

Hanna Talka

Tuotteistaminen Järvenpään kaupungilla

Prosessista tuotteeseen

Metropolia Ammattikorkeakoulu

Ylempi ammattikorkeakoulu

Yrittäjyys ja liiketoimintaosaaminen

Opinnäytetyö

25.11.2015

Tekijä(t) Otsikko	Hanna Talka Tuotteistaminen Järvenpään kaupungilla -prosessista tuotteeseen
Sivumäärä Aika	58 sivua + 3 liitettä 25.11.2015
Tutkinto	Tradenomi (ylempi AMK)
Koulutusohjelma	Yrittäjyys ja liiketoimintaosaaminen
Suuntautumisvaihtoehto	
Ohjaaja	Raisa Varsta, lehtori
<p>Opinnäytetyö tehtiin Järvenpään kaupungille. Työn tavoitteena oli lisätä ymmärrystä kuinka tuotteistaminen, joka alun perin on teollisuuden tuotekehittämiseen luotu malli, toimii kunnallisella sektorilla, erityisesti Järvenpään kaupungilla. Työ oli erittäin ajankohtainen kun kunnat etsivät uusia keinoja hallita kustannuksia samalla kun kunnallisten palveluiden tarve laajenee. Tuotteistamisen kehittämiselle oli myös vahva poliittinen tahto.</p> <p>Tutkimusmenetelmänä oli toimintatutkimus ja siinä käytettiin laadullisia tutkimusmenetelmiä. Teoreettinen viitekehys oli hyvin laaja kun tähdätään parempaan tulokseen, joko euroissa tai laadussa mitaten. Teoriaksi valikoitui kustannuslaskennan ja toiminnan- ja taloudenjohtamisen teoriat rajattuna kunnalliseen toimintaympäristöön. Tuotteistuksen käytäntöihin tutustuttiin lähikunnissa ja oman organisaation sisällä.</p> <p>Järvenpään kaupunki otti vuoden 2013 alusta alkaen käyttöön prosessiorganisaation. Se antoi hyvän ponnahduslaudan lähteä kehittämään ajattelua tuotteistamisen suuntaan. Kehittämistyö käynnistyi keväällä 2014, jolloin toteutin alkukartoitukset ja opinnäytetyö valmistui marraskuussa 2015, jolloin Järvenpään kaupungin johtoryhmä hyväksyi tuotteistamispolitiikan, uuden tavan ajatella olemassa olevan prosessien hallintamallin kautta. Hallintamalli ja kustannuslaskenta ohje viimeistellään julkaisukuntoon vuoden 2015 loppuun mennessä, vuoden 2016 talousarviossa jo on huomioitu tavoiteasetannassa uusi lähestyminen tuotteistukseen.</p> <p>Opinnäytetyön aikana selvisi, että näkemys tuotteistamisesta Järvenpään kaupungissa oli hyvin kaukana sen alkuperäisestä ideasta ja se liene ollut syynä miksi sitä ei ole aiemmin saatu osaksi toimintaa. Mutta liitettynä osaksi prosessien hallintaa, tuotteistaminen antaa ihan uuden näkökulman toiminnan arviointiin ja keinoja hallinnoida turhia kustannuksia.</p>	
Avainsanat	tuotteistaminen, kustannuslaskenta, kuntatalous

Author(s) Title	Hanna Talka Productization in City of Järvenpää -through process to product
Number of Pages Date	58 pages + 3 appendices 25 November 2015
Degree	Master of Business Administration
Degree Programme	Entrepreneurship and Business Competence
Specialisation option	
Instructor	Raisa Varsta, Senior Lecturer
<p>This Master's Thesis was made for City of Järvenpää. The objective of the study was to increase knowledge on how service design could be used in public sector, especially in City of Järvenpää. The research is relevant as municipalities are in need of new types of ways to control costs when producing services and, at the same time, public services are expanding. Developing service design methods in Järvenpää had also a strong political will.</p> <p>The research method was an action research and it used qualitative research methods. The theoretical framework of this study is based on accounting management, leadership, new public management and theories of cost accounting. Models of service design were benchmarked in other municipalities and inside City of Järvenpää.</p> <p>City of Järvenpää took process organization model in use in 2013. It gave good springboard for developing service design. The development project was started in the spring of 2014. The survey interviews were held in April and the research study ended in October 2015 when the executive group tentatively approved the renewed process control instructions, service design policy and cost accounting instructions. These documents will be finished in the end of year 2015 and new way of thinking is used already when preparing the budget for year 2016</p> <p>The study results show that service design was understood quite differently from its original function. It was mainly considered as cost accounting and that was the reason why it was not taken into use earlier. But when it was implemented in process management, it gave a whole new perspective to valuating the relevancy of work processes and eliminating unnecessary costs.</p>	
Keywords	service design, cost accounting, municipal economy

Sisällys

1	Johdanto	2
1.1	Tutkimuksen lähtökohdat ja rajaus	2
1.2	Kunnan toimintaympäristö 2015	3
1.3	Kohdekuunta	6
1.4	Tutkimusongelma ja tutkimuskysymykset	8
1.5	Tutkimusmenetelmä ja –aineisto	9
1.6	Tutkimuksen tavoitteet ja mittarit	11
1.7	Opinnäytetyön aikataulu	12
1.8	Aiempia tutkimuksia ja opinnäytteitä kuntapalveluiden tuotteistamisesta	14
2	Prosessista tuotteeksi	16
2.1	Kunnallinen päätöksenteko ja johtaminen	21
2.2	Kuntatalous	23
2.2.1	Tuottavuus ja tuloksellisuus kunnassa	24
2.3	Kustannuslaskenta	25
2.3.1	Jako- ja lisäyslaskenta	28
2.3.2	Kalkyytit	29
2.3.3	Toimintolaskenta	30
3	Järvenpään lähtökohdat tuotteistamisen kehittämiseksi	31
3.1	Taloushenkilöstön näkemyksiä nykytilasta ja jatkovalmistelusta	34
3.2	Lähtökartoituskyselyn tuloksia	35
3.3	Prosessijohtamisen nykytila	36
3.4	Terveyspalveluiden kehittämisen huomioita Järvenpäässä	37
3.4.1	Tuusulan ja Mäntsälän tuotteistamisprojektit	39
4	Tuotteistamisen vieminen käytäntöön	41
4.1	Tuotteistuspolitiikka	41
4.2	Prosessien hallintamallin kehittäminen	44
4.3	Kustannuslaskentaohje	45
4.3.1	Vaihtoehtolaskelmat	46
4.3.2	Tuotteen kustannuslaskenta	49
4.4	Taloustiimin prosessien kehittäminen	49
5	Tutkimuksen tulokset	50

5.1 Tutkimuksen luotettavuus ja pätevyys	52
6 Johtopäätökset ja jatkotoimenpiteet	53
Lähteet	56
Liitteet	
Liite 1. Prosessien hallintamallin luonnos	
Liite 2. Kustannuslaskentaohje luonnos	
Liite 3. Taloustiimin prosessien tarkastelu	

1 Johdanto

1.1 Tutkimuksen lähtökohdat ja rajaus

Opinnäytetyön tavoitteena on saattaa loppuun jo vuonna 2009 aloitettu tuotteistuksen ja kustannuslaskennan projekti Järvenpään kaupungilla. Tuotteistus oli asetettu tavoitteeksi kaupunkistrategian toteuttamishjelmassa ja sen sisällöksi oli määritelty seuraavaa: tuoteryhmien määrittely, tuotteiden määrittely ja sisältökuvaus, tuotteistamisjärjestelmän määrittely, järjestelmän testaus ja tuotehintojen laskeminen. ja sen oli määrä olla valmis vuoden 2010 lopussa, työssä saatiin valmiiksi vain kuitenkin alustavia tuoteryhmiä ja määrittelyä ja yksittäisten tuotteiden laskentaa.

Järvenpään kaupunkistrategiassa ja sen toteuttamishjelmassa asetettiin tavoitteeksi, että tuotteistuksen pilotointi toteutetaan vuoden 2013 talousarviossa. Sitä varten perustettiin hanke vuonna 2011 ja hankkeelle ohjausryhmä, jona toimi kaupungin johtoryhmä. Tuotteistamisen oli tarkoitus lisätä toiminnan kustannustietoisuutta ja tietoisuutta siitä mitä palveluita kaupungin resursseilla tuotetaan. Tämäkin työ on kuitenkin jäänyt kesken. Vuoden 2012 sekä 2014 tilinpäätöksen arviointikertomuksessa myös huomautetaan tämän strategisen linjauksen toteuttamisen viiveistä.

Tuotteistaminen on kuitenkin monisyinen asia ja tässä opinnäytetyössä käy ilmi, että tuotteistuksen etenemisen esteenä on alun perin ollut sen idean liian suppea käyttö ja irrallisuus varsinaisesta toiminnasta. Tuotteistuksen tavoitteena alun perin oli tuotteiden tunnistaminen ja niiden kustannuslaskenta. Tuotteistus mahdollistaa kuitenkin hyvin monipuolisesti prosessien tarkastelun ja kehittämisen ja ennen kaikkea sillä voi saavuttaa vastauksia siihen, miten palveluita tuotetaan. Tämä taas avaa uusia mahdollisuuksia tarkastella tuottavuutta ja tehokkuutta asiakasnäkökulmasta. Järvenpään prosessiorganisaatio ja prosessien kehittämisen materiaali antaa erinomaisen alustan lähteä viemään arjen toimintaan uudenlaista tapaa ajatella.

Tutkimus kohdistuu Järvenpään kaupungin organisaatioon ja organisaatiosta lähtevään tarpeeseen. Tutkimuksessa lähtökohtana on tarkastella asioita koko kaupungin näkökulmasta, ei pelkästään yksittäisen työyksikön tarpeista. Tutkimuksessa tuotettavaa mate-

riaalia käytetään työn edetessä hyväksi oman työyksikköni, Järvenpään kaupungin konsernipalveluissa sijaitsevan taloustiimin, prosessien tarkasteluun. Toimin yksikön esimiehenä sekä myös Järvenpään kaupungin konsernipalveluiden ja teknisen palvelukeskuksen talouspääällikkönä ja siten opinnäytetyö sijoittuu tiiviisti omani ympäristöön.

Talospalveluiden sisäisten palveluiden/tuotteiden tarkastelu on ajankohtaista vuoden 2015 alussa muuttuneiden taloushallinnonjärjestelmien parhaan mahdollisen hyödyntämisen näkökulmasta sekä uuden talospalveluntuottajan ja kaupungin välisten rajapintojen selkeyttämiseksi. Työ tukee erittäin vahvasti myös Järvenpään kaupungin talouden tasapainottamisohjelmaa, josta jäljempänä lisää. Opinnäytetyön aihe on myös erittäin ajankohtainen kuntia ympäröivän taloushaasteen ja muutospaineen alla.

1.2 Kunnan toimintaympäristö 2015

Yleinen kuntatalouden tilanne valtakunnassa on johtanut tarkastelemaan kuntien toiminnan tehokkuutta ja mielekkyyttä. 1.7.2013 voimaan tulleen kuntarakennelain mukaisen selvitystyön tavoitteena oli muun muassa tarkastella kuntien edellytyksiä järjestää yhdenvertaisia palveluita sekä vahvistaa kykyä vastata tästä palvelutuotannosta. Selvitysvelvollisuus on lain mukaisesti palveluperusteilla, yhdyskuntarakenneperusteilla sekä talousperusteilla. Kuhunkin perusteeseen on määriteltävä rajat, joiden alittuessa selvitysvelvollisuus muodostuu. Pääkaupunkiseudulla on sen sijaan tarkoitus selvittää yhdistymistä yhdyskuntarakenteen eheyttämisen kannalta alueella joka muodostaa niin sanotun metropolialueen. Järvenpään kaupunki kuuluu tähän alueeseen. (VM/Kirje kunnan- ja kaupunginhallituksille, 2013.)

Järvenpää kuuluu osaksi KUUMA-seutua, johon kuuluu lisäksi Hyvinkää, Kerava, Kirkkonummi, Mäntsälä, Nurmijärvi, Pornainen, Sipoo, Tuusula ja Vihti. Näiden KUUMA-kuntien yhteenlaskettu väestö on 306 000 asukasta. Keski-Uudenmaan kunnat ovat organisoituneet alueen kehittämiseksi vuonna 2007. Toimintaa on pyöritetty kuntayhtymämallilla ja vuoden 2013 alusta KUUMA-seutu muuttui liikelaitokseksi, jonka isäntäkuntana toimii Kerava. (Kuuma.)

KUUMA-kunnat reagoivat monelle yllättävällä tavalla metropolialueen kuntien yhdistämiskeskustelun voimistuessa. Vantaan kaupungin tavoitteet laajentua pohjoiseen liittämällä itseensä Keravan ja Tuusulan eteläosan, sai voimakkaan vastareaktion. Vantaalla

ei ole halua, jo aiemmin pari vuotta tehdyn suuren selvityksen pohjalta, yhdistyä Helsingin kanssa ja Espoo ei ole halukas muodostamaan pääkaupunkiseudulle suurkuntaa, vaan Espookin mieluummin laajenee Kirkkonummen ja Vihdin suuntaan.

KUUMA-seutu päätyikin täten esittämään: ”että kuntarakennelakiluonnoksen mukaiseksi selvitysalueeksi nimetään enintään kahdeksan kunnan, Hyvinkään, Järvenpään, Keravan, Mäntsälän, Nurmijärven, Pornaisten, Sipoon ja Tuusulan muodostama kokonaisuus ja että ao. kunnat voivat käynnistää kuntarakennelakiluonnoksen mukaisen selvityksen välittömästi siten, että se on valmis päätöksineen 1.7.2014 mennessä. Selvitysalueella selvitys tapahtuu vapaaehtoiselta pohjalta kuntien itse järjestämällä tavalla.” (Kuuma.)

Kesäkuussa 2015 yhdistämiselvityksessä oli mukana enää viisi kuntaa, Sipoo, Nurmijärvi ja Kerava jättäytyivät pois talven aikana. Talven aikana päätettiin yhdistyvien kuntien yhteiset rekrytointikriteerit, erityisesti hallinto- ja taloushenkilöstön osalta, ja 3.6.2015 käsiteltiin Kuuma-liikelaitoksessa yhdistymiseen liittyvä sopimusluonnos, jonka tavoitteena oli käydä kunnissa päätöksenteossa syksyn aikana. Yhdistymishallituksen oli tarkoitus aloittaa työt vuonna 2016 keväällä ja yhdistymisen tapahduttua 1.1.2017, muuttuisi



Kuvio 1. Metropolialueen kartta (Kuuma-seutu) se varsinaiseksi uudeksi ”Keski-Uudenmaan kaupungin” hallitukseksi. (Kuuma.) Syksyn 2015 aikana on kuitenkin koko hanke rauennut ja kunnat yksi toisensa jälkeen päättäneet jatkaa omillaan.

Tähän varmasti vaikutti osaltaan, se että hallitus on antanut eduskunnalle esityksen 24.9.2015 kuntarakennelain kumoamisesta säännösten osalta, jotka koskevat muun muassa kuntien velvollisuutta selvittää yhdistymistä, selvitysvelvollisuuksien edellytyksiä ja yhdistymisten taloudellista tukea. Näiden muutosten on tarkoitus tulla voimaan jo vuoden 2015 aikana. Muutoksen myötä lakkautetaan myös henkilöstölle annettu viiden vuoden irtisanomissuoja, tätä voidaan kuitenkin vielä käyttää vuoden 2015 puolella voimaan tulevissa kuntien yhdistymisissä. (Kuntien yhdistymiselvitykset, 2015.)

Organisointiin tuli vielä lisävivahde vahvasti pääkaupunkilähtöisen metropolihallinto-ajatusen vuoksi. Erityisesti maankäyttö ja kaavoitus halutaan yhtenäiseksi pääkaupunki-seudulla ja tämä tarkoittaisi KUUMA-kuntien yhdistyessä tai itsenäisinä säilyessään, että osa nyt kunnilla olevista tehtävistä siirtyy toisesta suunnasta hallinnoitavaksi. Metropolihallintoon liittyvään lainsäädäntöesitykseen pyydettiin kunnilta joulukuussa 2014 lausuntoja helmikuuhun 2015 mennessä. Lausunnonantajien näkemyksen mukaisesti enemmistö vastaajista ei pidä esitettyä metropolihallinnon mallia parhaana ratkaisua alueen haasteisiin, mutta alueen kuntien ja kuntien ja valtion välisen yhteistyön tiivistäminen nähtiin silti tärkeänä. (Lausuntoyhteenveto metropolihallintoa koskevasta lainsäädäntöehdotuksesta valmistui, 2015.)

Kuntien yhdistymistyötä on hankaloittanut käynnissä oleva sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutostusta eli niin sanottu sote –uudistus, tai lähinnä uudistukseen liittyvien päätöksien puute. Sote-uudistus linjasi vuonna 2013 palvelualueen rajoja seuraavasti: ”Tämän uudistuksen linjausten mukaan järjestämistä vastuun laajuus määräytyy kunnan koon mukaan, alle 20 000 asukkaan kunnilla ei ole lainkaan järjestämistä vastuuta. Perustason alueilla järjestämistä vastuu on alueen vastuukunnalla. Järjestämistä vastuu käsittää peruspalvelut, eli pääosin ne palvelut, joita terveyskeskukset ja kuntien sosiaali-toimi nyt järjestävät. Eräissä poikkeustapauksissa siihen voi sisältyä myös erikoissairaanhoidon palveluja.” (STM palvelurakennemuutos). KUUMA-kunnilla oli tavoitteena suurkunnaksi yhdistymällä saada oman alueensa sosiaali- ja terveyspalvelut omaan hallintaan, ilman yhdistymistä KUUMA-kuntien sote-vastuu oli alustavien spekulatioiden mukaisesti menossa Vantaan kaupungille.

Sote-uudistus ei edennyt siten kuin sen odotettiin ja uusia ratkaisuja odotetaan viimeistään syksyllä 2015, ja työtä jatketaan Juha Sipilän hallituksen toimesta. Tällä hetkellä tavoitteena on, että julkisten sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisestä vastaa itsehallintoalueet, joita tulee olemaan enintään 19. Tulevien itsehallintoalueiden rahoitus perustuu ensivaiheessa valtion rahoitusvastuuseen ja tulevaisuudessa tarkastellaan itsehallintoalueiden mahdollisuuksia omaan verotusoikeuteen. (Hallitus linjasi sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksen uudistamista, 2015.)

Nämä käynnissä olevat suuret selvitykset eivät kuitenkaan voi pysäyttää kunnan tämän hetkistä toimintaa. Myös ollakseen kiinnostava kuntaliitoskumppani on kunkin kunnan syytä käydä rakenteet ja niiden kustannukset läpi. Kuntien taloudellinen tilanne on heikko

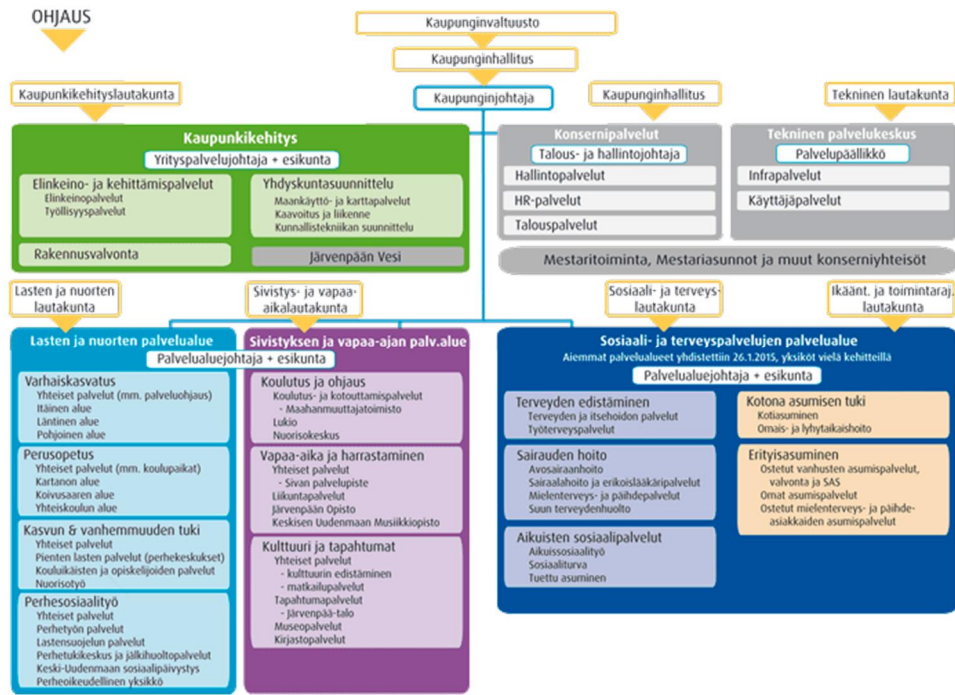
ja myös muissa KUUMA-kunnissa painitaan saman ongelman kanssa kuin Järvenpäässä: rahat eivät riitä. Valtionosuusjärjestelmään on tulossa muutaman vuoden päästä muutoksia, mutta tällä hetkellä osuukien jatkuvasti kutistuessa on tuloja kerättävä veroja korottamalla ja menoja karsittava palveluita niukentamalla. Tälle tarvitaan kuitenkin vaihtoehto.

1.3 Kohdekuunta

Opinnäytetyön kohdekuuntana on Järvenpään kaupunki. Järvenpää sijaitsee Keski-Uudellamaalla, puolentunnin junamatkan päässä Helsingin keskustasta. Pinta-alaltaan Järvenpää on pienimpien kuntien joukossa koko valtakunnassa sijaluvullaan 330, mutta asukasluvultaan, 40 390 asukasta (31.12.2014), se kipuaa 27. suurimman kunnan joukkoon. Järvenpää on perustettu 1951, jolloin se erkani Tuusulasta itsenäiseksi kauppalaksi ja kaupungiksi se muutettiin 1967. (Järvenpään kaupunki.)

Kunnan ylin päättävä elin on kaupunginvaltuusto. Valtuuston nimittämä hallitus vastaa hallinnon ja talouden käytännön toteutuksesta ohjaamalla virkamieskunnan toimintaa. Järvenpään kaupunginvaltuuston puheenjohtajana toimii tällä hetkellä Tarja Edry ja hallituksen puheenjohtajana Helinä Perttu. Kaupunginjohtajan valitsee valtuusto, Järvenpään kaupunginjohtajana toimii Erkki Kukkonen. Kunnissa voidaan asettaa myös lautakuntia toimeenpanemaan palveluita ja valmistelemaan asioita hallitukselle. Järvenpäässä on jokaisella ydinprosessilla oma lautakunta, joka koostuu luottamushenkilöistä, ja joissa esittelijöinä toimivat kunkin prosessin vetäjät. Järvenpään organisaatioon kuuluvassa liikelaitoksessa, Järvenpään vedessä, lautakuntaa vastaavan toimielimen nimenä on johtokunta.

Järvenpäässä toteutettiin vuosina 2010 - 2013 Asiakkaan asialla –kehittämishanke, jossa toiminnan organisoinnin lähtökohtana oli ja toiminnassa on edelleen asiakaslähtöinen prosessimainen toimintamalli, jossa varmistetaan, että kullakin taholla tehdään juuri asiakkaan tarpeista lähtevää työtä. Järvenpää kaupungin palvelut on määritetty strategialähtöisiksi ydinprosesseiksi asiakkaan tarpeiden mukaan. Tämän pohjalta on luotu organisaatio, jonka muodostavat palvelualueet ja niiden sisällä olevat avainalueet. Kaupungin organisaatiota on uusittu ja nykyinen on aloittanut vuonna 2015. Organisaatio ja ohjauselementit tulevat vielä syksyllä 2015 muuttumaan lautakuntarakenteiden tarkastelun myötä.



Kuvio 2. Järvenpään kaupungin organisaatio 1.1.2015 alkaen (Järvenpään kaupunki).

Ydinprosesseissa on mietitty palvelutarjonnan kokonaisuutta ja niiden alla olevien avainprosessien muodostuksen lähtökohtana on tietyn asiakasryhmän tarpeet ja niiden muodostama kokonaisuus. Ydinprosesseja on tunnistettu viisi ja niiden alle 18 eri avainprosessia. Tukiprosesseina on talous-, henkilöstö-, hallinto ja tila-asiat. (Järvenpään kaupunki.)



Kuvio 3. Ydin- ja avainprosessit (Järvenpään kaupunki).

Järvenpään kaupungin vuosittaiset toimintakulut ovat noin 240 miljoonaa euroa ja investoinnit reilut 20 miljoonaa euroa. Järvenpään kaupunki työnantajana työllistää noin 2200 henkeä, joiden työpanos muodostaa vajaat 1900 henkilötyövuotta. Suurin toimiala on sosiaali- ja terveystoimi, jossa työskentelee reilu 1000 henkilöä, toiseksi suurimmaksi kohoaa sivistystoimi vajaalla 800 henkilöllä. Työnantajana Järvenpään kaupunki on panostanut henkilöstön motivointiin kehittämällä johtamisjärjestelmää asiakaslähtöisestä palveluprosessoinnista käsin. Palkitsemisen järjestelmiä on kehitetty ja käytössä ovat muun muassa laatukannuste, innovaatiopalkkio ja esimiehen talousarvion puitteissa myöntämä Sukkela-pikapalkkio. Henkilöstömenot ovat vuodessa noin 98 miljoonaa euroa ja henkilöstömenojen kasvun hallitsemiseksi on kaupunginhallitus linjannut henkilötyövuosien määrän budjetoinnin sitovaksi, myös rekrytointikäytänteitä on tarkasteltu ja täyttölupien myöntämistä siirretty pitkissä yli kuuden kuukauden rekrytoinneissa ylemmälle tasolle. (Järvenpään kaupunki.)

Järvenpään kaupungilla päätettiin keväällä 2013 toteuttaa talouden tasapainottamisohjelma, jossa oli seuraavien kolmen vuoden aikana kyettävä löytämään yhteensä 15 – 20 miljoonan euron säästöt. Ohjelma valmistui talousarvion kanssa samassa aikataulussa 2013 vuoden loppuun mennessä ja toi mukanaan syksyn YT-neuvottelujen myötä irtisanomisia sekä lomautukset lähes koko henkilöstölle vuodelle 2014. Ohjelman päivittämisen yhteydessä vuonna 2014 varmistui myös lomautuksen vuodelle 2015, mutta samalla myös linjattiin, että 2016 ei lomautuksia ole enää tiedossa. Säästöjä etsitään kuitenkin jatkuvasti kasvavien menojen hillitsemiseksi. (Järvenpään kaupunki.)

Ulkopuolisena asiantuntijana tasapainottamistyöhön osallistui kunta-alalla nimeä niittänyt Eero Laesterä, joka parhaillaan työskenteli tuolloin useamman kunnan talouden tasapainottamisen konsulttina, muun muassa Vantaan kaupungin talous- ja velkaohjelma on tehty hänen tuellaan. (Talouden tasapainottamissuunnitelma.)

1.4 Tutkimusongelma ja tutkimuskysymykset

Tutkimusongelma ilmenee paljolti jäljempänä olevasta tuotteistuksen ja prosessityön nykytilanteesta Järvenpäässä. Tuotteistusprosessia on jo vuosia koetettu saada käyntiin, mutta se on jäänyt muiden työtehtävien jalkoihin. Tuotteistuksen perustyötä on tehty jo paljonkin prosessien kehittämisen yhteydessä, mutta sitä ei ole systemaattisesti dokumentoitu esimerkiksi kustannuslaskennan mahdollistamiseksi, eikä sille ei ole mietitty

yhteistä tahtotilaa, jonka tulee olla myös poliittisesti hyväksytty ja läpinäkyvä. Jotta tuotteistamisen kanssa voidaan edetä ja sitouttaa henkilöstö siihen, tavoitteena on saada aikaa tuotteistuspolitiikka sekä selkeät linjaukset tuotteistamisen tasoon ja dokumentointiin kuhunkin tarpeeseen nähden, kuten esimerkiksi palveluiden kilpailuttaminen tai oman työn tehostaminen. Kuntien toiminnan ja kustannusten vertailuissa myös todetaan olevan hankalaa ja jopa vertailukelvotonta johtopäätösten tekemiseksi ja siten myös on tarpeen tarkastella muiden kuntien tuotteistuksen tilaa ja lisäksi löytyy opinnäytetöitä, joita hyödynnetään tässä tutkimuksessa.

Tutkimusongelmana on, miten kehittää tuotteistuspolitiikka, joka palvelee kohdekunnan palveluprosessien kehittämistä ja siihen liittyvää talouden seurantaa tehokkaasti ja siten toimii päätöksenteon ohjausvälineenä.

Tutkimuskysymykset, joilla tavoitteeseen pyritään, ovat:

Miten tuotteistamisesta saadaan luonteva osa toiminnan kehittämistä?

Mikä on oikea tuotteistamisen taso?

Mitkä ovat kunnassa talouden johtamisen kannalta relevantteja kustannuksia ja miten niihin voidaan tuotteistamisella vaikuttaa?

1.5 Tutkimusmenetelmä ja –aineisto

Tutkimusmenetelmänä on laadullinen toimintatutkimus. Toimintatutkimuksen tarkoitus on asioiden muuttaminen ja kehittäminen, joka ymmärretään jatkuvaksi prosessiksi, ei kertaluontoiseksi tapahtumaksi. Toimintatutkimus lähtee työ- ja toimintatilanteeseen integroitumisesta, käytännönläheisyydestä ja järjestelmällisestä teorian ja käytännön yhdistävästä ongelmaratkaisusta. Ongelmasuuntautunut tutkimus on kontekstiin sidottua ja lähtee ongelman tai tarpeen havaitsemisesta ja sen määrittelystä. Toimintatutkimus parhaillaan tutkimuksen aikana muuttaa toimintaa, muutosta arvioidaan ja seurataan ja sama toistetaan kunnes lopputulokseen ollaan tyytyväisiä. (Opinnäytetyöpakki.)

Toimintatutkimukseen ei voi liittää tutkimuksen objektiivisuuden vaatimuksia, jossa tutkija pyrkii havainnoimaan kohdetta sitä häiritsemättä. Toimintatutkimuksessa nimenomaan pyritään vaikuttamaan ja yhdessä yhteisön jäsenten kanssa ratkaisemaan jonkin tietyn ongelman. (Eskola & Suoranta 2003, 127.) Toimintatutkimuksessa eletään ilmiön

kanssa, sillä työyhteisön toimintatapoja voidaan menestyksellisesti muuttaa vain vuorovaikutuksen avulla. Jopa jo pelkkä asian esille ottaminen voi saada aikaan muutoksen. (Kananen 2008, 83.)

Laadullinen tutkimus pyrkii löytämään tai paljastamaan tosiasioita eikä niinkään todentamaan jo olemassa olevia väittämiä. (Hirsjärvi & Remes & Sajavaara 2005, 152). Laadullisen tutkimuksen aineiston hankinnassa suositetaan metodeja, joissa esille pääsevät tutkittavien näkökulmat, tällaisia metodeja ovat muun muassa ryhmähaastattelut, erilaisten dokumenttien ja tekstien diskursiiviset analyysit. (Hirsjärvi ym. 2005, 155.)

Tämän tutkimuksen tärkein aineisto muodostui pitkälti Järvenpään kaupungin omista materiaaleista, joita tutkimukseen löytyi jopa vuodelta 2008 saakka. Yksittäisen materiaalin hajaantuminen monille vuosille kertoo asian jääneen monien muiden asioiden jalkoihin ja satunnaiset raapaisut aiheesta ovat tuottaneet paljon hyvää mutta irrallista ja hajanaista aineistoa. Parasta, aktiivisessa käytössä olevaa ja jatkuvasti päivitettyä materiaalia löytyi tuotteistuksen tärkeästä osa-alueesta, prosessikuvauksista, joka on muodostettu prosessiorganisaation käyttöönoton yhteydessä 2013 vuoden alussa. Näitä ohjeita on selkeytetty ja muokattu 2014 vuoden lopussa roolitusten osalta. Tämä aineisto tuli esille vasta vuoden 2015 keväällä ja mullisti työn suunnan.

Aineistoksi kerättiin myös aktiivisten keskustelujen, ryhmähaastattelujen, henkilökohtaisten haastattelujen sekä nykytilaa kartoittavan kyselyn avulla materiaalia työyhteisöstä. Muiden kuntien tuotteistusprojekteista oli saatavilla tietoa, muun muassa Tampereen kaupungin tuotteistuksen materiaalia ja siihen liittyviä opinnäytteitä on runsaasti. Tuusulan kunta on aloittanut vuonna 2012 sosiaali- ja terveystalouden tuotteistuksen ja liittänyt siihen myös kustannuslaskenta ohjelman, johon kävin tutustumassa. Oman kunnan yksiköistä vierailin hyvää mainetta laadukkaalla asiakaspalvelulla sekä kustannustehokkuudella niittäneessä suun terveydenhuollon yksikössä tutustumassa malliin, jolla prosessien kehittämistä siellä toteutetaan.

