

Hankkeet hallussa?

Näkökulmia kuntien kehittämishankkeiden hallintaan



Hankkeet hallussa?

Näkökulmia kuntien kehittämishankkeiden hallintaan

Hanna Moisio, Pirjo-Liisa Länkinen & Sari Niemi

Satakunnan ammattikorkeakoulu

2015

Pori

Satakunnan ammattikorkeakoulu (SAMK) | Satakunta University of Applied Sciences
Sarja B, Raportit 2/2015
ISSN 2323-8356 | ISBN 978-951-633-158-7 (verkkojulkaisu)

© Satakunnan ammattikorkeakoulu ja tekijät

Julkaisija:
Satakunnan ammattikorkeakoulu
PL 520, 28601 Pori
www.samk.fi

Graafinen suunnittelu ja taitto: SAMK Viestintä /Jatta Lehtonen

Sisältö

Johdanto: Vain muutos on pysyvää	6
Organisoinnin lähtökohdat kuntien kehittämishankkeissa	8
Onnistunut hankehallinnointi ohjelmaperusteisessa hankkeessa.....	18
Hankkeiden hallinnointi hallussa kuntaorganisaatiossa?	28
Lopuksi: kehittyvä kunta ei sammaloidu	37

Johdanto: Vain muutos on pysyvää

Jokainen julkisen sektorin työntekijä tiedostaa paineet toimintatapojen tehostamiseen ja kehittämiseen. Kehittämisen kohteita julkisissa organisaatioissa on valtavasti. Tästä pitävät huolen lainsäädännön muutokset, maailman taloustilanteen vaihtelut ja muut globaalien ympäristön tapahtumat, väestön ikärakenteen kehitys ja monet muut ympäristötekijät, osataan myös EU:n tavoitteiden kansallinen yhteensovittaminen. Kun maailma ympärillä muuttuu, täytyy organisaation ja sen työntekijöiden sopeutua tilanteeseen. Myös kansalaisten käsitykset ja odotukset julkisen sektorin toiminnasta ohjaavat organisaation toimintatapojen kehittämistä.

Julkisen hallinnon kehittäminen on laaja käsite. Se voi liittyä esimerkiksi uusien palvelujen käyttöönottamiseen, tehokkaampiin työtapoihin tai yhteistyöverkostojen kehittämiseen. Kehittämistä ohjataan organisaation strategialla ja kehittämisen pitäisikin aina pohjautua siinä asetettuihin tavoitteisiin. Aivan puhtaalta pöydältä pelkän strategian pohjalta julkisissa organisaatioissa ei kehittämistä usein kuitenkaan voida tehdä, sillä kehittämisen kohteiden valintaan vaikuttavat myös organisaation ulkopuolelta tulevat yhteiskunnalliset kehittämisen tavoitteet. Tällaisia tavoitteita esitetään esimerkiksi kulloinkin voimassa olevassa hallitusohjelmassa. Kehittämiseen liittyy myös yleensä yhteistyötä, jolloin tavoitteista ja toimenpiteistä sovitaan yhdessä kumppaneiden kanssa. Kehittämisen kohteita olisi valtavasti, mutta niitä joudutaan priorisoimaan käytettävissä olevien resurssien mukaan. Siksi on järkevää, että kehittämistä jossain määrin koordinoidaan valtakunnallisesti erilaisten ohjelmien ja hankkeiden avulla.

Tässä julkaisussa kehittämistä tarkastellaan hankkeiden näkökulmasta. Yritämme löytää vastauksia siihen, miksi yksi projekti on menestys ja toinen kaatuu omaan mahdottomuuteensa. Yksi selitys löytyy todennäköisesti resursseista ja etenkin henkilöstöstä. Kehittämissankkeissa tarvitaan innostunutta ja sitoutunutta henkilöstöä, joka uskoo asiaansa. Asenne yhdistettynä oikein kohdennettuihin resursseihin vie hanketta jo pitkälle. Toinen, etenkin tässä yhteydessä korostuva näkökulma on hankkeiden hallinnointi, johon liittyy olennaisesti hankkeen huolellinen suunnittelu ja johtaminen. Hallinnointi ei välttämättä ole aina kovin näkyvää toimintaa, mutta se on tärkeä tukiranka onnistumiselle. Mikäli hanke on organisoitu huonosti ja hallinnointi on pielessä, ovat tavoitteetkin hankalammin saavutettavissa.

Julkaisussa on kolme artikkelia. Ensimmäinen artikkeli on kirjoitettu johdannoksi kahdelle seuraavalle, jotka pohjautuvat syksyllä 2013 Satakunnan ammattikorkeakoulun Kuninkais-

ten kampuksella valmistuneisiin julkishallinnon aikuisopiskelijoiden opinnäytetöihin. Kirjoittajilla on omakohtaista kokemusta hankkeiden hallinnoinnista ja näkemystä onnistuneen hankehallinnoinnin aineksista. Pirjo-Liisa Länkinen on toiminut hankekoordinaattorina eräässä Kaste-hankkeen hallinnoijaorganisaatiossa ensimmäisellä ohjelmakaudella, vastuullaan osahankkeiden talousasiat. Sari Niemi on toiminut sekä kansallisten että EU-hankkeiden hallinnossa.

Ensimmäinen, Hanna Moision kirjoittama artikkeli keskittyy hankkeiden rooliin kuntien kehittämisessä ja hankkeiden organisointitapoihin. Pirjo-Liisa Länkinen artikkelissa tarkastellaan valtakunnallisen ohjelmaperusteisen hankkeen hallinnointia ja johtamista. Sari Niemen artikkelissa keskitytään hankehallinnoinnin ohjeistuksen merkitykseen projektia suunniteltaessa ja toteutettaessa kuntaorganisaatiossa.

Organisoinnin lähtökohdat kuntien kehittämishankkeissa

Hanna Moisio

Kehittäminen voidaan ymmärtää monella tavalla. Usein sillä tavoitellaan jotakin muutosta, joka voi olla pieni ja koskea vain pientä joukkoa organisaation toimijoista, ehkä vain yhtä ammattiryhmää. Muutos voi olla jollekin organisaation osalle täysin näkymätön. Muutos voi olla myös suuri ja vaikuttaa koko organisaation toimintatapaan.

Yhteistä erilaisille muutoksille on se, että niiden taustalla on ajatus toiminnan kehittämisestä. Kehittämiseen liittyy jokin tavoite. Jotta tavoite voidaan saavuttaa, täytyy kehittäminen organisoida toiminnaksi. Yksi tapa organisoida kehittämistä ovat erilaiset hankkeet. Hankkeen toteuttaminen ei kuitenkaan vielä itsestään takaa, että kehittämisen tavoite saavutettaisiin, vaan onnistuneen lopputuloksen saavuttamiseksi on kehittämisen palapelissä useiden palojen osuttava kohdalleen. Tässä artikkelissa tarkastellaan kuntien kehittämishankkeiden organisointia eli sitä, mitä nämä palapelin palat oikein ovat ja miten ne liittyvät toisiinsa.

Kehittämisen tavoitteet ja kohteet julkishallinnossa

Toikko (2012) luokittelee julkishallinnon organisaatioiden kehittämisen tavoitteita ulkoapäin määriteltyihin ja yhteistoimintaan pohjautuviin. Huomattavassa osassa kehittämisestä tavoitteet määritellään ylhäältä tai ulkoapäin esimerkiksi organisaation johdon määrittelemien strategisten tavoitteiden kautta. Toinen mahdollisuus on edetä toimijälähtöisesti, jolloin toimijat määrittelevät kehittämisen tavoitteen ja etenevät sitä kohti vaihe vaiheelta. Tällöin kehittäminen perustuu yhteistoiminnan ajatukseen. Kehittäminen voi perustua myös kertaluonteisiin hankkeisiin tai organisaation laatutyöhön, jolloin se on jatkuvaa. Yksi kehittämisen muoto on innovointi eli idean keksiminen ja sen levittäminen. Tähän liittyy hyväksi havaittujen toimintatapojen levittäminen. Kehittäminen voi olla myös yksikkökohtaista, jolloin se voi olla luonteeltaan esimerkiksi käytännöllistä asioiden korjaamista, parantamista ja edistämistä. (Toikko 2012, 150–155.)

Toikko jakaa valtion kehittämistoiminnan kahteen päälinjaan: palvelurakenteiden kehittämiseen ja työtapojen kehittämiseen, jolla tarkoitetaan menetelmien, prosessien ja työkalujen kehittämistä (Toikko 2012, 140–141, 144–149). Samojen kehittämislinjojen voidaan katsoa

olevan kuntienkin kehittämistoiminnan kohteita. Tässä yhteydessä julkishallinnon organisaatioiden kehittämistä tarkastellaan erityisesti juuri kuntaorganisaation näkökulmasta. Kuntien toiminnan kehittämiseen liittyy kuntien itsensä lisäksi useita tahoja. Kunnat tekevät paljon yhteistyötä keskenään, ja lisäksi julkisella sektorilla on yleistynyt ns. Public–Private–Partnership-ajattelu, jossa hyödynnetään yksityisten yritysten osaamista palvelutuotannossa ja yhteisissä hankkeissa. Myös järjestöillä on kehittämisessä aktiivinen rooli, samoin oppilaitoksilla.

Valtionohjaus liittyy myös kuntien toiminnan kehittämiseen, mutta ennen kaikkea valtio edesauttaa kuntien kehittämistä erilaisten kehittämisohjelmien avulla (esim. Kaste-ohjelma). Näiden kautta kunnat ovat saaneet rahoitusta kehittämistoimintaan. Kansallisten kehittämisohjelmien lisäksi valtio koordinoi myös EU-rahoitteisten hankkeiden (esim. EAKR, ESR) valmistelua. Nämä hankkeet pohjautuvat tiettyyn ajanjaksoon määriteltyyn rakennerahasto-ohjelmaan, joka toimii kehittämisen toimeenpanostrategiana. Kunnat voivat hakea hanke-rahoitusta rakennerahaston ohjelma-asiakirjassa määriteltyihin kehittämiskohteisiin. (TEM www-sivut 2014.)

Kuntien kehittämistoimintaa tukevat useat asiantuntijaorganisaatiot, jotka tuottavat tietoa sekä antavat suosituksia ja ohjeita. Näistä merkittävin rooli lienee Suomen Kuntaliitolla, joka on kuntien yhteinen edunvalvonta- ja asiantuntijaorganisaatio. Maakuntien liitot puolestaan vastaavat omilla alueillaan kehittämisestä ja kuntien edunvalvonnasta. Jokaisen kunnan on kuuluttava maakuntansa liittoon. Maakuntien liitot vastaavat omalta osaltaan Euroopan unionin rakennerahasto-ohjelmien täytäntöönpanosta ja myöntävät rahoitusta kuntien hankkeille. Kehittämissyhteistyötä tukevat myös eri sektoreiden osaamiskeskukset (esim. Terveystieteiden tutkimuskeskus ja hyvinvoinnin laitos). Nämä yhdistävät kuntien, järjestöjen, yritysten sekä korkeakoulujen asiantuntemusta ja pyrkivät arvioinneilla, tutkimuksilla ja muulla kehittämistoiminnalla tukemaan kuntien palveluiden ja toimintatapojen kehittämistä (Toikko 2012, 140–141).

Kehittämishankkeet osana kuntien kehittämistyötä

Julkisten organisaatioiden kehittäminen perustuu yleensä strategiaan ja sitä täydentäviin asiakirjoihin. Usein kehittämistä tehdään käytännössä erilaisten kehittämisohjelmien ja -hankkeiden muodossa. Hankkeisiin ja projekteihin perustuva kehittäminen yleistyi Suomessa julkisen sektorin piirissä 1990-luvulla. Tähän projektiyhteiskunnan kehittymiseen on vaikuttanut muun muassa informaatio-ohjauksen kasvanut merkitys, EU-jäsenyys ja OECD:n näkemykset hallinnon kehittämisestä (projektiyhteiskunnan kehittymisestä ovat kirjoittaneet mm. Alasuutari & Lampinen 2006). Rantala ja Sulkunen (2006) pitävät projektiorganisaat-

tioiden yleistymistä politiikkaohjelmien tavoitteleman hallinnon tehostamisen seurauksena (Rantala & Sulkunen 2006, 69).

