

MITEN MENEÄ LÄHIJOHTAJA?

Lähijohtajien arvioita johtamisen toimintaedellytyksistä uudistuvassa toimintaympäristössä Kelan paikallishallinnon tulosityksiköissä

Sam Korhonen

Topsos - Sosiaalivakuutuksen ammatillinen lisensiaattitutkimus

Sosiaalipolitiikan laitos

Turun yliopisto

Elokuu 2014

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck-järjestelmällä

KORHONEN, SAM: MITEN MENEÄ LÄHIJOHTAJA? Lähijohtajien arvioita johtamisen toimintaedellytyksistä uudistuvassa toimintaympäristössä Kelan paikallishallinnon tulosyksiköissä.

Ammatillinen lisensiaattitutkielma, työn sivumäärä 116, liitesivujen määrä 21
Sosiaalipolitiikka
Elokuu 2014

Tutkimuksen tiivistelmä

Kelan toimintaympäristö on muutoksessa ulkoisen ympäristön kuten asiakkaiden palvelutarpeiden, yleisen ja valtion taloustilanteen, poliittisen päätöksenteon ja lainsäädännön ohjaamana. Tämän tutkimuksen tavoite oli selvittää, miten johtamisen ja lähijohtamisen toimintaedellytykset arvioidaan ja jäsenetään Kelan paikallishallinnon tulosyksiköissä. Kelan paikallishallinnon tulosyksiköillä tarkoitetaan Kelan vakuutuspiirejä ja erityisyksiköitä. Niiden tehtävänä on toteuttaa sosiaaliturvaan liittyvä asiakaspalvelu- ja ratkaisutoiminta sekä osa niitä tukevista tukipalveluista Kelan strategiasta johdettujen tavoitteiden mukaisesti. Ulkoisella ympäristöllä on yhteys Kelan organisaation toimintaan, rakenteeseen ja johtamisjärjestelmään - sen tulosyksiköiden johtamisen ja lähijohtamisen toimintaedellytyksiin. Tutkimuksen kehysteorianana oleva kontingenssiteoreettinen näkökulma johtamiseen jäsentää ulkoisen ympäristön yhteyttä tulosyksiköiden toiminnan organisointiin ja johtamiseen. Tulosyksiköiden toiminnan tehokkuutta ohjataan ja kehitetään yksityissektorilta omaksuttujen johtamismallien, välineiden ja keinojen avulla. Kelassa palveluiden johtamiseen liittyviä työvälineitä on rakennettu Kelan tulosyksiköiden käyttöön. Tutkimuksessa selvitettiin, miten laajasti nämä lähijohtamisen työvälineet on otettu käyttöön paikallishallinnon tulosyksiköissä ja miten lähijohtajat arvioivat työvälineiden toimivuuden osana johtamisen toimintaedellytyksiä.

Tutkimuksen empiirinen osuus toteutettiin strukturoituna Internet-kyselynä marraskuussa 2013. Kyselyyn vastasi 230 lähijohtajaa eri puolella Suomea sijaitsevista Kelan paikallishallinnon tulosyksiköistä. Kyselyn vastausprosentiksi muodostui 56 prosenttia. Tulokset on analysoitu pääosin kvantitatiivisilla menetelmillä. Avovastausten analysointiin on käytetty laadullisena menetelmänä sisällön erittelyä.

Tuloksissa lähijohtajat arvioivat Kelan strategian, vision ja arvojen ohjaavan hyvin tulosyksiköiden toimintaa, asiakkaiden palvelutarpeiden mukaisesti. Johtamisen toimintaedellytysten esteet liittyivät Kelan organisaation sisäisiin vuorovaikutus- ja koordinaatiokysymyksiin ulkoisen ympäristön muutospainneessa. Linjaorganisaatioon yhdistetty prosessimainen ohjausmalli, sisäinen yhteistyö tulosyksiköiden ja toimintaa kehittävien osastojen kanssa, tulosyksiköitä koskettavat muutokset kuten palveluverkkouudistus ja erikoistuminen olivat teemoja, jotka heijastivat esteitä ja epävarmuutta lähijohtajien arvioissa. Vastaajan tehtävänimikkeellä oli vaikutusta, kuinka toimintaedellytykset arvioitiin. Palvelujohtamiseen liittyvien työvälineiden käytössä alueelliset erot olivat tulosten perusteella vähäisiä. Tulokset viittaavat siihen, että Kelan eri tulosyksiköissä lähijohtaminen toteutui työvälineiden käytön osalta varsin samanlaisena. Tämän voidaan nähdä edistävän yhdenmukaisen palvelun toteuttamista asiakkaalle.

