

**PROSESSILÄHTÖISEN TOIMINNAN KEHITTÄMINEN:
CASE: OULU-KOILLISMAAN PELASTUSLIIKELAITOS**

Sirpa Heiskanen

2010

OULUN SEUDUN
AMMATTIKORKEAKOULU



**PROSESSILÄHTÖISEN TOIMINNAN KEHITTÄMINEN:
CASE: OULU-KOILLISMAAN PELASTUSLIIKELAITOS**

Sirpa Heiskanen

Opinnäytetyö

12.10.2010

Yrittäjyyden ja liiketoimintaosaamisen
koulutusohjelma

Oulun seudun ammattikorkeakoulu

Heiskanen Sirpa. Prosessilähtöisen toiminnan kehittäminen: case: Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitos. Oulu 2010. Oulun seudun ammattikorkeakoulu 87 sivua + 101 sivua liitteitä.

TIIVISTELMÄ

Tämä opinnäytetyö on toiminnallinen kehittämistehtävä, jonka tarkoituksena on perehdyttää Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitoksen johtoryhmä prosessijohtamiseen, prosessilähtöiseen toiminnan uudistamiseen sekä prosessien merkitykseen strategian jalkauttamisessa. Tavoitteena on tunnistaa pelastustoimen ydinprosessit sekä saattaa alulle pelastuspalvelujen prosessien mallinnus ja tehtäväkuvaukset. Prosessien kuvaamisessa keskitytään ydinprosessien tunnistamiseen ja nykytilan kuvaamiseen. Lisäksi tutustutaan Oulun kaupunkiorganisaation prosessien mallinnukseen sekä siinä käytettävään QPR ProcessGuide –ohjelmistoon. Ongelmakohtiin ja kehittämistehtävän jatkotyöhön otetaan kantaa raportin pohdinnassa.

Prosessijohtamisesta ja prosessien kuvaamisesta keskustellaan paljon pelastuslaitoksissa ympäri maata. Pelastuslaitosten organisaatiokaavioissa on mainintoja ydinprosesseista, mutta käytännössä prosesseja ei ole juurikaan kuvattu. Toimintatapojen kehittäminen ja pelastuspalveluprosessien kuvaamisen sekä edelleen pelastuspalvelujen tuotteistamisen tarve nousevat suoraan sekä alueellisten pelastuslaitosten muodostumisesta v. 2004 että kuntatalouden nykytilanteesta. Toimintatapoja voidaan muuttaa ja kehittää vasta kun on kartoitettu niiden nykytila. Kun prosessien nykytila on kuvattu, prosessit mallinnettu ja työkulkukaaviot laadittu, on mahdollista kehittää pelastuspalvelujen kustannuslaskentaa ja tuotteistamista esim. tämän opinnäytetyön jatkokehittämistehtävänä.

Asiasanat: prosessilähtöinen toiminta, prosessijohtaminen, prosessien mallinnus, strategia

Heiskanen Sirpa. Development of process-based activities: case: Oulu-Koillismaa Rescue Services Department. Oulu 2010. Oulu Polytecnic 87 pages + 101 pages of appendices.

ABSTRACT

This thesis is a functional development study. Its purpose is to familiarize the management group of Oulu-Koillismaa Rescue Services Department with process management, provide guidelines when developing the process-based activities of the services, and to help to recognize the importance of different processes when implementing the strategy. The aim of the study is both to identify the core processes in the rescue and emergency services and to initiate the process modeling and task descriptions of the services. In illustrating the processes the focus is on describing the core processes of the services and the present state. In addition, the study reviews the organization process modeling applied by the city of Oulu and the modeling approach that the QPR Process Guide software applies. The study reveals areas of concern and requirements for development.

Process management and modeling are frequently discussed in many fire departments in Finland. The organization charts of Rescue Services Departments refer to the core processes – but in practice – the processes are usually not modeled. There is a need for policy development and process modeling originating from the formation of regional fire departments in 2004 and the financial state of municipalities. Practices cannot be restructured and developed before their current state is evaluated. After the present state is described and modeled; and the workflow diagrams are drawn; it is possible to develop the cost accounting and productization practices of emergency services. It can be the next step of this thesis.

Key words: process-based activities, process management, process modeling, strategy

SISÄLTÖ

TIIVISTELMÄ

ABSTRACT

1 JOHDANTO	7
1.1 Kehittämistehtävän tausta ja lähtökohdat	7
1.2 Kehittämistehtävän tarkoitus ja tavoitteet	9
1.3 Kohdeorganisaatio – Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitos.....	9
1.3.1 Pelastusliikelaitoksen toimintaorganisaatio	11
1.3.2 Pelastusliikelaitoksen toimintaympäristö	15
1.3.3 Alueellisen pelastustoimen yhteistoimintasopimus	17
1.4 Pelastustoimen palvelut.....	18
2 PROSESSILÄHTÖINEN TOIMINTA	21
2.1 Lyhyt katsaus johtamisteorioihin.....	21
2.2 Strategia prosessien taustalla	23
2.2.1 Missio, visio ja arvot	23
2.2.2 Strategia.....	25
2.2.3 Strategiamallit ja strategian ulottuvuus.....	28
2.2.4 Strategian sisäistäminen eli ”jalkauttaminen”	29
2.2.5 Suorituskyvyn mittaaminen	30
2.2.6 Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitoksen strategia.....	34
2.3 Prosessiajattelu toiminnan uudistamisessa	39
2.3.1 Prosessiajattelun koulukuntia.....	40
2.3.2 Prosessiajattelun lähtökohdat ja käsitteet	41
2.3.3 Prosessijohtaminen.....	47

2.3.4 Toimintojohtamisesta prosessijohtamiseen.....	49
2.3.5 Prosessijohtamisen periaatteet julkishallinnossa	50
2.3.5 Prosessien jatkuva parantaminen	56
2.3.6 Prosessien kuvaus- ja mallinnus.....	57
2.3.7 Prosessijohtaminen Oulun kaupungissa	59
3 KEHITTÄMISTEHTÄVÄN TOTEUTUS	62
3.1 Kehittämistehtävän kulku.....	62
3.2 Yhteenveto kehittämistyöryhmän toiminnasta	64
4 KEHITTÄMISTEHTÄVÄN JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA	69
4.1 Ydinprosessit	70
4.2 Tukiprosessit.....	72
4.3 Organisaation uudistaminen	73
4.4 Kehittämistehtävän pohdinta.....	75

LÄHTEET

OHEISMATERIAALIT

LIITTELUETTELO

LIITTEET

1 JOHDANTO

1.1 Kehittämistehtävän tausta ja lähtökohdat

Vuoden 2004 alusta Suomen pelastustoimi organisoitiin toimimaan alueittain, jolloin entisten 444 kunnallisen palolaitoksen sijaan muodostui 22 alueellista pelastuslaitosta (kts. Laki 1214/2001). Kehittämistehtävän toimeksiantaja, Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitos hoitaa alueensa 16 kunnan pelastustoimen tehtävät yhteistoimintasopimuksen ja palvelutasopäätöksen mukaisesti. Alueellistamisen yhteydessä perustehtävät; onnettomuuksien ennaltaehkäisy, pelastaminen ja väetönsuojelu säilyivät lähes ennallaan, mutta toimintatavat oli yhdenmukaistettava. Yhteisten toimintamallien hakeminen ja vakiinnuttaminen kesti ensimmäiset neljä-viisi vuotta. Vuodesta 2008 alettiin kaivata toimintamallien kehittämistä ja parempaa dokumentointia.

Kehittämistehtävän ajankohtaisuuteen liittyy syksyllä 2008 alkanut kuntatalouden kriisi globaalin laman myötä. Taloudellisesta kriisistä seuranneet kunta- ja palvelurakennemuutokset ovat lisänneet kuntien paineita palvelutuotannon ja yhteistyön tehostamiseen. Oulun kaupungin talouden ja toiminnan kehittämissuunnitelmassa 2010 – 2012, ratkaisuksi valittiin keskittyminen lakisääteisten ydinpalvelujen tuottamiseen sekä toimintojen ja prosessien kehittäminen. Strategisesti kriittisiä menestystekijöitä ovat talouden hallinta mm. palvelujen tuotantotapojen monipuolistuminen sekä osaava ja oikein resursoitu henkilöstö. Mittareiksi asetettiin mm. palvelujen tuotteistaminen, kustannusten hallinta, työaikajärjestelmien monipuolistaminen, toimintakatteen kasvu ja ostopalvelujen prosenttiosuus. (Oulun kaupunki, hakupäivä 11.8.2010.)

Pelastustoimen tehtävämäärän kasvu, yhdessä vähenevien resurssien kanssa, asettaa haasteen palvelujen laadukkaalle tuottamiselle. Resursoinnin määrän sijaan tulisi tarkastella niiden oikeaa jakautumista, hallinnollisen johtamisen laatua, palveluketjujen toimivuutta sekä toiminnan vaikuttavuutta. Valtakunnallinen keskustelu pelastuslaitosten kustannuslaskennan ja palvelujen tuotteistamisen kehittämisestä on ”herätellyt” myös pelastuslaitoksia miettimään

toimintojen uudistamista prosessilähtöisesti. Pelastuslaitosten organisaatio-kaavioissa on mainintoja prosessijohdetuista organisaatioista, mutta käytännössä prosesseja ei ole kuvattu, vaan kaavioihin on merkitty ydin- ja tukiprosesseja.

Pelastuksen palveluprosessien kuvaaminen ja toimintatapojen kehittäminen sekä pelastuspalvelujen tuotteistamisen tarve kohoavat sekä alueellisten pelastuslaitosten muodostumisesta v. 2004, että kuntatalouden nykytilanteesta. Toimintatapoja voidaan muuttaa ja kehittää vasta, kun on kartoitettu niiden nykytila ja nykytilan kustannukset.

Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitoksen johtokunta (24.4.2008 § 25) päätti prosessien mallintamisesta ja palvelujen tuotteistamisesta sekä antoi tehtäväksi uudistaa pelastuslaitoksen organisaatiota prosessijohtamisen suuntaan. Pelastusliikelaitoksen uusittu strategia tulee voimaan 1.1.2011 alkaen. Asiakslähtöisyys, prosessien mallintaminen ja jatkuva kehittäminen on kirjattu tavoitteeksi pelastuslaitoksen useammalle BSC-kortiston mukaiselle kriittiselle menestystekijälle.

Olen aloittanut Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitoksen palveluksessa 1.1.2004 talouspäällikkönä ja tukipalvelujen tulosalueen vetäjänä. Tukipalvelut kuuluvat pääosin laitoksen sisäisiin palveluihin ja niitä suorittavat tulosalueen n. 15 henkilöä. Tukipalvelut on jaettu kahteen tulosityksikköön. Hallinnon tulosityksikössä hoidetaan yleishallinnon, talouden, henkilöstön, työsuojelun ja sisäisen tiedottamisen palveluja. Huollon ja tekniikan tulosityksikössä hoidetaan pelastuslaitoksen kaluston, varusteiden ja tekstiilien hankinnat ja huolto sekä viesti- ja tietoliikenteen palveluja. Talouspäällikkö on laitoksen johtoryhmän jäsen ja siten strategiatyö kuuluu automaattisesti toimenkuvaan, samoin kuin pelastusjohtajan hallinnolliset sijaisuudet. Virkatehtävistä johtuen kehittämistehtävässä painottuu johtamisen ja talouden näkökulma.

1.2 Kehittämistehtävän tarkoitus ja tavoitteet

Tämä opinnäytetyö on toiminnallinen kehittämistehtävä, jonka tarkoituksena on perehdyttää Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitoksen johtoryhmä prosessijohtamiseen, prosessilähtöiseen toiminnan uudistamiseen sekä prosessien merkitykseen strategian jalkauttamisessa. Tavoitteena on tunnistaa pelastustoimen ydinprosessit ja saattaa alulle pelastuspalvelujen prosessien mallinnus ja tehtäväkuvaukset. Prosessien kuvaamisessa keskitytään ydinprosessien tunnistamiseen ja niiden nykytilan kuvaamiseen. Lisäksi kehittämistyöryhmä tutustuu Oulun kaupunkiorganisaation prosessien mallinnukseen sekä siinä käytettävään QPR ProcessGuide –ohjelmistoon. Ongelmakohtiin ja kehittämistehtävän jatkotyöhön otetaan kantaa kehittämistehtävän raportin pohdinnassa.

Raportin liitteinä on kehittämistyöryhmän viimeisin projektisuunnitelma, versio 1.3 (19.2.2010, liite 1) sekä prosessien kuvausmateriaalia (liitteet 2-11).

1.3 Kohdeorganisaatio – Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitos

Oulu-Koillismaan pelastuslaitos aloitti toimintansa 1.1.2004 Oulu-Koillismaan 18 kunnan alueella. Yhteistoimintakuntien määrä on vähentynyt 16:ta kuntaliitosten myötä. Vuonna 2010 on tehty päätös uudesta Oulun kaupungista, johon kuluvat Haukipudas, Kiiminki, Oulu, Oulunsalo ja Yli-Ii, joten vuodesta 2013 lähtien laitoksen alueella on näillä näkymin 12 kuntaa.

Suomen pelastustoimen uudelleen organisoinnin perustana oli sisäministeriön asettaman selvitysmiehen johtopäätös, jonka mukaan yksittäinen kunta on liian pieni ja tehoton yksikkö tuottamaan pelastuspalveluja. Keskittymällä perustehtävään, ulkoistamalla tukitoimintoja sekä keskittämällä ja yhdistämällä voimavaroja, resursseja ja asiantuntijoita tuottavuus paranee ja kustannustehokkuus kasvaa. (Myllyniemi 2000, 56 - 57, hakupäivä 23.9.2010.)

Pelastustoimi oli perinteinen kuntakentän toimija, jolle lain voimalla ja pakolla tapahtunut yhdistyminen 1.1.2004 oli shokki - tilanne, josta ei ollut kokemusta. Pelastustoimi ei ole ollut ala tai sen tehtävät sellaisia, joissa muutos olisi ollut jatkuvaa ja epävarmuutta olisi siinä mielessä ollut siedettävä. Useiden muutosten myötä omakohtaiset kokemukset ja luottamus selviytymiseen yleensä kasvavat. Muutoksen toteutukseen tarvittava muutosvoima ja muutoksen sietokyky kumpuavat organisaation historiasta, onnistumisista sekä henkilöstön luottamuksesta omiin kykyihinsä. Organisaation toimiala ja omat tehtävät vaikuttavat myös muutoksen sietokykyyn. (Valpola 2004, 31.)

Ennen Oulu-Koillismaan pelastuslaitoksen aloittamista 1.1.2004, yhteistoimintakunnat olivat mukana alueellisen pelastuslaitoksen perustamisprojektissa vuosina 2002 - 2003. Valpola (2004, 44 – 45) on todennut, että networking eli asiantuntijaryhmien yhteistyö vauhdittaa muutosta. Muutos etenee organisaatiossa samaan suuntaan, kun projektin ihmiset kokoontuvat säännöllisesti, saamaan toisiltaan tukea, jakamaan kokemuksia ja kehittämään ratkaisumalleja. Ikävä kyllä pelastuslaitoksen kohdalla projektikokoontumiset eivät juuri tuottaneet Valpolan mainitsemia tuloksia. Yhteistoimintakuntien edustajat pyrkivät ratkaisemaan, vielä ratkaistavissa olevat asiat ennen uuden organisaation aloittamista. Kun jokaisella entisellä kunnan palolaitoksen henkilöllä oli oma historiansa sekä erilainen toimintakulttuuri ja –tavat, oli niiden muuttaminen lyhyessä ajassa, ennakolta ja lähes ulkopuolisella projektityöllä mahdoton tehtävä.

Ennen kuin uusi voi alkaa, on vanhasta päästävä tai päästettävä irti. Tutkimuksissa on todettu, että yhdistyneiden organisaatioiden seuranta-ajan tulisi olla kahden - kolmen vuoden sijasta kymmenen vuotta. Uudet organisaatiot tarvitsevat siis vuosien määrätietoisen prosessin, jotta vanhasta luovutaan riittävästi ja sitoudutaan uuteen. (Valpola 2004, 34 - 39.) Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitoksella on menossa seitsemäs toimintavuosi eikä vanhasta vielä ole riittävästi luovuttu.

Palolaitoksilla on perinteisesti ollut huonohko työilmapiiri. Vuoden 2004 muutoksessa odotettiin uuden, alan ulkopuolelta tulevan johdon ratkaisevan ongelmat. Kuuden vuoden jälkeen henkilöstö on pettynyt, uudistuksiin on väsyttävä ja vallitsee luottamuspula. Muutos ei lähtenyt liikkeelle halusta, mutta silti se sisälsi odotuksia niin henkilöstöltä kuin yhteistoimintakunnilta. Ilman realiteetteja kunnissa odotettiin kustannusten pienenemistä tilanteessa, jossa oli luotava uusi organisaatio. Yhteistoimintakuntien eli asiakkaiden odotukset sekä henkilöstön tavallaan vastakkaiset odotukset johdon suuntaan, loivat tilanteen, jossa johdonkin työaika kului vuosia ns. ”tulipalon sammutustehtävissä”.

Muutoksen läpiviennissä kohtaavat odotusten ja todellisuuden väliset ristiriidat. Kun odotuksia ei ole pystytty täyttämään kuvitellulla vauhdilla eikä tuloksia ole ollut nähtävillä, koko pelastustoimen alueellistamista ja yksittäisten laitosten johtoa on kritisoitu. Kehittämistoimenpiteet, työn tehostaminen, uusien toimintamallien etsiminen ja toteutus sekä uudet hankkeet ovat toisaalta tuoneet mukanaan jatkuvan muutoksen ja toisaalta ollaan sitä mieltä, että asiat eivät muutu tarpeeksi nopeasti. Prosessijohtamiseen siirtyminen on siis jälleen yksi muutos. Muutoksen onnistumiseksi laitoksen johdolle pitääkin olla selvää mitä muutetaan, miten ja miksi. (Valpola 2004, 39 – 50.)

1.3.1 Pelastusliikelaitoksen toimintaorganisaatio

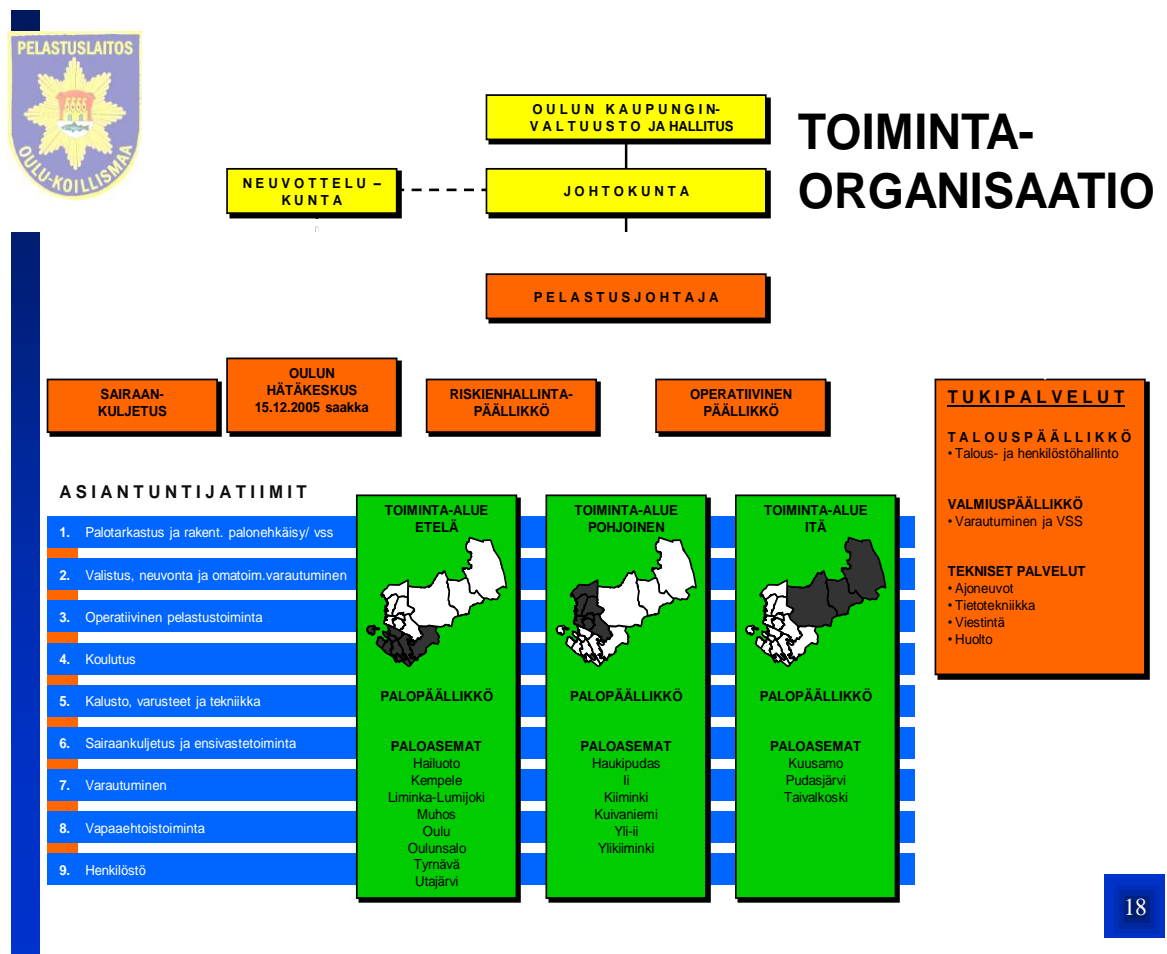
Oulu-Koillismaan 18 kunnan palotoimen yhdistämistä alueelliseksi pelastuslaitokseksi voidaan verrata uuden yrityksen perustamiseen. Valpolan (2004, 14 - 25) mukaan, mitä useampia toimenpiteitä tarvitaan muutosprosessin onnistumiseksi, sen haastavammasta yhdistymisestä on kysymys, korkein haastavuustaso on uuden yhteisen yrityksen perustaminen. Tällöin tarvitaan yhteinen imago eli lisäarvoa ja tulevaisuuden luottamusta tuova organisaatiokuva; yhteiset arvot ja visio (mahdollistavat osaamisen ja resurssien tehokkaan käytön); innovatiivisuutta ja yrittäjyyttä tukevaa henkeä sekä uudenlaisen yhteistyön mahdollistavat toimintatavat ja –prosessit.

Oulu-Koillismaan pelastuslaitos oli vuonna 2004 Oulun kaupunkiorganisaation ensimmäinen monikunnallinen liikelaitos. Uuteen laitokseen tarvittiin uusi organisaatio, uusi johto, uudet ohjeet, uudet tietojärjestelmät jne. Operatiivista perustehtävää tekevien määrä ja ammattitaito oli kunnossa, mutta tukitoimintoja yhdistettiin ja ulkoistettiin. Muutosjohtamisen on todettu onnistuvan parhaiten, kun määritellään mitä halutaan (Valpola 2004, 27). Pelastuslaitosten lakisääteinen, ”pakotettu” yhdistyminen, jota henkilöstö ei halunnut, ei ollut paras lähtökohhta uuden organisaation johtamiselle. Maakunnissa muutosta vastustivat palolaitosten henkilöstön lisäksi kuntien virka- ja luottamusmiesjohdotkin, eikä vähiten siksi, että ”itsenäisyys” koettiin menetetyksi. Viranhaltijoista mm. entisillä kuntien palopäälliköillä oli korkea status – lähes ”kunnanjohtajista seuraavina”. Uudessa organisaatiossa heidän ”yläpuolelleen” tuli monta porrasta ja nimike muuttui apulaispalopäälliköksi.

Pelastusliikelaitoksessa ylintä päätösvaltaa käyttää yhdeksän jäseninen johtokunta. Johtokunta koostuu yhteistoimintakuntien valitsemista ja Oulun kaupungin hallituksen nimeämistä kunnallisista luottamushenkilöistä. Vuosien 2004 - 2005 ajan pelastuslaitoksen organisaatioon kuului kunnallinen Oulun Häätäkeskus, jolta ajalta organisaatioon jäi häätäkeskuslaitoksen asioista päättänyt neuvottelukunta. Kun Häätäkeskuslaki uudistettiin v. 2005 ja häätäkeskukset siirrettiin valtiolle, muuttui neuvottelukunnan rooli neuvoa antavaksi toimielimeksi taloudesta ja palvelutasosta päätettäessä. Neuvottelukunta koostuu pääasiassa yhteistoimintakuntien kunnanjohtajista. (Yhteistoimintasopimus 1.1.2009.)

Pelastuslaitoksen toiminnallinen organisaatio perustui kuntajakoon vuosina 2004 – 2008, kuva 1. Osin tähän oli syynä kunnista siirtyneen henkilöstön asema eli jokaisen kunnan palopäälliköstä tuli ko. kunnan apulaispalopäällikkö. Toisaalta kunnat pyrkivät edelleen seuraamaan oman kuntansa pelastustoimen kustannuksia.

Kuva 1. Oulu-Koillismaan pelastuslaitoksen organisaatiokaavio vuosina 2004 – 2008. (Oulu-Koillismaan pelastuslaitoksen esittelydiasarja 2008, 18).

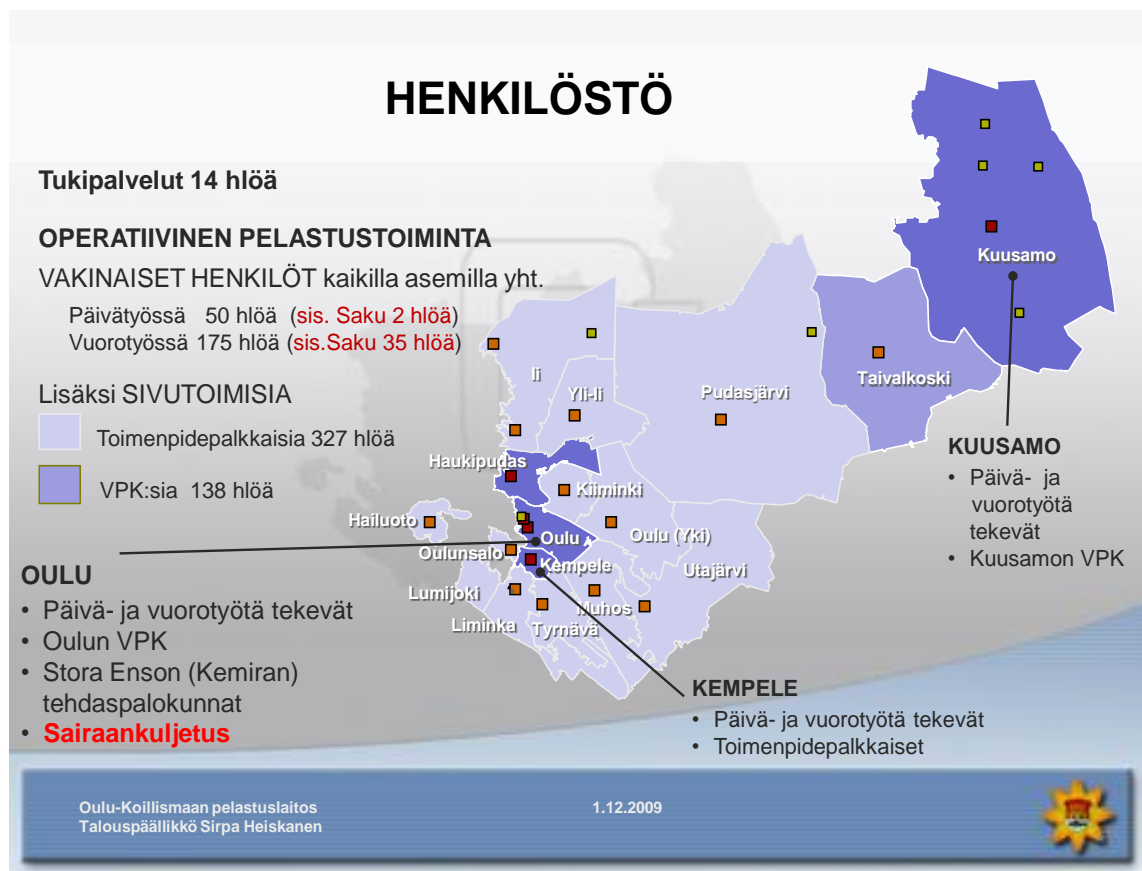


Vuosina 2004 – 2006 organisaatioon oli sisällytetty yhdeksän ”poikkialueellista” asiantuntijatiimiä, joiden kokoonpano oli määritelty ennen laitoksen aloittamista (kuva 1). Tiimit eivät kuitenkaan käytännössä toimineet. Osin syynä lienee ollut tiimien ennalta määrätty kokoonpano, osin maantieteelliset etäisyydet sekä avainhenkilöiden ajan puute. Tiimit tässä muodossa lakkautettiin ja tilalle muodostui luontevia, käytännön työtä yhdessä tekeviä tiimejä, määräaikaista projektitiimejä sekä työryhmiä.

