

TAMPEREEN YLIOPISTO  
Johtamiskorkeakoulu

***Prosessiajattelun soveltuminen  
kuntien johtamiseen  
ja käyttöönoton haasteet  
Case Sastamala***

Kunta- ja aluejohtaminen  
Pro Gradu -tutkielma  
Heinäkuu 2012  
Lilli Jokinen

Ohjaaja: Arto Haveri

TAMPEREEN YLIOPISTO  
Johtamiskorkeakoulu

JOKINEN, LILLI: Prosessijohtamisen soveltuminen kuntien johtamiseen ja  
käyttöönoton haasteet Case Sastamala

Kunta- ja aluejohtaminen  
Pro Gradu –tutkielma, 72 sivua + 2 liitesivua

Heinäkuu 2012

---

Tämän Pro Gradu -tutkielman tarkoitus on kartoittaa prosessijohtamisen eri soveltumismahdollisuuksia kuntajohtamiseen. Tutkimus on luoteeltaan tapaustudkimus, jossa Sastamalan kaupungin esimerkin kautta peilataan prosessijohtamisen soveltamisen käytännön mahdollisuuksia sekä haasteita, joihin soveltamisessa on törmätty.

Aiheen käsittelyn kannalta on oleellista pureutua myös kuntajohtamiseen yleisemmällä tasolla esitellen sille ominaisia piirteitä. Lisäksi tuodaan esiin niitä seikkoja, joiden vuoksi kunnissa on käynnissä paljon organisaatioon ja johtamisjärjestelmään liittyviä muutoksia.

Sastamalan tapausta koskeva materiaali on kerätty haastattelemalla kahdeksaa kaupungin hallinnon hyvin tuntemaa henkilöä. Haastattelulajina käytettiin puolistrukturoitua teemahaastattelua.

Haastatteluista saatua aineistoa peilataan prosessijohtamisen soveltumiseen teorian kanssa kolmen eri näkökulman kautta. Kunnan poliittinen ja ammatillinen johtamisjärjestelmä näkökulmana aineistoon on kuntajohtamisen kannalta tärkein. Asiakkuus nousee tutkimuksessa vahvasti esille ja sitä kautta sen käyttäminen näkökulmana aineiston analysoinnissa on perusteltua. Viimeisenä aineistoon paneudutaan vielä laadun näkökulman kautta.

Prosessijohtamisen soveltumiselle kuntaan löydettiin paljon puoltavia näkökulmia haastatteluiden kautta, mutta myös haasteita nousi esiin. Sastamalan tapausesimerkki toi konkreettista tietoa niistä haasteista, mitä jo teorian kautta oli noussut esiin. Kunta julkishallinnollisena toimijana yksityiselle sektorille luodussa mallissa loi mielenkiintoisia näkökulmia myös siihen millaisia kehittämistarpeita kunnilla on.

Asiasanat: Prosessijohtaminen, kuntajohtaminen, Sastamalan kaupunki.

# Sisällysluettelo

SISÄLLYSLUETTELO	4
1 JOHDANTO	4
1.1 <i>Prosessijohtaminen puhuttaa kaikkialla</i>	4
1.1 <i>Prosessijohtaminen on kokonaisuuksia ja asiakkuuksia</i>	5
2. TUTKIMUSTEHTÄVÄ JA TUTKIMUSMENETELMÄT	7
2.1 <i>Tutkimustehtävän määrittely</i>	7
2.2 <i>Tutkimusmenetelmistä</i>	7
2.2.1 <i>Kvalitatiivinen tapaustutkimus</i>	7
2.2.2 <i>Puolistrukturoitu haastattelu</i>	9
2.2.3 <i>Aineistolähtöinen sisältöanalyysi</i>	10
2.2.4 <i>Tutkimuksen rakenne</i>	11
3. PROSESSIAJATELU	12
3.1 <i>Prosessijohtaminen</i>	12
3.1.1 <i>Prosessijohtamisen lähtökohdista</i>	12
3.1.2 <i>Prosessikäsitteistöä</i>	13
3.1.3 <i>Prosessijohtamisen teoriaa käytännön näkökulmasta</i>	14
3.2 <i>Prosessiorganisaatio</i>	17
3.2.1 <i>Prosessijohtaminen eri organisaatiomalleissa</i>	18
3.2.2 <i>Funktionaaliseen organisaatiosta prosessimaiseen organisaatioon</i>	22
3.3 <i>Prosessijohtamisen viitekehykseen liittyviä johtamisteorioita</i>	23
3.3.1 <i>Laatujohtaminen</i>	23
3.3.2 <i>Muutosjohtaminen</i>	25
4. KUNTAJOHTAMINEN	30
4.1 <i>Kunnallishallinto</i>	30
4.2 <i>Kuntien tehtävät</i>	32
4.3 <i>Kuntajohtaminen</i>	35
4.4 <i>Johtamisen erilaisuus ja kuntien haasteet</i>	37
4.5 <i>Prosessijohtaminen mahdollisuudet kuntajohtamisessa</i>	38
5. PROSESSIOHTAMISEN SOVELTUMINEN KUNTAJOHTAMISEEN JA KÄYTTÖÖNOTON HAASTEET	40
5.1 <i>Sastamalan kaupunki ja sen prosessiorganisaatio</i>	40
5.1.1 <i>Sastamalan kaupunki</i>	40
5.1.2 <i>Sastamalan prosessiorganisaatio</i>	42
5.2 <i>Tutkimustulosten esittely</i>	43
5.2.2 <i>Prosessijohtamisen mahdollisuuksista kuntajohtamisessa</i>	50
5.2.3 <i>Prosessijohtamisen kuntajohtamiseen soveltumisen puolesta ja vastaan <b>Error! Bookmark not defined.</b></i>	
5.3 <i>Sastamalan käyttöönottovaiheesta esiin nousseet haasteet yleisemmällä tasolla</i>	52
5.3.1 <i>Poliittinen johtaminen ja ammattijohtaminen</i>	54
5.3.2 <i>Asiakkuus</i>	57
5.3.3 <i>Laatu</i>	60
6. POHDINTA	63
LÄHTEET	68
<i>Kirjallisuus</i>	68
<i>Internet lähteet</i>	71
<i>Muut lähteet</i>	72
<i>Haastattelut</i>	72
<i>Kuviot</i>	72

# **1 JOHDANTO**

## **1.1 Prosessijohtaminen puhuttaa kaikkialla**

Jatkuva muutospaine on kiistatta yksi moottori, joka on haastanut kunnat tarkastelemaan omaa toimintaympäristöään tarkemmin. Lainsäädännön muutokset ja kuntien määrän vähentäminen kertovat omaa tarinaansa siitä tarpeesta, mikä kunnilla on tehostaa toimintaansa. Ainainen budjetissa pysymisen tavoite ja tarve priorisointiin palveluja tuottaessa, asettavat kunnat suurien haasteiden eteen. Tästä näkökulmasta käsin onkin perusteltua, että kunnat muuttavat johtamismallejaan ja hallinto-organisaatioitaan. Ei ole olemassa yhtä oikeaa tapaa hallinnoida tuotettavaksi määrättyjä palveluita. Kunnallisen itsehallinnon oikeuttamana jokainen kunta voi määritellä sille itsellensä parhaiten sopivan vaihtoehdon. Kunnissa on tälläkin hetkellä käynnissä erilaisia hallintorakenteen ja toimintamallin muutoksia. Useissa kunnissa kokeillaan jonkinlaista prosessijohtamiseen pohjautuvaa mallia.

Osittain lainsäädännön ja vanhan jähmeän johtamiskulttuurin takia, kunnat eivät ole perinteisesti olleet kovin ketteriä toiminnassaan ja muutoksissaan. Toimintaympäristön muutos ja julkinen keskustelu ovat ajaneet niitä olemaan yhä tietoisempia asiakkuuden dilemmasta. Tämä tutkielma pyrkii kuvaamaan yhtä johtamisjärjestelmän vaihtoehtoa: prosessijohtamista ja sen soveltamismahdollisuuksia kuntien johtamiseen. Työn empiirinen aineisto on kerätty Sastamalasta, joka toimii työssä prosessijohtamisen soveltamisen esimerkkinä. Työssä pyritään kartoittamaan prosessijohtamisen soveltamisen kannalta olennaisia teemoja sekä niitä haasteita, joihin Sastamalassa törmättiin uuden organisaatiomallin käyttöönotossa.

Suomen kuntajohtamisen reformiaika, asettuu 1980-luvun lopulta tähän päivään. Alkuna voidaan pitää vuoden 1988 vapaakuntakokeilua, jonka jälkeen 1990-luvulla johtamisjärjestelmiä ravistuttivat New Public Management —toimintamallin periaatteet. Näiden periaatteiden ohjaamana johtamiseen ja organisointiin alettiin ottaa vaikutteita yksityiseltä sektorilta.

Tähän saakka tapahtuneista muutoksista suurimpana voidaan pitää Vanhasen hallituksen PARAS –hanketta, jossa kunnat ajettiin miettimään tehokkaampaan palvelutuotantoon. Useat kunnat päätyivät kuntaliitoksiin ja toiset muodostivat yhteistoiminta-alueita järjestääkseen terveys- ja koulutuspalveluita yhdessä. (Haveri A., Majoinen K. ja Jäntti, A., 2009, 28—20). Voimme vain arvailla, mitä tällä hetkellä ajankohtainen Kataisen hallituksen kuntakartan kuntauudistus tuokaan tullessaan ja missä mittakaavassa suunnitellut muutokset astuvat voimaan.

## **1.1 Prosessijohtaminen on kokonaisuuksia ja asiakkuuksia**

Suomen kuntajohtaminen on perustunut vuosia tulosjohtamisen ajatuksiin. Malli on edelleen käytössä ja osittain oppien soveltaminen on hyvinkin perusteltua. Kunta organisaationa on tehtäviensä takia muodostunut hyvinkin monisäikeiseksi ja laajaksi kokonaisuudeksi. Perinteisesti yhtä tulosyksikköä on johdettu ylhäältä käsin yhtenä kokonaisuutena. 2000-luvulla kehitys on tuonut mukanaan uudenlaisia haasteita ja tarpeita, etenkin kuntien johtamiselle. Kuntalaisten osallistumisen vahvistaminen ja palvelutuotannon tehokkuuden maksimointi ovat niistä keskeisimpiä. Erilaisten toimijoiden niin yksityisten, julkisten kuin kolmannenkin sektorin mukaan tulo asettaa johtamiselle perinteisestä ajatusmallista poikkeavia vaateita. Tällaiseen kokonaisuuteen viitataan usein termillä governance, jonka keskiössä on eri toimijoiden

verkostomainen kokonaisuus. Voidaankin sanoa, että kuntajohtamista on viime aikoina leimannut verkostomainen toimintakenttä.

Kuntien toiminnan uudistamisen keskiössä ovat organisaatorakenteiden, johtamismallien sekä palvelustrategioiden kehittäminen tehokkaammiksi ja selkeämmiksi kokonaisuuksiksi. Toiminnan uudistamisen tarve tuntuu koskettavan lähes kaikkia kuntia, ainakin julkisen keskustelun tasolla. Tällä hetkellä Kataisen hallituksen suunnittelemat radikaalit kuntarakenteen muutokset pitävät aiheen ajankohtaisena valtakunnan mediassa.

Kuntien moniulotteisten haasteiden värittämään toimintakenttään reagoimiseen on monia vaihtoehtoja. Eräänä ratkaisuna on esitetty prosessijohtamisen soveltaminen. Se tuo asiakkuuden näkökulman muutosten keskiöön. Prosessijohtamisessa haetaan palveluille asiakkuuksia ja liitetään erilaisia toimintoja yhteen tavalla, jolla saadaan aikaa virtaviivaisempia palveluprosesseja. Eivätkä nämä palveluprosessit ole enää sitoutuneet pysyttelemään organisaation sisällä. Kumppaneita toimintoihin haetaan avoimesti myös organisaation ulkopuolelta. Kaikissa kehittämistoimissa pyritään aina pitämään mielessä vahvasti asiakkaiden toiveet ja tarpeet. Kirkastetaan siis ideaa siitä, miksi palveluita tuotetaan ja kenelle.

## **2. TUTKIMUSTEHTÄVÄ JA TUTKIMUSMENETELMÄT**

### **2.1 Tutkimustehtävän määrittely**

Tutkielman tarkoituksena on tarkastella prosessijohtamismallin soveltumista kuntajohtamiseen. Soveltumista kartoitetaan organisaation ja johtamisjärjestelmien näkökulmasta. Vastausta haetaan kysymyksiin, kuinka prosessijohtaminen johtamismallina soveltuu kuntajohtamiseen, ja millaiset asiat puoltavat tai ovat esteenä sen soveltumiselle. Soveltuvuutta kuntajohtamiseen tarkastellaan empiirisen aineiston valossa. Aineistoa analysoidaan laadun, asiakkuuden ja poliittisen sekä ammatillisen johtamisen näkökulmista. Tarkastelun empiirisenä kohteena on Sastamalan kaupungin organisaatiomuutos, jossa käyttöön otettiin prosessijohtamiseen perustuva menetelmä. Tapausesimerkin kautta kartoitetaan, ensinäkin niitä edellytyksiä, joita soveltamisella on toiseksi niitä haasteita, joita Sastamalassa havaittiin käyttöönottovaiheessa.

### **2.2 Tutkimusmenetelmistä**

#### **2.2.1 Kvalitatiivinen tapaustutkimus**

Tämä tutkimus on luonteeltaan kvalitatiivinen tapaustutkimus. Tutkimuksen kohteena olevaa Sastamalan kaupunkia käsittelevä aineisto on kerätty haastattelemalla kunnan keskeisiä viranhaltioita ja luottamushenkilöitä puolistrukturoidulla haastattelumenetelmällä. Haastattelulajina olen käyttänyt yksilöhaastattelua. Haastatteluita tehtiin yhteensä kahdeksan kappaletta kesän 2010 aikana. Prosessijohtamista käsittelevä teoriaosuus tukeutuu jo olemassa olevien aihetta käsittelevien teosten tarjoamaan materiaaliin.

Laadullisen tutkimuksen tarkoitus on kuvata realistisesti todellisuutta. Kvalitatiiviselle tutkimukselle on olennaista luottaa enemmän

luonnollisissa tilanteissa ihmisiltä koottuun tutkimusaineistoon kuin mitattavilla menetelmillä kerättyyn aineistoon. Tarkoituksena on laaja-alainen aineistoon perehtyminen. Useimmiten aineistoa kerätessä käytetään keskusteluun perustuvia aineistonkeruumetodeja, kuten teemahaastatteluja ja ryhmähaastatteluja. Kohdejoukko valitaan laadullisissa tutkimuksissa usein tarkoituksen mukaisesti, satunnaisotanta ei sovellu tähän yhteyteen. (Hirsjärvi, S, Remes, P. & Sajavaara, P., 2008, 152–155.)

Tuomi ja Sarajärvi (2009, 86) mainitsevat tässä yhteydessä harkinnanvaraista otantaa tarkentavan nimikkeen eliittiotanta. Tällä tarkoitetaan sellaista otannan muotoa, jossa on perusteltua valita haastattelun kohteeksi sellaisia henkilöitä, jotka pystyvät antamaan tutkittavasta ilmiöstä mahdollisimman kattavasti tietoa. Valintakriteeri voi olla esimerkiksi hyvä suullinen ulosanti. Itse olen omassa tutkimuksessani käyttänyt eliittiotantaa. Sen käyttö on mielestäni ollut perusteltua, koska tutkittavasta ilmiöstä pystyivät antamaan laajasti tietoa vain sellaiset henkilöt, jotka ovat olleet mukana prosessijohtamismallin käyttöönotossa alusta saakka.

Tutkimukseni on luonteeltaan tapaustutkimus. Siinä on tarkoitus kerätä hyvinkin yksityiskohtaista tietoa tutkittavasta tapauksesta. Ilmiötä pyritään kuvaamaan mahdollisimman laajasti. Tietoa kerätään haastattelujen lisäksi esimerkiksi perehtymällä aiheeseen liittyvään dokumentointiin ja mahdolliseen muuhun kirjalliseen aineistoon. (Hirsjärvi ym. 2008, 125–126.)

Tapaustutkimus voidaan ymmärtää joko tutkimusstrategialliseksi tai tutkimusasetelmalliseksi kokonaisuudeksi. Tapaustutkimuksen idea perustuu tutkittavan aihepiirin laajaan tuntemiseen. Laajuutta voidaan rajata tutkimuskysymysten avulla. On oleellista, että tutkittava tapaus tuodaan tutkimuksessa esiin siten, että saadaan kuvattua millaisesta toimintaympäristöstä on kyse. (Ronkainen, Pehkonen, Lindblom-Yläne & Paavilainen 2011, 68.)



Tapaustutkimuksen kannalta on oleellisinta, että kasattu aineisto mahdollistaa tapauksen muodostumisen. Sille on myös luonteenomaista, että tutkimusaineistoa kerätään vuorovaikutteisilla menetelmillä. Toisaalta sitä kritisoidaan samasta syystä, aineistonkeruu ei ole kurinalaista vaan ennemminkin tutkijan omista arvoalinnoista riippuvaista. (Saarela-Kinnunen & Eskola 2011, 185.)

### 2.2.2 Puolistrukturoitu haastattelu

Kiteytettynä haastattelun idea on yksinkertainen. Haluamme jotain tietoa tutkittavasti ilmiöstä. Tietoa saa kysymällä niiltä, jotka ovat lähellä tutkittavaa ilmiötä. Haastattelutilanne itsessään mahdollistaa joustavuuden. Jos haastattelija ei ymmärrä jotain vastausta, hän voi esittää tarkentavia lisäkysymyksiä ja välttyä mahdollisilta väärinkäsityksiltä helpommin. Koska on kyse haastattelutilanteesta, joka on pohjimmiltaan keskustelutilanne, voidaan joustaa myös kysymysten esittämisjärjestyksessä. Koska haastattelija on tilanteessa konkreettisesti läsnä, voi hän pelkän kirjallisen kirjaamisen lisäksi kiinnittää huomiota sanattomaan viestintään. Näin on mahdollista päästä syvemmälle haastateltavan tuntemuksiin. Haastateltavalle on kuitenkin kohteliasta etukäteen kertoa, kuinka juuri hän on valitutunut haastatteluun ja millaisia asioita on tarkoitus käsitellä haastattelussa. (Tuomi ym., 2009, 72 – 73.)

Kysymysten asettelun kautta voidaan teemahaastattelua jaotella tarkemmin. On mahdollista käyttää suljettuja kysymyksiä, puoliavoimia kysymyksiä tai avoimia kysymyksiä. (Tuomi ym., 2009, 77.)

### 2.2.3 Aineistolähtöinen sisältöanalyysi

Aineistolähtöistä sisältöanalyysia voidaan Tuomen ja Sarajärven (2009, 91–92) mukaan pitää perusmenetelmänä, johon useimmat kvalitatiiviset sisältöanalyysimenetelmät pohjaavat. He mainitsevat lisäksi, että menetelmässä piilee selkeitä pullonkauloja. Kun tutkitaan laajasti kaikkea, mikä liittyy ilmiöön, voidaan olla jopa varmoja, että mielenkiintoisia asioita nousee esiin huomattava määrä. Onkin vaara, että tutkimus laajenee ohi alkuperäisten tutkimuskysymysten. Tutkimuksen onnistumisen kannalta on tärkeää, että pitäydytään nimenomaan alkuperäisessä tutkimussuunnitelmassa ja tutkimusongelmassa. Tuomi ja Sarajärvi (2009, 92) mainitsevat, että kaiken muun ylimääräisen mielenkiintoisen tiedon voi siirtää seuraavaan tutkimukseen.