Hankkeisiin liittyy paljon omaa termistöä ja määritelmät vaihtelevat eri yhteyksissä. Kehittämishankkeella ja -projektilla voidaan tarkoittaa samaa asiaa, mutta toisinaan projekti voidaan nähdä kehittämishankkeen osana. Esimerkiksi Peltosen (2005) määritelmässä kehittämishanke ymmärretään projektia laajemmaksi toiminnaksi, joka voi sisältää (osa)projekteja tai olla useiden toimijoiden verkostoyhteistyötä (Peltonen 2005, 65). Tässä määritelmässä projekti nähdään siis tavaksi toteuttaa laajempaa kehittämishanketta. Arkikielessä projekti ja hanke käsitetään kuitenkin usein toistensa synonyymeiksi. Myös kehittämishankkeesta ja -ohjelmasta puhutaan toisinaan toistensa synonyymeina. Yleensä kehittämissuunnitelma nähdään kuitenkin laajimpana kehittämistä ohjaavana kokonaisuutena, joka sisältää kehittämishankkeita ja projekteja.

Sulkunen (2006) on kuvannut projekteihin liittyvää sanastoa hankkeiden organisoinnin näkökulmasta. Hän lähtee liikkeelle projekti-käsitteestä, jonka hän näkee keskeiseksi nykyhallinnon organisointitavaksi, jota rahoitetaan määrärahoilla eikä kiinteillä budjettivaroilla. Tällainen organisointitapa edellyttää sopimusta, jonka hän näkee projektin hallinnollisena ytimenä. Sopimuksen valvomiseksi puolestaan tarvitaan arviointia, joka on toinen hallintamuoto projektin toiminnassa. Sopimuksen ja arvioinnin tavoitteiden määrittelemiseksi puolestaan tarvitaan ohjelma, jonka resurssit turvataan rahastoilla, sekä toimijoita, joiden suhteita määrittää kumppanuus. Ohjelma, arviointi ja rahasto ovat puitteita ja kumppanuus osallistumisen periaate. (Sulkunen 2006, 17.)

Terminologia ei siis aina ole aivan selvää. Oli käytetty termi sitten ohjelma, hanke tai projekti, tarkoituksen ymmärtää, kun hahmottaa kehittämisen kokonaisuuden, johon käsite liittyy. Tämän kokonaisuuden hahmottamisessa auttaa, että tarkastellaan termejä kehittämisen tavoitteiden ja organisoitumisen kautta. Jos kehittämissuunnitelma tarkoittaa laajaa poikkihallinnollista tai vähintään valtakunnallisesti ohjattua strategioihin pohjautuvaa kehittämissuunnitelmaa, voisi kehittämishanke tarkoittaa puolestaan kehittämisen toimenpidekokonaisuutta, jolla on useita tahoja koskevia tavoitteita. Projekti on käsitteenä suppein, ja viittaa yleensä selkeästi rajattuun tavoitteeseen ja kohderyhmään tai jopa yksittäiseen toimenpiteeseen. Ohjelman ja projektin eroavaisuuksia ovat pohtineet esimerkiksi Paasivaara, Suhonen ja Virtanen (2013), jotka ovat havainnollistaneet määritelmien eroavaisuuksia oheisen taulukon avulla (ks. taulukko 1). Edellä kuvatun määritelmän perusteella kehittämishanke jäisi näiden kahden sarakkeen väliin.

Taulukko 1. Ohjelma ja projekti: vertaileva tarkastelu (Paasivaara, Suhonen ja Virtanen 2013, 20).

Ohjelma	Projekti
Tavoitteet laajat ja abstraktit	Tavoitteet konkreettisempia ja suppeampia
Kesto useita vuosia	Kesto vaihtelee kuukausista vuosiin
Ei omaa organisaatiota	Yleensä ainakin väljä oma organisaatio
Tavoitteena useiden eri alojen ja sektoreiden ongelmien ratkaiseminen	Tavoitteena yhteen ongelmaan pureutuminen ja sen ratkaiseminen

Esimerkiksi EU-hankkeissa kehittämisohjelmaa edustaa rakennerahasto-ohjelma, jonka toimintalinjat määrittelevät sisällöt kehittämishankkeille. Näihin toimintalinjoihin eri toimijat suunnittelevat erillisiä projekteja.

Hankkeiden organisointi- ja toteuttamistapoja

Ruuskan (2006) määritelmän mukaan projekti on yksi kehittämisen työväline tai menetelmä, jonka tehtävänä on tuottaa jotain lisäarvoa toiminnalle. Ruuska (2006) näkee projektin tapana hoitaa tiettyjä perusorganisaation tehtäviä joustavammin ja tehokkaammin kuin muuten olisi mahdollista. Projekti on toisaalta tapa sopeutua muutoksiin ja toisaalta väline aikaansaada niitä. Projektointi merkitsee käytännössä sitä, että perusorganisaatio delegoi projektille tietyn tehtävän ja sen suorittamiseen valtuudet. Projekti on puolestaan vastuussa perusorganisaatiolle asetettujen tavoitteiden saavuttamisesta sovitulla resursseilla. (Ruuska 2006, 9, 18–19.)

Hanke voidaan organisoida osaksi kunnan varsinaista organisaatiota tai sillä voi olla oma erillinen projektiorganisaationsa. Virtanen (2000) on hahmotellut neljä erilaista tapaa organisoida projekteja. Nämä ovat 1) emo-organisaatiosta irrallinen, ns. puhdas projektiorganisaatio, 2) emo-organisaation sisällä toimiva, mutta irrallaan varsinaisista toimintayksiköistä oleva matriisiorganisaatio, 3) virtuaaliprojekti sekä 4) emo-organisaation toiminnallisena osana toimiva projekti (Virtanen 2000, 110). Projektiorganisaatio on tilapäinen, ja kun tehtävä on suoritettu, organisaatio puretaan (Ruuska 2006, 26).

Tilapäisestä luonteestaan huolimatta projekteilla on organisaation toimintaa laajemminkin kehittävä vaikutus, sillä yleensä projekteissa tarvitaan yksikkörajoja ylittävää yhteistyötä ja vuorovaikutusta. Projektioorganisaation tukena on johto- tai ohjausryhmä, joka on projektin ylin päätöksentekoaikoinen. Ryhmän jäsenet voidaan valita asiantuntemuksen tai aseman perusteella; samalla on mahdollista kehittää verkostoyhteistyötä ja edistää kehittämisen tavoitteita poikkialueellisesti. Projektin ohjaus perustuu projektisuunnitelmaan, jossa eritellään tehtävät ja työvaiheet (Ruuska 2006, 26, 33).

Lumijärvi (2007) on tarkastellut ohjelmien organisoitumista kunnissa johtamisen näkökulmasta. Kunnalliset ohjelmat voivat konkretisoida monella tasolla ja tavalla. Kunnista löytyy sektoreiden sisäisiä, sektorirajat ylittäviä ja ylikunnallisia ohjelmia. Niiden johtamisessa on erilaisia käytäntöjä riippuen siitä, onko kyseessä ns. poliittinen ohjelma vai hallinnon sisäinen ns. toimeenpano-ohjelma. Poliittinen ohjelma on laaja poikkialueellinen, strategisella tasolla ja valtuuston päätöksenteon piirissä oleva ohjelma. Toimeenpano-ohjelma puolestaan kokoaa pienimuotoisempaa projektitoimintaa jonkun asiakokonaisuuden ympärille. Hallinnonala- eli sektoriohjelmat edustavat jonkinlaista välimuotoa. Laajimmillaan koko hallinto voidaan järjestää ohjelmien pohjalta ja rahoittaa ohjelmabudjetoinnin menettelyillä. (Lumijärvi 2007, 67–68.)

Kehittämishankkeiden tulosten vaikuttavuus ja yhteys strategiseen suunnitteluun

Alasoini (2007) on jakanut projektit luonteen mukaan käyttäjälähtöisiin, menetelmäperusteisiin sekä oppimisverkostoperustaisiin projekteihin. Heikkinen (2005) puolestaan jakaa hankkeet tavoitteiden perusteella sisäisiin kehittämishankkeisiin ja ulkopuolisella rahoituksella toteutettuihin hankkeisiin. Sisäisten kehittämishankkeiden tavoitteet pohjautuvat oman toiminnan kehittämiseen, kun taas ulkopuolisella rahoituksella toteutettujen hankkeiden tavoitteet on määrittänyt hankkeen rahoittaja ja rahoituksen hakenut hankkeen toteuttajataho. Ulkopuolisella rahoituksella toteutettuja kehittämishankkeita ovat esimerkiksi erilaiset EU-hankkeet. Organisaatio voi asettaa oman organisaation toimintaa kehittäviä tavoitteita esimerkiksi verkoston laajentaminen, sisältöosaamisen lisääminen ja sen hyödyntäminen omassa toiminnassa, uusien toimintamallien kehittäminen ja niin edelleen. (Heikkinen 2005, 75.)

Edellä kuvatut peruslähtökohdat pätevät myös kuntien hanketoimintaan. Organisaatioiden omia toimintatapoja kehitetään tehokkaammiksi ja nopeammin ympäristön muutoksiin reagoiviksi parhaiten oman organisaation sisällä, jolloin kehittämisen pitäisi pohjautua kunnan strategiaan ja siinä asetettuihin tavoitteisiin. Kunnan oman organisaation ulkopuolelta tu-

levat laajemmat yhteiskunnalliset kehittämiskohteet, kuten kuntien palvelurakenteiden uudistaminen, koskettavat sen sijaan kaikkia kuntia. Tällaista kehittämistä on järkevää tehdä laajoissa hankkeissa yhdessä muiden kanssa.

Kehittäminen pohjautuu usein laajempiin kehittämisohjelmiin, joilla on etukäteen määritellyt kehittämistavoitteet. Kehittämisohjelmien kautta on mahdollista saada kehittämiseen ulkopuolista rahoitusta. Ohjelmien kehittämistavoitteet ovat samat kaikille hankerahoitusta hakeville, ja rahoittaja ratkaisee mihin hankkeeseen rahoitusta myönnetään. Ohjelmiin perustuvat hankkeet voivat olla valtakunnallisia (esim. Kaste-hanke), kuntien yhteisiä (esim. Koheesio- ja kilpailukykyohjelma) tai paikallisia, kuntien omia hankkeita. Hankkeella voi olla samanaikaisesti useita toteuttajatahoja.

Kehittämisohjelmien merkitys kuntien kehittämistyössä on kasvanut, sillä kuntien omat resurssit kehittämiseen ovat usein vähäisiä. Kuntien taloudellista niukkuutta ja pienentyneitä kehittämisresursseja on pyritty korvaamaan hankerahoituksella ja ohjelmatoiminnalla uusien innovaatioiden ja luovien ratkaisujen synnyttämisen toivossa (Sjöblom 2006, 79; Harmaakorpi 2007, 180). Ylimääräiset resurssit ovatkin varmasti tarpeen ja perusteltuja, mutta kehittämistoiminnan vaikuttavuuden näkökulmasta ulkopuolisella rahoituksella perustuvaan kehittämiseen sisältyy myös riskejä. Toisinaan päähuomio kiinnitetään todellisen hyödyn tavoittelun sijaan rahoituksen varmistamiseen ja rahoittajan vakuuttamiseen. Rahoituksen varmistamisen vuoksi projekteille voidaan laatia liian kunnianhimoiset ja sisällöllisesti epärealistiset tavoitteet. (Ruuska 2006, 39; Rantala & Sulkunen 2006, 69–70.)

Vaikuttavuuden kannalta ongelmallista on toisinaan projektityön ja organisaation perustyön rajan hämärtyminen. Parhaimmillaan projektit tuottavat osallistumisen iloa, joka hyödyttää sekä tekijöitä että kohteita ja hyvät käytännöt jäävät elämään. Rahoituksen ja organisoinnin tilapäisestä luonteesta johtuva epävarmuus näkyy kuitenkin usein käytännössä projektien henkilöstön tilapäisinä työsuhteina sekä kehittämiseen kytketyn henkilöstön vaihtuvuutena, mitkä saattavat estää asiantuntemuksen kehittymisen organisaatiossa. (Rantala & Sulkunen 2006, 69–70.) Myös emo-organisaation omat työtavat voivat sotkea projektin toimintaa ja johtaa näkemuseroihin mikäli niitä yritetään keinotekoisesti sovittaa projektin toimintaan. Lähtökohtaisesti liika muodollisuus ei sovi projektityöskentelyyn. (Ruuska 2006, 43; Rantala & Sulkunen 2006, 69–70.)

Hankkeiden kytkeytyminen strategiaan tavoitteisiin ei aina ole aivan itsestään selvää johtuen esimerkiksi jo mainituista ulkopuolisen rahoittajan omista tavoitteista. Hankkeet täytyy suunnitella kehittämisohjelman tavoitteiden mukaisiksi ja välillä on mahdollista, että hanke ei suoraan pohjaudukaan suoraan kunnan omiin strategiaan tavoitteisiin. Tällöin sen tarpeel-

lisuudesta on järkevää neuvotella ensin omassa organisaatiossa. Kehittäminen hankkeissa jää helposti irralliseksi organisaation muusta kehittämistoiminnasta, mikäli se ei linkity kunnan omiin kehittämistavoitteisiin. Kehittämishankkeet pitäisikin nähdä osana laajaa ja kokonaisvaltaista kehittämistä.