Tukipalvelujen tulosalueelle kuului vuosina 2004 – 2008 talous- ja henkilöstöhallinto sekä tekniset palvelut. Tukipalveluihin oli sijoitettu myös valmiuden eli nykyisen varautumisen tulosyksikkö.

Alueen operatiivinen pelastustoiminta on järjestetty erilaisin palokuntamuodoin (kuva 2). Vakinaisia henkilöitä laitoksella on 220, sivutoimisia yhteensä n. 470 (toimenpidepalkkaisia n. 330 ja vapaapalokuntalaisia n. 140). Oulussa, Kuusamossa, Haukiputaalla ja Kempeleessä on ns. vakinainen paloasema (24/7), muissa alueen kunnissa on vähintään yksi vakinainen viranhaltija. Lisäksi näissä kunnissa toimii pelastustehtävissä sivutoimisia. Välilliset henkilöstömenot ovat yli 80 % laitoksen menoista.

Kuva 2. Palokuntamuodot ja henkilöstö 1.1.2009 (Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitoksen esittelydiasarja 2010)



Maakunnissa virka-ajan ulkopuolinen pelastustoimen valmius hoidetaan varallaolojärjestelmällä, johon osallistuu niin vakinaisia kuin sivutoimisiakin. Toimenpidepalkkaiset henkilöt saapuvat sivutoimisen työsopimuksensa mukaisesti vapaaehtoisesti pelastustöihin päätyönsä ulkopuolella. Samalla periaatteella töihin saapuvat vapaapalokuntalaiset, mutta he toimivat järjestönsä

VPK ry:n kautta, eikä heillä ole työsopimussuhdetta pelastuslaitokseen. Eroa eri sivutoimisten palokuntamuotojen välillä ei käytännössä huomaa, mutta esim. erilaiset palkan ja sivukulujen perusteet monimutkaistavat mm. kustannuslaskentaa ja tuotteistamista.

1.3.2 Pelastusliikelaitoksen toimintaympäristö

Toimintaympäristön katsauksessa viitataan pääasiassa aineistoon, jota olen koonnut talousarvion 2011 ja taloussuunnitelmien 2012 - 2013 valmistelun yhteydessä, ellei lähde ole erikseen mainittu.

Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitoksen maantieteellinen alue kattaa "Suomi-neidon vyötäröalueen" eli Pohjois-Pohjanmaan 16 pohjoisinta kuntaa Hailuodosta Kuusamoon (vrt. kuva 2). Pisimmillään alueen etäisyys etelä-pohjoissuunnassa on n. 130 km ja länsi-itäsuunnassa n. 260 km. Asukkaita alueella on n. 270 000 (VRK, hakupäivä 1.10.2010), joista n. 84 % Oulun kaupungissa ja sen lähialueen kunnissa.

Pelastustoimen tehtävien hoitamisen vastuun jakavat valtio ja kuntien ylläpitämät pelastuslaitokset. Valtio rahoittaa sisäasianministeriön johtaman pelastustoimen kehittämistoimintaa sekä Pelastusopiston toiminnan. Valtion tulosohjausmenettelyä ei voida ulottaa kuntien yhteistoiminnassa hoitamaan kunnalliseen pelastustoimintaan, vaan sisäasianministeriön pelastusosasto ohjaa ja valvoo kunnallista pelastustoimea asettamiensa palvelutavoitteiden avulla. (Sisäministeriön pelastusosasto, hakupäivä 23.9.2010.)

Pelastustoimen palvelukysynnän määrä on voimakkaasti sidoksissa yhteiskunnallisiin tekijöihin, kuten väestön määrä, rakennetun kerrosalan määrä, lainsäädäntö, yhteiskunnan tila sekä luonnonolot. Oulu-Koillismaan pelastustoimen alueen väestömäärä on kasvanut vuodesta 2004 yli 20 000 asukkaalla, kasvuvauhdin ollessa n. + 2 000 asukasta/vuosi. Väestömäärän kasvu lisää esim. rakennuskantaa, mikä näkyy mm. rakenteelliseen

paloturvallisuuteen, palotarkastustoimintaan ja neuvontaan kohdistuvan palvelukysynnän lisääntymisenä.

Vaikka pelastustoimelle välitettävien hälytystehtävien määrä on ollut asukasmäärään suhteutettuna laskussa, ovat tehtävät kokonaisuudessaan lisääntyneet n. 600 tehtävää/vuosi. Oulussa ja Hailuodossa hoidettavassa sairaankuljetuksessa tehtävämäärän kasvu on ollut vielä voimakkaampaa n. 1 340 tehtävää/vuosi. Koska alueen väestömäärän ennustetaan lisääntyvän edelleen, odotetaan pelastustoimen työmäärään kasvavan myös lähitulevaisuudessa.

Väestömäärän kasvun vaikutuksia vaikeampaa on arvioida muiden väestöön liittyvien ilmiöiden vaikutusta pelastustoimen tehtävämääriin. Tällaisia ilmiöitä ovat mm. väestön ikääntyminen, syrjäytyminen, sosiaalisten verkostojen puuttuminen, tuloerojen kasvaminen, uusavuttomuus, väestöryhmien väliset suhteet, rikollisuus ja väkivalta. Näitä tekijöitä voidaan poimia jo nyt esim. palokuolema- ja tapaturmatilastoista, tulipalojen syttymissyistä ja hälytystehtävien tapahtumaselosteista.

Yhteiskunnan teknistymisen vaikutus näkyy vuosittain mm. asemapaikkojen suorittamina satoina palovaroitimiin, palovaroitinjärjestelmiin sekä automaattisiin paloilmoitin- tai sammutuslaitteistoihin liittyvinä tarkastus- ja varmistustehtävinä. Uusia paloilmoitin- tai sammutuslaitteistoja otetaan käyttöön viikoittain, joten em. laitteet/laitteistot tulevat työllistämään pelastuslaitosta vuosi vuodelta enemmän.

Tulevien vuosien toimintaympäristön muutosta kuvaa lähes kaikkien pelastustoimintaa ohjaavien lakien muutokset sekä kuntaliitokset. Pelastuslaki uudistuu ja tulee voimaan ainakin osittain 1.1.2011. Uuden lainsäädännön voimaantulon arvioidaan hieman lisäävän pelastustoimen työmäärää. Lakiesitys sisältää ensimmäistä kertaa kannanoton myös pelastuspalvelujen maksullisuuteen: palotarkastukset, erheelliset palohälytykset jne. (HE uudeksi Pelastuslaiksi, hakupäivä 24.9.2010). Merkittävää tulee olemaan uusiutuvan

pelastuslain aiheuttamien muutosten jalkauttaminen toimintaan, mm. uutta palvelutasopäätöstä vuosille 2013 – 2016 laadittaessa.

Oulu- Koillismaan pelastusliikelaitoksella on sopimus sairaankuljetuksesta - ja ensihoitotehtävien hoitamisesta Oulun kaupungin sekä Hailuodon kunnan sosiaali- ja terveystoimien kanssa. Sopimukset ovat voimassa 31.12.2012 saakka. Esitys uudeksi terveydenhuoltolaiksi on syksyllä 2010 eduskunnan käsittelyssä ja on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.5.2011 alkaen siirtymäajoin. Hallituksen esityksessä uudeksi Terveystoimilain ensihoitopalvelujen järjestämisvastuu siirtyy kunnilta sairaanhoitopiireille. (HE 90/2010 vp, hakupäivä 23.9.2010.)

1.3.3 Alueellisen pelastustoimen yhteistoimintasopimus

Yksi pelastusliikelaitoksen toiminnan perusteista on alueen kuntien solmima yhteistoimintasopimus. Oulu-Koillismaan 18 kunnan pelastustoimen yhteistoimintasopimuksessa 1.1.2004, sovittiin mm. laitoksen tavoitteista, hallinnosta, johtokunnan tehtävistä ja kokoonpanosta, neuvottelukunnan tehtävistä ja kokoonpanosta, kuntien pelastustoimen palvelutasosta, kalustosta ja varusteista, paloasema kiinteistöistä sekä taloudenhoidosta, Hallinnon ja talouden organisoinnissa sovittiin pääkunnaksi Oulun kaupunki ja organisaatiomuodoksi voittoa tavoittelematon liikelaitos. (Yhteistoimintasopimus 1.1.2004.) Alkuperäinen yhteistoimintasopimus osoittautui jo ensimmäisen toimintavuoden aikana puutteelliseksi ja monia asioita jouduttiin sopimaan erikseen tai toteuttamaan vastoin sopimusta. Jatkuvien muutosten takia yhteistoimintasopimus uusittiin 1.1.2009 lähtien.

Kuntien pelastustoimen maksuosuusperusteet ovat olleet yksi jatkuvan keskustelun ja muutospaineen kohde. Alkujaan maksuperusteessa on ollut tarkoitus ottaa huomioon ao. kunnan riski- ja palvelutasokerroin (Yhteistoimintasopimus 1.1.2004). Tällaisen kertoimen muodostumisesta ei ole päästy yhteisymmärrykseen valtakuntamme pelastuslaitoksissa, vaan siirtymäaikaisten jälkeen on päädytty asukaslukuperusteiseen maksuosuuteen.

Tämä peruste on kirjattu Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitoksen 1.1.2009 voimaan tulleeseen uusittuun yhteistoimintasopimukseen (Yhteistoimintasopimus 1.1.2009).

Oulu-Koillismaan pelastuslaitoksella maksuosuusperusteita pohti vuosina 2007 - 2008 vetämäni maksuosuustyöryhmä. Työryhmän päätösesitys oli perustaa maksuosuudet kuntien asukaslukuun, vaikka yhtenä mahdollisena ratkaisuna esitettiin palvelujen tuotteistamista: jokaiselle palvelulle tulisi saada ”hintalappu” ja ”tuoteseloste”. Yhteistoimintakuntien pelastuspalvelut tuotetaan riskianalyysiin pohjautuen kuntien ja lääninhallituksen hyväksymän palvelutasopäätöksen mukaisesti. Yksittäiselle kunnalle, palvelun tilaajana, ei tällä hetkellä voida tarkkaan kertoa mitä yksittäinen palvelu maksaa. Niin kunnat kuin valvova viranomainen Oulun lääninhallitus (nykyinen Pohjois-Suomen aluehallintovirasto, P-SAVI) lausuvat vuosien 2006 – 2012 palvelutasopäätöksistä haluavansa tarkempaa ja yksityiskohtaisempaa tietoa palvelujen sisällöstä ja hinnasta. (Palvelutasopäätös ja perustelumuuisto 2009 – 2012.)

1.4 Pelastustoimen palvelut

Alueen pelastustoimen tehtävät on lueteltu Pelastuslain (468/2003) kolmannessa pykälässä. Sen mukaan alueen pelastustoimen tulee:

- 1) ylläpitää pelastustoimen tehtäviä varten pelastustoimen järjestelmää;
- 2) huolehtia pelastustoimen alaan kuuluvasta valistuksesta ja neuvonnasta sekä toimia asiantuntijana pelastustointa koskevissa asioissa;
- 3) huolehtia pelastusviranomaisille kuuluvasta onnettomuuksien ehkäisystä ja vahinkojen rajoittamisesta sekä palotarkastuksista;
- 4) huolehtia pelastustoimintaan kuuluvista tehtävistä;
- 5) huolehtia osaltaan väestönsuojeluun kuuluvista tehtävistä ja ylläpitää niiden edellyttämää valmiutta;
- 6) yhteensovittaa eri viranomaisten ja pelastustoimeen osallistuvien muiden tahojen toimintaa pelastustoimessa; sekä
- 7) huolehtia osaltaan pelastustoimen henkilöstön kouluttamisesta.

Alueen pelastustoimen tehtävistä säädetään tarvittaessa tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Palvelutasopäätös on pelastuslaitoksen päätös siitä, kuinka se järjestää pelastustoimelle kuuluvat lakisääteiset ja muut palvelutasopäätöksessä sovitut tehtävät alueellaan. Keskeisen osan palveluista muodostavat lakisääteiset tehtävät, kuten onnettomuuksien ennaltaehkäisy, pelastustoiminta ja väestönsuojelu. Pelastustoimelle vapaaehtoisia tehtäviä ovat mm. sairaankuljetus ja sairaankuljetusta tukeva ensivastetoiminta. Pelastustoimi on suunniteltava ja toteutettava siten, että onnettomuuksien ehkäisy on järjestetty ja onnettomuus- ja vaaratilanteissa tarvittavat toimenpiteet voidaan suorittaa viivytyksettä ja tehokkaasti. (Palvelutasopäätös 2009–2012, 4.)

Palvelutasopäätös koostuu varsinaisesta päätöksestä ja liitteenä olevasta perustelumuihistiosta. Päätösasiakirjaan sisältyvät palvelujen nykytilan kuvaukset sekä päätökset tulevasta palvelutasosta. Lisäksi asiakirjaan sisältyy aihepiireittäin kehittämissuunnitelma päätetyn palvelutason saavuttamiseksi ja päätöksiin liittyvät kustannusvaikutukset. Perustelumuihistio sisältää palvelutasopäätöksen perustana olevien onnettomuusuhkien ja niiden vaikutusten käsittelyn. Palvelutaso on mitoitettu alueella esiintyviä normaaliajan ja poikkeusolojen onnettomuusuhkia vastaavaksi. Päätöksen palvelutasosta tekee pelastusliikelaitoksen johtokunta alueen kuntia kuultuaan. Palvelutasopäätös tehdään määräajaksi ja nykyinen päätös on voimassa vuodet 2009 - 2012.

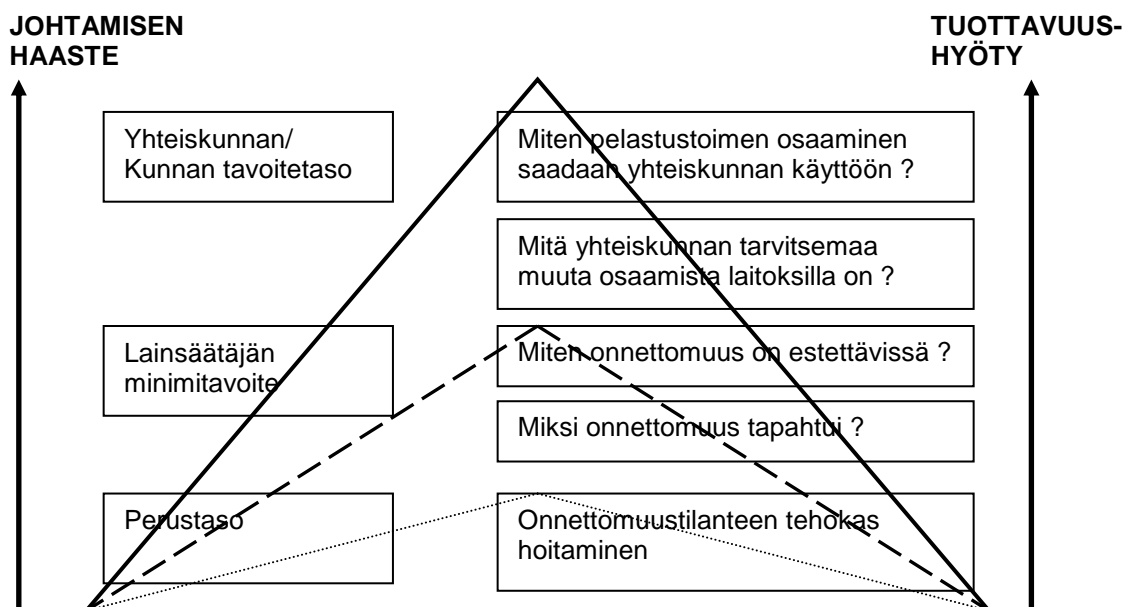
Laitoksen strategian uudistamistyössä vuosina 2009–2010 niin virka- kuin päättävät luottamusmiehetkin näkivät Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitoksen palvelutuotannon toimintaympäristön haasteiksi palvelutuotannon turvaamisen laajalla ja harvaan asutulla toiminta-alueella; matkailun (Kuusamo, Pudasjärvi); energiantuotannon (öljy, sähkö ja mahdollinen ydinvoima); suurteollisuuden (Oulun seutu); ikääntyvän henkilöstön, henkilöstön saatavuuden ja hyvinvoinnin (sivutoimiset); kuntatalouden heikkenevän tilan; pelastustyön johtamisen ja arkihoitamisen erillaisuuksien yhteensovittamisen; toimintojen tarkastelun ja niiden tehostamisen sekä alati muuttuvan yhteiskunnan ja lainsäädännön. (Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitoksen strategia 1.1.2011.) Kirjattuihin

palvelutuotannon haasteisiin on vastattu uudistamalla laitoksen visio, strategiset päämäärät ja kriittiset menestystekijät 1.1.2011 alkaen. Strategiatyössä otettiin huomioon Oulun kaupungin uusittu strategia 1.1.2010. Esitystavassa on käytetty isäntäkunta Oulun BSC-kortistomallia.

Pelastuslaitosten johtamisdilemma on yksi vaikeimmin ratkaistavista ongelmista. Pelastajien ja alipäällystön johtamiskoulutuksen pääpaino on valtaosalta operatiivisen pelastustoiminnan johtamisessa. Asemapalveluksessa, jossa käytännön työstä kuitenkin n. 90 % vietetään, johtamiselta edellytetään kuitenkin nykyaikaisten johtamisoppien mukaista alaisten ja esimiesten välistä vuorovaikutusta sekä valmentavaa ja välittävää johtamista; ruotsalaistyyppistä ”diskuteeraamista”. (Haverinen, 23.9.2010.)

Pelastustoimen ja -laitosten muutostarpeista keskustellaan parasta aikaa valtakunnallisesti. Kunnat eli pelastuslaitosten omistajataho ovat kuntaliiton kanssa miettineet pelastuslaitosten tulevaa strategiaa. Omistajafoorumien kokouksessa 30.9.2010 on kirjattu pelastuslaitosten muutostarve nykyisestä perustasosta ja lain minimitasosta yhteiskunnan laajemmin tarvitsemien palvelujen tuottamiseen sekä tuottavuuden kasvuun (kuva 3.) (Haiko 30.9.2019.)

Kuva 3. Pelastuslaitosten kehittämisvaatimus Haikoa (30.9.2010) mukaellen.



2 PROSESSILÄHTÖINEN TOIMINTA

2.1 Lyhyt katsaus johtamisteorioihin

Tehtävä- ja ihmiskeskeisen johtamisen tieteellisen tutkimuksen perustan muodostavat ns. **johtamisen klassiset lähestymistavat**, jotka keskittyvät joko tehtävään tai ihmiseen. Tutkimuksissa esille tulivat monet johtamisen peruskysymykset: johdetaanko tehtävää vai ihmistä, onko johtamistapa autoritäärinen vai demokraattinen, motivaation merkitys ja ihmiskäsitys. Et voi motivoida toista, vaan voit luoda edellytykset henkilön motivaation kasvulle. (Sydänmaanlakka 2006, 29-30.)

Luonteenpiirteiden vaikutusta johtamiseen tutkittiin 1980 – ja 1990-luvuilla. Alkuvaiheessa tutkimukset painottivat visionaarista ja karismaattista johtamista eli ns. suurmiesten ominaisuuksia, niistä siirryttiin tutkimaan tilanteiden vaikutusta johtamiseen ja viimeisimmäksi tutkimuksissa on palattu painottamaan luonteenpiirteiden merkitystä menestyksellisessä ja tehokkaassa johtamisessa. Johtaminen ei siis ole tekemistä vaan myös olemista. (Sydänmaanlakka 2006, 30).

Johtamistyyliin keskittyvät teoriat tutkivat johtajan käyttäytymistä. Tutkijat päättelivät johtamisen muodostuvan pääasiassa kahdesta yleisimmästä käyttäytymistavasta: tehtäväkeskeisestä ja ihmissuhdekeskeisestä käyttäytymisestä. Tutkimusten pohjalta tunnetuin johtamismalli on Leadership Grid (entinen Managerial Grid) eli johtamisruudukko. Ruudukko muodostuu kahdesta akselista, joista vaakasuora osoittaa johtajan kiinnostuksen tuotantoa ja pystysuora ihmisiä kohtaan. Akselit on pisteytetty yhdeksällä pisteellä ja pisteet yhdistämällä saadaan havainnollistettua erilaisia johtamistyyliä. (Sydänmaanlakka, 2006, 33.)

Hamelin mukaan liikkeenjohdon perusopit syntyivät, kun luonnon kiertokulun mukaan työskentelemään tottuneet ihmiset siirtyivät pelloilta tehtaisiin. Johtajien ensimmäinen tehtävä oli opettaa ihmiset saapumaan töihin aina samaan aikaan,

noudattamaan samoja sääntöjä ja ohjeita sekä tekemään aina samaa asiaa uudelleen ja uudelleen (vrt. taylorismi). Se mikä toimi n. sata vuotta sitten, ei toimi nykyisessä globaalissa, nopeasti muuttuvassa ja vaikeasti ennakoitavassa maailmassa, jossa voivat menestyä vain ne, jotka luovat todellista **lisääarvoa**. Perinteisillä menetelmillä yrityksen käyttöön saadut kuuliaisuus, ahkeruus ja asiantuntemus eivät enää riitä. Johtamisen tärkeimmäksi elementiksi on tullut taito luoda vapaa työympäristö, jossa työntekijät haluavat tuottaa lisääarvoa, jolloin he antavat työlle suurimmat lahjansa: intohimon ja mielikuvituksen. Johtamisen painopisteen voidaan katsoa siirtyvän älystä intohimoon, kuuliaisuudesta aloitteellisuuteen ja valvonnasta lisääarvoa tuottaviin läpimurtoihin. Omistaja näkökulmasta katsottuna johtajan olisi pyrittävä nostamaan omistaja-arvoa nostamalla ykkössijalle henkilöstö, joka tuo lisääarvoa. Ensin se tuo sitä asiakkaille ja pitkällä aikavälillä omistajille. Lyhyen tähtäimen omistaja-arvon muutokset eli omien osakkeiden ostaminen, ulkoistaminen, fuusiot jne. eivät läheskään aina tuota lisääarvoa asiakkaille. Eli asiakas ei aina olekaan ykkönen vaan henkilöstö. (Lilius 2008.)

Edellä mainitusta Hamelin näkökulmasta katsottuna pelastustoimen johtamisen aiemmin mainittu dilemma korostuu. Operatiivisessa toiminnassa ei voi heittäytyä innovatiiviseksi ja ”diskuteeraamaan”, mutta toisaalta asemapalvelu ja alan toimintamenetelmien kehittäminen voisi sitä vaatiakin.

Yritystoiminta ja organisaatiot ovat olleet viimeisen kymmenen vuoden aikana voimakkaiden muutosilmiöiden kohteena. Muutoksia aiheuttavat mm. globalisoituminen, kansainvälistyminen, uusien markkina-alueiden nousu (esim. Afrikka, Intia), ydinosaamiseen keskittyminen, ulkoistaminen, verkostoituminen, teknologian kehitys, ympäristökysymysten merkityksen kasvaminen ja liiketoiminnan sähköistyminen. Lisääarvon tuottamiseksi organisaatiot ovat siirtyneet erillisten tehtävien ja toimintojen kehittämisestä **prosessien kehittämiseen**. Kun keskitytään ydintoimintoihin ja ulkoistetaan, siirrytään samalla verkostomaisiin yritystoiminnan rakenteisiin. (Isokangas 2008.)

Strategiaguruna pidetty Gary Hamel valottaa uusimpia johtamisen tuulia kertomalla, kuinka hänen mielestään hämmästyttävän moni johtaja johtaa vielä sata vuotta vanhoilla menetelmillä. Hän kertoo havainneensa yhä usein, että yritykset kehittävät jatkuvasti tuotteitaan sekä prosessejaan, mutta eivät osaa **uudistaa johtamistaan**. Uudistamisen ongelmia voi ymmärtää, kun muistaa, että kyse on syvään juurtuneiden ajatusmallien muuttamisesta. Hänen mukaansa johtaminen on nyt pisteessä, jossa johtamisopit ja johtamisen työkalut on kiireellä keksittävä uudelleen. (Lilius 2008.)

2.2 Strategia prosessien taustalla

”Strategia ilman taktiikkaa on hitain tie voittoon. Taktiikka ilman strategiaa on se ääni, joka kuuluu juuri ennen tappiota”. Kuten edellä oleva Robert Kaplanin ja David Nortonin (2009, 15) siteerauskin osoittaa, ovat strategian juuret vahvasti sodankäynnissä. Sotaterminä strategia tarkoittaa toimintatapoja ja suunnitelmia, joilla sodan johto toisaalta pyrkii pettämään vihollista ja toisaalta mobilisoimaan omia joukkojaan sodan voittamiseksi. Se merkitsee myös kykyä hyödyntää kaikki mahdolliset resurssit, niin taloudelliset kuin poliittisetkin, sodan päämäärän eli voiton saavuttamiseksi.

Strategiaan liittyviä olennaisia termejä ovat missio, visio, arvot, kriittiset menestystekijät, strategiset tavoitteet, suorituskyvyn mittaaminen sekä strategian jalkauttaminen.

2.2.1 Missio, visio ja arvot

Laamanen ja Tuominen (2005, 23 - 32) luettelevat esimerkkejä, joilla organisaatio voi arvioida omaa tilaansa prosessijohtamisen kehittämisessä. Heidän mukaansa keskinkertaisen organisaation missio, visio ja arvot on määritelty ja kirjoitettu paperille. Niillä on ylevä sisältö, josta jokaisen on helppo olla samaa mieltä ja hyväksyä ne, mutta käytännössä suurimmalla osalla henkilöstöstä ei ole harmainta aavistustakaan siitä, miten ne liittyvät konkreettisesti omaan tehtävään.

Organisaation olemassaolon perusta on sen liiketoiminta-ajatus eli **missio**, jonka tarkoitus on mahdollisimman lyhyesti kertoa missä liiketoiminnassa yritys toimii, miksi yritys on olemassa. Hyvä missio asemoi organisaation suhteessa asiakkaiden tarpeisiin ja kilpailijoihin. Missio ja strategia määrittävät yhdessä sen, miten organisaatio aikoo saavuttaa tavoitteensa ja mitkä ovat organisaation kriittiset menestystekijät ja niiden mittarit. Missio toimii siis organisaation suoritusmittariston johtotähtenä. (Toivola 2010, 62 - 66; Hannus 2003, 79.)