Asiasanat: johtaminen, lähijohtaminen, toimintaedellytykset, toimintaympäristö, Kela

ESIPUHE

Kansaneläkelaitos eli Kela on itsenäinen julkisoikeudellinen ja eduskunnan valvonnassa toimiva organisaatio, jonka asema on vahvistettu perustuslaissa¹ ja Kansaneläkelaitoksesta annetussa laissa². Kelan perustehtävä on huolehtia Suomessa sekä ulkomailla asuvien, Suomen sosiaaliturvan piiriin kuuluvien asiakkaiden sosiaaliturvasta elämän muutostilanteissa. Toiminta-ajatuksensa mukaisesti Kela on asiakkaan ”elämässä mukana ja muutoksissa tukena”. Kelan visio ohjaa sitä tarjoamaan asiakkailleen parasta palvelua, sosiaalista turvaa ja elämän voimaa (www.kela.fi). Vuonna 2013 Kela maksoi asiakkailleen etuuksia 13,6 miljardia euroa, kasvua edelliseen vuoteen oli noin kolme prosenttia. Kelan organisaation toimintakulut olivat vuonna 2013 vajaat 450 miljoonaa euroa, joista henkilöstökulujen osuus noin 305,5 miljoonaa euroa³ (Kelan toimintakertomus 2013). Kelan kulut rahoitetaan pääosin valtion budjetista. Rahoituksesta valtion osuus on 69,5 prosenttia ja vakuutettujen, palkansaajien sekä työnantajien osuus vakuutusmaksujen kautta on noin 26 prosenttia. Kuntien osuus on vajaa viisi prosenttia. (Kelan aktuaari- ja tilasto-osasto 2013 ja Taskutilasto, Kela 2014.)

Kelan palvelutoimintaa ja organisaatiota erityisesti sen paikallishallinnon tulosityksiköiden osalta on uudistettu paljon. Uudistuksia ovat vauhdittaneet ulkoisen ympäristön muutokset kuten asiakkaiden palvelutarpeiden monipuolistuminen, julkisen talouden tiukentuneet ohjaustoimenpiteet ja politiikan sekä lainsäädännön yhteys palveluiden järjestämiseen. Organisaatiotasolla päämääränä on ”uudistaen sopeuttaa” Kelan palvelutoiminta ja tukipalvelut sekä niitä ohjaavat toiminnot kuten johtaminen sekä lähijohtamistyö nykytarpeita vastaavaksi. Sähköinen asiointi, uudistukset kaupunkien ja kuntien palvelurakenteessa, erikoissairaanhoidon järjestelyt, väestöpohjan muutokset, Kelan toimisto- ja palveluverkon muutostarpeet, tietotekniset ratkaisut kuten automaation lisääntyminen etuusmaksatuksessa, uusien tehtäväkokonaisuuksien hoitaminen pienemmillä toimintamenoilla ovat muutamia esimerkkejä ulkoisen ympäristön asettamista

¹ Suomen perustuslain mukaan (731/1999) 36§ eduskunta valitsee valtuutetut valvomaan kansaneläkelaitoksen hallintoa ja toimintaa sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

² Kelan asema, tehtävät ja hallinto on säädetty kansaneläkelaitoksesta annetussa laissa (731/2001). ”Kela on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos, jonka hallintoa ja toimintaa valvovat eduskunnan valitsemat valtuutetut. Kelan tehtävärakennetta ohjaavat etuuksia koskevat lait säädöksineen, mutta se voi sopimuksen perusteella hoitaa muutakin sosiaaliturvan toimeenpanoa ja palveluja.”