Tehtäessä laadullista analyysia aineistolähtöisesti on tarkoituksena pyrkiä luomaan tutkimusaineistosta teoreettinen kokonaisuus. Tähän kokonaisuuteen valitaan lisäksi aineistosta analyysiyksiköt siten, että ne ovat tutkimuksen tarkoituksen ja tehtävänasettelun mukaisia. Teorian tulee ohjata analyysia siten, että tutkimuksessa julkisesti lausutut metodologiset sitoumukset ovat ohjaamassa omalta osaltaan analyysia. (Tuomi ja Sarajärvi 2009, 95.)

Tuomi ja Sarajärvi (2009,108) kertovat Milesin ja Hubermanin (1994) kolmivaiheista induktiivista aineiston analyysistä. Ensimmäinen vaihe on redusointi eli pelkistäminen. Aineistosta poistetaan kaikki muu paitsi oleellinen osio. Pelkistämistä ohjaa tutkijan itsensä määrittelemä tutkimuskysymys.

Seuraava vaihe on aineiston ryhmittely eli klusterointi. Aineistosta haetaan samankaltaisuuksia, jotka voitaisiin ryhmitellä yhdeksi luokaksi ja mahdollisesti siitä vielä eteenpäin alaluokaksi. Näin voidaan luoda pohjarakennetta tutkimuksen perusrakenteelle. Kolmatta vaihetta kutsutaan aineiston abstrahoinniksi. Siinä

erotellaan tutkimuksen kannalta oleellinen tieto. Valiutuneen tiedon perusteella luodaan teoreettisia peruskäsitteitä. Abstrahointivaihe käyttää hyväkseen klusteroinnista syntyneitä luokkia, niitä yhdistellään mahdollisimman pitkälle, jotta saataisiin aikaiseksi teoreettisia käsitteitä. Lopulta saadaan syntymään johtopäätöksiä. (Tuomi ja Sarajärvi 2009, 110 – 111.)

#### 2.2.4 Tutkimuksen rakenne

Tutkimus on luonteeltaan kvalitatiivinen. Pyrkimyksenä on ymmärtää tutkimuskohdetta ja sen monimuotoisuutta kattavasti (Hirsjärvi ym. 2008, 176). Tutkielmassa avataan prosessijohtamista kirjallisuuskatsauksen avulla. Tavoitteena on hahmottaa eri näkökulmista prosessijohtamisen periaatteiden soveltumisesta kuntajohtamiseen. Empiirinen aineisto koostuu dokumenteista ja tutkielmaa varten tehdyistä haastatteluista, joiden avulla pyritään avaamaan soveltumiseen käytännössä vaikuttavia tekijöitä.

Tutkielma etenee vaiheittain. Aluksi kuvataan prosessijohtamista yleisemmällä tasolla ja sen jälkeen käsittely siirtyy tarkastelemaan prosessiorganisaatiota. Tämän jälkeen tutkaillaan tarkemmin kuntajohtamista ja sen hallinto- ja organisaatiorakenteita. Lopuksi tarkastelu siirtyy kuvaamaan sekä haastattelujen kautta löytyneitä tutkimustuloksia että teoriakirjallisuudesta löytyneitä vastauksia. Painopiste on selvittää tapausesimerkkiin pohjautuen kuinka prosessijohtaminen soveltuu ja on sovellettavissa kuntajohtamiseen.

### **3. PROSESSIAJATTELU**

#### **3.1 Prosessijohtaminen**

Mallina prosessijohtaminen ei ole mikään juuri keksitty johtamisen innovaatio vaan johtamisjärjestelmä, joka kiinnittää jo olemassa oleviin asioihin huomiota. Se nostaa jo tuttuja asioita johtamisen keskiöön vain eri näkökulmasta kuin ennen. Mallista kiinnostuneen organisaation tai yrityksen keskeisin kysymys itselleen onkin: ”miksi olemme olemassa?” ja ”mikä on meidän perustehtävämme?”. Olennaista on tiedostaa, mikä on organisaation keskeisin toiminto eli *liiketoimintaprosessi*. (Virtanen P. & Wennberg, M. 2005, 84.)

##### 3.1.1 Prosessijohtamisen lähtökohdista

Jo muutamia vuosikymmeniä prosessijohtamista käsittelevässä kirjallisuudessa on ollut selkeästi kaksi koulukuntaa ylitse muiden. Jouko Hannus (1994) käyttää teoksessaan Prosessijohtaminen ydinprosessien uudistaminen ja suorituskyky niistä nimiä *Laatujohtaminen* (Total Quality Management, TQM) ja *Liiketoimintaprosessien uudelleensuunnittelu* (Business Process Reengineering, BPR).

Hannus mainitsee (1994, 131), että TQM on vanhin prosessijohtamisen koulukunnista ja sen juuret löytyvät jo 1950-luvun Japanista, jossa Kaoru Ishikawa otti käyttöön prosessikeskeiset käsitteet. Perusidea kiteytyy ajatukseen ”lopulta vain asiakas arvioi laatua”. Laatu muodostuu asiakkaalle omien odotusten ja kokemusten erotuksena. Tämä ajatusmaailma on rantautunut länsimaihin vasta 1980–1990-luvuilla. Laatujohtamista ei kuitenkaan tässä yhteydessä saa ajatella itseisarvona. Se on väline, jonka avulla

prosesseja voidaan kehittää yhä paremmiksi. Laatujohtaminen on hyvä mieltää läheiseksi osaksi prosessijohtamisen viitekehystä.

BPR syntyi Hannuksen mukaan (1994, 223) 1980-luvun loppupuolella. Se poikkeaa muista prosessijohtamisen koulukunnista viestintäteknologian painotuksellaan. Lähtökohta on, että jo olemassa olevat prosessit ja vanhat toimintatavat kyseenalaistetaan ja luodaan uusia virtaviivaisia toimintaketjuja, joissa mahdolliset päällekkäisyydet on poistettuna. Kun on saatu luotua uusi eheä kokonaisuus, tehostetaan sen toimintaa luomalla tietojärjestelmiä, jotka auttavat esimerkiksi toiminnan tilastoinnissa ja raportoinnissa.

Näiden kahden koulukunnan suurin eroavaisuus on Hammerin ja Champyn mukaan (1993, 239) muutoksen muoto. Toisaalta he toteavat myös, etteivät nämä kaksi koulukuntaa sulje pois toisiaan vaan ne voidaan nähdä myös toisiaan täydentävinä kokonaisuuksina. Laatujohtamisenkoulukunnan näkökulmasta muutos on luonteeltaan vaiheittaista, kun taas uudelleen suunnittelun näkökulmasta se on suorastaan radikaalia. Vaiheittainen muutos etenee tarpeen mukaan hitaammin, kun taas radikaalilla muutoksella pyritään vavisuttamaan rakenteita perusteellisemmin. Toisaalta Hammer ja Champy mainitsevat näiden kahden koulukunnan eroavaisuudeksi lisäksi muutokseen liittyvän hallinnoinnin määrän. Heidän näkemyksensä mukaan TQM on rakennettavissa osaksi organisaation jokapäiväistä hallinnollista työskentelyä, kuitenkin niin, että se ei vaadi päivittäistä panostamista. BPR on luonteeltaan nopea ja sen onkin oltava osa johtavien toimihenkilöiden päivittäistä työrutiinia.

### 3.1.2 Prosessikäsitteistöä

Pyrittäessä ymmärtämään prosessijohtamista teoreettisena kokonaisuutena on hahmotettava siihen läheisesti liittyviä käsitteitä, jotta kokonaisuus pysyy ehyenä. Tinnilä ja Laamanen (2009, 121)

määrittelevät *prosessin* seuraavasti: ”Prosessi on joukko toisiinsa liittyviä toimintoja ja niiden toteuttamiseen tarvittavia resursseja, joiden avulla syötteet muutetaan tuotoksi.” Kaikessa yksinkertaisuudessaan on kyse siitä, kuinka yksittäiset toiminnot linkittyvät toisiinsa synnyttäen jonkin lopputuotteen. Näiden toimintojen muokkaaminen tehokkaaksi arvon tuottamisen ketjiksi on puolestaan prosessijohtamista pähkinänkuoressa.

*Ydintoimintaprosessit ja liiketoimintoprosessit* ovat organisaation toiminnan ja menestymisen kannalta oleellisimpia prosesseja. Kirjallisuudessa käytetään toisinaan korvaavina käsitteinä avainprosessi- ja pääprosessi- termejä. Nämäkin prosessit syntyvät asiakkaan tarpeesta ja päättyvät, kun tarve on saatu tyydytetyä. Ydinprosesseja pienempiä kokonaisuuksia kutsutaan *alaprosesseiksi*. Käytännössä mikään organisaatio ei voi toimia ainoastaan ydinprosessien varassa. Siksi pä alaprosessien määrä saattaa vaikuttaa suurelta. Kaikki prosessit tarvitsevat toimintansa tukemiseen niin kutsuttuja *tukiprosesseja*. Niillä tarkoitetaan esimerkiksi laskutukseen tai tietojärjestelmiin liittyvää käytännön tukea. Muut prosessit voidaan nähdä horisontaalisena jatkumona, mutta tukiprosessit läpileikkaavat kaikkia palvelemiaan prosesseja. Lisäksi on vielä olemassa *johtamisprosessit* tai toiselta nimeltään *ohjausprosessit*, joiden toiminnot luotsaavat strategian kehittämistä ja seuraamista sekä muita johtamiseen liittyviä toimintoja. (Laamanen ym. 2009, 120–121.)

### 3.1.3 Prosessijohtamisen teoriaa käytännön näkökulmasta

Prosessilähtöisen organisaation toiminnan pohjana on visio. Strategia antaa keinot, joilla visiota tavoitellaan. Pyrkimys on aina katsoa tulevaisuuteen. Visiolla tarkoitan tässä yhteydessä sitä, millaiseksi organisaatio haluaa kehittyä ja strategialla niitä keinoja,

jotka organisaatio on määritellyt käytettäväksi visioon tähdittäessä (Virtanen ym. , 2005, 84, 86). Organisaation tulee myös kyetä määrittelemään itsellensä, missä sen tehtäväkentän rajat kulkevat ja millaisten tehtävien järjestämisessä se haluaa olla osallisena. Pyörää ei tarvitse keksiä uudestaan käyttääkseen sitä. Tällä tarkoitan, että palvelun voi ostaa toiselta palveluntuottajalta hyvällä omallatunnolla, jos se on kustannustehokasta ja tuottaa asiakkaalle enemmän lisäarvoa. On kyettävä olemaan realistinen ja tarvittaessa valmis ulkoistamaan palveluita. Prosessilähtöinen organisaatio pyrkii kehittymään jatkuvasti, siksi sen on kyettävä huomaamaan ero toiminta-ajatuksen ja vision välillä. Aina kannattaa kurkottaa hieman pidemmälle, jotta mielekkyys olisi läsnä toiminnan kehittämisessä.

Organisaation pyrkimys kohti prosessimaista toimintaa, vaatii siltä itsekriittisyyttä onnistuakseen. Sen on kyettävä hahmottamaan toimintaympäristöään realistisesti. Kuntien tapauksessa toimintaympäristöt ovat toisaalta hyvinkin heterogeenisiä, mutta useimmiten kuitenkin täysin uniikkeja. Erilaisuus saattaa riippua paljon esimerkiksi maantieteellisestä sijainnista tai elinkeinorakenteesta. Tällaiset seikat saattavat tuntua triviaaleilta, mutta ne ovat prosessijohtamisen kannalta tärkeitä. (Virtanen ym. 2005, 82.) Organisaation on oltava rehellinen itselleen ja myönnettävä omat heikkoutensa ja kyettävä kehittämään suurempia kokonaisuuksia eheämmän kokonaiskuvan saavuttamiseksi.

Prosessijohtamisen idea kiteytyy operatiiviseen tekemiseen, jonka lopputuloksena syntyy jokin tuotos. Koko tapahtumaketjun ydin piilee asiakkaalle tuotettavassa lisäarvossa. Tarkoituksena on tyydyttää asiakasta ja samalla tehdä se niin tehokkaasti ja tuottavasti kuin vain on mahdollista. Vaikka mallin ydin piilee asiakkaalle tuotettavassa lisäarvossa, on tehokkuuden ja kehittymisen kannalta oleellista myös mallintaa ketju, jonka avulla palveluita tuotetaan, tarkallakin tasolla auki. Yksittäistä prosessia tarkastellessa on huomattava, että se koostuu erilaisista toisistaan jopa riippumattomista toiminnoista, jotka

oikein järjestettynä saattavat tuottaa asiakkaalle lisäarvoa. Juju piileekin siinä, että mallintaessa huomattaisiin ja voitaisiin poistaa turhat välivaiheet. Jos taas huomataan, että saatu lopputulos ei ole niin hyvä kuin odotettiin, tulee parantaa eri toimintoja. Samalla päästään tutkimaan eri toimintojen välisiä rajapintoja.

Kun organisaatiosta on löydetty strategisia painopisteitä, ongelmia ja vahvuuksia, on prosessijohtamiselle olemassa perusta. Tosiasia kuitenkin on, että Organisaatio näivettyy, jollei se kehity. Nykyään toimintaympäristöt muuttuvat nopealla tahdilla ja organisaatioiden on pysyttävä mukana kehityksen kelkassa. Reagointikyvyn on oltava huippuunsa hiottua tai muutoin organisaation elinehdot vähenevät. (Hannus 1994, 19).

Usein kunnissa johtavat viranhaltijat tarvitsevat laaja-alaista tietämystä eri sektoreista. Kuntaa ei johdeta vain yhden onnistuneen toiminnon kautta, tarvitaan paljon osaamista ja vahvoja palveluketjuja, jotta kunnan tehtävä toteutuisi mahdollisimman onnistuneesti ja kattavasti. On oleellisen tärkeää, että koko hallinto-organisaatio siinä missä palveluja tuottava puolikin organisaatiosta on hyvin hallinnassa. Mikäli hallittavuus kärsii, vaikuttaa se prosessien välisiin suhteisiin. Olisi pyrittävä läpinäkyvään hallintoon. Jokaisen tulisi voida hahmottaa, kuinka kunta toimii, ja ketkä vastaavat mistäkin osasta toimintaa.

Jotta prosessijohtamisesta saataisiin toiminnan kehittämisen näkökulmasta hyötyä, tulisi kullakin prosessilla olla oma prosessinomistajansa, joka huolehtii koko prosessin kehittämisestä. Hänen tulisi aika ajoin mitata oman prosessinsa toimintaa, ja kerätä kentältä huomioita prosessin sujuvuuteen vaikuttavista tekijöistä. Kun prosessi on hyvin mallinnettu, tietää jokainen toimija paremmin omat vastuunsa. Ja voi sitten vaikuttaa omaan onnistumiseensa. Michael Hammer kuvaa teoksessaan (1996, 75) kuinka työ itsessään on nykypäivänä muuttanut luonnettaan. Työntekijöitä ei enää koeta vain



suorittavina henkilöinä. Heiltä odotetaan itsenäistä otetta niin yhteisten töiden vastuunotossa kuin omaan työhönsä liittyvien haasteiden ratkaisussa. Toimiessaan näin ne tekevät tarpeettomaksi perinteisen työnjohtamistehtävän.

Prosessinomistajan työhön ei kuulu puuttua asioihin, jotka työntekijät kykenevät keskenään ratkaisemaan. Pikemminkin hänen tehtäviensä ytimeen päästään törmätessä rajapintaongelmiin muiden prosessien kanssa. Tällöin prosessin omistaja on se taho, joka avaa asiasta keskustelun ja tekee avauksen molempien prosessien kehittämiseksi. Paul Harmon (2007, 118) viittaa prosessinomistajan erottuvan funktionaalisen organisaation johtajasta juuri kiinnostuksellaan siihen, kuinka hänen oma prosessinsa hyödyttää koko organisaation tavoitetta. Hän ei sulje silmiään muun organisaation toiminnalta. Hänen on pyrittävä näkemään suuri mahdollisuus yhteistyössä. Prosessin eteen on tehtävä työtä päivittäin kehittämällä sitä alati. Siksi yksittäisen prosessinomistajuus voi olla yhden henkilön päätyö organisaatiossa. Hän ei ole välttämättä perinteinen johtaja vaan enemmänkin valmentaja ja kannustaja työntekijöiden silmissä.

### **3.2 Prosessiorganisaatio**

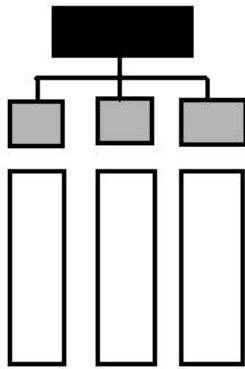
Suomen kuntien organisaatorakenteet ovat perinteisiä funktionaalisia organisaatioita. Tarkasteltaessa prosessilähtöistä organisaatiota on hyvä huomata, että se voi teoriassa rakentaa organisaationsa kolmen erilaisen mallin varaan. Vaihtoehdot ovat puhdas prosessiorganisaatio, matriisiorganisaatio ja tulosityksikköorganisaatio eli funktionaalinen organisaatiomalli. Jokaisessa näistä malleista voidaan käyttää prosesseja hyödyksi, mutta niiden käyttöaste vain on erilainen. Harvalle organisaatiolle on mahdollista muokata organisaationsa kädenkäänteessä

toisenlaiseksi, ja julkiselle sektorilla muutos on aina hidasta ja jos  
lakikin sitä rajoittaa. (Virtanen ym., 2005, 138.)

### 3.2.1 Prosessijohtaminen eri organisaatiomalleissa

Prosessijohtamista voidaan toteuttaa erilaisissa organisaatioissa ja  
organisaatiomalleissa. Tässä alaluvussa kuvataan  
prosessijohtamisen eri toimintamahdollisuuksia kunnissa.

Funktionaalisisessa organisaatiossa ydinprosessien on tarkoitus tukea  
yksittäisten tulosityksiköiden toimintaa. Prosessit toimivat lähinnä  
funktioiden sisällä ja funktiot ovat omina tulosityksiköinä. Prosessien  
merkitys on huomattavasti pienempi kuin tulosityksiköiden. Resurssien  
allokointi on täysin tulosityksiköiden vastuulla. Koulutoimi  
tulosityksikkönä vastaa sille osoitettujen varojen käytöstä. Prosesseilla  
ei ole ohjausvaltaa käytettävissään koulutoimen toimintoja  
suunniteltaessa. Tulosityksikköorganisaation vahvuus on kuitenkin  
selkeissä rajoissa, kun keskustellaan valtakysymyksistä ja vastuista.  
Heikkoudeksi voidaan mainita organisatoriset rajat ylittävä toiminta,  
joka on takkuista. Lisäksi tulosityksiköt tuntevat huonosti yhteiset  
asiakkaansa. Jokainen yksikkö tuntee omansa, mutta tarvetta yhteisten  
asiakkaiden tunnistamiseen ei koeta olevan. (Virtanen ym. , 2005, 138–139).  
Perinteinen funktionaalinen organisaatio on rakentunut erillisiksi  
toiminnoikseen. Siinä ei ole näkyvässä horisontaalista toimintaa  
lainkaan tai sitten vähissä määrin. (Katso kuvio 1.)



