



Sanna Pekkola - Paula Linna - Helinä Melkas - Hannu Rantanen - Juhani Ukko - Ulla Annala

# PÄIJÄT-HÄMEEN TUOTTAVUUSOHJELMA

Tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden asialla

PÄIJÄT-HÄMEEN PALVELURAKENNEUUDISTUS -PROJEKTI

PÄIJÄT-HÄMEEN LIITTO A173 \* 2008





# PÄIJÄT-HÄMEEN TUOTTAVUUSOHJELMA

TULOSELLISUUDEN JA VAIKUTTAVUUDEN ASIALLA

PÄIJÄT-HÄMEEN PALVELURAKENNEUUDISTUS -PROJEKTI

Kirjoittaneet:

Sanna Pekkola - Paula Linna - Helinä Melkas - Hannu Rantanen - Juhani Ukko - Ulla Annala



PÄIJÄT-HÄMEEN LIITTO  
A173 \*2008

ISBN 978-951-637-169-9  
ISSN 1237-6507



## TIIVISTELMÄ

Tuottavuus on noussut viime vuosina julkisten organisaatioiden taloudellisten ongelmien myötä yhä suurempaan rooliin kuntapäätäjien keskusteluissa. Eri tahojen käsitykset siitä, mitä tuottavuus on ja miten sitä voitaisiin parantaa, poikkeavat kuitenkin toisistaan huomattavasti. Käsitteenä tuottavuus onkin hyvin monimutkainen ja se saa myös usein aikaan negatiivisia ajatuksia erityisesti työntekijöiden keskuudessa. Päijät-Hämeen tuottavuusohjelmassa on tarkoitus selvittää, mitä tuottavuus ja sen eri näkökulmat tarkoittavat kuntasektorilla. Keskeisenä lähtökohtana tuottavuusohjelmalle on ollut palvelurakennemuutos, jossa palvelut tullaan järjestämään ja tuottamaan yhdistämällä ja virtaviivaistamalla kuntien eri palvelusektoreiden toimintoja. Tuottavuusohjelman avulla pyritään kuvaamaan, mitä keinoja voidaan käyttää palveluiden saatavuuden turvaamiseksi tiettyjen laadullisten ja taloudellisten reunaehto- jen vallitessa. Tuottavuusohjelmassa otetaan myös kantaa uusiin rakenteellisiin ratkaisuihin sekä nostetaan esiin keinoja ja malleja tuottavuuden arviointiin. Esitetyissä kehitysehdotuksissa ei ole rajoitettu tarkastelemaan vain sitä, minkä nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa.

Lappeenrannan teknillisen yliopiston Lahden yksikössä laaditun Päijät-Hämeen tuottavuusohjelman tekemisen yhteydessä on perehdytty alan kirjallisuuteen, hyödynnetty yksikön omia aiempia tutkimustuloksia ja tutkimusten yhteydessä syntyneitä työvälineitä. Esitetyjä kehitysehdotuksia on kerätty haastattelemalla eri sektoreiden edustajia eri kunnista ja kaupungeista Päijät-Hämeen alueella. Tuottavuusohjelmaa varten on myös käyty ryhmäkeskusteluja ja hyödynnetty sähköisten arviointien aineistoja.

Kuntasektorilla **tuottavuuden jatkuva parantaminen** on ainoa keino turvata palvelujen saanti työvoiman tarjonnan kääntyessä väestön ikääntymisen vuoksi laskuun. Ikäluokkien pienentyessä kamppailu työvoimasta on siis aiempaa kovempaa. Samalla kuitenkin myös kuntien toiminnan ja palveluiden laadulle asetetut vaatimukset kasvavat. Nykyisillä toimintamalleilla ja -tavoilla kuntien tulopohja ei riitä vastaamaan kasvaneisiin haasteisiin, joten toimintojen tehostaminen on välttämätöntä. Työntekijän näkökulmasta tuottavuuden oikeanlainen kehittäminen voi myös luoda kunnista mielekkäitä, motivoivia ja kannustavia työpaikkoja. Ilman rakenteellisia ja teknologisia muutoksia tuottavuuden kasvattaminen on rajallista, joten teemaa on syytä tarkastella mahdollisimman laaja-alaisesti.

**Kokonaisvaltainen toimintalogiikan muuttaminen** on edellytys tuottavuuden kehittämiseksi. Säästöjen tavoittelun sijaan lähtökohtana tuottavuuden parantamisessa tulisi olla vallitsevien käytänteiden ja toimintatapojen kyseenalaistaminen. Tuottavuuden kehittäminen ei ole oma erillinen osa-alueensa, vaan jatkuva, kiinteä osa kuntien kokonaistoimintaa, joka tulisi sisällyttää kuntakentän käynnissä oleviin kokonaisvaltaisiin rakennemuutoksiin.

**Nykyistä palvelujärjestelmää tulisi tarkastella kriittisesti** esimerkiksi pohtimalla, mitkä tehtävät kuuluvat julkisen sektorin tuotettaviksi tai rahoitettaviksi, mitkä palvelut ovat kansalaisten omalla vastuulla, kuuluvatko jotkut palvelut kunnan ydintoimintaan vai ovatko kaikki siirrettävissä ulkopuolisten tuottamiksi. Kuntalaisille tarjottavien palveluiden mitoittamisessa tulisi subjektiivisten oikeuksien sijaan käyttää aiempaa enemmän tarvepohjaisia arviointikriteerejä, mikä edellyttää lainsäädännöllisten muutosten ohella asiantuntemusta työntekijöiltä. Laajemminkin tarkastellen kuntien toiminnan kehittäminen sekä tuottavuuden ja tehokkuuden kohottaminen edellyttävät toiminnan säätelyn määrän ja tason muuttamista. Nykyinen linja, jossa yhä uusilla ja uusilla ohjeilla, säädöksillä, laeilla tai muilla normeilla yritetään ohjeistaa kuntien toimintaa, on toiminnan ja tuottavuuden kehittämisen kannalta kestä- mätön. Eräs merkittävä yleisen tason kehittämisehdotus kuntien toiminnan tehostamiseksi on nykyisen **normioh- jauksen kokonaisvaltainen uudelleen arviointi**.

**Mittakaava- eli skaalaetujen tavoittelu** on perinteinen toiminnan tehostamisen keino. Skaalaetuihin pyrittäessä on olemassa olevat rakenteet käytävä tarkasti läpi ja analysoitava niiden tarpeellisuus sekä mahdollisuus yhdistää resursseja ja purkaa vanhoja toimia. Samalla tulee ydintoiminnot analysoida tarkasti ja varmistaa niiden kehittäminen sekä etsiä tukitoiminnoille tehokkain tuotantotapa. Mittakaavan kasvaessa toimintoja yhdistämällä ja muodostamalla entistä suurempia yksiköitä muuttuu toiminta samalla kuitenkin aiempaa monitahoisemmaksi ja vaikeammaksi ohjata. Varsinkin pitkällä aikavälillä tämä saattaa merkitä yksikkökustannusten kasvua. Lisäksi yksikkökokojen kasvattamisella voi olla vaikutuksia palveluiden laatuun ja saatavuuteen. Näin ollen skaalaetujen realisoituminen vaatii runsaasti työtä ja samalla on huomioitava se, ettei se sovi ratkaisuksi kaikkien toimintojen tehostamisessa.

Työvoimaintensiivisten palveluiden tuotannossa ei tuottavuutta voida tehostamalla äärettömästi nostaa. Sen sijaan sitä voidaan parantaa esimerkiksi **työn suunnittelun kautta**, taloudellisempia työmenetelmiä kehittämällä tai tarpeettomia työvaiheita poistamalla. **Työprosessien mallintaminen** auttaa kehittämään työtapoja, mutta hyötyjen saavuttamiseksi kehitystyö vaatii myös riittävästi resursseja. Toiminnallisten **pullonkaulojen löytämisen** ohella olennainen kehittämistoimi on **työroolien selkiyttäminen** eri tahojen kesken, mikä edellyttää keskusteluyhteyden syntymistä eri toimijoiden välillä. **Työtapojen muuttaminen** koskee kuitenkin myös sitä, kuinka asiakkaat kohdataan. Esimerkiksi mahdollisuuksia **yhteispalveluiden lisäämiseen** tulee pohtia. Kuntalaisia tulisi myös kannustaa yhä enemmän omatoimisuuteen ja ennaltaehkäisevään toimintaan.

Asiantuntijat uskovat vahvasti tieto- ja viestintäteknologian hyödyntämisen vaikutuksiin tuottavuuden nostamisessa. Rakenteelliset uudistukset, uudet prosessit ja toimintamallit, uudenlaisten verkostojen luominen sekä yhteistyön lisääminen yli perinteisten organisaatorajojen nähdään uuden teknologian myötä mahdollisiksi. **Teknologian hyödyntämiseksi asiakaspalvelussa** aiempaa tehokkaammin ja vaikuttavammin on syytä kehittää aktiivisesti sekä käyttäjäystävällisiä käyttöliittymiä että itse sisältöä sähköisiin palveluihin. Tämä edellyttää monia muutoksia myös työnteossa ja lisää siten henkilöstön koulutuksen tarvetta. Vaihtoehtoisten väylien olemassaolo korostaa niin ikään **palveluohjauksen** tarvetta.

Tuottavuus on riippuvainen henkilöstön osaamisesta, työtyytyväisyydestä ja -motivaatiosta. **Osaamisen kehittämisen** tulee olla osa työpaikan strategista suunnittelua, joka näkyy myös työn arjessa. Sen **johtaminen** on suuri haaste organisaatiossa. Kehitettäessä tuottavuutta organisaation kaikilla tasoilla korostuu myös oikea-aikaisen **viestinnän** rooli. Mikäli henkilöstöllä on selvät **tavoitteet ja mittarit**, joilla tuottavuuden kehittämistoimenpiteiden toteutumista seurataan, toimivat mittarien antamat tulokset suorana palautteena tehdystä työstä. Positiivisella **palautteella** on suotuisa vaikutus työmotivaatioon. **Palkitsemisjärjestelmä** on myös tehokas tapa kiinnittää henkilöstön huomio organisaation ja toimintayksikön tavoitteisiin. Palkitseminen on tärkeä tekijä henkilöstön motivoinnin kannalta. Sen yhtenä tavoitteena on vaikuttaa myös organisaation suorituskykyyn. **Innovaatioihin kannustava ja niitä soveltava toimintakulttuuri** on keskeinen tuottavuuden kannalta, joskin se on myös vaikea mitattava. Ihmiset voivat tuottaa runsaasti **arjen innovaatioita**, joiden esiin kaivaminen voi olla vaivalloista, mutta tälle tulisi antaa tilaisuuksia kunnissa.

Kuntasektorin palvelurakenteen kokonaisvaltaisen toimintalogiikan muuttamiseksi on syytä tutustua erilaisiin **verkostoitumiskäytäntöihin ja kumppanuuksien rakentamiseen**. Nykyisellään palvelujen tuotantoprosessit kunnissa ovat eriytyneet liikaa, minkä seurauksena myös palveluiden rahoitus on hajautunut ja päällekkäisiä töitä tehdään eri tahoilla. Kokonaisuutta ei välttämättä hahmoteta, vaan jokainen toimiala ja yksikkö osaoptimoi omaa tilanettaan, mikä kuluttaa mahdollisesti kokonaisuudelta enemmän resursseja. Perinteisesti kunnallinen palvelutuotanto

on organisoitu vahvasti funktionaalisten rajojen mukaan, vaikka useimmiten kuntalainen tarvitsee palveluprosesseja, joissa on mukana useita eri palvelutuottajia. **Yhteistyötä** tulisi kehittää paitsi eri toimialojen välillä, myös saman toimialan eri yksiköiden kesken.

Yhdeksi viitekehikseksi verkostomaisen kunnallisen ja alueellisen palveluklusterin kehittämiseksi on rakennettu niin kutsuttu **verkostokoordinaattorimalli**, joka on vahvasti sukua tilaaja-tuottajamalleille. Siinä on kuitenkin keskeistä toiminnan ohjauksen jakaminen kolmelle tasolle: 1) strateginen omistajaohjaus, 2) strateginen verkosto-ohjaus ja 3) suorituskyky- ja prosessiohjaus. Mallin tärkeä sanoma kuntasektorille on eri tahojen erilaisten roolien (hallinta, omistaminen, johtaminen) korostaminen.

Kuntarajat ylittävästä yhteistyöstä on jo olemassa hyviä kokemuksia erityisesti koskien työnjaon muuttamista. Kuntien **työ- ja vastuualueiden jaolle** on kuitenkin edelleen tarvetta myös ilman, että varsinaisiin kuntarakenteisiin puututaan. Työnjakoa kuntien kesken tulisi analysoida tarkemmin, jolloin töitä on mahdollista allokoida tehokkaammin ja asiakasta voidaan palvella aiempaa nopeammin. Myös maakunnallisesti palvelutuotannon kokonaisuutta pystytään hoitamaan tehokkaammin määrittelemällä **yhteiset kriteerit** palveluiden saannille ja laadun suhteen.

Mahdollisia tuottavuuden kehittämiskohteita kunnan toiminnassa löytyy helposti eri sektoreilta useita, mutta kehittämiseen käytettävät resurssit ovat rajalliset. Kiireellisyysanalyysi on eräs valintaa tukeva työkalu kehittämiskohteiden priorisoimiseksi ja niistä rahoitettavien valitsemiseksi.

Tuottavuuden ja laajemminkin suorituskyvyn **mittaaminen** sekä siihen perustuva **johtaminen** ovat olennaisia keinoja kehitettäessä ja arvioitaessa kuntien toimintoja. Raportissa esitetään Päijät-Hämeen tuottavuusohjelmalle tuottavuuden arvioinnin ja mittaamisen viitekehys, jonka perusajatusta voidaan hyödyntää niin maakunta-, kunta-, toimiala- kuin yksikkötasollakin. Peruslähtökohdat tuottavuuden arvioinnille pysyvät tällöin samoina, mutta yksittäiset mittarit hienojakoistuvat alemmille tasoille mentäessä.

Tuottavuuden arviointi ja mittaaminen on tarkoituksenmukaista aloittaa yhdellä **pilottitoimialalla tai yhdessä pilottiorganisaatiossa**, koska Päijät-Hämeen tuottavuusohjelma kattaa suuren määrän toimijoita. Vaikka strategiset päätökset tehdään johdon ja omistajien toimesta, on kehitettäessä työtä ja asetettaessa siihen liittyviä tavoitteita syytä hyödyntää henkilöstön osaamista mahdollisimman monipuolisesti. Uutta järjestelmää suunniteltaessa on myös huolehdittava riittävän aikaisesta tiedottamisesta koko henkilöstölle, jotta syyt järjestelmän rakentamiseen sekä sillä tavoiteltavat hyödyt tiedostetaan.

# SISÄLLYSLUETTELO

TIIVISTELMÄ.....	5
ESIPUHE .....	9
1. JOHDANTO .....	10
1.1 Päijät-Hämeen tuottavuusohjelman tausta ja tavoitteet.....	10
2. TUOTTAVUUS KUNTASEKTORILLA.....	13
2.1 Tuottavuus osana organisaation suorituskykyä .....	14
2.2 Viisi tapaa kohottaa tuottavuutta.....	17
3. TUOTTAVUUDEN MITTAAMINEN .....	18
3.1 Miksi tuottavuutta pitää mitata .....	18
3.2 Miten tuottavuutta voidaan mitata kuntasektorilla .....	19
4. TUOTTAVUUDEN KEHITTÄMINEN PÄIJÄT-HÄMEESSÄ ERI TOIMENPITEIN .....	21
4.1 Aineistonkeruumenetelmät .....	21
4.2 Tuottavuudesta tiedottaminen ja asenteiden muokkaus .....	21
4.3 Kokonaisvaltainen toimintalogiikan uudistaminen - toimintamallit, työtavat ja prosessit.....	22
4.4 Teknologian suomien mahdollisuuksien hyödyntäminen .....	29
4.5 Osaamisen kehittäminen .....	33
4.6 Tuottavuuden johtamisen haasteet.....	34
4.7 Yhteistyön edistäminen toimialoittain, alueellisesti ja eri toimijoiden kesken .....	37
4.8 Innovaatiokyvykkyyden lisääminen .....	45
4.9 Kehittämistoimenpiteiden valinta.....	47
5. TUOTTAVUUDEN ARVIOINNIN JA MITTAAMISEN VIITEKEHYS .....	50
6. PÄIJÄT-HÄMEEN TUOTTAVUUSOHJELMAN KÄYTTÖÖNOTTO.....	55
6.1 Lähtökohta .....	55
6.2 Tuottavuusohjelman käyttöönottoprosessin kuvaus .....	56
7. YHTEENVETO .....	58
LÄHTEET.....	59

## ESIPUHE

Keskeisenä lähtökohtana Päijät-Hämeen tuottavuusohjelmalle on ollut palvelurakennemuutos, jossa palvelut tullaan järjestämään ja tuottamaan yhdistämällä ja virtaviivaistamalla kuntien eri palvelusektorien toimintoja. Raportissa koottu erilaisia ajatuksia ja välineitä tuottavuustarkasteluun niin, että tulevaisuudessa turvataan palveluiden saavuus tiettyjen laadullisten ja taloudellisten reunaehtojen vallitessa. Raportissa on pyritty selvittämään laaja-alaisesti mitä tuottavuus on ja mitä sen eri näkökulmat tarkoittavat kuntasektorilla. Lisäksi raportissa nostetaan esiin erilaisia keinoja ja ehdotuksia tuottavuuden kehittämiseen ja tarkasteluun organisaatiossa. Raportissa on esitelty myös tuottavuuden arvioinnin ja mittaamisen viitekehys. Viitekehys on rakennettu niin, että sen perusajatusta voidaan hyödyntää niin maakunta-, kunta-, toimiala- kuin yksikkötasollakin. Tällöin tuottavuuden mittaamisen peruslähtökohdat pysyvät samoin läpi eri organisaatiotasojen.

Raportti on toteutettu Päijät-Hämeen liiton toimeksiannosta ja sen rahoituksesta osana Päijät-Hämeen palvelurakennemuutosta. Raportin tekijät kiittävät lämpimästi hankkeen ohjausryhmää maakuntajohtaja Esa Halmetta, kunnanjohtaja Päivi Rahkosta, kunnanjohtaja Martti Heinosta, rahoitusjohtaja Mika Mäkistä, perusturvajohtaja Pirjo Haukkapää-Haaraa, henkilöstön edustaja Markus Lahtimoa ja pääsihteeri Jaana Simolaa, saamastamme tuesta ja kehitysehdotuksista. Lisäksi haluamme kiittää kaikkia haastatteluihin ja muihin tilaisuuksiin osallistuneita arvokkaista kommentteista ja kehitysehdotuksista koskien tuottavuuden mittaamista ja kehittämistä Päijät-Hämeessä.

Raportin ovat laatineet tutkija, DI Sanna Pekkola, tutkija VTM, KTM Paula Linna, vanhempi tutkija, dosentti, TkT Helinä Melkas, professori, TkT Hannu Rantanen, erikoistutkija, DI Juhani Ukko ja tutkija, DI Ulla Annala Lappeenrannan teknillisen yliopiston Lahden yksiköstä tiiviissä yhteistyössä Päijät-Hämeen liiton edustajien kanssa.

Lahdessa 30. syyskuuta 2008.

Sanna Pekkola  
Paula Linna  
Helinä Melkas  
Hannu Rantanen  
Juhani Ukko  
Ulla Annala

# 1. JOHDANTO

## 1.1 Päijät-Hämeen tuottavuusohjelman tausta ja tavoitteet

Tuottavuus ja sen kohottaminen on viime vuosina noussut julkisten organisaatioiden taloudellisten ongelmien myötä yhä suurempaan rooliin kuntapäätäjien keskusteluissa. Tuottavuus on koettu jonkinlaiseksi taikasanaksi, joka voi pelastaa talouspaineiden alla painivan kunnan taloudelliselta katastrofilta ja jonka avulla vältetään valtion ohjauksen tuoma itsenäisyyden menettäminen. Kaikki tahot ammattiyhdistysliikkeestä maan hallitukseen saakka, yksittäisiä kansalaisia unohtamatta, ovat yksimielisiä tuottavuuden kohottamisen tärkeydestä. Tämä näkemys on varmasti aivan oikea eikä sitä kukaan epäile. Kun seurataan esitettyjä kannanottoja hieman tarkemmin, havaitaan, että kaikki ovat puhuvinaan samasta asiasta, mutta taustalla lähes kaikilla on kuitenkin erilainen käsitys siitä, mitä tuottavuus oikeastaan on. Samoin tuottavuuden parantamisen keinoista ollaan hyvin montaa mieltä.

Tuottavuuden kehittäminen on kuntasektorilla erityisen tärkeää. Kuntien palveluksessa oleva henkilöstö ikääntyy ja siirtyy lähitulevaisuudessa kiihtyvällä vauhdilla eläkkeelle. Ikäluokkien pientyessä kunnat joutuvat kamppailemaan työvoimasta aiempaa kovemmin. Tässä tilanteessa on todennäköistä, että uusien tehtävien ja vaatimusten toteuttamiseen vanhalla tavalla tarvittavaa henkilöstömäärää ei ole saatavissa. Kunnat joutuvat vastaamaan tulevaisuuden haasteisiin suhteellisesti pienemmällä työntekijäjoukolla. Työvoimapulasta huolimatta kuntien pitäisi myös pystyä parantamaan toimintansa ja palvelujensa laatua. Nykyiset ja varsinkin tulevat sukupolvet ovat tottuneet hyvään palveluun ja asiakaskeskeiseen toimintaan. Kuntien tulopohja ei riitä vastaamaan kasvaneisiin haasteisiin nykyisillä toimintamalleilla ja toimintatavoilla. Toimintoja on siten tehostettava merkittävästi. Tuottavuuden kohottaminen on ainoa keino selviytyä laadun parantamisen ja lisääntyvien tehtävien tuomista haasteista aiempaa pienemmällä työntekijämäärällä. Tuottavuuden oikeanlaisella kehittämisellä voimme luoda kunnista myös motivoivia, kannustavia ja työntekijän näkökulmasta mielekkäitä työpaikkoja.

Nämä edellä mainitut tuottavuuden kohottamisen tuomat mahdollisuudet ovat monelle vieraita ja käsitykset tuottavuudesta ovat usein puutteellisia ja osin jopa kielteisiä. Varsin monet kytkevät tuottavuuden toiminnan taloudellisuuteen tai kannattavuuteen ja puhuvat ikään kuin

ne olisivat lähes samoja asioita. Tämä on siinä mielessä luonnollista, että usein tuottavuuden paranemisesta seuraa yksikkökustannusten aleneminen ja kannattavuuden parantuminen, mutta ei suinkaan aina ja välttämättä. Toisinaan myös tarvitaan lisäpanostuksia eli ehkä lyhyellä tähtäimellä yksikkökustannusten nostamista, jotta saadaan aikaiseksi pidemmällä aikavälillä kestävä säästövaikutus ja tuottavuuden kohoaminen. Myös laajemmin kustannusten alentuminen tai varojen säästyminen mielletään tuottavuuden vastineeksi. Kaikenlainen taloudellinen ja toiminnallinen tehokkuus sekä tehostuminen rinnastetaan monesti tuottavuuteen samoin kuin tuloksellisuus ja vaikuttavuuskin. Valitettavan usein yleisessä keskustelussa tuottavuus samaistetaan työn tuottavuuteen. Tällöin unohdetaan muiden panosten, kuten pääoman ja materiaalien, tuottavuuden merkitys.

Erilaisilla tuottavuushankkeilla pyritään lisäämään julkisen sektorin tuottavuutta eri keinoin, kuten organisaatorakenteita ja toimintatapoja kehittämällä sekä uutta teknologiaa käyttämällä. Tuottavuuden lisäämisen ohella on tärkeää käyttää laaja-alaisesti myös muita välineitä, joilla toimintaa voidaan ohjata. Suorituskyvyn ohjaaminen ja mittaaminen ovat keskeisiä. (Rantanen ym. 2008)

Tuottavuuden kehittäminen on alueena laaja, ja sitä on tehty aiemminkin, vaikka se on noussut entistä enemmän otsikoihin aivan viime vuosina. Tästä lisääntyneestä huo-

miosta huolimatta teema saatetaan käsittää kapeasti ja ”mekanistisesti”, kun kuitenkin ”funktionaalisesti” ymmärrettynä se tarjoaa työkalun tai pikemminkin laajan ryhmän työkaluja kuntien kehittämistyön käyttöön. Yhteisen ymmärryksen saavuttaminen tuottavuus-käsitteestä sekä sen yhtymäkohdista vaikuttavuuteen ja tuloksellisuuteen on avainasemassa tulevaisuuden kunnassa. Jos käsitettä tarkastellaan ainoastaan ylätasolla jalustalle nostettuna strategisena tavoitteena, esimerkiksi henkilöstössä piilevää myönteistä tuottavuuspotentiaalia jää todennäköisesti paljon käyttämättä. (vrt. Linna ym. 2008) Tuottavuusymmärryksen taustalla on oltava myös yhteinen ymmärrys toiminnan tavoitteesta ja perustehtävästä.

Tuottavuus on julkisen sektorin sisäisessä kehitystyössä jopa yksi karsastetuimmista sanoista. Sen nähdään olevan vaikeasti ymmärrettävä. Se on myös nostettu esiin leimallisesti negatiivisissa asiayhteyksissä kuntasektorilla, ja näin ollen olemassa olevat käsitykset siitä ovat usein vääriä. Tuottavuuden luullaan kapeasti olevan tekemisissä vain vaikkapa nopeutetun työsuorituksen (esimerkiksi tikin ompelu tai kotikäynnin nopeus tai läpimenoajat) kanssa, vaikka tuottavuutta tulisi lähestyä mieluummin prosessien johtamisen sekä toiminnan pullonkaulojen löytämisen näkökulmasta. Tuottavuuden kehittäminen nimenomaan toiminnan nopeuttamisen kautta oli keskeistä esimerkiksi teollistumisen aikakautena, mutta nykyinen aikakausi edellyttää tuottavuuden kokonaisvaltaista tarkastelua.

Tärkeää tiedon tuottamisen ja käyttöönoton välissä on mittaamisen ja analyysin onnistuminen, koska päätöksentekijä tarvitsee tuekseen selkeän hyödyn osoittamisen palvelun aloittamisesta tai lopettamisesta sekä investoinnin kannattavuudesta. Uusia tuotannon panoksia voivat olla esimerkiksi teknologiset investoinnit tai panostaminen osaamiseen, jotka kohottavat työn tuottavuutta. (vrt. Mäkinen ym. 2006)

Mikä tahansa organisaatio voi tuottaa suoritteiden määrällä mitattuna hyvää tulosta, mutta tehdä huonoa laatua tai jopa kokonaan vääriä asioita. Pelkkä tuottavuuden kas-

vu tai lasku julkisissa palveluissa ei yksinään riitä määrittämään hyvää suoriutumista palvelujen tuottamisesta, vaikka se sinällään toimii tärkeänä muuttujana muutoksen arvioinnissa. Tällaista keskustelua on käyty muun muassa erilaisista hoitosuoritteista ja pohdittu sitä, onko jollakin toimenpiteellä todellista vaikutusta asiakkaan kunnossa pysymiseen. Tuloksellisia palveluita ovat ne, joihin asiakkaat ovat tyytyväisiä ja jotka yltyvät asetettuihin vaikutustavoitteisiin. (Mäkinen ym. 2006)

Tuottavuuden yhteydessä voidaan puhua myös arviointivaatiosta (Kim & Mauborgne 2005), jossa pyritään luomaan toiminnan malleja, joilla paitsi vähennetään kustannuksia, myös tuotetaan enemmän arvoa asiakkaalle. Tässäkin ajattelu vie pois perinteisen säästämisen ja juustohöyläämisen tieltä – tai tuo ainakin lisävärisä keskusteluun. Lähtökohtana ei ensisijaisesti tulisi olla palvelujen tason leikkaaminen, vaan niiden tuottaminen entistä tuloksellisemmin ja ehkä jopa kokonaan uudella tavalla. Pelkkä henkilökunnan vähentämisen tie edustaa kapeaa ja kestämatöntä tapaa pyrkiä tuottavuuteen. (Mäkinen ym. 2006)

Tässä raportissa kuvattu Päijät-Hämeen maakunnan tuottavuusohjelma toivottavasti laajentaa käsityksiä siitä, miten tuottavuus-teemaa voisi ja pitäisi jatkossa tarkastella. Keskeisenä lähtökohtana Päijät-Hämeen tuottavuusohjelmalle on ollut palvelurakennemuutos, jossa palvelut tullaan järjestämään ja tuottamaan yhdistämällä ja virtaviivaistamalla kuntien eri palvelusektorien toimintoja. Tässä tuottavuusohjelmassa selvitetään, mitä tuottavuus ja sen eri näkökulmat tarkoittavat kuntasektorilla ja erityisesti palvelurakennemuutoksen yhteydessä. Tuottavuusohjelman avulla pyritään kuvaamaan, mitä keinoja voidaan käyttää, jotta palveluiden saatavuus kyetään turvaamaan tiettyjen laadullisten ja taloudellisten reunaehtojen vallitessa.

Kuten Paras-projektin väliraportissa todetaan, tulee työvoiman tarjonta kääntymään lähivuosina laskuun johtuen väestön ikääntymisestä. Tällöin ainoana keinona turvata

palvelujen saanti tulevaisuudessa on tuottavuuden jatkuva parantaminen. Aggregaattitason tuottavuustarkasteluissa kiinnitetään valitettavan usein huomioita vain työn tuottavuuteen. Siitä huolimatta että työn tuottavuus on helppo mittauskohde, tulee tarkasteluissa arvioida myös muiden panosten tuottavuudessa ja kokonaistuottavuudessa tapahtuvia muutoksia.

Koska tuottavuuden kasvattaminen ilman teknologisia ja rakenteellisia muutoksia on rajallista, tulee tuottavuuden kasvattamista tarkastella mahdollisimman laaja-alaisesti. Tällöin tuottavuuden kasvattamista tulee tarkastella muun muassa uuden teknologian hyödyntämisen, palvelujen tuottamisen uudelleen organisoimisen, uusien johtamisjärjestelmien sekä osaamisen kehittämisen näkökulmasta. Tässä raportissa halutaan myös nostaa esiin näkemys siitä, että tuottavuuden kohottaminen ei edellytä aina kuntien tai niiden organisaatioiden yhdistämistä suuremmiksi kokonaisuuksiksi tai toimintojen ulkoistamista. Olennaista on toimintojen tehokkaampi suorittaminen ja uudet ajatusmallit – ei se, kuka tekee tai missä laajuudessa toimitaan.

Päijät-Hämeen tuottavuusohjelmassa esitetään keinoja, joiden avulla eri palvelusektoreiden uudistuneiden palvelurakenteiden ja niiden sisältämien palveluprosessien tuottavuutta ja sen kehittymistä voidaan arvioida ja mitata eri näkökulmista. Kokonaistuottavuutta tulee pystyä tarkastelemaan myös yksittäisen palvelusektorin kannalta kokonaisuudessaan. Tällä tarkoitetaan yllä mainittujen näkökulmien yhdessä mahdollistamaa tuottavuuskehitystä tietyllä palvelusektorilla. Tuottavuusohjelmassa tullaan ottamaan kantaa myös uusiin rakenteellisiin ratkaisuihin. Ohjelmassa nostetaan niin ikään esiin keinoja ja malleja alueen tuottavuuden arviointiin.

Tuottavuusohjelmassa esitetyissä kehitysehdotuksissa ei ole rajoitettu tarkastelemaan vain sitä, minkä nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa. Useiden eri toimintojen tehostaminen ja järkevien toimintamallien käyttöön ottaminen niissä edellyttää normien uudistamista. Nykyinen linja, jossa yhä uusilla ja uusilla ohjeilla, säädöksillä, laeilla tai muilla normeilla yritetään ohjeistaa kuntien toimintaa, on toiminnan ja tuottavuuden kehittämisen kannalta kestävä. Eräs merkittävä yleisen tason kehittämisehdotus kuntien toiminnan tehostamiseksi on nykyisen normiohjauksen kokonaisvaltainen uudelleenarviointi.