Hankkeiden kehittämistavoitteiden yhteyttä kuntien omiin strategisiin tavoitteisiin onkin kritisoitu. Esimerkiksi Kirvelän (2007) mielestä yksittäisten kehittämishankkeiden sijaan kehittämisen tulisi pohjautua laajempiin organisaation omiin kehittämissuunnitelmiin, joiden avulla voidaan varmistaa hankkeiden yhteys strategiaan ja hallita projektien lukumäärää. Projektien vaikutus takaisin strategiaan on heikko, jos projektit nähdään vain strategian toteuttamisen keinona, vaikka ne voisivat tuoda myös uusia näkökulmia ja ideoita strategian uudistamiseksi. Laajemmat ohjelmat ovat projektien tapaan strategian toteuttamisen keinoja, mutta ohjelman vapausasteet ovat suuremmat kuin yksittäisen projektin. Ohjelmaa voidaan toteuttaa useina projekteina, joilla on yhteinen strategiasta johdettu päämäärä. Ohjelman avulla välitetään tietoa projekteista strategiatyöhön. Parhaimmillaan ohjelmien ja strategian välille muodostuu dialogia, jolla synnytetään strategian mukaisia ohjelmia. Nämä taas paljastavat strategiaa toteuttaessaan tarvetta tarkistaa strategiaa, jonka jälkeen luodaan taas uusia ohjelmia. (Kirvelä 2007, 58.)

Laajempien kehittämissuunnitelmien puolesta puhuu myös Lumijärvi (2007), joka näkee hanketoiminnan tulosten heikon vaikuttavuuden taustalla huonon organisoinnin. Jos projektit ovat vain hajanainen sarja erilaisia kehittämistoimenpiteitä, jää niiden yhteys laaja-alaiseen kehittämistyöhön liian ohueksi. Tämä johtaa tilanteisiin, joissa projektitoiminta ja sen tuloksiensa vaikuttavuus on helppo kyseenalaistaa. Lumijärven mielestä ohjelmat ja niihin kytkeytyvät projektit linkittyisivät strategiaan, mikäli ne yhdistettäisiin kunnan muuhun strategiseen mittaamiseen, esimerkiksi tasapainotetun mittariston tuloskortteihin. Tällöin ohjelman tavoitteiden saavuttamisen seuranta tapahtuu myös kunnan poliittisella tasolla. (Lumijärvi 2007, 70.)

Heikkinen (2005) korostaa organisaation oppimiskykyä kehittämishankkeen vaikuttavuuden taustalla. Hankkeista saatujen tulosten hyödyntäminen organisaation toiminnassa edellyttää muutosta nykyisessä toiminnassa ja muutos puolestaan edellyttää organisaatiolta kykyä oppia. Tällöin vaikuttavuuden mittareiden määrittelyn sijaan tärkeämpänä tavoitteena on määrittää ne tekijät, jotka edistävät tai estävät kehittämishankkeelle asetettujen tavoitteiden toteuttamista organisaatiossa. (Heikkinen 2005, 75–76.)

Projekteja täytyy hallita

Kehittämistoiminnan organisoiminen hankkeiksi edellyttää huolellista suunnittelua, hallinnointia ja seurantaa. Hankkeen hallinta on yhteydessä hankkeen onnistuneeseen toteuttamiseen. Siksi on tärkeää kiinnittää huomiota riittävästi hankkeiden organisointiin, jotta hanke olisi hyvin hallinnassa ja tukisi parhaalla mahdollisella tavalla kehittämistoimintaa. Selkeät tavoitteet ja realistinen toteuttamisen aikataulu ovat ensimmäinen hallinnan perusedellytys. Oikein mitoitettut resurssit ovat toinen tärkeä tekijä hallinnan näkökulmasta. Kolmas näkökulma on henkilöstön toimenkuvien selkeys ja organisaation tuki.

Hankkeen hallinta voidaan jakaa ohjaus- ja toteutusprosessiin. Toteutuksella tarkoitetaan lopputuloksen aikaansaamiseksi tähtäävää toimintaa ja ohjauksella varmistumista lopputuloksen laadun saavuttamisesta mahdollisimman tehokkaasti. Hallinnan pitää alkaa jo hankkeen perustamis- ja suunnitteluvaiheessa. (Ruuska 2006, 31, 34.) Ennen toteuttamisvaihetta tarvitaan jo iso työpanos tavoitteiden asettamiseen, suunnitteluun, eri tahojen vakuuttamiseen projektin tarpeellisuudesta, yhteistyökumppanien etsimiseen, budjetin valmisteluun ja lopulta hankesuunnitelman kirjoittamiseen.

Hanketta toteutettaessa tarvitaan ennen kaikkea osaavia, innostuneita ja kehittämismyönteisiä työntekijöitä, mutta hallinnoinnin näkökulmasta myös seurantaa ja raportointia hankkeen etenemisestä. Organisaation ulkopuolelta rahoitettaviin hankkeisiin liittyy lisäksi paljon talouden seurantaan ja maksatukseen liittyviä tehtäviä. Jo hankkeen aikana, mutta viimeistään loppuraporttia kirjoitettaessa on hyvä käyttää panoksia toiminnan vaikuttavuuden arviointiin. Näin saadaan näkemystä hallinnan onnistumisesta. Hallinta jatkuu vielä hankkeen päätyttyäkin, kun keskeiset dokumentit arkistoidaan. Jotta kaikki sujuisi jouhevasti, on kunnassa oltava selkeä toimintatapa ja pelisäännöt hallinnointiin. Tähän keskitymme seuraavissa artikkeleissa.

Ruuskan (2006) mukaan hankaluudet projektin hallinnassa johtuvat ennen kaikkea epäselvästi tai epärealistisesti asetetuista tavoitteista, huonosta organisoinnista tai suunnitteluvirheistä, ei niinkään projektin asiantuntijoiden osaamisesta. Keskeisiä projektinhallinnan osa-alueita ovat kustannukset, aikataulu ja lopputuloksen laatu, joiden kaikkien täytyy olla yhtä aikaa hallinnassa. Projekteihin liittyy aina riskejä ja epävarmuutta, joita kyetään vain tiettyyn rajaan asti huomioimaan suunnittelussa. Poikkeamia hallitaan jatkuvalla seurannalla, ohjauksella ja ennakoinnilla, joiden avulla muutoksiin voidaan reagoida. (Ruuska 2006, 32–34.) Myös Heikkinen (2005) pitää kehittämishankkeen onnistumisen kannalta tärkeänä, että organisaatio osaa varautua mahdollisiin ongelmiin hankkeen aikana. Hän tarkastelee hallintaa Lanningin (1996) esittämien ajatusten pohjalta ja jakaa projektien ongelmat kahteen luok-

kaan: muutosvastarintaan ja käytännön ongelmiin. Muutosvastarinta liittyy ihmisten asenteisiin, kun taas käytännön ongelmat liittyvät organisaation rakenteisiin ja toimintatapoihin. Kehittymisen kulmakivinä tässä näkökulmassa ovat henkilöstön tahto, kyky ja mahdollisuus osallistua kehittämiseen. Pelko, epätietoisuus hankkeen päämääristä ja muutostarpeen puutteellinen ymmärrys syövät henkilökunnan motivaatiota ja sitoutumista kehitystyöhön. Jotta organisaatio pystyisi kehittymään tavoitteidensa mukaisesti, on henkilöstöllä oltava riittävä osaamistaso ja ymmärrys projektin visioista ja päämääristä sekä siitä, miten se tukee organisaation toimintaa.

Toimintaympäristön pitää antaa henkilöstölle mahdollisuus kehitystyöhön. Toimintaympäristö sisältää esimerkiksi organisaation rakenteet, järjestelmät, valta- ja vastuusopimukset sekä pelisäännöt. Mikäli organisaation johto ei anna resursseja ja tukea kehittämistyölle, kehittymisen perusedellytykset puuttuvat. (Heikkinen 2005, 83.) Esimiestyön kannalta on tärkeää tuntea kunnan hallintosääntöön ja toimialakohtaisiin johtosääntöihin kirjattu vallan ja vastuun jako esimerkiksi talouden johtamiseen liittyvissä asioissa. On tärkeää tietää, kuka saa päättää mistäkin. Esimerkiksi hankintavaltuuksia koskevia määräyksiä on ehdottomasti noudatettava. (Raudasoja 2010, 173–174.)

Yhtä oikeaa hallinnan kaavaa ei ole olemassa, sillä jokainen hanke on omanlaisensa. ”Hankkeet ovat erilaisia, ja siksi myös projektin hallinnan pitäisi olla oikeassa suhteessa kehittämistehtävän luonteeseen ja laajuuteen nähden. Oikein sovellettuna projektin hallinnalla voidaan helpottaa sekä yksittäisen kehittämistehtävän suunnittelua ja ohjausta että koko organisaation toiminnan suuntaamista ja voimavarojen kohdentamista.” (Ruuska 2006, 9–11)

LÄHTEET

Alasoini, T. 2007. Ohjelma ja projekti informaatio-ohjauksen välineinä. Oppimisverkostoihin perustuvan projektitoiminnan mahdollisuuksia ja haasteita. Tykes-julkaisu. Työministeriö. Raportteja 59. Helsinki 2007.

Alasuutari, P. & Lampinen, M. 2006. OECD ja suomalaisen projektityhteiskunnan synty. Teoksessa Projektityhteiskunnan kääntöpuolia. Toim. Rantala, K. & Sulkunen, P. Gaudeamus Helsinki University Press. Helsinki.

Harmaakorpi, V. 2007. Innovatiivisuus ohjelmissa ja luovuuden johtaminen. Teoksessa Kuntien ohjelmajohtaminen. Näkemyksiä ja arvioita. Toim. Mikola, S. Suomen Kuntaliiton julkaisu. Helsinki.

Heikkinen, P. 2005. Organisaation oppiminen ja kehittämishankkeet. Teoksessa

Pysyvä muutos? Kehittämishankkeiden vaikuttavuutta etsimässä. Toim. Niemi, E. Tukeva. Oulu.

Kirvelä, T. 2007. Ohjelmat kuntien strategiatyössä. Teoksessa Kuntien ohjelmajohtaminen. Näkemyksiä ja arvioita. Toim. Mikola, S. Suomen Kuntaliiton julkaisu. Helsinki.

Lanning, H., Roiha, M. & Salminen, A. 1996. Keskellä kehitystä. Opas muutoksen tehokkaaseen johtamiseen. Nokia..

Lumijärvi, I. 2007. Ohjelmajohtamisen suhde tasapainotetun mittariston (BSC) malliin kunnan johtamisessa. Teoksessa Kuntien ohjelmajohtaminen. Näkemyksiä ja arvioita. Toim. Mikola, S. Suomen Kuntaliiton julkaisu. Helsinki.

Peltonen, A. 2005. Laadulla vaikuttavuuteen. Teoksessa Pysyvä muutos? Kehittämishankkeiden vaikuttavuutta etsimässä. Toim. Niemi, E. Tukeva, Oulu.

Raudasoja, K. & Johansson, M-L. 2009. Esimies talouden johtajana julkishallinnossa. WSOYpro. Helsinki.

Ruuska, K. Terveystuonon projektinhallinta. Mallit, työkalut, ihmiset. Talentum. Helsinki.

Sjöblom, S. 2006. Kohti projektoitunutta julkishallintoa. Teoksessa Projektityhteiskunnan kääntöpuolia. Toim. Rantala, K. & Sulkunen, P. Gaudeamus Helsinki University Press. Helsinki.

Sulkunen, P. Projektityhteiskunta ja uusi yhteiskuntasopimus. Teoksessa Projektityhteiskunnan kääntöpuolia. Toim. Rantala, K. & Sulkunen, P. Gaudeamus Helsinki University Press. Helsinki.

Virtanen, P. 2000. Projektityö. WSOY. Porvoo.

Virtanen, P. 2009. Projekti strategian toteuttajana. Tietosanoma. Tallinna.

Onnistunut hankehallinnointi ohjelmaperusteisessa hankkeessa

Pirjo-Liisa Länkinen

Valtakunnallinen ohjelmaperusteinen kehittäminen poikkeaa organisointitavaltaan aikaisemmista ministeriöiden rahoittamista hankkeista. Väli-Suomen Kaste-hankkeet ovat osa kansallista sosiaali- ja terveydenhuollon Kaste-kehittämisohjelmaa. Ohjelma on yksi valtion kuntiin kohdistamista normi-, informaatio- ja resurssiohjauksen keinoista. Kaste-hankkeen rahoitusmalli on uusi, ja yksi Kaste-ohjelman päätavoitteista on ollutkin alan hankerahoituskanavien kehittäminen yhdenmukaisemmaksi. Kehittämisohjelman ensimmäisen, vuosien 2008–2011, ohjelmakauden väliarvioinnissa todettiin, että rahoitusmalli toimii korkeintaan tyydyttävästi ja kehittämispanosten koordinoitua täytyy vielä parantaa. (Net Effect Oy 2011, 3–4.) Ensimmäisen ohjelmakauden aikana esiin tulleet kehittämiskohteet otettiin huomioon toista ohjelmakautta suunniteltaessa.

