kritiikin kohteeksi.

Viraston resurssien ohjaus. Työtehtävät on nykyisessä organisaatiossa määritelty yksityiskohdaisesti ja usein kapea-alaisesti. Tämä on helpottanut työhön perehdyttämistä ja ohjausta suuren henkilöstövaihtuvuuden aikana viraston muuttaessa Seinäjoelle. Työtehtäville on voitu myös antaa tarkat ohjeet, tavoitteet ja mittarit. Haittapuolena tämän tyyppiselle töiden järjestelylle ovat tyypillisesti vaikeudet kokonaisuuksien hahmottamisessa ja tiedonkulussa. Viraston sisäisten haastattelujen ja henkilöstölle tehdyn kyselyn perusteella nämä ongelmat ovat havaittavissa myös Mavissa.

Ulkoinen seuranta. Mavin toimiminen maksajavirastona ja merkittävien rahavirtojen hallinnoijana edellyttää tiukkoja seurantamekanismeja. EU edellyttää, että jokaisessa jäsenmaassa on oltava hallinnosta riippumaton todentamisviranomainen. Sen tehtävänä on tarkastaa, että maksajavirastolla on tarvittavat hallinnolliset rakenteet maksujen oikeellisuuden varmistamiseksi. Tehtävän hoitaminen edellyttää, että tarkastus kohdistuu maksajaviraston (Maaseutu-

virasto) lisäksi sen tehtäviä hoitaviin viranomaisiin sekä tarvittaessa tuensaajiin. Suomessa todentamisviranomaisen on tilikaudesta 2010–2011 lähtien ollut tilintarkastusyhteisö BDO. Vainhoitovuonna 2015 tarkastettiin Euroopan maatalouden tukirahaston (maatalousrahasto) ja Euroopan maatalouden kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahasto) maksatus, niihin liittyvät rakenteet sekä niiden toiminta ja valvonta. Viraston ulkoiseen seurantaan osallistuvat myös Euroopan komissio ja Euroopan tilintarkastustuomioistuim.

Sisäinen seuranta. Virastossa on muusta toiminnasta erillinen sisäisen tarkastuksen yksikkö, joka tuottaa todentamisviranomaiselle tarvittavan materiaalin ja toteuttaa jatkuvaa sisäistä seurantaa. Tulohjaaja seuraa ja antaa viraston tilinpäätöksestä lausunnon, jossa se arvioi Ma-
vin tuloksellisuuden kehitystä ja asetettujen määrätavoitteiden toteutumista.

Johtopäätös: Seuranta on ollut riittävää tilanteessa, jossa toimintaympäristö oli varsin va-
kaa. Viimeisen kahden vuoden aikana ympäristössä tapahtuvien muutosten paineessa tulok-
siin perustuva seuranta ei ole pystynyt välittämään ennakoivaa tietoa kehittämishankkeiden
tilanteesta viraston johdolle ja tulohjaajalle. Tämä on näkynyt etenkin tietojärjestelmien
kehittämässä. Järjestelmähankkeiden resurssi- ja kustannusseuranta on tuottanut varoituk-
sia resurssien riittämättömyydestä, mutta varoituksiin ei ole suhtauduttu ajoissa riittävän
vakavasti.

6.1.6 Tiedonjako

Sisäinen viestintä on viimeisten kolmen vuoden aikana kehittynyt positiiviseen suuntaan. Tie-
donkulku virastossa yksiköiden sisällä on haastattelujen ja kyselyn perusteella toiminut hyvin,
mutta tiedonjako yksiköiden välillä on ollut puutteellista. Tiedonkulku vastuualueiden välillä
on ollut heikkoa. Organisaatiorakenteen siilomaisuus on haitannut kokonais kuvan muodostu-
mista henkilöstön keskuudessa.

Työntekijät ja osa yksiköiden päälliköistä kaipaavat suurempaa avoimuutta asioiden valmiste-
lussa ja päätöksenteossa. Avoin ongelmien ja muutosten käsittely viraston sisällä voisi valmis-
taa ihmisiä myös ymmärtämään ulkoista kritiikkiä ja suhtautumaan siihen.

Johtopäätökset: Sisäiseen viestintään ja vuorovaikutukseen henkilöstön ja johdon välillä
on panostettu virastoon kohdistuneen ulkoisen arvostelun aikana. Tiedon jakaminen eri si-
dosryhmien kanssa käydyistä keskusteluista ei ole kaikilta osin systemaattista ja riittävää.
Siilomainen organisaatiorakenne aiheuttaa hitautta ja katkoksia tiedonkulkuun.

6.2 Johtaminen

6.2.1 Johtamisjärjestelmä ja johtaminen

Sen lisäksi, että Mavi on maksajavirasto, se on päällikkövirasto, kuten moni muukin virasto Suomessa. Päällikkövirastomallissa virastoa johtava virkamies on vastuussa kaikista viraston tekemisistä ja erityisesti sen tekemistä päätöksistä. Tämä johtaa usein pienimpienkin päätösten viemiseen viraston ylimpään johtoon, jolloin päätöksenteko hidastuu merkittävästi. Näin on käynyt myös Maaseutuvirastossa. Järjestelmä on hierarkkinen ja siten hidas toimimaan muutostilanteissa.

Syksyllä 2016 voimaan astuva ydinprosessien mukainen organisaatorakenne haastaa erityisesti ydinprosesseista vastaavia johtajia, mutta tarjoaa samalla mahdollisuuden nopeampaan päätöksentekoon. Tämä edellyttää kuitenkin organisaatiomallin muutoksen lisäksi uudenlaista johtamismallia, jossa asioiden delegointi ja luottamus kaikilla organisaatiotasolla on johtavana teemana koko virastossa.

Viraston tasolla toiminnan ja talouden suunnittelu on selkeää ja toimivaa. Kuitenkin suurten järjestelmähankkeiden talouden hallinta ei ole ollut ajantasaista eikä kaikilta osin hallinnassa. Talousseuranta on kärsinyt useiden eri yksiköiden ja organisaatioiden osallistumisesta hankkeisiin, hankkeiden kriisiytymisestä ja hankeseurannan puutteista. Suurten hankkeiden talouden seurannan osittainen pettäminen on vaikuttanut koko viraston talouteen. Hankkeissa on toistuvasti syntynyt yllättäviä ja merkittäviä kustannuseriä.

Johtopäätös: Johtamisjärjestelmä on päällikkövirastomallin mukaisesti hierarkkinen. Mavissa päätöksenteko on keskittynyt varsin pienissäkin asioissa ylijohantajalle. Tämä hidastaa toimintaa.

6.2.2 Henkilöjohtaminen ja lähiesimiestyö

Maaseutuviraston strategiassa on nostettu henkilöstön osaaminen, innostava johtaminen ja kokonaisvaltainen työkyky keinoiksi strategian toteuttamiselle. Henkilöstömittauksissa arviot johtamisesta kokonaisuudessaan ovat olleet valtion virastojen ja laitosten vertailussa selkeästi keskitason yläpuolella. Erityisen positiivista palautetta on annettu esimiehen antamasta tuesta, palautteen annosta ja oikeudenmukaisesta kohtelusta. Muutenkin henkilöstö on sitoutunut vahvimmin oman yksikkönsä toimintaan, mitä kuvaavat erittäin positiiviset arviot oman yksikön tehokkuudesta ja tuotosten laadukkuudesta.

Virastotasolla kuva ei ole aivan yhtä positiivinen. Johdon toiminta esimerkkinä saa jonkin verran kritiikkiä henkilöstöltä. Virastotason palautetta rasittavat etenkin vähäiset uravaihtoehdot sekä palkitsemisjärjestelmän tarjoamat käytännössä rajalliset mahdollisuudet mukautuvaan suoritepohjaiseen palkitsemiseen.

Kokonaisuudessaan henkilöstö esimiehet ja yksiköiden päälliköt mukaan lukien ovat tukeneet viimeisten kuukausien arvostelussa virastonsa johtoa, mikä kuvaa hyvin myös työyhteisön yhteishenkeä ja sitä kautta onnistumista henkilöstöjohtamisessa. Maviin on muodostunut oma organisaatiokulttuuri.

Johtopäätökset: Henkilöstömittauksissa johtaminen on arvioitu varsin hyvälle tasolle. Henkilöjohtamisessa on yksilöiden erilaisista kyvykkyyksistä johtuvia normaaleja asian-tuntijaorganisaation johtamishaasteita. Vastuun jakaminen ei ole osa Mavin organisaatiokulttuuria. Tämä näkyy sisäisessä toiminnassa kaikilla organisaatiotasolla ja heijastuu myös sidosryhmien kanssa käytävään vuorovaikutukseen ja asiakaspalveluun.

6.2.3 Tulosohtausprosessi

Maa- ja metsätalousministeriön ruokaosasto toimii Maaseutuviraston ohjaavana tahona. Ohjaus perustuu viisivuotiseen tulossopimukseen, joka tarkistetaan vuosittain. Tulossopimuksessa asetetaan virastolle selkeät vaikuttavuus- ja tulostavoitteet. Viraston tuloksia arvioidaan sopimuksessa asetettuihin tavoitteisiin ja sopimukseen tehdään tarvittavat muutokset vuosittain. Luonnonvaraosasto ja ruokaosasto käyvät tulosneuvotteluita erikseen Mavin kanssa. Kahden osaston asettamien tavoitteiden yhteensovittaminen tehdään vasta talousarvion käsittelyn yhteydessä.

Ohjaajalla ja ohjattavalla on ollut erilaiset odotukset tulossopimusneuvotteluista. Neuvotteluihin on viraston puolelta osallistunut normaalisti vain yksi henkilö. Ministeriön ohjaajat olisivat odottaneet laajempaa osallistumista, etenkin kun viraston muutto Seinäjoelle ja siinä yhteydessä tapahtunut henkilöstön suuri vaihtuvuus ovat vähentäneet viraston ja ministeriön välistä luonnollista henkilötason kommunikointia. Yhteiset tulossopimusneuvottelut ja niissä syntyvät keskustelut nähtiin ohjaajan taholla mahdollisuutena taustoittaa tavoitteita viraston operatiivisille vastuhenkilöille ja samalla tutustua paremmin heihin. Mavissa tulossopimusneuvottelut nähtiin tärkeinä ja sopimukseen kirjattavia tavoitteita käsiteltiin viraston johtoryhmässä huolellisesti. Neuvottelut tulosohtajaan kanssa on haluttu kuitenkin pitää tehokkaina ja suppeina.

Kuukausittaiset johdon tapaamiset toimivat myös jatkuvana ohjaamisen välineenä. Näihin kokouksiin, joista ainakin osa on pidetty videoitse, on osallistunut ministeriön ja Mavin ylin johto. Muun henkilöstön osalta kohtaamiset ovat viimeisten vuosien aikana olleet enemmän satunnaisia, mikä heijastui sekä tulosohtajien haastatteluissa että viraston henkilöstölle tehdyn kyselyn vastauksissa ja Mavin esimiesten haastatteluissa. Yhteisen näkemyksen sijaan vastaukset kertoivat jonkintasoisesta vastakkainasettelusta ohjaajan ja ohjattavan välillä. Tämä on kärjistynyt selvästi kevään 2016 tapahtumien ja niihin johtaneiden syiden tulkinnessa.

Johtopäätökset: Tulosohtausprosessi toimii muodollisesti hyvin, mutta tulosohtajalla ja Mavilla on eriävät näkemykset ohjaustapahtumien, etenkin tulossopimusneuvottelujen

tarkoituksesta, muodosta ja tavoitteista. Tulohjaajalla on vastuu prosessin kehittämistä.

Tulohjauksen selkeyttämiseksi ruoka- ja luonnonvaraosastojen välistä yhteistyötä tulohjauksessa tulisi tiivistää.

6.3 Tietojärjestelmät ja niiden kehittäminen

Mavin tietojärjestelmäkehittäminen on kokonaisuutena viime vuosina ollut haasteellista, koska laajat keskeiset operatiiviset sovellukset ovat olleet elinkaarensa lopussa. Järjestelmien kokonaisvaltainen uudistaminen kannatti ajoittaa EU-ohjelmakauden alkamisen yhteyteen, jotta välttyttiin kaksinkertaiselta työltä. Tämä on kuitenkin tehnyt kehittämishankkeista sekä teknisesti että sisällöllisesti haastavia. Tämä ei ole koskenut markkinaosaston tietojärjestelmäkehittämistä, koska kehittämistyö on voitu tehdä osaston omien tavoitteiden pohjalta ja sen omassa hallinnassa.