Viitekehyksessä pyrittiin rajaamaan aineistoa kuntakontekstin näkökulmasta. Kunnallisen toiminnan lähtökohdat ovat jo kirjapidollisesti ja muun muassa arvonlisäveron käsittelyn suhteen erilaista kuin yksityisellä sektorilla. Myös prosessien johtaminen eroaa kaupallisen mallin tavoitteisiin verrattuna kuntakentällä. Ihmisten johtaminen on kuitenkin yleismaailmallista ja siihen liittyvä teoria on hyödynnettävissä myös kunta-alalla ilman rajoituksia.

1.6 Tutkimuksen tavoitteet ja mittarit

Tutkimuksen pyrkimyksenä oli alunalkaen työnantajan tarpeista noussut tuotteistamisen ohjeistus. Lähtöoletuksena oli, että tuotteistuksesta on puhuttu, mutta mitään ei ole tehty. Lähtötavoitteeksi muodostui Tuotteistuksen käsikirja –nimellä kulkeva dokumentti, joka sisältäisi tuotteistuksen ohjeet a:sta ö:hön. Tutkimuksen edetessä ja organisaatiossa tehtyjen toimenpiteiden laajuuden valkeneminen kuitenkin muutti tutkimuksen lopputuloksen tarpeita huomattavasti.

Tutkimuksen tavoitteena on integroida tuotteistus osaksi päivittäistä prosessien suunnittelua ja johtamista. Tuotteistuksen käytön mahdollisuudet tuottavuuden ja asiakasvaikutavuuden parantamiseksi ovat Järvenpäässä hyödyntämättä, vaikkakin prosessityö on hyvin korkealla tasolla. Työn tärkein osuus on kuitenkin tuotteistuspolitiikan muodostaminen päätöksenteon näkökulmasta, tällä pyritään lisäämään päätöksenteon läpinäkyvyyttä sekä luottamushenkilöille että kuntalaisille. Tuotteistuksen yhtenä tavoitteena on Järvenpäässä saada aikaan kuntapalveluiden kustannustenhallintaa sekä tarjota elementtejä kustannuslaskennalle ja siten tehdä kuntapalveluiden omasta tuotannosta tuotavaa ja vertailukelpoista toiminnan järjestämisvaihtoehtojen tutkimiseksi.

Tutkimuksen suunnaksi muotoutui työn kuluessa olemassa olevan prosessien hallintamallin täydentämiseksi tuotteistamisen idealla. Lisäksi toivottu kustannuslaskentaohjeistus sai uusia näkökulmia ja sen ryhdyttiin pohtimaan myös sen kohdentamista muillekin kuin taloushallinnon asiantuntijoille.

Suurin haaste on saada asiasta pysyvä tapa ajatella ja muutosvastarintaa voi olettaa olevan: työhön ei ole aikaa ja koetaan, että tuottavuusnäkökulma voi uhata asiakkaille annettavien palvelujen tasoa. Tämän vuoksi mallin tulee kyetä istuttamaan nykyiseen talouden- ja toiminnansuunnittelun prosessiin luontevasti, muuten tuotteistus jää kerta-luontoiseksi yritykseksi.

Työn toteutumisen mittarina toimii ovatko tavoitteeksi asetetut asiat käytännön tavoitteeksi asetetut ohjeistukset toteutuneet ja ovatko ne toteutuneet tuottamalla organisaation toimintaan lisäarvoa. Tutkimuksen alussa toteutettiin nykytilankartoitukseen liittyvä kysely. Opinnäytetyön tavoitteisiin pääsyä arvioidaan kohdennetuilla haastatteluilla. Haastattelu kohdistetaan samaan ryhmään kenelle alkukartoitus toteutettiin. Määrällisiä

mittareita esimerkiksi palveluiden tuotannon tehostamisen arvioinniksi euroina tai asiakastytyväisyyšnäkökulmasta ei näin lyhyessä ajassa ole mahdollista työlle asettaa kaupunkitasoisesti, mutta työhön liittyvässä oman yksikön prosessien kehittämisen yhteydessä arvioidaan myös mahdollisia taloudellisia näkökulmia.

Teoria-aineiston validiteettia voi uhata liian laaja kehys ja aineiston rajaaminen on tärkeää validiteetin kannalta, menetelmänä erityisesti kuntakentän tuotteistuksen benchmarkkaus on tärkeä sudenkuoppien löytämiseksi. Tutkimus lähtee aidosta tarpeesta ja kysymykset ovat tarpeeksi konkreettisia tähän tarpeeseen vastaamaan. Mittarina toimivien haastattelujen, kyselyiden sekä niiden kysymysten aseteluiden reliabiliteettia voi heikentää mittarin luonne: vastataan sen hetken tunteella.

1.7 Opinnäytetyön aikataulu

Opinnäytetyön alkuperäinen aikataulu ei toteutunut lainkaan. Syksyllä 2013 aiheen tarkennettua tutkimussuunnitelma sekä vuoden 2014 alkuun suunnitellut toimenpiteet toteutuivat, mutta sen jälkeen työpaineista johtuen tuli työhön vuoden tauko. Järvenpään kaupungin talouden tasapainottamisen yhteydessä päätetty kiinteistöpalveluiden yhtiöittäminen aloitettiin, ja sen toimialan kuuluessa talouspäällikön tehtäväkenttääni, olin sidottuna siihen. Kuin myös kaupungin talouden tukiprosesseista vastuullisena, vaati uuden taloushallinnon järjestelmän käyttöönotto runsaasti työaikaa, jotta 1.1.2015 järjestelmät olisivat olleet käytössä. Työn sain etenemään vasta 2015 toukokuun sekä loka-kuun palkattomien opintovapaiden myötä.

Tammikuu 2014

- tapaamiset kunkin palvelualueen talouspäällikön sekä laskenta-asiantuntijan kanssa tuotteistuksen nykytilan kartoittamiseksi
- mitä erityistarpeita, toiveita ja ongelmakohtia kullakin palvelualueella nousee esille

-> pilottiyksiköiden valinta palvelualueilta (2 yksikköä)

Ohjeistusta oli tarkoitus kehittää opinnäytetyössä kolmen pilottiryhmän kautta. Pilottiryhmiksi valikoitui teknisestä palvelukeskuksesta kesä- ja talvikunnossapitoyksiköt. Tämä ei kuitenkaan käytännössä toteutunut kiinteistöpalveluiden ulkoistamisen vuoksi, tuotteistamiseen liittyen järjestettiin

vain yksi tapaaminen tammikuussa 2014. Sen sijaan prosessien kehittämisen kohteeksi valikoitu oma työyksikkö, taloustiimi, jossa oli suuria muutoksia tiedossa taloushallinnon rajapinnoissa ohjelmien ja palveluntuottajan kanssa.

Tammi- huhtikuu 2014

Nykytilankartoitukseen liittyvä tapaamisia:

14.1.2014 tapaaminen teknisessä palvelukeskuksessa ja tutustuminen tuotteistamisen sen hetkiseen tilanteeseen. Läsnä kunnossapitoyksikön esimiehet 2 henkilöä, teknisen palvelukeskuksen päällikkö, laskenta-asiantuntija ja minä.

- prosessikuvaukset jo olemassa
- tuotekuvauksia olemassa ja hinta omasta työstä tiedossa (muun muassa alueurakan kilpailutus, ulkoa tulevat vaatimukset ja ohjeet)

11.2.2014 Perheoikeudellisen yksikön valmisteilla olevan tuotteistusohjeen eteneminen/Hyvinkään malli. Tapaaminen Siva-Lanun taluspäällikön kanssa. Hyvinkään perheoikeudellisen yksikön tuotteistusohjeen läpikäynti: ohje on hyvin laaja kuvaus yksikön prosesseista ja tuottamasta palvelusta ja siihen liittyvästä kustannusten hinnoittelusta.

25.9.2014 hankinnassa olevan pDRG:n esittely/ Eeva Ketola. Läsnä talousjohtaja ja minä.

Tästä eteenpäin olevilla tehtävillä aikataulu siirtyi seuraavalle vuodelle ja myös koko työ muutti suuntaa kevään 2015

Touko- kesäkuu 2014 -> touko-lokakuu 2015

- yleinen tuotteistusprosessi ja sen osa-alueiden kuvaaminen = ohjeluonnos, tämä muuttui prosessien hallintamallin kehittämistyöksi
- kustannuslaskentajärjestelmän koekäyttö ja kehittäminen prosessin rinnalla valituista kohteista. Tämä siirtyy kevättalvelle 2016.

- Järvenpään kaupungin tuotteistamispolitiikka määritellään muun muassa tuotteistuksen taso ja tarkkuus, esimerkiksi työajanseuranta: milloin oleellista, tuotteet joiden tuotteistuksessa tarpeen tehdä kuntien välistä yhteistyötä.

Heinäkuu-lokakuu 2014 -> 2015

- dPRG tulosten esittely/Eeva Ketola 18.9.2015
- vierailu Tuusulassa 20.10.2015
- vierailu Järvenpään Suun terveydenhuollossa 20.10.2015
- kehittäminen ja arviointi, prosessienhallintamallin luonnos johtoryhmään 19.10.2015
- kustannuslaskentaohjeen työstämistä

Marraskuu 2014 -> 2015

Tuote-ajattelu pysyvä tapa toimia Järvenpäässä

Taloustiimin prosessin nykytilakuvaus aloitettiin syyskuussa 2014 ja organisaatio muutettiin analyysin sekä tulevien tavoitteiden mukaiseksi 1.8.2015 alkaen. Prosessien kehittäminen jatkuvan parantamisen mallilla otetaan osaksi perustehtävää. Keväällä 2015 aloitettiin myös pohtimaan rooleja talousprosessissa palvelualueiden ja keskitetyn talouspalveluiden välillä. Tämä työ jatkuu kaupunkitasoisen hankkeen myötä marraskuussa 2015.

1.8 Aiempia tutkimuksia ja opinnäytteitä kuntapalveluiden tuotteistamisesta

Tuotteistamista on kunnilla tehty vuosien varrella jonkin verran. 2000 -luvulla tuotteistaminen nousi kunnissa jopa trendiksi ja siihen liittyi myös tilaaja-tuottajamallin kehittäminen. Yksi tällainen vahva esimerkki tuotteistamisen edelläkävijästä on Tampereen kaupunki, joka otti käyttöön tilaaja-tuottajamallin. Tampereen kaupungin tilaaja-tuottajamalliin kohdistuva laaja opinnäytetöiden määrä juontaa juurensa myös Tampereen yliopiston kunnallistalouden opintojen kanssa tehtävästä yhteistyöstä.

Tämä malli on myös tuottanut monia tutkimuksia kuten Sanna Kolehmainen Pro gradu -tutkielman vuodelta 2006: Tuotteistus ja Kustannuslaskenta tilaaja-tuottajamallissa. Tämä opinnäytetyö avaa kattavasti mallin lähtökohtia kuntien tarpeesta saada aikaan lisää kilpailua palvelutarjontaan ja siten myös haastaa oma organisaatio kehittämään

oman tuotannon laatua ja kustannustietoisuutta. Työssä käydään läpi tuotteistusta prosessina sekä aikaansaadun tuotteen mittaamista vaikuttavuuden ja tuottavuuden kautta. Siinä myös esitetään yhden yksikön tuotteistusprosessi ja hinnoittelumalli. Työssä on erinomaista pohdintaa erityisesti kustannuslaskennasta mutta varsinaisen tuotteistamisen käytännön työn kuvaus jää vaille konkretiaa. (Kolehmainen 2006.)

Juho Järvenpäältä löytyy pro gradu -tutkimus, hän on tutkinut julkisen palvelutuotannon tuotteistamista Mäntyharjun kunnassa. Hän tarkastelee tuotteistamista prosessina ja vaikutuksia joita tuotteistamisella voidaan saavuttaa. Työssä on hiukan samaa puutetta edellisen työn kanssa oman työni näkökulmasta, työ antaa hyvän teoriaperustan ja avaa kustannuslaskennan malleja, mutta se millaisia tuotteita ja millä tasolla Mäntyharjulla on tehty ja mitä siitä on seurannut, jää epäselväksi. (Järvenpää 2013.)

Helsingin kaupungilla on myös aktiivisesti tehty tuotteistamistyötä. Sosiaaliviraston palvelujen kuvaamis- ja tuotteistamisprosessi on toteutettu 2000-luvun alulla ja osana Helsingin kaupungin laatuasiantuntijakoulutusta on siitä tuotettu raportti vuonna 2002. Tuotteistamisprojektin lähtökohtana oli vaikuttavuusajattelu ja laadun näkyväksi tekeminen. Projektin myötä virastolle saatiin kahdeksan kohtainen palvelutuotteen resepti ja sen pohjalta myös toteutettiin myös tarkastelua toimintolaskentamallin soveltuvuudesta kustannuslaskentaan, raportin valmistumiseen mennessä hanketta ei oltu sen osalta toteutettu. Projektin aikaansaama resepti palvelujen kuvaamiseksi on erittäin perinpohjainen ja huomioi tuotteeseen vaikuttavia asioita laajalla skaalalla. Raportti pitää sisällään myös projektin arvioinnin ja erityisesti projektissa kritisoitiin liian raskasta ja pitkää toteutusta sekä ei nähty työllä olleen lisäarvoa asiakastyössä. (Eranti 2002.)

Väitöskirjatasoinen mielenkiintoinen teos on Jari Tammen (2006) tutkimus "Toimintolaskennan käyttömahdollisuudet ja hyödyt kunnan johtamistyössä". Hän tutkii siinä kuinka hyvin teolliseen tuotantoon kehitetty laskentajärjestelmä sopii julkisen sektorin toimintaan. Tätä teosta on käytetty myöhemmin viitekehyksessä kustannuslaskennan osiossa toimintolaskennan kuvauksen yhteydessä.

Taru Kontkanen on tehnyt opinnäytteen Hyvinkään kaupungille 2015, jonka tavoitteena oli tuotteistusmallin luominen tilaaja-tuottajamallissa oleville palveluille. Kehittämisen kohteena oli vuonna 2013 perustettu Tekninen palvelukeskus joka tuottaa palveluita koko Hyvinkään kaupungin organisaatiolle. Työhön kuului myös laskentamallin valinta

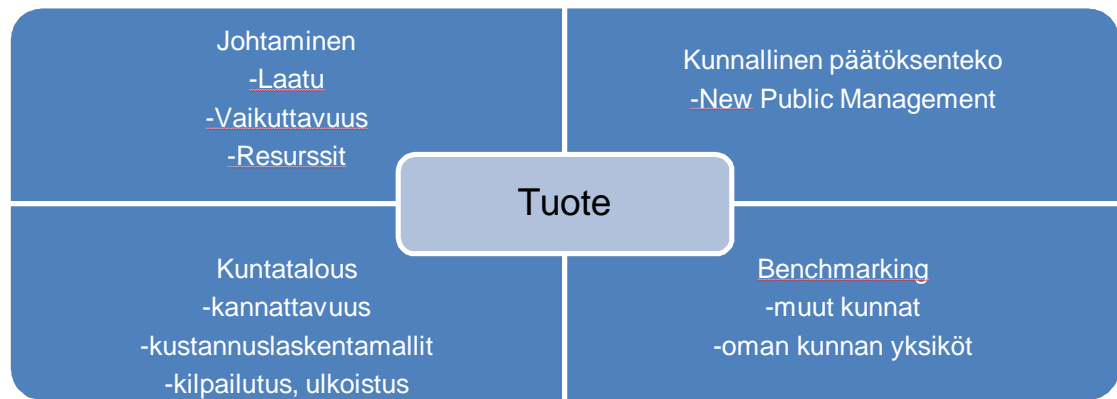
tuotteille ja malliksi valittiin ekvivalenssilaskenta, perusteena se, että tuotteet eivät poikenneet toisista suurissa määrin. Toimintolaskenta koettiin työlääksi sen tuottamaan hyötyyn nähden. Tuotteistus ymmärretään kuitenkin Hyvinkäällä mielestäni oikealla tavalla, eli organisaation palvelutuotannon kehittämisenä vastaamaan asiakkaiden tarpeita. (Kontkanen 2015.)

2 Prosessista tuotteeksi

Tuotteeksi mielletään usein jokin konkreettinen materia, standardoitu moniste, ja oman osaamisen, esimerkiksi hoitotyön myyminen tuotteena koetaan vieraana ja tieto-taitoa ja luovuutta väheksyvänä tapana ajatella. Tuotteen kehittämisellä eli tuotteistamisella tarkoitetaan kuitenkin paljon laajempaa asiaa: tuotteistamisen ensisijaiseksi tavoitteeksi tulee ajatella asiakashyötyjä ja työn vaikuttavuutta sekä kehittää asiakkaan saamaa palvelua tai materiaalia siitä lähtökohdasta. Tuotteen kehittäminen voi olla eriasteista ja se voi kohdistua sisäisten työmenetelmien tai palvelua tehostavien tukitoimintojen parantamiseen. Varsinainen tuotteistettu lopputuote on valmis kun se on selkeästi kuvattu asiakkaalle tarjottava palvelukokonaisuus, jonka omistus- tai käyttöoikeuden voisi halutesaan myydä. Tärkein näkökulma on kuitenkin se, että tuotteistamisen asteen määrittely lähtee tuotteen luonteesta, tuottajan strategiasta ja toimintaympäristöstä. (Sipilä 1995, 12-15.)

Kuntapalvelun tuotteistamista tulee tarkastella kunkin palvelun kohdalla siinä ilmenevien tarpeiden kautta. Kuntien palveluiden sisältö on pääsääntöisesti valtakunnallisesti määriteltyjä ja siten ”tuotelistattu”. Kunnallisen tuotteen tuotteistamisella tarkoitetaan siten sitä, miten hyvin ja tehokkaasti kunta vaaditut palvelut asukkailleen tuottaa, ja tämän arvioimiseksi palvelut tulee paketoita eli määritellä, täsmentää ja profiloida (Tuotteistaminen on määrittelyä, tarkentamista ja kehittämistä.)

Kun tuotteistaminen mielletään oman työn kehittämiseksi, sen käyttö johtamisen, päätöksenteon, laaduntarkkailun ja työprosessien sekä henkilöiden osaamistarpeiden tarkastelun kehittämiseen kustannustehokkuuden näkökulmasta asettaa työn hyvin laajan viitekehyksen piiriin, jota kuvataan kuviossa kolme seuraavalla sivulla.



Kuvio 4. Tuotteistamisen viitekehys.

Tuotteistamiselle ei ole olemassa itsessään ennalta määrättyä toimintamallia tai määritelmää. Tuotteistamisella tavoitellaan joko palvelun standardoimista tuotteen kaltaiseksi, tai olemassa olevan palvelun määrittelyä tai osittaista vakioimista, tuotteistaminen voi kohdistua sisäisten tai ulkoisten asiakkaiden prosesseihin. Tuotteistaminen on hyvä väline laadun ja tuottavuuden parantamiseen sekä kannattavuuden parantamiseen. (Jaakkola & Orava & Varjonen 2009, 1.)

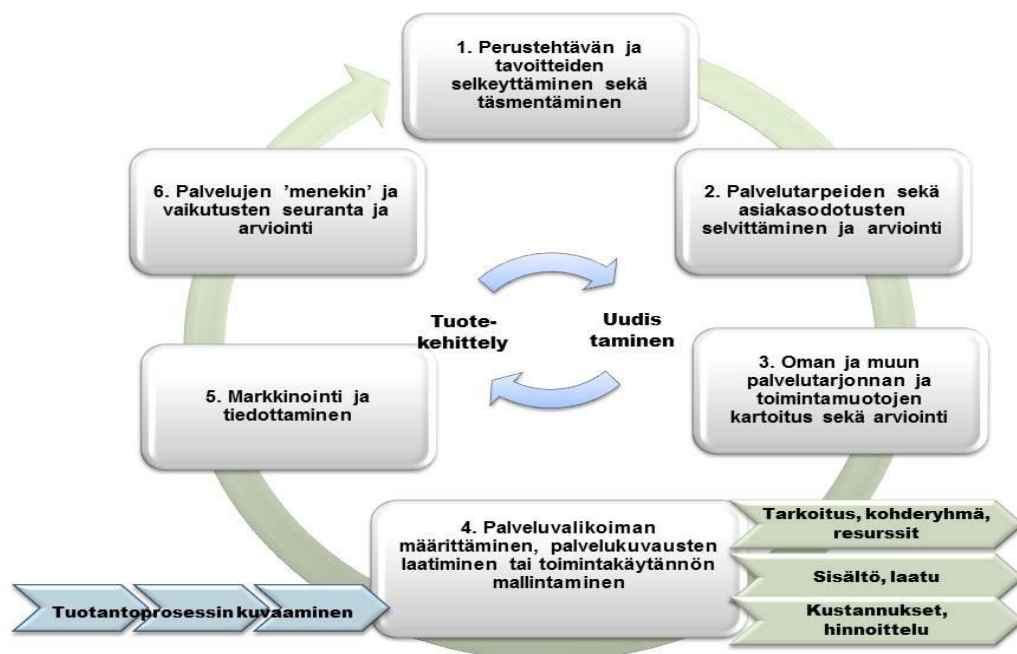
Tuotteistamisen kirjallisuus pohjautuu pitkälti erilaisiin teoksiin markkinapohjaisten tuotteiden kehittämisen ja innovoinnin saralta sekä näiden tuotteiden hinnoitteluun. Tekesin julkaisema Palvelujen tuotteistamisesta kilpailuetua -opas yrityksille, käsittelee tuotteistamista kuitenkin hyvin konkreettisesta näkökulmasta ja sisältää paljon palvelun määrittelyyn liittyviä kunnalliseen tuotantoonkin käyttökelpoisia malleja. Muun muassa verkostoitumisen malli ja sen tarkastelu kuntien yhteistoiminnan kautta esimerkiksi osaamisen lisäämiseksi palvelutuotannossa voi olla hyvä kuljettaa tuotekehittelyssä mukana. (Jaakkola ym. 2009, 13.)

Liiketoiminnan tuotteistamisen prosessikuvauksen malliesimerkkinä käytetään usein Jorma Sipilän kuvaamaa mallia (Sipilä 1995, 37), jonka vaiheet ovat:

- Liiketoimintastrategia
- Tuoteryhmien ja tuotteiden kuvaus
- Tuotteistusohjelma
- Sisäiset tuotekuvaukset
- Tuotteistus ja tuotekehitystoimet
- Pilotit
- Tuotteen edelleen kehittäminen

Osaamisen ja toimintaprosessien kehittäminen

Vastaava prosessikuvaus kunnan toimintaympäristöön muokattuna löytyy Kuntaliiton materiaaleista, jossa korostetaan tuotteistusprosessin aloittamista oman perustehtävän kirkastamisella ja palvelujen kirjon jäsentämisellä. Tuotteistuksen nykytilan arviointiin ohjataan kymmenellä kysymyksellä, joilla arvioidaan muun muassa onko perustehtävä ja toiminta-ajatus kirjattu ylös, perustuuko palvelutarjonta asiakaskuntasi tarpeisiin ja miten palvelut on ryhmitelty ja kirjattu. Kuntaliiton materiaalissa myös korostetaan kuten Sipilänkin näkemyksissä sitä, että tuotteistus voi kohdistua myös toimintamalliin tai työkäytäntöön, jolloin kuvaustapana voidaan käyttää prosessikuvausta. Prosessikuvaus konkretisoi palvelun sisältöä ja työntekijöiden tehtäviä ja tehtävien kestoa ja sitä voidaan täten myös hyödyntää kustannuslaskennassa. (Kuntaliitto.)

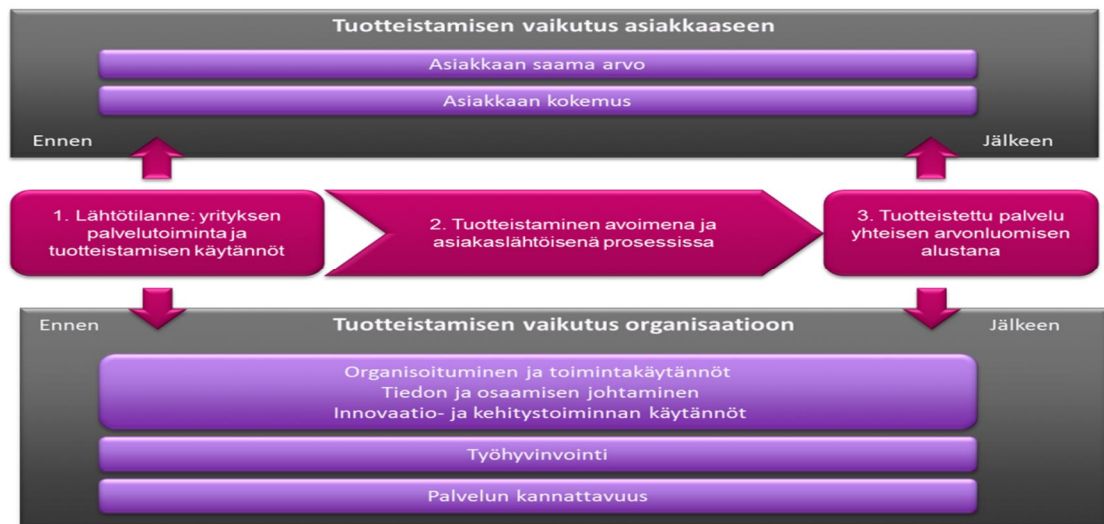


Kuvio 5. Tuotteistusprosessin vaiheet (Kuntaliitto).

Tampereen Teknillisen yliopiston, Aalto-Yliopiston sekä Innotiimi Oy:n yhteishankkeena toteutettu LEAPS-projekti (Leadership in the Productisation of Services) toteutettiin vuosina 2012-2014 ja syksyllä 2014 projekti julkaisi Palvelujen tuotteistamisen käsikirjan sivustolla Palveluntuotteistaminen.fi. Sivusto koostuu tuotteistamisen perusteista, antaa ohjeita tuotteistamisen toteuttamiseen, sekä menetelmiä osallistavaan tuotteistamiseen. (LEAPS-projekti, 2014)

Tuotteistamisprosessi koostuu LEAPS-projektissa viidestä eri vaiheesta:

1. tavoitteen selkeyttäminen
2. nykytilan kartoittaminen
3. ravistele näkemyksiä
4. yhteisen näkemyksen muodostaminen ja kiteyttäminen
5. lopputuotoksen arviointi ja simulointi



Kuvio 6. Tuotteistamisen vaikutukset (LEAPS-projekti 2014).

Projekti kuvaa palveluiden tuotteistamisen kahdelta eri tasolta: ulkoisena tuotteistamisena eli asiakkaalle näkyvänä tuotteena ja sen sisältämien palveluelementtien kuvaamisena ja kiteyttämisenä. Tämä osio on se, jossa myös arvioidaan tuotteen vaikuttavuutta ja vastaavuutta asiakkaiden tarpeisiin. Toinen taso on sisäinen taso, joka tutkii itse palvelutuotantoa ja kuvaa sen. Tällä tasolla tarkastellaan palveluprosessin toimintatapoja, kuvataan vastuita ja ja tuottamisen palveluprosessia asiakasprosessia kuitenkin unohtamatta. Sisäiset vaikutukset organisaatiossa kattavat kaikki tekemisen tasot, unohtamatta hyvin organisoidun ja motivoivan tekemisen vaikutuksia työhyvinvointiin. (LEAPS-projekti, 2014.)

Edellä kuvatuissa kolmessa erilaisessa tuotteistusprosessissa selkeäksi yhdistäväksi tekijäksi nousee prosessien tarkastelu asiakkaan, joko sisäisen tai ulkoisen, tarpeista katsoen. Taloudellisessa vaikutteilla eli haetaanko tuotekehittelyllä tuotekohtaista tulosta euroilla mitaten vai yhteiskunnallista vaikuttavuutta ei ole merkitystä, vaan molemmissa tapauksissa tehokkuuden ja tuottavuuden peruselementit ovat samat.

Kunnallinen tuotevalikoima on hyvin laaja ja palvelu pitkälti asiakkaiden mukaan räätälöity. Eräs esimerkki kunnallisesta tuotteistusprojektista on pDRG (Primary Care Diagnosis Related Groups) perusterveydenhuollon potilasluokittelujärjestelmä, joka vastaa pohjoismaista erikoissairaanhoidon tuotteistusta (NordDRG). Luokittelu pohjautuu perusterveydenhuollon avohoidon kontaktien aikana rutiinisti tallennettavien potilastietojen sekä taloushallinnossa kertyvien tietojen käyttöön. Järjestelmä sisältää yhtenäisen kansallisen ohjeistuksen kirjaamiseen ja kustannuslaskentaan. Järjestelmää on kehitetty vuodesta 2008 alkaen ja käyttöönotto tuli mahdolliseksi vuonna 2014 alkaen. Järjestelmästä saatavaa tietoa voidaan käyttää perusterveydenhuollon asiakaskunnan kuvaamiseen, laadun ja saavutetun terveyshyödyn mittaamiseen, työnjaon ja toiminnan tuottavuuden tarkasteluun ja laskutuksen ja hinnoittelun perustana. Mitä laajempaan käyttöön se valtakunnassa saadaan, mahdollistaa se myös käyttäjien välisen vertailun. (NordDRG.)

Järjestelmän omistaa ja sitä kehittää Suomen Kuntaliitto ry, ja FCG konsernilla on määrääkäs yksinomainen käyttöoikeus pDRG-potilasluokittelujärjestelmään vuosina 2012 - 2019., järjestelmän FCG konsernissa hallinnointioikeus on FCG Konsultointi Oy:llä. Heidän tavoitteena on saada järjestelmä kunnissa laajasti käyttöön tuotteiden yhdenmukaistamiseksi ja vertailukelpoisten tietojen tuottamiseksi. (NordDRG.) Järvenpään kaupungissa kyseinen ohjelma otettiin käyttöön viime vuonna ja tänä syksynä on tuotettu ensimmäinen materiaali vuoden 2013 potilastietojen ja tilinpäätöslukujen pohjalta.

Valtionvarainministeriön vuonna 2010 julkaisemassa Kestävästä kasvusta hyvinvointia ja elämänlaatua -raportissa todetaan, että väestön ikärakenteen muuttuminen ja sitä myöten vanhus- ja hoivamenojen nopea kasvu tarkoittaa STM:n ja VM:n laskelmien mukaan tällä palvelutasolla jatkaen 2020 -luvulla 60 000 henkilön lisätyöpanosta. Ja kuntien taloudelliset rakenteet eivät tätä tule kestäämään vaan vaaditaan rakenteellisia uudistuksia palvelutuotannon tehostamiseksi. Vaikka julkisen sektorin tuotoksen laskemisperusteita on viime vuosina kehitetty, tulee niitä kehittää edelleen ja erityisesti kuntien kustannuslaskentaa tulee yhtenäistää muodoltaan. Raportissa listataan mahdollisia toimenpiteitä, joilla asiaan voitaisiin tarttua. Muun muassa järjestelmällisempää ja läpinäkyvää tuotteistamista todellisten kustannusten selvittämiseksi kaivataan. Yksityisen sektorin hyödyntämistä tulee tehostaa ja etsiä uusia toimintamalleja sitä kautta. (Kestävästä kasvusta hyvinvointia ja elämänlaatua, 48-49, 81-82, 87.)

Tuotteistuksella on laajat mahdollisuudet vaikuttaa kustannuslaskennan löytämien kustannusten alentamiseen tarkastelemalla prosesseja ja niiden osia ja löytämällä sieltä taloudellisia tehostamiskeinoja. Jotta tuotteistamisen idea ei jäisi Järvenpäässä vaille tarkoitusta, tulee tuotteistusprosessi sitoa nykyiseen prosessienkehittämisen malliin ja sen jatkumona löytää soveltuva kustannuslaskentamalli tuotteiden hinnoittelua varten, silloin kun hinnan laskennalla on jokin erityinen tarkoitus, kuten kuntien välinen laskutus tai toiminnan kustannusten vertailu ulkoiseen tuottajaan.

Kuntapalveluiden ulkoistamisen trendi ja siitä oletetut saatavat säästöt herättävät kuitenkin kysymyksiä siitä, että miksi kunta ei kykene markkinaehtoisien toiminnan taloudellisen tuottavuuden tasolle? Ja onko resurssien ohjaaminen kustannusten selvittämiseen tässä työssä avainasemassa vai olisiko kuitenkin rohkea prosessien uudistaminen vastaus talouden haasteisiin?