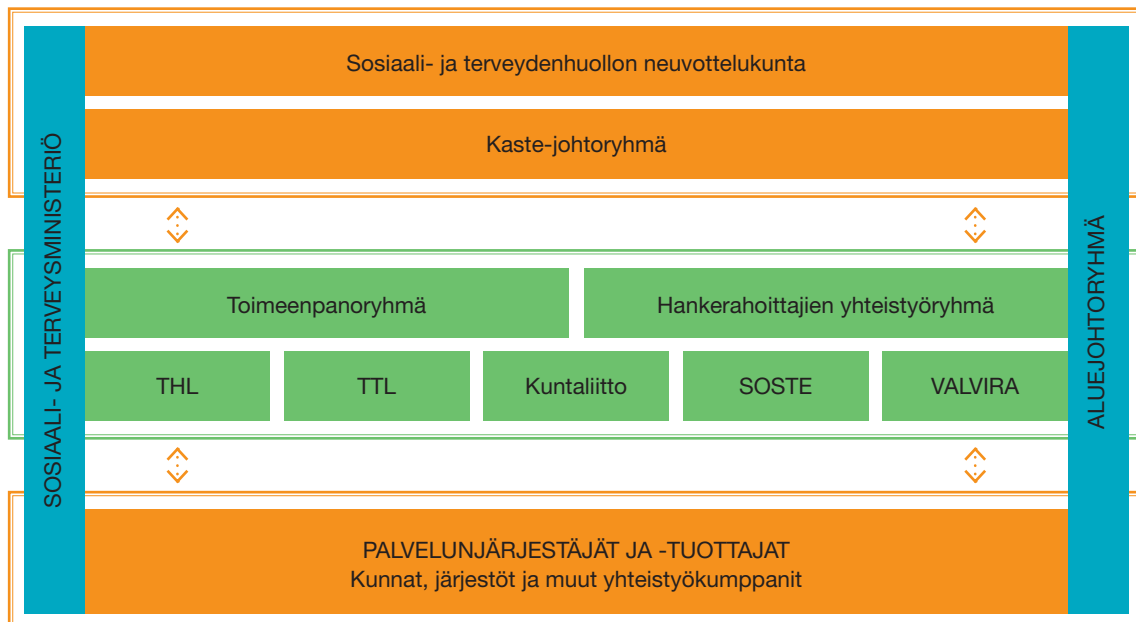
Tässä artikkelissa tuodaan esiin ohjelmaperusteisen hankkeen hallinnointiin ja johtamiseen liittyviä menestystekijöitä ja kompastuskiviä. Artikkelin pohjautuu opinnäytetyöhöni, jossa tarkastelin Väli-Suomen alueen Kaste-hankkeiden Ikäkasteen, Lasten ja nuorten palveluiden kehittämishanke Kasperin ja Syrjäytyneestä osalliseksi sosiaalityön keinoin – S.O.S -hankkeen toimeenpanoa, johtamista ja hankehallinnointia. Selvitin hanketoimijoiden kokemuksia hallinnointi- ja johtamismallista sekä hankeviestinnästä Väli-Suomen alueella. Tarkoituksena oli tuottaa ohjelmaperusteisten kehittämishankkeiden hankehallinnoinnin kehittämistä varten tietoa, jonka avulla varsinaisten hanketyöntekijöiden mahdollisuudet kehittämistyön tekemiseen paranevat.

Case Väli-Suomen alueen Kaste-hankkeiden hankehallinnointi – mitä opittiin?

Projektin menestymistä tukee hyvä etukäteisselvitys ja sen pohjalta tehty suunnitelma: ”Projektin ei epäonnistu lopussa vaan alussa.” Projektin onnistumisen kannalta on tärkeää, että siihen valitaan kaiken kaikkiaan parhaat mahdolliset henkilöt, ja projektia johtamaan tuloksellisesti ja osaavasti johtava henkilö. Luova ilmapiiri on edellytyksenä projektityön onnistumiselle. (Karlsson & Marttila 2002, 21, 103.) Tämä pätee myös ohjelmaperusteisten hankkeiden käynnistämiseen.

Yksi projektin – tai hankkeen – menestystekijöistä ovat ihmiset, jotka projektissa työskentelevät sekä heidän kykynsä työskennellä ryhmänä. Projektin johtajalta odotetaan kykyä luoda ryhmälle edellytykset omalla johtamisellaan, jotta projektin visio saavutetaan kunniakkaasti. Olennaisia asioita projektin johtamisessa ovat selkeys, rakenne, prosessitietoisuus, kuri ja visio. (Karlsson & Marttila 2002, 103–107.)

Kaste-hankkeen toimeenpanosta vastaa sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunta, sen alainen johtoryhmä ja viisi alueellista johtoryhmää. Mukana on myös sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan laitoksia, Kuntaliitto sekä kunnat, järjestöt ja muut yhteistyökumppanit (kuvio 1). Tampereen kaupunki on Väli-Suomen alueen alahankkeita hallinnoiva taho.



Kuvio 1. KASTE-ohjelman toimeenpano-organisaatio hankekaudella 2012–2015.

Projektinhallintateorioiden näkökulmasta ja opinnäytetyössä haastateltujen Väli-Suomen hankehallinnoinnista vastaavien henkilöiden haastatteluista saadun tiedon perusteella hankkeiden organisointi ja johtamisen rakenne oli Väli-Suomen alueen Kaste-hankkeissa hyvä. Hankkeiden hallinnollinen ja sisällöllinen johtaminen oli ulkoistettu sosiaalialan osaamiskeskusille Pikassokselle ja SONet Botnialle ja haastatellut hanketoimijat kokivat tämän ulkoistamisen asiantuntijaorganisaatioon näin suuressa hankekokonaisuudessa pääosin toimivaksi ratkaisuksi. Haastatteluissa tuli kuitenkin esille, että alahankkeiden hallinnoijan (tässä Tampereen kaupunki) näkökulmasta tämä järjestely oli jossain määrin sekava. (Länkinen 2013.)

Hankehallinnoinnin organisoiminen oli jäänyt itse hankekonsortioiden organisoiminnan jalkoihin. Hankekonsortioilla tarkoitetaan useammasta organisaatiosta, tietylle ajanjaksolle ja tietyn hanke- tai projektikokonaisuuden toteuttamiseksi perustettua yhteenliittymää (Länkinen 2013, 8). Viestinnässä käytettiin linjaorganisaation viestintäyksikön osaamista, mutta se jäi kuitenkin hyvin kapea-alaiseksi. Käytännössä projektin hallinnoinnissa tapahtunut viestintä jäi hankekonsortiota johtavien hankejohtajien tehtäväksi. Opinnäytetyön perusteella voitiin todeta tarve kehittää organisaation projektiliiketoimintaa ja projektisalkun hallintaa, jotta päästäisiin tilanteeseen, jossa projektit ja hankkeet ovat hallittu osa organisaation strategian toteuttamista.

Hallinnoijan rooli ohjelmaperusteisessa kehittämisessä

Hallinnoijan rooli ohjelmaperusteisessa kehittämisessä on erilainen verrattuna perinteiseen projektinhallintaan. Projektin hallintaa voidaan kuvata ensisijaisesti tiedon ja tietoisuuden tuottajana ja toissijaisesti kontrollointina ja valvontana (Virtanen 2009, 151). Ohjelmaperusteisessa kehittämisessä jää hallinnoijalle hallinnan osa-alueista toissijainen, eli kontrolloinnin ja valvonnan rooli ja hankkeen ostettu johto huolehtii tiedon ja tietoisuuden tuottamisesta. Kaste-hankkeita hallinnoivan kunnan tai kuntayhtymän rooli hankehallinnoijana on olla kehittämissankkeiden käynnistäjä. Tämä tarkoittaa sitä, että hallinnoijana toimiva kunta tai kuntayhtymä (tutkimuksen kohteena olleissa hankkeissa Tampere), tekee hankehakemuksen, huolehtii toimijoiden keskinäisten hallinnointisopimusten tekemisestä, kerää hankkeisiin osallistuvien kuntien osallistumispäätökset ja laatii aloittamisilmoituksen aluehallintovirastolle. Vastuuhenkilönä näissä toimii Väli-Suomen alueen ohjelmapäällikkö.

Hallinnoija ohjeistaa hankkeissa mukana olevat kunnat talouteen liittyvissä käytännöissä valtionavustusohjeistuksen mukaisesti ja huolehtii hankkeiden taloushallinnosta, tekee maksatushakemukset, maksaa saadun valtionavustuksen kunnille ja tekee lopullisen valtionavustusselvityksen. Sisällöllinen kehittäminen jää hallinnoijalla vain mahdollisiin omiin osahankkeisiin. Opinnäytetyössä nousi esille se, että hallinnoijalla olisi ollut osittain halua olla tiiviimmin mukana koko hankeryppään sisällöllisessä kehittämisessä. Johtamisen rakenne oli kuitenkin Väli-Suomen alueen hankkeissa tehty niin, että sosiaalialan osaamiskeskuksilta ostettu hankejohto johti hankkeita sekä sisällöllisesti että hallinnollisesti. Tällä pyrittiin siihen, että hankkeiden johtaminen ja kaikkien hankkeessa mukana olevien kuntien kohtelu olisi tasapuolista. Näin pyrittiin estämään myös se, ettei sisällöllinen kehittäminen määrittänyt hallinnoijan tarpeista.

Ilmeni, että hallinnoinnissa oli jäänyt kirkastumatta mitä hallinnointi käytännössä ohjelmaperusteisessa kehittämisessä tarkoittaa. Hallinnoinnin sisällön organisoiminen ja kehittäminen oli jäänyt varsinaisten hankekonsortioiden organisoimisen jalkoihin. Hallinnoinnissa oli pitkälti keskitytty taloushallinnon kirjanpidolliseen organisoimiseen, mutta muuten hallinnointia ei ollut mietitty ainakaan näkyvästi. Hallinnoinnin johtamisvastuu oli myös epäselvä. Hallinnoijaorganisaatiossa olisikin syytä jatkossa keskittyä hallinnointikäytännön kehittämiseen (johtaminen, resursointi, hankeosaamisen vahvistaminen) yhdessä rahoittajan kanssa. Viestintä ja hanketoimijoiden vuorovaikutus kaikilla tasoillaan kaipaa kirkastusta.

Hallinnoinnin organisoiminen ja resursointi

Rahoittaja muutti kesken toisen hankekauden hankekonsortioiden organisoimisen ohjeistusta. Tämä vaikutti myös hallinnointiin. Hankekonsortiot oli organisoitu ensimmäisellä hankekaudella siten, että maakunnan kunnat muodostivat osahankkeen, joilla oli lisäksi alaisuudessaan toimivia pilotteja. Osahankekunnat hallinnoivat piloteissa omaa osahankekokonaisuuttaan ja kokonaishallinnoinnista vastasi Tampereen kaupunki. Toisella hankekaudella ministeriön ja aluehallintoviraston antamien ohjeiden mukaisesti organisoitumista muutettiin siten, että hankkeessa ei enää ole kuntien omia pilotteja, vaan kaikki kunnat, jotka hankkeessa ovat mukana, hallinnoivat omaa osahankettaan itse ja kokonaishallinnoinnista vastaa Tampereen kaupunki. Tämä muutos kesken hankekautta aiheutti ongelmia kokonaishallinnoinnissa muun muassa sen vuoksi, että yhteistyökumppaneita oli hallinnoijalla paljon enemmän kun ensimmäisellä hankekaudella.

Hankehallinnoinnin organisoiminen oli puutteellista. Hallinnoinnin organisointi oli hajanaista ja muun muassa taloushallinnointia tekevät joutuivat tekemään työtään suurimmaksi osaksi ilman johdon tukea. Tämä on ymmärrettävää, sillä vastuviranhaltijat johtivat hankkeiden hallinnointia ydintehtäviensä ohessa. Käytännössä tämä näyttäytyi siten, että hallinnoijan työntekijät olivat suurelta osin ostetun hankejohtajan ja alueellisen ohjelmapäällikön tuen varassa. Hankehallinnoinnin puutteellisen johtamisen takia aluejohtoryhmän ja hallinnointia tekevän tahon välinen yhteistyö jäi puutteelliseksi Kaste-alueen näkökulmasta. Aluejohtoryhmän puheenjohtajana toimivaa vastuviranhaltijaa lukuun ottamatta hallinnoijan vastuviranhaltijat eivät olleet tietoisia siitä, mitä aluejohtoryhmässä kulloinkin tapahtuu.