6.3.1 Tietojärjestelmien kehityshankkeiden toteutus

Uudistettava tukisovellus on Mavin merkittävin ja laajin tietojärjestelmä. Tukijärjestelmän kehityshankkeen arvioinnissa (KPMG, 1/2016) haasteeksi todettiin koko hankkeen hallintamalli. Se käsittää strategisen tason hankeohjauksen, kehityspyrhdyksen ja tuotantoon vientien hallinnan sekä vuosille 2011–2016 vaiheistetun hankkeen tavoiteasetannan muuttumisen pitkän hankeajan aikana. Hankekoon kasvaminen kehitystyön aikana ja resursoinnin niukkuus ovat tuoneet lisähaasteita hankkeen hallinnalle. Hankkeen etenemisen seuranta kokonaisuutena on hankearvioinnin mukaan ollut vaillaista.

Hankearvioinnissa todetaan edelleen, että hankkeen tärkeyden vuoksi ministeriöllä tulisi olla näkyvä rooli ohjauksessa ja ohjauksen ääripäänä jopa hankkeen omistajuus. Tämä voisi olla perusteltua erityisesti tuotosten priorisoinnin ja rahoituksen varmistamiseksi.

Sähköisen tukihaun ja tukien käsittelyjärjestelmän eli Hyrrän valmistuminen viivästyy. Hankkeen keskeiset osat on saatu tuotantoon vuonna 2015, mutta hankemuotoinen kehittäminen jatkuu edelleen (6/2016). Hankkeen arvioinnissa (CAPgemini, 10/2015) todettiin hankkeen haastavuuden johtuvan kohdealueen toiminnallisuuden muuttumisesta, kehittämisessä käytettyjen ketterien menetelmien soveltamistavasta ja kehittämisen edellyttämästä uudesta osaamisesta. Esille nousi myös hajautetun kehityksen ja projektiryhmän sisäisen kommunikoinnin haasteellisuus. Hankkeessa ennakoon toteutettujen yksinkertaistettujen perustoinnallisuuden muuttaminen lopulliseen muotoonsa EU-säädösten vahvistuttua osoittautui ennakoitua työläämmäksi ja aiheutti aikatauluongelmia. Lisääntyneen kiireen myötä ketterien menetelmien käyttö johti lopulta hankehallinnan näkökulmasta hallitsemattomaan tilanteeseen aikataulujen, työmäärien ja suunnitelmien osalta. Hankearvioinnin suositus kontrolloituun projektityöskentelyyn siirtymisestä vuoden 2015 lopulla edisti hankkeen keskeisten osien

valmistumista kevään 2016 haun mahdollistamiseksi, mutta ns. kehitysvelan suuruus kokonaisuutena ja tarvittavat kehitystoimenpiteet ovat vielä kesken, ja niiden odotetaan valmistuvan vuoden 2016 loppupuolella (tilanne 6/2016).

Aiemmat arviot. Tietojärjestelmäkehittämisen suurimpien ongelmien on Mavissa vuosina 2015–2016 tehdyissä hankearvioinneissa tunnistettu liittyvän kehittämistoimintaan ja sen toimintatapoihin kokonaisuutena. Ongelma-alueita ovat olleet muun muassa tilaajaroolit, tilaamisen käytännöt ja vastuut, hankeohjaus, kehitystyön ohjaus ja organisointi, maantieteellisesti hajautettu kehitys, tietohallinnon rooli Mavissa sekä osittain rahoituksen viivästyminen suhteessa kehittämisaikatauluihin. Tietojärjestelmäkehittämistä lähdettiinkin Mavissa selvittämään ja uudistamaan kokonaisuutena syksyllä 2015.

Tietojärjestelmien kehittämishaasteet ovat hankearvioiden mukaan Mavissa realisoituneet useiden järjestelmien laadullisina ongelmina, järjestelmien toiminnallisina puutteina, käyttöönottoviiveinä ja järjestelmien laskentatuotosten suoranaيسina virheinä.

Mavin tietojärjestelmäkehittämiseen tarvittavan rahoituksen suunnittelu ja järjestäminen on ollut haaste sekä virastolle että ministeriölle. Kehittämisen kokonaisnäkökulma ei viime vuosina ole ollut riittävä. Rahoitustarpeita ei ole voitu suunnitella pitkäjänteisesti kokonaisuutena tavoiteltavien ja realistisesti saavutettavien toiminnallisten hyötyjen näkökulmasta, vaan rahoitustarpeet ovat nousseet esille vaiheittain tukien maksatusaikataulujen ja it-ratkaisujen rakentamisen ehdoilla.

Hankkeiden laadunhallintaa on jo saatu parannetuksi, kun hankkeissa kehitysmallia on muutettu siten, että toimittajalla on aiempaa suurempi kokonaisvastuu tuotoksista.

Johdopäätökset: Tehtyjen hankearviointien tuloksia on vaikea kyseenalaistaa. Hankkeiden ohjauksen haasteita ei niissä kuitenkaan ole käsitelty riittävästi. Tietojärjestelmien kehittämisessä tavoiteasetannan selkeys, johdon tuki ja ohjaus tavoitteiden aikaansaamiseksi, aikataulu ja rahoitus ovat toisiinsa kytkeytyviä tekijöitä. Lisäksi EU:n uuden ohjelmakauden yhteinen maatalouspolitiikka ohjaa Mavin ydintoimintaa toteuttavien järjestelmien sisältöä ja asettaa aikatauluvaatimuksia.

Kehittämishankkeille määrätty ohjausryhmät ovat viime kädessä olleet vastuussa kustakin hankkeesta ja niihin liittyvästä päätöksenteosta. Hankkeiden muutoshallintaan kokonaisuutena ei ole riittävästi panostettu.

6.3.2 Tietojärjestelmäkehittämisen organisointi ja hallinta

Hyrrä-sovelluksessa tekemässään hankearviossa Capgemini ehdottaa hankkeelle aiempaa systemaattisempaa kehitystoiminnan organisointia ja hallintaa. Ehdotukset eivät ole hankesidonnaisia, vaan niitä on mahdollista soveltaa yleisemminkin Mavissa tehtävissä kehitysprojekteissa.

Mavin tietojärjestelmäkehittämisen haasteiden juurisyyt ovat yksittäisiä hankkeita laajempia. Hankeorganisoituminen ja toteutus ovat hajautuneet, ja hankkeiden kokonaisohjaus ja päätöksenteko ulottuvat varsin niukasti ministeriöön.

Monen osapuolen ketju ”vaatimuksista toteutukseen” on osoittautunut Maville keskeiseksi haasteeksi kehittämisessä. Kehittämistä on johtamisessa, hankkeiden organisoinnissa, käytännön projektityössä, ulkoisten kehitysresurssien ohjauksessa sekä tilaajan ja toimittajien välisissä sopimussuhteissa. Maanmittauslaitoksen palvelukeskuksen (Mitpa) roolia Mavin palvelutuottajana ei myöskään ole kattavasti määritelty.

Kehitysprojektin ja tuotettavien tietojärjestelmien sisällön laadunvarmistus on hajautunut sekä viraston sisällä että eri ulkopuolisten osapuolten osalta. Laatuongelmat ovat pitkälti liittyneet toimintatapoihin. Sisäisesti tiettyyn samaan prosessiin liittyvän tietojärjestelmän kehittämisen sisältövastuuta on hajautettu viraston eri yksiköihin, Mitpaan ja kehitystyötä tekeville tietojärjestelmätoimittajille.

Tuotosten laatua ovat heikentäneet myös vaatimusmäärittelyjen puutteellisuus ja niihin jälkikäteen tehdyt muutokset, kun toteutustyö on jo meneillään. Lisäksi hankkeille sälytetty laadunhallinta ja laadunhallintavälineiden käyttö on ollut puutteellista.

Vastuiden keskittämisen uudelleen organisoiduille ydinprosesseille uskotaan edistävän myös tietojärjestelmäkehittämisen ohjausta.

Mallia kehittämisen organisoimiseen ydinprosessiorganisaatiossa voisi ottaa viraston markkinatukiosastolta. Markkinaosasto on ollut ydinprosessin mukaisesti organisoitu jo pitkään. Markkinaosaston järjestelmät ja niiden kehitys ovat olleet pitkään osaston eli ydinprosessin vastuulla. Tämä järjestely poikkeaa Mavin muusta tietojärjestelmäkehittämisestä.

Johtopäätökset: Mavi joutuu tietojärjestelmäkehittämisessään sopeutumaan pääosin viraston ulkopuolelta, pääasiassa ministeriöstä ja EU:sta, annettuihin aikatauluihin. Erittäin tärkeiksi muodostuvat vuoropuhelu ja yhteisymmärrys tavoiteasetannasta ja edellytetyistä kehittämisen resursseista myös ministeriön ja taustalla olevan poliittisen ja EU-koneiston suhteen. Aikataulujen pitävyyden varmistamiseksi kehittämishankkeissa joudutaan tekemään päätöksiä muutoksista hankkeiden tavoitteisiin.

6.3.3 Tietohallintoyhteistyön kehittäminen

Mavin omista tietojärjestelmistä on kytkentöjä muihin hallinnonalan toimijoiden (muun muassa Eviran ja Maanmittauslaitoksen) tietojärjestelmiin. Hallinnonalan tietojärjestelmäkokoaisuus on yhteisistä kehittäjäresursseista ja aiemmasta Tike-palvelukeskustoimintamallista johtuen ollut vahvasti yhteen integroitu kokonaisuus. Mavi on ensisijaisesti muiden osapuolten järjestelmien tietovarantojen hyödyntäjä. Toisaalta Mavin maksajavirastoroolin vuoksi tietohallintoyhteistyö on ollut vaatimusten tuottamista muille hallinnonalan organisaatioille.

MMM:n hallinnonala on kokonaisuutena 2010-luvulla ohjattu niukasti tietohallinnon näkökulmasta. Käytössä olevat periaatteet ja linjaukset ovat pääosin peräisin valtion yhteisen tietohallinnon linjauksista. Hallinnonala koskevaa kokonaisarkkitehtuurikehittämistä on edistetty vuonna 2016. Mavin näkökulmasta tulevien linjausten noudattaminen edellyttää riittävää vuoropuhelua valmistelussa, jotta maksajavirastotoiminnan erityisvaatimukset otetaan huomioon. Uusilla linjauksilla voidaan myös selkeyttää hallinnonalan eri osapuolten rooleja. Roolien selkeytyminen hyödyttää myös Mavin hallinnoimaa järjestelmäkokonaisuutta.

Hallinnonalan yhteiset ja samalla myös Mavin hyödyntämät hallinnonalan tietojärjestelmäkehittämisen resurssit siirrettiin vuoden 2015 alusta Tikestä Maanmittauslaitoksessa organisoituun Mitpa-palveluyksikköön. Sen ydin koostui Maanmittauslaitoksen omasta laajasta tietojärjestelmäkehitystä ja palvelutoimintaa tekevästä sisäisestä palveluyksiköstä. Mavi käyttää laajasti Mitpan kehityspalveluja suoraan ostamiensa kaupallisten kehityspalvelujen lisäksi. Eri toimittajien tuottamien kehityspalvelujen yhteensovittaminen on ollut haastavaa ja edellyttänyt Mitpan kanssa pitkiä kahdenkeskisiä sopimusneuvotteluja. Mavi ei käytä täysimittaisesti valtion yhteisen it-palvelukeskuksen, Valtorin, palveluja vedoten tulkintaan EU-maksajaviraston suorassa ohjauksessa olevista tehtävistä.

Johtopäätökset: Mavin tietojärjestelmien kehittämisellä ja operoinnilla on viraston maksajaviranomaistehtävistä johtuen erilaiset turvallisuusvaatimukset kuin muilla hallinnonalan yksiköillä, joita operoidaan Mitpan toimesta. Tämä erityisasema on herättänyt muissa Mitpan asiakkaissa ajoittain närää.

6.3.4 Mavin sisäinen tietohallinto

Mavin tietohallinto-osasto tekee viraston tietojärjestelmiin ja tietoliikenteeseen liittyviä tehtäviä sekä tuottaa sisäisiä asiantuntijapalveluita. Asiantuntijapalveluihin sisältyy myös tietojärjestelmien kehittämis- ja ylläpitotehtäviä. Tekniset hanke- ja projektipäälliköt ovat organisatorisesti tietohallinnossa. Mavin tietohallinnon tehtävät ovat siten luonteeltaan varsin operatiivisia. Mavin tietohallinto on myös vastannut viraston yhteisen arkkitehtuurin kehittämisestä.

Tietohallinto on organisoitu Mavissa erillisenä toimintona, ja se on myös vastannut osaltaan eri substanssialueiden tietojärjestelmistä ja niiden kehittämisen läpiviennistä. Kehitettäviin järjestelmiin liittyvät määrittelyt on tehty Mavin eri yksiköissä ja osittain myös Mitpassa, jonne Mavin ydinprosessien tietojärjestelmäosaamista siirtyi Tiken yhdistyessä Mitpaan.

Johtopäätökset: Tietohallinnon näkökulmasta tapahtuvaa ohjausta olisi pitänyt vahvistaa jo 2010-luvun keskeisten kehittämistä vaativien muutosten ollessa näköpiirissä. Mavin pitäisi vastata tietojärjestelmäkehityksestä saumattoman kehitysvastuun järjestämiseksi. Kehittämisen vastuu ja omistajuus siirtyvät 2016 uudistettavassa organisaatiossa kolmelle ydinprosessille.