Tuottavuusohjelma on laadittu Lappeenrannan teknillisen yliopiston Lahden yksikössä. Sen tekemisen yhteydessä on perehdytty alan kirjallisuuteen, hyödynnetty yksikön omia aiempia tutkimustuloksia sekä tutkimusten yhteydessä syntyneitä työvälineitä (esimerkiksi SUMO-kartoitus). Tuottavuusohjelmaa varten on tehty useita haastatteluita, käyty ryhmäkeskusteluja sekä hyödynnetty sähköisten arviointien aineistoja. Tuottavuusohjelman tekstissä on esitetty lainauksia haastatteluista tai muutoin esiin nousseista aiheista. Lainaukset on esitetty tekstin yhteydessä *kursiivilla* ja sisennettyinä.



## 2. TUOTTAVUUS KUNTASEKTORILLA

Julkisen sektorin organisaatiot ovat perinteisesti eläneet kilpailulta suojassa ja toteuttaneet säädöksiin sekä päätöksiin perustuvia tehtäviään. Toimintaa ovat ohjanneet poliittisten voimasuhteiden sekä ideologioiden mukaan tehdyt valinnat ja niihin pohjautunut resurssien jako. Näitä valintoja ja päätöksiä on tehty kaikilla tasoilla aina eduskunnasta alkaen viimeiseen kunnallishallinnon lautakuntaan saakka. Jossakin määrin poliittiset valinnat ovat ohjanneet myös yksittäisten virkamiesten toimintatapoja sekä ohjeiden soveltamisia. Viime vuosien aikana julkinen sektori on laajentanut vastuutaan ja tehtäviään. Tämä on näkynyt erityisesti kunnissa, joiden hoidettavaksi ja vastuulle on säädetty runsaasti uusia tehtäviä. Samanaikaisesti kuntien tulojen kehitys on ollut riittämätöntä uusien tehtävien hoitamisen kannalta. Tämä on pakottanut kunnat tehostamaan toimintaansa ja etsimään uusia keinoja vastuullaan olevien tehtävien hoitamiseen.

Julkisen sektorin organisaatiot eivät ole kohdanneet kilpailua samalla tavoin kuin yritykset ja näin ollen myös johtamisen haasteet ovat olleet toisenlaiset. Yksityisen sektorin käytössä olevat johtamisen ja erityisesti suorituskyvyn johtamisen menetelmät ja välineet ovat olleet kuntien johtamisen tukena vasta vähän aikaa. Suorituskyvyn johtaminen on julkisella sektorilla vaikeampaa kuin yksityisellä sektorilla.

Merkittävimpiä ongelmia julkisella sektorilla ovat muun muassa seuraavat asiat (Rantanen ym. 2007). Päätoksenteossa on useita sidosryhmiä, joilla voi olla hyvin erilaiset tarpeet ja tavoitteet. Tällöin tulee epäselvyyksiä muun muassa siitä, kenen tarpeiden ja tavoitteiden mukaan pitäisi toimia. Julkisen sektorin ”lopputuotteet” ja tavoitteet ovat epäselviä. Tällöin myös operatiivista toimintaa ohjaavien tavoitteiden asettaminen voi olla vaikeaa. Julkisella sektorilla ei ole selkeästi koettu omistajaa. Tästä syystä muun muassa eri sidosryhmien edustajat pyrkivät vaikuttamaan toiminnan ohjaamiseen liian yksityiskohtaisesti eikä henkilöstö aina ymmärrä, mihin johtamisella tai ohjaamisella pyritään. Valitettavan usein julkisessa organisaatiossa johtamistaidot ja -menetelmät ovat puutteelliset. Tämä saattaa näkyä muun muassa henkilöstön välinpitämättömytenä tai vastarintana kehittämistä kohtaan. Myös priorisoinnin puuttuessa liialliset päällekkäiset projektit kuluttavat resursseja turhaan.

Näiden edellä mainittujen tutkimuksissa esiin tulleiden ongelmien ohella kunnilla on myös tiettyjä erityispiirteitä, jotka hankaloittavat perinteistä suorituskyvyn johtamista ja tuottavuuden kehittämistä. Kuntien toiminta

on budjettilähtöistä, ja siinä keskiössä on yhden vuoden talousarvion perusteella käytössä oleva rahamäärä. Seuraavana vuonna budjetti voi olla eri tavalla painottunut, joten pitkäjänteistä kehittämishenkeä ei synny. Kuntien tehtäviä ohjaa paljolti lainsäädäntö, jossa on määritelty tuotettavat palvelut ja kuntalaisten (subjektiiviset) oikeudet. Lakisäätteiset menot vievät suurimman osan kunnan käytössä olevista rahoista, joten todellinen aito tilanne- ja tarvelähtöinen kehittäminen on hyvin vaikeaa. Vaikka kunnan toimintaa ohjaa paljolti lainsäädäntö, saatetaan se monesti nähdä myös liian rajoittavaksi. Lainsäädännön määräyksiä ja ohjeita saatetaan noudattaa liian orjallisesti, etenkin jos sitä kautta turvataan oman ryhmän tai sektorin etu. Vaikka lainsäädäntö ohjaa toimintaa, se ei kuitenkaan aina kiellä järkevää toimintaa.

Asennemuutoksella, paremmalla yhteistyöllä ja tarkastelemalla kuntaa ja sen asukkaiden etua kokonaisuutena saatetaan nykyisenkin lainsäädännön puitteissa löytää tehokkaampia tapoja toimia ja tuottaa palveluja. Monella sektorilla painopisteen siirtäminen ennaltaehkäisevään toimintaa jälkien korjaamisen sijasta voisi tuoda huomattavia kokonaissäästöjä. Tämä vain ei ehkä ole mahdollista nykyisten eturyhmien välisessä resurssien osaoptimoinnissa.

Kunnilla on myös velvoite pitää taloutensa tasapainossa. Aitojen tuottavuuden kehittämistoimenpiteiden tekeminen kunnissa edellyttää myös usein lainsäädännön kehittämistä. Tässä raportissa ei ole kehitysehdotuksissa rajoitettu tarkastelemaan vain sitä, minkä nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa.

## 2.1 Tuottavuus osana organisaation suorituskykyä

Alun perin sana tuottavuus lienee lähtöisin maatalouden piiristä, missä se tarkoitti (ja tarkoittaa edelleenkin) sitä, paljonko satoa saatiin tuotettua tietyltä maapinta-alalta. Yleisesti tuottavuus tarkoittaa ominaisuutta olla tuottava ja kykyä tuottaa. Tuottavuus-termi on käytössä myös monella muulla alalla, kuten esim. ekologian ja öljytuotannon piirissä, joissa sillä on taloustieteen piirissä käytetyistä määrittelyistä hieman poikkeavat merkitykset.

Taloustieteessä tuottavuuden käsitteen ja olemuksen tutkimuksen alkuvaiheet voidaan sijoittaa 1700-luvun lopulle ja 1800-luvun alkuun. Sana tuottavuus lienee mainittu ensimmäisen kerran Quesnayn artikkelissa vuonna 1766 (Sumanth 1984, s. 3). Muita samoihin aikoihin tuottavuudesta ilmiönä kirjoitelleita olivat mm. Adam Smith ja David Ricardo, jotka tutkivat pääasiassa työn ja pääoman tuottavuutta sekä työn ja pääoman korvaamista toisillaan.

1800-luvun puolivälissä kuljetus- ja tiedonsiirtojärjestelmät kehittyivät, ja tämä johti uusiin tiedonkeruu- ja laskeutajärjestelmiin kohdistuviin vaatimuksiin ja edelleen niiden kehittymiseen. Ajalle oli ominaista mielenkiinnon keskittyminen yrityksen sisäisen prosessin tehokkuuteen. Vuosisadan loppupuolella vaikutti mm. lähinnä metalliteollisuudesta lähtöisin ollut ”Scientific management”-liike. Sen edustajien, kuten Frederick Taylorin, tavoitteena oli työn ja materiaalien käytön tehokkuuden parantaminen. Tuotantolaitoksen tuottavuuden systemaattinen analysointi oli vahvasti mukana liikkeen toiminnassa (Johnson & Kaplan 1987, s. 10).

1900-luvulla sana tuottavuus oli vakiinnuttanut paikansa taloudellisessa keskustelussa ja sen analysointi oli kehittynyt. Viime vuosisadan puolivälin jälkeen aloitettiin mm. mallien kehittäminen tuottavuuden kokonaisvaltaiselle mittaamiselle. Tuottavuus käsitteenä on määritelty 1900-luvulla lähtien hyvin monella tavalla.

Tuottavuus, tehokkuus, vaikuttavuus, kannattavuus, taloudellisuus jne. ovat suorituskyvyn osa-alueita ja organisaation toiminnan kyvykkyyttä kuvaavia termejä. Näitä on käsitelty laajemmin useissa eri lähteissä (ks. esim. Laitinen 1998, Rantanen 2001 tai Rantanen 2005)

Yrityksiä käsittelevässä kirjallisuudessa suorituskyky ja sen osa-alueet on perinteisesti nähty pelkästään taloudellisina ulottuvuuksina. Julkisen sektorin toimintaa tarkasteltaessa suorituskyvyn osa-alueet ja niiden merkitykset on nähty hieman laajemmin. Hyvän kuvan julkisen sektorin suorituskyvyn osa-alueiden kokonaisuudesta saa esimerkiksi Antti Rautiaisen lisensiaatintyöstä (2004, s. 34). Yksityisen sektorin näkökulmasta näitä on tarkasteltu mm. Rantasen (1991 ja 2005) raporteissa. Seuraavassa pyritään hieman hahmottamaan tuottavuuden ja eräiden muiden sitä lähellä olevien organisaation suorituskykyä kuvaavien käsitteiden sisältöä ja lähestymistapoja niihin.

Tuottavuudelle on olemassa useita erilaisia määrittelyjä. Varsin hyvän yrityksen tuottavuuden määrittelyyn on esittänyt Lehmus (1976) raportissaan. Hänen mukaansa ”tuottavuus yritystasolla on ymmärrettävä mitaksi yrityksen kyvylle yhdistää eri tuotannontekijöitä mahdollisimman suuren tuotantotuloksen aikaansaamiseksi”. Tuottavuus voidaan määritellä selkeästi organisaation reaali prosessiin liittyväksi ominaisuudeksi. Se kuvaa sitä, kuinka tehokkaasti yritys tai vastaava organisaatio yhdistää tuotannontekijämarkkinoilta hankkimansa panokset saadakseen aikaan mahdollisimman suuren tuotoksen myytäväksi suoritteiden markkinoilla. **Tuottavuus voidaan siis määritellä tuotoksen ja panoksen väliseksi suhteeksi (tuotos/panos).** Myös julkisella sektorilla tuottavuus voidaan määritellä suoritteiden eli tuotosten ja tuotannontekijöiden eli panosten väliseksi suhteeksi. Jossakin määrin epäselvempi tuottavuus on käsitteenä valtionhallinnossa, missä sitä usein pidetään jonkinlaisena yleis- tai yläkäsitteenä, yleisenä hyvänä, jota muut suorituskyvyn osa-alueet tuottavat.

**Taloudellisuudessa** on kyse siitä, kuinka edullisesti jokin tuotos saadaan aikaan. Toisin sanoen taloudellisuus

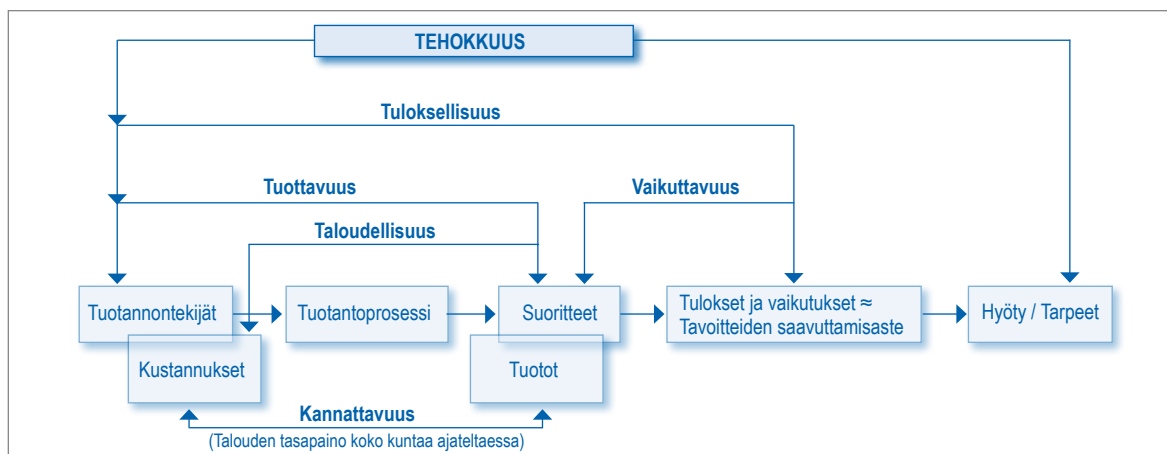
kuvaa organisaation kykyä saada tuote tai palvelu aikaan mahdollisimman vähillä kustannuksilla tai toisaalta kykyä tuottaa nykyisillä kustannuksilla suurempi tuotos. Julkisessa tuottavuuskeskustelussa puhutaan tyypillisesti juuri tästä rahamittaisesta taloudellisuudesta.

**Tuloksellisuudessa** suhteutetaan yleensä saavutetut tulokset/tuotokset asetettuihin tavoitteisiin. Toiminta on sitä tuloksellisempaa, mitä lähempänä tuotos on asetettua tavoitetta tai kauempana asetetusta tavoitteesta silloin kun tavoite on ylitetty. Toiminnan tavoitteiden tulisi olla mielekkäitä ja konkreettisesti mitattavissa olevia. Toisin sanoen tuloksellisuus kuvaa sitä, miten hyvin organisaatio on kyennyt saavuttamaan toiminnalleen asetetut tavoitteet. Tuloksellisuuden on joissakin yhteyksissä myös nähty viittaavan julkisen organisaation verovaroilla aikaansaamiin tuloksiin. Toiminnan tuloksellisuudesta on kirjoitettu erityisen paljon viime vuosina julkisen sektorin toiminnan tehostamiskeskustelujen myötä. Eräissä kunnallisen toiminnan tarkasteluissa on tuloksellisuus tai kokonaistuloksellisuus katsottu eräänlaiseksi yläkäsitteeksi, jonka osatekijöitä ovat muut, kuten esim. tuottavuus, taloudellisuus ja vaikuttavuus. Tätä havainnollistaa kuvassa 1 oleva Rautiainen (2004) esittämä kaavio julkisen sektorin suorituskyvyn osatekijöiden välisistä suhteista. Yritysten tuloksellisuus tulee nähdä samantasoisena ominaisuutena kuin tuottavuus, tehokkuus, kannattavuus ja muut vastaavat.

Kirjallisuudessa **kannattavuudelle** on esitetty useita erilaisia määritelmiä. Perusajatuksena kyseisissä määrittelyissä on useimmiten tarkasteltavan organisaation kyky tuottaa tulojen ja menojen erotuksena syntyvää voittoa. Julkisella sektorilla ja erityisesti kunnissa kannattavuustermiä voidaan käyttää maksullisen toiminnan tarkastelussa. Koko kunnan tasolla kannattavuutta vastaa talouden tasapaino, sillä tuottojen on keskimäärin oltava kustannusten suuruiset. (Rautiainen 2004, s. 34) Kannattavuus on yritysmaailmassa tärkein menestymistä kuvaavista suorituskyvyn osa-alueista.

Toiminnan **tehokkuuden** tarkastelun lähtökohdaksi voidaan organisaation kyky saavuttaa asetetut tavoitteet annetussa ajassa. Tehokkuus on paljolti samanlainen tuloksellisuuden kanssa. Erona tuloksellisuuteen on aikarajoitteen liittäminen tehokkuuskäsitteeseen, eli tehokkuus voidaan määritellä organisaation tuloksellisuudeksi tarkasteltavana ajanjaksona.

Rautiainen (2004, s. 33) on tarkastellut tehokkuutta kuntasektorilla määrittelemällä, että tuloksellisuus on osa koko yhteiskunnan pitkän aikavälin hyöty/panos-suhteen maksimointia tavoittelevaa tehokkuutta. Hänen kuvauksessaan tehokkuus on tavallaan käsitteistä laaja-alaisin yhdistäessään tuotannontekijät eli panokset saavutettuun hyötyyn.



Kuva 1. Julkisen organisaation suorituskyvyn osa-alueet (Rautiainen 2004, s. 34).

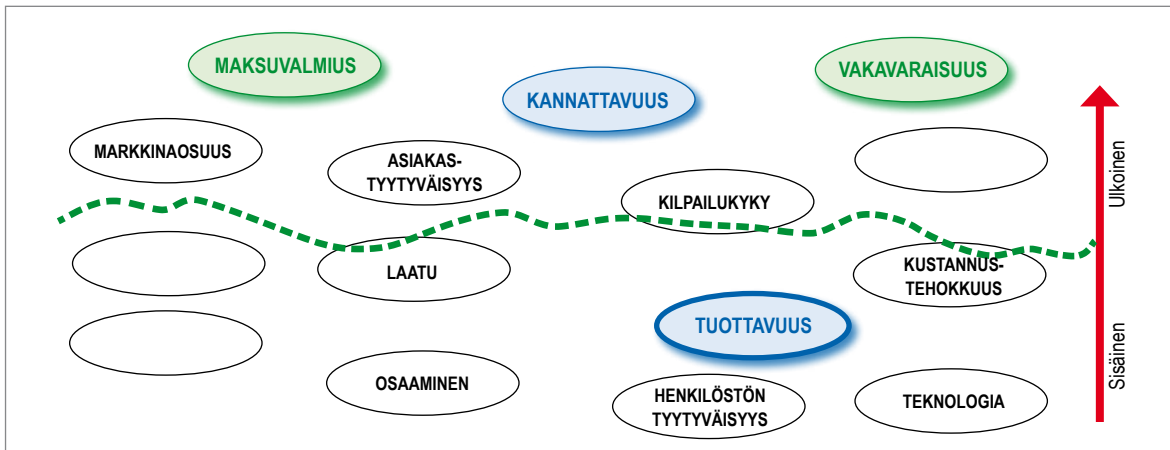
Eräs tärkeimpiä organisaation menestymistä kuvaavia suorituskyvyn osa-alueita on **kilpailukyky**. Julkisen sektorin kilpailukykyä voidaan tarkastella monella tavalla. Yhtenä ulottuvuutena voidaan arvioida esimerkiksi kunnan kilpailukykyä taisteltaessa yritysten sijoittumisesta alueella ja sitä myötä seuraavasta taloudellisesta ja henkisestä hyvinvoinnista. Alueiden kilpailukykyyn vaikuttaa paljon mm. alueen innovaatioympäristön kyky tuottaa, prosessoida ja soveltaa tehokkaasti informaatiota ja tietoa, alueen kyky nivoutua mahdollisimman hyvin verkostoihin sekä alueen kyky ylläpitää ja kehittää asukkaiden elämänlaadun edellytyksiä (ks. esim. Sotarauta & Linnamaa 1997 tai Somerla 2007). Yleisemmällä tasolla kilpailukyky voidaan määritellä esimerkiksi kyvyksi osallistua ja pysyä mukana ”markkinoilla” käytävässä kilpailussa. Organisaation kilpailukykyyn vaikuttavat mm. sen tuottamien tuotteiden tai palveluiden laatu ja hinta. Tuottavuudella on selkeä vaikutus tuotteen tai palvelun hintaan eli hintakilpailukykyyn.

Erityisesti julkisen sektorin suorituskykyä tarkastelevissa julkaisuissa esiin nousee usein myös **vaikuttavuus** yhtenä suorituskyvyn ulottuvuutena. Toiminnan vaikuttavuutta pyritään usein arvioimaan tavoitteiden saavuttamisen kautta. Silloin voidaan verrata esimerkiksi toiminnan tuloksena syntyneitä konkreettisia suoritteita eli palveluita tai muita tuotoksia niiden aikaansaamiin vaikutuksiin tai tuloksiin. Olennaista on myös arvioida, ovatko saa-

vutetut vaikutukset tavoitteen mukaisia eli sellaisia joita on haluttukin. Vaikuttavuuden tarkastelun pulmana on se, että se näkyy usein vasta pidemmällä aikavälillä ja saattaa siksi jäädä havainnoimatta. Erityisen ongelmallista on ennaltaehkäisevän työn vaikutusten ja vaikuttavuuden mittaaminen. Ennaltaehkäisevässä työssä vaikutusten aikajänne on usein hyvin pitkä ja sitä ei edes kyetä ennalta määrittelemään.

Organisaation suorituskyvyn eri osa-alueiden tai tekijöiden keskinäisiä vaikutussuhteita on vaikea esittää yksikäsitteisesti. Yleisellä tasolla voidaan kuvata näiden suhteita esimerkiksi kuvan 2 mukaisesti. Siinä organisaation suorituskyvyn osa-alueita on karkeasti jaoteltu vaikutussuhteen mukaisesti. Katkoviivan alapuolella on sisäisen suorituskyvyn osa-alueita ja viivan yläpuolella on ulkoisen suorituskyvyn osa-alueita. Yleistäen voidaan katsoa, että kuvassa alempana olevien osa-alueiden vaikutus näkyy ylempänä olevissa osa-alueissa.

Kuvaa 2 tulkittaessa on huomioitava se, että jossakin määrin osa-alueet vaikuttavat toinen toisiinsa ikään kuin kierteen luonteisesti. Esimerkiksi normaalisti yritystoiminnassa, kuten julkisissakin organisaatioissa tuottavuuden kasvusta seuraa yksikkökustannusten aleneminen (kustannustehokkuus). Sen myötä organisaation kilpailukyky kasvaa, koska osaavien ja motivoituneiden ihmisten hyvällä koneistolla tuottamat tuotteet ja palvelut



Kuva 2. Suorituskyvyn osa-alueiden kenttä (mukaillen Rantanen 2005).

ovat yleensä myös kilpailijoita laadukkaampia. Parantuneen kilpailukyvyn myötä yritys menestyy markkinoilla sekä kannattavuus ja tulovirta (maksutuotot tai verotulot) kasvavat. Parantuneen kannattavuuden ja kasvaneen tulovirran myötä organisaatiolle kertyy varallisuutta (vakavaraisuus ja maksuvalmius) tai ylijäämää, jota voidaan käyttää mm. koulutukseen (osaaminen), tuotantovälineisiin (teknologia) ja johtamisen apuvälineisiin, joilla voidaan vaikuttaa henkilöstön tyytyväisyyteen. Eli vaikutukset kohdistuvat tuottavuuden parantamisen edellytyksiin.

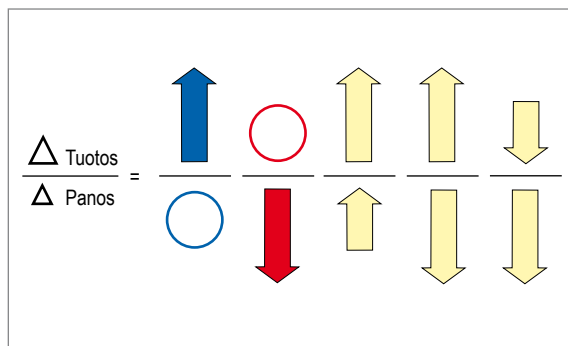
Kuten kuvasta 2 nähdään, tuottavuutta voidaan pitää yhtenä yrityksen sisäisen suorituskyvyn kulmakivenä, joka jollakin aikavälillä vaikuttaa yrityksen ulkoiseen suorituskykyyn, kuten kannattavuuteen. Viime vuosina on yritysten keskuudessa osakkeenomistajien voittojen maksimointi ollut yhä useammin yritysten toimintaa ohjaava voima. Julkisella sektorilla on puolestaan kustannusten leikkaaminen ja tuottavuuden kohottaminen nousseet keskeisimmiksi painotuksiksi. Nämä painotukset näkyvät myös selkeästi kummallakin sektorilla suorituskyvyn mittaamista ja analysointia ohjaavina tekijöinä. Kummallakin sektorilla näihin sisältyy valitettavasti lyhytnäköisen osaoptimoinnin uhka, joka heikentää pitkän tähtäimen menestymisen ja hyvinvoinnin edellytyksiä.

## 2.2 Viisi tapaa kohottaa tuottavuutta

Kun tuottavuus määritellään tuotoksen ja panoksen suhteeksi (O/I), voidaan erottaa viisi tapaa tuottavuuden kohottamiseksi oheisen kuvan (kuvan 3) mukaisesti.

Ensimmäinen tapa on perinteinen yritysmaailman ajattelutapa, jossa olemassa olevilla panoksilla pyritään tuottamaan aiempaa enemmän. Panosten muutos on nolla. Kyseessä on siis nykyisten resurssien aiempaa

parempi hyödyntäminen. Toinen tapa on vallitseva ajattelumalli julkisella sektorilla. Sen mukaisesti pyritään nykyinen palvelu- tai muu tuotanto tuottamaan tulevaisuudessa aiempaa pienemmällä resurssilla. Tuotosten muutos on nolla. Näiden kahden hieman karrikoiden esitetyn pääajattelumallin kautta ilmenee selkeästi yksityisen ja julkisen sektorin erilainen periaatteellinen näkemys tuottavuuden kasvattamisesta.



Kuva 3. Tuottavuuden viisi kasvutapaa.

Edellä mainittujen kahden päätävän ohessa tuottavuus kasvaa myös silloin kun tuotos kasvaa suhteellisesti panosta enemmän. Tällöin pienellä investoinnilla tuotantokoneistoon tai osaamiseen voidaan tuotosta kasvattaa suhteessa enemmän. Tuottavuus kasvaa myös silloin kun panoksen pienemisestä huolimatta kyetään kasvattamaan tuotosta. Tällöin on kyseessä todennäköisesti toimintatavan muutos. Esimerkiksi jokin arvoa lisäämätön turha ja työllistävä rutiini jätetään tuotantoprosessista pois. Tuottavuus voi kasvaa myös silloin kun tuotos pienenee. Tämä on mahdollista jos panosta samanaikaisesti kyetään pienentämään suhteellisesti tuotoksen pienemistä enemmän.

## 3. TUOTTAVUUDEN MITTAAMINEN

### 3.1 Miksi tuottavuutta pitää mitata

”Sitä saat mitä mittaat” on vanha ja monesti oikeaksi koeteltu totuus. Organisaatio saavuttaa tavoitteensa paljolti johtamisen keinoin, ja siinä työssä mittaamisella on suuri merkitys. Yleisesti ottaen organisaation toiminnan ja suoritusten mittaaminen motivoi työntekijöitä. Mittaaminen korostaa mitattavan asian arvoa ja tärkeyttä, se ohjaa organisaation toimintaa ja selkiinntää toiminnan tavoitteita. Mittaamisen tarkoituksena on luoda pohjaa parannuksille, jotka lisäävät tuottavuutta. On selvää, että vasta kun saavutettu tuottavuuden taso tunnetaan, voidaan asettaa uusia tavoitteita ja ryhtyä parantamaan tuottavuutta.

Mitä hyötyä sitten tuottavuuden kasvusta on? Kansantalouden tasolla tuottavuuden kasvu mahdollistaa elintason nousun. Tämä on mahdollista kun suhteellisesti tietyllä panoksella saadaan enemmän jaettavaa (hyödykkeitä) kansalaisille. Organisaation tasolla tuottavuuden kasvu mahdollistaa kustannusten alentamisen ja sen myötä kannattavuuden paranemisen. Tällöin organisaation palkanmaksukyky paranee, työpaikat voidaan turvata, hintakilpailukyky paranee, organisaatio kykenee hoitamaan pääoman palautukset ja koron maksaminen helpottuu. Tällöin organisaatiolle jää myös rahaa toimintansa kehittämiseen, tuotantolaitteiden ja -prosessien kunnossapitoon ja uusien rakenteiden luomiseen. Yksilön tasolla tuottavuuden kasvaminen mahdollistaa tulotason paranemisen (mm. tulospalkkauksessa) sekä mielekkäämmän ja vähemmän stressaavan työympäristön.

Tuottavuus voidaan siis sijoittaa osaksi laajempaa organisaation suorituskyvyn kenttää. Perinteisesti suorituskyky ja sen osa-alueet on nähty pelkästään taloudellisina ulottuvuuksina. Ei-taloudellisten ulottuvuuksien tarve on kuitenkin yritysmaailmassa tunnistettu jo 1980-luvulta lähtien. Esimerkiksi Robert S. Kaplan (1984, s. 98) totesi aikanaan, että globaali kilpailu vaatii myös ei-taloudellisia mittareita yritysten suorituskyvyn kehittämiseksi. Sama kehitys on tapahtunut pienellä viiveellä myös julkisella sektorilla, jossa on pyritty hyödyntämään yritysten käytön kehitettyjä johtamismenetelmiä ja -työkaluja.

Myös useat tutkimukset ovat puoltaneet ei-taloudellisia ulottuvuuksia korostavaa näkökulmaa organisaation suorituskykyä tarkasteltaessa. Tutkimusten mukaan (esim. Rantanen & Holtari 2000 ja Tenhunen & Ukko 2003) edelleen yleisimmin käytetään taloudellisia mittareita, mutta niiden rinnalla yhä enemmän myös tuotannon tehokkuutta sekä tuottavuutta ja laatua mittaavia mittareita. Jos asiaa tarkastellaan organisaatorakenteen valossa, voidaan todeta, että mentäessä alemmille tasoille organisaatiossa ei-taloudellisten mittareiden osuus yleensä kasvaa suhteessa taloudellisiin mittareihin. Tässä yhteydessä on muistettava se, että usein luonteeltaan ei-taloudellista suorituskyvyn osa-alueita joudutaan käytännössä mittaamaan taloudellisella mittarilla. Esimerkiksi laatua joudutaan usein paremman mittarin puuttuessa mittaamaan rahallisen suureen avulla ja tämä voi johtaa helposti harhaan mittaustulosten tulkinnessa.

Organisaation suorituskykyä voidaan tarkastella ainakin kahdella erilaisella lähestymistavalla. Yhtäällä tarkastelun painopisteenä voi olla suorituksen korostuminen. Tällöin tarkastellaan paljolti tehdyn suorituksen onnistumista ja saavutuksia eli sitä, mitä on saatu aikaiseksi ja kuinka hyvin. Mittaamisella haetaan tietoa toteutuneesta toiminnasta ehkä palkitsemisen tai tulevan suunnittelun pohjaksi. Toteutuneen suorituksen mittaamiseen on tarjolla suuri määrä erilaisia mittareita ja järjestelmiä.

Toisenlainen lähestymistapa suorituskyvyn analysoinnissa korostaa organisaation kykyä tehdä asioita tai kykyä selviytyä asetetuista tavoitteista. Tällöin tarkastelun kohteena ovat usein resurssit, niiden kyvykkyys ja käyttömahdollisuudet tai laatu. Olennaista on potentiaalinen ja kapasiteetin arviointi. Kyvyn arviointiin käytetään paljon erilaisia ennakointi-, arviointi- tai skenaariotyökaluja. Yksittäisiä mittareita tärkeämmäksi nousevat usein asiantuntijatyöskentely ja laadulliset kuvaukset. Tässä yhteydessä voidaan tarkastella myös suorituskyvyn ja menestymisen taustalla olevia tekijöitä ja ominaisuuksia. Suorituskyvyn mittaaminen selvittää tietyn ajanjakson suoritusta ja siksi tulisikin miettiä, mitkä tekijät vaikuttavat menestyneen suorituskyvyn taustalla ja millä aikavälillä.