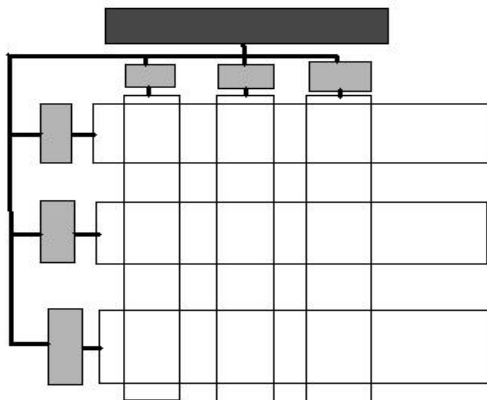
**Kuvio 1. Funktionaalinen organisaatorakenne**

Matriisiorganisaatio hyödyntää prosesseja toiminnassaan syvemmällä tasolla kuin funktionaalinen organisaatio. Jos matriisiorganisaatio pääsee tavoitetilansa, ovat sen prosessit ja tulosityksiköt tasapainossa toisiinsa nähden. Matriisiorganisaatorakenne voi olla joko prosessipainotteinen tai tulosityksikköpainotteinen riippuen organisaation toiminnan luonteesta ja mahdollisesta kehitystavoitteesta. Tulosityksiköt saavat prosesseilta apua kehitettäessä edelleen ydinprosesseja. Rahavaroja voidaan allokoida jo suoraan ydinprosessien toimintaan. Ydinprosesseilla on mahdollisesti jo ohjausvaltaa tulosityksiköiden eri toimintojen toteuttamiseen nähden. Matriisissa yleensä eriytyy prosessijohtaminen ja henkilöstöjohtaminen omiksi kokonaisuuksiksi. Esimerkiksi Verohallinto on rakentanut organisaationsa matriisimaiseksi kokonaisuudeksi.

Prosessienjohtaminen on matriisissa usein substanssikonaisuuksien hallintaa. Virtanen ja Wennberg pitävät teoksessaan Prosessijohtaminen julkishallinnossa tämän mallin vahvuutena kokonaisnäkemyksen korostumisessa, josta seuraa taas yhteisten toimintatapojen ja mallien syntyminen. Näin saavutettavissa on eheämpiä toimintoja. Johtajuusongelmia mallissa saattaa syntyä prosessien ja tulosityksiköiden päällekkäisestä toiminnasta. (Virtanen ym. , 2005, 139–140.)

Tevameri ja Kallio (2009,18) kirjoittavat artikkelissaan matriisiorganisaation mahdollisista vahvuuksista ja heikkouksista. He mainitsevat positiivisena tekijänä informaation sivusuuntaisen kulun paranemisen. Mutta pohtivat samalla, väheneekö ylöspäin kulkeva informaatio horisontaalisen puolen vahvistuessa. Tässä piilee varmasti kehittämistä vaativia tilanteita. Oletettavasti tämä tilanne on ratkaistavissa kehittämällä informaatioprosessia eteenpäin. Toinen mielenkiintoinen päätelmä liittyy henkilökunnan suhteisiin. He uskovat, että horisontaalinen organisaatio auttaa henkilöstöä lähentymään eri tehtävissä toimivien henkilöiden kanssa. Tiimeihin saattaa kuulua henkilöitä erilaisista funktioista ja kuppikunnat laajenevat työntekijöiden kesken. Toisaalta tästä saattaa Tevameren ja Kallion mukaan syntyä myös ongelmia. Kun työntekijät toimivat parhaimmillaan useammassa prosessissa samanaikaisesti, hämärtyy heidän näkemyksensä siitä kuka on esimies. Jokaisella tiimillä on oma tiiminvetäjänsä ja kuitenkin heidänkin yläpuolellansa on esimerkiksi ydinprosessienomistajat. Organisaation vaarana on muodostua epäselväksi, mikäli ei keskitytä avaamaan operatiivisen tason toimijoille organisaation eri toimijoiden tehtäviä.

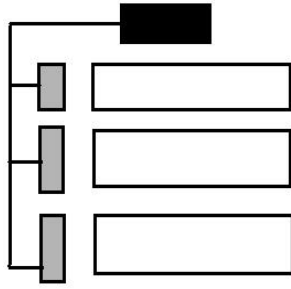
Kuviossa kaksi on kuvattuna matriisiorganisaatorakenne, jossa prosessit ja tulosityksiköt toimivat tasapainossa.



**Kuvio 2. Matriisiorganisaatio rakenne**

Puhdas prosessiorganisaatio toimii pelkästään prosessien avulla (ks. kuvio kolme). Organisaation ydinprosessienomistajat prosessinomistajien johdolla hallitsevat kaikkia resursseja. Organisaatio on kuvattu prosessikartan avulla. Prosessikartta toimii siten myös tärkeänä ulkoisena viestinnän välineenä. Ulkopuolisen henkilön on helppoa hahmottaa prosessikartasta organisaation rakenne. Tässä mallissa vahvuutena on selkeät vastuu- ja valtarajat. Vaarana mallissa on, ettei muutosta prosessiorganisaatioksi jakseta viedä loppuun asti. Tällöin organisaatio ei toimi tarkoituksenmukaisella tavalla. Puhtaita prosessiorganisaatioita ei Suomen julkisella sektorilla taida oikeastaan olla ollenkaan. Löytyy kuitenkin malleja, jotka ovat prosessipainotteisia matriisiorganisaatioita. Kenties tulevaisuudessa julkiselta sektorilta löytyy puhtaitakin prosessiorganisaatioita. (Virtanen ym. , 2005, 139–140.)

Tevameri ja Kallio pohtivat artikkelissaan (2009, 20) myös prosessiorganisaation mahdollisia etuja ja haittoja. Organisaation reagoitakyky mahdollisiin muutoksiin on eri tasolla kuin funktionaalisen ja matriisiorganisaation. Rakenne on huomattavasti joustavampi kuin näiden kahden edellä mainitun mallin. Prosessimaisen organisaation epäonnistunut luominen voi tehdä siitä tehottomamman kuin funktionaalinen organisaatio. Tässä liikutaan siis hyvinkin hankalien kehittämiskysymysten parissa. Organisaatiomuutokselle on tärkeää, että se pystytään viemään loppuun asti.



**Kuvio 3. Prosessiorganisaatorakenne**

### 3.2.2 Funktionaalisesta organisaatiosta prosessimaiseen organisaatioon

Kuntaorganisaatioiden halu kehittää ja muokata organisaatiokulttuuriaan kertoo siitä, että vanha julkisjohtaminen ei tarjoa enää kuntajohtajille riittävästi johtamistyökaluja muuttuvassa toimintaympäristössä ja johtamiskehyksessä. (Kaljunen, L. 2011. 75.)

Uudet johtamisopit eivät korvaa heti vanhoja, yleisimmin ne alkavat toimia toisen johtamisopin rinnalla. Kunnat ikään kuin benchmarkkaavat kustakin johtamisopista aluksi parhaat käytännöt päältä ja alkavat vasta sitten ottaa tarkemmalla tasolla oppia käyttöönsä. (Kaljunen, L. 2011. 103). Kaljusen mukaan erilaiset johtamisopit ovat kiinnostaneet organisaatioita, koska ne ovat halunneet pyrkiä laadukkaampaan toimintaan, parempaan asiakastyytyvyyteen ja tietenkin tehokkaampaan ja tuloksellisempaan toimintaan. (Kaljunen, L. 2011. 74).

Muutos funktionaalisesta organisaatiosta prosessiorganisaatioon ei ole tapahtunut nopeasti. Eikä kaikkialla kuulukaan tapahtua muutosta. Funktionaalisia rakenteita on vielä olemassa paljonkin Suomen kunnissa. Muutos on alkanut muovautua 1980-luvulta lähtien. Tulosjohtamisesta on tultu prosessijohtamiseen useamman vaiheen kautta. Laatua kunnallisessa palvelun tuotannossa alettiin

pohtia 1990-luvun puolen välin tienoilla, kun TQM ja BPR alkoivat saada jalan sijaan johtamiskeskusteluissa. Asiakkuuteen alettiin kiinnittää enemmän huomiota vasta toimintajohtamisen rantauduttua kuntiin.

### **3.3 Prosessijohtamisen viitekehykseen liittyviä johtamisteorioita**

#### **3.3.1 Laatujohtaminen**

Laatujohtamisen teoria liittyy läheisesti prosessijohtamisen teoriaan. Laatu on yksi niistä tavoitteista, joihin prosessijohtamisen keinoilla pyritään vaikuttamaan. Laatu sanalla on kaksi puolta. Se voidaan käsittää arvona taloudelliselle toiminnalle tai sitten tuotantoon liittyvänä määränä, laadukkaana lopputuotteena. (Lillrank, 1990, 39). Laatujohtamisteoria on lähtöisin 1950-luvulta Japanista. Teoria on alun alkaen koskettanut oikeastaan vain yksityistä sektoria. Mallin hyödyksi ovat koettu esimerkiksi vähentyneet kustannukset ja tyytyväisemmät asiakkaat. Ehkä näissä esimerkeissä piilee niitä tekijöitä, miksi julkinen sektorikin on alkanut kiinnostua laatuajattelusta yhä kasvavassa määrin. (Lumijärvi & Jylhäsaari, 2000, 20, 24–25.)

Laatua voidaan hahmotella ainakin kuuden eri näkökulman avulla. Erilaisia näkökulmia on syntynyt sitä mukaan kun markkinat, teknologia ja kilpailut ovat kehittyneet. Laatukäsitteen kehittyessä ei kuitenkaan ole kyse siitä, että vanhat laatukäsitykset olisivat vanhentuneet. Päinvastoin nyt laatua voidaan erilaisissa tilanteissa ja organisaatioissa tarkastella niille parhaiten sopivalla tavalla. Valmistuskeskeinen, tuotokeskeinen ja arvokeskeinen laatumääritelmä koskettavat lähinnä yksityistä sektoria. Ne perustuvat virheellisten tuotteiden lukumäärään valmistuserässä ja kustannus-hyötysuhteeseen. Kilpailukeskeinen laatumääritelmä

omaa havainnon siitä, että asiakkaat kilpailuttavat tuotteita ja palveluita eri tuottajien välillä. Tämäkään laadun määritelmä ei toimi sinällään julkisella sektorilla, koska kuntalaiset eivät voi valita esimerkiksi minkä kunnan koulutoimen palveluita käyttävät. (Lillrank, 1990, 42–44.)

Asiakaskeskeinen laatumääritelmä on ensimmäinen, joka toimii julkisen sektorin puolella. Sen perimmäinen idea on, että laatu on tuotteen tai palvelun kykyä tyydyttää asiakkaan tarpeet. Vaikka määritelmän perusajatus on selkeä, ei sen toteuttaminen ole niin helppoa miltä se kuulostaa. Asiakkaiden tarpeet ja käsitykset muuttuvat koko ajan, siksi asiakaskeskeistä laatumääritelmää käyttäessä on oltava tarkkana. On kyettävä kehittymään sitä mukaan kun asiakkaiden tarpeet muuttuvat. (Lillrank, 1990, 44–46.)

Viimeinen kuudesta laatumääritelmästä on ympäristökeskeinen määritelmä. Sen mukaisesti laatu on määriteltävissä tuotteen tai palvelun tuottamisen vaikutuksesta luontoon ja yhteiskuntaan. Tämä määritelmä poikkeaa muista, sillä se ei korosta millään tavalla kustannustehokkuutta. Palveluntuottajan näkökulmasta ympäristökeskeistä määritelmää arvostavat ne asiakkaat ja yritykset, jotka haluavat toimia ekologisella tavalla. (Lillrank, 1990, 47–49.)

Laatujohtaminen ja prosessijohtaminen kohtaavat prosessin tavoitetta määriteltäessä. On olemassa prosesseja, jotka tähtäävät parempaan kustannushyötyyn ja prosesseja, jotka pyrkivät tuottamaan laadukkaan lopputuotteen. On sitten kyse konkreettisesta tuotteesta tai abstraktimmasta palvelusta, jälkimmäisen kaltaisia prosesseja voidaan mitata virheellisillä tuotteilla tai asiakkaiden mielipiteillä palvelusta. (Lillrank, 1990, 59.)

Julkisen sektorin laatuajattelu on monimutkaisempaa kuin yksityisen sektorin. Julkisista palveluista puuttuu maksava asiakas, joka voi valita, mitä palveluita hän haluaa käyttää. Oikeus saada tietyn



kunnan palveluita perustuu ainakin vielä asumiseen. Kuntalaisen perusoikeuteen kuuluu oikeus käyttää oman kuntansa palveluita. Hän ei voi kuitenkaan valita haluamaansa palvelun hankintapaikkaa, vaikka ei olisi tyytyväinen oman kuntansa palveluntarjontaan. Toisaalta kehitys kuntasektorilla on menossa siihen suuntaan, että mahdollisesti jo piankin asiakas voi valita käyttävänsä jonkin toisen kunnan terveystalvuita osittain, mikäli hän esimerkiksi asuu kahden kunnan rajalla. Halutessa vaikuttaa kuntalaisena palvelun laatuun, on otettava osaa poliittiseen päätöksentekoprosessiin. Yksityisellä sektorilla tyytymätön asiakas voi valita ostavansa palvelun ensi kerralla toiselta tuottajalta. Ero näiden kahden esimerkin välillä on periaatteellisella tasolla huomattava. (Lillrank, 1998, 88.)

Suomalaiset julkiset palvelut pärjäävät hyvin kansainvälisissä vertailuissa. Myös maamme kansalaiset ovat useimmiten tyytyväisiä julkisia palveluja tuottaviin työntekijöihin. Opettajat ja poliisit ovat edelleen arvostettuja ja osaavia. Heidän työnsä tulosta pidetään laadukkaana. Suunnitteleva taho, eli poliitikot ja viranomaiset sen sijaan saavat moitteita, mikäli kansalaiset eivät ole tyytyväisiä julkisten palveluiden laatuun. Julkisten palveluiden luonne on vaikuttaa enemmän ihmisten elämän laatuun yleisellä tasolla kuin tarjota heille hyödykkeitä, jotka eivät ole välttämättömiä. (Lillrank, 1998, 89). Tällä tarkoitan, että kuntien tarjoamat terveystalvuitut tähtäävät pikemminkin terveemmän kansakunnan synnyttämiseen kuin hoitamaan ihmisten plastiikkakirurgisia leikkauksia. Asiakkaan tarve on aina subjektiivinen, kun taas yhteiskunnan tarve perustuu universaalimpiin ajatuksiin. Siksi yksittäisten kansalaisten on välillä vaikea ymmärtää yhteiskunnan palveluille asettamia normeja.

### 3.3.2 Muutosjohtaminen

Toimintaympäristön muutos on koko ajan läsnä kuntien arjen johtamisessa. Viime vuosikymmenien saatossa on tapahtunut monia

valtionhallintoa ja kunnallishallintoa koskettavia muutoksia. Suomen liittyminen EU:hun on yksi niistä. Toimintaympäristö on Euroopan Unioniin liittymisen seurauksena, ja tietoliikenteen kehittymisen myötä muuttunut, yhä globaalimmaksi. Lähivuosina on Suomessa tapahtunut myös kuntakenttää koskettavia rakenteellisia muutoksia. (Miettinen (toim.), 2001, 12–13). Onkin täysin uskottavaa, että muutos on alettu nähdä pysyvänä organisaatioiden toimintaympäristöä leimaavana ilmiönä. Johtaja ei ole ainut henkilö, jonka täytyy osata suhtautua muutoksiin. Yhä enemmän myös työntekijöiden hyvän työmenestyksen salaisuus on oppia suhtautumaan muutoksiin. (Mattila, 2007, 9).

Muutokset ovat luonteeltaan ja kooltaan erilaisia. Kyseessä voi olla yhden toiminnon muuttaminen tai koko organisaation täydellinen rakennemuutos. Organisaatio ei varsinaisesti ole konkreettisesti olemassa oleva asia, vaan se koostuu ihmisistä, vuorovaikutustilanteista ja sisäisistä säännöistä. (Stenvall & Virtanen, 2007, 18–19). Organisaation johtaminen on sekä henkilöstön johtamista yhä suuremmissa määrin että itse toiminnanjohtamista. On käsiteltävä ihmisiä ja se vaatii aina taitoa ja kokemusta onnistuakseen. Molempia kokonaisuuksia näistä voidaan hajauttaa useamman ihmisen vastuulle. Paras lähtökohta hyvälle muutokselle lähtee nykytilan realistisesta arvioinnista. Kaikki asiaan vaikuttavat seikat tulee tutkia tarkoin, jotta muutosta saataisiin yhdellä kerralla vietyä mahdollisimman pitkälle. (Mattila, 2007, 15.)

Jokainen muutosprosessi on ainutlaatuinen, siksi siihen on suhtauduttava riittävän nöyrästi. On vaikeaa tietää ennalta minkälainen muutosprosessi tullaan käymään läpi, siksi muutoksen suunnitteluun on panostettava huolella. On mietittävä kuka tekee muutoksen ja miten. Jo suunnitteluvaiheessa on hyvä asennoitua siihen, että jossain vaiheessa törmätään muutosvastarintaan. Tämän takia on oleellista miettiä myös, kenen toiminnasta muutos on viime kädessä riippuvainen. Muutosvastarinta on organisaatiolta täysin

tervettä käytöstä. Sitä on turha pelästyä, mutta varauduttaessa siihen alusta alkaen on mahdollista saada se käännettyä muutoksen puolelle helpommin. (Stenvall ym., 2007, 43–47.)

Henkilöstön vastarintaa saattaa kätkeytyä myös positiivisia mahdollisuuksia. Joiden avulla henkilökuntaa voidaan haastaa ottamaan muutokseen osaa tuomalla omat näkemyksensä johdon tietoon. On kuitenkin hyvä muista, että mielipide erot eivät ole sama asia kuin todellinen konflikti. (Mattila, 2007,11, 107). Muutosta tehdessä on aina tärkeää kuunnella myös henkilökunnan mielipiteitä ja antaa niille arvoa. Viimekädessä henkilöstön työpanos ratkaisee muutoksen aikaan saamisen.

Prosessijohtamisen käyttöönotto vaatii aina muutosjohtamista tuekseen, aivan kuten mikä tahansa muutos. Tässä tutkimuksessa tapausesimerkkinä oleva Sastamalan kaupunki oli ikään kuin pilottina ottamassa käyttöön uutta toimintamallia. Lisäksi siellä oli samaan aikaan menossa kuntaliitoksia. Siksi sen tapauksessa korostuu muutosjohtamisen tärkeys.

Informaation tärkeyttä muutosprosessin välineenä ei voi liiaksi korostaa. Muutoksia tehdessä viestintää on järkevää tehostaa entisestään. Sen avulla on helpompaa pitää koko organisaatio samalla viivalla. Organisaatioiden sisällä viestintää toteutetaan paljon sähköpostin kautta. Se on nopea tapa tavoittaa suuri organisaatio. Muutosvastarintaa on usein löydettävissä tilanteista, joissa henkilöstö tai sidosryhmät eivät ole mielestään saaneet riittävästi tietoa. Kuntaa koskettavissa muutosprosesseissa on hyvä informoida kuntalaisia etukäteen ja avoimesti. Voidaan esimerkiksi järjestää tilaisuus, jossa muutoksesta heränneisiin kysymyksiin on vastaamassa muutoksesta vastaava henkilöt. Kuntalaiset saattavat olla muutoksen tarpeen taustalla, vaikka eivät itse ymmärtäisikään. Kuntalaisten tarpeilla voi olla uskomaton muutosvoima. (Stenvall ym., 2007, 72–73 116.)