2.1 Kunnallinen päätöksenteko ja johtaminen

Julkisen ja yksityisen toiminnan johtamisen voisi olettaa olevan perusluonteeltaan samankaltaista. Eroja kuitenkin löytyy tarkastellessa toimintaympäristöjä ja selkeimmän eron aiheuttavat toiminnan reunaehdot: yksityisen toiminnan elinehto on taloudellinen kannattavuus kun taas julkinen toiminta on pääosin monopolistista ja ylhäältä päin ohjattua (kuten lainsäädäntö). Julkinen toiminta tuottaa vaikeasti mitattavia tuotteita, kuten turvallisuutta ja hyvinvointia. Näiden tuottaman rahallisen vaikuttavuuden mittaaminen on monimutkaista ja osittain myös siksi ei julkisen johtamisen näkökulmasta ole johtamisessa edetty talousluvut edellä. (Virtanen & Stenvall 2010, 35-39.)

Teoksessa *Prosessijohtaminen julkishallinnossa* yksi kirjoittajien lähtökohta on, että modernissa julkishallinnon organisaatiossa on vielä paljon kehittämistä. (Virtanen & Wennberg 2007, 13). Kirjoittavat korostavat teoksessa vahvasti julkishallinnon prosessien johtamisen eroavaisuutta yksityisen sektorin prosessiajatteluun. Suurin ja merkittävin erotava tekijä on se, että yksityisen sektorin tavoite on taloudellisen lisäarvon tuottaminen omistajille, kun taas julkinen sektorilla prosessit lähtevät liikkeelle ulkoisista asiakkaiden tarpeista. Kirjoittavat eivät näe, että yksityisen sektorin ajatusten soveltaminen tuo apua ja he kuvaavatkin kauhulla yksityisen sektorin johtamisoppien ylivoimaisuudesta sokaistuneen johtajan aikaansaamaa kaaosta otsikkotasolla tuntemiaan johtamisoppeja kokeillessaan julkishallinnossa. (Virtanen & Wennberg 2007, 91.)

Kunnan reaali-prosessissa (myös toiminta- tai talousprosessi) tuotetaan palveluita, joiden tavoitteena on turvata erityisesti hyvinvointipalvelut terveydenhuollossa, sosiaalihuollossa ja opetuksessa. (Meklin & Rajala & Sinervo & Vakkuri 2009, 242). Reaali-prosessi on työvaltainen prosessi ja työstä myös aiheutuvat suurimmat kustannukset julkisessa palvelutuotannossa. Perinteinen kunnallinen hierarkkinen toimintamalli on ensisijaisesti säädellyt resurssien määrää ja kohdentamista, ja talouden ohjaus on perustunut määrärahojen kokonaissummien ohjaamiseen, siten ei ole ollut tarvetta tuotteistamiselle ja niiden kustannusten laskemiselle. Kuntien tiukkeneva taloudellinen tilanne on kuitenkin tuonut kunnille tarpeen tarkastella uusia toimintamalleja oman tuotannon rinnalle ja siten on noussut keskusteluun mukaan myös käsitteet ja ilmiöt kuten markkinat, näennäismarkkinat, kilpailutettu ja ei-kilpailutettu toiminta. (Meklin ym 2009, 252-254.)

Julkiseen johtamiseen on vaikuttanut jo 1990 -luvun alussa syntynyt uuden julkisen johtamisen malli (new public management = NPM). Uuden julkisen johtamisen erityispiirteinä aiempaan johtamiseen on muun muassa standardien, tulostavoitteiden ja arviointien merkityksen nostaminen, täten julkisen johtajan työhön on entistä tärkeämmäksi asiaksi noussut taloudellinen ajattelu. Ja taloudellinen ajattelu taas edellyttää siihen liittyvien järjestelmien, kuten kustannuslaskennan tuntemusta. (Virtanen & Stenvall 2010, 46-51.) Uusi julkinen johtaminen edellyttää yhä enemmän keinoja vastuullisuuden valvontaan, jolla poliittinen johto ja virkamiehet varmistuvat julkisten varojen läpinäkyvästä ja avoimesta käytöstä. (Lähdesmäki 2003, 76-77.)

Julkisen johtamisen sisältöalueiksi voidaan määritellä muun muassa resurssien johtaminen, osaamisen johtaminen, työyhteisön johtaminen, prosessien johtaminen ja laadun johtaminen, joiden katsotaan kaikkien perustuvan strategiseen toiminnan suuntaviivat määrittelevään johtamiseen. (Virtanen & Stenvall 2010, 122.) Prosessijohtaminen on kunta-alalla nostettu esille aktiivisesti 2000-luvun alussa. Prosessijohtamisella voidaan korostaa asiakaslähtöisyyttä, eli ohjataan toimintoja asiakkaan tarpeista nähdessä, näin voidaan saada aikaa paras vaikuttavuus toiminnoille. Näitä asioita kehittämällä voidaan lisätä toiminnan tuottavuutta, taloudellisuutta ja tehokkuutta. (Virtanen & Stenvall 2010, 148-149.) Tämän kautta voidaan nähdä tuotteistaminen välineenä uuden julkisen johtamisen asettamille tavoitteille.

Laatujohtamisella voidaan reagoida laadun ja kustannussuhteen parantamiseen minimoimalla laatuvaihtelut sekä puuttua ylimääräisiin kustannuksiin joita syntyy asioiden virheellisestä hoitamisesta. (Lumijärvi & Jylhäsaari 1999, 65.) Laatujohtamismallissa

keskitytään henkilölähtöisyyden sijaan tarkastelemaan työprosesseja ja tapoja, joilla työtä tehdään. (Lumijärvi ym. 1999, 81.) Teoksen Laatujohtaminen ja julkinen sektori kirjoittajat toteavat, että huonon laadun kustannuksia on harvoin mitattu ja suoranaisten tuhlauksen ohella kustannuksia syntyy muun muassa uudelleen työstämisestä ja korjauksesta, innovaatioiden vähäisyydestä ja huonosta informaation kulusta. (Lumijärvi ym. 1999, 176.)

2.2 Kuntatalous

Kunnallista taloutta ohjaavat johtamisen lisäksi eri lainalaisuudet kuin yksityistä toimintaa. Kunnan taloutta voi kuvata toimeksiantotaloutena kuin taas yritysten toiminta perustuu ansaintatalouteen. (Meklin ym. 2009, 242.) Selkein erottava tekijä on se, että kunnan toimintaa rahoitetaan verorahoin, vain hyvin pieni osa rahoituksesta kerätään asiakkailta suorina maksuina. Ja pääosin näitäkin maksuja säädelään erilaisilla lailla tai viranomaismääräyksillä. Valtion ja kuntien toimimista markkinoilla säädelään tiukasti ja lähtökohdaisesti kunta tai kunnallinen liikelaitos/kuntayhtymä joutuu muuttamaan liiketoimintapohjalta toteutettavan tuotannon yritysmuotoiseksi toiminnaksi. (Tyni & Myllyntaus & Rajala & Suorto 2012, 65-69.)

Kunnallisen tuotteen arvon laskentaa ohjaa myös vuosittaiset pakolliset tilastoinnit, joissa kunnat toimittavat palveluihin liittyviä taloustietoja tarkkaan ennalta määrätyn mallin mukaan. (Tyni ym. 2012, 28.) Tuotteistuksen ja sen pohjalta toteutettavan kustannuslaskentamallin tulee ottaa myös nämä elementit huomioon päällekkäisten työtehtävien eliminoimiseksi.

Kunnan tehtävät voidaan jaotella lakisääteisiin ja vapaaehtoiseihin palveluihin. Lakisääteiset palvelut ovat tehtäviä, jotka on säädetty kunnan velvollisuudeksi erityislainsäädännössä. Kunnat vastaavat (suluissa keskimääräinen osuus kokonaismenoista): sosiaali- ja terveystaloudesta (52%), opetus- ja kulttuuripalveluista (23%), teknisestä toimesta ohjaamalla maankäyttöä ja rakentamista. Kunta myös huolehtii vesi-, energia- ja jätehuollosta, kaduista sekä ympäristönsuojelusta. Näiden lisäksi kunnat edistävät työllisyyttä ja muun muassa vastaanottavat maahanmuuttajia. Suurin yksittäinen kululaji on palkat, sillä noin viidennes Suomen palkansaajista työskentelee kuntien palveluksessa. (Virtuaalikulunta.)

Pääosin menot rahoitetaan verotuloilla, joista kertyy noin 45 prosenttia kunnan kokonais-tuloista. Veroja kertyy kunnallisverotuksesta, kiinteistöveroista sekä yritysten maksa-mista yhteisöveroista. Verojen lisäksi kunnat saavat rahaa muun muassa palveluiden myymisestä, asiakasmaksuista ja kiinteistöjen vuokraamisesta. Nämä toimintatulot vas-taavat 27 prosenttia kunnan tuloista. Toiseksi suurin tulonlähde on myyntitulot, asiakas-maksut sekä kiinteistöjen vuokratulot ja kolmanneksi suurin ovat valtionosuudet, 19 pro-senttia tuloista. (Virtuaalikunta.)

Valtionosuusjärjestelmän tarkoituksena on taata kansalaisille asuinpaikasta riippumatto-mat tietyn tasoiset peruspalvelut. Valtionosuusjärjestelmä koostuu kahdesta osasta: kus-tannus- ja tarve-erojen tasauksesta ja tulopohjan tasauksesta. Kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen sisältyy: sosiaali- ja terveydenhuolto, esi- ja perusopetus, kirjastot, ylei-nen kulttuuritoimi ja asukasperustaisesti rahoitettava taiteen perusopetus. Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus tasaa verotuloja koko maan keskimääräisen kunnallis-veron näkökulmasta, tasaus perustuu laskennalliseen verotuloon, ja voi vähentää tai lis-tätä kunnalle myönnettyä valtionosuutta. (Valtionosuusjärjestelmä.)

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain mukainen merkittävä rahoitus on koulutuksen yl-läpitäjille myönnettävä yksikköhintarahoitus, jota maksetaan lukiokoulutukseen, amma-tilliseen koulutukseen ja ammattikorkeakouluille. Lisäksi voidaan myöntää kunnille pe-rusopetukseen oppilaskohtaista lisärahoitusta ja rahoitusta muuhun opetus- ja kulttuuri-toimeen. (Valtionosuusjärjestelmä.) Mikäli tulot eivät kata kuntien menoja rahoitetaan lo-pput lainalla. Vuonna 2013 kunnilla oli keskimäärin 2540 euroa lainaa jokaista kuntalaista kohden. (Virtuaalikunta.)

2.2.1 Tuottavuus ja tuloksellisuus kunnassa

Mitä edellä mainituilla verorahoilla sitten saadaan aikaiseksi ja miksi kuntien lainamäärä kasvaa jatkuvasti ja miten siihen voidaan vaikuttaa? Julkisen talouden vakauttamisen eteen tehtävässä työssä etsitään keinoja vähentää kuntien tehtäviä ja velvoitteita mutta samalla myös edellytetään, että kunnat omilla toimillaan parantavat tuottavuuttaan. Vuo-sina 2012-2014 toimineen Valtiovarainministeriön asettaman Kuntatuottavuuden ja tu-loksellisuuden koordinaatioryhmän työnä oli tukea ja vahvistaa kuntien ja kuntayhtymien tuottavuuden ja tuloksellisuuden edistämistyötä ja luoda sille edellytykset. Tämän ryh-män työn tuloksena syntyi Kuntatuottavuuden ja tuloksellisuuden mittaamisen käsikirja,

jossa esitellään mittaristokehikko valtakunnallisen ja kuntatasoisen tuloksellisuuden arviointiin. (Valtiovarainministeriön tuottavuus ja tuloksellisuustyö 2014, 2-3.)

Koska kunnissa ei haeta tuotteen hinnoittelulla katetta ja mahdollisimman suurta voittoa omistajilleen, voidaan tuottavuutta käsitellä synonyyminä tehokkuudelle. Kunnan jonkin palvelun tehokkuutta voidaan arvioida vertailulla vastaavaan toimintaan. Jos esimerkiksi oppilasryhmän koko on 20 tai 18, voidaan suurempi ryhmä mieltää tehokkaammaksi, koska samalla panoksella tuotetaan enemmän. Mutta tässä kohden on tärkeää huomioida se, että tehokkuus ei kerro lainkaan tehdäänkö oikeita asioita ja mikä on toiminnan laatu eli vaikuttavuuden näkökulmaa ei huomioida. Kun lähdetään pohtimaan miten arvioidaan kunnallisen toiminnan tuloksellisuutta, tulee sen arvioinnin ottaa huomioon sekä tehokkuuden että vaikuttavuuden näkökulmat. Täten toiminnan arviointi pelkästään kustannustiedon kautta johtaa väärin tuloksiin. (Tuloksellisuus.)

Mittaamisen käsikirjassa myös todetaan, että ratkaisematta on missä määrin mittareille tulisi asettaa tavoitetasoja ja kehityksen suuntaa kuvaavia tavoitteita. Samassa yhteydessä myös todetaan, että kuntien tehtäviin tulevat muutokset vaikeuttavat vertailua tuottavuuskehityksen osalta. Mittaristo mittaa tuottavuutta ja tuloksellisuutta laadun, vaikuttavuuden, kustannusten ja työhyvinvoinnin kautta. (Mittaamisen käsikirja 2014, 8-11.) Käsikirja myös toteaa, että erityisesti kustannustietojen vertailukelpoisuutta heikentää palveluiden järjestämistapojen monimuotoisuus kunnissa, palvelu kun voidaan tuottaa esimerkiksi omana työnä, palvelusetelin avulla, konserniyhteisöltä hankkimalla. Tuotteistamisen todetaan olevan tärkeää kustannusten laskemisen ja vertailun kannalta (Mittaamisen käsikirja 2014, 31-32), mutta valtakunnallisen tasavertaisen tuotteen luominen on käytännössä mahdotonta jo kuntien yhdyskuntarakenteiden aiheuttamien suurten erojen vuoksi, kuten pitkät koulumatkat tai pienet kyläkoulut syrjäseuduilla. Tuotteistamisen hyöty onkin mielestäni tässä kohden juuri toiminnan erilaisuuksien avaamisessa kustannusrakenteiden ymmärtämiseksi kuntien välillä ja hyvien käytänteiden jakamisessa.

2.3 Kustannuslaskenta

Vaikka tuotteistaminen ei ole kustannuslaskentaa vaan enemmän kustannuslaskennan pohjatyötä, on kustannuslaskennalla kunnan tuotteiden tarkastelussa suuri merkitys erityisesti toiminnan järjestämisvaihtoehtoja tarkasteltaessa. Edellä kerrotussa tuottavuus- ja tuloksellisuusvertailussa puhuttiin myös kustannustietojen tarpeellisuudesta valtakunnallisessa tarkastelussa. Ja koska Järvenpäässäkin on tavoitteena nimenomaan etsiä

keinoja tuottaa palveluita kustannustehokkaasti, on kustannusten tarkastelu siinä yksi iso elementti, jonka avulla voidaan arvioida haluttuun tulokseen pääsemistä ja prosessien kehittämisen onnistumista.

Kustannuslaskennalla tuotetaan tietoa tuotteen tai palvelun tuottamisen kustannuksista ja näiden kustannusten määrätietoisena hallinnaksi. Kustannuslaskentaa voidaan tehdä eri tasoilla kuten kustannuslaji- ja kustannuspaikkalaskentana, toimintokohtaisena laskentana tai tuote- ja palvelukohtaisena laskentana. Kustannuslaskennan kohteena on tuotanto, jota voi olla tavara, palvelu, tieto tai elämykset. Myös yksittäinen hanke tai jatkuva toiminta voi olla tuotantoa. (Pellinen, Jukka 2003, s. 21.) Laskentatilanne määrittelee laskentakohteen, kohde voidaan jakaa myös osiin kuten kustannuspaikoiksi tai se voi olla prosessin työvaihe tai esimerkiksi rakentamisen yksittäinen vaihe. (Tyni ym. 2009, 33.)

Kokoomateoksessa Tarkastus ja arviointi: julkisen ja yksityisen rajapinnassa Kunnallisen tuotteen kustannuslaskennan erityispiirteitä, avaa Salme Näsi artikkelissaan kustannuslaskennan ongelmia julkishallinnon markkinamalleissa. Salme Näsi nostaa tekstissään esille relevanttien kustannusten käsitteen erityisesti markkinamalleihin siirryttäessä. Hän viittaa Vehmasen ja Koskisen tutkimukseen vuodelta 1997, jossa he ovat todenneet vaihtoehtoiskustannusten olevan relevanttien kustannusten erikoistapaus, joka on menetetty tuottomahdollisuus, joka menetetään valitsemalla toisen tuoton antava vaihtoehto. (Näsi 2011, 110.) Samassa teoksessa artikkelissa Näkymättömät kustannukset - julkisen ja yksityistämisen rajapinnassa, Pentti Meklin myös tutkii kunnallisen toiminnan kustannuksia, kuten byrokratia- ja transaktiokustannuksia, ja niiden käsittelyä erityisesti ulkoistamista arvioitaessa. (Meklin 2011, 138.) Erityisesti ajatusmalli näkyvistä ja näkymättömistä kustannuksista herättää kiinnostusta myös Järvenpään eri toimintavaihtoehtoja punnitessa.

Kunnan taloudessa tulee menot ja tulot ryhmitellä eri tehtäville sekä meno – ja tulolajien mukaisesti, eli kahdessa eri ulottuvuudessa. Tämä ulottuvuus on myös lakisääteisessä kuntien taloustilastossa. Tästä ulottuvuudesta voidaan sisäisessä laskennassa ja talousarviossa poiketa, mutta taloustilaston vaatimat tiedot on huolehdittava esimerkiksi vastaavuustaulukoin. Taloustilastossa on kunnan tehtävät jaettu tehtäväluokkiin kuten sosiaali- ja terveyshuolto ja opetus- ja kulttuuritoimi, näiden alla on osatehtäviä kuten päivähoito, erikoissairaanhoito ja kirjasto. Näitä luokitteluja käytetäänkin usein kustannuslaskennassa muun muassa kuntien välisissä kustannusvertailussa. (Tyni ym. 2009, 33.)

Kuntaliiton ylläpitämällä internetsivustolla on paljon materiaalia kunnille kustannuslaskennan tueksi. Aineistoa löytyy muun muassa hinnoittelun menetelmiin, katetuottolaskentaan ja tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arviointiin. Sivustolla on paljon excel-pohjaisia kustannuslaskentapohjia vapaasti hyödynnettävissä erilaisiin laskentatarpeisiin. Kuntatalous/kustannuslaskenta. Sivustolta löytyy myös materiaalia muun muassa Tampereen päivähoiton tuotteistusprojektiin ja kuntaliiton asiantuntijoiden eri koulutuksissa käyttämiä diaesityksiä. (Kustannuslaskenta.)

Erilaiseen laskentaan ja raportointiin liittyvien kustannus- ja tuottokäsitteiden käyttö sekoittuu usein puheessa. Sanojen takana on kuitenkin niiden käyttöä erilaisissa laskentatilanteissa kuvaava merkitys. Seuraavaan taulukkoon on kuvattu eri laskentatilanteissa käytettävät termit.

Taulukko 1. Tulo- ja menokäsitteet (Tyni ym. 2009, 36).

Tulokäsitteet	Tulo Yleiskäsite, jota käytetään esimerkiksi talousarviossa	Tuotto Kirjanpidon käsite	Tuotto Kustannuslaskennan käsite	Pääomatulo Talousarviokäsite
Kuvaus	Kuvaa kaikkia tilikauden tuloja	Tarkoittaa tuloslaskelmassa tilikaudella realisoituvaa tuloa	Suoritemyyntiä vastaava tulo laskentakaudella	Lainanotto, peruspääoman lisäys ja rahoitusosuus
Menokäsitteet	Meno Yleiskäsite, jota käytetään esimerkiksi talousarviossa ja sen toteutumisvertailussa	Kulu Kirjanpidon käsite	Kustannus Kustannuslaskennan käsite	Aktivoitu meno Kirjanpidon käsite
Kuvaus	Kuvaa tilikauden kaikkea rahankäyttöä	Se osa menosta, joka jaksotetaan suoriteperusteisesti tilikaudelle tuloslaskennassa	Tuotannontekijän käyttöä vastaava meno	Taseeseen aktiivapuolelle merkitty, aktivoitu, meno

Kustannuksia voidaan luokitella seuraavilla käsitteillä: muuttuvat/kiinteät, erillis-/yhteiskustannukset, välilliset/välittömät ja kokonaiskustannukset (Neilimo & Uusi-Rauva 2005, 55.) Näiden kustannusten jakaminen tuotteille riippuu pitkälti laskentatilanteesta ja tarpeesta, ja kustannusten jakamiselle ei ole olemassa vain yhtä tapa jakaa niitä tuotannolle/tuotteelle. (Neilimo ym 2005, 108.)

Kustannuksia luokitellaan myös yleisesti kunnan budjetoinnissa ja talousseurannassa kuntien kirjanpitoon ja tilastointiin perustuvalla kustannuslajiluokituksella, joka perustuu tuotannontekijöiden käyttöön tuotteen aikaansaamiseksi. Näitä tuotannontekijöitä ovat

muun muassa henkilöstö, aineet ja tarvikkeet ja tilakustannukset. Tuotannon tekijän kustannusvaikutus voi olla joko lyhytaikaista, kuten yhden laskentakauden palkat tai pitkäaikaista, kuten usean laskentakauden aikana käytettävä kalusto, esimerkiksi työpöytä. (Tyni ym. 2009, 41.)

2.3.1 Jako- ja lisäyslaskenta

Tuotteelle voidaan kohdistaa välittömiä ja välillisiä kustannuksia joko jako- tai lisäyslaskennalla:

- jakolaskennassa kohdistetaan tietyn tarkastelujakson kustannukset vastaavan kauden tuotantomäärälle (NordDRG).

- lisäyslaskentaa käytetään tilanteissa, joissa laskenta kohdistuu tuotteille, joiden tuottaminen vaatii erilaisia resursseja ja joiden tuotantoprosessit poikkeavat toisistaan. Laskennassa tuotteelle kohdistetaan välittömästi tuotteen tuottamisesta aiheutuvat kustannukset, tällaisia kustannuksia voi olla aine- ja työkustannukset. Välilliset kustannukset, kuten erilaiset yleiskustannukset, joita voi olla muun muassa hallinnon kustannukset, lakipalveluiden kustannukset voidaan kohdistaa esimerkiksi yleiskustannuslisällä, jossa jakoperusteena voi olla esimerkiksi palvelua tuottavan yksikön henkilöstömäärä. (NordDRG.)

- mikäli tuotteen tuottaminen sisältää samankaltaisesti toistettavia työvaiheita, sekä työvaiheita jotka tekevät tuotteesta yksilöllisen asiakkaalle, voidaan käyttää hybridilaskentaa (hybrid costing), joka yhdistää sekä jako- että lisäyslaskennan piirteitä. (NordDRG.)

Jakolaskennan sovelluksena käytetään ekvivalenssilaskentaa, jota voidaan hyödyntää silloin kun tuotteet poikkeavat toisistaan osittain mutta sisältävät keskenään samanlaisia tuottamismenetelmiä. Ekvivalenssilaskennalla on tavoitteena yhteismitallistaa tuotteet kuvaamalla ositusluvun avulla, missä suhteessa suorite aiheuttaa kustannuksia toiseen suoritteeseen verrattuna. Esimerkkinä työterveyshoidossa tilavuokrien kohdistaminen eri pituisille käyntiajoille:

Taulukko 2. Työterveyshoidon tilavuokrien kohdistus.

Käyntiajat	15 min.	30 min.	45 min.	Yhteensä
Käyntejä/vuosi	5400	1500	200	
Ekvivalenssikertoimet (painottaa vastaanoton pituutta)	1	2	3	
Painotetut suoritemäärät (käynnit x kerroin)	5400	3000	600	9000
Tilavuokrat (euroa/vuosi)				100 000
Euroa per painotettu suorite (vuokra/suorite)				11,11
Tilavuokra euroa per käynti (kerroin x hinta)	11,11	22,22	33,33	

2.3.2 Kalkyyliit

Tuotekohtaisessa laskennassa tulee päättää kohdistetaanko tuotteelle muuttuvia kustannuksia vai sekä muuttuvat että kiinteät kustannukset ja millä toiminta-asteella tai tuotantomäärällä ne kohdistetaan. Tätä laskentaa suoritetaan valitsemalla kalkyyli, joita on kolme erilaista:

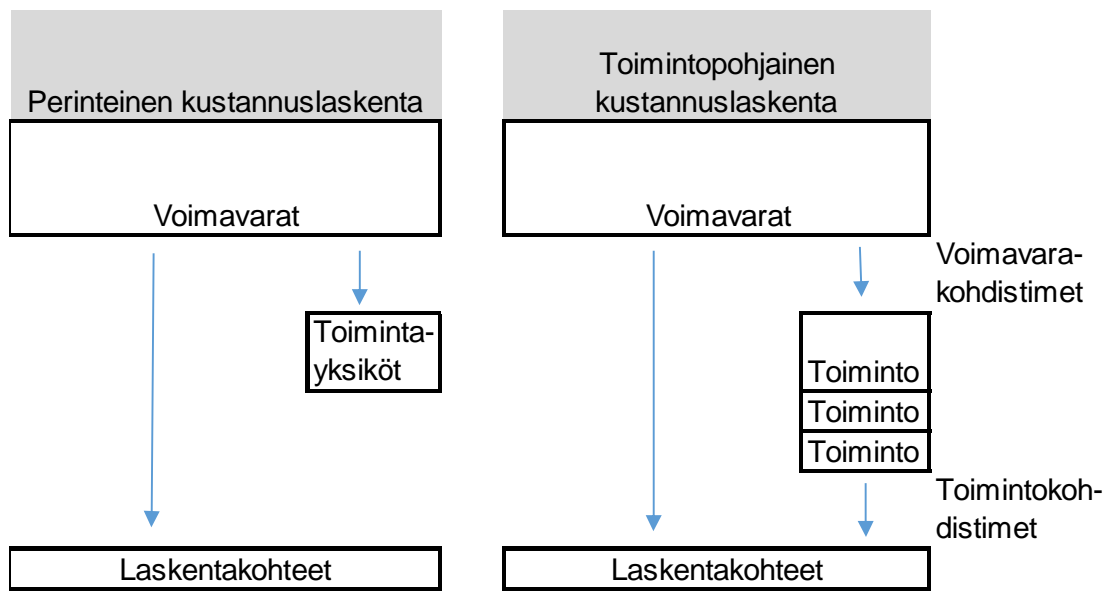
- minimi
- keskimääräis
- normaali

Minimikalkyyliissa kohdistetaan suoritteelle/tuotteelle ainoastaan muuttuvat kustannukset. Keskimääräiskalkyyliissa kohdistetaan sekä muuttuvat, että kiinteät kustannukset. Näissä kalkyyleissa käytetään suoritteelle laskentakauden toteutunutta suoriteastetta. Normaalikalkyylin pohjana on sekä muuttuvat että kiinteät kustannukset, mutta se jakajana on niin sanottu normaali toiminta-aste, eli tuotantoyksikölle tavanomainen tuotantomäärä. (Tyni ym. 2009, 141-142.)

Palveluiden kustannusten laskemiseksi palvelun aikaansaamiseksi tarvittavat suoritteet tulee määrittellä ja parhaimman laskentatuloksen saavuttamiseksi tuotteistaa. (Neilimo ym. 2005, 109.) Tuotteistetun tuotteen kustannuslaskennan ohella voidaan puhua myös prosessilaskennasta, mikäli organisaatio on prosessimaisesti johdettu ja tähän voidaan toimintoperusteista kustannuslaskentaa soveltaa tehokkaasti. (Neilimo ym. 2005, 143.)

2.3.3 Toimintolaskenta

Toimintolaskenta (ABC-laskenta: activity based costing) on nykyisessä muodossaan kehitetty Yhdysvalloissa 1980 –luvulla kun japanilaiset rynnistivät Yhdysvaltojen markkinoille johtamalla uudella tavalla tuotantoa kiinnittämällä johdon huomion prosesseihin ja asiakkaiden tarpeisiin. (Tammi 2006, 111.)



Kuvio 7. Toimintolaskennan ja perinteisen kustannuslaskennan erot ja yhtäläisyydet (Tammi 2006, 129).

Toimintolaskennassa pyritään kohdistamaan tuotteelle vain ne kustannukset, joille löytyy todellisuudessa aiheuttamissuhde. Toimintolaskennan avulla voidaan tuottaa monipuolista ja yksityiskohtaista tietoa kun monipuolistuneet laskentakohteet eivät rajaa laskentaa pelkkään tuotelaskentaan vaan laajentaa sen prosesseja tunnistavaan laskentaan. (Tammi 2006, 130.)

Toimintolaskenta perustuu tuotantoprosessin hyvään tuntemukseen. Laskenta lähtee siitä, että selvitetään mitä kukin tekee ja miten tekeminen liittyy toisten työhön. Tähän analysointiin liittyy samalla toimintojen tarpeellisuuden ja niihin kuluien voimavarojen arviointi. Tämän näkökulman kehittämiseksi voi olla tarpeen tehdä toimintojen luokittelua muun muassa: ydin- ja tukitoiminnot, toistuvat ja kertaluonteiset toiminnot ja kuvata näiden väliset suhteet. (Pellinen, 2003, 187.)

Toimintolaskennan hyödyiksi kunnan toiminnassa Jari Tammi kuvaa väitöskirjassaan yllä olevan kaltaisesti, laskien sen eduksi nimenomaan sen hyödynnettävyyttä suunnittelussa, sillä se toimii analysointimallina toiminnoille, huomion suuntaajana ja resurssikulutuksen mallina. (Tammi 2006, 225.) Laskentamalli kohdistaa huomion erityisesti voimavarojen kulutukseen, joka poikkeaa perinteisestä ajatusmallista laskentatoimen tehtävänä rahaproessin kuvaamistehtävästä. (Tammi 2006, 29.)

Yhdistämällä tämä laskentatoimen tieto johtamiseen voidaan puhua laskentatoimen systematisoinnista. Tämän systemaattinen laskentatoimi tuottaa laskelmia suunnitteluun, tarkkailuun ja informointiin. (Neilimo ym. 2005, 36-37). Ja kun painopiste ajattelussa siirretään pois itse laskentajärjestelmästä, siirrytään toimintojen johtamiseen, joka on prosessien hallintaa. (Tammi 2006, 133.)

Johdon laskentatoimen tarpeita tämän päivän johdolle että henkilöstölle, on tuottaa tietoa ennakoivan johtamisen tarpeisiin, joka tukisi motivoitumista ja sitouttamista. Tämän tiedon tulisi olla myös ymmärrettävää ja vertailun mahdollistavaa. (Tammi 2006, 108.) Jari Tammen kunnissa toteutetun tutkimuksen mukaan toimintolaskenta tuntui antavan tähän tarpeeseen uudenlaisia vastauksia ja se näytti tuottavan tarkempaa kustannusinformaatiota ja useissa tapauksissa myös ideoita toiminnan kehittämiseksi mitatessaan toimintojen, tuotteiden ja asiakkaiden aiheuttamia kustannuksia ja suorituksia. (Tammi 2006, 115-116.)

3 Järvenpään lähtökohdat tuotteistamisen kehittämiseksi

Järvenpään kaupungin johtoryhmässä on tammikuussa 2012 linjattu tuottavuuden parantamiseen liittyviä tavoitteita ja niiden mittaamista. Tämä dokumentti pohjaa Valtiovarainministeriön julkaisuun (VM 26/2011) jossa tuodaan esille keinoja kuntien ja kuntayhtymien tuottavuuden parantamiseksi. Järvenpään kaupunginhallitus nosti vuonna 2012 tuottavuuden ja sen tehostamisen yhdeksi kehittämisalueeksi.

Valtiovarainministeriön julkaisussa tuottavuuden muutoksella, kasvulla tai vähennyksellä tarkoitetaan tuotoksen arvon muutoksen suhdetta käytettyjen panosten arvon muutokseen. Samalla panoksella tuotettu kasvava tuotosmäärä tarkoittaa tuottavuuden kasvua. Tuottavuuden kasvuun osoitetaan mahdollisia seuraavia syitä muun muassa seuraavia

osatekijöitä: panosten käytön tehostaminen, tuotosvalikoiman parantuminen, tuotosten laadun parantuminen, teknologinen kehitys ja skaalaedut. (VM 26/2011, 11-12.)

Järvenpään kaupungin tuottavuuden mittaaminen kohdistettiin vuoden 2012 alusta alkaen osa-alueisiin, joilla oli, ja on edelleen, volyymiltään taloudellista merkitystä. Tällaisia osa-alueita kaupungilla tunnistettiin seuraavasti: päivähoito, vanhainkotihoito, terveyskeskuksen vuodeosastohoito, vanhusten palveluasuminen, kotihoito, perusopetus, lukio-opetus ja vammaispalvelut.