Yrityksen **arvot** ovat mission ja vision ohella tärkeä liiketoiminnan määrittäjä. Liian usein arvojakin pidetään konsulttien lanseeramana johdantona päämäärien ja vision määrittelemiseksi. Yhteisten arvojen avulla ja tuella esimiesten on kuitenkin helppo johtaa. (Toivola 2010, 62 – 66.)

Visio liittyy organisaation johtamiseen ”ulospäin” eli organisaation ulkoiseen tehokkuuteen. Ulkoista toimintaympäristöä analysoimalla pyritään tunnistamaan siihen liittyvät mahdollisuudet ja uhat. Tätä varten toimintaympäristöä analysoidaan mm. erilaisilla asiakas-, kysyntä- ja kilpailuanalyyseilla. Sisäisen toiminnan analyyseissä keskitytään organisaatioon, sen perustoimintojen ja talouden analysointiin, kartoittaen mm. organisaation rakennetta, resursseja, johtamista, markkinointia, tuotantoa, sekä talous-, tieto- ja henkilöstöhallintoa. Organisaation johtaminen ”sisäänpäin” on sisäistä tehokkuutta, jossa arvoketju jalostuu organisaation sisällä. Nk. synteesianalyyseillä (mm. Portfolio ja SWOT) pyritään yhdistämään ulkoisen ja sisäisen toiminnan olennaisimmat piirteet nyt ja tulevaisuudessa. Analyysien pohjalta luodaan organisaation strategia, josta johdetaan päämäärät ja tavoitteet. (Isokangas 2008.) Kuntaorganisaation strategian, päämäärien ja tavoitteiden taustalla on pääsääntöisesti lainsäädäntö (Karimaa 2004, 60 – 61).

Menestyvissä organisaatioissa missio, visio ja arvot kuvaavat sitoutumista asiakaslähtöisyyteen, kehittämiseen sekä hyvään yhteistyöhön omassa organisaatiossa ja yhteistyökumppaneiden kanssa. Tällöin jokainen organisaation jäsen ymmärtää mission, vision ja arvojen liittymisen prosessien

tavoitteisiin ja sen miten niitä voi omassa työssään toteuttaa. (Laamanen & Tuominen 2005, 25.)

Pihkala ja Vesalainen (1999, 54 – 55) toteavat osan yrittäjistä perustavan liiketoiminta ideansa pelkän historiatiedon varaan, jolloin toiminta on enemmänkin kopio tai yhdistelmä jostakin jo olemassa olevasta. Toiset taas perustavat liiketoimintansa havaitsemansa uuden virtauksen, esim. muotisuuntauksen varaan. Kolmantena ovat visionäärit, jotka hahmottavat tulevaisuutta paikallistaen tulevaisuuden tarpeet, tekniikan kehityksen ja siten aivan uudet liiketoimintamahdollisuudet.

Visiointi on Toivolan (2010, 67 - 72) mielestä tärkein johtamisen elementti yrityksen pitkän aikavälin eli strategian suunnittelussa. Visio ei voi olla unelma vaan sen on oltava toteutuskelpoinen, kirjattu, ymmärrettävä ja selkeä. Henkilökunnalle viestitty visio motivoi ja innostaa siihen, mitä yksilöltä edellytetään. Visiossa organisaation on nähtävä oma tehtävänsä ja oma roolinsa. Jotta vision toteutuminen saadaan näkyväksi, tarvitaan mittareita, jotka ohjaavat vision tarkistamiseen tarpeen vaatiessa. Eri mittauspisteillä nähdään mitä on saavutettu ja mihin ollaan menossa.

2.2.2 Strategia

Toivolan (2010, 70 - 71) mukaan monet tutkijat ovat päätyneet siihen, että organisaation strategia on sen kannattavuuden olennaisin selittäjä. Strategian päätehtävä on kertoa miten visioidut päämäärät saavutetaan. Tämän vuoksi strategian luomiseen on panostettava tosissaan, pitäen mielessä, että aina on olemassa parempi strategia kuin se, jonka olet valinnut; et vain ole keksinyt sitä vielä.

Strategioiden suuntana on tulevaisuus ja ne vaikuttavat siten monien eri ihmisten ja ryhmien päämääriin. Niihin saattaa sisältyä niin epävarmuutta kuin eturistiriitokakin. Strategisiin ongelmiin ei ole löydettävissä yhtä ainoaa, varmaa ja/tai helppoa ratkaisua. Tältä pohjalta Näsi ja Neilimo (2006, 87) ovat esittäneen

oman lyhyen strategian määritelmänsä: ”Strategia on yrityksen toiminnan juoni, sen tapahtumien punainen lanka”. Kaplan ja Norton (2009,15) korostavat strategia määritelmässään prosessien merkitystä todeten, että visionäärinenkään strategia ei ole toteuttamiskelpoinen, jos siltä puuttuu yhteys laadukkaisiin operatiivisiin ja hallinnollisiin prosesseihin.

Strategia itsessään on jatkuva prosessi. Strategian realistisuus on aika ajoin tarkistettava, samoin kuin toteutuksen aikataulukin. Toteutuksen välitavoitteet tulee määritellä tarkoituksenmukaisesti ja selkeästi. (Toivola 2010, 72.) Kilpailuympäristö muuttuu jatkuvasti, joten strategioiden on muututtava mukana, jotta niissä voidaan huomioida muutokset niin mahdollisuuksissa kuin uhkissakin. Strategiaa on kehitettävä vastaamaan ulkoisen ympäristön ja sisäisten toimintojen alati muuttuviin olosuhteisiin. Strategian muuttamisen menestyksellinen toteuttaminen lähtee organisaation johdosta. Tutkimuksissa on toistuvasti osoitettu, että tärkein yksittäinen tekijä strategian toteuttamisen onnistumisessa on johtoryhmän sitoutuneisuus, aktiivisuus ja esimerkki (Kaplan & Norton 2004, 54; Kaplan & Norton 2002, 18 - 20.)

Strategian uudistamisessa **visio eli tulevaisuus** -näkökulma pohjautuu organisaation tulevaan yhteiseen tahtotilaan ja yhteiseen tehtävään, jotka nähdään menestyksen ehtoina, joille strategia on rakennettava. Uudistuksen perustana on yrityksen tulevaisuuteen suuntautuva haastava visio ja tavoitteet, joilla asiakkaille tuotetaan uutta lisäarvoa. (Isokangas 2008.)

Asiakas- ja markkinanäkökulma pohjautuu asiakkaiden tarpeisiin, kilpailijoiden ja markkinoiden tilanteeseen sekä asiakkaan kokemaan arvoon. Toimintojen kehittämisessä tulee siis huomioida organisaation ulkoisista tekijöistä erityisesti markkinat ja asiakkaiden kokema arvo. Ensin määritellään tavoitellut strategiat ja sen jälkeen määritellään strategioiden tarvitsemat ydinprosessit, kyvykkyydet ja rakenteet. Näkökulma liittyy Porterin arvoketjumalliin, jonka mukaan eri toimintojen ja niiden yhdistelmien tulee tuottaa arvoa asiakkaalle. (Isokangas 2008.)

Kyvykkyyšnäkökulmassa uudistamisen lähtökohtana ovat organisaation kyvykkyydet ja ydinosaaminen sekä niiden kehittäminen. Prosessien kehittämisessä keskitytään osaamisen kehittämiseen siten, että se tuottaa asiakkaille lisäarvoa. Strategia nähdään yhteisenä oppimistuloksena, jossa yhdistyvät tekniset ja tuotannolliset tiedot ja taidot. Oppiminen edellyttää työskentelyä ja kommunikointia yli organisaatorajojen. (Hannus 2003, 41; Isokangas 2008; Laamanen & Tuominen 2005, 20.)

Toiminnan ja prosessien kehittämisen näkökulmassa yhdistyvät organisaation tiimimäinen ja verkostoitunut rakenne vaakatason ydinprosesseihin. Prosessien avulla organisaation osaaminen muutetaan arvoksi asiakkaille. Tunnistettujen prosessien pohjalta pyritään kehittämään kustannustehokkuutta, läpimenoaikoja ja laatua. Näkökulmaan sisältyy useita alanäkökulmia, jotka kaikki voidaan koota **prosessijohtamiskäsitteen** alle. (Isokangas 2008.)

Santalainen (2009, 211 - 220) on todennut julkishallinnon poliittisten päättäjien useimmiten väittävän, että yritysmaailman johtamismallit eivät sovellu julkishallintoon. Julkisissa, voittoa tavoittelemattomissa organisaatioissa on monipuolisempi resurssipohja johdettavaksi kuin liiketoiminnallisissa yrityksissä, joten johtamiselta voisi odottaa huipputasoa. Globaalisti on kuitenkin havaittu, että johtaminen ja johtajuus julkisissa organisaatioissa ovat heikkoa tasoa; julkisella sektorilla vallitsee johtamisvaje. Onko julkisen organisaation mahdollista muuttua passiivisesta, monopolisesta strategiastaan, ennakoivan ja joustavan asiakaspalvelijan rooliin? Ohjaavatko julkisten organisaatioiden kulttuuri ja rakenne pysyväisohjeiden ja sääntöjen kautta strategiaa vai päinvastoin? Oulun kaupunginjohtaja Pennanen (2009) on todennut, että rakenne eli organisaatio on **väline** strategian toteuttamiseen ja sen johtamiseen. Strategiaa muutettaessa on tarkoin arvioitava millaisella rakenteella ja toimintatavoilla strategia on parhaiten toimeenpantavissa.

Palvelujen yksityistäminen ja ulkoistaminen sekä yhteistyö yksityisten sidosryhmien kanssa ovat jo lisänneet asiakassuuntautuneisuutta. Muutoksen todellisena haasteena onkin poliittisen johtamisen ja tehokkaan, asiakassuuntautuneen bisnesjohtamisen yhteensovittaminen. (Santalainen 2009, 215 - 220.)

2.2.3 Strategiamallit ja strategian ulottuvuus

Strategisen johtamisen alalla keskeisimpiä teorioita ovat olleet Porterin viiden kilpailuvoiman malli ja arvoketjun rakentuminen (kts. 2.2.2) sekä Mintzbergin 5P:n malli.

Porterin (1991, 57 - 61) strategia käsitteessä oleellista on organisaation ylivoimainen suoriutuminen markkinoilla suhteessa muihin kilpailijoihin. Strategia prosessissa luodaan organisaation kilpailuasema markkinoilla. Porterin ajatusten perusteella organisaation menestyminen markkinoilla riippuu siis kahdesta tekijästä: 1) toimialan houkuttelevuudesta ja 2) organisaation asemasta kyseisellä toimialalla.

Mintzberg & Quinn (1996, 10 - 16) ovat rakentaneet ns. 5 P:n strategiamallin, jonka avulla voidaan suunnitella, arvioida ja toteuttaa strategisia toimintoja sekä ennakoita tulevaisuuden haasteita. Malli muodostuu viidestä erilaisesta määritelmästä sille, mitä strategian tulisi olla. Heidän mukaansa strategia 1) voi olla suunnitelma (Plan) eli ennakoita suunniteltua toimintaa; 2) voi muodostua tavasta toimia eli on toimintatapa (Pattern); 3) saattaa merkitä sijoittumista toimintaympäristöön eli asemoitumista (Position) (vrt. Porter); 4) voi olla myös näkökulma (Perspective) tai 5) voi olla juoni (Plot), jolla pyritään harhauttamaan tai pelottelemaan kilpailijoita (vrt. Kaplanin ja Nortonin sodankäynti termi).

5 P:n strategiamallin lisäksi Mintzberg & Quinn (1996, 8 - 9) näkevät strategiassa neljä ulottuvuutta. Ensimmäiseksi on määriteltävä strategian tärkeimmät päämäärät: tapa kuinka tehdään, kuinka päämääriin ja tavoitteisiin päästään sekä aikataulu, jolla tavoitteet pyritään toteuttamaan. Toiseksi strategian tulee

keskittyä muutamaaan pääajatukseseen ja – tapaan, jotka antavat strategialle tarvittavaa tasapainoa, keskittävät sitä ja pitävät sen kasassa. Kolmanneksi todetaan, että strategiseen ajatteluun liittyy aina tietty määrä epävarmuutta ja – tietoisuutta siitä, mitä tulevaisuus tuo tullessaan (vrt. Näsi & Neilimo). Neljäs ulottuvuus on, että organisaatioilla on oltava useita, toisiaan tukevia strategioita ja näistä jokaisen tulee yksistäänkin olla täydellinen.

Erilaisista määrittelyistä voidaan yhteenvetona todeta, että organisaation strategian ulottuvuus koskee suuria keskeisiä asioita, isoja linjauksia ja resurssien kohdentamista siten, että organisaatio saavuttaa ylivoimaa tai muuta etua suhteessa kilpailijoihinsa. Strategioihin ja valintoihin perustuen organisaation toiminta on menestyksellistä ja organisaatio saavuttaa tavoitteensa pitkällä aikavälillä.

2.2.4 Strategian sisäistäminen eli ”jalkauttaminen”

Strategian päätehtävä on kertoa miten visioidut päämäärät saavutetaan eli millä prosesseilla ne saavutetaan. Visiot ja arvot on jokaisen pystyttävä liittämään omiin tavoitteisiin ja omiin käytännön tehtäviin.

Erämetsä (2009, 80 - 82) puhuu ”jalkauttamisen” sijaan ”sisäistämisestä”. Hän toteaa, että ennen ei ”jalkautettu”, vaan ylin johto pohti strategisia asioita ja pani ne toimeen, kertoen asioista jos se oli tarpeellista. Nykyään strategia viestitään koko organisaatiolle ja siitä etsitään vastaukset omille tavoitteille, valinnoille ja tekemiselle. Esimiehet johtavat strategian pohjalta omaa yksikköään. Onnistunut strategian jalkauttaminen tarkoittaa, että koko organisaation henkilökunta ymmärtää oman työnsä merkityksen ja sen liittymisen organisaation strategiaan. Vielä pidemmälle menneessä ”sisäistämisessä” ihmiset toimivat yhteisen strategisen tahtotilan mukaan. Heillä on yhteinen ymmärrys ja tahto, usko ja vastuuta toimia strategian mukaisesti.

Strategia on tekemistä, ei PowerPoint –esitys eikä taulu seinällä. Se kertoo mitä organisaatio tekee eri tavalla kuin kilpailijansa. Strategia kuvaa organisaation

pitkän tähtäimen valintoja, joiden avulla organisaatio uskoo menestyvänsä tulevaisuudessa. Esimiehet muuttavat strategian erilaisiksi suunnitelmiksi, tavoitteiksi ja muutoksiksi, jotka näkyvät ihmisten tekemisissä ja valinnoissa. (Erämetsä 2009, 78; Isokangas 2008).

Nykyisessä tietoyhteiskunnassamme tieto, yhtenä pääoman muotona on tullut yhä tärkeämmäksi, kun aineellista tuotantoa tehostamalla ei enää voida saavuttaa suurta kehitystä (Anttiroiko, hakupäivä 5.1.2009). Prosessikuvaukset sisältävät esim. työohjeet, jolloin erillisiä ohjeita ei yleensä tarvita. Kuvausten avulla erilaisiin ohjeisiin sisältyvää tietoa ja mm. hiljaista tietoa pyritään dokumentoimaan, levittämään ja hyödyntämään. Mallinnettujen prosessien avulla henkilöstö voi muodostaa toiminnasta kokonaiskuvan tietäen omat ja muiden tehtävät sekä niiden vaikutukset. Ilman prosesseja ei voida tietää mitattavissa olevia tavoitteitakaan. Prosesseja kuvaamalla saadaan dokumentaatiota niin perehdyttämisen kuin viestinnänkin tueksi. (Kajaste 2008; Kataja, hakupäivä 15.8.2008.)

2.2.5 Suorituskyvyn mittaaminen

Suorituskyvyn mittaamisen työkaluja käytetään organisaation saavutusten arvioimiseen ja ohjaamiseen kohti tavoitteita. Mittaamista pitää suorittaa kahdella tasolla: tehdäänkö oikeita asioita ja tehdäänkö asiat oikein. Suorituskyvyn mittaamisella pyritään seuramaan organisaation prosessien eri toimintoja. (Järvinen, Kronström, Poskela, Artto 2002, 5 - 7.) Sidosryhmät asettavat omia odotuksia ja vaatimuksia yritykselle: asiakkaat vaativat korkealaatuisia ja kustannustehokkaasti tuotettuja palveluja tai tavaroita, omistajat odottavat arvonnousua sijoituksilleen (Hannus 2003, 71). Prosessien parantaminen perustuu prosessin mittauksiin, asiakaspalautteisiin sekä vertailuihin (Karimaa 2004, 171). Suorituskykyä on mitattava, jotta tiedetään onko sidosryhmien odotukset pystytty täyttämään. Julkishallinnon toimintojen lähtökohtana on tuottaa lakisääteisiä viranomaispalveluja sekä mahdollisuuksien mukaan muita palveluja. Perinteisesti julkishallinnon suorituskykyä mitataan rajallisten

resurssien sekä julkisen vallan käytön vuoksi kannattavuusmittareilla, mutta yhä useammin tavoitteena on myös mitattu asiakastytyväisyys.

Prosessijohtamisessa perinteisten kannattavuusmittareiden rinnalle on nostettu laatuun ja aikaan perustuvat mittarit. Nykyaikaisella ohjausjärjestelmällä kytketään toiminta strategiaan tavoitteisiin yhtenäisen mittariston avulla. Tällöin suoritustavoitteet ja mittarit asetetaan sekä toiminnoittain että ydinprosesseittain. Mittareiden seurantatiedon tulee olla kaikkien hyödynnettävissä, sillä tiedot palvelevat myös informaation keräämistä ja välittämistä välittyessään organisaation eri yksiköille. (Hannus 2003, 76 - 77.)

Suoritustavoitteiden asettamisessa lähtökohtana tulee olla alan ”parhaat käytännöt ja osaajat”. Päämäärät ja tavoitteet on siis asetettava parhaiden käytäntöjen mukaan eli vertaamalla omaa toimintaa parhaiten menestyvien toimintaan (benchmarking). Organisaation resurssit on suunnattava lisäarvoa tuottaviin prosessin vaiheisiin ja korjaustyön, uudelleen tekemisen, valitusten ym. mahdollisten negatiivisten palautteiden määrä on minimoitava. (Hannus 2003, 76 - 77; Käkälä, hakupäivä 24.5.2009.) Suoritusten parantamisen tavoitteena on, että prosessin suoritukset noudattaisivat parhaita ratkaisumalleja. Vertailut osoittavat prosessien parantamisen tarpeet ja mahdollisuudet. Kuntaorganisaatiot vertaavat prosessejaan, niiden resursseja ja tuloksia lähinnä vertailukuntien vastaaviin. (Karimaa 2004, 171 - 173).

Mittarit mahdollistavat organisaation oppimisen. Ellei prosessien lopputuloksesta ole tietoa, ei voida analysoida nykytilaakaan eikä löytää toimintojen heikkouksia. Mittaustulosten analysoinnin tuoma ymmärrys mahdollistaa oppimisen ja korjaavien toimenpiteiden suorittamisen. Oikein valituilla suorituskyvyn mittareilla voidaan kontrolloida kuinka parannettu prosessi toimii. (Järvinen ym. 2002, 8 - 10.)

Mittaamista voidaan hyödyntää myös kannustusmielessä. Suoritustekijät tulisi kytkeä osaksi prosessilähtöistä, tiimikohtaista kannustejärjestelmää, jotta

perinteisissä tulos- ja tavoitepalkkiojärjestelmissä tapahtuva osaoptimointi ja kaupankäynti voitaisiin välttää (Hannus 2003, 76 - 77). Mittareiden kautta tapahtuvalla palkitsemisella rohkaistaan yksilöitä ja tiimejä toimimaan yrityksen strategisten tavoitteiden mukaan. Näin esim. asiakastyytyväisyys, joustavuus ja tuottavuus paranevat ”automaattisesti”. (Järvinen ym. 2002, 8.)

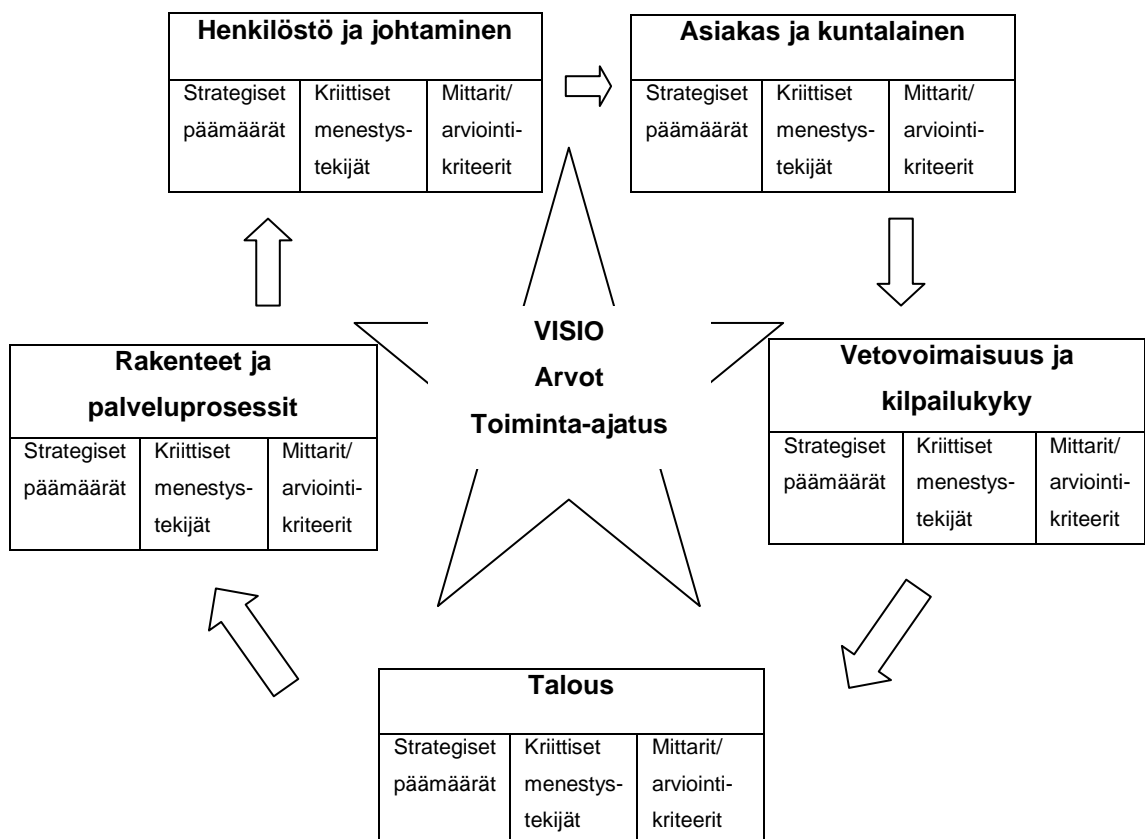
Missio ja strategia yhdessä määrittävät sen, miten yritys saavuttaa tavoitteensa ja mitkä mittarit ovat kriittisesti tärkeitä menestykselle (Hannus 2003, 79). Mittareita valittaessa on pidettävä mielessä sanonta ”sitä saat mitä mittaat”. Jos mittarit valitaan väärin, organisaatio keskittää huomionsa vääriin asioihin. Ratkaisevaa ei ole mittareiden määrä, vaan kohtuullinen määrä organisaation arvojen ja tavoitteiden kanssa yhteensopivia sekä tarkoituksenmukaisia mittareita riittää. Nykyisessä nopeasti muuttuvassa ympäristössä mittarit ”vanhenevat” toimintaympäristön ja tavoitteiden muuttuessa, joten mittausjärjestelmäkin on pidettävä ajan tasalla. (Järvinen ym. 2002, 9 - 10.)

Perinteisesti yrityksissä käytetään erilaisia kannattavuuden mittareita: markkinatulosta eli markkinaosuutta sekä taloudellista tulosta eli voittoa. Prosessijohdettussa yrityksessä näiden lisäksi tulee mitata liiketoiminnan kriittisiä menestystekijöitä. Tällaisia ovat asiakkaan saama arvo (asiakaspalvelu ja toimitusvarmuus), osaaminen (tiedot ja taidot), yrittäjäyys (motivaatio), kannattavuus (asiakas- ja tuotekohtainen, tehokkuus) sekä erilaiset tilannekohtaiset kriittiset menestystekijät. (Hannus 2003, 79 - 85.)

BSC-menetelmän (Balanced Scorecard, tulokortti, tasapainotettu mittaristo) alkuperäinen tavoite oli tarjota johtajille laajempi valikoima mittareita pitkän aikavälin arvonluomiseen. Mikäli organisaatiot haluavat parantaa asiakassuhteidensa hallintaa ja operatiivisia prosessejaan (vrt. laatu) sekä aineetonta pääomaansa (henkilöstö, kulttuuri, järjestelmät), on johtamisjärjestelmän sisällettävä näiden mittarit. BSC-menetelmässä vision ja strategian ympärille rakennetaan neljä eri näkökulmaa: talous, asiakas, prosessien tehokkuus sekä henkilöstön innovatiivisuus ja oppiminen. (Kaplan &

Norton 2009, 108.) Toiminnalle määriteltyjen vision ja strategian tavoitteet ilmaistaan BSC -kortistossa prosessien tavoitteina ja niistä johdetaan toimintasuunnitelmat. Mittausjärjestelmä helpottaa kommunikointia, sillä mitattujen tulosten avulla asioita on helpompi ymmärtää ja perustella (Laamanen & Tuominen 2005, 27 - 45.) Pulli (2008, 23 - 29) toteaa BSC-menetelmän yhä käytetyimmäksi menetelmäksi kuntasektorin strategian jäsentämisessä ja viitekehystenä. FCG Efeko on kehittänyt erityisesti suomalaiselle kuntasektorille sopivan BSC-mallinnuksen, jossa näkökulmia on viisi: talous, rakenteet ja palveluprosessit, henkilöstö ja johtaminen, asiakas ja kuntalainen sekä viidentenä vetovoimaisuus ja kilpailukyky (kuva 3). (vrt. Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitoksen strategia).

Kuva 3. FCG Efegon kehittämä suomalaisen kuntasektorin strategiaviitekehys (BSC-sovellus) Pullia (2008, 29) mukaellen.



2.2.6 Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitoksen strategia

Tammikuussa 2006 hyväksytyn laitoksen ensimmäisen strategian ”jalkauttamiseen” ei vielä päästy, kun kuntien taloustilanteen johdosta strategian uudistaminen käynnistettiin vuonna 2009. Strategiatyössä todettiin, että strategian käytäntöön viemiseksi ja resurssien mitoittamiseksi pelastustoimen ydinprosessit on kuvattava. Koska laitoksen palvelut ovat suurelta osin lakisääteisiä, on työryhmissä oltava mukana toimintaa ohjeistavia ja valvovia henkilöitä. Prosessikuvausten tulee sisältää säädöspohjan ja teorian kohtaaminen käytännön kanssa eli kuvaamisessa tarvitaan käytännön työtä tekevien henkilöiden mukanaoloa ja henkilöstön vaikuttamista. Sen lisäksi, että kuvauksien pohjalta voidaan asettaa strategian mukaiset tavoitteet ja mitoittaa resurssit, voidaan kuvauksien avulla tuottaa pelastuspalveluja sekä hyödyntää niitä perehdyttämisessä. Lisäksi niihin sisältyy normiperusta sekä ohjeet eikä erillisiä ohjeistuksia useinkaan tarvita. (Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitoksen johtokunta 24.4.2008 § 25.)

Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitoksen uusittu visio ja strategia 1.1.2011 alkaen on hyväksytty johtokunnassa 18.6.2010 § 37.

Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitoksen visio vuoteen 2020:

”Pelastuslaitos on luotettava ja tehokas turvallisuuskulttuurin edistäjä”

Vision takana on pelastuslaitoksen toiminta-ajatus:

Pelastuslaitos edistää yksilöiden ja yhteisöjen omatoimista valmiutta ehkäistä onnettomuuksia ja toimia oikein onnettomuustilanteessa sekä tuottaa laadukkaat ja monipuoliset pelastusalan palvelut joustavasti yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa.

Toiminta-ajatukseen on kiteytetty niin yksilöiden kuin yhteisöjenkin oma toiminta onnettomuuksien ehkäisyssä; tärkeintä on kiinnittää huomiota toimimiseen niin, ettei onnettomuuksia lainkaan synny. Kaikin puolin ”paras” onnettomuus on onnettomuus, jota ei tapahdu. Mikäli onnettomuus kuitenkin tapahtuu, on tärkeää osata toimia oikein ja enemmät onnettomuudet estäen. Itse

onnettomuustilanteessa pelastuslaitos tuottaa laadukkaasti tarvittavat pelastusalan palvelut. Pelastuslaitos ei kuitenkaan pysty tuottamaan tarvittavia palveluja yksin, vaan tarvitaan yhteistyötä sidosryhmien kesken.

Niin visio, kuin toiminta-ajatuskin pitävät sisällään pelastuslaitoksen arvot:

Turvallisuus

Edistämme turvallisuutta.

Uudistumiskykyisyys

Edellytämme toiminnassamme uutta ajattelua, joustavuutta ja luovuutta.

Luotettavuus

Olemme luotettava, ammattitaitoinen ja vastuullinen toimija.

Inhimillisuus

Toimimme inhimillisesti ja tasavertaisesti.

Visiosta, toiminta-ajatuksesta ja arvoista johdetut Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitoksen strategiset päämäärät ovat:

- Resurssit ja toiminta on kohdennettu riskien ja palvelun kysynnän suhteen tarkoituksenmukaisesti.
- Asiakkaiden yhdenvertaisuus huomioidaan palveluissa.
- Pelastuslaitoksella on monipuoliset ja kehittyvät prosessit palvelujen tuottamiseksi.
- Toiminta on vaikuttavaa ja taloudellista.
- Pelastuslaitoksen henkilöstö on ammattitaitoista ja motivoitunutta sekä organisaatio toimii hyvin.

Strategiset päämäärät on purettu kriittisiksi menestystekijöiksi niiden vaikuttavuuden mukaan ja ne esitetään Oulun kaupungin ohjeistuksen mukaisessa BSC-kortistossa. Tasapainotetussa kortistossa jokaiselle kriittiselle menestystekijälle on asetettu strategiset tavoitteet, tavoitetaso ja arviointikriteerit eli mittarit.

ASIAKAS/YHTEISKUNNALLINEN VAIKUTTAVUUS JA PALVELUKYKY

Kriittiset menestystekijät	Strategiset tavoitteet	Tavoitetaso	Arviointikriteeri
Korkea asiakastytyväisyys	Asiakaspalautejärjestelmän rakentaminen	2011 aikana käytössä. Palautteen huomioiminen toiminnan kehittämisessä.	Tehty/ei. Asiakastytyväisyys kasvaa. Reklamaatioiden määrä.
	Palvelut vastaavat asiakkaiden tarpeita	Määritetään asiakaspalvelun sisältö v. 2012 aikana	Tehty/ei.
	Pelastusviranomaisen tavoitettavuus on varmistettu palvelun edellyttämällä tavalla.	tavoitettavuutta parannetaan v. 2011	Saatu asiakaspalaute
Yhteistyösopimusten hallinta	Sopimusarkiston hallinta	2011 loppuun mennessä	Kyllä/ei
Toimiva yhteistyöverkosto	Kumppanuusverkosto hallinnassa ja yhteistoiminta on suunniteltua	Määritellään kumppanit ja aikataulutus, dokumentointi ja priorisointi/luokittelu 2014 mennessä	Kattavuus-% /vuosi
Ennaltaehkäisevän työn onnistuminen	Ennaltaehkäisevän työn kohdentaminen riskien ja vaikuttavuuden mukaan	Valistus- ja neuvontasuunnitelman laatiminen 2011 loppuun mennessä	Laadittu/ei Suunnitelman toteutumis-%
	Yksilöiden ja yhteisöjen omatoimisuuden tukeminen	Tietous ja valmius ehkäistä onnettomuuksia ja toimia hätätilanteessa lisäänty	Turvallisuuskasvatuksen tavoitettavuus > 10 %
	Lakisäätöiset tai erikseen päätetyt palotarkastukset suoritetaan valvontasuunnitelman mukaisesti	Valvontasuunnitelman käyttöönotto 2011	Palotarkastusten toteuma-%

TALOUS

Palvelutasopäätöksen toteuttaminen sekä henkilöstö- ja kiinteistömenojen jatkuva kasvu edellyttävät toimenpiteitä talouden tasapainottamiseksi mm. panostamalla pelastustoimen prosessien jatkuvaan kehittämiseen.

Kriittiset menestystekijät	Strategiset tavoitteet	Tavoitetaso	Arviointikriteeri
Talouden hallinta	Kustannustietoisuuden lisääntyminen	KK-raportoinnin kehittäminen Tulosalueiden ja -yksiköiden vetäjät seuraavat talouden ja toiminnan tunnuslukuja	Tunnusluvut ja niiden analysointi
	Kustannustehokkuuden parantaminen (toiminnan tehostaminen)	Talouden- ja toiminnan kehittämissohjelman 2010– 12 tavoitteet Kustannustehokkuus keskitasoa parempi pelastuslaitosten vertailussa.	Kustannukset euroa/as. Kustannukset euroa/työntekijä
	Kohtuullinen taksataso	Pelastuspalveluiden taksat alemmat kuin valtakunnassa keskimäärin	Taksataso valtakunnan hintoihin verrattuna
	Tuottavuuden ja taloudellisuuden kasvattaminen	Tilikauden tulos tavoitteiden mukainen	Tilikauden yli- tai alijäämä Toteuma-%
	Tuotantokustannusten hallinta	Prosessien mallintaminen ja työnkuvaukset	Tuotteistetut palvelut, %:a tuotteistettu
Palveluiden oikea hinta-laatu -suhde	Palveluprosessien mallintaminen ja jatkuva kehittäminen	Työnkuvausten, -menetelmien ja toimintatapojen jatkuva kehittäminen	

TOIMINTATAVAT JA RAKENTEET

Kriittiset menestystekijät	Strategiset tavoitteet	Tavoitetaso	Arviointikriteeri
Prosessien mallintaminen	Toimivat prosessit (tehokkaat, joustavat)	Pääprosessit - 10 aikana Alaprosessit - 11 aikana Työnkuvaukset yms. -12	Kyllä/ei Prosessikuvausten määrän kehittyminen
	Organisaatorakenteen tarkastelu prosessijohtamisen elementtien näkökulmasta	2011 aikana	Kyllä/ei
	Projektien hallintajärjestelmä	Järjestelmien selvittäminen -12 Hankintapäätös 2013 Käyttöönotto 2014	Kyllä/ei
Asiakaspalvelulaadun kehittäminen	Asiakaspalautteen käsittely	Toimiva palautteen koonti- ja käsittelyprosessi 2013 loppuun mennessä	käsiteltyjen asiakaspalautteiden määrä/ palautteiden määrää
Monipuolinen palvelutuotanto palvelutasopäätöksen toteuttamiseksi	Palvelut vastaavat sidosryhmien tarpeita	Palvelun saatavuus varmistetaan palvelun edellyttämällä tavalla	Lakisääteisten tehtävien toteutuminen/ valtakunnan tavoitteet. Palvelutasopäätöksen toteutumisen arviointi
	Lisätään sähköisiä palveluja	Nopeat sähköiset viestintäkanavat	käytön määrä
Organisaation joustavuus	Voimavarojen kohdentaminen onnettomuuksien ehkäisyyn	Yhteistyön lisääminen ydintoimintojen välillä	Ennalta ehkäisevän työn henkilöstömäärän kehittymien
Sidosryhmäyhteistyö	Uusien yhteistyömuotojen kehittäminen	Käytettävissä olevien resurssien arviointi ja valinta - 14 loppuun mennessä	Kyllä/ei

HENKILÖSTÖ JA KYVYKKYYS

Kriittiset menestystekijät	Staregiset tavoitteet	Tavoitetaso	Arviointikriteeri
Strateginen johtaminen ja esimies-työskentely	Kehityskeskustelun käyminen	Kehityskeskustelut käyty 100 %:sti	Käydyt kehityskeskustelut/vakinaisen henkilöstön määrä
	Esimiestyön sisällön selkeyttäminen	Esimiestyön sisällön tarkistaminen ja koulutuksen järjestäminen 2011-12	Kyllä/ei
	Muutoksen hallinta ja johtamisen koulutus	Muutosjohtamiskoulutus 2013 – 2014	Kyllä/ei
Henkilöstö-resurssien varmistaminen	Henkilöstön työtyytyväisyyden ja motivaation kasvaminen mitatusti	Oulun kaupungin henkilöstökyselyyn osallistuminen	Henkilöstökyselyjen tulokset
	Henkilöstön saatavuus	Rekryointimenetelmien yhtenäistäminen	Henkilöstön vaihtuvuus/vuosi
	Henkilöstön terveyden ja toimintakyvyn tukeminen	Nolla tapaturmaa -tavoite	Tapaturmat/milj. työtuntia
Korkea osaaminen ja ammattitaito	Henkilöstön kouluttaminen	Koulutustarveanalyysi palvelutasopäätöskausittain Vuosikoulutussuunnitelma	Kyllä/ei toteutumisen arviointi
	Osaamisen monipuolinen hyödyntäminen	RP henkilöominaisuustietojen päivitys 2011 – 12. Perustyötä tukevan ammattitaidon kartoitus.	Kyllä/ei
Palkkaus ja palkitseminen	Henkilökohtaisen palkkauksen arviointimenetelmän kehittäminen	Arviointia tekevän henkilöstön perehdyttäminen	Henkilöstökyselyjen tulokset
	Palkitsemisjärjestelmä	Oulun kaupungin palkitsemismenetelmät	

2.3 Prosessiajattelu toiminnan uudistamisessa

Organisaation strategiaa toteutetaan prosesseilla, jotka ovat osa johtamisjärjestelmää. Prosessilähtöisyyden hyödyt ja mahdollisuudet ovat siinä,

että se vie strategiaa käytäntöön prosessien avulla; siinä tarkastellaan kokonaisuuksia yksittäisten toimintojen sijasta; se jättää turhat vaiheet pois; parantaa toiminnan, resurssitarpeiden ja riskien arviointia; korostaa asiakkaiden tarpeita ja auttaa kehittämään yhteistyötä. (Laamanen & Tuominen 2005, 79; Ritola 2008.)

2.3.1 Prosessiajattelun koulukuntia

TQM, Total Quality Management, laatujohtaminen on asiakaslähtöinen, kokonaisvaltainen prosessijohtamisen malli. Perusajatuksena on, että viimekädessä vain asiakas arvioi laatua ja asiakastyytyväisyyteen vaikuttaa organisaation jokainen työntekijä. Tuotteen ominaisuuksien ohella olennaisia laatutekijöitä ovat toimitusvarmuus ja –aika sekä asiakaspalvelu. Siirtämällä vastuuta suorittavalle tasolle vähennetään jälkitarkastusten ja korjausten määrää, samalla kun laadunvalvonta keskitetään tuotantolinjoille. Laatujohtamisen lähtökohtana on siis koko toimintoketjun laadun kehittäminen sen sijaan, että kohteena olisi vain ketjun yksi toiminto. Tästä huolimatta laatujohtamisessa ei yleensä tarkastella prosesseja koko toimintaa läpileikkaavina ydinprosesseina. Laatujohtamista ohjataan ja kehitetään pääasiassa erilaisilla laatujärjestelmillä, joilla varmistetaan prosessien systemaattisuus ja luotettavuus. TQM on ISO-9000 –standardin myötä saanut kansainvälisesti standardisoituneen aseman. (Hannus 2003, 131 – 152; Isokangas 2008.)

ABM, Activity Based Management, toimintojohtaminen on toiminnan kehittämisen prosessilähtöinen operatiivisen johtamisen malli, joka on kehittynyt perinteisen kustannuslaskennan puutteiden korjaamiseksi. Tavoitteena on prosessijohtamisen periaatteiden mukaan korkea asiakastyytyväisyys, joustavuus, korkea laatu, minimoidut läpäisyajat ja toimitusvarmuus. ABM:llä pyritään tehostamaan toimintaa organisoimalla toimintoja uudelleen sekä karsimalla arvoa tuottamattomia toimintoja, pitäen samalla mielessä rajalliset resurssit. Tämän mahdollistavat usein toimintolaskennan avulla tarkemmin kohdennetut yleiskustannukset (vuokrat, energia, hallintopalvelut jne.)

Toimintojohtamista kuvaa siihen usein liitetty sanonta ”löysät pois”. (Hannus 2003, 193 – 207.)

TBM, Time Based Management, aikaan perustuva johtaminen perustuu ajatukselle, että aika on kriittinen resurssi. Lähtökohtana on asiakaslähtöisten ydinprosessien tarkastelu ja toimintojen analysointi jalostusarvon perusteella. Tavoitteena on prosessien kehittäminen siten, että läpimenoaikoja voidaan lyhentää ja arvoa tuottamattomia prosesseja karsia. Tarkastelun kohteena ovat erityisesti logistiikan prosessit. (Hannus 2003, 153 - 167.) Isokangas (2008) antaa esimerkin japanilaisen yrityksen arvon lisäyksestä, jossa määritellään itse prosessi arvoa lisääväksi ajaksi ja tarkastus, odotus, kuljetus –toiminnot, ei arvoa lisääväksi ajaksi.

BPR, Business Process Reengineering, liiketoimintaprosessien uudelleen suunnittelun lähtökohtana on saada aikaan radikaaleja muutoksia ja uudistamista liiketoimintaprosesseissa tietotekniikkaa hyödyntäen. Teknologian kehittymisen antamat mahdollisuudet on systemaattisesti analysoitava ja hyödynnettävä prosessien kehittämisessä ja uudistamisessa kyseenalaistaen vanhat toimintamallit ja prosessit. Tarkastelu kohdistuu koko liiketoimintaketjuun niin organisaation sisä- kuin ulkopuolella. (Hannus 2003, 222 – 242.)

2.3.2 Prosessiajattelun lähtökohdat ja käsitteet

Strategiaguruna pidetty Porter on todennut, että operatiivinen tehokkuus ja strategia ovat molemmat olennaisia parhaan tuloksen kannalta, mutta ne toimivat eri tavoin. Operatiivinen tehokkuus tarkoittaa **samanlaisten toimintojen suorittamista paremmin** kuin mitä kilpailijat tekevät eli organisaatio hyödyntää resurssejaan paremmin tai eritavalla kuin muut. Toiset yritykset saavat resursseillaan aikaan enemmän kuin toiset mm. eliminoimalla turhia vaiheita, käyttämällä kehittyneempää ja uudempaa teknologiaa, motivoimalla paremmin henkilöstöään, paremmin organisoiduilla toiminnoilla jne.. Toimintoja voidaan myös ulkoistaa. Mainitut erilaisuudet operatiivisessa tehokkuudessa ovat lähes elintärkeitä, sillä ne vaikuttavat suoraan kustannuksiin ja erilaistavat yrityksiä.

Operatiivisen tehokkuuden parantaminen vaatii pääoman, investointien ja uuden henkilöstön lisäksi uusia toiminta- tai johtamistapoja. Uusien resurssien tullessa jokaisen ulottuville, kasvavat yritysten operatiivisen tehokkuuden parantamis- ja kehittämismahdollisuudet. (Mintzberg, Lampel, Quinn, Chostal 2003, 16 – 22.)

Strategialla Porter tarkoittaa **samanlaisten tai erilaisten toimien suorittamista eri tavalla** kuin kilpailijat tekevät. Kilpailukykyinen strategia kertoo kuinka yritys voi löytää oman erityisen asemansa, kilpailukyvyn ja menestyä toiminnassaan. Kilpailustrategia kertoo sen miten yritys eroaa kilpailijoistaan, millä erityisellä toimintatavalla se tarjoaa ainutlaatuista lisäarvoa asiakkailleen. Strategian laatiminen on välttämätöntä. Päätehtävä on valita missä yritys kilpailee sekä kuinka se toimii ja varustautuu markkinavoimia: asiakkaita, tavarantoimittajia, korvaavia tuotteita ja kilpailijoita vastaan. (Mintzberg ym. 2003, 16 – 22.)

Prosessi muodostuu toisiinsa liittyvien toimintojen ja/tai tehtävien kokonaisuudesta. Prosessit ovat yleensä riippumattomia organisaatorakenteista, sillä ne ylittävät organisaation ja/tai organisaatioiden rajat. Mm. liiketoimintaprosessi alkaa asiakkaan tarpeesta ja päättyy asiakkaan tarpeen tyydyttämiseen. Prosessilla on aina sisäinen tai ulkoinen asiakas, joka saa prosessissa määritellyn lisäarvon eli lopputuotteen. Prosessin suorituskykyä on arvioitava aina asiakkaan näkökulmasta. (Hannus 2003, 41; Lecklin 2006, 123 - 124.) Laamasen ja Tuomisen (2005, 20) sekä Ritolan (2008) prosessi määritelmät ovat hyvin samankaltaisia kuin Hannuksen ja Lecklinin. He toteavat, prosessin koostuvan toiminnasta, resurssista ja tuotoksesta, joihin liittyy organisaation suorituskyky. Prosessit kulkevat yli osasto- ja yritysrajojen. Yritykset kilpailevat koko toimintoketjullaan, joka edellyttää prosessien havaitsemista kokonaisuuksina. Prosessi voidaan määritellä myös joukoksi toisiinsa liittyviä toimintoja, jotka muuttavat syötteitä tuotoksiksi (ISO/IEC 15504-9 TR, 1998). Toimintojen toteuttamisketjuun liittyvät myös niiden toteuttamisessa tarvittavat resurssit ja ohjaus.

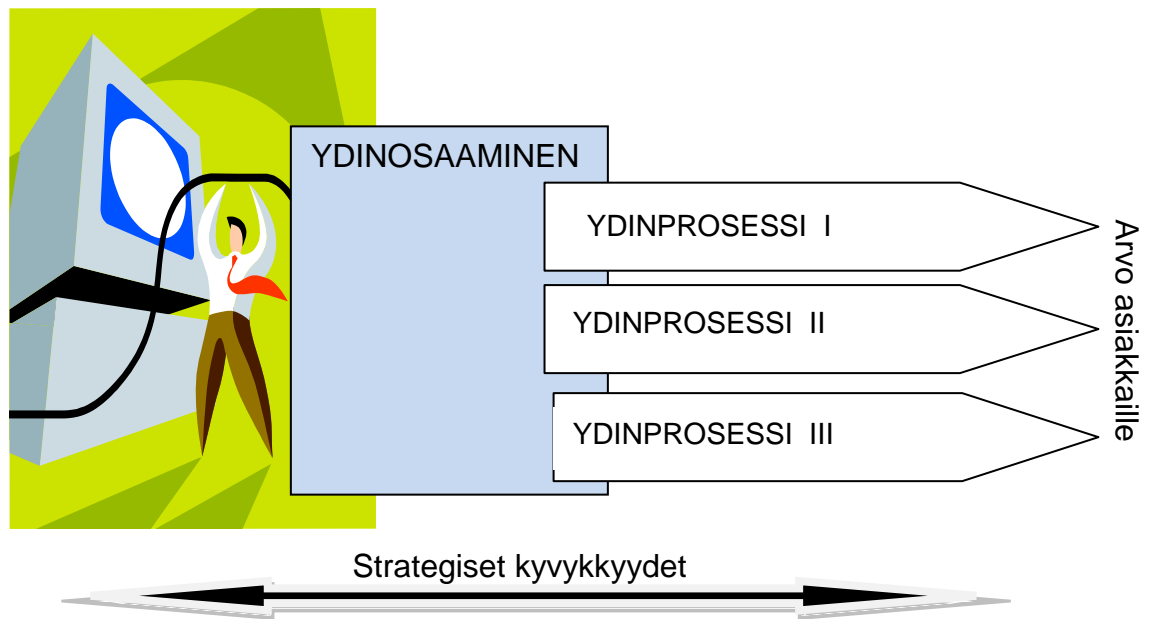
Prosessien **tunnistaminen** aloitetaan yksilöimällä tarpeet ja tavoitteet, joita varten organisaatio on olemassa (vrt. strategia). Tunnistamisessa ei lähdetä liikkeelle tuloksesta vaan vaikutuksista, joita pyritään tuottamaan eli katse suunnataan tekemisen vaikuttavuuteen. (Laamanen & Tinnilä 2002, 61 - 63; Virtanen & Wennberg 2007, 117 - 118.) Itse tunnistamisprosessi suositellaan tehtäväksi tiimityönä. Tiimissä on oltava jäsenenä henkilöitä, joita prosessi oikeasti koskettaa (Käkelä, hakupäivä 24.5.2009; Kajaste 2008.) Tämä tarkoittaa työntekijöiden ja ulkoisten sidosryhmien edustajien mukaan ottamista prosessin suunnitteluun ja kehittämiseen (Wennberg, hakupäivä 15.5.2010). Käkelän (hakupäivä 24.5.2009) ja Kajasteen (2008) mukaan prosesseja tunnistaessa etsitään yhteisiä nimityksiä työkokonaisuuksille, joita koko ajan tehdään joko ulkoisille tai sisäisille asiakkaille. Prosessien tunnistamisen avuksi voi esittää erilaisia kysymyksiä missiosta: miksi olemme olemassa ? ja visiosta: mitä tehtävää olemme tekemässä ? mihin pyrkimässä ? keitä ovat asiakkaamme ? mitkä ovat sidosryhmämme ? mitkä ovat tuotteemme ja/tai palvelumme ? sekä millaisia palveluja ja resursseja tarvitsemme tuottaaksemme tuotteemme ja/tai palvelumme ?

Prosessiajatteluun liittyy toiminnan jakaminen ydin- ja tukiprosesseihin. Ydinprosesseilla tarkoitetaan toimintaa, jolla on suora yhteys asiakkaisiin, joille toiminto tuottaa lisäarvoa. Tukiprosesseilla luodaan edellytykset ydinprosessien toiminnalle. (Laamanen & Tinnilä 2002, 61 - 63; Virtanen & Wennberg 2007, 64 - 65.)

Ydinprosessit ovat liiketoiminnan keskeisiä prosesseja, jotka tuottavat lisäarvoa nimenomaan ulkoisille asiakkaille ja niissä synnytetään asiakastyytyväisyys. Ne ovat olemassa olevia toimenpidesarjoja, joiden avulla toiminnan tulos saavutetaan. Ydinprosessit johdetaan yrityksen strategioista ja strategisista tavoitteista. (Hannus 2003, 41; Laamanen & Tuominen 2005, 19; Käkelä, hakupäivä 24.5.2009; Kajaste 2008.) Lisäksi Hannus (2003, 41) määrittelee organisaation perustoiminnot ydinprosesseiksi, jotka läpileikkaavat organisaation ja sen avain asemassa olevien sidosryhmien toimintaa. Ydinprosessit koostuvat

erilaisesta määrästä pienempiä prosesseja, joita kutsutaan ali- tai osaprosesseiksi. Hannus jakaa liiketoiminnan ydinprosessit kahteen: asiakkaalle arvoa tuottaviin ydinprosesseihin ja liiketoimintaa tukeviin ydinprosesseihin, kuva 5.

Kuva 5. Hannusta (2003, 24) mukaellen ydinosaaminen, ydinprosessit ja strategiset kyvykkyydet arvoksi asiakkaalle



Organisaatiolla on asiakkaalle lisäarvoa tuottavia ydinprosesseja n. kolmesta kahdeksaan kappaletta (Käkelä, hakupäivä 24.5.2009). Kuntaorganisaation ydinprosessien tulee kattaa sekä proaktiiviset (ennaltaehkäisevät) että reaktiiviset (ongelmia korjaavat) prosessit (Karimaa 2004, 82.) Karimaan teorian pohjalta pelastustoimen proaktiivisia prosesseja ovat onnettomuuksien ennaltaehkäisevät toiminnot ja reaktiivisia prosesseja ovat itse pelastustoimintaan liittyvät prosessit.

Ydinprosessien uudistaminen edellyttää täydellistä muutosta organisaation toimintatavoissa. Uusien toimintatapojen ideointi ja toimeenpano vaatii uutta ajattelutapaa ja asennoitumista. Todellisten rakenteellisten muutosten saavuttaminen edellyttää aina muutosta operatiivisissa prosesseissa. Uudistamistyössä kyseenalaistetaan vanhat, toimintalähtöiset ajattelutavat, jotka

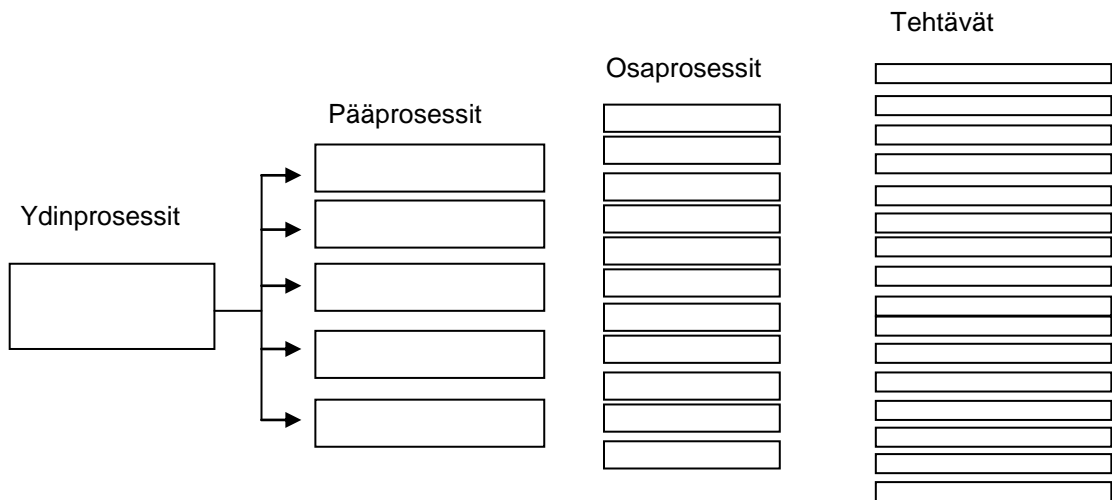
perinteisesti ovat johtaneet erikoistumiseen, kapeisiin toimenkuviin, tehottomuuteen ja raskaaseen byrokraattiseen organisaatioon. Tavoitteena on huippuluokkainen suorituskyky, jota arvioidaan omistajien mittareiden lisäksi asiakkaiden ja henkilökunnan tyytyväisyyttä kuvaavilla mittareilla. Jokaisella ydinprosessilla on prosessin omistaja ja kullekin ydinprosessille määritellään omat suorituskykymittarit. (Hannus 2003, 15 - 16.)

Tukiprosessit ovat ydinprosesseja tukevia ja edellytyksiä luovia sisäisiä toimintoja, jotka tuottavat lisäarvoa sisäisille asiakkaille. Ydinprosessit vaativat toimiakseen tukiprosesseja eli ne ovat tukiprosessien ”asiakkaita”. (Laamanen & Tuominen 2005, 19; Käkelä, hakupäivä 24.5.2009; Kajaste 2008.) Karimaa (2004, 111 - 116) määrittelee kuntaorganisaation tukiprosessit samalla tavalla: strategia määrittää resurssien tarpeen ja kuntaorganisaatiossa resurssien järjestäminen päätösten mukaisesti on tukipalvelujen tehtävä. Kuntaorganisaation tukiprosessit varustavat muut prosessit niiden tarvitsemilla resursseilla sekä ylläpitävät ja kehittävät resursseja, rakenteita sekä suhteita sidosryhmiin. Muut prosessit ovat tukiprosessien asiakkaita, jolloin tukiprosessien suoritteet ovat muiden prosessien toiminnan edellytys.