Henkilöstön sitouttaminen muutokseen vaatii lähiesimiehiltä töitä. Heidän on tärkeää kyetä keräämään ylemmältä taholta tulevasta informaatiosta oleelliset kohdat ja tulkata ne ymmärrettävästi alaisilleen. On tärkeää, että henkilökuntaa ei tukahduteta liialla informaation määrällä vaan heille painotetaan sellaisia kohtia, jotka koskettavat heidän omaa työtään ja rooliensa organisaatiossa. (Mattila, 2007, 112.)

Muutosta suunniteltaessa on hyvä muistaa, että jokainen muutos on investointi organisaatiolle. Valitettavasti mitään ei saa, jos ei ole valmis tekemään töitä ja uskomaan parempaa. Muutosvaiheessa on muistettava, että helposti toteutettava ja nopea muutos ei ole vaikuttavuudeltaan välttämättä huomattava. Kun muutosprosessi on käynnissä, koko organisaatio on käymistilassa. Tästä useimmiten seuraa, että perustehtävän toteuttaminen kärsii hetkittäin. Henkilöstön ja johdon on rankaa toteuttaa uusia toimenpiteitä ja suunnittelutehtäviä. Perustehtävän suorittamiseen ei siten jää välttämättä yhtä paljon aikaa kuin normaalista. On kuitenkin hyvä painaa mieleensä, että yksittäinen muutosprosessi on aina välivaihe, joka ei saa jäädä pysyväksi. Muutoksen tavoitetilaa on pysyvä ainakin seuraavaa muutokseen asti, mutta silloin se on jo osa organisaation arkea. (Stenvall ym., 2007, 52.)

Muutoksen toteuttaminen vaatii aikaa. Itse toteuttamisvaiheeseen kuuluu useampi vaihe eikä niiden läpikäymistä kannata kiirehtiä turhaan. On käytävä läpi muutoksen mahdollistavat toimenpiteet ja sen jälkeen pyrittävä vakiinnuttamaan uusia toimintatapoja. Uusia rutiineja on muodostuttava tai muuten organisaatio alkaa huomaamattaan palata takaisin vanhoihin toimintatapoihinsa. Jos muutos on luonteeltaan suuri, on sitä myös yritettävä levittää yhä syvemmälle ja laajemmin organisaatioon. Kun nämä vaiheet on läpikäyty, on jäljellä yksi oleellisimmista: on arvioitava muutoksen onnistumista. (Stenvall ym., 2007, 49.)

Suurissa organisaatiomuutoksissa keskeinen toimija ja kokija on henkilöstö. Henkilöstön suhtautumisesta muutokseen on havaittavissa erilaisia vaiheita. Usein henkilöstön kuullessa tulevasta muutoksesta he lomaantuvat täysin. Uusi on aina vierasta ja epätietoisuus luo paniikkia ja epävarmuutta muutosta kohtaan. Seuraavaksi henkilöstössä saattaa herätä pientä toivon kipinää. Muutos saattaa tuntua mahdollisuudelta ja tulevaisuuteen saatetaan jo uskoa. Toisinaan toivon kipinä häviää ja tunnelmat painuvat taas alamaihin. Viimeinen ja oleellinen muutosvaihe henkilöstössä on muutoksen hyväksyminen. Aletaan huomata jo muutoksen mukanaan tuomia hyviä puolia ja sopeudutaan organisaatioon. Ratkaisevaa on, että vanhaa ei enää kaivata ainoana oikea tapana tehdä asioita. (Stenvall ym., 2007, 51.)

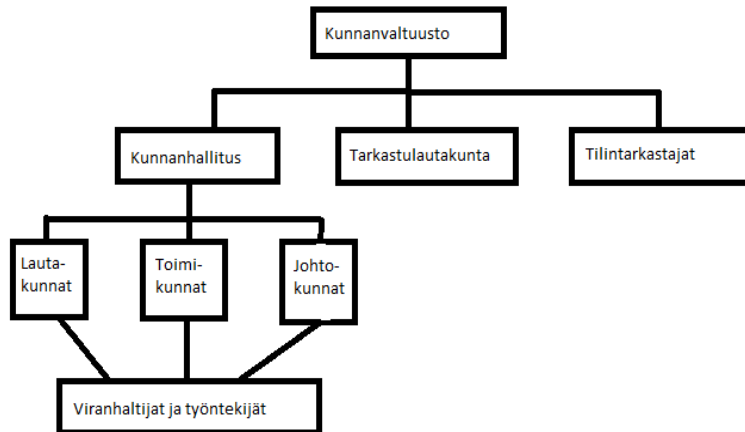
Muutos vaatii luottamusta johdon ja henkilöstön välille. Tilanne kuormittaa henkilöstöä ja on ensiarvoisen tärkeää, että työntekijät luottavat johtoon ja voivat kertoa heitä huolestuttavista seikoista. Mikäli muutosjohtajaan ei luoteta, ei hänelle haluta uskoa sellaisia huolia, joita hänen ei uskota ottavan tosissaan. Työntekijöiden huolet voivat olla johdon näkökulmasta pieniä, mutta ne saattavat viedä yksittäiseltä työntekijältä voimia ja siinä samalla kuormittaa huomaamattaan muidenkin työntekijöiden työtaakkaa. Siksi kaikkeen työntekijöiltä saatavaan palautteeseen on suhtauduttava vakavasti. (Stenvall ym., 2007, 80–81.)

## **4. KUNTAJOHTAMINEN**

Suomalainen kunta on prosessijohtamisen soveltamiskohteena erityinen. Siihen liittyy monia ominaisuuksia, jotka vaikuttavat myös erilaisten johtamisjärjestelmien soveltamiseen. Näitä erityispiirteitä avataan seuraavassa. Kuntajohtaminen koostuu ammattijohtamisesta ja poliittisesta johtamisesta. Parhaimmillaan johtaminen on, kun yhteistyö näiden kahden tahon välillä toteutuu. Kunnan varsinainen johtamistehtävä jakautuu siis useammalle eri henkilölle, vaikka usein johtajaksi profiloituukin kunnanjohtaja. Käytännössä kunnan johtamisen ytimessä ovat kunnanhallitus ja kunnanjohtaja. Käytännön työstä vastuuta kantavat johtavat viranhaltijat. (Jäntti, A. & Majoinen, K. 2008. 11.)

### **4.1 Kunnallishallinto**

Suomen Perustuslain 121 § mukaan maamme jakautuu kuntiin. Niiden hallinnon on perustuttava asukkaiden itsehallintoon. Tarkemmin kuntien hallinnosta ja tehtävistä säädetään lailla. Kaikkien kuntien johtamisjärjestelmän peruseriaatteet ovat kunnan koosta riippumatta samat. Jokaisessa kunnassa valitaan joka neljäs vuosi vaaleilla valtuusto, kunnanhallitus, keskusvaalilautakunta sekä tarkastuslautakunta. Kunnat voivat itse luoda lisää lautakuntia tms. mikäli kokevat ne tarpeellisiksi. Lisäksi kuntalaki määrittää, että jokaisessa kunnassa tulee olla ammattijohtajana joko kunnanjohtaja tai vuodesta 2007 lähtien myös pormestarin valinta käy vaihtoehtona kunnanjohtajan valinnalle. (Airaksinen, Nyholm & Jäntti 2011, 138.)



#### Kuvio 4. Kuntaorganisaatio

Nousiainen kuvaa teoksessaan Suomen poliittinen järjestelmä (1998) kuntajohtamiseen liittyvää vahvaa edustuksellista demokratiapohjaa. Kunnan asukkaille on annettu mahdollisuus ottaa osaa itseään koskevien asioiden hoitoon olemalla aktiivisia kansalaisia. Kaikkien näiden edustuksellisten orgaanien lisäksi kunnissa on yhteistoimintaelimiä eri sidosryhmien kanssa.

Kunnallisen päätöksenteon toimintaympäristö on teoriassa selkeä. Poliittinen koneisto huolehtii suuremmista suuntaviivoista, kuten visiosta ja toiminnan painopisteistä, kun viranhaltijat puolestaan arkipäivän johtamisrutiineista ja palveluntuotannosta. Osittain tästä syystä hallintokoneisto saattaa kuntalaisille näytyä byrokratiaviidakkona. Prosessijohtamisen avulla voidaan saada yksinkertaistettua kunnan organisaatiota juuri ongelma-alueilta. Prosessien tarkoitus on olla selkeitä kokonaisuuksia, jotka auttavat asiakasta eli kuntalaista toimimaan omassa kunnassaan.

On tärkeää, että julkisen sektorin johto kehittää hallintoaan jatkuvasti. Muutoksen johtaminen ja uusien johtamisinnovaatioiden löytäminen

on tärkeää, jotta hallintokoneistoa saataisiin rasvattua sujuvammin toimivaksi kokonaisuudeksi. Uusien sidosryhmien, kuten kolmannen sektorin järjestöjen käyttö osana kunnallisten palvelujen tuottamista, tulisi nähdä pikemmin mahdollisuutena kuin haasteena. Ristiriitaisia tilanteita saattaa syntyä esimerkiksi silloin, kun viranhaltijat ohjaavat kuntaa liian voimakkaasti tai poliittisen johdon ote ei ole riittävän selkeä. Kunnallinen johtaminen on aika ajoin trapetsilla taiteilua. (Vahermo (toim.) 2004, 49.)

Tasapaino poliittisen johtamisen ja ammattijohtamisen välillä on varmasti yksi mielenkiintoisimmista kokonaisuuksista prosessijohtamisen kannalta kuntajohtamisessa. Kuinka ottaa kaksipuolinen järjestelmä huomioon, yksityiselle sektorille luodussa yksinkertaisuuteen perustuvassa toimintamallissa? Toimintoja ei voi virittää huippuunsa julkisella puolella, koska kunnallisen palveluntuotannon toimintaympäristössä ei ole markkinoita, jotka vaatisivat kilpailua eri toimijoiden välille. Sitten päästään miettimään, mikä on sitten riittävä palveluiden taso tai kuinka laajasti kunnan tulisi tuottaa muita kuin lakiin perustuvia palveluita. Näitä asioita pohdittaessa ollaan soveltumisen haasteiden keskiössä.

## **4.2 Kuntien tehtävät**

Kuntalaissa säädetään kuntien tehtävistä eli toimialasta tarkemmin. Toimialat on usein nähty jakaantuneena kahteen kokonaisuuteen yleiseen toimialaan ja erityiseen toimialaan. Jälkimmäinen pitää sisällään niitä tehtäviä, jotka lainsäädäntö on määrännyt kunnan hoidettavaksi. Yleiseen toimialaan kuuluvat sellaiset tehtävät, jotka kunta voi omien päätöstensä perusteella ottaa hoidettavakseen. Kunnalla on vapaus valita kuinka se tuottaa sille määrättyt tehtävät. Palveluntuotannossa on mahdollista käyttää ulkopuolisia toimijoita hyväksi. Ainoastaan viranomaistehtävät ovat luonteeltaan sellaisia,



mitä kunnan on itse tai yhdessä muiden kuntien kanssa toteutettava. (Harjula, Lundström, Kirvelä, Majoinen & Myllyntaus, 2004, 22—23.)

Ajateltaessa kuntaa hyvinvointipalvelujen järjestäjänä, tulisi se samalla mieltää toimeksiantotaloudelliseksi toimijaksi. Tällä tarkoitetaan, että kunta hoitaa tehtäviä kuntalaisten toimeksiannosta. Tämä toimeksianto puolestaan johtaa lakiin asti. Kunta ei myöskään tavoittele perustoiminnassaan rahallista voittoa, nykyään tosin voittotavoitteita löytyy kunnallisilta liikelaitoksilta. Julkishallinnollisena toimijana se on todellisuudessa voittoa tavoittelematon. (Meklin, Rajala, Sinervo & Vakkuri 2009, 238.)

Kunnilla on erilaisia tehtäviä, jotka ohjaavat niiden toimintaa. Poliittinen johtaminen on yksi selkeä ja suuri kokonaisuus. Siitä muodostuu myös yksi kolmesta kunnan perustehtävästä; *poliittinen tehtävä*. Kunnanvaltuusto valitaan lakiin perustuvien kunnallisvaalien avulla. Valituksi tulleet valtuutetut määrittelevät kunnan kulloisenkin poliittisen linjauksen, jonka mukaan toimitaan aina seuraaviin vaaleihin asti. Lisäksi kunnilla on *viranomaistehtävä* ja *palvelutehtävä*. Prosessijohtaminen kiinnittyy palvelutehtävään. Joka tarkoittaa sitä, että kunnilla on velvollisuus tuottaa tai järjestää laissa niille määrätyt tehtävät. Kunnat tuottavat esimerkiksi paljon erilaisia luvanantoprosesseja, kuten rakennusluvan myöntämisistä. Tällaisessa prosessissa kunta käyttää julkista valtaa suhteessa kuntalaiseen, ja silloin on kyseessä viranomaistehtävä. (Meklin ym. 2009, 238.)

Kunnan toiminta ja yritystoiminnan välinen keskeinen ero piilee toiminnan rahoituksessa. Kuntien toimintaa rahoitetaan pitkälti verovaroilla ja palvelumaksuilla. Veroja kuntalaiset maksavat mm. omien ansiotulojensa ja omistamiensa kiinteistöjen perusteella. Yritysten toiminnassa pyritään aina tuottamaan voittoa, jonka avulla toimintaa kehitetään ja rahoitetaan. Yhtäläillä kunnilla kuin yrityksilläkin on mahdollisuuksia ottaa toimintaansa rahoittaakseen velkaa, mutta kuntien on kuitenkin tuotettava lakisääteiset tehtävät

taloudellisesta tilanteestaan huolimatta. Siksi niiden tulee kiinnittää erityistä huomiota palvelujen järjestämiseen liittyvään taloudellisuuteen.

*Ilmaisperiaate* on oleellinen tekijä kunnallisia peruspalveluja tuottaessa. Kuntalaisten näkökulmasta esimerkiksi terveydenhuollon ennaltaehkäisevät palvelut ja peruskoulutus ovat kuntalaisen näkökulmasta maksuttomia palveluita, vaikka niitä rahoitetaan juuri kuntalaisilta perityillä verovaroilla. Toki kunta saa myös toimintansa rahoittamiseksi valtiolta valtionosuuksia. Lisäksi kunnan suurimmista taloudellisista suuntaviivoista ei suinkaan päättä ammattijohtajisto vaan vaaleilla valittu luottamushenkilöstö. Tämä rooli on siis kunnanvaltuustoilla. (Meklin ym. 2009, 238—239.)

Kuntien selkein rooli on palveluiden tuotannossa. Siksi onkin perusteltua nostaa tähän keskusteluun myös palvelunkäyttäjän ja asiakkaan rooli. Perinteisesti ajatellaan, että asiakkaan ja palvelun käyttäjän odotukset ja näkemykset palveluntuotannosta kanavoituvat edustuksellisen demokratian kautta. Tämä ei kuitenkaan enää nykyään riitä, vaan asiakkuus on otettava yhä suuremmassa määrin huomioon palvelua suunniteltaessa. Asiakasnäkökulma ei ole enää sivuseikka, vaan se pikemmin välttämättömyys myös julkisella sektorilla. Prosessijohtamisessa se on otettu hyvin huomioon. Julkisella sektorilla asiakas voi kanavoida tahtomansa asian poliittisen koneiston läpi päätöksentekoon, jos on kyllin sitkeä. Näin on mahdollista saada oma näkökulmansa huomioitua. Prosessijohtaminen tarjoaa enemmän luonnollisia mahdollisuuksia asiakasnäkökulman huomioimiseen kuin vanha funktionaalinen malli. Kunnat ovat siirtymässä palvelunkäyttäjän näkökulmasta yhä enemmän asiakkuuden kokonaisuuteen. Tämä aiheuttaa haasteita niin hallinto-organisaatiolle kuin kunnan poliittiselle päätöksenteollekin. (Airaksinen ym. 2011, 151.)

### 4.3 Kuntajohtaminen

Kuntajohtaminen on monisyinen kokonaisuus, jota värittää duaalimalli, johtamisen julkisuus, erilaisten tehtävien kirjo, lait ja asetukset sekä vahva demokratia pohja. Haveri ja Anttiroiko mainitsevat artikkelissaan (2009), että kuntaa voidaan tarkastella kahtena eri johtamisjärjestelmän tasona, joko kuntaorganisaation tasona tai paikallisyhteisön tasona. Kummassakaan tapauksessa kuntajohtaminen ei näyttäydy yksinkertaisena kokonaisuutena. (Haveri, A. Anttiroiko., A. 2009, 195—197.)

Kuntaorganisaation tasolla kuntajohtamisen erityisyyttä kuvaavat kunnan kaksijakoinen organisaatorakenne. Se koostuu kuntalaisten vaaleilla valitsemista luottamushenkilöistä ja työ- tai virkasuhteisista työntekijöistä. Vahvana tässä jaossa on mukava myös ammattijohtamisen ja poliittisen johtamisen välinen vallan jakautuminen. Parhaimmillaan luottamushenkilöiden vastuulle kuuluisi poliittisista ja ideologista asioista päättäminen ja virastoorganisaation puolestaan kuuluisi kantaa tässä ihanne tapauksessa vastuuta asioiden toimeenpanosta ja valmistelusta. Mutta yleisesti ottaen kuntajohtaminen ei toimi yllä mainitun teoreettisen mallin mukaisesti, vaan molemmat johtamisen tasot ovat kietoutuneita toisiinsa. (Haveri ym. 2009, 195—197.)

Paikallisyhteisön tasona kunta on yhtenä toimijana muiden toimijoiden kuten yritysten, järjestöjen ja valtion paikallis- ja aluehallinnon kanssa. Tästä näkökulmasta käsin katsottuna kunta toimii useassa eri roolissa. Se on esimerkiksi alueensa kehittäjä, osallistumisen mahdollistaja sekä palveluntuotannossa tehokkuuden edistäjä. Toisaalta viranomaisrooli korostaa enemmän lakien ja sääntöjen noudattamista. (Haveri ym. 2009, 195.) Yllä oleva kuvaa kunnan laajaa tehtäväkenttää ja sen roolien sekavuutta. Kun tähän

kehykseen liitetään vielä poliittisen johtamisen ristiriitaisuus, on käsillä haastava kuntajohtaminen parhaimmillaan.

Kuntajohtamisella on laajan tehtäväkentän lisäksi vahva demokratiapohja. Tällä tarkoitetaan, että kunta on pohjimmiltaan kuntalaisten ohjaama organisaatio. Kuntalaiset valitsevat vaaleilla itselleen edustajat valtuustoon, joka on ylin päättävä elin kunnassa. Kuntien on mahdollista käyttää myös kunnallista äänestystä halutessaan johonkin asiaan kuntalaisten kattavan mielipiteen. (Haveri ym. 2009, 197.)