Kaikissa organisaatioissa, niin yksityisissä kuin julkisissakin, tarvitaan johtamisen tukena kokemuksen ja näkemyksen ohella myös taloudellista osaamista sekä tuloslaskennan tuottamaa informaatiota. Pelkkä taloudellinen informaatio edustaa kuitenkin hyvin kapeaa näkökulmaa organisaation toiminnasta ja sen edellytyksistä. Johtopäätösten tekeminen esimerkiksi pelkän kirjanpitoon pohjautuvan aineiston perusteella saattaa johtaa organisaation tulevaisuuden kannalta hyvinkin kohtalokkaiseen virhearviointeihin ja vääriin valintoihin. Tämän päivän kovassa kilpailussa menestyäkseen kuntien ja muiden organisaatioiden on kyettävä seuraamaan tuottavuuttaan ja suorituskykyään sekä erityisesti niiden taustalla vaikuttavien tekijöiden kehittymistä monin tavoin.

### 3.2 Miten tuottavuutta voidaan mitata kuntasektorilla

Tuottavuus käsittää siis taloudellisen tai tuotannollisen prosessin panosten ja tuotosten välisen suhteen. Mitä nämä tuotokset ja panokset sitten kuntasektorilla ovat? Niiden sisältöön vaikuttaa se, minkä tason taloudellisesta tai tuotannollisesta toiminnasta on kyse. Tuottavuuden

määritelmän ja tuottavuusmittareiden perusmuoto voidaan ilmaista seuraavan kaavan mukaisesti:

$$(1) \text{ Tuottavuus} = \frac{\sum \text{Tuotannon tulokset (Tuotos)}}{\sum \text{Tuotantopanokset (Panos)}}$$

Tuotokseen voidaan katsoa kuuluvan kaikki se, mitä organisaatio tarkasteluajanjakson aikana tuottaa. Siihen luetaan sekä tuotteista valmistunut tuotanto että puoli-valmisteet ja kaikki tuotetut palvelut. Eroa ei tehdä sen perusteella, onko tuote tarkoitettu myyntiin vai sisäiseen käyttöön. Tämän määrittelyn kautta törmätään erääseen merkittävään tuottavuuden mittaamiseen liittyvään ongelmaan eli siihen, miten voidaan hallita ajallisesti hyvinkin laajalti syntyvät tuotokset ja käytetyt panokset. Miten käytännön mittareissa voidaan huomioida esimerkiksi hyvä oppimistulos, jonka hyödyt realisoituvat ehkä hyvinkin pitkän ja ennalta määräämättömän ajan kuluessa. Kaikkia hyötyjä ei myöskään osata ennalta arvata tai määrittää. Tässä yhteydessä tulee miettiä mittaamisen operatiivista tarkoitusta ja hyödyntää useita mittareita arvioida useita suorituskyvyn osa-alueita.

Panoksena vastaavasti on kaikki kyseisen tuotoksen aikaansaamiseen käytetyt panokset/resurssit. Panokset jaetaan yleensä esimerkiksi seuraaviin luokkiin: työ, pääoma, materiaali, energia ja muut panokset. Työpanos sisältää kaikkien tarkasteltavan organisaation tai organisaatioyksikön työntekijöiden työpanoksen, mukana ovat niin johtajat kuin tuotantotoiminnassakin työskentelevät. Pääomapanos sisältää kiinteän pääoman eli käyttöomaisuuden ja käyttöpääoman. Sillä ei yleensä tarkoiteta sijoitettua rahapanosta. Materiaalipanos sisältää raaka-aineet, tarvikkeet, hankitut osat ja komponentit sekä erilaiset apuaineet. Energiapanos sisältää sähkö-, lämpö-, höyry- ym. käytettyjen energiamuotojen yhteismäärän. Muut panokset nousevat esille tapauskohtaisesti riippuen tarkasteltavan organisaation tai yksikön toiminnan luonteesta. Tällaisia muita panoksia voivat olla esim. tutkimus ja tuotekehitys tai koulutus.

Teoriassa tuottavuus kuvaa nimenomaan organisaation reaali prosessia ja siten tuotos ja panokset pitäisi ilmaista reaalisina/fyysisinä mittayksiköinä. Käytännön toiminnassa niin yksityisellä kuin julkisella sektorilla tuotoksen ja panoksen ilmaiseminen rahamääräisenä on usein ainoa mahdollinen vaihtoehto. Syynä tähän on se, että tuotosten ja panosten fyysisten mittayksiköiden yhdistäminen on lähes aina käytännössä mahdotonta. Mittarit rakentuvat siten paljolti sekä fyysisten suureiden ja rahamittareiden yhdistelminä. Aina kun tuottavuuden mittareissa käytetään rahaa mittayksikkönä, tulee huolehtia siitä, että inflaation vaikutus eliminoidaan luvuista. Tähän tarkoitukseen on käytettävissä useita erilaisia tekniikoita, joissa hyödynnetään mm. määrä- tai volyyymi-indeksejä. Käytännössä mittareiden valinta liittyy aina mittauksen tarkoitukseen ja mittaus tilanteeseen. Erilaisia mahdollisia mittareita on lukematon määrä eikä mitään tiettyjä ainoita oikeita tai edes parhaita mittareita ole olemassa.

Yleensä tuottavuustarkasteluissa erotetaan toisistaan kaksi perustyyppiä tuottavuudesta. Nämä ovat kokonaistuottavuus (Total Productivity) ja osatuottavuudet (Partial Productivity). Tuottavuuden mittarit eivät aina välttämättä noudata edellä esitettyä jakoa. Ne ovat useimmiten tyypiltään sellaisia, että niissä suhteutetaan osatuotos ja osapanos. Kokonaistuottavuus tarkoittaa kokonaistuotoksen ja kaikkien panosten summan suhdetta. Kokonaistuottavuus tarkoittaa nimensä mukaisesti tarkasteltavan yksikön kaikkien tuotosten ja kaikkien panosten avulla määriteltä ko. yksikön tuottavuuden kokonaisarvoa. Se antaa eräänlaisen kokonaiskuvan tarkasteltavan yksikön tuottavuudesta ja sen kehityksestä. Kokonaistuottavuuden muutos tarkoittaa sitä osaa tuotoksen kasvusta, jota ei kyetä selittämään panosten kasvulla. Panosten määrän kasvu selittää tuotoksen kasvusta yleensä pienemmän osan kuin kokonaistuottavuuden muutos. Siihen vaikuttavat itse tuotantoprosessissa ja panosten laadussa tapahtuneiden muutosten lisäksi myös tuotoksen rakenteen muuttuminen (esimerkiksi paremmat hoitotulokset tai oppimistulokset) ajan myötä.

Osatuottavuudet tarkoittavat kokonaistuotoksen ja yhden panosryhmän välistä suhdetta. Osatuottavuudet kuvaavat kukin oman panosryhmänsä käytön tehokkuutta ja osatuottavuuksien positiiviset muutokset käytön tehostumista muista tuotantopanoksista riippumatta. Osatuottavuuksien muutokset voivat olla toisiaan korvaavia. Esimerkiksi investoitaessa uusiin tehokkaampiin tuotantokoneisiin työn tuottavuus kohoaa työpanoksen määrän pysyessä ennallaan, mutta pääoman tuottavuus laskee. Yleisimmin mitataan työn, pääoman ja materiaalien osatuottavuuksia. Pääoman tuottavuus sekoitetaan usein pääoman tuotto prosenttiin ja siten kannattavuuteen. Mitattaessa organisaation tuottavuutta pääoman tuottavuudella tarkoitetaan kuitenkin tuotoksen ja pääoman suhdetta, joka ei ole sama kuin kannattavuuden mittarina käytetty pääoman tuotto prosentti.

Kokonaistuottavuus ja osatuottavuudet kytkeytyvät toisiinsa siten, että kokonaistuottavuuden käännteisluku on osatuottavuuksien käännteislukujen summa. Kokonaistuottavuutta ei siis voida määritellä laskemalla yhteen osatuottavuuksia vaan niiden välinen suhde on monimutkaisempi.

Tuottavuuden ja laajemminkin suorituskyvyn mittaamisen pohjaksi Päijät-Hämeessä on luvuissa 5 ja 6 esitetty viitekehys sekä kuvattu mahdollista toimintamallia mitaamisen käytännön toteutukseen. Koska potentiaalisia käytännön mittareita on lukematon joukko, ei tässä yhteydessä esitellä tarkemmin yksittäisiä mittareita. Jokaisessa organisaatiossa eri tasoilla tulee aina valita mittaustilanteeseen parhaiten sopivat mittarit. Pääperiaatteessa mittausten valinnassa tulee noudattaa kustannustehokkuutta. Sen mukaan jokaisen valitun mittarin on tuotettava enemmän hyötyä kuin mitä siihen liittyvän tiedon keräämiseen, tulosten laskentaan ja analysointiin uhrataan panoksia.

## 4. TUOTTAVUUDEN KEHITTÄMINEN PÄIJÄT-HÄMEESSÄ ERI TOIMENPITEIN

### 4.1 Aineistonkeruumenetelmät

Tässä luvussa esitetyjä kehitysehdotuksia on kerätty haastattelemalla eri sektoreiden edustajia eri kunnista ja kaupunkeista Päijät-Hämeen alueella. Pääasiassa tämä luku pohjautuu Päijät-Hämeen alueelta nousseisiin käytännön kehitysehdotuksiin. Kehitysehdotuksia tuottavuuden kehittämiseksi kerättiin haastattelemalla kolmea johtavassa asemassa olevaa edustajaa perusterveydenhuollosta ja sivistystoimesta sekä kahta erikoissairaanhoidon johdon edustajaa. Ajatuksia kehittämistoimenpiteisiin pyrittiin löytämään myös ryhmähaastattelujen avulla, johon osallistui keskimäärin viisi esimiestason edustajaa näiltä kolmelta sektorilta. Lisäksi järjestettiin Päijät-Hämeen kuntien johdon edustajille ideointitilaisuus, jossa keskusteltiin kunnanjohtajien näkemyksistä tuottavuuden kehittämiseksi. Henkilöstön näkemyksiä muun muassa viestinnän, palkitsemisen ja tavoitteiden ymmärtämisen tilasta organisaatiossa arvioitiin kyselyn (SUMO-kartoitus) avulla. Kysely lähetettiin Päijät-Hämeessä yhden kunnan koulutoimen henkilöstölle sekä kahden kunnan perusterveydenhuollon henkilöstölle. SUMO-kartoitus ([www.sumo.lut.fi](http://www.sumo.lut.fi)) on yritysten ja julkisten organisaatioiden käyttöön kehitetty palvelu suorituskyvyn menestykselliseen ohjaamiseen. Sen avulla mitataan työntekijöiden työmotivaation ja toiminnan tehokkuuden taustalla vaikuttavien tekijöiden tila organisaatiossa. SUMO-kartoitusta voidaan käyttää organisaation johtamisen tukena ja osana kehitystoimenpiteiden suunnittelua.

Aineiston keräämisen jälkeen aloitettiin analysointi ja raportin kirjoittaminen empiirisen aineiston pohjalta ja toisaalta apuna käytettiin laajemmin tuottavuuteen liittyvää kirjallisuutta ja muita ajankohtaisia tutkimuksia yms. Eri kehittämistoimenpiteitä halutaan kuitenkin tarkastella nimenomaan Päijät-Hämeen kannalta ja tämän takia tekstien väliin on laitettu suoria lainauksia haastatteluista, joissa kuvastuu joko tuottavuuden kehittämiseen liittyviä haasteita tai tavoitteita, joihin tulisi pyrkiä (lainaukset ovat *kursiivilla* merkittyjä.) Luvun tavoitteena on ennen kaikkea esitellä eri näkökulmia siihen miten eri keinoin tuottavuutta voidaan kehittää. Tarkoituksena ei ole luoda suoraa ohjeistusta tuottavuuden kehittämiseksi, vaan tarjota kunnille eri vaihtoehtoja, joiden tarkoituksenmukaisuutta kuntien tulee itse pohtia pohjautuen siihen mitkä ovat suurimmat puutteet tai kehittämistarpeet omassa organisaatiossa. Luvun lopussa esitetään myös työkalu, jonka avulla voidaan tarvittaessa eri kehittämistoimenpiteiden valintaa puntaroida.

### 4.2 Tuottavuudesta tiedottaminen ja asenteiden muokaus

Tuottavuus käsitteenä herättää monenlaisia tuntemuksia kuulijassaan. Itsestään selvää lienee, että tuottavuuden kehittäminen on mahdollista vain, mikäli toiminnan suunnasta ja tavoitteesta on yhteisymmärrys. Ilman yhteisymmärrystä ja keskustelua aiheesta tuottavuus voi erityisesti työntekijöiden keskuudessa saada aikaan turhan negatiivisia ajatuksia ja näin ollen herättää aiheettomia pelkoja ja epäluuloja.

Tämän raportin taustaosuus kuvastaa osaltaan sitä, miten monimutkainen käsite tuottavuus on. Henkilöstön eri tasoilla ei ole tarpeen tuntea hankalaksi koetun käsitteen kaikkia osatekijöitä ja määritelmiä, mutta tuottavuuden kehittämistavoitteen erilaiset saavuttamiskeinot olisi hyvä yleispiirteissään tunnistaa. Näin henkilöstön olisi helpompi mieltää käsitteen liittyminen omaan työhön ja tarvittaessa

osallistua esimerkiksi käytännön toimintasuunnitelmiin laadintaan. Tuottavuusohjelman laadintaan liittyneissä haastatteluisissa käsitteen monimutkaisuus tuli esiin esimerkiksi siten, että sitä koskevaan kysymykseen ei välttämättä pystytty lainkaan vastaamaan, mistä voinee päätellä, että tuottavuuden kehittämisen tavoitteeseen on vaikea päästä. Kunnissa on paljon tehtävää, jotta löydetään edes yhteinen tavoite/tavoitteet.

On tärkeää nähdä se, miten vähäistä yhteisymmärrystä tai ylipäänsä tietoisuutta näistä asioista on. Tuottavuuden kehittämistä koskevassa tiedottamisessa ja asennemuokkauksessa tulisi lähteä siitä nykytilanteesta, jossa tuottavuuskäsite on karsastettu ja negatiiviseksi koetuista asioista tuttu sana. Mikäli käsitys, jonka mukaan tuottavuus on vain säästöjen hakemista hinnalla millä hyvänsä tai nopeutettujen työsuoritusten aikaansaamista, saa jatkuvasti muokata ihmisten ajattelua, tuottavuuden kehittämisen tavoitteesta ei varmasti päästä yhteisymmärrykseen. Tuottavuuden kehittämistä ei myöskään tulisi vain ylätason strategisena tavoitteena, vaan jokaisen työhön liittyvänä, arkipäiväistettynä asiana. Näin saadaan paremmin valjastettua käyttöön henkilöstössä piilevä myönteinen tuottavuuden kehittämispotentiaali.

Tuottavuusymmärryksen taustalla on oltava myös yhteinen ymmärrys kunnallisen palvelutoiminnan tavoitteesta ja perustehtävästä. Ilman tiedottamista ja opastamista ei voida luoda aitoja yhteisiä linjoja kuntiin laajamittaisemmin. Asenteiden muokkaus on tarpeen monilla tasoilla myös siksi, että ihmiset, jotka tuntevat työtään arvostettavan ovat tuottavampia ja innovatiivisempia (vrt. esim. vanhustyön matalan arvostuksen aiheuttamat pulmat).

### 4.3 Kokonaisvaltainen toimintalogiikan uudistaminen - toimintamallit, työtavat ja prosessit

Tuottavuuden kehittäminen vaatii kykyä analysoida palvelujärjestelmän toimintalogiikkaa kokonaisvaltaisesti,

tarkoittaen vallitsevien käytänteiden ja toimintatapojen uudelleenpohtimista ja uusien vaihtoehtojen miettimistä. Säästöjen tavoittelun ei pidä olla lähtökohtana tuottavuuden parantamisessa, vaan uudenlaisten ratkaisujen ja vaihtoehtojen löytäminen.

*”kun ei ole löysää rahaa niin miten voidaan tuottavuutta sen takia parantaa niin, et me voidaan toimintoja muuttaa toisella tavalla. Ja se on se yks tärkeä asia, että ei enää tehdä niin kuin on ennen tehty vaan ihan kyseenalaistaa kaikki”*

### Palvelujärjestelmän ja -valikoiman uudelleen miettiminen

Tuottavuuden kehittäminen edellyttää sen sisällyttämisestä kuntakentän käynnissä oleviin kokonaisvaltaisiin palvelurakennemuutoksiin. Näin ollen tuottavuuden kehittäminen ei ole oma erillinen osa-alueensa, vaan jatkuva, kiinteä osa kuntien kokonaistoimintaa. Tämä tarkoittaa koko nykyisen palvelujärjestelmän kriittistä tarkastelua, esimerkiksi etsimällä vastauksia seuraaviin kysymyksiin: mitkä tehtävät kuuluvat julkisen sektorin tuotettaviksi tai rahoitettaviksi, mitkä palvelut ovat kansalaisten omalla vastuulla, kuuluvatko jotkut palvelut kunnan ydintoimintaan vai ovatko kaikki siirrettävissä ulkopuolisten tuottamiksi kunnille näin aidosti jääden vain palveluiden järjestämisvastuu. Edellä mainitut kysymykset sivuavat myös tärkeää teemaa koskien palveluiden priorisointia: voidaanko nykyinen palveluvalikoima säilyttää, vai onko aiheen tehdä muutoksia? Myös haastatteluisissa nousivat esiin palveluvalikoimaa koskevat asiat:

*”jossain vaiheessa meidän on pakko ruveta karsimaan sehän on varmaan ihan väistämätöntä, niin silloinhan se täytyy siinä kohtaa se täytyy, et mikä on meidän tehtävä, mikä on se julkisen sektorin tehtävä, mikä on muitten tehtävä ja näin että siinä kohtaa”*

Toinen erittäin keskeinen seikka liittyen palveluiden tarjontaan koskee palveluiden uudenlaista mitoittamista.

Kunnissa palveluita mitoitettamista harjoitetaan eri tavoin:

- 1) lainsäädännön edellyttämien palveluiden järjestäminen,
- 2) palvelut, joissa kunta voi itse luoda edellytykset (esim. vapaa-aikatoimi),
- 3) vapaaehtoisesti tarjottavat palvelut, joita laki ei edellytä.

On syytä pohtia, onko mahdollista ja minkä palveluiden osalta siirtyä subjektiivisista oikeuksista enemmän tarvepohjaisten arviointikriteerien käyttämiseen (kuten oikeus päivähoitopalveluihin). Palveluiden mitoitamista tarpeiden mukaan voidaan osittain edistää muutoksilla asiakaspalvelutilanteissa. Harkintakohtaisten palveluiden osalta työntekijöiltä vaaditaan itse asiakastilanteessa asiantuntemusta tehdä oikeat päätökset ja ennen kaikkea lujuttua ja rohkeutta kyetä perustelevaan päätökseen asiakkaille. Työntekijöitä pitää rohkaista päätöksiin, tukea ja antaa esimerkkejä. Lisäksi työntekijöiden kykyä arvioida päätösten vaikutuksia asiakkaaseen tulisi kehittää, samoin kuin eri palvelumuotoja ja niiden yhteisvaikutuksia koskevaa tietämystä.

*”palvelu mitotetaan just niin mitä se ihminen tarvitsee, eikä yhtään enempää, eikä yhtään yli sen, vaikka olis kauhean kiva antaa...Ja se on tietysti aika kova työ, kun voi olla, et sä joudut olemaan myös inhottava ja sanoamaan, että tällä extralla ei oo enää mitään vaikutusta siihen, että sä selviät”*

Palveluiden mitoitaminen voi käytännössä osoittautua haasteelliseksi, sillä se edellyttää kykyä määrittää palvelutarpeet, ja toisaalta johtuen julkisten palveluiden ”maksuttomuudesta” tai alihinnoittelusta (tarkoittaen asiakkaan suoraan maksamaa palveluhintaa itse palvelutilanteessa, huomioimatta verovaroin maksettua hintaa) niiden tarve voi asiakkaalle olla ääretön. Ratkaisuksi ehdotetaan palvelusopimusten (vrt. Jyväskylän kaupunki) laatimista, joissa selkeästi ilmaistaan mitä ja millaista palvelua kunnan asukkaalle tarjotaan. Lisäksi terveydenhuollossa hoitosuosituksen laaja-alaista käyttämistä suositellaan.

Joidenkin kunnallisten toimintojen tarkoituksenmukaisuutta tulee arvioida perusteellisesti. Tyypillisimmillään erilaisten lupa- yms. asioiden tarpeellisuus ja käsittelytavat tulisi pohtia perusteellisesti uudelleen. Osa nykyisin jopa lainsäädännöllä ohjatuista menettelyistä on lähtöisin aivan erilaisesta yhteiskunnallisesta tilanteesta ja tarpeesta. Tulisikin miettiä uudelleen, tarvitaanko julkisen sektorin toteuttamaa ohjausta ja holhousta, jonka henkinen tausta saattaa pohjautua esimerkiksi kieltolain tai sodan jälkeisen pula-ajan lähtökohtiin. Tällaisten menettelyjen läpikäynti on tarpeen kaikilla julkisen hallinnon tasoilla.

Esimerkiksi rakentamiseen ja yhdyskuntasuunnitteluun liittyvät toiminnot tulee miettiä uudelleen. Millä tasolla ja millä tarkkuudella kaavoitus toteutetaan? Alueellinen yhteistyö tuo parhaan mahdollisen kokonaisuuden. Kuntalaiset eivät asumisessaan ja työssä käydessään kiinnitä huomiota kuntien rajoihin. Miksi siis asuin- tai työssäkäynti-/teollisuusalueita määritellään kuntakohtaisesti? Myös rakennusvalvonnan rooli tulisi miettiä uudelleen. Mitä rakennuslupamenettelyllä on tarpeellista hoitaa ja miten? Turvallisuuteen tähtäävä rakennustoiminnan tekninen valvonta on tarpeellista. Se on toteutettava joustavasti sekä asiakkaan etu huomioiden. Kauneusarvoihin ja henkilökohtaisiin mieltymyksiin pohjautuvan rakentamisohjeistusten antaminen (rakennusluvan yhteydessä) on sen sijaan hyvin kyseenalaista. Onko tarpeellista, että kunnassa tai muulla alueella joku ottaa oikeuden määrittellä, mikä on ”kaunistaa” rakentamista? Sen määrittäminen, minkä värisiä tai mallisia rakennukset ovat ja ovatko kaikki rakennukset alueella samannäköisiä, ei ole objektiivisesti katsoen järkevää tai tarpeellista toimintaa.

## Rakenteelliset uudistukset

### Skaalaetujen hyödyntäminen

Skaalaetujen tavoittelu on usein perinteinen toiminnan tehostamisen keino, joka nostettiin esiin myös aineiston keruuvaiheessa. Skaalaetujen eli mittakaavaetujen tavoittelua perustellaan usein sillä, että tuottavuuden uskotaan nousevan, kun tehdään jotain enemmän kerralla tai suu-

remmassa yksikössä, ja näin resursseja voidaan hyödyntää paremmin. Seuraavanlaisia vaihtoehtoja nostettiin esille, joissa voitaisiin tavoitella skaalaetuja:

- organisaatioiden toimintojen uudelleen järjestäminen (*esim. isommat luokkakoot, terveydenhuollossa yksityisvastaanotoista siirtyminen ryhmävastaanotoihin*)
- erikoistuminen ja palveluiden keskittäminen (*esim. laboratoriapalvelut*)
- yhteisten rakenteiden ohjausinstrumenttien vahvistaminen (*esim. sivistyspuolella puretaan rehtorien virkoja ja luodaan yksi rehtorin virka, joka hallinnoi useampaa koulua*)
- yhteiset ostot ja hankinnat suuremman markkinavoiman saamiseksi

Skaalaetuja tavoiteltaessa oleellista on, että olemassa olevat rakenteet käydään tarkasti läpi ja kaikkien kohdalla analysoidaan ovatko ne yhä tarpeellisia, voidaanko resursseja yhdistää, vanhoja toimia purkaa, ovatko toimenkuvat enää ajan tasalla jne. Samalla tulee analysoida ydintoiminnot tarkasti, varmistaa niiden kehittäminen ja etsiä tukitoiminnoille tehokkain tuotantotapa.

*”Eli tavoitella on se, että päästään suurempiin kokonaisuuksiin, jonka sisällä voidaan vapaammin liikutella rahaa, mutta liikutella myös henkilöstöä.”*

Tärkeää on myös tiedostaa skaalaetujen tavoitteluun sisältyvät ”riskit”. Toimintoja yhdistämällä ja muodostamalla entistä suurempia yksiköitä, eli mittakaavan kasvaessa toiminta samalla muuttuu myös aiempaa monitahoisemmaksi ja vaikeammaksi ohjata. Tämä saattaa käytännössä tietää yksikkökustannusten kasvua, varsinkin pidemmällä aikavälillä. Vaarana onkin, että skaalaetujen sijaan kohdataan skaalahaitta. (Ekström ym. 2007.) Kuntasektorin toimijoiden tulee ottaa huomioon, etteivät skaalaadut

synny itsestään, esimerkiksi yksikkökokoja kasvattamalla, vaan niiden realisoituminen vaatii runsaasti työtä ja samalla on tehtävä muita toimenpiteitä. Kuntapuolella on myös huomioitava, että yhä haastavammaksi skaalaetujen tavoittelemisen tekee puitelaki itse; henkilöstöllä on viiden vuoden irtisanomissuoja kaikissa kunta- ja palvelurakennemuutoksiin liittyvissä uudelleenjärjestelyissä. On todettu, että kuntien eväät skaalaetujen saavuttamiseksi jäävät jo lähdössä puolitiehen (Ekström ym. 2007)

Lisäksi julkisten palveluiden piirissä tulee ottaa huomioon, millaisia vaikutuksia yksikkökokojen kasvattamisella on palveluiden laatuun ja saatavuuteen. Esimerkiksi suurissa koululuokissa yksittäisen lapsen ongelmat voivat olla vaikeammin havaittavissa, mikä voi johtaa pidempiaikaisiin sosiaalisiin ongelmiin tai toisaalta edellyttää lisähenkilöstön palkkaamista luokkiin. Ennakolta tulisi tarkasti arvioida ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia – esimerkiksi kustannusvaikuttavuutta, mukaan lukien vaihtoehtokustannuksia. Yksi rehtori hallinnoimassa useampaa koulua voi edellyttää sitä, että palkataan kuitenkin apulaisrehtori kuhunkin kouluun. Suurten yksiköiden perustaminen voi johtaa huomattavasti kasvaneisiin kuljetuskustannuksiin. Yhteisöllisyys on heikommin luotavissa, mikä voi vaikuttaa turvallisuuden tunteeseen ja sen kautta sekä oppilaiden että opettajien hyvinvointiin. Henkilöstöä voi olla vaikeampi houkutelua isoon kouluun. Kaikilla valinnoilla ja niiden mukanaan tuomilla eduilla-kin on kääntöpuolia ja oma hintansa, mikä korostaa tavoitteiden ja vaikutusten ennakoarvioinnin tärkeyttä.

Yksikkökoon kasvattamisen ohella toimintojen kehittämiseen voisi ottaa mallia yksityiseltä sektorilta ja aivan muilta aloilta. Esimerkiksi perusterveydenhuollossa tulisi harkita solutuotannon tarjoamia malleja; perinteinen malli, jossa hoitaja/vastaanotto jakaa päivystyksessä potilaita lääkäreille, voidaan uudistaa. Vastaanotto voidaan rakentaa useamman hoitajan ja lääkärin muodostamista soluis- ta, jossa työnjako voi poiketa perinteisestä totutusta. Tällainen malli edellyttää osaavaa ja toisensa hyvin tuntevaa henkilöstöä, joista syntyy aidosti toimiva solu ja tiimi.

## Yleishallinnon ja tukipalvelujen uudistaminen

Huomattavia tuottavuuden lisäämismahdollisuuksia on hallinnon tukitehtävissä, erityisesti talous- ja henkilöstöhallintotehtävissä. Merkittävien tuottavuuden edistämistä koskevien ratkaisujen aikaansaamiseksi eri hallinnonalojen tukitehtävien uudelleenorganisointia ja mahdollista keskittämistä tulee tarkastella kokonaisuutena. Talous- ja henkilöstöhallintotehtävien yhteen kokoaminen ja tuottavuuden edistäminen edellyttävät prosessien, tietojärjestelmien ja toimintamallien laajamittaista kehittämistä sekä yhdenmukaistamista.

Tukipalveluiden tehokkaampi tuottaminen liittyy osaltaan siihen, että määritetään tarkasti mikä on ydintoimintaa – ja muut toiminnot rakennetaan sen ympärille. Tukitoimintojen uudenlainen järjestäminen edellyttää jo aiemminkin korostettua kykyä kirkastaa tavoitteet ja kyseenalaistaa tutut toimintatavat. Konkreettisia haastattelussa esille nousseita esimerkkejä olivat tilapalvelut; onko kunnan ydintoimintaa omistaa kiinteistöjä, vai voitaisiinko esimerkiksi koulutilat vuokrata. Resurssit tulee samalla siirtää mahdollisimman tehokkaasti tukitoiminnoista palvelemaan ydintoimintoja:

*”millä turvatais mahdollisimman hyvä opetus edelleen kunnassa. Mut kaikki voidaan kyseenalaistaa, et saada sen resurssi sinne, nimenomaan sitä varten et miks me ollaan olemassa”*

Toisaalta tämänkaltaisessa uudistamistyössä on otettava huomioon se, että säästöt ja kustannukset näkyvät mahdollisesti eri toimialoilla, ja lopputulos voi olla yllättävä. Mikä on koulutoimen tavoite – onko se hyvä opetus oppituntien muodossa ainoastaan? Jos esimerkiksi koulutilat vuokrataan, missä tarkalleen ottaen syntyy säästöjä? Entä kustannukset – onko piilokustannuksia? Jos kiinteistön omistaa joku muu ja kunta on varma vuokralainen, onko intressi pitää kiinteistöä yhtä hyvässä kunnossa kuin kunnalla olisi? Jos koulussa ilmenee homeongelma, kuinka nopeasti se korjataan – ehtiikö syntyä terveydellisiä haittoja? Tämä voidaan nähdä ostopalvelunomaisena toimintana, johon liittyy tarve uudennlaiseen kunnalliseen

hankintaosaamiseen, jotta mahdolliset ongelmat voidaan välttää ennakolta esimerkiksi sopimuskäytäntöjen turvin. Ulkoistamisen myötä toimintakokonaisuuden hallinta saattaa muodostua entistä haasteellisemmaksi, joten hankintaosaamisen ja sopimusoosaamisen lisäksi tarvetta on uudennlaiselle verkostojen hallinnalle ja johtamiselle. Näiden hankinnallakin – samoin kuin niiden puutteella – on hintansa.

Tukitoimintojen tarkastelu tulisi ulottaa myös hallinnollisten palveluiden yli. Tämä tarkoittaa esimerkiksi kunnallisen päätöksentekoprosessin yksinkertaistamista ja tehostamista. Päätöksenteko tulee tehdä joustavammasi ja se tulee ohjata sellaisille tahoille, joilla on asiaa koskeva asiantuntemus. Syytä olisi esimerkiksi miettiä voidaanko yksittäisen työntekijän itsenäistä toimivaltaa joissakin asioissa lisätä niin, että hän pystyy suoraan tekemään päätöksiä kuntalaisen ottaessa yhteyttä – ilman kiertotietä ”hallintokoneiston kautta”. Mutta miten ja missä asioissa yksittäisen virkamiehen itsenäistä toimintaa voidaan lisätä? Ehdotuksena on noussut esiin, että päätösvalta ”rutiinipäätöksistä” tulee yhä enemmän siirtää virkamiehille, pois luottamusmiehiltä. Lisäksi virkamiesten kontolle tulee täysin siirtää operatiiviset asiat sekä henkilöstöasiat.