Järvenpään tuottavuusdokumentissa todetaan, että Valtionvarainministeriön tuottavuusohjelman tuottavuustyötä tulee tehdä seitsemällä tuottavuutta parantavalla osa-alueella, joita ovat:

- Henkilöstö, osaaminen ja työhyvinvointi
- Palvelujärjestelmä, prosessit ja sähköiset palvelut
- Palveluverkko ja toimitilat
- Organisaatio ja rakenteet
- Hankinnat
- Johtamisjärjestelmä
- Tuottavuusmittareiden kehittäminen, tutkimus, kehitys ja innovaatiot

Järvenpään nykytilan arvioitiin tuolloin olevan se, että Järvenpään kaupunki on huomionnut lähes kaikki yllä esitetyt suositukset toiminnassaan ja sen kehittämisessä ja ne löytyvät kirjattuna muun muassa kaupunkistrategian toteuttamishjelmissä sekä kaupunginhallituksen tehostamisohjeessa. Ja niiden joukosta löytyy toimenpiteenä tuottavuustavoitteiden asettamisen ja mittareiden kohdalla maininta, että "kehitetään kustannuslaskentaa, kustannusseurantaa ja tuotteistamista. Kustannuslaskentaohjeluonnos on käytössä, tuotteistamista kokeillaan vuoden 2013 talousarviossa." (Järvenpää)

Tuotteistamista oli Järvenpään kaupungilla aloitettu jo aiemmin aktiivisesti kehittämään. Vuonna 2011 asetettiin tuotteistamisen projektiryhmä, johon kuului talusjohtaja, talussuunnittelupäällikkö sekä kaupungin taluspäälliköt toimialoilta. Projektin ohjausryhmänä toimi kaupungin johtoryhmä. Järvenpään kaupungin kaupunkistrategiassa ja sen toteuttamishjelmassa (talusohjelmassa) oli asetettu tavoitteeksi tuotteistuksen pilo-

tointi vuoden 2013 talousarviossa. Tuotteistamisen lopputuloksena pilottituotteille laskettavat tuotehinnat toimisivat talousarvion tavoiteasetannan perustietona. Niiden avulla toimielimelle ja niiden prosesseille ajateltiin asetettavaksi määrä- ja laatutavoitteet.

Projektin taustalla oli tarve lisätä kustannustietoutta ja tietoutta kaupungin resursseilla tuotettavista palveluista. Siihen mennessä oli jo joissain palvelualueilla tehty alustavia tuoteryhmiä ja tuotteiden määrittelyä. Tämä ryhmittely oli tehty karkealla tasolla listamalla palvelualueiden tarjoamia palveluita, kuten lasten päivähoito alle 3 vuotiaat/yli 3 vuotiaat. Mitään tarkempia kuvauksia palveluista ei siinä yhteydessä tehty.

Tuotteistettavien palveluiden tuli täyttää seuraavat kriteerit: palvelulle on olemassa vaihtoehtoisia tuotantotapoja, kuten esimerkiksi ostopalvelut tai palvelusetelit, palvelulla on euromääräistä vaikutusta tai lopputuotosta kuvaava suoritemäärätieto on saatavissa ja mitattavissa. Projektin myötä tehtävä tuotteistaminen piti sisällään: tuoteryhmien ja tuotteiden määrittely, tuotteiden suoritemäärätietojen kerääminen ja tuotehintojen laskennan vuoden 2011 alustavien tietojen pohjalta. Samassa yhteydessä myös päätettiin ryhtyä rakentamaan edempänä mainittavaa kustannuslaskentapohjaa. Tuotteistamiseen liitvä näkemys oli näin ollen hyvin kustannuspainotteinen ja sen mittareiksi asetettiin euroja ja suoritteita kuvaavia mittareita ja tuotehintaa nähtiin elementtinä jonka kautta voidaan määrittellä toiminnan suuntaa.

Tuotteistaminen on kuitenkin jäänyt "ilmaan roikkumaan", sillä yhteistä ohjausta, ohjeistusta, linjauksia ja tukea ei ole asiaan ollut tarjolla toimialoille. Projektin työ hiipui pikkuhiljaa muihin kiireisiin. Kustannuslaskentapohjaa ryhdyttiin syyskuun 2013 alussa omana työnä laskenta-asiantuntijan toimesta rakentamaan taloudenraportointijärjestelmään. Ohjelmassa oli kuitenkin haasteita tuotteiden kustannuslaskennan näkökulmasta, sillä testiyksikkönä käytetty Teknisten palveluiden viherpalveluiden yksikön kustannuslaskennassa käytetyt painokertoimet tuotteille eivät ole mahdollisia järjestelmässä, samoin myöskään ohjelma ei tunnistanut laskentayksikön alle toimintokoodeille vietyjä menoeriä. Täten laskentaosion testaaminen jäi vajavaiseksi ja tämän jälkeen on Järvenpään kaupungin taloushallinnon palvelut kilpailutettu ja sen myötä vuoden 2015 alusta alkaen vaihtui kaikki taloushallinnon järjestelmät ja rakennettu kustannuslaskenta osio ei ole enää käytössä.

Vuoden 2012 tilinpäätöksestä annettu Järvenpään tarkastuslautakunnan arviossa tavoitteiden toteumassa on tarkastushavainto: "Konsernipalvelut on pääosin saavuttanut sille

asetetut tavoitteet, mutta pitkään valmisteltu tuotteistus ei ole edennyt ". Vastauksena konsernipalveluista on todettu, että vuoden 2013 alussa siirryttiin uuteen organisaatioon ja meneillään oleva prosessityön vaikutukset tuotteiden sisältöön ovat siten vielä keskeneräisiä, mutta laskentajärjestelmän kehittämistyö etenee. Vastauksessa todetaan myös, että osana mm. ulkopaikkakuntalaislaskutusta ja vakuutusten täyskustannuskorvausten perusteita, jo nyt iso osa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista on yksikkökustannuksiltaan hinnoiteltu. Myös vuoden 2014 arviointikertomuksessa todetaan, että palvelualueiden tuotteistus ei ole edennyt ja asiaa tulee edistää. (Järvenpään kaupunginvaltuuston pöytäkirjat.)

3.1 Taloushenkilöstön näkemyksiä nykytilasta ja jatkovalmistelusta

Järvenpään rakenteisiin kuuluu joka toinen viikko kokoontuva talousryhmä, jossa osallistujina ovat palvelualueiden talouspäälliköt sekä talousarviopäällikkö ja talousjohtaja. Kävimme 17.9.2013 kokouksessa läpi keskustellen palvelualueiden talouspäälliköiden näkemyksiä tuotteistamiseen ja esille nousi seuraavia asioita:

Tuotteistamisen nähtiin olevan johtamisen väline esimerkiksi budjetointiin. Mutta kysymyksenä nousi esille tuotteistuksen perimmäinen tavoite, eli mitä prosessilla haetaan ja onko tämä vain kertaluontoinen sitovaksi tavoitteeksi asetetun tavoitteen toteuttaminen vai aito työväline.

Keskustelussa nousi esille, että jo sanana tuote on kuntapuolelle huonosti istuva käsite. Myös se miten tuote muodostuu ja miten tuotteistus tulee tehdä, oli epäselvää. Kustannuslaskennan osalta koettiin myös valtakunnallisissa kustannusten vertailuissa yhteismitallisuuden puutetta kustannusten laskennassa ja vertailut ovat epäluotettavia kun kunkin kunta huomio eriä toisistaan poikkeavasti.

Tuotteistaminen kiinnostaa ja siihen löytyy motivaatiota, mutta se vaatii ohjeita ja linjauksia. Mitä toimintoja on tarpeellista tuotteistaa? Kaikki vai resurssien käytön näkökulmasta ne, joilla on suuret volyymivaikutukset? Kustannuslaskentaan kaivattiin yhteisiä linjauksia kaupungin sisällä muun muassa sisäisten erien huomioimisessa.

3.2 Lähtökartoituskyselyn tuloksia

Opinnäytetyöhön liittyen tein kyselyn Webropolin avulla kartoittaakseni ajatuksia mitä tuotteistamisesta nousee esille. Kysely tehtiin 23 henkilölle, kysely osoitettiin taloushenkilöstölle, kaupungin johtoryhmälle sekä muutamalle konsernipalvelun yksikön esimiehelle. Vastausprosentti jäi hyvin matalaksi (2,17%) mutta saadut vastaukset toivat esille erittäin selkeästi tarpeen nostaa aihe lähempään tarkasteluun. Kyselyssä oli kymmenen seuraavaa kysymystä:

1. Mikä on tuote?
2. Mitä on tuotteistaminen?
3. Mihin tuotteistamisella voidaan vaikuttaa? Mainitse kolme tärkeintä asiaa.
4. Kenen rooliin mielestäsi kuuluu organisaatiossa tuotteistaminen?
5. Onko palvelualueellasi jo tunnistettu tuotteita? Nimeä kolme tai enemmän.
6. Onko palvelualueellasi tehty asiakastyytyväisyyskyselyitä? Jos on, niin missä yksiköissä?
7. Jos tuotteistamista ei ole tehty, niin nimeä ja perustele kriittisimmät palvelut jotka tulisi tuotteistaa ensisijaisesti.
8. Jos tuotteistaminen ei ole edennyt, mitkä ovat olleet esteitä?
9. Mitä toivot kaupungilta tuotteistamisen eteenpäin viemiseksi?
10. Vapaa sana tuotteistuksesta. Näkemykset, ajatukset ja tunteet joita asia herättää

Kyselyssä vastaajat määrittivät tuotteeksi tavaran tai palvelun, joka muodostuu toiminnasta ja jolla on arvo, mutta joka tarjotaan asiakkaalle vastikkeetta tai vastikkeellisenä. Tuote kuvattiin tuottajan muodostamaksi asiakkaalle annettavaksi kokonaisuudeksi, jonka tuottamiseen on voitu yhdistellä omaa työtä, materiaaleja ja ostopalveluja. Tuote nähtiin asiana, josta täytyy olla hyötyä asiakkaalle. Tuotteella tulee olla laatutavoitteet sekä kustannusrakenne.

Tuotteistamisena nähtiin edellä mainittujen tuotteiden määrittely ja hinnoittelu. Vastaajat kokivat, että mitä vain voi tuotteistaa mutta kaikkea ei ehkä ole tarkoituksenmukaista tuotteistaa. Tuotteistaminen nähtiin palvelun kehittämisenä ja tarkasteluna siten, että tuotteesta syntyy yksiselitteinen käsitys sen sisällöstä ja tarkoituksenmukaisuudesta. Tuotteistaminen nähtiin toiminnan toistuvana ajatteluna ja niiden vaatimien resurssien aktiivisena tunnistamisena. Tuotteistaminen parhaimmillaan tuottaa toiminnan merkityk-

sen kuvauksen. Se nähtiin hyväksi budjetoinnin välineeksi ja tuotteen laadun varmistamisprosessiksi. Sitä pidetään keinona kehittää tuotteita asiakastarvelähtöisesti ja tuovan avoimuutta eri tuotantovaihtoehtoihin ja niiden vaikuttavuuden arviointiin. Kaiken kaikkiaan tuotteistamista pidetään erityisesti johtamisen välineenä.

Kysymys, kenen rooliin tuotteistaminen kuuluu, sai aikaan eniten hajontaa, osa näki selkeästi tuotteistamisen kuuluvan substanssiosaajille ja osa taloushallinnolle. Tässä kysymyksessä tuli esille se ristiriita, että tuotteistaminen kuitenkin mielletään osin kustannuslaskennaksi.

Tuotteistamisen etenemisen esteenä pidetään työkiireitä, ohjeistuksen puutetta, kustannuseurantavälineen puutetta, valtavaa muutostentulvaa, jonka keskellä yritetään vain selviytyä perustoimintojen ylläpidosta. Tuotteistuksen etenemiseksi todetaan tarvittavan johdon yhteistä tahtotilaa ja sitoutumista, jotta sille voidaan aidosti allokoida työaika palvelualueilla. Kyselyn perusteella tuotteistaminen ymmärretään erittäin hyvin ja tiedetään mitä asian etenemiseksi tarvitaan. Selkeästi nykytilan kartoituksen kautta on nousut esille, se tosiseikka, että tuotteistamista on lähdetty viemään eteenpäin väärästä päästä, eli siitä kohden jossa pitäisikin tehdä kustannuslaskentaa tuotteille/tuottamisvaihtoehdoille.

3.3 Prosessijohtamisen nykytila

Keväällä 2015 tutkimus sai uuden käänteen oman yksikköni prosessien tarkastelun tullessa ajankohtaiseksi 1.8.2015 tulevan uudelleen organisoinnin myötä. Taloushallinnon palveluntuottajan vaihduttua ja uusien ohjelmien mahdollistavat uudet työtavat vaativat nykyisten töiden uudelleen tarkastelua, kuin myös talouden tasapainottamisohjelmassa asetetut henkilötyövähennykset. Tähän työhön oli yksikössäni jo varauduttu syksyllä 2014, jolloin teimme tiimissämme nykytilakartoituksen, jossa kävimme läpi yksikön työtehtävät, kuka niitä tekee ja minkä verran niihin kuluu aikaa sekä myös mitä ongelmia tai kehitettävää kukin on tehtävissään havainnut.

Tässä yhteydessä ohjauduin johtoryhmän hyväksymä prosessien hallintamallin pariin, jossa on määritelty toimintatavat, työkalut ja vastuut Järvenpään kaupungin prosessien kehittämiseksi. Kaikki materiaali on kaupungin sisäisiltä Intranet-sivuilta ja niiden löytyminen ja niihin tutustuminen avasi tutkimukselle aivan uuden todellisen onnistumisen

mahdollisuuden. Tämä materiaali nousi seuraavassa luvussa esitettävän tutkimustehtävän toteutuksen keskiöön. Malli kuvataan jäljempänä ja kyseisen hallintamallin muokattu versio löytyy opinnäytteen liitteistä, joten en sen vuoksi kuvaa sitä tässä kohden.

Vuosina 2010 - 2013 Sitran julkishallinnon johtamisohjelman avulla toteutettua Asiakkaan asialla –muutoshanke tähtäsi kohtaamaan näkyvissä olevia haasteita kuten väestön ikääntyminen, uudet palveluveloitteet ja talouden epävarmuudet. Hankkeella kaupunki haki pitkävaikutteista ja syvällistä muutosta ja tämä edellytti muutoksia sekä johtamisrakenteessa että palveluiden järjestämisessä ja tuottamisessa. Hankkeen tavoitteet prosessimaisesti johdetusta organisaatiosta ja poliittisen päätöksentekojärjestelmän uudistamisesta toteutuivat 2013 vuoden alussa. Tuolloin jo omaksuttiin toimintoprosessien kuvaaminen ja se työ jatkuu edelleen. (Muutoshankkeen loppuraportti, 2014)

Vuonna 2014 toteutettiin Asiakkaan asialla –hankkeen itsearviointi. Kriittisen tarkastelun kohteena oli erityisesti prosessit, organisaatio ja päätöksentekorakenne joista itsearvioinnin raportoinnissa nostettiin esille erityisesti kehittämistä kaipaavat asiat. Prosessien osalta tarkasteltiin erityisesti palvelualueiden rajapintojen ylittäviä prosesseja. (Muutoshankkeen itsearviointi 2014, 2)

Prosessien tarkastelussa palvelualueiden sisällä nousi esille, että lasten ja nuorten ja sivistyksen palvelualueella prosesseja oli kehitetty rivakasti ja niihin oli myös ehditty tehdä muutoksia jatkuvan parantamisen periaatteella. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelualueella oli tuolloin vasta lähinnä vasta tunnistettu kehittämiskohteita. (Muutoshankkeen itsearviointi 2014,16). Erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon professioiden välisen edelleenkin vahvojen raja-aitojen todettiin hidastavan kehittämistä. (Muutoshankkeen itsearviointi 2014, 40)

3.4 Terveyspalveluiden kehittämisen huomioita Järvenpäässä

Järvenpään kaupungin terveydenhuollossa on otettu käyttöön jo aiemmin mainittu ja kuvattu DRG eli diagnoosin perustuva järjestelmä, jonka avulla voidaan tarkastella ja analysoida toimintaa sekä taloutta, tämä on käytössä myös suun terveydenhuollon yksikössä. Sosiaali- ja terveyspalveluiden palvelualueen sairaudenhoidon avainaluetta vetää johtava lääkäri Eeva Ketola. Hän esitteli pDRG:tä syksyllä 2014 ja uudelleen syyskuussa 2015, jolloin sieltä oli saatavilla ensimmäiset tiedot vuoden 2013 toiminnasta ja taloudesta. Toiminnan perustiedot järjestelmään otetaan potilastietojärjestelmästä sinne

kirjatuista käyntitiedoista ja talouden luvut on ajettu tilinpäätöstiedoista. Järjestelmä analysoi materiaalia kolmelta taholta: potilaan terveystiedoista, terveydenhuollon toiminnasta ja välisuoritteista sekä talouden kautta. Järjestelmän tuottamissa ensimmäisissä tiedoissa huomio kiinnittyy muun muassa asiakaskäyntien kirjaustietojen puutteisiin, esimerkiksi puhelinkontakteja ei mielletä vastaanottokäynniksi ja täten näiden kirjaukset puuttuvat. Järjestelmä ei myöskään tunnista vapaita tekstikenttiä. Järjestelmä vaatii taustalle jäseneltyä tietoa, ja täten se ei ole käytettävissä esimerkiksi sosiaalipalveluiden vastaavaan analysointiin, jossa asiakastoimenpiteiden hallinta perustuu pitkältä vapaaseen tekstiin. (Ketola 2014 ja 2015.)

Järjestelmän tuottamaa taloustietoa on tarkoitus jossain vaiheessa ryhtyä käyttämään myös laskutuksen pohjana (kuntien välinen laskutus) sekä budjetoinnin välineenä. Tällä hetkellä se ei ole vielä mahdollista kirjauspuutteiden vuoksi. Tämän hetkinen tieto kuitenkin mahdollistaa erinomaisesti prosessien kehittämisen. Esimerkiksi yksikkönä katsoimme mielenterveyspalveluiden yksikön tietoja, yksikön käynneistä on kirjattu 82,6 % vuonna 2013 ja analyysi toi esille, että 20 % kustannuksista aiheuttaa 5 % asiakkaista. Tätä on jo lähdetty tarkastelemaan ja etsimään keinoja jolla sekä asiakkaan tarpeisiin vastataan paremmin että myös samalla voidaan alentaa kustannuksia/vapauttaa asiakastyön resurssia uusille asiakkaille. (Ketola 2015.)

Tällainen työ ja tarkastelu on tuonut jo suuria säästöjä sekä euroissa että kohottanut palvelutasoa asiakkaille päin suun terveydenhuollon yksikössä. Tässä yksikössä päätettiin mullistaa työntekemisen mallit ja päätöksestä toteutukseen ei turhia aikailtu perinteisen kunnallisen pitkäjänteisen, pahimmillaan vuosien pohtimisen sijaan. Kaiken muutoksen lähtökohtana suun terveydenhuollossa on ollut nimenomaan asiakaslähtöisyys. Oppia haettiin Espoossa toteutetusta LEAN¹-hankkeesta, sen mukaisesti lähdettiin tunnistamaan hukkatyön määrää, jotta voitaisiin tehostaa asiakastyötä saavuttamalla jo yhdellä käynnillä vaikuttavuutta. Uudistamista toteutettiin rikkomalla vanhoja, vahvoja ja perinteisiä hierarkiarajoja hoitajien ja lääkärin välillä. (Broms 2015.)

¹ Lean on johtamisfilosofia, jossa tuotannosta pyritään tekemään hoikkaa (lean) karsimalla kaikki turha prosesseista poista. Oppi on alun perin kehitetty autoteollisuuden tarpeisiin. (Wikipedia, 2015)

Rajojen rikkominen tarkoitti työn raja-aitojen kaatumista ja osaamisen hyödyntämistä parhaalla mahdollisella tavalla. Lääkärin ja hoitajan perinteistä tehtäväjakoja muutettiin tarkoituksenmukaisuuden näkökulmasta. Tiettyjä tehtäviä voi suorittaa myös hoitaja ja päinvastoin. Tavoitteena oli saada yhdellä potilaskäynnillä aikaan asioita, joita aikaisemmin hoidettiin usealla erillisellä käynnillä. Tämän muutoksen vaikuttavuus on konkretisoitunut suoraan asiakkaalle suun terveydenhuollon palveluiden erinomaisena saatavuutena. (Broms 2015.)

Onnistuneet toimenpiteet näkyvät myös henkilöstön työhyvinvoinnissa ja työhön sitoutumisessa. Muutoksessa kuin myös sen jälkeisessä ajassa on tärkeintä ollut toiminnan läpinäkyvyys ja vuoropuhelu henkilöstön kanssa. Työn vastuiden muuttuessa uudessa toimintamallissa on hidasteena tullut vastaan kuitenkin kunnallisen palkkajärjestelmän joustoihin tottumattomuus. Palkkajärjestelmä ei tunnista ketterästi vielä hierarkiarajojen rikkomista ja tässä on varmasti myös valtakunnallisesti paljon kehitettävää. (Broms 2015.)

Suun terveydenhuollon kokonaiskustannukset ovat tippuneet parin vuoden aikana muutamien prosenttien. Järkeistetyllä asiakaskohtaamisella saavutetaan säästöjä myös materiaaleissa ja muun muassa välinehuollon ratkaisuilla on voitu ohjata resursseja kliiniseen työhön. Prosessien tarkastelussa ja muuttamisessa ei ole kaivattu taloushallinnon henkilöstön tukea eikä myöskään kaivattu tuotekohtaisia euroja kuvaamaan onnistumista, vaan kaikki säästö on saavutettu puhtaasti prosessien kehittämisen kautta. (Broms 2015)

3.4.1 Tuusulan ja Mäntsälän tuotteistamisprojektit

Kävin tutustumassa lokakuussa 2015 Tuusulan kunnan sosiaali- ja terveystalouden tuotteistamisprojektiin, joka on aloitettu vuonna 2012. Yhteydenotoni Tuusulaan poiki myös Mäntsälän kunnan edustajat samaan tilaisuuteen. Mäntsälässä on myös parhaillaan alkamassa tuotteistusprojekti. Molemmista kunnista yhteistyökumppaniksi on valittu Softwawe Ohjelmistot Oy, joka toimittaa toimintolaskentapohjaisen kustannuslaskenta-alustan sekä työajanseurantajärjestelmän. Tuusula myös ostaa konsulttityönä laskentatyön palvelutarjoajalta. (Lindqvist 2015.)

Tuotteistusprojekti organisoitiin siten, että sosiaali- ja terveystoimen johtoryhmä toimi ohjausryhmänä, palvelualueen hallinto- ja kehittämispäällikkö vastasi tuotteistamisen kokonaisuudesta ja varsinaista tuotteistamista tehtiin ryhmässä, jossa oli 2-4 yksikön edustaa sekä talousvastaava. Ryhmän tehtävänä oli kerätä tunnistettujen tuotteiden toiminto- ja resurssitiedot Softwawelle, joka rakensi laskentamallin tietojen pohjalta. Laskentamalli perustui toimintolaskentaan, ja toiminnoille kohdistuvia työaikoja kirjattiin saman palveluntuottajan työajanseurantajärjestelmään 2-3 viikon seurantajaksoilta. Kerättyjen tietojen pohjalta laskentamalliin otetaan taloustiedot viimeksi vahvistetusta tilinpäätöksestä. Laskentaa rajattiin tehtäväksi vain niihin kohteisiin, joista on saatavilla suoritteita olemassa olevissa potilas- ja asiakastietojärjestelmistä. (Lindqvist 2015.)

Laskennasta saatavia tuloksia on hyödynnetty muun muassa kuntien väliseen laskutukseen, ja samalla huomattiin, että aiemman laskennan mukaiset hinnat eivät kattaneet todellisia kustannuksia, tämän olemme huomanneet Järvenpäässäkin vastaanottaessamme laskuja Tuusulan tuntuvasti kohonneilla hinnoilla. Tietoa käytetään myös vertailussa oman toiminnan ja ostopalvelun välillä tuotantovaihtoehtoja pohdittaessa.

Tulevaisuudessa tietoja tullaan myös käyttämään työn kehittämisessä, sillä laskennassa on tullut esille isoja yllätyksiä eurojen havahdutettua huomaamaan toimintoihin kohdistuvia suuria välillisiä kustannuseriä, esimerkiksi kotihoidossa huomattiin, että kodinhoitajien siirtymiin kuluu yllättävän paljon aikaa suhteessa välittömään hoitotyöhön. (Lindqvist 2015.)

Mäntsälä on aloittamassa tuotteistusta saman palveluntuottajan kanssa kuin Tuusula, mutta siellä alustavien suunnitelmien mukaan ostetaan vain ohjelma ja omana työnä vietään tiedot ja rakennetaan tuotteet ohjelmaan. Työ on vasta alussa, ja sielläkin keskitytään ensin sosiaali- ja terveystoimien tuotteisiin, joista tehdään laskutusta ulos. Työ toteutetaan talouspäällikkövetoisesti. Olemme myös sopineet Tuusulan ja Mäntsälän kanssa alustavasti vierailusta Lahdessa tutustumaan heidän tuotteistuksen etenemiseen. Näissä kaikissa kolmessa kunnassa lähtökohtana tuotteistukselle ja prosessikuvauksille on toimintolaskennalla toteutettavan kustannuslaskennan tietojen koonti ja työnkehittäminen ja tehostaminen tulee varmasti jossain kohtaa näkyvimmäksi elementiksi ja ensisijaiseksi tarkoitukseksi.

4 Tuotteistamisen vieminen käytäntöön

Tutkimuksen myötä on noussut esille vahvasti Järvenpään prosessiorganisoitumisen kautta tehty työ, joka sisältää pitkälti tuotteistamisen elementtejä. Alkuperäinen ajatus tuotteistuskäsikirjan rautalankamallista muuttui nykytilan kartoituksen sekä tutkimuksen edetessä kaupungin materiaaleista esiin tulleen prosessityön ohjeen muokkaamiseksi tuotteistuksen näkökulmaa tukevaksi malliksi. Järvenpään prosessiorganisaatiossa tekee jo tällä hetkellä aktiivisesti työtä prosessien kehittämisen eteen. Prosessiorganisaatio ja kunkin roolit on jo kuvattu kaupungissa ja dokumentoitu osin olemassa olevassa Prosessien hallintamallissa että erillisissä dokumenteissa.

Prosessien kehittämisen nivominen tuotteistamiseen ja kustannuslaskentaan tulee dokumentissa yhdistää. Dokumenttiin sidotaan mukaan johtoryhmän päätöksentekoelementit kuin myös näkökulma poliittisen päätöksenteon keinoista. Ollakseen toimiva täytyy dokumentin ja sen käsittelyn olla sidottu luontevasti kaupungin talouden ja toiminnan suunnittelun prosesseihin. Erillisenä, irti muusta suunnittelusta, jää työ hyvin usein vain kertaluonteiseksi ja unohtuu muiden kiireiden jalkoihin. Dokumentin on palveltava erityisesti palvelualueilta nousseisiin tarpeisiin tuotteistamisen eteenpäin viemiseksi kaupungissa. Kustannuslaskentaohjeeseen kootaan laskennan erityispiirteet prosessien kehittämiseksi ja arvioimiseksi taloudellisesta näkökulmasta omana työnä tai palvelun ostona ulkopuolelta. Ohjetta myös työstetään työvälineeksi esimiehille taloudellisen toimintaympäristön avaamiseksi.

Lisäksi opinnäytetyön rinnalla on käyty läpi oman tiimini prosessien kehittämistä tässä työssä esitettyjen teorioiden pohjalta. Opinnäytetyön liitteissä on kuvaus tehdystä työstä, ja miten ja millaisia elementtejä prosessien kehittäminen piti sisällään ja millaisia hyötyjä siitä saavutettiin.

4.1 Tuotteistuspolitiikka

Tuotteistuspolitiikalla tarkoitetaan tässä yhteydessä johdon yhteistä tahtotilaa tuotteistamisen toteuttamiseksi, todetaan myös sen selkeä liityntäpinta nykyiseen organisaatiomalliin sekä jo tehtävään prosessityöhön ja miten asiaa kehitetään edelleen halutun lopputuloksen saavuttamiseksi.

Tuotteistuspolitiikka määrittelee missä laajuudessa Järvenpään kaupungissa tuotteistetaan, kuvataanko kaikki tuotteet vaiko vain tietyissä tapauksissa, kuten ulkoistus tai palveluiden ulosmyynti. Määritellään millä tasolla kuvaukset tehdään ja miten yksityiskohdaisesti asioita tuodaan esimerkiksi päätöksentekoon ja mille päätöksentekuelimelle. Lisäksi otetaan kantaa työvälineisiin, joita tuotteistuksen osa-alueissa tarvitaan.

Tuotteistuspolitiikan lähtökohdat heijastavat kunnallisen päätöksenteon elementtejä avoimuudesta varojen käytöstä, sekä taloudellisten näkökulmien vahvistamista johtamisen kentässä. Poliitiikan tarkoitus on laajentaa näkemystä tuottavuuden, laadun ja vaikuttavuuden tarkastelusta osana taloudellisuutta ajattelua, sillä kunnallisen toiminnan kustannusten euromääräinen suora tarkastelu ei välttämättä johda haluttuun lopputulokseen.

Järvenpään kaupungin johtoryhmälle ehdotettiin seuraavia menettelytapoja tuotteistamisen osalta hyväksyttäväksi Prosessien hallintamallin uudistamisen yhteydessä:

- tuotteiden tarkempi kuvaaminen ja kustannuslaskenta tehdään seuraavissa tapauksissa:
 - o kun palvelun tuottaminen tapahtuu yhdessä työyksiköiden, palvelualueiden tai kuntien kesken.
 - o kun palvelussa ilmenee vaikuttavuuden laskua ja/tai asiakaspalaute on huonoa, eikä tuote vastaa asiakkaiden tarpeita
 - o kun tuotetaan palvelua sisäisesti palvelualueiden yli ja/tai on tarpeen käyttää sisäistä laskutusta
 - keskitetyt taloushallinnon, henkilöstöhallinnon, tietohallinnon, ruokapalveluiden yms. palvelut.
 - o kun harkitaan erilaisia tuottamisvaihtoehtoja
 - tarjouspyynnön tekeminen, hankintapäätöksen oikeellisuuden varmistaminen, tuotteen halutun laadun kontrolli
 - kustannusten tarkastelu oman toiminnan ja palveluntarjoajan toiminnan vertaamiseksi

- tarvearviointi tuotteistamiselle ja kustannuslaskennalle tehdään pääsääntöisesti talousarviokäsittelyn yhteydessä. Talousarviokirjaan nostetaan sitoviksi tavoitteiksi kunkin alueen kriittisten palveluiden tuotteistus.
 - o kriittisyys tarkoittaa tässä kohden palveluita, joita on esimerkiksi talouden tasapainottamishjelmassa linjattu ulkoistettavaksi tai arvioitavaksi.
 - o kriittisyys voi olla myös laajamittaiset toimintaan tehtävät muutokset, jolloin palveluprosessiin kohdistuu suuria muutoksia tai kustannussäästö tavoitteita

- kustannuslaskenta ei ole irrallista laskentaa, vaan sen tulee perustua palveluun kohdentuviin prosesseihin.

- Tuotteistamisen välineet:
 - o palveluiden prosessikuvaukset tehdään ensisijaisesti QPR Process Designerin avulla. Prosessikuvauksen voi tehdä myös muulla välineellä, jolloin dokumentoinnista on huolehdittava erikseen.
 - o palveluihin kohdistuvat resurssit arvioidaan prosessin omistajan toimesta. Henkilöstöresurssien kohdistusta voidaan seurata työaikaseurannalla (erillistä ohjelmaa ei ole) ja kunkin palvelun kohdalla arvioidaan erikseen työaikaseurannan tarvittava taso ja pituus.
 - o kustannuslaskennan kannalta on tärkeää ottaa taloushallinnon ammattilainen mukaan jo varhaisessa vaiheessa prosessikuvien laadintaan mukaan, jotta resurssit kohdistetaan palveluille laskennan kannalta tarpeellisella tasolla
 - o kustannuslaskenta suoritetaan esimerkiksi Excelillä. Terveystalouden kustannuslaskentaan on hankittu pDRG –järjestelmä.
 - o kustannuslaskennan tärkein kysymys ei ole paljonko maksaa vaan miksi maksaa, tähän haetaan vastuksia prosessianalyysin kautta prosessiomistajien johdolla.

4.2 Prosessien hallintamallin kehittäminen

Prosessien hallintamalli, johon edellä mainitut linjaukset kirjataan, pitää sisällään kuvauksen hallintamallin tavoitteista, prosessiarkkitehtuurista, vastuista ja rooleista sekä tarkoitukseen liittyvän ohjelman hallinnasta ja käytöstä ja mallintamisen tukimallista. Prosessien hallintamallia tarkastellessa tuli ensimmäiseksi esille sen vaikeaselkoisuus. Mallissa sekoittuu vahvasti sekä prosessien kuvaamisen teoria että mallintamisen liittyvän ohjelman sanasto ja ohjeistus. Liitteenä olevassa prosessien hallintamallin luonnoksessa on alleviivattuna siihen tehdyt tekstilisäykset tuotteistamisen sitomiseksi prosessien kehittämisen osaksi.