6.4 Henkiset ja taloudelliset voimavarat

6.4.1 Henkilöstövoimavara

Sisäisten haastatteluiden, sähköisen kyselyn sekä aikaisempien henkilöstökyselyiden (VMBaro) tulosten perusteella voidaan todeta, että Mavin henkilöstö on pääosin hyvinkin sitoutunut ja motivoitunut nykyisiin tehtäviinsä. Myös ammattitaidon ja osaamisen voidaan arvioida olevan hyvällä tasolla.

Henkilöstön hyvinvointi on huomioitu strategiassa ja toiminnansuunnittelussa. Henkilöstö ymmärretään keskeiseksi voimavaraksi ja sen kehittämiseen panostetaan. Mavin eri henkilöstömittausten tulokset ovat olleet varsin positiivisia. Maaseutuvirasto on pärjännyt hyvin valtion hallinnon laajasti käyttämässä VMBaro-henkilöstömittauksessa, ja saadut arvosanat ovat mittauksen kaikilla osa-alueilla paremmat kuin valtionhallinnossa keskimäärin.

VMBaro-henkilöstömittauksessa työilmapiiriin, yhteistyöhön ja työoloihin ollaan hyvin tyytyväisiä. Henkilöstön hyvä yhteishenki näkyy myös arviointityön yhteydessä tehdyissä henkilöstökyselyissä ja nousi positiivisesti esille henkilöstön haastatteluissa. Työolojen osalta arvosanat ovat kuitenkin laskeneet vuosi vuodelta työpaikan koetun varmuuden sekä jaksamisen ja energisyyden osalta. Muutos heijastaa varmasti osaltaan valtionhallinnon tuottavuusohjelman tuomaa yleistä valtionhallinnon työpaikkojen pysyvyydentunteen heikentymistä sekä viime aikoina Maviin kohdistuneita ulkoisia paineita.

Ohjelmakauden vaihtuminen, sähköisten järjestelmien uudistaminen ja uudistamisessa kohdatut haasteet tulevat varmasti vaikuttamaan tulevien henkilöstömittausten tuloksiin. Osa henkilöstöstä on ollut kovilla sekä työkuormasta että ulkoisista paineista johtuen.

Henkilöstön hyvinvointiin on panostettu Maaseutuvirastossa eri keinoin. Esimerkiksi koulutusta on varsin hyvin tarjolla, työtilat ja välineet ovat pääosin kunnossa, etätyö on varsin hyvin mahdollistettu ja yhteisöllisyyttä tuetaan. Lisäksi viimeaikaisen kriisin aikana on panostettu säännöllisiin aihetta käsitteleviin koko henkilöstön vuorovaikutteisiin henkilöstökokouksiin (kuten aamutilaisuuksiin). Myös muihin aiheeseen liittyviin sisäisiin viestintätoimenpiteisiin sekä henkilöstön kuulemiseen on panostettu. Kriisin hoitamiseen on sisäisestä henkilöstön näkökulmasta panostettu hyvin, mikä varmasti osaltaan vaikuttaa myönteisesti henkilöstön hyvinvointiin. Asioiden käsittelyn avoimuutta voisi kuitenkin edelleen lisätä. Nykyisessä organisaatiokulttuurissa epäonnistumisten käsittely ei kaikilta osin ole rakentavaa. Tämä heijastuu alentuneena keskinäisenä luottamuksena, mikä näkyy myös toiminnassa suhteessa asiakkaisiin ja sidosryhmiin.

Kapeista tehtäväkuvista ja yksilötyöstä johtuen organisaatiossa on merkittäviä henkilöriskejä. Monet osa-alueet on vastuutettu yksittäisille henkilöille, eikä varmistuksena ole työparia tai tiimiä, joka olisi riittävän hyvin perillä vastuualueen sisällöstä. Henkilöriskit ovat myös realisoi-

tuneet lähihistoriassa ja aiheuttaneet tilapäisiä katkoksia ja ongelmia muun muassa tietojärjestelmähankkeisiin. Henkilösidonaisuuden ja -riskien vähentämiseen olisi syytä panostaa rakentamalla tiimimäisiä toimintamalleja ja edistämällä sisäistä tiedonkulkua.

Johtopäätökset: Henkilöstön hyvinvointi on Mavissa kohtalaisen hyvällä tasolla, ja sen vaalimiseen on panostettu kiitettävästi myös meneillään olevan kriisin aikana. Hyvinvointiin ja henkilöstön turvallisuudentunteen säilyttämiseen tulee panostaa myös jatkossa, jotta hyvinvointi onnistutaan säilyttämään nykyisellä tasolla. Toiminnan avoimuudessa ja henkilöstöryhmien keskinäisessä luottamuksessa olisi kehitettävää. Mavissa on nähtävissä toimintakulttuuria, jossa epäonnistumisista tai niiden mahdollisuudesta ei uskalleta kertoa, vaan ongelmia pyritään yksilö- tai yksikkötasolla peittelemään viimeiseen asti. Tämä on johtanut siihen, että ongelmat tulevat suurina ja lyhyellä varoitusajalla muiden tietoisuuteen.

Toimintamallit sisältävät merkittäviä henkilöriskejä. Organisaatiossa on useita merkittäviä tehtäviä, jotka ovat yhden henkilön varassa ja siten hyvin haavoittuvia. Kapeat tehtävänkuvat henkilöriskien ohella heikentävät kykyä vastata muutoksiin ja rajoittavat laaja-alaisen osaamisen syntymistä.

6.4.2 Tulevaisuuden osaamishaasteisiin vastaaminen

Mavi on strategiassaan ja toiminnansuunnittelussaan tunnistanut henkilöstön osaamisen merkityksen keskeisenä voimavarana. Henkilöstön koulutusmahdollisuuksiin panostetaan. Henkilöstöstrategiaan on kirjattu keskeiset toimenpiteet osaamisen ylläpitämiseksi.

Mavi on pystynyt varsin hyvin kilpailemaan työnantajana omalla alueellaan ja onnistunut rekrytoimaan osaavaa työvoimaa. Mavi on ollut alan asiantuntijoiden keskuudessa haluttu ja arvostettu työnantaja. Viimeaikainen negatiivinen julkisuus voi heikentää työnantajakuva tulevaisuudessa ja vaikuttaa osaltaan osaavan henkilöstön rekrytointimahdollisuuksiin. Mavi on toiminut etenkin nuorille asiantuntijoille polkuna hankkia kokemusta opiskelujen jälkeen, joten tietyissä tehtävissä vaihtuvuus on varsin suurta. Osasyynä tähän ovat myös heikoiksi koetut urakehitysmahdollisuudet Mavissa.

VMBaro-henkilöstömittauksen perusteella uralla etenemisen mahdollisuudet koetaan rajallisiksi. Lisäksi kehityskeskustelut eivät toimi osaamisen kehittämisen keinona. Osaamisen johtamisessa on Mavissa vielä kehitettävää.

Asiantuntijat siirtyvät talon ulkopuolelle hankittuaan ensin kokemusta Mavissa. Vaihtuvuus ja panostukset perehdyttämiseen syövät tehokkuutta, mutta toisaalta tarjoavat hyvin hoidettuina tulevaisuuden verkostoja talon ulkopuolelle.

Tehtävänkuvat ovat kapeita, mikä johtaa organisaation jäykkyyteen kuormitusvaihteluiden taasamisessa ja muiltakin osin rajoittaa mahdollisuuksia resursoida eri tehtäviä. Kapeat tehtävänkuvat eivät myöskään tue laaja-alaisen näkemyksen kehittymistä.

Mavin henkilöstön osaaminen ja kokemus maataloushallinnon koko arvoketjusta eivät tällä hetkellä ole riittävän laaja-alaisia. Suurella osalla asiantuntijoista ei ole pitkäaikaista ja monipuolista kokemusta maataloushallinnosta. Tämä käy ilmi sekä henkilöstön omista arvioista että etenkin sidosryhmien esille tuomana. Osaltaan tämä on seurausta henkilöstön merkittävästä vaihtumisesta alueellistamisen yhteydessä. Samalla menetettiin merkittävä osaamis- ja kokemuspääoma, jota on hitaasti yritetty rakentaa uudelleen nykyisessä toimintamallissa. Institutionaalisen muistin osittainen katkeaminen näkyy kuitenkin hyvin selvästi Mavin nykyisessä toiminnassa. Osaamisen laaja-alastamiseen tulisi panostaa jakamalla koko arvoketjuun liittyviä kokemuksia ja osaamista Mavin sisäisesti sekä tiivistämällä vuorovaikutusta sidosryhmien kanssa. Uusi organisaatiorakenne mahdollistaa nykyistä paremmin kokonaisnäkemyksen syntymisen.

Puutteet maataloushallinnon laaja-alaisessa osaamisessa ja henkilösuhteissa keskeisiin sidosryhmiin näkyvät Mavin tukeutumisessa tiukasti kapeaan toimintarooliin maksajavirastotehtävien toimeenpanossa ja ohjaavan roolin hoitamiseen yksityiskohtaisin ohjeistuksin. Sidosryhmät odottaisivat Mavilta nykyistä laajempaa ymmärrystä ja roolia arvoketjussa. Arvoketjun alkupäässä ei ole pystytty tuomaan säädösvalmisteluun riittävää asiantuntemusta tehokkaan toimeenpanon edellytyksistä. Vastaavasti arvoketjun loppupäässä toimintakentän ymmärrys ja vuorovaikutus loppuasiakasta lähellä olevien tahojen kanssa edistäisivät strategian mukaista vaikuttavuutta maaseudun elinkeinojen elinvoimaisuuden mahdollistamisessa. Sidosryhmävuorovaikutus on jäänyt suhteellisen vähäiseksi. Erityisesti yhteistyö etujärjestöjen ja ministeriön kanssa on kärsinyt henkilösuhteiden katkeamisesta. Mavi ei ole pystynyt vaikuttamaan odotusten mukaisesti säädöstyöhön asiantuntijana valmisteluprosessin aikana vaan on tyytynyt jälkikäteen ottamaan kantaa tehtyihin valintoihin ja niiden vaikutuksiin toimeenpanon näkökulmasta. Osallistuminen valmisteluprosessiin aktiivisena ja valintoja ohjaavana toimijana edellyttää huomattavasti syvempää osaamista kuin kannanoton laatiminen muiden laatimaan valmiiseen ehdotukseen.

Johtopäätökset: Henkilöstö on motivoitunutta ja osaavaa. Alueellistamisen seurauksena suuri osa henkilöstöstä vaihtui, mikä näkyy institutionaalisen muistin osittaisena katkeamisena. Tämä on heikentänyt toimintaympäristön laaja-alaista tuntemusta ja kykyä ymmärtää maataloushallinnon muodostamaa kokonaisuutta. Lisäksi tämä vaikuttaa maantieteellisen sijainnin ohella yhteistyösuhteiden syvyyteen keskeisten toimijoiden kanssa. Tehtäväkuvien laajentaminen olisi perusteltua sekä osaamisen että resursoinnin näkökulmasta. Mavi on strategisella tasolla tunnistanut osaamisen johtamisen merkityksen, mutta käytännön toiminnassa on edelleen kehitettävää. Toimintaympäristön laaja-alaisen tuntemuksen kasvattamiseen tulisi panostaa nykyistä enemmän ja systemaattisesti.

6.4.3 Taloudelliset voimavarat

Maaseutuvirastolla on ollut useimpiin muihin virastoihin verrattuna taloudellisia voimavaroja hyvin. Edelleen taloudelliset toimintaedellytykset ovat varsin hyvät. Tietojärjestelmäprojektit ovat kuitenkin syöneet huomattavissa määrin viraston taloudellisia resursseja, muun muassa siirtomäärärahat ovat hupenemassa. Taloudelliset voimavarat ehtyvät, ellei niihin saada lisärahoitusta tai ellei järjestelmäkehitykseen käytettyjä panoksia pystytä rajoittamaan.

6.5 Toiminnan tehokkuus ja vaikuttavuus

Toiminnan tehokkuuden arvioinnissa on hyödynnetty CAF-mallin mukaista suorituskyvyn arvioinnin jaottelua ulkoisiin tuloksiin (tuloksellisuuteen ja vaikuttavuuteen) sekä sisäisiin tuloksiin (tehokkuuteen).

6.5.1 Vaikuttavuus ja tuloksellisuus

Ulkoiset tulokset kuvastavat organisaation strategista tehokkuutta ja kykyä täyttää ulkoisten sidosryhmien missioon ja visioon kohdistuvat odotukset. Jokaisen julkisen hallinnon organisaation tulee arvioida, missä määrin sen ydintoiminnalle asetetut tavoitteet on saavutettu. Nämä tavoitteet on määritelty strategisissa suunnitelmissa ja jaettu tuotoksiin (palvelut ja tuotteet) sekä tuloksiin ja vaikutuksiin.

