

Anna Suomalainen

HALLINNON TUKIPALVELUT

MATRIISIRAKENTEINA KUNTAORGANISAATIOSSA

Pro gradu –tutkielma

Hallintotiede

2018

Lapin yliopisto, yhteiskuntatieteiden tiedekunta

Työn nimi: Hallinnon tukipalvelut matriisirakenteina kuntaorganisaatiossa

Tekijä: Anna Suomalainen

Koulutusohjelma/oppiaine: Hallintotiede

Työn laji: Pro gradu –työ X Sivulaudaturtyö __ Lisensiaatintyö __

Sivumäärä: 69 + 1

Vuosi: 2018

Tiivistelmä:

Tutkielmassa perehdytään Kajaanin kuntakonsernin rekrytointi- ja tilinpäätösprosesseihin ja niiden matriisimaisuuteen osana hallinnon tukipalvelujen kehittämistä. Rekrytointi- ja tilinpäätösprosessien analysoinnin avulla on tarkoitus selvittää prosessien kulkua, paikantaa ongelmakohtat sekä kuvata kehityskohteet prosessien sisällä. Tutkimuksessa tarkastelukohteena ovat yksittäiset tukipalveluprosessit matriisirakenteina. Tavoitteena on selvittää, miten matriisimainen organisointi sopii kuntaorganisaatioon. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys rakentuu organisaatorakenteiden ja prosessijohtamisen teemoihin.

Tutkimuksessa on haastateltu kymmentä Kajaanin rekrytointi- ja tilinpäätösprosesseihin osallistuvaa henkilöä puolistrukturoidun teemahaastattelun keinoin. Aineisto on analysoitu sisällönanalyysin menetelmällä. Tutkimuksessa ilmenee, että matriisirakenteiden haasteet Kajaanissa noudattelevat pitkälti aiemmissä tutkimuksissa havaittuja ongelmakohtia; vastuunjaon epäselvyyttä, työnjaon epätasaisuutta, tavoitteiden asettamisen vaikeutta ja epävarmuuden kasvua. Toisaalta matriisilla on saavutettu selkeitä etuja: poikkihallinnollinen yhteistyö on lisääntynyt ja se koetaan sujuvaksi, tukipalveluiden asiakasnäkökulma on vahvistunut ja prosessien keskittämisestä on saatu synergiaetuja. Prosessien kehittämistä halutaan kunnassa jatkaa ja niiden ongelmakohtat on pitkälti jo tiedostettu. Kehitystä halutaan etenkin ohjeistusten yhteneväisyyteen, vastuiden selkeyttämiseen ja poikkihallinnollisen yhteistyön lisäämiseen.

Tutkimuksen perusteella tilinpäätös- ja rekrytointiprosesseissa tulisi kiinnittää huomiota prosessijohtamisen käytäntöihin ja prosessien kehittämisen periaatteisiin. Matriisirakenne vaatii vahvaa kommunikaatiota ja selkeitä vastuulinjoja, ja se parhaimmillaan tuo moniammatillisen poikkihallinnollisen yhteistyön kiinteäksi osaksi hallinnon tukipalveluja luoden prosesseihin laatua ja tehokkuutta. Matriisiorganisaatiossa tulee myös kiinnittää huomiota horisontaalisten ja vertikaalisten toimintojen sekä niiden johtamisen tasapainoon. Tutkielman tuottama tieto ilmiöstä auttaa ymmärtämään, mitä matriisirakenteet ovat ja miten niitä voidaan implementoida ja johtaa kuntaorganisaatiossa. Tutkimuksen tieteellinen merkitys nousee matriisirakenteiden ymmärryksen syventämisestä. Tutkimus ei ole sellaisenaan yleistettävissä hallinnon tukipalvelujen järjestämiseen matriisiorganisaationa muissa kunnissa, mutta se tarjoaa tietoa yksittäisten tukipalvelujen kohtaamista matriisirakenteiden haasteista ja hyödyistä.

Avainsanat: Matriisiorganisaatio, organisaatorakenne, prosessijohtaminen

Muita tietoja:

Suostun tutkielman luovuttamiseen kirjastossa käytettäväksi __

Suostun tutkielman luovuttamiseen Lapin maakuntakirjastossa käytettäväksi __

(vain Lappia koskevat)

Sisällysluettelo

1 JOHDANTO	1
1.1 Tutkielman lähtökohdat	1
1.2 Tutkielman tavoitteet.....	4
1.3 Tutkielman rakenne.....	5
2 PROSESSIRAKENTEET KUNNISSA	7
2.1 Organisaatorakenteet kuntakonsernissa.....	7
2.1.1 Funktionaalinen rakenne	8
2.1.2 Prosessirakenne.....	9
2.1.3 Matriisirakenne	11
2.2 Hallinnon tukipalvelut prosessiorganisaationa.....	15
3 PROSESSIJOHTAMINEN JULKISHALLINNOSSA	18
3.1 Prosesseista.....	18
3.2 Prosessijohtamisen periaatteet kuntakontekstissa.....	19
3.3 Prosessien kehittäminen osana prosessijohtamista.....	22
4 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS JA METODOLOGIA	25
4.1 Tutkimuskohteen esittely: case Kajaani	25
4.2 Laadullinen tapaustutkimus	26
4.3 Tutkijan positio, tutkimuksen luotettavuus ja eettisyys.....	28
4.4 Puolistrukturoitu teemahaastattelu	30
4.5 Menetelmänä sisällönanalyysi	33
5 ANALYYSI MATRIISIMAIKISISTA TUKIPALVELUPROSESSEISTA	36
5.1 Prosessijohtaminen rekrytointi- ja tilinpäätösprosesseissa	36
5.1.1 Johtaminen, vastuu ja työnjako.....	36
5.1.2 Tehokkuus, laatu ja kehittäminen.....	40
5.1.3 Tavoitteet ja niiden seuranta	46

5.2 Tilinpäätös- ja rekrytointiprosessien rakenne ja organisointi	50
5.2.1 Prosessit laaja-alaisina palveluina.....	50
5.2.2 Prosessien organisointi ja keskittäminen	52
5.2.3 Poikkihallinnollinen yhteistyö.....	55
5.2.4 Kunnan Taitoa Oy:n rooli ulkopuolisena toimijana	57
6 KESKUSTELU JA JOHTOPÄÄTÖKSET	59
LÄHTEET	65
LIITTEET	70

KUVIOT

Kuvio 1. Tähtimallin (*Star Model*) viisi organisaatorakenteen tekijää (mukaiillen Galbraith 2014, 17) 8

Kuvio 2. Prosessilähtöisen organisaation kulmakivet (Virtanen & Wennberg 2005, 40) 11

LIITTEET

Liite 1. Haastattelukysymykset 70

1 JOHDANTO

1.1 Tutkielman lähtökohdat

Suomalainen kunnallishallinto on – jälleen kerran, voisi todeta – murrosvaiheessa, jossa huomataan, etteivät vanhat ja hyväksi todetut tavat toimia enää pädekään niin hyvin kuin ennen. Aikoinaan toimivat johtamisen ja palvelujen järjestämisen mallit eivät nykyään välttämättä tuotakaan tulosta samaan tapaan. Seurauksena on epävarmuutta kuntien sopeuttaessa rakenteitaan ja hakiesaan uusia toimintatapoja. (Haveri, Majoinen & Jäntti 2009.) Moni kunta päätyy yritysmaailman trendeihin tutustuttuaan rakenteellisiin muutoksiin kohti prosessiorganisaatiota (Kenni & Asikainen 2011). Muutos prosessiorganisaatioksi ei ole helppo, ja prosessijohtamisen soveltaminen julkisella sektorilla on saanut tutkimuksissa osakseen vähintäänkin kritiikkiä (ks. esim. Pakarinen 2017; Pakarinen & Virtanen 2017; Kenni & Asikainen 2011). Erityisesti kuntaorganisaatioiden matriisimaiset rakenteet ovat viime vuosina olleet julkishallinnollisen tutkimuksen kohteena, eivätkä tulokset ole olleet niinkään positiivisia (Pakarinen 2017, Pakarinen & Virtanen 2017).

Tämän tutkielman tilaajana ja yhteistyökumppanina toimii Kajaanin kaupunki. Kajaanin lähestytyä Lapin yliopistoa alustavan tutkimusaiheen kanssa ja minun tartuttuani tähän aiheeseen olemme yhteistyössä Kajaanin hallintoryhmän kanssa työstäneet tutkimusaiheen nykyiseen muotoonsa ja järjestäneet aineiston keruun. Kajaanin kaupunki on kehittänyt toimintaansa ja hallintorakenteitaan viime vuosina, ja osana tätä uudistamista haluaa selvittää, mitä kehityskohtia hallinnon tukipalvelujen prosesseissa on. Kajaanin keskushallinto on tällä hetkellä organisoitu tiimimaisesti, ja pyrkimyksenä on ollut keskittää hallinnon tukipalvelut keskushallintoon. Joitakin osia tukipalveluista, kuten henkilöstöhallintoa ja taloushallintoa, on kuitenkin edelleen hajautettuna toimialoille ja liikelaitoksille, ja esimerkiksi konsernitilinpäätöksen tekeminen on ulkoistettu Kunnan Taitoa Oy:lle.

Tässä tutkimuksessa selvitetään, miten hallinnon tukipalvelujen matriisimaisesti järjestetyt tukipalveluprosessit toimivat Kajaanin kunnassa. Tutkimukseen on valittu toimeksiantajan toiveesta

kaksi poikkihallinnollista tukiprosessia, rekrytointi- ja tilinpäätösprosessi. Tutkimuksessa kuvataan, millaisia nämä prosessit ovat, mitkä ovat niiden ongelmakohtia ja millaisia käytäntöjä niissä on, sekä näiden pohjalta annetaan kehitysehdotuksia prosessien parantamiselle. Tutkielman avulla haluan luoda ymmärrystä prosessien toimintatavoista ja -käytännöistä osana matriisimaista organisaatorakennetta sekä selvittää, miten kuntaorganisaatio hyötyy tukipalvelujen organisoinnista matriisimaisesti, ja toisaalta mitkä ovat tämän organisaatiomallin tai sen osittaisen hyödyntämisen haittapuolet.

Hallinnon tukipalveluprosesseja ei välttämättä aina ymmärretä matriisimaisiksi toimintatavoiksi, vaan puhutaan esimerkiksi verkostomaisesta toiminnasta, poikkihallinnollisuudesta tai osastojen välisestä yhteistyöstä (ks. esim. Pakarinen 2017). Koska kunnissa on kuitenkin viime vuosina ollut toimenpiteitä ja pyrkimyksiä kohti matriisimaisia toimintatapoja palvelutuotannon tai kuntaorganisaation järjestämisessä (Pakarinen 2017; Pakarinen 2014; Kenni & Asikainen 2011), on tärkeää tunnistaa jo olemassa olevat matriisimaiset rakenteet ja hyödyntää niistä saatavaa tietoa muiden rakenteiden uudistamisessa. Juuri rekrytointi- ja tilinpäätösprosessien valinta tähän tutkielmaan lähti organisaation tarpeesta. Nämä prosessit eroavat toisistaan funktioiltaan ja pitkälti myös luonteeltaan, mutta niiden järjestystapa ja periaatteet ovat Kajaanissa osin samankaltaiset; myös molempien merkitys koko kuntakonsernille on suuri. Lisäksi nämä kaksi prosessia ovat useimpien kunnissa järjestetty matriisimaisesti; näin ollen niiden tarkastelu avaa näkymiä kuntien matriisitoimintoihin, vaikka sellaisista ei kunnassa varsinaisesti puhuttaisikaan.

Kajaanin kaupunki oli osa vuosina 2005–2012 toteutettua historiallista Kainuun hallintokokeilua. Kokeilussa muodostettiin Kainuun maakunta-kuntayhtymä, jolle siirrettiin aiemmin kuntien vastuulla olleet sosiaali- ja terveystalvet sekä toisen asteen koulutuksen järjestämisvastuu. Kokeilun myötä luotiin Manner-Suomeen ensimmäistä kertaa toinen paikallinen itsehallinnon taso kuntatason rinnalle. (Jäntti 2016, 62.) Kokeilun koettiin vapauttaneen resursseja kuntatasolla kunnan muihin toimintoihin keskittymiseen ja kunnan kehittämiseen tehtäväkentän pienenemisen myötä (Jäntti, Airaksinen & Haveri 2010, 195–199). Sipilän hallituksen (2015–) hallitusohjelmassa on määritelty kärkihankkeeksi maakunta- ja sote-uudistus, joka siirtää julkisten sosiaali- ja terveystalveluiden järjestämisen vastuun kunnilta ja kuntayhtymiltä 18 uudelle itsehallinnolliselle maa-

kunnalle 1.1.2020 alkaen (Sosiaali- ja terveysministeriö 2017). Uudistuksen toteutuessa nykyisessä muodossaan Suomen kunnat ovat tilanteessa, jossa paineita hallinnollisiin ja rakenneuudistuksiin syntyy väistämättä.

Paitsi että kohdeorganisaatiolla on tarvetta tutkimukselle, se on myös ajankohtainen ja potentiaalisesti hyödynnettävissä kuntakontekstissa laajemminkin, kun sote- ja maakuntauudistuksen myötä kuntien tehtäväkenttä kapenee ja hallinnolliset uudistukset ovat välttämättömiä. Hallinnon tukipalveluita tuskin organisoidaan täysin toisistaan riippumatta kunta- ja maakuntatasolle, joten rajapintoja näiden kahden välille syntyy väistämättä. Tällöin kysymykset tukipalvelujen keskittämisestä kuntaorganisaatioon tai hajauttamisesta liikelaitoksille ovat relevantteja. Näihin pohdintoihin tutkielmani pyrkii vastaamaan – miten prosessit toimivat keskitetysti matriiseina organisoituna, ja toisaalta miten ulkopuolisten toimijoiden osittain tai kokonaan järjestäminä?

Erityisesti hallinnon tukipalveluihin kohdistuneita prosessimaiseen toimintaan tähtääviä hallintorakenteiden muutoksia on kunnissa tehty viime vuosina esimerkiksi Turussa, jossa vuonna 2013 toimintamalliuudistuksen osana kaupungissa otettiin käyttöön matriisimaisina toimintoina talouspalvelut, lakipalvelut, henkilöstöpalvelut, viestintä ja markkinointi sekä kehittäminen (Pakarinen 2017). Matriisiorganisaation kaltaisiin prosessiorganisaatioihin tähtääviä uudistuksia on tehty myös mm. Kuopiossa ja Jyväskylässä (Kenni & Asikainen 2011).

Kunnissa on jo pitkään harjoitettu prosessiajattelua tiettyjen, selkeiden tukiprosessien, kuten tilinpäätöksen tai rekrytoinnin osalta (ks. esim. Pakarinen 2017). Kuntasektorin ollessa jatkuvassa muutospainoiden turbulenssissa kiinnostus prosessiajatteluun ja matriisimaiseen organisointiin on nousussa myös koko organisaation ja etenkin palvelutuotannon osalta. Mikäli kunnat mielivät saavuttaa toimivan kokonaisvaltaisen prosessimaiseen toimintaan nojaavan organisaation, syytä on kiinnittää erityisesti huomiota prosessijohtamiseen ja laadunhallintaan prosesseissa. Olemassa olevista prosesseista on hyvä ottaa oppia: arvioida, mikä toimii, mikä ei, ja missä on vielä kehitettävää. Kuntaorganisaatiosta jo löytyvää osaamista on hyvä kartoittaa, ennen kuin suuremmat organisaatiomuutokset pyöräytetään käyntiin. Tutkielmani vastaa osaltaan tähän tarpeeseen keskittymällä jo monissa kunnissa olemassa oleviin matriisimaisiin rakenteisiin, joiden ei välttämättä ole vielä tunnistettu olevan nimenomaan matriiseja.

1.2 Tutkielman tavoitteet

Tutkielmassa perehdytään Kajaanin kuntakonsernin rekrytointi- ja tilinpäätösprosesseihin ja niiden matriisimaisuuteen osana hallinnon tukipalvelujen kehittämistä. Rekrytointi- ja tilinpäätösprosessit ovat poikkihallinnollisia, matriisimaisesti organisoituja prosesseja, joiden analysoinnin avulla on tarkoitus selvittää prosessien kulkua, paikantaa ongelmakohdat sekä kuvata kehityskohdetta prosessien sisällä. Tutkimuksessa tarkastelen yksittäisiä tukipalveluprosesseja osana matriisiorganisaatiota ja selvitan, miten matriisimainen organisointi sopii kuntaorganisaatioon.

Tutkielmassa kuvataan, millaisia ominaisuuksia Kajaanin kunnan rekrytointi- ja tilinpäätösprosesseilla on matriisiorganisaation näkökulmasta, millaisia haasteita niissä on ja kuinka niitä johdetaan. Tutkielmassa kytken prosessijohtamisen teoreettisen viitekehyksen osaksi kunnallishallinnon prosessiorganisoitumista ja etenkin matriisiorganisaatioita. Tutkimuksessa selvitetään kahden eri hallinnon tukipalvelun prosessien kautta, miten tukipalvelut kannattaisi kunnassa järjestää. Prosesseihin perehtymisen kautta pyritään kuvaamaan, millaisia käytäntöjä prosesseissa on, mitkä ovat hallinnon tukipalvelujen prosessien järjestämisen erityispiirteet sekä miten prosesseja kunnassa johdetaan. Prosesseihin syventymisen avulla haluan tunnistaa, miten prosesseissa luodaan ja johdetaan laatua kuntaorganisaatiossa, ja mistä prosessien tehokkuus syntyy.

Tutkielman tieteellisenä tavoitteena on tutkielman tilaajaa hyödyttävän käytännön tiedon tuottamisen lisäksi myös tuottaa uutta, mahdollisesti yleistettävää tietoa organisaatio- ja hallintorakenteista kuntakontekstissa. Tutkielman tuottama tieto hallinnon tukipalveluiden järjestämisestä auttaa ymmärtämään matriisirakenteiden ominaispiirteitä ja haasteita ja voi hyödyttää asian parissa työskenteleviä sekä muita kunnallishallinnon järjestämisestä kiinnostuneita. Erityisesti uuden tiedon tuottamisen osalta tavoitteena on selvittää, miten matriisiorganisaatio istuu kuntakontekstiin.

Tutkielman ensisijaisena käytännön tavoitteena on tuottaa kohdeorganisaatiolle hyödynnettävissä olevaa tietoa – tutkielman aihe ja lähtökohdat ovat syntyneet Kajaanin tarpeesta, joten tieteellisen

merkityksensä lisäksi tutkielman motiivina on ollut tuottaa Kajaanille mahdollisimman käytännöllistä tietoa rekrytointi- ja tilinpäätösprosesseista. Siksi tutkielmassa on nähtävissä käytännön tarpeiden vaikutus tieteellisen tiedon ja ymmärryksen luomisen taustalla.

Tutkimustavoitteiden saavuttamiseksi on asetettu kaksi tutkimuskysymystä:

Mitä matriisiorganisaatiolla tavoitellaan Kajaanin kunnassa?

Mikä on prosessijohtamisen kohteena hallinnon tukipalveluissa?

Nämä tutkimuskysymykset toimivat lähtökohtana tutkielman analyysille ja ne jäsentävät tutkimuksen tuloksia sekä johtopäätöksiä. Tutkimuskysymykset ovat muotoutuneet tutkimusprosessin aikana: niiden lopullinen muoto on jäsentynyt aineiston analyysin myötä, jolloin niiden merkitys tutkimuksen tulosten kannalta on hyvin täsmällinen.

1.3 Tutkielman rakenne

Johdannon jälkeen luvuissa kaksi ja kolme esittelen tutkielman teoreettisen taustan ja sidon tutkielman aiemman tutkimuksen kontekstiin. Teoreettinen viitekehys jakautuu kahteen lukuun: ensimmäisessä esitellään prosessimaisia organisaatorakenteita ja niiden sovellutuksia suomalaisissa kunnissa. Perehdyn eritoten matriisiorganisaatioihin ja matriisimaisiin rakenteisiin, sillä niiden merkitys tämän tutkimuksen kannalta on suuri kohdeorganisaation prosessien ollessa matriisirakenteisia.

Luvussa kolme jatketaan teoreettisen viitekehysten parissa ja siirrytään prosessijohtamiseen. Päätin jakaa prosessikirjallisuuden kahteen lukuun – rakenteisiin ja johtamiseen – sillä mielestäni prosessijohtamisen kirjallisuus pohjaa liikaa rakenteisiin, eikä niinkään *johtamiseen* tai sen käytäntöihin. Myös tutkimusaineiston analyysissä tämä jaottelu kävi ilmi haastateltavien kuvatessa rakenteita ja johtamista kahtena eri asiana, joten prosessirakenteiden ja prosessijohtamisen käsittely

erikseen on perusteltua. Prosessijohtamisen luvussa pyrin siis tuomaan esille prosessijohtamisen tutkimusta nimenomaan johtamisen näkökulmasta, ja esittelen myös prosessin käsitteenä.

Luvussa neljä käsitellään tutkimuksen lähtökohtia, metodologiaa ja toteutustapoja. Luvussa kuvaan mahdollisimman tarkasti tutkimuksessa käyttämiäni tutkimusmenetelmiä ja aineistonkeruun prosessia. Tuon esille, kuinka olen ottanut tutkimusetiikan huomioon tutkielmaa tehdessäni, ja millainen oma positioni tutkijana on tämän tutkielman osalta. Luvussa käsitelen puolistrukturoidun teemahaastattelun taustoja, periaatteita ja käytäntöjä sekä sitä, miten olen hyödyntänyt sisällönanalyysin periaatteita aineiston analysoinnissa.

Tutkimuksen tuloksia käsitellään luvussa viisi. Luku on jaettu teoreettisen viitekehyksen tavoin kahteen alalukuun, joissa käsitelen tuloksia prosessijohtamisen ja organisaatorakenteiden näkökulmista. Analyysi on jaettu teemoihin, joista jokainen linkittyy joko prosessijohtamisen tai prosessin rakenteiden alle; näitä teemoja käsitelen syvemmin ja perustelen havaintoni haastatteluista poimituilla sitaateilla. Siinä missä teoreettinen viitekehys käsitellään ensin organisaatorakenteiden, sitten prosessijohtamisen kautta, analyysiluvussa käsitellään ensin johtamiseen, sitten rakenteisiin liittyvät teemat. Näin päätin tehdä siksi, että aineistosta prosessijohtamiseen liittyvät teemat nousivat ensimmäisenä ja voimakkaampana esiin.

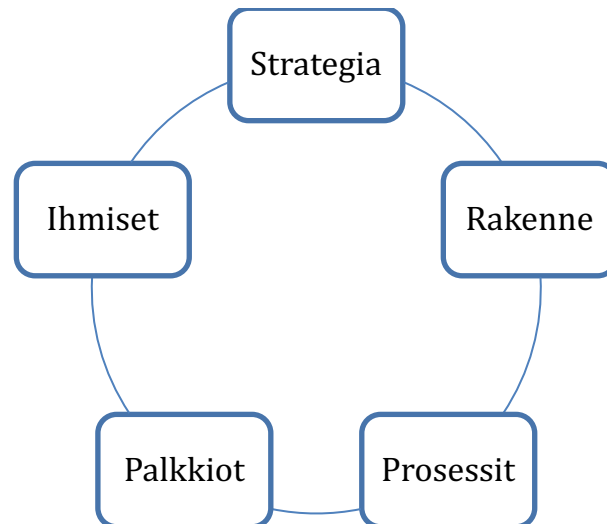
Lopuksi, luvussa kuusi, tiivistetään tutkielman olennaiset seikat vastaamalla tutkimuskysymyksiin ja kertaamalla aineiston keskeisimmät havainnot. Rakennan johtopäätökseni tutkimuskysymyksiin vastaamisen ympärille. Tuon myös esille jatkotutkimusaiheita, joihin tämän tutkielman huomioiden ja myös puutteiden kautta on syntynyt kiinnostusta.