Hallintamallin muokkaamisen ensimmäinen lähtökohta oli erottaa prosessien kuvauksesta käytettävän työkalun ohjeistukset. Ohjelma on käytössä Järvenpään kaupungilla vain alle 20 hengellä ja ohjeen sijainti hallintamallissa aiheuttaa turhaa hämmennystä teknisyydellään. Prosessien hallintamalliin jätettiin vain aiemmin esitetty tuotteistuspoliittinen näkökulma sekä prosessiarkkitehtuurikuvaus sekä itse prosessien mallintamisprosessi.

Prosessityö ja prosessikuvaukset ovat oleellinen ja isoin osa tuotteistusta. Koska kaupungilla ei ole mielletty aiemmin prosessityön ja tuotteistamisen yhtymäkohtia, muokattiin ohjetta tuotteistamisnäkökulman lisäämisellä ohjeeseen. Ohjeeseen muutettiin otsikko 1.2. muotoon Palveluiden prosessikuvauksella tuotekohtaiseen kehittämiseen. Otsikon alla oleva teksti oli pitkälle tuotteistamisnäkökulmaan ohjaava, sinne lisättiin tuote sanaa, eli avattiin ajattelua tuoteajatteluun. Tuote sanana mielletään usein markkinoilla myytäviin tuotteisiin ja palveluihin, sanan käytön laajentaminen kunnallisen palvelutuotannon palveluihin on uudempaa ajattelua ja johdattaa ohjeessa ajattelua oikeaan suuntaan ja yhdistää prosessityön tuotteistamiseen. Tuotteistaminen ujutettiin myös alaotsikoksi hallintamallin kansilehdelle. Seuraavan kappaleen alaotsikoiden alla puhuttiin prosessikartasta, tässä kohden lisättiin täsmennystä, että prosessikartta sijaitsee erillisessä mallintamiseen tarkoitettussa ohjelmassa, jonne kaikilla kaupungin työntekijöillä on katseluoikeudet. Sillä itselleni jäi ensimmäisillä ohjeen lukukerroilla epäselväksi mistä prosessikartasta on kyse ja koin asian vaativan täsmennystä.

Hallintamallia järjesteltiin uudelleen siirtämällä prosessien omistajien roolit ja tehtävät sivulla viisi sijaitsevan taulukon jälkeen. Prosessien kuvaamisen osiossa ydin- ja tukiprosessien osalta lisättiin tietoa mihin niiden sanallinen kuvaaminen suoritetaan, sillä tässä

kohden ei ollut tarjolla lomaketta vastaavasti kuin alempien prosessien kuvaamisen tasolla oli. Avainprosessin kuvaamisen ohjeeseen ei tullut lisäyksi, ainoastaan hallintamallin lopusta siirrettiin linkki prosessipohjaan tekstin loppuun.

Palveluprosessin kuvaamisen ohjeessa tuotiin esille lomakkeessa kysyttävä tuotelistaus ja korostettiin tuotteiden esiintuomista palveluprosessien tuotoksena. Ohjeeseen lisättiin myös lyhyt kuvaus siitä mitä tuotteella tarkoitetaan ja mistä sen tunnistaa. Myös tämän ohjeen yhteyteen siirrettiin lomalinkki.

4.3 Kustannuslaskentaohje

Erillisessä kustannuslaskentaohjeessa määritellään muun muassa kustannuslaskennan yhteiset pelisäännöt, sisäisten palveluiden käsittely, yleiskustannusten käsittely, demokratiakustannusten huomioiminen. Ohjeen ei ole tarkoitus toimia kaiken kattavana kustannuslaskennan oppaana, lähtökohtana on, että jokaisen taloushallinnon ammattilaisen oletetaan omaavan laskennan perustiedot tai hakevan opit lukuisista tarjolla olevaista laskentaopuksista ja koulutuksista. Ohjeessa linjataan sekä sisäisen palvelutuotannon että ulkoisen kustannusvertailun tarkastelun erityispiirteitä. Dokumenttiin kirjattiin myös kustannuslaskennan työvälaineet. Ohjeen on tarkoitus toimia myös talousvastuullisille prosessienomistajille kustannuslaskentaan liittyvän kunnallisen toimintaympäristön katsauksena.

Ohjeen alussa on syytä kuvata Järvenpään kaupungilla tehtävän eritasoisen kustannuslaskennan laajuus. Keskusteluissa on selkeästi käynyt ilmi tiedonpuute toimialoilla jo nyt suoritettavasta laskennasta. Kunnallisen talouden rahoituksen elementit on tarkasti ohjattua kuten luvussa 2.3 Kuntatalous käy ilmi, ja sen pohjaksi on hyvin moni laskenta ohjattua ulkoapäin. Lisäksi erilaisissa laeissa määritellään kuntien välisten kustannusten jaosta, ja näihin perustuvat laskutukset tulee myös olla tietyt kriteerit täyttävää.

Ohjeen toisessa kappaleessa käydään läpi kustannusten hallinnan rakennetta ja laskennan vaatimuksia tarkoituksesta riippuen. Talouden laskentarakennetta tulee myös käsitellä eräänlaisena kustannuslaskennan osa-alueena. Rakenne perustuu Järvenpään kaupungin prosessiorganisaatioon ja sen tuottamiin tehtäväkokonaisuuksiin. Tehtäväkokonaisuudet pohjautuvat pitkälti taloustilaston tehtäväluokituksille ja jo siten antavat euromääräistä tietoa tuoteryhmien kustannuksista. Kustannuspaikkarakenteen alle on tehty useita tasoja: toimintoja ja erilaisia seuranta – numeroiteja, joilla kootaan erilaisia

tietoja muun muassa kustannusten korvausten laskentaan ja hankerahoitusten seurantaan ja tilityksiä varten.

Budjetoinnissa käsitellään sisäisiä eriä ja niin sanottuja demokratiakustannuksia eri tavalla kuin ulkoistamisen vertailulaskelmissa. Demokratiakustannuksia ovat kuntalain mukaiset poliittiset päätöksentekojärjestelmän aiheuttamat, kuten hallituksen ja valtuustojen työskentelyn ja palvelualueiden lautakuntien, kustannukset. Palvelualueiden lautakuntien kustannukset tulee ottaa kullakin palvelualueella täysimääräisenä huomioon, sekä sisäisesti laskutettavat tukipalveluiden kustannukset (kuten talouspalvelut ja ICT) Nämä kustannukset huomioidaan myös palvelualueiden valtionosuuslaskelmissa sekä taloustilastoon liittyvissä laskelmissa, hallituksen ja valtuuston kustannuksia ei näissä kuitenkaan huomioida. Palvelualueen omat sisäiset tukipalvelu ja hallintokustannukset tulee laskennassa ottaa myös huomioon, siitä riippumatta käytetäänkö sisäistä laskutusta vai vyörytyksiä tilinpäätösvaiheessa.

Ohjeessa myös kiinnitetään huomiota siihen, että kirjanpito ei ole kustannuslaskentajärjestelmä. Liiallinen talousarvion pilkkominen kuin myös toteumien aiheuttamisperiaatteen mukaan voi pahimmillaan kadottaa kokonaiskustannusten hallinnan. Lisäksi tietojen ylläpito aiheuttaa paljon lisätyötä, jolla ei kuitenkaan ole taloudellista lisäarvoa.

4.3.1 Vaihtoehtolaskelmat

Tuottamisen vaihtoehtoja vertailtaessa tulee huomioida kunnallisen toiminnan ja liiketoiminnan eroavaisuudet kustannusrakenteissa. Jotta vertailusta saadaan aidosti yhteismittaisia, on ohjeessa käyty läpi erät joihin laskelmissa tulee kiinnittää huomiota. Vertailussa on ehdottoman tärkeää löytää erät jotka eivät poistu koko kaupungin tasolla kuluista ulkoa ostamisen yhteydessä.

Tällaisia eriä ovat edellä mainitut demokratiakustannukset. Nämä eivät kunnalta katoa yksittäisen palvelun ulkoistuksen myötä. Mikäli kunta tekee suurempaa organisaatioremonttia ulkoistuksen myötä, voidaan esimerkiksi palvelualueen lautakuntatyön alenevia kustannuksia huomioida osin vertailussa tulevana säästönä. Näiden mukaan ottamisessa tulee olla kuitenkin noudattaa varovaisuuden periaatetta. Yltiöoptimistisillä laskelmilla ei kannata edetä.

Henkilöstökuluihin liittyy kaksi erää, varhemaksut (varhaiseläkemenoperusteiset maksut) ja eläkemenoperusteiset maksut, joita ei myöskään voi ottaa ulkoistuslaskelmissa huomioon. Työnantaja maksaa varhaiseläkemenoperusteista maksua työntekijöistä jotka jäävät ensimmäistä kertaa työkyvyttömyyseläkkeelle, yksilölliselle varhaiseläkkeelle, työttömyyseläkkeelle tai kuntoutustuelle eli alkavat saada määräaikaista työkyvyttömyyseläkettä. Mikäli työntekijällä on ollut useampi työnantaja viimeisinä työvuosiin, jakautuu maksu näiden työnantajien kesken. (Kunnallisen eläkelain mukaiset eläkemaksut).

Eläkemenoperusteinen maksu maksetaan ennen vuotta 2005 karttuneista maksussa olevista eläkkeistä. Tällä maksulla ei ole kunnalla mitään yhteyttä tämän hetken maksuissa oleviin palkkoihin. Eläkemenoperusteiset maksut kannattaa täten budjetoida erikseen palkkaperusteisista maksuista. Tätä maksua ei tule yhteisöille, jotka ovat liittyneet Kevan jäseniksi 1.1.2005 jälkeen. Esimerkiksi uudelle perustettavalle osakeyhtiölle, joka ryhtyy tuottamaan kunnalta siirtyviä toimintoja, ei aiheudu eläkemenoperusteisia maksuja. Näin ollen, arvioitavan toiminnan euroihin ei saa ottaa mukaan näitä kustannuksia. (Kunnallisen eläkelain mukaiset eläkemaksut).

Sisäisiä eriä, joita ulkoistettavaan toimintaan kohdistuu, joko sisäisenä laskutuksen tai vyörytyksinä, arvioidaan sen mukaan, mitkä erät muuttuvat toiminnan lakatessa omana tuotantona. Vaikka sisäisiä eriä on budjetoinnissa ja laskutuksessa mahdollisen ulkoistettavan tehtävän kustannuspaikalla, on epätodennäköistä, että erän aiheuttamisperusteeseen pystytään vaikuttamaan, mikäli kyseessä on yksittäisen tehtävän ulkoistus. Tällaisia eriä voi olla esimerkiksi sisäisten talouspalveluiden laskutus, kuten ostolaskujen käsittely. Sisäinen hinta on muodostettu resurssien kohdentamisella koko kaupungin laskumassalle, ja mahdollisen oman työajan vähentyessä poistuvan toiminnon johdosta muutamilla yksittäisillä tunneilla kuukaudessa, ei vielä vaikuta kustannuksia alentavasti. Sen sijaan tämä voi antaa mainion mahdollisuuden tarkastella talouspalveluiden yksikön tehtäviä uudelleen ja kehittää prosesseja.

Sosiaali- ja terveystalouden ostopalveluiden käsittelyyn sisältyy kunnilla oma pykälä arvonnäköisissä. Tämän pykälän perusteella tulee sosiaali- ja terveystalouden ostopalveluiden hintoja verratessa aina huomioida seuraavassa tarkemmin kerrottu 5 % arvonnäköisyyden laskennallinen palautus. Ohjeeseen en kirjoittanut seuraavia tekstejä yhtä laajasti auki, sillä kyseessä on jo vuosia voimassa jo kunnille hyvinkin tuttu lakipykälä.

130 a § ([21.12.2001/1457](#))

Kunnalla on oikeus saada palautuksena laskennallinen vero seuraavista verottomina hankkimistaan palveluista ja tavaroista:

- 1) 34 §:ssä tarkoitettu terveyden- ja sairaanhoitopalvelu sekä mainitussa lainkohdassa tarkoitettu hoitoon liittyvä palvelu ja tavara samoin kuin 36 §:ssä 1–4 kohdassa tarkoitettut palvelut ja tavarat;
- 2) 37 §:ssä tarkoitettu sosiaalihuoltoon liittyvä palvelu tai tavara.

Kunnalla on oikeus saada palautus myös 1 momentissa tarkoitettun toiminnan harjoittajalle toimintaa varten antamastaan tuesta tai avustuksesta.

Laskennallinen vero on 5 prosenttia palvelun tai tavaran ostohinnasta, maahan tuodun tavaran 9 luvussa tarkoitettua veron perusteesta taikka tuen tai avustuksen määrästä. (Arvonlisäverolaki 1501/1993, § 130a.)

Yksityinen, yllä mainittujen verottomaan toimintaan liittyvien terveyden- ja sairaanhoitopalveluiden ja sosiaalihuoltoon liittyvien palveluiden tuottaja, ei voi vähentää arvonlisäverotuksessa toiminnassaan käyttämiinsä hyödykkeisiin sisältyvää veroa, joten se sisältyy myyntihintaan niin sanottuna piilevänä arvonlisäverona. Tämä tarkoittaisi sitä, että ulkoa arvonlisäverottomana ostettuna kyseinen palvelu olisikin aina piilevän veron verran kalliimpaa kuin itsetuotettuna.

Arvonlisäverolakia muutettiin 1.1.2002 alkaen siten, että kunnilla ja kuntayhtymillä on oikeus saada laskennallinen palautus arvonlisäverolaissa tarkoitetuista verottomista sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvistä hankinnoista sekä tällaisen toiminnan harjoittajalle myönnetystä avustuksesta. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kunta saa käsitellä tällaisen toiminnan ostot ja avustukset 5 % laskennallisella arvonlisäveron palautuksella. (Arvonlisäverotus palvelujen hankinnassa, 2003)

Ulkoistuksissa ja omaisuuden myynnissä/vuokraamisessa ulkopuolisille tulee myös ottaa huomioon erilaisten avustusten, valtionosuuksien sekä arvonlisäveron käyttäytymisen. Monissa avustuksissa, joita on myönnetty esimerkiksi rakentamiseen, voi olla rajoituksia ja rahan palautusvelvollisuuksia jopa vuosikymmenten ajalta rakennuksen käyttötarkoituksen muuttuessa.

4.3.2 Tuotteen kustannuslaskenta

Tuotteen kustannuslaskennan pohjaksi on valittu toimintolaskennan periaate. Tälle valinnalle löytyy paljon perusteita ja parhaimpana teoriapohjana tälle toimii viitekehysesäkin esille tullut teos: Toimintolaskennan käyttömahdollisuudet ja hyödyt kunnan toiminnassa. Toimintolaskennan etu tulee esille sen pakottavuudessa prosessien toimintojen tunnistamiseen, joka ohjaa ja tukee johtamista suuntaamalla huomion kustannuksia aiheuttaviin tekijöihin. Sen sijaan, että kysymme paljonko tuote maksaa, olemmekin pakotettuja tarkastelemaan sitä, mikä tuotteessa maksaa.

Järvenpään kaupungin prosessiorganisaatiossa ja prosessien kehittämisen työssä on jo hyvin pitkälle edetty toimintojen tunnistamiseksi laskennan pohjalle. Toimintolaskenta on myös usealla kunnalla käytössä olevan kustannuslaskentaohjelman pohjalla, toimintolaskentaan perustuvaa laskentaohjelmaa olemme harkitsemassa hankittavaksi Järvenpään kaupungillekin.

Toimintolaskentaa on nykyisin jo opittu soveltamaan jouheammin. Itse kävin 90-luvulla toimintolaskennan koulutuksia ja laskennan työläys ja sanaston omituisuus ajureineen ei tehnyt laskentamallista houkuttelevaa, Jari Tammen väitöskirjassaan ajureiden tilalla käyttämät kohdistimet ovatkin erinomainen oivallus mallia keventämään ja kuvaamaan laskentaa. Kustannuslaskentamaailma vilisee toinen toistaan erikoisempia termejä kuten kalkyyliit ja ekvivalenssikertoimet. Itse kuitenkin lähdin siitä, että termeillä ei ole merkitystä, eikä niiden viljelystä ole kuin haittaa. Toimintolaskennassa laskentakohde määrittelee kuinka resursseja sille on paras kohdistaa ja niiden kohdistamisessa on vapaus käyttää hävyksi kustannuslaskentakentän monimuotoisia elementtejä.

4.4 Taloustiimin prosessien kehittäminen

Liitteenä olevassa oman johtamani työyksikön prosessien kehittämisen kuvauksessa käydään läpi yksikön, taloustiimin, syntyyn liittyviä asioita, tilannetta vuoden 2014 lopussa ja tämän päivän näkymiä. Prosessien kehittämisen tarve oli selkeä kun uusi palvelutuottaja aloitti toimintansa vuoden 2015 alusta ja palvelut piti sisällään toimintoja, joita oli siihen saakka tehty Järvenpään kaupungilla, suurin osa kaupungilta poistuvia tehtäviä oli kirjanpitoon liittyviä tehtäviä.

Samanaikaisesti tiimin esimies oli jäämässä eläkkeelle ja ratkaistavaksi tuli miten tiimin toiminta organisoidaan, palkataanko uusi esimies vai pärjätäänkö nykyisillä henkilöillä. Päätin pärjätä nykyisellä henkilöstöllä ja elokuun 2015 alkuun mennessä muutimme organisaatiota tämän päätöksen pohjalta. Se kuitenkin vaati toimintojen ja tehtävien suurta perkaamista ja henkilö henkilöltä kävimmekin tehtäviä läpi ja mietimme erityisesti niiden sujuvuuden esteenä olevia tekijöitä. Tämän hetken tilanne on se, että tiimin tehtävistä on tunnistettu useita pullonkauloja, jotka kuluttavat aikaa sekä tiimissä että sisäisillä asiakkailla palvelualueilla. Näistä pullonkauloista voi myös laskea euroiksi hukkatyöajan arvoa. Liitteessä olevasta sisäisen laskutuksen taulukosta käy ilmi, että esimerkiksi puutteelliset ja epäselvät ohjeet laskujen reitittämiseksi vie 4,3 työpäivää kuukaudessa yhden henkilön työaikaa ylimääräiseen selvitystyöhön. Pelkästään laskuja käsittelevän henkilön palkka huomioiden ilman siihen kohdistuvia muita resursseja, hukkatyön hinta on tiimissä 8 084 euroa/vuosi ja hyvin todennäköisesti myös palvelualueella aiheutuu hukkatyötä samasta syystä useita tunteja.

Mutta olisiko mahdollista sitten saada suora eurosäästö tiimin vuosikustannuksiin tuon summan verran? Mielestäni ei. Tavoitteenamme on avata tuo ongelma, uudistaa ohjeet ja saada tehokkaaseen käyttöön tuo aika. Tuolla ajalla voimme ottaa lisää laskujen tiliöintejä palvelualueelta ja siten vapauttaa heille arvokasta aikaa hoitotyöhön ulkoisessa asiakasrajapinnassa. Järvenpään kaupungin vuosikustannukset eivät tipu, mutta ehkä muutama asiakas saa palvelua aiempaa nopeammin tämän ansiosta ja säästö toteutuu välillisesti sitä kautta.

5 Tutkimuksen tulokset

Tutkimuksen aikana, jo nykytila-analyysia tehdessä, nousi hyvin pian esille se tosiseikka, että Järvenpään kaupungin näkemys tuotteistamisesta poikkesi vahvasti tuotteistamisen teoriasta ja ideasta. Tuotteistamisen lähtökohtana oli käytetty erään naapurikunnan tuotteistamisen materiaalia, jossa lähtökohta tuotteistamiselle oli puhtaasti kustannuslaskennassa ja tuotteistusprosessin omistajuus kaupungin talouspäälliköillä. Tästä näkökulmasta oli Järvenpään kaupungin tuotteistusta lähdetty viemään kustannuslaskentavetoisesti ja materiaalista ja haastatteluista tuli ilmi, että kustannuslaskennan tasoksi olisi riittänyt suoritekohtainen kustannuslaskenta, eli toteutuneiden kustannusten jako suoritemäärällä. Tällainen laskenta on kuitenkin käyttömahdollisuuksiltaan hyvin rajattua, ja se

ei kerro sitä tärkeintä, eli mikä siinä tuotteen tuottamisessa maksaa. Tuotteistaminen ei käsitteenä ole lainkaan noin yksinkertainen, kuten viitekehuksesta käy ilmi ja kustannuslaskenta on vain yksi osa tuotteistamisen mahdollisuuksista.

Tuusulan ja Mäntsälän tuotteistusprojekteihin tutustuminen avasi syytä tähän talousveitoseen lähestymistapaan ja kuten siellä kävi ilmi, ei heillä ole vastaavaa prosessiorganisaatiota ja vahvaa prosessityötä pohjalla kuten Järvenpään kaupungilla on. Myös Järvenpään kaupungillahan alun perin lähestyttiin vastaavalla tavalla tuotteistusta vuonna 2009, jolloin prosessiorganisaatio ei ollut vielä olemassa, mutta nyt on syytä ehdottomasti unohtaa se näkökulma ja lähteä hyödyntämään olemassa olevaa rakennetta, joihin naapurikunnilla on vielä pitkä matka.

Tutkimuksen edetessä materiaaliksi löytyi Järvenpään kaupungilta prosessiorganisaatiota tukeva prosessien kehittämisen malli. Tästä mallista voi tuotteistuksen teoriaan peilaten tehdä johtopäätöksen, että kaupungilla on vahva ymmärrys ja tarve toiminnan kehittämiseen. Nyt tutkimuksen loppuvaiheessa, on tuotteistus toivottavasti ymmärretty laaja-alaiseksi keinoksi tarkastella prosesseja ja vaikuttaa niihin. Ja tämän avulla voidaan saada selville myös tuotekohtaiset kustannukset, ja se mistä kustannus koostuu ja missä kohdin tuoteprosessia löytyy mahdollisesti pullonkauloja, joihin puuttamalla tuotantokustannuksetkin pienenevät.

Tuotteistamisen laajamittainen käyttö kaikkiin kaupungin tuotteisiin kustannuslaskennan kera ei tuo lisäarvoa, vaan kustannuslaskenta tulee kohdistaa ensisijaisesti kriittisiin tuotteisiin ja kriittisyyden kriteerit määriteltiin johtoryhmän hyväksymässä hallintamallissa. Tämä rajaus tekee tuotteistamisesta mielekkäämpää kiireisessä työympäristössä, jossa tulee arvioida tarkkaan työajan kohdentaminen aidosti tuottavaan toimintaan. Myös vapaus tehdä tuotteistus jollain muulla välineellä, kuin siihen tarkoitettulla sovelluksella tulee sallia. Tärkeintä on kuitenkin työkalusta riippumatta huolehtia dokumentoinnista.

Kustannuslaskentaohjeessa otettiin kantaa sekä sisäisessä että ulkoisessa laskennassa huomioitaviin kunnallisen toiminnan erityispiirteisiin oikean ja luotettavan laskentatason saavuttamiseksi. Tuotteistamiseen liittyvässä kustannuslaskennassa on täten ensisijaisen tärkeää tietää mihin tarkoitukseen kustannuslaskentaa tehdään, lopputulos esimerkiksi ulkoistuksessa voi pahimmillaan laskennan virheen kautta tulla kalliiksi. Talouspäällikköryhmässä on pohdittu kustannuslaskentaohjeen olevan tärkeä asiakirjan myös esi-

miestyöhön, jossa kunnallistalouden erityisyydet kuten 5 % laskennallinen alv ja sen vaikutus vertailtaviin hintoihin ei ole selkeää. Kustannuslaskentaohjetta työstetään vielä pidemmälle myös sivuilla 48-49 esitettyjen ajatusten mukaisesti, eli avarretaan katsetta irti tiukoista laskentamalleista kohti resurssien käytön tunnistamista ja nimeämistä. Ohje nähdään hyvänä ja riittävän keveänä asiakirjana ja tukee tuotteistamisen kautta tehtävää kustannuslaskentaa.

Prosessien hallintamallin luonnos kävi lokakuussa 2015 Järvenpään kaupungin johtoryhmässä ja se todettiin oikeaksi lähestymiskulmaksi asiaan ja mallia työstetään vielä loppuvuoden aikana prosessien hallinnasta vastaavien henkilöiden kanssa. Erityisen hyvänä nähtiin se asia, että asia integroidaan olemassa olevaan toimintamalliin ja tuodaan sen kautta uutta tulokulmaa prosessien työstämiseen. Kustannuslaskentaohje muokataan myös valmiiksi vuoden 2015 loppuun mennessä talouspäälliköiden kanssa. Itse pidän sekä prosessien hallintamallin työstämistä ja kustannuslaskentaohjetta arvokkaina dokumentteina siitäkin näkökulmasta, että niistä molemmista käy ilmi kuinka paljon ja oikeita asioita organisaatiossa jo tehdään ja niiden näkyväksi tekeminen on erittäin tärkeää.

5.1 Tutkimuksen luotettavuus ja pätevyys

Tutkimuksen luotettavuutta mittareiden niukkuuden vuoksi on pyritty lisäämään kuvamalla avoimesti opinnäytetyön eteneminen. Tutkimuksen kehittämiskohteet, prosessien hallintamallin kehittäminen ja kustannuslaskennan ohje antavat vastauksia tutkimuskysymyksiin ja niissä esitetyt ratkaisut tukevat teorioissa esitetty asioita. Myös oman yksikön prosessien kehittämisen tulokset ja vierailu Järvenpään kaupungin suun terveydenhuollon yksikössä vahvasti tuotteistamisesta muodostunutta näkemystä prosessien tehostamisella saavutettavan taloudellisen säästön olevan mahdollista ilman talouspäällikköäkin ja tuotekohtaista kustannuslaskentaa.

Opinnäytetyön prosessi ei edennyt lainkaan aikataulussa ja tämän vuoksi työn vaikuttavuuden arviointia ei voi työn valmistumiseen mennessä ole mahdollista tehdä. Myöskään mittareina toimivia mahdollisesti saavutettavia taloudellisia etuja tai vaikuttavuutta ei voida arvioida laajemmin kuin oman työyksikön löydöksiä osalta.

Tutkimus itsessään lähti oikeasta tarpeesta ja sen tekijä oli itse kiinteä jäsen organisaatiossa, johon tutkimus kohdistu ja täten pätevä tekemään omia havaintoja oman työn

kautta asiasta ja tunnistamaan omassa organisaatiossa asiaan liittyviä tekijöitä. Siten myös materiaalin keruussa käytetyt menetelmät, haastattelut ja keskustelut, eivät jääneet vain puheeksi vaan olivat myös osa arjen työtä ja johtivat kehittämiseen. Alkukartoituskyselyn vastausprosentti jäi harmillisen pieneksi, ehkä opinnäytetyön nimissä tulevat kyselyt eivät herätä intohimoja ja kyselyn olisi voinut toteuttaa myös työyhteisön nimissä. Mutta vähäisetkin vastaukset olivat sisällöltään laadukkaita ja antoivat paljon eväitä tämän opinnäytteen tekemiseksi.

6 Johtopäätökset ja jatkotoimenpiteet

Työn edetessä olen monesti miettinyt mistä termi tuotteistus on kuntapuolelle aikanaan ilmestynyt. Tuotekehittäminen liittyy pitkälti markkinaehtoiseen toimintaan. Mietin jopa yhtenä vaihtoehtona työn yhteydessä ehdottaa termin käytöstä luopumista ja siirtymistä puhumaan aidosti prosessien kehittämisestä. Tuotteistus on kuitenkin vakiintunut hyvin vahvaksi termiksi kunta-alalla, joten siitä luopuminen ei ollut kuitenkaan todellinen vaihtoehto.

Opinnäytetyössä lähdettiin etsimään vastauksia seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

Miten tuotteistamisesta saadaan luonteva osa toiminnan kehittämistä?

Mikä on oikea tuotteistamisen taso?

Mitkä ovat kunnassa talouden johtamisen kannalta relevantteja kustannuksia ja miten niihin voidaan tuotteistamisella vaikuttaa?

Tutkimuksen aikana löytyi monia yllättäviä asioita ja tutkimus muutti suuntaa aineistosta esiin tulleiden uusien näkökulmien myötä. Tutkimuskysymyksistä erityisesti ensimmäisen kysymykseen liittyvät löydökset ja vastaukset olivat jopa hämmentäviä, mutta hämmennyksestä selvittyä nousi esille erinomainen mahdollisuus toteuttaa ikiaikainen toive: ei mitään uutta ja irrallista. Tuotteistaminen onnistutaan toivottavasti vuoden loppuun mennessä sitomaan prosessien hallintamalliin ja liitettyä osaksi talousarvioprosessia ja normaalia arkea.

Tuotteistamista eli prosessien kehittämistä voi tehdä monella tasolla ja se riippuu aina kulloisesta tarpeesta. Suurta tuotteistustehdasta ei ole tarkoituksenmukaista kunnasta tehdä ja ryhtyä jokaista palvelua listaamaan ja laskemaan, vaan tarkastelua voi tehdä

myös yksittäisiin toimintoihin tai yksittäisen henkilön töihin, pullonkauloja voi löytyä yllättävistä paikoista. Niitä täytyy esimiesten myös rohkeasti lähteä etsimään ja muistaa, että alaiset eivät kaikkea havaitsemiansa omaan työhön liittyviä epäkohtia ole innokkaita kertomaan. Kuinka moni itse rohkenee ääneen todeta, että minullapa olisi työaikaa tarjolla, jos tämä prosessi oikaistaisiin, saisinko siis lisää töitä? On tärkeää, että organisaatiossa on tämän suuntaisen ajattelun johtamiseen esimiehille tarjolla kannustusmahdollisuuksia. Tämän prosessien tarkastelun työn tueksi voisi LEAN-mallilla olla myös johtamiselle paljon tarjottavaa ja se soveltuisi erittäin hyvin olemassa olevaan prosessiorganisaatioon ja tuotteistamistyöhön johtamisen työkaluksi.

Talouden näkökulmasta tuottamattoman työn kustannukset ovat ehdottomasti niitä kustannuksia, joita tulee johtaa ja joista tulee päästä eroon. Mielenkiintoista pohdittavaa sain Tuusulan tuotteistusprojektin kautta, jossa he totesivat kuntalaskutuksen hintojen olleen liian pienet aiemmin ja nyt tuotteistuksen avulla lasketut hinnat kattavat kustannukset. Samalla he kuitenkin totesivat prosessien tarkastelun kautta havainneensa paljon pullonkauloja työssä. Kysymys herääkin, että miksi me maksamme heille prosessista, jossa on paljon hiottavaa ja onko se täten asetusten mukainen "omakustannushinta"? Miten me voimme johtaa toisen organisaation kustannuksia? Tämä tulee varmasti nousemaan isoksi teemaksi myös tulevien sote-alueiden kustannusten tarkastelussa. Tuo sama kysymys on myös oleellinen ulkoistuksien yhteydessä ja ulkoistettujen palveluiden laadun ja sopimusten valvonnassa. Mikäli emme johda ulkoistettuja palveluita tehokkaasti ja vaadi sopimusten mukaista toimintaa, hukkaamme paljon aikaa eli rahaa oman organisaation kärsiessä toimimattomista prosesseista.

Kustannusten tarkastelu työelämässä mielletään myös edelleen pienen piirin asiaksi ja osaamisalaksi. Sen olettaisin johtuvan kustannusten liittämisen vahvasti kirjanpitoon, joka onkin toki erityisosaamista vaativa ala. Kustannuslaskenta itsessään ei ole rakettitiedettä ja jokainen joka työelämässä kertoo, että ei ymmärrä taloudesta mitään, kuitenkin usein pyörittää kotona vähintään yhden hengen, mahdollisesti hyvinkin suurta taloudellista organisaatiota eli perhettä, ja eihän se kustannuslaskenta ole työelämässä sen kummoisempaa: kun ostat jotain, niin siitä syntyy kustannus.

Mutta ongelmana on varmaan myös se, että välttämättä emme osaa tarpeeksi arvostaa rahan lähdeä, eli omia veroeurojamme, joita työssämme käytämme. Taloudellisuuden kokonaisvaltaisen ymmärryksen kasvattaminen voisi olla hyödyksi Järvenpään kaupun-

gin organisaatiossa. Tällä hetkellä taloudellisen vastuun ymmärrys kapeasti päällikköta-
son rahamääräisiin ratkaisuvaihtoehtoihin sidottuna on mielestäni yksi tuottavuutta estävä
asia. Taloudellisia ratkaisuja kuitenkin tehdään jo jokaisen työntekijän kohdalla aamulla
sisään työpaikalle leimatessa. Joko työpäivä käytetään tehokkaasti ja tuottavasti tai se
käytetään esimiehen niin salliessa omaa mukavuutta kasvattamaan. Pienet arjen teot ja
laadukas esimiestyö ovat taloudellista vastuuta suurimmillaan.