Mavin vaikuttavuus syntyy luomalla edellytyksiä maaseudun elinvoimaisille elinkeinoille. Käytännössä Mavin vaikuttavuus syntyy kuitenkin varsin tarkasti määritellyn roolin ja tehtävien kautta. Tehtävänä on vastata Euroopan unionin (EU) maataloustuki- ja maaseuturahaston varojen käytöstä Suomessa. Mavi toimii Suomen maksajavirastona ja hallinnoi EU- ja kansallisia tukia. Noin 2 miljardin euron vuosittaiset tuet tuottavat merkittävää yhteiskunnallista vaikutavuutta ja tukevat olennaisesti maaseudun elinkeinojen elinvoimaisuutta. Mavin rooli rajautuu kuitenkin käytännössä maksajaviraston tehtäviin.

Maatalouden ja maaseudun kehittämisen tukijärjestelmän toimeenpano on Mavin lakisääteinen ydintehtävä. Mavi panee vuonna 2015 käynnistyneen EU-ohjelmakauden yhteisen maatalouspolitiikan (CAP 2020) tukijärjestelmän ja maaseutuohjelman toimeen. Mavin tavoitteena on mahdollisimman yksinkertainen ja tehokas tukijärjestelmä. Tukijärjestelmän tehokas ja hallittu toimeenpano edellyttää tiivistä yhteistyötä Mavin kumppaneiden eli elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY), kuntien yhteistoiminta-alueiden sekä paikallisten toimintaryhmien kanssa.

Oman tehtävänsä näkökulmasta Mavi pystyy tukemaan vaikuttavuutta varmistamalla tukien nopean toimeenpanon tuensaajille poliittisen järjestelmän antaman kohdennuksen sekä tehtävän hoitamisen EU:n asettamien vaatimusten mukaisesti mahdollistaen siten pitkällä aikavälillä parhaan kansallisen lopputuloksen.

Toimeenpanoa on pyritty tehostamaan kehittämällä keskeisten tukiprosessien sähköistämistä. Sähköinen prosessi mahdollistaa toimeenpanon nopeuttamisen ja prosessin edellyttämän työ-

panoksen vähenemisen. Sähköistämisen tehokkuushyödyt tukevat Mavin ohella sen yhteistyökumppaneita, ja myös asiakkaan työmäärää voidaan vähentää sähköisten työkalujen ansiosta. Keskeisten järjestelmien (Hyrrän ja tukisovelluksen) sähköistäminen ei ole edennyt ongelmitta. Järjestelmien kokonaisvaltainen uusiminen on törmännyt useisiin haasteisiin. Aikataulut ovat viivästyneet, ja kehitystyö on edellyttänyt huomattavia taloudellisia ja henkilötöpanostuksia. Järjestelmien keskeneräisyydestä johtuen monia sähköisiksi suunniteltuja työvaiheita on jouduttu toteuttamaan manuaalisesti. Tästä on aiheutunut merkittävää tehottomuutta käsittelyprosesseihin, mikä on kuitenkin tilapäistä. Kun järjestelmät on saatu uusittua, tullaan todennäköisesti saavuttamaan merkittäviä tuottavuushyötyjä.

Sähköisten prosessien ohella toinen merkittävä toimeenpanon onnistumiseen ja vaikuttavuuteen vaikuttava tekijä on yhteistyön toimivuus Mavin keskeisten yhteistyökumppanien ja sidosryhmien kanssa. Yhteistyön ELY-keskusten ja kuntien YT-alueiden kanssa voidaan arvioida toimivan varsin hyvin ja tarkoituksenmukaisesti. Mavi on myös hakenut tehokkuutta toimintaansa rakentamalla yhteistyötä Eviran kanssa muun muassa valvonnassa. Sen sijaan yhteistyötä erilaisten neuvontaorganisaatioiden ja Leader-toimintaryhmien kanssa tulisi edelleen kehittää tavoitteena strateginen yhteistyöverkosto. Panostuksia tulisi kohdentaa yhteistyösuhteiden ja systemaattisten kumppaniyhteistyön toimintamallien rakentamiseen.

Kolmantena toimeenpanon onnistumiseen vaikuttavana tekijänä on toiminta osana koko maataloushallinnon arvoketjua. Mavilla on keskeinen rooli maataloushallinnon arvoketjussa, joka lähtee EU maataloustukijärjestelmän toimeenpanosta kansallisesti ja päättyy tuensaajien saamien tukien mahdollistamaan elinkeinojen elinvoimaisuuteen yksittäisen toimijan tasolla. Arvoketjun alku- ja loppupään osalta Mavi voisi toimintaansa kehittämällä tukea koko arvoketjun toimintaa sekä näin edistää vaikuttavuuden syntymistä. Mavin tulisi nykyistä aktiivisemmin osallistua kansallisen lainsäädäntötyön valmisteluun pyrkimällä asiantuntemuksellaan vaikuttamaan myös tarkoituksenmukaisen ja tehokkaan toimeenpanon mahdollistamiseen. Tämä tarkoittaa käytännössä yksinkertaista, tehokasta tukijärjestelmää sekä muutosten vaikutusta sähköisiin järjestelmiin. Mavi on osallistunut lainsäädännön valmisteluun mutta ei ole riittävästi ja riittävän varhaisessa vaiheessa tuonut esille tehokkaan toimeenpanon edellyttämiä näkökulmia.

Mavi voisi kehittää toimintaansa myös maataloushallinnon arvoketjun loppupäässä. Yhteistyötä ja vuoropuhelua maaseudun etujärjestöjen, loppuasiakkaiden ja muiden loppuasiakasta lähellä olevien toimijoiden kanssa tulisi tiivistää. Tällä hetkellä yhteistyösuhteet eivät ole parhaalla mahdollisella mallilla. Yhteistyösuhteiden syventämiseen ja ulkoisen viestinnän kehittämiseen näiden keskeisten sidosryhmien kanssa tulisi panostaa.

Maaseutuviraston yhdessä ohjaamiensa tahojen kanssa tuottamat tuotokset (palvelut ja tuotteet) ovat pidemmällä aikajaksolla tarkasteltuina olleet varsin laadukkaita. Mavi on pärjännyt erinomaisesti vertailussa muiden EU-maiden kanssa niin tukien haku- ja maksatusajoissa ja tukimäärissä kuin palautusten ja virheellisyyspienuudessaakin. Viime aikoina Mavin toimintaa ovat leimanneet julkisessa keskustelussa ongelmat tukien hakuajoissa ja -maksatuk-

sessä. Ne ovat johtuneet merkittävistä ongelmista sähköisten järjestelmien uusimisessa ja samanaikaisesta uuden ohjelmakauden alkamisesta. Lisäksi lainsäädännön viivästymisestä johtuva aikataulun olennainen kiristyminen on vaikeuttanut sähköisten järjestelmien uusimista. Maaseutuvirasto on pystynyt suoriutumaan keskeisten tukihaku-, valvonta- ja maksatustehtävien suorittamisesta säädösten edellyttämällä tavalla. Myös eurooppalaisessa vertailussa Mavi on edelleen pärjännyt varsin hyvin. Tukihakuun ja maksatukseen liittyvät ongelmat ovat kuitenkin olleet merkittäviä ja liittyvät Mavin keskeiseen ydintehtävään. Tästä johtuen tuotosten osalta Mavin voidaan arvioida onnistuneen enintään kohtalaisesti hyvistä vertailutuloksista huolimatta.

Johtopäätökset: Mavin toiminta keskeisen ydintehtävänsä toteuttamisen näkökulmasta on varsin hyvin organisoitua, tuottavaa, tehokasta ja vaikuttavaa.

Sähköisten järjestelmien uusimisen loppuun saattamisella on merkittävä vaikutus toiminnan tehokkuuteen. Osallistumalla ja nykyistä voimallisemmin vaikuttamalla lainsäädännön valmistelutyöhön tarkoituksenmukaisen ja tehokkaan tukijärjestelmän toimeenpanon mahdollistamiseksi voitaisiin edistää toiminnan tehokkuutta. Toiminnan vaikuttavuuden kasvattamiseksi tulisi lisäksi panostaa tiiviiden ja toimivien yhteistyösuhteiden rakentamiseen loppuasiakasta lähellä olevien tahojen kanssa.

6.5.2 Toiminnan tehokkuus

Sisäiset tulokset liittyvät organisaation toiminnan tehokkuuteen, sisäisten prosessien vaikuttavuuteen ja taloudelliseen tehokkuuteen. Ne sisältävät prosessijohtamisen, taloudellisen suori-tuskyvyn, resurssien tehokkaan käytön sekä sidosryhmien sitouttamisen organisaatioon.

Mavin henkilöstön käyttöaste on korkea, eikä merkittävää vajaakäyttöä ole tunnistettu mistään osasta organisaatiota. Nykyisen organisaation siilomainen rakenne ja resurssien vähäinen ris-tiinkäyttö yli yksikkörajojen johtavat kuitenkin väistämättä kuormituksen epätasaisuuteen mahdollisten ajoittaisten kuormitusvaihteluiden osalta. Työpanosta ei ole helppo tasoittaa vi-rastotasolla. Maaseutuviraston toiminnassa on useita kuormitukseen hetkellisesti tai kausittain vaikuttavia tekijöitä, kuten tukihakujen ajoittuminen ja loppuasiakkaiden vuodenaajoista riip-puva toiminta, mikä tulee huomioida toiminnan suunnittelussa. Lisäksi etenkin järjestelmäke-hitystyöstä, siinä esiintyvistä ongelmista ja toimintaan kohdistuvista ulkoisista paineista joh-tuen työkuorma eri yksiköiden välillä ei ole kaikilta osin jakautunut tasaisesti. Tämä näkyy sel-västi henkilöstökyselyiden vastauksissa.

Nykyisen organisaation rakenne ei parhaalla mahdollisella tavalla tue ydinprosessien toteutta-mista, minkä vuoksi yksikkörajat osaltaan heikentävät toiminnan tehokkuutta. Resurssien ny-kyistä vapaampaan hyödyntämiseen yli yksikkörajojen tulisi panostaa. Tuleva organisaatiouu-distus, jossa siirrytään kohti ydinprosessien mukaista rakennetta, todennäköisesti parantaa si-

säisen toiminnan tehokkuutta ja mahdollistaa ydinprosessien nykyistä saumattomamman toiminnan. Lisäksi organisaatiouudistus luo edellytyksiä kehittää toimintaa osana maataloushallinnon arvoketjua ja siten parantaa toiminnan vaikuttavuutta.

Keskeisten sähköisten järjestelmien uudistamisen keskeneräisyys aiheuttaa manuaalista työtä, osin päällekkäisiä työvaiheita ja työtä, joka poistuu järjestelmien valmistuttua. Monelta osin on aikatauluhaasteista johtuen jouduttu tilapäisjärjestelyin hoitamaan työvaiheita, jotta kriittiset tehtävät on voitu järjestelmäuudistuksen keskeneräisyydestä huolimatta viedä läpi annetussa aikataulussa. Järjestelmäuudistus sitoo myös huomattavasti sisäisiä resursseja, mikä näkyy työpanoksen kohdentumisena kehitystyöhön.

Maaseutuviraston tavoitteet ovat pääosin henkilöstölle selkeät virastotasolta yksiköiden tasolle. Myös strategia on ylätasolla henkilöstölle selkeä, joskin käytännön tekemisen tasolla se jää monelta osin kaukaiseksi, eivätkä varsin korkealentoiset strategiset tavoitteet ohjaa yksittäisen tehtävän toteuttamista tai siinä tehtäviä valintoja. Toimintaa ohjaamaan on kuitenkin laadittu konkreettisia käytännön tavoitteita, joiden selkeys ja yhtenäisyys tukevat toiminnan tehokkuutta. Asetettujen käytännön tavoitteiden ja strategisten tavoitteiden kytkentä on osin vaikeasti nähtävissä. Tekemistä on mahdollista priorisoida, jakaa ja kohdentaa, mutta keinot ovat vapaasti käytettävissä vain osittain, mikä johtuu maksajaviraston toimintaan liittyvistä erityisvaatimuksista. Tämä vähentää osaltaan toiminnan tehokkuutta.

Johtopäätökset: Mavin keskeiset tehtävät hoidetaan varsin tehokkaasti yksikötasolla, mutta koko organisaation tasolla tehokkuus kärsii siiloutuneesta rakenteesta. Resurssien käyttöaste on korkea, ja sisäisen toiminnan voidaan arvioida olevan yksittäisten tehtävien toteuttamisen näkökulmasta tehokasta. Esimerkkinä siiloutuneen rakenteen tehottomuudesta ovat haasteet sähköisten järjestelmien uudistamisessa, jossa tiedon välittyminen eri osastojen ja osapuolten välillä sekä monimutkaiset ja kankeat hyväksyttämismenettelyt ovat keskeisiä tekijöitä.