Koska kuntajohtamisessa on käytännössä mahdollista olla virkasuhteessa kuntaan samalla kuin toimia luottamushenkilönä, syntyy niin kutsuttuja kaksoisagentteja. Tällaiset henkilöt tuovat kuntajohtamiseen haastetta. Heillä on nimensä mukaisesti kaksoisrooli. Heidän tulisi luottamustoimensa kautta suunnitella, kehittää palveluita ja virkamiehenä puolestaan huolehtia omien päätöksensä toimeenpanosta. Tässä vaiheessa alkavat päätöksenteon läpinäkyvyys, luotettavuus ja tasapuolinen kohtelu kärsiä.

Kuntajohtaminen on pitkälti julkisuuden keskellä tapahtuvaa johtamista. Haverin ja Anttiroikon (2009, 196) mukaan kuntien toimintaa seuraavat useat eri tahot, kuten yritykset, kuntalaiset ja tiedotusvälineet. Kaikki ovat kiinnostuneita omaa itseään koskettavasta toiminnasta, suunnittelusta ja päätöksenteosta. Eritoten he odottavat kuntajohtamisen olevan avointa ja läpinäkyvää.

Näiden näkökulmien kautta on mahdollista saada kuva kuntajohtamisen haasteellisuudesta. Merkittävimpinä haasteina voidaan mainita poliittisen johtamisen ja ammattijohtamisen yhteistyö sekä johtamisen julkisuus. Maininnan arvoinen haaste on myös toimintaympäristön kuntajohtamiselle asettamat odotukset. Onkin täysin perusteltua, että kunnat muovaavat hallinto-organisaatioitaan

ja ottavat uusia käytäntöjä kuntajohtamiseen mukaan. Paljon on tapahtunut aikojen saatossa, mutta käynnissä oleva kuntarakenteen kehittämistyökin tulee varmasti näkymään kuntajohtamisen kehityksessä lähivuosina.

#### **4.4 Johtamisen erilaisuus ja kuntien haasteet**

Airaksinen, Nyholm ja Jäntti (2011) puhuvat artikkelissaan kuntien erilaistumisesta. Suomen kuntakenttä on ollut perinteisesti koosta tai maantieteellisestä sijainnista riippumatta hyvinkin heterogeeninen kokonaisuus. Kuitenkin viime vuosien saatossa olemme ajautuneet kuntien osalta polarisaatiokehitykseen. Toisaalta se on hyvinkin ymmärrettävää, kun kuntien asukasluvut vaihtelevat tuhansista satoihin tuhansiin. Esimerkiksi väestörakenteenmuutos ikärakenteessa on rasittanut organisaatioita. Kyse ei ole yksin pienten kuntien taistelusta palveluiden supistamistarpeista, todellisuudessa suurten kuntien asukkaat vaativat laajempia palvelukokonaisuuksia. Jälkimmäinenkin on nähtävä haasteena.

Kuntajohtamisen saralla paine kehittää ja parantaa omia palveluprosesseja tulee useimmiten ulkoa. Sidosryhmät kuten eduskunta säätävät lakeja, jotka vaikuttavat kuntien toimintaan toisinaan erittäin nopeallakin aikavälillä. On luotava prosessi uutta tuotetta varten välillä useammankin toimijan toimesta. Usein suunnittelulle ei jää aluksi tarpeeksi aikaa. Kuntien toiminnan perusluonne eroaa tässä kohtaa paljonkin yksityisestä sektorista. Siellä tuottavuus ja taloudellinen tehokkuus johtavat toimintaa selkeästi. Jos jokin tuote ei ole kyllin tuottava, poistetaan se nopeasti markkinoilta ja tuotannosta. Kuntien toiminnassa jotkin asiat on järjestettävä vaikka ne eivät palvelisi edes suurta määrää asiakkaita. Yksittäisen palvelun kalleus ei oikeastaan ole mikään syy lopettaa sitä. Ainut tehtävissä oleva asia on kiinnittää huomiota tuottamisprosessiin. Olisiko siinä jotain parantamisen varaa?

Siinä missä alati muuttuva toimintaympäristö ja polarisaatio ovat kuntien haasteita. On myös hallintouudistusten mukanaan tuomat hallintorakennemuutokset. Näiden mukanaan tuomien rakennemuutosten määrä kasvaa ja aiheuttaa johtamiskulttuurin erilaistumista. Paras-hanke on yksi esimerkki siitä kuinka kuntia on ohjattu erilaisten yhteistoimintarakenteiden muodostamiseen. Kun muutossuunta on tämä, ei voida enää kauaa puhua heterogeenisestä kuntarakenteesta kaikissa muodoissaan. Joissain kunnissa on otettu käyttöön pormestari-malli, toisaalla kokeillaan tilaaja-tuottaja-organisaatiota ja prosessijohtamisen käytäntöjä. Laki varmistaa vielä sen, että kuntien tehtäväkenttä pysyy samanlaisena, mutta kuntaorganisaatio instituutiona on muutoksen kourissa. (Airaksinen ym. 2011, 139.)

#### **4.5 Prosessijohtaminen mahdollisuudet kuntajohtamisessa**

Kunnan organisaatiot ovat suuria ja mutkikkaita. Ne ovat kuin isoja konserneja. Funktionaalisen organisaatiomallin seurauksena, erilliset toimialat ovat saaneet toimia itsenäisesti. Niistä on kehittynyt itseohjautuvia pieniä yksiköitä. Kun tätä kehitystä on kestänyt riittävän kauan, on yhteistyö toimintakulttuurista alkanut rapistua. Koko organisaation tasolla toiminnan yhtenäisyys ei enää näyttäydy samalla tavalla. Toimialoja tutkittaessa törmätään usein löydökseen siitä kuinka paljon päällekkäistä työtä tehdään ympäri organisaatiota.

Prosessijohtamisen paikka kuntajohtamisen ongelmien ratkaisussa on juuri tässä kontekstissa. Prosessijohtamisella voitaisiin yksinkertaistaa viidakkoksi muuttunutta organisaatiota. Tunnistettaisiin yhteisiä tekijöitä, kerättäisiin niitä toimiviksi prosesseiksi ja mietittäisiin kokonaisuuksia aivan uusista näkökulmista.

Kuntajohtaminen on perinteisesti kansalaisnäkökulmaan perustuvaa. Palveluita on tuotettu lakiin perustuvista syistä oman alueen

asukkaille. Kuntajohtamisessa on alkanut muutos asiakasnäkökulmaan perustuen. Palveluita tuotetaan asiakkaita varten. Näitä asiakkaita voi olla myös organisaation ulkopuolella. Yhteistoiminta-alueet, isäntäkuntamallit ja palveluiden ostaminen yksityiseltä sektorilta kertovat omasta puolestaan sitä tarinaa, mikä on viime aikoina ollut suuressa roolissa kunta-alaa koskevassa keskustelussa.

Prosessijohtaminen tarjoaa työkaluja uusien asiakasnäkökulmien kartoittamiseksi. Se painottaa jatkuvan kehityksen ilmapiiriä organisaatiossa, pyrkien koko ajan yksinkertaistamaan toimintoja. Mallissa asiakkaan mielipiteellä on merkitystä. Kunnissa asiakkaat saattavat olla luottamushenkilöinä päättämässä palveluiden tuottamisesta. Tämä on perinteisesti nähty enemmän ongelmana kuin mahdollisuutena kunnissa. Prosessijohtamisen näkökulmasta tämä voitaisiin kääntää positiiviseksi asiaksi. Palvelun kehittämiseen osallistuu aidosti useampi taho ja keskustelua käydään jatkuvasti, koska eri tahot ovat luonnollisessa kanssakäymisessä usein.

Prosessijohtamisen soveltumismahdollisuuksia tulisi kartoittaa innovatiivisesti. Organisaation aidon kehittymisen kannalta olisi hyvä omaksua ajattelumalli, jonka mukaan hyväksyttäisiin ettei prosessijohtaminen ole vastaus kaikkeen. Siitä voi poimia hyviä käytäntöjä ja sitä kautta tehdä mallista omaan organisaatioon sopiva.

## **5. PROSESSIJOHTAMISEN SOVELTUMINEN KUNTAJOHTAMISEEN JA KÄYTTÖÖNOTON HAASTEET**

### **5.1 Sastamalan kaupunki ja sen prosessiorganisaatio**

#### 5.1.1 Sastamalan kaupunki

Vuonna 2009 perustettiin Sastamalan kaupunki, joka muodostui kuntaliitosten tuloksena. Mouhijärvi, Äetsä ja Vammala päättivät perustaa kokonaan uuden kunnan. Vammalaan oli jo vuosien saatossa liittynyt kaksi kuntaa, 2007 Suodenniemi ja 1973 Karkku ja Tyrvää. Äetsä puolestaan oli muodostunut vuonna 1981 Keikyän ja Kiikan kunnista. Lisäksi tällä hetkellä on käynnissä kuntaliitosselvitys Kiikoisten ja Sastamalan välillä. ([http://www.sastamalankaupunki.fi/sastamala/sivu.tpl? sivu\\_id=3061](http://www.sastamalankaupunki.fi/sastamala/sivu.tpl? sivu_id=3061) viitattu 29.5.2012)

Tämän hetkisessä Sastamalan kaupungissa on vuoden 2011 viimeisenä päivänä ollut 24498 asukasta. (<http://pxweb2.stat.fi/Dialog/saveshow.asp> viitattu 29.5.2012)

Kaupungin asukastiheys vuoden 2009 tietojen mukaan on 19 asukasta per neliökilometri. Kaupungin pinta-ala on 1388 neliökilometriä, josta 96 neliökilometriä on vettä ja 1292 neliökilometriä on maata. Hallinnollisena keskuksena toimii Vammala.

([http://www.sastamalankaupunki.fi/sastamala/sivu.tpl? sivu\\_id=322](http://www.sastamalankaupunki.fi/sastamala/sivu.tpl? sivu_id=322) viitattu 29.5.2012)

Kaupungin strategia on hyväksytty vuonna 2009, siinä on määritelty seuraavat strategiset arvot. Vahva yhteinen tahto tila on niistä ensimmäinen. Kaupungin strategia-asiakirjoissa todetaan, että kyseinen arvo toteutuu johdonmukaisuutena päätöksenteossa.



Toinen määritelty arvo on asiakaslähtöisyys. Se koetaan hyvän hallinnon mukaiseksi palveluntuotannon lähtökohdaksi. Sen koetaan olevan koko Sastamalan konsernin menestymisen takia tärkeä toimintaa määrittävä tekijä. Kolmantena arvona on rohkea realismi. Sastamala haluaa nähdä oman toimintansa realistisena kuitenkin ummistamatta silmiä uhkatekijöille. Päättäjät haluavat innovatiivisesti kehittää kaupunkia. Viimeinen arvoista on kestävä kehitys. Se halutaan nähdä ohjenuorana koko kaupungin toiminnassa, niin arvovalinnoissa kuin arjen toimissakin.

([http://www.sastamalankaupunki.fi/sastamala/sivu.tpl?sivu\\_id=3059](http://www.sastamalankaupunki.fi/sastamala/sivu.tpl?sivu_id=3059) viitattu 29.5.2012)

Kaupungin strategiset menestystekijät perustuvat asuntojen uudistuotantoon, esimerkiksi tonttien myynnin kautta. Sastamala on alueensa vetureja, lähin suuri kaupunki on Tampere. Kaupunki pohjaa hyvälle terveyttä edistävälle palveluille sekä monipuolisille lasten ja nuorten palveluille. Lisäksi kaupunki saa näkyvyyttä Vanhan kirjallisuuden päivän tapahtumasta, joka on vuosittainen ja suosittu tapahtuma.

([http://www.sastamalankaupunki.fi/sastamala/sivu.tpl?sivu\\_id=3059](http://www.sastamalankaupunki.fi/sastamala/sivu.tpl?sivu_id=3059) viitattu 29.5.2012)

## 5.1.2 Sastamalan prosessiorganisaatio



**Kuvio 5. Sastamalan prosessikaavio**

Sastamalan kaupunki käyttää palvelutoimintansa organisoinnissa tällä hetkellä prosessijohtamiseen perustuvaa toimintamallia. Yllä olevasta kuviosta nähdään, että toimintamalliin kuuluu kuusi ydinprosessia ja kaksi tukiprosessikokonaisuutta. Kullakin prosessilla on oma prosessinomistajansa. Ydinprosessien ja tukipalvelukokonaisuuden lisäksi on olemassa muut tukipalvelut osio mikä pitää sisällään kaupunginhallituksen, johtokunnan, kaupunginjohtajan ja apulaiskaupunginjohtajan. Toinen tukiprosessi on hallinnon tukipalvelut. Kuhunkin prosessiin kuuluu lisäksi yksi tai useampi luottamushenkilöorganisaatio. ([http://www.sastamalankaupunki.fi/sastamala/sivu.tpl?sivu\\_id=3064](http://www.sastamalankaupunki.fi/sastamala/sivu.tpl?sivu_id=3064) viitattu 29.5.2012)

Kansalaisvaikuttaminen ja päätöksenteko, elinkeinot ja osaaminen sekä hallinnon tukipalvelut -prosessit toimivat kaupunginhallituksen alaisina ydinprosesseina. Kaupunginjohtaja Paavo Salli toimii kansalaisvaikuttaminen ja päätöksenteko nimisen prosessin

omistajana. Muiden viiden ydinprosessin omistajina toimivat vanhassa funktionaalisessa mallissa sektorijohtajina toimineet henkilöt. Jäljelle jäävät neljä prosessia toimivat kukin niille läheisimmän lautakunnan alaisuudessa. Elämänlaatu ja elävä maaseutu -prosessi toimii kaiken kaikkiaan kolmen eri lautakunnan alaisuudessa. Yhdyskunta ja ympäristö -prosessi toimii kahden lautakunnan ja yhden johtokunnan alaisuudessa. Kaupungin henkilökunta on jaettu työskentelemään edellä kuvattujen ydinprosessien, liikelaitosten ja tukiprosessien alaisuudessa. Kunnallisena liikelaitoksena, omana yksikkönään, toimii Sastamalan vesi.

([http://www.sastamalankaupunki.fi/sastamala/sivu.tpl?sivu\\_id=3064](http://www.sastamalankaupunki.fi/sastamala/sivu.tpl?sivu_id=3064) viitattu 29.5.2012)

Kaupungissa on tehty paljon töitä, kuvattaessa, määriteltäessä ja kehitettäessä prosesseja yhä edelleen, aina eteenpäin tarkemmalle tasolle. Rajapinnoilla olevia sidosryhmiä on pyritty määrittelemään hyvinkin pitkälle. Kaikissa osioissa tulee selvästi esille asiakasnäkökulman huomioon ottaminen. Työ on kuitenkin vielä kesken.

## **5.2 Tutkimustulosten esittely**

Seuraavassa aluvussa tarkastellaan prosessijohtamisen soveltumismahdollisuuksia kolmen eri näkökulman kautta. Poliittisen johtamisen ja ammattijohtamisen näkökulma on kahtiajakautunut. Se on kuntajohtamisen näkökulmista tärkein. Toisena näkökulmana soveltumisessa käytetään asiakkuutta, jolla on kuntien toiminnan ja hallintorakenteenkin kannalta problemaattinen puolensa. Viimeisenä ja tuoreenakin puolena julkisjohtamisen kontekstissa on laadun näkökulma.

### 5.2.1 Aineiston analyysistä

Haastatteluiden jälkeen litteroin aineiston jatkotyöstöä varten. Kun materiaali oli muunnettu kirjalliseen muotoon, oli analyysivaiheen vuoro. Analyysitapana käytin väljästi sisällönanalyysiä. Aloitin teemoittelulla ja hain aineistosta yhtäläisyyksiä ja eroavaisuuksia, jotka kokosin omiksi teemoikseen. Joistakin teemoista löytyi myös alateemoja. Teemahaastattelurunkoni toimi ohjaavana apuna teemoja hahmoteltaessa. Teemoittelua tehdessäni löysin myös uusia teemoja, jotka syvensivät aineiston analyysia.

Haastatteluista saatuja tuloksia ja teoriasta nousseita näkemyksiä kuljetetaan rintarinnan eteenpäin yllä mainittujen kolmen näkökulman kautta. Samalla pyritään peilaamaan Sastamalan tapausesimerkin käyttöönoton haasteita omana kokonaisuutenaan.

### 5.2.2 Prosessijohtaminen kunnassa: soveltumisen puolesta ja sitä vastaan

Prosessit nähtiin haastateltujen henkilöiden keskuudessa mahdollisuutena mm. toiminnan hallitussa operatiivisessa kehittämisessä. Eräs haasteltava nosti esiin huolen prosessijohtamisen ja muiden uusien johtamisjärjestelmien trendikkydestä. Kun toimintaa kehitetään eri puolilla Suomea eri tavoin, ollaan kohta vertailuongelman edessä. Kunnilla on toisistaan hyvinkin poikkeavia organisaatioita, eivätkä esimerkiksi niiden taloudelliset avainluvut ole enää yksiselitteisesti vertailukelpoisia.

Useampi haastateltava näki prosessijohtamisella monipuolisia käyttömahdollisuuksia kunnissa. Soveltamisen vahvuutena nähtiin esimerkiksi kunnan eri palvelukokonaisuuksien yhdenmukaistaminen.

Haastateltavat kokivat pääosin, että prosessijohtaminen soveltuu käytettäväksi kunnissa. Keskusteluista nousi kuitenkin esiin asiaa vastustaviakin näkökulmia ja huomioita. Vahvasti tuli julki huomio siitä, ettei mikään johtamismalli ole suoraan siirrettävissä mihinkään organisaatioon, vaan se vaatii aina räätälöintiä ja maalaisjärjen käyttöä. On tunnettava oma organisaationsa, jotta pystyy siirtämään sitä toiseen malliin. Mielestäni Sastamalan organisaatiomuutos oli vielä kesken ja haastateltavilla oli huoli, kuinka muutos saadaan tehokkaasti vietyä loppuun asti.

Osa haastateltavista toi tärkeänä huolena esiin sitoutumisen uuteen malliin. Haastateltavat olivat sitä mieltä, että asiat eivät muutu, jos vanha funktionaalinen organisaatiokaavio vain käännetään kyljelleen. On tapahduttava perustavanlaatuisia muutoksia. Haastateltavat halusivat korostaa, ettei prosessijohtamisen mukaisesta toimintaa ole vain toimintojen mallintaminen, kuvaaminen ja määrittely. Prosessijohtamisen kanssa toimivien henkilöiden on pyrittävä ymmärtämään syvällisemmällä tasolla, mistä prosessijohtamisessa on kyse ja kuinka se vaikuttaa organisaation toimintaan ja organisoitumiseen kokonaisuudessaan. Tästä voi mielestäni vetää johtopäätöksen, että kaupungissa oli saatu vietyä prosessijohtamisen ymmärrystä syvällisemmälle tasolle. Muutoksen onnistumisen ja pysyvyyden kannalta se on ratkaisevaa.

