



Satakunnan ammattikorkeakoulu

Marjo-Riitta Sarmet

TOIMINTAPROSESSIN KEHITTÄMINEN;  
CASE KELAN KOULUMATKATUKI

Liiketalous Rauma  
Liiketalouden koulutusohjelma  
Laaja suuntautumisvaihtoehto  
2008

## TOIMINTAPROSESSIN KEHITTÄMINEN: CASE KELAN KOULUMATKATUKI

Sarmet, Marjo-Riitta  
Satakunnan ammattikorkeakoulu  
Liiketalous Rauma  
Liiketalouden koulutusohjelma  
Laaja suuntautumisvaihtoehto  
Kesäkuu 2008  
Heinonen, Eila  
UDK: 65.012.2  
Sivumäärä: 61

Avainsanat: toimintaprosessi, kehittäminen, muutos

---

Tämän opinnäytetyön aiheena oli kehittää koulumatkatuen toimintaprosessia Kelan Länsirannikon vakuutuspiirissä. Tavoitteena oli kehittää prosessia siten, että koulumatkatuen käsittelyssä saavutetaan sille asetetut vaatimukset 1.7.2007 alkaen, kun Länsirannikon vakuutuspiirin käsiteltäväksi tulevat myös Porin ja Sata-Pirkan vakuutuspiirien koulumatkatukihakemukset.

Tutkimuksen teoriaosassa perehdyttiin toimintaprosessin kehittämisessä tarvittaviin perustietoihin sekä käsiteltiin yksityiskohtaisesti prosessin kehittämisen päävaiheet. Lisäksi tutustuttiin julkishallinnon organisaatioiden erikoispiirteisiin ja siihen, miten ne vaikuttavat kehittämisprosessin toteuttamiseen.

Tutkimuksen empiirinen osa toteutettiin kvalitatiivista tutkimusmenetelmää käyttäen. Tutkija osallistui aktiivisena toimijana muutokseen projektiryhmän jäsenenä. Tutkimuksen aineisto kerättiin havainnoimalla toimintaa ja käyttämällä prosessin aikana syntyntä kirjallista aineistoa. Toimintatutkimuksen avulla parannettiin vakuutuspiirin koulumatkatuen käsittelyprosessia, laadittiin uudet prosessikaaviot ja otettiin uudistettu prosessi käyttöön. Lisäksi toteutettiin jälkiseuranta uudistetun prosessin toiminnasta.

Tutkimustulokset osoittavat, että uudistettu toimintaprosessi täyttää sille asetetut vaatimukset. Näin ollen voidaan todeta, että tämän tutkimuksen tarkoitus ja asetetut tavoitteet toteutuivat ja vakuutuspiiri voi jatkossakin käyttää hyväkseen tätä tutkimusta ja siitä saatuja kokemuksia.

DEVELOPING OPERATIONAL PROCESS:  
CASE KELA'S SCHOOL TRANSPORTATION SUBSIDY

Sarmet, Marjo-Riitta  
Satakunta University of Applied Sciences  
School of Business Rauma  
Degree Programme of Business and Administration  
Specialization Option: General Business  
June 2008  
Heinonen, Eila  
UDC: 65.012.2  
Number of Pages: 61

Key Words: operational process, development, change

---

The purpose of this thesis was to develop operational process of school transportation subsidy in the Kela's insurance district of Länsirannikko. The objective was to develop the process so that it will reach the standards also with effect from 1 st of July 2007 when Länsirannikko gets the applications also from Pori's and Sata-Pirkka's insurance districts.

The theoretical section of this thesis was based on the basic information and the main stages of developing process. Added to this, public administrations peculiarities and their effects on developing process were introduced.

Qualitative methods were used in the empirical part of this study. Researcher is an active part of change while she works as a member of project group. The data is gathered by observation and by using the written material made during the process. By using activity research the operational process of school transportation subsidy was developed, new process descriptions were made up and the new operational process came into play. In addition, follow-up was made afterwards when the process had operated about half years.

The results of this study show that developed operational process reaches the standards demanded. Thus we can find out that the objections of the study were met and the insurance district can also in the future take advantage of this study and experiences received.

# SISÄLLYS

1 JOHDANTO .....	6
2 LÄHTÖKOHDAT TOIMINTAPROSESSIN KEHITTÄMISEEN.....	7
2.1 Prosessin määrittely.....	7
2.2 Kuvaaminen .....	8
2.3 Prosessin mittaaminen .....	10
2.4 Benchmarking .....	12
3 TOIMINTAPROSESSIN KEHITTÄMINEN.....	14
3.1 Kehittämiseen johtavat syyt.....	16
3.2 Prosessin kehittämisen tavoitteita ja hyötyjä .....	18
3.3 Onnistuneen kehittämisprosessin edellytykset .....	19
3.4 Prosessin kehittämisen sudenkuopat .....	21
3.5 Muutosvastarinta .....	21
3.6 Kehittämisen erityispiirteitä julkishallinnossa.....	23
4 KEHITTÄMISPROSESSIN VAIHEET .....	26
4.1 Nykytilanteen analysointi .....	26
4.2 Muutostavoitteiden määrittäminen ja projektinhallinnan suunnittelu.....	28
4.3 Prosessin parantaminen .....	29
4.4 Uuden toimintaprosessin käyttöönotto .....	31
5 KOHDEORGANISAATION ESITTELY .....	32
5.1 Organisaatio ja toiminta .....	32
5.2 Prosessit ja käsitteet .....	34
5.3 Koulumatkatuki.....	36
6 TUTKIMUKSEN TAVOITTEET JA KÄSITTEELLINEN VIITEKEHYS.....	38
7 TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN.....	39
7.1 Tutkimusotteen valinta ja tutkimusmenetelmä .....	39
7.2 Aineiston kerääminen ja käsittely .....	40
7.3 Tutkimuksen luotettavuuden arviointi.....	42
8 TUTKIMUSTULOKSET.....	43
8.1 Taustatietoa.....	43
8.2 Nykytilanteen analyysit .....	44
8.3 Päämäärä ja strategia .....	45
8.4 Toimintaprosessin suunnittelu ja käyttöönotto .....	48
8.5 Uudistetun prosessin toiminta.....	51

8.6 Tiedottaminen ja muutosvastarinta .....	54
9 YHTEENVETO, JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET .....	55
LÄHTEET .....	59
LIITTEET	

# 1 JOHDANTO

Nykyajan työelämässä muutos on tuttu ilmiö ja muutostahti vain tuntuu kiihtyvän. Yhä kasvavat tehokkuus- ja laatuvaatimukset vaativat organisaatioita jatkuvasti parantamaan toimintaansa. Prosessien kehittäminen onkin avainsana liike-elämässä, jotta yritykset pystyvät pärjäämään kiristyvässä kilpailutilanteessa ja vastaamaan niille asetettuihin vaatimuksiin.

Opinnäytetyön aihe on ”Toimintaprosessin kehittäminen: case Kelan koulumatkatuki”. Tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää, mitä kaikkea toimintaprosessin kehittämisessä on otettava huomioon ja parantaa organisaation käytössä olevaa koulumatkatuen toimintaprosessia, jotta se vastaisi jatkossakin sille asetettuja tavoitteita. Opinnäytetyötä on tarkoitus käyttää hyödyksi myös myöhemmin muiden etuusprosessien kehittämisessä.

Tutkimusaihe tuli ajankohtaiseksi, kun Kelan Lounais-Suomen alueella päätettiin keskittää koulumatkatuen käsittely kolmeen vakuutuspiiriin. Länsirannikon vakuutuspiiri, jossa itse työskentelen opinto- ja koulumatkatukiasioiden parissa, sai käsiteltäväkseen Satakunnan alueen hakemukset. Jotta vakuutuspiirimme pystyi vastaamaan haasteeseen, piti toimintaprosessia kehittää, koska muutos toi mukanaan paitsi paljon lisää työtä myös aivan uusia työtehtäviä. Tutkimus suoritetaan toimintatutkimuksena, jossa opinnäytetyön tekijä itse osallistuu toimintaprosessin kehittämiseen. Tarkoituksena on havainnoimalla, haastatteleamalla, olemassa olevaa materiaalia hyödyntämällä ja tutkimuksen aikana syntyvillä dokumenteilla saada aikaan toimintaprosessi, jolla uudet tavoitteet pystytään saavuttamaan.

Tutkimuksen teoriaosassa käydään läpi toimintaprosessin kehittämiseen olennaisesti kuuluvat asiat sekä prosessin vaiheet yksityiskohtaisesti. Lisäksi tarkastellaan julkishallinnon toimintaan liittyviä erityispiirteitä. Empiirisessä osassa käydään läpi kohdeorganisaation toimintaprosessin kehittämisprojekti, jossa teoriaosassa esitettyjen keinojen avulla parannettiin ja otettiin käyttöön paranneltu toimintamalli.

## 2 LÄHTÖKOHDAT TOIMINTAPROSESSIN KEHITTÄMISEEN

### 2.1 Prosessin määrittely

Organisaatioiden olemassaoloa voidaan perustella asiakkaiden avulla – samoin toimintaprosesseja. Asiakaslähtöinen prosessiajattelu merkitsee organisaation toimintojen suunnittelua siten, että eri tehtäville syntyy looginen suoritusjärjestys, jonka turvin palvellaan asiakasta mahdollisimman kannattavasti. (Lignell 2004, 17.)

Toimintaprosessille voidaan löytää monta erilaista määritelmää alan kirjallisuudesta. Varsin usein toimintaprosessista käytetään myös nimitystä prosessi. Tarkoista sanamuodoista riippumatta yhteistä näille määritelmille on se, että kysymys on toisiinsa liittyvien tapahtumien ketjusta. Liiketoimintaprosessilla tarkoitetaan joukkoa toisiinsa liittyviä tehtäviä, jotka yhdessä tuottavat liiketoiminnan kannalta hyödyllisen tuloksen. Prosessilla on yrityksen sisäinen tai ulkoinen asiakas, jolle se tuottaa lisäarvoa. Prosessi voidaan myös määritellä toimintoketjuksi, jonka avulla yritys muuttaa saamansa panokset tuotoiksi asiakkaalle. Prosessi, toisin kuin projekti, on toistuva sarja tehtäviä, jotka voidaan määritellä ja mitata. (Lecklin 2006, 123.)

Prosessitarkastelun lähtökohtana on organisaation resursseissa oleva ydinsaaminen. Ydinsaaminen tarkoittaa jotain sellaista taitoa, tietoa tai kykyä, jota voidaan pitää korkeatasoisena verrattuna esimerkiksi yrityksen kilpailijoihin. Ydinsaaminen voi olla hyvin toimialasidonnaista, mutta toisaalta monia sen osa-alueita voidaan ainakin periaatteessa hyödyntää useilla erilaisilla toimialoilla. (Kvist, Arhoma, Järvelin & Räikkönen 1995, 11.)

Ydinsaamisen näkökulmasta prosessit voidaan jakaa kahteen ryhmään: horisontaalisiin ja vertikaalisiin. Horisontaalisen prosessin tehtävänä on muuttaa organisaatiossa oleva ydinsaaminen arvoksi eli hyödyksi asiakkailleen. Osaaminen ei siis yksin riitä, vaan tarvitaan tehokkaat toimintatavat, jotta kyetään synnyttämään ylivoimaista asiakastytyväisyyttä. Horisontaalisten prosessien asiakkaat ovat ennen muuta organisaation varsinaisia asiakkaita ja muita sidosryhmiä. Tämän vuoksi niitä kutsutaan myös liiketoi-

mintaprosesseiksi. Horisontaalisilla prosesseilla voi olla myös niin sanottuja sisäisiä asiakkaita. Sisäistä asiakkuutta voidaan haluttaessa tarkastella prosessien sisällä. Vertikaaliset toimintoketjut liittyvät perinteisessä mielessä yrityksen johtamiseen. Organisaation kilpailukyvyyn ja menestyksen kannalta molemmat prosessit ovat tärkeitä. (Kvist ym. 1995, 11 – 12.)

Organisaation sisällä on yleensä useita toimintaprosesseja, joita voidaan kutsua eri nimillä. Tällaisia ovat esimerkiksi pää-, avain-, ydin-, tuki- ja osaprosessi. Ydinprosessit ovat kuitenkin niitä toimintaprosesseja, jotka palvelevat yrityksen ulkoisia asiakkaita ja ovat heille arvoa tuottavia toimintoja. Julkishallinnon kontekstissa ydinprosesseilla tarkoitetaan yhteiskunnallisia vaikuttavuusprosesseja, joiden kautta viraston tai laitoksen yhteiskunnallinen vaikuttavuus syntyy. Ne ilmaisevat, miten organisaatio pyrkii siihen, mitä varten se on olemassa. Tukiprosessit luovat edellytyksiä ydintoiminnalle. Ne eivät ole vähemmän tärkeitä kuin ydintehtävät, mutta mikään organisaatio ei ole olemassa toteuttaakseen tukiprosessejaan vaan tukiprosessit ovat olemassa organisaatioiden toimintaa varten. Julkishallinnossa organisaatioiden tukiprosessit muistuttavat usein hyvin paljon toisiaan ja kaikissa organisaatioissa on tietyt tukitehtävät, jotka tulee hoitaa. (Virtanen & Wennberg 2005, 118.)

Kelan toiminnassa on määritelty kaksi ydinprosessia – asiakaspalvelu ja etuuksien suunnittelu sekä ohjaus. Näistä ensimmäisen, asiakaspalvelun, tarkoitus on tuottaa asiakkaille heille kuuluvat etuustuotteet tai -palvelut. Toinen ydinprosessi, etuuksien suunnittelu ja ohjaus, puolestaan tuottaa asiakaspalvelussa tarvittavat ja asiakkaalle toimitettavat etuustuotteet, välineet ja toimintatavat.

## 2.2 Kuvaaminen

Kun toimintaprosessin kehittämisestä on tehty päätös, tullaan vaiheeseen, jossa prosessia ja siinä käsiteltäviä kohteita on ryhdyttävä kirjallisesti kuvaamaan. Tällöin on selvitettävä, miksi (kuvauksen käyttötarkoitus), mitä (kuvaamisen kohde) ja miten (kuvaamisen menetelmät ja työkalut) kuvataan. (Savolainen, Saaren-Seppälä & Savolainen 1997, 25.) Pelkässä nykytilan kuvaamisessa ei ole mitään mieltä, vaan sen tulee aina tähdätä kehittämiseen (Karvonen 2002, 80). Ennen kuin lähtee kuvaamaan ja analysoimaan jo-



takin, on ensin tunnistettava, minkälaista prosessia on tarkastelemassa. Prosessien tunnistamisella tarkoitetaan niiden rajaamista muista prosesseista. Tunnistaminen koostuu keskeisimpien tavoitteiden, asiakkaiden, toimintojen ja suoritteiden määrittämisestä. Erityisen tärkeää on heti ensimmäiseksi selvästi määritellä, mihin prosessilla pyritään, ja tämän jälkeen, mistä prosessi alkaa (liikkeelle panevat tekijät) ja mihin se päättyy. (Virtanen & Wennberg 2005, 116.)

Organisaatiossa voidaan erottaa hyvin erilaatuisia ja -tasoisia prosesseja. Ne ovat hierarkkisesti eritasoisia ja niitä kuvattaessa on tärkeää pyrkiä liikkumaan yhdellä tasolla kerrallaan. On päätettävä, halutaanko kuvata esim. makro- vai liiketoimintaprosesseja ja näiden aliprosesseja vai organisaation erilaisia yksittäisiä toimintoja kuten työtehtäviä ja niihin liittyviä prosesseja. Voimme kuvata myös mikroprosesseja, esimerkiksi työssä vaadittavia liikesarjoja. Tähän liittyy myös rajojen määrittäminen. On päätettävä kuvattavan prosessin alku- ja loppupää samoin kuin ylä- ja alaraja. (Honkanen 2006, 170 – 171.)

Prosessikuvaus on aina enemmän tai vähemmän epätäydellinen malli todellisuudesta, jossa on mallinnettu eräitä organisaation toiminnan piirteitä. Mallin tekeminen on aina todellisuuden abstrahointia, käsitteellistämistä. Kuvaamisessa onnistuminen perustuu pitkälle siihen, miten hyvin mallintamisessa on osattu kuvata olennaista ja siitä, miten kuvauksen käsitteellinen taso on kyetty pitämään yhtenäisenä. Tämä ei välttämättä ole helppoa. Prosessien tunnistaminen, kuvaaminen ja analysointi edellyttävät tekijöiltään myös aina kykyä käsitteellistää ja jäsentää asioita abstraktioiden avulla. (Honkanen 2006, 171 – 172.)

Prosessikuvauksia voidaan tehdä monetasoisia ja eri tavoin, joten ennen kuvaamista pitää olla selvillä, minkä tasoista kuvausta ollaan laatimassa. Ensimmäisenä vaiheena kannattaa laatia yleiskuva tai karkea kartta organisaation ydinprosesseista ja niiden liittymistä. Tämä kartta auttaa jäsentämään organisaation osastorajat ylittäviä toimintoja sekä näkemään sidosryhmien roolin, koska se on suurimittakaavainen ilmauku organisaatiosta. Se on myös tukeva pohja, kun ruvetaan käymään keskusteluja toiminnan kehittämistä. (Karvonen 2002, 25.) Prosessikartan kuvaamisen jälkeen voidaan siirtyä kuvaamaan yksittäisiä toiminta- ja työprosesseja. Näiden kuvaamisessa käytetään työnkulkukaavioita, jotka kuvaavat toimintojen etenemisen organisaatioyksikön sisällä sekä

kertovat eri toiminnoista vastaavat henkilöt. Usein tästä kaaviosta käytetään myös nimitystä vuokaavio. Varsin usein kuvaus ymmärretään prosessikarttojen ja työnkulkukaavioiden piirtämiseksi, mutta prosessikuvausten keskeisen osan muodostaa kaavioita tukeva tekstitiedosto. Tekstidokumentti voi olla missä muodossa tahansa, mutta siinä tulee olla esitettynä tarpeellinen informaatio mm. prosessin vaiheisiin sisältyvistä tehtävistä, vastuista ja suoritteista. Tekstidokumentti sisältää enemmän ja yksikohtaisempaa informaatiota kuin työnkulkukaavio. (Virtanen 2005a, 124 – 128.)

Ennen kuvaamiseen ja analysoimiseen ryhtymistä on päätettävä myös, kuvataanko reaali- vai ideaaliprosessia. Silloin, kun reaali prosessi kuvataan ensin, tavoitteena on kuvata mahdollisimman hyvin se, miten prosessi oikeasti toteutetaan tai miten se toimii tällä hetkellä. Näin prosessin ongelmat ja pullonkaulat pyritään kartoittamaan. Sen jälkeen voidaan rakentaa kuva siitä, minkälainen olisi korjattu prosessi eli rakennetaan kuva ideaaliprosessista. Tämän jälkeen näitä kahta prosessia verrataan toisiinsa ja paikannetaan puutteet eli rakennetaan kuva reaali prosessista ja sen kehittämistarpeista. (Honkanen 2006, 176.)

### 2.3 Prosessin mittaaminen

Organisaatio on toimintaprosessien toimintojen ja osajien verkosto, jossa korostuvat sisäiset ja ulkoiset asiakassuhteet. Sekä henkilökunta että koko organisaatio kehittyvät oppimalla. Kehittyvällä organisaatiolla on aktiivinen rooli tulevaisuutensa luomisessa. Prosessimittareiden tulisi olla ennen kaikkea organisaation, toimintaprosessien ja yksilöiden kehittymisen välineitä, joiden sisällöllinen pohdinta perustuu organisaation asemoinnista ja mallintamisesta kerättyihin tietoihin. Mittareidenkin tulee olla sellaisia, että prosessissa työskentelevät tuntevat ne ja kokevat kykenevänsä vaikuttamaan toiminnallaan mitattavien asioiden kehittämiseen. Tätä varten on välttämätöntä, että kaikki ymmärtävät, mitä ja miksi mitataan. (Hakala, Jokitalo, Korhonen & Lehtinen-Classen 1996, 24.)

Kehittämistä ja ohjaamista varten on laadittava mittarit, joiden perusteella prosessia analysoidaan. Usein vasta mittaaminen mahdollistaa varsinaisten kehittämiskohteiden havaitsemisen - se on siis osa prosessien kehittämistä. Suorituskykymittareiden harkit-

seminen on perimmiltään asiakkaiden ja muiden sidosryhmien prosessille asettamien vaatimusten pohtimista. Mittareiden laadinnassa on siis lähdettävä liikkeelle niiden samojen toiminnan perusteiden miettimisestä, joista prosessien tunnistamis- ja määrittelytyökin alkaa:

- Keitä ovat asiakkaamme (ja muut sidosryhmämme)?
- Mitä he meiltä odottavat?
- Miten näiden odotusten toteutumista voidaan mitata?
- Mikä on tavoitetilamme kunkin mittarin suhteen?

Prosessimittarit on hyödyllistä jaotella asiakas ja sidosryhmäkohtaisesti. Näin osaltaan varmistetaan, että mittaaminen kohdistetaan niihin tekijöihin, joita eri sidosryhmät pitävät tärkeinä prosessien toiminnassa, toisin sanoen asiakaslähtöisyys. Asiakkaiden vaatimuksiin liittyviä mittaustapoja pohdittaessa on myös hyvä pitää mielessä vanha totuus: sitä saat mitä mitaat. Kysy itseltäsi jokaisen mittarin kohdalla: tuottaako tämä sitä informaatiota, jota tarvitsen kehittämistyössä. Tavoitearvojen asettaminen ja suorituskyvyn vertaaminen niihin auttaa kiinnittämään huomion oikeisiin asioihin. Vain strategisesti tärkeimpiä asioita kannattaa mitata - ei kaikkia mahdollisia. (Virtanen & Wennberg 2005, 132 – 133.) Mittausjärjestelmien suurimmat puutteet liittyvätkin niiden kykyyn tukea valitun strategian toteutumista. Käytettyjen mittauskeinojen yhteys strategiaan ja kannattavuuteen voi olla puutteellinen tai kerätyn tiedon hyväksikäyttö päätöksenteossa ja toiminnan kehittämisessä vajavaista. (Kankkunen, Matikainen & Lehtinen 2005, 19.)

Hyvä mittaristo täyttää seuraavat vaatimukset:

- muuntaa organisaation vision ja strategian konkreettisiksi luvuiksi
- tuottaa päätöksentekoa tukevan tiiviin numeropaketin
- kattaa kaiken olennaisen
- on selväpiirteinen ja ymmärrettävä
- toimii järkevänä pohjamateriaalina, kun keskustellaan siitä, missä oltiin, missä ollaan nyt ja mihin halutaan mennä
- on käyttökelpoinen sekä lyhyen että pitkän tähtäyksen tarkasteluissa
- sisältää sekä syy- että seurausmittareita.