Lähteet

Arvonlisäverolaki. Arvonlisäverolaki 1501/1993, § 130a.

Arvonlisäverotus palvelujen hankinnassa. 2003. Kuntatyönantajalehti. <http://www.kuntatyönantajalehti.fi/fi/arkisto/teemasivut/Documents/arvonlisaverotus-palvelujen-hankinnoissa.pdf>. Luettu 14.10.2015.

Broms, Maria 2015. Ylihoitaja, suun terveydenhuolto, Järvenpään kaupunki. Haastattelu 20.10.2015.

Eranti, Eija 2002. Sosiaaliviraston palvelujen kuvaamis- ja tuotteistusprosessi. Suunnittelun ja seurannan raportteja 2002:15. Helsingin kaupunki.

Eskola, Jari & Suoranta, Juha 2003. 6. painos. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Vastapaino. Tampere.

Hallitus linjasi sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksen uudistamista, 2015. Valtioneuvosto. http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/hallitus-linjasi-sosiaali-ja-terveydenhuollon-rahoituksen-uudistamista?_101_INSTANCE_3wyslLo1Z0ni_groupId=10616. Luettu 22.10.2015.

Jaakkola, Elina & Orava, Markus & Varjonen Virpi 2009. Palvelujen tuotteistamisesta kilpailuetua -opas yrityksille. 4. painos. Tekes. Myös sähköisenä oppaana: http://www.tekes.fi/Julkaisut/palvelujen_tuotteistamisesta_kilpailuetua.pdf

Järvenpää, Juho 2013. Julkisen palvelutuotannon tuotteistaminen. Tapaus Mäntyharjun kunta. Pro-gradu tutkielma. Kuntatalouden laitos. Tampereen yliopisto. http://tutkielmat.uta.fi/browse.php?_submission=true&yks=_&_submission=true&tdk=_<s=_&oa=_&type=_&year=_&query=tuotteistaminen. Luettu 14.1.2014.

Järvenpään kaupunki. www.jarvenpaa.fi. Luettu 1.11.2015.

Järvenpään kaupungin valtuuston pöytäkirjat. Hakusana: arviointikertomus. <http://ktweb.jarvenpaa.fi/>. Luettu 14.10.2015.

Kananen, Jorma 2008. Kvalitatiivisen tutkimuksen teoria ja käytänteet. Jyväskylän ammattikorkeakoulun julkaisuja.

Ketola, Eeva 2014-2015. Johtajalääkäri, sosiaali- ja terveystalouden palvelualue, Järvenpään kaupunki. Haastattelut 25.9.2014 ja 18.9.2015.

Kestävästä kasvusta hyvinvointia ja elämänlaatua. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 1/2010. <http://vnk.fi/julkaisukansio/2010/r0110-kestavasta-kasvusta-r0210-sustainable-growth/pdf/fi.pdf>. Luettu 5.12.2013.

Kolehmainen, Sanna. 2006. Tuotteistus ja kustannuslaskenta tilaaja - tuottajamallissa. Pro-gradu tutkielma. Kuntatalouden laitos. Tampereen yliopisto. http://tutkielmat.uta.fi/browse.php?_submission=true&yks=_&_submission=true&tdk=_<s=_&oa=_&type=_&year=_&query=tuotteistaminen. Luettu 14.1.2014.

Kuntien yhdistysmisselvitykset, 2015. Valtiovarainministeriö. <http://vm.fi/kuntien-yhdistysmisselvitykset>. Luettu 25.10.2015.

Kunnallisen eläkelain mukaiset eläkemaksut. [Http://www.keva.fi/fi/tyonantajille/elakemaksut/kunta/Sivut/Default.aspx](http://www.keva.fi/fi/tyonantajille/elakemaksut/kunta/Sivut/Default.aspx). Päivitetty 22.6.2015. Luettu 20.9.2015.

Kustannuslaskenta. Kuntaliitto. <http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/kuntatalous/kustannuslaskenta/Sivut/default.aspx>. Luettu 26.9.2015.

Kuuma. Päätöksenteko. [Http://www.kuuma.fi/keski-uudenmaan_kuntien_yhdistysmisselvitys/paatoksenteko](http://www.kuuma.fi/keski-uudenmaan_kuntien_yhdistysmisselvitys/paatoksenteko). Luettu 3.6.2015.

LEAPS-projekti, 2014. Palvelujen tuotteistamisen käsikirja. [Http://palveluntuotteistaminen.fi/mita-tuotteistamisessa-tapahtuu/](http://palveluntuotteistaminen.fi/mita-tuotteistamisessa-tapahtuu/). Luettu 17.5.2015.

Lausuntoyhteenveto metropolihallintoa koskevasta lainsäädäntöehdotuksesta valmistui, 2015. Valtioneuvosto. [Http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/lausuntoyhteenveto-metropolihallintoa-koskevasta-lainsaadantoehdotuksesta-valmistui?_101_IN-STANCE_3wyslLo1Z0ni_groupId=10623](http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/lausuntoyhteenveto-metropolihallintoa-koskevasta-lainsaadantoehdotuksesta-valmistui?_101_IN-STANCE_3wyslLo1Z0ni_groupId=10623). Luettu 5.11.2015.

Lindqvist, Jonna, 2015. Toimialasihteeri, sosiaali- ja terveystalvet, Tuusulan kunta. Haastattelu 20.10.2015.

Lumijärvi, Ismo & Jylhäsaari, Jussi 1999. Laatujohtaminen ja julkinen sektori. Toinen painos. Gaudeamus Oy, Helsinki.

Lähdesmäki, Kirsi 2003. NPM ja julkisen sektorin uudistaminen. Väitöskirja. Hallintotieteen laitos. Vaasan yliopisto. [Http://www.uva.fi/materiaali/pdf/isbn_952-476-004-5.pdf](http://www.uva.fi/materiaali/pdf/isbn_952-476-004-5.pdf). Luettu 8.12.2013.

Meklin, Pentti & Rajala, Tuija & Sinervo, Lotta-Maria & Vakkuri, Jarmo 2009. Kunta hyvinvointipalveluiden järjestäjänä - rajallisten voimavarojen tehokkaan hallinnan ongelma. Teoksessa Karppi, Ilari & Sinevo, Lotta-Maria 2009. Governance - uuden hallintatavan jäsentymisen. Tampereen yliopisto. Tampere.

Meklin, Pentti 2011. Näkymättömät kustannukset - ulkoistamisen sudenkuoppa. Teoksessa Vakkuri, Jarmo & Oulasvirta, Lasse & Wacker, Jani & Kivimäki Riikka. Tarkastus ja arviointi : julkisen ja yksityisen rajapinnassa. Tampere.

Muutoshankeen loppuraportti ja itsearviointi. Järvenpään kaupunki. http://www.jarvenpaa.fi/--Muutoshankemateriaalit--/tiedostopankki/index.tml?siVu_id=5786. Luettu 12.10.2015.

Neilimo, Kari & Uusi-Rauva, Erkki 2005. Johdon laskentatoimi. 6-8 painos. Edita Publishing Oy, Helsinki.

NordDRG. Kansallisen DRG-keskuksen sivut. [Http://www.norddrg.fi/content/mik%C3%A4-pdrg](http://www.norddrg.fi/content/mik%C3%A4-pdrg). Luettu 29.9.2015.

Opinnäytetyöpakki. [Https://www.kamk.fi/opari/Opinnaytetyopakki/Teoreettinen-materiaali/Tukimateriaali/Toimintatutkimus](https://www.kamk.fi/opari/Opinnaytetyopakki/Teoreettinen-materiaali/Tukimateriaali/Toimintatutkimus). Luettu 27.9.2015.

Pellinen, Jukka 2003. Kustannuslaskenta ja kannattavuusajattelu. Enterprise Advisers -sarja. Talentum media Oy, Helsinki.

Hirsjärvi, Sirkka & Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula 2005. Tutki ja kirjoita. 11. painos. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Helsinki.

Salme, Näsi 2011. Kustannuslaskennan ongelmat julkishallinnon markkinamalleissa Teoksessa Vakkuri, Jarmo & Oulasvirta, Lasse & Wacker, Jani & Kivimäki Riikka. Tar- kastus ja arviointi : julkisen ja yksityisen rajapinnassa. Tampere.

Sipilä, Jorma 1995. Asiantuntijapalvelujen tuotteistaminen. Ekonomia-sarjan julkaisuja.

STM palvelurakennemuutos. <http://www.stm.fi/palvelurakennemuutos/kasitteet>. Päi- vitetty 27.6.2013. Luettu 6.12.2013.

Talouden tasapainottamissuunnitelma. Kaupunginhallituksen kokous 6.5.2013 Järven- pään kaupungin päätösarkisto. <http://ws103.jarvenpaa.fi/ktweb/>

Tammi, Jari 2006. Toimintolaskennan käyttömahdollisuudet ja hyödyt kunnan johtamis- työssä. Väitöskirja. Taloustieteiden laitos. Tampereen yliopisto. <http://tam- pub.uta.fi/bitstream/handle/10024/67604/951-44-6632-2.pdf?sequence=1>. Luettu 5.12.2013.

Tasekirja 2012. http://www.jarvenpaa.fi/--Tilinpäätös_ ja_toimintakertomus-- /sivu.tmp? sivu_id=5517www.jarvenpaa.fi. Luettu 10.12.2013.

Tuloksellisuus. Kuntaliitto. <http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/kuntata- lous/kustannuslaskenta/Sivut/default.aspx>. Luettu 27.9.2015.

Tuotteistus on määrittelyä, tarkentamista ja kehittämistä. Kuntaliitto. <http://www.kun- nat.net/fi/asiantuntijapalvelut/soster/sote-kehittamistyo/tuotteistusmalli/Sivut/de- fault.aspx>. Luettu 26.9.2015.

Tyni, Tero & Myllyntaus, Oiva & Suorto, Annika 2009. Kustannuslaskentaopas kunnille ja kuntayhtymille. Suomen Kuntaliitto. Helsinki

Valtionosuusjärjestelmä. <http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/kuntatalous/valti- onosuudet/valtionosuusjarjestelma/Sivut/default.aspx>. Luettu 27.9.2015.

Virtanen, Petri & Stenvall, Jari 2010. Julkinen johtaminen. Tietosanoma Oy, Helsinki.

Virtanen, Petri & Wennberg, Mikko 2007. Prosessijohtaminen julkishallinnossa. 2. pai- nos. Edita Publishing Oy. Helsinki.

Virtuaalikunta. <http://www.virtuaalikunta.net/fi/tietoa/talous/Sivut/default.aspx>. Luettu 15.10.2015.

VM/2001. Valtiovarainministeriö. http://vm.fi/documents/10623/307649/4.4.+Kun- tia,_kuntayhtymia_e_tuottavuustavoitteet.pdf/8598b3f0-4493-4cb8-a79c-0c407e5a6ff7. Luettu 12.8.2015.

VM/Kirje kunnille ja kunnanhallituksille/1806/03.03.00/2013. http://www.vm.fi/vm/fi/04_ julkaisut_ ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20130902Kuntar/04_Valtiovarainministe- rioen_kirje_kunnan-_ ja_kaupunginhallituksille_2_9_2013.pdf. Luettu 5.12.2013

Prosessien hallintamallin luonnos



6.10.2015

Prosessien hallintamalli Järven- pään kaupungissa

-prosessista asiakaspalvelutuotteeksi





Sisällys

<u>2</u>	<u>Johdanto</u>	3
2.1	<u>Prosessien hallintamalli</u>	3
2.2	<u>Palveluiden prosessikuvauksella tuotekohtaiseen kehittämiseen</u>	4
<u>3</u>	<u>Prosessit</u>	6
3.1	<u>Prosessien tasot</u>	6
3.2	<u>Vastuut ja roolit</u>	7
3.3	<u>Prosessin omistajan vastuut ja tehtävä</u>	9
3.4	<u>Prosessin kehittämispäätös</u>	9
<u>4</u>	<u>QPR:N Prosessikartta</u>	11
4.1	<u>Ydin- ja tukiprosessien kuvaaminen</u>	11
4.2	<u>Avainprosessien kuvaaminen</u>	13
4.3	<u>Palveluprosessien kuvaaminen</u>	14
4.4	<u>Toiminta- ja alaprosessien sekä tuotteen kuvaaminen</u>	15

1 Johdanto

1.1 Prosessien hallintamalli

Järvenpään kaupunki siirtyi vuonna 2013 uuden valtuustokauden alussa asiakaslähtöiseen prosessimaista toimintaa tukevaan organisaatioon. Prosesseilla toteutetaan kaupungin strategisia tavoitteita.

Prosessien hallintamalli toimii apuna riittävän yhdenmukaisen prosessityön aikaansaamiseksi. Tarkoituksena on luoda yhteisiä toimintatapoja - "riittävän yhtenäinen tapa"-prosessien tunnistamiselle ja kuvaamiselle. Organisaatiosta on tullut toivetta linjauksesta prosessityön suhteen turhan työn tekemisen välttämiseksi. Prosessien hallinta ja päivittäminen tulee olla keveää ja mahdollista organisaation kyvykkyys huomioiden. Prosessien kuvaaminen, dokumentointi ja arkistointi tehdään pääsääntöisesti siihen olemassa olevalla ohjelmalla, QPR Process designerin avulla. Ohjelman käyttöoikeuslisenssejä on palvelualueilla rajattu määrä. Lisenssinhaltijat on listattu erillisessä QPR -ohjeessa. Prosessien kuvaaminen voidaan tehdä myös muilla välineillä ja esimerkiksi työohjeilla, jolloin tulee huolehtia kuvausten arkistoinnista.

Prosessien ja asiakkaan saamien lopputuotteiden suuri kirjo ei välttämättä mahdollista tehokasta prosessien ja palvelutuotteiden analysointia QPR:n avulla, joka sopii parhaiten yleisluonteisten prosessien kuvaamiseen. Muun muassa terveystalouden puolella on otettu käyttöön vuonna 2015 Kuntaliiton hallinnoima perusterveydenhuollon tuotteistusjärjestelmä (pDRG), joka pohjautuu perusterveydenhuollon avohoidon kontaktien aikana tallennettavien potilastietojen sekä taloushallinnossa kertyvien tietojen käyttöön (www.kunnat.net)

Prosessien kuvaamisen ja hallinnan ohjeet laadittiin vuonna 2010, mutta niitä ei hyödynnetty johdonmukaisesti. Kaupungin prosessiarkkitehtuurin ja kehitystyön hallittavuus edellyttää myös joitain yhteisiä pelisääntöjä. Tällä hallintamallilla kiteytetään vielä keskeisimpiä yhteisiä pelisääntöjä ja prosessikehitystyön rakenteita, jotta prosessien kehitystyö oli hallittua ja tehdyt ja hyväksytyt kuvaukset helposti löydettävissä ja hyödynnettävissä. Tätä prosessien hallintamallia on työstetty palvelualueiden kommenttien pohjalta lisää, ja tähän uusimpaan versioon on tehty muutoksia muun muassa irrottamalla

prosessityökalun, QPR designerin, ohjeistukset erilleen ja lisäämällä tuotteistukseen liittyviä näkökulmia. Lisäksi prosessien kehittämisen tueksi on tehty erillinen kustannuslaskentaohjeistus.

"Kun prosessit on kuvattu yhtenäisellä tavalla, niihin tutustuminen helpottuu samoin kuin, yhteistyön suunnittelu ja toteuttaminen organisaation sisällä ja yli organisaatorajojen."
(JHS 152)

1.2 Palveluiden prosessikuvauksella tuotekohtaiseen kehittämiseen

Prosessikuvaus on asiakkaan tarpeeseen vastaava tapahtumaketju auki kirjoitettuna vaihe vaiheelta. Kuvauksesta ilmenee kuka tekee, mitä ja mitkä ovat lopputulokset ja asiakashyödyt. Prosessin kuvaaminen on siis organisaation toiminnan / toimintatapojen kuvausta. Keskeistä on myös heti alussa selkiyttää tavoiteltavat hyödyt prosessin kehittämiselle.

Prosessien kuvaamisen tavoitteena on tunnistaa palvelualueella tarjottavat palvelut eli lopputuotteet. Palvelun tuottaminen asiakkaalle tapahtuu aina jonkinlaisen prosessin avulla, oli se sitten tunnistettu, kuvattu ja vakiintunut toimintapa tai ei. Prosessien kuvaamisen avulla voidaan vakiinnuttaa asiakaslähtöisiä toimintatapoja. Prosessin tunnistaminen on lähtökohta myös toiminnan ongelmakohtien esimerkiksi "pullonkaulojen" havaitsemiselle ja pohja toimivampien prosessien kehittämiseksi. Pitkässä juoksussa prosessien kehitys on mahdollisuus palveluntuotannon tehostamiseen tilanteessa, missä palvelutarpeet kasvavat, mutta resursseja palvelun tuottamiseen ei voida lisätä.

Tarve prosessin kehittämiseksi voi syntyä vaikkapa palvelun sisältöön liittyvästä muutoksesta, esimerkiksi asiakaspalautteesta, uudesta lakivelvoitteesta, tai palveluntuotantoon liittyvistä haasteista, esimerkiksi käytettävissä olevien resurssien tiedetystä vähenemisestä tulevaisuudessa.

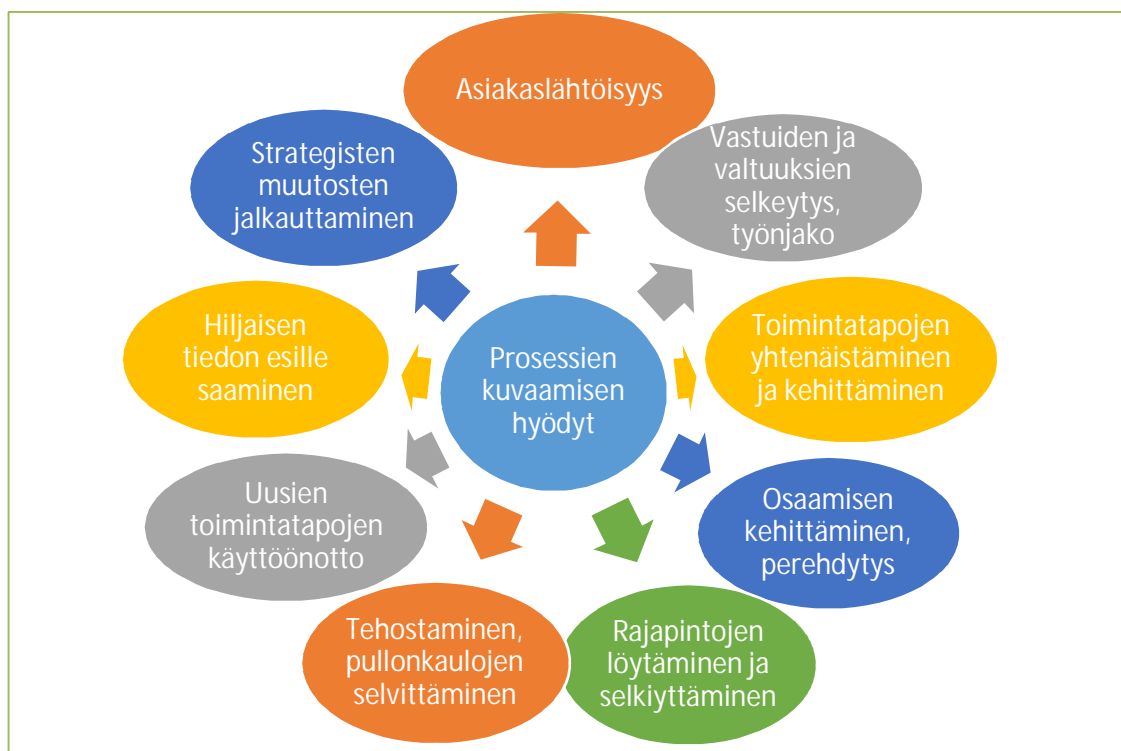
Asiakaslähtöisyys prosessien tunnistamisessa ja kehittämisessä on keskeistä. Jos asiakas ei tarvitse tai tavoita prosessin tuottamia palveluita, ei toiminta tuota arvoa asiakkaalle. Palvelun prosessien kehittäminen on tehokas keino palveluiden parantamiseen ja tehokkaampaan kohdistamiseen nimenomaan asiakkaan näkökulmasta. Toisaalta palveluprosessin tarkastelussa asiakasta jo erinomaisesti palvelevan tuotteen kohdalla, tulee tarkastelun kohteeksi prosessien tehokkuus ja tuottava tapa toimia. Onnistunut

tuotteistus tukee täten prosessijohtamista kytkemällä toiminnan ja talouden kiinteästi toisiinsa. Kunnallisten palveluiden yhtenä piirteenä tulee tiedostaa myös se, että tuotteistuksen tuomat kustannussäästöt voivat olla joko suoria tai epäsuoria ja vaikuttaa asiakkaan palveluketjussa myös muualla kuin juuri palvelua antavan yksikön kustannuksissa. Palvelun eli tuotteen kehittäminen lähtee prosessin nykyisten vaiheiden tunnistamisesta. Tuotteen tarkemmalle tarkastelulle voi olla erilaisia tarpeita:

- Strategisten muutosten ja uusien toimintatapojen jalkauttaminen
- Uusien työntekijöiden tai sidosryhmien perehdyttäminen, hiljaisen tiedon esiin saaminen
- Vastuiden ja valtuuksien selkeytys, työnjako omassa työyksikössä, osaamistarpeiden arviointi kussakin prosessivaiheessa, henkilöstöjohtamisen ja koulutuksen kohdistaminen prosessien heikkoihin kohtiin
- kun toimitaan yhdessä työyksiköiden, palvelualueiden tai kuntien rajapinnoissa, kunkin toimijan roolien selkeyttämiseksi on palvelun/tuotteen tuottamisen prosessi hyvä kuvata resurssien tehokkaan käytön mahdollistamiseksi
- resurssien tehokkaan ja tuottavan kohdentamisen näkökulma on vaikuttavuuden lisäksi talous, ja palveluiden/tuotteiden kustannuslaskenta
- kun harkitaan erilaisia tuottamisvaihtoehtoja, kuten esimerkiksi ulkoistaminen, on prosessi kuvattava, jotta tiedämme mitä olemme ostamassa
- tarjouspyynnön tekeminen, hankintapäätöksen oikeellisuuden varmistaminen ja tuotteen laadun kontrolli

- kustannusten tarkastelu oman toiminnan ja palvelutarjoajan toiminnan vertaamiseksi

Prosessin kehittämällä voidaan pyrkiä myös prosessin tunnettavuuden ja ymmärryksen lisäämiseen asiakas- ja sidosryhmien parissa. Tällöin voi riittää pelkästään prosessin nykytilan kuvaaminen.



Kuvio 1. Prosessien kuvaamisen hyödyt

2 Prosessit

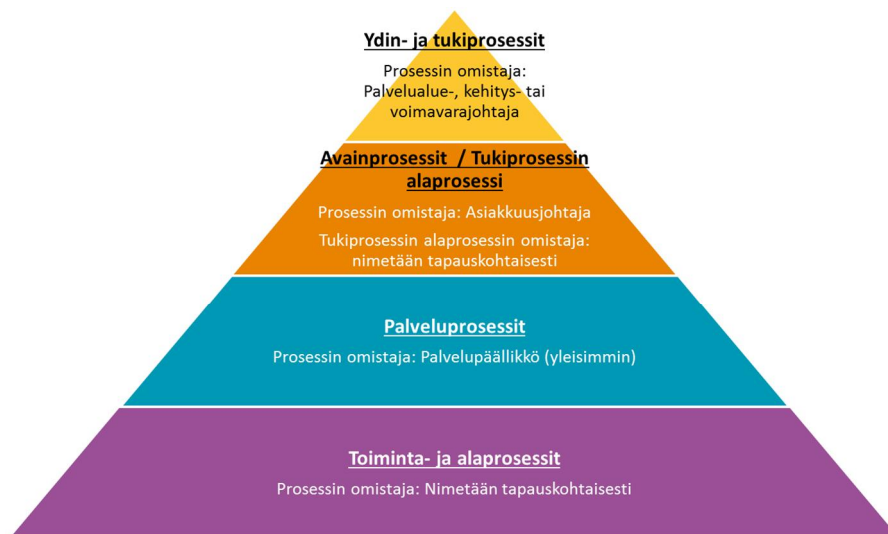
2.1 Prosessien tasot

Prosessitasot etenevät strategisista laajoista kokonaisuuksista asiakkaan saaman palvelun käytäntöjen työketjujen kuvauksiin. Järvenpään kaupungissa on sovittu prosessien kuvaamisesta siten, että ydin- ja tukiprosessit, avain-, palvelu-, toiminta- ja tuoteproses-

sit, sekä joissakin tapauksissa näiden alla vielä alaprosessit kuvataan QPR:n prosessikarttaan käyttäen sovittua kuvaustapaa. Prosessikartan ydin-, tuki-, avain- ja palveluprosessitasot palvelevat organisaatiota, kun jäsennetään sen toimintaa yleisellä ja tarkemalla palveluiden tasolla. Konkreettista toimintaa kuvataan toiminta- ja tuoteprosessitasoilla.

Prosessien omistajuus määräytyy tason mukaisesti ja on selkeästi tunnistettavissa ydin- ja tukiprosesseja tukevan organisaatorakenteen mukaisesti. Palvelu-, toiminta- ja tuoteprosessitasoilla prosessin omistajan tunnistaminen on sitä enemmän harkinnanvaraista ja tapauskohtaista, mitä yksityiskohtaisemmalle prosessi- ja työketjutasolle mennään.

Taulukko 1 Prosessien tasot ja prosessin omistajuus



2.2 Vastuut ja roolit

Prosessien kehitystyössä on tunnistettavissa erilaisia rooleja ja tehtäviä liittyen asemaan ja työtehtävään. Vastuut ja roolit voivat liittyä prosessien tunnistamiseen, kehittämiseen, kuvaukseen, ja tuotteiden kustannuslaskentaan. Henkilöllä voi olla samanaikaisesti useita rooleja, esim. vastuukäyttäjät toimivat mallintajina, pääkäyttäjä on myös vastuukäyttäjä ja mallintaja. Näitä vastuita ja rooleja kuvataan seuraavan sivun taulukossa. Prosessin omistajan vastuita kuvataan tarkemmin sivulla 7.

Taulukko 2 Prosessityön toimijat/roolit ja vastuut

Toimija/rooli	Vastuut
Kaupungin johtoryhmä	Kehittää asiakaslähtöistä prosessimaista organisaatiota, tekee päätöksiä ja aikatauluttaa prosessityötä kaupungin tasolla, <u>esittää vuosittain talousarvioon/käyttösuunnitelmaan sitoviksi tavoitteiksi kriittiset palvelut(tuotteet) joita tulee tarkastella, kuvata, arvioida sekä hinnoitella, kriittisyys voi olla esimerkiksi jonkin palvelun tuottamisen vaihtoehtojen tarkastelu.</u>
Prosessin-omistaja	Ohjaa prosessin toimintaa, asettaa prosessille tavoitteet, vastaa prosessien toimivuuden ja tulosten seurannasta sekä prosessin edelleen kehittämisestä. Päättää prosessien kuvaamistarpeesta, <u>tekee esityksen kriittisistä palveluista johtoryhmälle</u> , antaa prosessien mallintamisen toimeksiannon, osallistuu mahdollisesti prosessin kuvaamiseen. Hyväksyy kuvatun prosessin, ellei alueella ole määritelty toisenlaista hyväksymiskäytäntöä, esim. prosessin hyväksymistä prosessinomistajan esimiehen toimesta.
Talouhallinto	<u>Palvelun kustannuslaskenta vaatii selkeän prosessikuvauksen, johon on liitetty kuvaus kunkin prosessin vaiheen vaatimista resursseista: henkilöt, käytetty työaika, materiaalit, palveluiden ostot (sisäiset ja ulkoiset) tilakustannukset. Kustannuslaskentaa tehdään yhdessä palvelualueen taloushallinnon kanssa.</u>
Process-Designer-pääkäyttäjä	Vastaa prosessien hallintamallista, hallintamallin sekä prosessiarkkitehtuurin kehittämisestä ja eteenpäin viemisestä organisaatiossa, sekä Process-Designer sovelluksen rakenteen teknisestä ylläpidosta prosessiarkkitehtuurin ja työpohjien osalta (prosessikartta, kansiorakenne, pohjamalli). Koordinoi ja linjaa prosessien mallinnustyössä tarvittavaa ohjeistusta riittävän yhtenäisen toimintatavan aikaansaamiseksi. Toimii vastuukäyttäjryhmän puheenjohtajana. Hallinnoi käyttöoikeuksia sekä toimii käyttäjien teknisenä tukihenkilönä ongelmatilanteiden ratkaisemisessa, kouluttaa ProcessDesigner-sovelluksen käyttöä, tuottaa ja ylläpitää tarvittavaa käytön ohjeistusta. Vastaa QPR ProcessDesigner sovelluksen sopimusasioista ja lisensoinnista. Vastaa hyväksytyjen prosessien viemisestä Järvenpään kaupungin prosessikarttaan.
Process-Designer-vastuukäyttäjä	Kerää prosessien omistajilta sekä mallintajilta näkemyksiä prosessikehitystyön tarpeista ja tuo ne vastuukäyttäjryhmään Tukee prosessien mallinnustyön ja hallinnan riittävän yhtenäisten linjausten valmistelussa kaupungin tasolla. Vastaa yhteisten linjausten ja tiedon jakamisesta mallintajille ja prosessien omistajille omalla vastuualueellaan, seuraa prosessikehitystyön etenemistä omalla alueellaan.
Process-Designer-mallintajat	Toimii prosessien mallintajana omalla vastuualueellaan. Vastaa tukemansa alueen prosessien oikeellisuudesta ja löytymisestä sovelluksessa pohjamallin mukaisina malleina palvelimella ja oikeassa kansiossa. Vie hyväksytyt prosessit hyväksytyjen kansioon.
Prosessityöryhmä	Koostuu prosessiin osallistuvista työntekijöistä ja esimiehistä, osallistuu prosessikuvaustyöpajaan, kommentoi prosessia. Prosessissa toimijat esittävät parantamisideoita, osallistuvat kehittämisprojekteihin ja kehittävät omaa työtään
Katselijat	Osallistuvat prosessien mallintamiseen, katsovat ja antavat palautetta prosesseista portaalin kautta.

2.3 Prosessin omistajan vastuut ja tehtävä

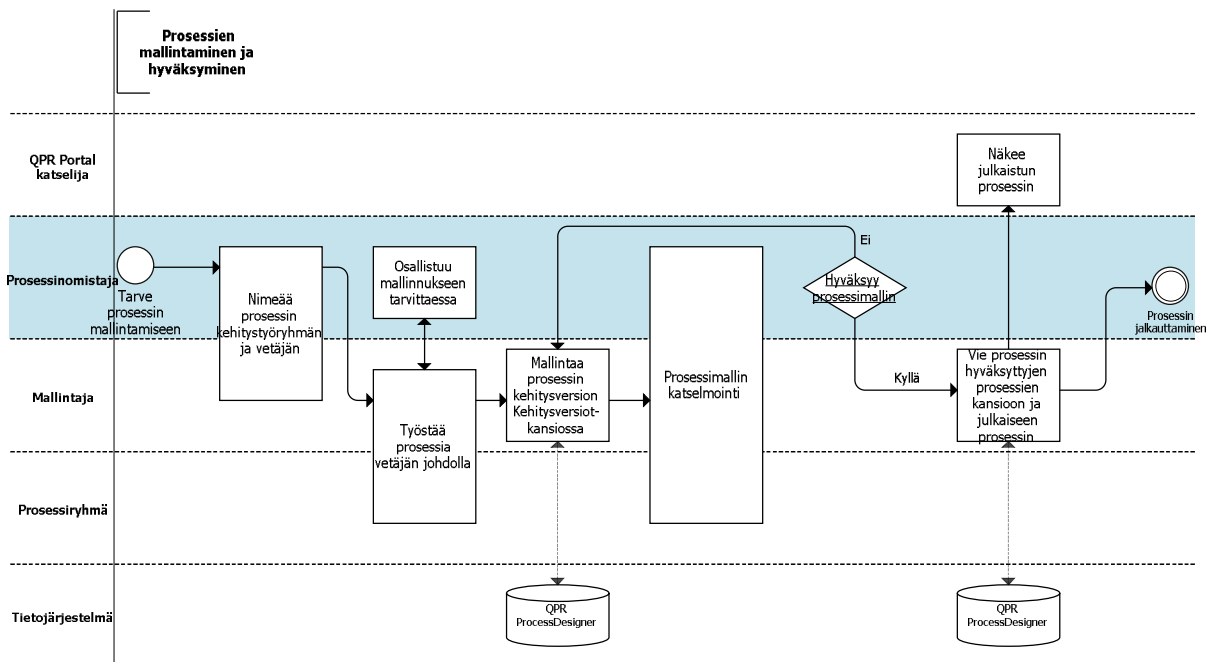
Prosessin omistajan vastuuta ja tehtäviä on täydennetty ja tarkennettu erillisen työryhmän toimesta syksyllä 2014.