³ Luvut pitävät sisällään 27,9 miljoonaa euroa osakesiirtoja eläkerahastoon.

vaatimuksista uudistaa Kelan ja sen paikallishallinnossa toimivien tulosityksiköiden toimintaa.

Ammattimainen johtajuus ja lähijohtaminen ovat tärkeitä onnistumisen tekijöitä Kelan palvelulähtöisen strategian, vision ja arvojen toteutuksessa sekä muutosten läpiviennissä. Kuinka Kelan strategian mukainen uudistuminen toteutuu asiakkaalle, konkretisoi-
tuu Kelan paikallishallinnon tulosityksiköiden tuottamiin palveluihin ja siihen miten tulosityksiköt niille ohjatuissa tehtävissään onnistuvat johtamisen sekä lähijohtamisen avulla. Stenvallin ja Virtasen (2012) mukaan johtaminen on organisaation kehittämisen ja uudistamisen moottori. Kehittämiseen se tuo jämäkkyyttä ja osoittaa sille tavoitteellisen suunnan. Johdon antama esimerkki on onnistumisessa ratkaiseva tekijä.

Suhdetta tutkimusaiheeseen selittää osaksi työhistoriani. Kelassa olen työskennellyt vuodesta 2001, ensin keskisuuren ja myöhemmin suuren toimiston toimistonjohtajana sekä viimeisimpänä vakuutuspiirin apulaisjohtajana. Johtaminen ja lähijohtajuus ovat siten olleet läheisiä teemoja koko työhistoriani ajan. Aikaisemmat työtehtäväni ja nykyiset luottamustehtävät yritysjohtamisen, talous- ja henkilöstöhallinnon sekä rekrytointien parissa ovat laajentaneet katsantokulmaa tutkimuksen toteutuksen eri vaiheissa.

Haluan kiittää tutkimuksen ohjaajaa professori Vuokko Niirasta Itä-Suomen yliopistosta sekä Turun yliopiston Topsos -koulutusohjelman ma. professori Minna Ylikännöä ja professori Mia Hakovirtaa antamastanne ohjauksesta rakentavine kommentteineen tutkimustyön eri vaiheissa. Kiitän tutkija Minna Joensuuta ja suunnittelija Sari Pasasta avusta sekä havainnoista kyselylomakkeen suunnittelu- ja toteutusvaiheessa. Samuli Korhoselle ja Päivi Turuselle kiitokset, kun teiltä löytyi aikaa kommentoida tutkimuksen kieliasua.

Erityiskiitos puolisolleni Mialle, joka on tukenut tätä päätyöni ohessa toteutettua tutkimusmatkaa. Lapsilleni Netalle, Minjalle ja Metelle halauksia siitä, että muistutitte isää asioiden tärkeysjärjestyksestä. ”Nyt se työ on jo varmaan valmis” ja ”kohta meidän pitää katkaista sinun tietokoneesta virta” kommentit lopulta vauhdittivat kirjoitustyön etenemistä päätökseen.