*”pitäs olla semmonen joustavuuden mahdollisuus tarttua tilanteeseen sillon kun se on päällä, eikä mennä taas sen byrokratian tai tietyllä tavalla kaavan mukaan oikeassa marssijärjestyksessä. Eli johto- ja hallintosäännöt pitää saada semmosiksi, jotka sallii tämän. Ja tietyllä tavalla asiat pitää kohdistaa, päätökset, palaute sinne jolla on se asiantuntemus, eli asianosaiselle työntekijälle, että nyt kun ne kiertää monta kertaa”*

Toinen ongelma, joka päätöksenteossa voi olla on se, etteivät työntekijät uskalla tehdä päätöksiä ilman esimiehen varmistusta. Syynä voi olla esimerkiksi virkavirheen pelko. Aiheellista on miettiä kuinka tämä voidaan ”kitkeä” pois. Yhtenä keinona tässäkin on esitetty esimieheltä saatavaa tukea ja asiallista ohjausta työntekijää kohtaan – eli hyvää johtamista, joka ottaa julkisen sektorin ja viranomaistyön ominaispiirteet huomioon.

## Työtapojen kehittäminen

Työtapojen kehittäminen koskee erityisesti ns. työvoimaintensiivisiä palveluita, jotka ovat hyvin riippuvaisia henkilöiden panostuksista palveluprosessissa. Yleensä kysymys on palveluista, joita ei voida täysin automatisoida tai joiden automatisointi ei ole mielekästä asiakkaan kannalta. Tällainen on vaikkapa sairaanhoito. Työvoimaintensiivisyys-termi viittaa ihmisen rajallisuuteen tuotantoresursseina – tuottavuutta ei tehostamalla voi ääretömästi nostaa. Tuottavuutta voidaan kuitenkin parantaa esimerkiksi työn suunnittelun kautta, taloudellisempia työmenetelmiä kehittäen tai tarpeettomia työvaiheita poistamalla. Toisin sanoen, vaikka toimintaympäristö työntekijän ympärillä on muuttunut, työtä tehdään yhä samalla tavalla – pohtimatta olisiko aihetta ”modernisoida” omia työtapoja.

*”tietyllä tavalla olemassa olevien käytänteitten murttaminen on se tämän hetken suurin haaste. Meillä on kuitenkin virkamiehistössä ja henkilöstössä ihmisiä aika suuri prosenttimäärä, jotka haluavat tehdä työtään täsmälleen niin kuin aikaisemminkin. ...joissakin tilanteissa pitäis katsoa joustavampia käytänteitä ja se on hyvin pitkälle semmonen ajattelutavan muutos ja se on työskentelykulttuuri, et se ei tarkoita sitä, et me tehdään huonommin töitä”*

Alla on kuvattu lyhyesti muutamia keinoja, joiden avulla työtapoja voidaan kehittää.

### Keskeisten työprosessien tuottavuuden kehittäminen

Aiheellista on pohtia tekijöitä, jotka mahdollisesti heikentävät työn tuottavuutta. Yhtenä suurena ongelmana koetaan, että työntekijät eivät uskalla luopua tietyistä työtehtävistä, vaikka niille ei olisi enää tarvetta. Samat työtehtävät tehdään vaan, ”koska niin on tehty aina ennenkin”. Samalla kuitenkin tulee jatkuvasti uusia tehtäviä, ja tilanne johtaa väsymiseen. Ratkaisuksi ongelmaan pidetään toisaalta – jo aiemmin esille nostettua – kykyä kyseenalaistaa; työtehtäviä tulee miettiä sen kannalta, ovatko ne oleellisia ja mitä tarkoitusta ne palvelevat.

Myös työntekijän ja esimiehen välisissä kehittämiskeskusteluissa asian voi nostaa esille.

*”Ja sit sama juttu mikä kunnissa nähdään edelleenkin, mihinkä mä törmään melkein viikoittain, on se että ihmiset ei uskalla luopua tietyistä tehtävistä, jotka on ollut vaikka 20 vuotta”*

*”henkilökuntakin tekee kyseenalaistamatta paljon sellaisia asioita, mikä ei oo sen perustehtävän kannalt oleellista. Ja se, että kuitenkin pitäis aina olla hyvin kirikkaana mielessä se, et miks mä oon täällä ja mikä on mun tehtävä”*

Tavoitteiden ja perustehtävän selkeys edesauttaa sitä, että työtehtäviä voidaan tarkastella uudessa valossa. Esimerkiksi hoivatyössä tavoitteena on asiakkaan hyvinvointi, joka ei välttämättä edellytä aina samojen toimenpiteiden suorittamista rutiinomaisesti, vaan myös hetkeä aikaa keskustella asiakkaan kanssa, jos tämä niin toivoo. Jos työntekijät vaihtuvat tiiviiseen tahtiin ja heidän pitkäaikainen sitoutumisensa työhön heikkenee, on todennäköisempää, että kukin uusi työntekijä suorittaa aina samat työtehtävät vanhaan malliin. Toinen seikka on, että epävarmassa tilanteessa ihminen saattaa tukeutua helposti entistä tiiviimmin vanhoihin asetelmiin. Johtamisen suuri haaste on se, että kyseenalaistamista voitaisiin tehdä ilman että henkilöstö tuntee työnsä ja itsensä uhatuksi.

Keskeisten työtehtävien sekä turhien työtehtävien ja -vaiheiden huomaamisessa voidaan käyttää apuna (työ) prosessien mallintamista. Työprosesseja on lähdetty jo kehittämään Päijät-Hämeessä (erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluissa) prosesseja mallintamalla. Prosessien mallintamisella ei tule kuitenkaan pyrkiä yksityiskohtaiseen prosessikuvaukseen, vaan ennen kaikkea hahmottaa mitä työvaiheita voitaisiin tehdä toisin tai karsia, onko prosesseissa päällekkäisyyksiä, mihin työvaiheeseen kerääntyvät ruuhkahuiput ja miten kunkin työntekijän työ vaikuttaa toisten työhön (ks. ”prosessien kehittäminen”). Samoin olisi hyödyksi tarkastella, millä muilla ammatikunnilla tai toimialoilla on mahdollisesti päällekkäisyyksiä tai yhteneviä, läheisiä tai ristiriitaisia tavoitteita (yhteisvaikutukset).

*”Se, et miten sitten täällä, niinkun organisaation sisällä, niin kyl meillä edelleenkin sitten tässä eri henkilöiden välisissä toimenkuvuissa ja siinä yhteistyössä niin täytyy käydä, se on yksittäisten prosessien läpikäymistä sitten. Harha-askeleiden määrää voidaan vähentää”*

## **Yhteispalveluiden lisääminen**

Monet kuntien tarjoamista palveluista ovat sen luonteisia, että ne liittyvät jollakin tavalla asiakkaiden kohtaamiseen. Osa työtapojen muuttamisesta tällöin koskee sitä, kuinka asiakkaat kohdataan. Erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluissa asiakkaat on perinteisesti totuttu kohtaamaan kahden kesken, vaikka se ei kaikissa tapauksissa olisi välttämätöntä. Samalla työmäärällä ja -ajalla olisi mahdollista palvella useampaa asiakasta kerralla. Konkreettinen keino on esimerkiksi sosiaali- ja terveystoimissa lisätä ryhmävastaanottoja yksittäisten asiakkaiden tapaamisen sijasta (vrt. skaalaetujen tavoittelu). Tämä voi olla hyödyksi silloin, jos esimerkiksi muiden asiakkaiden tarjoama vertaistuki voi edesauttaa palvelun tavoitteiden saavuttamista. Toisaalta näissä palveluissa on usein kyse luottamuksellisista asioista, joita ryhmässä voi olla vaikeampi tai mahdotonta ilmaista, joten ryhmävastaanottojen mahdollisuus koskee potilaille tarjottavaa yleisneuvontaa tai kuntouttavaa toimintaa, kuten diabeetikot, reumapotilaat tai muut erityisryhmät sekä esimerkiksi ryhmäneuvolatoiminta (ks. esim. Aline & Känkinen 2004; Ilanne-Parikka 2008).

*”Ja sit meillä siellä myöskin tää tämmönen työtapojen muutos, ihan aikuisväestön vastaanotto toiminnassa. Eliikä siel työtapoja muutetaan siten, et se ei ole vaan et otetaan aina yks vastaan vaan nimenomaan ryhmiä. Että ryhmien kautta saadaan suurempi määrä väestöstä ikään kuin sen palvelun saajaksi.”*

*”Niin, tää on vähän sellanen juttu että tuota, mä luulen että kyl meidän nää työtavat täytyy vähän toisenlaiseks muuttaa. Että mä nään kyllä sen, että ihan se, että me otetaan yks ihminen aina vastaan ja hänen kanssa käydään asioita läpi niin se ei oo se tie, millä päästään eteenpäin”*

## **Roolien selkiyttäminen eri toimijoiden kesken ja dialogin lisääminen**

Erittäin tärkeänä kehittämistoimena koetaan myös työroolien selkiyttäminen eri tahojen kesken. Erityisesti roolien selkiyttäminen liittyy terveydenhuollon palveluihin. Ennen kuin työrooleja voidaan lähteä muuttamaan, on kuitenkin mahdollistettava keskusteluyhteyden syntyminen eri toimijoiden välille. Vaatimus keskusteluyhteyden luomisesta koskee myös saman organisaation sisällä toimivia tahoja. Ongelmaksi koetaan usein – jopa saman organisaation sisällä – että yksiköt ovat liian eristäytyneitä toisistaan, mikä jo sinällään estää työskentelytapojen muuttamisen.

*”Ja sitten se, että se ajattelumallin ja työskentelytavan muutos lähtee yksittäisen henkilön, yksittäisen esimiehen ja sitä kautta näitten eriytyneiden loosten kautta ja sitten nää eriytyneet osastot ja yksiköt lähtee keskustelemaan keskenään”.*

*”Ja se varmaan se vaihtelu on nyt vähentynyt mut se et käytäisiin keskustelua siellä organisaation sisällä, lääkärit, hoitajat keskenään, et mikä on se meidän työtapo, sillä tavalla päästään siihen meidän juttuun lähemmäksi ja silloin se variaatio, vaihtelu vähenee siinä.”*

Voidaan kysyä, onko tuottavuuden kehittäminen erilaisin sirpaleisin, toimialakohtaisin projektein johtanut siihen, että eristäytyminen on vain lisääntynyt kunkin huolehtiessa vain omista ”tunnusluvuistaan”. Tuottavuuden kehittäminen edellyttää kokonaisvaltaista katsantokantaa, jonka hyvin harva omaa luonnostaan, ilman dialogia.

## **Kuntalaisten omatoimisuuden tukeminen ja ennaltaehkäisevä työ**

Kuntalaisia tulee jatkossa kannustaa yhä enemmän omatoimisuuteen sekä ennaltaehkäisevään toimintaan erityisesti koskien omaa terveydentilaansa sekä ottamaan vastuuta siitä. Kuntalaisten roolin omatoimisuuden kasvattaminen johtaa muutoksiin myös kunnallisen palvelujärjestelmän osalta; kuntien työntekijät ovat asiakkaisiin

nähdessä enemmän konsultatiivisessa roolissa. Edellytyksenä toki on, että teknologiset edellytykset ja muu infrastruktuuri tukevat tätä muutosta.

*”Ja myöskin se, et me joudutaan sit menemään, siis ihan kuntalaisten kanssa käymään sitä keskustelua, että mitkä olis semmoset ihan perusasiat, mitkä pitäis jokaisen itse tehdä”*

Toisille ammattiryhmille pyrkimys kasvattaa kuntalaisten omatoimisuutta lisää omaa työmäärää, sillä se voi edellyttää ajan käyttämistä siihen, että kuntalainen ”saadaan puhuttua hyväksymään muutos”. Esimerkiksi terveydenhuollossa helposti todetaan potilaalle, että ”jatetaan samaan malliin” – sen sijaan, että puhuttaisiin potilas vakuuttuneeksi siitä, että hän ei välttämättä tarvitsisi kyseistä lääkettä enää, mikäli hän muuttaisi elämäntapojaan. Ennaltaehkäisevien toimintamallien edistäminen tarkoittaa merkittävää työtapojen muuttamista työntekijätasolla, ja se on tiedostettava myös arvioitaessa työstä suoriutumista ja mitattaessa sitä.

*”Ja se lähtee myöskin sitten oman nykyisen työntekijäporukan työtapojen muuttamisesta. Eli me tiedetään, et lääkäreillä on hyvin vaikea esimerkiks puhua, ottaa päihdeasiat keskusteluun tai muut tämmöset, vaikka hän hyvinkin näkee että (tästä vois olla hyötyä) ja niin edelleen”*

Ennaltaehkäisevän toimintamallin edistämiseen liittyy läheisesti ajatus varhaisesta puuttumisesta esimerkiksi lasten ongelmiin, kuten mielenterveysongelmiin. Varhaisella puuttumisella voidaan ehkäistä uhkaava ongelmakierre, joka liittyy useisiin elämän osa-alueisiin. Keskeistä on saada eri alojen asiantuntijat myös tekemään yhteistyötä ennen kuin ”on liian myöhäistä” ja ”piirittämään” ongelmia eri suunnilta. Tämä johtaisi tuottavuuden (tulokselisuuden) kehittämiseen asiantuntijoiden edustamalla eri ammatti- ja toimialoillakin.

Ennaltaehkäisevä työ on näin ollen avainasemassa kunnissa yhtäältä siten, että niiden ihmisten, joilla ei ole erityisiä ongelmia, pitäisi ottaa itsekin siitä suurempi vas-

tuu ja toisaalta siten, että jos erityisiä ongelmia on, niihin puututtaisiin hyvin varhaisessa vaiheessa. Jos esimerkiksi sosiaalipäivystykseen tuleviin ilmoituksiin ei työntekijäpulan vuoksi voida puuttua, aiheutetaan paitsi jatkuvaa inhimillistä hätää, myös suuria rahallisia kustannuksia tulevaisuudelle. Tuottavuuden kehittämisen hyödyt toisaalta voivat jäädä pieniksi pisaroiksi, kun katsotaan kunnan tulevaisuutta kokonaisuutena.

Usein kuulee todettavan haastatteluissa esille nousseella tavalla, että ”sosiaali- ja terveydenhuollossa hirveen paljon just tehdään puolesta ja holhotaan”. Tässä on kuitenkin syytä kysyä, kuinka paljon on kyse samoista ihmisistä, joita ”holhotaan” ilman tarvittavaa kokonaisnäkemystä eri tahoilla – ja suuri enemmistö on palveluiden piirissä varsin harvoin ja lyhyitä hetkiä. Tietynasteinen ”holhous” olisi jopa nykyistä enemmän ja koordinoitummin tarpeen joissakin elämäntilanteissa, kuten lasten syntyessä tai kun on siinä määrin ikääntynyt, että tulee vanhuspalveluiden piiriin ja tarvitsee itselleen sopivista palveluista ja apuvälineistä neuvontaa. Tällainen ennaltaehkäisevä työ edistäisi tuottavuutta ja vaikuttavuutta jatkossa.

## Prosessien kehittäminen

Prosessijohtamisen tavoitteena on parantaa organisaatioiden asiakaslähtöisyyttä, tuloksellisuutta (vaikuttavuutta ja tuottavuutta), työn laatua ja mielekkyyttä sekä vahvistaa toiminnan organisoimista ja kehittämistä. Prosessijohtamisen tarkastelukulma ei kuitenkaan painota organisaation rakennetta tai tuloksia sellaisenaan, vaan pääpaino on toiminnallisissa prosesseissa – tapahtumasarjoissa, jotka tuottavat palvelut asiakkaille. Perusajatuksena on, että organisaatiot eivät ole olemassa itseään varten, vaan tuottaakseen tapahtumasarjoja, jotka saavat aikaan asiakkaiden tarpeen tyydytyksen. Tässä kohdassa ei voida käsitellä prosessien kehittämistä syvällisesti, vaan esitetään vain joitakin yleisiä huomioita haastattelujen perusteella. Prosessien kehittäminen ei saa olla itsetarkoitus, vaan yksityiskohtien mielekkyyttä on tarkasteltava toimiala- ja toimintokohtaisesti.

## Riittävä resursointi prosessien kehittämiseen

Haastateltavat suhtautuivat prosessien kehittämiseen osittain kaksijakoisesti; toisaalta siitä nähdään olevan hyötyä, mutta toisaalta korostettiin, että hyötyä ei saada, mikäli prosessien kehittämiseen ei investoida tarpeeksi ja ne jäävät pelkän mallintamisen tasolle. Konkreettisina epäonnistumisina mainittiin esimerkiksi se, että prosesseista vastuussa oleva henkilö suorittaa tehtävää muiden toimien ohella. Prosessin omistajan (eli prosessista vastuussa oleva henkilö) tulee saada tarpeeksi ”valtaa” ja resursseja aidosti kehittää prosesseja.

*”ihmisiä ei oo vapautettu muista töistä, vaan et ne on tehty niitä oman toimen ohella ja silloin ne tehdään enempi vähän vastentahtoisesti ja.. silloin niistä ei oo oikein kellekään hyötyä, jos ne tehdään ne prosessikuvaukset sillä lailla liian pienillä resursseilla. Ne pitäis tehdä asian- tuntijavoimin kunnon resursseilla niin silloin niistä ois hyötyä”*

## Prosessien hyötyjen hahmottaminen

Käytännössä prosessijohtamisessa kiinnitetään huomio organisaatorakenteen toiminnallisiin pullonkauloihin, jotka mahdollisesti haittaavat asiakkaiden tarpeiden toteutumista ja tehokasta toimintaa. Kuten sanottu, pelkkä prosessien mallintaminen ei riitä, vaan sen rinnalla tulee kehittää työnkuvia, jakaa työrooleja eri tavalla ja ennen kaikkea katsoa kokonaisuutta yksiköiden ja funktioiden sijaan. Yksi keskeisimmistä prosessien hyödyistä on nimenomaan se, että niiden avulla on helpompi selventää organisaatioiden välisiä rajapintoja sekä hallita kokonaisuuksia.

*”... et miten voi olla, et katotaan vaan jotakin pätkää, kun sokeakin näke et siin on et se tos koht-, sitten kun se menee siitä niin se tulee jossain kohtaa prakaamaan..., et mikä on se tavallaan se vipunvarsi, et mitä pitää vääntää, että ihmiset oppii kattoo kokonaisuuksia”*

*”Mut sittenki siinä on se ongelma, että mä en ainaakaan, mulla ei oo ainakaan ratkasua siihen että millä tasolla ne tehtäs. Tavallaan millä tarkkuusasteella, että niistä ois hyötyä, mut että tokihan näissä on varmasti näissä prosesseissa olis kehittämisen varaa”*

Toinen tärkeä seikka koskee sitä, millä tarkkuustasolla prosessien mallinnuksia olisi syytä tehdä. Ei kannata yrittää tehdä tarkkoja työohjeita; liian tarkat yksityiskohdat tuhoavat ymmärryksen. Keskeistä on toimintalogiikan selvittäminen pitäen mielessä, että prosessien mallinnuksella saadaan nykytilanne selvitettyä, mahdolliset puutteet havaittua ja kehityskohteet tiedostettua sekä pystytään asettamaan mittarit. Kaikkia mahdollisia prosesseja ei kannata lähteä mallintamaan. Kriteereinä voivat olla esimerkiksi prosessin tärkeys, koettu ongelmallisuus tai se, että prosessia suunnitellaan kehitettävän.

## 4.4 Teknologian suomien mahdollisuuksien hyödyntäminen

Tieto- ja viestintäteknologian hyödyntämisen vaikutuksiin tuottavuuden nostamisessa uskotaan vahvasti asian- tuntijoiden parissa, ja siihen Suomi myös kansallisella tasolla voimakkaasti panostaa. Uuden teknologian nähdään mahdollistavan muun muassa rakenteelliset uudistukset, uudet prosessit ja toimintamallit, uudenlaisten verkostojen luomisen sekä yhteistyön lisäämisen yli perinteisten organisaatorajojen. Valtion toimin pyritään voimakkaasti edistämään tietoyhteiskuntakehitystä esimerkiksi luomalla uusia toimintatapoja ja sähköistämällä valtion omia palveluita ja hallintoa sekä kehittämällä kansalaisten tietoyhteiskuntavalmiuksia.

Vaikka teknologia on tärkeimpiä tuottavuuden kehitykseen vaikuttavia tekijöitä, se ei yksinään riitä tekemään organisaatiosta kilpailukykyistä tai sen toiminnasta vaikuttavaa ja tuloksellista. Niinpä uutta teknologiaa soveltavat innovaatiot ovat tuomittuja epäonnistumaan, jollei inhimillistä tekijää ja organisaatorakennetta ja -kulttuuria oteta riittävästi huomioon. (EANPC 2005) Tästä on saatu monia tutkimustuloksia myös Päijät-Hämeessä, erityisesti vanhuspalveluissa (esim. Melkas ym. 2008).

Tässä raportissa olemme jakaneet teknologian hyödyntämisen tuottavuuden kannalta kahteen eri osaan: teknologia asiakaspalveluissa sekä teknologia työnteossa. Nämä limittyvät monelta osin, mutta ne kuvastavat muutostar-

peita kuntalaispalveluissa ja työnteon tehostamisessa – ja teknologian käyttöä sekä työn että pääoman tuottavuuden kannalta.

## **Teknologian hyödyntäminen asiakaspalvelussa: kuntalaisnäkökulma**

Kuntalaisnäkökulmaa on aiheellista tarkastella kahdelta kannalta: sähköisten palveluiden edistäminen ja hyödyntäminen asiakaspalvelussa ja työnteossa sekä tiettyjen ihmisryhmien erityistarpeiden huomioon ottaminen ja näiden ihmisten itsenäisen elämän tukeminen (esimerkiksi vanhuspalveluissa). Ihmisryhmäkohtaista tarkastelua ei kuitenkaan voida tässä raportissa tehdä, vaan viitataan ainoastaan muutamaasi erityisesti vanhuspalveluita koskeviin tutkimustuloksiin.

### **Sähköisten palveluiden edistäminen ja hyödyntämisen asiakaspalvelussa**

Teknologian tehokkaampi ja vaikuttavampi hyödyntäminen edellyttää, että asiakkaille kehitetään aktiivisesti sähköisiä palveluita niin käyttäjäystävällisen käyttöliittymän kautta kuin myös itse sähköisten palveluiden sisältöjä kehittämällä.

Päijät-Hämeessä asiakaspalvelun osalta tieto- ja viestintäteknologiaa on hyödynnetty tuottavuuden parantamisessa jo useissa paikoissa ja suunnitteilla on myös eri kohteita, kuten:

#### ***a) Kuntalaisten omatoimisen tiedon hankinnan tehostaminen***

- Sähköisten oppimisympäristöjen käyttöönotto ja virtuaaliopetus, sähköiset julkaisut
- Neuvontapalvelut (terveysneuvonta, virtuaalilääkäri)

- Tiedonkeruu ja -välitys (esim. sähköinen potilaskertomus, informaation jakaminen omaisille ja läheisille – olennaista sekä sosiaali- ja terveystoimessa että sivistystoimessa)

#### ***b) Palveluiden jakaminen kuntalaisille sähköisesti***

- Ajanvaraus (asiakas voi tehdä itse varauksen internetissä ja lisäksi ajanvarausta tehostettu hyödyntämällä peruutusajat)
- Reseptit (palveluiden jakelua)
- Sähköiset lomakkeet: palveluiden käyttö helpottuu ja nopeutuu samalla kun viranomaisen voi automatisoida ja tehostaa omia prosessejaan sekä saada säästöjä aikaan

Ratkaisevaa siinä, että teknologian avulla saadaan parannettua tuottavuutta on se, että kuntalaiset löytävät sähköiset palvelut. Esimerkiksi sähköisten oppimisympäristöjen ja neuvontapalvelujen osalta on mietittävä keinot, joilla asiakkaat saadaan käyttämään palveluita itsenäisesti ja osana normaalia toimintaa. Sisällön osalta tulee varmistaa, että asiakas todellakin löytää tarvitsemansa palvelut verkosta. Tässä keskeisenä näkökulmana on sähköisten palvelujen esteettömyys, joka on vielä valitettavan tuntematon aihepiiri suomalaisissa kunnissa, mutta esimerkiksi EU:n tasolla laajalti kehittyssä oleva teema.

#### **Laaja-alaisesti esteetön tietoyhteiskunta<sup>1</sup>**

Tietoyhteiskunnassa sähköisten viestintäpalvelujen ja -välineiden on sovittava kaikille käyttäjille. Myös käyttäjien tarpeet, kuten tiedonsaanti ja omien asioiden hoitaminen sujuvasti, ovat viime kädessä hyvin samanlaisia, vaikka ratkaisut voivat olla erilaisia. Se, miten käyttäjät kokevat saamansa palvelut on keskeistä teknologian käytön vaikuttavuuden kannalta.

<sup>1</sup> Lähde mm.: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1074&format=HTML&aged=0&language=FI&guiLanguage=en>, 18.9.2008.

EU-komission tavoitteena on varmistaa kansalaisten esteetön pääsy internetiin, ja tätä varten on kesällä 2008 ollut avoinna julkinen kuuleminen osana laajempaa Euroopan komission aloitetta, jolla edistetään kasvua ja työllisyyttä tietoyhteiskunnassa. Viisitoista prosenttia eurooppalaisista on jonkinasteisesti vammaisia. Monilla on myös vaikeuksia lukea verkkosivujen pientä tekstiä tai ylipäätään käyttää internetiä ja verkkopalveluja. EU ja jäsenvaltioiden poliittiset päättäjät ovat toistuvasti kehottaneet ottamaan tämän huomioon, mutta tilanne ei juuri ole parantunut: useimmilla verkkosivuilla käytetään edelleen muita kuin yleisesti hyväksytyjä käyttäjäystävällisiä ratkaisuja. Syyskuussa 2008 päättynyt kuuleminen käsittelee erityisesti julkishallinnon verkkosivuja, mutta siinä käsiteltiin myös muita teknologioita, kuten digitaali-televisiota.

Niin kauan kuin verkon esteettömyydessä on puutteita, internetin tuomat edut eivät ole kaikkien ulottuvilla. Ongelmiin olisi kuitenkin olemassa helppoja ratkaisuja, mutta vain harvat turvautuvat niihin. Mitä useammat käyttävät internetiä, sitä enemmän se voi hyödyttää taloutta ja sitä monipuolisemmaksi verkon sisältö muotoutuu. Vuonna 2020 arviolta 25 % eurooppalaisista on yli 65-vuotiaita, ja ikäihmisten on usein vaikea käyttää internetiä: näytöltä lukeminen vaikeutuu näön heikentyessä ja hiiren käyttö on hankalaa puutteellisen sorminäppäryyden vuoksi. Yksinkertaisilla verkon esteettömyysratkaisuilla saadaan muokattua sivut sellaisiksi, että kaikki pystyvät niitä käyttämään. Samalla murretaan myös osallistumisen sosiaalisia ja taloudellisia esteitä. Verkon käytettävyyssratkaisuja ovat:

- 1) selaimissa käytetyn tekstikoon suurentaminen,
- 2) puheäänen liittäminen näytössä olevan tekstin yhteyteen apuohjelmien avulla ja
- 3) verkkosivujen selaaminen näppäimistöllä hiiren sijasta.

Esimerkiksi EU-komissio testaa ruudunlukuohjelmien käyttöä. Niissä teksti muunnetaan puheeksi ja/tai päivityväksi pistekirjoitukseksi, jolloin esimerkiksi näkövammaiset pystyvät ”lukemaan” verkkosivuja.

Tieto- ja viestintäteknologian käytön hyödyksi Päijät-Hämeessä on koettu esimerkiksi prosessien läpimenoaikaisten nopeutuminen ja ajankäytön tehostuminen. Teknologian käyttö kuitenkin edellyttää monilta tahoilta uutta osaamista, jotta teknologiasta saadaan muokattua hyvä ”renki”.

### **Teknologian hyödyntäminen työnteossa: henkilöstön näkökulma**

Teknologian suomia mahdollisuuksia tulee jatkuvasti pyrkiä kehittämään, ja tässä on tärkeää ottaa huomioon, että työntekijöillä voi olla ensiarvoinen merkitys tuotteita ja prosesseja koskevissa innovaatioissa ja uuden teknologian käyttöönotossa (inhimillinen pääoma), kunhan vain henkilöstön osallistumismahdollisuudet ja työn organisointi (sosiaalinen pääoma) ovat optimaalisia. (EANPC 2005)

Uuden teknologian omaksuminen työnteossa ei käy automaattisesti eikä välttämättä mutkattomastikaan. Usein teknologia tuodaan työpaikalle erillisenä saarekkeena, jota ei integroida olemassa oleviin työprosesseihin tavalla, joka vieläpä ottaisi huomioon henkilöstön erilaiset valmiudet ja asenteet (Melkas ym. 2007). Teknologian tehokas ja vaikuttava käyttö edellyttää monia muutoksia: esimerkiksi työprosessien ja rakenteiden uudistamista, palveluiden ketjuuntumista (viranomaisten välinen yhteistyö), tehtävien muuttamista (uudet ja poistuvat tehtävät) sekä johdon ja henkilöstön osaamisen päivittämistä.

Henkilöstöön kohdistuvat vaikutukset voivat olla moninaiset ja kohdistua esimerkiksi terveyteen (ml. koettu terveys), työpaikan ilmapiiriin, yhteisöön, luottamukseen ja sitoutumiseen, ajankäyttöön, tiedonkuluun, työn mielekkyyteen, työssä jaksamiseen, osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksiin, koulutus- ja osaamistarpeisiin, ammatinhallinnan tunteeseen ja ammattitaidon ylläpitämiseen ja tulevaisuudensuunnitelmiin työtä koskien. Henkilöstöön vaikuttavat välillisesti myös teknologian käytön vaikutukset asiakkaan (ja omaisten) kokemiin palveluihin sekä vaikutukset työpaikan taloudelliseen tilanteeseen. Vaikutukset eivät myöskään ole koko henkilöstölle vält-

tämättä samanlaiset, esimerkiksi osaamisesta johtuen. Silti työpaikoilla perehdytetään teknologian käyttöön hyvin heikosti, jolloin teknologian käytön potentiaaliset myönteiset vaikutukset jäävät puolitiehen tai jopa estyvät. (Melkas ym. 2007)

Teknologian ja erilaisten tietojärjestelmien käyttö vaatii paljon erilaista osaamista. Tuottavuusohjelman taustaksi tehdyissä henkilöstön haastatteluissa nousi vahvasti esiin uudenlaiseen osaamiseen liittyvän koulutuksen tarve ja se, että jos teknologiaan ja tietojärjestelmiin liittyvä osaaminen on puutteellista, sillä voi olla jopa tuottavuutta vähentävä vaikutus. Haastatteluissa nousi esiin se, että teknologian käyttö voi helpottaa työtä esimerkiksi etätöiden mahdollistamisen, eri palveluntuottajien yhteisten potilastietokantojen ja sähköisen lomakkeiden tai dokumenttien siirron myötä (esim. sähköiset reseptit). On tärkeää, että kaikilla työntekijöillä on riittävä osaaminen teknologian tehokasta käyttöä varten. Usein jää huomaamatta se, että työntekijöiden tulee useissa tapauksissa – kuten vanhushpalveluissa – tuntee myös asiakkaiden käytössä olevaa teknologiaa, joka yhtäältä vaikuttaa heidän työhönsä (esim. ajankäyttöön) ja toisaalta edellyttää asiakkaiden tarvitseman neuvonnan ja opastuksen osaamista (Melkas ym. 2007).