Opinnäyteyöni myötä tuli näkyväksi se, että hankehallinnoinnin organisoiminen on yhtä merkittävää kuin itse hankekonsortioiden organisoiminen. Jos hankehallinnointia ei ole organisoitu systemaattisesti, hankkeiden toteutuminen vaarantuu. Hankehallinnoinnissa tulee

huolehtia siitä, että tehtävien vaativuus ja määrä ovat suhteessa resursseihin. Hallinnoinnin resursoinnissa tulee talousosaamisen lisäksi huomioida myös muut hallinnoinnin kannalta tarpeelliset osaamisalueet. Resursointi oli hankehallinnoinnin näkökulmasta koko ajan haaste. Lisäksi ongelmia resursointiin toivat henkilöiden vaihtuvuus ja erot työn tekemisen tavoissa. Resurssin absoluuttinen määrittäminen oli aika vaikeaa.

Toisaalta haastatteluissa tuli esille se, että vaikka hallinnoinnin resursointi on hankejohtajan näkökulmasta ollut alimitoitettua, ei se silti ole kaatanut hankkeen onnistunutta toteuttamista. Puuttuvaa resurssia ovat paikanneet hankekonsortion hankejohtaja ja projektipäälliköt.

Ulkoistetun johtamisen haasteet

Varsinainen hankkeiden johtaminen oli Väli-Suomen alueella ostettu sosiaalialan osaamiskeskuksista. Pääsääntöisesti tämä järjestely nähtiin hyvänä. Johtaminen tuki isojen kokonaisuuksien systemaattista viemistä samaan suuntaan ja kehittäminen tapahtui Kaste-ohjelman tavoitteiden mukaisesti. Tällä taattiin kuntien tasapuolinen kohtelu niiden koosta riippumatta. Välttyttiin myös siltä, että kehittäminen olisi tapahtunut keskuskaupungin tarpeista lähtien. Haasteen johtamiselle toi se, että maantieteellisesti hanke toimi laajalla alueella ja toisaalta se, että johtaminen oli irrotettu hallinnoijan organisaatiosta.

Hankkeen onnistuneen johtamisen takaamiseksi projektiorganisaatiossa on sovittava osapuolten keskinäinen työnjako. Eri osapuolten roolit päätöksenteossa tulisi kuvata näkyvästi. Tästä näkökulmasta Väli-Suomen alueen hankkeiden hallinnoinnin organisoinnissa ei saatujen haastatteluvastausten perusteella onnistuttu. Tehtävät ja vastuut kuvattiin, mutta käytännössä roolit jäivät joltain osin epäselviksi. Tämä aiheutti epäselvyyksiä muun muassa siinä, kuka kulloinkin päättää ja mistäkin. Tähän oli osaltaan tietysti syynä se, että perinteisesti hallinnoijaorganisaatiossa oleva hankejohtaja oli tutkimuskohteena olevissa Väli-Suomen alueen Kaste-hankkeissa ostettu ulkoa. Hankejohtajalla ei sen takia voinut olla päätösvaltaa esimerkiksi talouteen liittyvissä asioissa. Päätökset teki hallinnoijan linjaorganisaation taloudesta vastuussa oleva vastuuviranhaltija, joilla täytyi olla päätöksentekoa varten riittävät tiedot päätettävästä asiasta.

Sosiaalialan osaamiskeskusten vahva rooli ja sisällöllisen ja hallinnollisen johtamisen erottaminen asiantuntijaorganisaatiossa olevien hankejohtajien tehtäväksi nähtiin toisaalta onnistuneena ratkaisuna. Kokemuksen perusteella voitiin kuitenkin todeta, että kun tähän järjestykseen päädyttiin, olisi hankkeiden alkuvaiheessa pitänyt miettiä paljon syvemmillä tasolla

sitä, mitä tämä hankehallinnoinnin näkökulmasta tarkoittaa, ja valmistautua järjestelyn mahdollisesti mukanaan tuomiin ongelmiin ja niiden ratkaisuihin. Silloin olisi säästyttävä turhalta pallottelulta ongelmatilanteiden ratkaisussa.

Johtamisen rakenne tuki hyvin itse hankekonsortioiden tavoitteisiin pääsemistä, mutta se ei ole ollut ongelmatonta. Asiantuntijaorganisaatiosta ostettu hankejohto oli vastuussa sekä sisällöllisestä että hallinnollisesta johtamisesta. Tällä turvattiin hankkeiden tasapuolinen kohtelu. Ongelmia aiheutui siitä, että vaikka ostetulla hankejohtajalla oli vastuu hankkeen toteutumisesta, ei sillä ollut päätösvaltaa talouteen liittyvissä asioissa. Hallinnoijan vastuuviranhaltijan näkökulmasta ongelmana oli lähinnä se, että hallinnoijan omissa osahankkeissa vastuuviranhaltija vastasi henkilöstön esimiestehtävistä, mutta sisällöllinen vastuu osahankkeen toteutuksesta oli asiantuntijaorganisaatiosta ostetulla hankejohtajalla. Vaikka tiettyjä ongelmia oli johtamiskäytännöistä ja johtamisen rakenteesta johtuen, eivät ne ole estäneet hankkeille asetettujen tavoitteiden toteutumista. Hallinnoinnin johtaminen oli puutteellista sekä hankejohtajan että hallinnoijan näkökulmasta katsottuna. Hallinnoinnin johtamisessa oli menty siitä, missä aita oli matalin, eli vastuuviranhaltija johti isoa ohjelmaperusteista hankekokonaisuutta omien tehtäviensä ohella.

Katsottaessa tätä projektinhallinnan eri tietoa-alueiden (Arto, Martinsuo & Kujala 2006) näkökulmasta on kritiikki perusteltua. Koska itse hankekonsortion hallinta oli asiantuntijaorganisaatiosta ostetulla johdolla, hallinnoijaorganisaation vastuuviranhaltijan kokonaishallinnan kokemus eri tietoa-alueista jäi vajavaiseksi. Siitä huolimatta vastuuviranhaltijan on vastattava muun muassa koko hankekonsortion taloudesta. Lisäksi hallinnoijan vastuuviranhaltija vastaa omassa organisaatiossa olevan osahankkeen projektinhallinnasta siltä osin, kun se koskee hallinnollisena esimiehenä olemista. Sisällöistä vastaa kuitenkin asiantuntijaorganisaatiossa oleva hankejohtaja.

Viestinnän toimivuus

Viestinnällä on oma tärkeä osuutensa projektin onnistumisessa. Viestintää tulee ajatella projektin voimavarana ja työvälineenä, joka edesauttaa projektin päämäärään pääsemistä (Ruuska 1999, 57). Ohjelmaperusteisessa kehittämisessä ja siihen liittyvässä hankehallinnossa viestinnän merkitys korostuu, koska hankkeen toteuttaminen tapahtuu maantieteellisesti laajalla alueella ja ohjelman tavoitteisiin pyrkiviä hankekonsortioon kuuluvia yksittäisiä hankkeita on useita.

Hankekonsortioiden johtamisessa viestintä oli haastattelun ja tehdyn kyselyn perusteella toiminut hyvin. Hankekonsortiolle oli laadittu oma viestintäsuunnitelma, jossa viestinnän vastuut ja toimintalinjaukset oli määritelty. Tarkasteltaessa viestinnän toimivuutta kävi ilmi, että hankehallinnon organisointi, johtaminen ja siihen liittyvä viestintä, ei ollut hankekausien aikana toiminut halutulla tavalla. Hankehallinnon viestinnän ongelmat näkyivät sekä hankejohdolle että itse hankkeille. Hankehallinnoijan näkökulmasta vuorovaikutus aluejohtoryhmän ja hallinnoijan välillä oli ollut jossain määrin puutteellista. Toisaalta hankehallinnoijan vastuviranhaltijan mielestä viestintä oli toiminut hallinnoijaorganisaatiossa hyvin johtoryhmätyöskentelyn kautta. Johdon välinen sisäinen viestintä varmasti toimikin, mutta johdon ja henkilöstön välinen viestintä oli jäänyt puutteelliseksi.

Kaste-ohjelman yhtenä tavoitteena oli valtion kuntien toimintaan kohdistaman informaatio-ohjauksen kehittäminen sosiaali- ja terveysalalla. Tässä tavoitteessa ei haastattelujen perusteella ole välttämättä onnistuttu. Kaste-tiedon välittyminen niille kunnille, jotka eivät ole mukana Kaste-hankkeissa, oli hyvin satunnaista. Hankkeiden käytössä olleet portaalit sulkeutuvat hankkeen päättyessä ja tieto siltä osin menee hukkaan. Myöskään sosiaali- ja terveysministeriön aloitteesta kehitetty Innokylä-konsepti, joka kokoaa sosiaali- ja terveysalan kehittämistyön tuloksia ja hyviä käytäntöjä yhteen tietokantaan, ei haastateltujen näkemysten mukaan välttämättä palvele informaatio-ohjauksen tavoitteen toteuttamista. Sen sijaan sosiaalialan osaamiskeskusten roolia informaation välittäjänä nostettiin haastatteluisissa esille.

Projekttiliiketoiminta ja projektinhallinta – välineillä voittoon

Projekttiliiketoiminta on johdettua ja tavoitteellista, muutosta korostavaa toimintaa, joka palvelee organisaation päämäärien saavuttamista. Projekttiliiketoiminnalla on kiinteä yhteys strategian toteuttamiseen. Toiminnassa huomioidaan organisaation strategiset linjaukset, johtamistavat, organisaatiossa vireillä ja toteutuksessa olevat projektit, käytettävissä oleva resurssivalikoima ja toimintaympäristön erityispiirteet. Projekttiliiketoiminnassa ei siis korosteta yksittäisten projektisuunnitelmien mukaista ja tehokasta toteuttamista, vaan suunnataan yrityksen tavoitteiden saavuttamiseen. Yksittäinen projekti palvelee organisaation päämäärien toteuttamista. (Arto, Martinsuo & Kujala 2006, 17–18.)

Tilannesidonnaisuutta pidetään projekttiliiketoiminnan menestystekijänä. Kulloinkin johtamistapa ja toimintamalli valitaan toimintaympäristön vaatimusten mukaan. Organisaation menestykseen vaikuttavia tekijöitä projekttiliiketoiminnassa ovat organisaation johtamisjärjestelmä, talouden hallinta, projektisalkun hallinta ja asiakas- ja alihankintaverkoston joh-

taminen. Toimivan johtamisjärjestelmän tehtävänä on, että resurssit kohdentuvat oikein ja tuki projekteille jakautuu tasaisesti. Johtamisella turvataan myös hyvien käytäntöjen noudattaminen. Kehittämiprojektit ovat organisaation investointia tulevaisuuteen. Organisaation strategiaan päämääriin päästään projektisalkun hallinnalla eli arvioimalla ja vertailemalla projekteja. (Arto, Martinsuo & Kujala 2006, 367–368.)

Projekttiliiketoiminnan johtaminen on hyvä viitekehys tarkastella projektien hyvien käytäntöjen ohjeistamista ja toteuttamista organisaation eri projektien kokonaisuudessa. Organisaatiossa täytyy olla selkeä käsitys tulevaisuuden projektien osaamistarpeista ja osaamista tulee kehittää systemaattisesti. Osaamisprofiilien kehittämisessä tulee huomioida, että osaaminen sopii sekä yksittäisten projektien että projektiliiketoiminnan, siis projektikokonaisuuden ja koko organisaation kehittämisen, dynamiikkaan. Organisaation kyvykyys vastata strategiaan tavoitteisiin saavutetaan vain aktiivisella ja pitkäjänteisellä kehittämisellä. (Arto, Martinsuo & Kujala 2006, 377.)

Osana projektiliiketoimintaa projektien hallintaa voidaan organisaatiossa tukea joko yhteisellä tai yksikkökohtaisella projektitoimistolla. Projektitoimiston tehtävät ovat projektiliiketoimintaan liittyviä hallinnollisia tukitoimintoja. Projektitoimisto kehittää erilaisia työkaluja ja toimintatapoja projektien käyttöön ja tarjoaa projektihallinnan koulutusta. Projektitoimisto voi olla linkki projektien ja linjaorganisaation välillä. Sillä voi olla valvontatehtäviä yhdenmuukaisten käytäntöjen ja minimivaatimusten toteutumiseen liittyen raportointiin sekä riskien ja asiakassuhteiden hallintaan. Sen tehtävänä voi olla resurssien hankkiminen ja jakaminen eri projekteille ja projekteissa tuotetun tiedon kerääminen ja raportointi projektisalkun päätöksentekoa varten. Organisaation projektipäälliköt voivat olla organisatorisesti sijoitettuna projektitoimistoon. Heidän työpanostaan lainataan kulloinkin käynnissä oleville projekteille, ja projektin päätyttyä he palaavat takaisin projektitoimistoon. Tällä tuetaan projektien ja linjaorganisaation välistä tiedonvaihtoa, oppimista ja projektipäälliköiden kehittymistä ammatissaan. He toimivat myös tutoreina nuoremmille kollegoilleen. (Arto, Martinsuo & Kujala 2006, 378.)