Sähköisten järjestelmien uusimisen loppuun saattamisella on merkittävä vaikutus oman toiminnan tehokkuuteen. Myös suunniteltu organisaatiomuutos tukee ydinprosessien mukaista toimintaa ja sen tehokkuutta. Nykyisen organisaation siilomainen rakenne ja resurssien vähäinen ristiinkäyttö yli yksikkörajojen johtavat kuormituksen epätasaisuuteen kuormitusvaihteluiden kohdalla. Työpanosta ei ole helppo tasoittaa virastotasolla, mikä vähentää toiminnan tehokkuutta. Resurssien yhteiskäyttöisyyteen ja mahdollisuuksiin hyödyntää niitä ristiin tulisi panostaa.

6.6 Sidosryhmäyhteistyön organisointi ja toteutus

Maaseudun yrittäjien etujärjestöt, maanviljelijöiden neuvontajärjestöt ja tuottajajärjestöt, edustavat Mavin loppuasiakkaita (maanviljelijöitä, yrittäjiä ja maaseudun kehittämishankkeita). Mavin asiakasstrategiamateriaalissa tämä ryhmä on luokiteltu muiden sidosryhmien

joukkoon. Näiden sidosryhmien kanssa tehdään yhteistyötä Manner-Suomen maaseudun kehittämishajelman puitteissa.

Asiakaslähtöisen toimintatavan kehittäminen on nostettu Mavin strategiassa näkyvästi esille. Keinoina tälle kehitykselle nähdään tiedon ja tuen saaminen asiakkaille oikein ja ajallaan sähköisen viestinnän ja asioinnin keinoin. Asiakkaita edustavien sidosryhmien, tuottajajärjestöjen ja yrittäjäjärjestöjen merkitystä kanavana tiedon levittämisessä ei ole strategiassa kuitenkaan erikseen huomioitu, vaikka nämä järjestöt ovat merkittäviä vaikuttajia viraston asiakaskentässä.

Kun Mavi muutti Seinäjoelle, osa sen kokeneesta henkilökunnasta jätti viraston, eikä heidät korvaavilla henkilöillä ollut suorita kontakteja näihin muihin sidosryhmiin. Tätä puutetta ei virastossa kuitenkaan ole suunnitelmallisesti pyritty korjaamaan. Henkilötasolla suhteet eivät sinänsä ole huonot, mutta viraston viimeaikaiset vaikeudet ovat välittömästi vaikuttaneet sidosryhmien näkemykseen Mavista organisaationa ja toimijana maaseudun kehittämisessä.

Johtopäätös: *Mavin arvostus sen loppuasiakkaita edustavissa sidosryhmissä on tällä hetkellä erittäin matala. Tämä johtuu pääosin viimeaikaisista ongelmista tietojärjestelmissä, mutta heijastaa tiedon puutetta viraston roolista, Mavin viestinnän virastomaista tyyliä ja luottamuspulaa virastoa kohtaan. Osa kritiikistä liittyy maatalous- ja järjestöpolitiikkaan ja perinteiseen suomalaiseen tapaan etsiä ongelmatilanteessa syyllisiä.*

6.7 Rooli ohjaajana ja toimijana tehtäväalueellaan

ELY-keskukset, kuntien yhteistoiminta-alueet (YTA) ja Leader-ryhmät ovat Mavin tukihallinnon asiakkaita palveleva koko Manner-Suomen kattava kumppaniverkosto. Viraston tehtävänä on ohjata tämän verkoston toimintaa ja kouluttaa verkostoa omien tehtäviensä toteuttamisessa. Kumppaniverkostot ovat ohjauksen kannalta hyvin erilaisia. ELY-keskusten osalta pääohjausvastuu on Työ- ja elinkeinoministeriöllä (TEM). Kuntien YT-alueet hoitavat tehtäviä useamman kunnan alueella. Tehtävien hoitamista varten on perustettu kuntien yhteinen toimielin, joko kuntayhtymä tai ns. isäntäkuntamalli. YTA-alueiden pääohjausvastuu on kunnilla. Leader-ryhmät ovat paikallisia itsenäisiä toimijoita, ja niiden kantavana ajatuksena on paikallisen asiantuntemuksen ja osaamisen hyödyntäminen kehittämistyössä. Leader-ryhmät muodostavat Euroopan laajuisen verkoston. Suomessa on 56 Leader-ryhmää, jotka tekevät omat kehittämishajelmansa ja valitsevat toteutettavat hankkeet. Leader-rahoituksella voidaan tukea mm. yritysten perustamista, kehittämistä ja investointeja, kylien elinvoimaisuutta, harrastusmahdollisuuksia ja kansainvälistä toimintaa. Näin lisätään maaseudun mahdollisuuksia ja vetovoimaa. Mavi hallinnoi Leader-rahoitusta maksajavirastona ja ohjaa siltä osin ryhmien toimintaa. Muilta osin ryhmät ovat itsenäisiä toimijoita.

Mavilla on siis ohjattavanaan koko maan kattava kumppaniverkosto, joka toimeenpanee viraston vastualueen tehtäviä. Tämän laajan verkoston laadukas ohjaus on haastavaa, eri ryhmät

ovat ohjauksen kannalta hyvin erilaisia. Mavin tehtävien toteutuksen kannalta kumppaniverkoston merkitys on suuri.

ELY-keskusten ohjaus on onnistunut hyvin. Viraston tarjoamaa koulutusta ja tukea arvostetaan keskuksissa. Koska ELY-keskukset ja Mavi ovat valtion viranomaisia, ne jakavat myös yhteisiä hallinnon käytäntöjä ja hallintokulttuuria. Haasteena on usean ministeriön ohjausmalli, jossa päävastuu on työ- ja elinkeinoministeriöllä.

Kuntien yhteistoiminta-alueiden osalta kumppanin arvostus Mavia kohtaan on kohtalaisella tasolla, mutta siellä kaivataan selkeästi enemmän avoimuutta ja tietoa tulevista toimenpiteistä ja tapahtumista. Koska niillä on monia muitakin kuntien toimintaan liittyviä tehtäviä, avoin viestintä helpottaisi alueiden omien resurssien allokoointia.

Leader-ryhmät ovat kaikkein haasteellisimpia ohjauksen kannalta. Virastolla ei ole suoria hallinnollisia kanavia vaikuttaa ryhmien tekemisiin, jolloin vaikutuskanaviksi jäävät viestintä, koulutus ja henkilökohtaiset suhteet.

Johtopäätökset: Virasto on hoitanut ELY-keskusten ohjauksen hyvin, ja sitä toimintaa arvostetaan myös ohjattavassa organisaatiossa. Samalla mallilla toteutettu kumppaniohjaus ei sen sijaan ole ollut yhtä tuottoisaa kuntien yhteistoiminta-alueiden suuntaan. Leader-ryhmät, jotka ovat lähimpänä Mavin loppuasiakkaiden toimintaa ja ajatusmallia, ovat kaikkein tyytymättömiimpiä.

7 Yksityiskohtaiset kehittämissuosituks

Tähän lukuun on koottu arvioinnin eri osa-alueiden arvioinnissa esiin nousseet kehittämissuositukset. Ensimmäisessä kappaleessa (7.1.) keskitytään Mavin ja sen ulkoisten sidosryhmien väliseen yhteistyöhön ja Mavin palvelujen kehittämiseen tähtääviin suosituksiin, jotka on laadittu sidosryhmähaastatteluissa, sähköisissä kyselyissä ja kirjallisessa aineistossa ilmenneiden haasteiden pohjalta. Mavin sisäisen toiminnan kehittämisen suositukset pohjautuvat viraston henkilöstön kanssa käytyihin keskusteluihin ja viraston toimintaa kuvaavaan kirjalliseen aineistoon (7.2.). Suositukset tulosohjaajalle perustuvat muissa tulosohjaussuhteissa käytettyjen toimintamallien sekä Mavin tulosohjaajan ja viraston näkemyksiin tulosohjauksen toteutumisesta ja puutteisiin nykyisessä tulosohjausmallissa ja -käytännöissä (7.3).

7.1 Ulkoisten sidosryhmien tarpeisiin vastaaminen

ELY-keskusten ohjausprosessin kehittäminen tiedonvälittämisen osalta. Ohjausprosessin yhteydessä käytyjen keskusteluiden ja kuulemisten yhteydessä syntyneiden käytännön toimeenpanon kehittämisideoiden tai sen onnistuneeseen toteuttamiseen vaikuttavien tekijöiden siirtyminen prosessissa eteenpäin huomioitaviksi lopullisissa valinnoissa ja oheistuksissa.

ELY-keskusten asiantuntijoiden hyödyntäminen loppuasiakkaille tehtäviä ohjeistuksia laadittaessa. ELY-keskusten asiantuntijoilla on loppuasiakasta lähellä olevana tahona usein hyvä kuva käytännön toiminnan edellyttämistä ohjeistuksista ja niiden sovittamisesta ”kansankieliseksi”.

Yhteistyösuhteen tiivistäminen kuntien YT-alueiden kanssa niiden vastuulla olevien toimeenpanotehtävien tukemiseksi. Suhteen rakentaminen kohti strategisen tason kumppanuutta edellyttää nykyistä avoimempaa viestintää ja molemminpuolista sitoutumista yhteisten tavoitteiden edistämiseen. YT-alueiden toiminnan suunnittelun tarpeet tulisi huomioida viestimällä riittävän aikaisessa vaiheessa aikatauluista sekä niiden mahdollisista tai todennäköisistä muutoksista. YT-alueiden paremmat mahdollisuudet oikea-aikaiseen resursointiin edistävät sen vastuulla olevien toimeenpanoa tukevien tehtävien toteuttamista.

Yhteistyösuhteeseen Leader-ryhmien kanssa panostaminen. Leader-ryhmät ovat keskeisessä roolissa kohdennettaessa rahoitusta loppuasiakkaille ja tuettaessa loppuasiakkaita rahoitusprosessin ja sen mahdollistaman hankkeen läpiviennissä. Leader-ryhmien merkitys toiminnan vaikuttavuuden aikaansaamisessa on siten keskeinen. Lisäksi Leader-ryhmät toimivat mielipidevaikuttajina lähellä loppuasiakasta. Aito kumppanuus edellyttää toimintaryhmien tavoitteiden ymmärtämistä, huomioimista ja avoimuutta. Etenkin viestinnän avoimuuteen tulisi panostaa, ja merkittävässä Leader-toimintaryhmien asiakkaisiin vaikuttavissa ongelmatilanteissa toimintaryhmät kannattaisi osallistaa ratkaisujen hakemiseen. Näin ongelmien vaikutuksia voitaisiin mahdollisesti lieventää ja ennen kaikkea loppuasiakkaille välittyvää viestiä saattaa Mavin näkökulmasta myönteisempään suuntaan.

Mavin tulisi tiivistää yhteistyötä neuvonta- ja tuottajaorganisaatioiden kanssa ja luoda yhteiset tavoitteet yhteistyölle. Näitä tavoitteita ovat esimerkiksi muutosten tunnistaminen asiakaskunnassa ja asiakastarpeissa sekä asiakastyön kehittäminen vastaamaan muuttuvia tarpeita. Tiiviimpi yhteistyö neuvontajärjestöjen kanssa voisi edistää myös loppuasiakkaiden myönteistä kuvaa Mavista ja sen toiminnasta.

Olisi suositeltavaa luoda nykyistä tiiviimmät henkilö- ja organisaatiotason suhteet tuottajajärjestöjen kanssa. Lisäksi viestinnän avoimuuteen tulisi panostaa.

Yhteistyösuhteen tiivistäminen yrityspalvelutoimijoiden kanssa olisi perusteltua rahoituksen paremman kohdistumisen ja toiminnan vaikuttavuuden näkökulmasta. Lisäksi yhteistyöllä voisi olla positiivisia vaikutuksia sidosryhmäsuhteiden hoidon kannalta.

Henkilöstöryhmien välisen luottamuksen vahvistaminen ja avoimeen välittömään organisaatiokulttuuriin panostaminen. Hyvinvointiin ja henkilöstön turvallisuudentunteen säilyttämiseen tulee panostaa myös jatkossa, jotta hyvinvointi onnistutaan säilyttämään nykyisellä tasolla. Toiminnan avoimuutta lisäämällä voitaisiin edistää henkilöryhmien välisen keskinäisen luottamuksen rakentumista. Luottamusta voidaan rakentaa avoimuudella, vastuun jakamisella ja panostuksella välittömän organisaatiokulttuurin rakentamiseen. Organisaatiokulttuuria olisi kehitettävä keskustelevampaan ja kokeilevampaan suuntaan, jossa myös epäonnistumiset voidaan käsitellä rakentavasti ja nähdä osaamisen kehittymisen työkaluina.

Henkilösidonnaisuutta tulisi vähentää toimintamalleja ja -käytäntöjä kehittämällä, esimerkiksi lisäämällä tiimirakenteita, tehtäväkiertoa ja parityöskentelyä.