Pääprosessit, joista käytetään myös nimitystä avainprosessit, ovat organisaation onnistumisen kannalta avainasemassa. Kehittämistyö tulisi kohdistaa aina avainprosesseihin. (Kataja, hakupäivä 15.8.2008; Käkelä, hakupäivä 24.5.2009; Kajaste 2008).

Niin ydin- kuin pääprosessitkin voidaan purkaa osaprosesseihin ns. räjäytystekniikalla tai ruotokaaviolla (kuva 6). Ruotokaaviolla purkaminen voidaan tehdä tapahtumajärjestyksessä, jopa tehtävätasolle saakka, mutta yleensä tapahtumajärjestys tarkennetaan prosessikaavion laadintavaiheessa. (Käkelä, hakupäivä 24.5.2009.)

Kuva 6. Prosessin räjäytystekniikka, prosessin purkaminen osaprosesseiksi Käkelää (hakupäivä 24.5.2009) mukaellen



Toimiva ja tehokas prosessi vaatii **omistajan**, joka vastaa ja päättää sen suunnittelusta, toiminnasta, kehittämisestä, resursseista sekä asiakkaiden tarpeiden ja vaatimusten täyttämistä eli johtaa prosessia. Prosessinomistajuus on siis uusi johtamisen muoto. Prosessin omistajan on ylläpidettävä prosessia, seurattava toimintaa, tunnistettava kehitys- ja muutostarpeet sekä läpivietävä kehittämishankkeet. Seuraamisen avuksi prosessinomistajan on määriteltävä prosessin päämäärät ja mittarit. (Laamanen & Tuominen 2005, 20; Lecklin 2006, 126 - 130; Wennberg, hakupäivä 15.5.2010.)

Rajapinnat ovat prosessien liittymäpintoja eli yhdyspintoja, joissa kahden organisaation tai prosessin välinen vuorovaikutus tapahtuu. Yleensä rajapinnoissa eli kohdissa, joissa toiminto siirtyy osastolta tai organisaatiolta toiselle sijaitsevat parhaat mahdollisuudet lisätä tehokkuutta. (Prosessijohtaminen, hakupäivä 26.3.2009.) Yleensä prosessien ja toimintojen kriittiset rajapinnat sijoittuvat organisaatioiden ulkoisiin suhteisiin, joiden hoitamisessa tiedolla ja muilla sosiaalisilla kyvyillä (innovatiivisuus, oppiminen, yrittäjäjyys) on keskeinen merkitys (Anttiroiko, hakupäivä 5.1.2009).

Prosessien kuvaaminen voidaan tehdä **prosessikartan** avulla. Yleisesti prosessikartalla esitetään ydinprosessit sekä tukiprosessit, jotka ovat tarpeellisia

ydinprosessien kannalta. (Kajaste 2008; Käkelä, hakupäivä 24.5.2009.)
Prosessikartta kuvaa yrityksen ja sen sidosryhmien ydintehtävät eli perustoiminnot ja niitä läpileikkaavat ydinprosessit yksinkertaisena ja havainnollisena graafisena kuvana (Hannus 2003, 43). (Kts. kuva 5 ja liite 2)

Hyvä **prosessikuvaus** sisältää prosessin kannalta olennaiset asiat (henkilöt, järjestelmät, asiakkaat, tehtävät jne.). Se esittää tapahtumien väliset riippuvuudet ja rajapinnat, auttaa ymmärtämään kokonaisuutta ja henkilöstön roolia, edistää yhteistyötä ja antaa mahdollisuuden toimia tilanteen mukaan. Prosessikuvaus vastaa siis kysymyksiin mitä tehdään, kuka tekee, milloin ja miten? Prosesseja kuvaamalla toimintaa saatetaan läpinäkyväksi, mikä on erityisen tärkeää julkisyhteisöjen toiminnasta puhuttaessa. Prosessien kuvaaminen edistää myös muutosten hallintaa, työnkulkujen analysointia ja kehittämistä, arviointia (mm. itse- ja riskienarviointia), vertailuja, lisäarvoa tuottavien ja tuottamattomien vaiheiden tunnistamista ja perehdyttämistä (Ritola, 2008.) Prosessikuvauksessa esitetään prosessin toimintatapa, resurssit, tulokset, sidosryhmien vaatimukset ja organisaation tavoitteet (Karimaa 2004, 171).

Käkelän (hakupäivä 24.5.2009) ja Kajasteen (2008) mukaan **prosessikaavio** sisältää yleensä 10 – 20 vaihetta/prosessi. Kaavioon kuvataan työn tyypillinen kulku eli vain vaiheet, jotka lisäävät arvoa, liikuttavat työtä eteenpäin tai päinvastoin ja aiheuttavat viiveen. Kaavio sisältää prosessien roolit, vastuut ja reitit. (Kts. esim. liitteet 5/6, 5/7 jne..).

2.3.3 Prosessijohtaminen

Prosessijohtamisessa pyritään tunnistettujen prosessien pohjalta kehittämään kustannustehokkuutta, läpimenoaikoja ja laatua. Saastamoisen (hakupäivä 20.5.2008) mukaan prosessijohtaminen liittyy kaikkien nykyaikaisten asiakaskeskeisten johtamisoppien (TQM, ABM, TBM, BPR) toteuttamiseen siten, että konkreettinen kehittämistyö kohdistuu aina prosesseihin.

Wennbergin (hakupäivä 15.5.2010) ja Melosen (hakupäivä 24.5.2009) mukaan organisaatiota ja sen toimintaa johdetaan prosessien avulla. Puhdas prosessijohtaminen merkitsee luopumista toiminnallisesta eli perinteisestä funktionaalisesta organisaatiosta, jolloin organisaation johto muodostuu ydinprosessien omistajista. ”Prosessien kehittäminen yli osasto- ja omistajarajojen on todella suuri haaste yritysjohdolle. Usein tämä ongelma pyritään ratkaisemaan prosessien omistajien nimeämällä.” (Laamanen & Tuominen 2005, 20.) Myös Hannus (2003, 41) kiteyttää prosessijohtamisen yrityksen koko toimintatapaa koskevaksi merkittäväksi uudelleenajatteluksi. Organisaatioiden rajat ylittävien toimintoketjujen eli prosessien hahmottaminen edellyttää merkittävää muutosta ajattelutavassa. Prosessiajattelu tarkoittaa työn uudelleen suunnittelua niin, että toiminnoille syntyy looginen suoritusjärjestys, tehtävien määrä minimoidaan ja asiakkaille lisäarvoa tuottamattomat vaiheet karsitaan. Laamanen ja Tuominen (2005, 10) toteavat, että prosesseihin ja toimintoihin perustuvalla johtamisella organisaation toiminta tehostuu, kun prosessien kaikki toisiinsa liittyvät toiminnot ymmärretään ja niitä johdetaan järjestelmällisesti.

Prosessijohtamisen tavoitteita ovat hyvä taloudellinen tulos, asiakkaiden tyytyväisyys, korkea tuottavuus ja oman henkilöstön tyytyväisyys eli samat tavoitteet kuin minkä tahansa johtamisen tavoitteet, mutta keinot tavoitteiden saavuttamiseksi eroavat muista. Kustannustehokkuuden lisäksi prosessijohtamisessa arvostetaan nopeutta ja joustavuutta, tiimien kehittämistä sekä korostetaan organisaation tavoitteita henkilökohtaisten sijaan. Asiakkaat, toimittajat ja muut sidosryhmät nähdään yhteistyökumppaneina. (Prosessijohtaminen, hakupäivä 26.3.2009.)

Prosessijohtamisen onnistuminen riippuu organisaation johdosta, joka määrittelee hyvän prosessijohtamisen tunnuspiirteet. Jokaisen johtajan tulee olla jonkin prosessin omistaja tai tukija. Johtoryhmän on toimittava tehokkaan tiimin tavoin. Johtajien on kehitettävä prosessijohtamistaitojaan sekä osallistuttava muiden kanssa tiimi- ja prosessikoulutukseen. Johtajien on

seurattava säännöllisesti prosessien suorituskykyä sekä samaan aikaan määritettävä kehittämistarpeet ja niiden priorisointi. Prosessien käynnistämistä ja kehittämistä täytyy tukea aktiivisesti. (Laamanen & Tuominen 2005,25.)

Organisaatio johtaa prosessejaan tunnistamalla, kuvaamalla ja dokumentoimalla niitä (Wennberg, hakupäivä 15.5.2010). Organisaatiossa tulee korostaa menettelyjen ja tiimien kehittämistä. Kun johdon rooli muuttuu prosessin omistajaksi ja työntekijät työskentelevät enenevässä määrin tiimeissä, on asiakkaiden ja toimittajien rooli muuttunut yhteistyökumppaneiksi. (Prosessijohtaminen, hakupäivä 26.3.2009.) Kuntaorganisaatiossa johtaminen on osallistumista prosesseihin kuntalain ja hallintomenettelyn mukaisena päätöksentekijänä sekä sparraajana (Karimaa 2004, 112).

2.3.4 Toimintojohtamisesta prosessijohtamiseen

Perinteisen toiminnallisen organisaation ongelmana on, että samaa toimenkuvaa toteuttavat henkilöt sijoitetaan samaan organisaatioyksikköön. Seurauksena tästä jokainen yksikkö tai osasto ajaa omia etujaan ja tavoitteitaan. Tällainen työnjako johtaa usein käytännössä päällekkäisiin toimintoihin, huonoon laatuun sekä sisäiseen kaupankäyntiin, joka ei tuota lisäarvoa lopulliselle asiakkaalle. Onkin sanottu, että perinteinen funktionaalinen organisaatio on rakennettu palvelemaan pomoja ja omistajia, kun horisontaalisen organisaation lähtökohtana on palvella asiakkaita (Hannus 2003, 34.)

Muutos- ja kehitystoiminnan lähtökohtana on toiminnan nykytilan selvittäminen. Ns. nykytila-analyysin tuloksena tiedetään tarvitaanko muutosta ja mihin suuntaan. (Järvinen ym. 2002, 6.) Ratkaisevaa muutoksessa on halu ja kyky saada aikaan olennaisesti vaikuttavia muutoksia. Haasteena onkin uuden ajattelutavan omaksuminen läpi organisaation ja muutosvastarinnan voittaminen. Organisaatioissa oppimisen ja muutoksen ongelmat liittyvät lähes aina ihmisten asenteisiin ja arvoihin. Prosessien määrittelystä ei automaattisesti seuraa uuden toimintamallin toteuttaminen. Hyvin kuvatut prosessit eli työnkulut sekä niihin

liittyvät materiaali- ja tietovirrat, toimivat muutoksen mahdollistajina. (Hannus 2003, 115 - 125.)

Prosessien tulee tukea organisaation strategisia tavoitteita, jolloin strategisten tavoitteiden toteutumisen tärkeysjärjestys määrittelee resurssitarpeet ja niiden kohdistamisen. Prosesseja on jatkuvasti kehitettävä ja sopeutettava mitattuun tehokkuuteen, tuloksellisuuteen ja vaikuttavuuteen. (Wennberg 2006, 9.)

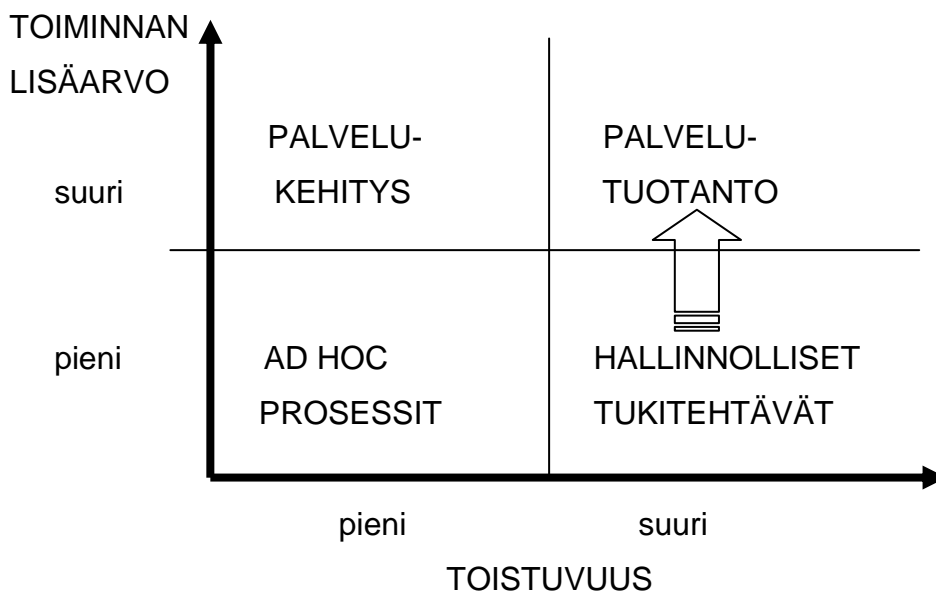
Järvisen ym. (2002, 6 - 7) mielestä muutoksen kriittisin menestystekijä on huolellinen tiedottaminen. Keskeisiä toimenpiteitä ovat avoimen keskustelun mahdollistaminen ja palautteen kerääminen jo suunnitteluvaiheessa. Muutostarpeen ymmärtäminen motivoi henkilöstöä ja helpottaa heidän sitoutumistaan. Motivaatioon vaikuttaa myös muutoksesta odotettavissa olevat hyödyt ja niiden konkreettisuus työntekijälle hänen työssään. Motivaation ja sitoutumisen tulee olla todellista organisaation kaikilla tasoilla. Muutoksia suunniteltaessa ja toteutettaessa on varmistettava, että eri tasojen toimenpiteet ovat yhteneväisiä organisaation strategisten linjausten ja tavoitteiden kanssa. Muutokset eivät kuitenkaan tapahdu itsestään, vaan tarvitaan oikea-aikaista ja käytännön läheistä koulutusta uusiin toimintatapoihin. Oikein valituilla suorituskyvyn mittareilla voidaan kontrolloida kuinka parannettu prosessi toimii.

2.3.5 Prosessijohtamisen periaatteet julkishallinnossa

Julkishallinnossa on viime vuosikymmeninä havaittu kolme kehityssykliä. 1980 – 1990 luvuilla oli vallalla ns. panoksilla ohjattu julkishallinto, jossa vastuu tuloksellisuudesta oli hyvin matala (Wennberg, hakupäivä 15.5.2010). 1990 – 2000 luvuilla julkishallinnossa siirryttiin ns. tulosohjaukseen, kun yksityisellä sektorilla siitä oltiin jo luopumassa. Tulosjohtaminen korostaa tavoitteellisuutta, kustannustietoisuutta ja paikallista itsenäisyyttä. Tulosityksikkörakenne voidaan toteuttaa prosessilähtöisenä (Hannus 2003, 34). Korkein tilinteon vastuu on prosessilähtöisessä julkishallinnossa, joka sijoittuu 2000 – 2010 luvulle. (Wennberg, hakupäivä 15.5.2010).

Julkishallinnon tehostamistoiminto on jo pitkään ollut kustannusten karsiminen. Mikäli prosessiajattelua on ylipäättään ajateltu, se on keskitetty hallinnollisiin tukitehtäviin. Merkittävimmät edistysaskeleet kuitenkin saavutetaan kehittämällä niitä julkishallinnon palvelutuotannon prosesseja, joissa sekä toistuvuus että toiminnan lisäarvo ovat suurimmat (kuva 7). (Wennberg, hakupäivä 15.5.2010.)

Kuva 7. Toiminnan lisäarvo ja toistuvuus (Wennberg, hakupäivä 15.5.2010)



Kuntaorganisaation palvelut eli prosessit perustuvat kunnan päämääriin ja strategiaan, jotka taas pohjautuvat kunnalliseen lainsäädäntöön ja sidosryhmien vaatimuksiin. Kuntapalvelujen prosessit pitää ensin tunnistaa ja yksilöidä, jotta niitä voi hallita ja kehittää. Prosessien luokittelu perustuu kunnan päämääriin eli palvelujen jaotteluun. Karimaa jakaa kuntaorganisaation ydintoiminnot kohdealueiden eli prosessiryhmien mukaan neljään toimintoon, jotka tuottavat varsinaisia palveluja (taulukko 1.) (Karimaa 2004, 60 - 61.)

Kuntaorganisaation tukiprosesseina Karimaa (2004, 111 - 125) pitää yleis-, talous-, henkilöstö-, tieto-, tila- ja materiaalihallintoa. Näistä yleis- ja taloushallinto määrittelevät ja valvovat muiden prosessien puitteita sekä järjestävät niin ydin- kuin tukiprosessien yleiset edellytykset. Henkilöstö-, tieto-,

tila- ja materiaalihallintojen prosessit hankkivat resursseja sekä ylläpitävät ja kehittävät niitä.

Taulukko 1. Kuntaorganisaation kohdealueet ja vastaavat ydintoiminnan osat Karimaata (2004, 61) mukaellen

Kohdealue	Toiminnan osa (toimi)
ihmiset / terveys ja olosuhteet	Sosiaali- ja terveystoimi (perusturva, sairaankuljetus...)
Ihmiset / osaaminen	Opetus- ja kulttuuritoimi (lasten kasvatusta, kotitalous- ja kuluttajaneuvonta...)
Kiinteistöt ym. maantieteelliset alueet rakennuksineen sekä muu fyysinen ympäristö (perusrakenne)	Kuntatekninen toimi (pelastustoimi, ympäristönsuojelu...)
Ihmiset ja yhteisöt / työurat, elinkeinot, yritykset	Elinkeinotoimi (matkailun edistäminen...)

Useassa valtakuntamme kuntaorganisaatiossa on vuoden 2004 eli Karimaan teoksen jälkeen siirrytty ns. tilaaja-tuottaja-malliin, josta oululainen sovellus on YPK eli Ydinkunta – palvelukunta malli. Tämä tarkoittaa palvelujen jakaantumista tilaaja- ja tuottajaorganisaatioihin, joiden toiminta perustuu kumppanuuteen ja sopimuksiin. (Laajala 2008.) Julkishallinnossa prosessilähtöisyys vaikuttaa erityisesti tilaajapalvelun organisointiin, kun tilaaminen on oma prosessinsa ja etuja pyritään saamaan keskittämällä. Asiakaslähtöisten palvelujen tuottamiseen kiinnitetään huomiota erilaisten palvelujärjestelmien avulla. Hallinnollisten rajojen ja esteiden purkamista tapahtuu mm. tilauksia keskittämällä ja pyrkimällä katkeamattomiin palveluketjuihin, ns. yhden luukun periaatteeseen. Tämä läpinäkyvyys vahvistaa ja varmistaa myös kunnallista demokratiaa. (Ritola 2008.)

Asiakasta ei tulisi juoksuttaa virkailijan, luukun tai toimipisteen luota toisen luo, vaan palvelu tulisi saada yhdestä paikasta. Ratkaisuksi on kehitetty sähköisiä palveluja mm. erilaisten tukien ja lupien hakeminen internetin ja/tai erilaisten

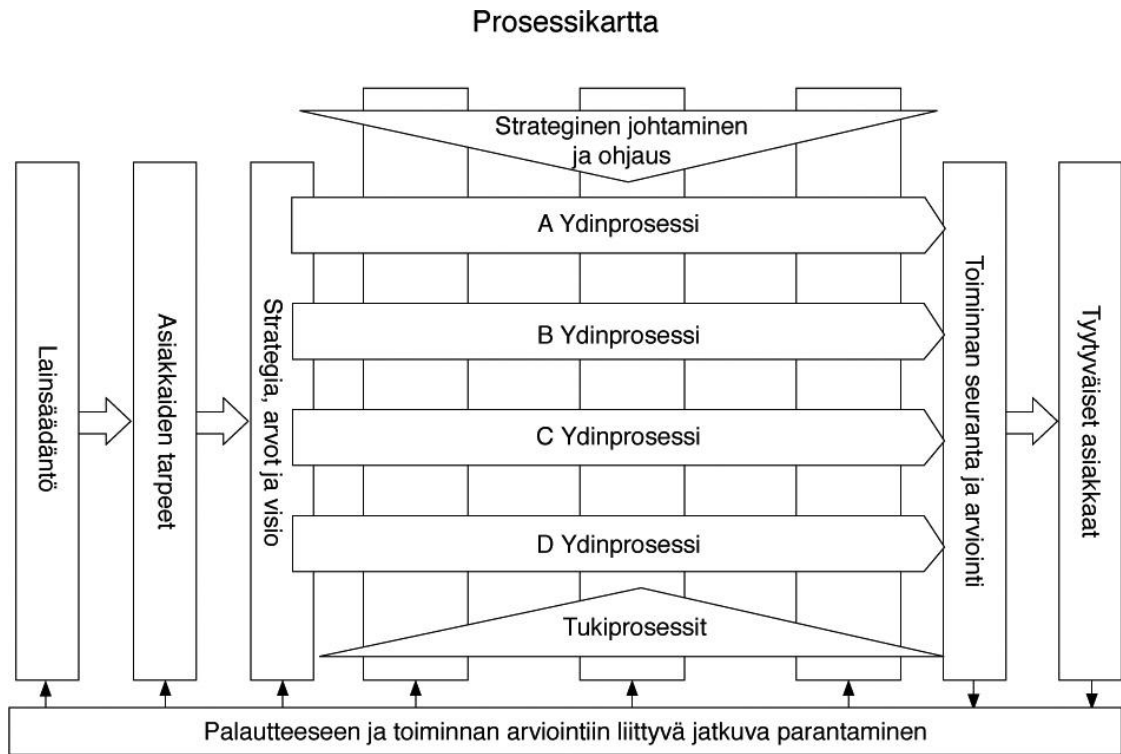
asiakasportaalien kautta. Anttiroikon (hakupäivä 5.1.2009) mukaan kuntien tietotekniikassa on aiemmin keskitytty organisaation sisäisiin prosesseihin, mutta painopiste tulee siirtymään yhä enemmän asiakas-, yhteis- ja itsepalveluihin. Kunnista muodostuu tietokuntaverkkoja tai alueverkkoja, kun paikkasidonaisuus vähenee ja myös kuntien institutionaaliset rajat alkavat hämärtyä. Kunnissa tähdätään verkostoitumiseen ja ulkopuolisten resurssien mahdollisimman laajamittaiseen hyödyntämiseen. Kansainvälinen taloudellinen tilanne ja valtion painostus on ajanut kuntia verkostoitumaan yhä enemmän ja miettimään perustoimintojaankin useiden kuntien yhteisinä prosesseina tai kuntien yhteenliittyminä.

Prosessijohtamisessa toiminnan lähtökohtina ovat toimintaa horisontaalisesti läpileikkaavat ydinprosessit, joiden pohjalta johtaminen, ohjaus ja organisointi tapahtuvat. Ydinprosessit ylittävät laitoksen eri toimintayksiköt ja ulottuvat sen ulkopuolelle kaikkiin sidosryhmiin. Erityisesti asiakkaat arvioivat toimintaa vaakasuoraan (kuva 8, vrt. kuvaan 5). (Mallintajan ABC, hakupäivä 23.11.2009.) Asiakkaille on yhdentekevää mikä laitoksen eri osastojen tai sen alihankkijoiden tehtävä- tai vastuunjako on, kunhan asiakas saa tarvitsemansa palvelun/tuotteen nopeasti, laadukkaasti ja yhdestä paikasta (Hannus 2003, 31 - 34). Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston asettaman sisäisen valvonnan selontekovelvoitteen täyttämiseksi prosessien määrittelemisellä saavutettu toimintojen läpinäkyvyys ja riskienhallinta ovat erittäin tärkeitä. (Perola 2009.)

Wennbergin (hakupäivä 15.5.2010) mukaan julkishallinnon virastokohtaisesta prosessien kehittämisestä tulisikin päästä hallinnonrajat ylittävään prosessien kehittämiseen. Tyypillisesti virastot hoitavat vain tiettyä osaa laajemmasta prosessista. Prosessit eivät kuitenkaan noudata virasto- tai hallinnonrajoja. Muutokset yhden viraston toiminnoissa aiheuttavat pääsääntöisesti muutostarpeen myös toisten virastojen prosesseissa. Tällöin prosessien kehittämisen esteeksi tulee muiden virastojen yhdenmukaisten toimintojen puute. Ongelmat muodostuvat virastojen rajapintoihin. Yhteisten prosessien kehittämisestä ei kuitenkaan ole kenelläkään yleensä vastuuta ja myös

kehittämisen koordinointi on puutteellista. Pahin on tilanne silloin kun kehittämistoimenpiteet eri virastoissa tekevät toisensa tyhjiksi.

Kuva 8. Prosessikartta (Mallintajan ABC, hakupäivä 23.11.2009)



Wennberg (hakupäivä 15.5.2010) on pohtinut murtaako prosessiajattelu hallinnon alarajat vai ovatko jo ennakolta murtuneet rajat elinedellytys prosessien etenemiselle - onko julkishallinnon prosessiajattelun kehittäminen siis evoluutio vai revoluutio ? Mikäli tapahtuu suositeltava evoluutio, osastojen, virastojen ja hallinnon alajakojen merkitys vähenee ja rajojen ylittäminen helpottuu. Keskittämällä huomio itse toimintaan ja sen vaikuttavuuteen, prosessiajattelu rapauttaa vanhat rakenteen sisältäpäin. Revoluutio tapahtuu mikäli osastojen, virastojen ja hallinnon jakojen horjuttamaton asema siirtää prosessikehityksen painopisteen hallinnollisten tukipalveluiden sekä sähköisten asiakaspalveluratkaisujen kehittämiseen. Tällöin yksittäiset kriisit (esim. rahoituskriisit) pakottavat toimintatapojen radikaaliin uudistamiseen. Poikkihallinnollisten prosessien kehittyminen tapahtuu tällöin sykäyksittäin, kun rakenteet murtuvat kriisien kautta.

Kunnissa on 2000-luvulla lähdetty kehittämään prosesseja juuri Wennbergin mainitseman revoluution suuntaan eli kehittämään hallinnollisia tukipalveluja esim. palvelukeskuksia. Ojanen (2010, 24 - 25) toteaa, että toiminnan ulkoistamisessa on tärkeää kiinnittää huomio oman toiminnan ja ulkoistetun toiminnan rajapintoihin, vastuukysymyksiin, johdon osaamiseen sekä omien prosessien kehittämiseen. Palvelukeskukset hoitavat yleensä vain jonkin tietyn ja tarkasti määritellyn prosessin osan. Usein esim. henkilöstöhallinnon ja palkanlaskennan prosesseja ulkoistettaessa jää tiettyjä toimintojen osia enenevässä määrin tilaajan esimiesten hoidettavaksi. Tämän vuoksi esimiehiä on koulutettava mm. palvelussuhdeasioihin sekä mahdollisesti annettava lisää aikaa tehtävien hoitamiseen. Henkilöstöhallinnon prosessin johtamisen merkitys kasvaa, kun osaamista siirtyy pois tilaajalta. Ulkoistaminen johtaa siihen, että johdon onkin osattava ohjata, ostaa ja organisoida palveluja, niiden tuottamisen sijasta. Koska prosessit ovat kokonaisuuksia, suurin hyöty saavutetaan koko prosessia tehostamalla. Palvelukeskukset voisivatkin tarjota asiantuntija-apua myös tilaajan prosessien kehittämiseen.