Kun tarkastellaan projektien muodostaman projektisalkun ja ohjelmien suhdetta, voidaan todeta, että osana projektisalkkua voi olla useita ohjelmia, mutta niiden suhde ei välttämättä ole hierarkkinen. Ohjelmalla on alku ja loppu, joka on projektien muodostama jatkumo, ja se on sisällöltään rajattu. Ohjelmaa perustettaessa osa projekteista voi olla jo käynnissä ja matkan varrella uusia projekteja voi tulla mukaan. Kun ohjelma perustetaan koordinoimaan jo olemassa olevia projekteja, on ohjelma johtamisensa osalta enemmän projektisalkun johtamisen kaltaista. Ohjelman johtamisella pyritään koordinoimaan projektijoukkoa strategisten päämäärien saavuttamiseksi. Ohjelman johtamisessa onnistuminen edellyttää kykyä

hallita ohjelman ja sen ympäristön sekä yksittäisen projektien riippuvuussuhteita, viestintää, tiedonhallintaa ja päätöksentekoa. Projektisalkku taas on pysyväisluonteinen koko ajan elävien ja muuttuvien projektien joukko. Sen avulla voidaan luoda kuva tietyllä hetkellä käynnissä olevista projekteista. Se on myös hyvä keino välttää päällekkäisiä kehitysprojekteja. Projektisalkun tavoitteena on koko organisaation yhteinen etu, ei yksittäisen projektin etu. Tavoitteena projektisalkun hallinnassa on saavuttaa salkun maksimiarvo, tehdä projektisalkusta tasapainoinen ja organisaation strategian mukainen. (Arto, Martinsuo & Kujala 2006, 390–395.)

Opinnäytetyössä saamieni tulosten perusteella tulisi jatkossa keskittyä hankehallinnoinnin organisoimiseen ja johtamiseen. Olisi tarkoituksenmukaista, että isossa organisaatiossa, kuten Tampereen kaupungilla, olisi olemassa hankehallinnointia varten oma keskitetty työntekijäverkostonsa tai hanketoimisto, joka hoitaisi kaikkien organisaation hankkeiden hallinnoinnin osana organisaation projektiliiketoimintaa ja projektisalkun hallintaa. Hanketoimiston tehtävänä olisi myös tuottaa ylimmälle johdolle tietoa kulloinkin meneillään olevista sekä suunnitteilla olevista projekteista strategisen päätöksenteon tueksi. Hallinnoinnin johtamiseen osana projektiliiketoimintaa tulisi kiinnittää huomiota. Johtamisessa tavoitteena voisi olla tasapainoinen johtamiskulttuuri, jossa asioita ja ihmisiä johdetaan intensiivisesti. Osaaamista keskittämällä työskentelyä saataisiin tehostettua sitä kautta, että työaika ei tarvitsisi käyttää jokaisen uuden hankkeen alkaessa perusasioiden selvittämiseen. Hallinnoijan organisaatiossa olisi hyvä olla talouden osaamisen rinnalla muuta hankeosaamista. Esimerkiksi viestintäosaaminen voisi olla yksi hanketyöntekijäverkoston osaamisalueista. Tämä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi tiiviimmällä yhteistyöllä kaupungin oman viestintäyksikön kanssa.

Kaste-ohjelman osahankkeissa voidaan hallinnointia tarkastella ohjelmaperusteisten hankkeiden hallinnointina eli ns. ylätason johtamisena. Tulevaisuudessa voitaisiinkin keskustella siitä, voisiko ohjelmaperusteisten hankkeiden hallinnoinnin panoksen sisällyttää aluejohtoryhmälle myönnettävään valtionavustukseen. Jos hallinnointi olisi resursoitu osana Kaste-aluejohtoryhmän toimintaa, ei hankekonsortioille myönnettyä valtionavustusta tarvitsisi käyttää hallinnoinnin kustannuksiin. Tällä vältyttäisiin hankekonsortiossa mukana olevien kuntien kritiikiltä siitä, että hallinnoinnista vastaava kunta vie ison potin valtionavustuksesta hallinnointiin ja kunnat eivät saa siitä vastineeksi mitään.

LÄHTEET

Arto, K., Martinsuo, M., & Kujala, J. 2006. Projektiliiketoiminta. WSOY Oppimateriaalit. Helsinki.

Karlsson, Å. & Marttila, A. 2002. Projektkirja. Kauppakamari. Helsinki.

Länkinen, P-L. 2013. Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisen kehittämissohjelman (Kaste) toimeenpano, johtaminen ja hankehallinnointi Väli-Suomen alueella. Opinnäytetyö, Satakunnan ammattikorkeakoulu.

Ruuska, K. 1999. Projekti hallintaan. Suomen Atk-kustannus. Helsinki.

Virtanen, P. 2009. Projekti strategian toteuttajana. Tietosanoma. Helsinki.

Hankkeiden hallinnointi hallussa kunta-organisaatiossa?

Sari Niemi

Projekti ja sen hallinto – sanat, jotka aiheuttavat päiden pudistelua ja pois kääntämistä, kun tiedustellaan, kuka olisi valmis hoitamaan siihen liittyvän paperisodan. Välttämättä jokaisen virkamiehen oma mielenkiinto tai aika ei välttämättä riitä hakuohjeiden lukemiseen, varsinkin, kun ne saattavat olla hyvin byrokraattista kapulakieltä, jota ei asialle vihkiytymätön ymmärrä. Valtionavustuksien hakemuksien valmistelutyö annetaan organisaatiossa yleensä henkilölle, jolla on siitä edes vähän kokemusta. Rahoittajan tarjoama ”ilmainen” raha houkuttaa hakemaan rahoitusta projekteille. Samalla tulisi miettiä, onko projektista todellisuudessa hyötyä vai päinvastoin: teettäkö se lisää työtä jo olemassa olevien töiden lisäksi valmistelijoille ja projektihakemuksen allekirjoittavalle viranhaltijalle.

Kunnilla tulee olla projektiohjeistukset. Valitettavasti projektien hallinnointiin liittyvät yhtenäiset ohjeet ovat kunnissa yleisesti melko olemattomat. Projekteissa ja hankkeissa toimiva saattaa toimia omien johtopäätösten mukaan, tai hallinnossa eri työvaiheissa toimivat toimihenkilöt saattavat antaa omasta mielestään oikeita ohjeita. Yhteinen ohjeistus säästää kaikkien projekteissa toimivien työaikaa sekä itse projektityöskentelyssä että -hallinnossa. Hyvä opas ei ole liian monimutkainen, mutta siinä tulee käydä läpi kohta kohdalta projektin eri vaiheet suunnitelmasta projektin päättämiseen ja asiakirjojen arkistointiin asti.

Opinnäytetyö Opas hankkeita/projekteja suunnitteleville ja niissä toimiville henkilöille – rahoittajan ja Forssan kaupungin ohjeiden noudattaminen on tehty projekteissa jo toimivien sekä organisaatioon tulevien uusien projekteissa toimivien henkilöiden käyttöön. Kunnassa ei ole aikaisemmin ollut yhtenäistä projektiofasta; olennaiset asiat on nyt ensimmäisen kerran koottu yksiin kansiin.

Hankehallinnoinnin haasteet kunnissa

Julkishallinnossa projektitoiminnan ja kehittämisprojektien merkitys on kasvussa. Projekti-toiminta on tällä hetkellä tärkeä kehitystoiminnan osa-alue ja sen merkitys kasvaa edelleen. Kehitysprojektit ovat monipuolisia: ne liittyvät esimerkiksi tietojärjestelmien, prosessien ja toimintamallien sekä organisaatorakenteiden ja organisointimallien kehittämistyöhön. Usein

julkisessa hallinnossa toimintamalleja ja tietotekniikkaa kehitetään samanaikaisesti. Myös infra- ja uudisrakentaminen sekä peruskorjaus ovat yleisiä projektikohteita. (Projektitoiminnan ammattilaiset.fi www.sivut.)

Kunnissa on käynnissä paljon projekteja ja hankkeita, joita rahoittaa ulkopuolinen taho. Päätös- ja hakemusasiakirjojen mukana olevat ohjeet ovat erilaisia, riippuen rahoituksen myöntäjästä. Projektien ja hankkeiden toiminnoissa tulee ottaa huomioon sekä rahoittajan että kunnan oma ohjeistus. Kun kunnassa perustetaan projekti tai hanke, sitä ei saisi nähdä vain irrallisena osana organisaation johtamista ja säännöllisen työyhteisön perustoimintana. Projektitoiminnan tulisi toimia koko organisaation menestykseen tähtäävänä kehittämistoimintana. Kunnissa projekteja tulisi toteuttaa jopa seutukunnallisesti strategioiden osoittamalla painopistealueilla, jolloin niiden toteuttaminen voisi olla entistä tehokkaampaa. (Viirkorpi 2000, 5.)

Kuntaorganisaatiossa ei välttämättä ole yhtenäisiä ohjeita projekteja ja hankkeita suunnitteleville tai niiden kanssa toimivalle henkilöstölle. Hankkeita ja projekteja on erilaisia, joten rahoittajien ohjeet ovat erilaisia, mutta kunnan oma ohjeistus hankkeen suunnittelusta sen päättämiseen pitäisi olla kaikille toimihenkilöille yhtenäinen, toimintojen hallinnollisen sujuvuuden kannalta. Kuntaliitto on julkaissut vuonna 2000 oppaan Onnistunut projekti – opas kunta-alan työskentelyyn, mutta opas on yleisopas projektitoimintaan. Projektitoiminnassa on havaittavissa edelleen samoja ongelmia kuin on ollut jo 2000-luvun alussa, jolloin opas on julkaistu (Viirkorpi 2000).

Aiemmin viranhaltijoiden tehtäviin katsottiin kuuluvan kehittäminen, mutta nykyisin kehittämisen voidaan sanoa olevan oma tehtäväkenttänsä, johon palkataan erikseen toimihenkilö. Projektien lisääntymiseen on vaikuttanut ulkopuolisten rahoittajien laajentunut toiminta ja muutokset valtion kuntien ohjauksessa. Ministeriöt ovat ottaneet kehittämistoiminnan ohjauksen ja rahoittamisen haltuunsa ajaakseen tavoitteitaan kuntakentällä, kun aikaisempi tehtäväkohtainen valtionosuus on muuttunut yleiseksi valtionosuudeksi. Projekteissa tulevat yhä enemmän esille hallinnon kehittämiseen liittyvät periaatteet: verkostoituminen, yksityisen ja julkisen sektorin välinen yhteistyö, ohjelmapohjainen suunnittelu ja tulosjohtaminen. Näiden syiden vuoksi kuntien merkittävät kehittämishankkeet projektoidaan. Suuremmissa hankkeissa, joille haetaan ulkopuolista rahoitusta, kytkeytyvät sekä oman organisaation että ulkopuolisen toimijat yhteen. Jokainen toimija tuo hankkeelle oman näkökulman, jonka tulee näkyä toiminnan valmistelussa, suunnittelussa, käynnistämisessä ja toteuttamisessa. (Leponiemi, Rannisto, Stenvall, Lumijärvi & Harisalo 2012, 38.)

Hyvä projekti tähtää tuloksiin ja vaikuttavuuteen. Projektin tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arviointi on tärkeää; on turhaa käyttää aikaa projektiin, jonka lopputulosta ei pystytä arvioimaan. Tuloksellisuus arvioi projektin välittömien tavoitteiden saavuttamista. Projektille tavoitellut vaikutukset määritellään tavoitteina. Projektilla voi olla myös negatiivisia vaikutuksia. Projektin vaikuttavuus tulee mitata pitkällä tähtäimellä, ja siihen vaikuttaa koko toimintaympäristö. Projektin tärkein piirre on pyrkiä muutokseen ja se on todennettavissa seurannalla. (Kuntaliitto 2013, 4, 6.)