Mittaamisen merkitys on erilainen erikokoisissa organisaatioissa. Tästä johtuen myös käytössä olevat mittarit ovat erilaisia. Tällä hetkellä organisaatioissa käytetään mm. seuraavia tekniikoita ja työkaluja: toimintolaskenta (ABC, Activity Based Costing), tasapainotettu mittaristo (Balanced Score Card), huipputasovertilu (Benchmarking ja benchlearning) ja laatukustannukset. Toimintolaskennassa kustannusten jako tapahtuu kaksivaiheisesti siten, että ne kohdistetaan ensin toiminnoille tai peräkkäisten toimintojen muodostamille prosesseille ja vasta toisessa vaiheessa tuotteille tai palveluille. Tasapainotetulla mittaristolla kuvataan ennen muuta organisaation kokonaistilaa ja sitä voidaan käyttää vain rajallisessa määrin yksittäisten prosessien tehokkuuden mittaamiseen. Tasapainotettu mittaristo- eli tulokortti-ajattelussa on lähtökohtana, että mittareiden tulee perustua organisaation päämäärään ja strategiaan. Huipputasovertilussa organisaatio vertaa oman organisaationsa suoritusarvoja samantyyppisessä toimintaympäristössä toimivien muiden organisaatioiden arvoihin ja tekee tulosten perusteella muutoksia omiin prosesseihinsa. Laatukustannuksilla tarkoitetaan laatua edistäviä ja huonosta laadusta johtuvia kustannuksia, joita mittaamalla nähdään mitä prosessissa tulisi parantaa. (Karvonen 2002, 33 – 39.)

## 2.4 Benchmarking

Mittaaminen, ja siihen perustuva ohjaaminen ja kehittäminen, on hyödyllistä jo yhdenkin liiketoimintaprosessin kannalta. Kokonaan uusi ulottuvuus mittaamisen hyödyntämiseen saadaan, kun vertailukelpoisia prosesseja aletaan vertailla yrityksen osien kesken tai yritysten kesken. (Savolainen ym. 1997, 22.) Harvalle yritykselle riittää nykyään pelkästään omien sisäisten menetelmien käyttö toimintansa kehittämisessä ja suorituskyvyn parantamisessa. Monet organisaatiot vertaavatkin omaa tehokkuuttaan, laatuaan, nopeuttaan ja tuottavuuttaan toiminnallisten tunnuslukujen avulla myös muihin organisaatioihin. Sen lisäksi, että organisaatiot näkevät, missä ne ovat muihin yrityksiin verrattuna, ne voivat tämän avulla oppia, miten parhaiten menestyvät yritykset toimivat ja mille tasolle tavoitteet ylipäänsä on mahdollista asettaa. Tästä vertailusta käytetään useimmiten nimitystä benchmarking, mutta käytössä voi esiintyä myös nimityksiä esikuva-analyysi, vertailuanalyysi, vertailukehittäminen tai vuorovaikutteinen toisilta oppiminen. (Martola & Santala 1997, 123.)

Benchmarking on yksi kokonaisvaltaisen laatujohtamisen (Total Quality Management) työväline, jonka avulla organisaatio voi systemaattisesti parantaa suorituskyykyään, toimintaprosessejaan ja menettelyitään. Benchmarking ymmärretään usein virheellisesti matkimiseksi ja kopioinniksi tai jopa varastamiseksi, vaikka oikein ymmärrettynä se on syvällinen organisatorisen oppimisen prosessi, jonka avulla saadaan arvokkaita ideoita ja samalla murretaan luutuneita asenteita. (Hakala ym. 1996, 48.) Kahdenkeskinen benchmarking onkin aina yhteistyötä, jossa kummallakin osapuolella on annettavaa ja saatavaa. Parhaiten se toimii, jos toinen osapuoli on samaa alaa edustava yritys tai toiminnalliset olosuhteet muistuttavat toisiaan. (Browne, Harhen & Shivnan 1999, 80.) Benchmarking edellyttää kokonaisuuksien ymmärtämistä sekä oman toimintaympäristön ja asiakkaiden tuntemista, jotta pystytään arvioimaan, miten opitut asiat voidaan parhaiten soveltaa omaan toimintaan. Myös omat strategiat ja toimintatavat on ymmärrettävä, ennen kuin niitä voidaan vertailla muihin. (Hakala ym. 1996, 48.)

Benchmarkingia voidaan tehdä kahdella tavalla: 1) vertaamalla tuloksia ja suoritustasoja ja 2) vertaamalla toimintatapoja eli prosessien sisältöä ja työvaiheita. Täysimittaisessa vertailussa otetaan molemmat lähtökohdat huomioon. Benchmarking voidaan myös jakaa kolmeen ryhmään – sisäiseen, ulkoiseen ja toiminnalliseen. Sisäisessä benchmarkingissa vertailu tehdään saman organisaation sisällä eri osastojen tai yksikköjen kesken. Tämä sopiikin hyvin julkisen hallinnon käyttöön, koska niillä ei ole ulkopuolisia kilpailijoita ja tehtävät ovat samankaltaiset. Kynnys sisäiseen vertailuun on matala ja menettelyä voikin suositella kyseisen prosessin käynnistys- ja oppimisvaiheessa niille yrityksille, joissa se on mahdollista. Ulkoisella benchmarkingilla tarkoitetaan vertailua kilpailijoihin ja toimialan muihin yrityksiin. Omaa käytäntöä verrataan toimialan parhaisiin ratkaisuihin. Pyrkimyksenä on löytää ne kohdat, joissa oma toiminta on kilpailijaa heikompi, ja kohdistaa kehittämistyö oikeille alueille. Toiminnallisessa benchmarkingissa tarkastelunäkökulmaa laajennetaan edelleen myös oman toimialan ulkopuolelle. Vertailukohteeksi pyritään löytämään yritys, joka hoitaa kehitettävän toiminnon parhaiten ja siten on tavallaan ko. toiminnan maailmanmestari. (Lecklin 2006, 161 – 163.) Tämä malli on vaikein ja eniten aikaa vievä. Se kestää yleensä kauemmin kuin muut ja voi olla, että tuloksia ei voida suoraan ottaa käyttöön omassa organisaatiossa. Tätä vertailumuotoa on vaikea ”myydä” yrityksen johdolle tutkimusmuotona, koska ei ole konkreettista näyttöä sen tarpeellisuudesta ja se vie aikaa ja rahaa. (Patterson 1995, 35.)

Benchmarking on prosessi ja jotta siitä saadaan tavoitellut hyödyt, on siihen valmistauttava huolellisesti. Kun siitä tehdään prosessi yrityksen muiden prosessien joukkoon, niin toistuvana prosessina se palvelee parhaiten yrityksen kehittämis- ja oppimistavoitteita. (Lecklin 2006, 163.) Oikeiden vertailukumppaneiden valintaan kannattaa myös käyttää aikaa, jotta löydetään varmasti paras mahdollinen vaihtoehto omaan kehitystarpeeseen nähden.

### 3 TOIMINTAPROSESSIN KEHITTÄMINEN

Prosessien kehittämisessä on kyse osallistuvasta työelämän uudistamisesta. Toiminnot eivät kohene käskyttämällä, vaan aito kehittäminen on mahdollista vain, kun vuorovaikutus toimii ja jokainen työyhteisöön kuuluva pääsee itse sanomaan painavan sanansa. (Karvonen 2002, 9.)

Toimintaprosessin parantamiseen yleensä ryhdytään, kun nykyinen suorituskky ja toimintatapa eivät vastaa ympäristön vaatimuksia – eli todetaan muutostarve. Yrityksen toiminnan kehittäminen tapahtuu parantamalla niitä prosesseja, joiden tuloksena yrityksen suoritteet, tuotteet ja palvelut, syntyvät (Lecklin 2006, 134).

Prosessi muodostuu sisäisistä toimittaja-asiakassuhteista, joka tarkoittaa sitä, että yksittäisen vaiheen suorite (output) on seuraavan vaiheen raaka-aine (input). Seuraavan vaiheen on suoriuduttava omasta osuudestaan. Laatu- ja tehokkuusongelmat johtuvatkin lähes poikkeuksetta prosessiin tulevien inputtien puutteista. Merkittävimmät ja nopeimmat parannukset toiminnassa on saatu aikaan näiden inputtien laatutasoa parantamalla. Toimintatapojen jatkuva kehittäminen on ulkoisten ja sisäisten toimittaja-asiakassuhteiden tunnistamista, keskinäisten laatusopimusten laatimista ja niiden noudattamista. (Tuominen 1999, 170.)

Jotta toimintaprosessien kehittäminen ylipäänsä olisi mahdollista, tulee niiden olla kehittävä tahon hallinnassa. Mikäli lopputulosta ei pystytä ennustamaan tai siinä mukana

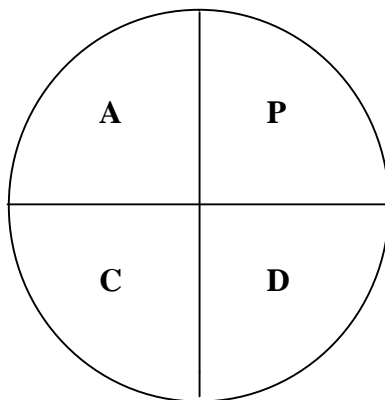
olevat ihmiset eivät ymmärrä prosessin toimintaa ja omaa rooliaan siinä, ei asia tällöin ole hallinnassa. Tältä pohjalta voidaan toiminnan kehittämisen todeta olevan kaksivaiheinen tapahtuma. Ensin toimintaketju on saatava hallintaan ja vasta sen jälkeen sitä voidaan alkaa kehittää. (Erma 2005, 36.) Jos toiminnan hallinnasta ei ole varmuutta tai prosesseissa ilmenee ongelmia jo ilman erityistä mittaamista ja selvittämistä, on sen kehittäminen aloitettava perusasioista: tunnistamisesta ja kuvaamisesta (Salomäki 1999, 74). Prosessin tunteminen onkin parantamisen tärkein edellytys. Tuote, asiakas ja hänen tarpeensa, prosessin kulku ja tapa, jolla prosessin toimivuutta mitataan, ovat asioita, joiden on oltava selvillä. (Järvelin, Kvist, Kähäri & Räikkönen 1992, 92.)

Toimintaa kehitetään ensisijaisesti asiakkaiden ja yritysjohdon tavoitteiden saavuttamiseksi ja kehittäminen varmistaa parhaiten yrityksen menestymisen ja työpaikkojen säilymisen. Päivittäisessä työssä pitää onnistua täyttämään asiakkaiden tarpeet ja tekemään se viiveittä ja virheettä. Työn ohjauksen ja suunnittelun tulee johtaa oikeisiin ratkaisuihin ja strategian tulee varmistaa liiketoiminnan onnistuminen ja työpaikkojen säilyvyys myös tulevaisuudessa. Viiveet ja virheet vähentävät tehokkuutta ja tuottavuutta sekä asiakkaiden mielenkiintoa yrityksen tuotteisiin. (Roukala 1998, 13.) Prosessien kehittämistä voidaan lähestyä joko sosiaalisena muutoksena ihmisen näkökulmasta tai teknisenä parantamisena järjestelmien näkökulmasta, mutta hyvässä kehittämisessä tarvitaan molempia. (Laamanen 2001, 209.)

Prosessien kehittämiseen on kehitetty suuri määrä erilaisia konsepteja, joissa kaikissa on samantyyppisiä piirteitä, mutta myös ominaispiirteensä. Laamanen on päätenyt kolmeen perustyyppiin, jotka muunneltuneen löytyvät useimmista huippuorganisaatioista. Nämä perustyytit ovat prosessin suunnittelu ja suorituskyvyn parantaminen, ongelman ratkaisu ja benchmarking (parhaiden käytäntöjen jakaminen). Kaikille näille konsepteille on ominaista prosessien kuvaaminen, analysointi ja ratkaisujen testaaminen. Yhteiset piirteet voidaan kiteyttää vaikka Demingin ympyrään. Tämä PDCA -ympyrä on ehkä maailman yleisimmin käytetty kehittämiskonsepti. Kolme ensimmäistä vaihetta toteutuu kaikessa toiminnassa ilman ponnisteluja automaattisesti. Neljäs vaihe, joka kuvaa korjaamista, parantamista, johtopäätösten tekemistä ja oppimista, toteutuu harvoin ilman, että siihen paneutuu tietoisesti. (Laamanen 2001, 209.) Sopivan konseptin valinta riippuu siitä, minkälaisesta kehittämisestä on kyse. Ollaanko esimerkiksi prosessia uudistamassa kokonaan vai onko kysymyksessä jatkuvan parantamisen kehittämistoiminta.

**4. Korjaa / paranna (Act)**

- Tutki tuloksia
- Mitä opimme
- Mitä voimme tämän perusteella ennustaa?

**1. Suunnittele / aseta tavoitteet (Plan)**

- Mitä on tärkeintä saada aikaan
- Millaista muutosta haluamme?
- Mitä tietoja tarvitsemme?
- Jos kyllä, suunnittele muutos tai testi
- Päätä, miten hyödynnät tietoja

**3. Tarkista (Check)**

- havainnoin muutoksen tai testin vaikutukset

**2. Toteuta / kokeile (Do)**

- Toteuta haluttu muutos tai testi mielellään pienessä mittakaavassa.

**5. Suunnittele**

- toista vaihe 1 parantuneen ymmärryksen avulla

**6. Toteuta**

- jatka vaiheeseen 2 ja siitä eteenpäin

Kuvio 1. Demingin ympyrä (Laamanen 2001, 210).

### 3.1 Kehittämiseen johtavat syyt

Muutosprosessia ei voi erottaa sen historiallisesta taustasta ja olosuhteista, vaan muutosta tulisi tarkastella aina suhteessa siihen ympäristöön, joka muodostaa sen lähtökohdat. Muutosympäristöstä rakentuu mahdollisuuksien ja rajoitusten kehikko, joka osaltaan ohjaa muutoksen kehitystä ja joka kuvaa niitä taustatekijöitä, joissa se toteutetaan. Näitä ovat sekä organisaation sisäiset puitteet että ulkoiset taustatekijät. (Martola & Santala 1997, 13.)

Sisäiset muutospainet voivat liittyä organisaation senhetkiseen kehitysvaiheeseen, kuten tarve uudistaa organisaation rakennetta tai johtamistyyliä, koska entisillä ratkaisuilla ei enää pystytä luomaan tehokasta toimintaa eikä ylläpitämään motivoituneisuutta. Sisäiset tekijät voivat olla myös henkilö- ja ryhmäkohtaisia: tehokkaaseen työskentelyyn ei ole edellytyksiä tai työryhmälle on tulossa uusia tehtäviä, jotka vaativat muutoksia. (Voutilainen, Rajamäki, Vartiainen & Palanne 1987, 146.)



Sisäisiin taustatekijöihin voi lukeutua myös tarve muuttaa yrityskulttuuria asiakaslähtöisempään suuntaan tai suunnata resurssit uudelleen. Tietojärjestelmien merkittävä uusiminen on usein projektin taustatekijöinä, kuten myös yritysostot ja fuusiot sekä muut merkittävät rakennemuutokset tai saneeraustarve. Edellä mainitut seikat ovat varsin laajoja kokonaisuuksia ja edellyttävät usein hyvin perustavaa laatua olevaa muutosta. (Martola & Santala 1997, 16-17.)

Ulkoisia muutostekijöitä saattavat olla koko yhteiskunnassa vaikuttavat muutokset, jotka voivat liittyä henkilöstöä koskeviin lainsäädännön ja työehtosopimusten määräyksiin, rahoitustilanteisiin tai teknologiaan. Toisinaan työyhteisön ulkopuolisten sidosryhmien odotukset muuttuvat ja aiheuttavat uudistuspaineita myös työyhteisön sisällä. (Voutilainen ym. 1987, 146.) Uusi kilpailutilanne, toimialan rakennemuutos, kilpailun vapautuminen ja kansainvälistyminen ovat myös seikkoja, jotka aiheuttavat kehittämisen tarpeen. Joskus vasta kriisi ja siitä aiheutuvat ongelmat käynnistävät organisaatiossa muutoksen. (Martola & Santala 1997, 15-16.)

Jokainen organisaatio kohtaa uudet haasteet omalla tavallaan. Yritysten ja julkishallinnon toimintaympäristö ei ole aikoihin muuttunut sellaisella nopeudella kuin nyt. Uusimpia haasteita uudistumiselle ovat mm. suurten ikäluokkien eläkkeelle siirtyminen ja työvoimapula, organisaation houkuttelevuuden lisääminen, työssä olevien uupumus- ja motivaatiokysymykset, esimiestyötä koskevien odotusten moninaistuminen sekä jatkuvan uusiutumisen vaatimukset. (Haavisto 2004.) Kohdeyrityksessä näihin muutoksiin pyritään vastaamaan järjestelemällä töitä uudelleen ja kehittämällä toimintoja. Myös yrityskuvaan on kiinnitetty huomiota, jotta pystytään herättämään mielenkiintoa ja saataisiin organisaation palvelukseen uutta työvoimaa. Myös johtamiskoulutukseen on kiinnitetty varsin laajaa huomiota, koska sillä pystytään parantamaan työolosuhteita ja vaikuttamaan positiivisesti sekä työilmapiiriin että työntekijöiden jaksamiseen.

### 3.2 Prosessin kehittämisen tavoitteita ja hyötyjä

Harrington on listannut seuraavat keskeiset tavoitteet ja hyödyt, jotka voidaan liittää prosessien parantamiseen:

- byrokratian poistaminen: turhien hallinnollisten vaiheiden karsinta
- päällekkäisen työn poistaminen: tehdään turhaan asioita kahteen kertaan
- asiakasarvon lisääminen: sellaisten vaiheiden poistaminen, jotka eivät arvoketju-analyysin perusteella tuota arvoa asiakkaalle tai organisaatiolle
- prosessin yksinkertaistaminen: vähennetään prosessin monimutkaisuutta
- prosessin läpimenoajan nopeuttaminen: prosessin toiminta- tai kiertosyklin nopeuttaminen
- virhetoimintojen ennaltaehkäisy: tehdään virheiden tekeminen vaikeaksi
- toiminnan puitteiden parantaminen: työympäristön, resurssien ym. parantaminen tehokkaan suoriutumisen takaamiseksi
- kielenkäytön ja ohjeiden yksinkertaistaminen: ohjeiden, dokumenttien ja prosessissa käytettävän puhekielen yksinkertaistaminen ja selkeyttäminen
- toimintatapojen standardointi: valitaan yksi yhteinen tapa tehdä asioita
- alihankkijoiden tuotoksen parantaminen: varmistetaan, että myös alihankkijoiden ja yhteistyökumppaneiden tuotos paranee; käsittää myös sisäisten asiakkaiden tuottamien panosten laadun parantamisen
- koko prosessin uudistaminen: kun prosessin eri ongelmakohtien parantaminen ei onnistu, tarvitaan usein koko toimintaketjun kriittistä arviointia ja sen perinpohjaista uudistamista
- automaation, tietotekniikan käytön lisääminen: automatisoidaan prosessia, käytetään teknologian ja tietotekniikan mahdollisuuksia.

Tässä huomataan, että hyödyt ovat moninaisia. Jokaisessa työyhteisössä on syytä aika-ajoin pysähtyä tutkimaan omaa työtä myös prosessinäkökulmasta käsin. On hyvä kysyä, keskitytäänkö työssä oikeisiin asioihin? Tehdäänkö turhaa työtä, samoja asioita kahteen kertaan? Voiko työtä ja tapaa tehdä sitä parantaa ja tehostaa? Millä tavoin asiakkaita voisi palvella paremmin? Tähän tarkoitukseen riittävät usein vapaamuotoiset tai vähemmän muodolliset prosessin kuvausmenetelmät. Joskus oman työn tutkiminen tällais-

ten kuvausten avulla yksinkertaisesti auttaa näkemään työn merkityksen ja liittymisen suurempaan kokonaisuuteen, mikä saattaa johtaa parempaan työn hallintaan. (Honkanen 2006, 173 – 175.)

### 3.3 Onnistuneen kehittämisprosessin edellytykset

Muutoksen on lähdettävä liikkeelle yrityksen ylimmästä johdosta ja heidän tulee uskoa menestykseen. Sitoutumisen laatuun ja tuottavuuteen on oltava pakollinen kaikille johtajille, jotta myös henkilöstö saadaan sitoutumaan kehittämisprosessiin. Johdolla tulee olla halu muuttaa toimintaperiaatteita ja menettelytapoja sekä omista havainnoistaan, että muiden perustelluista ehdotuksista johtuen. (Roukala 1998, 13 – 30.) Ilman johdon jatkuvaa aktiivista sitoutumista kehittämis ehdotusten käsittelyyn ja päätösten toteuttamiseen ei saada aikaan onnistuneita muutoksia (Nyman & Silen 1995, 47).

Prosessikeskeisen kehittämisen painopiste on yhteisön arkipäivän tutkimisessa sen kaikilla tavoilla. Tutkijoina toimivat yhteisön jäsenet itse ja onnistunut kehittäminen edellyttää avointa puhumista ja vastuullista kuuntelemista. (Murto 2001, 31 – 35.) Tärkeä edellytys kehittämisen onnistumiselle onkin motivoitunut henkilöstö. Henkilöstön motivoituminen on mahdollista vain, jos jokainen tietää, mitä häneltä halutaan ja mitä hän saa tehdä. Henkilöstölle on lisäksi annettava tiedolliset ja taidolliset edellytykset parantaa prosesseja. Kokemusten mukaan yksi vaikeimpia asioita prosessin kehittämisessä onkin saada henkilöstö uskomaan parantamismahdollisuuksiinsa, koska liian helposti uskotaan että toimintatapa on jo nyt niin hyvä ja kannattava, ettei tarvetta kehittämiseen ole. (Kvist ym. 1995, 65.) Ihmiset alkavat olla väsyneitä alituisiin ns. ylhäältä johdettuihin muutoksiin. Jos muutos alkaa organisaation keskeltä tai pohjalta pienistä muutosaloitteista, joita johto ei ole liiaksi ohjannut, sillä on menestymisen mahdollisuudet. (Ponteva 2006, 10.) Muutosprosessin alussa on hyvin ratkaisevaa keskeisten henkilöiden suhtautuminen muutokseen. Jos avainhenkilöt kokevat muutoksen tarpeelliseksi, koko prosessi voi edetä nopeasti. (Rissanen, Sääsäski & Vornanen 1996, 47.)

Riittävän osallistumisen ja sitoutumisen takaamiseksi tarvitaan tarpeeksi tietoa. Myönteisen muutosilmapiirin luomiseksi johdon tulee jakaa tietoa siitä, miksi kehittämiseen ryhdytään, mihin sillä pyritään ja miten kehittämisprosessissa on tarkoitus edetä. Muu-

toksessa on aina kysymys tunneprosessista ja parhaiten se on saatu ”myytyä” työntekijöille kahdella avainsanomalla. Ensimmäinen sanoma on: Tällainen on yrityksemme nykyinen tila ja tämän vuoksi emme voi jatkaa samalla tavalla tästä eteenpäin. Toinen sanoma on: Tällaiseksi meidän täytyy yrityksemme tehdä. (Hammer, Champy & Mela 1994, 119.) Tietoa tulee jakaa jo etukäteen ennen kehittämisprosessin aloittamista ja koko parantamisen ajan henkilöstön mielipiteitä ja ehdotuksia tulee kuunnella ja pohtia vakavasti. Kun työntekijät osallistuvat prosessien parantamiseen, he voivat kaikilla tasoilla olla taas ylpeitä työstään ja näin osallistuminen lisää sekä sitoutumista että muutosten toteuttamisen hyväksyntää. (Plowman 1997, 62.) Henkilöstölle ei saa missään vaiheessa tulla sellaista tunnetta, että sen asiaa ei pidetä tärkeänä tai että se on unohdettu (Rissanen ym. 1996, 47).