Wennberg (hakupäivä 15.5.2010) ja Ritola (2008) ovat havainneet muutamia tyypillisiä ongelmia, kun julkishallinnon organisaatio käynnistää muutoksen prosessijohtamiseen siirtymiseksi. Vaikuttavinta on johdon sitoutumisen puute, jolloin kehittämistyötä tehdään liian ”kapeilla hartioilla”, jolloin henkilöstökään ei sitoudu tai he eivät koe juttua omakseen. Tällöin projektista tulee ”kehittämistoiminnasta innostuneiden” sijaistoimintaa ja se nähdään näennäispuuhasteluna. Kehittämisprojekti saattaa muuttua myös prosessien kuvausprojektiksi, jolloin unohdetaan miksi kuvauksia tehdään. Tällöin kuvataan nykytila, jonka jälkeen toimintaa jatketaan entiseen tapaan. Prosessien tiedonhallinta saattaa myös jäädä liian kevyeksi, jolloin niin ohjaavat kuin syntyvätkin tiedot jäävät kirjaamatta.

Prosessien omistajilla on kehittämistoiminnassa tärkeä merkitys. Jos prosesseille ei nimetä omistajia tarkoittaa se Wennbergin (hakupäivä 15.5.2010) mukaan sitä,

että ei uskalleta muuttaa olemassa olevia valtarakenteita. Prosessijohtamisesta tulee ”tyhjä slogan”. Sama on tilanne kun prosessille nimetään omistaja, jolla ei ole todellisia mahdollisuuksia johtaa prosessia. Ongelmia syntyy myös jos keskitytään ydintoimintojen kannalta vähämerkityksisiin prosesseihin. Tämä johtuu siitä, että projektin jäsenillä ei ole valmiuksia pohtia organisaation rakenteiden uudistamista. Kehittämistoiminta suunnataan kokonaisuudesta irrallisiin tuki- ja osaprosesseihin ja niiden yksityiskohtien hiomiseen. Joskus saattaa myös käydä, että prosessien kehittäminen typistyy ”tietotekniikkaprojektiksi”, jolloin prosessien kehittäminen nähdään yksinomaan ohjelmistojen yhtenäistämisenä ja palvelujen sähköistämisenä (vrt. Wennbergin revoluuatio).

2.3.5 Prosessien jatkuva parantaminen

Jatkuvasti muuttuvat kilpailijoiden toimenpiteet ja toimintaympäristön muutokset vaativat liiketoiminnassa prosessien jatkuvaa parantamista, radikaalia uudelleen suunnittelua tai koko liiketoiminnan uudelleen määrittelyä. Jatkuva parantaminen perustuu henkilöstön aktiiviseen osallistumiseen. (Hannus 2003, 100.) Julkishallinnossakin toimintaympäristön muuttuminen vaatii prosessien jatkuvaa parantamista. Kuntaorganisaation prosessien parantamisella haetaan tuottavuutta ja tehokkuutta sekä palvelujen ja vaikuttavuuden paranemista. (Karimaa 2004, 167.) Hannuksen (2003, 100 - 101) mukaan jatkuvan parantamisen lähestymistapa perustuu vaiheittaiseen, loputtomaan uudistamiseen tekemällä ”pieniä asioita” ja asettamalla/saavuttamalla yhä vaativampia tavoitteita. Prosessien parantaminen kohdistuukin yleensä osaprosesseihin kyseenalaistamalla nykyisiä rakenteita ja toimintatapoja.

Ydinprosessien uudelleen suunnittelussa murretaan perinteistä ajattelua, etsien uudenlaista, radikaalisti tehokkaampaa ja yksinkertaisempaa mallia toimia. Toimintaa järkipäristetään ja aloitetaan uudelleen ”puhtaalta pöydältä”. Aika ajoin olemassa olevat toimintamallit tulee kyseenalaistaa ja tarvittaessa uudelleen suunnitella, mutta se ei ole kyseenalaistamisen välttämätön tavoite. (Hannus 2003, 101 - 103.) Järvisen ym. (2002, 8 - 9) mukaan suoritemittausten

tuloksia analysoimalla voidaan nykyisten prosessien heikkoudet tunnistaa. Toimintaa voidaan tehostaa korjaamalla heikkouksia tiettyyn pisteeseen saakka, mutta jossain vaiheessa jatkuva kehittäminen ei enää tuo lisähyötyä, vaan on toteutettava toimintojen radikaali uudelleen organisointi ja uusien toimintatapojen toteuttaminen.

Prosessien kehittämisen vaiheet kaikessa yksinkertaisuudessaan ovat nykytilan kartoitus - prosessin analysointi – prosessin parantaminen, jonka jälkeen kehittäminen alkaa alusta (Saastamoinen, hakupäivä 20.5.2008). Katajan (hakupäivä 15.8.2008) ja Kajasteen (2008) mukaan visio ja toiminnan tavoitteet määrittelevät mihin haluamme päästä. Tämän vuoksi ensin on kartoitettava nykytila. Mikäli tavoitetilamme eroaa nykytilastamme, on etsittävä keinot tavoitteeseen pääsemiseksi. Tavoitetila edellyttää yleensä prosessien muuttamista ja kehittämistä.

2.3.6 Prosessien kuvaus- ja mallinnus

Prosessien kuvaus ei itsessään ole tavoite, vaan keino mallintaa organisaation toimintaa, jotta sitä voidaan analysoida, ymmärtää ja kehittää. Kuvaamisessa on hyvä käyttää tarkoituksenmukaisia työkaluja. (Saastamoinen, hakupäivä 20.5.2008.)

Prosessien kuvaustekniikoita ovat vuo-, toiminto ja kalanruotokaaviot. Näistä vuokaavio sopii yksityiskohtaisiin työhjekuvauksiin, koska sillä voidaan kuvata tarkasti prosessin vaihtoehtoisia kulkureittejä ja haarautumisia. Toimintokaavio sopii hyvin prosessien kehittämiseen tuoden esille nykyisten toimintatapojen heikkoudet, kuten työn epätasaisen jakautumisen, pitkät läpimenoajat ja epäselvät vastuut. Toimintokaavio on kuitenkin työläs laatia, sillä se vaatii edelleen erillisten työhjeiden tekemistä. Ns. kalaruotokaaviota (kts. kuva 5) käytetään syy-seurausanalyysissä, jotta prosessista saadaan nopeasti yleiskuva. Kalaruotokaaviotekniikka ei kuitenkaan ohjaa prosessien kehittämiseen siinä määrin kuin toimintokaavio. (Saastamoinen, hakupäivä 20.5.2008.)

Prosessien mallintamisen työkaluiksi on käytettävissä useita ohjelmallisia ratkaisuja. Yksinkertaisin näistä on MsOfficepaketin PowerPoint –esitysohjelman hyödyntäminen. Varsinaisia mallintamisohjelmia ovat mm. VISIO 5, COSMO-0, Business Design Facility, ABC Flowcharter 7, TemPRO, PROMODEL sekä SmartDraw piirto-ohjelma (Saastamoinen, hakupäivä 20.5.2008.) Usealla julkishallinnon toimijalla, kuten kunnilla ja yliopistoilla on käytössä QPR:n ProcessQuide –mallinnusohjelma.

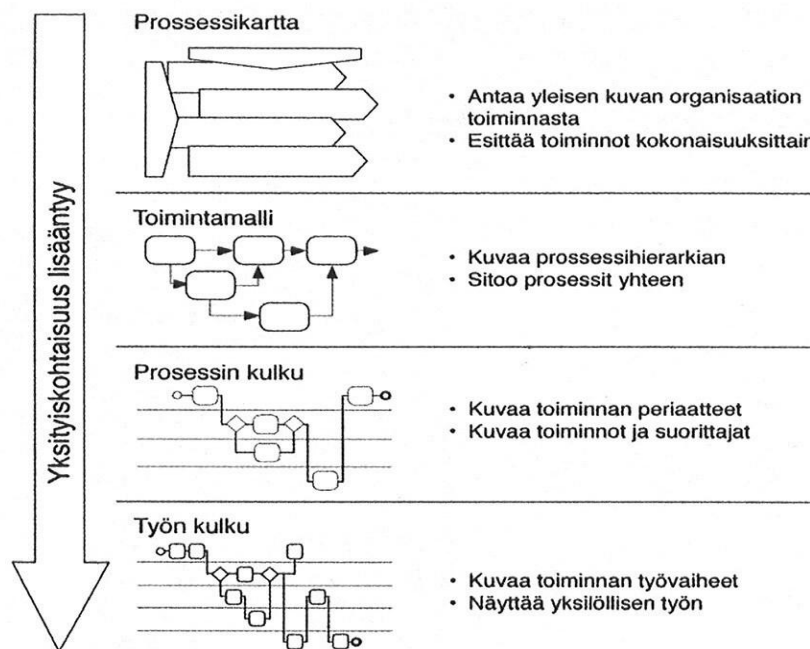
Palveluprosessien mallintaminen on tapa kuvata toimintaa sekä siinä syntyviä palveluita (tuotoksia), niiden vaatimia resursseja, toiminnan tarvitsemaa ja tuottamaa tietoa; tunnistaa kehittämiskohteet ja mitata sekä arvioida tavoitteiden toteutumista. JHS 152 suosituksen mukaisesti ensin johto ja esimiehet tunnistavat prosessit, laativat prosessikartan sekä asettavat mittarit. Seuraavaksi prosessin omistaja vastaa prosessin kehittämiseen liittyvistä toiminnoista eli prosessin vaiheista ja kuvauksista, vastuiden määrittelemisestä, ongelmien ratkaisusta ja resursoinnista sekä automatisoinnista. (Mattila, hakupäivä 23.11.2009.)

Mallintajan ABC:n (hakupäivä 23.11.2009) mukaan prosessien mallinnuksessa on neljä eri tasoa. Prosessikartta on kuvausten ylin taso, joka antaa yleisen kuvan organisaation toiminnasta. Toimintamallitaso kuvaa prosessihierarkian eli sitoo prosessit yhteen. Prosessin kulku-tasolla kuvataan toiminnan työvaiheet ja niiden suorittajat. Työn kulku –taso kuvaa yksilöllisen työn, sisältäen prosessin työohjeet. (Kuva 9).

QPR ProcessGuide (hakupäivä 1.8.2010) ohjelmaan mallinnettaessa Toimija-symbolilla kuvataan prosessin vastuualue, hallintokunta, tietojärjestelmä ja asiakas. Eri toimijat mallinnetaan vaakasuoriin suunnikkaisiin erottaen toimijat toisistaan tyhjällä välillä. Asiakas on aina ylimmäisenä. Toimija voidaan jakaa useampaan rataan, joista käytetään usein nimeä uimarata. Esim. pelastuslaitos on yksi toimija, joka jaetaan uimaratoihin prosessissa toimivien suorittajien mukaan esim. pelastusjohtaja, talouspäällikkö, hallintosihteri jne. Muutoin

kuvauksissa käytetään vuokaavioista tuttuja symboleja: ympyrä kuvaa prosessin alku- ja loppupistettä, vinokulmio kuvaa valintatilannetta, suorakulmio kuvaa toimintoa, arkki, kansio, säiliö tms. kuvaavat tietoaineistoja sekä yhtenäiset tai katkoviivat kuvaavat järjestys- ja tietovirtoja (kts. kuva 9 ja liite 5/1).

Kuva 9. Prosessien mallinnuksen neljä eri tasoa (Mallintajan ABC, hakupäivä 23.11.2009)



2.3.7 Prosessijohtaminen Oulun kaupungissa

Prosessien kehittäminen liittyy aina organisaation muuhun kehittämiseen. Kehittämisen pohjana ovat organisaation toimintaa ohjaavat visiot, strategiat ja toimintaperiaatteet. Prosessien kuvaamisen nähdään toteuttavan julkisen hallinnon läpinäkyvyys periaatetta, jolle säädös perusta löytyy viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetusta laista (621/1999, 18.1 §), hyvän tiedonhallintatavan ja hallintolain (434/2003) sekä hyvän hallinnon toteuttamisesta. (Perola 2009.)

Oulun kaupungin johtamisjärjestelmän ja organisaation kehittämiseksi prosessilähtöisempään suuntaan, kaupunginjohtaja nimesi valmistelutyöryhmän (kj 12.4.2010 § 53). Työn tuloksena on elokuussa 2010 syntynyt esitys uuden Oulun kaupungin organisaatorakenteeksi ja toimintamalliksi 2013 (kuva 10). Uusi prosessimainen toimintatapa tarkoittaa, että toiminta perustuu asiakasprosesseihin, jotka kytketään strategiaan tavoitteiden avulla. Mitattavat prosessit antavat tietoa ydinprosessien toiminnan onnistumisesta. Mittarit kuvaavat asiakassuhteen vaikuttavuutta, prosessin suorituskykyä, kehittämistarpeita, ja omistajan asettamia tulostavoitteita. Prosessit, niiden kuvaukset ja mittarit voivat muodostaa laatujärjestelmän. (Mäkinen Pirjo, 23.9.2010, sähköposti.)

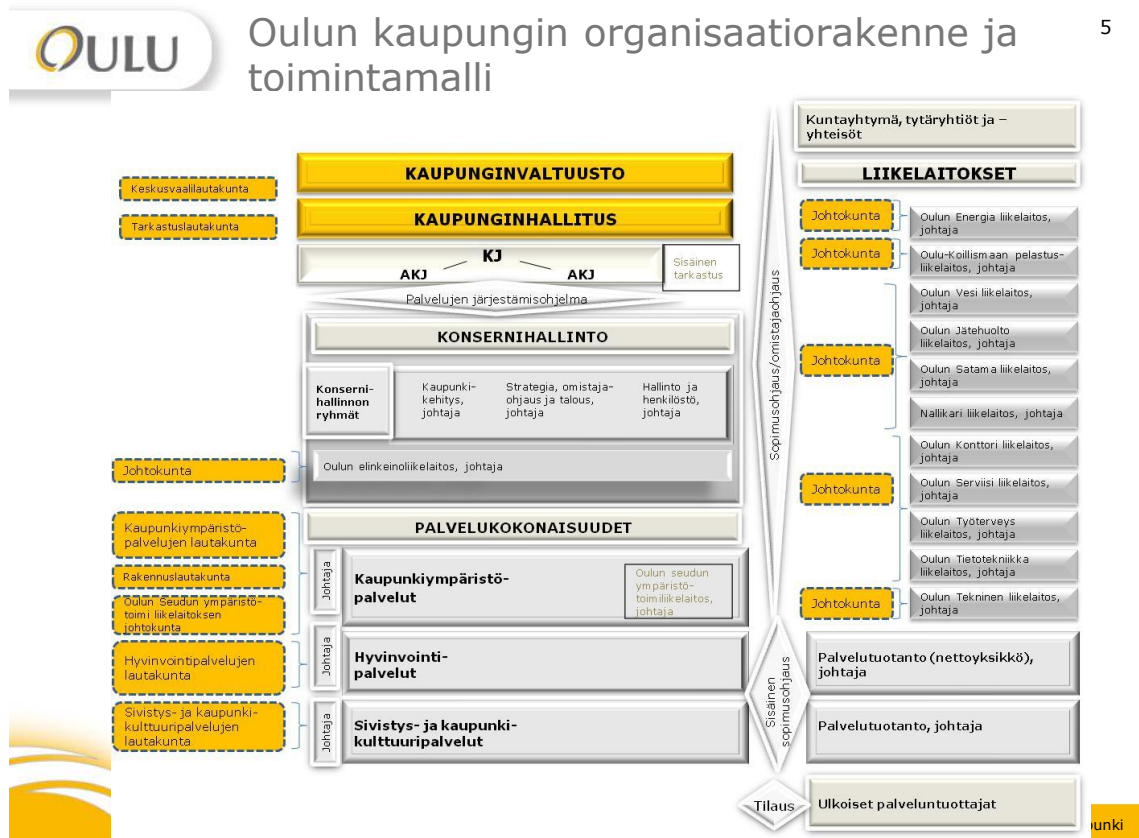
Prosessikuvaukset ovat prosessien johtamisen, hallinnan ja parantamisen väline. Oulun kaupunki soveltaa prosessien kuvauksessa JHS 152 suositusta, jonka tarkoitus on yhdenmukaistaa ja selkeyttää julkisen hallinnon prosessien kuvaamista.

Prosessien kehittäminen liittyy organisaation suunnitteluun ja kehittämiseen ja sen pohjana ovat organisaation visiot, strategiat ja toimintaperiaatteet. Prosessikuvaukset ovat prosessien johtamisen, hallinnan ja parantamisen väline. Lisäksi prosessikuvauksia käytetään tehtäviin ja toimintaan perehdyttämiseen, koulutukseen ja tietojärjestelmien kehittämiseen (JHS 152, hakupäivä 21.5. 2010.)

Oulun kaupungin prosessimallinnuksissa käytetään QPR:n ProcessQuide – mallinnusohjelman versiota 8.1 sekä mallinnuksen liitteinä word- ja excel-lomakkeita (liite 2). Mallinnettavan **prosessin perustiedot** –lomakkeen täyttää johto tai prosessin omistaja. Prosessin sanallinen kuvaus tehdään **prosessin toiminnot taulukkoon**. Siinä kuvataan sanallisesti prosessin nykytila ja tavoitetila, toimintokokonaisuus, toimijat ja heidän roolinsa, syöte ja prosessin tuotos. **Sidosryhmien vaatimuksia** tarkastellaan ja luokitellaan sidosryhmittäin eritellen. Lisäksi kuvataan niiden mittarit ja mittareiden arvot. **Kustannukset** taulukossa lasketaan prosessin kustannukset toiminnot taulukkoa apuna käyttäen, kellottamalla käytetty aika minuutteina. Taulukolla voidaan laskea sekä nykytilan että tavoitetilan kustannukset. **Tietovarannot** taulukko kartoittaa

prosessin tarvitsemat ja tuottamat tiedot, niiden järjestelmät ja rekisterit. (Mattila, hakupäivä 23.9.2009.)

Kuva 10. Oulun kaupungin organisaatorakenne ja toimintamalli 1.1.2013 lähtien. OULUN MALLI. Oulun kaupungin johtamisjärjestelmä. Valmistelutyöryhmän esitys 24.8.2010. (Mäkinen, 23.9.2010, sähköposti.)



Oulun kaupungissa on käynnistetty tammikuussa 2009 sähköisten tiedonohjaussuunnitelmien/arkistonmuodostussuunnitelmien laatiminen eAMS (elektroninen arkistonmuodostussuunnitelma). Tähän liittyen hallintokuntien ja liikelaitosten AMS-lomakkeiden laatimiselle oli annettu määräaika lokakuun 2009 loppuun. Projekti on viivästynyt ja määräaika laatimiselle on jatkettu marraskuun 2010 loppuun. Kyseisten AMS:n teossa prosessikuvauksia voidaan hyödyntää. Mikäli prosessikuvaus on hyvin laadittu, siitä löytyy prosessissa syntyvä asiakirjatieto, jopa niin, että tiedot voidaan lisätä tai siirtää suoraan AMS-lomakkeille (liite 12). (Koistinen 2009.)

3 KEHITTÄMISTEHTÄVÄN TOTEUTUS

3.1 Kehittämistehtävän kulku

Kohdeorganisaation tutustuminen prosessijohtamiseen aloitettiin järjestämässäni orientoivassa laajennetun johtoryhmän koulutustilaisuudessa 20.3.2008. Kouluttajaksi olin varannut ulkopuolisen valmentajan Anna-Maija Kajasteen, Lto, LuK, KM, KTM (johtaminen), Oulusta. Ennen tilaisuutta kävin hänen kanssaan lävitse Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitoksen strategian, perustehtävän, organisoitumisen ja keskeiset toiminnot.

Laajennetun johtoryhmän puoli päivää kestäneessä koulutuksessa Kajaste kävi lävitse strategian ja prosessien teoriapohjaa sekä kertoi yleisellä tasolla mitä prosessien kuvaaminen on ja miksi se on tärkeää. Tilaisuuden ohessa mietimme yhdessä tulevia muutoksia, toiminnan organisointia, mikä toiminnassa menee hyvin, mitkä ovat ongelma-alueet sekä prosessimallinnuksen yleistä suunnittelua. (Kajaste 2008.) Yhteisten ajatusten ja kysymysten pohjalta Kajasteen toteuttama jatkokoulutuspäivä pidettiin 30.3.2008.

Vuoden 2008 lopulla alkaneen globaalien laman myötä kuntatalouden kriisi ja sitä seurannut kunta- ja palvelurakennemuutos ”pakottivat” Oulun kaupunkikonsernin uudistamaan strategiaansa, toimintatapojaan ja neuvottelemaan kuntien yhdistymisistä. Oulun kaupungin uudistettu strategia otettiin käyttöön vuoden 2010 alusta. Kaupungin uusittu strategia sekä tulevat lakimuutokset olivat pohjana myös pelastuslaitoksen strategian uudistustyölle vuosina 2009 - 2010. Vaikka strategia, kuten edellä on todettu, on prosessiajattelun lähtökohta, strategian uudistamistyö hidasti kehittämistyöryhmän työn edistymistä. Ei nähty mielekkääksi ja toisaalta koettiin ”turhaksi”, tehdä työtä vanhan strategian pohjalta. Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitoksen uudistettu visio, strategia ja kriittiset menestystekijät päätettiin johtokunnan kokouksessa 18.6.2010 ja ne tulevat voimaan 1.1.2011.

Oulun kaupungissa käynnistettiin muutos prosessijohtamiseen uudistamalla strategia, käynnistämällä kattava prosessikoulutus sekä hankkimalla prosessien mallinnukseen QPR:n ProcessQuide mallinnusohjelma. Samaan aikaan kaupunginhallituksen päätökset strategia- ja prosessityön toimeenpanosta tulivat lauta- ja johtokunta käsittelyihin. Valmistelemäni esityksen pohjalta pelastusliikelaitoksen johtokunta päätti (24.4.2008 § 38) prosessien mallintamisesta ja palvelujen tuotteistamisesta sekä antoi tehtäväksi uudistaa pelastuslaitoksen organisaatiota prosessijohtamisen suuntaan. Käytännössä tehtävä aloitettiin nimeämällä tehtävään kehittämistyöryhmä (Pelastusjohtaja Rantasen päätös 11.4.2008 § 35). Työryhmään nimettiin talouspäällikkö, pelastuspäällikkö, toiminta-alueiden kolme palopäällikköä sekä riskienhallintapäällikkö, valmiuspäällikkö, kalustopäällikkö ja työsuojelupäällikkö. Tarvittaessa työryhmä voi käyttää apunaan alan asiantuntijoita.

Kehittämistyöryhmän jäsenenä osallistuin kehittämistehtävän aikana Oulun kaupungin keskitetyn koulutuksen järjestämään Prosessit käytännössä – koulutukseen vuonna 2008 sekä QPR ProcessQuiden kehittäjäkäyttäjäkoulutuksiin vuosina 2008 ja 2009. Prosessikoulutuspaketin neljän erillisen moduulin kouluttajana toimi Ossi Ritola, Qualitas Fennica Oy:stä. QPR koulutus toteutettiin kaupungin sisäisenä koulutuksena, kouluttajana suunnittelija Kirsti Mattila, Oulun kaupungin Innovaatiot ja markkinointi ryhmästä.

Kehittämistyöryhmän työtä on hidastanut myös lähes kaikkien pelastustoimea koskevien lakien, asetusten ja ohjeiden uudistuminen ja/tai keskeneräisyys. Alueen pelastustoimen yhteistoimintasopimus ja palvelutasopäätös uudistettiin 1.1.2009 alkaen; Oulun kaupunki uudisti strategiansa 1.1.2010; pelastuslaitoksen strategian uudistustyö 2009 – 2010; Hätäkeskuslaki uudistuu 1.1.2011; pelastuslain uudistus on meneillään ja tulee voimaan osittain vuonna 2011 sekä Terveystieteiden lain uudistaminen, joka on eduskunta käsittelyssä ja tulee voimaan 1.5.2011. Lisäksi monet muut lait ovat uudistuneet ja välillisesti vaikuttaneet laitoksen toimintaan. Tällaisia ovat mm. kemikaalilainsäädäntö sekä automaattisia sammutuslaitteita koskeva asetus.

3.2 Yhteenveto kehittämistyöryhmän toiminnasta

Kehittämistyöryhmän aloittaessa jäsenet olivat osallistuneet aiemmin mainittuihin Anna-Maija Kajasteen koulutustilaisuuksiin. Jäseniä kehoitettiin osallistumaan myös Oulun kaupungin järjestämään prosessikoulutuspakettiin. Lopulta työryhmän jäsenistä vain kolme pystyi osallistumaan em. neljän moduulin koulutukseen.

Aloituskokous 21.5.2008

Ensimmäisessä, koko päivän kestäneessä kehittämistyöryhmän aloituskokouksessa valittiin työryhmän puheenjohtajaksi Oulun toimialueen palopäällikkö Petri Hintikka sekä sihteeriksi talouspäällikkö Sirpa Heiskanen. Kokouksessa käytiin lävitse tehtävän anto, A-M. Kajasteen koulutuspäivien materiaali sekä Oulun kaupungin linjaukset ja koulutustarjonta. Työhön oltiin valmiita sitoutumaan ja em. pohjalta laadittiin ensimmäinen projektisuunnitelma v.0.1. Projektisuunnitelmaan koottiin tehtävä, tavoitteet, aikataulu ja tiedottaminen. Tämän raportin liitteenä on työryhmän laatiman projektisuunnitelman viimeinen versio 1.3 (19.2.2010).

Toukokuun 2008 kokouksessa käytiin laajaa yleiskeskustelua prosesseista, pääprosessin määritelmästä, laitoksen nykyisestä organisaatiosta, esimiesalaisproblematiikasta, työryhmän työskentelytavasta, osatyöryhmiin jakautumisesta, prosessien omistajista jne. Yhteisesti päädyttiin siihen, että pelastustoimen ydinprosessien lähtökohta löytyy pelastuslaista. Kehittämistehtävän rajaamiseksi päätettiin, että työryhmä keskittyy ydin- ja pääprosessien tunnistamiseen, jonka jälkeen osaprosessien omistajat jatkavat työtä.

Vaikka työryhmän jäsenet yhteen ääneen totesivat sitoutuvansa tehtävään, ilmeni jo ensimmäisessä kokouksessa, että ryhmän yhdeksästä jäsenestä asia aidosti kiinnosti noin puolta jäsenistä, opinnäytetyön tekijä mukaan lukien. Tämä tiedostaen ryhmän jäseniä pyrittiin sitouttamaan ryhmän toimintaan keskustelemalla, haastamalla pohdintaan, kartoittamalla koulutustarpeita,

pyytämällä asiantuntijoita kokouksiin sekä jakautumalla osaryhmiin niin kokousten aikana kuin välitehtävienkin tekemiseksi.

Kokous II, 5.11.2008

Tehdystä pohjatyöstä ja Anna-Maija Kajasteen konsultoinnin pohjalta, kehittämistyöryhmä tunnisti toisessa kokouksessaan pelastusliikelaitoksen ydintoimintoja tukevat tukiprosessit ja varmuudella kaksi ydinprosessia: onnettomuuksien ehkäisyn ja pelastustoiminnan. Kolmanneksi prosessiksi arvioitiin, uuden pelastuslaki luonnoksenkin pohjalta, muotoutuvan väestönsuojelu eli varautuminen. Kokouksessa valmisteltiin esitys organisaation uudistamiseksi ydinprosessien ja toiminnan suuntaan. Organisaation uudistaminen on kuitenkin välttämätön tehdä 1.1.2009 alkaen kuntalain kunnallisia liikelaitoksia koskevien muutosten vuoksi. (kts. Hannus, Hallberg, Niemi 2009).

Kokous III 1.12.2008

Kokouksessa päätettiin, että kalustopäällikkö hankkii ryhmän jäsenille ProcessQuide –lisenssit ja sopii koulutuksen tammikuulle 2009. Jälleen kerran kokouksessa todettiin, että ryhmäläiset tulee saada sitoutumaan yhteisiin päämääriin.