2 PROSESSIRAKENTEET KUNNISSA

2.1 Organisaatorakenteet kuntakonsernissa

Peltosen (2007) mukaan organisaatorakenteet voidaan jakaa seitsemään perustyyppiin: pienyrittäjä- ja toimintorakenteeseen, divisioonarakenteeseen, matriisirakenteeseen, prosessirakenteeseen, verkostorakenteeseen sekä hybridirakenteeseen, joka yhdistää useamman eri organisaatorakenteen muotoja. Organisaatorakenne yksinkertaisesti kuvaa organisaation muodollisia valta- ja vastuusuhteita ja kunkin hierarkkisen tason sisäistä työnjakoa, eli toisin sanoen erikoistumista osastoihin sekä osastojen välistä vuorovaikutusta ja kommunikaatiota. Organisaatorakenteen valinta riippuu organisaation tarpeista, tilasta ja ulkoisista tekijöistä: esimerkiksi organisaatio, joka on alati ennustamattomien muutosten kohteena, vaatii rakenteen, joka mahdollistaa suuren joustavuuden, sopeutumiskyvyn ja kommunikaation tason (Galbraith 2014, 7).

Galbraithin (2014) mukaan organisaatorakenteen valinnassa täytyy ottaa huomioon organisaation kompleksisuus sosiaalisena yhteisönä ja sen myötä viisi tekijää, jotka vaikuttavat organisaation kokonaisuuteen: sisäiset rakenteet, prosessit, palkkiot, ihmiset ja strategia. Tässä "tähtimallissa" (*Star Model*) ajatuksena ei ole antaa jokaiselle organisaatiolle valmista mallia, jonka mukaan organisaatio tulisi järjestää, vaan yksinkertaisesti antaa viitteet siihen, mihin tekijöihin rakenteiden valinnassa tulee keskittyä. Galbraithin mukaan ideaalissa organisaatorakenteessa kaikki viisi tekijää ovat tasapainossa. "Tähtimalli" osoittaa, että organisaatorakenteessa kyse ei ole pelkästään rakenteista, viivoista paperilla, vaan holistisesta näkökulmasta organisaatiokulttuuriin, vuorovaikutussuhteisiin ja organisaation tarkoitukseen.



Kuvio 1. Tähtimallin (*Star Model*) viisi organisaatorakenteen tekijää (mukaiillen Galbraith 2014, 17)

Käytännössä useimmat kuntaorganisaatorakenteet Suomessa ovat hybridirakenteita (Kenni & Asikainen 2011; Peltonen 2007), jotka yhdistelevät useita organisaatorakenteita ja hyödyntävät niiden periaatteita eri osa-alueilla. Yhtään puhdasta prosessiorganisaatiota suomalaisista kunnista ei löytyne (Kenni & Asikainen 2011, 23), mutta hybridirakenteisia ja matriisimaisesti organisoituja kuntaorganisaatioita Suomenkin julkiselta sektorilta löytyy (Pakarinen 2017, Kenni & Asikainen 2011).

Seuraavissa alaluvuissa käydään tarkemmin läpi kolme organisaatorakennetta: funktionaalinen rakenne, prosessirakenne ja matriisirakenne. Näihin kolmeen rakenteeseen tutustutaan lähemmin juuri siksi, että ne ovat nimenomaan kuntasektorilla ajankohtaisia ja paljon puhuttuja rakenteita (ks. esim. Pakarinen 2017) ja ne ovat tämän tutkielman analyysin kannalta relevantteja.

2.1.1 Funktionaalinen rakenne

Funktionaalisisessa eli toimintojen perusteella jaetussa organisaatorakenteessa organisaation eri toiminnot, kuten esimerkiksi taloushallinto, henkilöstöhallinto tai palvelutuotanto, on jaettu

omiksi osastoikseen työtehtävien samankaltaisuuden perusteella (Galbraith 2014, 25–26; Peltonen 2007, 34). Funktionaalinen rakenne on yleensä ensimmäisenä valittuna rakenteena organisaation aloittaessa toimintaansa. Syynä funktionaaliseen rakenteeseen päätymiseen on useimmiten ympäröivän yhteiskunnan organisoituminen toimintojen ympärille, jolloin toimintojen perusteella osastoihin jakautuminen on luonnollista varsinkin organisaation keskittyessä esimerkiksi yhteen, suoraviivaiseen tehtävään. (Galbraith 2014, 25–26).

Funktionaalisen rakenteen etuja ovat sen toimintokohtaisen järjestäytymisen myötä syntyvät informaatiovirrat samankaltaisen työn tekijöiden välillä, erikoistumisen mahdollistaminen ja päällekkäisen työn tekemisen minimointi. Kun organisaatio järjestäytyy toiminnoittain, saman, mahdollisesti hyvinkin erikoistuneen alan henkilöstö pystyy kommunikoimaan keskenään tehokkaasti ja jakamaan hyväksi havaittuja käytäntöjä keskenään. Toisaalta funktionaalinen rakenne käy tehottomaksi, jos tuotettavia hyödykkeitä tai palveluja on runsaasti erilaisia: tällöin toimintokohtaisesti jakautuminen luo liikaa osastoja ja tekee seurannasta hankalaa. Funktionaalisen rakenteen heikkoutena ovat myös sen luomat rajat osastojen välillä. Vaikka tietyn toiminnon henkilöstö pääseekin jakamaan keskenään oman alansa ideoita ja toimintatapoja, poikkihallinnollinen yhteistyö on vaikeampaa. Siksi funktionaalinen rakenne on parhaimmillaan pienessä, muutamaan ydintehävään keskittyvässä organisaatiossa. On kuitenkin tärkeää tiedostaa, että isoissakin organisaatioissa funktionaalinen rakenne on useiden muiden rakenteiden, kuten matriisirakenteiden, pohjalla vertikaalisena organisaationa. (Galbraith 2014, 62–66.)

2.1.2 Prosessirakenne

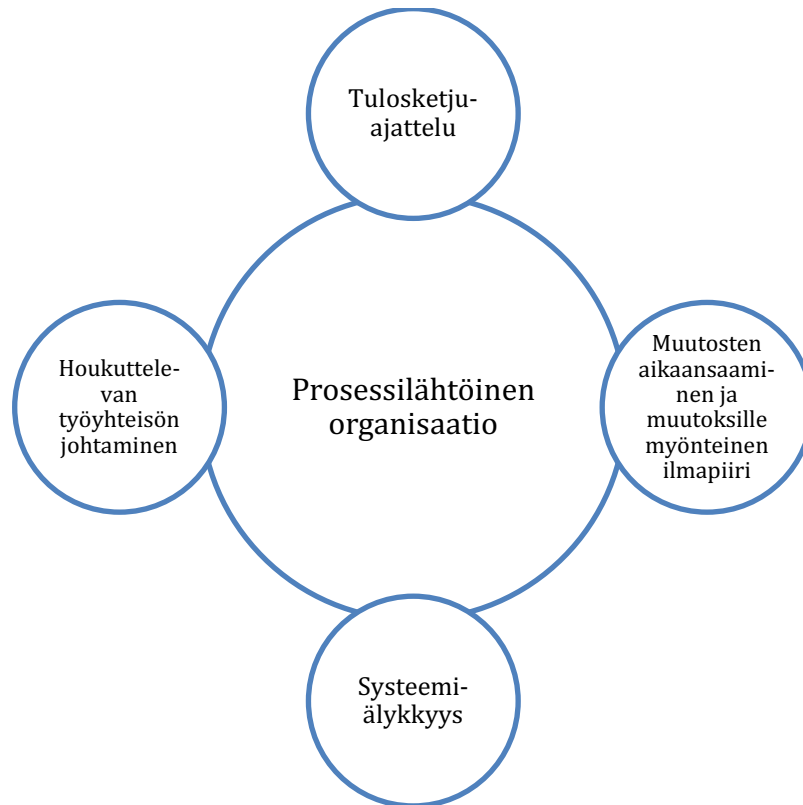
Perinteinen näkemys kuntien organisaatorakenteesta on hierarkkinen ja jäykkä (esim. Jäntti 2016; Kenni & Asikainen 2011; Pakarinen 2017). Tällä hetkellä kuitenkin useassa kunnassa on käynnissä siirtyminen perinteisestä funktionaalisesta organisaatiosta kohti prosessilähtöistä organisaatorakennetta. Tällä prosessilähtöisellä organisaatorakenteella tavoitellaan parempaa otetta strategisessa ohjauksessa, päällekkäisten töiden poistamista, palvelulähtöisyyttä ja asiakastyytyvyyttä. (Kenni & Asikainen 2011, 8–9.)

Prosessirakenne korostaa horisontaalisia toimintoketjuja hierarkkisen organisoimisen sijaan, ja sen lähtökohtana on tarkastella organisaation toimintaa erilaisten asiakkaalle arvoa tuottavien prosessien näkökulmasta. Funktionaalinen työnjako hajotetaan, ja organisaatio rakennetaan prosesseja tuottavien ja toteuttavien projektitiimien ympärille. (Peltonen 2007, 37.) Prosessimaisen toimintamallin avulla on mahdollista saada organisaation osastorajat esille ja tehdä toiminnasta läpinäkyvämpää. Organisaatiossa vastuut ja valtuudet selkeytyvät, toimintojen päällekkäisyydet vähenevät ja sisäinen työnjako kehittyy. Resurssitarpeet pystytään arvioimaan systemaattisemmin, ja organisaation henkilöstön koulutus- ja kehitystarpeet voidaan selvittää. (Kenni & Asikainen 2011, 9.)

Kuntaliiton (2016, 25) mukaan prosessilähtöisen organisaation sovellutuksia kunnissa ovat muun muassa siirtyminen kohti elinkaari- ja ydinprosessimallia. Elinkaarimallissa lautakunnille keskityt palvelut muodostavat kokonaisuuden tietyn ikäisille kuntalaisille ehyiksi kokonaisuuksiksi, jotta kuntalaisten on helpompi löytää ja käyttää väestöryhmille tarkoitettuja palveluja. Elinkaarimallilla tavoitellaan entistä asiakaslähtoisempää toimintaa, yhteistyötoiminnasta syntyviä synergiaetuja sekä palvelutoiminnan tehokkaampaa resursointia ja ohjausta.

Kuntakontekstissa prosessimaiseen toimintaan siirtymisen kompastuskivissä korostuvat erityisesti ylimmän johdon sitoutuminen muutoksen läpivientiin, poliittisen ja ammatillisen johdon yhteinen tahtotila, koko organisaation halu oppia uutta, muutoksen aito tarve sekä kyky luopua vanhasta (Kenni & Asikainen 2011, 12). Myös Peltonen (2007) näkee prosessirakenteen heikkoutena sen vaatiman muutoksen asennoitumistavassa ja rakennetta tukevissa järjestelmissä.

Virtasen ja Wennbergin (2005, 14) mukaan prosessilähtöinen ajattelutapa mahdollistaa hallintorakenteiden viemisen suuntaan, joka on entistä asiakaslähtoisempi ja joka ottaa huomioon modernin organisaatioteorian sekä organisaatioiden toimintaa koskevat uudemmat ideat. Tällaisia uudenlaisia ajatuksia ovat esimerkiksi oppiva organisaatio, systeemiälykäs organisaatiotoiminta sekä julkishallinnon tulosketjuajattelu. Prosessilähtöinen organisaatio perustuu neljälle käsitteelliselle ja teoreettiselle kulmakivelle: mallille julkisen toiminnan tavoitteiden, toimenpiteiden ja vaikutusten välisestä suhteesta (tulosketjuajattelu), mallille houkuttelevasta organisaatiosta ja sen johtamisesta, mallille muutosjohtamisesta sekä mallille systeemiälykkäästä organisaatiosta (Virtanen & Wennberg 2005, 40).



Kuvio 2. Prosessilähtöisen organisaation kulmakivet (Virtanen & Wennberg 2005, 40)

2.1.3 Matriisirakenne

Yksinkertaistaen matriisirakenteen voidaan ajatella muodostuvan kahdesta eri rakenteesta: poik-kihallinnollisesta projekti- tai prosessirakenteesta ja toimintokohtaisesta eli funktionaalisesta lin-jaorganisaatorakenteesta. Yleensä matriisirakenteessa on pystysuoralla akselilla linjajohto ja vaa- kasuorasti ilmaistuna toiminnon (prosessin) vastuulliset esimiehet (Pakarinen 2014). Molempia rakenteita matriisissa myös johdetaan jollakin tavoin ja työntekijät voivat raportoida kummallekin johdolle. (Tevameri 2014, 27; Pakarinen 2017, 34.) Matriisirakenne on siis funktionaalisen orga- nisaation ja prosessiorganisaation välimuoto, jossa tulosityksiköt ja prosessit muodostavat ideaali- tilanteessa tasapainoisen matriisin. Organisaation resurssit eivät ole enää täysin tulosityksikköjen omistuksessa, vaan niitä on allokoitu erikseen sovittujen tehtävien osalta myös prosessien käyt- töön. (Kenni & Asikainen 2011, 21.)

Matriisiorganisaatioista voidaan erottaa ns. heikko, tasapainoinen ja vahva matriisi. Näillä jaotelluilla viitataan siihen, miten johtamisvastuu on erotettu toimintojen ja linjaorganisaation kesken. Heikosta matriisista puhutaan, kun pääasiallinen johtamisvastuu on linjaorganisaatiolla (vertikaalinen ulottuvuus) ja vahvasta matriisista, kun johtamisvastuu on toiminnolla (horisontaalinen ulottuvuus). Tasapainoinen matriisi sijoittuu näiden kahden väliin, kun linjan ja prosessin vastuuhenkilöiden välinen johtamisvastuu ja valta ovat yhtä suuret. (Pakarinen 2014, 62–63.) Virtanen ja Wennberg (2005, 142) käyttävät heikosta ja vahvasta matriisista nimityksiä tulosityksikkölähtöinen organisaatio ja prosessilähtöinen matriisiorganisaatio. Tulosityksikkölähtöisessä matriisiorganisaatiossa prosessien asema on vielä usein epäselvä ja niitä seurataan vajavaisesti, mutta toimintatavat ovat yhdenmukaistuneet ja yksittäisten toimintojen roolit selkeytyneet organisaation kokonaistavoitteiden näkökulmasta. Prosessilähtöisessä matriisiorganisaatiossa ollaan jo selvästi lähempänä prosessiorganisaatiota, ja toimintatavat ovat selkeästi asiakas- ja vaikuttavuuslähtöisiä.

Hallin (2013, 3–4) mukaan matriisin käyttöön otolla tavoitellaan yhteistyön ja kommunikaation lisääntymistä organisaation perinteisten vertikaalisten siilojen kesken, tehokkaampaa poikkiallinnollista horisontaalista työtä, lisääntynyttä joustavuutta muuttuvassa toimintaympäristössä sekä henkilöstön kehittämistä. Esimerkiksi Turun kaupungin toimintamalliuudistukselle ja matriisimaisille toimintatavoille sen osana asetettiin tavoitteiksi parempaa johtamista, tuottavuuden parantamista sekä työnjaon ja toimintatapojen selkeytymistä (Pakarinen 2017; Pakarinen 2014).

Tilanteet, joissa julkishallinnon organisaatioissa on päädytty implementoimaan matriisimaisia rakenteita, voidaan Pakarisen ja Virtasen (2017) mukaan pääsääntöisesti ryhmitellä muutamaan eri kokonaisuuteen niiden luonteiden mukaan:

- uusien organisaatioiden luominen tai laajat organisaatiomuutokset
- henkilöstöhallinnon ja organisaation suorituskyvyn tehostaminen
- palveluiden kehittäminen ja julkiset hankinnat
- verkosto-organisaatiot ja organisaatioiden välinen yhteistyö.

Yhdistävät tekijät näissä tilanteissa ja matriisirakenteita implementoivissa organisaatioissa ovat rakenteiden soveltaminen organisaatioihin ja käyttöönoton motivaatio, ei niinkään matriisirakenteiden soveltuvuus näihin tilanteisiin. Otettuaan käyttöön matriisirakenteita organisaatiot ovat kohdanneet toiminnassaan samankaltaisia haasteita, joita määrittävät monimutkaisuus, epäselvyys ja epävarmuus. (Pakarinen & Virtanen 2017, 222.)

Matriisirakenteissa on siis havaittu myös lukuisia ongelmakohtia ja heikkouksia, joiden vuoksi sen implementointia ja soveltamista tulee harkita ja suunnitella tarkasti. Matriisirakenteeseen liittyy usein epäselvyyttä henkilöstön rooleista ja vastuunjaosta sekä tavoitteiden asettamisesta, ja poik-kihallinnollisuudessaan se voi lisätä matriisiprosesseissa työskentelevien työmäärää palaverien ja kokousten muodossa. (Goold & Campbell 2003; Hall 2013; Pakarinen 2017; Sy & Côté 2004.)

Hall (2013, 4) listaa matriisiorganisaation viisi yleistä heikkoutta seuraavasti:

1. Vastuun puute
2. Epäselvät tavoitteet ja roolit
3. Päätöksenteon viiveet
4. Byrokratian kasvu
5. Epävarmuuden ja konfliktien määrän kasvu.

Nämä heikkoudet ovat sikäli olennainen osa matriisirakenteita, että ne ovat yleisesti nähtävissä monissa matriisiorganisaatioissa. Matriisin heikkoudet liittyvät sekä matriisin rakenteisiin, että prosessijohtamiseen; matriisin horisontaalinen rakenne lisää todennäköisyyttä yleisten kompastuskivien ilmenemiselle, mutta toimivalla prosessijohtamisella ja matriisin huolellisesti organisoidulla implementoinnilla moni näistä heikkouksista pystyttäisiin välttämään. (Hall 2013.)

Pakarinen ja Virtanen (2016, 239) jaottelevat julkisen sektorin matriisiorganisaatioiden erilaiset ristiriitatilanteet viiteen osa-alueeseen: rakenteisiin, prosesseihin, resursseihin, henkilöstöön ja palkitsemiskäytäntöihin liittyviin. Rakenteellisista konflikteista tunnistetaan ensisijaisina vallan ja vastuun välisen epätasapaino, työnkuvausten tulkinnanvaraisuus ja suuri palaverien määrä. Prosesseihin liittyviä konflikteja ovat muun muassa matriiseja ohjaavien tahojen ja muun kaupungin

johdon välinen etäisyys, kommunikaation puute matriisitoimintojen välillä ja työn tekemisen tapojen vähäinen näkyvä muutos entiseen verrattuna. Resurssipohjaiset konfliktit liittyvät henkilöstöresursseihin ja organisaatiokulttuuriin; konflikteja aiheuttavat ensisijaisesti aikataulut ja työn epätasainen jakautuminen. Henkilöstökonflikteja Pakarinen ja Virtanen tunnistavat kahdenlaisia: tunteen ymmärryksen ja kunnioituksen puutteesta, ja työskentelytapojen erilaisuuden. Palkitsemiskäytäntöjen konflikteina nähdään kannustimien puute sekä sanojen ja tekojen ristiriitaisuus.

Matriisiorganisaatioiden heikkoudet vastuunjaon ja työtehtävien epäselvyyden osalta johtuvat sekä organisaation ulkoisista, että sisäisistä syistä. Organisaation sopeutuessa ulkoisiin tekijöihin muuttamalla toimintatapojaan, myös työntekijöiden täytyy muuttaa toimintatapojaan, ja tämän epäonnistuessa työntekijän rooli ja tehtävät voivat jäädä epäselviksi. Toisaalta, jos organisaatio ei valmistaudu matriisimaisten rakenteiden käyttöönottoon myös muiden kuin johtoasemassa olevien työtehtävien osalta, työtehtävät ja vastuut jäävät henkilöstön ikään kuin itsestään jaettaviksi, eikä tässä aina onnistuta. (Sy & Côté 2004, 445–446.) Vastuiden ja tehtävänjaon selkeyttäminen ei kuitenkaan estä kaikkia organisaation sisäisiä konflikteja ja sekaannuksia (Goold & Campbell 2003; Pakarinen & Virtanen 2016). Vaikeita päätöksiä ja tilanteita, joissa prosessinomistajat ovat eri mieltä tehtäviensä laajuudesta tai prosessiin kuuluvista osa-alueista, voi edelleen nousta esille organisaatiossa. Tehtävänjaon selkeys ja hyvin määritelty vastuunjako on kuitenkin olennainen osa matriisirakenteisiin usein liittyvien epäselvyyksien ratkaisemista ja henkilöiden välisten erimielisyyksien selvittämistä. (Goold & Campbell 2003, 355; Pakarinen & Virtanen 2016.)

Matriisirakenteisiin liittyvät usein olennaisena osana poikkihallinnolliset tiimit (*cross-functional teams, CTFs*). Poikkihallinnollisia tiimejä on matriisirakenteisissa organisaatioissa luotu vastaamaan kompleksisuuden kanssa painivien organisaatioiden ongelmiin koordinaatiossa ja integraatiossa. Poikkihallinnolliset tiimit voivat olla apuna organisaation sisäisten prosessien yhteistyön sovittamisessa. (Pakarinen & Virtanen, 2017.) Tiimeissä työskentelevät eri alueisiin erikoistuneet osaajat voivat jakaa tietotaitoaan ja oppia hyviä käytäntöjä toisiltaan (Rees & Porter 2004). Toisaalta poikkihallinnolliset työnkulut luovat useita raportointisuuntia eri esimiehille (Pakarinen 2017, 36; Sy & Côté 2004, 446) ja siten voivat lisätä hallinnollista työmäärää prosesseissa.

Matriisirakenteen tai matriisimaisten toimintatapojen implementointi organisaatioon tulisi tehdä huolella ja harkiten yleisten sudenkuoppien välttämiseksi (Sy & Côté 2004). Toimiva matriisirakenne edellyttää selkeää linjaorganisaation johtoa ja riittävää hallinnollista tukea poikkihallinnollisille tiimeille (Rees & Porter 2004). Myös matriisimaisesti järjestettyjen prosessien rooliin organisaatiossa on kiinnitettävä huomiota: onko prosessi esimerkiksi liiketaloudellista arvoa tuottava ydinprosessi vai tukipalveluja tarjoava tukiprosessi? Nämä erilaiset prosessin roolit vaativat erilaisen lähestymistavan matriisin sisäiseen vastuunjakoon, tavoitteiden asettamiseen ja niiden seurantaan, minkä vuoksi roolien määrittämiseen tulisi kiinnittää erityistä huomiota. (Goold & Campbell 2003.)