Toivalassa elokuussa 2014

Sam Korhonen

SISÄLLYSLUETTELO

ESIPUHE	3
1 JOHDANTO	8
1.1 TUTKIMUKSEN TAUSTA	8
1.2 TUTKIMUKSEN TAVOITTEET JA TUTKIMUSKYSYMYKSET	14
2 TUTKIMUKSEN TEOREETTINEN NÄKÖKULMA JOHTAMISEEN	18
2.1 KONTINGENSSITEORIA JOHTAMISESSA	18
2.2 JOHTAMISTIEDON RAKENTUMINEN.....	22
3 JOHTAMINEN JA LÄHIJOHTAMISTYÖ KELASSA	26
3.1 KELAN ORGANISAATIO.....	26
3.2 KELAN JOHTAMISJÄRJESTELMÄ	29
3.3 TULOSYKSIKÖIDEN JOHTAMISEN JA LÄHIJOHTAMISEN TOIMINTAYMPÄRISTÖ.....	35
3.4 JOHTAMISTYÖN KEHITTÄMINEN KELASSA JA AIKAISEMMAT TUTKIMUKSET.....	38
4 PALVELUIDEN JOHTAMINEN KELASSA	40
4.1 PALVELUJOHTAMINEN KELASSA.....	40
4.2 VUOROVAIKUTUKSEN TYÖVÄLINEET PALVELUJOHTAMISESSA.....	43
5 TUTKIMUSASETELMA	48
5.1 TUTKIMUKSEN AINEISTO JA TOTEUTUS	48
5.2 VASTAAJIEN TAUSTATIEDOT	50
5.3 AINEISTON ANALYYSI	55
5.4 TUTKIMUKSEN LUOTETTAVUUS JA EETTISET KYSYMYKSET	57
6 JOHTAMISEN TOIMINTAEDELLYTYKSET PAIKALLISHALLINNON TULOSYKSIKÖISSÄ	59
6.1 JOHTAMISEN JA LÄHIJOHTAMISTYÖN LUONNE.....	59
6.2 JOHTAMISEN TOIMINTAEDELLYTYKSET LÄHIJOHTAJIEN ARVIOIMANA	64
6.3 JOHTAMINEN OMAN VASTUUALUEEN NÄKÖKULMASTA.....	73
6.3.1 Toimintaedellytykset tulosityksiköissä	80
6.3.2 Johtamistyön onnistumisen keinot ja välineet.....	83
7 PALVELUJOHTAMISEN TYÖVÄLINEIDEN TOIMIVUUS JA JOHDON TUKI	86
8 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET	95
8.1 YHTEENVETO	95
8.2 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA.....	102
LÄHDELUETTELO	110
LIITTEET	117

KUVIOT

Kuvio 1. Kelan organisaatio 31.12.2014 asti (kolmiportainen malli). Lähde: Kelan intranet.....	8
Kuvio 2. Toimintaan ja johtamiseen vaikuttaneita uudistuksia Kelan paikallishallinnon tulosityksiköiden näkökulmasta.	10
Kuvio 3. Tutkimuksen viitekehys.....	17
Kuvio 4. Kontingenssiteoreettiset lähestymistavat organisaation jäsentämiseen Huczynski & Buchanan (2013, 565) mukaan.	21
Kuvio 5. Organisaatio- ja johtamisteorioiden ryhmittelymalli paradigmoina Burrell & Morgan (1979, 30) ja Niiranen ym. (2010, 63) mukaillen.....	24
Kuvio 6. Johtamisen ja lähijohtamisen ulkoista ympäristöä kuvattuna Kelan paikallishallinnon tulosityksiköiden näkökulmasta.....	36
Kuvio 7. Kelan vakuutuspiirit ja palveluverkko 1.4.2013 (Lähde: Kelan Intranet).	27
Kuvio 8. Vastaajien taustatiedot; paikallishallinnon lähijohtajien tulosityksikön sijainti, tehtävänimike, sukupuoli ja ikä.....	52
Kuvio 9. Vastaajien taustatiedot; toimiiko vastaaja lähijohtajana, vastaako työssään työnjohtamisesta ja alaisten lukumäärä.....	54
Kuvio 10. Vastaajien taustatiedot; kauanko vastaaja on toiminut nykyisessä tehtävässä ja Kelakokemus vuosina.	55
Kuvio 11. Johtamiseen liitettävien asioiden toteuttamisen helppous oman vastualueen näkökulmasta.....	74
Kuvio 12. Miten seuraavat ominaisuudet sopivat tulosityksikkösi (vakuutuspiirin tai erityisyksikön) toimintaan ja johtamiseen?.....	81
Kuvio 13. Kuinka hyvin seuraavat lähijohtajien työskentelyyn liittyvät väittämät sopivat oman tulosityksikkösi (esim. vakuutuspiirin tai erityisyksikön) toimintaan?	82
Kuvio 14. Kuinka hyvin seuraavat lähijohtajien työskentelyyn liittyvät väittämät sopivat oman tulosityksikkösi toimintaan tulosityksikön sijainnin mukaan tarkasteltuna?	82
Kuvio 15. Johtamistyön onnistumisen keinot ja välineet oman johtamistyön onnistumiseen, tulosityksikön sijainnin perusteella tarkasteltuna.....	85
Kuvio 16. Palvelujohtamisen työvälineiden toimivuus.	87
Kuvio 17. Palveluiden johtamiseen liitettävien työvälineiden toimivuus työyksikön sijainnin mukaan tarkasteltuna.	89