VASTUUT	TEHTÄVÄT
Prosessin tunnistaminen ja tavoitteiden asettaminen. Tavoitteet asetetaan strategian suuntaisesti ja asiakaslähtöisesti.	Suunnittelee prosessin tavoitteet ja resurssivaraukset organisaatiojohdon kanssa. Hankkii taustalla olevaa tietoa ja asettaa tavoitteet strategian pohjalta. Määrittelee prosessille laatukriteerit.
Asiakaslähtöisyys. Asiakasnäkökulman huomioiminen prosessissa.	Varmistaa asiakkaan osallisuuden prosessissa ja sujuvan asiakkaan prosessin. Vastaa asiakaspalautteen keräämisestä ja hyödyntämisestä. Nimeää asiakasprosessin vastuuhenkilön.
Prosessin toimivuuden varmistaminen ja rajapintojen hallinta. Sisäisten ja ulkoisten rajapintojen koordinointi määriteltyjen vastuuden ja valtuuksien puitteissa. Huomioi eri palveluprosessien väliset keskinäiset vaikutukset osaoptimoinnin välttämiseksi.	Nimeää ja kokoaa prosessitoimijoista (silta)tiimin/ prosessia ohjaavan työryhmän ja vastaa työryhmän toimivuudesta. Suunnittelee työt ja tehtävät prosessin suunnassa yhdessä prosessiin osallistujien, muiden prosessinomistajien ja organisaatiojohdon sekä ulkoisten toimijoiden kanssa edustaen Järvenpään kaupunkia.
Prosessissa toimivien motivointi. Vuorovaikutus prosessitoimijoiden kanssa prosessin parantamiseksi ja ongelmiin puuttumiseksi.	Johtaa vuorovaikutusta ja osallistaa prosessitoimijoita. Vastaa siitä, että vuorovaikutus on aikaansaapaa. Vastaa viestinnästä ja tiedonkulusta prosessissa työskenteleville ja muille prosesseille. Antaa ”kasvot prosessille”. Varmistaa , että prosessissa toimitaan organisaation toimintaperiaatteiden mukaisesti. Varmistaa , että prosessin toimijat ovat tietoisia kokonaisuudesta.
Prosessien dokumentointi. Vastuu prosessin kuvauksesta ja dokumentoinnista ja niiden ajantasaisuudesta sovitulla tavalla.	Hyväksyy alueensa prosessit. Huolehtii prosessin kuvauksesta, sanalliset kuvaukset sekä ohjeistukset.
Prosessin mittaaminen. Mittareiden luominen strategiaa tukeväksi ja niiden ylläpito.	Kokoaa/ asettaa mittarit sekä vastaa siitä, että saa mittareihin tarvittavan tiedon. Seuraa ja analysoi mittaritietoa. Prosessinomistaja raporto i omalle esimiehelleen.
Kehittäminen. Prosessin toiminnan seuranta ja johtaminen tavoitteiden saavuttamiseksi.	Arvioi prosessin suorituskykyä. Puuttuu prosessin poikkeamiin. Esittää resurssimuutoksia, toiminnan muutoksia, investointeja tai osaamisen kehittämistä. Tunnistaa koulutustarpeita. Tunnistaa prosessin parhaita käytäntöjä ja innovo i uusia ratkaisumalleja.

2.4 Prosessin kehittämispäätös

Prosessin kehittäminen ja mallintaminen lähtee liikkeelle siitä, että prosessinomistaja tunnistaa tarpeen prosessin kehittämiseen. Prosessinomistaja tekee päätöksen prosessikehityksen ja/tai prosessimallintamisen aloittamisesta.

Prosessinomistaja nimeää prosessin kehittämiseen työryhmän ja sille vetäjän, joka vastaa prosessin kehittämisestä ja mallintamisesta. Prosessityöryhmään nimetään edustajat prosessissa työskentelevistä ahoista, mahdollisuuksien mukaan edustajat keskeisimmistä prosessin asiakas- ja sidosryhmistä sekä palvelu- tai avainalueen mallintaja.



Prosessin kehittämisen ja mallintamisen osalta lähtökohtana on tunnistaa, miten kehitettävä prosessi istuu kaupungin prosessikarttaan ja minkä tason prosessista on kysymys (katso kappale 2.1). Prosessihierarkia tulee olla tunnistettuna tasoittain siten, että toimintaprosesseille ja tuotteille löytyy oikea "kotipesä" Järvenpään prosessikartassa ja hierarkiassa.

Kuvaustaso kannattaa miettiä prosessin omistajan toimesta etukäteen, jotta ei tehdä turhaa työtä viemällä prosesseja liian alas ja kuvaamalla kaikki toiminta prosesseiksi. Joskus työohje on helpompi tapa lähestyä asiaa.

Prosessin tarkalle tasolle kuvaaminen on perusteltua silloin, kun huomataan kehittämistarve (kts. luku 1.2.). Palvelu- tai avainalueen mallintajan tulee olla työryhmässä mukana silloin kun prosessi päätetään kuvata QPR:llä. Kun palvelun tuottamisen prosessit vaativat kustannuslaskentaa, tulee taloushallinnon edustaja nimetä prosessiryhmään mukaan. Prosessinomistaja hyväksyy omistamaansa prosessia kuvaavan prosessimallin,

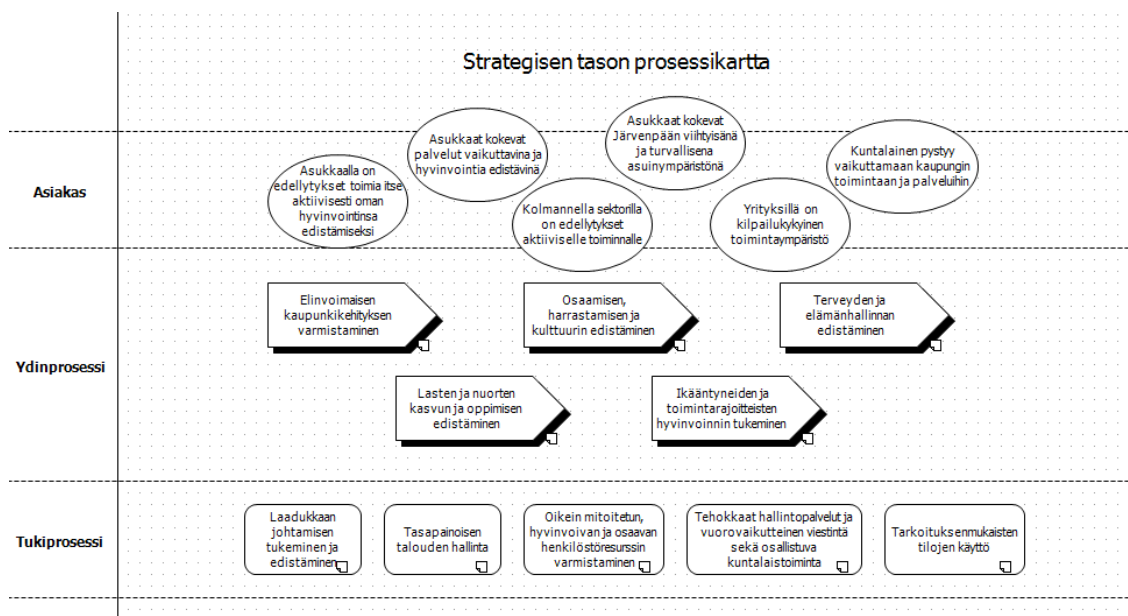
ellei alueella ole määritelty toisenlaista hyväksymiskäytäntöä, esim. prosessin hyväksymistä prosessinomistajan esimiehen toimesta. Hyväksytyt prosessit siirretään QPR:ssä hyväksytyjen kansioon.

Tarkemmat ohjeet mallintamiseen löytyvät erillisestä "ProcessDesigner käyttöohje prosessin mallintajalle" dokumentista, joka löytyy [Janetista](#).

3 QPR:N Prosessikartta

Prosessikartta on julkaisualusta hyväksytyille prosesseille ja toimii välineenä prosessien navigointiin QPR:ssä. Prosessikartan ydin- ja tukiprosessien alta löytyy tarkemmat kuvaukset kyseisistä prosessitasoista. Kuvassa 1. on kuvattu Järvenpään kaupungissa 2011 hyväksytyt ydin- ja tukiprosessit. Ydinprosessitason prosessikartta toimii kansilehtenä kaupungin prosesseihin. Asiakkaan kannalta olennaisia ovat asiakasrajapinnassa tapahtuvat toimintaprosessit, jotka jäävät kuitenkin irrallisiksi ellei niitä prosessikartan kautta kytketä osaksi kaupungin strategiaa. Prosessikartan lähtökohtana on kunnan toiminnallaan asiakkaalle tuottama lisäarvo.

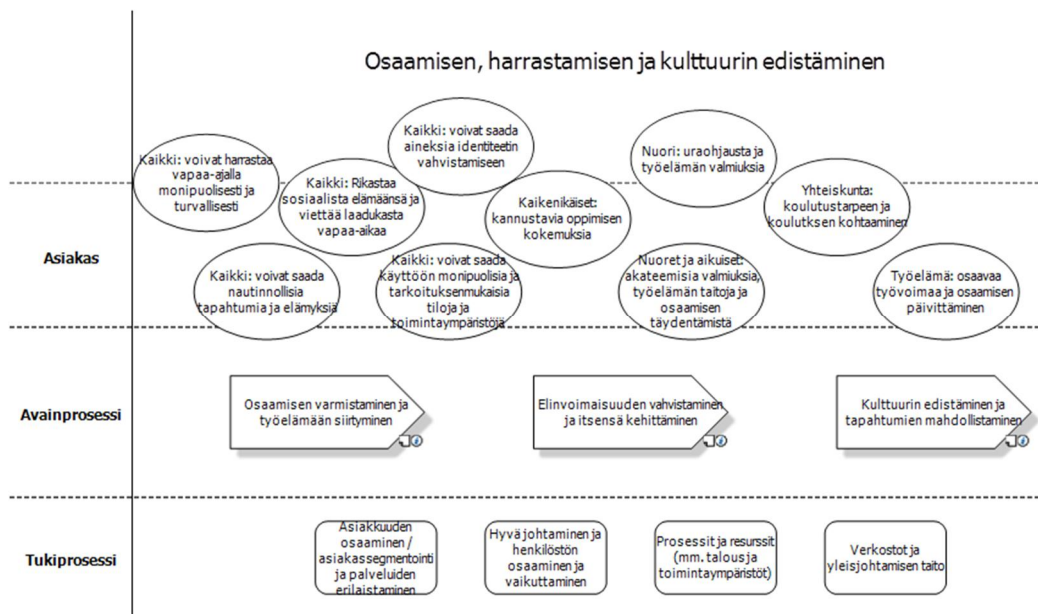
Kuva 1 Järvenpään kaupungin prosessikartta



3.1 Ydin- ja tukiprosessien kuvaaminen

Ydinprosessi on kaupungin kannalta merkittävä strateginen kokonaisuus, joka muodostaa asiakkaalle laajan palvelukokonaisuuden. Ydinprosesseilla toteutetaan organisaation strategisia tavoitteita. Ydinprosessien lähtökohtana on kunnan toiminnallaan asiakkaalle tuottama lisäarvo. Tukiprosessit luovat edellytyksiä ydinprosessien toiminnalle. Ydin- ja tukiprosessien omistajia ovat palvelualue- kehitys- ja voimavarajohtajat. Ydin- ja tukiprosessi kuvataan sanallisessa muodossa, tunnistuen asiakashyödyt, ydinprosessin alle sijoittuvat avain- ja tukiprosessit.

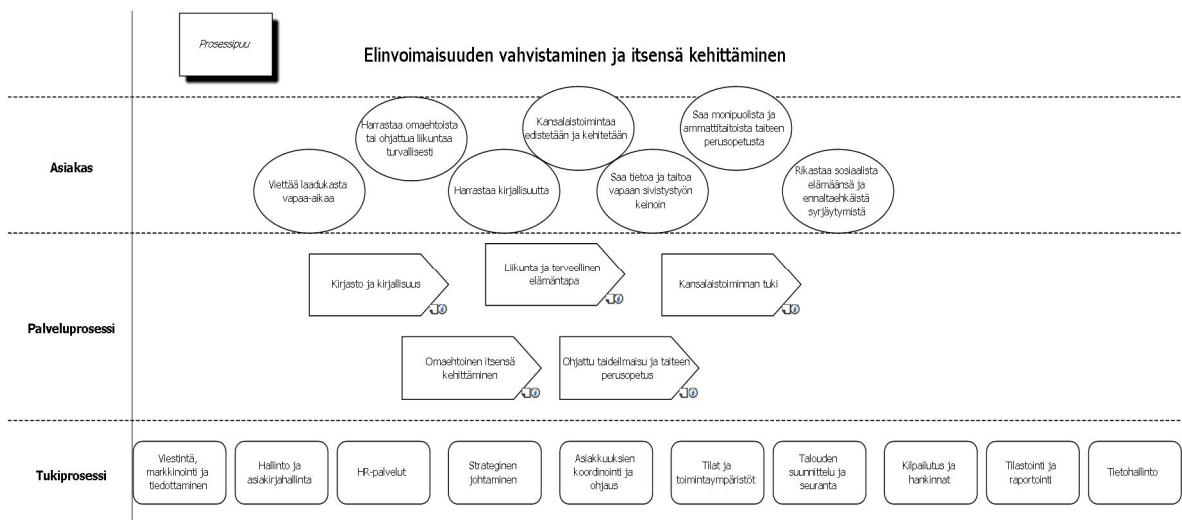
Kuva 2 Ydinprosessin kuvaus ProcessDesigner-sovelluksessa



3.2 Avainprosessien kuvaaminen

Avainprosessit ovat suuria asiakaslähtöisiä kokonaisuuksia, jotka perustuvat kuntalais-/asiakaslähtöisiin toimintakokonaisuuksiin. Avainprosessit antavat kokonaiskuvan toiminnasta ja sitovat prosessit yhteen. Avainprosessin omistaja on tyypillisesti asiakkuusjohtaja. Avainprosessi kuvataan sanallisessa muodossa, tunnistuen asiakashyödyt, avainprosessin alle sijoittuvat palvelu- ja tukiprosessit. Lisäksi avainprosessi kuvataan tarkemmin auki sanalliseen muotoon erillisellä dokumentilla. Linkki Janetiin: [Avainprosessipohja \(sanallinen kuvaus\)](#)

Kuva 3 Avainprosessin kuvaus ProcessDesigner-sovelluksessa

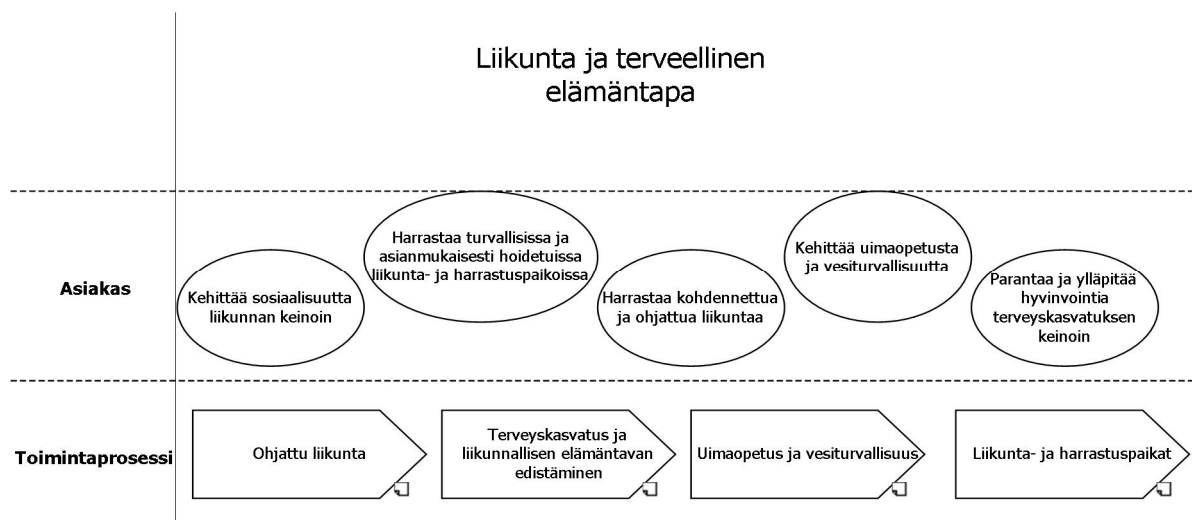


3.3 Palveluprosessien kuvaaminen

Palveluprosessi on avainprosessin konkretisointi palvelun tasolle, palveluprosessin yhteydessä kuvataan asiakkaan saamat palvelut eli tuotteet. Palveluprosessit ovat useampia toimintaprosesseja yhdistäviä laajempia loogisia kokonaisuuksia, jotka kuvaavat toimintaa. Palveluprosessin omistaja on tyypillisesti palvelupäällikkö, joka vastaa prosessin kokonaisuudesta. Palveluprosessin omistaja voi olla myös siihen erikseen nimetty henkilö. Palveluprosessi kuvataan sanallisessa muodossa, tunnistaen asiakashyödyt, palveluprosessin alle sijoittuvat toiminta- ja alaprosessit.

Linkki Janetiin: [Palveluprosessipohja \(sanallinen kuvaus\)](#)

Kuva 4 Palveluprosessin kuvaus ProcessDesigner- sovelluksessa



Palveluprosessilomakkeelle kuvataan kunkin toimintaprosessin tuottamat keskeiset tuotteet/palvelut asiakkaalle, näistä kertyy palvelualueen tuoteluettelot.

- Yllä olevissa toimintaprosesseissa asiakkaalle annettavia palveluita eli tuotteita voi olla toimintaprosessin Uimaopetus ja vesiturvallisuus alla muun muassa; uimakoulu lapsille tai uimakoulu aikuisille.

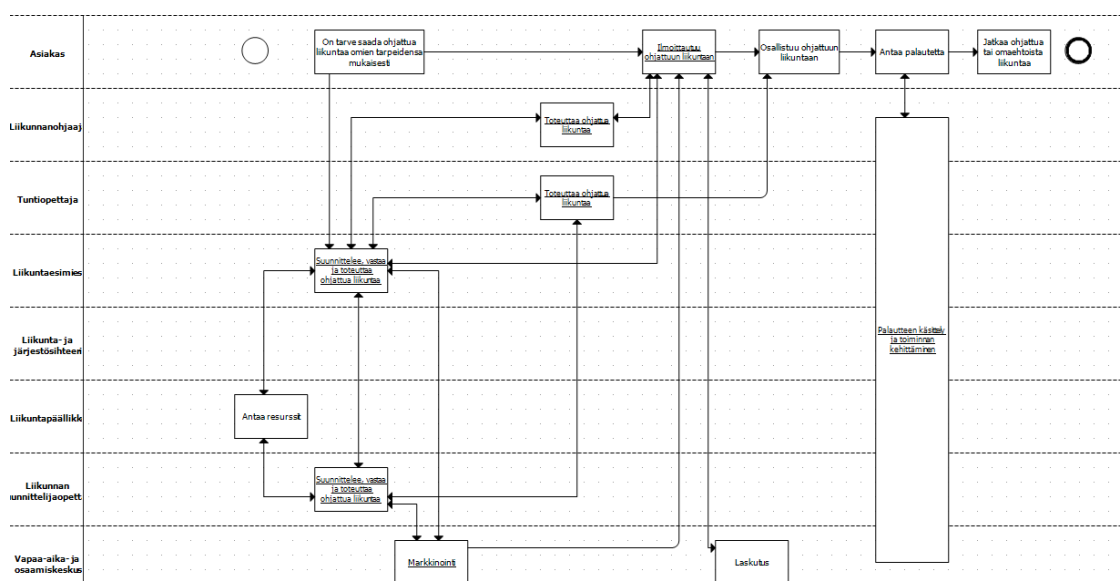
3.4 Toiminta- ja alaprosessien sekä tuotteen kuvaaminen

Toimintaprosessissa kuvataan toiminnan eteneminen ja niistä vastaavat toimijat. Toimintaprosessien omistajana voi toimia lähiesimies, asiantuntija tai työntekijä. Alaprosessi on toimintaprosessin sisällä tarkemmin määriteltävä yksittäinen työketju, työhajonomainen kuvaus konkreettisesta tekemisestä. Toiminta- ja alaprosessit kuvataan prosessikaaviona, sisältäen toiminnan etenemisen vaiheet tai työketjun vaiheet ja toimijat.

Toimintaprosessitasolla nousee esiin palvelut ja tuotteen tuottamisen vaiheet. Asiakkaan saama tuote on jokin konkreettinen palvelu kuten esimerkiksi ed. mainittu uimakoulu. Tuotekuvauksia tarvitaan asiakkaalle palvelun konkretisointiin sekä kustannuslaskentaan. Tuotekuvaukset voidaan tehdä QPR:llä tai muulla erillisellä välineellä dokumentoidusti. Kustannuslaskennassa huomioitaviin asioihin on oma erillinen ohje ja laskennassa tulee käyttää palvelualueen taloushallinnon henkilöstöä.

Tuotteistusta hyödynnetään ensisijaisesti oman toiminnan kehittämisessä laadukkaan palvelutuotannon aikaansaamiseksi asiakkaalle. Palveluiden sisältöä, laatua sekä tarkoitusta arvioidaan palveluprosessin kuvauksen avulla.

Toimintaprosessien kuvauksiin voidaan liittää dokumentaatiota jotta prosessikuvauksista koettu hyöty olisi mahdollisimman hyvä. Prosessikuvauksiin voidaan liittää erilaisia ohjeita, dokumenttipohjia tai linkkejä ohjelmistoihin ja web-sivustoihin. Linkki Janettiin: Toiminta- tai alaprosessin tai tuotteen kuvaus



Kuva 5 Toimintaprosessin kuvaus ProcessDesigner sovelluksessa

Kun dokumentteja päivitetään normaalien käytäntöjen mukaisesti, tulevat uusimmat dokumenttien versiot tällöin saataville myös prosessikuvausten kautta. [Linkki Janettiin: Toimintaprosessipohja/Tuotepohja](#)

Kustannuslaskentaohje -luonnos

1 Järvenpään kaupungilla toiminnasta aiheutuvia kustannuksia lasketaan ja mitataan monella eri tasolla tilanteesta riippuen

- talousarvion ja tilinpäätöksen yhteydessä toiminnan vuosittaisia euromääräisiä muutoksia voidaan kuvata suoriteperusteisella laskennalla tai kustannuspaikkalaskennalla, näin saadaan esille kustannuskehityksen trendejä eri toiminnoissa
 - esimerkiksi: - kotihoidon hinta/suorite (jakajana kaikki suoritukset)
 - työterveyshuollon hinta/työntekijä (jakajana kaikki työntekijät)
- oman toiminnan arviointi ja kehittäminen esimerkiksi pDRG, (perustuu episodipohjaiseen tuotteistukseen kustannuspaikkalaskennan kautta)
- taloustilastossa kerätään kuntien toiminnan sekä talouden tiedot vuosittain tehtävittäin, tehtäviä ovat tässä tilastossa esimerkiksi lasten päivähoido, lukio-koulutus, peruskoulutus. Järvenpään kaupungin tilikartta perustuu pitkälti taloustilaston tehtäväluokitukseen.
- kuntien väliset vertailut kuten Kouluikkuna ja Keski-suuret kunnat –vertailu (sosiaali- ja terveystoimi)
 - o näiden vertailujen heikkouksia ovat kokonaiskustannusten osalta muun muassa kuntien erilaiset tilakustannusten arvostukset. Pelkän välittömän toiminnan kustannukset sen sijaan ovat selkeitä ja vertailukelpoisia.
- kuntien väliseen yhteistoimintaan liittyvä laskutus.
 - o Yhteistoiminnassa noudatetaan omakustannusperiaatetta, yhdenvertaisuusperiaatetta ja nettoperiaatetta. Maksuosuus voi määräytyä esim. väestömäärän mukaan.
- lakeihin ja asetuksiin perustuvat maksut, muu asiakaslaskutus
 - o valtionosuuksiin liittyvä laskenta, vieraskuntalaskutus sosiaali- ja terveyshuollossa, kutsuntoihin liittyvät terveystarkastuksien hinnoittelu, jätemaksut, nämä kaikki perustuvat pääsääntöisesti nettoperusteisiin omakustannushintoihin.
 - o Osa asiakasmaksuista, kuten päivähoitomaksut, perustuvat asetukseen, jossa määritellään asiakkaan maksuperusteet ja eurot.
 - o sosiaalipalveluiden hinta voi riippua myös asiakkaan tuloista, tällöin asiakasmaksu ei saa kuitenkaan ylittää tuotannon kustannuksia. Hinnoittelun tulee perustua omakustannushintaan (esim. kotihoidon laskutus)
 - o asiakirjoista perittävät maksut asiakkailta hinnoitellaan omakustannushintaan, mikäli sen antaminen ei kuulu kunnan viranomaistoimintaan

- markkinaperusteinen hinnoittelu
 - o kaupungin tehtävä ei ole toimia markkinoilla ja markkinaperusteisesti pääsääntöisesti hinnoitellaan vain kaupungin ulosvuokraamat kiinteistöt
- vesihuollon laskutusta säätelee Vesihuoltolaki
- sisäinen palveluiden hinnoittelu (muun muassa: taloushallinto, ICT, ravitsemispalvelut, konekeskuskorjaamo, kaupungin ja veden välinen palvelusopimus, Resina)

2 Kustannuslaskennan tarkoitus määrittelee huomioitavat erät.

2.1. Järvenpään kaupungin talouden organisointi ja seuranta

Järvenpään kaupungin talouden rakenne perustuu prosessijohtamisen mukaiseen organisaatioon.

Talousarvion tulot ja menot allokoidaan palvelualueille kuuluville avainalueille ja avainalueiden tuottamille tehtäville. Tehtäväkenttää kuvaa laskentarakenne ja sitä ylläpidetään tilikartan kautta. Laskentarakenne perustuu lakisääteisen taloustilaston tehtäväluokituksille, tavoitteena on saada tehtäväkohtaiset toteumat pitkälti suoraan kirjanpidosta tilastoon.

Tehtäväkohtainen budjetointi vastaa pitkälti tuoteryhmäbudjetointia, esimerkit sosterista, lanusta ja konpasta.

Mielenterveys- ja päihdetyö

18630230 Mielenterveys- ja päihdetyö	186340 Päihdehoito
	186341 Mielenterveyshoito
	186342 Klubitalo

Varhaiskasvatuspalvelut

18640102 Pohjoinen varhaiskasvatusalue	186421 Johto ja kehittäminen	18641080 Jampan pvk
	186425 Päiväkotihoidot	18641081 Haltianpolun pvk
		18641082 Nummenkylän pvk
		18641083 Pehtoori pvk
		18641084 Tahvontupa pvk
		18641085 Kaarnapolun pvk
	186426 Päiväkotihoidot, tuettu yksityinen	
	186427 Perhepäivähoito, yksityinen	

Talouspalvelut

18610100 Talouden johtotiimi
18610101 Tietohallinto
18610102 Taloustiimi

Kun tehdään laskentaa esimerkiksi talousarvion ja sisäisen kustannuspaikkakohdistamisen näkökulmasta, huomioidaan kustannuksia laajemmin, ja mukaan otetaan myös niin sanottuja demokratiakustannuksia sekä palvelualueiden esikuntien kustannuksia. Demokratiakustannukset koostuvat kuntalain mukaisesta poliittisesta organisaatiosta asioiden käsittelemiseksi kunnassa eri toimielimissä. Kunnassa tulee olla myös virkamiesjohtoa, sekä henkilöstöä muun muassa toimielinten päätöksenteon valmisteluun sekä muihin tukipalveluihin.

Nämä erät tulee kunkin palvelualueen huomioida talousarviossa todellisten kulujen mukaan (mm. lautakunnat) tai päätetyn sisäisen laskutuksen mukaisesti kuiluina.

Järvenpään kaupungilla sisäisten tukipalveluiden budjetointi ja laskutus tapahtuu talousarvio- ja tilikauden aikana siten, että se ei syö palvelualueiden perustoiminnan resursseja.

Budjetoinnissa ja talouden seurannassa tulee huomioida kustannusten kokonaisuuden hallinta. Liiallinen pilkkominen esimerkiksi ns. aiheuttamisperiaatteen mukaisesti voi aiheuttaa kokonaiskustannusten katoamisen. Esimerkiksi henkilöstökustannusten kohdistaminen tilikauden aikaisessa kirjanpidossa arvioidun työpanoksen suhteessa ei välttämättä tuo lisäarvoa kustannusten seurannalle, vaan voi pahimmillaan aiheuttaa turhaa lisätyötä. Esimerkiksi kaupunginjohtajan, talousjohtajan tai henkilöstöjohtajan palkan toteuman ohjaaminen usealle kustannuspaikalle Populuksessa ei tuo lisäarvoa talouden seurantaan. Vain selkeissä tapauksissa jossa henkilö tekee sovitusti työtä esimerkiksi kahdessa eri toiminnossa, kannattaa palkka jakaa: 50% päivähoiton sihteerinä ja 50% musiikkiopiston sihteerinä. Tällöin tehtävät ovat selkeitä erillisesti laskettavia htv:a ja jaolla on myös htv laskentaa tukeva merkitys tuoteryhmäkohtaisen budjetoinnin näkökulmasta.

2.2 Kustannuslaskennassa huomioitavia asioita toiminnan järjestämisen vaihtoehtojen tarkastelussa

Kustannuslaskennasta, jossa verrataan hintaan ulkoiseen palveluntuottajaan, tulee seuraavia eriä tarkastella:

Demokratiakustannukset

- nämä kustannukset jäävät kaupungille, ainoastaan koko palvelualueen lakkauttaminen tai lautakuntien yhdistäminen voi vaikuttaa laskennassa lautakuntakulujen huomioimista

Varhe-maksut

- Varhaiseläkemenoperusteiset maksut maksaa viimeisin työnantaja, ne eivät katkea vaikka jokin toiminta ulkoistetaan tai lakkautetaan. Lakkautetusta toiminnasta voi tulla myös vuosien jälkeen varhemaksuja henkilöistä, jotka ovat saaneet kuntoutustukipäätöksen tai saaneet sairauseläkkeen, viimeinen työnantaja on korvausvelvollinen (lisätietoja KEVA)

Eläkemenoperusteiset maksut

- Eläkemenoperusteinen maksu maksetaan ennen vuotta 2005 karttuneista maksussa olevista eläkkeistä. Tällä maksulla ei ole kunnalla mitään yhteyttä tämän hetken maksuissa oleviin palkkoihin. Eläkemenoperusteiset maksut

kannattaa täten budjetoida erikseen palkkaperusteisista maksuista (lisätietoja KEVA)

Sisäiset palvelut

- sisäisen palvelun sisältö tulee arvioida tapauskohtaisesti laskennassa koko kaupungin talouden näkökulmasta, ei vain kyseisen yksikön lukujen valossa. Joissain tapauksissa jonkin palvelun ulkoistaminen voi laskea kaupungin kustannuksia osittain mutta ei koko sisäisen veloituksen määräisesti. Esimerkkinä sisäiset talouspalvelut/ostolaskujen käsittely: palvelualueen veloitus pitää sisällään sekä omaa työtä, että palveluntuottajalta hankittavaa työtä ja ohjelmistokuluja. Kaupungin kustannukset eivät muutu pienien ostolaskumäärien poistuessa, vaan jää kaupungille kuluksi ja sisällytetään muiden yksiköiden laskutukseen talousarviovuoden vaihtuessa. Sisäisiä eriä (kirjataan kirjanpidossa sisäisille 8 –loppuisille tileille), joita tulee arvioida tapauskohtaisesti, ovat esimerkiksi seuraavat:
 - taloushallinnon, tietohallinnon ja Resinan laskutus, palvelualueiden omat tukipalvelut ja hallinto, ravitsemispalvelut, konekeskus- ja korjaamo

Laskennallinen alv 5 %

- Sosiaali- ja terveystalouden yksittäisen palvelun hinnasta omaan toimintaan vertailussa on vähennettävä laskennallinen alv 5% yksityisessä hinnassa olevan piilevän arvonlisäveron eliminoimiseksi.

Valtionosuuksien ja arvonlisäverotuksen mahdolliset palautusveloitteet

- Kiinteistöjen luovutuksen ja edelleen vuokrauksen yhteydessä on huomioitava käyttötarkoituksen muutoksen mahdollisesti mukanaan tuomat arvonlisäveroseuraamukset tai valtionosuuksien mahdolliset palautusvelvollisuudet. Kiinteistöjen osalta tulee olla yhteydessä Mestaritoiminta Oy:hyn.