Virtanen ja Wennberg (2005, 65) näkevät prosessiajattelun julkishallinnossa johtavan siirtymiseen perinteisestä tulosityksikköorganisaatiosta kohti matriisiorganisaatiota ja edelleen prosessiorganisaatiota. Tämän näkemyksen mukaan prosessiajatteluun siirtyminen johtaa väistämättä organisaatiomuutoksiin, joissa matriisiorganisaatio on vain välivaihe. Tällöin matriisimainen tapa organisoida toiminta on luonnollinen siirtymä kohti prosessiorganisaatiota, ei välttämättä lopullinen tavoitetila.

2.2 Hallinnon tukipalvelut prosessiorganisaationa

Hietaharjun ym. (2016) mukaan koko kuntakonsernin käsittäviä hallinnon tukipalveluja voivat olla muun muassa hankinnat, lakiasiat, ICT-palvelut, sihteeri- ja toimistopalvelut, ruokahuolto, tilahallinto/kiinteistönhuolto, puhtauspalvelut, henkilöstösuunnittelu, työsuhdeasiat, henkilöstökoulutus, henkilöstökassa- ja kassapalvelut, luottamushenkilöpalkkiot, asiakaspalvelupisteet, taloushallinto, riskienhallinta ja sisäinen tarkastus sekä rahoitus- ja sijoitustoiminta. Hallinnon tukipalvelut siis kattavat laajan skaalan tukipalveluita, jotka voivat olla luonteeltaan niin yksinkertaisia palveluja, kuin laaja-alaisia asiantuntijapalvelujakin (Goold & Campbell 2003, 358).

Hallinnon tukipalvelut ovat nimensä mukaisesti ensisijaisesti palveluita, joiden tuottajien tehtävänä on tuottaa asiakkaidensa tahdon ja toiveiden mukaisia kustannustehokkaita ja laadukkaita

palveluita. Tällöin tukipalvelujen tavoitteet syntyvät lähinnä asiakastyytyvyydestä ja taloudellisesta tehokkuudesta. Organisaatiota halkovina tukiprosesseina tukipalvelujen ja muiden organisaation osastojen ja funktioiden välinen yhteistyö ja tukipalvelujen roolin ymmärtäminen palveluntuottajana on erityisen tärkeää palvelun laadun takaamiseksi. (Goold & Campbell 2003, 357–358.) Ydintehtävän tavoitteiden saavuttaminen edellyttää tehokkaita tukipalveluita (Kuntaliitto 2016, 4).

Hallinnon tukipalvelut ovat tukiprosesseja, joiden tehtävä on tukea organisaation ydinprosesseja, jotka toteuttavat organisaation ydintehtäviä. Tukiprosessit luovat edellytyksiä ydinprosessien toteuttamiselle; hallinnon tukipalvelut tuottavat palveluja, jotka mahdollistavat organisaation ydin toimintojen toteuttamisen. Käytännössä hallinnon tukipalveluiden prosessit muistuttavat hyvin paljon toisiaan, ja niitä ohjaavat pitkälti samat periaatteet. (Virtanen ja Wennberg 2005, 118–119.)

Hallinnon tukipalvelujen organisointi kunnissa hahmottuu tutkimuksissa usein koko kunnan organisaatorakenteen ja toimintamallin tarkastelun sisällä. Tukipalveluiden organisointi nähdään yhtenä osana organisaation toimintamallin muutosta tai kokonaan uutta toimintamallia. Kuntaorganisaatioiden toimintamallien 2010-luvun muutostrendinä voidaan nähdä siirtyminen prosessimaiseen toimintaan tai prosessiorganisaation kokonaisvaltaisen käyttöönoton sovelluksia - näin on tehty esimerkiksi Tampereella, Kuopiossa, Jyväskylässä, Järvenpäässä sekä Turussa, jossa siirryttiin matriisimaiseen toimintamalliin. (Ks. esim. Pakarinen 2017; Pakarinen 2016; Kenni & Asikainen 2011; Stenvall & Airaksinen 2009.) Kunnassa ensimmäisiksi matriisimaisiksi tai prosessimaisiksi prosesseiksi on Pakarisen (2014) tutkimuksessa Turun kaupungista tunnistettu juuri tukipalvelut, jotka on yleisesti kunnissa järjestetty horisontaalisesti. Varsinaisesti nimenomaan hallinnon tukipalveluja kuntakonserneissa on tutkinut ainakin Kuntaliitto (2016) esiselvityksessään, jossa opinnäytetöiden ja kirjallisuuden kautta selvitettiin, millä tavoin kunnat voivat organisoida hallinnon tukipalveluja, erityisesti talous- ja henkilöstöhallintoa.

Kuntaliiton (2016) mukaan talous- ja henkilöstöhallinnon sekä ICT-toiminnon käytännöt on suomalaisissa kunnissa toteutettu useilla eri organisointimalleilla ja järjestelmäratkaisuilla. Tukipalveluita voidaan tuottaa kunnan omana toimintana joko hajautetusti tai keskittämällä toiminnot

kunnan omaan palvelukeskukseen, yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa tai kokonaan tai osittain hankittuna yksityiseltä palveluntuottajalta. Kunnan omana toimintana tukipalvelut voidaan järjestää yhtenä tai useampana omana yksikkönä tai yhdistettynä yleishallintoon. Muiden kuntien kanssa yhteistyössä järjestetty tukipalvelu voidaan organisoida liikelaitoksena, kuntayhtymänä tai kuntien omistamana osakeyhtiönä. Tällaisia kuntien omistamia yhtiöitä ovat esimerkiksi KuntaPro Oy, Kuntien Tiera Oy sekä Kunnan Taitoa Oy, jota tämän tutkielman kohdeorganisaatiossa Kajaanin kunnassa hyödynnetään tilinpäätöksen tekoon.

3 PROSESSIJOHTAMINEN JULKISHALLINNOSSA

3.1 Prosesseista

Jos organisaatiota verrattaisiin ihmisen kehoon, voitaisiin prosesseja pitää organisaation fysiologiana, kun organisaation rakenne vastaa anatomiaa. Prosesseissa tarkastelun kohteena ovat ne mekanismit, joilla organisaatio toimii. (Pakarinen 2017, 61.) Prosessit ovat niitä toimintoja, funktioita, jotka liikuttavat organisaatiota ja joiden kautta organisaation toiminta toteutetaan. Liiketoiminnassa prosessi voidaan määritellä joukoksi toisiinsa liittyviä tehtäviä, jotka yhdessä muodostavat liiketoiminnan kannalta hyödyllisen tuloksen sekä lisäarvon prosessin asiakkaalle (Lecklin 2006, 123); julkishallinnossa tilanne on sikäli erilainen, että toiminnalla ei tavoitella taloudellista hyötyä, mutta muutoin prosessit eivät periaatteiltaan eroa yksityisen sektorin prosesseista.

Prosessit organisaatiossa voidaan jakaa ydin- ja tukiprosesseihin, jotka toteuttavat eri tehtäviä. Ydinprosesseilla toteutetaan organisaation ydintehtäviä; julkishallinnossa ydinprosesseilla tarkoitetaan yhteiskunnallisia vaikuttavuusprosesseja, joiden kautta esimerkiksi kunnan yhteiskunnallinen vaikuttavuus syntyy. Tukiprosessit, kuten hallinnon tukipalveluprosessit, luovat edellytykset ydinprosessien toteuttamiselle. Julkishallinnossa organisaatioiden tukiprosessit muistuttavat usein hyvin paljon toisiaan - esimerkiksi talous- ja henkilöstöhallinnon prosesseja ohjaavat pitkälti samat ohjeet ja periaatteet. (Virtanen ja Wennberg 2005, 118–119.) Prosessien määrittely ydin- ja tukiprosesseihin etenee ylhäältä alas: yleisistä päämääristä niihin keinoihin eli prosesseihin, joilla organisaatio pyrkii nämä päämäärät saavuttamaan. Prosessit voidaan edelleen pilkkoa alemman tason osaprosesseiksi. (Virtanen ja Wennberg 2005, 114.) Esimerkiksi taloushallinto voidaan nähdä yhtenä tukiprosessina, jonka yhtenä osaprosessina on tilinpäätösprosessi. Tilinpäätösprosessi voidaan vielä pilkkoa pienemmiksi osaprosesseiksi, mikäli sille nähdään tarve esimerkiksi kuntakonsernin suuresta koosta johtuen.

Prosessien tunnistamista seuraa niiden sisällön määrittely ja kuvaaminen. Prosessille nimetään prosessinomistajat, joiden vastuulla on prosessikuvausten mukaisen toiminnan toimeenpano, ku-

vausten ylläpito ja edelleen kehittäminen, prosessihenkilöstön hankinta ja ohjaus sekä prosessikonaisuuden ja muiden prosessien kanssa syntyvien rajapintojen määrittäminen. Prosessinomistajat ovat vastuussa prosessien johtamisesta, tavoitteiden toteutumisesta ja muutostarpeiden tunnistamisesta. (Virtanen ja Wennberg 2005, 116; Lecklin 2006, 130–131.) Prosessinomistaja ei välttämättä ole toiminnon johtaja: tyypillistä on, että esimerkiksi henkilöstöjohtaja on muiden henkilöstöhallinnon prosessien ohella myös rekrytointiprosessin omistaja. Alemman tason prosessille voidaan kuitenkin erikseen määrätä vastuullinen prosessinomistaja, joka ei kuitenkaan ole vastuussa ylemmän tason prosesseista.

3.2 Prosessijohtamisen periaatteet kuntakontekstissa

Prosessijohtaminen ymmärretään liian usein prosessien tunnistamiseksi, määrittelyksi ja kuvailuksi. Vaikka nämä ovat toki olennainen osa prosessijohtamista, ne eivät yksistään riitä. Prosessijohtaminen ei ole pelkkää prosessimaiseen toimintaan siirtymistä ja toiminnan uudelleen organisoimista, vaan se vaatii myös *johtajuutta* ja johtamisen osaamista. Esimerkiksi Sydänmaalakan (2004, 12) mukaan 90-luvulla on kiinnitetty runsaasti huomiota prosessijohtamiseen, yrityskulttuuriin ja laatujohtamiseen, mutta itse *johtajuudelle* ei ole annettu sen tarvitsemää huomiota. Tämä Sydänmaalakan huomio sekä lukuisat prosessijohtamisen otsikolla varustetut pelkästään prosessien kuvailua ja prosessimaisia rakenteita kertaavat opinnäytetyöt ja artikkelit kielivät siitä, että prosessijohtaminen ymmärretään edelleen liiaksi nimenomaan prosessien ja niiden rakenteiden kautta, eikä niinkään johtamisen kautta.

Tavoitteet prosessijohtamisessa eivät sinänsä eroa johtamisen periaatteista yleisesti: tavoitteena on saavuttaa hyvä taloudellinen tulos, korkea asiakastytyväisyys, korkea tuottavuus ja ylläpitää henkilöstön aktiivisuutta ja motivoituneisuutta (Laamanen & Tinnilä 2009, 7). Prosessijohtamisessa nämä asetetut tavoitteet muutetaan toiminnaksi, jonka avulla toiminta halutaan kytkeä tiiviimmin kohti strategista ajattelua ja ennakoivaa otetta (Kenni & Asikainen 2011, 7). Prosessijohtaminen siis oikeastaan kytkeytyy strategisen johtamisen ja henkilöstöjohtamisen käsitteisiin ja periaattei-

siin, ei niinkään itse prosessirakenteisiin; rakenteet ovat vain väline kohti tavoitteiden saavuttamista. Prosessijohtaminen parhaimmillaan mahdollistaa laajojen kokonaisuuksien hallinnan, jolloin organisaatio saavuttaa hyötyä jo pelkällä toiminnan selkeyttämisellä (Agarwal 2010, 118.)

Virtanen ja Stenvall (2010, 148–153) pitävätkin prosesseja johtamisen välineenä. Prosessien johtaminen edellyttää syvempää ymmärrystä organisaation kokonaisvaltaisesta toiminnasta, ja erityisen tärkeää on ymmärtää prosessien väliset liittymäpinnat, rajakohdat. Prosessijohtaminen on keino vahvistaa sekä organisaation sisäistä, että ulkoista vuorovaikutusta. Hernaus, Vuksic ja Štemberger (2016) osoittivat, että prosessien tehokkuus, laatu ja ketteryys ovat huomattavasti korkeampia organisaatioissa, joissa ylin johto on sitoutunut prosessijohtamiseen. Tällaisen tehokkuuden ja laadun saavuttaminen vaatii sitoutumista sekä strategisesti että organisationaalisesti. Prosessijohtaminen ei voikaan olla pelkästään organisaation rakenteiden muokkaamista: se vaatii strategista suunnittelua ja johtamista.

Prosessijohtaminen kirjallisuudessa hahmottuu pitkälti yksityisen sektorin prosessijohtamisen ympärille, sillä prosessijohtamisen historia on liiketalouden maailmassa pidempi ja prosessijohtamista on harjoitettu yksityisellä puolella enemmän – koko konsepti on sieltä lähtöisin. Tämä liiketaloudellinen painotus tulee erityisen selkeästi esille jo prosessijohtamisen käsitteissä. Siinä missä suomalaisessa kirjallisuudessa ja tutkimuksessa puhutaan yksinkertaisesti prosessijohtamisesta, ulkomainen kirjallisuus suosii käsitettä *business project management* (BPM). Tämä käsitteiden ero kertoo jo hyvin pitkälti siitä, kuinka prosessijohtamisen kirjallisuus on keskittynyt nimenomaan yritysmaailmaan ja yritysten tarpeisiin ja niiden lähtökohtiin.

Prosessijohtamisella julkishallinnossa on omat erityispiirteensä: prosessiajattelu julkisissa organisaatioissa kytkeytyy suoraan hallinnon tuloksellisuusvaatimukseen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden osalta sekä läpinäkyvyyden vaatimukseen hyvän hallintotavan osalta (Virtanen & Wennberg 2005, 65; Rinaldi, Montanari & Bottani 2015). Lähtökohdat verrattuna yksityiseen sektoriin ovat huomattavan erilaiset juuri organisaatioiden erilaisten ydintehtävien takia. Kuntaorganisaatioiden siirtyminen prosessimaiseen toimintaan on haastava muutos, koska kunnallinen toimintaympäristö on yritysten toimintaympäristöä vaativampi ja moniulotteisempi (Kenni & Asikainen 2011, 12).

Virtasen ja Stenvallin (2010, 148) mukaan julkishallinnon prosessijohtamiseen on viime vuosina kiinnitetty huomiota kolmesta syystä. Ensinnäkin on haluttu korostaa julkisen toiminnan asiakaslähtöisyyttä – sitä, että kaikki julkinen toiminta pitää pystyä perustelemaan toiminnan asiakastarpeiden kautta. Toiseksi, julkishallinnossa on kasvanut vaikuttavuuden todentamisen paine, johon on pyritty vastaamaan prosessijohtamisella. Kolmanneksi, paine lisätä organisaatioiden toiminnan tuottavuutta, taloudellisuutta ja tehokkuutta ovat lisänneet suosiota prosessijohtamiseen. Prosessijohtaminen voidaan nähdä myös julkisella sektorilla yleistyneen tulosjohtamisen eli tavoitejohtamisen yhtenä muotona. Tulosjohtaminen viittaa tulosten saavuttamiseen ja toiminnan perusteluihin tulosten mukaan – organisaatio siis muutetaan tietoisesti eli uudistetaan tulokselliseen suuntaan. (Salminen 2009, 131–132.) Tulosjohtamisen periaatteet ovat selkeästi nähtävillä prosessijohtamisessa, prosessijohtamisen näkökulma vain korostaa tuloksellisuuden johtamista nimenomaan prosessien kautta.

Kunnissa prosessijohtamiseen ja prosessinomaiseen toimintaan, ja etenkin niiden periaatteiden hyödyntämiseen siirtymiseen, liittyy läheisesti monia muita tekijöitä, kuten toimintojen ulkoistaminen, henkilöstön ydinosaamisen ja ydinkyvykkyyksien tunnistaminen sekä tuotteistamisen ajatus (Kenni & Asikainen 2011, 9). Näiden tekijöiden ei luonnollisesti tarvitse olla osa prosessijohtamista, mutta ajatukset toiminnan tehostamisesta ja taloudellisen tuloksen parantamista johtavat usein pohdintoihin toimintojen ulkoistamisesta. Toisaalta prosessijohtamisen tullessa julkisella sektorilla yleisemmäksi ja sen implementoinnin synnyttämästä muutosvaiheesta päästyä eteenpäin, kuntien siirryttyä kohti matriisimaisia rakenteita ja prosessiorganisaatioita, kiinnostus on herännyt nimenomaan toimintojen keskittämistä kohtaan (esim. Pakarinen 2014).

Prosessijohtamisen epäonnistuminen tai heikko yltäminen sille asetettuihin odotuksiin voi kieliä prosessikulttuurin puuttumisesta; yksittäisten organisaatioiden prosessimaisen toiminnan onnistuminen tai epäonnistuminen voi johtua yksinkertaisesti organisaatiokulttuurista, ei niinkään itse prosessimuotoisesta toiminnasta (Ongaro 2004). Myös Navaratnam ja Harris (1995) näkevät suurimpana syynä prosessijohtamisen epäonnistumiselle tai julkishallinnon organisaation pettymiselle prosessiorganisaatioon nimenomaan organisaatiokulttuurin, jossa prosessien kehittäminen nähdään lyhyen aikavälin toimenpiteenä.

3.3 Prosessien kehittäminen osana prosessijohtamista

Prosessien kehittämisellä tarkoitetaan sitä, että organisaation ydinprosessien tai organisaation tehtävien kannalta keskeiset prosessit suunnitellaan uudelleen. Tämä tarkoittaa sitä, että ydinprosessien osalta toimintoketjut käyvät läpi perusteellisen muutoksen, jolla haastetaan perinteinen funktionaalinen ajattelutapa. Funktioiden ja osastojen sijaan prosessien kehittämisessä (ja prosessijohtamisessa yleisestikin) keskitytään ydinprosesseihin; tämä parhaimmillaan johtaa työtehtävien monipuolistumiseen, byrokraattisuuden vähenemiseen ja näiden seurauksena tehokkuuden lisääntymiseen. (Kenni & Asikainen 2011, 12.) Toisaalta, julkishallinnollisissa organisaatioissa suoriutumisen tarkastelu on osa läpinäkyvyyden ja vastuullisuuden osoittamista. Tehokkuuden mittaamisesta saatu tieto on apuna, kun halutaan asettaa tavoitteita, mitata tuloksia, perustella resurssien jyvittämistä ja tarkastella johtamiskäytänteitä. (Shults 2016, 46.) Goold ja Campbell (2003, 354) korostavat erityisesti matriisirakenteiden toimivuuden osalta tavoitteiden asettamisen ja niiden toteutumisen seuraamisen merkitystä ja toteavat vanhan sanonnan pätevän: “mitä mitataan, se tulee tehtyä”. Tavoitteiden asettamisella määritellään prosessin suunta ja ne tulokset, joita kohti pyritään. Tavoitteiden asettaminen ja niiden seuraaminen myös selkeyttää prosessinomistajien ja vastuullisten esimiesten työtä määrittämällä ne raamit, joiden sisällä prosessia johdetaan.

Prosessien arviointi ja tarkastelu sekä niiden uudelleen organisointi on erityisen suositeltavaa aina, kun organisaatiossa tapahtuu muutoksia (Rinaldi ym. 2015, 420). Yleisiä muutoksia julkisessa organisaatiossa voivat olla esimerkiksi lainsäädännön päivitykset tai uusien ICT-järjestelmien käyttöönotto, jolloin prosessien arviointi on ajankohtaista.

Shultsin (2016) mukaan prosessien arvioinnilla tavoitellaan ensisijaisesti niiden tehokkuuden lisäämistä. Tehokkuuden määrittelemiseen ja mittaamiseen on monia eri tapoja näkökulmasta riippuen; tehokkuudeksi voidaan määritellä esimerkiksi taloudellisuus, nopeus tai sujuvuus (Rinaldi ym. 2015), mutta yksinkertaistettuna prosessin tehokkuus voidaan ajatella lopputuloksen ja tavoitteiden väliseksi suhteeksi, jolloin prosessin arvioinnissa tarkastellaan, ovatko prosessit päässeet ennalta tavoiteltuun lopputulokseen (Harrinvirta 2000). Tehokkuuden ja suoriutumisen arviointi ja mittaaminen on kuitenkin monimutkainen prosessi lukuisine huomioon otettavine tekijöineen

(Shults 2016, 47), ja mittarien valinta on tärkeää oikeanlaisen tiedon saamiseksi. Esimerkiksi rekrytointiprosessin tehokkuus voidaan nähdä rekrytoidun henkilön sopivuuden (=lopputulokset) ja tehtävään halutun osaamisen (=tavoite) väliseksi suhteeksi, jolloin prosessi katsotaan tehokkaaksi, kun rekrytoitu henkilö on halutulla osaamisella varustettu. Koska prosessin tehokkuus voidaan määritellä niin monella tapaa, prosessin arvioinnin hyödyllisyyden varmistamiseksi tulisi ennakolta tiedostaa, millaisia attribuutteja kyseisen prosessin tehokkuuteen liitetään (Rinaldi ym. 2015). Navaratnamin ja Harrisin (1995, 11) mukaan vanhentunut oletus julkishallinnossa on, että mikäli palvelu on tuotettu ja saavuttanut asiakkaansa, palvelu on tehokas. Tämä oletus ei kuitenkaan pidä paikkaansa, sillä muuttuneessa toimintaympäristössä ja kiristyvässä kilpailussa rahoituksesta julkisen sektorin toimijoiden tulee pystyä perustelemaan toimintaansa erilaisilla suoriutumisen indikaattoreilla.

Prosessien kehittämiseksi on tutkimuksissa ja liiketalouden maailmassa luotu monia eri kirjainlyhenteillä kutsuttavia malleja, kuten DPA (*departmental process analysis*), BPA (*business process analysis*), PA (*process analysis*) sekä QPA (*quality process analysis*) (Navaratnam & Harris 1995, 14). Kaikki mallit ovat saman teeman eri variaatioita: prosesseja kehitetään niiden toimintaa analysoimalla. Viimeisimpänä mainittu QPA eli vapaasti suomennettuna prosessien laatuanalyysi on Navaratnamin ja Harrisin (1995) mukaan soveltuvin julkishallinnon organisaatioihin sen asiakasnäkökulmaa korostavien lähtökohtien ansiosta. QPA asettaa etusijalle toimintatapojen, resursien ja johtamisen integraation organisaatiossa; analyysin yhtenä tarkoituksena on sitouttaa erityisesti johtoa auktoriteetin ja vastuullisuuden osalta. Koska prosessiorganisaatioissa ongelmat kytkeytyvät yleisesti haasteisiin vastuunjaossa (esim. Goold & Campbell 2003), mielestäni prosessien laatuanalyysi on erityisen soveltuva prosessien kehittämiseen juuri sen vastuuta korostavan luonteen vuoksi. QPA laatii pohjan tehokkuuden ja suoriutumisen mittaamiseksi kahdeksalla askelella:

1. Laaditaan prosessille missio
2. Kuvataan ja priorisoidaan vastuut
3. Kuvataan ja analysoidaan nykyinen prosessi
4. Määritellään asiakkaan vaatimukset
5. Arvioidaan prosessia asiakkaiden vaatimusten osalta
6. Dokumentoidaan prosessia jatkuvasti
7. Luodaan indikaattorit tehokkuuden mittaamiseksi

8. Seurataan ja kehitetään prosessia. (Navaratnam & Harris 1995, 14–15.)

Prosessin kehittämisen mallia on tärkeää hyödyntää tehokkuuden kehittämiseksi; julkishallinnossa ongelmana on usein se, että uusia rakenteita implementoidaan liian herkästi analysoimatta niiden vaikutuksia tai seuraamatta niiden kehitystarpeita säännöllisellä analysoinnilla (Navaratnam & Harris 1995). Koska prosessijohtamista usein sovelletaan julkishallinnossa sen tuottavuuden ja tuloksellisuuden periaatteiden vuoksi, prosessien kehittämisen tulisi olla kiinteä osa johtamista (Ongaro 2004; Rinaldi ym. 2015).