### **Vaihtoehtokustannukset<sup>2</sup>**

Teknologian käytön tuottavuudessa ja vaikuttavuudessa on kyse paitsi työn, myös pääoman tuottavuudesta. Taloudellisen arvioinnin keskeisiä menetelmiä ovat kustannus-vaikuttavuus- ja kustannus-hyötyanalyysit. Kustannus-hyötyarvioinnin keskeisenä periaatteena on, että siinä otetaan huomioon kaikki kustannus- ja hyötyvaikutukset, riippumatta siitä, kenelle ne kohdistuvat ja arvotetaan ne keskenään vertailukelpoisiksi, tavallisesti rahamääräisiksi. Kustannus-vaikuttavuusarvioinnissa hyötyjä taas ei muuteta rahamääräisiksi, vaan niitä mitataan muina yksiköinä. Siinä otetaan huomioon sekä taloudelliset (esimerkiksi säästyneet työtunnit, vaihtoehtoiset ajankäyttötavat) että

laadulliset (esimerkiksi elämänlaatu, sisällölliset tekijät, työhyvinvointi) ja muut mahdolliset tekijät. Vaikka teknologian käytön kustannusvaikuttavuuden tutkimuksen tarve tiedostetaan, sitä on tehty ja tehdään hyvin vähän Suomessa. Tällaisessa tutkimuksessa tulisi tiedostaa myös aiheeseen liittyvät eettiset kysymykset ja sen tulisi olla riittävän laajaan ja pitkällä ajalla kerättyyn aineistoon perustuvaa.

Vaihtoehtokustannus on taloustieteellinen käsite, jonka merkitys on keskeinen monien teknologioiden käytön kannalta. Vaihtoehtokustannus on se, joka seuraa tietystä valinnasta toisen vaihtoehdon sijasta. Kaikilla toimilla on tällaisia kustannuksia. Ne voivat hyvinkin olla rahassa mitattavia ja taloudellisia, mutta eivät rajoitu näihin, vaan myös menetetty aika, hyvinvointi tai mikä tahansa muu hyötyä tuottava etu tulee ottaa huomioon. Vaihtoehtokustannuksen unohtaminen on tavallinen virhe päätöksenteossa. Myös mihinkään ryhtymättömyys on menetetty mahdollisuus.

Vaihtoehtokustannusten arviointi on välttämätöntä, jotta saadaan arvioitua minkä tahansa toiminnan todelliset kustannukset. Jos johonkin toimintaan tai valintaan ei liity selkeää kirjanpidossa näkyvää tai muuta rahallista kustannusta (hintaa), vaihtoehtokustannusten huomiotta jättäminen voi aiheuttaa illuusion, että toiminnan tai valinnan mukanaan tuomat edut eivät maksa yhtään mitään. Vaihtoehtokustannukset muuttuvat näin piilokustannuksiksi. Vaihtoehtokustannukset eivät ole olemassa olevien vaihtoehtojen summa, vaan käsittävät parhaaksi katsotun vaihtoehdon tuoman edun. Vaihtoehtoja on kuitenkin usein vaikea verrata.

Vaihtoehtokustannuksia tulisi tarkastella esimerkiksi vanhusten apuvälinepalveluissa osana kunnallista päätöksentekoa. Esimerkiksi rollaattorin kustannuksiin kuuluvat ainakin rahallinen hankintakustannus, koetun epämukavuuden aiheuttamat kustannukset ja liikkumattomuuden aiheuttamat kustannukset. Jos apuvälineen saannissa on

---

<sup>2</sup> Lähde: Melkas ym. 2008.

viivettä, kustannuksina ovat esimerkiksi asiakkaan menetetty aika ja hyvinvointi sekä työntekijän menetetty aika asian ollessa kesken. Kuntatalouden (ja laajemmin kansantalouden) näkökulmasta apuvälineiden kustannukset yhteiskunnalle ovat verrattain pienet ja potentiaaliset hyödyt suuret, joten apuvälinepalvelut ovat kuntatalouden näkökulmasta hyvä asia. Jos kuntataloutta haittaava valinta jää tekemättä – eli ihminen saa tarpeisiinsa sopivan apuvälineen, viipymättä ja hyvin huollettuna ja sopivan käytön seurannan kera – tehdään samalla taloutta ja tuotavuutta hyödyttäviä valintoja. Entistä teknologisempien ja kalliimpien apuvälineiden lisääntyessä tämän pohdinnan merkitys korostuu kunnissa.

### Teknologian käytön kompastuskiviä

Kunnissa teknologian hyödyntämistä, siihen liittyviä toimenpiteitä ja niiden onnistuneisuutta pohditaan paljon, mutta ei aina kovin analyttisesti. Markkinoilla on paljon teknologiaa, jonka käyttöönottoon ei ole laitettu riittävästi voimavaroja. Yhteenvedon voidaan todeta, että 2000-luvulla Päijät-Hämeessä ja laajemminkin tehdyissä tutkimuksissa on havaittu seuraavia teknologian käytön kompastuskiviä (Melkas 2008, tulossa):

- **Teknologian käytön vaikutusten arvioinnit** jäävät tekemättä, vaikka niiden tulisi olla osa palvelujen laadun kehittämistä
- Vähäinen tietoisuus **räätälöidyn teknologian käytön perehdyttämisen ja käytön seurannan** tarpeesta (asiakkaille, heidän läheisilleen, hoiva-alan työyhteisöille – ja tarvittaessa palveluverkostolle)
- Teknologian käyttöön liittyvät **tavoitteet, prosessit, eettiset kysymykset ja teknologian hyväksyttävyy**s jäävät vähälle huomiolle
- Parantamisen varaa **päättäji**en tietoisuudessa koskien teknologian käyttöä vanhuspalveluissa ja teknologian vaikutuksia; vaihtoehtoiskustannuksia ei pohdita

- Teknologian hyödyntämistä koskevan **keskustelun ”mustavalkoisuus”** (negatiivista – positiivista)
- Teknologian esteettömyys ja sopivuus kaikille ikäryhmille – **Design for All -ajattelun** levittäminen ja **käyttäjänäkökulma** esiin (ei vain ”asiantuntijat” ja nuoret käyttäjät)

Tutkimukset ovat käsitelleet vanhuspalveluita. Esimerkiksi apuvälinepalveluprosesseja on tarkasteltu resurssi-pesäkkeiden, hukkaputkien ja välivarastojen käsitteiden avulla (ks. Melkas ym. 2008), mikä voi olla hyödyllinen tarkastelutapa muissakin palveluissa pyrittäessä niiden tuottavuuden kehittämiseen.

### 4.5 Osaamisen kehittäminen

Osaaminen on yksi keskeisimmistä keinoista lisätä organisaation tuottavuutta. Osaamista ei nähdä vain ruutiinomaisten tehtävien hallintana. Osaava työntekijä on sekä halukas että kykenevä kehittämään töitään ja luomaan uutta. Osaamisen kehittämisen tulee olla työpaikoilla suunnitelmallista. Sen tulee olla osa työpaikan strategista suunnittelua, ja sen täytyy näkyä työn arjessa. Osaamisen johtaminen on suuri haaste organisaatioissa. Esimiesten tehtävänä on tärkeää varmistaa, että uuden oppiminen, työn ja työpaikan toimintojen kehittäminen muodostavat kokonaisuuden, joka on osa työyhteisön arkea eikä erillistä toimintaa.

### Uusien palveluprosessien kokonaisuuksien hallinta

Päijät-Hämeen eri sosiaali- ja terveystieteissä on mallinnettu systemaattinen terveyden edistämisen ja ennaltaehkäisyn toimintamalli ja palveluprosesseja, joissa sekä ammattilaisten että asiakkaan vastuut on määritelty. Uusissa palveluprosesseissa on pyritty purkamaan päällekkäisiä toimintoja ja keinotekoisia rajoja perustervey-

denhuollon ja erikoissairaanhoidon väliltä. Uusissa toimintamalleissa hyödynnetään jo olemassa olevaa tietoa, osaamista ja palveluja.

Uusien toimintatapojen hyväksyminen ja käyttöönotto henkilöstön keskuudessa vie aikaa. Haastattelut osoittivat sen, että uusien palveluprosessien ymmärryksen lisäämiseksi kaivattiin koulutusta. Erityisesti kaivattiin koulutusta ja osaamista kaikkiin palveluprosesseihin. Näin voidaan luoda selkeämmin kuva koko toiminnasta ja siitä, miten oma tehtävä kuuluu osaksi suurempaa kokonaisuutta. Tällöin omaa toimintaa voidaan kehittää tuottavammaksi ja tehokkaammaksi, kun henkilöstöllä on tietoa oman toiminnan vaikutuksista laajempaan kokonaisuuteen.

Uusien palveluprosessien hallintaan liittyvä osaaminen auttaa myös hoitohenkilökuntaa asiakastilanteissa. Asiakkaalle on helpompi tällöin kertoa mitä palvelua hän voi saada ja mihin hänellä ei ole mahdollisuutta. Tämä mahdollistaa tehokkaan asiakkaan ohjaamisen prosessien läpi.

*”asiakkaathan on kuntalaiset varsin kykeneviä ja mitä enemmän niitä opetetaan ja annetaan niille vastuuta, niin ihan varmasti ne mielellään ottaa niitä.”*

## 4.6 Tuottavuuden johtamisen haasteet

Tuottavuuden johtamista voidaan kutsua operatiivisen toiminnan johtamiseksi. Organisaation henkilöstö on keskeinen osa sen toimintaa. Henkilöstö vaikuttaa monin tavoin yrityksen jokapäiväiseen toimintaan ja pidemmän aikavälin valintoihin. Erityisesti työvoimavaltaisilla aloilla, kuten palveluissa, henkilöstö muodostaa myös suuren osan kustannuksista, joten työn tuottavuuden kehittymistä tarkastellaan usein organisaatioissa keskeisenä menestystekijänä. (Käpylä ym. 2008) Kunnissa on tapahtunut paljon rakenteellisia muutoksia. Muutokset ovat aiheuttaneet sen, että henkilöstön esimiehet ovat vaihtuneet, eikä uusilla esimiehillä ole välttämättä tarvittavaa osaamista. Kunnissa esimiehen tehtävää voi hoitaa esimerkiksi lääkäri, jolla ei ole koulutusta henkilöstön johtamiseen.

Tuottavuuden johtamisen haasteisiin voidaan vastata kunnissa mm. taitavalla johtamisella ja hyvällä henkilöstöpolitiikalla. Seuraavassa on esitetty henkilöstön johtamisen haasteita, jotka ovat myös samalla tuottavuuden johtamisen haasteita (ks. esim. Ukko ym. 2007b; Ukko ym. 2007d):

- Selkeä tavoite, joka on tiedossa, mahdollista saavuttaa ja mitattavissa.
- Tulosten ja vaikutusten arviointi, joka perustuu hyväksytyihin kriteereihin ja suoritetaan säännöllisesti.
- Palaute, joka on avointa, välitöntä ja kohdistuu toimintaan ja tuloksiin.
- Kannustava palkkaus, joka perustuu suoritukseen tai tulokseen.
- Työ itsessään, joka on itsenäistä, vaihtelevaa ja sopivan vaativaa.
- Sopiva työn määrä aikaan ja tavoitteisiin nähden.

Näihin tekijöihin tulisi kiinnittää erityistä huomiota tuottavuuden kehittämistä puhuttaessa. Seuraavassa on otteita haastatteluista koskien tuottavuuden johtamisen haasteita.

*”Eli se henkilöstöjohtamisen tärkeys.. nousee ihan ehdottomasti kun ihmisten kautta tehdään tuloksia”.*

*”Kannustava palaute esimiehellä motivoisi ja auttaisi jaksamaan työssä. Jokaisen työntekijän tasapuolinen arvostaminen. Kaikilla on omat vahvuutensa ja heikkoutensa. Työntekijän iän, terveyden, tavoitteiden sekä koulutustaustan huomioiminen.”*

Työyhteisön hyvinvoinnin ja tuottavuuden kehittämisen keskeisiä tekijöitä on keskustelevala esimiestyö. Useissa tutkimuksissa on osoitettu, että keskustelevala johtamistapaa käyttävät esimiehet luovat avoimemman, luottamuksellisemman ja arvostavamman ilmapiirin. Puhumattomuus ja autoritaarisuus saavat aikaan vihamieli-

sen ja sulkeutuneen ilmapiirin työpaikalle. Ihmisten työsuorituksen tukemisesta on tullut esimiestyön keskeisin sisältö ja menestystekijä. Yksi tärkeimmistä voimavaroista yrityksessä on ihmiset ja heidän osaamisensa. Organisaatio menestyy vain, jos se saa työntekijöiden energian käyttöönsä ja pystyy kohdentamaan sen ydinosaamisen suuntaisesti. (Juuti & Vuorela 2002, s. 13, 106)

### **Sisäisen viestinnän merkitys tuottavuutta kehitettäessä**

”Avoin ja reilu keskusteluyhteys työyksikössä kaiken kehittämisen a ja o”, totesi eräs haastateltava puhuttaessa tuottavuuden kehittämisestä. Viestintä on tärkeässä roolissa, kun kehitetään tuottavuutta organisaation kaikilla tasoilla. Viestinnällä on erittäin merkittävä rooli jo siinä vaiheessa, kun organisaatiossa aloitetaan keskustelu tuottavuudesta ja sen kehittämisestä. Kokemukset ovat osoittaneet, että yleensä henkilöstön informointi tehdään liian myöhään. Tuottavuuden kehittämiseen liittyy kuitenkin aina muutos, ja muutostilanteisiin liittyy aina tiettyjä vaikeuksia. Nämä vaikeudet on kuitenkin mahdollista hallita oikeanlaisella muutosviestinnällä. (Ukko ym. 2007a; Ukko ym. 2007c)

Mitä kanavaa käyttäen muutosviestintä sitten pitäisi hoitaa? Hyvänä ohjeena voidaan pitää, että mitä lähemmäksi työntekijätasoa muutokset vaikuttavat, sitä henkilökohtaisemmin viestintä pitää hoitaa. Toinen tärkeä tekijä on viestinnän ajankohta. Muutoksista tulisi kertoa ajoissa. Kun organisaatiossa suunnitellaan kehitystoimenpiteitä tuottavuuden kasvattamiseksi, siitä tulisi alustavasti tiedottaa henkilöstölle. Muutosviestintä kannattaa aloittaa mieluummin liian aikaisin kuin liian myöhään. Henkilöstölle on selvitettävä perustelut sille, miksi organisaatiossa ryhdytään tämän kaltaisiin toimenpiteisiin. Viestinnässä on tärkeää, että viestijälle itselleen käsitteet ovat selkeät, koska asiat on esitettävä sellaisella kielellä ja sellaisilla käsitteillä, jotka ovat kaikille selviä. Näin säästyään väärinymmärryksiltä, eikä henkilöstö koe tuottavuuden kehittämistä rankaistuksena. Erityisesti tällaisissa tilanteissa muutosviestinnän tulisi keskittyä siihen, mitä toimenpiteitä tehdään ja mitä se edellyttää työntekijöiltä ja miten se hyödyttää heidän työtään jatkossa.

### **Kehittämistulosten viestintä on palautteen antamista**

Tuottavuuden kehittämistoimenpiteiden vaikutusten arviointiin liittyvät olennaisesti mittaustulokset. Jos henkilöstöllä on selvät tavoitteet ja mittarit, joilla tuottavuuden kehittämistoimenpiteiden toteutumista seurataan, mittarien antamat tulokset toimivat suorana palautteena tehdystä työstä. Tämän takia näiden tulosten viestintään liittyvät samat lainalaisuudet kuin palautteen antamiseen yleensä. Kehittämistulosten viestinnässä onkin tärkeää, miten tuloksista kerrotaan henkilöstölle. Jos saavutetut tulokset ovat hyviä, on kuitenkin ylläpidettävä henkilöstön työmotivaatiota. Jos taas tulokset ovat olleet heikkoja, ne on pyrittävä esittämään motivoivasti siten, että jatkossa tulokset paranevat. (Ukko ym. 2007a; Ukko ym. 2007c)

*”käyn kaikkien kans kehittämiskeskustelut. Ja sehän on hirveen hyvä tapa et miten on onnistunut tää esimiestasosta ja miten hän sitten vie sen alaspäin.”*

*”Feedbackia ja nimenomaan se palaute pitää järjestää sil tavalla et voidaan arvioida ihan yksikkötasolla ja voidaan ehkä tarvittaessa identifioida se et minkä takia niitä poikkeamia sitten syntyy siellä, mikä on se syy minkä takia asiat ei menekään sillä tavalla kun on sovittu. Ne lähtee sitten tutkimaan sitä, analysoimaan, et ei voida vaan sanoa että sinä teet huonosti, muuta tapasi vaan lähtee etsimään vielä et mikä siellä takana on”.*

Positiivinen palaute hyvin tehdystä työstä tukee henkilöstön pätevyyden kokemuksia ja vaikuttaa suotuisasti heidän työmotivaatioonsa. Tuottavuuden kehittämisessä on tärkeää luoda sellainen ilmapiiri, että alainen voi antaa myös palautetta esimiehelle avoimesti. Saadun palautteen pohjalta esimies niin kuin alainenkin voi kehittää omaa ja organisaation toimintaa.

### **Työilmapiiri tuottavuuden kohottajana**

Työilmapiirin vaikutukset tuottavuuteen ovat suuret. Jos työilmapiirissä ilmenee ongelmia, ne voivat häiritä henkilöstön tehtäviä ja vaikeuttaa yhteistyötä. (Antikainen 2006, s. 26) Pahimmassa tapauksessa huono työil-

mapiiri voi aiheuttaa työntekijälle henkisiä ongelmia. Organisaation huono työilmapiiri lisää myös työntekijän halukkuutta vaihtaa työpaikkaa.

*”Ja sitten kyllähän sitä tuottavuutta ja sitä niin myöskin seurataan hyvin pitkälti myös työilmapiiritutkimuksilla ja selvityksillä, et viihtyys ihmiset hyvin, onks ne hyvin, saako ne aikaan, koska se kaikkein parastahan on se, et jos on semmonen ilmapiiri mikä on kannustava ja palkkausjärjestelmällä vielä tuetaan tätä systeemiä..”*

Myönteiselle työilmapiirille ovat tunnusomaisia varmuus tulevaisuudesta, työtehtävien ja vastuualueiden selvyys, oppiva ja kehittyvä työyhteisö ja kunnossa olevat pelisäännöt. Kielteiseen työilmapiiriin vaikuttaa se, ettei tieto kulje, sisäiset pelisäännöt ovat epäselvät ja johtajuus on hämärtynyt. Nämä tekijät vaikuttavat tehokkuuden alenemiseen, työmotivaation ja -hyvinvointiin. (Lönnqvist ym. 2005, s. 44) Jos esimiesten johtajuus on liian löyhää tai sitä ei ole ollenkaan, työilmapiiri työyhteisössä kärsii, ja tämä vaikuttaa negatiivisesti tuottavuuteen.

Työilmapiirin ja -motivaation ja sen myötä tuottavuuden kehittämisen yhtenä tärkeänä kulmakivenä on myös joustavuus. Esimerkiksi se, että joustavilla työajoilla tai vastaavilla yritetään helpottaa varsin vaativaa työ- ja perhe-elämän yhteensovittamista, on tärkeä seikka nykypäivänä. Ihmisen on hankala työskennellä, saatikka sitten olla tuottava ja innovatiivinen, jos tämä yhteensovittaminen tuottaa poikkeuksellisia hankaluuksia (esimerkiksi yksinhuoltajilla). Joustavuuden teema liittyy myös mahdollisuuteen vaikuttaa ja johtamiseen sekä palkitsemiseen.

### **Palkitseminen ja palkitsemisjärjestelmät: vaikutukset henkilöstöön**

Kun mittaaminen ja arviointi viedään organisaatiossa alemmille tasoille, niin mittaamiseen tulisi liittää palaute siitä, kuinka hyvin työntekijä saavuttanut hänelle asetetut tavoitteet. Yhtenä palautteen muotona voi toimia palkitseminen. Palkitseminen on tehokas tapa kiinnittää henkilös-

tön huomio organisaation ja sen toimintayksikön tavoitteisiin. Palkitseminen tulee nähdä monipuolisena. Liian usein se näyttäytyy vain taloudellisena palkitsemisena – rahana tai rahanarvoisina etuina. Ei tule unohtaa, että ei-taloudellisella palkitsemisella (palaute, arvostus, mahdollisuus vaikuttaa) on positiivinen vaikutus henkilöstön suoriutumiseen. (ks. esim. Pekkola ym. 2007; Pekkola 2006) Organisaatioihin tulisi luoda palkitseva ja kannustava toimintakulttuuri, jossa henkilöstöä kannustetaan tavoitteiden saavuttamiseksi ja palkitaan – taloudellisilla tai ei-taloudellisilla kannusteilla – saavutetuista tavoitteista. Kunnissa rahalliseen palkitsemiseen voitaisiin esimerkiksi varata yksikkökohtaiseen budjettiin summa, joka käytetään henkilöstön rahalliseen palkitsemiseen. Erityisen tärkeää rahallisessa palkitsemisessä on palkitsemisen perusteet. Muussa tapauksessa palkitseminen voi aiheuttaa kateutta ja sen kannustava ja motivoiva vaikutus katoaa. Palkitsemisen perusteina voidaan esimerkiksi käyttää yksikön tai ryhmän: kykyä keksiä uusia ratkaisuja, toimintatapoja ja innovaatioita; kykyä hyödyntää uusia ideoita ja innovaatioita tai aikaansaannosta ja tulosta. Kannustavalla toimintakulttuurilla on merkityksensä myös organisaation tuottavuuden kehittämisessä ja arvioinnissa. Erilaiset kannustimet ja palkkiot voivat konkretisoida henkilöstölle heidän ponnistuksensa seuraukset tuottavuuden kehittämiseen organisaatiossa.

Tulevaisuudessa kuntasektori kilpailee yhä tiukemmin osaavasta henkilöstöstä. Kunnilla ei ole mahdollisuutta kilpailla yksityisen sektorin kanssa palkan määrällä. Seuraavassa kommentissa tulee esille juuri rekrytoinnin haasteet ja olemassa olevan henkilöstön sitouttaminen:

*”meillä ei oo näitä henkilöstöresursseja paljon ja tää on aikamoinen ongelma. Ja vetovoimaisuus kuntasektorille on todella heikko. Et se on must se suurin huoli tällä hetkellä, et sit ei pitäis vetää narua liian tiukalle. Mutta tärkeintä on, että ilman ihmisiä ei saada tuloksia, ei mitään kunnissa. Pitää olla tämmönen hyvä imago, että saadaan, on vetovoima vetää uutta työntekijää, mut pitää pitää helkkarin hyvin huolta niistä omista nykyisistä työntekijöistä.”*

Kunnat voisivat sen sijaan tarjota yksityistä sektoria paremman työympäristön. Joustavat työehdot, erilaiset työelämän joustot ja johtamisen laatu ovat tekijöitä, joita tulevaisuudessa arvostetaan yhä enemmän. Yhä useampi työntekijä haluaa pois yksityisen sektorin oravanpyörästä. Työntekijän elämäntilanteen tai mieltymysten mukaan joustavat työajat, sapatti- ja opintovapaat sekä osa-aikaiset tehtävät houkuttelevat useita työntekijöitä. Erityisiä vaatimuksia tämä asettaa kuntasektorin johtajien osaamisen kehittämiseen sekä uusien innovatiivisten toimintamallien kehittämiseen.

#### 4.7 Yhteistyön edistäminen toimialoittain, alueellisesti ja eri toimijoiden kesken

Kuntasektorin palvelurakenteen kokonaisvaltaista toimintalogiikkaa olisi radikaalimmin muutettava. Palvelutuotannon uutta toimintalogiikkaa varten on syytä tutustua erilaisiin verkostoitumiskäytäntöihin ja kumppanuuksien rakentamiseen. Kunnissa palvelujen tuotantoprosessit ovat nykyisellään eriytyneet liikaa. Tästä seuraa se, että myös palveluiden rahoitus on hajautunut, päällekkäisiä töitä voidaan tehdä eri tahoilla, ja tämän myötä kokonaisuudelta loppuvat resurssit nopeammin. Alla oleva haastattelvan kommentti kuvastaa kuntien palvelutuotannon nykytilannetta onnistuneesti:

*”että tämmönen perinteinen osasto-, yksikkö-, toimiala-ajattelutapa, esimies–alaissuhteet, oman, yhden esimiehen omat alaiset ja niiden ristikkäiskäytön mahdottomuus, niin siellä on paljon haastetta.. omat prosessit, omat rakenteet, omat hiekkalaatikon reunat ja avata erilaisia yhteistyömuotoja toisten palveluitten tuottajien kanssa”*

Kuntasektorin palvelutuotanto on siis pirstaloitunut ja eriytynyt liikaa. Vaaraksi muodostuu se, ettei kokonais-tilannetta pystytä hahmottamaan, vaan jokainen toimiala ja yksikkö – kuten yllä olevasta kommentista ilmenee – pelaa vain omalla aidatulla hiekkalaatikollaan ja osa-

optimoiden omaa tilannettaan. Tilanteen korjaamiseksi vaaditaan kokonaisuuden huomioonottavaa yhteistyötä ja verkostomaisen toiminnan lisäämistä ja – ennen kaikkea – onnistunutta ja osaavaa verkoston johtamista. Yhteistyössä ja verkostomaisessa toiminnassa tehokkuus löytyy keskeisesti työnjaosta, pitkäaikaisista kumppanuuksista, toimijoiden välisestä oppimisesta sekä sopivasta sekoi- tuksesta suurtuotannon ja erikoistumisen etuja (Linna ym. 2007). Tärkeintä kuitenkin on, että verkostosta löytyvät kuhunkin prosessiin tarvittavat ydinosat.

#### Toimialojen välinen yhteistyö tarpeen: osaoptimoinnista kokonaisuuden hahmottamiseen

Kunnallinen palvelutuotanto on perinteisesti organisoitu vahvasti funktionaalisten rajojen mukaan (tekninen toimi, sivistystoimi, sosiaalitoimi ym.). Tosiasiassa kuntalaisten tarpeet eivät usein vastaa vallitsevan käytännön mukaisesti funktionaalisesti organisoitujen yksittäisten toimijoiden tarjoamia palveluita, vaan kuntalainen tarvitsee useimmiten palveluprosesseja, joissa on mukana useita eri palvelutuottajia. Positiivista on, että julkisella sektorilla osa toimijoista on vaiheittain luopumassa sektori-kohtaisesta toiminnasta ja siirtymässä prosessimaiseen toimintaan, erityisesti palvelutuotannossa, mutta myös julkishallinnossa. (Virtanen & Wennberg 2005; Suomen Kuntaliitto 2006)

Haastattelussa korostui selkeästi tarve toimialojen väliselle yhteistyölle, jotta kokonaisuutta voidaan ylipäättän- sä lähteä hahmottamaan. Esimerkiksi terveydenhuoltoa ei tule nähdä sen sektorin omana, ”itsenäisenä” asiana, vaan onnistunut terveydenhuolto on riippuvainen myös muiden toimialojen toiminnosta ja palveluista. Tällöin työnjako, prosessit ja roolitukset eri toimintojen hoitamisessa tulee huomioida yli eri toimialojen.

*”Ja sit just siitä taas mennään siihen että sosiaali- ja terveydenhuollon siinä tuottavuuden nostamisessa niin se ei oo pelkästään sosiaali- ja terveydenhuollon asia vaan se on sit myös muitten toimialojen asia ja se riippuu niin monesta”.*

Eri toimialojen välisessä yhteistyössä tuottavuuden ja ylipäättänsä tehokkaan toiminnan kannalta koettiin olevan muutamia eri pullonkauloja: tiedonkulku, asenteet (jotka saattavat ilmetä ”kitkana” eri henkilöiden välillä), yhteisten pelisääntöjen puuttuminen (erityisesti erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon välillä). Ratkaisuihin toiminnan parantamiseksi pidettiin selkeiden yhteistyösopimusten laatimista (koskee erityisesti erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon osittain päällekkäistä tehtäväkenttää), yhteisten asiakkaiden lajittelua erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon kesken (esim. yhteiset kriteerit ketkä tulevat erikoissairaanhoidon potilaiksi), yhteisen koulutuksen järjestämistä, perusterveydenhuollolla konsultointimahdollisuus erikoislääkärin kanssa. Toimialojen yhteistyön lisäämisessä, tai ylipäättänsä yhteistyön käynnistämässä – motivoinnissa – keskeistä on, että saadaan eri toimijat ymmärtämään yhteinen kokonaisuus. Yhteistyön tekemisessä ensimmäisen askel tulee olla keskustelun lisääminen tai ylipäättänsä keskusteluyhteyksien avaaminen eri toimialojen kesken työntehtäjätasolla:

*”eri palveluitten ja toimialojen tulosalueen henkilöt puhuvat keskenään. Ja sieltä kautta haetaan sitä synergiaa ja osaamista. Eli sen keskustelun, työntekijätasolla olevan keskustelun lisääminen, niin”*

*”No yks asia varmaan ois tämmönen.. tämmöset, esimerkiksi alueelliset tämmöset yhteispalaverit, elikä nyt on pikkusen se ongelma, et joka paikassa on mukamas sillä lailla kiire, että me ei tehä yhteistyötä riittävästi. Tämmösistä yhteistyölinjoista sopiminen alueellisesti avoin ja toimiva vuoropuhelu ehkä joittenkin, pari kertaa vuodessa olevien yhteistyökokousten kautta niin ne vois parhaimmillaan tehostaa tätä työtä.”*

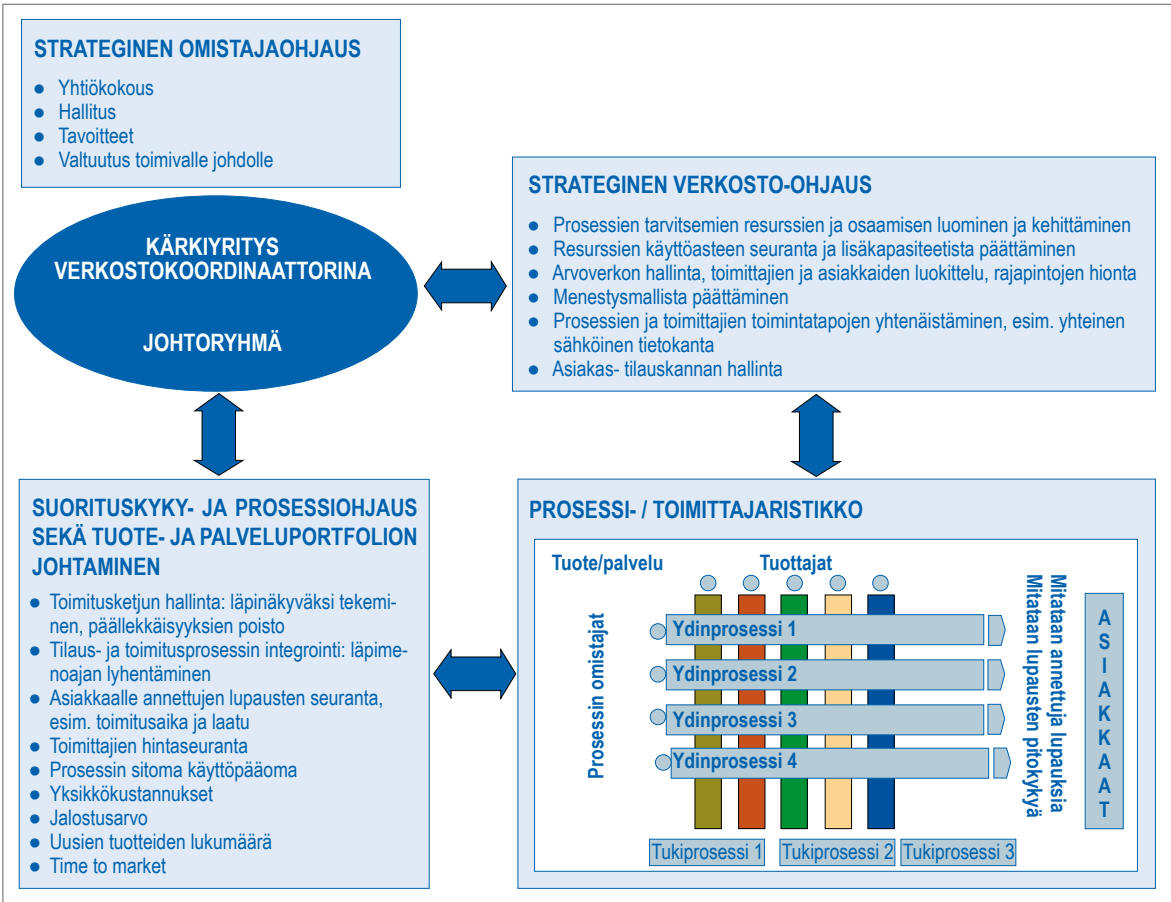
Toisaalta yhteistyön kehittämiseen on tarvetta myös saman toimialan yksiköiden kesken. Moni toimiala jo nykyisellään on varsin hajaantunut ja pitää sisällään hyvin erilaisia palveluita välttämättä huomioimatta millainen kokonaisuus eri palveluista muodostuu.