Muutoksen toteutuksen onnistuminen edellyttää myös riittäviä voimavaroja, kuten henkilöstöä, aikaa ja rahaa. Heti parantamisprosessin alussa tulee kehittämiselle nimetä vastuhenkilö ja projektiryhmä, joka hoitaa muutoksen käytännön toteutuksen. Projektille tulee laatia aikataulu, jonka mukaan muutos toteutetaan. Aikataulua ei saa laatia liian tiukaksi, koska tällöin kehittäminen saattaa jäädä pintapuoliseksi eikä todellisten muutostarpeiden poistaminen onnistu. Toisaalta sitä ei saa myöskään laatia liian pitkäksi, koska tuloksia odotetaan pian ja jos niitä ei tunnu tulevan, saattaa esiintyä turhautumista koko kehittämisprosessiin. Nopeasti saatavilla tuloksilla rakennetaan innostusta, uskottavuutta ja sitoutumista muutokseen. (Nyman & Silen 1995, 47 – 50.)

Kaiken kaikkiaan tehokkaaseen muutokseen tarvitaan kolme osatekijää – koordinointi, sitoutuminen ja osaaminen. Koordinointia tarvitaan, jos muutos koskee useita organisaation osia tai henkilöitä. Sitoutuminen on puolestaan perusedellytys koko muutokselle ja jotta uusi prosessi saadaan toimimaan, muutos vaatii luonnollisesti uutta tietoa ja uusia taitoja. (Lanning 1996, 37.)

### 3.4 Prosessin kehittämisen sudenkuopat

Edellisessä kappaleessa kerrottiin edellytyksistä, joita menestyksellinen kehittämisprosessi vaatii. Siihen sisältyy kuitenkin myös asioita, joihin koko prosessi voi kaatua, ellei niitä ole hoidettu kunnolla. Tällaisia asioita ovat:

- Toimintaprosessin tunnistaminen: mikäli kehitettäviä toimintoja ei ole tunnistettu riittävästi ja erotettu ydin- ja tukiprosesseja, voi parantaminen epäonnistua eikä sillä saavuteta asetettuja tavoitteita.
- Vastuut on jätetty määrittämättä: mikäli kehitysprosessille ei ole nimetty omistajaa ja omistajien ja kehittäjien tehtävistä ja valtuuksista ei ole sovittu, vaarantuu kehitysprosessin onnistuminen.
- Prosessi on kuvattu heikosti: onnistuminen on vaarassa, mikäli kuvaus on puutteellinen (esim. asiakas on unohdettu heti alussa), se on liian yksityiskohtainen tarpeeseen nähden tai siitä on tehty pelkkä kaavio josta vastuut puuttuvat.
- Kuvausta ei hyödynnetä organisaatiossa: prosessikuvaukset antavat paljon arvokasta tietoa, esim. suorituskyvystä, tarvittavasta osaamisesta ja prosessin toiminnasta. Mikäli näitä tietoja ei hyödynnetä, niin jatkuva kehittäminen ei onnistu. (Laamanen 2001, 297.)

### 3.5 Muutosvastarinta

Kehittämisprojektien yhteydessä puhutaan usein muutosvastarinnasta. Terminä muutosvastarinta kuitenkin vääristää asiaa hieman – ehkä kannattaisi mieluummin puhua muutosvasteesta. Muutokseen liittyy aina voimia, jotka edistävät sitä, ja vastavoimia, jotka osoittavat johonkin toiseen suuntaan. Kyse ei ole aina ihmisistä, vaan myös organisaatiokulttuurissa tai organisaation toimintaympäristössä saattaa olla tekijöitä, joiden merkitys muutokselle voi olla joko myönteinen tai kielteinen. (Honkanen 2006, 370.)

Vastarinnan syntymiseen vaikuttavat monet tekijät: ihmiset tuntevat tuntemattoman pelkoa, turvattomuutta, pätemättömyyttä, turhautumista, syyllisyyttä tai ahdistusta siitä,

että eivät pärjää, pelkäävät kasvojen ja oman aseman menetystä. Usein pelkästään mukavuudenhalusta vierastetaan uusia ja vieraita asioita. Varsinkin alkuvaiheessa vastustus tulee tunteesta ja ihmiset tarvitsevat aikaa muutoksen sulatteluun. (Laamanen 2001, 270.)

Edellä mainitut vastustuksen syyt ovat yksilöstä itsestään aiheutuvia. Tyypillisiä muutosvastarinnan lähteitä liittyy kuitenkin myös organisaatioon ja työympäristöön. Organisaatiosta johtuvia lähteitä ovat mm. johdon epäonnistuminen, vahvat perinteiset rakenteet, huono muutoshistoria, työnjaon epäonnistuminen, huono kommunikaatio tai heikko projektointi. Työympäristön aiheuttamia muutosvastarinnan syitä saattavat olla mm. työolosuhteet, epämielikkäät työprosessit, huono teknologia tai vaikutusmahdollisuuksien puute. (Nyman & Silén 1995, 103.)

Kehittämistyötä ja muutosta aloitettaessa on jollain karkealla tasolla oltava selvillä siitä, miten ihmiset muutokseen suhtautuvat. Kuinka paljon on vastustajia ja kuinka paljon tukijoita? Usein sanotaankin, että onnistuakseen muutos tarvitsee taakseen tietyn ”kriittisen massan”. Kyse ei ole kuitenkaan välttämättä aina määrästä vaan myös laadusta; siitä, ketkä organisaatiossa vastustavat kehittämistä ja ketkä kannattavat. Muutoksen onnistumiseksi aktiiviset vastustajat voivat jossain tilanteissa olla tärkeitä, koska he tekevät kriittisiä kysymyksiä ja pakottavat näin muutoksen tekijät ottamaan laajemmin erilaisia näkökulmia huomioon. Ongelmallisia ryhmiä ovat välinpitämättömät ja passiivisen myötämieliset, koska ne eivät välttämättä sitoudu muutostyöhön ja saattavat muodostaa ongelman käyttöönottovaiheessa. (Honkanen 2006, 370.)

On hyvä myös analysoida, mitä mahdollisen vastustamisen taustalla on. Suurin tai todennäköisin syy muutoksen vastustamiseen liittyy yleensä tiedon puutteeseen. Seuraavaksi tärkein tai todennäköisin syy on ihmisten kokemus siitä, että heillä ei ole tarvittavaa osaamista. Vasta viimeiseksi on syytä tarkastella, mikä merkitys on ihmisten motiiveilla eli sillä, että joku ei halua muutosta. Motiivejakin tarkasteltaessa on hyvä muistaa, että joskus vastustaminen ei johdu ”huonoista motiiveista” vaan sille on täysin rationaaliset syyt. Kaikki muutos ei ole kaikkien mielestä oikeaa tai hyvää. (Honkanen 2006, 370 - 371.)

Muutosvastarintaan on kiinnitettävä huomiota ja muutosta edistäviä tekijöitä pyrittävä vahvistamaan. Aktiiviset vastustajat tulisi saada mukaan kuuntelemalla ja yhteistyömuotoja hakemalla. Passiiviset vastustajat tulisi paljastaa, selvittää heidän vastustamisesa syyt ja rohkaista heitä mukaan muutokseen. (Lecklin 2006, 194 – 195.) Muutosvastarinta voidaan ottaa etukäteen huomioon esimerkiksi

- antamalla henkilöstön osallistua
- tiedottamalla projektista
- kouluttamalla henkilöstöä
- vaikuttamalla asenteisiin
- seuraamalla tavoitteiden toteutumista ja
- palkitsemalla henkilöstöä.

Vastarinnan hallinnassa keskeisellä sijalla on henkilöstön osallistuminen. Jotta vastustukselta vältyttäisiin, henkilöstöä ei tulisi nähdä ryhmänä, johon muutokset kohdistuvat, vaan pikemminkin heidän tulisi aktiivisesti olla mukana suunnittelemassa ja toteuttamassa muutoksia. (Martola & Santala 1997, 105.)

Tämän opinnäytetyön pohjana olevan toimintaprosessin kehittämiseen liittyvää muutosvastarintaa voisi esiintyä lähinnä henkilöstön tai oppilaitosten (sidosryhmäyhteisö) taholta. Näiden osalta vastustuksen saattaisi synnyttää muutokset käytännön työssä ja tiedon puute. Työtavat saattavat muuttua uuden prosessin myötä ja aiheuttaa uusien asioiden opettelua. Myös tiedon välittyminen jatkossa saattaisi herättää vastustusta. Asiakkaiden osalta vastarintaa tuskin tulee esiintymään, koska heille toimintaprosessin muutos ei välttämättä näy mitenkään ja he hoitavat asioinnin oppilaitosten kanssa kuten aiemminkin.

### 3.6 Kehittämisen erityispiirteitä julkishallinnossa

Toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset pakottavat yksityisen sektorin ohella usein myös julkisen sektorin organisaatiot toimenpiteisiin. Ulkoiset pakotteet toiminnan kehittämiselle julkisella sektorilla ovat lisääntyneet koko ajan. Muutospäätösten tekeminen julkishallinnossa on usein kuitenkin vaikeaa monestakin syystä. Ensimmäinen vaikeus

on siinä, että päätökset tehdään useimmiten poliittisin perustein. Tällöin virastot ja laitokset eivät voi itsenäisesti päättää toimintansa kehittämisestä tarpeiden mukaan, koska toiminnan rajoitteet päätetään organisaation ulkopuolella. Laitokset eivät voi myöskään itsenäisesti päättää tuotteiden tai palveluiden karsimisesta, koska valtaosa tuotannosta on laissa määrättyä. Toimintaa pitää siis vain pyrkiä sopeuttamaan olemassa olevaan ympäristöön. Oman ongelmansa muodostaa myös se, että julkisten organisaatioiden johtajat ovat usein oman toimialansa parhaita asiantuntijoita, joilta saattaa puuttua johtamiskoulutus ja liiketaloudelliseen ajatteluun tähtäävä tausta. Toiminnassa ajatellaan myös usein resurssien riittävyttä ja kasvattamista, ei niinkään toiminnan lopputulosta ja sen vaikutusta ympäristöön tai asiakkaan tyytyväisyyteen. (Martola & Santala 1997, 148 – 149.)

Prosessilähtöisyys onkin julkishallinnon seuraava paradigma, joka merkitsee suurta mullistusta julkishallinnon rakenteissa. Prosessilähtöisyys vahvistaa tuloshakuisuutta, parantaa asialähtöisyyttä ja pakottaa kausaaliseen analyysiin toimenpiteiden vaikutuksista. Joillekin se merkitsee myös entisistä valta-asemista luopumista. Nykyiset tulosityksiköt tulosvastuullisine virkamiehineen korvautuvat tulevaisuudessa prosesseilla ja asiantuntijilla. Julkishallinnon ”organisaatiokoneet” toimivatkin jatkossa uskottavasti ainoastaan, jos niiden toimintalogiikka tunnistaa asiakastarpeista lähtevän prosessiajattelun. (Virtanen 2005a, 34 – 35.)

Prosessilähtöisyyden pohtiminen tarkoittaa käytännössä sitä, että julkishallinnon organisaatioita – niiden johtamiskäytäntöjä, työn tekemiseen liittyviä toimintatapoja ja erilaisia seurantajärjestelmiä – muutetaan kiinnittämällä huomiota nimenomaan olemassa oleviin toiminnallisiin pullonkauloihin. Virtasen mukaan prosessilähtöinen ajattelutapa mahdollistaa olemassa olevien hallinnon rakenteiden muuttamisen tietoisesti entistä asiakaslähtöisempään suuntaan tavalla, joka ottaa huomioon modernin organisaatioteorian ja organisaatioiden toimintaa koskevat uudet ideat. Prosessiajattelu on tehnyt pitkään tuloaan julkiselle sektorille. Organisaatorakenteiden pysyvyys on kuitenkin erityinen haaste julkishallinnossa, jossa rakenteiden muutoksen nopeusmahdollisuutta säännellään erilaisilla lainsäädännöllisillä ja poliittis-byrokraattisilla keinoilla. Nämä organisaatorakenteet tulevat jatkossakin, ainakin joltain osin, estämään luovuutta ja organisaation tarkoituksenmukaisia muutoksia. (Virtanen & Wennberg 2005, 14 – 81.)



Prosessiajattelun kulmakivenä voidaan pitää näkökulmaa, että prosessit alkavat ja päättyvät asiakkaaseen. Julkishallinnon kontekstissa ”asiakkaan” käsite on kuitenkin ongelmallinen. Monien julkishallinnon toimintojen välittömät asiakkaat eivät ole toiminnan varsinaisia asiakkaita eli niitä, joiden tarpeita toiminnalla pyritään palvelemaan. Julkishallinnon prosesseille onkin tyypillistä, että asiakkaita on useita ja sama taho voi olla useassa erilaisessa roolissa asiakkaana. Lisäksi samalla prosessilla voi olla useita asiakkaita, joiden edut ovat vastakkaiset. Tällöin prosessien tunnistaminen harhautuu helposti, jos asiakkuuden monisäikeistä luonnetta ei tunnistettaessa ymmärretä riittävän selvästi. Asiakaslähtöinen ajattelutapa julkishallinnossa on samalla vaikuttavuuskeskeinen ajattelutapa. Kaikella toiminnalla on yhteiskunnallinen vaikuttavuustavoite ja onnistuminen siinä merkitsee samaa kuin asiakastarpeiden tyydyttyminen yksityisellä sektorilla. (Virtanen & Wennberg 2005, 116 – 117.)

Julkishallinnossa prosessien tunnistaminen, määrittelemine ja nimeäminen lähtevät liikkeelle ulkoisten asiakkaiden tai asiakasryhmien tarpeista ja tähtäävät organisaation vaikuttavuustavoitteiden saavuttamiseen. Ero yksityisen sektorin prosessiajatteluun onkin huomattava, koska yksityisellä sektorilla tähtäimenä on viime kädessä taloudellisen lisäarvon tuottaminen yrityksen omistajille. Tästä johtuen yksityisen sektorin ajatusten kopiointi ja soveltaminen sellaisenaan julkishallinnon organisaatioihin toimiikin aniharvoin. (Virtanen & Wennberg 2005, 91.)

Julkishallinnon kehittäminen ei pääty prosessiajatteluun, vaan julkishallinnon organisaatiot joutuvat lähivuosien aikana kasvavassa määrin mukautumaan ulkoiseen uudistuspaineeseen. Paineita muutokseen aiheuttavat mm. toimintaympäristön muuttuminen, palvelujen käyttäjien vaatimusten kasvu ja johtamistyön muuttuminen. Prosessilähtöisyys avaakin mahdollisuuksia muuttaa julkishallinnon toimintakäytäntöjä ja vanhakantaiseksi tiedettyjä ja tunnustettuja organisaatorakenteita. Se myös kirkastaa julkishallinnon tilintekovastuullisuutta ja pakottaa kiinnittämään huomiota vaikutusten mittaamiseen. Tällä tavoin julkinen hallinto lunastaa paremmin itselleen olemassaolon oikeuden. (Virtanen & Wennberg 2005, 145 – 146.)

## 4 KEHITTÄMISPROSESSIN VAIHEET

Kehittämisprosessi koostuu useasta eri vaiheesta. Kaikkiin muutosprosesseihin liittyvät tavalla tai toisella nykytilanteen hahmottaminen ja analysointi, muutostavoitteiden kuvaus, kehittämiskäytännöistä päättäminen, kehittämistyön organisointi ja toteuttaminen, aikaansaannosten mittaus ja arviointi sekä uudenlaisen toimintatavan vakiinnuttaminen (Haavisto 2004). Olemassa olevan kirjallisuuden mukaan samat toimenpiteet sisältyvät kaikkiin muutoksiin, mutta toisissa määritellyissä vaiheita on yhdistetty. Kurt Lewin näki muutoksessa kolme vaihetta: sulattaminen, muutos ja jäädyttäminen, kun taas Seniorin mukaan OD-prosessissa on seitsemän vaihetta: kartoita nykytilanne, rakenna visio muutoksesta, hanki sitoutuminen tähän visioon, rakenna muutossuunnitelma, toteuta muutos, arvioi ja vahvista muutoksessa onnistumista. (Honkanen 2006, 382.) Tässä opinnäytetyössä kehittämissivaiheet on esitetty siitä lähtökohdasta, että organisaatiossa käytössä olevat prosessit on jo tunnistettu ja kuvattu, joten voidaan suoraan lähteä liikkeelle organisaation nykytilanteen analysoinnista.

### 4.1 Nykytilanteen analysointi

Muutos- ja kehittämisprosessin aloitusvaiheessa on tärkeää selvittää, mistä lähdetään liikkeelle. Ketjun läpimenoaikojen, kustannusten ja virheiden laskeminen avaa silmät näkemään todellisen nykyisen suoritustason. Ketjun tarkoista työvaiheista kerätään vähintään läpimenoaika- ja kustannustiedot sekä tieto henkilöistä, jotka työn todella tekevät. Erityisesti kannattaa kiinnittää huomiota työvaiheisiin, jotka eivät mitenkään lisää asiakkaan saamaa arvoa. (Laine & Tiirikainen 1995, 71.) Ajankäyttötutkimus antaa käsityksen siitä, mihin aika todella kuluu ja kehitysmahdollisuuksia on yleensä siellä missä aikaa hukataan. Erityistä huomiota kannattaa kiinnittää toimintojen välisiin rajapintoihin. (Kajaste & Liukko 1994, 72.) Analysointi kannattaa aloittaa prosessin tuotoksista ja edetä prosessissa taaksepäin. Tällä tavoin pysyy paremmin mielessä toiminaketjun tarkoitus ja ajatus siitä mitä tietoa tarvitaan. (Burlton 2001, 317).

Tiedon kerääminen on aina suhteutettava kehittämistyön tarpeisiin ja tavoitteisiin ja vain sellaista tietoa kerätään, josta on jotain hyötyä. On päätettävä, kerätäänkö objektiivista fakta- tai dokumenttitietoa vai halutaanko tietoa myös ihmisten asenteista, arvoista ja tunteista. (Honkanen 2006, 388.) On hyvä miettiä sellaisia tunnuslukuja, jotka kuvaavat prosessin uusien menetelmien, työkalujen ja -ohjeiden käyttöönottoa tai soveltamisen astetta. Tämä antaa prosessin omistajalle ja johtoryhmälle käsityksen siitä missä mennään, jäävätkö hyvät ideat vain paperille, vai muuttuvatko toimintatavat käytännössä. (Laamanen 2001, 107.)

Nykytilanteen analysointiin osallistuvat kaikkien ryhmien edustajat. Analyysit ja niiden pohjalta käytävät avoimet, yhteiset keskustelut osoittavat nykytoiminnan heikkoudet ja luovat samalla muutospainetta. Avoimuus ja objektiivisuus lisäävät samalla projektin ja sen käynnistäjien uskottavuutta. Johdon ja muiden työntekijöiden sitoutuminen alkaa jo tässä vaiheessa, koska he kaikki osallistuvat henkilökohtaisesti muutostarpeen analysointiin. (Martola & Santala 1997, 74.)

Tässä vaiheessa tavallisimmin käytettyjä mittareita ovat mm.

- operatiiviset mittarit (palvelukyky, tilaukset, toimitusvarmuus, tuottavuus ja laatu)
- asiakkaiden tyytyväisyyttä ja odotuksia kuvaavat mittarit
- liiketoiminnan tuloksellisuutta kuvaavat mittarit
- henkilöstön työtyytyväisyystrendit (ml. muutosvalmius)
- organisaation kyvykkyys ja henkilöstön osaaminen
- johtamisen ja esimiestyön laatu. (Haavisto 2004. )

Kelan etuustoiminnassa käytetään monenlaisia mittareita. Tulokorttiin sisältyy mittarit toiminnan tuottavuudesta ja taloudellisuudesta, eri etuuskäsittelyajoista sekä asiakaspalveluarvosanasta, joka selvitetään kerran vuodessa tehtävällä asiakaskyselyllä. Mainitusta kyselystä saadaan myös muuta arvokasta tietoa toiminnastamme – lähinnä asiakaspalveluun ja asiakkaiden asiointiin liittyvää tietoa. Lisäksi etuuspäätösten oikeellisuutta mitataan säännöllisesti tehtävillä valvonnoilla, joissa löydetään etuuskäsittelyyn liittyvät puutteet ja parantamiskohteet. Henkilöstön työtyytyväisyyttä ja johtamisen laatua mitataan kerran vuodessa tehtävällä henkilöstökyselyllä, jossa työntekijät

voivat ottaa kantaa erilaisiin työhön liittyviin asioihin. Myös esimiehille toteutetaan vastaava kysely kerran vuodessa.

#### 4.2 Muutostavoitteiden määrittäminen ja projektinhallinnan suunnittelu

Muutostavoitteiden määrittämisen ja projektinhallinnan suunnittelun tarkoituksena on vastata ympäristön synnyttämään muospaineeseen ja tehdä muutosprosessista systemaattinen. Suunnitelmallisuuden tärkeyttä on usein korostettu, mutta toisaalta yksityiskohtiin menevää suunnittelua voidaan pitää mahdottomana tai ainakin hyvin vaikeana ja samalla turhanakin tavoitteena. Visio, jota kohden aiotaan kulkea, täytyy kuitenkin olla määriteltyinä, mutta muutokseen osallistuvilta edellytetään myös epävarmuuden sietokykyä. (Martola & Santala 1997, 47.) Tästä vaiheesta käytetään kirjallisuudessa myös nimitystä prosessivision määrittäminen ja tarkoituksena on selkeyttää organisaation jäsenille, mitä tavoitellaan. Usein tässä vaiheessa edetään liian nopeasti kehittämistoimiin, eikä jakseta riittävästi paneutua tavoitteiden tarkentamiseen ja niiden viestintään, jolloin koko kehittämisprosessin onnistuminen vaarantuu. (Haavisto 2004.)

Muutostavoitteet voivat olla hyvin erilaisia sen mukaan, kuinka kriittinen kyseinen prosessi on ja mikä on sen nykytila. Muutoksen onnistumisessa on avainasemassa johdon selkeä visio siitä, mitä muutokselta halutaan ja mikä on sen päämäärä. Johdon odotusten määrittämisen ja projektinhallinnan suunnittelun tuloksena syntyy tilanearvio ja kokonaisuunnitelma muutostoimenpiteitä varten. Samalla luodaan otolliset olosuhteet muutoksen liikkeellelähdölle ja etenemiselle. (Kiiskinen, Linkoaho & Santala 2002, 38.) Muutostavoitteiden määrittelyssä voidaan käyttää apuna myös benchmarkingia, koska se osoittaa mahdollisuuksien lisäksi organisaation heikkoudet ja ongelmat suhteessa muihin vastaaviin organisaatioihin. Tämä on omiaan luomaan muospainetta ja auttaa näin haastavien tavoitteiden asettamista. (Kiiskinen ym. 2002, 49.)