Rahoitusavustuksia projekteihin haetaan mielellään, mutta hakemuksen jättämisen tai myönteisen päätöksen saapumisen jälkeen ei ole useinkaan suunniteltu etukäteen, kuka kantaa vastuun projektin tai hankkeen toiminnan aikaisesta hallinnollisten tehtävien sujumisesta ohjeiden mukaisesti. Projektiin saatetaan valita organisaation ulkopuolinen projektityöntekijä, jolla ei ole aikaisempaa kokemusta projekteista tai kuntapuolen organisaatioista lainkaan. Tällöin on aiheellista antaa opastusta siitä, miten projektihenkilöstön tulee toimia eri tilanteissa. Tärkeää on, että jo projektien suunnitteluvaiheessa noudatetaan sekä rahoittajan että kaupungin omia ohjeita. Näin toiminta täyttää sekä rahoittajan että organisaation tarpeet ja tavoitteet.

Projektien ja hankkeiden huolellinen suunnittelu alusta asti on niiden hallinnoinnin – ja tulosten – kannalta merkittävää. Mahdollista rahoitushakemusta tehtäessä on tutustuttava tarkoin rahoituksen myöntäjän ehtoihin ja vaatimuksiin avustushakemuksessa sekä mietittävä, onko toiminnalla edellytykset onnistua kaupunkiorganisaatiossa. Ei voida ajatella, että haetaan projektirahoitusta, jotta saadaan ulkopuolista rahoitusta, vaan on mietittävä alusta loppuun koko projektin elinkaari. Valtionhallinnon avustuksin suoritettavissa projekteissa on tavoitteena, että se toimii mahdollisesti alkusysäyksenä pysyväle toiminnalle organisaatiossa. Mikäli kunnassa on projekteja runsaasti, on suotavaa kehittää projekteille omaa valmistelua, suunnittelua ja käynnistystä ohjaava toiminto, jonka jokainen projektiehdotus käy läpi. Näin varmistetaan projektien tarpeellisuus ja toteuttamiskelpoisuus sekä se, että projekti on hyvin suunniteltu, tuloksia aikaansaava ja tulokset tulevat hyötykäyttöön. (Viirakorpi 2000, 14.)

Projektien ja hankkeiden aloitusvaihe on projektityöskentelyyn kokemattomalle hankala, jolloin saatetaan luovuttaa jo suunnittelun alkuvaiheessa. Yksi suuri ongelma projektihallinnassa on ajanpuute, niin suunnittelussa kuin itse projektityöskentelyssä. Varsinkin pienemmissä kansallisissa projekteissa toimitaan usein oman työn ohella. Hallinnollisista toimista tulisi selvittää teknisesti vaivattomammin, jolloin työaika säästyy itse projekti- tai hanketoimintaan. Projektitoimintaan liittyvien ohjeiden etsiminen saattaa tuottaa hankaluuksia organisaatiossa. Vartenotettavaa olisi palkata kunnissa projekti- tai hankevastaava, joka antaisi teknistä

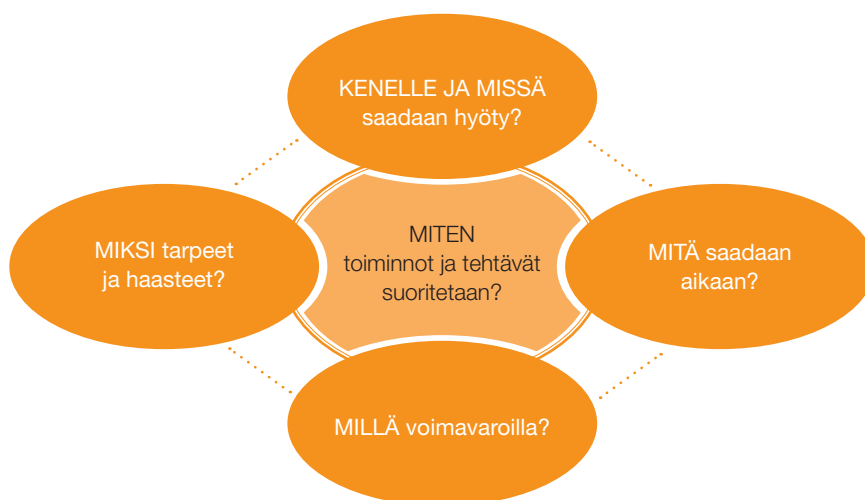
tukea hakemusten ja selvitysten laatimiseen. Hakemusasiakirjat ovat osittain byrokraattisia, jolloin toimihenkilö, joka ei ole hankeasiantuntija tai usein tekemisissä vastaavien lomakkeiden tai ohjeiden kanssa, saattaa helposti jättää anomuksen tai selvityksen tekemättä.

Projektiopas kunnan hankkeissa toimiville

Projektioppaassa tulee tuoda esille projektin tai hankkeen jokainen työvaihe sekä se, miten toimitaan talous-, henkilöstö- tai muun hallinnon suhteen. Projektin vaiheet ja hallinnon alueet:

1) Suunnitteluvaihe

Projektin suunnitteluvaihe on tärkeä. Kansalliset, talousarvioltaan pienet projektit, joihin ei välttämättä rekrytoida ulkopuolista henkilökuntaa, vaan toimitaan oman työn ohella, voidaan suunnitella palvelualueen esimiehen kanssa, mutta suuremmat, esimerkiksi EU-projektit tulee suunnitella hanketyöskentelyyn erikoistuneiden asiantuntijoiden kanssa. Hallinnollista asiantuntemusta tarvitaan suunnitteluvaiheessa hallinnon toimintojen sujumisen vuoksi. Suunnitteluvaiheessa tehdään tiivis yhteenveto projektista. Se sisältää taustan ja tarpeen, mahdolliset sidostahot, toiminta-ajatuksen, päämäärän ja tulevat konkreettiset aikaansaannokset. Projektin toteutusstrategia ja keskeiset toimintatavat sekä tärkeimmät toimenpiteet että työsuunnitelma on kirjattava. Rahoitussuunnitelmaan sisällytetään kustannusarvio ja muut resurssitarpeet. Budjetti on tärkeä osa projektisuunnitelmaa, koska suunnitelman toteutuminen vaatii mahdollisesti omarahoitusosuuden tai määrärahamuutoksen. Projektiorganisaation suunnittelu kuuluu suunnitelmavaiheen tehtäviin. Tulee miettiä sekä johtamis- malli että vastuuhenkilöt. (Viirkorpi 2000, 16.)



Kuvio 1. Projektin peruskysymykset (Viirkorpi 2000, 17).

2) Hakuprosessi

Hakemuksen laatimisen hoitaa siihen määrätty henkilö, mutta hakemusvaiheessa mukana on oltava kaikkien suunnitelmavaiheessa projektiin nimettyjen henkilöiden. Tässä vaiheessa tarvitaan tietoja, joita on projektin suunnitelmavaiheessa mietitty. Hakuprosessiin tulee varata aikaa. EU-hankkeiden hankesuunnitelma on laaja ja hakemukseen tulee sisällyttää valmis suunnitelma, jota sitten hankepääätöksen mukaisesti noudatettava. Hakemusvaiheessa ollaan yhteydessä rahoittajaan ja käydään alustavia keskusteluja mahdollisesti hyväksyttävistä kustannuksista ja toiminnoista hankkeen aikana.

3) Taloushallinto

Projektin tai hankkeen suunnitelmavaiheessa on mietitty projektiorganisaatio. Organisaatiossa tulee olla taloushallinnosta vastaava. Rahoittaja vaatii projektille ja hankkeelle melkein pä poikkeuksetta oman erillisen kirjanpidon, josta tulot ja menot selviävät vaivattomasti. Ostolaskujen käsittelyssä tulee ottaa huomioon yleiset kunnan ostolaskutusohjeet. Ohjeiden noudattaminen auttaa laskujen käsittelijöitä ohjaamaan laskut oikeille asiattarkastajille sekä välttämään mahdollisia kirjanpidollisia oikaisuja, joita projektitoiminnassa saattaa olla paljon, mikäli ei noudateta taloushallinnon ohjeita. Työaikaa säästyy, kun kirjanpito hoidetaan alusta asti huolella. EU-projekteissa on käytössä esimerkiksi flat rate -kulut, joita ei kirjata varsinaisiin projektin tai hankkeen kuluihin, mutta jotka tulee pystyä erittelemään kirjanpidossa kohdenumeroa käyttäen. Flat rate-hankkeessa muut kuin välittömiksi kustannuksiksi luokiteltavat kustannukset korvataan prosenttimääräisinä. Ne luokitellaan välilliseksi kustannuksiksi ja niitä voivat olla muun muassa matkakustannukset, ohjausryhmästä aiheutuvat kustannukset, tarjoilukulut, toimitilojen vuokra ja toimistotarvikekustannukset.

4) Henkilöstöhallinto

Henkilöstöhallinnossa on otettava huomioon projektissa toimivien henkilöstökustannuksien oikea kohdentaminen eli hyväksytyn projektisuunnitelman mukaisesti projektissa toimivien työntekijöiden palkkakustannukset tulee kohdentaa oikealle kustannuspaikalle työsopimuksen laatimisvaiheessa.

5) Muu hallinto

Projektin tai hankkeen muu hallinto pitää sisällään hallinnon tehtävät, jotka eivät kuulu talous- tai henkilöstöhallintoon. Siihen kuuluvat ohjaus- tai työryhmä, projektityöntekijät tai -päällikkö (tai -vastaava) sekä palvelualueen esimies tai toimialajohtaja. Muuhun hallintoon luetaan mahdollisesti myös asiahallinnasta vastaavat toimihenkilöt, jotka vastaanottavat projektien ja hankkeiden asiakirjat keskitetysti toimialalla ja huolehtivat niiden säilytyksestä sekä arkistoinnista.

6) Projektista tai hankkeesta tiedottaminen

Projektien ja hankkeiden tiedottaminen on kuntaorganisaatiossa ollut vähäistä. EU-hankkeilla on omat tiedottamisohjeet. Rahoittaja seuraa tiedottamista kustannusten maksatusten hyväksymiseksi. EU-hankkeiden lehti-ilmoituksissa ja internet-sivuilla tulee olla logot, joista selviää rahoittaja. Lisäksi, mikäli hankerahoituksella hankitaan jokin tuote, tulee se merkitä erilaisilla tunnuksilla, tarroilla tai kylteillä joista ilmenee, että tuote on rahoitettu EU-rahoituksella

7) Projektin tai hankkeen päättäminen

Rahoittajalle toimitetaan sen ohjeiden mukaisesti päätöksessä mainitut dokumentit projektin tai hankkeen toiminnasta. Tässä vaiheessa tulee kaikkien toiminnassa mukana olevien tehdä yhteistyötä: kukin hoitaa suunnitelmassa tai aloituskokouksessa määrätyn tehtävän. Selvitykset on tehtävä määräajassa. Rahoittajan on selvityksen laiminlyönnin seurauksena mahdollista periä avustussumma takaisin. Tällainen tilanne pystytään välttämään määrittämällä vastuuhenkilöt, jotka hoitavat tehtävänsä. Kirjallinen raportti projektista tulee antaa pääsääntöisesti toiminnassa vakituisesti mukana olevan henkilön tehtäväksi, koska hän on asiantuntija siinä, miten projektissa tai hankkeessa on edistytty ja saatu aikaiseksi, mielellään tietysti suunnitelmaa noudattaen. Mikäli projektityöntekijän työsopimus päättyy projektin toiminnan määräajan päättyessä, tulee selvitys tehdä ennen sitä, sillä rahoittaja ei hyväksy kirjanpidossa kuluksi päättymisen jälkeen syntyneitä kustannuksia. Poikkeus tästä on projektin päättymisen jälkeen tehtävä mahdollinen tilintarkastus, jonka lausunnosta kulu tulee hankkeelle myöhemmin. Mikäli päädytään siihen, että selvitys projektista tehdään vasta projektin päättymisen jälkeen, tulee henkilöstökulut kirjata muun kustannuspaikan kuin projektin kuluksi. Projektin talousarviovaiheessa (suunnitteluvaihe) tämä tulee ottaa huomioon.

Selvitykset tulee toimittaa toimihenkilölle, joka toimittaa ne keskitetysti rahoittajalle. EU-hankkeissa maksatushakemuksen valmistelijalla tulee olla materiaali ajoissa, koska sähköinen EURA-järjestelmä, jolla maksatushakemus tehdään, sulkeutuu tiettyinä päivinä maksatusjakson päättymisen jälkeen. Maksatushakemukset valmistellaan neljännesvuosittain ja maksatushakemukseen valmisteluun on aikaa kaksi kuukautta maksatusjakson päättymisestä. Maksatushakemukset tulee arkistoida kaupungin ja rahoittajan ohjeiden mukaisesti. EU-hankkeille on määrätty säilytysaika. Muut asiakirjat arkistoidaan kunnan oman arkistonmuodostussuunnitelman mukaisesti. Toimialojen tulee huolehtia projektien ja hankkeiden materiaalin säilytyksestä keskitetysti.