*”Sivistyspuolella mun mielestä tehokkuutta ja vaikuttavuutta on se, että mitenkä hyvin eri osastot pystyvät tekemään keskenään yhteistyötä...niin mun mielestä se vaikuttavuus lähtee sen kokonaisuuden kautta.”*

### **Verkostokoordinaattorimalli alueellisen palveluklusterin kehittämisessä**

Viitekehikseksi verkostomaisen kunnallisen ja alueellisen palveluklusterin kehittämiseksi on rakennettu niin kutsuttu verkostokoordinaattorimalli (Linna ym. 2007). Kehitetty malli on vahvasti sukua tilaaja-tuottajamalleille, mutta siinä on kiinnitetty erityinen huomio yrityssectorilta sovellettuihin verkostoitumis- ja klusteroitumiskäytäntöihin, arvoverkkoajatteluun, kärkiyritysmalliin ja prosessimaiseen toimintojen ohjaamiseen. Verkostokoordinaattorimallissa pyritään rakentamaan julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin yhteistyönä palvelutuotannon uusi alueellinen mosaiikki, jolta voidaan odottaa – kuten yrityssectorilla – merkittäviä vaikuttavuus- ja tehokkuus-työtyjä. Keskeistä mallissa on toiminnan ohjauksen jakaminen kolmelle tasolle: i) strateginen omistajaohjaus, ii) strateginen verkosto-ohjaus ja iii) suorituskyky- ja prosessiohjaus (ks. kuva 4).

On selvää, että yritys- ja kuntamaailma eroavat perustavanlaatuisesti toisistaan, joten mallin taustalla ei ole suinkaan kuntien syyllistäminen tai niiden asettaminen altavastajaan asemaan yrityssectoriin nähden, vaan eri tahojen erilaisten roolien (hallinta, omistaminen, johtaminen) korostaminen ja hyvien käytäntöjen tarkastelu kunkin toimintaympäristön erityispiirteet huomioon ottaen. Tämä sama asia tulee pitää mielessä lukiessa kaikkia niitä tämän raportin kohtia, joissa tuodaan esiin yksityistä sektoria koskevia asioita. Olennaista ei ole vertailu eikä esimerkiksi teollisuuden toimintatapojen omaksuminen kuntiin kritiikittä ja soveltamatta, vaan se, että voitaisiin käyttää eri tahoilla saadut kokemukset ja tutkimustulokset hyödyksi ajattelun kehittämisessä. Eri toimintaympäristöjen erilaisten toimintatapojen ymmärtäminen ei tarkoita samaa kuin niiden hyväksyminen omalle alalle.



Kuva 4. Kuntasektorin verkostokoordinaattorimallin osa-alueet (Linna ym. 2007, s. 34).

Seuraavaksi käsitellään hyvin lyhyesti käytännön haasteita ja mahdollisia toimintamalleja, joita viitekehys tuo eteensä. Lisäksi käsitellään kompetensseja, joita toimintamalleissa ja organisaatioissa tarvitaan. Kuvaukset ovat julkaisusta Linna ym. (2007).

### Strateginen omistajaohjaus

Omistajaohjaus on erityisesti demokratian toteuttamisen väline. Edustuksellisen demokratian toimintamallien tulisi verkostokoordinaattorimallin rakentajien mukaan

saada yritystoiminnasta tuttuja käytänteitä. Omistajaohjaus sisältää yhtiökokouksen tyyppisen elimen ja hallituksen. Verkostokoordinaattorimallissa ”yhtiökokouksen” ja hallituksen tehtävänä on ensisijaisesti asiakkaan käyttöliittymän tarkastelu, taloudellisten raamien antaminen ja verkostokoordinaattorin tavoitteiden laatiminen. Keskustelussa ei siis ole etusijalla palvelujen organisoiminen tapa, joka on verkostokoordinaattorin ensisijainen tehtävä. Verkostokoordinaattorimallin etuna on, että kohtuuttoman syvällistä palvelujen tilaajaosaamista ei omistajaohjaukselta vaadita, vaan keskustelu voidaan keskittää demokratian

turvaamisen kannalta ensiarvoiseen, asiakkaan kokemaan palvelutoimintaan. Asiakkaan käyttöliittymän määrittelykin on erittäin vaativa tehtävä.

Asiakkaan käyttöliittymä on nimenomaan kunnallisiin palveluihin sovellettavissa oleva malli, jossa yhdistyy yritysten käytäntö tarjota asiakkaille räätälöityjä palveluita. Käyttöliittymä tarkoittaa Linnan ym. (2007) mukaan sitä, kuinka laaja palveluvalikoima asiakkaalle pystytään tarjoamaan: lakisääteisten palveluiden lisäksi tulee miettiä myös alueen kilpailukyvyyn kannalta strategisia palveluita, joilla voidaan profiloitua kuntalaisista huolta pitäväksi alueeksi. Palveluvalikoimaan liittyy myös olennaisella tavalla kysymys siitä, mikä on asiakkaalle tarjottavien palveluiden laatu ja millaisena asiakas tarjotun palvelun kokee. Laatu voi julkisten palveluiden osalta merkitä monia asioita, mutta tässä tapauksessa tarkoitetaan myös sitä, kuinka hyvin asiakas itse pystyy vaikuttamaan hänelle tarjottaviin palveluihin; kuinka paljon asiakkaalla on valinnanmahdollisuuksia.

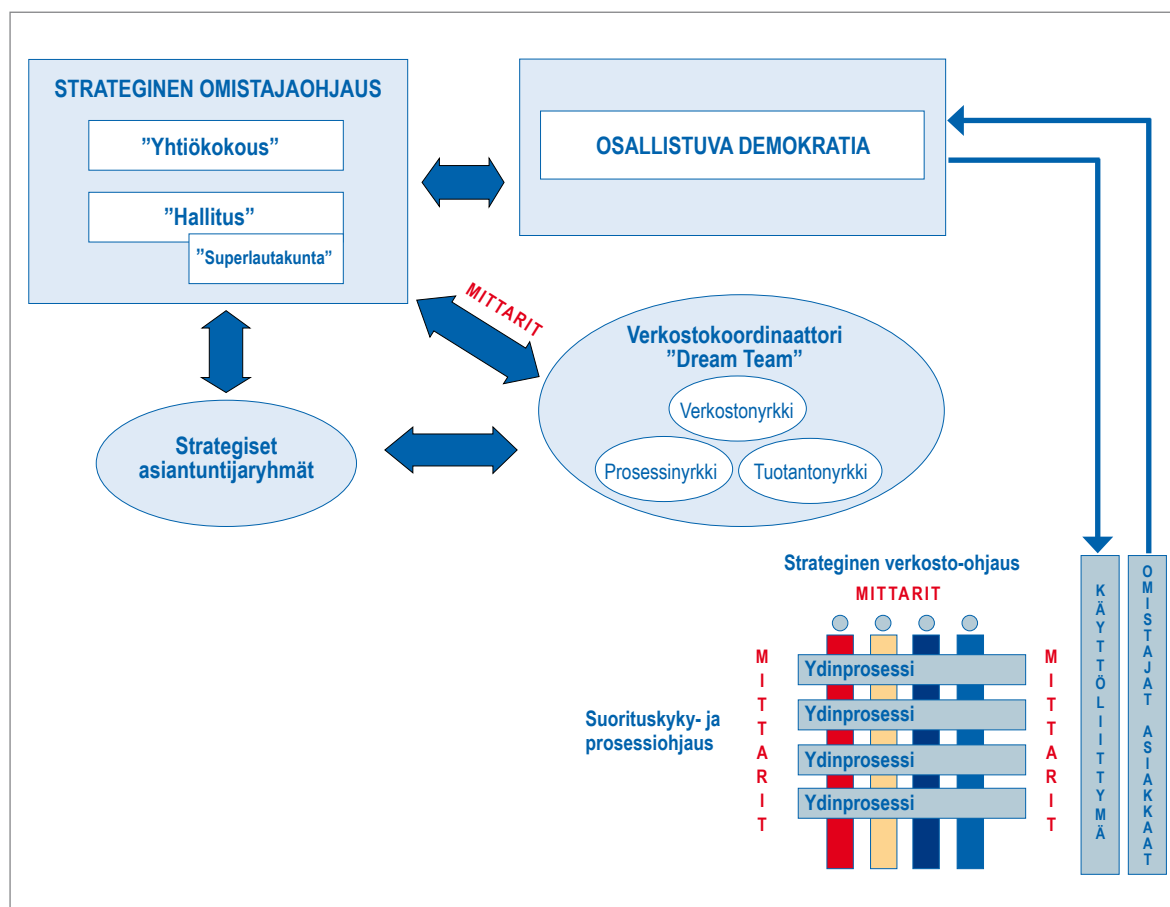
Tarvittaessa omistajaohjaukseen kuuluvan hallituksen osaksi tai osittain ulkopuolisilla täydennettynä voidaan nimetä erityinen ”superlautakunta”, jonka jäsenet voivat olla esimerkiksi osapäiväisiä luottamushenkilöitä, jotka koulutautuvat palveluklusteriteeman asiantuntijoiksi. Palveluklusterin strategisessa omistajaohjauksessa pelkkä edustuksellinen demokratia ei riitä toimintataivaksi. Maailman muuttuessa strategisen omistajaohjauksen on entistä enemmän kiinnitettävä huomiota osallistuvan demokratian ja käyttäjädemokratian edistämiseen, jotta kuntalaiset asiakaina ja omistajina tuntevat pystyvänsä vaikuttamaan asioihinsa. Näitä demokratian muotoja käytetään erityisesti asiakkaan käyttöliittymän arvioimiseen ja luomiseen. Tätä varten strategisen omistajaohjauksen on luotava areenat täysin uudenlaisille toimintatavoille. Päätöksentekoprosessi kuitenkin toteutetaan edustuksellisen demokratian kautta.

## Verkostokoordinaattoritoiminta

Verkostokoordinaattorimallissa vastuu strategisesta verkosto-ohjauksesta sekä suorituskyky- ja prosessiohjauksesta on nimetty ”dream teamille”. ”Dream team” on käytännössä palveluklusterin ”kärkiyrittäjien” johtoryhmä, jossa on yhdistettynä verkostokoordinaattorimallissa tarvittavat ensiluokkaiset osaamisalueet. Dream team koostuu kolmesta osasta: i) verkostonyrkki, ii) prosessinyrkki ja iii) tuotantonyrkki. Käytännössä dream teamissä on edustettuina prosessinomistajia ja linjasektoreiden/tuottajien edustajia sekä uuden toimintamallin asiantuntijajäseniä. Verkostonyrkki edustaa tätä uutta asiantuntemusta ja on ”verkostojen verkoston johtaja”, joka huolehtii palveluklusterin kokonaisrakenteen suunnittelusta. Tähän toimintoon osallistuville henkilöille erinomaisen lähtökohdan antaa verkostokoordinaattorimallin muokkaajien mukaan yritysmaailmassa vastaavien verkostojen rakentamisesta saatu kokemus ja tietämys.

Prosessinyrkki koostuu keskeisistä prosessinomistajista, jotka vastaavat asiakkaan käyttöliittymästä nousevien tarpeiden sujuvasta toteuttamisesta. Prosessinomistajalle hyvä kompetenssipohja on kunkin prosessin asiakastarpeen ymmärtäminen yhdistettynä esim. laatu- ja tuotantotalousosaamiseen. Tuotantonyrkki koostuu linjasektoreiden edustajista, joilla on hallinnassaan resurssit tarjota kapasiteettia prosessien käyttöön. Lisäksi tarkka perilläolo nykytilanteesta helpottaa prosessinomistajien vaatimuksiin vastaamista: esimerkiksi koulutetaanko nykytoimijoita tarvittavan osaamisen turvaamiseksi vai haetaanko palettiin mukaan uusia toimijoita. Tuotantonyrkin kompetenssipohja liittyy keskeisesti kulloinkin käsiteltävän toimialan osaamiseen. Dream team keskuudessaan miettii, kuinka toimittajapalettiin toimintaa parhaiten organisoidaan. Olennaista on hahmottaa päättävältäoikeudet: mitkä päätökset prosessinomistajat ja linjajohtajat saavat tehdä itse ja mitkä asiat kuuluvat dream teamille ja ovat näin osa strategista verkosto-ohjausta.

Huomattava on, että tuotanto-organisaatioiden valta vähenee merkittävästi nykyisestä verkostokoordinaattorimallissa. Sekä omistajaohjauksen että verkostokoordinaattorin toiminta on erittäin vaativaa ja haasteellista työtä. Uusia tehokkaampia työmenetelmiä, kuten teknologian hyödyntämistä, on seurattava jatkuvasti. Verkostokoordinaattorimallin rakentajien mukaan dream teamin toimintaa avustamaan on hyvä luoda strategiseksi partneriksi asiantuntijafunktio, joka koostuu ainakin osaksi yritysmaailman, tutkimusmaailman ja kehittämiskonsulttien edustajista. Tällä funktiolla ei ole minkäänlaista päättävää valtaa, vaan sen rooli on neuvoa ja antaa konsultointiapua dream teamille koskien esimerkiksi verkostoprosessien kokonaisuuksien hallintaa, kuinka löytää oikeat toimijat prosesseihin, kuinka johtaa verkostoprosessia käytännössä ja kertoa yritysmaailmaan tulollaan olevista uusista hyvistä käytänteistä. Mikään muutos ei voi tapahtua ilman mittaamista ja selkeitä ohjauksignaaleja verkostokoordinaattorimallin strategisissa pisteissä. Nämä pisteet, kuten verkostokoordinaattoritarkastelun päättävä viitekehys, on esitetty kuvassa 5.



Kuva 5. Kuntasektorin verkostokoordinaattorimalli (Linna ym. 2007, s. 36).

Tässä raportissa on voitu kuvata verkostokoordinaattorimallia vain pieneltä osin (ks. lisätietoja julkaisusta Linna ym. 2007). Linna ym. (2007) kuvaavat malliin liittyen perusteellisemmin myös esimerkiksi prosessiohjausta.

## **Ylikunnallinen ja seudullinen yhteistyö: katsontakannan siirto omasta kunnasta suurempaan alueeseen**

### **Työnjaon selkiyttäminen eri kuntien kesken**

Toinen tärkeä yhteistyön foorumi on kuntarajat ylittävä yhteistyö, josta on jo olemassa hyviä kokemuksia. Erityisesti koskien työnjaon muuttamisesta yli perinteisten kuntarajojen on jo saatu positiivisia kokemuksia, ja tällä uskotaan jatkossakin olevan vaikutuksia tuottavuuden lisäämiseen. Tuottavuushyötyinä mainittiin esimerkiksi toimintojen purku niin, ettei eri kunnissa tehdä samoja asioita, vaan kunnat keskittyvät eri toimintoihin, ja tätä kautta kokonaisuutta pystytään palvelemaan tehokkaammin.

### **Suurempien palveluverkoston muodostaminen**

Palveluiden tuotannossa ylikunnalliset palvelualueet tuovat useita hyötyjä, sillä tavoin saadaan enemmän resursseja käyttöön, vapautettua toisia resursseja ja näin mietittyä kokonaisuutta. Tällä hetkellä suomalaisessa yhteiskunnassa kuntarajat ovat lähes yhtä jyrkkiä kuin valtakunnan rajat. Syytä olisi huomioida, että mikäli rajat eivät olisi samalla tavalla palvelujen käytön esteenä kuin ne tosiasiaassa ovat, valinnanmahdollisuudet laajenisivat ilman, että järjestelmään tehtäisiin perusteellisia muutoksia. Sivutuotteena se voisi johtaa kuntien yhteiseen palveluverkkosuunnitteluun. (Lehto 2006)

Myös haastatteluissa tuli esiin tarve kuntien sujuvammalle työ- ja vastuualueiden jaolle ilman tarvetta välttämättä puuttua varsinaisiin kuntarakenteisiin. Seudullisen yhteistyön lisäämisessä nousi esiin tarve analysoida tarkemmin työnjakoa eri kuntien kesken. Esimerkkeinä mai-

nittiin virkamiesten tekemä työ, erityisesti viranomaisytyössä, joissa kaikkia virkamiehiä velvoittavat samat lain normit, työtä voitaisiin jakaa eri kuntien kesken, kuten esimerkiksi tietyt sosiaalihuollon päätökset tehtäisiin tietyissä kunnissa. Jatkossa onkin syytä pohtia kuinka hyödyntää tehokkaasti sähköisten asiapapereitten tarjoamat mahdollisuudet työnsiirtoon ja ruuhkahuippujen purkamiseen. Päijät-Hämeessä on ollut puhetta ns. back up -palveluista, eli yhteisestä rekisteristä, jossa nähdään eri virkamiesten työmäärät ja töitä voidaan allokoida tehokkaammin – ja asiakas saa nopeammin omaan asiaansa vastauksen.

*”Eli se et me tehdään samoja asioita eri kunnissa, samat virkamiehet tekee samoja juttuja, kun niitä vois ryhmitellä ja jakaa, vaikka ei kuntarakenteisiin muutettakaan. Tai sitten että annetaan vastuualueita ja selkeesti tehdään toisillemme työtä, koska meitä ohjaa samat lait ja normit ja työ on ihan yhtä hyvää, vaikka sen ois tehnyt naapurikunnan valmistelija”*

Yhteisen palveluverkon ei tule rajoittua ainoastaan virkamiesten töiden jakamiseen, vaan myös kuntalaisille tulisi luoda laajempi palveluverkosto. Eli, palveluverkon tulisi muodostua kuntalaisten todellisen sijainnin perusteella eikä kuntarajoihin nojautuen. Tämä korostui ennen kaikkea koulutoimen parissa, jossa ylikunnallinen yhteistyö ei ole niin yleistä kuin sosiaali- ja terveystalveluiden osalta on ollut Päijät-Hämeessä. Koulutoimessa ajatukset kohdistuvat ennen kaikkea keskusteluihin yhteisistä kouluverkoista: koulujen kokoja kasvatetaan ja pienempien koulujen määrää vähennetään. Tarkoituksena olisi, että kouluverkot pohjautuisivat ihmisten todellisiin asuinsijoihin eikä kuntarajoihin. Tähän esteeksi mainitaan tällä hetkellä lainsäädäntökin:

*”Et se on ihan sama kun näit seutukouluja mietittiin, Orimattila, Lahti, Hollola, yhteistä seutukoulua., niin se on lainsäädäntö vastas edelleenkin. Me ei saada tehtyä siel oikein mitään. Ja se olis kuitenkin upee juttu, yhteinen koulu. Miks rakentaa molemmille puolille rajoja koulut, kun se menee samaan hommaan”*

Palveluverkoston luomisessa uskotaan saavan myös muita hyötyjä. Esimerkiksi yhteisen kouluverkko-ajatuksen kautta olisi mahdollista paremmin toteuttaa myös opettajakiertoa tai sitä, että oppilas voisi käydä suorittamassa tunteja eri kouluissa. Lisäksi yhteinen kouluverkosto helpottaisi koulutoimeen liittyvien tuki- ja hallinnollisten prosessien sujumista, esimerkiksi koulukuljetusten suhteen.

Ajatukset suuremmista palveluverkoista, palveluiden tarjonnan kasvattamisesta oman kunnan ylitse tukevat ”käyttöliittymä-ajattelua” (ks. Linna ym. 2007). Tavoitteena vähintäänkin Päijät-Hämeen sisällä tulisi olla, että kuntalaisilla on oikeus käyttää myös muiden kuin oman kuntansa palveluita.

### Maakunnallisen työn tehostaminen

Maakunnallisen yhteistyön tehostamista kaivataan. Haastatteluissa nousi esiin hieman kritiikkiä nykyistä maakunnallista toimintaa kohtaan, jonka ei koettu olevan tarpeeksi päämääräorientoitunutta tai tehokasta. Osittain vaikuttaa, että aika ajoin maakunnallinen yhteistyö on ollut vain asioiden suunnittelua, joskus jopa samojen asioiden miettimistä useaan otteeseen. Kuntakenttä on kokenut suuria muutoksia muutaman viime vuoden ajan ja sen takia paljon ”istumista” on tapahtunut, mutta tuloksia ei välttämättä ole aina ollut nähtävillä:

*”tää maakunnallinen yhteistyö, niin siinä on varmaan juuri sellasia monttuja, joihin voi pudota, että se on vaan sitten tällasta istumista ja pohtimista, ja se ei tuota yhtään mitään. Niin aika ajoin tuntuu, että sitä on aivan tolkkottomasti ja syntyykö siitä yhtään mitään jälkeä?”*

*Ja sitä kyllä on tällasessa nyt, kun on näitä fuusioita ja maakunnallista miettimistä, niin sitä kyllä on, että asiat tehdään kymmenen kertaa. Kymmenes kerta on ehkä sit se ku se menee. Se on melkosen turhauttavaa.”*

Maakunnalliseen yhteistyöhön liittyen kaivattiin lisäksi enemmän yhteisten linjausten määrittelyä palveluiden tuottamiselle, kriteereiden asettamista palveluiden saannille ja laadun suhteen.

*”helpompaa olisi kun esimerkiksi joku Päijät-Häme ottas jonkun peruslinjaukset, että Päijät-Hämeessä tehdään näin ja näin ja näin, niin se auttas yksittäistä kuntaa lähtemään sillä tiellä liikkeelle. Eli kaikki Päijät-Hämeen kunnat on tietyllä tavalla yhtä tylyjä tasapuolisesti kaikille”*

Yhteisten kriteerien kautta koko palvelutuotannon kokonaisuutta saadaan hoidettua tehokkaammin, vaikkakin se jossain tapauksissa saattaisi merkitä jollekin kunnalle epäedullisempaa tilannetta vallitsevaan nähden, mutta kokonaisuuden kannalta olisi oikeudenmukainen. Lisäksi yhteisten kriteerien asettaminen helpottaisi myös konkreettista ”asiakaspalvelua”, sillä siihen vedoten asiakkaalle on helpompi perustella esimerkiksi hoidon taso, mikäli poikkeamia naapurikuntien välillä ei olisi. Oivana esimerkkinä edellisestä käyvät tämän hetkiset opetuksen tason vaihtelut eri koulujen ja kuntien välillä, jotka voi johtaa siihen, että tietyt koulut eivät saa aloituspaikkoja täytetyksi ja jossakin toisessa koulussa oppilaista on ylitarjontaa. Hyviä tuloksia yhteisten kriteerien käyttämisestä on jo saatu:

*”sehän nyt oli yks konkreettinen esimerkki oli tuolla, että Nastolan toimeentulotukimenot on tän piiriin siirtymisen jälkeen pudonnu 20 prosenttia johtuen ihan siitä, että siel kaheksan kunnan kesken tekivät yhteiset kriteerit toimeentulotuesta ja samanlaiset nää niin se on jo heti.”*

Eräs tuottavuusohjelman ohjausryhmän työskentelyssä syntynyt ajatus maakunnan tuottavuuden kehittämiseksi on alueellisen tuottavuusosaamiskeskuksen perustaminen. Osaamiskeskus toimisi alueellisen tuottavuustoiminnan koordinoijana, organisoijana ja kehittäjänä. Osaamiskeskus voisi mm. koota alueellista tuottavuustietoa vertailuaineistoksi. Se voisi antaa ohjeita ja suosituksia tuottavuuden mittaamiseksi. Sen kautta voidaan jakaa parhaita käytäntöjä ja toimintamalleja julkisten organisaatioiden kesken. Tuottavuusosaamiskeskus olisi alueellinen tuottavuustyön ”sparraaja”. Tuottavuuden kannalta olisi kuitenkin hyvä pohtia, onko tarpeen luoda uutta organisaatiota. Tuottavuusosaamiskeskus ei välttämättä ole kokonainen

organisaatio. Verkostomaisessa yhteiskunnassa, jossa on käytössä hyvät tietojärjestelmät, keskus voi rakentua yksittäisen ihmisenkin varaan. Voidaan myös pohtia, ovatko tuottavuusosaamiskeskuselle kaavaillut tehtävät mahdolliset toteuttaa tehostamalla ja hyödyntämällä jo olemassa olevien organisaatioiden toimintaa.

### **Muita ehdotuksia yhteistyön kohteiksi ja kehittämiseksi kuntien välillä**

Seuraavien palveluiden tuottamisessa voitaisiin haastateltavien mukaan tehdä enemmän yhteistyötä eri kuntien kesken:

**Palveluiden keskittäminen:** Palveluiden keskittäminen liittyy osittain kuntien välisen työnjaon selkeyttämiseen. Ehdotuksina tuli, että esimerkiksi laboratoriopalvelut, röntgenkuvien analysoinnin ja harvinaiset toimenpiteet, voitaisiin hoitaa keskitetysti. Toisaalta toisena vaihtoehtona on myös alueellisten osaamiskeskusten luominen, joissa erityisesti sosiaalipalveluissa olisi paljon mahdollisuuksia: päihdehuolto, dementiahoito, saattohoitokoti.

Näissäkin suunnitelmissa olisi kuitenkin tärkeää arvioida vaikutuksia ennakolta. Esimerkiksi dementiahoidossa on havaittu, että useissa dementian ilmenemismuodoissa ympäristönvaihdos saattaa syöstä ihmisen kunnan alenemiskiarteeseen, vaikka tämä tutussa ympäristössä (koti) voisi pärjätä avustettuna sopivalla tavalla huomattavasti pidempään. Keskittämisen todellisia kustannuksia pitäisi tarkkaan arvioida pitkälläkin tähtäimellä, jotta ei päädytä ojasta allikkoon.

**Osaamisen täydentäminen Päijät-Hämeen ulkopuolisilla toimijoilla:** Mikäli huomataan, että jotain osaamista puuttuu, on syytä harkita pitääkö se saada ”omana tuotantona” vai voidaanko osaamista ostaa alueen ulkopuolelta. Esimerkiksi jos erikoissairaanhoidon palveluita suoritetaan alueen ulkopuolella, niin sairaala maksaa kulut tai ostetaan asiantuntija muualta omalle alueelle suorittamaan palvelut. Kunkin palvelun kohdalta tulee yksilökohtaisesti miettiä onko edullisempaa keskittää palveluita vai ostaa tarvittava palvelu/osaaja ulkopuolelta.

**Tuki- ja yleishallinnolliset palvelut:** Yhteistyön tiivistäminen tuki- ja yleishallinnollisten palveluiden osalta auttaisi siinä, että kunnat kykenisivät paremmin keskittymään omaan ydinosaamiseensa. Yhteistyön kohteita ovat esimerkiksi yhteiset oppilaskuljetukset koulutoimessa, tietotekniikan hankkiminen, ylipäätänsä yhteistyön lisääminen investoinneissa, erityispalveluiden hankkiminen (konsultaatiot). Tähän liittyy myös, että järjestettäisiin yhteisiä koulutustilaisuuksia, eli skaalaetujen tavoittelua tässäkin suhteessa. Voidaankin miettiä olisiko aiheellista luoda yhteinen maakunnallinen hankintayksikkö, joka huolehtii erilaisista tukipalveluiden järjestämisestä.

**Hankinta- ja osto-osaaminen:** Tutkimuksissa on aiemmin havaittu, että olisi tärkeää lisätä kuntien osaamista ostopalvelujen hankinnassa eli osto-osaamista. Se on tätä nykyä usein vielä hyvin heikkoa ja kuitenkin keskeinen asia laadun ja tuottavuuden kannalta. Esimerkiksi kuntien tarjouspyynnöissä ei näy uuteen toimintaan tai teknologiaan liittyvä neuvonta- ja opastustarve, jolloin tarjoajakaan ei sitä yleensä tarjoa, ja näin ollen uudessa toiminnassa tai vastaavassa päästään huonosti ja tehottomasti alkuun perehdyttämisen puuttuessa tai kangerrellessa (Melkas 2004).

### **Onnistunut yhteistyö edellyttää muutosta ajattelutavoissa**

Ylikunnallinen yhteistyö ei kuitenkaan aina ole itseselvää. Ennen päätöksentekoa kukin kunta analysoi mitä hyötyjä siitä on omalle kunnalle, eli tuleeko keskittyä ensin parantamaan oman kunnan asioita, vai otetaanko heti jo lähtökohtana isomman alueen tuottavuuden parantaminen päämääräksi. Tilanne muistuttaa perinteisiä peliteoriamalleja.

*”Eli me halutaan et meidän tuottavuus ja tehokkuus ois 2009 niin hyvässä mallissa, että tulee tälle alueella 6 tai 7 yhteistä kuntaa, niin se pohja on valmis. Ja sit me mietitään vasta, että sit me tehdään yhteistyötä, ollaan valmiita yhteistyöhön, mut kuitenkin tän oman kuntatason asiat pitää olla kunnossa”.*

## Yhteistyö eri toimijoiden kanssa: osana kunnallista palvelurakennetta vai lisäpalveluiden tarjoajina

Monien eri tutkimusten ja arvioiden mukaan kunnat eivät jatkossa pysty enää itsenäisesti huolehtimaan koko palveluverkostosta. Tämän takia on tärkeää, että ei-kunnalliset toimijat mielletään osaksi kunnallista palveluverkostoa, ei vain lisäpalveluiden tarjoajina. Toisaalta tämä on jo tällä hetkellä tosiasia monien kuntien osalta, joissa tietyt palvelut (esim. sosiaalipalvelut) jo suurelta osin ostetaan ei-julkisilta toimijoilta sekä uusia vaihtoehtoisia tapoja ohjata ja järjestää palveluita on otettu verkkaaisesti käyttöön. Kuitenkin työsarkaa riittää vielä siinä kuinka yksityisen ja kolmannen sektorin toiminta tulee saada sujuvasti ujutettua osaksi (kunnallista) tuotantojärjestelmää. Haastattelujen pohjalta voidaan todeta, että Päijät-Hämeessä näkemykset yhteistyöstä ei-kunnallisten toimijoiden kanssa voidaan tiivistää kahteen kohtaan: nähdäänkö ei-kunnallisten toimijat kunnallisten palveluiden täydentäjinä vai onko niillä roolinsa osana kunnallista palvelurakennetta.

*”Yrittäjyys on myös se, että kuntasektorin ei tarvitse tuottaa asioita, kaikkia asioita itse, vaan hakee sitä palvelujen monipuolisuutta ja tuottamista. Kolmas sektori, yrittäjät ja sitten on kunnan itsensä tuottamat palvelut ja kuntien yhteistyössä tuottamat palvelut.”*

Toisaalta haastatteluissa ei kovin voimallisesti nostettu esiin sitä kuinka ei-julkisen sektorin toimijoita voitaisiin hyödyntää nimenomaan tuottavuuden lisäämisen kautta. Ei-kunnallisen toimijoiden roolin uskotaan kasvavan silloin, kun kunnissa aloitetaan perusteellinen keskustelu tehtävistä, joita nykyisessä palvelujärjestelmässä on, mutta eivät jatkossa mahdollisesti enää kuulu julkisen palvelujärjestelmän hoidettavaksi.