Valtionosuuksien ja avustusten maksujen rajoitteet

- Toiminnan toteutusvaihtoehtoja tarkastellessa tulee myös arvioida toimintaan saatavien tukien ja avustusten maksuehdot. Maksamisessa voi olla rajoitteita esimerkiksi yksityiselle palveluntuottajalle suorittamisessa, tällöin menetetty tuki muodostuu kaupungille kustannukseksi ja se tulee huomioida laskelmissa

Kiinteistöpalveluiden kustannukset

- Kiinteistöhuollon, siivouksen ja tilahallinnan ja rakentamisen palvelut ostetaan konsernin tytäryritykseltä Mestaritoiminta Oy:ltä ja kustannukset näkyvät kunkin yksikön raporteilla ulkoisina kuluina, kuten muutkin kiinteistön ylläpitoon liittyvät kulut kuten sähkö, lämpö ja jätehuolto. Mikäli toiminnan ulkoistamisen myötä tila vapautuu, ei tilaan kohdistuva kustannus välttämättä katoa kaupungilta, sillä tilat jäävät pääsääntöisesti kaupungin käyttöön, jos niitä ei voida myydä tai edelleen vuokrata ulos.
- Näin ollen tilakustannusten vaikutus arvioidaan aina tapauskohtaisesti laskennassa

3. Tuotteen (myös tuote-/tehtäväryhmän tai prosessin osion) kustannuslaskenta

Laskentatarpeesta riippuen määritellään laskennan taso tapauskohtaisesti. Laskennaksi voi riittää kustannuspaikan menot jaettuna suoritteilla kuvaamaan kehitystrendejä tai laskentaa tarvitaan toiminnan järjestämisen arviointiin. Tällöin vaaditaan selkeitä prosessikuvauksia laskennan pohjaksi.

Kun palvelun tuottamisen kaikki vaiheet on tunnistettu, voidaan palvelun hinnoitteluksi suorittaa kustannuslaskenta. Palvelun kuvaamisprosessia aloitettaessa, tulee kustannuslaskennan tarve arvioida ja erityisesti ulkoistustilanteessa tai muussa taloudellisesti merkityksellisessä (johdoryhmän linjaukset) tulee palvelualueen taloushallinnon ammattilaiset ottaa mukaan prosessien kuvaustyöhön mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Tuotteen prosessikuvauksista vastaa prosessinomistaja, jonka tehtävänä on huolehtia ennen toiminnan järjestämiseen liittyviä ratkaisuja oikeellisten lukujen varmistamisesta päätöksenteossa.

Kustannuslaskenta edellyttää kullekin prosessin vaiheelle kohdistuvien resurssien tunnistamista koko palveluketjun läpi. Tuottamiseen liittyvien toimintojen laajuus ja riippuvuussuhteet on hyvä kuvata kaaviokuvaksi QPR:llä kokonaisuuden hahmottamiseksi varsinkin laajempia palveluita tarkastellessa, jotta myös muiden yksiköiden panokset tuotteeseen saadaan esille. Kustannusten lisäksi tulee tarkastella tuloja. Joidenkin valtiolta saatavien avustusten ehtoihin voi liittyä rajoitteita niiden maksamisessa yksityiselle palvelutuottajalle, tämä on huomioita erityisesti ulkoistustilanteissa.

Tuotteen (tuote-/tehtäväryhmän) tulo- ja kustannusrakenne on seuraavanlainen:

- Myyntitulot
- Maksutulot
- Avustukset
- Muut tulot
- Henkilöstöresurssit
- Materiaalit
- Palveluiden ostot
 - sisäinen ja ulkoinen
- Tilakustannukset
 - mm. siivous, huolto, vuokrat
- Kalustokustannukset
 - mm. koneet, laitteet (myös ICT ja puhelimet), huonekalut
- Tietohallinnon kustannukset
 - mm. ohjelmat ja niiden päivitykset, lisenssit, puhelin- ja mobiilikulut
- Käyttöomaisuuden (investoinnit) kustannukset (Tähän yhteinen periaate laskennalle)

Tuote voi sisältää joko kaikkia tai osan yllämainituista eristä.

Kustakin ryhmästä kohdistetaan tuotteelle suoraan ne erät jotka voidaan kohdentaa, ja erät joiden käyttö vaihtelee tai ei ole tarkkaan kohdennettavissa suoraan tuotteelle joko arvioidaan esimerkiksi prosenttiosuudella tai kohdennetaan esimerkiksi työntekijöiden määrän mukaan yksikölle ja siitä palvelulle.

Laskennan pohjana on toimintolaskennan idea (ABC-laskenta: activity-based costing). Tämä laskentamalli soveltuu erityisesti tuotteistetun/prosessikuvatus palvelun laskentaan, koska malli kohdistaa käytetyt resurssit aiheuttamisperiaatteen mukaisesti laskettavalle kohteelle.

Esimerkki laskennasta toimintolaskentamallia mukaillen terveydenhuollosta (kuvitteellinen):

Asiakaspalveluresurssit: 1 htv = 50 000
 €, työtilat, ICT, yms. kulut yhteensä noin
 100 000 €

Toiminnot	
ajanvaraus, työajasta 65%, jonka mukaan kohdistetaan osuus kustannuksista = 65 000 €	ilmoittautuminen, työajasta 35 %, jonka mukaan kohdistetaan osuus kustannuksista = 35 000 €

Tuote	lääkärin vastaanotto	lääkärin puhelin-aika	hoitajan vastaanotto	hoitajan puhelin-aika
-------	----------------------	-----------------------	----------------------	-----------------------

Ajanvarauksia tehdään jokaiselle neljälle tuotteelle tasaisesti yhteensä 10 000/laskentakausi

Ilmoittautumisia tehdään vain vastaanotoille, tasaisesti molemmille yhteensä 5 000/laskentakausi

Tuotteille kohdistuu täten ajanvaraustoiminnosta $65\,000/10000 = 6,5$ euroa/ajanvaraus

ja ilmoittautumisesta vastaanotoille $35\,000/5000 = 7,0$ euroa/ajanvaraus

Olennessempaa, kuin euroa/ajanvaraus, on kuitenkin esimerkissäkin esille tuleva mahdollisuus tarkastella tapaa tuottaa palveluita: voiko asiakaspalvelua hoitaa jotenkin toisin kuin vain henkilövuosilla? Sähköinen ajanvaraus, sähköinen ilmoittautuminen jne. Tällaisella kehittämisellä voidaan parantaa ruuhkautuvia asiakaspalvelutilanteita ja nostaa toiminnan laatua eli lisätä tuottavuutta. Tarkastelu voi myös mahdollisesti vähentää kokonaiskustannuksia. (Järvenpäässä on näitä asioita jo tarkasteltu, edellä oleva pohdinta kuvaa toimintolaskennan käyttömahdollisuuksia yleisesti)

Esitetty laskentamalli vaatii myös usein työajanseurantaa pohjalle työajan kohdistamiseksi. Kaupungilla oli käytössä työajanseurantaan erillinen ohjelma, mutta työpisteissä työn lomassa ohjelman käyttö on usein hankalaa ja työaikakirjaaminen tulee tarkastella kussakin yksikössä tapauskohtaisesti. Joissain tapauksissa riittää arvio työajan jakautumisesta eri toimintoihin ja tarkempaa laskentaa tarvittaessa tulee käyttää ajanotto tehtävistä. Jakson tulee olla riittävän pitkä, jotta se antaa riittävän otoksen erilaisten työtehtävien vaatimasta ajasta.

Kustannuslaskelmat tehdään excelillä ja ne tallennetaan QPR:ään prosessikuvausten liitteeksi.

Järvenpään kaupunki kartoittaa kustannuslaskennan laajuuden tarvetta talven 2015-2016 aikana ja talouspäällikköryhmä selvittää erillisen kustannuslaskentaohjelman hyötyjä laskennalle mahdollista hankintaa varten.

Taloustiimin prosessien tarkastelu

Järvenpään kaupungin taloustiimin prosessien kehittäminen syksy 2014 -

Seuraavassa kuvataan Järvenpään kaupungin konsernipalveluiden taloustiimin prosessien kehittämisen työtä ja sitä kautta esille tulleita asioita.

Lähtökohdat:

Järvenpään kaupungin taloushallinnon palvelut ostettiin Tuusulan kunnan organisaatiossa toimivalta Seudulliselta talouspalvelukeskukselta 1.1.2008 alkaen. Palveluihin kuuluivat kirjanpito sekä osto- ja myyntireskontran hoito. Palvelukeskus tuotti taloushallinnon palveluita Järvenpään kaupungille, Nurmijärven, Mäntsälän ja Tuusulan kunnalle.

Kun Tuusula päätti ulkoistaa taloushallinnon palvelut vuonna 2013, piti kunkin kunnan miettiä ratkaisut talouspalveluiden tuottamisen suhteen. Koska palveluiden siirtäminen omaksi tuotannoksi olisi ollut kallista ja tuolloin näkyvissä olevat kuntaliitoksetkin ohjasivat yhteistoiminnan suuntaan, päätettiin edellä mainituissa neljässä kunnassa lähteä selvittämään yhdessä palveluiden hankintaa Kuntapro Oy:ltä. Asia eteni siten, että 1.6.2014 alkaen Seudullisen talouspalvelukeskuksen työntekijät siirtyivät Kuntapro Oy:n palvelukseen ja kaikki neljä kuntaa Kuntapro Oy:n asiakkaisiksi.

Muutos tarkoitti käytännössä myös sitä, että kaikki taloushallinnon järjestelmät muuttuivat 2015 vuoden alusta alkaen ja niiden, sekä palvelun ostojen laajentaessa palvelutarjontaa entisestään, vuoksi oli tarpeen tarkastella Järvenpään kaupungin sekä Kuntapron Oy:n rajapintoja kuin myös omaa työtä ja mahdollisuuksia kehittää sitä.

Järvenpään kaupungilla on konsernipalveluissa taloustiimi, jossa työskentelee 10 laskentasihteerä (= 8,5 henkilötyövuotta) sekä tuolloin vielä tiimin esimies. Lisäksi taloudenjohtotiimissä on talouspäällikkö, jonka alaisuudessa oli tiimin esimies, sekä 2 laskenta-asiantuntijaa. Taloustiimissä tuotetaan ostolaskujen reitittämiseen ja tiliöintiin liittyviä tehtäviä, tehdään myyntilaskuja: kotihoito, terveyskeskus, yleislaskutus (=kaikki laskutus joissa ei ole järjestelmää taustalla, kuten esimerkiksi lasten päivähoitolaskutuksessa on), jätelaskutuksen reskontran tehtävät, kirjanpidon avustavat tehtävät, rahanostoon liittyvät tehtävät yms.

Nykytilankuvaus:

Taloustiimi perustettiin osaksi konsernipalvelukeskuksen Tukipalvelukeskusta, joka tuotti myös asiakirjahallinnon ja palkkahallinnon tehtävät. Tiimin ideana oli alunperin moniosaaminen ja lähtökohdana oli, että kaikki tekevät kaikkea. Tiimi oli muodostunut muutamia vuosia sitten ajatuksella, että palvelualueilta keskitetään talouspalvelut samaan paikkaan, ja varmistetaan näin resursointi sijaistuksissa. Tosiasiassa kuitenkin henkilöt siirtyivät yhteiseen toimipaikkaan

ja kukin säilytti sen hetkiset tehtävät ja vain muutamia yksittäisiä tehtäviä siirrettiin toisille henkilöille ja joitain uusia tehtäviä siirtyi alueilta.

Kävimme sekä ryhmässä, että laskentasihteereiden kanssa henkilökohtaisesti, läpi kunkin tehtävät ja pyrimme löytämään kaikki pienetkin irralliset työosat ja kirjaamaan ne ylös lomakkeelle, arvioimme niihin kuluvan työajan, sekä tärkeimpänä: kirjasimme ylös kaikki havainnot tehtävissä ilmenneissä epäkohdissa. Tällaisia asioita saattoi olla osaamispuutteet, ohjelmaongelmat, "väärässä paikassa" olevat prosessit. Isoja ja pieniä asioita, joiden koettiin hidastavan tehtävien sujuvaa kulkua, joko tiimissä, palvelualueilla eli sisäisillä asiakkailta tai ulkoisilla asiakkailta.

Taloustiimin ja talouden johtotiimin työssä myös on paljon yhtymäkohtia ja fyysinen etäisyys koettiin myös jonkin verran kommunikointia hidastavana. Niin sanotut ad hoc –tilanteet eli tärkeät "käytäväkeskustelut" eivät olleet mahdollisia. Etäisyys ei ollut pitkä, sama rakennus mutta tiimi sijaitti ensimmäisen kerroksen avokonttorissa ja talouden johtotiimi kolmannessa kerroksessa. Täten kulkureitit ja sosiaalitulat eivät olleet yhteisiä. Myös hyvin laajassa tehtäväkokonaisuudessa esimiehen tuki laskentasihteereille oli rajallinen erityiskysymysten osalta, tehtäväkenttä oli liian laaja esimiehen oman perustehtävän ohella pääkirjanpitäjän roolissa.

Muuttuva toimintaympäristö:

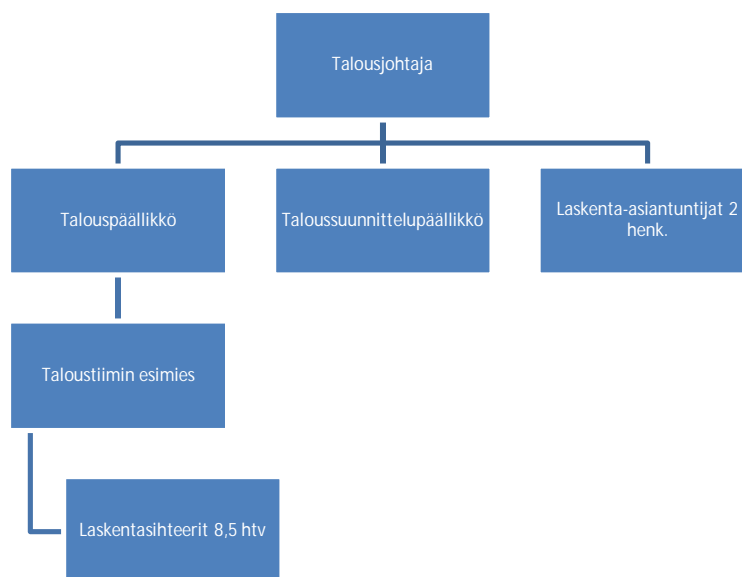
- 1.1.2015 otettiin käyttöön uudet ohjelmat ja uudet rajapinnat uuden palveluntuottajan kanssa
- 1.1.2015 alkaen ulkoistettiin kiinteistönhoitopalvelut tytäryhtiölle (n. 6 000 laskun /v tiliöinti jäi pois)
- 1.10.2015 taloustiimin esimies eläkkeelle, sitä ennen kaikki vuosilomat pois heinäkuusta alkaen
- 1.8.2015 toinen laskenta-asiantuntijoista osa-aikaeläkkeelle
- 1.2.2017 siirtyy jätelaskutus tehtävänä kaupungilta pois
- 2017-2019 Sote-uudistus, perusturvan siirto Kelalle, muuta?

Prosessien kehittäminen:

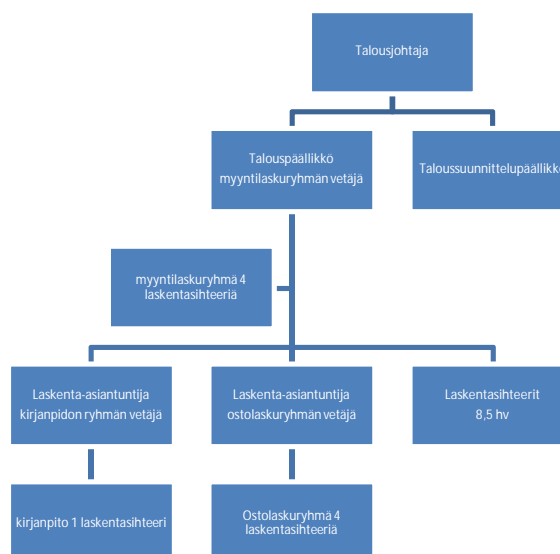
Tiimin kanssa keskusteluissa tuli esille, että oli jo vuosia ollut puhetta organisaation selkiyttämisestä ja tiimin jakamisesta selkeästi vastuualueisiin: ostolaskut, myyntilaskut ja kirjanpito. Tätä jakoa lähdettiin nyt miettimään käytännössä ja sen todettiin mahdollistavan tavoitetilan eli osaamisen jakamisen, ei kaikkea kaikille vaan pienten ryhmien sisällä erikoistuen, ja siten henkilösidonnaisten poissaolojen aiheuttamien riskien minimoimisen.

Lisäksi tiedossa oleva tiimin esimiehen eläköityminen pakotti miettimään organisoitumisen uudelleen. Tilojen osalta myös vapautui talouden johtotiimille mahdollisuus siirtyä ensimmäiseen kerrokseen taloustiimin viereiseen tilaan toukokuussa 2015.

Aiempi organisaatio 1.8.2014 alkaen



Uusi organisaatio 1.8.2015 alkaen



Uudessa organisaatiossa jaettiin tiimi kolmeen ryhmään ja laskentasihteerit näihin ryhmiin. Pääosin henkilöt ryhmittäivä omien toiveiden mukaisesti, ainoastaan yksi henkilö jouduttiin sijoittamaan toiseen ryhmään kuin toive oli.

Suora esimiehisuus on talouspäälliköillä ja ryhmien vetäjien vastuulla on substanssiin liittyvien asioiden kehittäminen sekä ryhmissä, että koko kaupungin prosessien osalta yhdessä talouspäällikön kanssa.

Taloustiimin esimies pohti myös mahdollisuutta osa-aikaeläkkeeseen ja alun perin oli tarkoitus, että hän siirtyisi myyntilaskuryhmän vetäjäksi. Mutta kun hän päätyi kuitenkin kokoaikaeläkkeeseen, niin siten talouspäällikölle jäi tässä vaiheessa myyntiryhmän vetovastuu, kyseisen asian toimivuutta täytyy tarkastella talven 2015 - 2016 aikana kun tilanne taloushallinnon palveluntuottajan ja järjestelmien kanssa tasaantuu ja elämä "normalisoituu". Nykyisellä työtahdilla ei pidemmän päälle aika anna myöten paneutua tärkeään rooliin.

Ryhmien sisällä henkilöiden työtehtävissä tällä hetkellä on eniten muutettu tehtävän sisältöjä ostolaskuryhmässä. Ostolaskujen käsittely tapahtuu kahdessa tiimissä: teknisessä 2 henk. (tekeminen palvelukeskus, kaupunkikehitys sekä Järvenpään vesi) ja soster-siva-lanussa 2 henk. ja näiden ryhmien toiset jäsenet vaihtoivat tehtäviä keskenään. Myyntilaskut ovat tähän asti olleet eniten henkilösidonaisia ja tässä ryhmässä pääpaino on uusien tehtävien opettelussa sijaistuksien varmistamiseksi. Myyntilaskuryhmän työhön myös tulee vaikuttamaan vuoden loppuun mennessä uusi laskutustyökalu, jolla laskutuksen perustietoja tuotetaan palvelualueilla suoraan ohjelmaan lomakkeiden sijaan.

Kirjanpito- tai "raha" -ryhmäksi kutsutussa ryhmässä/tehtäväkokonaisuudessa on tapahtunut eniten muutoksia sisällössä uuden palveluntuottajan myötä. Muistiotositteiden käsittelyn sähköistyminen paperista exceliin on isoin näkyvä muutos. Tämä vapauttaa valtavasti työaika koko kaupunkitasolla ja erityisesti tässä ryhmässä. Lisäksi sopimukseen kuuluvia rajapintoja on tämän syksyn aikana hiottu ja monia tehtäviä siirretty palveluntuottajalle, jotta saamme täysimääräisen vastineen maksamallemme vuosimaksulle. Ryhmä vastaa kaupungin kassavarojen riittävydestä ja huolehtii lyhytaikaisten lainojen kilpailutuksesta ja takaisinmaksusta. Tähän prosessiin on myös kiinnitetty huomioita ja siitä on myös löytynyt isoja muutoksia vaativia osia, nykyisellään riskienhallinnan kannalta prosessi ei kulje oikein. Myös muu pankkien kanssa asiointi ja itse kunkin roolit siinä tehtävässä on otettu tutkinnan alle.

Prosessien kuvaamisen kautta esille tulleita kehittämiskohteita:

Eläkkeelle jääneiden tilalle ei uusia resursseja:

Sain luvan esimieheltäni palkata eläköityvän tiimiesimiehen tilalle uuden työntekijän mutta katsoin, että prosessien tarkastelulla ja palveluntuottajan kokonaisvaltaisella hyödyntämisellä emme tarvitse uutta työntekijää. Tiimiesimiehen tehtäväkokonaisuus ja sen hallinta siirtyi pitkälti palvelunostoksi ja jo aiemmin mainittu muistiotositteiden sähköistyminen muutti ison osan tehtäväkentästä. Työtä olisi tällä hetkellä useammallekin tekijälle johtuen erittäin epäselvistä palveluntuottajan prosesseista, mutta pitkässä juoksussa tilanne tasaantuu ja vakituinen työntekijä jäisi turhanpantiksi.

Kuka tekee, mitä tekee –nimeä kantavan dokumentin teko:

Tässä taulukossa kuvataan kuinka uusien ohjelmien oikeuksia haetaan, miten esimerkiksi muistiotositteet kulkevat ja miten laskujen käsittelyssä syntyvien ongelmatilanteiden kanssa toimitaan ja kuka ottaa yhteyttä ja mihin erilaisissa yleisissä virhetilanteissa. Uuden palvelutuottajan kanssa epäselvien roolien täsmennyessä syksyn 2015 aikana ohjataan selkeissä asioissa palvelualueet suoraan palvelutuottajan puheille. Nyt kaikki asiat ovat kulkeneet talouspalveluiden kautta, kuormittaneet yksikköä paljon sekä aiheuttanut rutiiniasioissa viivettä palvelualueille. Toisaalta toimintamalli on ollut erittäin tärkeä uuden palvelutuottajan kanssa sopimuksen palvelutason varmistamiseksi ja tämä malli on poikinut paljon puutteiden havaitsemista toteuttamisen osalta.

Jatkossakin on säilytettävä valvonta palvelutuottajan toimintaan, varmistettava ongelmatapauksien tiedon kulku myös talouspalveluihin sopimusvalvonnan vuoksi.

Sisäisen valvonnan ohje, laskutus- ja perintäohje, taloussääntö:

Roolien epäselvyys aiheuttaa kaupungille riskejä taloudellisten väärinkäytösten mahdollisuuksien suhteen. Tähän pyrimme saamaan selvyttä päivittämällä sisäisen valvonnan ohjeen (myös tarkastuslautakunnan huomio arviointikertomuksessa tilikaudelta 2014) ja laskutus- ja perintäohjeen. Aiemmin Järvenpäässä on ollut käytössä Taloussääntö –niminen dokumentti, jossa on yleensä kunnilla lähes työhjeen kaltaisesti kuvattu eri talouden prosesseja ja olen ajatellut lähteä työstämään tältä mallilta osia sisäisen valvonnan ohjeesta yhdistämällä asioita laskutus- ja perintäohjeeseen. Ohjeiden tulee olla selkeitä käyttäjilleen ja antaa vastauksia jokapäiväiseen työskentelyyn talouden prosessien parissa työskenteleville koko kaupungin organisaation tasolla.

Prosessien selkeyttäminen talouspalvelut/palvelualue rajapinnassa:

Prosessien kulku kaupunkitasolla kuin talouspalveluissa on tähän saakka ollut kuvaamatonta ja siten myös aiheuttanut paljon epäselvyyksiä siitä mitä tehdään keskitetysti ja mitä palvelualueilla. Se taas vie paljon työaikaa hukkaan ja myös heikentää ulkoisille asiakkaille asti annettavaa palvelua. Näitä rajapintoja tullaan kuvaamaan talven 2015-2016 aikana.

Lisäksi käytännön työn prosessien selkeyttäminen ja erilaisten ohjeistusten ajantasaistaminen tiimin ja palvelualueen välillä on ensisijaisen tärkeää. Sisäisen hinnoittelun yhteydessä syyskuussa ostolaskuryhmä kävi läpi toimintoja, joita työhön liittyy ja sen kautta nousi esille merkittävä kehittämisen paikka, eli hukkaan kuluva työaika 4,3 pv viikossa epäselvien laskujen reititysten selvittelyyn. Ja voimme olettaa että vastaava ongelma on laskuja reitityksen kautta ottavassa päässä sosterissa. Pahimmillaan 0,5 htv:tä hukkaan eli noin 20 000 euroa, jolla ei

saada kuntalaisille mitään lisäarvoa. Lopputuloksena toivon, että vuoden alusta palvelualueelle voimme tuottaa hyötyä ottamalla enemmän tiliöintejä sosterista tiimiin ja tämä 0,5 htv parhaimmillaan kohdistuu lisäresurssina johonkin hoitotyöhön ja kustannussäästö realisoituu esimerkiksi varhaisen puuttumisen työn kautta säästönä yhteiskunnassa. Laskujen reitittämisen automatisointiin on myös tarjolla teknisiä ominaisuuksia mutta se pitää ottaa huomioon jo palvelua tilatessa. Yhteistyö ostoja tekevien henkilöiden kanssa on jo aloitettu ostoryhmän toimesta.

Sisäinen hinnoittelu:

Taloustiimin talouspalvelut laskutetaan sisäisesti palvelualueilta. Ryhmät ovat hinnoitelleet palveluitaan ja seuraavassa esimerkissä on uusi ostoryhmän palveluiden hinnoittelun alustava laskelma palvelualueittain ja sen rakenne. Hinnoittelu tarkennetaan marraskuun alkuun mennessä palvelualueiden haluamille laskutettaville kustannuspaikkatasoille.

Laskelma rakentuu toimintolaskennan periaatteelle. Ostoryhmä keräsi tammi-elokuun ajan ostolaskujen määrät ja kävi läpi kussakin menokohdassa laskulle tehtävät toimenpiteet ja arvioivat niiden viemän ajan. Kustannukset ostoryhmälle kohdistettiin osin suoraan siltä osin, mitä aiheutui puhtaasti palveluntuottajalta ostolaskuihin ja oli selkeästi kohdistettavissa, muulta osin kustannukset kohdistettiin koko taloustiimille ja sieltä henkilömäärän mukaisesti ryhmälle. Tuotteille eli ostolaskujen tiliöinti tai reititys sekä sosterin ostolaskujen reititys kohdistus tapahtui arvioidun ajan perusteella. Laskennassa se kuvataan kertoimilla 1: laskun tiliöinti, 0,25: laskun reititys, 0,75 sosterin laskujen reititys. Sosterin laskujen reitityksen painoarvo on korkeampi niiden aiheuttaman työn perusteella.

Olennaista on huomata, että löydetyn epäkohdan korjaaminen ei pienennä ostoryhmän kustannuksia. Kaupungille tulevien ostolaskujen määrä ei vähene vaan mahdollinen säästö tai tehostaminen näkyy parhaimmillaan sosterin asiakasrajapinnassa oikein johdettuna.

OSTORYHMÄ									
	kpl	Frekvens	Laskuja / pv	Ostoryhmän rooli					Kommentit
Ostolaskut 1.1.-31.8.2015	29190	100,00 %	170 pv (8 kk)	tiliointi	reitit	painotus	tiliointi 1,		4 henkilöä x 7,25 tppv, 29,00 tppv
(viitteellinen = sama lasku saattaa olla monella eri nimellä esim. osin laskut, joita tilioitään uusille käyttäjille)					reitit 0,25, soster reitit 0,75				
Ryhmä 1 (tekninen): 2 henkilöä					painotetut laskut	pain. %		243 667,22	
KONSERNIPALVELUT	2289	7,74 %	13,29		x	3,32	10,8 %	26 246,03	
KAUPUNKIKEHITYS	1091	3,74 %	6,42		x	6,42	20,8 %	60 702,82	
TEKNINEN PALVELUKESKUS	5724	19,61 %						94 192,91	
Infra palvelut	1616	5,54 %	9,51	x		9,51	30,8 %	75 101,51	
Käyttöpalvelut (rav. palvelut)	4108	14,07 %	24,16	-x		2,42	7,8 %	19 091,40	
INVESTOINTIHN LIIT. LASKUT	1035	3,55 %	6,09	xx		6,09	19,7 %	48 100,29	
JÄRVENPÄÄN VESI	526	1,80 %	3,09	x		3,09	10,0 %	24 445,17	
								30,84	100 %
								243 667,22	
Muut tehtävät									
"Sossin" siirrot						0,26	13 %	4 872,47	sosterin
Sosiaalinen luotto						1,80	78 %	29 234,83	soster 50% lenuu-sivie 50%
OU-laskut						0,26	13 %	4 872,47	osajako palvelualueille
						2,00	100 %	38 979,78	Muutten luotto-ojasta 13,79 %
Yhteensä tekninen ryhmä	10635		63					282 667,00	
Ryhmä 2 (soster, siva, lenuu): kaikki henkilöt							14,5	238 826,36	
SOSIAALI- JA TERVEYSPALVELUT	8061	27,62 %						139 140,34	Soster: laskut reititään 95 %:sti, mutta asiakasrekisterien määrä suuri, aiheuttaa paljon hakua reitityksessä, ks. muut teht.
Esikunta	306	1,04 %	1,79	x		1,36	2,08 %	4 971,37	
Terveyden edistäminen	1843	6,31 %	10,84	x		8,13	12,58 %	30 040,10	
Sairauden hoito	1912	6,55 %	11,26	x		8,44	13,08 %	31 164,77	
Aikuisten sosiaalipalvelut	2066	7,08 %	12,15	x		9,11	14,10 %	33 674,91	
Ehitysohjauksen hoito	1501	5,14 %	8,83	x	x	8,72	13,49 %	32 215,17	tiliointi 5 % laskuista
Enkkaosastin hoito	434	1,49 %	2,55	x	x	1,91	2,98 %	7 074,01	
(Kotona asumisen tuki)	-494			x					myyn ryhmän palkkoista 0,5 htv suoraan sosteriin
LASTEN JA NUORTEN PALVELUALUE	7389	25,21 %						80 881,17	
Esikunta	270	0,92 %	1,59	x		1,59	2,46 %	5 867,84	
Vanhempainneuvottelut	2347	8,04 %	13,81	x		3,31	5,13 %	12 241,63	
Peruutus- ja harrastus-palv.	2523	8,64 %	14,84	x	x	13,73	21,24 %	50 718,45	reitit 10 % laskuista
Kesävieri- ja vanhempien palvelu	2219	7,60 %	13,05	x		3,26	5,08 %	12 056,25	
SMIISTYKSEN JA VAPAA-AJAN PALVALUE	3135	10,74 %						18 803,83	
Esikunta	163	0,56 %	0,96	x		0,24	0,37 %	886,61	
Koulutus- ja ohjeuspalvelut	736	2,52 %	4,33	x		1,08	1,67 %	3 996,83	
Vapaa-aika ja harrastus-palv.	1150	3,94 %	6,76	x		1,69	2,62 %	6 246,17	
Kulttuurin ja harrastus-palvelut	1086	3,72 %	6,39	x	x	2,06	3,21 %	7 871,23	tiliointi 10 % laskuista
						64,64	100,00 %	238 826,36	
Muut tehtävät									
"Sossin" siirrot						0,26	11 %	4 871,29	soster 50% lenuu-sivie 50%
Lentosuodellun liitt. teht.						2,00	89 %	38 970,36	lenuun kokonaan
Epäselv. laskujen käsittely							0 %	0,00	10 % ryhmän työpajasta! 4,3 työpäivää/kk. Sosterin laskuissa mukana: 1,5 tuntia/päivä
						2,26	100 %	43 841,65	Muutten luotto-ojasta 25,86%
Yhteensä soster, lenuu, siva	18555		109,15					282 667,00	
OSTORYHMÄ V. 2015 KULUT YHTEENSÄ									
Telo-ustimissa ostoryhmässä 4 htv, ostoryhmän vetäjän työpanos talouden johtamisesta 0,5 htv									
Talouden johtajien kustannukset ryhmän vetäjän työpanoksen suhteessa									
Henkilöstökulut									
Telo-ustimi	196 701,78								
Tal. johtajimi	36 197,00								
	232 898,78								
Palvelut (sis. Kuntapro)									
Telo-ustimi	291 673,33								
Tal. johtajimi	12 300,00								
	303 973,33								
Aineet/tarvikkeet									
Telo-ustimi	2 923,56								
Tal. johtajimi	757,00								
	3 680,56								
Muut kulut									
Telo-ustimi	3 533,78								
Tal. johtajimi	21 347,00								
	24 880,78								
									per ryhmä
YHTEENSÄ	565 333,44		282 667,2						