4 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS JA METODOLOGIA

4.1 Tutkimuskohteen esittely: case Kajaani

Tutkimuskohteena on Kajaanin kaupunkikonserni. Tutkielman lähtökohtana oli Kajaanin kaupungin tarve selvitykselle hallinnon tukipalveluprosesseista, ja Kajaanin hallintoryhmän kanssa käytyjen keskustelujen jälkeen tutkimuksen kohteeksi muotoutuivat tilinpäätös- ja rekrytointiprosessit, joiden rakenteisiin, johtamiseen ja kehityskohteisiin tutkielma keskittyy. Tilinpäätös- ja rekrytointiprosessit valikoituivat tutkittaviksi prosesseiksi niiden vahvan poikkihallinnollisen luonteen vuoksi sekä siitä syystä, että niitä ollaan parhaillaan kehittämässä, jolloin tutkielma asettuu luontevaksi osaksi prosessien uudistamista. Lisäksi tilinpäätös- ja rekrytointiprosessit ovat välttämättömiä tukipalveluita, jotka auttavat kuntaa toteuttamaan ydintehtäviään. Tilinpäätös- ja rekrytointiprosesseilla on erilaiset tehtävät ja ne eroavat ominaisuuksiltaan, mutta niiden organisointi, johtaminen ja siten myös haasteet ovat pitkälti samankaltaiset. Varsinaista vertailua näiden prosessien välillä ei tutkielman analyysissä tehdä, mutta prosessien eroavaisuudet tuovat analyysiin myös omanlaistaan syvyyttä.

Kajaanin kaupunki on ollut mukana Kainuun hallintokokeilussa 2005–2012, jolloin sosiaali- ja terveystalouden järjestämisvastuu siirrettiin Kainuun kunnilta maakuntahallinnolle. Kajaanin kunnan tehtävien pienentyessä myös kunnallishallinnon ja sen prosessien tarkastelulle on jäänyt tilaa: kunnassa on tehty ja parhaillaan tehdään selvityksiä ja suunnitelmia eri prosessien läpikäymisestä ja prosessikuvausten uudistamisesta. Tavoitteena on kautta linjan selkeyttää ja tehostaa tukipalveluprosesseja. Sekä tilinpäätös- että rekrytointiprosessin osalta kunnassa ollaan päivittämässä prosessien kuvauksia. Tämä tutkielma on osa tätä prosessien uudistamista ja läpikäymistä.

Rekrytointi- ja tilinpäätösprosessit ovat olleet myös osana yleistä hallinnon tukipalvelujen prosessien päivytystä, joka on näiden prosessien osalta siis vielä kesken. Suurin muutos viime vuosina on ollut talous- ja henkilöstöhallintopalvelujen siirto vuonna 2017 Kunnan Taitoa Oy:lle, joka on kuntien omistama talous- ja henkilöstöhallintoyhtiö. Taitoan rooli tilinpäätösprosessin osalta on

suuri, sillä sen vastuulla on kirjanpidon ja tilinpäätöksen tekeminen. Rekrytointiprosessin osalta Taitoan mukanaolo on tuonut vaihdoksen SAP-järjestelmästä Populus-järjestelmään. Lisäksi Kajaanissa on otettu käyttöön FCG Kuntarekry Oy:n tuottama Kuntarekry-palvelu.

Kajaanin kaupunkikonsernissa rekrytointiprosessiin osallistuvat tulosaluejohtajat, toimialajohtajat sekä keskushallinnon alaisen henkilöstötiimin toimistosihteerit. Tilinpäätösprosessiin osallistuvat tahot ovat Kajaanin kunnan eri toimialat ja liikelaitokset, kaupungin keskushallinnon alainen taloustiimi sekä Kunnan Taitoa Oy.

4.2 Laadullinen tapaustutkimus

Tutkimus on lähestymistavaltaan laadullinen. Yksinkertaisimmillaan laadullinen tai kvalitatiivinen tutkimus ymmärretään aineiston ja analyysin muodon ei-numeraaliseksi, ilmiösultaan tekstimuotoiseksi kuvaukseksi (Eskola & Suoranta 1998, 13–15). Laadullisessa tutkimuksessa pyritään usein määrältään suppeahkon otannan tai näytteen mahdollisimman perusteelliseen analyysiin, jonka tuloksena on tutkittavan kohteen tai ilmiön syvälinen ymmärtäminen (Eskola & Suoranta 1998; Tuomi & Sarajärvi 2002). Eskolan ja Suorannan (1998, 15) mukaan laadullisessa tutkimuksessa tutkimussuunnitelma parhaimmillaan elää tutkimushankkeen mukana; juuri näin tämänkin tutkielman kohdalla on tapahtunut. Tutkimuskysymykset ovat muotoutuneet tutkimuksen aikana, ja saaneet lopullisen muotonsa vasta aineiston analyysin jälkeen. Teoreettinen viitekehys, vaikkakin ennen analyysia pitkälle valmiiksi rakentunut, muovautui vielä runsaasti aineiston keruun ja analysoinnin aikana vastaamaan niitä huomioita ja teemoja, jotka aineistosta esille nousivat. Tutkielman lopullinen muoto on melko kaukana siitä, mitä tutkimussuunnitelmassa alun perin aiottiin, vaikka toisaalta lopullisen tutkielman ainekset löytyvät jo varhaisista muistiinpanoista ja suunnitelmista. Tällainen avoin tutkimussuunnitelma korostaa tutkimuksen eri vaiheiden aineistonkeruusta tulkintaan ja raportointiin kietoutumista yhteen, eikä tutkimusprosessia ole helppo pilkkoa selkeisiin, toisiaan seuraaviin vaiheisiin (Eskola & Suoranta 1998, 16).

Kvalitatiivisessa tutkimuksessa tutkija ja tutkittava ovat vuorovaikutuksessa keskenään. Tämä tarkoittaa sitä, että esimerkiksi haastattelussa syntyy haastattelijan ja haastatellijan yhteistyössä luoma aineisto, koska haastattelija saattaa esimerkiksi vahvistaa haastateltavaa. (Hirsjärvi & Hurme 2011, 23.) Tutkielman teossa ja analyysin keruussa on pyritty objektiivisuuteen, mutta laadullisen tutkimuksen peruspiirteitä ei voi jättää huomiotta; kun tavoitteena on ollut tutkittavan kohteen kuvaaminen ja ymmärtäminen, on haastateltavien kanssa täytynyt olla vuorovaikutuksessa ja tuoda myös tutkijan motiivit ja tavoitteet ilmi. Näin syntynyt tutkielma ei ole puhtaasti tutkittavilta kerätyn aineiston varassa, vaan myös tutkija on osallistunut aineiston luontiin.

Tutkimusotteena tässä tutkielmassa käytetään tapaustutkimusta. Erikssonin ja Koistisen (2005) mukaan tapaustutkimusta voidaan ajatella ennemminkin tutkimuksellisenä lähestymistapana tai tutkimusstrategiana, kuin aineiston keruu- ja analyysimenetelmänä. Yhden tai muutaman tapauksen tulkitsevaa ja ymmärtävää, tapauksen ainutlaatuisuudesta kiinnostunutta tutkimusta kutsutaan *intensiiviseksi tapaustutkimukseksi*. Tavoitteena on tuottaa kontekstualisoitua tietoa yhdestä tai enintään parista tapauksesta. Monen tapauksen vertailevaa ja selityksiä etsivää tutkimusta kutsutaan *ekstensiiviseksi tapaustutkimukseksi*. Tavoitteena ekstensiivisessä tapaustutkimuksessa on joko aiempien teoreettisten käsitteiden testaus ja täydentäminen uudessa ympäristössä, uusien teoreettisten ideoiden tai käsitteiden kehittäminen ja kokeilu tai uuden teoreettisen selitysmallin luominen. Ekstensiivisessä tapaustutkimuksessa tutkittavia tapauksia vertaillaan toisiinsa jollakin tavalla. (Eriksson & Koistinen 2005, 15–17.)

Tämä tutkimus nojaa intensiivisen tapaustutkimuksen lähtökohtiin, ja tavoitteena on luoda ymmärrystä yhdestä tapauksesta, Kajaanin kaupunkikonsernin tukipalveluprosessien organisoinnista. Tutkimuksen kohteena on kaksi eri hallinnon tukipalveluprosessia, jotka eroavat monilta osin toisistaan; tältä osin tutkimus voitaisiin nähdä ekstensiivisenä tapaustutkimuksena. Koska tutkimuksessa ei kuitenkaan niinkään vertailla kahta prosessia, vaan pyritään luomaan kummastakin ymmärrystä tukipalveluprosesseina, se on luonteeltaan selkeämmin intensiivinen tapaustutkimus.

4.3 Tutkijan positio, tutkimuksen luotettavuus ja eettisyys

Laadullisessa tutkimuksessa tutkijan asema on eri tavalla keskeinen kuin määrällisessä tutkimuksessa; tutkijalla on tietynlaista vapautta toiminnassaan, jolloin tutkimuksen suunnittelu ja toteutus on joustavaa. Tärkeää on aukaista tehdyt ratkaisut tutkimuksen lukijalle, jotta tutkimus on arvioitavissa. (Eskola & Suoranta 1998, 20.) Tähän olen pyrkinyt vahvasti tämän tutkielman osalta: kaikki olennainen, mitä tutkimusprosessin aikana on tehty, olen mahdollisimman seikkaperäisesti kirjannut ylös ja avannut ne tässä luvussa. Hallamaan ja Aaltosen (2006, 93–105) mukaan tutkijan etenkin laadullisessa tutkimuksessa tulee ottaa huomioon omat arvonsa ja lähtökohtansa; tutkimuksen taustalla ovat aina tutkijan omat arvot sekä ihmiskäsitys, jotka vaikuttavat tutkijan näkemyksiin tutkittavasta ilmiöstä. Tämän tutkimuksen osalta olen tiedostanut omat näkemykseni ja asenteeni, ja ne on pyritty huomioimaan kaikissa tutkimusprosessin vaiheissa. Täysin analyysissa ei voida koskaan välttää tutkijan arvoja ja asenteita, vaikka tässäkin tutkimuksessa tutkija on pyrkinyt neutraaliuteen. Tutkimusprosessin aikana huomasin, että monet haastateltavat näkivät roolini tutkijana ensisijaisesti prosessien kehittämisen ja eräänlaisen intervention kautta: haastateltavat saattoivat todeta, kuinka hienoa on, että tutkielman myötä prosesseja päästään kehittämään, tai *nyt kun sinäkin teet tätä tutkimusta* prosessien muutos nytkähtää eteenpäin. Tämän haastateltavien minulle ikään kuin asettaman roolin vuoksi minun täytyi pitää huoli siitä, etten esimerkiksi omilla kommentteillani tai asennoitumisellani vahvista haastateltavien kokemuksia prosesseista ja niiden johtamisesta. Pyrin siis haastatteluissa mahdollisimman objektiiviseen suhtautumiseen haastateltavien näkemyksiin.

Eskolan ja Suorannan (1998, 52) mukaan jos tutkija tunnistaa eettisten kysymysten problematiikan, hän todennäköisesti tekee eettisesti asiallista tutkimusta. Tässä tutkielmassa tutkimusetiikka on otettu huomioon kaikessa tekemisessä aineistonkeruun suunnittelusta lähtien. Haastateltaville on pyritty antamaan kaikki mahdollinen tieto, jota he tutkimuksesta ovat halunneet tai olisivat voineet haluta. Olen pyrkinyt siihen, että haastateltavilla olisi läpi tutkimusprosessin tunne, että he tietävät, mikä tutkimuksen tavoite on ja mihin heidän vastauksiaan käytetään. Haastatteluaineistoa on käsitelty luottamuksellisesti ja haastateltavien vastaukset esiintyvät tutkielmassa anonymisti. (Eskola & Suoranta 1998, 55–58.) Anonymiteettia on pyritty myös vahvistamaan jättämällä käytetyistä lainauksista sellaiset termit, sanat ja murre sanat, jotka voisivat johtaa haastateltavan anonymiuden heikentymiseen.

Tutkimuksen luotettavuuden arvioinnissa tulee pohtia tutkimuksen kohdetta, sen tarkoitusta, tutkijan omaa suhdetta tutkimukseen, aineistonkeruuta, tutkimusprosessin aikataulua sekä raportoinnin laatua (Tuomi & Sarajärvi 2002, 135–138). Tässä tutkimuksessa luotettavuus syntyy mielestäni ensisijaisesti siitä, että tutkimuksen tarkoitus on linjassa tutkimuksen kohteeseen – toisin sanoen tutkimuksen tieteelliset tavoitteet on voitu saavuttaa tarkastelemalla juuri tähän valittuja kohteita, Kajaanin tilinpäätös- ja rekrytointiprosesseja. Oma suhteeni tutkimukseen on kaksitahoinen: olen sekä pyrkinyt tuottamaan tieteellisesti validia tietoa, että tarjoamaan käytännön tietoa kohdeorganisaation tarpeisiin. Aineiston keruu on tehty systemaattisesti ja sen menetelmät ovat sopineet tämän tutkielman tarkoituksiin ja tavoitteisiin, ja keruuprosessi on kuvattu tutkielmassa selkeästi. Tutkimusprosessin aikataulu on ollut ennalta suunniteltu ja siinä on myös pysytty, ja aineiston analyysiin on varattu riittävästi aikaa ja resursseja mahdollisimman laadukkaana tutkimusraportin aikaansaamiseksi.

Haastatteluaineiston luotettavuus on suoraan riippuvainen sen laadusta, joka syntyy aineiston keruun systemaattisuudesta ja siitä, että haastattelija ja haastateltava kumpikin ymmärtävät, mitä aihetta käsitellään. Mikäli haastattelukysymykset on valmisteltu puutteellisesti, haastattelija ei ole tehtäviensä tasalla tai aineiston luokittelu on sattumanvaraista, aineistoa ei voida sanoa luotettavaksi. (Hirsjärvi & Hurme 2011, 184–185.) Tässä tutkielmassa haastattelija on ollut kokematon sekä tutkijana, että haastattelijana: tämä luonnollisesti asettaa rajoitteensa tutkielman luotettavuudelle. Kysymyksenasettelu haastattelurungon osalta on jälkikäteen tarkasteltuna ollut hieman, jos ei suorastaan epäonnistunut, niin parannusta kaipaava; kysymyksenasettelu on jäänyt hieman pintapuoliseksi ja liiaksi kehitysehdotuksia korostavaksi, eikä kenties niinkään nykytilan eri nyansseja ja syvempää ymmärrystä hakevaksi. Tämä on sinänsä rajoite tutkielman luotettavuuden osalta, sillä tuloksissa negatiiviset huomiot prosesseista voivat olla jopa korostuneina; toisaalta minulla oli tiedossani jo ennen tutkimuksen teon aloittamista, että kohdeorganisaatiossa ollaan kehittämässä tutkimuksessa mukana olevia prosesseja, jolloin kehittämiseen suuntaava näkökulma on perusteltu. Näistä reflektiivisistä huomioista huolimatta haastatteluista saatu aineisto on pääosin laadukasta ja sen analyysissä on pyritty paikkaamaan kysymyksenasettelun puutteita, joten tutkimuksen luotettavuutta kokonaisuudessaan ei ole syytä kyseenalaistaa tältä osin. Lisäksi haastatteluissa on kiinnitetty erityistä huomiota siihen, että haastateltavat ja haastattelija olisivat yhteisymmärryksessä siitä, mistä tutkimuksessa ja haastattelukysymyksissä on kyse.

4.4 Puolistrukturoitu teemahaastattelu

Haastatteluaineisto on kerätty puolistrukturoidun teemahaastattelun keinoin. Puolistrukturoitu teemahaastattelu kohdennetaan tiettyihin teemoihin, joista keskustellaan haastattelun aikana ilman valmiita vastausvaihtoehtoja. Teemahaastattelu perustuu siihen oletukseen, että kaikkia yksilön kokemuksia, ajatuksia, uskomuksia ja tunteita voidaan tutkia. Haastattelu etenee tiettyjen keskeisten teemojen varassa yksityiskohtaisten kysymysten sijaan, ja kysymysten järjestys ja muoto voivat vaihtua haastattelusta toiseen. Teema-alueet on etukäteen määrätty ja kysymysrunko laadittu, mutta teemojen laajuus voi vaihdella haastattelussa ja kysymysrunkoon ei tukeuduta täysin, vaan lisäkysymyksiä ja tarkennuksia saa esittää. Tästä seuraa se, että tutkittavien oma ääni pääsee kuuluville ja haastattelu vapautuu pääosin tutkijan näkökulmasta. Teemahaastattelussa ihmisten tulkinat asioista ja heidän asioille antamansa merkitykset ovat keskeisiä, samoin kuin merkitysten syntyminen vuorovaikutuksessa. (Hirsjärvi & Hurme 2011, 47–48; Eskola & Suoranta 1998, 86–87.)

Puolistrukturoitu teemahaastattelu on valittu aineistonkeruumenetelmäksi tutkielman luonteen takia; Eskolan ja Suorannan (1998, 86) sanoin – kun haluamme tietää jotain ihmisestä, miksi emme kysyisi sitä häneltä suoraan? Tässä tapauksessa tietoa on haluttu kerätä tutkittavasta ilmiöstä, ja parhaiten siitä osaa kertoa jokapäiväisessä työssään ilmiön sisällä oleva henkilö. Teemahaastattelun valinta aineistonkeruun menetelmäksi valikoitui tutkimuksen teoreettista viitekehystä koottaessa; kun aikaisemmasta tutkimuksesta esille nousi ensisijaisesti teemoja, oli luonnollista keskittyä teemoihin myös haastatteluissa. Tämä ja puolistrukturoitu rakenne mahdollisti myös sen, että tutkija on päässyt esittämään lisäkysymyksiä, tarkentamaan niitä ja kohdentamaan niitä eri henkilöille tarpeen mukaan. Koska tutkittavana on kaksi eri prosessia, oli tärkeää, että haastattelukysymyksiä voidaan samasta kysymysrungosta myös eriyttää eri prosessien luonteen ja haastatteluiden aikana havaittujen eroavaisuuksien mukaisiksi. Vaikka tarkoituksena olikin tutkia kahta eri prosessia osana samaa ilmiötä, matriisimaisia rakenteita, prosessit erosivat toisistaan sen verran, että samoja teemoja tuli käsitellä hieman eri tulokulmista haastatteluiden aikana. Tästä johtuen puolistrukturoitu teemahaastattelu oli käyttökelpoisin ja tarkoituksenmukaisin valinta aineistonkeruumenetelmäksi.

Haastattelukysymykset laadittiin siten, että alussa kysyttiin taustatietoja ja haastateltavan näkemys prosessin kulusta. Näillä yleisemmillä ja helposti lähestyttävämmillä kysymyksillä pyrittiin “lämmittämään” haastateltavaa ja johdattelemaan aiheeseen sekä rentoutumaan tilanteessa, joka voi olla hyvinkin jännittävä ja uusi sekä haastateltavalle, että haastattelijalle. Näiden kysymysten jälkeen siirryttiin haastattelun muihin kysymyksiin, ja lopuksi vielä kysyttiin haastateltavilta, onko haastattelun aikana herännyt jotain uutta aiheesta ja onko aiheeseen vielä jotain, mitä he haluaisivat lisätä. Tällä pyrittiin antamaan haastateltavalle vielä mahdollisuus tarkentaa sanomaansa tai tuomaan esille vielä jotain, mitä he ovat haastattelun aikana tulleet ajatelleeksi, mutta joka ei tullut minkään kysymyksen kohdalla esille. Haastattelun aikana tein tarvittaessa lisäkysymyksiä ja tarkentavia kysymyksiä, jotta haastateltaville tulisi tunne siitä, että olen ymmärtänyt heidän sanomansa. Jotkut haastateltavista kokivat, etteivät osanneet vastata joihinkin kysymyksiin tai kokivat, etteivät heidän vastauksensa olleet riittävän tarkkoja tarpeisiini, jolloin pyrin rohkaisemaan heitä esimerkiksi huomauttamalla, ettei oikeita ja vääriä vastauksia ole ja että kaikki heidän huomionsa ovat tärkeitä tutkimuksen kannalta.

Haastateltavien tehtävät kuntakonsernissa ja prosessien sisällä vaihtelivat johtavista tehtävistä suoritaviin tehtäviin mahdollisimman laajan kokemuspohjan saamiseksi, ja haastateltavia valittiin myös yksi eräästä kunnan liikelaitoksesta ja kaksi tilinpäätöspalveluja tuottavasta Kunnan Taitoa Oy:stä – anonymiteetin takaamiseksi jätän haastateltavien tarkemmat roolit organisaatiossa kertomatta tarkemmin. Haastateltavia oli yhteensä kymmenen, joista rekrytointiprosessiin osallistuvia haastateltavia oli neljä ja tilinpäätösprosessiin osallistuvia kuusi. Heistä kaksi, yksi kummankin prosessin osalta, oli johtoasemassa olevia henkilöitä. Haastateltavat valittiin Kajaanin hallintoryhmän avulla sillä perusteella, että haastateltavat ovat sisällä prosessissa, heillä on näkemystä prosessin tämänhetkiseen tilanteeseen ja heillä olisi asiantuntevaa sanottavaa prosessista. Haastateltavat olivat koko tutkimusprosessin ajan tietoisia toistensa osallistumisesta tutkimukseen, mikä loi haastatteluihin näkemykseni mukaan avoimen ilmapiirin. Toisaalta tämä tietoisuus vaikeuttaa haastateltavien pysymistä anonyymeina: koska haastateltavien osallisuus tutkimukseen on useiden tahojen tiedossa, ei analyysissa voinut tuoda esille kovin tarkasti esimerkiksi haastateltavien asemaa prosessissa ilman, että henkilöllisyys on ilmeistä.