Laamanen (2001, 87.) on tunnistanut neljä loogista tasoa, joihin muutoksella voidaan tähdätä. Nämä ovat: 1) nykyinen prosessi 2) vähän parannettu prosessi 3) radikaalisti parannettu prosessi 4) ideaaliprosessi. Käytännössä kehittämisessä liikuttaneen yleensä tasojen 2 ja 3 välillä, koska tason kolme radikaalit muutokset pitävät aina sisällään merkittäviä riskejä.

Keskeisiä kysymyksiä ja tehtäviä, joihin tässä vaiheessa on kiinnitettävä huomiota, ovat:

- kehittämisen periaatteista ja pelisäännöistä sopiminen, eettiset kysymykset
- vastuu- ja valtakysymykset, työnjaosta sopiminen
- kehittämistavasta, menetelmistä ja aikataulusta sopiminen
- aika- ja raharesursseista sopiminen
- sopiminen ”paperilla” vs. ”psykologisen” sopimuksen merkitys
- sopimuksen tarkistaminen kehittämistyön aikana. (Honkanen 2006, 384.)

Otolliset olosuhteet ja ilmapiiri ovat perusta onnistuneelle muutokselle. Nämä rakentuvat muutosprojektin kokonaishallintaan liittyvistä asioista, joihin lukeutuvat suunnitelmallisuuden lisäksi muutoksen resurssointi ja organisointi sekä tiedottaminen. On tärkeää löytää kehittämisprojektiin oikeat henkilöt, jotka osaavat ja pystyvät luomaan muutokselle positiivisen ilmapiirin. Onnistunut projektinhallinta tekee konkreettisten toimenpiteiden aloittamisen mahdolliseksi heti muutosprojektin alusta alkaen. Projektinhallinnan onnistunut toteuttaminen merkitsee tehokkuutta, koska muutoksen perusasiat ovat kunnossa silloin, kun siitä tiedotetaan organisaatiolle. Aikaa ja muita resursseja ei kuluteta turhaan epävarmuuden aiheuttamaan spekulointiin. (Martola & Santala 1997, 58 – 61.)

#### 4.3 Prosessin parantaminen

Kun nykytila on analysoitu ja tavoitteet asetettu, on aika siirtyä suunnittelemaan ja parantamaan olemassa olevaa prosessia. Laaditaan siis parannussuunnitelma, joka kuvaa tavoitetilaa. Tämän vaiheen tavoitteena on määrittää optimitoimintatapa, joka mahdollistaa asetettujen muutostavoitteiden toteuttamisen. Myös tarvittavat muutostoimenpiteet konkretisoidaan tässä vaiheessa. (Kiiskinen ym. 2002, 55.)

Ideointi ja kehittämistyö tapahtuvat prosessikohtaisessa työryhmässä, johon nimetään tyypillisesti 5-10 avainhenkilöä. Ulkoisen näkökulman varmistamiseksi ryhmään on hyvä nimetä myös edustajia jostain muusta prosessista tai sisäisistä ja ulkoisista asiakkaista. Usein käytetään myös ulkopuolista asiantuntijaa tai ”sparraajaa”, jonka tehtävänä on tuoda mukaan aikaisempaan kokemukseensa perustuvaa näkemystä.

on tuoda mukaan aikaisempaan kokemukseensa perustuvaa näkemystä. Aiemmat ratkaisut prosessin nykyisessä toteutustavassa kyseenalaistetaan. Turhat vaiheet ja toiminnot karsitaan ja suunnitellaan uuden mallin mukaiset osaamistarpeet, resurssit ja tietojärjestelmätuki ratkaisulle. Uusi toimintamalli kuvataan prosessikaavion muotoon. (Kiiskinen ym. 2002, 55 – 56.)

Uusi kuvaus sisältää yleiskuvauksen, prosessikaavion työvaiheineen ja johtamisjärjestelmän, jossa prosessin omistajan ja tiimin tehtävät ja vastuut on kuvattu. Jos toteutus käynnistetään koeprojektilla, on parannussuunnitelmassa oltava suunnitelma sen läpiviemisestä. Käyttöönoton vaiheet, vastuut ja aikataulut on kirjattava. Parannussuunnitelmassa tulee olla selkeästi määriteltynä prosessin avainmittarit, miten niitä seurataan, kuinka tieto kerätään ja raportoidaan, kenelle se jaetaan ja kuka on siitä vastuussa. (Lecklin 2006, 191.)

Kun parannussuunnitelma on valmis, on prosessinomistajan ja johdon hyväksyttävä se. Käyttöönoton onnistumiseksi ei riitä, että pelkästään johto hyväksyy uudistetun toimintatavan, vaan ratkaisuehdotus on hyväksyttävä myös prosessissa mukana olevilla. Heidän tulee tuntea uusi toimintatapa omakseen ja olla valmiita muutokseen. Tulos on sitä parempi, mitä aiemmin prosessiin osallistuvat ovat mukana kehittämistyössä. Kun he saavat oman puumerkinsä prosessiin, on heille kunnia-asia, että se täyttää sille asetetut vaatimukset ja tavoitteet. (Lecklin 2006, 192.)

Muutosprojektissa parhaiten menestyneet organisaatiot ovat myös laatineet konkreettisemmat muutosten toteuttamissuunnitelmat. Muutosvision pohjalta laaditut optimiprosessit on kyettävä täsmentämään ja konkretisoimaan henkilökohtaisiksi osaamis- ja koulutustarpeiksi sekä strategiaa tukeviksi oppimisohjelmiksi. Jotta uusi malli kyettäisiin ottamaan käyttöön jokapäiväisessä toiminnassa, muutos tulisi tehdä mahdollisimman konkreettiseksi työntekijälle itselleen. Henkilön tulisi voida sisäistää muutos ja oivaltaa se omakseen, koska muutos on viime kädessä sitä, että henkilö itse aidosti muuttuu. (Kiiskinen ym. 2002, 56.)

#### 4.4 Uuden toimintaprosessin käyttöönotto

Uuden toimintamallin käyttöönotto tähtää siihen, että muutokset toteutetaan konkreettisesti. Konkreettiset muutostoimenpiteet kohdistuvat suoraan johonkin tiettyyn, yksilöityyn toiminnan osa-alueeseen, organisaation osaan ja erityisesti henkilöihin ja heidän osaamisensa kehittämiseen. (Kiiskinen ym. 2002, 59.)

Käytännössä uuden mallin käyttöönotto aloitetaan vanhoista työtehtävistä luopumisella jokapäiväisissä töissä ja aletaan soveltaa uusia toimintatapoja. Muutoksen toteutumisen toimenpiteiden yksityiskohtaisuus ja muutoksen konkreettisuus vaikuttavat selkeästi onnistumiseen. Uusien toimintamallien tehokas käyttöönotto edellyttää ainakin seuraavien seikkojen olemassaoloa: tyytymättömyyttä vanhaan ja uuden houkuttelevuutta, muutosvision selkeyttä, käytännön toimenpiteitä, uskoa muutoksen toteutumiseen sekä muutoksen edellyttämiä panoksia. Näistä yhdenkin puuttuminen saattaa johtaa ongelmiin. (Kiiskinen ym. 2002, 59 – 61.)

Käyttöönottokynnys on saatava matalaksi. Tähän voidaan vaikuttaa muun muassa kunnollisella dokumentoinnilla ja antamalla koulutusta ja valmennusta juuri oikeaan tarpeeseen. Koulutusta ja tukea on oltava saatavilla käyttöönottovaiheessa. Uusien työtapojen oppiminen voi olla vaikeaa ja työlästä, ja jos apua ei ole pulmatilanteissa saatavilla, syntyy tyytymättömyyttä ja paluuta vanhoihin menetelmiin. Mikäli kysymyksessä ovat suurehkot muutokset, on syytä laatia erillinen käyttöönottosuunnitelma. (Lecklin 2006, 193 – 195.)

Uudistettu prosessi voidaan ottaa käyttöön koko organisaatiossa yhtä aikaa tai optimi-toimintatapaa voidaan täsmentää ja konkretisoida ensin pilottiyksiköksi valitussa organisaation osassa tai tulosityksikössä, joka on usein jo entuudestaan tunnettu aktiivisena nykyisen toimintansa kehittäjänä ja uuden toiminnan luoja. Tämän yksikkötoiminnan tuloksena syntynyt, käytännön toiminnassa täsmennetty, konkretisoitu, testattu, arvioitu ja parannettu toimintamalli sopii käytännön esimerkiksi, kun käynnistetään muutostavoitteiden mukaista toimintaa muissa yksiköissä. Pilottiyksikön käyttö on perusteltua varsinkin laajojen kehittämisprosessien yhteydessä ja sen käyttö on nopea vaihtoehto konkreettisten muutosten aikaansaamiseksi. Ihmiset saadaan myös paremmin motivoi-

tua ja sitoutettua muutokseen, koska voidaan osoittaa konkreettisia, toimivia tuloksia. (Kiiskinen ym. 2002, 62.)

Henkilökohtaisesti koettu muutos herättää voimakkaita tuntemuksia. Ihminen suhtautuu lähes poikkeuksetta muutokseen aluksi epäluuloisesti ja sen ilmentymä organisaatiossa on muutosvastarinta. Vastustusta muutokseen esiintyy yleensä koko kehittämisprosessin ajan, ei ainoastaan käyttöönottovaiheessa. Muutosvastarintaan onkin kiinnitettävä huomiota ja muutokselle on annettava näkyvyyttä. Kommunikoinnin ja hyvän viestinnän avulla vastustusta saadaan pienennettyä ja konkreettisten muutostavoitteiden toteutumisen kautta toivottavasti myös jossain vaiheessa kokonaan poistettua. (Kiiskinen ym. 2002, 63 – 68.)

Uudistettua prosessia on seurattava myös käyttöönoton jälkeen. On tutkittava, toimiiko prosessi suunnitelmien mukaan, ovatko henkilöt omaksuneet uudet työtavat ja vastaavatko tulokset tavoitteita. Laatupoikkeamat ja niiden syyt on selvitettävä ja ryhdyttävä tarvittaviin korjaaviin toimenpiteisiin. (Lecklin 2006, 195 – 196.) Kohdeyrityksen muutosta on tarkoitus seurata kahdella mittarilla - käsittelyaikojen ja päätösten oikeellisuuden avulla. Lisäksi on tarkoitus haastatella muutamaa käsittelijää sekä oppilaitoksen edustajaa siitä, miten toiminta on käytännössä toteutunut uudistuksen jälkeen.

## 5 KOHDEORGANISAATION ESITTELY

### 5.1 Organisaatio ja toiminta

Kansaneläkelaitos, Kela, hoitaa Suomessa asuvien perusturvaa eri elämäntilanteissa. Kelan asiakkaita ovat kaikki Suomessa asuvat sekä ulkomailla asuvat Suomen sosiaaliturvaan kuuluvat henkilöt. Toiminta alkoi 16.12.1937. Aluksi Kansaneläkelaitos oli nimenomaan eläkelaitos. Alkuajoista toiminta on laajentunut, monipuolistunut ja uudistunut. Erityisesti 1980- ja 1990-luvuilla tapahtuneet tehtävien lisäykset ovat tehneet Kelasta koko Suomessa asuvaa väestöä palvelevan laitoksen.



Kela on eduskunnan valvonnassa oleva itsenäinen sosiaaliturvalaitos, jolla on oma hallinto ja talous. Eduskunnan valvontaa hoitavat sen nimeämät valtuutetut. Kelan toiminta perustuu lakiin Kansaneläkelaitoksesta (17.8.2001/731), jossa määritellään laitoksen asema, tehtävät ja hallinto. Laitoksen toimintaa johtaa ja kehittää hallitus, johon kuuluu kymmenen valtuutettujen valitsemaa jäsentä. Kelan henkilöstön edustajalla on puhe- ja läsnäolo-oikeus hallituksen kokouksissa. Keskushallinto toimii pääasiassa Helsingissä jakautuneena kymmeneen osastoon. Maa on jaettu viiteen alueeseen, joissa jokaisessa on aluekeskus. Paikallinen toiminta tapahtuu vakuutuspiireissä ja niihin kuuluvissa toimistoissa. Näillä viidellä alueella oli vuoden 2006 päättyessä 61 vakuutuspiiriä ja 306 omaa palvelupaikkaa. Lisäksi Kela oli mukana 145 erilaisessa yhteispalveluhankkeessa.

Kelan tehtävänä on useiden eri etuusjärjestelmien toimeenpano. Sen hoitamaan sosiaaliturvaan kuuluvat mm. kansaneläke- ja yleinen perhe-eläke, vammaisetuudet, sairausvakuutus-, kuntoutus- ja työttömän perusturvaetuudet, lastenhoidon tuet, lapsilisät, äitiysavustus, opintotuki, asumisen tuet, sotilasavustus ja maahanmuuttajan erityistuki. Sosiaaliturvaetuuksien ratkaisua koskeva päätöksenteko on hajautettu vakuutuspiirien toimistoihin. Ne tekevät ratkaisupäätökset lähes kaikista etuuksista. Vuonna 2006 Kelan kokonaiskulut olivat 10,8 mrd. euroa, joista etuuskulujen osuus oli 10,5 mrd. euroa. Toimintakulujen osuus kokonaiskuluista oli 3,3 %. Valtio vastasi Kelan rahoituksesta 59 %:n osuudella ja vakuutusmaksuilla rahoitettiin 35 %. Henkilökuntaa Kelassa oli vuonna 2006 yhteensä 5973 toimihenkilöä.

Kelan toiminta-ajatus on ”Elämässä mukana – muutoksissa tukena”. Turvaamme väestön toimeentuloa, edistämme terveyttä ja tuemme itsenäistä selviytymistä. Kelan toimintaa ohjaavat arvot ovat ihmistä arvostava, osaava, yhteistyökykyinen ja uudistuva. Laitoksen visio koostuu neljästä osasta, jotka ovat:

- Kela on luotettava, tehokas ja sosiaalisen vastuunsa tunteva toimija.
- Olemme aktiivinen sosiaaliturvan ja sen toimeenpanon kehittäjä.
- Kelasta saatava sosiaaliturva on tasoltaan kohtuullista, laadukasta ja selkeää.
- Palvelumme on julkisen sektorin parasta. (Kansaneläkelaitos, 2008a.)

Opinnäytetyön kohteena oleva kehittämisprosessi suoritettiin Kelan Länsirannikon vakuutuspiirissä, joka kuuluu Lounais-Suomen alueeseen. Länsirannikon vakuutuspiiri

koostuu yhdeksästä kunnasta, joista pohjoisin on Eurajoki ja eteläisimmät Kustavi ja Taivassalo. Länsirannikon vakuutuspiirissä toimii neljä toimistoa, joissa työskenteli vuoden 2006 lopussa yhteensä 48 toimihenkilöä.



Kuvio 2. Kelan Lounais-Suomen vakuutusalue

## 5.2 Prosessit ja käsitteet

Kelan johtamisjärjestelmäksi valittiin vuonna 1996 tulosjohtaminen, jota on syvennetty laatunäkökulmalla. Tulosjohtamista toteutetaan strategisen suunnittelun, tulosohjausprosessin ja tulossopimusten avulla. Tavoitteet toiminnalle määritetään tasapainoisen onnistumisen viitekehyksen, tuloskortin avulla. Laatuajatteluun liittyy keskeisesti prosessiajattelu, joka on Kelassa yksi operatiivisen toiminnan kehittämisen työvälineistä. (Pesola, Ojala, Sundström & Vasara 2004, 4.)

Kelan toiminnassa on tunnistettu seuraavat prosessit, niistä on laadittu prosessikartta ja prosesseille on nimetty omistajat. Kelan prosessikarttaa ylläpitää johtaja Helena Pesola.

<b>Prosessi</b>	<b>Omistajat</b>
Asiakaspalvelu	Pääjohtaja Jorma Huuhtanen
Etuuksien suunnittelu ja ohjaus	Etuusasioista vastaavat johtajat Helena Pesola ja Pekka Morri
Johtaminen	Pääjohtaja Jorma Huuhtanen
Talospalvelut	Pääjohtaja Jorma Huuhtanen
Hallintopalvelut	Pääjohtaja Jorma Huuhtanen
Viestintäpalvelut	Pääjohtaja Jorma Huuhtanen
Henkilöstöpalvelut	Henkilöstöosastosta vastaava johtaja Matti Puhakka
Aktuaari- ja tilastopalvelut	Aktuaari- ja tilasto-osastosta vastaava johtaja Helena Pesola
Tutkimuspalvelut	Tutkimusosastosta vastaava johtaja Mikael Forss
Tietotekniikkapalvelut	Tietohallinnosta vastaava johtaja Matti Puhakka
Työväline- ja tilapalvelut	Palveluosastosta vastaava johtaja Asko Apukka

Kuvio 3. Kelan prosessit ja niiden omistajat

Organisaation prosessikartta on laadittu Kelan ydin-, ohjaus- ja tukiprosesseista sekä niiden välisistä liittymistä. Eri prosessit muodostavat toimintojen verkon ja ovat vahvasti sidoksissa toisiinsa (Liite 1). Kelan ydinprosesseja ovat asiakaspalvelu sekä etuuksien suunnittelu ja ohjaus. Nämä ydinprosessit tuovat lisäarvoa suoraan asiakkaille. Johtaminen on kelan ohjausprosessi, joka määrittelee mm. strategiaperustan, toiminta- ja taloussuunnitelman sekä ohjaa kehittämishankkeita. Johtaminen ohjaa sekä tuki- että ydinprosessien toimintaa. Kelan tukiprosesseja ovat talous- ja hallintopalvelut, viestintä- ja henkilöstöpalvelut, aktuaari- ja tilastopalvelut, tutkimus- ja tietotekniikkapalvelut sekä työväline- ja tilapalvelut. Nämä luovat edellytykset ydinprosesseille ja ovat välttämättömiä niiden toiminnalle. Tukiprosessien asiakkaat ovat pääosin Kelan sisäisiä asiakkaita.

Kelan ydinprosessien asiakkaita ovat Kela-kortin haltijat, lapsiperheet, opiskelijat, eläkkeensaajat, työttömät, sairastuneet, kuntoutujat, asumis- tai vammaistukea tarvitsevat, asevelvolliset, maahanmuuttajat, maastamuuttajat ja työnantajat. Kelan tuotteita ja palveluja ovat etuustuotteet, joita ovat päätös, maksu, tieto, lomake, esite, tuote tai näiden yhdistelmät.

Prosessien toimintaan osallistuvat organisaatioyksiköt ovat keskushallinto, aluehallinto ja paikallishallinto. Kelan yhteistyökumppaneita ovat valtakunnalliset ja alueelliset tiedon- ja palveluntuottajat, tietojen ja palvelujen vastaanottajat, toiminnan rahoittajat sekä Kelan kanssa erilaisiin yhteistyöprojekteihin osallistuvat organisaatiot. (Pesola ym. 2004.)

### 5.3 Koulumatkatuki

Tutkimuksen tarkoituksena on kehittää toimintaprosessia koulumatkatukiasioiden käsittelyssä. Kelan Länsirannikon vakuutuspiirin vastuulle siirtyy Porin ja Sata-Pirkan vakuutuspiirien koulumatkatukiasiat, joten toimintatapoja pitää muuttaa ja parantaa toivotun lopputuloksen saavuttamiseksi.

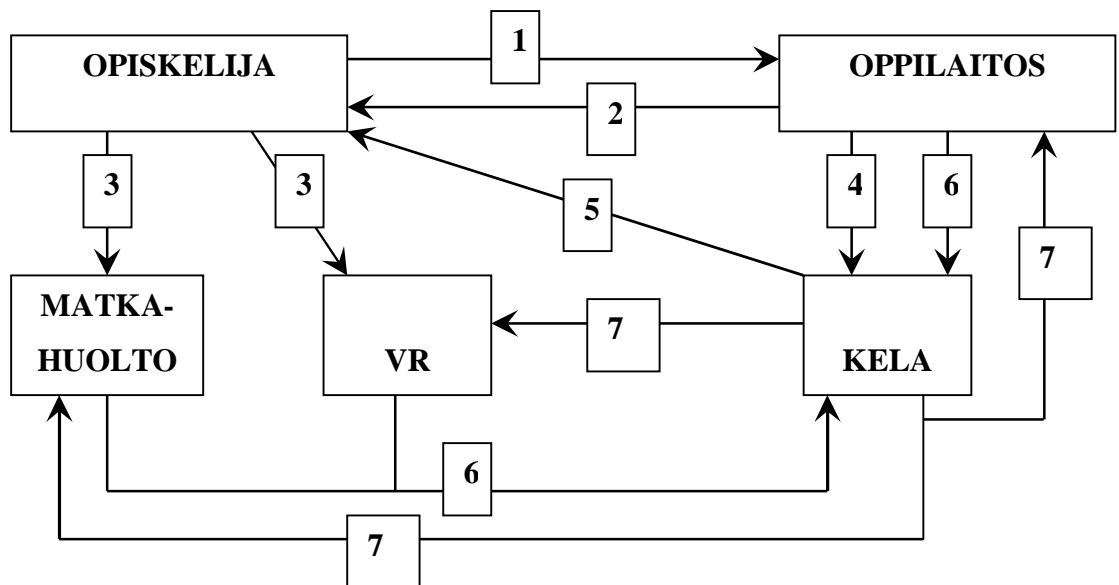
Kela maksaa lukiossa tai ammatillisessa oppilaitoksessa opiskelevalle koulumatkatukea päivittäisten koulumatkojen kustannuksiin. Koulumatkatukea myönnettäessä sovelletaan seuraavia säädöksiä:

- Laki lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden koulumatkatuesta (48/1997)
- Valtioneuvoston asetus lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden koulumatkatuesta (425/2004)
- Liikenne- ja viestintäministeriön asetus linja-autoliikenteen sarjalippumatkoista (1381/2007).

Koulumatkatuen saajan on oltava Suomessa päätoimisesti opiskeleva ja vakituisesti asuva henkilö. Opiskelijan ikä tai taloudellinen asema ei vaikuta tuen saamiseen vaan koulumatkan pituus ja kustannukset. Tukea voi saada niin kauan kuin tuen piiriin kuuluvat opinnot jatkuvat.

Koulumatkatuki voidaan myöntää, kun yhdensuuntainen koulumatka opiskelijan asunnolta oppilaitokseen on vähintään 10 kilometriä. Lisäksi edellytetään että päivittäisten koulumatkojen kustannukset ovat yli 54 euroa kuukaudessa. Tukea voidaan maksaa vähintään yhdeltä ja enintään yhdeksältä kuukaudelta lukuvuoden aikana (1.8. – 31.7.)

Koulumatkatuki myönnetään opiskelijalle ensisijaisesti julkisen liikenteen tai koulukuljetuksen käytön perusteella. Omaa matkustustapaa käyttävälle koulumatkatuki myönnetään vain tietyissä tilanteissa, kuten esimerkiksi silloin jos joukkoliikennettä ei ole käytettävissä. Opiskelijan oma maksuosuus matkalipusta on 43 euroa/kk, muun osan lipun hinnasta maksaa Kela. (Kansaneläkelaitos, 2008b.)