Mavin henkilöstön laaja-alaisen maaseutuhallinnon tuntemuksen kasvattamiseen tulee panostaa systemaattisesti ja pitkäjänteisesti. Etenkin laaja-alaisen ja strategisesti tärkeän maataloushallinnon arvoketjun tuntemuksen kasvattamiseen tulisi systemaattisesti panostaa. Tämä edellyttäisi sekä suunnitelmallista toimintaa että käytännön tason toimenpiteitä. Tulee rakentaa selkeät mallit tukemaan jatkuvaa osaamisen jakamista kokeneilta asiantuntijoilta virkaiältään nuoremmille (esimerkiksi työparit, oppipoika/kisälli-mallit, näkemyksellisen tiedon jakaminen kokouksissa, vastuun jakaminen, tehtävänkierron jne.) sekä panostamalla sidosryhmäyhteistyön kautta saatavan tiedon jakamiseen Mavin sisällä. Lisäksi rekrytoinneissa olisi perusteltua huomioida henkilöiden aikaisempi kokemus toimimisesta toimintaympäristössä. Sidosryhmävuorovaikutuksen aktivoimiseen tulee panostaa kaikilla organisaatiotasolla. Tehtäväkuvien laajentaminen olisi perusteltua sekä osaamisen että resursoinnin näkökulmasta.

Toiminnan vaikuttavuuden kasvattaminen: Sähköisten järjestelmien uusimisen loppuunsaattamisella on merkittävä vaikutus toiminnan tehokkuuteen. Järjestelmät tulee saattaa toimintakuntoon.

Toiminnan tehokkuutta voitaisiin edistää osallistumalla ja nykyistä voimallisemmin vaikuttamalla lainsäädännön valmistelutyöhön tarkoituksenmukaisen ja tehokkaan tukijärjestelmän toimeenpanon mahdollistamiseksi. Olisi tärkeää, että säädöstyöhön osallistuisi prosessin ai-

kana henkilöitä, joilla on sekä tarvittava asiantuntemus tehtävien valintojen vaikutuksista toimeenpanoon että riittävä mandaatti tuoda Mavin kanta jo työryhmyöskentelyssä esille. Lisäksi Mavissa sisäisesti tulisi prosessin aikana käsitellä valintoja ja proaktiivisesti tuoda toimeenpanon näkökulma ja havaitut ongelmakohdat mukaan valmisteluprosessiin heti kun ne on tunnistettu. Haastavuutta lisäävät Euroopan komissiolta prosessin aikana tulevat ohjeet ja säädökset esimerkiksi valvonnan osalta. Mavin esittämien näkökulmien painoarvon kasvattaminen edellyttää myös ministeriöltä tukea valmistelutilanteissa. Yhteistyön ministeriön kanssa tulee olla saumatonta valmisteluvaiheessa ja varmistaa toimeenpanon kannalta keskeisten näkökulmien huomiointi. Tavoitteena tulee olla, ettei Mavi prosessiin osallisena enää lausunto-kiirroksella lähde esittämään eriäviä näkemyksiä yhdessä laadittuun esitykseen.

Toiminnan vaikuttavuuden kasvattamiseksi tulisi panostaa tiiviiden ja toimivien yhteistyösuhteiden rakentamiseen loppuasiakasta lähellä olevien tahojen kanssa. Lisäksi tulisi panostaa loppuasiakkaan ja loppuasiakasta lähellä olevien toimijoiden toimintaympäristön ja tavoitteiden ymmärryksen kasvattamiseen. Ymmärrystä voidaan kasvattaa vuorovaikutuksen, osallistamisen, avoimuuden ja kumppanuusajattelun kautta.

Suositukset toiminnan tehokkuuden kasvattamiseen: Mavin keskeiset tehtävät hoidetaan varsin tehokkaasti yksikkötasolla, mutta koko organisaation tasolla tehokkuus kärsii siiloutuneesta rakenteesta. Tehokkuutta voidaan kasvattaa varmistamalla tiedonkulku ja virtaviivainen päätöksenteko sekä edistämällä resurssien ristiinkäyttöä yli yksikkörajojen. Ristiinkäytön edistäminen edellyttää osaamisen laaja-alaisuutta sekä henkilöresurssien ja kustannus-seurannan aiheuttamien rajoitusten poistamista.

Sähköisten järjestelmien kehitystyö: Sähköisten järjestelmien uusimisen loppuunsaattaminen vaikuttaa merkittävästi oman toiminnan tehokkuuteen. Myös suunniteltu organisatiomuutos tukee ydinprosessien mukaista toimintaa ja sen tehokkuutta. Lisäksi omien prosessien sähköistamisellä voitaisiin tehostaa toimintaa, prosesseissa tehdään edelleen paljon manuaalista työtä.

7.2 Mavin sisäisen toiminnan kehittäminen

Strategia on perinteisesti koettu johdon tehtäväksi. Modernissa johtamisajattelussa henkilöstön ja ulkopuolisten sidosryhmien osallistamisen merkitys on kuitenkin kasvanut. Mavin kohdalla henkilöstölle on tarjottu mahdollisuus osallistua strategian kehittämiseen, tulosohjaajan ja muiden ulkopuolisten tahojen rooli on ollut vähäinen. Strategiaan kuuluu myös se, että siitä viestitetään kaikille sidosryhmille.

Viraston strategian terävöittäminen. Mavin strategia noudattaa hallinnonalan strategiaa, mutta jatkossa sen tulisi antaa selkeä kuva viraston roolista sekä maksajavirastona että säädösvalmistelussa, tukien hakuprosessissa, tukien maksatuksessa ja tuessa loppuasiakkaille. Kaikkien osapuolien – ministeriön, muiden hallintokumppanien, oman henkilöstön, sidosryhmien ja loppuasiakkaiden – näkemyksiä on syytä kuunnella strategiaproessin aikana, mutta viraston johto vastaa viime kädessä strategian sisällöstä ja sen implementoinnista toiminnaksi.

Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden lisääminen. Virastolle määrättyjen tehtävien laadukas toteuttaminen on vaikuttavuuden kannalta merkittävintä. Mavin on kuitenkin kyettävä myös viestimään selkeästi ja ymmärrettävästi roolistaan koko hallinnonalan toimintakentässä. Viestinnän oikeellisuus on välttämätön, mutta ei riittävä tavoite. Viestinnässä on huolehdittava myös siitä, että kohde on ymmärtänyt viestin sisällön oikein. Tämä edellyttää joskus viestin lähettäjän ja vastaanottajan välistä kommunikointia. Tässä vuorovaikutteisessa viestinnässä Mavilla on kehitettävää. Tämä koskee sekä yleistä viestintää että kommunikointia yksittäisten asiakkaiden ja kumppaneiden kanssa.

Tehtyjen päätösten toimeenpano sisäisessä kehittämisessä. Isojen strategisten tavoitteiden kehittäminen on ollut Mavissa hidasta. Strategiaprosessissa tunnistettujen haasteiden ja kehittämistavoitteiden toimeenpanoa on vauhditettava muodostamalla uudistuksille selkeä projekti ja projektille aikataulu sekä delegoimalla vastuu kehittämistyöstä projektiryhmälle. Muutenkin virastossa tulisi jakaa vastuuta tekemisistä ja päätöksistä rohkeammin.

Johtaminen Mavissa. Johtaminen ja päätöksenteko on ollut toistaiseksi hyvin keskittyntä. Tämä on ollut toimiva malli viraston ensimmäisten vuosien aikana, jolloin organisaatiokulttuuri ja toimintamallit ovat muovautuneet. Jatkossa osallistamista, vallanjakoa ja delegointia tulisi lisätä.

Johtamisen kehittäminen. Virastossa on panostettu johtamisen koulutukseen, mikä on ollut oikea toimenpide varmuuden saamiseksi esimiestyöhön. Seuraava kehittämiskohde johdolle on esimerkin näyttäminen henkilöstölle etenkin kriittisissä kehittämisponnisteluissa. Johdon tuki ja esimerkki lisäävät henkilöstön työhyvinvointia ja parantavat jaksamista. Delegointi on yksi tapa osoittaa luottamusta. Sitä tulisi Mavissa lisätä kaikilla organisaatiotasolla.

Ydinprosessien mukainen organisaatio. Uusi organisaatiomalli selkeyttää valta- ja vastuusuh-teita virastossa ja tekee toiminnasta joustavampaa. Uudistuva organisaatio ei kuitenkaan yksin tuo virastolle nopeutta ja ketteryyttä muutostilanteessa. Tarvitaan tiimejä, parityöskentelyä ja tehtäväkiertoa laajempien kokonaisuuksien ratkaisemiseksi. Nopeamman päätöksenteon tu-eksi tarvitaan ydinprosessien mukaisten osastojen vetäjiltä vastuunottoa ja johtamiskyvyk-kyttä.

Tietojärjestelmien kehittäminen on ollut Mavin koko toiminnan ajan eniten resursseja vaativin toiminto. Pari vuotta sitten ongelmat alkoivat kasaantua, kun kahden kriittisen järjes-telmän kehityshankkeet sekä maataloustukien ja -rahoituksen säännöt muuttuivat ohjelmakau-den vaihtuessa. Tämä aiheutti paineita sekä ohjaus- ja hallintamalleille että määrittelytyölle.

Kehitystyön ohjaus. Tietojärjestelmäkehitystyön ohjaus ja kehitystyön edellytysten varmistaminen on otettava Mavin johdon ja ydinprosessien sekä ministeriön yhteiseksi ohjausrooliksi. Kriittisten kehityshankkeiden ohjausryhmän valinnoissa on huolehdittava siitä, että ohjausryh-mällä on sekä organisatorista päätösvaltaa että arvovaltaa. Ohjausryhmien on otettava jatkossa vahvempi rooli koko hankkeesta ja sen muutoshallinnasta.

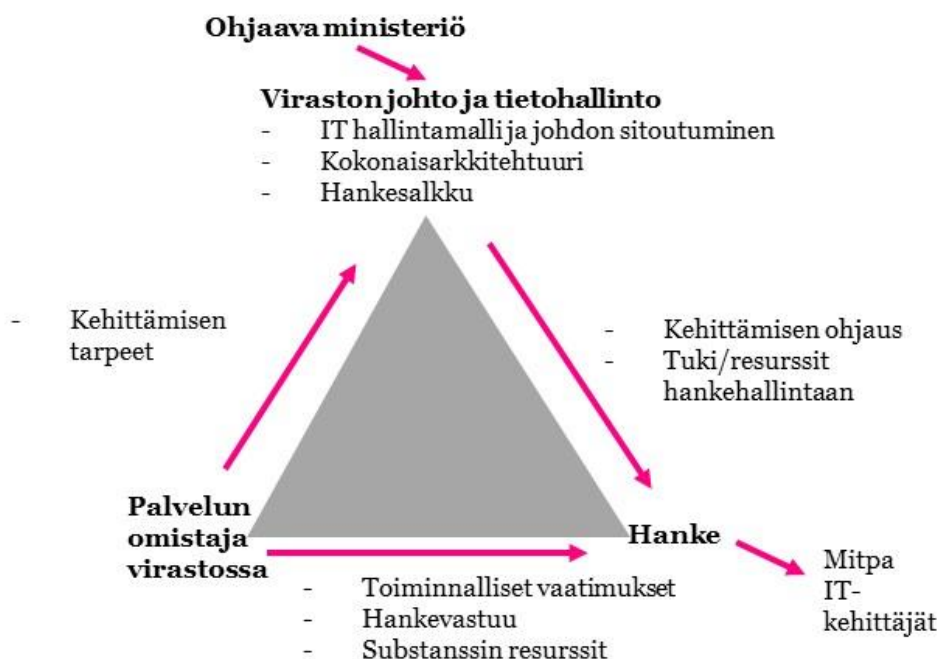
Hanketoiminnan kehittäminen koko toimitusketjussa. Kehittämistoiminnan virtaviivaistamiseksi käytännön ohjausta tulisi keskittää Maville ja eri osapuolten rooleja selkiyttää nykyisessä ”Mavi – Mitpa – ulkopuolisten palveluntuottajien kehitysresurssit” -ketjussa. Hankkeen kehitysmalli on valittava siten, että hanketta voidaan ohjata ja että se voidaan viedä läpi kontrolloidusti.

Suurten tietojärjestelmähankkeiden talouden hallintaan tulee kiinnittää huomiota. Erityisesti eri osapuolten välistä tiedonkulkua tulee kehittää ja ennakoitavuuteen panostaa.

Mavin oman tietojärjestelmäkehitystyön ohjauksen ja seurannan tulee perustua realistisiin arvioihin ja läpinäkyvään prosessiin. Hankkeiden ohjausta tulisi parantaa, mikä lisää myös mahdollisuuksia tehdä riittävää ja oikea-aikaista seuranta. Seurannan lisäksi Mavin tulisi lisätä osallistumistaan ministeriön lainsäädäntötyöhön ja strategiseen koordinaatioon. Tämä panostus edesauttaa osaltaan Mavin onnistumista kokonaisprosessien ja niitä tukevien tietojärjestelmien toteuttamisessa.