Haastattelut on suoritettu kasvotusten lukuun ottamatta yhtä aikataulujen vuoksi Skypen avulla etänä tehtyä haastattelua. Haastattelut on tehty pääosin yksilöhaastatteluina, mutta aikataulujen ja

haastateltavien toivomusten vuoksi kolme haastattelua tehtiin ryhmähaastatteluina. Haastatteluja on tehty yhteensä kahdeksan, joista kahdessa läsnä oli osittain samat henkilöt; toinen haastattelu tehtiin kolmen ihmisen ryhmähaastatteluina, ja toisessa haastattelussa olivat läsnä kaksi tästä kolmen henkilön ryhmästä. Kunnan Taitoa Oy:stä haastateltavia oli kaksi, ja heidät haastateltiin samalla kertaa parihaastatteluina. Tällainen järjestely toteutettiin haastateltavien toiveesta, sillä osa haastateltavista koki vastikään alkaneiden työsuhteidensa vuoksi tietonsa ja kokemuksensa olevan liian vähäisiä yksilöhaastatteluun, sekä siksi, että haastateltavat halusivat eri haastatteluissa painottaa eri rooleja organisaatiossa. Tämän olen kokenut toimivaksi ratkaisuksi tutkielman aineiston kannalta; koska tavoitteena oli saada mahdollisimman laaja-alaista tietoa prosessien rakenteista ja tällöin ryhmähaastattelun keskustelevampi muoto on toimiva tapa saada tietoa (Hirsjärvi & Hurme 2011, 61), haastateltavien läsnäoloa parina tai ryhmässä en kokenut ongelmalliseksi. Ryhmähaastattelulla myös saadaan nopeasti tietoa usealta henkilöltä, ja tutkijan ja haastateltavien aikataulujen osalta tämä tapa koettiin hyväksi. Ryhmähaastatteluissa ei esiintynyt valtahierarkioiden tai ryhmädynamiikan vaikutusta haastateltaviin (Hirsjärvi & Hurme 2011, 63), vaan kaikki haastateltavat puhuivat tasapuolisesti eikä vaikeitakaan asioita jätetty tuomatta esille.

Haastattelut kestivät keskimäärin noin puoli tuntia, 25 minuutista 50 minuuttiin. Yhteensä haastatteluaineistoa kertyi 256 minuuttia. Haastatteluista kerätty aineisto äänitettiin älypuhelimella, ja haastattelut on litteroitu mahdollisimman pikaisesti haastattelujen teon jälkeen sanatarkasti. Koska tutkimus keskittyy merkitysten löytämiseen haastateltavien vastauksista, erilaisiin äänenpainoihin tai muihin äännähdyksiin en kokenut tarvetta kiinnittää huomiota tai sisällyttää litteraatteihin (Hirsjärvi & Hurme 2011, 138–141). Joitain painotuksia, kuten naurahduksia tai sarkastisesti sanottuja lausahduksia olen satunnaisesti kirjoittanut ylös analysoinnin tueksi litterointia tehdessä. Haastateltavien murteet on litteroitu, mutta anonyymiteetin vahvistamiseksi osa vahvoista murre sanoista on muutettu yleiskielisemmiksi. Tämän koin parhaaksi vaihtoehdoksi, sillä sanomisen tavat eivät olleet olennaisia tutkimuksen tulosten kannalta.

4.5 Menetelmänä sisällönanalyysi

Aineisto on analysoitu sisällönanalyysin keinoin. Sisällönanalyysi on tekstianalyysin menetelmä, jolla analysoidaan tiettyä dokumenttia tai dokumentteja systemaattisella otteella. Dokumentilla tässä tapauksessa tarkoitetaan haastatteluista kerätyn aineiston litteroituja tekstidokumentteja. Sisällönanalyysimenetelmää käyttämällä on ollut tavoitteena saada tutkittavasta ilmiöstä tiivis ja yleistettävään muotoon saatettu kuvaus. Kerätty aineisto on saatu sisällönanalyysimenetelmää hyväksi käyttäen järjestettyä mielekkääksi ja ymmärrettäväksi kokonaisuudeksi. Tämä järjestelty kokonaisuus on käyty systemaattisesti läpi, ja siitä on pyritty tekemään tulkintaa ja vetämään johtopäätöksiä. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 103–104.) Sisällönanalyysi ei siis itsessään tuota tulkintaa tai johtopäätöksiä, vaan lähinnä jäsentelee aineiston kokonaisuudeksi, josta tutkija tekee itse tulkinnan ja johtopäätökset oman harkintansa ja näkemyksensä perusteella.

Sisällönanalyysi voidaan jakaa aineistolähtöiseen, teoriaohjaavaan ja teorialähtöiseen analyysiin (Tuomi & Sarajärvi 2002, 96–98). Tässä tutkielmassa on hyödynnetty teoriaohjaavaa sisällönanalyysia, jossa analyysi ei pohjautu suoraan mihinkään valmiiseen teoriaan, vaan teoreettinen viitekehys toimii ohjaavana apuvälineenä analyysin tekemisessä; aineiston teemoittelu on tässä tutkimuksessa pitkälle muotoutunut teoreettisen viitekehysten pohjalta, mutta se ei ole rajoittanut analyysia, vaan toiminut pohjana aineiston luokittelulle. Analyysiyksiköt on valittu aineistosta, mutta aikaisempi tieto on ohjannut ja auttanut analyysin teossa; tässä tapauksessa erityisesti aikaisemmissa tutkimuksissa havaitut matriisirakenteiden haasteet ja tyypilliset ongelmat (ks. esim. Hall 2013; Pakarinen 2017) ovat ohjanneet analyysia kuitenkin sitä lopullisesti määrittämättä. Tutkimuksessa teoriaa ja aineistoa on monipuolisesti yhdistelty eheän ja loogisen kokonaisuuden aikaansaamiseksi. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 96–98.)

Laadullisen haastattelututkimuksen analyysi alkaa usein jo itse haastattelutilanteissa, joissa tutkija voi tehdä havaintoja ilmiöistä esimerkiksi niiden useiden tai toistuvuuden sekä erityistapausten perusteella. Näiden perusteella tutkija voi jo tyyppitellä tai hahmotella teemoja ja malleja syntyneiden havaintojen perusteella. (Hirsjärvi & Hurme 2011, 136.) Tässä tutkielmassa haastattelujen aikana tehdyt havainnot ja huomiot veivät analyysia eteenpäin myös siten, että puolistrukturoidun teemahaastattelun periaatteiden ansiosta haastattelukysymyksiä saatettiin muokata ja muotoilla

uudestaan jo tehtyjen haastattelujen pohjalta. Ensimmäisissä haastatteluissa kävi ilmi, että osa kysymyksistä oli muotoiltu hieman hankalasti; näitä muotoiluja pyrin läpi haastattelujen muuttamaan ja uudistamaan siten, että haastateltavat mahdollisimman hyvin ymmärtäisivät, mitä olen kysymässä, ja saisin laadukkaita, tutkimuksen kannalta tietoa antavia vastauksia.

Aineiston käsittely on aloitettu jo haastattelutilanteessa ja haastatteluista litteroitaessa, jolloin eri teemat, sananvalinnat ja lausahdukset ovat muodostaneet huomioita (Hirsjärvi & Hurme 2011, 136)), mutta varsinaisesti aineiston analysointi on tehty litteroinnin jälkeen erittelemällä aineistosta nousseita sanoja sekä lauseita. Analysointia on ensin tehty värittämällä yhden haastattelun eri teemoihin liittyvät lauseet ja sanat tekstidokumentissa eri värikoodeilla, minkä jälkeen näitä useista haastatteluista poimittuja lauseita ja sanoja on yhdistelty omiin väreillä koodattuihin dokumentteihinsa, käytännössä Google Sheets -taulukointiohjelman lehdyköille ja myöhemmin Google Docs -tekstinkäsittelyohjelmaan. Värikoodaamisessa on kiinnitetty erityistä huomiota aineistosta nousseisiin erikoisiin tai usein käytettyihin sanoihin ja ilmaisiin. Näistä värikoodatuista yhteenvedoista ovat muodostuneet analyysin teemat, joita on myöhemmin vielä tarkennettu ja jäsennelty uudelleen eheäksi kokonaisuudeksi. Jäsennellessäni aineistosta nousseita teemoja huomioin ilmaisten useuden ja toistuvuuden; pyrin ehkäisemään sitä, että yksittäisen henkilön mielipide pääsisi vaikuttamaan tutkimuksen tuloksiin liikaa, tai että analyysia määrittäisi voimakkaasti kertaluontoinen ilmaus. Analyysin kirjoittamisessa pidin myös huolta siitä, että perusteluina käytettävät lainaukset olisivat mahdollisimman tasaisesti eri haastatteluista.

Jo varhaisessa analyysin vaiheessa värikoodatessani aineistoa huomasin, kuinka haastatteluista esille nousevat teemat – päällimmäisenä vastuunjaon ongelmat ja prosessien näyttäytyminen sekavana – noudattelevat pitkälti teoreettisessa viitekehyksessä esille nostamiani peruspiirteitä matriisiorganisaatioissa, kuten Hallin (2013) Pakarisen (2017) tutkimuksissaan esittelemiä matriisirakenteiden pääasiallisia heikkouksia. Näin analyysin teemat muotoutuivatkin jo alussa näiden aiemmissa tutkimuksissa esille tulleiden matriisirakenteiden ominaisuuksien ympärille; myöhemmin analyysia syvennettäessä ja tarkennettaessa teemat vielä muuttuivat ja eriytyivät aluksi hahmotetuista, mutta tämä alkuvaiheen teoreettisen viitekehyksen perusteella tehty teemoittelu säilyi pitkälti lopullisessa analyysissa. Näin ollen analyysi pohjautuu teoriaohjaavan sisällönanalyysin periaatteiden mukaisesti hyvin vahvasti matriisirakenteiden tutkimukselliseen keskusteluun julkishallinnon kontekstissa.

Analyysi jakautuu kahteen alalukuun: prosessijohtamisen ympärille ryhmittyneisiin teemoihin ja prosessin rakenteeseen liittyviin teemoihin. Näiden teemojen kautta tuon esille aineistosta tekemäni havainnot ja linkitän niitä teoreettiseen keskusteluun. Perustelen havaintojani haastatteluista poimituilla sitaateilla. Haastateltavien anonymiteetin vahvistamiseksi sitaattien perään ei ole merkitty esimerkiksi haastateltavia numeroin, vaan pelkästään merkinnällä *R* tai *T* sen mukaan, onko haastateltava mukana rekrytointi- vai tilinpäätösprosessissa. Pohdin, voisinko tuoda sitaattien kontekstin paremmin esille heikentämättä haastateltavien anonymiteettia esimerkiksi merkitsemällä kirjainten *R* ja *T* yhteyteen, onko henkilö johtavassa vai operatiivisessa asemassa prosessissa tai muutoin tuoda kontekstia paremmin esiin, mutta haastateltavien pieni määrä ja tietoisuus toistensa mukanaolosta tutkimuksessa johtivat minut päätökseen, ettei kontekstia ole syytä tuoda tarkemmin esille.

5 ANALYYSI MATRIISIMAIKISISTA TUKIPALVELUPROSESSEISTA

5.1 Prosessijohtaminen rekrytointi- ja tilinpäätösprosesseissa

5.1.1 Johtaminen, vastuu ja työnjako

“Eli ehkä se [henkilöstöjohtajan] rooli on tällöinen ylätasoin hämmentäjä niinkun seuraamassa tilannetta.” R

“Eli [talousjohtaja] oikeestaan ohjaa koko sen prosessin ajan sitä että kaikki menee niinku jouhevasti ja hyvin.” T

Prosessijohtamisesta puhuttaessa haastateltavat olivat lähestulkoon yhtä mieltä siitä, että tällä hetkellä rekrytointi- ja tilinpäätösprosesseja johtavat henkilöstö- ja talousjohtaja. Prosessijohtaminen on siis näissä tukiprosesseissa järjestetty funktionaalisesti toimintojen mukaan, ei myös horisontaalisten prosessien mukaan erikseen, kuten vahvoissa matriisirakenteissa (Virtanen & Wennberg 2005; Tevameri 2014; Pakarinen 2014). Haastateltavat eivät kokeneet, että prosesseja tällä hetkellä johdettaisiin millään tavalla omina prosesseinaan, vaan johtaminen on osa yleistä talous- ja henkilöstöjohtamista. Johtamisen rooli koettiin enemmänkin *ohjaavana* ja *seuraavana*, ei niinkään käytännön työhön osallistuvana tai välttämättä edes näkyvänä osana prosessin toimintaa.

“Sanotaanko että ei edelliset talousjohtajat edes johtanu [tilinpäätösprosessia]. Että ne on sillä tavalla luottanukki että se vaan menee itestään. Mutko mikään ei mene itestään.” T

Haastateltavat eivät olleet täysin varmoja tai yhtä mieltä siitä, kuka tekee lopulta päätökset prosessin kohdalla. Monet haastateltavista mainitsivat hallintosäännön ja totesivat, että päätöksenteko määräytyy sen mukaan. Haastatteluissa kuitenkin esiintyi vaihtelua sen suhteen, kenet koettiin prosessin suhteen päätöksentekijänä. Päätöksenteon koettiin kuuluvan esimerkiksi koko ylimmälle

johdolle mukaan lukien johtoryhmä, kaupunginhallitukselle ja -valtuustolle, funktion johtajalle eli tässä tapauksessa talous- tai henkilöstöjohtajalle, hallintojohtajalle, tai vaihtelevasti kyseessä olevasta päätöksestä riippuen kuntakonsernin eri esimiehille. Päätöksenteossa nähtiin myös olevan ristiriitoja, ja haastateltavat kokivat, ettei kaikille prosessissa toimiville ole välttämättä täysin selvää, kenelle päätöksenteko kuuluu, mikä on aiheuttanut epäselvyyksiä ja ristiriitoja, kuten tyypillisesti matriisiorganisaatiossa (Pakarinen & Virtanen 2016). Haastateltavat saattoivat myös itse kokea päätöksenteon kuuluvan väärälle taholle.

“Jos nyt niinku vaikka aatellaan että vaikka tuommosta että miten asiat täällä kiertää, tai tuota esimerkiksi päätös siitä että laitetaanko joku auki joku paikka, niin kuka sen loppujen lopuksi tekee?” R

“Päätöksiä tekee hallintojohtaja, vaikka katsosin, että tämä kuulus henkilöstöjohtajan tehtäviin.” R

Prosessin johtamisesta kysyttäessä haastateltavien vastaukset olivat selkeästi jakautuneempia, kuin vastuista puhuttaessa kummankin prosessin osalta. Prosessijohtamisen roolista ja luonteesta oltiin monta mieltä; osa katsoi, että prosessille tulisi määritellä selkeät prosessinomistajat, jotka johtavat prosessia ja joilla on myös valtaa prosessin toimintaan, osa oli taas sitä mieltä, että prosessijohtamisen tulisi pysyä nykyisenkaltaisena ohjaavana ja valvovana ylätason toimintana. Useimmat haastateltavat olivat kuitenkin sitä mieltä, että prosessin johtamista tulisi kehittää ja sille tulisi antaa isompi rooli. Prosessin horisontaalisesta eli matriisin johtamisesta tulevaisuudessa haastateltavat eivät myöskään olleet täysin varmoja, mutta monet haastateltavista kokivat, että prosesseja tulisi jollakin tavalla johtaa nykyistä kohdennetummin, ei pelkästään osana laajempaa talous- ja henkilöstöjohtoa.

“Toisaalta se että me ite kehitetään sitä toimintaa, koska meillä on paras näkyvyys siihen, nii toisko se sitten vaan lisää byrokratiaa siihen että meidän pitää vielä hyväksyttää se jollain käytännössä. Toisaalta sitte se että työnjaollinen järjestely ja se että on joku joka päättää siitä asiasta ja tämmönen niin toisaalta se vois olla hyväki asia.” R

Miltei kaikki haastateltavat toivat esille sen, miten vastuunjako prosessissa ei joko ole onnistunut tai sitä ei ole päivitetty aikoihin. Haastateltavat kokivat vastuiden jakautumisen olevan epätasaista ja epäselvää. Työtaakkojen ja -tehtävien koettiin kasautuvan tietyille työntekijöille, ja toisaalta työnjaosta ja työtehtävien laajuudesta ei aina oltu edes selvillä. Tämä koettiin ehdottomana heikentäjänä prosessin laadulle, ja ehkä tärkeämpänä, työhyvinvoinnille ja työssä jaksamiselle. Työhyvinvointia ei heikennä pelkästään vastuun ja työtaakkojen epätasainen jakautuminen, vaan myös epätietoisuus siitä, kenelle mitkäkin tehtävät kuuluvat ja kenen pitäisi ottaa vastuu mistäkin (Sy & Côté 2004). Tämä epätietoisuus, tai kuten haastateltavat kuvasivat, *sekavuus*, *hankaluus* ja *monisäikeisyys*, toi työntekoon ja prosessien toimivuuteen selkeän negatiivisen pohjavireen.

“Joudutaan siis tässä roolissa ja talousjohtajan roolissa todella paljon tekemään sellasta mikä ei prosessimielessä meille kuuluisi, tottakai kaikki pitää hoitaa, paljon tässä on kehitettävää siinä siis vastuunjaossa ja työnjaossa ja aikatauluissa ja noudattamisessa ja silleen ehkä vähän vielä liian kevyesti ottaa osa.” T

“Pitäis selkeesti katsoa, että mitä asioita kuuluu rekrytoinnin alle, mitä eri osaprosesseja ja kuka – vastaako rekrytointiprosessista joku, tehtävä erikseen, ja ketkä siihen osallistuvat kaupunkitasolla.” R

“Kun sitä ei oo kunnolla nimetty sitä vastuuta niin se vaan jotenkin on sit meidän vastuulla.” T

Haastateltavat toivat ilmi, kuinka vastuunjaon puuttuessa vastuu ikään kuin itsestään vain kasautuu tiettyjen henkilöiden päälle. Kun vastuita ei ole selkeästi määritelty, työtehtävienkin laajuus saattaa helposti paisua (Pakarinen & Virtanen 2016). Haastateltavat kertoivatkin siitä, kuinka heidän tehtäviään ei ollut määritelty mitenkään selkeästi – tai oli ehkä joskus määritelty, mutta nykyisellään heidän tehtävänkuvansa olivat laajentuneet entisestä tai jääneet osittain ennalleen, vaikka tehtävänimike oli vaihtunut. Haastateltavat myös kokivat tekevänsä joitain tehtäviä vastuuntunnosta ja tottumuksesta, vaikka kyseiset tehtävät eivät heille varsinaisesti kuuluisikaan. Vastuunjaon

puuttuminen on myös lisännyt päällekkäistä ja edestakaista työtä toisten töiden korjaamisen ja perään kyselemisen myötä, kun selvyyttä kellekin kuuluvista tehtävistä ei välttämättä ole.

“Vähän semmosta kissan hännän vetoaki nyt oli kyllä että kenen tehtävää on mikäki” T

“Enemmän me toivotaan sitä et jokaselle vastuualueelle kun on omat työnsä, niin he tekevät sen alusta loppuun, tarkastavat, lukevat, tekevät ja vastaavat niin sanotusti siitä.” T

“Niille joille annetaan se tietty vastuu niin ne myös kantaa sen vastuun, että tai jos me niinku nakataan että noniin tehkääpä ilmotus johonki rekryprosessia varten, no sitten se on annettu se tehtävä että tehkää, no se seuraavan kerran se prosessi näyttäytyy siinä että lehessä on mitä sattuu. Ja sitte aletaan paikkaamaan niitä.” R

“Kun jotenkin meiltä odotetaan ehkä että me olemme toisten vahtijoita ja toisten virheiden korjaajia mut sit toisaalta meillähän ei enää oo sitä takaporttia että kuka sitte ne meidän eikä semmosta sais ollakaan, et joku hoitaa ensin omansa kunnolla ja lukee ne läpi, ja siinähän me joudutaan tekeen päällekkäistä työtä.” T

Tilinpäätösprosessin kohdalla vastuiden ja tehtävänjaon puutteellisuus nousee erityisesti esille tilinpäätöksen henkilöitymisessä. Tilinpäätöksen tekemisen koettiin kasautuvan pitkälti muutamien henkilöiden harteille, jolloin valmis tilinpäätöskirja on selkeästi tekijöidensä näköinen. Virheiden mahdollisuuden koettiin tällaisessa järjestyksessä kasvavan ja tilinpäätöskirjan lopulliseen muotoon toivottiin monipuolisuutta ja yhteistä osallistumista. Henkilöitymisen ongelmaan toivottiin muutosta vastuiden kirkastamisella ja työnjaon selkeyttämisellä.

“Tekisin ne tilinpäätöksen tehtävät mahdollisimman läpinäkyviksi ja jakaisin niitä tehtävävastuita monipuolisemmin jotta ne tilinpäätökset eivät henkilöidy.” T

“Se tietojen kaivaminen on meidän vastuulla niin se on sit just sen näkönenki että sitte on vähän niinku yksien ihmisten näkönen.” T

Vastuunjakoa ja vastuun kantamista omasta työstä ja roolista peräänkuulutettiin nimenomaan prosessissa toimivien osalta, ei niinkään prosessien toimialajohtajien osalta. Henkilöstöjohtajan ja talousjohtajan koettiin olevan enemmänkin prosessia ohjaavia tahoja, ei suurimman varsinaisen vastuun kantajia. Haastateltavat puhuivat vastuullisista henkilöistä ja vastuunjaosta kertoessaan vahvasti *tekemisestä*, kun taas prosessien johtamisen osalta puhuttiin enemmän *ohjaamisesta* ja *johtamisesta*. Vastuuta pitäisikin haastateltavien mielestä jakaa selkeästi prosessien sisäisesti ja nimetä vastuulliset henkilöt ylimpien johtajien sijaan alemmalle tasolle vastaamaan prosessien sisällöstä ja sujuvuudesta.

“Talousjohtajan ei toivottavasti tarvis jatkossa paneutua ihan siis kaikkeen. Että annettas sitä vastuunkantajia että olis selkeet ja et [talousjohtaja] vaan johtaa sitä eteenpäin prosessia.” T

Eräs haastateltavista pohtiessaan rekrytointiprosessin organisointia, vastuunjakoa ja tehtävänjakoa tuli samalla tiivistäneeksi matriisimaisten prosessien ominaispiirteet tässä kunnassa yhteen virkkeeseen:

“Ehkä siinä tämmöstä vähän seikkailun makua on ollu.” R

5.1.2 Tehokkuus, laatu ja kehittäminen

Prosessin tehokkuus ja laatu olivat aiheita, joita haastateltavat kuvasivat vaikeiksi ja moni haastateltava pohti hyvinkin laajasti, mistä prosessin laatu tai tehokkuus syntyy. Tehokkuuden määrittämiseen onkin useasti haastavaa etenkin julkisella sektorilla (Rinaldi ym. 2015). Haastateltavat

olivat yhtä mieltä siitä, että tilinpäätös- ja rekrytointiprosessit eivät ole kovin tehokkaita, tai ainakin tehokkuudessa on paljon kehitettävää. Laatu nähtiin kiinteänä osana tehokkuutta, ja moni haastateltava puhui laadusta ja tehokkuudesta lähes synonyymeinä. Tehokkuus koettiin enemmän nopeudeksi ja asioiden sujuvaksi läpivienniksi, laatu puolestaan toimintatavoiksi ja käytännöiksi. Kysymykseen ”*onko prosessi tehokas*” moni haastateltava totesi ykskantaan ”ei”.