Kuvio 3. Koulumatkatukiasian toimintakaavio pääpiirteittäin

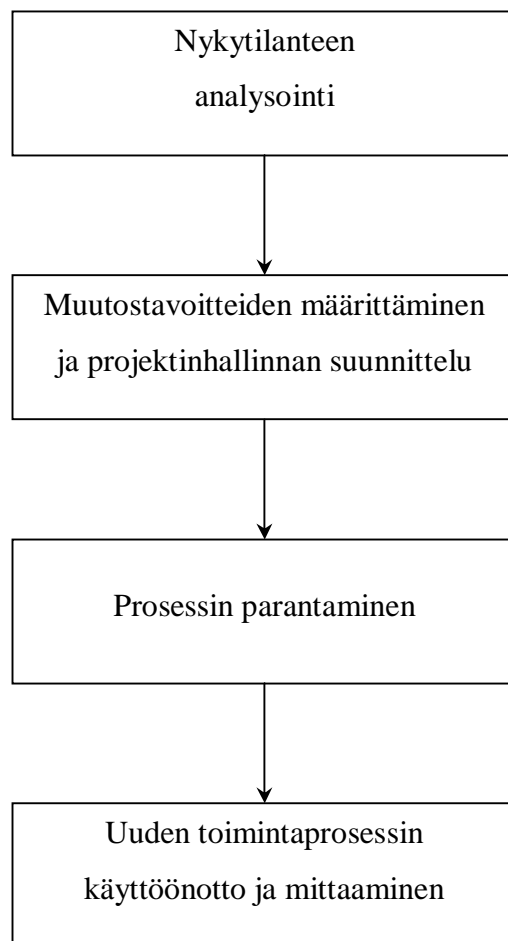
Koulumatkatukiasian toimintaprosessi on karkeasti ottaen seuraava:

1. Opiskelija täyttää hakemuksen ja toimittaa sen oppilaitokselle
2. Oppilaitos antaa opiskelijalle ostotodistuksen, jos opiskelija kulkee koulumatkansa joukkoliikenteessä
3. Opiskelija menee ostotodistuksella ostamaan matkalipun Matkahuollosta tai VR:ltä
4. Oppilaitos tarkastaa opiskelijan hakemuksen tiedot, täydentää oppilaitoksen tiedot hakemukseen ja toimittaa sen Kelalle
5. Kela antaa asiasta päätöksen opiskelijalle
6. Matkahuolto, VR ja oppilaitos laskuttavat Kelaä opiskelijoiden ostamista / käyttämistä matkalipuista
7. Kela maksaa laskut Matkahuollolle, VR:lle ja oppilaitoksille.

## 6 TUTKIMUKSEN TAVOITTEET JA KÄSITTEELLINEN VIITEKEHYS

Tämän opinnäytetyön tarkoituksena on teoriaa hyväksi käyttäen analysoida ja kehittää koulumatkatukiasioiden käsittelyprosessia sekä ottaa käyttöön parannettu toimintaprosessi kohdeyrityksessä. Tutkimusongelma on, miten kohdeyrityksen koulumatkatuen käsittelyprosessia voitaisiin parantaa, jotta se jatkossa täyttää sille asetetut vaatimukset. Tutkimuksen osaongelmia ovat:

- Millaista informaatiota kehittämisprosessissa tarvitaan?
- Mitä toimenpiteitä tarvitaan prosessin kehittämiseen?
- Miten prosessin toimivuutta voidaan mitata?



Kuvio 4. Käsitteellinen viitekehys: Toimintaprosessin kehittämisen vaiheet

Prosessin kehittämislle on useita syitä, joista osa on yleisluonteisia ja toiset organisaation toimintaan liittyviä. Kaikkien lähtökohtana on kuitenkin tietyn ongelman ratkaiseminen. Tällaiseen ongelmanratkaisuun pohjautuvaan kehittämissprosessiin tulee aina sisältyä seuraavat vaiheet: tavoitteiden määrittely, nykytilanteen analysointi, suunnitelman rakentaminen, suunnitelman toteuttaminen ja tulosten mittaaminen. (Mutafelija & Stromberg 2003, 13 14.) Tämän pohjalta on laadittu myös tutkimuksen viitekehys.

## 7 TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN

### 7.1 Tutkimusotteen valinta ja tutkimusmenetelmä

Tutkimuksella on aina jokin tarkoitus tai tehtävä, joka ohjaa tutkimusstrategisia valintoja. Sekä tutkimusstrategian että tutkimusmenetelmän valinta riippuu tutkittavasta asiasta sekä siitä ongelmasta, johon tutkimuksella pyritään löytämään vastaus. Tutkimuksen teko on valintojen tekoa alusta loppuun asti. Ratkaisevaa on, että valitaan sellainen lähestymistapa ja metodi, jonka pätevydestä voi olla vakuuttunut ja joka tuo selvyden käsiteltäviin ongelmiin. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2007, 128 – 133.)

Tutkimusstrategiat jaetaan yleisesti kahteen luokkaan – kvantitatiivisiin ja kvalitatiivisiin tutkimuksiin. Kvantitatiivista tutkimusta käytetään usein tutkimuksissa, joissa havaintoaineisto soveltuu määrälliseen, numeeriseen mittaamiseen ja joihin tutkittavat henkilöt valikoituvat satunnaisesti. Kvalitatiivinen tutkimus taas on luonteeltaan kokonaisvaltaista tiedon hankintaa ja aineisto kootaan luonnollisissa, todellisissa tilanteissa, joihin kohdejoukko on tarkoituksenmukaisesti valittu. Tavoitteena on ilmiön kokonaisvaltainen ymmärtäminen ja todellisuuden kuvaaminen. Kvalitatiivinen tutkimus sisältää useita eri tutkimuslajeja, kuten esimerkiksi tapaustutkimus, toimintatutkimus ja osallistuva havainnointi. (Hirsjärvi ym. 2007, 130 – 160.)

Opinnäytetyön tarkoituksena on kehittää organisaatiossa käytössä olevaa toimintaprosessia. Työskentelen itse kohdeyrityksessä ja osallistun kehittämissprojektiin, joten tähän

tarkoitukseen paras tutkimusmenetelmä on mielestäni kvalitatiivinen osallistuva havainnointi, jonka tiedonhankinnan strategiana on toimintatutkimus. Toimintatutkimuksella pyritään vastaamaan johonkin käytännön toiminnassa havaittuun ongelmaan tai kehittämään olemassa olevaa käytäntöä paremmaksi. Määritelmänsä mukaan toimintatutkimus on tilanteeseen sidottua, yleensä yhteistyötä vaativaa, osallistuvaa ja itseään tarkkailevaa. (Metsämuuronen 2000, 28.) Toimintatutkimus on usein samalla tapaustutkimusta; tutkitaan ja kehitetään yhtä organisaatiota tai yrityksen yhtä osastoa ja jossa aineisto on usein sekä määrällistä että laadullista. Osallistuvassa havainnoinnissa, joka on yksi usein käytetty tutkimusmenetelmä toimintatutkimuksissa, tutkija merkitsee vapaamuotoisesti muistiin tutkittavassa tilanteessa ilmeneviä seikkoja ja on siinä itse mukana. Havainnointimenetelmien etuna on, että niillä saadaan tietoa käyttäytymisestä silloin kun se tapahtuu ja havainnoimalla voidaan tutkia esimerkiksi työn sisältöä ja suorittamista sekä työn kulkua. Havainnoinnin rajoituksena taas on, että havainnointitilanteen kulkua on mahdotonta ennakoida. Havainnointitilanteisiin saattaa syntyä virhetä myös, kun havainnoija ei esimerkiksi huomaa kaikkea tilanteessa tapahtuvaa, joitakin havaintoja jää pois tai hän kiinnittää huomionsa vain tiettyihin tapahtumiin. (Järvenpää & Kosonen 1997, 22 – 23.)

Eskolan ja Suorannan mukaan osallistuvan havainnoinnin käyttäminen tutkimusmateriaalin keräämiseen on ongelmallista, koska toimintatutkimuksessa on vaikeaa erottaa mikä tutkijan kannalta on toimintaa ja mikä tutkimusta, koska tutkija on myös muutoksen katalyytti. Ongelmia voi aiheuttaa tutkijan samaistuminen tutkimuskohteeseen liikaa tai tutkija tuntee tutkittavansa liian hyvin, jolloin objektiivisuus kärsii. Toisaalta havainnoinnin suurin etu on, että se kuvaa todellista maailmaa ja elämää. (Eskola & Suoranta 2005, 128 – 129; Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2004, 200.)

## 7.2 Aineiston kerääminen ja käsittely

Tutkimus toteutettiin vuoden 2007 aikana siten, että keväällä toteutettiin prosessin kehittämisen vaiheet 1 – 3. Uusi toimintaprosessi otettiin käyttöön 1.7.2007, kun lukuvuosi oppilaitoksissa alkoi. Jälkiseuranta parannetun prosessin toiminnasta tehtiin huhtikuussa 2008, kun uusi malli oli ollut täysipainoisesti käytössä reilut puoli vuotta. Tällä tavoin pystyttiin parhaiten arvioimaan prosessia sen kaikilta osa-alueilta.



Tutkimusaineistona käytettiin Kelan Länsirannikon vakuutuspiirin toiminnasta tuotettua materiaalia, kuten esimerkiksi käsiteltävien hakemusten lukumääriä, hakemusten läpimenoaikoja, henkilöstön osaamiskarttaa, prosessikaavioita, prosessikarttoja ja vakuutuspiirin tulossopimusta (= määrällistä aineistoa). Tämä aineisto tuotetaan pääosin Kelan keskushallinnossa erilaisten mittarien perusteella ja se pohjautuu todelliseen toimintaan.

Tärkeä osa tutkimusaineistoa ovat myös muistiinpanot suunnittelupalavereista, benchmarking -vierailusta sekä keskusteluista muiden toimihenkilöiden kanssa. Olen toiminut kehitysprosessin vastuuhenkilönä vakuutuspiirissämme ja osallistunut sekä piirin johtoryhmän että projektityöryhmän kokouksiin saaden niistä arvokasta materiaalia opinnäytetyöhöni. Tein myös benchmarking -käynnin Porin vakuutuspiiriin, jonka materiaalin johdosta pystyimme kehittämään nimenomaan koulukuljetuksen laskutukseen sekä sähköiseen asiakirja-arkistointiin liittyvää toimintaa, jota meillä ei ollut aiemmin käytössä. Myös suunnittelupalaverit etuuden muiden käsittelijöiden kanssa ovat tuottaneet arvokasta materiaalia kehitystoimintaan.

Lisäksi olen toiminut vakuutuspiirimme edustajana Kelan Lounais-Suomen alueen kehitystyöryhmässä, jossa on luotu yhtenäisiä toimintalinjoja koko alueelle. Länsirannikon vakuutuspiirin lisäksi ko. hakemuksia käsitellään kahdessa muussa piirissä – Salossa ja Etelä-Pirkanmaalla. Näistä kokouksista olen saanut monipuolista materiaalia ja tilastotietoa työni pohjaksi.

Uudistetun prosessin toiminnasta on kerätty tietoa vapaamuotoisella, kirjallisella kyselyllä, joka lähetettiin muutamille hakemusten käsittelijöille, oppilaitosten edustajille sekä muiden Kelan toimistojen edustajille (= laadullista aineistoa). Myös muutamaa opiskelijaa haastateltiin puhelimitse ja selvitettiin heidän mielipiteitään. Prosessin toimivuutta on tarkasteltu myös käsittelyaikojen ja päätösten oikeellisuuden pohjalta, jotta saadaan varmaa mittaustulosta laadullisen aineiston lisäksi. Tutkimuksessa käytettyjä tiedonkeruumenetelmiä ja tutkimusaineistoa on käsitelty tarkemmin jokaisen kehitysvaiheen yhteydessä.

### 7.3 Tutkimuksen luotettavuuden arviointi

Tutkimuksessa pyritään välttämään virheiden syntymistä, mutta silti tulosten luotettavuus ja pätevyys vaihtelevat. Tutkimuksen luotettavuutta ja pätevyyttä määritellään validiteetilla ja reliabiliteetilla. Validius (pätevyys) tarkoittaa mittarin tai tutkimusmenetelmän kykyä mitata juuri sitä, mitä on tarkoituskin mitata. Validiutta voidaan arvioida eri näkökulmista, jolloin puhutaan ennustevalidiudesta, tutkimusasetelmavalidiudesta ja rakennevalidiudesta. Reliaabelius tarkoittaa mittaustulosten toistettavuutta. Mittauksen tai tutkimuksen reliabelius tarkoittaa siis sen kykyä antaa ei-sattumanvaraisia tuloksia. Kvalitatiivisissa tutkimuksissa reliabelius ja validius ovat saaneet erilaisia tulkintoja, koska laadullisen tutkimuksen perinne ei ole yhtenäinen. Laadullisen tutkimusmenetelmän luotettavuuden kriteeri onkin viime kädessä tutkija itse. Luotettavuutta kohentaa kuitenkin tutkijan tarkka selostus tutkimuksen toteuttamisesta. (Hirsjärvi ym. 2007, 226 - 227.)

Tutkimuksen tavoitteena oli kehittää koulumatkatuen toimintaprosessia siten, että 1.7.2007 alkaen Länsirannikon vakuutuspiiri pystyy käsittelemään koko Satakunnan ja Vakka-Suomen alueen koulumatkatukihakemukset sille asetettujen toimintaedellytysten puitteissa. Tärkeimmät edellytykset prosessin menestymiselle ovat laadukkaat ja oikeat päätökset, jotka asiakas saa tiettyjen käsittelyaikojen puitteissa. Validiteettia tarkasteltaessa on tutkimusta pidettävä tutkimusasetelmavalidina ja tutkimuksessa on mielestäni hyvin tutkittu asiaa jota pitikin.

Reliabiliteetiltaan tutkimusta voidaan pitää hyvänä. Määrälliset mittaustulokset, kuten käsittelyajat ja oikeellisuus ovat toistettavissa eivätkä tulokset ole sattumanvaraisia. Laadullinen materiaali taas pohjautuu pitkälti eri kokousten pöytäkirjoihin ja muistioihin, jotka on hyväksytetty kokouksen osanottajilla, joten myös nämä vahvistavat mielestäni tutkimuksen reliabiliteettia. Tutkimus on kuitenkin tapaustutkimus ja kohdistuu tiettyyn tapaukseen, joten kokonaisuudessaan sitä ei pystytä toistamaan samanlaisena ja tuloksia vertailemaan keskenään.

## 8 TUTKIMUSTULOKSET

Tutkimustuloksia käsitellään toimintaprosessin kehittämisen neljän päävaiheen kautta. Jokaisessa vaiheessa käyn tarkasti läpi toimenpiteet ja asiat, joita kohdeorganisaatio käsitteli sekä esitän tekemiäni havaintoja. Tällä tavoin pystytään tutkimaan myös sitä, toteutettiinke kehittämisprosessi tehokkaasti, jo olemassa olevien oppien mukaisesti, vai olisiko toimintaa voitu vielä tehostaa ja saavuttaa parempia tuloksia.

### 8.1 Taustatietoa

Kelan Lounais-Suomen johtoryhmä teki jo keväällä 2005 päätöksen koulumatkatuen keskittämisestä, mutta käytännön toteutustapaa ei tuolloin vielä päätetty. Samana vuonna koulumatkatuen alueellisen valvonnan yhteydessä kartoitettiin alueen etuusvastaavien mielipiteitä siitä, pitäisikö etuus keskittää ja miten keskittäminen pitäisi toteuttaa. Mielipiteiden jakauduttua melko lailla kahtia, päätettiin keskittämistä kokeilla pilottina Etelä-Pirkanmaalla lukuvuoden 2005 – 2006 ajan.

Lounais-Suomen alueen etuuspäällikkö Jari Salomaa nimesi keskittämistä selvittävän alueen työryhmän 27.9.2006, johon kuului jäseniä Lounais-Suomen aluekeskuksesta sekä Etelä-Pirkanmaan, Salon ja Länsirannikon vakuutuspiireistä. Työryhmä kokoontui ensimmäisen kerran 14.11.2006. Tässä kokouksessa käytiin läpi pilottihankkeesta saadut kokemukset sekä kartoitettiin asiat ja toimenpiteet, jotka pitää selvittää ja toteuttaa ennen lopullista keskittämistä. Kokouksen yhteydessä laadittiin myös kolme erilaista ehdotusta siitä, miten keskittäminen voitaisiin toteuttaa. Näiden ehdotusten perusteella Lounais-Suomen johtoryhmä tekisi lopullisen päätöksen toteuttamistavasta. Kokouksen yhteydessä jaettiin myös tilastotietoja vakuutuspiirien käsittelemistä koulumatkatukiasioista.

18.1.2007 pitämässään kokouksessa Lounais-Suomen johtoryhmä päätti keskittää koulumatkatukien käsittelyn kolmeen vakuutuspiiriin 1.7.2007 alkaen. Alueen työryhmä kokoontui toisen kerran 27.3.2007, jolloin käytiin läpi edellisessä kokouksessa tehtä-

väksi sovitut asiat sekä niiden toteuttaminen. Tässä yhteydessä päätettiin myös koulumatkatuen keskittämisen toteuttamisen käytännön toimenpiteistä, joita olivat:

- asiakaskäynnit ja puhelinpalvelu
- hakemusten käsittely
- käyttövaltuudet
- ratkaisuisista ja muusta klusteripiirin toiminnasta aiheutuvat yhteydenotot asiakkaisiin ja asiakkailta
- yhteistyö oppilaitosten ja laskuttajien kanssa
- koulukuljetuksen järjestäjien laskut ja niiden käsittely
- keskeneräiset asiat 1.7.2007 ja niiden käsittely

Kokouksen yhteydessä käytiin läpi myös koulukuljetuksen laskutukseen liittyvä prosessikaavio sekä pohdittiin oppilaitoskoulutuksiin ja informaation jakamiseen liittyviä ongelmia. Samalla suunniteltiin toimenpiteet, joilla pyritään turvaamaan tarvittavan erikoistiedon siirtäminen vakuutuspiireiltä klusteripiiriin käyttöön jatkossa.

## 8.2 Nykytilanteen analyysit

Kelan Länsirannikon vakuutuspiirin käytännön toiminta koulumatkatuen keskittämisen johdosta alkoi 23.1.2007, jolloin vakuutuspiirin johtoryhmä päätti asettaa työryhmän valmistelemaan keskittämistä. Työryhmään kuuluivat Rauman toimiston toimistonjohtaja Hannele Pihkoluoma, palvelupäällikkö Tiina Terho sekä minä itse koulumatkatuen etuusvastaavana. Suppeaan, yhden toimiston toimihenkilöistä koostuvaan ryhmään päädyttiin, koska tällä tavoin ryhmän toiminta on joustavaa ja nopeaa. Kysymyksessä ei ole myöskään mikään laaja kehittämisprosessi, joten osallistujia ei koettu tarvittavan useampia. Johtoryhmä asetti myös aikataulun, johon mennessä työryhmän tuli tehdä esitys keskittämisen vaatimista toimenpiteistä seuraavissa asioissa:

- resurssointi
- henkilöstön koulutus
- käytännön toteutus

Työryhmä kokoontui ensimmäisen kerran 21.2.2007, jolloin paneuduttiin vakuutuspiirimme senhetkiseen tilanteeseen. Kelan tilastotietokannasta saatiin tiedot edellisen lu-

kuvuoden aikana saapuneista hakemusmääristä sekä -ajankohdista. Länsirannikon vakuutuspiirin oppilaitosten opiskelijoilta ko. hakemuksia tuli lukuvuoden aikana noin 1200 kpl. Hakemuksista 75 % (n.940 kpl) saapui elo- ja syyskuun aikana, joten suurin osa työstä tehtiin heti ensimmäisten kuukausien aikana. Näistä hakemuksista valtaosa on myös nk. perushakemuksia, joissa matkustustapana on Matkahuollon joukkoliikenne, eikä hakemusten ratkaisemiseksi tarvita kovin syvällistä tieto-taitoa. Tilastotietokannasta kävi myös ilmi, että hakemusten keskimääräinen käsittelyaika oli yhdeksän päivää, kun tavoiteaika oli 14 päivää. Matkustustavat, joita opiskelijat olivat käyttäneet, olivat Matkahuollon joukkoliikenne sekä oma matkustustapa.

Toisena asiana tutkittiin vakuutuspiirimme käsittelijöiden tilanne. Ratkaisutilastojen avulla tutkittiin, kuinka monta henkilöä käsitteli vakuutuspiirissämme koulumatkatukihakemuksia edellisenä vuonna. Käsittelijöitä oli kaikkiaan kuusi, mutta yksi heistä oli jäänyt äitiyslomalle, joten käytössä olisi viisi käsittelijää. Etuusvastaavana tunnen käsittelijät hyvin ja tiesin, että kaikki käytettävissä olevat henkilöt ovat niin sanotusti syväosaajia. Tämä tarkoittaa sitä, että he osaavat sekä asian että tarvittavan tekniikan hyvin ja heille riittää muutosvaiheessa vain kevyt lisäkoulutus.

Ensimmäisessä tapaamisessa kävimme läpi myös vakuutuspiirimme käytössä olleen koulumatkatuen ratkaisemisen toimintaprosessin kuvauksen ja tutkittiin onko se edelleen ajan tasalla vai onko prosessissa tapahtunut muutoksia kuvauksen tekemisen jälkeen. Todettiin kuitenkin, että kuvaus on kunnossa ja sen pohjalta voidaan lähteä kehittämään tulevaa toimintaa (Liitteet 2 - 4).

### 8.3 Päämäärä ja strategia

Ensimmäisen tapaamisen yhteydessä kävimme läpi myös tilastotietoja käsittelyymme tulevien vakuutuspiirien (Pori ja Sata-Pirkka) osalta. Totesimme, että Porin vakuutuspiirissä on edellisen vuoden aikana ollut hakemuksia käsittelyssä noin 1700 kpl ja Sata-Pirkan vakuutuspiirissä noin 2200 kpl. Hakemukset olivat saapuneet samanlaisesti kuin Länsirannikon piirissäkin eli noin 75 % niistä tuli heti ensimmäisten kolmen kuukauden aikana. Käytettyjä matkustusvälineitä heillä oli Matkahuollon joukkoliikenne ja oma

kulkuneuvo, samat kuin Länsirannikollakin, mutta uusia matkustustapoja olivat VR:n joukkoliikenne ja koulukuljetus.

Oman ongelmansa asiassa aiheutti vielä tässä vaiheessa se, että kaikista käytännön toimenpiteiden hoitamisesta ei ollut vakuutusalueen johtoryhmässä tehty päätöstä. Keskenräisiä asioita olivat mm. saapuvien hakemusten kuvaaminen, tarkistettavien listojen käsittely, koulumatkatukilaskujen käsittely sekä oppilaitosten informointi ja koulutus. Tämä vaikeuttikin strategian laadintaa, mutta lopuksi päädyimme esittämään strategiaa, jossa keskityttiin pelkästään ydinprosessin toimintojen toteuttamiseen. Edellä mainitut keskeneräiset toiminnot ovat kaikki tukiprosesseja, joskin ne vievät melkoisesti resursseja myös ydinprosessin hoitamiselta.