8) Hankekansi

Hankekansi on oivallinen apuväline projektien ja hankkeiden perusasioiden koonnissa. Tiedostoon kirjataan projektin tai hankkeen kannalta keskeisimmät tiedot. Se voidaan ottaa kunnassa käyttöön sähköisessä muodossa ja päivittää sitä projektissa tai hankkeessa sitä mukaa kun tietty vaihe on suoritettu. Yhteisesti käytössä olevassa projekteihin liittyvässä tiedostossa tai mahdollisessa intranetissa se on kaikkien projektista tai hankkeesta tietoja tarvitsevien saatavilla. Kussakin hankkeessa tehty hankekansi tulee olemaan työkaluna projektissa toimiville sekä muulle henkilökunnalle, jonka on saatava tietoa projekteista helposti ja tiivistettynä. Lisäksi aiempien projektien ja hankkeiden hankekansia voidaan käyttää apuna uuden rahoitushakemuksen laadinnassa. (Hankekansi-esimerkki liitteessä 1.)

“Kävelevä projektiasiantuntija”

Kaupungin käytävillä kulkiessa saattaa projekteissa työskentelevä kuulla kommentin ”Kävelevä projekti”. Luonnehdintaa olen kuullut käytettävän toimihenkilöstä, joka on asiantuntija projektien ja hankkeiden selvityksissä.

Ajankohta, jolloin projektien, etenkin EU-rahoitteisten, selvitysvaihe on menossa, on kiireistä aikaa maksatushakemuksien valmistelijalle. EU-projektien maksatushakemukset tulee toimittaa määräpäivään mennessä EURA-järjestelmään kolme kertaa vuodessa, helmi-, kesä- ja lokakuun viimeisenä päivänä. Samaan aikaan saattaa olla aikataulutettu kansallisten avustuksien käytön väliraportti ja jo päättyneiden projektien loppuselvityksen viimeinen jättöpäivä. Aikataulussa on pysyttävä, jolloin koottu yhteenveto käynnissä olevista projekteista ja hankkeista on enemmän kuin tarpeellinen. Sieltä voi käydä tarkistamassa deadlinet selvityksien määräpäivistä. Kalenteriin on suotavaa kirjata viimeinen selvityksien aloittamispäivä, koska selvityksen tekovaiheessa voi tulla yllätyksiä, esimerkiksi kirjanpitoon väärin kirjattuja menoja, jotka pitää vielä oikaista pois projektin tai hankkeen kirjanpidosta. Rahoittajan ohjeissa kannattaa kiinnittää huomioita myös siihen, että osalle rahoittajista voi lähettää selvityksen viimeisen jättöpäivän postileimalla varustetussa kuoressa, kun taas osa rahoittajista saattaa vaatia, että lomakkeiden tulee olla heillä viimeiseen määräpäivään mennessä. Projektiohjeistuksen tulee olla hallinnassa useammalla kuin yhdellä toimihenkilöllä: yhden henkilön varaan ei voida jättää useampien projektien ja hankkeiden selvitystä.

EU-hankkeissa on tehtävä väli- ja seurantaraportti määräaikoihin mennessä. Näihin tulee vastuuttaa projektista vastaava. Kaiken kaikkiaan projektien selvitykset ovat palkitsevia silloin, kun reilun sadantuhannen euron selvityksessä saa täsmäämään sekä kirjanpidon talousseurantaraportin verrattuna pääkirjan avaimeen että palkkaselvitykset palkka- ja lo-

mapalkkaselvityslomakkeen välillä... Pääkirjan avain – silmissä näkyy suuri kultainen avain. Hetken sanaa toistettuaan ja paperia tuijottaessa selviää, että se tarkoittaa sitä, että yhden rivin kulu kirjanpidon raportista avataan useammalla sanalla tai lauseella rahoittajalle, kirjanpidon lukujen lukemisen helpottamiseksi. Koska pääkirjan avain tulee täyttää maksatushakemuksen liitteeksi, tulee maksatushakemuksen laatijalle toimittaa tieto kirjanpidon tapahtumista. Mikäli mahdollista, hyvä käytäntö olisi, että maksatushakemuksen laatija asiata tarkastaa tai hyväksyy projektille kohdennetut ostolaskut, jolloin hän saa jo kulun syntyessä tiedon maksatushakemukseen tulevasta tapahtumasta. Pääkirjan avain tulee täyttää kohta kohdalta, meno menolta, samoin kuin hankintaselvitys- ja työajanseurantalomakkeet, palkka-, lomapalkkaselvityslomakkeet... ja kaikki muutkin lomakkeet, jotka tulee toimittaa maksatushakemuksen liitteenä määräaikaan mennessä rahoittajalle ja EURA-järjestelmään. Paras tunne projekteissa ja hankkeissa toimiessa on sillä hetkellä, kun rahoittajalta tulee maksatuspäätös, jonka mukaan kaikki haetut kustannukset on hyväksytty! Silloin tietää tehneensä työnsä hyvin ja ohjeita noudattaen.

LÄHTEET

Helin, H. 2010. Parasta ennen. Kuntien talouden kehityksestä 2000-luvulla. Kuntaliitto. Helsinki. Viitattu 29.8.2013. <http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/arttu/tutkimusmoduulit/talous/Documents/Parasta%20ennen%20kuntien%20talouden%20kehityksesta%202000%20luvulla.pdf>

Leponiemi, U., Rannisto, P-H., Stenvall J, Lumijärvi, I. & Harisalo, R. 2012. Kehittämistoiminta kunnissa – kuntien kehittämisprosessien hallinnan nykytila ja käytännöt. Kuntaliitto. Helsinki.

Niemi, S. 2013. Opas hankkeita ja projekteja suunnitteleville ja niissä toimiville henkilöille – Rahoittajan ja Forssan kaupungin ohjeiden noudattaminen. Opinnäytetyö, Satakunnan ammattikorkeakoulu.

Projektitoiminnan ammattilaiset.fi www-sivut. Viitattu 3.9.2013.

<http://www.pry.fi/sites/default/files/webfm/role/Julkishallinnon%20projektitoiminnan%20vaikuttavuus%20tutkimusyhteenveto%20HMV%20PublicPartner.pdf>

Viirkorpi, P. 2000. Onnistunut projekti – opas kunta-alan työskentelyyn. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Lopuksi: kehittyvä kunta ei sammaloidu

Kehittyvä kunta ei sammaloidu. Myönteinen suhtautuminen kehittämiseen auttaa kuntia selviytymään toimintaympäristön muutoshaasteista. Kehittämishankkeita tarvitaan uusien toimintatapojen kehittämiseksi.

Olemme tässä tuoneet esiin näkökulmia, joita erityisesti hankkeita suunniteltaessa tulisi ottaa huomioon. Toivomme, että jokainen kehittämishanke olisi mieluummin menestystarina kuin omaan mahdottomuuteensa kaatunut yrittely. Hankkeet ovat erilaisia – kuten myös käytettävissä olevat resurssit. On kuitenkin havaittavissa joitakin yhteisiä menestystarinan aineksia.

Ensinnäkin kehittämishankkeiden tulisi kytkeytyä kuntien omiin kehittämistavoitteisiin ja strategiaan. Muuten hankkeiden vaikuttavuus saattaa jäädä heikoksi. Tämä uhka on olemassa etenkin ulkopuolisella rahoituksella toteutettavissa hankkeissa, joissa rahoituksen saamisen ehtona on rahoittajan sanelemia kehittämisen tavoitteita. Kehittämistavoitteita olisi hyvä pohtia kunnissa yli hallintokuntien rajojen aina kun mahdollista. Yksi työväline hankkeiden hallintaan on suurissa kuntaorganisaatioissa ns. projektisalkun käyttäminen. Projektisalkun avulla eri projekteja voidaan arvioida ja vertailla ja tällä tavalla suhteuttaa organisaation strategiaan päämääriin.

Toiseksi olemme esittäneet, että hankkeiden hyvä hallinta on kytköksissä kehittämistoiminnan onnistumiseen. Selkeät tavoitteet, oikein mitoitettut resurssit, realistinen toteuttamisen aikataulu sekä henkilöstön toimenkuvien selkeys ja toteuttajaorganisaation tuki ovat hallinnan näkökulmasta tärkeitä tekijöitä. Tässä julkaisussa nousi esiin johtamisen organisoimisen ja vastuiden tuntemisen merkitys. Tämä korostuu etenkin laajoissa ohjelmaperusteisissa hankkeissa, joissa on useampia alaprojekteja. Hankkeeseen liittyy selkeä epäonnistumisen mahdollisuus, mikäli projektihenkilöstö ei tiedä kuka vastaa mistäkin ja valtuudet päättää asioista ovat epäselvät. Ohjelmaperusteisissa hankkeissa myös viestintään tulee kiinnittää huomiota.

Useissa kuntaorganisaatioissa hankkeiden hallintaan on kiinnitetty huomiota vain yleisellä tasolla, eikä niissä ole välttämättä yhtenäisiä selkeitä ohjeita projekteja suunnitteleville tai niiden kanssa toimivalle henkilöstölle. Vaikka rahoittajien ohjeistukset ovatkin erilaisia, olisi toimintojen hallinnollisen sujuvuuden kannalta tärkeää, että kunnan oma ohjeistus hankkeen suunnittelusta sen päättämiseen on kaikille yhtenäinen. Projektien parissa työskentelevillä

pitäisi olla käytössään selkeä ohjeistus, esimerkiksi projektiopas, jossa tulee esille projektin jokainen työvaihe sekä se, miten toimitaan taloushallinnon, henkilöstöhallinnon tai muun hallinnon suhteen.

Kuntaorganisaatiot ovat erikokoisia. Pienemmissä kunnissa hankkeiden hallintaan voi hyvinkin riittää selkeä ohjeistus. Suuremmissa kaupungeissa sen sijaan hankkeita on niin paljon, että hankkeiden toteuttamista tukisi paremmin oma projektitoimisto, jonka tehtävät liittyvät hallinnollisiin tukitoimintoihin kuten erilaisen työkalujen kehittämiseen projektien käyttöön ja projektihallinnan koulutuksen järjestämiseen.

Hankkeiden myötä organisaatioissa tapahtuu joka tapauksessa koko ajan paljon oppimista – varsinaisten kehittämisen kohteiden ohella oman organisaation toiminnasta. Tämän julkaisun ilmestyessä on uusi EU-hankekausi jo täydessä vauhdissa ja tässä yhteydessä esitellyissä kuntaesimerkeissäkin on jo tehty monenlaista kehittämistyötä hankkeiden hallinnoinnissa. Muun muassa Tampereen kaupungilla ollaan ottamassa käyttöön projektisalkua. Projektien mukana toimintakulttuuri on muuttunut kuntaorganisaatioissa kehittämistä aiempaa paremmin tukevaksi ja hankkeiden hallinnan merkitys ymmärretään yleisesti. Tämä jo liki kaksi vuosikymmentä jatkunut kehittäminen on tuonut organisaatioihin paljon niin näkyvää kuin näkymätöntäkin osaamista hankkeiden hallinnasta. Virheistä on opittu, ja jatkossa opitaan toivottavasti jo mieluummin toisten erilaisista virheistä kuin oman organisaation kantapäähän kautta.

LIITE 1

Hankeksi

Hankkeen / projektin nimi

Toimiala / palvelu

Tiivistelmä toiminnasta

Rahoittaja

Rahoitus

Omarahoitusosuus

<input type="text"/>	<input type="text"/>
----------------------	----------------------

Hakemus toimitettu, pvm

Päätöspvm (hyv / hyl)

<input type="text"/>	<input type="text"/>
----------------------	----------------------

Päätöksen diaarinumero

Dynasty-diaarinumero

<input type="text"/>	<input type="text"/>
----------------------	----------------------

Aloituspvm

Päätymispvm

<input type="text"/>	<input type="text"/>
----------------------	----------------------

Vastuuhenkilöt / asema, tehtävä

Maksatus/selvitys mennessä

Yhteenveto toiminnasta (mm. onko projekti toteutunut suunnitelman mukaisesti)

Kehittyvä kunta ei sammaloidu. Myönteinen suhtautuminen kehittämiseen auttaa kuntia selviytymään toimintaympäristön muutoshaasteista. Kehittämishankkeita tarvitaan uusien toimintatapojen kehittämiseksi.

Olemme tässä tuoneet esiin näkökulmia, joita erityisesti hankkeita suunniteltaessa tulisi ottaa huomioon. Toivomme, että jokainen kehittämishanke olisi mieluummin menestystarina kuin omaan mahdottomuuteensa kaatunut yritelmä. Hankkeet ovat erilaisia – kuten myös käytettävissä olevat resurssit. On kuitenkin havaittavissa joitakin yhteisiä menestystarinan aineksia.

Satakunnan ammattikorkeakoulu

ISSN 2323-8356 | ISBN 978-951-633-158-7 (verkojulkaisu)