“Meillä on hyvä rekrytointijärjestelmä, siinä mielessä on niinku tehokas, että tieto saadaan nopeestikin julki, mutta sitten jos aatellaan vaikka laadullista tehokkuutta, onko niitä mietitty niinkun kaupunkitasosesti, että ku avataan joku paikka, miten se hoidetaan, voisko tätä ajatella uudella tavalla, mikä on vaikka henkilöstöhallinnon rooli siinä. Tai muiden tukipalveluitten rooli, eri alojen.” R

“Sitä toisten valvontaa on liikaa sitte ku me ei olla aikatauluissa, sitten meillä tota tosiaan niinku nytki ihan viime metreillä korjattiin ihan hirveesti virheitä ja sitte vielä hallitukseen pääsee livahtamaan virheitä ja sitte ku me tehään exceleitä ja ei, ei oo missään tapauksessa tehokas.” T

“Sinällään suhteellisen tehokas, aika pitkäkestonen jos koko kaupunkia kattoo, nii kyllä me yksityisestä sektorista ollaan kaukana jos aikatauluja katotaan.” T

Haastateltavat toivat korostuneesti esille sen, että prosesseja *on kehitetty, ollaan kehittämässä ja kehitetään*. Tämä kielii sekä tilanteesta, jossa kunta on tunnistanut prosessien heikkoudet ja kehityskohdat ja aktiivisesti ottanut asiakseen kehittää prosesseja, että haastateltavien halusta tuoda esille prosessien muutostarpeet ja heikkoudet. Prosesseja siis sekä ollaan kehittämässä *tällä hetkellä ja tulevaisuudessa*, että halutaan kehittää *sisällöllisesti*. Haastateltavat puhuivat useimpien haastattelukysymysten kohdalla hyvinkin värikkäästi *kirkastamisesta, selkeyttämisestä, terävöittämisestä ja parantamisesta*. Prosessien kehittäminen tuli esille läpi haastattelujen sekä rekrytointi- että tilinpäätösprosessin osalta. Kaikki haastateltavat näkivät, että prosessissa olisi ainakin jotain kehitettävää; osa katsoi, että prosessi täytyisi uudistaa täydellisesti, osan mielestä prosessi vaatisi vain selkeyttämistä ja prosessikaavion päivittämistä.

“Nyt tässä oon huomannu että tää rekrytointiprosessi niinkun kaupungin sisäisesti, sitä pitäis terävöittää.” R

“Meillä tällä hetkellä avataan näitä prosesseja, koska meillä on niinkun tämä prosessivii-dakko aikamoinen, ja tuota me on tiedostettu tää ongelma ja me on käynnistetty prosessityö ja niin se on käynnistetty niissa muissa tiimeissä.” R

“En mä niinku nää että meillä tässä sinänsä mitään sellasta että me oltais niinku todella huonolla tasolla, että ollaan varmaan niinku riittävällä tasolla, mutta uskon että voisimme niinkun saada enemmänki vaikuttavuutta ja tavallaan sitä työnantajaimagon kohentamista sillä että meillä ois tietoisuus ja ymmärrys siihen vaikuttavista ja tärkeistä asioista.” R

Prosessien kehityskohdat vaihtelivat riippuen prosessista, mutta yhtäläisyyksiä tilinpäätös- ja rekrytointiprosessien kehittämisessä löytyi haastatteluissa runsaasti. Näistä merkittävimmät ja useimmin mainitut liittyivät prosessien vastuunjakoon ja työtehtävien selkeyttämiseen sekä ohjeistuksiin ja yhteisiin toimintatapoihin sitoutumiseen. Yleisesti kehittämisen tarpeita haastatteluissa tuotiin esille hyvin voimakkaasti; tämä johtunee siitä, että kunnassa prosessien läpikäynnin ja uudistamisen tarve on jo tunnistettu ja työ uudistusten osalta on käynnistynyt tai käynnistymäisillään, ja haastateltavat toivat näitä organisaatiossa huomioituja asioita esille myös haastattelussa. Toisaalta kehitystarpeiden korostuminen aineistossa kertoo haastattelun ja itse tutkimuksen luonteesta: kun haastateltavat ovat orientoituneet kertomaan prosessien eduista ja haitoista, kehittämisen merkityksen painoarvo kasvaa ja siten näkyy korostuneesti haastateltavien puheessa. Prosessien kehittäminen kuitenkin nähtiin kautta linjan hyvin tärkeänä ja ajankohtaisena teemana organisaatiossa, joten painoarvon antaminen kehittämiselle ja kehityskohteille on perusteltua. Prosessiajatteluun ja prosessijohtamiseen kuuluu olennaisena osana jatkuvan parantamisen periaatteet (Rinaldi ym. 2015), ja siksi kehityskohteiden runsas esiintyminen haastatteluaineistossa kertoo myös itse prosessien luonteesta ja prosessilähtöisessä toiminnassa luonnostaan esiintyvistä ominaisuuksista.

Eräs haastateltava tiivisti tilinpäätösprosessin kehitystarpeet näin:

“Romukoppaan tämä koko prosessi. Siis kokonaan, mittään ei vanhasta jätettäis tähän. Ei mitään semmosta mitä ennen tehtiin, vaan lähettäis ihan alusta.” T

Prosessien haastatteluissa esille tulleet konkreettiset kehityskohdat liittyivät vahvasti prosessin käytäntöihin, toimintatapoihin ja käytössä oleviin järjestelmiin. Haastateltavat mainitsivat tilinpäätösprosessin kohdalla useimmiten aikataulujen muutoksen aikaisemmaksi ja säännöllisemmäksi jo edeltävän vuoden aikana sekä yhtenäisen ohjeistuksen tilinpäätökseen vaadittavien tietojen antamiseksi. Rekrytointiprosessin kohdalla useimmiten haastatteluissa mainittiin rekrytointi-ilmoituksiin liittyvien tietojen antamisen yhtenäisyys ja selkeys.

“Että hyvin semmosta, niinku miten mä sanosin, että jätetään tavallaan meivät tällä hetkellä nää meidän toimistosihteerit semmoseen väljän tiedon päälle.” R

“Rekrytoinnit laitetaan julki todella sekalaisessa formaatissa, että joillekin saatetaan esimies laittaa tyliin viestin että sähköpostin, että MK on sairaana, pista rekry auki. (...) Ja toiset sitte tekee todella tarkasti, laittaa joka ikisen tiliöinnin ja kustannuspaikan ja kaikki mahdolliset tiedot siihen.” R

“Se ois tosi ihanaa jos niinku meillä koko ajan kirjanpito olisi kutakuinkin niinku ajan tasalla. Eli se tuota mitä paremmin se vastaa sitä tilannetta nii sitä vähemmän siinä tilinpäätösvaiheessa tarttee mitään ylimääräisiä juttuja tehdä että se tulee sitä kauttaki nopeemmin sitte valmiiksi.” T

Molempien prosessien kohdalla ohjeistus – sekä prosessin sisäisten asioiden, että koko prosessia koskeva ohjeistus – sai huomattavan paljon kritiikkiä, ja sen koettiin vaikuttavan erityisen paljon prosessien tehokkuuteen ja koko prosessin sujuvaan läpivientiin. Ohjeistuksen ja tiedonkulun koettiin olevan sekavaa, hajanaista ja ajastaan jäljessä.

“Tällä hetkellä ohjeistus on semmosta, ei oo niinku järjestelmällistä eikä systemaattista. Että pohjautuu hyvinki paljon sähköpostiviestitykseen ja siihen että saatetaan tuoda lap-puja pöydälle” R

“Tässä ei oo tavallaan semmosta että se ohjeistus tulis niinkun yhdeltä taholta. Että se on vähän että ketkä ilmoituksia laittaa niin kyselevät että pitääkö tässä olla tämä, tämä, tuo, miten tämä tähän tulee ja on hyvin vielä niinku semmosta kirjavaa.” R

“Ohjeistus on aika lailla yleispätevä ja sillä tavalla aikataulullisesti ohjaava, että sieltä periaatteessa löytyy samat tiedot ku kuntalaista ja Kuntaliiton ohjeista. Et se ei sillä tavalla yhtenäistä selkeetä ohjetta anna.” T

Tilinpäätösprosessista koko prosessille yhteinen ohjeistus on olemassa, mutta haastateltavat eivät kokeneet sen olevan toimivaa etenkin aikataulujen osalta. Toimintatavoissa koettiin olevan huomattaviakin eroja eri toimialojen, liikelaitosten ja muiden toimijoiden kesken, mutta kaikki haastateltavat eivät kokeneet tätä varsinaisesti ongelmana, vaan lähinnä keskustelun aiheena ja huomi-oitavana tekijänä. Aikataulut ja tiedonsaannin ongelmat ohjeistuksen osalta koettiin suuremmiksi ongelmiksi – ohjeistuksen koettiin tulevaisuudessa voivan olla apuna tiedonkulkuun, kun yhteisistä tiedonvälityksen tavoista sovitaan. Haastatteluissa nousi esille myös kritiikkiä siitä, että kaupungin toimialojen koettiin toimivan liikaa kaupungilta tulevan ohjeen varassa, mikä hidasti tilin-päätösprosessin kulkua aikataulullisesti.

”Joo, yhteinen ohjeistus on. (...) Mutta se ei aina ihan toimi se ohjeistus. Aina ei toimita ihan ohjeiden mukaan, aikatauluissa varsinkin lipsutaan jonki verran. Ohjeistus on ole-massa kyllä.” T

”Minusta on omituista se, että ei voi aloittaa tilinpäätöstä tekemään jos ohjetta ei ole tullut (...) Et eihän ohjeen varassa toimita vaan täytyyhän se toimintatapa olla, pitäis niinku sisäistää.” T

Kehitystä kaivattiin myös prosesseissa käytettäviin järjestelmiin ja tapoihin tehdä prosessin olennaisia työtehtäviä. Rekrytointiprosessiin haastateltavat kertoivat olevan suunnitteilla sähköisen tietolomakkeen, jolla rekrytoivat esimiehet voivat ilmoittaa tarvittavat tiedot avoimeksi julkaistavia paikkoja varten; tällä hetkellä tiedot rekrytointi-ilmoituksia varten eivät olleet yhtenäiset, vaan esimiehestä riippuvat ja usein puutteelliset. Tälle uskottiin saatavan muutos valmiilla lomakkeella. Tilinpäätösprosessin osalta haastateltavat pohtivat samankaltaisia asioita, ja sähköisiin järjestelmiin toivottiin useita päivityksiä tai niiden kokonaan uusimista. Tällä hetkellä käytössä prosessiin osallistuvien kesken on yhteinen intranet, mutta muutoin yhteydenpito ja tietojen välittäminen tapahtuvat sähköpostilla, jonka välityksellä myös eri versiot tilinpäätöksestä liikkuvat. Tämä koettiin hitaaksi, ja haastateltavat toivoivat, että käytössä olisi dokumenttien yhdessä työstämisen mahdollistava Microsoft Office 365 -palvelu. Haastateltavat näkivät, että tällä prosessiin saataisiin sujuvammaksi ja se myös edistäisi lopullisen tilinpäätöskirjan laatua.

”Nii ku meillä on nyt ku ei ole sitä kolmekuusvitosta. Eli meillä on yytä ja intraa ja ceetä ja koota ja aata ja kaikilla on jossaki jotaki. Kyl me on tänäki aamuna etsitty jotaki juttua jota me ei sitten koskaan löydetty.” T

“..et nyt meillä on semmosta käsin näpyttelyä ollu vielä mut siitä meän täytyy että järjestelmästä tulevat taloustiedot pitää pystyä pudottamaan niinku kirjaan NÄIN, eikä tarvii enää exceliä..” T

“Se ois nii ihanaa jotenki se et ois kunnon järjestelmä. Sitä mä niinku haaveilen.” T

5.1.3 Tavoitteet ja niiden seuranta

“Ei ole ainakaan näkyviä, tavallaan niinkun esille tuotuja tavoitteita” R

Varsinaisia asetettuja, selkeästi mitattavissa olevia tavoitteita ei prosesseille haastatteluissa juuri-kaan löytynyt lainsäädännön ja hallintosäännön asettamia vaatimuksia ja periaatteita lukuun ottamatta, mutta haastateltavat löysivät useita ”kirjoittamattomia” tavoitteita tai tavoitteita, joita he kokivat prosessilla ja omalla työllään olevan. Nämä tavoitteet liittyivät prosessin laatuun, taloudellisuuteen ja hyvään hallintotapaan, jonka toteuttamisen koettiin olevan tärkeä osa prosessin toimivuutta ja sen laatua. Prosessilla nähtiin olevan itsestään selviäkin tavoitteita, joita ei kuitenkaan ollut missään välttämättä nimetty prosessin tavoitteeksi. Tällaisia tavoitteita olivat esimerkiksi rekrytointiprosessin osalta parhaan mahdollisen työntekijän saamisen tehtävään ja tilinpäätösprosessin osalta asianmukaisen ja oikeilla tiedoilla varustetun tilinpäätöksen tuottaminen aikataulussa. Molempia prosesseja ohjaa vahvasti lainsäädäntö: monet haastateltavat näkivätkin prosessin tavoitteiden tulevan lähinnä lainsäädännön vaatimuksista. Palvelun laatuajattelu tuli tavoitteista puhuttaessa selkeästi esille; laadukas tuotettu palvelu oli haastateltavien mielestä työn ja prosessin tavoite, vaikka sitä ei olisi missään nimenomaisesti organisaation taholta ilmaistukaan.

“Kursorisesti ainakin, [prosessi] tota on joustava ja taloudellinen eikä jampata tyhjää. Ja ne prosessit niinku etenee ja ylipäätänsä tämmöset hyvän hallinnon periaatteet niin kyllähän ne koskee kaikkia meidän tekemisiä täällä että se on niinkun mahollisimman taloudellista ja asianmukaista” R

“Mutta se on itsestäänselvää, että sen pitää olla sen prosessin semmonen että kun se viiään läpi nii me saahaan jokaiseen tehtävään mikä on auki niin paras mahollinen työntekijä” R

“Niinku meilläki tosiaan ei oo mietitty, pitää miettiä sitäki että se on niinku laadukasta mutta myös silleen että sille asetetaan myös tavoitteita tuolle prosessille, että ne on johonki kirjattu.” R

“Kuitenki meiänki prosessien tavoitteena on että se palvelussuhde ja se elinkaari mitä kaupungilla sitten kukin on, on tota laadukas.” R

Rekrytointiprosessin osalta haastateltavat painottivat prosessin yhtenä ”kirjoittamattomana” tavoitteena rekrytointi-ilmoitusten korkeaa laatua ja niiden laatimiseen panostamista. Haastatelluissa korostui rekrytointiprosessin tärkeys kaupungin imagolle ja maineelle työnantajana. Koska rekrytointiprosessi näkyy ulkopuolisille, luonnollisesti etenkin työnhakijoille, selkeimmin ja jopa ainoastaan juuri rekrytointi-ilmoitusten kautta, haastateltavat kokivat tärkeänä, että kunnasta välittyvä kuva on mahdollisimman houkutteleva ja nykyaikainen. Haastateltavat näkivät myös tähän kiinnitettävän entistä enemmän huomiota tulevaisuudessa.

“..paljon siitäki on ollu puhetta nyt että meillä pitäis kiinnittää huomiota näihin rekrytointi-ilmotuksiin että niitten pitäis olla sillai houkuttelevammat mitä ne tällä hetkellä on ja siinä esimerkiks semmonen vakioteksti mitä käytetään Kajaanin kaupungista nii alakkaa olemaan jo vähän aikansa eläny” R

“Uskon että pitkällä aikavälillä voisi tuoda lisää vaikuttavuutta esimerkiks työnantajajaimoon ja siihen tapaan miten hoidetaan, sitten kun työntekijä tulee meille töihin tai jää syystä tai toisesta sitten tulematta mutta tuota uskosin että se ainaki pitkällä aikavälillä tuo hyvää työnantajakuvaa.” R

“..siitä me kyllä puhutaan paljon täällä että rekrytointi on isossa osassa myös tätä kaupungin markkinointia. Että tavallaan se minkälainen kuva me annetaan työnantajana kaupungista kun nämä rekryprosessit näyttäytyy tuonne” R

Tavoitteiden asettamisen koettiin olevan tulevaisuudessa tärkeänä osana prosessin kehittämistä, ja tavoitteiden asettamisella koettiin saatavan prosessille hyötyä sen selkeyttämisessä, kirkastami-

sessä ja laadun tavoittelussa. Tavoitteita haluttiin asettaa sekä itse prosessille, että yksittäisten prosessivaiheiden tekemiselle, mutta haastateltavat toivat kuitenkin esille sen, ettei tavoitteiden asettamisen ja niihin pyrkimisen tulisi olla itsetarkoitus. Tavoitteet eivät saisi olla liian yksityiskohtaisia ja niillä pitäisi olla selkeä, prosessin kehittämistä ohjaava tarkoitus. Tavoitteiden tulisi myös olla kaikkien prosessiin osallistuvien yhteisesti määrittelemiä; tavoitteiden asettamisen ei haluttu tulevan *ylhäältä päin*.

”Helpompihan se on aina tehdä ku on tavoitteita. Kyllä mä ainaki aina tykkään tavoitteista. Kyllä se aina selkeyttäis.” T

“Et kyllähän talousjohtaja voi niinku sanoa että hei tämmöset [tavoitteet], mutta sit jos ei saa sitoutumaan sitä porukkaa nii sillonhan se ei mee.” T

Prosesseille asetettuja tavoitteita ei haastatteluiden pohjalta löytynyt kaikkien mielestä välttämättä lainkaan, mutta haastateltavat kokivat niiden asettamisen tärkeäksi. Prosessin laadun, sen onnistumisen tai tavoitteisiin pääsemisen mittaamista ei myöskään näiden kahden prosessin osalta kuntakonsernissa ollut tehty satunnaista itsereflektiota lukuunottamatta, mutta mittareiden asettamisen ja prosessin seurannan koettiin olevan tärkeä osa prosessin kehittämistä ja siinä työskentelyä tulevaisuudessa. Prosessin seuranta nähtiin kiinteänä osana tavoitteiden asettamista, ja haastatteluista kävi ilmi, että tavoitteet ja niiden mittarit tulisi asettaa samalla kertaa yhdessä kaikkien prosessiin osallistuvien kanssa.

“Että siis kyllä tietysti tämmöstä niinkun reflektiota harrastetaan täällä jotka on näissä prosesseissa mukana että no miten se meni ja tällä tavalla, siis tällasta arviointia tehdään, mutta eipä oikeastaan muuta.” R

“Miten sitä toisaalta myös seurataan, että miten meillä tämä niinkun prosessi käytännössä mennee. Että se ei oo vaan että tehään ja annetaan ohjeet ja sitten sitä ei sen kummemmin seurata, et seki on tärkeä että siihen aika ajoin palataan ja asetetaan tietyt tavoitteet joita sitten vuosittain seurataan.” R

“Järjestäsin sen tilinpäätösprosessin arvioinnin (...) että jotenki arvioitais sitä prosessia. Jollaki kyselyllä esimerkiksi niille osallistuneille, että saatais sitä prosessia kehittävänä näkökulma.” T

Haastateltavat toivat esille, että prosessin toiminnan seuraamiseen ja mittaamiseen liittyy myös omat ongelmakohtansa ja mittareiden laatimisen vaikeus. Prosessien seurannan ei haluttu olevan yksityiskohtiin puuttumista tai “seurantaa seurannan vuoksi”, vaan prosessin tehokkuuden mittaamisella tulisi olla selkeä tarkoitus ja mittareiden sellaisia, jotka auttavat prosessia kehittymään. Molempien prosessien osalta haastateltavat kokivat, että prosessin tehokkuuden mittaamisen ja samalla tavoitteiden tulisi kohdistua ensisijaisesti laatuun, ei niinkään määrään. Haastateltavat eivät kuitenkaan osanneet nimetä konkreettisia laadun attribuutteja, joita voitaisiin seurata; miltei kaikissa haastatteluissa korostettiin kuitenkin sitä, että mittaamisen tulee olla tarkoituksenmukaista ja kohdistua prosessin laatuun.

“Jos mä teen kahen sopimuksen sijasta kolme sopimusta päivässä, niin ei mitenkään riipu minun tekemisestä vaan siitä että onko tarve palkata ketään, että se on tosi hankala sitte mitata mittarilla, että miten ne tavoitteet asetetaan. Ehkä sit mittarin voi asettaa palvelun laatuun, me ollaan asiakaspalvelijoita, me palvellaan sitä yksikköä joka pyytää sen” R

”Et ne ois semmosia mitkä ois niinku rakentavia. Vie eteenpäin sitä prosessia ja uusia tavoitteita, ne mittarit.” T

“Vois olla jotenki että miten sujuvasti se prosessi saahaan vietyä läpi ja millasta tietoa se tuottaa ja miten sitä tietoa vois sit jatkojalostaa.” T

5.2 Tilinpäätös- ja rekrytointiprosessien rakenne ja organisointi

5.2.1 Prosessit laaja-alaisina palveluina

Rekrytointi- ja tilinpäätösprosessien palvelunäkökulma on olennainen osa prosessien organisointia, sillä luonne palveluntuottajana määrittää hyvin vahvasti sitä, millaiseksi prosessirakenne muodostuu (Goold & Campbell 2003, 357–358.). Siksi olen halunnut nostaa palvelunäkökulman heti tämän alaluvun alkuun ja tuoda esille, miten aineiston perusteella tukipalveluprosessit näyttäytyvät nimenomaan palveluina.

Sekä tilinpäätös- että rekrytointiprosessien osalta haastatellut kokivat selkeästi prosessin olevan palvelu, jota tuotetaan. Prosessilla nähtiin olevan asiakas tai asiakkaita, joita varten palvelua tuotetaan. Palvelunäkökulma tuli selkeästi esille kautta linjan molempien prosessien osalta. Haastateltavat olivat molempien prosessien osalta samoilla linjoilla siitä, kenet nähdään palvelun asiakkaana ja mikä on tukipalvelun tarkoitus. Koska molemmat prosessit ovat koko kuntakonsernin laajuisesti vaikuttavia tukipalveluprosessia, yhtä selkeää asiakasta eivät haastateltavat kyenneet nimeämään, vaan asiakkaiksi koettiin jopa kaikki palvelun vaikutuspiirissä olevat kaupungin ylimmästä johdosta aina kuntalaisiin asti.

”Tietenki jos aatellaan et se tilinpäätös on lain mukaan tehtävä, eli siel on sitte valtio ja muut viranomaiset vailla sitä että meillä pitää olla, että tuota tavallaan kaikki ne Kuntaliitot ja tilastokeskukset ja nämä, neki on niinku asiakkaita. Eli sieltä ylätasolla ne asiakkaat, mut sitte tietenki on meillä nuo päättäjät haluaa, hallitus, valtuusto haluaa sen tilinpäätöksen, ja sit jos mennään vähän vielä alemmas, niin tulosaluejohtajat haluaa tietää että missä mennään, miten mennään, he on kiinnostuneita siitä. (...) sitte viime kädessä kuntalaiset sen veroprosentin kautta, eli et kuinka paljon täällä käytetään rahaa sitte mihinki toimintoon. Nii se, kaikki, se on todella laaja.” T

“No tämäki on ehkä semmonen monipiippunen juttu koska kun nää henkilöstöpalveluthan tuottaa palveluita, ikään kuin meidän asiakkaitahan ovat esimerkiksi liikelaitokset ja toimialat, kun ne rekrytoi niin me tuotetaan heille tämmösiä palveluita. (...) Tietysti joiltakin

osin voidaan aatella myös sillä tavalla että me tuota tuotetaan kaupunkina semmosta organisaatiokuvaa ja tuota sitten tietynlaisia asiakkaitahan ovat myös ne hakijat, ja jollaki tavalla jopa myös kuntalaiset.” R

Palvelun laadusta ja prosessin laadukkuudesta puhuttaessa useat haastateltavat kokivat kysymykset hieman hankalaksi. Ajatus palvelun laadusta tuli esille varsinaisen laatua käsittelevän kysymyksen kohdalla lähinnä onnistuneena “lopputuotteena”, eli tilinpäätösprosessissa asianmukaisena ja tiedoiltaan oikeanlaisena tilinpäätöskirjana ja rekrytointiprosessin kohdalla tehtävään sopivana rekrytointina. Palvelun laatu ja prosessin kautta syntyvä laatu näkyivät kuitenkin haastateltavien vastauksissa paljon siihen nähden, kuinka hankalana monet haastateltavista kokivat laadun konseptin siitä varsinaisesti kysyttäessä. Palvelun laatu muodostuu haastateltavien mukaan sujuvasta prosessista, hyvästä yhteistyöstä eri toimijoiden kesken ja toimintatapojen eheydestä ja toimivuudesta. Palvelun laatua ohjaavat yhteiset toimintatavat ja niihin selkeästi opastavat ohjeistukset, joiden mukaan toimitaan koko konsernissa.