*”jossain vaiheessa meidän on pakko ruveta karsimaan sehän on varmaan ihan väistämätöntä, niin sillonhan se täytyy siinä kohtaa se täytyy, et mikä on meidän tehtävä, mikä on se julkisen sektorin tehtävä, mikä on muitten tehtävä ja näin että siinä kohtaa”*

Yhtenä keskeisenä tekijänä, joka nousi esille, oli asiakkaan valinnanvapauksien lisääminen yksityisen sektorin markkinoiden kautta. Valinnanmahdollisuuksia voi parantaa antamalla palvelun sijasta ostosetelin, jolla voi hankkia palvelun. Käytännössä tähän suuntaan on kuljettukin. Ostosetelin avulla on pyritty ensi sijassa vahvistamaan asiakkaan mahdollisuutta valita, mutta myös parantamaan tarjonnan monipuolisuutta. Parhaimmillaan näin syntyy kierre, joka parantaa palvelun tasoa kautta linjan niin yksityisellä kuin julkisella puolella. (mm. Leh-to 2006) Ajatusta olisi mahdollista kuitenkin viedä vielä huomattavasti eteenpäinkin.

## 4.8 Innovaatiokyvykkyyden lisääminen

Uudistumiskyvyn kehittäminen ja ylläpitäminen ovat keskeinen osa kuntien selviytymisstrategiaa. Aiemmat tässä raportissa esitetyt tuottavuuden kehittämisehdotukset ovat koskeneet ns. konkreettisempia ideoita. Oleellista kuitenkin on, että tuottavuuden kehittäminen nähdään koko ajan tapahtuvana toimintana, johon tulee löytää uusia välineitä. Tärkeimpänä tekijänä toiminnan jatkuvan kehittämisen kannalta on, että työntekijöiden innovaatiokyvykkyyttä lisätään – sillä työn tekijä on oman työnsä paras asiantuntija; työn tekijä on konkreettisesti kosketuksissa prosesseissa olevien ongelmien kanssa, joten hänellä on paras tieto siitä, mitä täytyy kehittää ja mikä ratkaisuehdotus toimisi parhaiten. Uusien kehittämistoimien implementoinnin suunnitteluvaiheessa tulisi olla mukana erityisesti ”lattiatason” työntekijöitä, jotka tuntevat konkreettisesti prosessin ja sen erityispiirteet. He pystyvät jo saman tien sanomaan, mikäli jokin aiottu menetelmä ei tule onnistumaan tai mitä tekijöitä tulee ottaa huomioon käytännön työssä, esimerkiksi turvallisuuden kannalta (Paalanen & Konsti-Laakso 2008).

Tuottavuuden lisäämiseen tähtäävissä toimissa ei ole siis riittävää satsata ainoastaan työntekijöiden osaamiseen, vaan myös työntekijöiden innovatiivisuus on olennaista. Nykyisellään julkisten organisaatioiden toimintakulttuuri

ja innovaatioiden edistämisjärjestelmät eivät useinkaan tue innovaatiopotentiaalin hyödyntämistä; yksittäiset innovaatiot eivät toteudu ja koko organisaation innovaatiokyvykyys rappeutuu. Sen takia on tärkeää löytää välineitä siihen miten kaikkien organisaatioissa työskentelevien osallistumista innovointiin voidaan edistää. Organisaatioiden sisäisen innovaatiokyvykkyyden lisäksi toimintaan vaikuttaa toimintaympäristön kyky kannustaa innovaatioiden synnyttämiseen ja hyödyntämiseen.

Innovaatiokyvykkyyden nähdään vaativan luovuutta ja kykyä uudistua, johon samanaikaisesti yhdistyy osaamisen (kompetenssien), (liiketoiminta)prosessien ja yhteistoiminnan (verkostoitumisen) hallinta. (mm. Malinen 2002) Organisaatioissa kaikilla tulee olla innovointivastuu. Aktiivinen pyrkimys innovaatioiden johtamiseen tulee nähdä organisatorisena kyvykkyytenä, joka on ratkaisevaa organisaation kilpailukyvyille. Tämä tulisi tiedostaa myös kunnallisten toimijoiden pyrittäessä edistämään erityisesti työn tuottavuutta. Innovaatiokyvykkyydessä yhä olennaisempaan osana on myös pyrkimys ”avoimeen innovaatiotoimintaan”. Uusi tieto ja uudet ideat voivat yhtä hyvin syntyä organisaation sisällä kuin sen ulkopuolella. Ideoita täytyy täten hakea aktiivisesti myös koko organisaation ulkopuolelta. (ks. esim. Chesbrough 2003; Von Hippel 2005) Avoin innovaatioprosessi vaatii koko organisaation mukana oloa ja valmiutta yhdessä jalostaa uusia ideoita. Innovaatioprosessi ylittää organisaatioissa osasto- tai muut yksikköraajat sekä hierarkiatasot. Avoimessa innovaatiotoiminnassa käyttäjien osallistuminen innovaatioprosessiin nähdäänkin keskeisenä sekä uuden tiedon luomisen että hyödyntämisen näkökulmasta. Positiivista on, että julkisessa palvelutuotannossa asiakkaiden roolia ja merkitystä on lähdey enenevästi korostamaan, mutta aito käyttäjälähtöinen toiminta odottaa vielä tulemistaan.

Saranummi, Kivisaari, Väyrynen ja Hyppönen (2005) toteavat osuvasti, että erityisesti julkisella sektorilla terveydenhuoltojärjestelmän muutosvoimat ovat ulkoisia, mutta terveydenhuoltojärjestelmä itsessään ei näytä olevan yhtä aktiivinen innovaattori. He jatkavat kysymällä, miten voidaan edistää tai lisätä terveydenhuoltojärjestelmän omaa innovaatiokyvykkyyttä. Innovaatiokyvykkyyden tavoittelua olisi tarpeen lisätä myös laajemmin julkisella sektorilla. Lisääminen edellyttää sekä uudistumisen esteiden madaltamista että niin osaamisen kuin resurssi- enkin uudistumisen mahdollistamista (Linna ym. 2007).

Kuntien lähtökohdat innovatiiviseen toimintaan ovat varsin hedelmälliset, sillä niillä on omassa toiminnassaan suhteellisen paljon autonomiaa ja valinnanvapautta, jotka tulisi osata hyödyntää oikein. Alueella toimivien kuntien ja muiden julkisten organisaatioiden innovaatiokyvykkyyttä voidaan parantaa huomattavasti lisäämällä yhteistyötä alueella toimivien tutkimus- ja kehittämisorganisaatioiden kanssa. Päijät-Hämeessä toimii useita yliopistojen yksiköitä sekä ammattikorkeakouluja. Niissä olevaa osaamista tulee voida hyödyntää organisaatioita ja niiden toimintaa kehitettäessä.

Tällä hetkellä alueellinen korkeakoulutoiminta ja siihen kytkeytyvä tutkimus- ja kehitystoiminta on aivan liikaa Lahden kaupungin ja Päijät-Hämeen liiton pitkäjänteisen toiminnan varassa. Myös muiden toimijoiden tulee osallistua toiminnan kehittämiseen ja sen myötä myös pitkällä tähtäimellä tutkimus- ja kehitysaktiviteettien suuntaamiseen. Yhteistyötä on järkevää tehdä myös muiden alueella toimivien tahojen kanssa ja tätä kautta hyödyntää alueelta löytyvää asiantuntemusta monipuolisesti. Yksilötasolla innovaatiokyvykkyyttä edistävät myös aiemmin kuvatut tuottavuuden kehittämistoimenpiteet, kuten työilmapiirin, joustavuuden ja johtamisen kehittäminen.

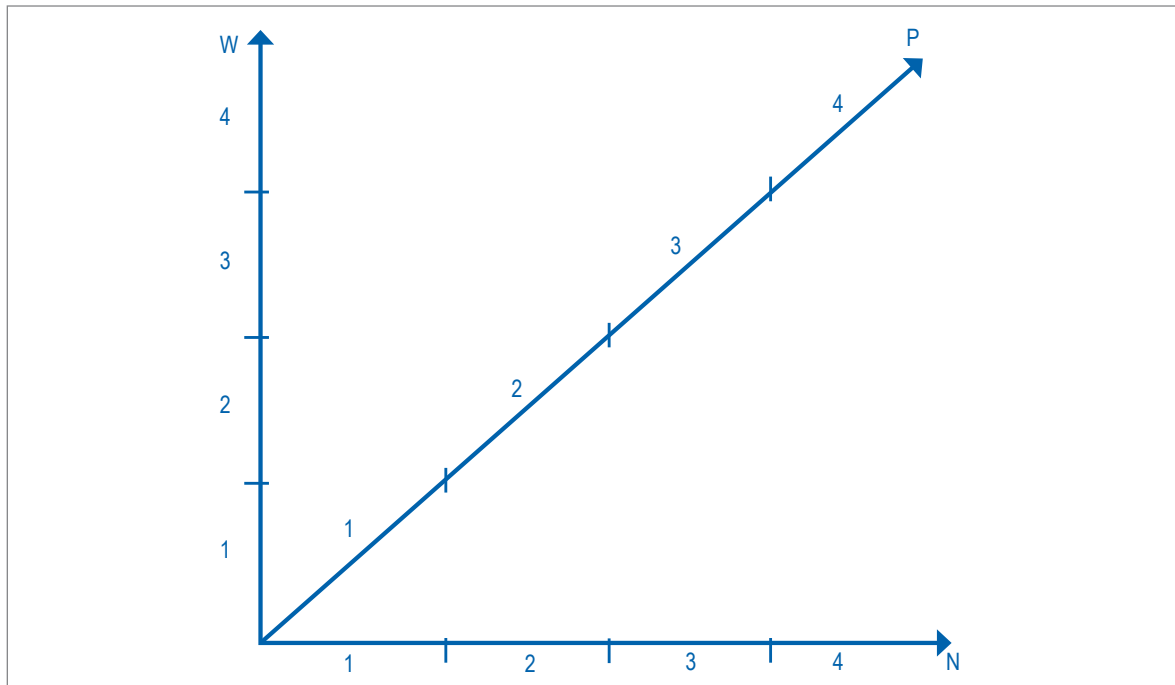
## 4.9 Kehittämistoimenpiteiden valinta

Kunnan toiminnassa löytyy helposti eri sektoreilta useita mahdollisia tuottavuuden kehittämiskohteita. Toiminnan kehittämiseen käytettävät resurssit ovat kuitenkin useimmiten niukat ja selkeästi rajalliset. Miten kunnan päättäjät voivat priorisoida kehittämiskohteet ja valita niistä rahoitettavat? Erään mahdollisuuden tarjoaa **Kiireellisyysanalyysi** tai muut sen tyyppiset yksinkertaiset valintaa tukevat työkalut. Kiireellisyysanalyysissa kehittämiskohteet arvioidaan kolmen kriteerin suhteen ja luokitellaan sen jälkeen kolmeen luokkaan. Kehittämistoimenpiteet voidaan toteuttaa näiden luokkien mukaisessa järjestyksessä. Seuraavassa on kuvattu lyhyesti Kiireellisyysanalyysin toteutustapa.

Kiireellisyysanalyysi on työkalu, joka on aikanaan kehitetty teollisuusyrityksille tuotannon toimintojen ke-

hittämisen tueksi (Rantanen 1995, s. 82-87). Analyysi toteutetaan neljässä vaiheessa. **Ensimmäisessä vaiheessa** kehittämiskohteet tai -toimenpiteet ryhmitellään ja erotellaan analyysin tarpeiden mukaisiksi vertailukelpoiksi tarkasteltaviksi kohteiksi. Tämä yleensä yrityksissä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että kehittämiskohteiden kustannustiedot (esim. toimintolaskennasta) on löydettävissä ja arvioitavissa riittävällä tarkkuudella. Julkisessa organisaatiossa tämä voisi tarkoittaa kehittämiskohteiden rajaamista riittävän selkeiksi konkreettisiksi vaihtoehdoiksi.

**Toisessa vaiheessa** kehittämiskohteet luokitellaan kolmen ominaisuuden tai ulottuvuuden mukaan neljään luokkaan kussakin. Nämä ulottuvuudet ovat hyödyllisyys (W), mahdollisuus (P) ja välttämättömyys (N). Kuvassa 6 on esitetty luokitteluakselit.



Kuva 6. Kiireellisyysanalyysin luokitteluakselit.

Ensimmäisessä ulottuvuudessa kehittämiskohteet luokitellaan neljään ryhmään sen mukaan, kuinka paljon hyötyä (**W**) niiden toteuttamisella on mahdollista saada aikaan. Taloudellisen hyötyjen arvioinnissa tällä tarkoitetaan joko toimenpiteiden tuottamien säästöjen tai tulo lisäysten määrää. Myös muun tyyppisiä (esim. laadullisia) hyötyjä voidaan arvioida, mutta arvioinnin on perustuttava todennettaviin konkreettisiin hyötyihin, ei toiveikkaisiin uskomuksiin. On selvää, että esimerkiksi terveydenhuollon sektorilla tehtävät kehittämistoimet mahdollistavat merkittävästi suuremmat taloudelliset hyödyt eli säästöt, kuin vaikka uimarantojen roskakorien tyhjentämiskäytäntöjen uudistaminen.

Tässä luokittelussa arvon 4 saavat ne kehittämistoimenpiteet, joiden toteuttamisella on mahdollista saada aikaan suurimmat hyödyt. Vastaavasti arvon 3 saavat ne kehittämiskohteet ja -toimenpiteet, joiden avulla saavutetaan suurta hyötyä. Arvon 2 saavat ne kehittämiskohteet ja -toimenpiteet, joiden kautta saadaan jonkin verran hyötyjä. Loput kehittämiskohteet eli vähiten hyötyjä tuottavat saavat arvon 1. Eri kohteiden jakautumisen näihin neljään luokkaan tulisi olla melko tasaista tai noudattaa esimerkiksi normaalijakaumaa.

Tässä arvioinnissa tulisi kuntasektorilla kiinnittää huomiota mm. seuraaviin seikkoihin:

- kyseisen kohteen toiminnallinen laajuus
- mahdollisuus lisätä tai leikata toiminnan laajuutta tai vaikuttaa kysyntään
- taloudellinen suuruus ja merkittävyys
- toiminnon tarpeellisuus
- vaihtoehtoisten toteutustapojen olemassa olo
- kapasiteetti ja sen käyttöaste
- tuotannolliset ja toteutukselliset pullonkaulat
- logistiset virrat ja vaikutukset muihin kunnallisiin toimintoihin
- nähtävissä tai ennakoitavissa oleva kehityksen suunta

Toinen arviointiulottuvuus tarkastelee sitä, kuinka mahdollista tai todennäköistä (**P**) on kehittämistoimenpiteiden hyötyjen saavuttaminen tai toimenpiteiden onnistuminen. Tässä yhteydessä johto joutuu arvioimaan kehittämistoimenpiteisiin sisältyvää potentiaalia. Tässä luokittelussa arvon 4 saavat ne kehittämistoimenpiteet, joiden toteuttamisella todennäköisimmin saadaan aikaan suuret hyödyt. Vastaavasti arvon 3 saavat ne kehittämiskohteet ja -toimenpiteet, joiden toteutumispotentiaali on suuri. Arvon 2 saavat ne kehittämiskohteet ja -toimenpiteet, joiden kautta saadaan melko todennäköisesti hyötyä. Loput kehittämiskohteet eli vähiten mahdolliset hyödyn tuottajat tai epätodennäköisimmät toteutajat saavat arvon 1. Eri kohteiden jakautumisen näihin neljään luokkaan tulisi tässäkin olla melko tasaista tai noudattaa esimerkiksi normaalijakaumaa.

Tässä arvioinnissa tulisi kuntasektorilla kiinnittää huomiota mm. seuraaviin seikkoihin:

- vaihtoehtoisten toteutustapojen olemassaolo
- johdon kyvykkyys
- käytettävissä tai tarjolla olevat johtamisjärjestelmät
- henkilökunnan työtavat ja toiminnalliset/ammattilliset perinteet
- henkilöstön motivaatio ja kehittämishalukkuus
- teknologia ja sen tarjoamat vaihtoehdot

Kolmas arviointikohde on vaihtoehtoisten kehittämiskohteiden tai toimenpiteiden välttämättömyyden (**N**) arviointi. Erilaiset poliittiset, lainsäädännölliset tai muut syyt saattavat tehdä joistakin kehittämistoimenpiteistä pakollisempia kuin toisista. Tämä on pakko huomioida ja arvottaa kehittämistoimenpiteiden priorisoinnissa. Esimerkiksi ympäristölainsäädäntö tai EU:n direktiivit saattavat pakottaa kunnan tekemään tiettyjä kehittämistoimia ja sitä kautta sitomaan vähäisiä kehittämisresurssejaan sellaisiin toimiin, jotka eivät ehkä kuntalaisten näkökulmasta ole kaikkein kiireisimpiä. On myös mahdollista että joiden-

kin kohteiden osalta tiedetään, että ne esimerkiksi tulevat ”hajoamaan” lähiaikoina ja sen vuoksi ne on pakko uusia. Tällainen voi olla esimerkiksi pienen kunnan vanha palo-auto tai kunnan ainoa jäteveden puhdistuslaitos, joka on pakko uusia vanhan tultua käyttökelvottomaksi.

Tässä luokittelussa arvon 4 saavat ne kehittämistoimenpiteet, joiden toteuttaminen on jostain syystä pakollista aivan lähiaikoina. Syy vois siis liittyä esimerkiksi lainsäädäntöön tai jonkin laitteiston tekniseen kuntoon. Arvon 3 saavat ne kehittämiskohteet ja -toimenpiteet, joiden toteuttaminen lähiaikoina on välttämätöntä mutta ei aivan akuuttia. Arvon 2 saavat ne kehittämiskohteet ja -toimenpiteet, joiden oletetaan olevan välttämätöntä toteuttaa lähiaikoina tai tulevan välttämättömäksi. Loput kehittämiskohteet eli vähiten pakolliset kehittämistoimenpiteet tai -kohteet saavat arvon 1. Eri kohteiden jakautumisen näihin neljään luokkaan tulisi tässäkin olla melko tasaista tai noudattaa esimerkiksi normaalijakautumaa.

Tässä arvioinnissa tulisi kuntasektorilla kiinnittää huomiota mm. seuraaviin seikkoihin:

- lainsäädännön vaatimukset
- viranomaisten tai EU:n vaatimukset
- laitteistojen tekninen ikä tai kuluneisuus
- henkilökunnan eläköitymisen aikataulu
- odotettavissa tai ennakoitavissa olevat lainsäädännön uudistukset
- toiminnan pullonkaulat
- resurssien saatavuus
- strategisten painotusten muutokset
- yhteiskunnalliset muutokset
- teknologian tai toimintatapojen ja -mallien muutokset

Kiireellisyysanalyysin **kolmannessa vaiheessa** lasketaan edellä kuvatun luokittelun perusteella kullekin kehittämiskohteelle ja –toimenpiteelle kiireellisyyspistemäärä seuraavasti:

$$(2) UP=a \cdot W+b \cdot P+c \cdot N$$

missä:

UP= kiireellisyyspistemäärä

W= hyödyllisyys

P= mahdollisuus

N= välttämättömyys

a= päätöstilanteesta riippuva painotuskerroin

b= päätöstilanteesta riippuva painotuskerroin

c= päätöstilanteesta riippuva painotuskerroin; siten että  $(a+b+c=3)$

Koska on selvää, että kaikki ulottuvuudet eivät ole samanarvoisia ja eri kohteiden osalta niiden painoarvo vaihtelee, on laskennassa mukana painotuskertoimet. Niiden avulla voidaan huomioida tilanteiden ja kehityskohteiden erilaisuus. Mikäli esimerkiksi jokin kehityskohde on aivan pakollinen toteuttaa, voidaan välttämättömyysulottuvuudelle antaa kerroin 3 ja jättää muut ulottuvuudet huomioimatta kokonaan. Tasapaino muodostuu siitä, että käytössä olevien kolmen kertoimen summan on aina oltava 3.

Kiireellisyysanalyysin neljännessä vaiheessa kehittämiskohteet ja -toimenpiteet luokitellaan kolmeen luokkaan (A, B ja C) kiireellisyyspistemäärän perusteella. Eri luokkiin sijoitettavien kohteiden määrä riippuu paljolti päätöstilanteesta ja käytettävissä olevien resurssien määrästä. Olennaista on mm. se käytetäänkö kiireellisyysanalyysia jatkuvan parantamisen yhteydessä valintatyökaluna vai onko kyseessä yksittäinen kehitysprojehti.

Luokkaan A sijoitetaan kaikkein korkeimmat kiireellisyyspistemäärät saaneet toimenpiteet ja kohteet. Kehittämistoiminta on syytä aloittaa näistä ja käyttää kehittämiseen varattuja resursseja ensisijaisesti näihin. Näiden kohteiden osalta on myös syytä tehdä välittömästi tarkemmat analyysit vaadittavista toimenpiteistä ja käytettävistä resursseista. Varsinainen toteuttamispäätös tehdään näiden tarkempien analyysien jälkeen.

Karkeasti voidaan esittää, että noin 10 % kehittämistoimenpiteistä tai kohteista sijoitetaan luokkaan A. Tilanteen niin vaatiessa tähän ryhmään nostaa vain yksi,

se kaikkein kiireellisin tai tärkein kehityskohde. Toiseksi kiireellisimpien kehityskohteiden ja toimenpiteiden luokkaan nostetaan seuraavaksi korkeimmat pistemäärät saaneet kohteet. Niiden osalta kehystoimenpiteet tulisi aloittaa esimerkiksi yhden tai kahden vuoden kuluessa analyysistä. Tähän luokkaan voidaan sijoittaa esimerkiksi seuraavat 20 % kohteista. Tämänkin ryhmän osalta on tehtävä tarkemmat analyysit ennen toteutus päätöksiä.

Loput kehittämiskohteista tai -toimenpiteistä sijoitetaan luokkaan C. Näiden toimenpiteiden toteuttaminen analyysihetken tietojen perusteella ei ole aivan akuuttia. Tässä yhteydessä on muistettava maailman dynaamisuus ja se, että tilanteet voivat muuttua hyvin nopeasti. Organisaatiolla tulee aina olla valmius arvioida yksittäisiä kehittämiskohteita uudelleen ja muuttaa niiden toteuttamisjärjestystä tilanteen niin vaatiessa.

Kehittämistoimenpiteiden valinnassa ovat myös vaikutusten (ennakko)arvioinnin menetelmät käteviä. Niitä on käytetty sekä laajemmissa arvioinneissa että työpaikkakohtaisesti. Niissä painottuvat esim. eri ihmisryhmiin kohdistuvat vaikutukset ja esimerkiksi taloudelliset, sosiaaliset ja ympäristövaikutukset (painotukset tarpeen mukaan). (ks. esim. Melkas ym. 2007) Kiireellisyysanalyysin ja muiden vastaavien työkalujen käyttäminen tukee johtajia kehittämiskohteiden valinnassa ja priorisoinnissa. Ne eivät missään tapauksessa saa korvata hyvän johtajan järjen käyttöä ja strategiaan perustuvia valintoja. Globaalissa kilpailussa ja avoimessa yhteiskunnassa tilanteet ja olosuhteet muuttuvat niin nopeasti, että hyväkään järjestelmä tai työkalu ei voi aina pysyä toimivana ja uusimman tiedon tasalla. Tämä edellyttää johtajilta ehdotonta ammattitaitoa. Työkalut ja -välineet eivät korvaa johtamistaitoa.

## 5. TUOTTAVUUDEN ARVIOINNIN JA MITTAAMISEN VIITEKEHYS

Tämän luvun tarkoituksena on esittää tuottavuuden arvioinnin ja mittaamisen viitekehys Päijät-Hämeen tuottavuusohjelmalle. Tarkoituksena on, että viitekehysten perusajatusta voidaan hyödyntää niin maakunta-, kunta-, toimiala- kuin yksikkötasollakin. Tällöin tuottavuuden arvioinnin peruslähtökohdat pysyvät samoina, vaikka yksittäiset mittarit hienojakoistuvat alemmille tasoille mentäessä. Tuottavuuden arvioinnin ja mittaamisen viitekehys on esitetty kuvassa 7. Viitekehyksessä suoritteilla tarkoitetaan palveluita ja muita kunnan toiminnassa syntyviä tuotoksia. Olen-naista viitekehyksessä on ajan liittyminen toimintaan. Kustannuksia synnyttävät resurssit ovat käytössä tietyllä hetkellä. Niiden avulla toteutetaan toimintoja, joiden myötä syntyvät palvelut ja muut suoritteet. Tavoitteet on asetettu suoritteiden syntymiseen ja mahdollisesti sen jälkeiselle ajalle.

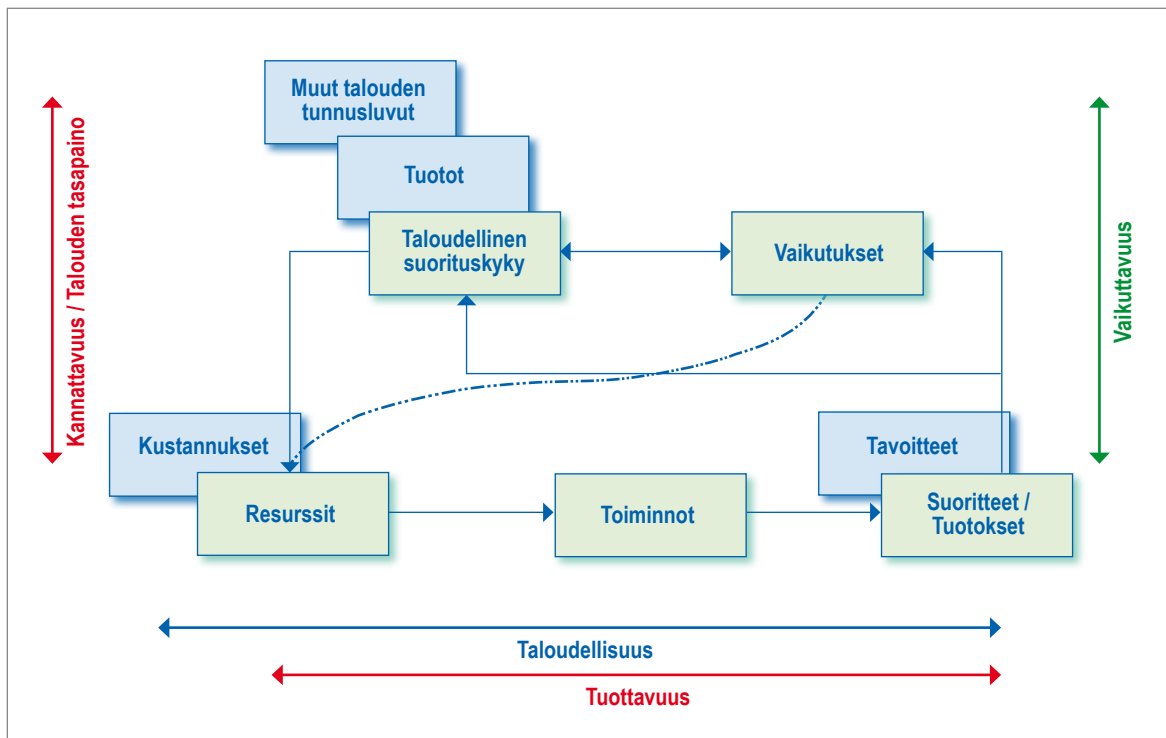
Perinteisesti tuottavuutta on tarkasteltu tuotosten ja panosten välisenä suhteena. Tällöin keskeisessä asemassa ovat resurssien, kuten rahan, ihmisten, koneiden, laitteiden, raaka-aineiden ja osaamisten, kohdentaminen eri toiminnoille niin, että ne parhaalla mahdollisella tavalla auttavat pääsemään haluttuihin tavoitteisiin. Toinen tärkeä tekijä tuottavuuden kannalta on toimintojen tehokkuus eli miten hyvin avaintoiminnot suoritetaan niille kohdennettujen resurssien avulla. Tärkeitä asioita tuottavuuden kehittämisessä ovat myös resursseista huolehtiminen sekä suoritteiden ja tuotosten laadun varmistaminen. Taloudellisuudella taas tarkoitetaan tuotosten ja niihin käytettyjen rahamäärien panosten suhdetta. Taloudellisuusmittareita käytetään yleensä silloin, kun halutaan tietää, miten paljon tietty suorite tai tuotos on tullut kokonaisuudessaan maksamaan.

## Tuottavuuden mittaaminen

Arvioitaessa tuottavuuden kehittymistä Päijät-Hämeen alueella on tärkeää määritellä, että tuotokset ja suoritteet ovat haluttujen tavoitteiden ja halutut tavoitteet haluttujen vaikutusten kanssa linjassa. Tätä voidaan edesauttaa hyödyntämällä kuvassa 7 esitettyä tuottavuuden arvioinnin viitekehystä maakunta-, kunta- ja toimialatasoilla ja edelleen niiden alemmilla tasoilla. Tällöin näkökulma tuottavuuden arviointiin ja mittaamiseen säilyy samana ja eri tasojen tavoitteet pysyvät paremmin linjassa, vaikka itse mittarit muuttuvat hienojakoisemmiksi alemmille tasoille mentäessä. Voidaankin ajatella, että ylemmän tason toimenpiteistä ja keinoista johdetaan alemman tason tavoitteet. Tämä ei tarkoita suoraa ohjausta ylemmältä tasolta vaan esimerkiksi sitä, että ylemmän tason

asiantuntijat selvittävät alemman tason asiantuntijoille omat tavoitteensa. Tällöin alemman tason asiantuntijat voivat varsin autonomisesti määrittää mittarinsa omille erityisaloilleen, mutta varmistua samalla, että ne palvelevat ylemmän tason tavoitteita.

Päijät-Hämeen alueella tuotoksina voidaan pitää laiskääteisiä ja muita tuotettuja palveluita, joille on määriteltäviä tietyt laadulliset ja taloudelliset kriteerit. Näitä tuotoksia voidaan mitata esimerkiksi vertaamalla asiakastyytyväisyyttä laadullisten kriteerien toteutumiseen. Panoksilla tarkoitetaan puolestaan resurssien eli rahan ja muiden tuotannon tekijöiden, kuten ihmisten, koneiden, laitteiden, raaka-aineiden ja osaamisten käytön määrää.



Kuva 7. Tuottavuuden arvioinnin ja mittaamisen viitekehys.

## Resurssit

Resursseja ovat raha ja muut tuotannontekijät, kuten ihmiset, koneet, laitteet, raaka-aineet, osaaminen jne. Yksi tärkeimmistä tekijöistä kehitettäessä tuottavuutta on huolehtia resurssien hyvinvoinnista ja kunnosta esimerkiksi:

- Henkilökunnan motivaatio, osaaminen, kehittäminen ja saatavuus
- Koneiden, laitteiden ja tilojen ylläpito ja saatavuus
- Teknologian ja tietojärjestelmien kehittäminen, ylläpito ja saatavuus
- Rahoituspuhjan riittävyyden ja ajantasaisuuden varmistaminen

Toinen tärkeä tekijä kehitettäessä tuottavuutta on resurssien kohdentaminen eri toiminnoille. Tällöin on määriteltävä mitkä ovat tärkeimmät ydintoiminnot, joiden avulla halutut palvelut ja tuotokset pystytään toteuttamaan haluttujen tavoitteiden ja vaikutusten mukaisesti. Huomioitavia asioita ovat muun muassa:

- Resurssien tarkoituksenmukainen kohdentaminen ydintoiminnoille
- Resurssien tehokas hyödyntäminen => kapasiteetin käyttöaste
- Resurssien joustava hyödyntäminen => resurssien liikkuminen ja budjettien joustaminen tarpeen mukaan
- Kokonaisresurssien käytön tasapuolisuus ja oikeudenmukaisuus eri toimialojen ja sektoreiden kesken

Resursseja tarkasteltaessa tulee myös kiinnittää huomiota kustannusten tehokkaaseen jakautumiseen eri tuotannontekijöiden kesken. Tällöin puhutaan budjetoinnista, jossa suunnitellaan ja valvotaan resurssien käyttöä. Budjetoinnissa tuotantotekijöiden käyttö muutetaan rahamittaiseksi eli kustannuksiksi. Kustannusrakenteesta vali-

taan organisaation näkökulmasta tärkeimmät elementit, esimerkiksi kuntalaisten tarpeiden tyydyttäminen. Kustannukset ryhmitellään lyhyen (esim. palkat) ja pitkän tähtäyksen elementteihin (esim. poistot), joista edelliset ovat alisteisia jälkimmäisille.