TAULUKOT

Taulukko 1. Erilaisten organisaatiomuotojen vahvuudet ja heikkoudet mukaillen Virtanen & Wennberg (2005, 142) ja Virtanen & Stenvall (2010, 148-151)	20
Taulukko 2. Lähijohtajan vuorovaikutuksen työvälineitä Kelan tulosityksiköissä.	45
Taulukko 3. Vastaajien tehtävänimikkeiden osuudet tulosityksikön sijainnin mukaan. .	52
Taulukko 4. Vastaajan tehtävänimikkeiden osuudet sukupuolen mukaan	53
Taulukko 5. Lähijohtamisen toimintaedellytykset tällä hetkellä verrattuna tilanteeseen kaksi vuotta sitten ja tehtävänimike ristiintaulukoituna.....	65
Taulukko 6. Kelan paikallishallinnon lähijohtajien arviot oman vastualueen johtamisen toimintaedellytyksistä.....	67
Taulukko 7. Johtamisen toimintaedellytysten muutos omalla vastualueella seuraavien kahden vuoden aikana ja tehtävänimike ristiintaulukoituna.	68
Taulukko 8. Johtamisen toimintaedellytysten muutos omalla vastualueella seuraavien kahden vuoden aikana ja tulosityksikön sijainti ristiintaulukoituna.	68

Taulukko 9. Kelan paikallishallinnon lähijohtajien arviot oman vastualueen johtamisen toimintaedellytysten muutoksesta seuraavien kahden vuoden aikana.....	69
Taulukko 10. Johtamisen toimintaedellytysten paranemiseen liittyviä asioita Kelan tulosityksiköiden lähijohtajien arvioimana.	71
Taulukko 11. Johtamisen toimintaedellytysten heikkenemiseen liittyviä asioita Kelan tulosityksiköiden lähijohtajien arvioimana.	72
Taulukko 12. Kelan sisäisten palveluiden hyödynnettävyys omalla vastuualueella.	77
Taulukko 13. Johtamistyön onnistumisen keinot ja välineet oman johtamistyön näkökulmasta.....	83
Taulukko 14. Tyytyväisyys Kelan johtamiskulttuuriin ja tehtävänimike ristiintaulukoituna.	91
Taulukko 15. Lähijohdon tyytyväisyys tämänhetkiseen johtamiskulttuuriin Kelassa ..	92
Taulukko 16. Kelan ylimmän johdon strategiseen johtamiseen tyytyväisyys ja tehtävänimike ristiintaulukoituna.	93
Taulukko 17. Kelan paikallishallinnon lähijohtajien arvioita Kelan johtamisesta.....	94

LIITTEET

Liite 1. Kelan johtamiseen ja lähijohtamiseen liittyviä tutkimuksia ja opinnäytetöitä ajalla 2000-2014

Liite 2. Kelan johtamisjärjestelmä; roolit, vastuut ja keskeiset tehtävät

Liite 3. Kansaneläkelaitoksen työjärjestys 1.1.2014 lukien

Liite 4. Asiakasryhmän kuvaus ja ryhmäkohtaiset palvelulupaukset (Lähde: Kelan Intranet)