Aineistosta nousee esille erityisenä huomiona varsinkin rekrytointiprosessin osalta se, ettei organisaatiossa tällä hetkellä edes kaikkien prosesseissa työskentelevien parissa välttämättä ymmärretä täysin sitä, kuinka laajasta prosessista ja palvelusta kyse oikeastaan onkaan. Muutama rekrytointiprosessin osalta haastateltu korosti, kuinka rekrytointiprosessi todellisuudessa alkaa jo kunnan strategian suunnittelussa: strategiassa annetaan suuntaviivat sille, millaista osaamista kunnassa tarvitaan ja millaisia työsuhteita kuntaan tulisi muodostaa strategisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Rekrytointiprosessi ei myöskään lopu siihen, kun henkilö palkataan työntekijäksi, vaan se jatkuu jopa siihen asti, kun työntekijä lopulta syystä tai toisesta lähtee kunnan palveluksesta. Haastateltavat toivat esille, kuinka työntekijän lähteminen on oleellinen osa rekrytointia: parhaimmassa tapauksessa kunnalta lähtevä työntekijä antaa vielä runsaasti tietoa siitä, millaista osaamista tulevaan mahdolliseen paikan täyttämiseen vaaditaan. Nämä muistutukset prosessin laajuudesta tulivat esille haastatteluissa useassa kontekstissa, mutta eniten aineistosta ilmeni prosessin laajuuden sitomista palvelunäkökulmaan ja siihen, miten etenkin rekrytointiprosessi tulisi ymmärtää paljon laajempaan palveluna, kuin millaiseksi se usein käsitetään. Prosessin laaja palvelunäkökulma tulee esille eritoten, kun puhutaan rekrytointihaastatteluista sekä rekrytoidun henkilön perehdyttämisestä: aineistosta käy ilmi se, että rekrytoinnin osalta työnhakijoiden haastattelu ja rekrytoidun henkilön perehdyttäminen nähdään osana rekrytointia nimenomaan sen palvelunäkökulmasta.

”Sitten tavallaan se merkitys kun sä kohtaat sen ihmisen haastattelussa, viestit sille, niin tavallaan semmonen oivalluttaminen ja tietoisuus siitä että mitkä kaikki merkitsee ja on tärkeitä asioita niin ehkä tällaseen tietoisuuteen vois enemmänki kouluttaa [haastatteli-joita].” R

”...sen yksilön näkökulmasta että sen työsuhteen elinkaari niinku paitsi alkaa tyylikkäästi kun se hakee töihin, ja minkälainen kokemus hänelle tulee siitä prosessista ja sitten työoloista ja työn tekemisestä ja sitten ku jokainen syystä tai toisesta kuitenkin sen työsuhteen päättää, niin sitten seki tavallaan se kaari sulkeutuis sen lähtöhaastattelun myötä. Että siinä sitten on monta tämmöstä kaarta jotka limittyy ja parhaimmillaan tukee toisiansa.” R

5.2.2 Prosessien organisointi ja keskittäminen

Yleisesti molempien prosessien rakenne nähtiin tällä hetkellä enimmäkseen toimivana ja onnistuneena. Kehittämisen varaa löydettiin, mutta pääasiassa haastateltavat kokivat prosessien nykyisenlaisen rakenteen positiivisena. Matriiseista tai matriisimaisuudesta haastateltavat eivät puhuneet, mutta matriisimainen organisointi ja poikkihallinnollisuus tulivat vahvasti ilmi aineistosta. Aineistosta tulee esille se, että kuten prosessien sisältöä ja toimintatapoja muutenkin, myös niiden rakennetta on organisaatiossa pohdittu ja siihen pyritään tekemään muutoksia.

“Tällä hetkellä se on organisoitu sillä tavalla, että se ei oo mitenkään keskitettyä. Elikkä sitä tehdään niinkun ympäri kaupungin, ja toimialat ja liikelaitokset päättää itse niistä rekrytoinneista. Että henkilöstöhallinnon rooli minun näkemyksen mukaan on ainoastaan tässä sellanen että tuota me viedään tietojä järjestelmään.” R

“..tietysti meillä on tässä semmonen tilanne että meillä on keskusteltu siitä että onko tämä meidän organisaatiomalli nyt järkevä..” R

Molempia prosesseja on pyritty keskittämään, ja keskittämistä halutaan edelleen jatkaa. Haastateltavat näkivät keskittämisen lisäävän tehokkuutta ja etenkin tiedonkulun sujuvuutta, eikä aineistosta löytynyt laisinkaan keskittämisen vastustamista tai sen haittapuolien esille tuomista, vaikka haastatteluissa kysyttiinkin suoraan keskittämisen mahdollisista haitoista. Haittana organisoinnissa oikeastaan nähtiin juuri se, ettei prosessi ollut vielä tarpeeksi keskittynyttä keskusorganisaatioon.

“Pikemminki mä nään hyötynä sen että pyritään niinku entistä enemmän keskittämään tätä rekrytointiaki. En nyt löyää mitään haittoja.” R

“Et kyllä me sitä keskittämistä ollaan mietitty. (...) Ja sit se että Taitoa tekis vielä vähän enemmän, että keskitettäis myös sinne sit.” T

Rekrytointiprosessia erityisesti haluttiin keskittää keskushallintoon; tilinpäätösprosessin kohdalla tilanne nähtiin hieman erilaisena Kunnan Taitoa Oy:n roolin vuoksi. Haastateltavat toivat esille, että vaikka prosessia pyritäänkin keskittämään keskusorganisaatioon, konsernitalinpäätöksen tekemisen halutaan jatkossa olevan entistä keskitetympi Taitoalle. Tilinpäätöksen keskittäminen kokonaan kaupungille tarkoittaisi kulujen lisääntymistä ja toiminnan hidastumista sen vuoksi, että moniammattilaisia tilinpäätöstä tekemään ei välttämättä löytyisi. Resurssien tilinpäätöksen tekemiseen nähtiin olevan paremmat kuntien omistamalla liikelaitoksella. Yleisesti aineistosta käy esille, että keskittämisen etuina nähtiin eritoten siitä seuraava tiedon keskittyminen ja sen jakamisen helpottuminen prosessissa toimivien välillä. Haastateltavat näkivät keskittämisestä seuraavan prosessin suunnittelun helpottumisen ja prosessin paremman kytkeytymisen funktioon.

“No ainaki se että se tieto ois hallitusti tietyssä funktiossa, olis just vaikka henkilöstöpalvelut, sitä kautta me varmaan pystyttäs niinku enemmän suunnittelemaan myös meidän toimintaa, ja niinku meidän funktion tärkeitä asioita.” R

“ne ihmiset jotka täällä on ollu pitempään niin tietää nyt tän tsydeemin, että miten tää pyörii ja se niinkun tavallaan menee niinkun juna jotenki se homma.” R

“varmaan seki että ko mäki oon seittemän vuotta ollu nii ehkä en tunnista niitä niin sanottuja ko ne on nii jotenki tuttuja, että pitää toltta pyytää ja muistaa toi ja sit uusilla tekijöilähän se sitte on vähä sellanen että..” T

Aineistosta käy ilmi, että prosesseissa oleva hiljainen tieto saattaa olla vain muutaman, jopa yhden henkilön varassa. Haastateltavat toivat esille, kuinka prosessien kokonaisuus ei välttämättä ole kenenkään hallussa täysin, vaan tieto on jakautunut hajanaisesti ympäri kaupunkikonsernia. Kauemmin prosessin parissa työskennelleille tiedon löytäminen on helpompaa, ja prosessi sen vuoksi näyttäytyy selkeämpänä kuin uusille työntekijöille. Tämä oli ilmeistä molempien prosessien kohdalla. Tiedon hajanaisuus koettiin riskiksi prosessin toiminnan kannalta; prosessien suunnitelmallisuutta ajatellen prosessien tiedon keskittyminen nähtiin tärkeänä. Prosessien keskittäminen ja keskitetympi koordinointi nähtiin osaltaan ratkaisuna myös tähän tiedon hajautumisen ja kokonaisuuden hallinnan ongelmaan.

“..mut toisaalta semmonen kädestä suuhun elämisen maku tässä ehkä niinkun on, että kun moni tässä niinkun hämmentää, niin tuleeko ne asiat ja kokonaisuudet sillä tavalla mietittyä loppuun asti ja perustellusti että se lopputulos ois mahdollisimman hyvä.” R

“..perustasin semmosen koordinoitiryhmän, semmonen tiivis joku 3–4 henkillö, jossa on selkeä ymmärrys siitä kokonaisuudesta. Kaupunki, liikelaitokset ja sitte ku siihen lisätään vielä se konserni, tytäryhtiöt että siinä ois semmonen ryhmä joka koordinoi sitä kokonaisuutta.” T

5.2.3 Poikkihallinnollinen yhteistyö

Kaupunkikonsernissa tilinpäätös- ja rekrytointiprosessin kohdalla poikkihallinnollisuus tulee kirkkaana esille niiden koko konsernia ja eri hallinnonaloja osallistavan luonteensa vuoksi. Rekrytointiprosessi alkaa jo henkilöstösuunnittelusta ja liittyy läheisesti taloushallintoon budjetoinnin osalta; palkanlaskennan kohdalla prosessi viimeistään osallistaa jälleen taloushallintoa. Tilinpäätösprosessi koskee väistämättä koko konsernia ja kaikkia toimialoja, ja sille on ominaista Kajaa-nissa Kunnan Taitoa Oy:n kanssa tehtävä yhteistyö. Prosessien poikkihallinnollisuus herätti haastateltavat pohtimaan, missä prosessin rajapinnat sijaitsevat ja kuinka paljon poikkihallinnollista yhteistyötä prosesseissa lopulta tehdään.

“Ja esimerkiksi rekryprosessi, kun se jossain vaiheessa pomppaa myös taloushallinnon puolelle ja sitten kun on ulkonen palkanlaskenta niin sitten niinkun tavallaan se käy kieroksen siellä eli tota, että tällä hetkellä se on sekavahko mutta sille ollaan tekemässä nyt jotaki.” R

“..niin tota tavallaan kun se tulee se tilaus, tai tarve tuolla vaikka teknisellä toimialalla (...) niin viestinnän kanssa ollaan tekemissä, taloushallinnon kanssa ollaan tekemisissä, ja tuota semmosta tiivistä vuoropuhelua se itse asiassa aika monen tahon kanssa on ennen ku se saadaan edes auki se paikka.” R

Poikkihallinnollista yhteistyötä haluttiin selkeästi lisätä ja eri toimijoiden rooleja selkeyttää. Huomionarvoista on se, ettei poikkihallinnollisuutta itsessään nähty aineiston mukaan prosessin kulkua hankaloittavana tai mainittavasti sekavoittavana tekijänä, toisin kuin prosessin sisäiset vastuut. Poikkihallinnollinen yhteistyö nousee aineistossa esille enemmänkin voimavarana, ja poikkihallinnollista työtä halutaan nykyisestä lisätä ja vahvistaa.

“Mut emmä näkis et mitään suurempia ongelmia on kyllä, vaikka ollaan näin laaja verkosto, et kyllä liikelaitoksetki tekkee tosi hyvää työtä ja kaikki tekee parhaansa. Ehkä tässä

sisäisessä prosessissa on eniten sitä just sitä mistä on äsken puhuttu, että siihen ku saadaan enemmän [kehitystä].” T

“Yhteistyötä rekrytoinnin ja markkinoinnin kanssa pitäisi olla enemmän ja meillä pitäisi, tai meillä onkin markkinointipäällikön paikka auki että uskon että semmosta kumppanuutta tarvittaisiin sinne.” R

“..mut musta on nyt kuitenkin kiva et kun nää liikelaitokset on pyytäneet et käyään sitä vuorovaikutusta ja keskustelua..” T

“Toki tää on yhteispeliä hallinnossa ja esimerkiks talouspuolen (...), niinku taloussuunnittelun ja henkilöstösuunnittelun prosessien linkittyminen on tärkeätä meillä niinku sisäisesti.” R

Poikkihallinnollisessa yhteistyössä, kuten prosessin sisäisestikin, selkeä vastuuttaminen ja työnjako koettiin tekijöinä, joiden merkitys on suuri prosessin sujuvuuden kannalta. Yhteistyön haluttiin lähtevän yhdessä sovituista lähtökohdista ja periaatteista käsin yhteisellä ohjeistuksella ja toimintatavoilla. Tiiviimmän yhteistyön nähtiin lisäävän moniammatillista osaamista ja siten prosessin kokonaisuutta. Hiljaisen tiedon jakaminen ja prosessien kokonaisuuden parempi ymmärrys nousivat aineistosta etuina, joita sujuva poikkihallinnollinen yhteistyö tuo. Tällä hetkellä ongelmakohtia yhteistyössä eri toimijoiden kanssa ovat erityisesti vastuunjako, ohjeistuksen selkeys ja toimintatapojen yhteneväisyys – toisin sanoen pitkälti samat asiat, jotka prosessien sisäisestikin herättävät kritiikkiä. Aineiston perusteella näiden haasteiden ratkaisemiseksi poikkihallinnollista yhteistyötä on tiivistettävä ja selvästi lisättävä; eri toimijoiden roolit on tehtävä selkeiksi niin, ettei ristiriitoja vastuunjaossa tai työtehtävien jaossa tulisi (Goold & Campbell 2003; Pakarinen & Virtanen 2016).

“Eli tavallaan niinku se että tämäki yhteistyö näitten eri toimijoiden kanssa, et kuka se on se päävastuullinen ja kuka hyväksyy ja minnekä se menee se asia?” R

“..mä jotenki toivosin että se ei olisi– niinku kulminoitus talousihmisiin koska meillä on paljon täällä porukkaa jotka oikeesti osallistuu tilinpäätökseen tietämättään, nii se paine tai se semmonen odotusten tynnyri on talousihmisille niinku me oltais jotenki semmosia macgyvereita.” T

“Ja sit me tarvitaan tähän niinku lisää ammattilaisia tekemään niinku yhteistä, moniammatillinen tiimi, eikä pelkästään me, jotka tuotetaan tätä sisältöä..” T

5.2.4 Kunnan Taitoa Oy:n rooli ulkopuolisena toimijana

Tilinpäätösprosessissa merkittävä uusi ja ulkopuolinen toimija on Kunnan Taitoa Oy, jolle tilinpäätöksen teko on ulkoistettu vuonna 2017. Haastateltavat korostivat, että yhteistyötä Taitoan kanssa on tehty vasta yhden tilinpäätöksen verran, joten kovin syvällisiin arvioihin yhteistyön toimivuudesta ei ole vielä kunnassa päästy. Aineiston perusteella lyhyenkin ajan yhteistyön – tai oikeammin ulkoistamisen – tulokset ovat olleet hyvin positiivisia, ja haastateltavat kokivat jo nyt Taitoan olevan korvaamaton osa tilinpäätösprosessia. Taitoan koettiin selkeyttäneen prosessia ja tuoneen siihen oman moniammatillisen asiantuntijaosaamisensa, joka vie taakkaa pois kaupunkikonsernilta. Taitoan kanssa tehdyssä yhteistyössä ilmenneet ongelmat koettiin johtuneen uuden toimijan mukanaolosta ja vastikään ulkoistetussa toiminnossa, ja aineistosta käy ilmi, että näiden ongelmien odotetaan poistuvan ajan myötä, kun yhteydenpito ja toiminta sujuvoituu kaupunkikonsernin ja Taitoan välillä.

“Että heiltähän me odotetaan, se on tärkeä se osuus, supertärkeä se heidän rooli. Et sen varassahan me ollaan täysin.” T

“Kyllä se selkeesti nopeuttaa prosessia kun tietyt asiat tehään tuolla Taitoalla samalla tavalla kaikille, eikä sitten tarvi odotella että jos joku nyt armeliaasti asian tekisi kuntoon

niin siellä se nopeuttaa, kun selkeytetään ne. Ja meän pitää saada siihen vieläki rajanvetoo lisää että mikä heille kuuluu ja se todella tulee sieltä.” T

“..heillä on nyt tietenki iso organisaatio rivissä tai henkee töissä et siel on moniammattilaisia ja ainaki jatkossa toivon että se näkyy myös sillä tavalla että se ei oo niinko tämä toimistosidonnaista, vaan he pystyvät sitte omasta organisaatiostaan löytää aina oikean henkilön.” T

“Et se on tavallaan suuri muutos, että aikasemmin liikelaitokset valmisteli itse aika paljon tiettyjä asioita ja se oli hidasta. Mut nyt ko se palveluntuottaja saa tehdä kaiken itse, niin se niinku nopeuttaa sitä.” T

Taitoan mukanaolo oli vaikuttanut selvästi erityisesti keskusorganisaatiossa työskentelevien työtaakkaan: tehtävien kasautuminen oli tänä tilinpäätösvuonna ollut vähäisempää, ja ylityöiden määrä oli vähentynyt selvästi. Aineiston mukaan Taitoa oli vahvasti vaikuttanut tilinpäätösprosessissa työskentelevien työhyvinvointiin ja jaksamiseen, eikä tilinpäätöksen tekoa koettu enää niin suurena taakkana, kuin aiemmin.

“..sanotaan että henkisesti oli parempi vuosi. Tää oli ensimmäinen kerta ku oli.” T

“Aikasempina vuosina on tehty vielä sinä aamuna ku lähtee esityslista, niin on tehty vielä hurjasti muutoksia ja henkistä painetta ollu hurjasti. Ylityöt on vähentyny tänä vuonna selvästi.” T

Aineistosta käy ilmi, että Kajaanin tapauksessa prosessin ulkoistaminen on ollut edullista kunnalle ja tehostanut prosessia; haastateltavat pitivät ulkoistamista ehdottomasti oikeana ratkaisuna, ja Taitoan resursseja ei haastateltavien mukaan voitaisi korvata kunnan omalla toiminnalla niin, että se olisi taloudellisesti kestävä.

6 KESKUSTELU JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämän pro gradu -tutkielman tarkoituksena oli selvittää, millaista matriisiorganisoitujen hallinnon tukipalvelujen prosessijohtaminen on ja miten matriisirakenteet soveltuvat kuntaorganisaatioon. Tutkimuksen tavoitteena oli tuottaa ilmiöstä – matriisirakenteista julkishallinnon organisaatioissa – uutta tietoa ja luoda ymmärrystä aiheesta. Käytännöllisempänä tavoitteena oli tuottaa tutkimuksen kohdeorganisaatiolle, Kajaanin kaupungille, tietoa kaupungin rekrytointi- ja tilinpäätösprosessien organisoinnista, ongelmakohtista ja kehitystarpeista. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi oli asetettu kaksi tutkimuskysymystä, joihin on haettu vastausta haastatteleamalla kymmentä Kajaanin rekrytointi- ja tilinpäätösprosesseissa työskentelevää henkilöä puolistrukturoidun teemahaastattelun keinoin. Saatu haastatteluaineisto on analysoitu sisällönanalyysimenetelmällä, jonka avulla löydetty teemat muodostavat tämän tutkimuksen tulosluvun rakenteen. Mielestäni tutkimuskysymyksiin on onnistuttu vastaamaan; analyysistä on nähtävissä tutkimuskysymysten vaikutus analyysin rakentumiseen ja aineiston jäsentymiseen. Haastatteluihin valitut teoreettiseen viitekehykseen pohjautuneet teemat tuottivat aineiston, jonka analyysistä ammennettiin tietoa, jota aiempi tutkimus vahvasti tukee.

Kajaanissa hallinnon tukipalvelut on järjestetty matriisimaisesti. Tällä on tavoiteltu resurssien parempaa käyttöä ja toiminnan tehostamista. Horisontaalisen rakenteen myötä tilinpäätös- ja rekrytointiprosesseissa on selkeästi havaittavissa matriisiorganisaatiolle tyypillisiä heikkouksia ja haasteita: epäselvä vastuunjako, päätöksenteon ristiriidat ja prosessien seurannan puutteellisuus (Hall 2013; Pakarinen 2017). Vastuut eivät ole selkeästi määritellyt kummassakaan prosessissa, ja työt ovat päässeet kasautumaan yksittäisten henkilöiden tehtäväksi. Vastuunjaon epäselvyys lisäsi myös prosesseissa työskentelevien epävarmuutta prosessien rakenteesta ja toiminnasta: miten prosessi oikeastaan onkaan organisoitu, kenen vastuulla mikäkin on? Epäselvät vastuullisuudet ovat lisänneet prosesseissa työskentelevien kuormitusta ja lopulta myös ylitöiden tekoa: näin ollen myös prosessin tehokkuus on kärsinyt. Vastuiden selkeämmällä jakamisella näen useita etuja prosessien kehittämiseksi, ensisijaisena työn määrän tasaisen jakautumisen sekä työntekijöiden varmuuden prosessin toiminnasta. Lisäksi vastuunjaon selkeys toisi jämäkkyyttä prosessien toimintatapoihin: kun selvästi tiedetään, kuka vastaa mistäkin ja keneltä saa mihinkin tarvittavat tiedot, työn tekemisen sujuvuus lisääntyy ja aineistosta esille nousseet ohjeiden noudattamattomuus ja tietojen lypsäminen jäisivät vähemmälle.

Haastattelujen ja rekrytointi- ja tilinpäätösprosessien kaavioihin sekä ohjeistuksiin tutustumisen perusteella Kajaanin kunnassa prosessijohtamisen periaatteet ja käsitteet on tunnistettu ja otettu osaksi hallinnon organisointia. Etenkin hallinnon tukipalvelujen osalta prosessit on tunnistettu, määritelty ja järjestetty prosessijohtamisen periaatteita hyödyntäen; vaikka prosessien organisoinnista ja johtamisesta löydettiin haastatteluissa kehityskohteita ja puutteita, voidaan kunnan osalta puhua prosessilähtöisestä ajattelutavasta ja lähestymistavasta toiminnan järjestämiseen. Prosessijohtaminen rekrytointi- ja tilinpäätösprosesseissa on kuitenkin jäänyt *rakenteiden* tasolle (Sydänmaalakka 2004): prosesseja ei varsinaisesti johdeta tuloksellisuuden tai vaikuttavuuden näkökulmista, ja henkilöstövoimavarojen johtaminen on enimmäkseen osa henkilöstöhallintoa ja vertikaalisen organisaation johtamista. Tämä näkyy etenkin tilinpäätösprosessissa, jossa työskentelevät kokivat olevansa kuormittuneita. Prosessijohtaminen on implementoitu nimenomaan prosessi-*maisten rakenteiden* osalta – prosessikaaviot ja prosessien päivittämisen toimenpiteitä löytyy, mutta strategista prosessijohtamista rekrytointi- ja tilinpäätösprosessien osalta ei juuri ollut näkyvissä. Haastatteluissa kävi kuitenkin ilmi, että tämä on tiedostettu, ja prosessijohtamista halutaan kehittää. Tämä osoittaa sen, että Kajaanissa organisaatiokulttuuri on muuttumassa prosessijohtamisen suuntaan.