Vahvana näkemyksenä haastateltavien keskuudessa oli näkemys siitä, etteivät julkisen puolen organisaatiot voi suoranaisesti olla puhtaita prosessiorganisaatioita. Ne ovat, kuten Sastamalakin, enemmänkin matriisiorganisaatioita. Tätä käsitystä pohjattiin kuntien rooliin julkishallinnollisena toimijana. Toimintaa ja organisaatiota säätelevät lait, siksi toimintaa ei voida virittää huippuunsa tehokkaaksi palveluntuotantoyksiköksi. Aina on mahdollista kehittyä yhä paremmaksi, mutta kunta ei voi valita tehtäviä sen mukaan, mikä olisi taloudellisesti järkevintä. Näkemys puhtaan prosessiorganisaation olemassaolon mahdottomuudesta kunnissa,

on mielestäni turhan kärjistetty. Julkisella sektorilla on varmasti organisaatioita, jotka voisivat toimia puhtaana prosessiorganisaationa. Kuntien ongelmana pidettiin mielestäni liikaa kaksiportaista järjestelmää. Voihan sen sisällä jokin orgaani toimia puhtaana prosessiorganisaationa.

Mallin soveltamisen hyvinä puolina nousi esiin oikeus tutkia ja puuttua rajapinnoilla tapahtuvaan toimintaan. Oli sitten kyse oman organisaation sisäisestä tai ulkopuolisten sidosryhmien välisestä yhteistyöstä. Mielestäni tässä voidaan tulkita organisaation haluavan päästä kehittämään toimintaan virtaviivaisempaan muotoon. Toisaalta haastatelluilla oli huoli siitä, kuinka vanhat käytännöt saadaan murretuksi tarvittavilta osin ja kuinka voidaan avoimesti kehittää rajapinnoilla tehtäviä töitä. Tämä on varmasti sellainen haaste, että on tervettä löytää se. Jostakin poisoppiminen on aina aikaa vievä asia. Mielestäni tärkeintä on, että asia on tiedostettu.

Suurena ongelmana mallin soveltumiselle nähtiin yleisesti muutosvastarinta, johon törmätään useiden haastateltavien mielestä aina jollakin tavalla. Toisaalta yleinen kokemus tuntui olevan, että julkisella sektorilla muutosten eteenpäin vieminen on aina jähmeää. Mielestäni muutosvastarinta on luonnollista, mutta se on nähtävä toimintaa kehittävänä ja arvioivana työvaiheena, joka poistuu lopulta, mikäli kaikki sujuu hyvin.

Haasteena nähtiin erilaisten seuranta ja hallintajärjestelmien luominen uuteen malliin. Suuremman mittakaavan haasteena nähtiin se, kuinka voidaan sovittaa oma organisaatio- ja toimintamalli toimimaan yhtenäisesti ylemmän tason toimijan organisaation kanssa. Esimerkkinä mainittiin perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon prosessien kytkeytyminen toisiinsa. Haasteena pidettiin yleisesti ottaen yksityiselle sektorille luodun mallin siirtämistä kuntaan. Julkisen sektorin poliittinen johtamisjärjestelmän sekä monisyisen päätöksentekojärjestelmän pelättiin hankaloittavan

soveltumista. Kaikki yllä mainitut huolet ovat mielestäni aiheellisia, niistä ei saa vain maalata liian isoja pelkoja organisaatiolle. Julkinen hallinto on Suomessa eri tavoin järjestettyä eri tasoilla. Kaikkien mallien soveltamisessa törmättään tilanteisiin, jotka eivät mene niin kuin haluttaisiin. Silloin muutos pitää mielestäni viedä siihen pisteeseen asti, jossa saavutetaan suurin mahdollinen hyöty kaikkien tahojen kannalta.

Rajapinnoilla tapahtuva yhteistyö on erittäin oleellinen osa prosessijohtamisen mukaista toimintaa. Poikkihallinnollinen yhteistyö sen ylempänä viitekehyksenä sai aikaan vilkasta keskustelua aiheesta. Osa haastateltavista oli vahvasti sitä mieltä, että kunta ei toimi ilman poikkihallinnollista yhteistyötä. Kuntalaisia vartenhan se on olemassa. Mikäli yhteistyö ei onnistu ei ajatella asiaa kuntalaisten kannalta, niin kuin kuuluisi. Huomiona nousi esiin, että kunta on normaali työyhteisö siinä missä kaikki muutkin. Kaikissa työyhteisöissä ilmenee henkilöstökemiallisia ongelmia, jotka saattavat vaikuttaa yhteistoiminta halukkuuteen ja toimintaan suuremmassakin mittakaavassa. Tässä on mielestäni kyse arkipäivän haasteista, jotka vaativat esimiesten puuttumista ongelmakohtiin. Jos henkilöstön välinen yhteistyö ei toimi, on suotavaa pyrkiä etsimään ongelmaa ratkaisu nopeasti. Tärkeintä organisaation yhteisen edun kannalta on, että tunnustetaan tarve yhteistyölle ja löydetään henkilöstöstä halu toteuttaa sitä.

Haastatteluissa koettiin jakautuneen työyhteisönä erilaisiin reviiireihin, jotka leimaavat valitettavan paljon yhteistyötä eri toimijoiden välillä. Kärjistetysti tuli esille, että nuorempi työsukupolvi osaa astua pois reviiireiltä, mutta vanhempi sukupolvi pitää edelleen tiukasti kiinni ns. omista töistään. Tämän koettiin aiheuttavan suuria ongelmia rajapinnoilla. Toisaalta nähtiin, että Sastamalan tapauksessa henkilökunta on joutunut keskustelemaan arjessa toisten yksiköiden kanssa ja yhteinen ymmärrys on löytynyt sitä kautta. Ongelmia on ratkottu ruohonjuuritasolla ilman johdon puuttumista asioihin.

Rajapintatyöskentelyn ja koko uuden mallin näkökulmasta nähtiin tärkeäksi informaationkulku organisaation sisällä sekä ulospäin sidosryhmille ja asiakkaille. Jokainen haastatelluista henkilöistä piti asiaa oleellisena onnistuneen toiminnan kannalta. Aihe koettiin ajankohtaisesti, vaikka ei olisi siirrytty uuteen mallinkaan. Juuri muutoksen alla on erityisen tärkeää viestiä mihin ollaan menossa ja kuinka asiat tulevat muuttumaan. Useat haastatellut henkilöt nostivat keskiöön toiminnan läpinäkyvyyden. Organisaation eri osien ja tasojen on oltava tietoisia toistensa toiminnasta siinä missä ulkopuolisten sidosryhmienkin.

Uskoakseni informaation tärkeys on huomattu kaikkien organisaatioiden johtamisessa. Avoimuudesta on mielestäni tullut luonnollinen osa johtamiskulttuuria. Mielestäni yleisesti ottaen vallalla on käsitys siitä, ettei tietoa tule pantata vaan se kuuluu kaikille asianosaisille. Haasteena avoimen informaation organisaatioissa on tiedonmäärän rajaaminen, oikea tieto oikealle kohderyhmälle. Kaikki eivät tarvitse kaikkea tietoa, ja liika tieto rasittaa perustyön tekemistä. Suuren muutoksen läpi vienti isossa organisaatiossa vaatii mielestäni järjestelmällistä ja hyvin suunniteltua informointia kaikille organisaation tasoille. Sastamalan tapauksessa näyttäisi ainakin siltä, että asian eteen on pyritty tekemään töitä.

Isommassa viitekehyksessä haastateltavat halusivat tuoda esiin median tehtävän toimia demokratian lähettiläänä. Sillä on osan haastateltavien mielestä merkittävä rooli niin tavanomaisessa tiedottamisessa kuin myös muutosvastarinnan murtamisessa. Säännöllinen avoin tiedottaminen organisaatiosta ei kuitenkaan haastateltavien mielestä riitä, jos ihmiset eivät ole kiinnostuneita viestittävästä aiheesta. Lisäksi tiedotus tulisi tapahtua aina niin, että se on helposti ymmärrettävissä. Väärin ymmärryksille ja kapulakielelle ei ole varaa antautua. Koska kuntalaiset ovat kunta, on muistettava pyrkiä olemaan avoin organisaatio jokaiseen suuntaan. Siten voi saavuttaa luottamuksen.



Kehitys julkisella sektorilla on mielestäni menossa siihen suuntaan, että asiakkaiden asiointista halutaan tehdä mahdollisimman yksinkertaista. Edellisestä kappaleesta voitaisiin mielestäni tehdä tulkinta, että tämä muutos ajatusmalleissa on todella tapahtumassa.

Haastattelujen tekohetkellä organisaatio eli vielä vahvasti muutosvaihetta. Kaikkien haastateltavien mielestä organisaation ja uuden johtamismallin kannalta on oleellista, että jokaisen prosessin oma tavoite palvelee koko organisaation yhteistä tavoitetta. Muutoin tavoitteen asettamista kannattaa harkita uudelleen.

Lisäksi koettiin tärkeäksi, että koko henkilöstölle kirkastetaan millä tavalla heidän työnsä palvelevat koko organisaation isompaa yhteistä tavoitetta. Ei pidetty itsestään selvänä, että työntekijät ymmärtäisivät olevansa osa jotain suurempaa yhteiskunnallista tehtävää. Koettiin, että aika ajoin asiasta tulisi keskustella ja antaa palautetta.

Tavoitteen asettamisen tärkeyden huomaamin kertoo mielestäni siitä, että prosessijohtamisen hyödyntäminen etenee koko ajan Sastamalassa. Mallin perusasiat on osattu jo huomioida, vaikka kaikki ei vielä välttämättä ole valmista. Organisaatiossa mietitään jo asioita pitemmällä aikavälillä.

Positiivisena kokonaisuutena prosessien kuvauksissa nähtiin tiedonhallinnalliset mahdollisuudet. Kunnissa on käytössä isoja tietojärjestelmiä ja silti ei ole itsestään selvää, mistä tarvittavaa tietoa etsittäisiin. Prosessikuvauksiin olisi mahdollista liittää vinkkejä siitä, mistä asiaan liittyviä ohjeita voisi saada käsiinsä. Lisäksi koettiin, että kuvaukset voivat toimia arkipäivän työskentelyssä henkilökunnan työohjeina. Kun törmätään vieraaseen tilanteeseen, voidaan apua hakea prosessikuvauksista.

Osaamisen kehittäminen ja sen ylläpitäminen nousivat esiin ”hiljaisen tiedon siirtymisen” yhteydessä. Kunnat ovat vanhoja organisaatioita

ja niissä on paljon henkilökuntaa, jotka ovat työskennelleet vuosikausia niiden palveluksessa. Siksi olisikin tärkeää muistaa myös ”hiljaisen tiedon siirtyminen” nuoremmille sukupolville. Ei pyörää tarvitse aina keksiä uudelleen, vaan on hyvä tukeutua jo olemassa olevaan dataan asiasta. Tämä on kuitenkin haasteellinen kokonaisuus, mutta se nähtiin isona mahdollisuutena. Tämän teeman esiintulo kuvaa mielestäni hyvin niitä ongelmia minkä kanssa kunnissa painitaan jatkuvasti. Ongelmiin yritetään keksiä ratkaisuja ja vain mielikuvitus on rajana.

### 5.2.3 Prosessijohtamisen mahdollisuuksista kuntajohtamisessa

Mietittäessä voiko mikä tahansa organisaatio olla jollain tasolla prosesseittain järjestäytynyt, on vastaus mielestäni kyllä. Prosessijohtamisen periaatteissa toimivan organisaation koolla ei ole niinkään väliä, tärkeintä on kyetä hahmottamaan ydintoimintansa.

Virtanen ja Wennberg (2005, 65) kuvaavat teoksessaan yksityisen ja julkisen sektorin eroa yhteiskunnallisen vaikuttavuuden näkökulmasta. Julkinen sektori ei tavoittele toiminnallaan suoranaista voittoa. Sen tavoite on abstraktimpi pyrkimys vaikuttaa yhteiskunnallisesti merkittäviin asioihin. Jos tästä näkökulmasta tutkitaan prosessijohtamisen soveltumisen mahdollisuuksia kuntiin, ei ole mahdollista yksiselitteisesti sanoa soveltuuko prosessijohtaminen kunnallishallinnon organisointiin hyvin vai kenties ei ollenkaan. Voidaan kuitenkin todeta, että soveltamismahdollisuuksia ainakin pienemmässä mittakaavassa on olemassa.

Prosessijohtamista voi toteuttaa kunnassa vaikka sen pääasiallinen johtamisjärjestelmä ei toimitakaan prosesseittain. Yksi sektori voidaan järjestää toimimaan pienenä prosessiorganisaationa. Sastamalan tapausesimerkistä nousi esiin tukea tarvitsevan oppilaan prosessi. Kun tällainen yksittäinen asia kuvataan ja mallinnetaan,

saadaan se palvelemaan myös muita tähän alaprosessiin liittyviä toimijoita. Ja yhä edelleen he voivat mallintaa omaa prosessiaan, joka linkittyy tähän. Näin kaikille toimijoille on tiedossa milloin he astuvat mukaan toimintaan. Kuvattu prosessi ohjaa eri työvaiheita. Tässäkin tapauksessa prosessi voi päättyä lopulta organisaation ulkopuolelle, vaikka erikoissairaanhoidon puolelle.

Kuntien hallinto-organisaatio ollut pitkään historiassa funktionaalisesti rakennettu. Viime aikoina julkishallintoa koskevassa keskustelussa on nostettu asiakasnäkökulma keskiöön. Myös Hannus (1994) tuo kirjassaan organisaatiokeskusteluun näkökulmaksi asiakkuuden. Funktionaalisen organisaation on perinteisesti ajateltu palvelevan parhaiten esimiehiä. Asiakkaat eivät ole kiinnostuneita siitä, kuinka jonkin asian vastuunjako on organisaatiossa jaoteltu. He arvostelevat lopputulosta horisontaalisesta näkökulmasta. Prosessiorganisaatio on horisontaalisesti rakennettu ja sen lähtökohtana on asiakkaiden palveleminen. Siinä jokaisella työntekijällä on omat mahdollisuutensa vaikuttaa töiden organisointiin. Tämä näkökulma tukee prosessijohtamisen oppien soveltamista kuntiin.

Asiakasnäkökulman esiin tulo kuntajohtamisen kontekstissa tarkoittaa, että toimintatapoja on lähdetty muuttamaan. Kansalaisnäkökulmasta on siirrytty asiakasnäkökulmaan. Kunnissa ei enää ajatella, että palveluita tuotetaan kansalaisille, jotka ovat alisteisessa suhteessa kuntaan julkishallinnollisena orgaanina. Kansalainen mielletään asiakkaaksi, jonka tarpeet ja toiveet otetaan huomioon. Kunnallisten palveluiden asiakasta ei ole varsinaisesti vaara menettää kilpailijalle, mutta uutta on, että pyritään kuitenkin kehittämään palveluita asiakkailta saadun palautteen perusteella.

Uskon, että prosessijohtamisen peruseriaatteet voidaan soveltaa kuntien johtamiseen pienen räätälöinnin jälkeen. Mitään yksityisen sektorin mallia ei pystytä yksinkertaisesti siirtämään julkiselle puolelle. Kuntien kaksipäinen johtamiskulttuuri on varmasti eräs

suurimmista haasteista. Mielestäni poliittinen ja ammatillinen johto yhdessä tekevät käytännön johtamisesta raskasta. Yksiportainen järjestelmä on ketterämpi arkipäiväisessä päätöksenteossa. Esimerkiksi päätöksenteon jähmeys ja byrokraattisuus ovat varmasti yksi toimintaa leimaava ominaisuus kunnallishallinnossa. Kuntaorganisaation reagointikyky ei ole huippuunsa hiottu. Pienetkin muutokset sen toiminnassa ottavat väistämättä enemmän aikaa kuin yksityisellä sektorilla, koska poliittinen aspekti on läsnä ja se on huomioitava.

Kunnilla on laaja tehtäväkenttä palveluiden järjestämisessä. Kiristynvä taloustilanne on yksi syy siihen, että palveluiden tuotannossa on kiinnitettävä huomiota tehokkuuteen. Paul Harmon (2007) kirjoittaa ajatusta auki siten, että enää ei riitä kiinnostus palvelun lopputuotteeseen, vaan on kiinnitettävä huomiota myös siihen, kuinka työ tehdään. Tämä on varmasti yksi yleisimmistä syistä, miksi Suomen julkinen sektori on tuonut esiin kiinnostuksensa prosessijohtamista kohtaan. Julkinen sektori on vielä kehittämis- ja kokeiluvaiheessa.

### **5.3 Sastamalan käyttöönottovaiheesta esiin nousseet haasteet**

Nyt on pohdittu yleisellä tasolla prosessijohtamisen käyttöönottovaiheessa ilmenneitä haasteita ja soveltumisen mahdollisuuksia. Tämän tutkimuksen kannalta on tärkeää tuoda esiin Sastamalan tapaukseen liittyneitä erityistilanteita, jotka ovat saattaneet vaikuttaa omalta osaltaan tässä luvussa esiteltäviin tutkimustuloksiin.

Sastamalan organisaatiomuutosvaihetta leimasivat vahvasti samalla käynnissä olevat kuntaliitokset. Haastateltavat kokivat kuitenkin, että liitokset toimivat hyvänä moottorina organisaatiomallin muutokselle.

Heistä oli hyvä, että alettiin luoda yhdessä uutta Sastamalaa. Välttyttiin sellaisilta tilanteilta, että olisi liikaa ajateltu asioita jonkin vanhan kunnan toimintamallin kautta. Kaikki olivat sastamalalaisia heti alusta alkaen. Muutosta helpottaneena voimana nähtiin aikaisempi yhteistyö vanhojen kuntien kesken.

Kun keskusteltiin organisaation ja toiminnan hallinnasta uudessa mallissa, nousi esiin vastakkaisia mielipiteitä. Osan mielestä toiminnan hallinta ei ollut muuttunut sen helpommaksi kuin se oli vanhoissa funktionaalisissa organisaatioissa. Toiset kokivat, että toimintaa on huomattavasti helpompi hallita, kun on kuvattuna mitkä asiat kuuluvat minkin prosessin töiksi. Täten Kokonaiskuvan muodostuminen toiminnastakin on ollut helpompaa. Organisaatiomuutos toi kuntaliitokselle sen hyödyn, että henkilökunta sijoitettiin prosesseihin. Jokaisella oli oma paikkansa alusta lähtien tiedossa.

Viimeisenä asiakokonaisuutena haastatteluissa käsiteltiin muutoksen jalkautumista organisaatioon. Näkemykset haastateltavien välillä erosivat. Osan mielestä asiasta oli tiedotettu koko henkilökuntaa kattavasti ja säännöllisesti. Kuntaliitokselle oli annettu aikaa, ja organisaatiota oli luotu yhdessä henkilöstön kanssa. Esiin nousi kuitenkin näkemys siitä, että aina on henkilöitä, jotka eivät ole mielestään saaneet tarpeeksi informaatiota ja ovat siksi luonnollisesti osana muutosvastarintaa.

Mielestäni hyvä näkökulma oli sekin, että millä syvyydellä henkilökunnan tulee tuntea uusi muutos. Onko tarpeellista, että käytetään aikaa muutosten purkamiseen organisaatiolle, vaikka asiat eivät varsinaisesti koskettaisikaan suurta osaa henkilöstöä arkipäivän työskentelyssä. Toisaalta haastattelu ajankohta osui aikaan, jolloin uusi organisaatio oli toiminut noin puolitoista vuotta yhtenä kokonaisuutena. Osa haastateltavista sanoi, että alkushokista oli vasta toivuttu ja henkilökunnalla ei ollut vielä rahkeitakaan ymmärtää

kaikkea sitä mitä uusi malli toi tullessaan. Kyseessä oli heidän mielestään suuri muutos, joka vie aikaa ennen kuin se toimii todella niin kuin on toivottu.