Kokous IV, 30.3.2009

Kokouksessa päivitettiin projektisuunnitelma, koska yhteensattumien ym. vuoksi alkuvuoden sovittu kokous ja koulutukset olivat jääneet pitämättä. Kehittämistehtävän tekijä, työryhmän sihteeri oli osallistunut QPR ProcessQuide –ohjelmiston käyttäjäkoulutukseen ja hänen avustuksellaan tutustuttiin Oulun kaupungin tuleviin ydinprosesseihin, prosessien mallintamisen ohjeistukseen sekä keskusteltiin QPR–ohjelmiston käytöstä ja käytön rajoituksista. Kaupungilla on käytössään vain 75 lisenssiä ja periaate on, että hallintokunta/laitos saa käyttöönsä vain yhden tai kaksi lisenssiä henkilöille, jotka mallintavat prosessit substanssiosaajien laatimista perustieto yms. lomakkeista. QPR ei siis ole ”aidosti” käytössä, vaan se on tarkoitettu lopputuotteen visualisointiin. Lisenssi

edellyttää Citrix-MetaFrameWeb- käyttöliittymää, jolloin lisenssin hinta on QPR 60 €/kk ja Citrix 40 €/kk eli yhteensä 100 €/kk. Yhdeksälle jäsenelle lisenssien kustannus olisi 10 800 €/vuosi. Päätettiin hankkia lisenssi vain sihteerille, joka osallistuu kaupungin järjestämiin jatkokoulutuksiin, kun niitä on tarjolla. Itse prosesseihin liittyen päätettiin, että kaikki prosessinomistajat täyttävät prosessin perustieto, toiminnot ja sidosryhmä –taulukkoita. Jatkotyöskentelyä varten jakauduttiin pienryhmiin.

Kokous V, 23.4.2009

Kokoukseen sparraamaan oli kutsuttu Oulun kaupungin tietohallinnosta tietohallintoasiantuntija Kaisa Kekkonen. Tietohallinnossa oli todettu QPR:llä kuvaaminen hankalaksi ja ongelmia oli heilläkin tuottanut lisenssien vähyys. Tietohallinnossa oli päädytty tekemään kuvaukset MsPowerPoint–esitysohjelmaa hyödyntäen. Prosessin kuvaushan pitäisi olla yhden A4:n kokoinen, joten PowerPoint soveltuu hyvin tähän kuvaamiseen. Kekkonen esitteli tietohallinnon mallinnuspohjia ja valmiita kuvauksia. Todettiin, että tietohallinnossa on kuvauksiin linkitettäviä ohjeita, säädöksiä ja normeja huomattavasti vähemmän kuin pelastuslaitoksella. Kekkonen mukaan olimme edistyneet työssä todella hyvin, vaikka omasta mielestämme työ on edennyt hitaasti. (Kekkonen, 20.5.2009 sähköposti.)

Kokous VI, 20.5.2009

Jäsenet totesivat, että QPR-mallintamisohjelma on liian monimutkainen hallita ja käyttää. Päätettiin, että mallintamisessa käytetään tässä vaiheessa PowerPoint –pohjilla tietohallinnon tapaan Pohjiin linkitetään tarvittavat tiedot: perustiedot, toiminnot, sidosryhmä vaatimukset, normiperusta, ohjeet, lomakkeet, asiakirjat jne. Päätettiin, että työryhmän sihteeri laatii PowerPoint-pohjat, joille prosesseja kuvataan sekä ohjeet pohjien käytöstä (kts. liite 4). Lisäksi mietittiin prosessien toiminnot –taulukon laajentamista siten, että se sisältäisi AMS eli arkistonmuodostussuunnitelman tarvitsemat tiedot (liite 12).

Kokous VII, 5.6.2009

Käytiin lävitse sihteerin laatimat mallipohjat ja ohjeet. Todettiin sihteerin ”yritys” kuvata QPR:llä ydin- sekä pääprosesseja perustieto ja toiminnot –taulukoiden perusteella. Toiminnontaulukoissa tiedot ja vaiheet eivät ole olleet oikeassa järjestyksessä ja substanssiosaajat havaitsivat kuvauksesta prosessin kulkevan juuri päinvastoin. Todettiin, että toiminnot –taulukon täyttämässä täytyy olla tarkkana prosessin kulun ja tekijöiden suhteen, jotta asiaa tuntematon pystyy tekemään kuvauksia. Kokouksessa tutustuttiin vuokaavioiden merkityksiin ja QPR:n työkaluihin. Päätettiin, että palvelimelle tehdään prosesseille oma kansio, johon kaikki prosesseista kertyvä materiaali tallennetaan. Jaettiin tehtävät ja sovittiin, että kukin prosessin omistaja itsenäisesti työstää prosessejaan laadituille pohjille, tallentaa ne palvelimelle ja samalla aloittaa mallinnusten ja työnkulkujen delegoinnin alemmalle tasolle pohjia ja ohjeita hyödyntäen.

Kokous VIII, 8.10.2009

Heti kokouksen aluksi todettiin, että kesän aikana työ ei ollut edennyt lainkaan. Päivitettiin projektisuunnitelman aikataulu. Kokouksessa käytiin lävitse valmista materiaali. Todettiin, että varautumisen ja hankintojen osalta on paljon valmista ja näiden prosessien omistajat ovat törmänneet rajapintaongelmiin. Päätettiin, että rajapintojen osalta prosessien omistajat käyvät omia rajapintaneuvottelujaan, jotta päästään eteenpäin. Korostettiin sitä, että me kuvataan vain omaa tekemistä ja siirtyminen toiseen prosessiin kuvataan esim. ”siirtyy hankintaprosessiin”. Kun kuvaukset etenevät pidemmälle, on mietittävä joudutaanko ”siirto tapahtumille” laatimaan eräänlainen ”kooditus”, esim. siirto P7, tarkoittaisi, että siirtyy pelastuksen prosessiin nro 7.

Kokous IX, 9.11.2009

Jälleen todettiin muiden työkiireiden menneen edelle niin pienryhmä kokouksista kuin rajapintaneuvotteluistakin. Käytiin lävitse tehtyjä kuvauksia korostaen jälleen, että kuvataan vain omaa tekemistä eli rajapinnat on tehtävä selviksi. Sanamuotojen on kuvattava tekemistä eli sanamuodoista passiivit pois:

prosessien omistajat kuvaavat meidän tekemistä eivät muiden; uimaradoilla on tekijä, joka tekee jotakin.

Kokous X, 19.2.2010

Sihteeri ja kehittämistehtävän tekijä totesi, että vaikka prosessi näyttää toimivalta ja hyvältä kuvattuna powerpointilla, ei kuvaus toimikaan oikeassa mallinnusympäristössä QPR:llä. Sihteeri näytti QPR:llä kuvaamansa prosessin ongelmakohdat ja todettiin, että kuvauksissa täytyisi sittenkin käyttää mallinnusohjelmaa. Halukkaita QPR:n käyttäjiä ei löytynyt, vaan sihteeri jäi ainoaksi lisenssin haltijaksi ja käyttäjäksi.

Kokousten välillä työryhmän jäsenet tekivät itsenäisesti prosessien kuvauksia ja täyttivät mallinnuksessa käytettäviä lomakkeita, lähinnä perustietolomakkeita. Muutamat jäsenet pohtivat prosesseja myös parityönä. Usein keskustelimme esim. kahvipöydässä tai käytävillä, jostakin kuvaukseen liittyvästä ongelmasta. Palvelimelle tallennettujen kuvausten etuna oli, että kaikki jäsenet pääsivät katsomaan kuvausten ajantasaista tilaa. Kun tilanne oli mahdollista tarkastaa, niin ajatuksia, vastauksia, kommentteja tai lisäkysymyksiä vaihdettiin puhelimitse, henkilökohtaisesti tai sähköpostitse.

Työryhmä kokoontui kaiken kaikkiaan kymmenen kertaa ajalla 21.5.2008 – 19.2.2010. Viimeisimmissä kokouksissa paikalla oli alle puolet työryhmän jäsenistä. Sitoutumisen aste kuvanee sitä, miksi työryhmän työ ei tuottanut toivottua tulosta. On kuitenkin huomattava, että työryhmän työ tehtiin virka-aikana, oman työn ohella, jäsenistä suuri osa on johtoryhmän jäseniä ja osallistui samalla strategian uudistamistyöhön sekä mahdollisesti hoiti myös väliaikaisesti toista virkaa oman toimen ohella. Esim. kehittämistyön tekijä toimii virkansa puolesta pelastusjohtajan sijaisena tämän poissa ollessa (vuosilomat, lyhyet poissaolot) ja lisäksi nimettynä viransijaisena pidemmissä virkavapauksissa.

4 KEHITTÄMISTEHTÄVÄN JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA

Kehittämistehtävän tarkoituksena oli perehdyttää Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitoksen johtoryhmä prosessijohtamiseen, prosessilähtöiseen toiminnan uudistamiseen sekä prosessien merkitykseen strategian jalkauttamisessa. Tavoitteena oli tunnistaa pelastustoimen ydinprosessit sekä saattaa alulle pelastuspalvelujen prosessien mallinnus ja tehtäväkuvaukset. Prosessien kuvaamisessa tarkoitus oli keskittyä ydinprosessien tunnistamiseen ja niiden nykytilan kuvaamiseen sekä tutustua Oulun kaupunkiorganisaation prosessien mallinnukseen sekä siinä käytettävään QPR ProcessGuide – ohjelmistoon.

Johtoryhmän perehdytys prosessilähtöiseen toimintaan toteutui niin kehittämistehtävän tekijän, ryhmän jäsenten omaehtoisen opiskelun ja asiantuntijoiden antaman koulutuksen avulla. Prosessien merkitys strategian jalkauttamisessa, toimintojen kehittämisessä, perehdyttämisessä ja kirjattujen toimintatapojen dokumentoinnissa ymmärretään, mutta sitä ei täysin sisäistetty eikä siihen ole vielä sitouduttu riittävästi.

Pelastustoimen ydinprosessit tunnistettiin ja niiden nykytilaa kuvattiin, samalla kun tutustuttiin isäntäkunta Oulun prosessien mallinnukseen ja QPR:n ProcessGuide ohjelmistoon. Pelastuslakiin perustuen ydinprosesseja tunnistettiin Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitoksella kolme kappaletta. Ydinprosesseista laadittiin prosessikartat. Tunnistettujen ydinprosessien perusta on uudistetussa strategissa, visiossa, arvoissa ja strategisissa päämäärissä. Kehittämistehtävän aikana uudistettiin pelastuslaitoksen strategia, joten kehittämistehtävästä oli hyötyä myös strategian uudistamistyössä. Ydinprosessien lisäksi tunnistettiin pää- ja aliprosesseja sekä tukiprosessit.

Prosesseja on kuvattu huomioiden Oulun kaupungin ohjeistus prosessien mallinnuksesta. Prosesseista on laadittu perustieto, toiminnot ja sidosryhmä

taulukoita, AMS lomakkeita sekä kuvattu niitä uimaratatekniikka käyttäen kehittämistehtävän aikana laadittuja powerpoint –pohjia. ”Testausmielessä” opinnäytetyön tekijä on kuvannut muutamia prosesseja QPR –mallinnus-ohjelmalla.

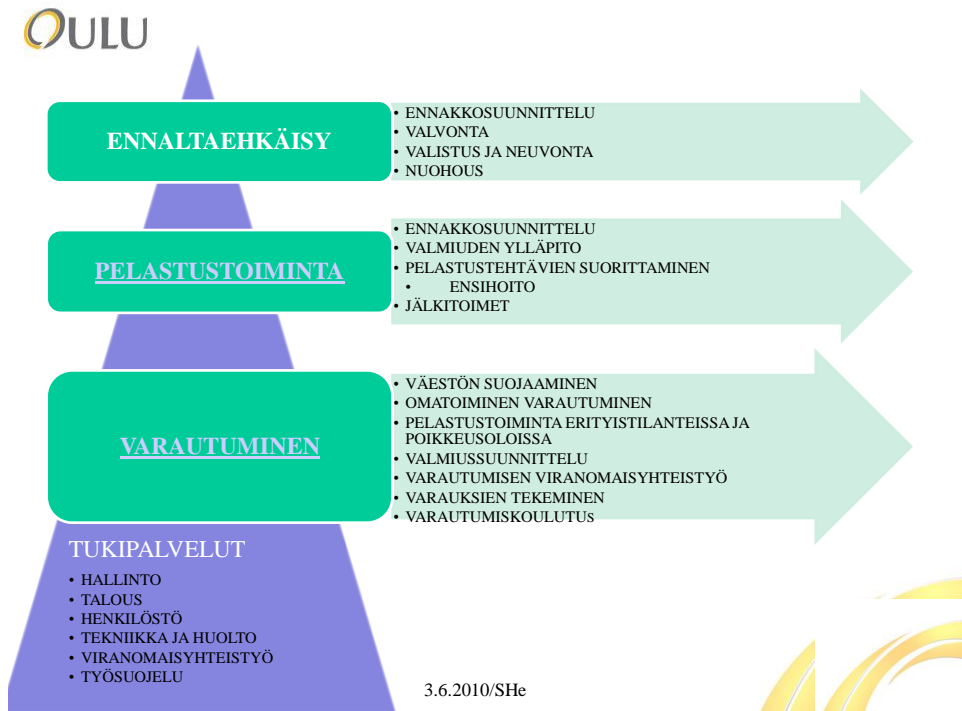
4.1 Ydinprosessit

Karimaa (2004, 61 - 80) on sisällyttänyt pelastustoimen palveluprosessit kunnan kuntateknisen ydinprosessin pääprosesseiksi (kts. taulukko 1.), perusteena tuolloin voimassa ollut pelastustoimilaki (561/1999). Hän on tunnistanut pelastustoimessa onnettomuuksien ehkäisyn, onnettomuuksien torjunnan ja väestönsuojelun pääprosessit. Kuntaorganisaation kannalta pelastustoimi sisältyy edelleen Karimaan kuntateknisten prosessien alle, jonne suurin osa yhteistoimintakunnista sisällyttää pelastustoimen maksuosuusmenonsa. Sairaankuljetuksen ja ensivastetoiminnan menot laskutetaan kuntien sosiaali- ja terveystoimelta. Esitetyssä uudessa Oulun kaupungin organisaatiossa, vuodesta 2013, pelastusliikelaitos näyttäisi olevan keskushallinnon alainen toimija sopimus-/omistajaohjaukseen perustuen (kts. kuva 9).

Kehittämistehtävän tuloksena tunnistetuissa Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitoksen ydinprosesseissa on kuvattu pelastustoimen perustehtävät, joilla tuotetaan pelastustoimen palvelut laitoksen asiakkaille. Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitoksen kolme tunnistettua ydinprosessia ovat ennaltaehkäisy, pelastustoiminta ja varautuminen, kuva 11.

Ennaltaehkäisyn ydinprosessin strateginen pohja johdetaan pelastuslaitoksen visiosta ja arvoista turvallisuuskulttuurin edistäjänä. Uusi pelastuslaki korostaa entistä enemmän onnettomuuksien ehkäisyä pelastustoimen tärkeimpänä tehtävänä. Ennaltaehkäisy jakautuu ennakkosuunnittelun, valvonnan, neuvonnan ja valistuksen sekä nuohoustoimen järjestämisen pääprosesseihin. Valvonta jakautuu edelleen mm. palotarkastus, lausuntojen anto ja rakenteellisen palonehkäisyn aliprosesseihin. (Liite 4).

Kuva 11. Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitoksen ydin-, pää- ja tukiprosessikartta

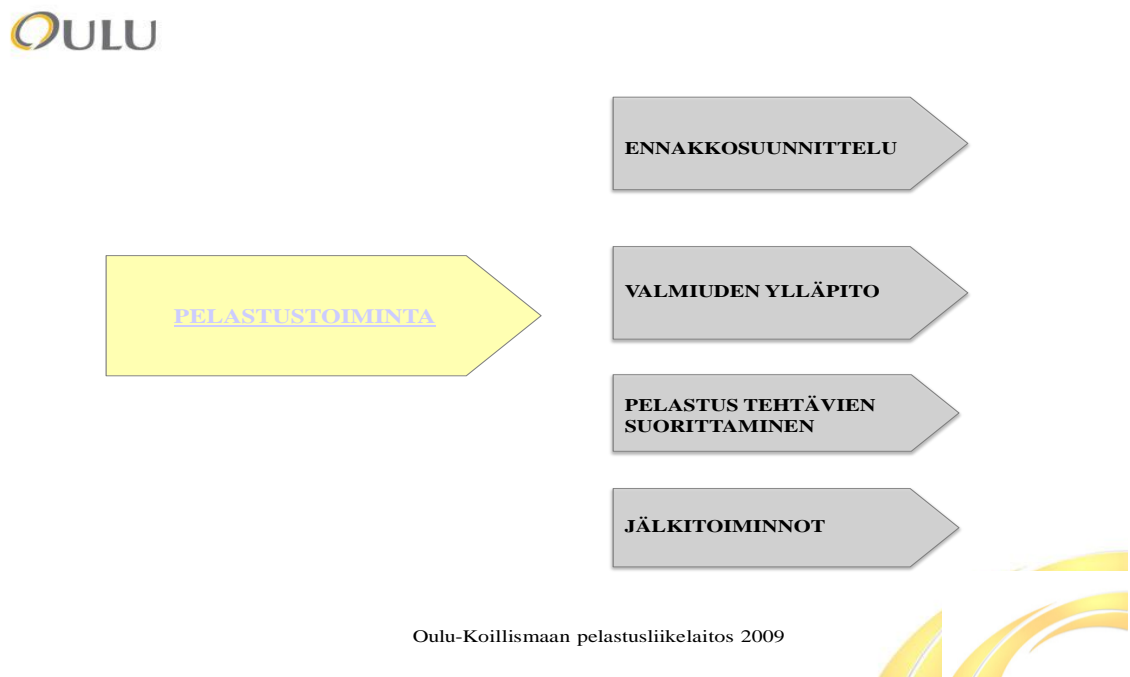


Pelastustoiminnan ydinprosessin strateginen perusta sisältyy visiossa luotettavaan ja tehokkaaseen pelastustoimijaan. Pelastustoiminta jakautuu ennakkosuunnittelun, valmiuden ylläpidon, pelastustehtävien suorittamisen ja jälkitoimien pääprosesseihin, kuva 12. Valmiuden ylläpito vaatii jatkuvia rutiinotoimia ja toimijoita, joten sillä on paljon rajapintoja tukiprosessien sekä varautumisen ydinprosessin kanssa. Lisäksi kehittämistyössä on todettu, että pelastustoimelle vapaaehtoinen, uuden Terveystieteiden lain mukainen, ensihoito (sisältää ensivastetoiminnan ja sairaankuljetuksen) ei ole ydinprosessi, vaan ensihoito on yksi pelastustoiminnan pääprosessin: pelastustehtävien suorittamisen aliprosessi. (Liite 5).

Kolmas tunnistettu ydinprosessi nimettiin varautumiseksi. Tämän prosessin tunnistaminen perustuu eniten uusiutuvaan pelastuslakiin, jossa varautumiselle on annettu entistä enemmän painoarvoa ja tehtävään liittyviä toimintoja siirrettäneen kunnilta alueelliselle pelastustoimelle. Varautuminen jakautuu

väestön suojaamisen, omatoimisen varautumisen, erityistilanteiden ja poikkeusolojen pelastustoiminnan, valmiussuunnittelun, varautumisen viranomaisyhteistyön, varauksien tekemisen ja varautumiskoulutuksen pääprosesseihin. Varautumisen prosesseja kuvattaessa on otettava huomioon, että prosessit sisältävät paljon luottamukselliseksi tai salaisiksi luokiteltuja tietoja. Varautumisen prosesseilla on ehkä eniten rajapintoja laitoksen ulkoisiin sidosryhmiin. (Liite 6).

Kuva 12. Pelastustoimen pääprosessikartta



4.2 Tukiprosessit

Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitoksen tukiprosesseiksi tunnistettiin tyypillisesti talouden, hallinnon ja henkilöstöhallinnon prosesseja, mutta lisäksi sinne kuuluvat tekniikkaan ja huoltoon liittyvät toiminnot. Tukiprosessien pääprosesseiksi tunnistettiin hallinto, talous, henkilöstö, työsuojelu, tekniikka ja huolto, viranomaisyhteistyö sekä sisäinen tiedottaminen. (Liitteet 7-11).

Erityisesti tukiprosesseilla on todella paljon rajapintoja Oulun kaupungin muiden hallintokuntien ja liikelaitosten prosesseihin. Esim. talous- ja henkilöstöhallinnon sekä asiakirjahallinnon rutiineja on ulkoistettu kaupunginhallituksen päätöksen mukaisesti vuodesta 2006 lähtien Oulun Konttorille. Oulun Konttori on Oulun kaupungin palvelukeskuksena vuonna 2006 aloittanut asiakirja-, talous- ja henkilöstöhallinnon sekä hankintatoimen palveluja tuottava kunnallinen liikelaitos.

4.3 Organisaation uudistaminen

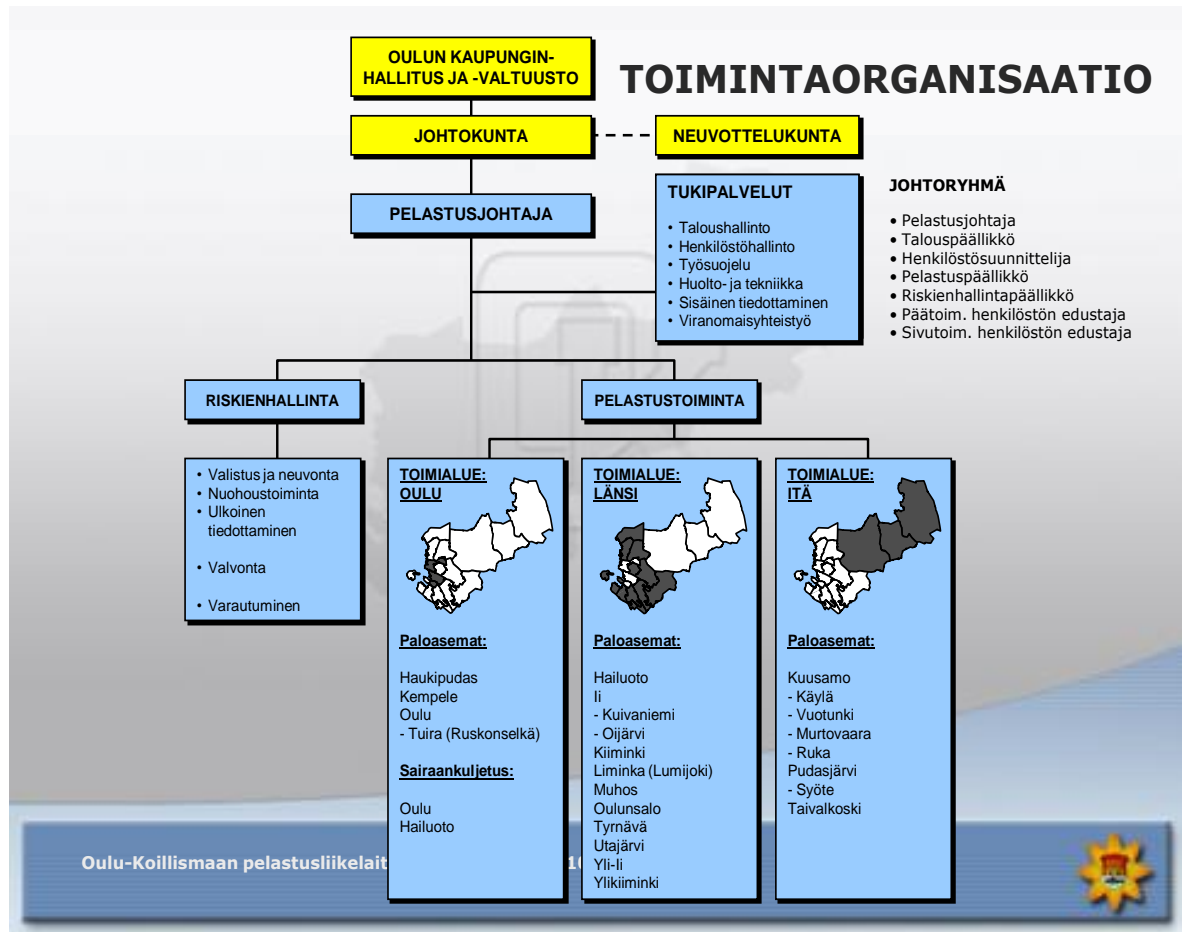
Prosessien tunnistaminen ja niiden kehittäminen johtaa yleensä organisaatiomuutoksiin; perinteistä toiminto-organisaatiota muutetaan prosessiorganisaation suuntaan. Kuten johtokunnan päätös prosessien mallintamisesta ja organisaation uudistamisesta prosessijohtamisen suuntaan osoittaa, päätöksentekijä tasolla oli valmius nähdä organisaatio strategian toteuttamisen välineenä. Toiminnallinen johto ei täysin ollut mieltänyt tätä mahdollista muutosta. Organisaatiomuutos onkin toteumassa vähitellen. Ensimmäinen muutos toteutettiin vuonna 2009 ja seuraava muutos toteutunee vuoden 2011 aikana.

Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitoksen tukipalvelut oli keskitetty jo vuonna 2004 Ouluun, mutta itse operatiivinen toiminta oli vielä kiinni kuntarakenteissa. Eräänlaisena kehittämistehtävän ”välituotteena” muutettiin Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitoksen kuntajakoon perustunutta organisaatiota. 1.1.2009 alkaen pelastuslaitos muutettiin uuden kuntalain mukaiseksi kunnalliseksi liikelaitokseksi ja samalla entiseen kuntajakoon perustunut toimialuejako muutettiin toimintoihin eli tämän kehittämistehtävän kuluessa tunnistettuihin ydinprosesseihin perustuvaksi. Kehittämistyöryhmä oli vuoden 2008 loppuun mennessä tunnistanut varmuudella kaksi ydinprosessia ennaltaehkäisyn ja pelastustoimen. (kuva 13, vrt. kuvaan 1).

Vastaavat muutokset toteutettiin 1.1.2009 alkaen myös laitoksen taloushallintoon eli kirjanpito muutettiin kuntakohtaisista kustannuspaikoista toimintokohtaisiin. Organisaatiomuutos ja siihen liittynyt taloushallinnon muutos oli yksi askel irti

kuntarakenteista, alueellisemman pelastustoimen suuntaan. Kehittämistehtävän tuloksena organisaatio muutoksessa huomioitiin toimintojen ohella myös ydinprosessit todeten, että prosessiajattelun sisäistämisen ja kehittymisen myötä organisaatiota voidaan joutua muuttamaan uudelleen.

Kuva 13. Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitoksen toimintaorganisaatio 1.1.2009 (Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitoksen esittelydiasarja 2010)



Organisaatiomuutoksen 1.1.2009 suurimmat muutokset olivat ennaltaehkäisevän toiminnan (valvonta, valistus ja neuvonta) kokoaminen alueellisesti yhteen riskienhallinnan tulosalueelle sekä varautumisen toimintojen siirtäminen tukipalveluista riskienhallinnan alaisuuteen (ydinprosessina ennaltaehkäisy). Sairaankuljetuksen osalta todettiin, että se on osa pelastustoimintaa ja se siirrettiin tulosaluetasolta Oulun toimialueen tulosityksiköksi. Taloudellisesti

sairaankuljetuksen yksikkö täytyy pitää erillään, sillä sen toiminnan kustantavat vain Oulun kaupungin sekä Hailuodon kunnan sosiaali- ja terveystoimet.