Mavin sisäinen tietohallinto. Tietohallinnon tulee ottaa kokonaisarkkitehtuurivastuu yhdessä johdon kanssa ja siten tukea nykyistä vahvemmin viraston strategista tietohallinto-ohjausta. Hanketoiminnassa tietohallinnon tulisi huolehtia siitä, että kehittämisvastuu on selkeästi järjestelmän omistavalla ydinprosessilla, ja tietohallinnon tehtävänä on tuoda kehittämiseen tarvittavaa hankehallintatukea.

Oheinen kuva havainnollistaa arvioijien näkemyksiä tietohallinnon toimintamallin edelleen kehittämiseksi.



Kuva: Mavin tietohallinto-ohjauksen tavoitetila.

Henkilöstön panos on viraston toiminnan kannalta kriittinen. Monet asiat ovat henkilöstön kehittymisen kannalta tärkeitä. Työhyvinvointi, viihtyminen, avoimuus, hyvät työtilat, koulutus ja monet muut asiat vaikuttavat suoraan henkilöstön kykyyn suoriutua tehtävistään.

Henkilöstöryhmien välisen luottamuksen vahvistaminen ja avoimeen välittömään organisaatiokulttuuriin panostaminen. Hyvinvointiin ja henkilöstön turvallisuudentunteen säilyttämiseen tulee panostaa myös jatkossa, jotta hyvinvointi onnistutaan säilyttämään nykyisellä tasolla. Toiminnan avoimuutta lisäämällä voitaisiin edistää henkilöstöryhmien välisen keskinäisen luottamuksen rakentumista. Luottamusta voidaan rakentaa avoimuudella, vastuun jakamisella ja panostuksella myös välittömän organisaatiokulttuurin rakentamiseen. Organisaatiokulttuuria olisi kehitettävä keskustelelevampaan ja kokeilevampaan suuntaan, jossa myös epäonnistumiset voidaan käsitellä rakentavasti ja nähdä osaamisen kehittymisen työkaluna.

Henkilösidosnaisuutta tulisi vähentää toimintamalleja ja -käytäntöjä kehittämällä, esimerkiksi lisäämällä tiimirakenteita, tehtäväkiertoa ja parityöskentelyä.

Mavin henkilöstön laaja-alaisen maaseutuhallinnon tuntemuksen kasvattamiseen tulee panostaa systemaattisesti ja pitkäjänteisesti. Erityisesti laaja-alaisen strategisesti tärkeän maataloushallinnon arvoketjun tuntemuksen kasvattamiseen tulisi systemaattisesti panostaa. Tämä edellyttäisi sekä suunnitelmallista toimintaa että käytännön tason toimenpiteitä. Tulee rakentaa selkeät mallit tukemaan jatkuvaa osaamisen jakamista kokeneilta asiantuntijoilta virkailtään nuoremmille (esimerkiksi työparit, oppipoika/kisälli-mallit, näkemyksellisen tiedon jakaminen kokouksissa, vastuun jakaminen, tehtävänkierrot jne.) ja panostamalla sidosryhmäyhteistyön kautta saatavan tiedon jakamiseen Mavin sisällä. Lisäksi rekrytoinneissa olisi perusteltua huomioida henkilöiden aikaisempi kokemus toimimisesta toimintaympäristössä. Sidosryhmävuorovaikutuksen aktivoimiseen tulee panostaa kaikilla organisaatiotasolla. Tehtävänkuvien laajentaminen olisi perusteltua sekä osaamisen että resursoinnin näkökulmasta.

Toiminnan vaikuttavuuden kasvattaminen: Sähköisten järjestelmien uusimisen loppuunsaattamisella on merkittävä vaikutus toiminnan tehokkuuteen. Järjestelmät tulee saattaa toimintakuntoon.

Osallistumalla ja vaikuttamalla nykyistä voimallisemmin lainsäädännön valmistelutyöhön tarkoituksenmukaisen ja tehokkaan tukijärjestelmän toimeenpanon mahdollistamiseksi voitaisiin edistää toiminnan tehokkuutta. Olisi tärkeää, että säädöstyöhön osallistuisi prosessin aikana henkilöitä, joilla on sekä tarvittava asiantuntemus tehtävien valintojen vaikutuksista toimeenpanoon että riittävä mandaatti tuoda Mavin kanta jo työryhmätyöskentelyssä esille. Lisäksi Mavin sisäisesti tulisi prosessin aikana käsitellä valintoja ja proaktiivisesti tuoda toimeenpanon näkökulma ja havaitut ongelmakohdat mukaan neuvotteluun heti kun ne on tunnistettu. Yhteistyön ministeriön kanssa tulee olla saumatonta valmisteluvaiheessa ja varmistaa toimeenpanon kannalta keskeisten näkökumien huomiointi. Tavoitteena tulee olla, ettei Mavi prosessiin osallisena enää lausuntokierroksella lähde esittämään eriäviä näkemyksiä yhdessä laadittuun esitykseen.

Toiminnan vaikuttavuuden kasvattamiseksi tulisi panostaa tiiviiden ja toimivien yhteistyösuhteiden rakentamiseen loppuasiakasta lähellä olevien tahojen kanssa ja loppuasiakkaan ja loppuasiakasta lähellä olevien toimijoiden toimintaympäristön sekä tavoitteiden ymmärryksen kasvattamiseen. Ymmärrystä voidaan kasvattaa vuorovaikutuksella, osallistamisella, avoimuudella ja kumppanuusajattelulla.

Suositukset toiminnan tehokkuuden kasvattamiseen: Mavin keskeiset tehtävät hoidetaan varsin tehokkaasti yksikkötasolla, mutta koko organisaation tasolla tehokkuus kärsii siiloutuneesta rakenteesta. Tehokkuutta voidaan kasvattaa varmistamalla tiedonkulku ja virtaviivainen päätöksenteko sekä edistämällä resurssien ristiinkäyttöä yli yksikkörajojen. Ristiinkäytön edistäminen edellyttää osaamisen laaja-alaisuutta sekä henkilöresurssien ja kustannusseurannan luomien rajoitusten poistamista.

Sähköisten järjestelmien kehitystyö. Sähköisten järjestelmien uusimisen loppuunsaattamisella on merkittävä vaikutus oman toiminnan tehokkuuteen. Myös suunniteltu organisaatiomuutos tukee ydinprosessien mukaista toimintaa ja sen tehokkuutta. Lisäksi omien prosessien sähköistamisella voitaisiin tehostaa toimintaa, prosesseissa tehdään yhä paljon manuaalista työtä.

Sidosryhmäsuhteet ja niiden kehittäminen. Mavi on vielä nuori virasto, ja sen rooli ja vastuualueet ovat varmastikin epäselviä sekä hallinnonalan toimijoiden että etenkin sidosryhmien keskuudessa. Yhteisen tekemisen mallit muiden organisaatioiden kanssa ja vuorovaikutteinen viestintä ovat kehittämisaalueita virastolle.

Yhteistyö tulosohtajan ja muiden sidosryhmien kanssa. Johtotason kuukausittaiset tapaamiset ovat edesauttaneet yhteistyötä viraston ja ministeriön välillä. Koska lähtötilanteessa ministeriön ja viraston henkilöstöllä ei ole yhteistä työhistoriaa, yhteistyötä pitäisi yhteisen näkemyksen luomiseksi ja kommunikoinnin helpottamiseksi edistää monimuotoisesti, virallisissa ja epävirallisissa tilaisuuksissa. Mavin loppuasiakkaita, viljelijöitä, maaseudun yrittäjiä ja maaseudun asumista edistäviä kehitysryhmiä edustavat tai palvelevat organisaatiot ovat viraston tärkeä kontaktipinta sen asiakaskunnan kanssa. Ne ovat myös merkittävässä asemassa loppuasiakkaiden muodostaessa mielipidettä Mavista. Näistä syistä johtuen suhteista tulee huolehtia herkästi, ryhmiä ottaa mukaan viraston palvelujen kehittämiseen ja viestintää kehittää ymmärrettäväksi ja kaksipuoliseksi.

Suunnitelmallinen yhteistyö ja luottamuksen rakentaminen. Keinovalikoimaan kuuluvat viestinnän ja tiedottamisen terästäminen sekä avoimuus haasteellisissa tilanteissa ja järjestelmällinen henkilösuhteiden kehittäminen kaikilla organisaatiotasoilla. Vastakkainasettelun sijaan viraston on pyrittävä tilanteeseen, jossa asiakkaita edustavat järjestöt tukevat Mavin toimintaa.

Toimintamallin muuttaminen hallintokumppaniyhteistyössä. Hallintokumppaneille tehtyjen kyselyjen tulokset osoittavat, että viraston tarvitsee kehittää kolme erilaista toimintamallia hyvin erityyppisille kumppaneille. Hyvän, avoimen ja selkeän viestinnän merkitys on kumppanien ohjauksessa kaikilla tasoilla edellytys onnistuneelle yhteistyölle.

7.3 Suositukset tulohajaukseen

Tulohajaus on prosessi, jossa sekä ohjaajalla että ohjattavalla tulisi olla yhteinen käsitys niin prosessin toimintamallista kuin sen päämääristäkin. Mavin johdon ja sen ohjaajien käsitykset eroavat toisistaan. Ohjausprosessin kehittäminen on tulohajauksen vastuulla.

Tulohajausprosessin kehittäminen vuorovaikutteiseksi ja jatkuvaksi ohjauksen välineeksi. Nykyinen ohjaus keskittyy tulossopimuksen tavoitteiden sopimiseen ja tulossopimuksen numeeristen tavoitteiden seurantaan. Tästä asiakirjamallista tulisi siirtyä vuorovaikutteiseen ja avoimeen keskustelumalliin, jolloin myös ympäristössä tapahtuviin muutoksiin voidaan reagoida nopeasti ja viraston toiminnan ketteryttä lisätä. Ensimmäisenä toimenpiteenä tulossopimusneuvottelut muutetaan vuorovaikutteiseksi ja keskustelevalle prosessiksi, jossa kummankin osapuolen tavoitteet ja toiveet tuodaan esiin avoimesti. Olisi suositeltavaa, että tulossopimusneuvottelun aikana molempien osapuolten avainhenkilöt tapaisivat kasvotusten yhteisten ratkaisujen etsimiseksi ja konsensuksen aikaansaamiseksi. Lisäksi ministeriön ruoka- ja luonnonvaraosastojen välistä yhteistyötä tulohajauksessa tulisi tiivistää.

Avoimen keskusteluympäristön luominen ohjaajan ja ohjattavan välille. Vuorovaikutteisen ohjausprosessin oleellinen osa on avoin keskusteluyhteys. Ohjaajan täytyy pystyä sanomaan suoraan, jos jokin asia ohjattavan toimintamallissa ei toimi. Vastaavasti viraston on kyettävä myös antamaan avointa palautetta ohjaajalle sen toiminnasta. Tällä hetkellä tämä yhteys ei toimi kaikilla tasoilla.

Tulohajauksen rooli tietojärjestelmäkehityksessä. Ministeriön rooli viraston tietojärjestelmäkehityksessä voidaan jakaa kahdelle tasolle. Yleisellä tasolla ministeriön on päätettävä koko hallinnonalan järjestelmien kehitys-, ylläpito- ja operointimallista. Nykyinen moniportainen malli ei toimi riittävän joustavasti nopeissa muutostilanteissa. Hanketasolla ministeriön tulisi laajoissa ja kriittisissä kehityshankkeissa osallistua ohjausryhmätyöskentelyyn.

Tulohajauksen odotukset viraston osallistumiselle lainsäädännön ja tukisäädösten valmisteluun. Ministeriö on odottanut viraston osallistuvan aktiivisesti maatalouden tukipolitiikan ja siihen liittyvän säädöstyön kehittämiseen tuomalla mukaan tukipolitiikan toteutuksen näkökulmaa valmistelutyöhön.

Tulohajauksen tuki virastolle. Vuoden 2016 keväällä Mavin joutuessa julkisuudessa erittäin voimakkaan kritiikin kohteeksi ministeriön tuki virastolle jäi heikoksi. Tämä tapahtuma on käytävä Mavin kanssa läpi kaikilla organisaatiotasoilla. Ohjaajan on puolustettava ohjattavaa julkisuudessa, etenkin tilanteissa, joissa kritiikki on ylimitoitettua.

8 Kokoava arvio

Tässä luvussa on esitetty keskeisten johtopäätösten pohjalta kokoava arvio. Kokoava arvio perustuu kappaleissa 5–6 esitettyihin arvioinnin osa-alueittain laadittuihin johtopäätöksiin.

8.1 Eurooppalaisessa maksajavirastovertailussa Mavi on pärjännyt hyvin

Eurooppalaisessa vertailussa Mavi on pärjännyt hyvin ja täyttänyt kansallisesti sille asetetut lakisääteiset tehtävät. Mavi ei ole kuitenkaan sen keskeisiltä osa-alueiltaan pystynyt kaikilta osin vastaamaan sidosryhmien sille asettamiin odotuksiin.