Muutosvaiheessa oli eletty niin kiireistä ja haastavaa aikaa joka puolella organisaatiota, että käytännön asiat alkoivat olla hoidossa. Vasta vuoden päästä kuntaliitoksesta alkoi löytyä aikaa paneutua organisaatiomuutoksen mukanaan tuomiin mahdollisuuksiin. Kaupunginjohtaja toikin esiin, että muutokseen lähdettiin koska haluttiin luoda asiakaslähtöisempi ja tuottavampi organisaatio, mutta niitä tavoitteita ei voida mitata näin lyhyellä aika välillä.

### 5.3.1 Kunnan kaksoisjohtajuus prosessijohtamisen soveltamisen haasteena

Prosessijohtamisen soveltamisen haasteena ja samalla suurena mahdollisuutena toiminnan kehittämisen kannalta on perinteikkäiden organisatoristen rajojen ylittäminen. Kunta voidaan rinnastaa konserniin, jolla on useita tytäryhtiöitä. Nämä tytäryhtiöt eli toimialat ovat vuosikausia taistelleet emoyhtiön eli kunnan rahavarojen allokoinnissa keskenään. Tämä kulttuuri muuttaisi muotoaan horisontaalisten prosessien ottaessa budjetointivaltaa.

Kun asiakasta parhaiten palveleva prosessi on läpileikkaus useammasta eri toimialasta, ei organisaatiokulttuurin muutos tapahdu nopeasti. Toisaalta kuntien lainsäädäntö ja esimerkiksi vaihtoehtoisuus säädökset eri viranomaistyössä, tekevät toimintaa läpileikkaavat prosessit hyvinkin haastaviksi järjestää. Toki tällaisesti toiminnasta löytyy varmasti jotain hyvääkin. Asiakkaan näkökulmasta tällaiset prosessit palvelisivat häntä paremmin. Sateenvarjo-periaatteella hän saisi samalta luukulta useammankin toimijan palvelut. (Hammer ym. 1993, 242.)

Prosessijohtamisen keskiössä olevaan asiakkuuteen liittyy kuntien toiminnan kannalta problematiikkaa. Yrityksillä on yksiselitteisesti asiakkaita, ne voivat olla joko sisäisiä tai ulkoisia. Kunnilla sen sijaan asiakas voi samalla olla luottamushenkilö. Yksittäinen asiakas saattaa siis teoriassa olla päättämässä, kuinka palvelua tuotetaan. Tällöin asiakkaan ja päättäjän välinen ero sumenee. Saattaa syntyä ristiriitoja, kun palvelun käyttäjä on päättämässä palvelun toteutuksesta. Kuitenkin kuntien hallinto perustuu ajatukseen paikallisesta itsehallinnosta, joka perustuu ajatukseen siitä, että asioista päättävät ihmiset, joiden elämään muutokset vaikuttavat ensimmäisenä. Silloin jokaisella on mahdollisuus ottaa osaa virtaviivaisempien palvelukokonaisuuksien kehittämiseen, jos osaa kanavoida sanomansa oikeaan paikkaan. Kun palvelun käyttäjä kuntalainen haluaisi lisää palveluita, mutta toisaalta hän ei olisi valmis laittamaan lisää verorahojaan palveluiden tarjonnan kehittämiseen. Siitä syntyy ongelma, joka mutkistuu lisää, kun tämän yksittäisen tällaisen tapauksen määrä kerrotaan koko kunnan väkiluvulla.

Asiakkaiden segmentointikin saattaisi olla yksi keino, millä kuntien palveluita voitaisiin kohdistaa oikein. Olisi siis hyvinkin perusteltua ottaa mallia prosessijohtamisesta ja mallintaa vaikka erityistä tukea tarvitsevan oppilaan prosessi. Siihen osallistuu sosiaali- ja koulutoimi ja useimmiten molemmilla on omat työprosessinsa tämän kaltaisiin tilanteisiin. Kun nämä toimijat miettivät asiaa yhdessä, voitaisiin poistaa päällekkäisyyksiä, ja päästäisiin nopeammin tarjoamaan asiakkaalle tukea.

Yhteistyö ja toiminnan läpinäkyvyys ovat prosessijohtamisen kulmakiviä. Kunnan eri yksiköiden ei ole tarkoitus kilpailla keskenään, eikä oikeastaan edes naapurikuntienkaan kanssa. Siksi vanha ”yhteen hiileen puhaltamisen” periaate on hyvä nostaa keskiöön, prosessien toiminnasta puhuttaessa. Haveri ja Anttiroiko mainitsevat artikkelissaan (2009) kuntajohtamisen olevan julkisuuden keskellä

tapahtuvaa johtamista. Tämä luo paineita läpinäkyvyydelle ja avoimuudelle. Prosessijohtamisen kannalta viestintä ja avoimuus ovat juuri niitä asioita, joita halutaan kehittää organisaation toiminnassa. Organisaation on viestittävä toiminnastaan avoimesti ulkopuolelle. Tämä palvelee asiakkaita. Ainoastaan ulkoinen viestintä ei riitä, on yhtä tärkeää olla avoin oman organisaation sisällä.

Organisaation läpinäkyvyyden merkitys nousi esiin haastatteluissa. Muutosketteryys oli useamman haastateltavan mielestä organisaatiolle tärkeä ominaisuus. Kun on kyse isosta organisaatiosta julkisella sektorilla, eivät muutokset tapahdu nopeasti. On ikään kuin pidettävä aina katse tulevaisuudessa ja reagoitava nopeasti muutoksiin. Suuri organisaatio ei muuta etenemisen kurssiaan nopeasti, eikä varsinkaan viime tipalla. On tunnusteltava kenttää jatkuvasti. Omaa toimintaa on kyettävä arvioimaan realistisesti, jonka seurauksena on pystyttävä muuttamaan toimintatapoja, mikäli sille on tarvetta. Jatkuvan kehityksen ilmapiiri on edellytys uuden toimintamallin soveltumiselle vanhaan organisaation. On hyväksyttävä, että ensimmäisellä kerralla kaikki ei onnistu heti täydellisesti. Kaikki käytännöt eivät sovi oppikirjamaisesti kaikkiin organisaatioihin.

Kuvattaessa prosesseja törmätään usein tilanteisiin, jossa huomataan useamman eri toimijan ottavan osaa jonkin prosessin läpivientiin. Ne saattavat toimia toisistaan tietämättä tai piittaamatta. Usein toiminta voi olla päällekkäistäkin. Kun tällainen tilanne huomataan, se tulisi ottaa tarkasteluun tarkemmin pikimmiten. Ei ole mitään estettä miksei yhdessä prosessissa voisi olla useamman eri tahon toimijoita. Kun prosessi kuvataan ja sovitaan mikä taho hoitaa tietyn osion. Sovitaan samalla kuinka sisäinen viestintä toimii prosessin aikana. Näin on ymmärretty yhteistyön voima.

Poliittisenohjaus värittää omalta osaltaan prosessien tavoitteiden asettamista. Niin kunnanvaltuusto, lautakunnat kuin Suomen



eduskuntakin antavat omia tavoitteitaan julkisen sektorin palveluille. Poliittisen ohjauksen näkökulma on arjen työssä läsnä, mutta vasta vuoden 2012 kunnallisvaalit tuovat esiin sen, mitä alueella oikeasti mietitään tehdyistä muutoksista. Silloin selviää mihin suuntaan toimintaa ja prosesseja halutaan lähteä Sastamalan kaupungissa kehittämään.

Julkisella sektorilla toimittaessa on selvää, että lait ja asetukset ohjaavat toimintaa. Kukin haastatelluista pystyi mainitsemaan jonkin asiaan liittyvän käytännönesimerkin siitä miten ne vaikuttavat tavoitteiden määrittelyyn. Ne ovat osa järjestäytyntä yhteiskuntaa ja niiden avulla pyritään takaamaan yhdenvertaisia palveluita kaikkialle Suomeen. Niitä ei saa nähdä esteenä vaan ne on otettava huomioon, kun kehitetään prosesseja yleisemmälläkin tasolla. Kunnille on kuitenkin tarjottu palveluntuotantoa koskeva järjestämistavan vapaus, joka antaa joustoa myös lakisääteisten palvelujen tuottamiselle.

Tehokkaan toiminnan näkökulmasta olisi kuitenkin hyvä selkeyttää tavoitteiden viidakkoa. Eräs haastateltava nosti esiin huolen siitä, että kenelle vastuulle jää määrittää, mikä tavoitteista on tärkein saavuttaa. Organisaatio ei hänen mielestään voi toteuttaa tehokkaasti kahta tai kolmea rinnakkaista tavoiteketjua, vaikka se olisi purettu alatavoitteiksi. Yhteiskunnallinen vaikuttavuustavoite on usein läsnä julkisen sektorin toiminnassa. Kunnissa ei haeta lisätuottoa niin hanakasti kuin yksityisellä sektorilla. Vaan ennemminkin pyritään saavuttamaan yhteiskunnan tasolla hyvää oloa.

### 5.3.2 Asiakkuus

Haastatellut henkilöt mielsivät asiakkaat organisaatioiden kannalta yhä tärkeämmäksi ryhmäksi, toisaalta jopa liian trendikkääksi kokonaisuudeksi. Eräs haastateltava muistutti, että vaikka Sastamala

ei olisi lähtenyt rakentamaan uutta organisaatiotaan prosessijohtamisen mukaiseksi, se olisi varmasti kiinnittänyt huomiota asiakkaiden kokonaisvaltaiseen huomioimiseen sekä palvelukokonaisuuksiin, joita tuotetaan useamman eri toimijan yhteistyössä. Kyseessä on tämän hetkisellet johtamiskulttuurille ominainen ajatusmalli.

Kunnissa onkin nähtävissä kehitystä siihen, että otetaan huomioon lopputuotteen lisäksi koko tuotantoprosessi. Yritetään tehostaa palvelutuotantoa esimerkiksi asiakaspalvelukeskus ajatuksen kautta. Asiakaspalvelukeskukseen perustuva kehittäminen tarkoittaa sitä, että yhteen organisaatioon useamman eri toimialan asiakaspalvelu. Kuntalainen voi ottaa asiakaspalvelukeskukseen yhteyttä, eikä hänen tarvitse sen koommin tietää, mikä kunnan organisaatio yksikkö tarjoaa kyseistä palvelua. Ajatuksena tässä mukana myös huomio siitä, että yhtä palvelua pyytäessään kuntalainen saattaakin tarvita useamman eri yksikön palveluita. (<http://asiakaspalvelukeskus.info/> viitattu 19.2.2012)

Kuntalaiselle on sisällään aivan sama kuinka asia tulee hoidetuksi, kunhan se hoidetaan jouheasti ja helposti. Eri toimialojen rajapinnat nousevat tässä keskiöön. Kuten Harmonkin (2007, 22) toteaa, ei lopputuloksella yksin ole väliä vaan sillä, että tuotantoprosessi on kunnossa. Tämä on yksi vahva huomio siitä, että kuntien on kehitettävä toimintaansa organisaatorajoja rikkoviksi. Prosessimainen toiminta sopii perustellusti tähän palveluiden järjestämisen tueksi.

Asiakkaiden tunnistaminen ja prosessien kuvaaminen toivat esiin haastatteluissa mielenkiintoisia huomioita tutkimuskohteesta. Kuvaaminen ja asiakkaiden tunnistaminen linkittyivät läheisesti toisiinsa. Osa oli aloittanut prosessien kuvaamisen kartoittamalla asiakkaiden tarpeita. Vihjeitä näistä tarpeista oli kerätty asiakaskyselyistä ja palautteista saaduista vastauksista. Vastakkainen lähtökohta liittyi useimmiten siihen, että sisäisiä

asiakkaita tuli pitkin kuvaamisprosessia esiin, vaikka niiden olemassaoloa ei osattu aavistaakaan.

Haastateltavien mielestä sisäinen asiakkuus oli haastavampi kokonaisuus kuin tavanomainen asiakkuus. Sisäisiä asiakkuuksia oli huomattu esimerkiksi budjetteja luotaessa. Tavanomaisia ulkoisia asiakkaita tunnistettaessa oli haastateltavien mielestä helppo istua alas ja kartoittaa ryhmän voimin ketä varten me olemme olemassa ja kenelle me tuotamme millaisiakin palveluita. Jossain tapauksissa oli huomattu, että omalle ryhmälle ei välttämättä ollut itsestään selvää mikä on heidän työnsä perustehtävä. Tämä aiheutti ongelmia, koska eri ryhmäläisillä oli erilaisia mielipiteitä siitä, mitkä asiat kuuluvat heidän toimintaansa.

Jos oman ryhmän perustehtävää ei tiedostettu, oli vielä haastavampaa tiedostaa sidosryhmien tai kumppaneitten perustehtäviä. On vaikeaa ohjata viranomaisena asiakkaita oikean palvelunpiiriin, jos ei itse hahmota, mikä taho tarjoaa mitäkin palveluita. Tällainen toiminta on viranomaisen velvollisuus, jos tämä ei onnistu on palattava perusasioiden pariin. On opittava pois toimijalähtöisestä ajattelumallista ja siirryttävä asiakaslähtöiseen ajatteluun.

Prosesseja muodostettaessa on pyritty ottamaan huomioon asiakkaiden tarpeita ja toiveita siinä määrin kun se on ollut kussakin tapauksessa mahdollista. Näitä tarpeita ja toiveita on kartoitettu erilaisten kyselyiden, kuntalaisiltojen ja yhdistysten kautta. Tosiasia on, ettei kaikkia toiveita voida ottaa huomioon. Kuntalaiset asiakasryhmänä ei ole heterogeeninen ryhmän. Jo maantieteelliset erot kunnan sisällä luovat eroavaisuuksia palveluihin liittyville tarpeille ja toiveille.

Aivan sama ilmiö nousi esiin, kun keskusteltiin työvaiheiden kuvaamisen merkityksestä. Oli kaikkien mielestä itsestään selvää,

että havaittaessa niin sanottuja turhia työvaiheita eliminoidaan ne heti. Ja näin toiminta tehostuu kuin itsestään. On kuitenkin eri asia ajatella toimintaa asiakkaan ja palveluntuottajan näkökulmista. Jos ei tiedosteta oman yksikön perustehtävää, ei voida olla varmoja mitkä vaiheet ovat turhia. On siis käytävä avointa keskustelua oman organisaation kesken eri töihin liittyvistä vastuukysymyksistä. Aivan samalla tavalla on oltava mukana koko yhteiskunnan tasoisessa keskustelussa siitä, mitkä tehtävä julkishallinnossa kuuluvat millekin taholle.

Asiakkaat ovat oppineet haluamaan ”yhden luukun” –periaatetta. Eli saatavilla olisi yhdestä paikasta mahdollisimman paljon palveluita tai ainakin ohjausta mistä voisi hakeutua eteenpäin. Tämä on kunnan organisaationkin kannalta hyödyllinen kehityssuunta, koska näin voitaisiin virtaviivaistaa palveluntuotantoa entisestään ja samalla saada aikaan jopa taloudellisia säästöjä. Toisaalta kunnissa käytetään julkista valtaa ja siitä näkökulmasta käsin on myös pakko priorisoida asiakkaiden toiveita.

### 5.3.3 Laatu

Kuntien palveluiden tehostamisen yhteydessä on keskusteltu paljon myös palveluiden laadusta. Hammer ja Champy (1993, 241—242) pohtivat prosessijohtamisen soveltumista julkiselle sektorille ja he mainitsevat yhdeksi suurimmista haasteista juuri toiminnan laadun mittaamiseen. Kuntien toiminnan kehittämisessä ja seurannassa ei voida käyttää ainoastaan tuotanto-taloudellispainotteisia mittareita. Laatu on yksi tekijä, joka luo haastetta prosessijohtamisen syvälliselle soveltamiselle julkisella sektorilla. Mittaaminen ei ole suoranaisten este mallin käyttöönotolle, mutta töitä ja suunnittelua se vaatii. Tämä oli tiedostettu myös Sastamalassa. Mielestäni muutosta ei tarvitse aina jalkauttaa koko organisaatioon. Jonkun tulosityksikön hallinnoinnissa saattaisi olla apua prosessien kuvaamisesta ja

toiminnan tavoitteiden saavuttamisen mittaamisesta ja laatutyöstä yleensä.

Suomalaisissa kunnissa ja kaupungeissa on haettu vastauksia laatu- ja asiakkuushaasteisiin eri tavoin. Esimerkiksi pormestarit (Tampereella) ovat asettaneet erikseen kaupunkitasoisen laadunhallintaryhmän, jonka tehtävänä on parantaa kaupungin palvelujen laatua. Työmaana ja tavoitteena on kyse isosta kokonaisuudesta, mutta suuremmassa mittakaavassa on kyse koko palvelujärjestelmän jatkuvasta ja määrätietoisesta kehittämisestä. Parannettaessa laatua joudutaan pureutumaan palveluiden järjestämiseen ja laadun määrittelemiseen. Oheistuotteena saadaan erilaisten mittausten kautta paljon kehittämiselle tarpeellista tietoa. (Minkkinen, 2009.)

Laatu on luonteeltaan hyvinkin subjektiivinen kokemus yksittäisen kuntalaisen näkökulmasta. Ja siksi laatuajattelun jalkauttaminen koko organisaatioon vaatii menemistä asiakkaan saappaisiin. On hahmotettava palvelukokonaisuuksia horisontaalisesti, jotta voidaan aidosti keskustella palvelun laadun parantamisesta. Kuntalaisten tarpeet ovat usein subjektiivisia kokonaisuuksia, toisaalta heidän ajatuksen juoksuunsa voi samaistua kun ajattelee itseään veronmaksajana. Mikä on odotus palveluille tästä näkökulmasta? Yksinkertaisuudessaan on kyse siitä, että kuntalainen saa verorahoilleen mahdollisimman kattavan ja laadukkaan vastineen. Laatutyö julkisella sektorilla alkaa pitkälti tästä ajatuksesta. (Minkkinen 2009, 70.)

Laadun ja pormestarimallin yhdistäminen voi olla hyvä esimerkki tavasta, jolla pureutua palveluorganisaation ja —tuotannon ongelmakenttään. Näitä esimerkkejä on varmasti hyvinkin erilaisia kunnista riippuen. Laatutyön avulla saadaan paljon tietoa organisaation eri osasten toiminnasta. Haasteeksi nouseekin kuinka tätä tietoa osataan hyödyntää tehokkaasti. (Minkkinen 2009, 70.)

Tekemissäni haastatteluissa laatukäsite vilahteli lähinnä sivulauseissa. Eräs haastateltavista oli kuitenkin ymmärtänyt syvällisemmin laadun yhteyden prosessijohtamiseen. Hän koki, että kun prosessit Sastamalassa saadaan pyörimään tarkoituksenmukaisella tasolla, voidaan niistä saatavia mittaustuloksia käyttää yhä edelleen kehittämään palvelun laatua. Hänen mielestään tämä vaihe saattaisi olla piankin ajankohtainen osalle ydinprosesseista. Hän painotti, että laatunäkökulma on jo pitkää ollut mukana, kun uusia asioita suunnitellaan tai vanhoja kehitetään, mutta ennen kaikkea hän uskoi prosessijohtamisen tuovan todellisia työvälineitä laadun kehittämiseen kuntaorganisaatiossa.