Olemassa olevien selvitysten perusteella työryhmä päätti esitellä vakuutuspiirin johtoryhmälle toimintastrategian, jonka mukaan toiminnassa panostettiin ensisijaisesti ratkaisutoimintaan 15.8. – 15.10.2007 välisenä aikana. Tämä tarkoitti sitä, että mahdollisimman paljon rauhoitettiin käsittelijöitä tekemään koulumatkatukiasioita ko. ajanjaksolla. Tällä tavoin saatiin valtaosa hakemuksista käsiteltyä nopeasti, tavoiteajan puitteissa, ja vältyttiin turhalta työltä mm. tarkistuslistojen käsittelyssä. Muiden asioiden osalta strategiaa ja aikataulutusta tarkennettiin myöhemmin, kun niistä oli tehty alueen johtoryhmässä päätökset.

Tavoite saavutettiin kouluttamalla uusia ns. suoran putken käsittelijöitä, jotka ratkaisivat perushakemukset eli Matkahuollon joukkoliikenteessä kulkevien opiskelijoiden hakemukset. Nämä käsittelijät tarvitsivat ratkaisutoiminnassa vain perustiedot, jolloin kouluttaminen ja asioiden sisäistäminen oli nopeaa. Vakuutuspiirin ”vanhat” käsittelijät taas käsittelivät lähinnä hakemuksia, joita aloittelijat eivät osanneet tai matkustustapana oli jokin muu kuin Matkahuollon joukkoliikenne. Tällä tavoin saatiin käsittely nopeammaksi, kun jokainen teki sitä mitä parhaiten osasi, ja keskittymällä tiettyyn asiaan myös päätösten laatu on parempi. Tähän ratkaisuun päädyttiin sen vuoksi, että alkuvaiheessa käsittelijöitä tarvittiin enemmän kuin muun lukuvuoden aikana ja kun hakemusruuhka saatiin purettua, heidän työpanostaan koulumatkatukiasioiden käsittelyssä ei enää tarvittu ennen seuraavaan lukuvuoden alkua, eikä heitä muista töistä olisi voitu irrottaakaan pidemmäksi ajaksi. Tällä tavalla toimien ei koulutettu työntekijöitä turhaan tehtäviin, joihin työpanos myöhemmin olisi jäänyt kuitenkin käyttämättä. Uudesta ratkaisuproses-

sista laadittiin myös prosessikaavio, johon on kuvattu eri käsittelijöiden roolit ja vaiheet (Liitteet 5 - 7).

Vakuutuspiirin toimihenkilöiltä oli jo aiemmin tiedusteltu halukkuutta osallistua koulumatkatuen käsittelyyn ja vapaaehtoisia ilmaantui runsaasti. Uusien käsittelijöiden valinnassa otettiin huomioon vakuutuspiirin muu työtilanne ja käsittelijät pyrittiin valitsemaan siten, että muu toiminta ei lamaantunut. Keskittyminen tarkoitti vakuutuspiirin toiminnassa sitä, että myös muiden asioiden käsittelyä ja hoitamista jouduttiin muuttamaan tilapäisesti. Tätä asiaa painotettiin myös vakuutuspiirin toimihenkilöille annetussa tiedotteessa. Työryhmä totesikin tuolloin, että kesälomat tulee järjestää mahdollisimman pitkälti päättymään ennen elokuun puoliväliä, jolloin kaikki mahdolliset voimavarat voidaan keskittää koulumatkatukiasioiden käsittelyyn.

Kaikille koulumatkatuen käsittelijöille järjestettiin koulutusta kevään aikana. Uusille käsittelijöille laadittiin perusteellisempi koulutus, jossa käytiin läpi perushakemusten käsittelyssä vaadittavat tiedot ja taidot. Vanhoille käsittelijöille järjestettiin kevyempi koulutus, jossa kerrattiin jo käytössä olleet asiat sekä käytiin läpi asiat, jotka tulivat uusina käsittelyymme.

Tavoitteiden saavuttamiseksi työryhmä laati myös aikataulun, jonka mukaisesti projektia vietiin eteenpäin. Lukuvuosi alkoi 1.7.2007, mutta käytännössä projektin piti olla toteutettu jo 31.5.2007 mennessä, koska kesälomat alkoivat silloin eikä sen jälkeen ollut enää mahdollisuutta käyttää resursseja prosessin kehittämiseen. Lähdettiinkin liikkeelle siitä, että toukokuun puolivälissä järjestettiin koulutukset, jolloin opit olivat mahdollisimman hyvin muistissa vielä elokuussa kun varsinaiseen työhön ryhdyttiin. Huhtikuun puoliväliin mennessä oli kehitelty toimintaprosessi valmiina, jolloin se voitiin esitellä hyväksyttäväksi niin vakuutuspiirin johtoryhmälle kuin myös koko henkilöstölle. Käytännön toiminnan kehittämisestä vastasin minä, keskustelemalla ja neuvottelemalla muiden käsittelijöiden kanssa sekä hankkimalla lisätietoa muista vakuutuspiireistä mm. benchmarking -vierailun avulla.

#### 8.4 Toimintaprosessin suunnittelu ja käyttöönotto

Kuten jo aiemmin, nykytilanteen analyysien ja tavoitteen asettamisen yhteydessä, todettiin, vanha koulumatkatukiprosessi oli toiminut hyvin ja uutta systeemiä voitiin lähteä kehittämään vanhaa parantelemalla. Tietotekniikkaan ei prosessin kehittämisessä voitu puuttua, koska ohjelmistojen suunnittelut ja muutokset hoidetaan organisaatiossa keskitetysti, eikä tällainen alueellinen keskittäminen aiheuttanut valtakunnallisia muutoksia atk-ohjelmiin. Toiminta piti siis suunnitella olemassa olevien atk-systeemien pohjalle, käyttömahdollisuuksia kuitenkin paremmin hyödyntäen.

Käytännön suunnittelutyössä lähdettiin liikkeelle siitä, että käytiin yksityiskohtaisesti läpi vanha toimintaprosessi ja pyrittiin löytämään toiminnot, joita tulevassa mallissa piti muuttaa. Jokainen rooli tutkittiin ja päädyttiin seuraaviin johtopäätöksiin:

*Opiskelija:* Uuden prosessin myötä opiskelijan tilanteessa ei tapahdu muuta muutosta kuin se, että koulumatkatukipäätös ja mahdolliset selvityspyynnöt tulevat eri Kelan toimistosta kuin aiemmin. Opiskelija itse toimii kuitenkin samalla tavoin kuin aiemminkin eli jättää hakemuksen ja selvitykset oppilaitokselle, joka toimittaa ne eteenpäin Kelalle, tai palauttaa pyydetyt lisäselvitykset kirjeen mukana menevällä palautuskuorella suoraan Länsirannikon vakuutuspiiriin. Myös neuvoa ja lisätietoa opiskelija voi kysyä vanhaan tapaan sekä oppilaitokselta että oman paikkakuntansa Kelan toimistolta.

*Oppilaitos:* Oppilaitoksenkaan rooli ei merkittävästi muutu uuden prosessin johdosta. Oppilaitos ottaa vastaan opiskelijoiden hakemukset ja selvitykset sekä vastaa opiskelijoiden neuvonnasta kuten aiemminkin. Koulut voivat edelleen toimittaa hakemukset ja selvitykset oman paikkakuntansa Kelaan - halutessaan he toki voivat lähettää ne myös suoraan Länsirannikon vakuutuspiirille. Mahdollisissa ongelmatilanteissa oppilaitosten tulisi kuitenkin, aiemmasta poiketen, ottaa yhteyttä Kelan Rauman toimistoon, jossa on asiantuntija paikalla. Samoin koulukuljetuksen järjestämisestä aiheutuvat laskut tulee jatkossa toimittaa Kelan Rauman toimistoon, johon laskujen käsittely keskitetään.

*Asiakaspalvelija:* Uusi toimintamalli muuttaa asiakaspalvelijan roolia lähinnä puhelinpalvelussa. Toimistossa asioivien opiskelijoiden palveleminen pysyy ennallaan eli heitä neuvotaan lähinnä käytännön menettelytavoissa ja annetaan lisätietoa tuen sisällöstä.



Hakemuksia ei oteta toimistossa vastaan, vaan ne pyydetään palauttamaan oppilaitokselle tarvittavien merkintöjen saamiseksi. Puhelinpalvelussa tilanne muuttuu sen verran, että muutoksen myötä puheluita on odotettavissa koko klusterin alueelta. Samoin kysymykset voivat olla vaikeammin vastattavissa, koska olosuhteet vaihtelevat eri paikkakunnilla esim. matkustustapojen osalta. Oman lisänsä tuo myös koulumatkatuen taustatuki –puhelinpalvelu, johon klusterialueen Kelan asiakaspalvelijat voivat soittaa, jos heille tulee asiakaspalvelutilanteessa ongelmia joihin tarvitsevat apua.

*Postin selvittelijä / skannaaja:* Postin selvittelijän osalta työ muuttuu siten, että postia tulee enemmän kuin ennen ja posti on monipuolisempaa. Lisäksi ei-skannattavaa postia tulee enemmän mm. koulukuljetuslaskujen ja seurantaluettelojen muodossa, joten postin selvittelijän tulee olla tarkkana postin jakamisessa oikeille henkilöille. Skannaajan osalta työnkuva muuttuu siten, että hänen ei enää tarvitse kirjoittaa kuvauskenttään mitään tietoja vastuutoimistosta, vaan kaikki hakemukset skannataan ilman kuvausta. Tämä helpottaa kuvaajan työtä. Toisaalta kuvaukseen tulee käsittelyn jälkeen laskuja ja luetteiloja, joita ei aiemmin ole ollut, joten hänelle tulee antaa myös lisäkoulutusta.

*Etuusratkaisija:* Koulumatkatuen työjonon käsittelijän osalta uusi prosessikaavio näyttää monimutkaisemmalta kuin vanha, koska siihen sisältyy sekä aloittelijan että vanhemman käsittelijän roolit samaan linjaan. Aloittelevan käsittelijän malli on kuitenkin hyvin yksinkertainen ja noudattaa ylemmän rivin kaaviota: rekisteröi hakemuksen, tarkistaa tiedot ja kansioi, tekee ratkaisun ja tutkii vaikutukset muihin etuuksiin. Mikäli kysymys on hakemuksesta, jota hän ei koe osaavansa käsitellä, hän rekisteröi hakemuksen ja siirtää kansion työjonoon. Kokeneemman käsittelijän osalta toiminta pysyy samanlaisena kuin aiempinakin vuosina sillä erotuksella, että nyt käsittelyyn tulee hakemuksia koko klusterialueelta eikä vain oman toimiston alueelta kuten aiemmin. Kokeneemman käsittelijän osalle lankeaa uuden mallin myötä entistä vaikeampien hakemusten käsittely ja helpot hakemukset jäävät pois. Tiedon tarve ja uuden oppiminen siis lisääntyy.

*Etuusvastaava:* Etuusvastaavan rooli pysyy ennallaan, mutta keskittämisen myötä yhteydenottoja tulee varmasti enemmän ja paljon uusia asioita selvitettäväksi. Myös yhteydenotot oppilaitoksiin lisääntyvät sekä koulutuksen ja erilaisen informaation jakaminen.

Edellä mainitut roolit sisältyvät siis koulumatkatuen ratkaisuprosessiin, mutta sen lisäksi koulumatkatuen käsittelyyn liittyy myös paljon muita toimintoja, kuten esimerkiksi tarkistus- ja seurantalistojen käsittely, muutoksenhakuasiat ja takaisinperintöjen seuranta. Näistä toiminnoista ei ole olemassa prosessikaavioita, koska ne ovat olleet lähinnä etuusvastaavan hoidossa. Keskittämisen myötä varsinkin tarkistus- ja seurantaluetteloiden määrä lisääntyi runsaasti, joten niiden siirtäminen muiden kokeneempien käsittelijöiden vastuulle tuli ajankohtaiseksi. Aivan uutena asiana keskittäminen toi mukanaan oppilaitosten koulukuljetuslaskujen käsittelyn, joka oli sopeutettava muihin prosessin toimintoihin.

Tarkistuslistojen osalta päädyttiinkin kiertävään systeemiin, jossa jokainen kokenut koulumatkatuen käsittelijä hoitaa vuorollaan yhden kuukauden ajan kaikki listat. Listojen käsittelystä on olemassa osaston laatimat ohjeet, joten erillisen prosessikaavion laatimiselle ei tältä osin nähty tarvetta. Seurantalistojen osalta muutosta entiseen tuli sikäli, että paperilistat kuvautetaan käsittelyn jälkeen sähköiseen asiakirjahallintoon, jossa ne ovat kaikkien nähtävillä. Aiemmin käytössä olleista paperimapeista siis luovuttiin. Porin ja Sata-Pirkan vakuutuspiirien listat kuvautetaan kotitoimistoissaan suoraan sähköiseen asiakirjahallintaan korvaavalla tunnuksella, josta kokeneemmat käsittelijät hoitavat ne samalla tavoin kuin omatkin listansa ja arkistoivat sovitulla tavalla. Arkistoinnista tehtiin erillinen kirjallinen toimintaohje.

Koulukuljetuslaskujen osalta päädyttiin ratkaisuun, jonka mukaan laskut käsitellään Rauman toimistossa. Perusteluna päätökselle oli se, että Rauman toimisto on vakuutuspiirin toimistoista suurin ja siellä on aina osaava henkilö paikalla, joka hoitaa laskujen käsittelyn. Toinen perustelu oli se, että oppilaitokset lähettävät laskut Raumalle (aiemmin lähetetyn informaatiokirjeen perusteella), joten tällä tavoin vältetään niiden edelleen lähettämistä. Laskujen käsittelyyn koulutettiin kolme henkilöä ja koulutukseen käytettiin olemassa olevia ohjeita sekä Porin toimistoon tehdyltä benchmarking -käynniltä saatuja tietoja. Koulukuljetuslaskut arkistoidaan käsittelyn jälkeen sähköiseen asiakirjahallintaan samalla tavoin kuin seurantaluettelotkin. Koulukuljetuslaskujen käsittelystä etuusvastaava laatii prosessikaavion, joka on laskujen käsittelijöiden apuna. (Liitteet 8 - 9.)

Kaikki suunnitellut muutokset otettiin käyttöön 1.7.2007 alkaen, kun uusi lukuvuosi käynnistyi, koko vakuutuspiirissä kerrallaan. Siihen mennessä Porin ja Sata-Pirkan vakuutuspiirien tuli olla käsitellyt kaikki vanhat asiat pois ja Länsirannikon vakuutuspiiri käsitteli muutosajankohdan jälkeen saapuvat uudet asiat (alueen johtoryhmän päätös). Ennen muutosajankohtaa Länsirannikon vakuutuspiirin tulikin saada Porin ja Sata-Pirkan vakuutuspiireiltä mahdollisimman paljon materiaalia nk. ”hiljaisesta tiedosta”, joita vakuutuspiirit olivat käyttäneet. Tällaisia tietoja olivat esim. oppilaitosten yhteyshenkilöt, toimintakäytännöt oppilaitosten kanssa, laskutuksiin ja opintojen edistymiseen liittyvät toimenpiteet. Keväällä alueen koulutuksessa oli etuusvastaavia pyydetty keräämään ylös edellä mainittuja tietoja ja toimittamaan ne Rauman toimistoon.

Uuden toimintaprosessin käyttöönotossa vastuut jakautuivat samalla tavoin kuin aiemminkin. Etuusvastaavan tehtävänä oli hoitaa asiapuolen osalta etuustoiminnan sujuvuus ja hän oli myös henkilö, johon kaikki ratkaisijat voivat ottaa yhteyttä ongelmatilanteissa. Etuusvastaava myös siirsi hakemukset sähköisessä asiakirjahallinnassa Länsirannikon käsittelyyn Porin ja Sata-Pirkan työjonoista, koska tältä atk-tekniseltä ongelmalta ei keskittämisen yhteydessä voitu välttyä. Työnjohtovastuun ja työjärjestelyt hoiti Uudenkaupungin ja Rauman toimistojen toimistonjohtajat yhteistyössä, samalla tavoin kuin aiemminkin.

### 8.5 Uudistetun prosessin toiminta

Uudistuneen prosessin toimintaa on seurattu tarkasti koko ajan käytön edetessä saaden palautetta ja kokemuksia. Prosessin toimivuudesta tehtiin pienimuotoinen tutkimus huhtikuussa 2008, kun uusi prosessi oli ollut tehokkaasti käytössä reilut puoli vuotta. Tällöin muutamalle oppilaitokselle, Kelan toimistolle ja kokeneelle ratkaisijalle lähetettiin vapaamuotoinen kysely sähköpostitse, jossa kartoitettiin heidän kokemuksiaan ja mielipiteitään prosessin toimivuudesta. Myös muutaman opiskelijan mielipiteitä kartoitin puhelinkyselyllä, jotta saatiin palautetta prosessin varsinaisilta asiakkailta. Lisäksi tutkin pienimuotoisella valvonnalla syyslukukaudella tehtyjä päätöksiä, jotta saatiin tietoa päätösten lainmukaisuudesta ja virheettömyydestä sekä tutkin käsittelyaika- ja ratkaisutilastoja. Valvonta toteutettiin saman kaavan mukaan, kuin etuudessa tehtiin alueellinen valvonta vuonna 2005, joten tulokset ovat vertailukelpoisia keskenään. Valvonta vahvistaa näin ollen myös koko tutkimuksen luotettavuutta.

vistaa näin ollen myös koko tutkimuksen luotettavuutta. Tehtyjen selvitysten perusteella saatiin prosessin toiminnasta selville seuraavaa:

*Oppilaitosten palautetta:* Useimmat oppilaitokset, varsinkaan lukiot, eivät ole huomanneet koulumatkatukiasioiden käsittelyssä mitään muutosta aiempaan (lukuun ottamatta koulukuljetuslaskujen käsittelypisteen vaihtumista). Tämä kertoo siitä, että lukiolaisten hakemukset ovat yksinkertaisia ja selviä, eikä niiden johdosta tule esiin selvitettäviä asioita puolin eikä toisin. Ammatillisissa oppilaitoksissa muutos on havaittu, koska yhteydenottoja tulee nyt muualta kuin tutusta kotitoimistosta. Yhteydenottoja tulee ammatillisiin oppilaitoksiin sen johdosta, että opiskelijoiden olosuhteet muuttuvat lukuvuoden aikana mm. työharjoittelujaksojen ja muuttojen johdosta. Muutos on kuitenkin koettu hyväksi, koska saadun palautteen mukaan asiantuntemus on ollut Kelan puolella parempaa kuin aiemmin. Oppilaitosten toivomuksena olisi saada lisää koulutusta koulumatkatukiasioista (varsinkin paikallista koulutusta) ja muutostilanteissa tiedottamiseen toivottiin parannusta – pelkkää osaston laatimaa oppilaitoskirjettä ei koettu riittäväksi.

*Kelan toimistojen palautetta:* Kelan toimistoilta saadun palautteen mukaan, toiminta on Porin ja Sata-Pirkan vakuutuspiireissä jatkunut samalla tavalla kuin aiemminkin. Ongelmatilanteissa asiakaspalvelijat tukeutuvat oman vakuutuspiirinsä asiantuntijaan. Mikäli hän ei ole paikalla tai ei osaa vastata kysymyksiin, otetaan yhteyttä Länsirannikon vakuutuspiiriin. Asiakaspalvelutilanteisiin tarkoitettua puhelintukea ei siis käytetä sillä tavalla, kuin Lounais-Suomen aluekeskus on suunnitellut. ATK-sovellukseen toivottiin muutosta siltä osin, että koulukuljetuslaskut saataisiin hyväksytyä Länsirannikon vakuutuspiirissä, eikä se aiheuttaisi jatkuvaa yhteydenottoa vanhaan kotitoimistoon. Tähän ei kuitenkaan voida vakuutuspiireissä eikä myöskään Lounais-Suomen alueella vaikuttaa. Koulutukseen toivottiin kiinnitettävän huomiota myös jatkossa siten, että asiantuntemus säilyisi kotitoimistoissakin riittävällä tasolla asiakaspalvelun hoitamiseksi.

*Käsittelijöiden palautetta:* Hakemusten käsittelijät ovat olleet tyytyväisiä prosessin toimintaan. Toki uusia asioita on tullut paljon ja tiedon tarve on lisääntynyt, mutta he ovat kokeneet saaneensa riittävästi neuvoa ja apua etuusvastaavalta. Kaiken kaikkiaan työ on tämän etuuden osalta koettu haastavammaksi ja mielenkiintoisemmaksi kuin aiemmin. Oppilaitosten tiedottamisessa koettiin pienoinen puute, koska oppilaitoksista kantautuneiden tietojen perusteella, jaettu informaatio oli hieman vaihdellut eri paikkakunnilla

eikä vastannut täysin alueelta annettuja periaatteita. Ongelmana nähtiin myös se, että muilta vakuutuspiireiltä ei saatu nk. hiljaista tietoa kuten alueen työryhmä edellytti. Tämä vaikeutti työskentelyä, koska jouduttiin ottamaan runsaasti yhteyttä oppilaitoksiin menettelytapojen selvittämiseksi.

*Opiskelijoiden palautetta:* Opiskelijat eivät olleet huomanneet muutosta asioidensa käsittelyssä. Päätökset ovat tulleet kuten ennenkin ja asiointi hoitunut oppilaitoksen kanssa. Hakemuksen käsittelyajassakaan ei ollut huomattavissa muutosta.

*Päätösten lainmukaisuus ja virheettömyys:* Päätösten oikeellisuutta tutkin pienimuotoisella otannalla, jossa kävin läpi syyslukukauden aikana tehtyjä päätöksiä. Tehdyssä valvonnassa ei tullut esille yhtään virheellistä päätöstä, eli oikeellisuusprosentti oli täydet 100. Muutama puute löytyi päätösten perusteluissa, mutta niiden määrä oli huomattavasti pienempi kuin vuonna 2005 tehdyssä tutkimuksessa. Näin ollen voidaan todeta, että päätösten laatu ei ole heikentynyt uuden systeemin myötä – päinvastoin sen voidaan katsoa parantuneen vaikka paikallistuntemusta jokaisen hakemuksen kohdalla ei olekaan enää käytettävissä.

*Käsittelyaika ja käsittelijöiden lukumäärä:* Käsittelyaikatilastojen mukaan hakemusten läpimenoaika on ollut keskimäärin 10,5 päivää 1.8.2007 - 31.3.2008 välisenä aikana. Se on hieman pidempi kuin edellisenä vuonna, mutta johtuu pääosin tammi-maaliskuun käsittelystä, jolloin käsittelyaika oli pidempi kuin loppuvuonna 2007. Strategia toteutui kuitenkin elo – lokakuun aikana suunnitellulla tavalla, koska hakemusten läpimenoaika oli vain 5 päivää ko. ajalla ja hakemusten kokonaismäärästä noin 75 % tuli 31.10.2007 mennessä. Ratkaisutilaston mukaan, hakemusten käsittelyyn osallistuivat kaikki koulutetut henkilöt odotetulla tavalla elo – lokakuun aikana, joten strategia toteutui tältäkin osin. Pienoinen yllätys oli kuitenkin se, että marras – joulukuussa 2007 hakemuksia tuli noin 500 kpl, joiden käsittelyyn ei osattu varautua. Tässä yhteydessä jouduttiinkin kouluttamaan kolme henkilöä lisää osaaviksi käsittelijöiksi, koska vanhoja osaavia käsittelijöitä ei pystytty muista töistä irrottamaan koulumatkatukeen.