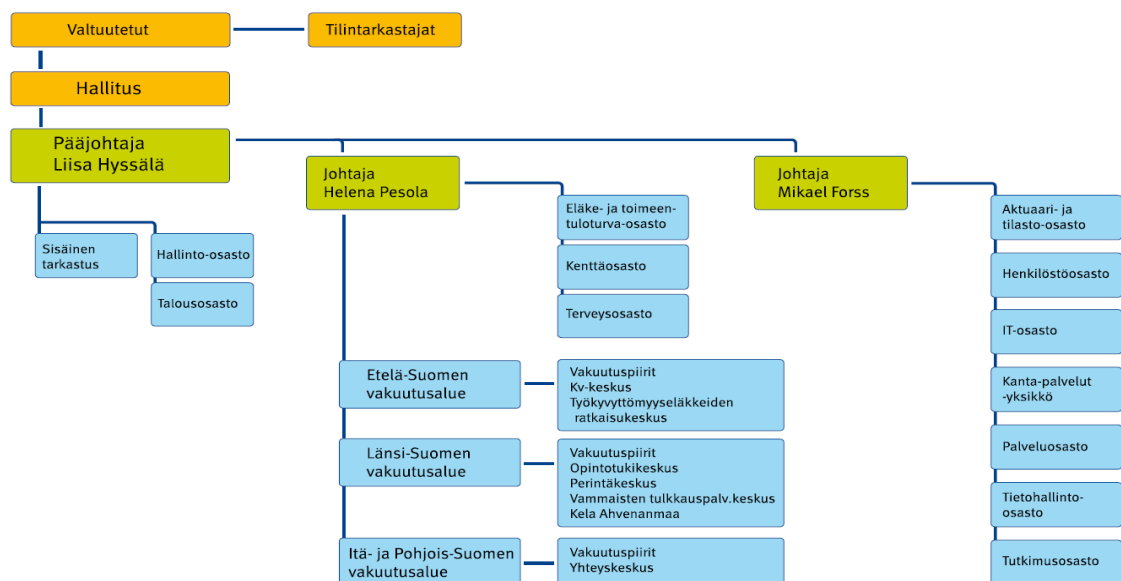
Liite 5. Miten menee lähijohtaja? Kelan lähijohtajien toimintaedellytykset (kannusteet ja esteet) palvelujohtamisen näkökulmasta, Internet-kysymyslomake

Liite 6. Kommunaliteetit, ominaisarvot ja selitysosuudet sekä rotatoitu komponenttimatriisi

1 JOHDANTO

1.1 TUTKIMUKSEN TAUSTA

Kela organisaation toimintaympäristö on nopeassa muutoksessa (Kelan henkilöstötilinpäätös 2013). Kelan toiminnan keskeisenä strategisena linjauksena on ollut vuodesta 2006 lähtien palvelutoiminnan kehittäminen. Uudistuksessa on lähdetty rakentamaan yhtenäisesti palvelevaa Kelaa, jossa asiakkaalla on mahdollisuus saada palvelut elämäntilanteensa mukaan helposti ja läheltä valitsemansa palvelukanavan kautta. Uudistuminen etuusratkaisulähtöisestä asiantuntijaorganisaatiosta kohti asiakaslähtöistä palveluorganisaatiota on edellyttänyt arvokeskustelua, ajattelutavan muutosta ja palveluketjuajattelun sisäistämistä toiminnoiltaan sekä rakenteeltaan moninaisessa Kela organisaatiossa (kuvio 1). Palvelulähtöisten strategisten tavoitteiden ja vision saavuttaminen edellyttää organisaation toimintamallien, rakenteiden ja niitä ohjaavan johtamisen ja johtamisjärjestelmän muokkaamista ulkoisen ja sisäisen ympäristön tarpeita vastaavaksi.



Kuvio 1. Kelan organisaatio 31.12.2014 asti (kolmiportainen malli). Lähde: Kelan intranet

Kuviossa 1 on kuvattu nykyinen Kelan organisaatio 2014. Tämän tutkimuksen kyselyn toteuttamisen (marraskuu 2013) jälkeen, 1.1.2014 organisaatioon on lisätty perintäkeskus Länsi-Suomen vakuutusalueelle sekä KV-keskus ja työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisukeskus Etelä-Suomen vakuutusalueelle.