Molemmista prosesseista on tunnistettu prosessinomistajat, jotka ovat vastuussa prosesseista. Heidän työnsä koettiin kuitenkin lähinnä valvovaksi ja ohjaavaksi – ei siis niinkään osallistuvaksi ja prosessia *johtavaksi* (Lecklin 2006, 130–131). Prosessinomistajat olivat tilinpäätös- ja rekrytointiprosessien osalta linjaorganisaation, eli vertikaalisen organisaation yksikön johtajia. Näin ollen näitä kahta tukiprosessia ei johdeta niinkään horisontaalisesti, vaan linjaorganisaation mukaisesti. Tällaista matriisimaista rakennetta voidaan perustellusti pitää heikkona tai tulosityksikkölähtöisenä matriisina (Pakarinen 2014, 62–63; Virtanen ja Wennberg 2005, 142): pääasiallinen johtamisvastuu on linjaorganisaatiolla. Heikko matriisi ei ole tasapainossa, vaan siinä painottuu linjaorganisaation johto suhteessa horisontaaliseen prosessiin. Toisaalta on mietittävä, tarvitsevatko tilinpäätös- ja rekrytointiprosessit vahvaa matriisirakennetta ollakseen tehokkaita prosesseja? Kun kyse on palveluja tuottavista tukiprosesseista, jotka organisaation kokonaiskuvassa ovat toiminnaltaan suhteellisen suppeita ja yhteen toimintaan keskittyneitä, kuinka vahvaa prosessijohtamista prosesseissa tarvitaan? Kajaanin kaupunki on selkeästi matkalla kohti prosessiorganisaatiota: keskushallinto on organisoitu tiimeittäin, prosesseja kehitetään ja niiden johtamisesta ollaan kiinnostuneita. Kokonaisvaltaista siirtymää prosessiorganisaatioksi ei kuitenkaan ole tehty, vaan prosessirakenteita on otettu käyttöön vähä vähältä. Nyt hallinnon tukipalvelujen osalta voidaan puhua heikosta

matriisista. Virtanen ja Wennberg (2005, 65) näkevät organisaatioiden prosessiajattelun johtavan lähes väistämättä kohti täydellistä prosessiorganisaatiota. Tästä näkökulmasta Kajaani on nyt tilanteessa, jossa matriisirakenteita on otettu käyttöön, mutta ne eivät ole vielä tasapainossa – tulevaisuudessa hivuttautuminen kohti prosessiorganisaatiota todennäköisesti jatkuu. Tutkimuksen tulokset osoittavat, että matriisirakenne vaatii toimiakseen vahvaa kommunikaatiota sekä selkeitä vastuulinjoja, etenkin, kun puhutaan vertikaalisen ja horisontaalisen organisaation rajapinnoista.

Matriisirakenteella on tilinpäätös- ja rekrytointiprosessien osalta selvästi havaittavia heikkouksia Kajaanissa: matriisi on luonut epäselvyyttä vastuunjakoon, työtehtäviin ja päätöksentekoon. Ristiriitoja on syntynyt sen suhteen, kenellä on päätösvalta prosesseihin liittyvistä seikoista. Hieman yllättävää on se, että aineistosta ei löytynyt laisinkaan mainintoja resursseihin liittyvistä ongelmista, kuten aiemmassa tutkimuksessa (Pakarinen & Virtanen 2016). Toki työtaakan koettiin osittain olevan liian suuri ja epätasaisesti jakautunut, mutta esimerkiksi taloudellisista resursseista tai resurssien osoittamiseen liittyvistä ristiriidoista ei tullut haastatteluissa mitään esille. Tämä voi johtua siitä, että rekrytointi- ja tilinpäätösprosessi ovat tehtäviltään suppeita tukiprosesseja (Goold & Campbell 2003; Kuntaliitto 2016). Jos tutkimuksen kohteena olisi ollut tehtäviltään laajempia ydinprosesseja, tulokset olisivat voineet olla erilaisia. Matriisirakenne kaikessa epäselvyydessään vaikuttaa merkittävästi prosessien tehokkuuteen, kun horisontaalisessa prosessissa vastuulliset henkilöt eivät ole selvillä, kommunikoinnin tavat eivät ole yhdenmukaiset ja toimintatavat tietojärjestelmien eriävät prosessien eri osissa. Nämä haasteet eivät kuitenkaan ole ominaisia matriisirakenteelle siinä suhteessa, etteikö niihin voisi vastata toimintaa kehittämällä; kaikki aineistosta esille nousseet ongelmat ovat lähtökohtaisesti ratkaistavissa kehittämällä prosessia esimerkiksi prosessien laatuanalyysimallin (QPA) mukaisesti, lyhykäisyydessään tunnistamalla prosessien vastuut, analysoimalla nykyistä prosessia, määrittämällä sille tavoitteet ja indikaattorit tehokkuuden mittaamiseksi ja seuraamalla sen toimintaa jatkossa. (Navaratnam & Harris 1995, 14–15.)

Matriisirakenteista on ollut hallinnon tukipalveluille myös merkittäviä hyötyjä, ensisijaisesti säävutettujen synergiaetujen myötä. Poikkihallinnollinen yhteistyö on lisääntynyt ja sitä halutaan selvästi tiivistää entisestään; poikkihallinnollisuus ja eri alojen henkilöstön välinen yhteistyö ja tiedon jakaminen nähdään kunnassa selvästi positiivisena ja prosessien laatua lisäävänä tekijänä (Rees & Porter 2004). Moniammatillisuutta yhteistyöhön toivottiin etenkin tilinpäätösprosessiin, mutta

poikkihallinnollisuus ja sen tuoma tiedon laajuus on selkeästi ollut positiivista kehitystä rekrytointi- ja tilinpäätösprosessien osalta. Tilinpäätösprosessin osalta Kunnan Taitoan mukanaolosta saadut koetut hyödyt osoittavat, että moniammatillisesta yhteistyöstä on tosiaankin etua: Taitoan rooli koettiin erittäin tärkeänä, ja vaikka yleisesti tukipalveluprosessien osalta aineistosta nousee esille halu keskittää prosesseja tiedonkulun ja kokonaisuuden hahmottamisen lisäämiseksi, tilinpäätösprosessin osalta ulkoistus Taitoalle on selvästi ollut kunnalle etu. Keskittäminen halu näyttäytyy aineiston perusteella Kajaanissa näiden prosessien osalta nimenomaan tiedon jakamisen ja kokonaisuuden hahmotuksen kautta, ei niinkään taloudellisten kysymysten kautta.

Konkreettisia kehitysehdotuksia rekrytointi- ja tilinpäätösprosesseihin aineistosta nousi esille runsaasti. Tutkimustulosten perusteella suosittelen, että molempien prosessien kohdalla prosessit kuvataan tarkasti auki yhdessä kaikkien prosessiin osallistuvien kanssa. Prosessikuvauksessa tulisi käydä ilmi selkeästi eri toimijoiden roolit, vastuut ja tehtävät sekä yhtenäinen ohjeistus prosessin toiminnasta ja käytännön toimintatavoista. Yhtenäisellä ohjeistuksella, jonka periaatteet on sovittu yhdessä prosessin toimijoiden kanssa, saavutettaisiin paljon etuja niin tiedonkulun, päällekkäisen työn ja työnjaon tasapainonkin kannalta. Ohjeistus tulisi laatia yhdessä poikkihallinnollisena ryhmänä, jotta sitoutuminen ohjeisiin ja toimintatapoihin olisi mahdollisimman vahvaa. Selkeillä vastuulinjoilla, näkyviksi tehdyillä rooleilla ja yhdenmukaisilla toimintatavoilla kumpaankin prosessiin saataisiin laatua ja tehokkuutta (Agarwal 2010, 118.).

Prosesseille tulisi myös määrittää tavoitteet, joita kohti pyritään (Goold ja Campbell 2003). Tavoitteet rekrytointi- ja tilinpäätösprosessien osalta näyttäytyvät erilaisina; rekrytointiprosessissa tavoitteiden kannalta korostuvat strategiset henkilöstötekijät ja oikeanlaisen osaamisen löytäminen sekä rekrytointiprosessin vaikuttavuus Kajaanin kunnan imagoon. Tällöin tavoitteiden tulisi edesauttaa erityisesti ulospäin näkyvän prosessin laatua ja yhdenmukaisuutta sekä mahdollisten työntekijöiden kokemusta ei pelkästään työn hakemisesta ja haastattelusta, vaan myös perehdyttämisestä. Rekrytoinnin strateginen merkitys on tärkeää huomioida esimerkiksi loppuhaastatteluiden muodossa, jotka toimivat myös kehittävänä tekijänä tulevaisuuden rekrytoinneille. Rekrytointiprosessissa toimiville olisi tärkeää luoda ymmärrystä siitä, kuinka vaikuttavasta prosessista on kyse ja mihin sen laajuus ulottuu.

Tilinpäätösprosessissa tavoitteet muotoutuvat erityisesti aikataulun ja siihen liittyvien toimintatapojen ympärille. Kiire, liian suuri työtaakka ja keväälle kasautuva tilinpäätöksen teko nousivat aineistosta esille suurimpina prosessin laatua ja tehokkuutta heikentävinä tekijöinä. Siksi tilinpäätösprosessille tulisi laatia, jälleen yhdessä kaikkien toimijoiden kanssa, selkeä aikataulu, joka ajoittuu pidemmälle aikavälille ja alkaa jo edeltävänä vuonna. Näin keväälle ei kasaudu niin suurta työmäärää ja virheiden mahdollisuus pienenee. Tavoitteita tulisi asettaa myös tietojen oikeellisuuden varmistamiselle ennen niiden siirtymistä prosessissa eteenpäin.

Tilinpäätös- ja rekrytointiprosessien organisointitavat viittaavat aineiston perusteella siihen, että Kajaanissa horisontaalisilla, poikkihallinnollisilla prosesseilla tavoitellaan erityisesti yhteistyön lisääntymistä keskushallinnossa, tehokkaampaa työtä prosesseissa sekä joustavuutta (Hall 2013). Vaikka näiden tekijöiden tavoittelussa on osittain onnistuttu, nämä prosessit kaipaavat voimakkaampaa kokonaisuuksien hallintaa: jotta prosessit voivat olla joustavia ja tehokkaita, niiden kokonaisuuden täytyy olla kaikilla prosesseihin osallistuvilla ja niistä päättävillä hallussa (Virtanen ja Stenvall 2010). Siksi mielestäni prosesseille tulisikin harkita erillisten vastuullisten prosessinomistajien nimeämistä siten, että heillä on päätösvaltaa ja oikeus käyttää resursseja horisontaalisten prosessien suhteen. Tämä auttaisi kokoamaan matriisista tasapainoisen kokonaisuuden, jossa roolit ja vastuut ovat selkeät ja prosessin kulku kaikille selvää (Virtanen ja Wennberg 2005).

Tämä tutkimus jatkaa suomalaisen julkishallinnon matriisirakenteiden tutkimusta ja nostaa esille pitkälti samoja huomioita kuin etenkin Pakarinen (2014; 2016) sekä Pakarinen ja Virtanen (2016; 2017); tutkimuksen tulokset ovat linjassa heidän tutkimustensa tulosten kanssa matriisin haasteiden osalta. Uutta tietoa tutkielma tuo keskittymällä nimenomaan hallinnollisiin tukipalveluihin kunnassa, jossa sote-uudistus on jo tehty ja kunnan resurssipohja ja toiminnot ovat erilaisia. Siinänsä sosiaali- ja terveystalvelujen siirto kunnalta maakunnalle ei automaattisesti muuta kuntaorganisaatiota, mutta Kuntaliiton esiselvityksen (2016) mukaan se voi toimia katalyyttinä muutostarpeiden kartoittamiselle ja organisaation uudistushaluille. Tällöin on luultavaa, että useat kunnat palvelurakennetta uudistaessaan ja omaa rooliaan päivittäessään lähtevät myös uudistamaan koko kuntaorganisaation rakennetta. Tämä tutkimus ei ole sellaisenaan yleistettävissä hallinnon tukipalvelujen järjestämiseen matriisiorganisaationa muissa kunnissa, mutta se tarjoaa tietoa yksittäisten tukipalvelujen kohtaamista matriisirakenteiden haasteista ja toisaalta eduista. Tutkielman tuottama

tieto ilmiöstä auttaa ymmärtämään, mitä matriisirakenteet ovat ja miten niitä voidaan implementoida ja johtaa kuntaorganisaatiossa. Tutkimuksen tieteellinen merkitys nousee siis matriisirakenteiden ymmärryksen syventämisestä.

Tutkielman myötä on herännyt useita kysymyksiä ja pohdintoja, jotka tässä tutkimuksessa eivät olleet näkökulman piirissä. Tässä tutkimuksessa analyysi pureutui matriisiorganisaatioon ja matriisimaisiin rakenteisiin, ja kiinnostus siirtymästä tulosyksikköorganisaatiosta matriisiin ja prosessiorganisaatioon heräsi. Kuinka matriisiorganisaatio muuttuu prosessiorganisaatioksi? Onko se välttämätöntä – voiko organisaatio pysyä matriisissa ja säilyttää funktionaalisen organisaation, vai johtaako matriisi väistämättä täysimittaiseen prosessiorganisaatioon? Suomessa on tällä hetkellä useita matriisirakenteita käyttäviä kuntia (Kenni & Asikainen 2011) ja prosessimaisuudesta puhutaan tutkimuksessa paljon. Olisikin kiinnostavaa tietää, onko nimenomaan kuntien matriisi- tai hybridioorganisaatioissa nähtävissä tekijöitä, jotka osoittavat niiden siirtymistä prosessiorganisaatioiksi. Tuleeko matriisiorganisaatioista prosessiorganisaatioita ikään kuin itsestään, ja mitä ovat ne indikaattorit, joista siirtymän voi havaita? Miten kunnat ottavat prosessirakenteita käyttöön, ja mitä niillä tavoitellaan?

Toinen jatkotutkimusaihe liittyy johtamisen käytäntöihin prosesseissa. Tässä tutkimuksessa johtaminen asetettiin prosessijohtamisen kontekstiin ja johtamisen käytäntöjä sivuttiin. Kiinnostavaa olisikin tietää, millaisia ovat johtamisen käytännöt kuntien matriisirakenteissa? Tämä tutkielma keskittyi kahteen hallinnon tukipalveluprosessiin, joiden tehtävät kuntaorganisaatiossa ovat rajalliset. Mielenkiintoista olisi laajentaa näkökulmaa kuntien ydinprosesseihin, joiden tehtävät ovat laajempia ja yhteiskunnallisesti vaikuttavia. Esimerkiksi matriisimaisten palveluntuotantoprosessien johtamisen käytännöt aiheena herättää pohdintoja siitä, kuinka käytännöt eroavat hallinnon tukipalveluprosessien johtamisesta.

LÄHTEET

Agarwal, O.P. (2010). Turnaround Management with Business Process Re-Engineering. Global Media.

Eriksson, P. & Koistinen, K. (2005). Monenlainen tapaustutkimus. Kuluttajatutkimuskeskus. Ke-rava: Savion Kirjapaino Oy.

Eskola, J. & Suoranta, J. (1998). Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Jyväskylä: Gummerus.

Galbraith, J. (2014). Designing Organizations: Strategy, Structure, and Process at the Business Unite and Enterprise Levels. San Francisco: Jossey-Bass.

Goold, M. & Campbell, A. (2003). Making matrix structures work: creating clarity on unit roles and responsibility. *European Management Journal*, 21(3), 351–363.

Hall, K. (2013). Revisiting matrix management. *People & Strategy*, 36(1), 4–5.

Hallamaa, J., & Aaltonen, K. (2006). Etiikkaa ihmistieteille. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura.

Harrinvirta, M. (2000). Strategies of public sector reform in the OECD countries. A comparison. *Commentationes Scientiarum Socialium* 57. Helsinki: Suomen tiedeseura.

Haveri, A., Majoinen, K. & Jäntti, A. (2009). Haastava kuntajohtaminen: moniarvoisuus, monimutkaisuus ja hallinta. Teoksessa Haveri, A., Majoinen, K. & Jäntti, A. (toim.). *Haastava kuntajohtaminen*. (2009). Helsinki: Edita, 26–42.

Hernaes, T., Bosilj Vuksic, V. & Štemberger, M. (2016). How to go from strategy to results? Institutionalising BPM governance within organisations. *Business Process Management Journal*, 22(1), 173–195.

Hirsjärvi, S. & Hurme, H. (2011). Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Gaudeamus.

Jäntti, A. (2016). Kunta, muutos ja kuntamuutos. Tampere: Suomen Yliopistopaino.

Jäntti, A., Airaksinen, J. & Haveri, A. (2010). Siniset ajatukset - vapaasta pudotuksesta hallittuun sopeuttamiseen. Kainuun hallintokokeilun vaikutukset. *Valtiovarainministeriön julkaisuja 20/2010*. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Kenni, M. & Asikainen, J. (2011). Kohti uuden sukupolven organisaatioita. Esi-
merkkejä kuntien prosessimaisesta toiminnasta. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Kuntaliitto (2016). Hallinnon tukipalvelut kuntakonsernissa. Esiselvitys. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Laamanen, K. & Tinnilä, M. (2009). Prosessijohtamisen käsitteet. Espoo: Teknologiateollisuus Oy.

Lecklin, O. (2006). Laatu yrityksen menestystekijänä. Hämeenlinna: Talentum Media Oy.

Luukkonen, I., Mykkänen, J., Itälä, T., Savolainen, S. ja Tamminen, M. (2012). Toiminnan ja prosessien mallintaminen. Tasot, näkökulmat ja esimerkit. Kuopio: Itä-Suomen yliopisto ja Aalto-yliopisto.

Navaratnam, N. & Harris, B. (1995). Quality process analysis: a technique for management in the public sector. *International Journal of Public Sector Management*, 8(1), 11-19.

Ongaro, E. (2004). Process management in the public sector: The experience of one-stop shops in Italy. *International Journal of Public Sector Management*, 17(1), 81–107.

Pakarinen, M. (2014). Kohti matriisimaista toimintatapaa – Tapaustutkimuksena Turun kaupunki. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 14(1), 61–82.

Pakarinen, M. (2017). Matriisimainen toimintatapa kuntaorganisaation uudistamisen osana. Tutkimus Turun kaupungin toimintamalliuudistuksesta. Tampere: Suomen Yliopistopaino.

Pakarinen, M. & Virtanen, P. (2016). Solving organisational conflicts in public matrix organization. *Qualitative Research in Organizations and Management: An International Journal*, 11(4), 232–252.

Pakarinen, M. & Virtanen, P. (2017). Matrix organizations and cross-functional teams in the public sector: a systematic review. *International Journal of Public Sector Management*, 30(3), 210–226.

Peltonen, T. (2007). Johtaminen ja organisointi. Teemoja, näkökulmia ja haasteita. Keuruu: Ota-van Kirjapaino.

Rees, W. & Porter, C. (2004). Matrix structures and the training implications. *Industrial and Commercial Training*, 36(5), 189–193.

Rinaldi, M., Montanari, R. & Bottani, E. (2015). Improving the efficiency of public administrations through business process reengineering and simulation: A case study. *Business Process Management Journal*, 21(2), 419–462.

Salminen, A. (2008). Evaluating the new governance of the welfare state in Finland. *International Journal of Public Administration*, 31(10), 1242–1258.

Salminen, A. (2009). *Hallintotiede. Organisaatioiden hallinnolliset perusteet*. Helsinki: Edita.

Shults, C. (2016). Advancing the practice of performance measurement in public organizations: Observations from the Tennessee Municipal Benchmarking Project. *International Journal of Organization Theory & Behavior*, 19(1), 45–59.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö. (2017). Maakunta- ja sote-uudistuksen yleisesittely. Haettu sivulta <http://alueuudistus.fi/uudistuksen-yleisesittely>, 1.12.2017.

Sy, T. & Côté, S. (2004). Emotional intelligence: A key ability to succeed in the matrix organization. *Journal of Management Development*, 23(5), 437–455.

Sydänmaanlakka, P. (2004). *Älykäs johtajuus. Ihmisten johtaminen älykkäissä organisaatioissa*. Hämeenlinna: Karisto Oy.

Tevameri, T. (2014). Matriisirakenteen omaksuminen sairaalaorganisaatioissa – rakenteeseen päätyminen, organisaatiosuunnittelu ja toimintalogiikan hyväksyminen. *Turun kauppakorkeakoulun julkaisuja, Sarja A*. Turku: Juvenes Print.

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2002). Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi.

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

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

LIITTEET

Liite 1. Haastattelukysymykset

1. Taustatiedot & prosessin organisointi

- 1.1 Kerro, kuka olet, ja mitkä ovat työtehtäväsi rekrytointi/tilinpäätösprosessissa. (Kauanko olet ollut tässä tehtävässä?)
- 1.2 Kerro koko prosessin kulku omasta näkökulmastasi.
- 1.3 Ovatko omat työtehtäväsi prosessissa selkeästi määritellyt?
- 1.4 Miten prosessi on organisoitu? Onko siinä tehty muutoksia viime vuosina tai aiotaanko tehdä muutoksia lähiaikoina? Millaisia?
- 1.5 Mitä etuja ja haittoja tästä organisointitavasta mielestäsi on? (Mitä etuja, ja toisaalta haittoja näet toiminnon keskittämisestä?)
- 1.6 Kuinka iso osa työajastasi menee prosessin käsittelyyn?

2. Prosessin poikkihallinnollisuus/matriisimaiset toiminnot

- 2.1 Kenet näet prosessin asiakkaana?
- 2.2 Ketkä kaikki tahot osallistuvat prosessiin?
- 2.3 Miten prosessiin osallistuvia ohjeistetaan? Ovatko toimintatavat yhteiset?
- 2.4 Millaisia ongelmakohtia prosessissa on, etenkin kun työskennellään eri toimintojen rajapinnoilla? Kuinka poikkihallinnollinen yhteistyö onnistuu?
- 2.5 Onko prosessin eri vaiheissa päällekkäisyyksiä?
- 2.6 Millaista tiedonkulku prosessissa on? Löytyvätkö tarvittavat tiedot helposti?

3. Prosessijohtaminen & prosessinhallinta

- 3.1 Kenelle prosessiin liittyvä päätöksenteko kuuluu? (Onko tämä selvää kaikille?)
- 3.2 Miten prosessia mielestäsi johdetaan? Millaista esimiesten prosessiin liittyvä osaaminen tulisi olla?
- 3.3 Millaisia tavoitteita prosessille on? Miten ne on määritelty? Kuka on määritellyt?
- 3.4 Miten prosessin onnistumista/laatua mitataan? Mitataanko onnistumista prosesseittain vai osastoittain?
- 3.5 Onko prosessi mielestäsi tehokas?
- 3.6 Miten kehittäisit prosessia?

4. Avoin keskustelu

- 4.1 Mitä ajatuksia haastattelun aikana heräsi prosessista?
- 4.2 Onko jotakin lisättävää haastattelun aikana keskusteltuun?