Tuotannontekijöiden suorituskykyä voidaan mitata kapasiteetin käyttöasteella ja toimintakyvyllä. Kapasiteetin käyttöaste kertoo, missä määrin tuotannontekijöitä käytetään hyväksi yrityksen toiminnassa. Toimintakyky taas ilmaisee potentiaalin, joka tuotannontekijöillä on toimia tehokkaasti tulevaisuudessa. Henkilökunnan toimintakyky taas voidaan jakaa esimerkiksi kyvykkyyteen (tai kehittyneisyyden asteeseen) ja motivaatioon.

## Toiminnot

Toimintoja tarkasteltaessa on tärkeää selvittää, miten tehokkaasti ydintoiminnot suoritetaan käytössä olevien resurssien avulla. Toimintojen tehokkuus on avainasemassa tuottavuuden kehittämisessä. Toimintoja tarkasteltaessa on tärkeää huomioida esimerkiksi:

- Läpimenoaika
- Kustannustehokkuus
- Toimintojen laatu
- Tehtävien organisointi
- Käytettävien menetelmien ja järjestelmien toimivuus

Toimintojen mittaamista ja arviointia kehitettäessä on ensimmäisenä tunnistettava strategian toteuttamisen näkökulmasta tärkeimmät toiminnot. Toiminnot asetetaan järjestykseen niiden asiakkaille tuottaman lisäarvon mukaan. Toimintoja voidaan mitata esimerkiksi asettamalla tavoitearvot ja toteutuneet arvot niiden viemälle ajalle, kustannuksille ja laadulle. Mikäli esimerkiksi toiminnolla on selvä suorite (tuote, palvelu), voidaan laadun mittaamisessa käyttää sisäisten tai ulkoisten asiakkaiden tyytyväisyyden astetta.

## Suoritteet/tuotokset

Suoritteet ja niiden ominaisuudet syntyvät toimintojen perusteella. Suoritteita arvioidessa ja tarkasteltaessa tulee kiinnittää huomiota kysymykseen: miten hyviä suoritteita tuotetaan nyt ja tulevaisuudessa? Tämän hetkisiä suoritteita voidaan arvioida hyvin samantyyppisillä mittareilla kuin toimintojen laatua, koska molemmat riippuvat asiakkaiden tyytyväisyydestä. Lisäksi suoritteita voidaan arvioida joustavuuden näkökulmasta esimerkiksi organisaation kykyä toteuttaa asiakkaan erityistarpeet. Toimintaympäristön muuttuessa on myös pystyttävä ennakoidaan asiakkaiden tulevat tarpeet, jolloin puhutaan suoritteiden innovatiivisuudesta. Yksi mahdollisuus arvioida toiminnan innovatiivisuutta on seurata uusien suoritteiden ja toimintatapojen määrää ja laatua.

## Vaikutukset

Tarkasteltaessa julkisen sektorin tuottavuuden kehittymistä tulee suoritteiden ja tuotosten sekä niiden taustalla olevien tavoitteiden lisäksi kiinnittää erityistä huomiota vaikutuksiin ja vaikuttavuuteen. Kun suoritteiden ja tuotosten tuottavuutta kehitetään tiettyjen laatu- ja kustannuskriteerien vallitessa, on kyettävä arvioimaan minkälaisia lyhyen ja pitkän aikavälin vaikutuksia ne synnyttävät. Vaikutukset voivat olla niin positiivisia kuin negatiivisia ja vaihtoehtoisesti haluttuja tai sattumanvaraisia. Jotta kokonaistuottavuuden ja taloudellisuuden positiivinen kehitys voidaan turvata pitkällä aikavälillä, on kyettävä määrittelemään skenaariot eri vaikutusvaihtoehdoille. Kun toteutuneita tuloksia verrataan asetettuihin tavoitteisiin, puhutaan yleensä vaikuttavuudesta. Tuottavuuden kehittämisen tuloksia arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota myös muihin kuin tavoitteiden mukaisiin vaikutuksiin. Jotkin toimenpiteet voivat olla hetkellisesti kalliita, mutta myöhemmin taloudellisesti kannattavia, esimerkiksi jos alueelle saadaan uusia veronmaksajia. Vaikutukset voivat siis olla suorita tai epäsuoria ja ne voivat syntyä nopeasti tai viiveellä.

## Taloudellinen suorituskyky

Päijät-Hämeen tuottavuusohjelman yhtenä tarkoitukseksi on edesauttaa alueen taloudellisen tasapainon säilymistä. Taloudellista tasapainoa eli kannattavuutta arvioidaan tuottojen ja kustannusten suhteella. Tuottoja saadaan muun muassa:

- Kunnallisveroista
- Palvelumaksuista
- Yhtiöiden tuotoista
- Valtionosuuksista
- Vuokrista

Kustannuksia tarkasteltaessa pitkän aikavälin (poistot) ja lyhyen aikavälin kustannusrakenteet tulee olla tasapainossa. Tuottojen ja kustannusten kehittymistä tulisi voida ennustaa ja pystyä vertaamaan muihin maakuntiin. Taloudellista suorituskykyä voidaan arvioida perinteisillä maksuvalmiuden ja rahoitusrakenteen tunnusluvuilla sekä muilla talouden mittareilla. Toisaalta voidaan kehittää uusia tuottokohteita. Tällaisia ovat esimerkiksi palvelujen myynti ulkopuolisille sekä tilojen ja laitteiden vuokraus. Näille toimintoille tulisi asettaa selkeä tuottovaatimus.

## Tuottavuuden yleismittari

Aiemmin todettiin suorituskyvyn mittaamiseen mahdollisten mittareiden määrän olevan hyvin suuri, joten yksittäisten mittareiden esittämistä tässä raportissa ei katsottu järkeväksi. Tästä huolimatta seuraavassa pyritään hahmottelemaan yhden yksittäisen yleismittarin rakennetta tai mallia.

Kuten aiemmin on todettu, tuottavuus on selkeästi organisaation reaaliprosessiin liittyvä ominaisuus. Se kuvaa

sitä, kuinka tehokkaasti organisaatio kykenee yhdistämään hankkimansa panokset saadakseen aikaan mahdollisimman suuren tuotoksen. Tuottavuus voidaan siis myös julkisella sektorilla määrittellä tuotoksen ja panoksen väliseksi suhteeksi (tuotos/panos). Eli yleiseltä rakenteeltaan tuottavuuden mittari on seuraavan kaltainen:

$$(3) \text{ Tuottavuus} = \frac{\text{Toiminnan tuotokset}}{\text{Toimintaan käytetyt panokset}} = \frac{O}{I}$$

Näin ollen tuottavuuden yleismittaria on ryhdyttävä rakentamaan tästä lähtökohdasta. Olennaista mittarissa on se, mitä panoksia ja tuotoksia kullakin tasolla käytetään tuottavuuden mittaamisessa/laskennassa.

Kunnan ylimmän johdon tarkastellessa koko kuntaa tuotoksen määrittelyn pohjana on laadukkaasti ja tarkoituksen mukaisesti hoidettu toiminta ja sen laajuus. Selkeän mittarin löytäminen laadukkaasti ja tarkoituksen mukaisesti hoidetulle toiminnalle on lähes mahdotonta. Karkealla tasolla toiminnan laajuutta voidaan kuvata kunnan asukasmäärällä. Toiminnan toteuttamisen ja palvelun tuottamisen laatua voidaan seurata esimerkiksi erilaisilla ”asiakastyytyväisyys” tai ”asiakas palaute” -tyyppisillä mittareilla. Kaikkien käytettyjen panosten yhteismitallinen esittäminen on myös mahdotonta. Tällöin jonkinlaisena panoksen mittarina voidaan käyttää toimintaan käytettyä rahamäärää. Kunnan tasolla se on toteutuneen tilinpäätöksen mukainen kokonaiskulujen summa, josta on vuosittain poistetaan inflaation vaikutus.

$$(4) \text{ Tuottavuus} = \frac{\text{Asukasluku} * \text{laatukerroin}}{\text{Kokonaiskulut} * \text{inflaatiokorjaus}}$$

Vastaavalla periaatteella voidaan rakentaa kunnissa tuottavuusmittareita myös alemmille toiminnan tasolle. Lähtökohdana tuotoksen määrittelyssä voi usein olla palveltujen asiakkaiden määrä korjattuna palvelun laatua kuvaavalla kertoimella. Yksittäisten palveluiden kohdalla on laatu määriteltävä tarpeellisuuden ja järjestyksen lähtökohdista (riittävä laatu). Laatua ei pidä arvioida pelkästään asiakkaan vaatimusten tai odotusten pohjalta.

Päijät-Hämeen alueella tuotoksina voidaan pitää lakisääteisiä ja muita tuotettuja palveluita, joille on määritelty tietyt laadulliset ja taloudelliset kriteerit. Näitä tuotoksia voidaan mitata esimerkiksi vertaamalla asiakastyytyväisyyttä laadullisten kriteerien toteutumiseen. Asiakastyytyväisyys laadun mittarina saattaa siis olla vaikeasti määriteltävä lähtökohta. Monissa palveluissa ongelmallista on se kuka on asiakas, esimerkiksi potilas, hänen omaisensa vai joku muu. Myös asiakastyytyväisyyden aikaulottuvuus voi olla ongelma. Onko tyytyväisyys arvioitava heti palvelun jälkeen vai tulisiko odottaa myös toimenpiteiden pitkän aikavälin vaikutuksia?

Panoksilla tarkoitetaan puolestaan resurssien eli rahan ja muiden tuotannontekijöiden, kuten ihmisten, koneiden, laitteiden, raaka-aineiden ja osaamisten käytön määrää. Panosten osalta toiminnan laajuus on usein helpointa arvioida toimintaan käytettyjen kustannusten kautta. Kustannuksia pitää laskentakausittain oikaista inflaation vaikutuksella eli korjata soveltuvalla hintaindeksillä.

## 6. PÄIJÄT-HÄMEEN TUOTTAVUUSOHJELMAN KÄYTTÖÖNOTTO

### 6.1 Lähtökohta

Tässä luvussa käsitellään tekijöitä, jotka auttavat tuottavuusohjelman käyttöönoton onnistumisessa. Lähtökohtana on, että tuottavuuden kehityksen arvioinnissa ja mittaamisessa hyödynnetään luvussa 5 esitettyä tuottavuuden arvioinnin ja mittaamisen viitekehystä toimialasta tai organisaatiotasosta riippumatta. Näin ollen arvioinnin perustana ovat seuraavat osa-alueet sekä niille asetettavat tavoitteet:

- Resurssit
- Toiminnot
- Suoritteet
- Vaikutukset
- Taloudellinen suorituskyky

Nämä tuottavuuden kehittämisen osa-alueet tarkoittavat hieman eri asioita maakunta-, kunta-, toimiala- ja yksikkötasolla. Tällöin yksittäiset mittarit eroavat toisistaan eri organisaatiotasolla, mutta varsinaiset arviointikohteet pysyvät samoina. Tämä tekee järjestelmästä johdonmukaisen ja edistää kommunikointia läpi organisaation.

Koska Päijät-Hämeen tuottavuusohjelma kattaa suuren määrän toimijoita, on tarkoituksenmukaista aloittaa tuottavuuden arviointi ja mittaaminen yhdellä pilottitoimialalla tai yhdessä pilottiorganisaatiossa. Vaikka strategiset päätökset tehdään luonnollisesti johdon ja omistajien toimesta, kannattaa henkilöstön osaamista hyödyntää mahdollisimman monipuolisesti. Henkilöstö on yleensä paras asiantuntija omassa työssään, sen kehittämiseksi ja siihen liittyvien tavoitteiden asettamisessa. Ylemmän organisaation on kuitenkin pystyttävä selkeästi ja perustellusti esittämään omat tavoitteensa, joiden pohjalle

myös alemman tason tavoitteet rakentuvat. Toinen tärkeä tekijä uutta järjestelmää suunniteltaessa on riittävän aikainen tiedottaminen koko henkilöstölle. Tiedottamisessa tulee käydä perusteellisesti ilmi, miksi järjestelmää rakennetaan ja mitä hyötyjä sillä tavoitellaan.



## 6.2 Tuottavuusohjelman käyttöönottoprosessin kuvaus

<b>1. Järjestelmän pääkäyttötarkoituksen tarkentaminen ja yhteistyötahojen määrittely</b>
• täsmennetään järjestelmän pääkäyttötarkoitus
• määritellään informaatio, mitä järjestelmän tulisi käsitellä ja tuottaa
• henkilöt, joihin järjestelmä vaikuttaa voimakkaimmin, sitoutetaan kehitystyöhön
• huolehditaan johdon sitoutumisesta
• tiedottamisen suunnittelu ja aloittaminen
<b>2. Organisaation toiminnan ja taustatekijöiden määrittely</b>
• etsitään yhteinen terminologia, jotta kaikki kehitystiimissä puhuvat samaa kieltä
• muodostetaan yhteisymmärrys organisaation päämääristä, toiminnan kriittisistä menestystekijöistä ja ydintoiminnoista (tärkeää on nähdä em. Käsitteet kokonaisvaltaisesti ja toisistaan riippuvaisiksi)
• aloitetaan tärkeimpien seurattavien osa-alueiden määrittely
• voidaan haastatella avainhenkilöt ja parhaat asiantuntijat henkilöstöstä
<b>3. Seurattavien tuottavuuden kehittämisen kannalta tärkeiden osa-alueiden määrittely</b>
• aiempien määritysten pohjalta valitaan seurattavaksi ne osa-alueet, joilla tuottavuutta voidaan tehokkaimmin kehittää ja ohjata
• määritellään osa-alueiden suhteelliset painotukset
• tarkastellaan alustavasti listaa mahdollisista mittareista (esim. nykyisin käytössä olevat)
• mittareiden pohdintaa seuraavaa vaihetta varten
• voidaan haastatella avainhenkilöt, parhaat asiantuntijat henkilöstöstä sekä muiden sidosryhmien edustajia
<b>4. Osa-alueiden tarkentaminen ja mittareiden analysointi</b>
• päätetään lopullisesti seurattavat osa-alueet ja niiden painotukset
• käydään läpi soveltuvimpia mittareita ja pohditaan niiden käyttökelpoisuutta ja kattavuutta
• pohditaan mittarikohtaisesti, miten mittausarvo saadaan, kuka mittausarvon kerää ja kuinka usein mittausarvo kerätään
• pohditaan jokaisen mittarin kustannus-hyötysuhdetta
• aloitetaan mittarikohtaisten tavoitearvojen pohdiskelu
• rakennetaan mittariston/järjestelmän kuvaus eli kartta
<b>5. Johtamisjärjestelmän viimeistely</b>
• päätetään valittavat mittarit
• asetetaan tavoitetasot jokaiselle mittarille
• päätetään mittarikohtaiset vastuut ja raportointi
• päätetään mittariston julkisuudesta (esim. vain johto, osittain julkinen, koko henkilöstö)
• tiedotetaan järjestelmästä valitulle henkilöstöryhmälle
• otetaan suorituskyvyn analysointijärjestelmä koekäyttöön

## 6. Koekäyttö ja arviointi

- koekäytetään järjestelmää 2-3 mittausjakson ajan
- kerätään palaute henkilöstöltä ja tiedotetaan koekäytön tuloksista
- korjataan havaitut puutteet mittaristosta
- päätetään, milloin mittariston seuraava uudelleenarviointi suoritetaan
- otetaan mittaristo osaksi johtamistoimintaa

## 7. Mittariston käyttö ja jatkuva parantaminen

- mittaristo on osa normaalia johtamista
- arvioidaan mittariston ajanmukaisuutta säännöllisesti ja kehitetään järjestelmää esimerkiksi kerätyn palautteen pohjalta
- pyritään toimimaan mittariston antaman informaation perusteella
- arvioidaan henkilöstön kyvykyys toimimaan johtamisjärjestelmän tuottaman informaation mukaan
- vakiinnutetaan informointirutiinit

Edellä kuvattua käyttöönottoprosessia voidaan hyödyntää soveltuvin osin myös silloin, kun mittaristoa viedään organisaation alemmille tasoille. Mittariston käyttöönotossa tulee yllä esitetyn käyttöönottoprosessin lisäksi huolehtia myös aikataulutuksesta ja sen pitävyydestä sekä järjestelmän mahdollisimman tarkasta dokumentoinnista.

## 7. YHTEENVETO

Tuottavuus ja sen kehittäminen on noussut viime vuosina julkisissa organisaatioissa merkittäväksi keskustelun aiheeksi. Erilaisilla tuottavuushankkeilla pyritään lisäämään julkisen sektorin tuottavuutta erilaisin keinoin, kuten organisaatorakenteita ja -toimintamalleja muuttamalla ja kehittämällä sekä uuden teknologian käyttöönotolla. Tuottavuus koetaan julkisen sektorin sisäisessä kehittämisessä usein negatiivisena asiana.

Päijät-Hämeen tuottavuusohjelman tavoitteena on esittää erilaisia keinoja, joiden avulla eri palvelusektoreiden uudistuneiden palvelurakenteiden ja niiden sisältämien palveluprosessien tuottavuutta ja sen kehittymistä voidaan arvioida ja mitata eri näkökulmista. Tämän raportin tarkoituksena on laajentaa käsityksiä siitä, miten tuottavuusteemaa voisi ja pitäisi jatkossa tarkastella. Keskeisimpänä lähtökohtana raportille on ollut palvelurakenneuudistus, jossa päämääränä on virtaviivaistaa eri palvelusektoreiden toimintoja.

Raportissa on kuvattu laaja-alaisesti mitä tuottavuus on ja mitä sen eri näkökulmat, kuten taloudellisuus, tuottavuus ja vaikuttavuus tarkoittavat kuntasektorilla. Tuottavuuteen liittyvät käsitykset ovat usein kuntasektorilla väävät sekä saattavat poiketa paljon toisistaan vaikka kyseessä ovat saman sektorin toimijat. Tuottavuuden kuvittellaan virheellisesti tarkoittavan vain esimerkiksi nopeutettuja työsuorituksia, vaikka tuottavuutta tulisi tarkastella johtamisen tai vaikkapa pullonkaulojen näkökulmista. Raportissa onkin nostettu esiin viisi erilaista tapaa kuinka tuottavuutta voidaan kasvattaa organisaatioissa. Raportissa on esitelty teoreettisemmasta näkökulmasta miten tuottavuutta voidaan mitata kuntasektorilla ja raportin lopussa on esitelty käytännönlähtoisempi viitekehys tuottavuuden arviointiin ja mittaamiseen. Viitekehystä hyödyntämällä tuottavuuteen liittyvät tavoitteet säilyvät samana eri organisaatiotasoilla, vaikka tuottavuutta mittaavat mittarit muuttuvat hienojakoisemmiksi.

Raportissa nostetaan esiin myös tärkeimpiä tuottavuuden kehitystoimenpiteitä, kuten yhteistyön, johtamisen ja osaamisen kehittäminen sekä erilaisten teknologioiden hyödyntäminen. Kehitystoimenpiteet pohjautuvat suurilta osin Päijät-Hämeen alueella tehtyihin haastatteluihin. Tarkoituksena ei ole ollut luoda suoraa ohjeistusta tuottavuuden kehittämiseksi, vaan tarjota erilaisia vaihtoehtoja, joiden tarkoituksenmukaisuutta kuntien tulee itse pohtia. Tuottavuusohjelmalla tuodaan myös esiin näkemys siitä, että tuottavuuden nostaminen ei aina edellytä kuntien yhdistämisä tai toimintojen ulkoistamista. Olennaista on toiminnan tehostaminen ja tuottavuuden kasvattaminen – ei se, kuka sen tekee tai kuinka suurina kokonaisuuksina.

Lopuksi voidaan kuitenkin todeta, että tuottavuusohjelmassa esitettyjen ohjeistuksien ja esimerkkien noudattamista tärkeämpää on löytää kuhunkin organisaatioon ja tilanteeseen parhaiten soveltuvat tuottavuuden kehittämis- ja mittauskäytännöt. Näin voidaan saavuttaa vaikuttavimmat tulokset tuottavuuden kehittämisessä.

## LÄHTEET

- Alinen, J. & Känkinen, M. 2004.** Odotuksia ja kokemuksia ryhmäneuvolatoiminnasta. Diakonia-ammattikorkeakoulu, Helsingin yksikkö, opinnäytetyö.
- Antikainen, R. 2006.** Asiantuntijatyön tuottavuusanalyysi - kokemuksia subjektiivisen mittausmenetelmän käytöstä. Tampereen teknillinen yliopisto. Tuotantotalouden osasto, tutkimusraportti 2006:1.
- Chesbrough, H. 2003.** Open Innovation: The New Imperative for Creating and Profiting from Technology. Harvard Business School Press. Boston.
- Ekström, B-E., Pohjonen, M. & Haavisto, I. 2007.** Kunnat ja markkinat. EVA analyysi. No.2. Saatavissa osoitteesta: [http://www.eva.fi/files/1991\\_no\\_002.pdf](http://www.eva.fi/files/1991_no_002.pdf)
- European Association of National Productivity Centres (EANPC). 2005.** Productivity the high road to wealth. Brussels. Saatavissa osoitteesta: [http://www.tsr.fi/files/Selvityksia/EANPC\\_memorandum2005.pdf](http://www.tsr.fi/files/Selvityksia/EANPC_memorandum2005.pdf)
- Hanne-Parikka, P. 2008.** Hoidonohjauksen merkitys diabeteksen hoitotuloksessa. Turku Alueellinen Dehko-päivä 21.1.2008, esitys. Saatavissa osoitteesta: [http://www.diabetes.fi/tiedoston\\_katsominen.php?dok\\_id=1227](http://www.diabetes.fi/tiedoston_katsominen.php?dok_id=1227)
- Johnson, H. T. & Kaplan, R. S. 1987.** The Rise and Fall of Management Accounting. Management Accounting, January 1987.
- Juuti, P. & Vuorela, A. 2002.** Johtaminen ja työyhteisön hyvinvointi. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä.
- Kaplan, R. S. 1984.** Yesterday's Accounting Undermines Production. Harvard Business Review, July-August 1984.
- Kim, W. C. & Mauborgne R. 2005.** Sinisen meren strategia. Talentum, Helsinki.
- Käpylä, J., Jääskeläinen, A., Seppänen, S. K., Vuolle, M. & Lönnqvist, A. 2008.** Tuottavuuden kehittäminen Suomessa: Haasteet ja tutkimustarpeet. Työsuojelurahasto. Edita, Helsinki.
- Laitinen, E. K. 1998.** Yritystoiminnan uudet mittarit. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä.
- Lehmus, H. 1976.** Tuottavuus ja sen mittaaminen. Helsinki, Suomen itsenäisyyden juhluvuoden 1967 rahasto. Sarja B N:o 22.
- Lehto, M. 2006.** Pelastusrenkaan paikkaus. Kunnallissalan kehittämissäätöön Polemia-sarjan julkaisu nro 62. Saatavissa osoitteesta: [http://www.polemiikki.fi/files/1142-Polemia\\_62\\_net.pdf](http://www.polemiikki.fi/files/1142-Polemia_62_net.pdf)
- Linna, P., Harmaakorpi, V., Hennala, L., Pihkala, T., Uotila, T. & Tura, T. 2007.** Verkostokoordinaattorimalli alueellisen palveluklusterin kehittämisessä. Päijät-Hämeen liiton julkaisusarja A163. Päijät-Hämeen liitto. Lahti.
- Lönnqvist, A., Kujansivu, P. & Antola, J. 2005.** Aineettoman pääoman johtaminen. Tammerpaino Oy, Tampere.

- Malinen, P. 2002.** Innovaatiokyvykkyys. TAI working paper in OUTI project. Espoo.
- Melkas, H. 2004.** Towards holistic management of information within service networks: Safety telephone services for ageing people. Doctoral dissertation. Helsinki University of Technology, Department of Industrial Engineering and Management, Espoo.
- Melkas, H. 2008, tulossa.** “Uuden teknologian hyödyntäminen ja kuntapalvelujen tuottavuus: teknologiset innovaatiot vanhuspalveluissa” Kunnallistieteellinen aikakauskirja 4/2008.
- Melkas, H., Pekkola, S., Enojärvi, S. & Makkula, S. 2008.** Vanhusten hyvä kotona asuminen: tutkimusta kunnatuottavuudesta, älykoodista ja apuvälinepalveluprosesseista. Liitu – Liiketoiminnan tutkimusyksikkö, tutkimusraportti 17. Lappeenrannan teknillinen yliopisto, Lahden yksikkö, Lahti.
- Melkas, H., Raappana, A., Rauma, M. & Toikkanen, T. 2007.** Teknologian vaikutusten arviointi vanhuspalveluiden työpaikoilla. Tykes, Helsinki.
- Mäkinen, S, Valve, R., Pekkarinen, S. & Mäkelä, T. 2006.** Kuinka uudistamme palvelujärjestelmää? Innovatiivisella prosessien kehittämisellä kohti laadukkaampia ja tuottavampia vanhusten palveluja. Päijät-Hämeen ja Itä-Uudenmaan sosiaalialan osaamiskeskus Verson julkaisuja, 3/2006. Lahti, Finland.
- Paalanen, A. & Konsti-Laakso, S. 2008.** Innovaatiohaavi organisaation innovaatiokyvykkyuden kehittäjänä. Teoksessa Harmaakorpi, V. & Melkas, H. (toim.), Innovaatiopolitiikkaa järjestelmien välimaastossa. Acta series no. 200. Helsinki. Suomen Kuntaliitto.
- Pekkola, S. 2006.** Suorituskyvyn menestyksellinen ohjaaminen organisaatiossa. Lahti, Lappeenrannan teknillinen yliopisto, Lahden yksikkö, LIITU - Liiketoiminnan tutkimusyksikkö, tutkimusraportti 14.
- Pekkola, S., Ukko J. & Rantanen, H. 2007.** Linking rewards to performance measurement: Challenges in the private and public sector. 4th Conference on Performance Measurement and Management Control: Measuring and Rewarding Performance, 26-28 September 2007, Nice, France.
- Rantanen, H. 1991.** Tuottavuuden ja kannattavuuden välisistä yhteyksistä. LTKK Tuotantotalouden laitos, Lappeenranta. Tutkimusraportti - Research Report 35.
- Rantanen, H. 1995.** The effects of productivity on profitability - A case study at firm level using an activity-based costing approach. Lappeenranta, Lappeenranta University of Technology, Research papers 45. Dissertation.
- Rantanen, H. 2001.** Suorituskyvyn osa-alueiden mittaaminen pkt-yrityksissä. Lahti, Lappeenrannan teknillinen korkeakoulu, Lahden yksikkö, LIITU-Liiketoiminnan tutkimusyksikkö, Tutkimusraportti 3.
- Rantanen, H. 2005.** Tuottavuus suorituskyvyn analysoinnin kentässä. Lahti, Lappeenrannan teknillinen yliopisto, Lahden yksikkö, LIITU - Liiketoiminnan tutkimusyksikkö, työpapereita 3.
- Rantanen, H. & Holtari, J. 2000.** Suorituskyvyn analysointi päijäthämäläisissä pkt-yrityksissä. Lappeenranta, Lappeenrannan teknillinen korkeakoulu, Tuotantotalouden osasto, Tutkimusraportti 120.

**Rantanen, H., Kulmala, H. I., Lönnqvist, A. & Kujansivu, P. 2007.** Performance measurement systems in the Finnish public sector. *International Journal of Public Sector Management*. Vol. 20.

**Rantanen, H., Ukko, J. & Pekkola, S. 2008.** Innovatiivisuuden mittaaminen. Kirjassa Harmaakorpi, V. & Melkas, H. (toim.) Innovaatiopolitiikkaa järjestelmien välimaastossa, s. 121 - 131. Acta-sarja nro 200. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

**Rautiainen, A. 2004.** Kuntien suorituksen mittaaminen ja tuloksellisuuskäsitteistö: arviointi ja kehittäminen. Jyväskylän yliopisto, Taloustieteiden tiedekunta, julkaisuja N:o 140/2004.

**Saranummi, N., Kivisaari, S., Väyrynen, E. & Hyppönen, H. 2005.** Terveystieteiden uudistaminen. Systematiset innovaatiot ja asiantuntijapalvelut muutoksen ajureina. *Teknologiakatsaus* 180/2005. Tekes, Helsinki.

**Somerla, M. 2007.** Yrityksen sijaintipaikkapäätökseen vaikuttavat tekijät ja alueiden kilpailukyky Suomessa. Lahti, Lappeenrannan teknillinen yliopisto, Lahden yksikkö, LIITU - Liiketoiminnan tutkimusyksikkö, tutkimusraportti 15.

**Sotarauta, M. & Linnanmaa, R. (1997)** Kaupunkiseudun elinkeinopolitiikka ja prosessin laatu. Tampere: Tampereen yliopisto, Aluetieteen ja ympäristöpolitiikan laitos, A 19.

**Sumanth, D. J. 1984.** *Productivity Engineering and Management*. New York, McGraw-Hill Book Company.

**Suomen Kuntaliitto 2006.** Sosiaalipalvelut kunta- ja palvelurakennemuutoksessa. Helsinki. Saatavissa osoitteesta: [www.kunnat.net/attachment.asp?path=1;55264;55275;82183;127674;118453;111558;111561](http://www.kunnat.net/attachment.asp?path=1;55264;55275;82183;127674;118453;111558;111561)

**Tenhunen, J. & Ukko, J. 2003.** Yritysyhteistyö ja laskentatoimi päijätähämäläisissä yrityksissä. Lahti, Lappeenrannan teknillinen yliopisto, Lahden yksikkö, LIITU – Liiketoiminnan tutkimusyksikkö, tutkimusraportti 6.

**Ukko, J., Karhu, J. & Pekkola, S. 2007a.** Employees satisfied with performance measurement and rewards: is it even possible? 4th Conference on Performance Measurement and Management Control: Measuring and Rewarding Performance, 26-28 September 2007, Nice, France.

**Ukko, J., Karhu, J., Pekkola, S., Rantanen, H. & Tenhunen, J. 2007b.** Suorituskyky nousuun! Hyödynnä henkilöstösi osaaminen. Helsinki, Työministeriö, Tykes-raportti 57.

**Ukko, J., Karhu, J. & Rantanen, H. 2007c.** How to Communicate Measurement Information Successfully in Small and Medium-Sized Enterprises: a Regression Model. *International Journal of Information Quality*. Vol. 1, No 1.

**Ukko, J., Tenhunen, J. & Rantanen, H. 2007d.** Performance Measurement Impacts on Management and Leadership - Perspectives of Management and Employees. *International Journal of Production Economics*. Vol. 110, Issues 1-2.

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

**Von Hippel, E. 2005.** *Democratizing innovation*. The MIT Press. Cambridge (MA).







PÄIJÄT-HÄMEEN LIITTO

Hämeenkatu 9 A, PL50  
15111 LAHTI  
etunimi.sukunimi@paijat-hame.fi  
www.paijat-hame.fi

A173 \* 2008  
ISBN 978-951-637-169-9  
ISSN 1237-6507