Kela on ”itsenäinen, julkisoikeudellinen laitos, jonka toimintaa valvovat eduskunnan valvomat valtuutetut” (Laki Kansaneläkelaitoksesta 731/2001). Eduskunnan lainsäädännöllinen suhde Kelaan ja muutokset lainsäädännössä ohjaavat toimintaa. Valtiontalouden tiukentuminen ja peräkkäisten taantumien aiheuttamat julkishallinnon talouden säästötoimet koskettavat myös Kelan ja sen ympäri Suomea sijoittuneiden paikallishallinnon⁴ tulosityksiköiden toimintaa. Helsingin Sanomat uutisoi 2.4.2014 hallituksen tekemää päätöstä, jossa se tulee karsimaan kehysriihessä Kelan toimintamenoja kymmenellä miljoonalla eurolla vuoden 2015 alusta. Todellinen pysyvä vähennys tulee olemaan henkilöstökulujen kanssa noin 14,5 miljoonaa euroa eli laskennallisesti tämä tarkoittaa noin 310 henkilötyövuoden vähennystä (Ollikainen 2014).

Kelan paikallishallinnon tulosityksiköillä tarkoitetaan Kelan vakuutuspiirejä ja niihin rinnastettavia erityisyksiköitä, joiden tehtävä on toteuttaa Kelan asiakaspalvelu- ja ratkaisutoiminta sekä osa niitä tukevista tukipalveluista. Tämä on tarkoittanut tulosityksiköille ohjattujen tehtävien tuottamista entistä kustannustehokkaammin. Pfefferin & Salancikin (1978, 2003) mukaan organisaatioiden olemassaolon perusteena tehokkuudella on yhä keskeisempi merkitys. Tehokkuus on peräisin johdon ja erityisesti erilaisten eturyhmien vaatimuksista, joiden resursseista ja tuesta organisaatio on riippuvainen. Tämän tutkimuksen kohteen eli *Kelan paikallishallinnon tulosityksiköiden johtamisen ja lähijohtamisen* näkökulmasta tämä tarkoittaa nykyisten ja uusien palveluiden ja toimintojen hoitamista pienemmillä toimintamenoilla eli käytännössä niukkenevilla henkilöstöresursseilla. Tämä on edellyttänyt tulosityksiköiltä uudistumista, innovatiivisuutta ja entisiä toimintamalleja rikkovaa toimintaa palveluiden johtamiseksi.

Sosiaaliturvajärjestelmän rahoitukseen ja toteutukseen liittyvät kysymykset eivät sinällään ole uusia. Myllymäki & Salomaa & Poikkeus ovat jo vuonna 1997 tutkimuksessa ”Muuttumaton – Muuttuva kansaneläkelaitos” kuvanneet väestön ikääntymisen, työttömyyden ja terveystalouden kysynnän sekä niiden toteuttamiseen liittyvien kustannusten aiheuttavan keskeiset haasteet sosiaaliturvajärjestelmien säilyttämiselle. Rahoitukseen kohdistuvat haasteet liittyvät erityisesti pohjoismaiseen universaalisuuteen perustuvaan ja valtaosin julkisin varoin rahoitettuun sosiaaliturvaan, josta Kela Suomessa

⁴ Paikallishallinto Kelassa tarkoittaa vakuutuspiirejä ja niihin kuuluvia toimistoja sekä tiimejä ja erityisyksiköitä ja niihin kuuluvia tiimejä.

koko väestön osalta suurelta osin huolehtii. Rahoituksen tasapainotusta on etsitty heikentämällä etuuksia, sosiaaliturvamaksujen nostoilla, uusilla rahoitusmalleilla, järjestelmän selkeyttämällä ja uusilla yhteisillä palvelumalleilla. (Myllymäki ym. 1997, 292-296.)

Kelan palvelulähtöinen strategia ja visio sekä niihin liittyvät toiminnan painopisteet kuvaavat Kelan uudistamisen suuntaa. Kuvioon 2 olen ryhmitellyt esimerkkejä niin ulkoisen kuin sisäisen ympäristön muutoksen tuomista uudistumistarpeista, jotka ovat muokanneet Kelan paikallishallinnon tulosityksiköiden johtamista ja lähijohtamisen osaamistarpeita. Useat eri uudistamisen osa-alueet ovat ravistelleet paikallishallinnon tulosityksiköiden toimintaa, organisaatorakenteita ja johtamista yleensä viimeisen vajaan kymmenen vuoden aikana. Kuviossa 2 kuvatut Kelan strategiset painopisteet vuosille 2014-2017 löytyvät Kelan pääjohtaja Hyssälän esittämästä katsauksesta Kelan hallitukselle 23.1.2014 (Hyssälä 2014).