## 8.6 Tiedottaminen ja muutosvastarinta

Koulumatkatukiasioiden muutoksesta on tiedotettu vakuutuspiirissämme runsaasti koko ajan, kun keskittämisasiä on ollut alueellamme vireillä. Asiasta on tiedotettu henkilöstön yhteispalavereissa suullisesti, jolloin kaikilla on ollut mahdollisuus kertoa mielipiteensä ja kehitysehdotuksensa. Lisäksi asiasta on keskusteltu pienryhmissä sekä palavereissa että kahvi- ja ruokatauoilla. Myös johtoryhmän pöytäkirjojen kautta on jaettu informaatiota sitä mukaa kuin uutta asiaa on ilmaantunut.

Ensimmäisen kerran asiasta informoitiin henkilökuntaa siinä vaiheessa, kun oli tullut alustava tieto, että Länsirannikon vakuutuspiiriä kaavaillaan yhdeksi käsittelypisteeksi. Tieto otettiin vakuutuspiirissä hyvin vastaan, koska aiempien keskittämispäätösten myötä joitakin etuuksia oli jo siirtynyt pois käsittelystämme (keskitetty muihin vakuutuspiireihin) ja vihdoinkin saataisiin jotakin tilalle. Koko kevään ajan tietoa jaettiin runsaasti ja avoimesti koko piirille. Kaikki tuntuivat olevat täysin asian takana – olivatpa sitten kyseisen etuuden käsittelijöitä tai eivät. Koulutukseen osallistuvat henkilöt olivat todella innokkaita oppimaan uutta ja ryhtymään toimeen - kenelläkään ei ollut ennakkoluuloja tai epäilyjä asian onnistumisen suhteen. Myös vakuutuspiirin johtoryhmä oli sataprosenttisesti asian takana ja tuki toiminnan onnistumista. Elo-syyskuussa kun hakemusten käsittelyssä päästiin tositoimiin, tuntui kuin vakuutuspiirin toiminta olisi saanut jonkinlaisen piristysruiskeen. Kaikki osallistuivat täydellä tarmolla sekä koulumatkatuen käsittelyyn että muihin töihin ja auttoivat toinen toistaan aina tarpeen tullen.

Vakuutuspiirin sisäisen informoinnin lisäksi koulumatkatuen keskittämisestä jaettiin tietoa oppilaitoksille. Tämä tiedotus hoidettiin hajautetusti eli entiset käsittelytoimistot lähettivät kukin kirjeet omille oppilaitoksilleen. Alueen etuusvastaavien kesken luotiin kirjepohja, jota kukin vakuutuspiiri sai muokata omiin tarpeisiinsa sopivaksi. Lisäksi sovittiin yhteinen aikataulu, jonka mukaan tiedottaminen toteutettiin.

Länsirannikon vakuutuspiirissä ei esiintynyt muutosvastarintaa työntekijöiden tai johdon osalta missään vaiheessa. Alusta alkaen kaikki olivat myönteisiä ajatukselle ja mukana kehittämässä toimintaa. Tätä on varmasti edesauttanut asian avoin käsittely ja runsas tiedottaminen sekä koko henkilökunnan mukaan ottaminen.

Myöskään opiskelijoiden tai oppilaitosten osalta ei ole tullut negatiivista palautetta asioiden keskittämisen johdosta. Tosin joissakin tapauksissa asiakkaat ovat saattaneet ihmetellä, kun selvityspyyntö tai päätös tulee aivan muualta kuin kotipaikkakunnalta, mutta ymmärtäneet asian kun ovat kuulleet selityksen.

Muutosvastarintaa on sen sijaan saattanut esiintyä Porin ja Sata-Pirkan vakuutuspiireissä työntekijöiden keskuudessa, jotka ovat ehkä kokeneet menettävänsä jotakin keskittämisen myötä. Tuntuma kuitenkin pohjautuu siihen, että kun aiemmin, valvonnan yhteydessä, etuusvastaavilta kysyttiin mielipidettä etuuden keskittämisestä, niin suuri osa heistä oli keskittämistä vastaan. Perusteluna oli, että asian hoitamiseen tarvitaan paikallistuntemusta, eikä sitä ole muualla kuin kotipaikkakunnalla. Tästä asiasta ei kuitenkaan ole olemassa tutkimustietoa.

## 9 YHTEENVETO, JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

Tämän opinnäytetyön tarkoituksena oli kehittää Kelan Länsirannikon vakuutuspiirin koulumatkatuen toimintaprosessia siten, että toiminnalla saavutettiin asetetut tavoitteet 1.7.2007 alkaen, kun Länsirannikon vakuutuspiirin käsiteltäväksi tulivat myös Porin ja Sata-Pirkan vakuutuspiirien koulumatkatukihakemukset. Tutkimus toteutettiin laadullisin menetelmin ja kyseessä oli tapaustutkimus, jossa käytettiin toimintatutkimuksen periaatteita. Työskentelen itse Kelan Länsirannikon vakuutuspiirissä ja vastaan koulumatkatukiasioista, joten tutkimus pohjautuu pitkälti henkilökohtaisiin havaintoihin, mutta myös olemassa olevaan materiaaliin, kuten pöytäkirjoihin, muistioihin tilastoihin yms.

Opinnäytetyön teoriaosassa käsitellään toimintaprosessin kehittämiseen olennaisesti liittyvät asiat sekä käydään yksityiskohtaisesti läpi eri kehittämisvaiheet. Koska kysymyksessä on julkishallinnon organisaatio, käydään läpi myös erikoispiirteitä, joita julkisen hallinnon toiminnassa esiintyy ja jotka on otettava huomioon kehittämistyössä.

Kohdeorganisaatio voikin jatkossa käyttää opinnäytetyötä avukseen parantaessaan muita toimintaprosesseja.

Tutkimuksen empiirisessä osassa käydään läpi toimintaprosessin kehittäminen käytännössä kohdeyrityksessä. Tutkimus noudattaa suhteellisen tarkasti teoriaosassa käsiteltyjä asioita ja niiden järjestystä, lisättynä omilla henkilökohtaisilla huomioillani.

Heti tutkimuksen alussa tuli esille eräs julkishallinnon organisaatioissa esiintyvä erikoispiirre – kehittämistyötä rajoitti olemassa oleva lainsäädäntö ja atk-sovellukset sekä organisaation hierarkia. Esimerkkinä mainittakoon, että kehittämistyön päälinjat asetettiin Kelan Lounais-Suomen alueen johtoryhmässä ja vakuutuspiirin oma kehittäminen piti toteuttaa niiden puitteissa tai että olemassa olevia atk-sovelluksia ei lähdetty tämän johdosta muuttamaan, vaan prosessi piti sopeuttaa olemassa oleviin tietokantoihin. Oman ongelmansa toimintaprosessin kehittämisessä muodosti myös se, että iso osa työstä on muuta kuin etuuden ydinprosessin suorittamista, kuten koulukuljetuslaskujen maksamista ja erilaisten tarkistuslistojen käsittelyä, joten pelkkä ydinprosessin parantaminen ei takaa koko etuuskäsittelyn onnistumista. Myös muutosajankohta oli vakuutuspiirin toiminnan kannalta hankala. Kesälomakausi katkaisi kokonaisuuden, joten loppu-tulos olisi voinut olla vieläkin parempi, jos kehittäminen ja käyttöönotto olisi voitu toteuttaa yhtäjaksoisesti. Tosin vakuutuspiiri ei itse voinut vaikuttaa asiaan mitenkään, koska päätös keskittämisaikajankohdasta tehtiin organisaatiossa ylemmällä taholla.

Analyysien tekeminen nykyisestä toiminnasta on Kelassa melko helppoa, koska sen toiminnasta on olemassa paljon tilastotietoa monelta eri toiminnan alalta. Tämän etuuden osalta pienoisena ongelmana koin sen, että etukäteen ei saatu tarkkaa tietoa siitä, miten etuuden käsittelyyn käytetty työaika jakaantui eri tekijöiden kesken ja kuinka paljon käsittelijöitä oli muissa vakuutuspiireissä ollut aiemmin. Siksi olikin vaikeaa arvioida tarvittavien käsittelijöiden määrää.

Oman vaikeutensa nykytilanteen analysointiin aiheutti myös se, että joistakin työvaiheista ei ollut aiempaa kokemusta, eikä pyydettyä tietoa saatu riittävästi toisilta vakuutuspiireiltä, joten uutta toimintaa piti suunnitella ”musta tuntuu” -periaatteella. Tämä koski kuitenkin enemmän etuuden käsittelyyn sisältyviä aputoimintoja, ei ydinprosessia eli hakemuksen ratkaisutoimintaa.



Toiminnan tavoitteiden asettamiseen ei vakuutuspiiri myöskään pysty kaikilta osin itse vaikuttamaan, koska esimerkiksi läpimenoajat ja resurssit on asetettu ylemmällä organisaatiossa. Toiminnan strategian toteuttaminen ja hienosäätö ovat niitä asioita, joihin vakuutuspiirissä voidaan vaikuttaa ja jotka voidaan joiltakin osin suunnitella itse. Tämän tutkimuksen kohteena olevassa prosessissa päätavoitteet kohdistuivat läpimenoaikojen ja päätösten oikeellisuuden saavuttamiseen ja strategia laadittiin pelkäämään niitä ajatellen.

Toimintaprosessin kehittäminen toteutettiin siten, että käytiin läpi vanha prosessikaavio ja sen pohjalta mietittiin tarpeelliset muutoskohdat ja -toimenpiteet. Kehittämistyö käsittelee etuuden ydinprosessin eli hakemuksen ratkaisutyön. Lisäksi käytiin läpi koulukuljetuslaskujen käsittelyprosessi, koska se oli aivan uutta toimintaa vakuutuspiirille ja tällä tavoin ajattelimme pääsevämme paremmin asiaan sisälle ja työn sujuvan joutuvammin.

Kuten jo aiemmin on mainittu, kehittämistyötä rajoittivat monet tekijät, joten muutokset toimintaprosessissa jäivät melko vähäisiksi. Osasyynä saattaa olla myös se, että prosessia kehittäneet henkilöt ovat itse niin kiinni päivittäisessä työssä, että kaikkia mahdollisia kehittämiskohteita ei havaittu. Vaikutusta voi olla myös sillä, että yksittäinen etuusprosessi on vain pieni osa vakuutuspiirin kokonaisuutta ja samat käsittelijät ovat osallisina useamman etuuden käsittelyssä. Tällöin ei voida tehdä mitään suurempia uudistuksia pelkästään yksittäiseen etuuteen, koska yhteistyö muiden etuuksien kanssa ei välttämättä toimi muutoksen jälkeen. Kehittelyyn pitäisikin ehkä ottaa useampia etuuksia kerrallaan, sopivina kokonaisuuksina, jolloin kehittämismahdollisuuksia olisi enemmän.

Uudistetun prosessin toiminnasta saatujen tulosten valossa voidaan todeta, että asetetut tavoitteet saavutettiin. Monipuolisemman palautteen saamiseksi kartoitettiin myös prosessin toimintaan osallistuvien henkilöiden mielipiteitä ja saatu palaute olikin pitkälti sen kaltainen kuin oletettiin. Koska toimintaprosessiin ei mitään suurempia uudistuksia voitu tehdä, eivät eri osapuoletkaan olleet havainneet toiminnassa juuri muutoksia. Suurin muutos on ollut lisääntynyt tiedon tarve kokeneempien käsittelijöiden kohdalla ja siihen pitääkin jatkossa kiinnittää huomiota järjestämällä koulutuksia. Palautteen mukaan juuri koulutustilaisuuksista saatu tieto jää mieleen paremmin kuin sähköpostilla lähetetyt infot, koska sähköpostia tulee päivittäin niin runsaasti että tärkeä informaatio

hukkuu muiden viestien joukkoon. Muuten tiedottaminen on kaikkien osapuolien mielestä ollut riittävää.

Tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että kokonaisuudessaan kehittämisprosessi onnistui hyvin ja tuen käsittelemiseen asetetut tavoitteet saavutettiin. Oma työskentelyni sekä kehittämisprosessissa että opinnäytetyön tekijänä sujui mielestäni hyvin. Välillä tuli kuitenkin mieleen, että olenko huomionut kaikki tarpeelliset asiat ja voisiko jonkun asian tehdä toisella tavalla. Itse on niin syväosaaja koulumatkatuen käsittelyssä, että välttämättä ei osannut nähdä kaikkia mahdollisuuksia ja ehkä tältä osin olisin voinut kehittämistyössä konsultoida myös muiden etuuksien käsittelijöitä enemmän. Myös opinnäytetyön prosessia ajatellen, tutkijan ja kehittäjän roolia oli välillä vaikea erottaa. Joskus oli myös ongelmia löytää riittävästi aikaa kehittämisprosessille, koska muut työt veivät paljon aikaani. Opinnäytetyön kirjoittaminen ja prosessin käytännön kehittäminen tukivat hyvin toisiaan, joten molemmat sujuivat hyvin. Kokemukseni pohjalta suosittelisin organisaatiota tulevaisuuden kehittämisprosesseissa kiinnittämään huomiota seuraaviin asioihin:

- muutosajankohtaan kannattaa kiinnittää huomiota ja ajoittaa muutosprosessi siten, että kehittämistyö ja toimeenpano saadaan toteutettua yhtäjaksoisesti sopivassa aika-  
taulussa.
- nykytilanteen analysointiin kannattaa panostaa ja selvittää tietoja mahdollisimman monipuolisesti – ei pelkästään numerotietoa vaan myös mielipiteitä konkreettisesta toiminnasta.
- uuden toimintaprosessin kehittämisessä kannattaisi käyttää myös etuuden ulkopuolista henkilöä, joka voisi tuoda asiaan uusia ajatuksia ja mielipiteitä.
- prosessien kehittämistä voisi pyrkiä toteuttamaan laajempina kokonaisuuksina, jolloin vakuutuspiirin toiminta saattaisi kokonaisuudessaan parantua.
- jos kehittämisprosessin tarpeen aiheuttaa koulumatkatuen kaltainen keskittäminen, niin informaation jakaminen tulisi toteuttaa käsittelevän yksikön toimesta, jolloin heillä on tieto siitä, minkälaista informaatiota on jaettu. Vaihtoehtona voisi olla menettely, jossa myös käsittelevälle yksikölle lähetetään kopio tiedotteesta, jolloin he ovat tietoisia siitä, miten yhteistyötahoja on informoitu.

## LÄHTEET

Browne, J., Harhen, J. & Shivnan, J. 1999. Production management systems. Printed in Singapore: Addison-Wesley Publishing Company Inc.

Burlton, R. T. 2001. Business process management: profiting from process. Printed in United States of America: Sams, cop.

Erma, M. 2005. Liiketoimintaprosessien uudelleenrakentaminen PK-yrityksessä. Lappeenrannan teknillinen yliopisto. Diplomityö. [Viitattu 7.2.2008]  
Saatavissa: <http://edu.lut.fi/LutPub/web/nbnfi-fe20051770.pdf>

Eskola, J. & Suoranta, J. 2005. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Jyväskylä. Gummerus.

Haavisto, T. 2004. Muutoksessa on aina kyse oppimisesta: Psyconviews [verkkolehti]. 1/2004 [viitattu 9.2.2008]. Lehti julkaistaan myös painettuna.  
Saatavissa: [http://www.psycon.fi/asiakaslehti/lehti0104\\_muutos.html](http://www.psycon.fi/asiakaslehti/lehti0104_muutos.html)

Hakala, P., Jokitalo, R., Korhonen, N. & Lehtinen-Classen, H. 1996. Ydinprosessit ja tietopalvelu asiantuntijaorganisaatioissa. Espoo. Teknillinen korkeakoulu.

Hammer, M., Champy, J. & Mela, E. 1994. Reengineering: Toiminnan uudelleenrakentaminen. Helsinki. Rastor Ab.

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2004. Tutki ja kirjoita. Helsinki. Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2007. Tutki ja kirjoita. Helsinki. Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Honkanen, H. 2006. Muutoksen agentit: muutoksen ohjaaminen ja johtaminen. Helsinki. Edita Prima Oy.

Järvelin, K., Kvist, H-H., Kähäri, P. & Räikkönen, J. 1992. Palveluyrityksen laadun kehittäminen. Helsinki. Sedecon.

Järvenpää, E. & Kosonen, K. 1997. Johdatus tutkimusmenetelmiin ja tutkimuksen tekemiseen. Espoo. Teknillinen korkeakoulu.

Kajaste, V. & Liukko, T. 1994. Lean-toiminta: suomalaisten yritysten kokemuksia. Helsinki. Metalliteollisuuden Kustannus Oy.

Kankkunen, K., Matikainen, E. & Lehtinen, L. 2005. Mittareilla menestykseen: sokkolennosta hallittuun nousuun. Helsinki. Talentum Media Oy.

Kansaneläkelaitos. 2008a. Kela esittäytyy. [verkkodokumentti]. [Viitattu 20.2.2008].  
Saatavissa: <http://www.kela.fi/in/internet/suomi.nsf/>.

Kansaneläkelaitos. 2008b. Koulumatkatuki. [verkkodokumentti]. [Viitattu 20.2.2008]. Saatavissa: <http://www.kela.fi/in/internet/suomi.nsf/>.

Karvonen, O. 2002. Virkamieskö prosessori? : Opas prosessien kehittäjille. Helsinki. Helsingin kaupunki.

Kiiskinen, S., Linkoaho, A. & Santala, R. 2002. Prosessien johtaminen ja ulkoistaminen. Helsinki. WSOY.

Kvist, H., Arhoma, S., Järvelin, K. & Räikkönen J. 1995. Asiakasprosessi: Miten parannat tulosta prosesseja kehittämällä? Jyväskylä. Gummerus Kirjapaino Oy.

Laamanen, K. 2001. Johda liiketoimintaa prosessien verkkona: Ideasta käytäntöön. Helsinki. Laatu keskus.

Laine, K., & Tiirikainen, V. 1995. Ydinketjut uusiksi: kuinka parannat suorituskykyä soveltamalla re-engineeringiä. Espoo. Suomen Atk-kustannus Oy.

Lanning, H. 1996. Organisaation muutoksen toteuttaminen: kehittämisprojektien tyypilliset ongelmat ja niiden välttäminen. Espoo. Teknillinen korkeakoulu.

Lecklin, O. 2006. Laatu yrityksen menestystekijänä. Helsinki. Talentum Media Oy.

Lignell, L. 2004. Malli tietojärjestelmävaatimusten tunnistamiseksi liiketoimintaprosessia kehitettäessä. Teknillinen korkeakoulu. Diplomityö. [Viitattu 10.2.2008] Saatavissa: [http://www.simlab.tkk.fi/publications/diplomityo\\_lignell.pdf](http://www.simlab.tkk.fi/publications/diplomityo_lignell.pdf)

Martola, U. & Santala, R. 1997. Liiketoimintaprosessit: Bpr-muutoksen johtaminen. Porvoo. WSOY.

Metsämuuronen, J. 2000. Laadullisen tutkimuksen perusteet. Helsinki. Methelp.

Murto, K. 2001. Prosessin johtaminen: Kohti prosessikeskeistä työyhteisön kehittämistä. Jyväskylä. Jyväskylän koulutuskeskus oy.

Mutafelija, B. & Stromberg, H. 2003. Systematic Process Improvement using ISO 9001:2000 and the CMMI. [sähköinen kirja]. Artech House, Incorporated. [viitattu 14.2.2008]. Saatavissa: <http://site.ebrary.com.lillukka.samk.fi/lib/samk/Top?channelName=samk&cpage=1&docID=10082018&f00=text&frm=smp.x&hitsPerPage=10&layout=document&p00=process+improvement&sortBy=score&sortOrder=desc>

Nyman, G., & Silén, M. 1995. Muutoshallinta ja business reengineering käytännössä. Helsinki. Andersen Consulting.

Patterson, J. G. 1995. Benchmarking Basics: Looking for a better way. Boston, M A USA: Course Technology Crisp.

Plowman, B. 1997. Liiketoimintaprosessien hallinnalla kustannustehokkuuteen. Helsinki. Oy Rastor Ab.

Ponteva, K. 2006. Kaikki osaavat muuttua: Hetky, Helsingin Tietojenkäsittely-yhdistys ry:n jäsenlehti [verkkolehti].15.11.2006 [viitattu 6.2.2008]. Lehti julkaistaan myös painettuna. Saatavissa: <http://www.hetky.fi/>

Rissanen, R., Sääski, K. & Vornanen, J. 1996. Uudistuvat organisaatiot: Käsikirja organisaatioista ja henkilöstöjohtamisesta. Pieksämäki. Pohjois-Savon ammattikorkeakoulu.

Roukala, V. 1998. Toiminnan muutoksen toteutus. Espoo. Suomen Atk-kustannus Oy.

Salomäki, R. 1999. Suorituskykyiset prosessit – hyödynnä SPC. Helsinki. Metalliteollisuuden Kustannus Oy.

Savolainen, T., Saaren-Seppälä, K. & Savolainen S. 1997. Liiketoimintaprosessien luova virtaviivaistaminen. Tampere. Metalliteollisuuden Kustannus Oy.

Senior, B. 2002. Organisational Change. Harlow. Prentice Hall.

Tuominen, K. 1999. Muutoshallinnan mestari. Helsinki. Laatukeskus.