Tarkasteltaessa aikaisempia vuosia voidaan arvioida Mavin onnistuneen hyvin tehtävissään. Tukihakemukset on pystytty käsittelemään ja tuet maksamaan asiakkaille sovituisissa aikatauluissa. EU:n Suomelle allokoimat tuet on myös kyetty hyödyntämään lähes täysimääräisesti, mikä on ollut muun muassa VTV:n tarkastusraportin mukaan Suomen maatalouspolitiikan ja Mavin tulosohjaajan ensisijainen tavoite viraston toiminnalle. Mavi on myös pystynyt järjestämään tukien käytön valvonnan siten, että Suomi on joutunut palauttamaan tukia komissiolle vain hyvin vähäisessä määrin.

EU:n uuden ohjelmakauden tuomat muutokset ovat aiheuttaneet tukien hakuaikojen lyhenemisen, ja tukien maksamiset ovat siirtyneet verrattuna aikaisempiin vuosiin. Tämä on aiheuttanut Mavin loppuasiakkaiden, erityisesti viljelijöiden, keskuudessa voimakasta ärtymystä.

Ohjelmakauden vaihtuminen ja järjestelmien samanaikainen uudistaminen ovat aiheuttaneet viraston toiminnalle huomattavia haasteita. Merkittävän muutosvaiheen aikana on havaittu puutteita tietojärjestelmäkehityksen ohjauksessa ja roolituksessa. Lisäksi organisaatorakenne ei ole tukenut ydinprosessien mukaista toiminnan uudistamista.

Ohjelmakauden tuomat muutokset yhdessä tietojärjestelmissä esiintyneiden ongelmien kanssa ovat aiheuttaneet tyytymättömyyttä sidosryhmissä ja loppuasiakkaissa. Monet ongelmista eivät ole Mavi-lähtöisiä. Maaseutuvirasto on kuitenkin yksin joutunut julkisen ryöpytyksen kohteeksi. Tässä yhteydessä Mavin ulkoinen viestintä ei ole onnistunut parhaalla mahdollisella tavalla. Ulkoinen viestintä on ollut muodollisesti oikeaa, mutta ei ole onnistunut sidosryhmäsuhteiden hoidon näkökulmasta. Käytännön vastuu sidosryhmäviestinnästä hajautuu laajasti kaikille sidosryhmien kanssa vuorovaikutuksessa oleville asiantuntijoille.

Alueellistamisen vaikutukset näkyvät edelleen viraston toiminnassa. Hyvän työnantajamaaineensa ansiosta se on kuitenkin onnistunut rekrytoimaan osaavaa henkilöstöä alueellistamisen yhteydessä pois lähteneiden tilalle. Merkittävä henkilöstön vaihtuminen vaikutti henkilösuhteiden ylläpitoon sidosryhmien kanssa. Lisäksi alueellistamisen yhteydessä menetettiin toimintaympäristöön ja aikaisempaan historiaan liittyvä henkinen pääoma. Maantieteellinen etäisyys vaikeuttaa sidosryhmäsuhteiden uudelleenrakentamista.

8.2 Mavin kyky reagoida muuttuvaan toimintaympäristöön

Maaseutuviraston kyky reagoida muuttuvaan toimintaympäristöön ei ole osoittautunut riittäväksi. Edellisen ohjelmakauden aikana toiminta saatiin toiminnallisesti hyvälle mallille huolimatta alueellistamisen yhteydessä menetetyistä osaamispääomasta ja käynnistämisvaiheen edellyttämästä toimintamallien uudelleenmäärittämisestä.

Ohjelmakauden vaihtuminen ja sen mukanaan tuomat monet muutokset tarkoittivat käytännössä ensimmäistä merkittävää toimintaan vaikuttavaa muutosta alueellistamisen jälkeen. Mavin kyky viedä muutosprosessi läpi hallitusti ja reagoida odottamattomiin muutoksiin osoittautui riittämättömäksi.

Useat erilliset tekijät ovat vaikuttaneet negatiivisesti Mavin kykyyn reagoida ketterästi toimintaympäristön muuttumiseen. Alueellistamisen yhteydessä menetettiin sekä henkilösuhteita että pitkäaikaista kokemusta, jotka olisivat molemmat olleet tarpeen muutosprosessin aikana. Virastossa ei ole panostettu riittävästi uusien henkilösuhteiden luomiseen keskeisten sidosryhmien kanssa. Mavin keskeisiin toimintaprosesseihin nähden siiloutunut rakenne on hidastanut päätöksentekoa sekä vaikeuttanut kokonaisuuden seuranta- ja ohjattavuutta. Etenkin usean osapuolen yhteistyönä tehtävä järjestelmäkehityksen kokonaisuus on osoittautunut haasteelliseksi hallita.

Ulkoisen viestinnän ympäristö ja odotusarvot ovat myös muuttuneet. Sosiaalisen median ja muiden sähköisten viestintäkanavien kehitys on muuttanut olennaisesti viestintäympäristöä. Mavi toimii kuitenkin perinteisen viranomaisviestinnän keinoin, jossa painotetaan informaation välittämiseen ja tiedon oikeellisuuteen, mutta liian vähän yhteisen ymmärryksen tuottamiseen ja viestin vastaanottajan auttamiseen. Nykyaikainen organisaation viestintä on koko henkilöstön vastuulla.

Mavin kykyä reagoida muuttuvaan toimintaympäristöön tulisi kehittää seuraavilla tavoilla:

Siirtyminen ydinprosessien mukaiseen organisaatorakenteeseen. Uuteen organisaatorakenteeseen siirtyminen mahdollistaa vastuunjaon ja nykyistä saumattomammat toimintaketjut ydinpalvelujen tuottamiseksi asiakaslähtöisesti.

Siirtyminen yksityiskohtaisista kapeista tehtäväkuvista laajempiin kokonaisuuksiin ja tiimeihin. Tämä mahdollistaa henkilöriskien vähentämisen ja laaja-alaisemman näkemyksen kertymisen organisaatioon. Lisäksi näillä toimenpiteillä päästään henkilöresurssien joustavampaan hyödyntämiseen.

Vastuun jakaminen. Maaseutuvirasto on päällikkövirasto, jossa kokonaisvastuu on keskittynyt yliohtajalle. Tämä ei kuitenkaan saa estää delegointia. Vastuuta tulisi jakaa nykyistä enemmän eri avainhenkilöille ja organisaatiotasolle päätöksenteon nopeuttamiseksi.

Tietohallinnon ohjausmallin kehittäminen. Kehittäminen on pirstoutunut eri osapuolille, eikä kokonaisohjaus ole ollut riittävää. Tietohallinnon kokonaisohjaus tulee keskittää.

Sähköiset prosessit ja palvelut. Kehitystyötä joustavien käyttäjälähtöisten sähköisten palvelujen osalta tulee jatkaa. Palvelukehitystyöhön tulisi ottaa nykyistä laajemmin mukaan niiden tulevat käyttäjäryhmät.

8.3 Mavin roolia maaseudun tukijärjestelmän arvoketjun alku- ja loppupäässä tulee vahvistaa

Mavilla on keskeinen rooli maaseudun kehittämiseen tarkoitettujen tukien ja muiden julkisten rahoitusten arvoketjussa, joka lähtee EU:n maataloustukijärjestelmän toimeenpanosta kansallisesti ja päättyy tuensaajien saamien tukien mahdollistamaan elinkeinojen elinvoimaisuuteen yksittäisen toimijan tasolla. Mavilla tulisi olla selvästi nykyistä vahvempi rooli tukijärjestelmän toimeenpanon edistämisessä, ja sen tulisi tuoda toimeenpanon ja tuen kohteiden näkökulma tukijärjestelmien ja niihin liittyvien säädösten valmisteluun.

Arvoketjun alku- ja loppupäässä Mavi voisi toimintaansa kehittämällä mahdollistaa nykyistä tehokkaamman toimeenpanoprosessin, joka vähentäisi eri toimijoiden maataloustukijärjestelmään sitoutuvaa työpanosta ja osaltaan loppuasiakkaiden hallinnollista taakkaa. Asiakastarpeiden ja asiakkaiden toimintaympäristön vahva tuntemus mahdollistaa toimeenpanon prosessien kehittämisen ja edistää toiminnan vaikuttavuutta arvoketjun loppupäässä.

Arvoketjun alkupäässä Mavin osallistumista lainsäädännön valmistelutyöhön tulisi kehittää nykyisestä muodollisesta osallistumisesta työryhmiin, kohti ministeriön ja muiden toimijoiden kanssa laadittavaa aitoa yhteistä lainsäädäntöesitystä.

Mavin roolina tulisi olla tuoda prosessiin tarkoituksenmukaisen ja tehokkaan tukijärjestelmän toimeenpanon näkökulmat sekä valintojen vaikutukset toimeenpanoon jo harkittaessa eri vaihtoehtojen välillä. Tämä edellyttäisi, että säädöstyöhön osallistuisi prosessin aikana henkilöitä, joilla on sekä tarvittava asiantuntemus tehtävien valintojen vaikutuksista toimeenpanoon, että riittävä mandaatti tuoda Mavin kanta jo työryhmätyöskentelyssä esille. Lisäksi Mavin sisäisesti tulisi prosessin aikana käsitellä valintoja ja proaktiivisesti tuoda toimeenpanon näkökulma ja havaitut ongelmakohdat mukaan keskusteluun heti kun ne on tunnistettu. Yhteistyön ministeriön kanssa tulee olla saumatonta valmisteluvaiheessa ja varmistaa toimeenpanon kannalta keskeisten näkökulmien huomiointi. Tämä edellyttää myös ministeriöltä Mavin kantojen puolustamista ja riittävän selkänöjan tarjoamista. Tavoitteena tulee olla, ettei Mavi prosessiin osallisena enää lausuntokierroksella lähde esittämään eriäviä näkemyksiä yhdessä laadittuun esitykseen.

Arvoketjun loppupäässä toiminnan vaikuttavuuden kasvattamiseksi tulisi panostaa tiiviiden ja toimivien yhteistyösuhteiden rakentamiseen loppuasiakasta lähellä olevien tahojen kanssa. Lisäksi loppuasiakkaan ja loppuasiakasta lähellä olevien toimijoiden toimintaympäristön sekä tavoitteiden ymmärryksen kasvattamiseen tulisi panostaa. Ymmärrystä voidaan kasvattaa vuorovaikutuksella, osallistamisella, avoimuudella ja kumppanuusajattelulla. Osana ymmärryksen kasvattamista olisi suositeltavaa luoda nykyistä paremmat kanavat ELY-keskusten, YT-alueiden ja Leader-toimintaryhmien käytännön työtä tekevien asiantuntijoiden kokemuksen ja asia-

kaspalautteen huomioimiseksi toimeenpanoprosessia kehitettäessä. Näiden käytännön kenttätöissä toimivien asiantuntijoiden osallistaminen ja avoimen vuorovaikutuksen edistäminen tukisivat positiivisen mielikuvan luomista Mavista eri toimijoiden silmissä loppuasiakkaisiin saakka.

Mavin toiminnan laajentaminen arvoketjussa edellyttää kyvykkyyksien kasvattamista: Nykyiset kyvykkyydet eivät tue kokonaisvaltaisen roolin toteuttamista. Sidosryhmäsuhteita tulee syventää. Henkilöstön osaamista tulee laaja-alaista ja toimintaympäristön ymmärryksen kasvattamiseen panostaa.

”Moderni maksajavirasto” – Asiakslähtöisyys ja asiakkaan arjen ymmärtäminen. Asiakslähtöisyyden tulee näkyä kaikessa toiminnassa: palveluissa ja palveluasenteissa, toiminnan soveltamisessa asiakkaan toimintaympäristöön, hallinnollisen taakan vähentämisessä ja vastuun ottamisessa asiakkaan edun ajamisesta. Kaikissa tilanteissa tulisi toimia asiakkaan kokonaisedun mukaisesti säädösten puitteissa.

Ulkoisen viestinnän kehittäminen asiakslähtöiseksi. Viestinnän ja materiaalien selkeyteen ja ymmärrettävyyteen on jo panostettu. Viestinnässä on otettava kokonaisvastuu asiakkaan näkökulma huomioiden. Viestinnän tulee olla avointa ja ennakoivaa kaikkien sidosryhmien suuntaan.

Aitojen kumppanuussuhteiden rakentaminen. Yhteistyösuhteita tulisi kehittää sanelevasta perinteisestä virastomaisesta toimintamallista kohti palvelevaa ja tukevaa kumppanuutta. Yhteistyön kehittäminen huomioiden myös kumppanin tavoitteet lisäisi kumppaneiden sitoutumista ja motivaatiota yhteistyöhön. Palveluhenkinen asenne käytännön yhteistyössä edistäisi toimeenpanon sujuvaa ja tehokasta toteuttamista.