Uuden pelastuslaki luonnoksen myötä varautuminen on vuoden 2009 aikana tunnistettu pelastustoimen ydintehtäväksi. Kehittämistyöryhmä esittääkin organisaatiota muutettavaksi viimeistään vuoden 2011 aikana siten, että nykyinen riskienhallinta nimetään onnettomuuksien ehkäisyksi ja varautuminen siirretään riskienhallinnan alta omaksi tulosalueekseen onnettomuuksien ehkäisyyn (nykyisen riskienhallinnan) ja pelastustoiminnan rinnalle. Sairaankuljetuksen osalta alustava esitys on, että se siirretään nykyisen kaltaisena tulosyksikkönä Oulun toimialueen alta omaksi yksiköksen pelastustoimen alaisuuteen. Sairaankuljetus saattaa uuden terveydenhoitolain myötä myös lakata pelastustoimen hoitamana. Sairaanhoidopiiri voi uuden lain myötä järjestää sairaankuljetuksen omana toimintona, kilpailuttaa tai hankkia palvelun ilman kilpailutusta alueen pelastuslaitokselta.

Vuoden 2011 organisaatiomuutoksen kuvaamisessa tulisi hyödyntää prosessimainen esitystapa. Toimintaorganisaation kuvaaminen tulisi toteuttaa siten, että pelastusliikelaitoksen ydinprosessit esitettäisiin vaakatasossa. Taustalla voivat olla pelastuslaitoksen alueellisuuteen liittyvät jaot.

4.4 Kehittämistehtävän pohdinta

Prosessiajattelun ydin on keskittyä kokonaisuuksien hallintaan yksittäisten toimintojen sijasta. Tällä tarkoitetaan toimintoketjujen tunnistamista ja toiminnan suunnittelua asiakkaan lähtökohdista. Tämä ajattelu ei rajoitu organisaatioiden tai osastojen sisälle, vaan koko toimintoketjua pyritään kehittämään yli organisaatio- ja osastorajojen.

Julkisen organisaation missio eli olemassaolon perusta on perinteisesti lakisääteisten palvelujen tuottaminen. Lähtökohtana toiminnalle on siis ollut ”lain kirjaimen täyttäminen”. Prosessijohtamisen perusteena oleva asiakaslähtöisyys on julkisille organisaatioille uudehko asia. Kuntien yhteenliittymisten,

kuntayhtymien, ulkoistamisen, yksityistämisen, liikelaitostamisen ja lisääntyneen yhteistyön sekä palvelukeskusten myötä asiakaslähtöisyyteen on enenevässä määrin kiinnitetty huomiota. Muutoksia ajattelutapaan on mielestäni aiheuttanut mm. Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitosten kaltaisten laitosten yleistyminen ja sen, että niissä asiakkaiksi on kuntalaisten lisäksi tullut myös itse kuntia.

Kuntatalouden tila on haastanut valtakuntamme kunnat miettimään kuntien toimintojen tehokkuutta. Pelastustoimen omistajafoorumi on todennut, että pelastuslaitoksissa on osaamista, joka tulisi saada yhteiskunnan ja kuntien käyttöön (kts. kuva 3). Perinteisesti kunnan palolaitoksen tehtävänä on ollut onnettomuustilanteen tehokas hoitaminen, joka edelleen on alueellisen pelastustoimenkin perustehtävä. Lainsäädäntö on kuitenkin laajentanut tehtäväkenttää myös onnettomuuksien ennaltaehkäisyyn, joka uuden lainsäädännön myötä vielä korostuu. Pelastuslaitoksissa on lisäksi, hyvin paljon muunlaistakin osaamista, joka tulisi voida kunnissa hyödyntää.

Kuntaliitosten ohella maamme kunnissa on meneillään useita toimintojen yhdistämisiin tähtäviä hankkeita esim. erilaiset palvelukeskukset ja tilaaja-tuottaja –mallit, joihin tuotteistaminen olennaisesti liittyy. Periaatteessa pelastuslaitos on tuottaja ja yksittäinen kunta tilaaja. Oulu-Koillismaan pelastuslaitoksen yhteistoimintakunnat kustantavat koko laitoksen toiminnan maksuosuuksillaan, muutamia pieniä palvelutuloja ja valtion avustuksia lukuunottamatta. Kuntien johtajat ovat tilaaja-asetansa oivaltaneet, mutta pelastuslaitoksen henkilöstön asenteissa on vielä paljon tehtävää. Osa pelastuslaitosten viranomaisena tuottamista lakisääteisistä palveluista on lopulliselle asiakkaalle eli lähinnä kuntalaiselle, maksuttomia esim. hengen ja omaisuuden pelastaminen. Osalle voidaan niiden lakisääteisyydestä huolimatta määrittää hinta esim. palotarkastukset, jotka uudessa pelastuslaki luonnoksessa on suunniteltu maksullisiksi. Kuka palvelusta sitten maksaa, kuntalainen vai palvelun järjestämisvastuussa oleva kunta? Maksullista palvelutuotantoa, jossa kilpaillaan avoimilla markkinoilla muiden palvelutuottajien kanssa, on jonkin verran esim. jälkivartiointi, tulityökurssit ja sammutinhuolto. Kasvavien menojen

kattamiseksi tulosta tuottaviin maksullisiin palveluihin tulisi panostaa resurssien sallimissa rajoissa. Toisaalta lainsäädäntö ja viimeaikaisimmat markkinaoikeuden ratkaisut rajoittavat kunnan toimintaa ns. vapailla markkinoilla.

Valtio on lisännyt pelastuslaitosten tehtäviä viime vuosina mm. lainsäädäntöteitse. Samalla sisäasianministeriön pelastusosasto asettaa pelastustoimelle lisääntyviä tavoitteita ja ohjaa sekä valvoo pelastuslaitosten toimintaa aluehallintoviranomaisten kautta. Alueellisten pelastuslaitosten toiminnan rahoituksesta vastaavat kuitenkin kunnat. Investointeihin on mahdollista hakea valtion, palosuojelurahaston ja öljyntorjuntarahaston tukia, jotka ovat maksimissaan n. 30 – 40 % investoinnin määrästä. Kun huomioidaan kuntien nykyinen taloudellinen tilanne, on jatkuvat ristiriidat tavoitteiden vai voisiko sanoa vaatimusten ja toiminnan välillä ilmeisiä. Pelastuslaitosten on yritettävä toimia niin tavoitteiden asettajan kuin toiminnan rahoittajien välissä, jolloin vaatimukset tehokkaalle ja vaikuttavalle toiminnalle korostuvat.

Sisäasiainministeriön pelastusosaston pelastuslaitoksille asettamien tavoitteiden mittarit ovat pelkästään määrämittareita: palotarkastusten määrä, palokuolemien määrä sekä niiden kehittyminen yms. Laadullisia mittareita ei pelastusosaston taholta ole asetettu. Asiakkaat kuitenkin vaativat myös pelastuspalveluilta hyvää laatua. Tämä näkyy erityisesti sairaankuljetuksesta tehdyissä potilasvalituksissa. Eri pelastuslaitokset ovat kehittäneetkin omia laatumittareitaan, joka on johtanut siihen, että valtakunnan tasolla vertailtavuus laatumittareiden suhteen ei ole lähellekään samaa luokkaa kuin määrämittareiden suhteen.

Oulu-Koillismaan pelastuslaitoksen alueen väestön keskittyminen kasvukuntiin (Oulunseutu), harvaan asuttujen alueiden väestön ikääntyminen ja väheneminen (Koillismaa), muut alueen erityispiirteet: yhteydet merelle, itäiseen rajanaapuriiin, saari (Hailuoto), laajat metsä- ja turvetuotantoalueet, prosessi- ja kemianteollisuus (Oulu), matkailukeskukset (Ruka, Syöte, Rokua) sekä läpikulkuliikenne (E4, lentokentät, rautatiet) asettavat omat haasteensa pelastuspalvelujen tuottamiselle. Kun huomioidaan alueen riskit erityiskohteineen

sekä laitoksen rajalliset resurssit, on riittävien ja laadukkaiden pelastuspalvelujen kustannustehokas ja tasa-arvoinen tuottaminen haastava tehtävä.

Uusia toimintamalleja on kehitettävä sekä viranomaisyhteistyötä ja entisiä toimintamalleja on tehostettava ja parannettava. Prosessien määrittäminen ja mallintaminen antavat tähän mahdollisuuden, sillä niillä pyritään mm. yhtenäisiin toimintatapoihin; toiminnan kehittämiseen, joko vanhoja rutiineja ja/tai uusia kehittämällä; läpinäkyvämpään toimintaan; riskien- ja muutosten hallintaan; työnjaon selkeyttämiseen (epäselvyyksien ja ristiriitaisuuksien vähenemiseen); toiminnan pullonkaulojen selvittämiseen; tehokkuuteen (niukkojen resurssien parempaan hyödyntämiseen); päällekkäisten toimintojen karsimiseen ja/tai poistamiseen; laatu- ja tuottavuusajatteluun; osaamisen kartoittamiseen ja osaamistarpeiden selvittämiseen sekä eri osasto- ja hallintokunta-kohtaisten rajapintojen selvittämiseen sekä parhaimmillaan niiden ylittämiseen.

Uudessa pelastuslaissa on korostettu pelastustoimen ennaltaehkäisevän työn roolia. Onnettomuuksien ennaltaehkäisy kuuluu jokaisen pelastajan koulutukseen ja strategiatasolla se nähdään kuuluvaksi jokaisen operatiivisen pelastustoimen henkilön tehtäviin. Ongelmallinen onkin valistuksen ja neuvonnan prosessi, jossa vähäisten resurssien vuoksi koko pelastustoimen henkilöstön työpanosta todella kaivataan. Kaikki pelastajat eivät kuitenkaan koe palotarkastus- sekä neuvonta- ja valistustehtäviä mielekkäiksi pelastajan tehtäviksi.

Palo- ja pelastustoimella on valtakunnassamme todella pitkät ja syvään juurtuneet perinteet sekä kulttuuri. Esimiesten byrokraattinen toimintamalli juontaa näihin perinteisiin sekä mielestäni myös vanhakantaiseen opetukseen. Maassamme on vain yksi pelastustoimen ammattilaisia kouluttava oppilaitos, Kuopion pelastusopisto. Operatiivisessa pelastustyössä, onnettomuustilannepaikalla vallitsee lähes ”sotilaallinen kuri”, jossa johtotehtävässä olevan ja ylemmän käskyjä noudatetaan kyseenalaistamatta. ”Sooloilu” on kielletty. Näin on toki oltavakin, jotta itse pelastustehtävä saadaan suoritettua. Pelastajat on koulutettu tiukkoihin rajanvetoihin työnteon ja käskytyksen suhteen, mikä

muodostaakin ongelman pyrittäessä prosessilähtöiseen toimintaan. Käskyjä ja työtehtäviä on totuttu ottamaan vastaan, vain omalta nimetyltä esimieheltä ei alemmaa, ylempää tai sivusta. Toisaalta operatiivisten tehtävien ulkopuoliselta eli ns. asemapalvelun johtamiselta odotetaan nykyisten henkilöstöjohtamisten menetelmiä: keskustelua, osallistumista ja asioiden valmistelua. Toisaalta miehistön ja alipäällystön koulutustausta ei juuri tue alais- ja esimiestaitoja muussa kuin operatiivisessa toiminnassa. Nykyinen päällystötutkinto (AMK) sisältää mielestäni opintokokonaisuuksia varsinaisen henkilöstöjohtamisen suuntaan, mutta onko niiden määrä suhteessa riittävä ja miten opiskelijat saadaan kiinnostumaan niistä ?

Toinen perinteisiin ja kulttuuriin perustuva tapa on ohjeiden ”viidakko”. Kaikista asioista vaaditaan ja laaditaan ohje. Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitoksella on mm. yleinen asemapalveluohje, jota täydentävät yksittäistä paloasemaa koskevat ohjeet; ylityöohje; varallaolo-ohje; vuoronvaihto-ohje; matkustusohje; sukellusohje; ruokailuohje jne., vain muutamia mainitakseni. Koko tätä ohjeiden ”viidakkoa” voitaisiin vähentää, kun prosesseja kuvataan linkittämällä ohjeet niihin.

Itse kehittämistehtävässä tuntuvat toteutuneen useimman Wennbergin (hakupäivä 15.5.2010) ja Ritolan (2008) mainitsemista julkishallinnon prosessijohtamisen kehittämisen ongelmista. Ongelmista suurin koskee sitoutumista ja johdon tukea. Laitoksen johtaja, kehittämistyöryhmän asettaja, ei ollut juurikaan perehtynyt prosessilähtöiseen toiminnan kehittämiseen, eikä siten osoittanut suurta mielenkiintoa työryhmän työhön, edes määräajan seurannan suhteen. Kun kunnalliseen demokratiaan kuuluu luottamusmiesten vaihtuvuus vaalikausittain, ei 1.1.2009 aloittaneella johtokunnalla ollut edes tietoa kehittämistehtävästä, eikä aiemman johtokunnan v. 2008 päättämästä tehtävänannosta. Vaikka kehittämistyöryhmän jäsenet ovat kaikki laitoksen johtoryhmän jäseniä, ei merkittävää sitoutumista kehittämistehtävään silti saavutettu. Voidaan todeta, että tarvittava johdon tuki ja sitoutuminen prosessilähtöiseen toiminnan kehittämiseen jäivät vähäiseksi.

Kehittämistyöryhmän kokouksiin osallistuivat ja tehtävään paneutuivat prosessijohtamisesta innostuneet. Muiden osalta projekti muuttui lähinnä prosessien kuvausprojektiksi, joka sekään ei edennyt pitkälle: kuvattiin yksittäisiä prosesseja ja niiden yksityiskohtia; harhaiduttiin sivuraiteille kuvaamaan prosesseja mm. AMS:n pohjalta; sitoutumisen puute; prosessinomistajan roolin ymmärtäminen; mutta suurin ongelma oli resurssien eli lähinnä ajan puute. Oman ongelmansa muodosti Oulun kaupungin linajus että QPR-ohjelmiston lisensoija saa vain yhden tai kaksi / laitos. Mielestäni olisi tärkeää, että prosessin omistaja tekisi kuvauksen, sillä jo kuvaus vaiheessa voi havaita prosessin kehittämiskohteita. Kaikesta huolimatta projektissa mielestäni saavutettiin yhteinen ymmärrys prosessien kuvaamisen tärkeydestä, kun vain aikaa riittäisi asioihin paneutumiseen.

Kehittämistehtävässä ja raportin laadinnassa olen pyrkinyt löytämään viiteaineistoksi julkishallinnon prosessijohtamisen ja kuvaamisen viimeisintä tietoa. Siten lähteinä on käytetty runsaasti myös internet-lähteitä.

EHDOTUKSET KEHITTÄMISTEHTÄVÄN JATKOKSI

Kehittämistehtävän jatkoksi tulen esittämään, että laitokselle palkataan ulkopuolinen konsultti viemään eteenpäin prosessien omistajien tietämystä, sitoutumisastetta sekä kuvaamaan prosesseja yhteistyössä heidän kanssaan. Uskon, että ulkopuolisella asiantuntijalla olisi kompetenssia saada loputkin johtoryhmän jäsenet vakuuttumaan prosessilähtöisen toiminnan tärkeydestä, joka on kirjattu osaksi uudistettua Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitoksen strategiaa 1.1.2011.

Kun prosessit on kuvattu, voidaan kustannuslaskentaa kehittää ja palveluja tuotteistaa. Tämän tulevaisuuden tavoitteen kehittämistyöryhmä on kirjannut projektisuunnitelmaan vuoden 2011 lopulle.

LÄHTEET

Painetut

- Erämetsä, Timo. 2009. Teoriasta todeksi. Esimiestyö käytännössä. Hämeenlinna: Talentum Media Oy, Kariston Kirjapaino Oy.
- Hannus, Jouko. 2003. Prosessijohtaminen. Ydinprosessien uudistaminen ja yrityksen suorituskyky. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Järvinen, P., Kronström, V., Poskela J., Artto K. 2002. Suorituskyvyn mittaaminen ja mittareiden kehittäminen projektiliiketoiminnassa. Espoo: TAI tutkimuslaitos, Otamedia Oy.
- Kaplan R. S., Norton D. P. 2002. Strategialähtöinen organisaatio: tehokkaan strategiaproessin toteutus. Helsinki: Kauppakaari.
- Kaplan R. S., Norton D. P. 2004. Strategiakartat. Aineettoman pääoman muuttaminen mitattaviksi tuloksiksi. Jyväskylä: Talentum.
- Kaplan Robert S, Norton David P. 2009. Strategiaverkko. Helsinki: Talentum. Gummerus Kirjapaino Oy.
- Karimaa, Erkki. 2004. Osaaminen on malleissa. Kunnan järjestelmien ja prosessien mallit. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Laamanen, K., Tuominen K. 2005. Prosessijohtamisen toimintamalli. Oy Benchmarking Ltd. CMP-kirjasarja. Turku: TS-Tulostus/Digipaino.
- Laamanen, K., Tinnilä M. 2002. Prosessijohtamisen käsitteet. Tampere: Tammerpaino Oy.
- Lecklin, O. 2006. Laatu yrityksen menestystekijänä. Hämeenlinna: Karisto Oy.
- Lilius, Anna-Liisa. 2008. Johtaminen on keksittävä uudelleen – Hamel Gary. Talouselämä 12, 28.3.2008, 18-24.
- Mintzberg, H., Quinn, J. B. 1996. The Strategy Process: Concepts, Contexts, Cases. Englewood Cliffs (NJ): Prentice-Hall.
- Mintzberg, H., Lampel, J., Quinn, S., Ghosal, S. 2003. The Strategy Process. Pearson Education Limited.
- Näsi, J., Neilimo, K. 2006. Mitä on liiketoimintaosaaminen. Helsinki: WSOYpro.
- Ojanen, Sari, neuvottelupäällikkö. Palvelujen keskittäminen vai ulkoistaminen? Kuntatyönantaja, 4/2010, 24-25.

Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitos. Johtokunta 24.4.2008.

Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitos. Pelastusjohtajan päätös 11.4.2008.

Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitoksen strategia 1.1.2011. Johtokunta 18.6.2010 § 37, A-liite.

Palvelutasopäätös ja perustelumuistio 1.1.2009 – 31.12.2012. Oulu-Koillismaan pelastuslaitos. Johtokunta 18.6.2008 § 58.

Pelastuslaki 13.6.2003/468

Pihkala, T., Vesalainen, J. 1999. Mahdollisuus, visio ja innovaatio liiketoiminnan taustalla. Pekka Lehtonen (toim.), Strateginen yrittäjyys. Helsinki: Kauppakaari Oyj. Multiprint, 48-75.

Porter, M. E. 1991. Kansakuntien kilpailuetu. Helsinki: Otava.

Pulli, Markus. 2008. Strategiat elämään. Kuntasektorin strategisen johtamisen opas. FCG Efeko Oy. Helsinki: Reprotalo Lauttasaari Oy.

Santalainen, Timo. 2009. Strateginen ajattelu & toiminta. Hämeenlinna: Kariston Kirjapaino Oy.

Sydänmaanlakka, Pentti. 2006. Älykäs johtajuus. Talentum Media Oy. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Toivola, Olavi. 2010. Johtajan ilo ja tuska, kokemus opettaa. Talentum Media Oy. Hämeenlinna: Kariston Kirjapaino Oy.

Valpola, Anneli. 2004. Organisaatiot yhteen. Muutosjohtamisen käytännön keinoja. Juva: Ws Bookwell Oy.

Virtanen, P., Wennberg, M. 2007. Prosessijohtaminen julkishallinnossa. Helsinki: Edita Prima Oy.

Yhteistoimintasopimus 1.1.2004, Oulu-Koillismaan pelastuslaitos. Oulun kaupunginvaltuusto 16.12.2002 § 165. Liite.

Yhteistoimintasopimus 1.1.2009, Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitos. Oulun kaupunginhallitus 8.12.2008 § 150. Liite.

Painamattomat

Anttiroiko Ari-Veikko, apulaisproessori. 1998. Tietoyhteiskunta, kunnallishallinto ja demokratia. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. <http://www.uta.fi/~kuaran/kunnat.html>. Hakupäivä 5.1.2009.

Isokangas, Jouko, yliopettaja, Oulun ammattikorkeakoulu. Luennot 31.1. - 1.2. ja 21.2. - 22.2.2008.

Haverinen Mika, pelastuspäällikkö. Haastattelu 23.9.2010. Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitos.

HE Eduskunnalle pelastuslaiksi. Luonnos 2.11.2009. <http://www.finessi.fi/binary/file/-/id/1/fid/59>. Hakupäivä 24.9.2010.

HE 90/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle terveydenhuoltolaiksi.

[http://217.71.145.20/TRIPviewer/show.asp?tunniste=HE+90/2010&base=erhe&p](http://217.71.145.20/TRIPviewer/show.asp?tunniste=HE+90/2010&base=erhe&palvelin=www.eduskunta.fi&f=WORD)alvelin=www.eduskunta.fi&f=WORD. Hakupäivä 23.9.2010.

JHS-suositukset. JHS 152 Prosessien kuvaaminen. <http://www.jhs-suositukset.fi/suomi/jhs152>. Hakupäivä 21.9.2010.

Kajaste, Anna-Maija, konsultti, Lto, Luk, KM, KTM (johtaminen). Luennot Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitoksella 2008.

Kataja, Kari, DI, KTM, fil.yo. Jyväskylän yliopisto. Prosessien mallintaminen. <https://www.jyu.fi/hallinto/suunnittelu/laatutyo/tilaisuuksia/Kataja070315.ppt/view>. Hakupäivä 15.8.2008.

Kekkonen, Kaisa, tietohallintoasiantuntija, Oulun kaupunki. Tietohallinnon prosessimallintaminen. Sähköposti 20.5.2009.

Koistinen Marjaana, asianhallintapäällikkö, Oulun kaupungin keskushallinto. Luento 26.1.2009. Tiedonohjaussuunnitelmien/arkistonmuodostussuunnitelmien laatiminen. Sisäinen lähde. <http://akkuna/Kaupunki/Paatoksenteko/Asianhallinta/Käkelä, Minna, Oulun yliopisto. Toiminnan kuvaaminen kehittämisen lähtökohtana. Luentomateriaalit 24.11.2005.>

<http://www oulu.fi/yliopisto/laatu/docs/Toiminnan%20kuvaaminen%20kehittamisen%20lahtokohtana.ppt>. Hakupäivä 24.5.2009.

Laajala Päivi, apulaiskaupunginjohtaja, Oulun kaupunki. Sosiaali- ja terveystoimen ydinkunta- palvelukunta-malli, luento 28.2.2008. Saatavilla

http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20080227Kuntie/50_Laajala_taustamateriaali.pdf. Hakupäivä 23.9.2010.

Mallintajan ABC JHS 152 suosituksen mukaisesti. Oulun kaupunki. Sisäinen lähde. <http://akkuna/Kaupunki/Tietovarastot/Prosessikaaviot/>. Hakupäivä 23.11.2009.

Mattila, Kirsti, suunnittelija, Oulun kaupunki. Palveluprosessien mallintaminen 5.11.2009. Oulun kaupunki. Sisäinen lähde. <http://akkuna/Kaupunki/Tietovarastot/Prosessikaaviot/>. Hakupäivä 23.11.2009.

Melonen Pertti, johtava konsultti. HAUS kehittämiskeskus Oy, Prosessiajattelu prosessien kehittäminen ja prosessijohtaminen. <http://s-asiointi.rovaniemi.fi/files/20041111164711.pdf>. Hakupäivä 24.5.2009.

Mäkinen, Pirjo, projektinjohtaja, Oulun kaupunki. OULUN MALLI. Oulun kaupungin johtamisjärjestelmä. Valmistelutyöryhmän esitys 24.8.2010). Sähköposti 23.9.2010.

Myllyniemi Pekka. 2000. Onnettomuusriskit hallintaan. – Loppuraportti. <http://www.pelastustoimi.fi/media/raportit/selvitysmies/raportti.html> Hakupäivä 23.9.2010.

Oulu-Koillismaan pelastuslaitoksen esittelydiasarja 2008. Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitos.

Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitoksen esittelydiasarja 2010. Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitos

Oulun kaupungin Talouden ja toiminnan kehittämisohjelma 2010 – 2012. <http://akkuna/NR/rdonlyres/1721A997-F9B4-4147-BA36-0B879D99FECB/0/Taloudenjatoiminnankehittämisohjelma20102012.pdf>. Sisäinen lähde. Hakupäivä 11.8.2010.

Pennanen Matti, kaupungin johtaja, Oulun kaupunki. Valtuustoinfo 14.12.2009, luento. Sisäinen lähde. <http://akkuna/NR/rdonlyres/7A3D0986-08B2-4C79-B85B-5E1B7CED82CA/0/Valtuustoinfo141209matti.pdf>. Hakupäivä 14.1.2010.

Perola Olli, tarkastaja, Oulun kaupunki, sisäinen valvonta. Luento 2.12.2009.

ProcessQuide 8.1. Mallinnustyökalun käyttöohje Citrixin käyttäjille. Oulun kaupunki. Sisäinen lähde. <http://akkuna/Kaupunki/Tietovarastot/Prosessikaaviot/>. Hakupäivä 1.8.2010.

Prosessijohtaminen. Qualitas Fennica Oy. <http://www.qualitas-fennica.fi/artikkelit/index.html#prosessit> . Hakupäivä 26.3.2009.

Ritola Ossi. Qualitas Fennica Oy. Prosessit käytännössä –koulutusmoduulien luennot vuonna 2008.

Saastamoinen, Ilmari, FM. Joensuun yliopisto, tSoft. Prosessien mallintaminen. <http://cs.joensuu.fi/pages/saja/tSoft>. Hakupäivä 20.5.2008.

Sisäasiainministeriön pelastusosasto. <http://www.pelastustoimi.fi/>. Hakupäivä 23.9.2010.

VRK, Väestörekisterikeskus. [http://www.vaestorekisterikeskus.fi/vrk/files.nsf/files/90E4AB8E7FBF1955C22577A7003E9003/\\$file/20100831.htm](http://www.vaestorekisterikeskus.fi/vrk/files.nsf/files/90E4AB8E7FBF1955C22577A7003E9003/$file/20100831.htm). Hakupäivä 1.10.2010.

Wennberg Mikko, VTT, dosentti, PriceWaterhouseCoopers. Prosessijohtamisesta malli julkishallintoon ? 11.5.2006 Stakes. <http://info.stakes.fi/NR/rdonlyres/FF57F6D5-F993-44D6-8D08-95201D5AA51A/0/Wennberg110506.pdf>. Hakupäivä 15.5.2010.

OHEISMATERIAALIT

Laki pelastustoimen alueiden muodostamisesta 1214/2001

Hannus, A., Hallberg, P., Niemi, Anne E. 2009. Kuntalaki. Helsinki: WSOYpro Oy.

Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitoksen talousarvio 2011 ja taloussuunnitelma 2012-13.

Hirsjärvi, S., Remes, P., Sajavaara, P. 2000. Tutki ja kirjoita. Helsinki: Kirjayhtymä.

LIITELUETTELO

	LIITE
Prosessien kehittämistyöryhmän projektisuunnitelma v.1.3	1
Oulun kaupungin prosessimallinnuksen liitelomakkeet	2
Prosessikartta: Oulu-Koillismaan pelastusliikelaitoksen ydin-, pää- ja tukiprosessit	3
Ydinprosessi I: Ennaltaehkäisy	4
Ydinprosessi II: Pelastustoimi	5
Ydinprosessi III: Varautuminen	6
Tukiprosessit	
Hallinto, Talous	7
Huolto ja tekniikka	8
Henkilöstö	
Työsuojelu	9
Perehdyttäminen	10
Sisäinen tiedottaminen	11
Arkistonmuodostussuunnitelma (AMS) / Tiedonhallintasuunnitelma esimerkkejä 2 kpl	12