## **6. POHDINTA**

Tämän tutkielman tarkoituksena oli hakea vastausta tutkimuskysymykseen: kuinka prosessijohtaminen johtamismallina soveltuu kuntajohtamiseen. Haastatteluiden ja teoriakirjallisuudesta saadun tiedon perusteella voin todeta prosessijohtamisen johtamismallina soveltuvan kuntajohtamiseen tietyin rajoituksin. Merkittävin soveltuvuuteen vaikuttava tekijä on mielestäni asiakkuuden huomioiminen. Kun ajatellaan asiakkaan näkökulmasta palveluntuotantoa, tehostuvat toimintatavatkin. Kun ajatellaan asiakasta prosessijohtamisen näkökulmasta, nousee esiin kuntajohtamisesta kuntalainen - asiakas - luottamushenkilö asetelma. Haastetta syntyy, kun mallia viedään käytäntöön kunnan monipolviseen organisaatioon, mutta mallin käytöllä voi olla merkittäviä hyötyjä organisaation kehittymisen kannalta. Palveluntuotannon tehostuminen itsessään vaikuttaa positiivisesti organisaation kehittymiseen. Silloin voidaan priorisoida mihin suuntaan organisaatio haluaa kehittyä. Kun prosessijohtamisen malli on otettu käyttöön, alkavat organisaation eri tehtävät selkiytyä. Hyötynä on, että saadaan poistettua mahdollisia päällekkäisiä toimintoja.

Lisäkysymyksenä tutkimuskysymykseen on määritelty kartoittaa millaiset asiat puoltavat tai ovat esteenä sen soveltumiselle. Teorialähteet painottivat soveltamisen kannalta olevan tärkeää, että organisaatiolla on tavoitteet, visio ja strategia kunnossa. Ne ovat prosessien mallintamisen kannalta oleellisia tekijöitä.

Kuntien visioita moititaan usein kauniiksi korulauseiksi. Kuntakentän toimintaympäristön muutokset vaativat kuntaa tekemään strategisia valintoja toimintansa kehittämiseksi. Koska kunnan toimintakenttä on niin laaja, eivät ne voi asettaa koko organisaation visioita tai tavoitteita kovinkaan konkreettiseksi. Sen sijaan ne voivat määritellä kullekin palveluprosessille oman tavoitteensa.

Kunnat eivät voi määrittää itse paikkaansa markkinoilla, sen tekee heidän toimintansa seurauksena muu toimintaympäristö. Kunta voi kuitenkin omien strategisten valintojensa valossa tavoitella jotakin asemaa toimintaympäristössään. Prosessien määrittämisvaiheessa tehdyt tavoitteet kertovat sitä tarinaa mitä kunta haluaisi olla oman toimintaympäristönsä näkökulmasta.

Tutkielman teon edetessä vahvistui kuvani prosessijohtamisen hyvistä puolista kuntakentän näkökulmasta. Suomalaiset kunnat ovat olleet paljolti funktionaalisia organisaatioita. Kun organisaatiomalli on koostunut eri osastoista, ei yhteistyö ole aina ollut ainakaan kuntalaisen näkökulmasta kovinkaan luonnollista ja helppoa.

Prosessijohtaminen luo palveluketjuja, joissa yhden palvelun tuottamista varten tarvittavat eri tahot kootaan yhteen. Asiakkaalle tarjotaan kerralla enemmän ja kokonaisuus pysyy eheämpänä. Myös viranhaltijat tietävät, kuinka palvelun tuotanto etenee toisella toimialalla. Kehittämisen ja joustavan asiakaspalvelun kannalta kunnissa on aika kiinnittää huomiota rajapintatyöskentelyyn. Onnistuessaan prosessijohtaminen luo mahdollisuuden toimintojen kehittämiseen asiakkaan kannalta sujuvammaksi. Parhaimmillaan tämä voi mahdollistaa jopa päällekkäisten toimintojen poistamisen.

Mielestäni prosessijohtamisen soveltumismahdollisuuksia julkiselle sektorille löytyy paljonkin. Paras tapa hyödyn saavuttamiseksi ei välttämättä ole puhdas prosessiorganisaatio. Järkevintä julkisella puolella saattaa olla aloittaa matriisiorganisaatiosta, joka mahdollistaa funktionaalisen organisaation parhaiden puolten huomioinnin siinä missä prosessien tehokkuusajattelunkin. Prosessijohtaminen vaatii kuitenkin käyttäjältään paneutumista. On turha mallintaa yksittäisiä toimintoja. On asetettava tavoitteet mihin prosessien mallintamiselle pyritään, jotta saadaan hyöty-panos suhde kohdalleen.



Uudet johtamisinnovaatiot ovat enemmänkin kuin tervetulleita julkisen sektorin toiminnan kehittämiseen. Läpinäkyvyys niin organisaation sisällä kuin ulkopuolellakin on toiminnan tehostamisen kannalta oleellinen tekijä. Asiakkaan on tiedettävä, mistä hän saa palvelua siinä missä sidosryhmänkin on tiedettävä oma paikkansa yhteistyöorganisaationsa prosessikartalla.

Rajoituksia mallin soveltumiselle julkisella sektorilla aiheuttavat kiistatta lait ja asetukset. Kunta ei voi jättää palveluita järjestämättä, jos laki määrää ne sen tehtäväksi. Oli kyse sitten kuinka huonosta taloudellisesta tilanteesta tahansa. Lisäksi vaitiolovelvollisuudet aiheuttavat jähmeyttä toimintoihin ja asiakkaan kokonaisvaltaiseen palvelemiseen. Poliittinen aspekti näkyy yksittäiselle kuntalaiselle esimerkiksi joissain lupa-asioiden käsittelyssä hitaana ja epäselvänä kokonaisuutena. Nämä kolme ovat mielestäni selkeitä mallin käyttöä rajoittavia tekijöitä.

Prosessijohtaminen soveltumisen mahdollistaminen vaatii työtä ja ennen kaikkea innokkuutta. Mallin käyttöönotto on hyvä keino vastata toimintaympäristön kunnille asettamiin haasteisiin. Kuntien on tärkeää pysyä ajan tasalla. On siis suotavaa, että kunnilla on halua kehittyä vaikka ottamalla oppia yksityiseltä sektorilta.

Mielestäni soveltumisen mahdollisuuksia on olemassa eritasoisessa toiminnassa paljonkin. Voidaan kuvata jonkin toiminnon prosessia tarkallakin tasolla ja siitä voidaan saada aikaan työohje koko organisaatiolle. Kuvattaessa voidaan huomata, että jokin työvaihe on turha tai se voidaan liittää osaksi toista vaihetta. Näin työn tekeminen kehittyä ja tehostuu.

Mahdollisuuksia voidaan nähdä niinkin suuren toiminnan mallintamisessa kuin budjettiprosessin vaiheiden kuvaamisessa. Tällaisessa käytössä se palvelee informatiivisessa mielessä kaikkia

niitä henkilöitä, jotka ovat kiinnostuneet aiheesta. Tärkeää on mielestäni, että kuvauksia olisi mahdollisimman paljon avoimesti saatavilla, niistä kiinnostuneiden henkilöiden ulottuville.

Tämä tutkielma on tyypiltään tapaustutkimus Sastamalan kaupungin prosessijohtamisen käyttöönotosta. Tavoitteena oli kartoittaa esimerkkikaupungin käyttöönoton haasteita.

Sastamalan käyttöönoton haasteita pohdittaessa on mielestäni noussut selkeästi esiin, että samanaikainen kuntaliitos toimi sekä moottorina, että suurena haasteena toiminnan uudelleen organisoinnissa. Selkeää haastetta oli nähtävissä lisäksi sellaisien prosessien kuvaamisessa, jotka alkoivat tai päättyivät organisaation ulkopuolelle. Ulkoisten asiakkuuksien määrittäminen koettiin vaikeaksikin aihepiiriksi ja se nousi haastatteluissa useamman kerran esiin, useammassa asiayhteydessä.

Sain haastatelluilta henkilöiltä käsityksen, että organisaatiossa oltiin pääosin hyvillä mielin tekemässä uusia prosessijohtamiseen liittyviä hankkeita. Kenties into oli niin suuri, että se peitti alleen monia haasteita, jotka oli saatu selätettyä tavalla tai toisella.

Kuntaliitos oli vahvana mukana koko muutosprosessissa ja siksi useimmat haasteet ja jopa ongelmiksi muodostuneet asiat liittyivät suurimmaksi osaksi siihen. Haastatelluilla oli kuitenkin mielestäni takaraivossa ajatus siitä, että kuntaliitokseen liittyviä ongelmiakin voitiin yrittää ratkaista prosessijohtamisen keinoin.

Haasteita kaupungin organisaation ja johtamismallin kehittämisessä on varmasti ollut pitkin matkaa, eikä niiden ole mielestäni tarkoitus koskaan poistua kokonaan. On oleellista, että mahdolliset ongelmat otetaan haasteina ja niistä halutaan oppia jotain. Näin saavutetaan parempia tuloksia uuden mallin käyttöönotossa. On oltava avarakatseinen ja pidettävä tulevaisuusajattelu toiminnan

kehittämisen keskiössä. Tärkeintä toiminnan kehittämisen kannalta on kuitenkin muistaa oman organisaation perustehtävä.

## **Lähteet**

### **Kirjallisuus**

Airaksinen, J., Nyholm, I. & Jäntti, A. (2011) Kuntahallinnon uudelleenorganisoinnin vaikutukset kuntajohtamiseen. Kunnallistieteellinen aikakausikirja. 2/2011. 136–157.

Harjula, H., Lundström, I., Kirvelä, T., Majoinen, K. & Myllyntaus, O. Vahermo (toim.) 2004. Toimiva kunta. Sipoo. Kuntakoulutus Oy.

Hammer, M. (1996) Beyond Reengineering. How the Process-Centered Organisation Is Changing Our Work and Our Lives. New York. HarperCollins Publishers.

Hammer, M. & Champy, J. (1994) Reengineering. Toiminnan uudelleen rakentaminen. Helsinki. Oy Rastor Ab.

Hammer, M & Champy, J. (1993). Reengineering the Corporation. A Manifesto for Business Revolution. New York. HarperCollins Publishers.

Hannus, J. (1994) Proseessijohtaminen. Ydinprosessien uudistaminen ja yrityksen suorituskyky. Jyväskylä. Gummerus.

Harjula, H., Lundström, I., Kirvelä, T., Majoinen, K. & Myllyntaus, O. Vahermo (toim.) 2004. Toimiva kunta. Sipoo. Kuntakoulutus Oy.

Harmon, Paul (2007). Business Process Change. A Guide for Business Managers and BPR and Six Sigma Professionals. Burlington. Morgan Kaufmann.

Haveri, A. & Anttiroiko, A. (2009) Kuntajohtaminen: haasteena paikallisten kilpailu- ja yhteistyösuhteiden hallinta. Teoksessa Karppi, I. & Sinervo L. (toim.) Governance uudenhallintatavan jäsentyminen. Tampere. Juveness Print.

Haveri, A., Majoinen, K., & Jäntti, A. (2009) Haastava kuntajohtaminen: moniarvoisuus, monimutkaisuus ja hallinta. Teoksessa Haveri, A., Majoinen, K., & Jäntti, A. (toim.). Haastava kuntajohtaminen. Suomen Kuntaliitto.

Hirsjärvi, S., Remes, P., & Sajavaara, P. (2008) Tutki ja kirjoita. Helsinki. Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Jäntti, A. & Majoinen, K. (2008) Kuntajohtaminen 2015 -suunta, sisältö ja välineet. Helsinki. Suomen Kuntaliitto.

Kaljunen, L. (2011) Johtamisopit kuntaorganisaatiossa. Diskursiivinen tutkimus sosiaali- ja terveystoimesta 1980-luvulta 2000-luvulle. Lappeenrannan Yliopisto. Digipaino.

Kankkunen, K., Matikainen, E. & Lehtinen, L. (2005) Mittareilla menestykseen. Jyväskylä. Gummerus.

Kaplan, R. & Norton, D. (2004) Strategiakartat. Aineettoman pääoman muuttaminen mitattavaksi tuloksiksi. Jyväskylä. Gummerus.

Korpela, J. & Mäkitalo, R. (2008) Julkishallinto murroksessa. Rohkeutta ja vauhtia murrokseen. Helsinki. Edita.

Lillrank, P. (1990) Laatumaa. Johdatus Japanin talouselämään laatujohtamisen näkökulmasta. Jyväskylä. Gummerus.

Lillrank, P. (1998) Laatuajattelu. Laadun filosofia, tekniikka ja johtaminen tietoyhteiskunnassa. Keuruu. Otava.

Laamanen, K (2001) Johda liiketoimintaa prosessien verkkona. Ideasta käytäntöön. Keuruu. Otava.

Laamanen, K. & Tinnilä, M. (2009) Prosessijohtamisen käsitteet. Terms and concepts in business process management. Espoo. Teknologiateollisuus Oy.

Lumijärvi, I & Jylhäsaari, J. (2000) Laatujohtaminen ja julkinen sektori. Laadun ja tuloksen tasapaino johtamishaasteena. Tampere. Tammer-paino Oy.

Mattila, P. (2007) Johdettu muutos. Avaimet organisaation hallittuun uudistumiseen. Helsinki. Talentum.

Meklin, P., Rajala T., Sinervo, L., Vakkuri, J. (2009) Kunta hyvinvointipalvelujen järjestäjänä –rajallisten voimavarojen tehokkaan hallinnon ongelma. Teoksessa Karppi I. & Sinervo L. (toim.). Governance uudenhallintatavan jäsentyminen. Tampere. Yliopistopaino Oy.

Miettinen, R.(toim) (2001) Kunta – kahden johtajuuden areena. Helsinki. Kuntaliitto.

Minkkinen, Jaakko.(2009) Laatutyö Tampereen kaupungin uudessa toimintamallissa. Tampereen kaupungin tietotuotannon ja laadunarvioinnin julkaisusarja A 8/2009.

Nousiainen, J. (1998) Suomen poliittinen järjestelmä. Juva. WSOY.

Saarela-Kinnunen, M. & Eskola, J. (2011) Tapaus ja tutkimus = tapaustutkimus? Teoksessa Toim. Aaltola, J. & Valli, R. Ikkunoita

tutkimusmetodeihin I. Metodien valinta ja aineistonkeruu: virikkeitä aloittelevalle tutkijalle.

Stenvall, J. & Virtanen, P. (2007) Muutosta johtamassa. Helsinki. Edita.

Tevameri, T. & Kallio, T. J. (2009) Matriisi- ja prosessimainen toimintatapa sairaalaorganisaatioiden uudelleen kehittämisessä. Hallinnon Tutkimus 1/2009. 15–32.

Tuomi, J. & Sarajarvi, A. (2009) Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi.

Virtanen, P. & Wennberg, M. (2005) Prosessijohtaminen julkishallinnossa. Helsinki. Edita.

### **Internet —lähteet**

Asiakaspalvelukeskus projekti kotisivut  
<http://asiakaspalvelukeskus.info/> viitattu 19.2.2012

Tilastokeskuksen internet sivusto  
<http://pxweb2.stat.fi/Dialog/saveshow.asp> viitattu 29.5.2012

Sastamalan kaupungin Internet sivuston viitaukset:

[http://www.sastamalankaupunki.fi/sastamala/sivu.tpl?sivu\\_id=3064](http://www.sastamalankaupunki.fi/sastamala/sivu.tpl?sivu_id=3064)  
viitattu 29.5.2012

[http://www.sastamalankaupunki.fi/sastamala/sivu.tpl?sivu\\_id=3061](http://www.sastamalankaupunki.fi/sastamala/sivu.tpl?sivu_id=3061)  
viitattu 29.5.2012

[http://www.sastamalankaupunki.fi/sastamala/sivu.tpl?sivu\\_id=322](http://www.sastamalankaupunki.fi/sastamala/sivu.tpl?sivu_id=322)  
viitattu 29.5.2012

[http://www.sastamalankaupunki.fi/sastamala/sivu.tpl?sivu\\_id=3059](http://www.sastamalankaupunki.fi/sastamala/sivu.tpl?sivu_id=3059)  
viitattu 29.5.2012

## **Muut lähteet**

Suomen Perustuslaki

## **Haastattelut**

Maarit Sihvonen 24.04.2010

Jaana-Marjut Seppälä 29.04.2010

Paavo Salli 28.06.2010

Tiina Leppäniemi 28.06.2010

Katja Tommiska 28.06.2010

Anne Marjamäki 14.07.2010

Erkki Välimäki 30.07.2012

Pekka Kares 30.07.2012

## **Kuviot**

1. kuvio Funktionaalinen organisaatorakenne

2. kuvio Matriisiorganisaatio rakenne

3. kuvio Prosessiorganisaatio rakenne

4. kuvio Kuntaorganisaatio

5. kuvio Sastamalan prosessikaavio

([http://www.sastamalankaupunki.fi/sastamala/liitetiedostot/editori\\_materiaali/2255.pdf](http://www.sastamalankaupunki.fi/sastamala/liitetiedostot/editori_materiaali/2255.pdf))



## LIITE 1

### Kysymysrunko haastattelua varten

- 1) Miten prosessijohtaminen on kokemuksenne mukaan sovellettavissa kuntiin?
- 2) Missä kohdin on suurimmat ongelmat kun prosessijohtamista sovelletaan kuntiin?
- 3) Kuinka palvelujen asiakkaat on saatu tunnistettua? Millaisiin ongelmiin törmättiin?
- 4) Kuinka asiakkaiden tarpeet ja toiveet on saatu otettua huomioon palveluja muokattaessa prosesseiksi?
- 5) Miten prosesseille asetetut tavoitteet määritellään? Pyritäänkö niillä tuottamaan asiakkaille lisäarvoa vai onko abstraktimpi yhteiskunnallinen tavoite?
- 6) Palvelevatko prosessit koko organisaation tavoitetta?
- 7) Mitä työvaiheita kuvattaessa pyritään saavuttamaan? Poistetaanko turhia työvaiheita vai tavoitellaanko tehokkaampaa toimintaa?
- 8) Millainen on informaation kulku asiakkaille ja muille sidosryhmille? Tavoitellaanko avoimuutta organisaation ja eri sidosryhmien sekä asiakkaiden välille?
- 9) Millaisiin ongelmiin on törmätty kun työskennellään (kahden tai useamman) eri toiminnon rajapinnoilla? Kuinka poikkihallinnollinen yhteistyö onnistuu?
- 10) Kuinka laki ja asetukset ohjaavat prosessien muodostumista? Estävätkö ne toiminnan saumattomuutta tai luovatko ne jotain toimintaa haittaavia / hidastavia tekijöitä prosesseihin? Näkyykö poliittinen ohjaus prosessien toiminnassa?
- 11) Toimivatko prosessit vanhojen toimintojen ohella vai ovatko ne syrjäyttäneet vanhat toimintatavat?
- 12) Miten prosessit vaikuttavat organisaation / toiminnan hallintaan?

- 13) Miten monikuntaliitos vaikutti organisaation muutokseen prosessimaisemmaksi? Olisiko totaalinen muutos onnistunut ilman kuntaliitoksen mukanaan tuomaa voimaa?
- 14) Mikä tuotti muutosvaiheessa ongelmia? Ovatko työntekijät tietoisia muutoksesta? Onko muutos saavuttanut koko organisaation?