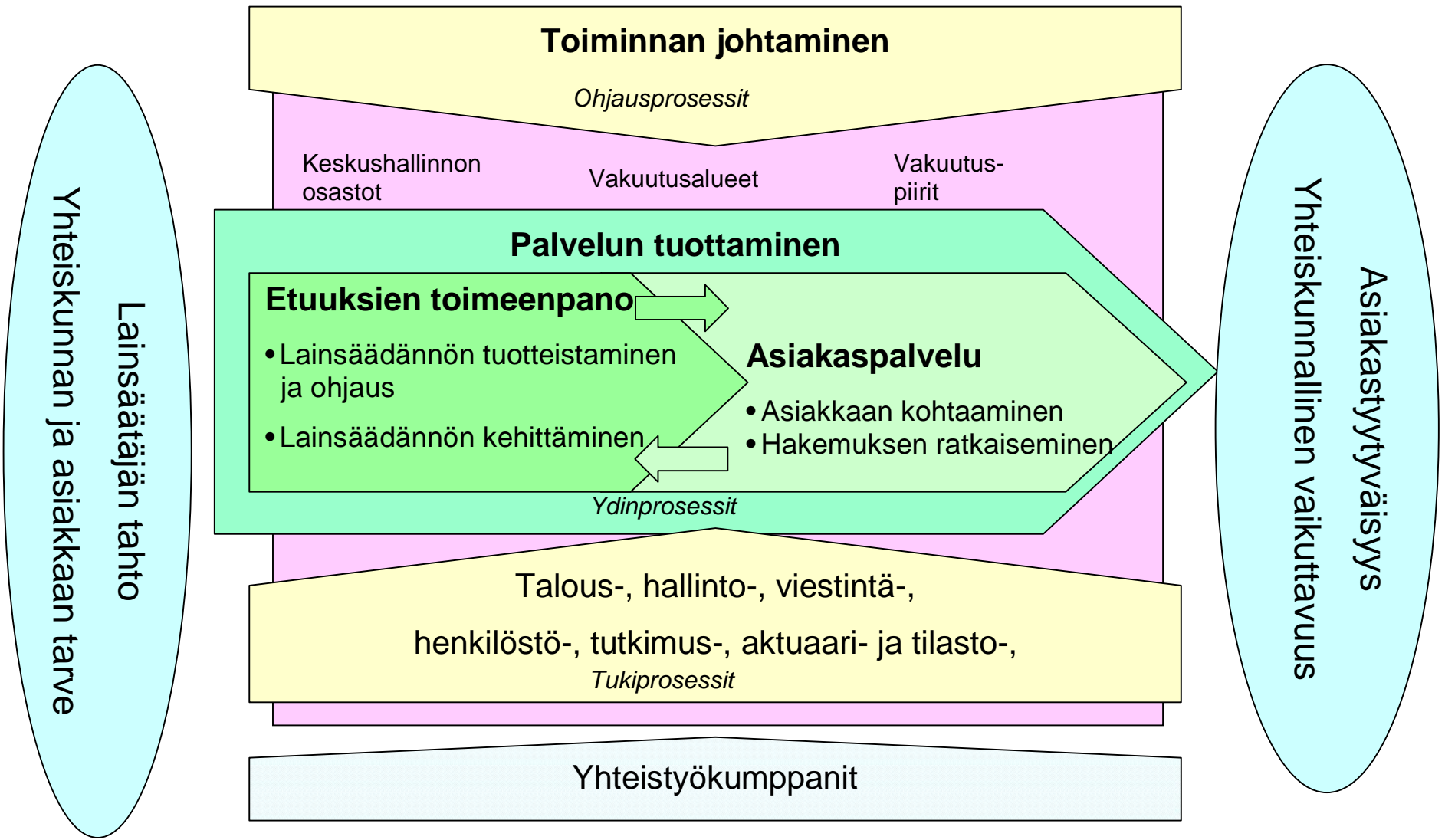
Virtanen, P. 2005a. Alisosaalistetut johtamismallit ovat tulleet tiensä päähän. Hallinto, Vol. 6, N:o 1.

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

Voutilainen, E., Rajamäki, P., Vartiainen, O. & Palanne, O. 1987. Kehittyvä työyhteisö. Porvoo. WSOY.

Muut lähteet:

Pesola, H., Ojala, L., Sundström, M. & Vasara, M. 2004. Asiakaslähtöisillä prosesseilla parasta julkisen sektorin palvelua: Kelan prosessikäsikirja.



## **LÄNSIRANNIKON VAKUUTUSPIIRIN KOULUMATKATUEN RATKAISEMINEN (VANHA TOIMINTAPROSESSI)**

### **Prosessin alku**

Opiskelija toimittaa koulumatkatukihakemuksen oppilaitokseen, joka toimittaa sen edelleen täydennettynä Kelaan.

### **Prosessin loppu**

Ratkaisija arkistoi tehdyn ratkaisun sähköiset asiakirjat.

### **Prosessin asiakkaat**

Opiskelija, jolla on oikeus koulumatkatukeen.

Matkahuolto, jolle maksetaan tukea kustannusten korvaamiseksi.

### **Prosessin tuotteet ja palvelut**

Koulumatkatukiratkaisu.

### **Prosessissa toimivien roolit**

Roolit on lueteltu Prosessin roolit ja vaiheet -taulukossa.

### **Prosessin liittymät**

Prosessi on osa asiakaspalveluprosessia.

Prosessin seuraavat vaiheet ovat päätöksen tulostus ja maksaminen asiakkaille.

Prosessi saa:

- etuuksien suunnittelu- ja ohjausprosessista ohjeet, koulutuksen, tietojärjestelmät ja lomakkeet
- johtamisprosessista tavoitteet ja mittarit

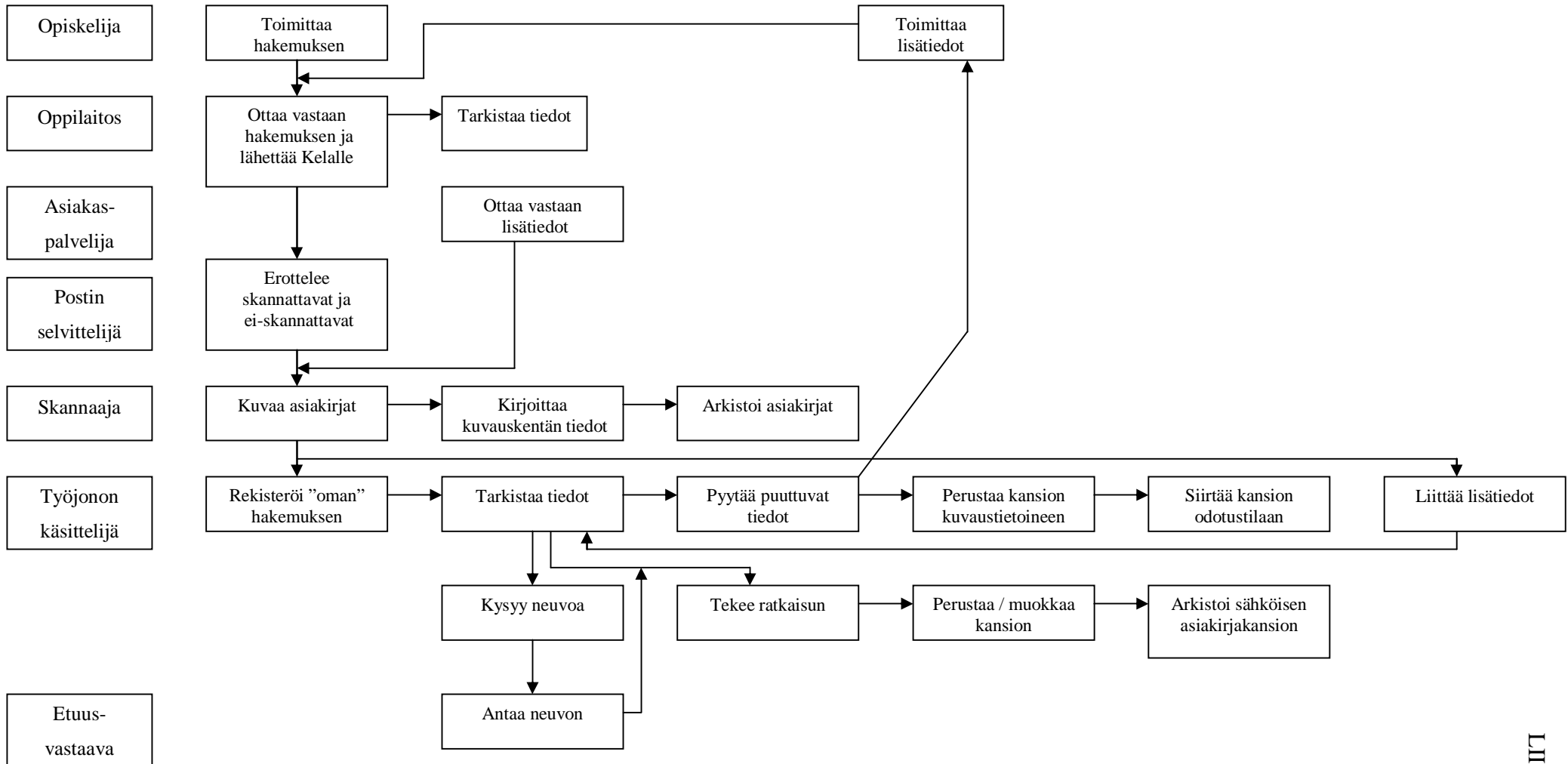
Prosessi tuottaa:

- etuuksien suunnittelu- ja ohjausprosessille valvonta- ja seurantatiedot
- johtamisprosessille arviointi- ja mittaustiedot.

### **Prosessin tavoitteet ja mittarit**

- asiakastytyväisyystavoite
- virheettömyystavoite
- läpimenoaikatavoite
- kustannus/resurssitavoite.

## KOULUMATKATUEN RATKAISEMISEN ROOLIT JA VAIHEET (VANHA TOIMINTAPROSESSI)





**KOULUMATKATUEN RATKAISEMISEN ROOLIT JA VAIHEET  
(VANHA TOIMINTAPROSESSI)**

<b>Rooli</b>	<b>Tehtävät</b>
Opiskelija	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Täyttää ja toimittaa hakemuksen</li> <li>▪ Toimittaa lisätiedot</li> </ul>
Oppilaitos	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ottaa vastaan opiskelijan hakemuksen</li> <li>▪ Tarkistaa tiedot</li> <li>▪ Pyytää puuttuvat tiedot</li> <li>▪ Ottaa vastaan lisätiedot</li> <li>▪ Toimittaa hakemuksen Kelalle</li> </ul>
Asiakaspalvelija (osallistuu prosessiin, jos opiskelija asioi henkilökohtaisesti toimistossa)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ottaa vastaan lisätiedot</li> </ul>
Postin selvittelijä	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Erottelee skannattavat ja ei-skannattavat</li> </ul>
Skannaaja	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kuvaa hakemusasiakirjat postitilaan</li> <li>▪ Kirjoittaa kuvauskenttään sovitut merkinnät</li> <li>▪ Arkistoi hakemusasiakirjat</li> </ul>
Työjonon käsittelijä	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Valitsee jonosta oman toimiston asian</li> <li>▪ Rekisteröi hakemuksen</li> <li>▪ Tarkistaa tiedot</li> <li>▪ Ratkaisee selvän hakemuksen</li> <li>▪ Pyytää puuttuvat tiedot</li> <li>▪ Perustaa kansion kuvaustietoineen</li> <li>▪ Siirtää kansion odotustilaan</li> <li>▪ Liittää lisätiedot olemassa olevaan kansioon, tarkistaa tiedot ja tekee ratkaisun</li> </ul>

## **LÄNSIRANNIKON VAKUUTUSPIIRIN KOULUMATKATUEN RATKAISEMINEN (UUSI TOIMINTAPROSESSI)**

### **Prosessin tarkoitus**

Opiskelijan hakemuksen yhdenmukainen käsittely ja ratkaisu.  
Antaa opiskelijalle pyydetty tieto tai päätös perusteluineen.

### **Prosessin alku**

Opiskelijan koulumatkatukihakemus saapuu tai opiskelija ottaa yhteyttä.

### **Prosessin loppu**

Opiskelija saa koulumatkatukipäätöksen tai pyydetyn neuvon.  
Vaikutus muihin etuuksiin on tutkittu.

### **Prosessin asiakkaat**

Opiskelija, jolla on oikeus koulumatkatukeen.  
Matkahuolto, VR ja oppilaitokset, joille maksetaan tukea kustannusten korvaamiseksi.

### **Prosessin tuotteet ja palvelut**

Tavoiteajassa annettu pyydetty tieto, maksu tai lainmukainen etuuspäätös perusteluineen.

### **Prosessissa toimivien roolit**

Roolit on kuvattu prosessikaaviossa.

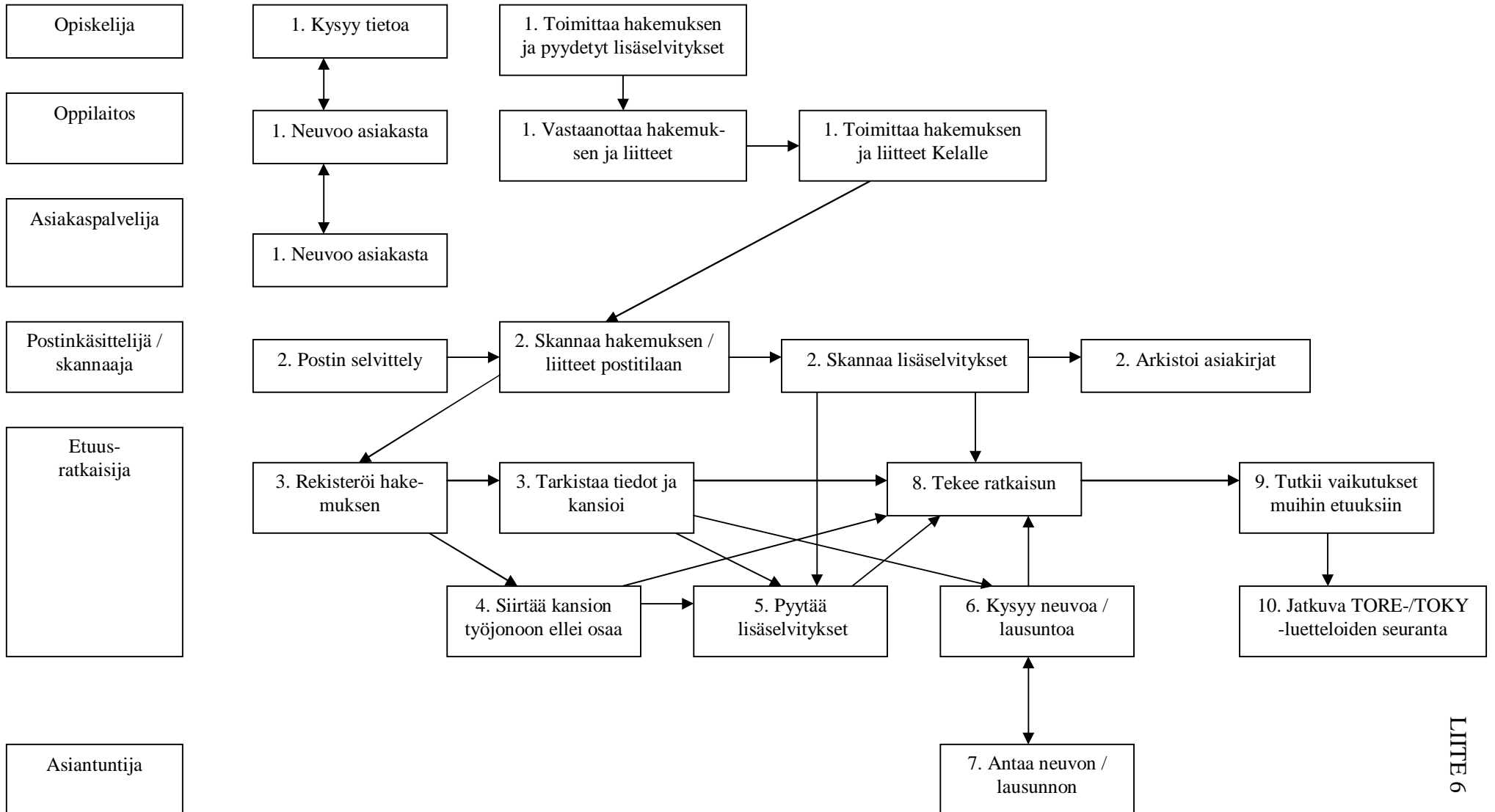
### **Prosessin liittymät**

Prosessi liittyy palveluprosessiin, maksamisprosessiin, muutoksenhaku-, takaisinperintä-, valvonta-, liikamaksu-, etuuksien värinkäytös- ja etuuksien toimeenpanoa koskevaan kanteluprosessiin ja etuuksien toimeenpanon suunnitteluun.

### **Prosessin tavoitteet ja mittarit**

- asiakastyytyväisyys
- oikea, yhdenmukainen ja tavoiteajassa tehty päätös
- kustannus- ja resurssitavoite
- asiakaspalaute
- läpimenoaika
- pitkään viipyneiden tilastointi
- oikeellisuusarvio & muutoksenhaussa muuttuneiden määrä
- työtyytyväisyys
- käsittelyaika
- taloudellisuus- ja tuottavuusluku

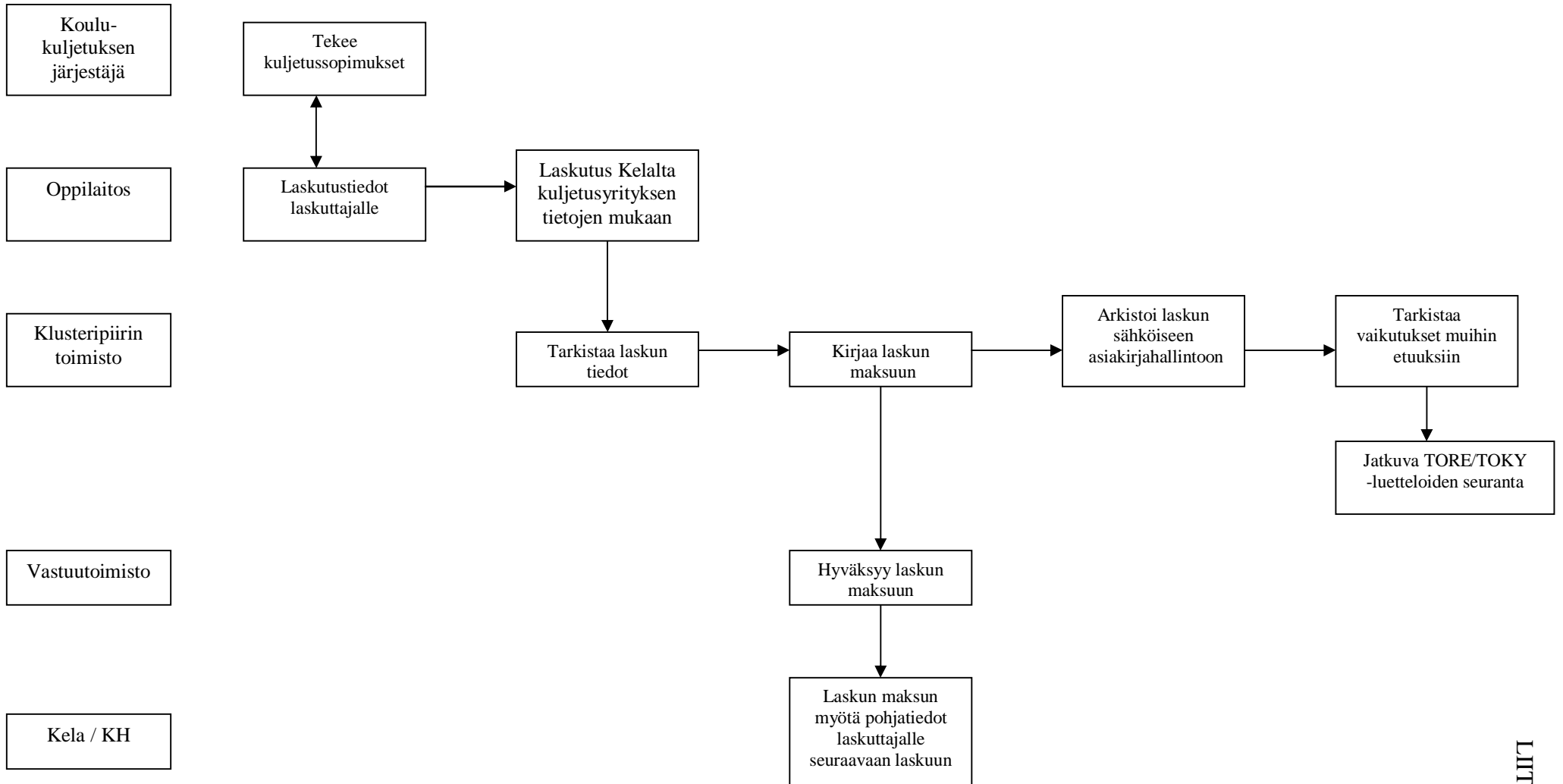
## KOULUMATKATUEN RATKAISEMISEN ROOLIT JA VAIHEET (UUSI TOIMINTAPROSESSI)



**KOULUMATKATUEN RATKAISEMISEN ROOLIT JA VAIHEET  
(UUSI TOIMINTAPROSESSI)**

<b>Rooli</b>	<b>Tehtävät</b>
Opiskelija	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kysyy neuvoa</li> <li>▪ Jättää hakemuksen / lisäselvityksiä</li> </ul>
Oppilaitos	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ottaa vastaan opiskelijan hakemuksen</li> <li>▪ Tarkistaa tiedot</li> <li>▪ Ottaa vastaan lisätiedot</li> <li>▪ Toimittaa hakemuksen Kelalle</li> </ul>
Asiakaspalvelija	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Neuvoa asiakasta</li> </ul>
Postin käsittelijä / skannaaja	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Erottelee skannattavat ja ei-skannattavat</li> <li>▪ Kuvaa hakemusasiakirjat postitilaan</li> <li>▪ Kuvaa lisäselvitykset</li> <li>▪ Arkistoi hakemusasiakirjat</li> </ul>
Etuusratkaisija	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Rekisteröi hakemuksen</li> <li>▪ Tarkistaa tiedot ja kansioi</li> <li>▪ Ratkaisee selvän hakemuksen</li> <li>▪ Tutkii vaikutukset muihin etuuksiin</li> <li>▪ Siirtää kansion työjonoon ellei osaa ratkaista</li> <li>▪ Pyytää puuttuvat tiedot</li> <li>▪ Perustaa kansion kuvaustietoineen</li> <li>▪ Siirtää kansion odotustilaan</li> <li>▪ Liittää lisätiedot olemassa olevaan kansion, tarkistaa tiedot ja tekee ratkaisun</li> <li>▪ Kysyy tarvittaessa neuvoa etuusvastaavalta</li> <li>▪ Arkistoi sähköisen asiakirjakansion ratkaisun jälkeen</li> <li>▪ Seuraa TORE/TOKY -listoja</li> </ul>
Asiantuntija	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Antaa neuvon</li> </ul>

## KOULUKULJETUSLASKUJEN KÄSITTELYPROSESSI



**KOULUKULJETUSLASKUN KÄSITTELYN ROOLIT JA VAIHEET**

<b>Rooli</b>	<b>Tehtävät</b>
Koulukuljetuksen järjestäjä	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tekee kuljetussopimukset oppilaitoksen kanssa</li> </ul>
Oppilaitos	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ilmoittaa laskutustiedot laskuttajalle</li> <li>▪ Laskuttaa Kelaa kuljetusyrityksen tietojen mukaan</li> </ul>
Klusteripiirin toimisto	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tarkistaa laskun tiedot</li> <li>▪ Kirjaa laskun maksuun</li> <li>▪ Ilmoittaa laskun kirjaamisesta oppilaitoksen vastuutoimistolle</li> <li>▪ Arkisti laskun sähköiseen asiakirjahallintoon</li> <li>▪ Tarkistaa vaikutukset muihin etuuksiin</li> <li>▪ Seuraa TORE/TOKY -luetteloita</li> </ul>
Vastuutoimisto	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Hyväksyy koulukuljetuslaskun maksuun</li> </ul>
Kelan keskushallinto	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Lähettää laskuttajalle maksuluettelon, johon on merkitty pohjatiedot edellisen laskun perusteella</li> </ul>