Kuvio 2. Toimintaan ja johtamiseen vaikuttaneita uudistuksia Kelan paikallishallinnon tulosityksiköiden näkökulmasta.

Julkisen hallinnan malli eli niin sanottu governance-malli on alkanut näkyä keskusteluissa erityisesti 2000-luvun alussa. Sitä on luonnehdittu näkökulman mukaan uuden julkisen johtamisen haastavaksi ja sitä täydentäväksi malliksi. (Virtanen & Stenvall 2010, 55-60.) Anttiroiko (2010, 12) liittyy governance-käsitteen yleistymisen länsimaisessa keskustelussa jo 1990-luvun alkuun. Sinällään governance eli hallinnan-käsite on monitulkintainen. Siihen liittyy muun muassa hyvän hallinnon tavoittelu, valtion perinteisten instituutioiden uudistaminen, palveluiden uudenlainen koordinointi, osallistuminen ja verkostoituminen eri sektoreiden toimijoiden kuten kolmannen sektorin sekä kansalaisten kanssa. (Bevir 2009.) Kelassa tästä ovat esimerkkinä uudet palvelumuodot kuten yhteispalvelut, joissa kunnan perinteiset palvelut on koordinoitu uudelleen. Toiminta on mietitty uudelleen yhdessä yhteistyökumppanien kesken. Yleensä kunta toimii isäntänä ja palveluista neuvotellaan Kelan, työvoimahallinnon, verohallinnon, maistraatin, poliisin ja ulosottoviraston kanssa. Toisena esimerkkinä ovat työvoiman yhteispalvelupisteet, joissa lähtökohtana on tarjota moniammatillista osaamista asiakkaille. Kelan paikallishallinnon tulosityksiköiden näkökulmasta edellä kuvatut toimintojen uudelleenjärjestelyt muuttavat hyvin nopeasti tulosityksiköiden toimintamalleja. Toimintojen ohjauksen elementtinä rahoituksella on tänä päivänä hyvin merkittävä rooli. Kuntien valtionosuuksien leikkaukset, työllisyyden parantamistoimet, sosiaaliturvalainsäädännön muutokset ja erilaiset palvelurakennemuutokset ovat esimerkkejä toimista, joilla valtio muun muassa valtionvarainministeriön ohjauksella välillisesti tai välittömästi ohjaa Kelan palvelutoiminnan järjestämistä. Kun yhteiskunnan toimintoja järjestellään uudelleen, ohjaustoimet vaikuttavat suoraan Kelan ja sen tulosityksiköiden toimintaedellytyksiin. Tällöin nousevat esille kysymykset resursseista (millä voimavaroilla muutos toteutetaan?) ja paikallisista toimintaympäristöjen vaatimuksista (mitä vaikutuksia uudistuksella on nykyiseen toimintamalliin?).

Kelan paikallishallinnon tulosityksiköissä erilaiset muutokset organisaatorakenteissa ja toimintamalleissa ovat hyvin tuttu ilmiö. Vakuutuspiirien määrä on vähentynyt viimeisen kymmenen vuoden aikana 82 (2003) yksiköstä nykyiseen 24 yksikköön sisältäen erilaisia palveluverkkomuutoksia toimistojen, sivuvastaanottojen ja yhteispalvelujen osalta (vrt. Kelan toimintakertomukset 2003-2012). Ympäristön aiheuttamaa painetta uudistamiseen kuvastaa Kelan aluekeskusten ja samalla alueorganisaation toiminnan lakkaaminen 1.1.2015 alkaen, jolloin Kela siirtyi kaksiportaiseen organisaatiomalliin. Tämä tarkoittaa tulosityksiköiden kannalta entisen aluejohdon ja paikallishallinnon tu-

losyksiköiden välisen ohjaus- ja johtamismallin muutosta ja samalla aikaisemmin aluehallinnossa hoidettujen tehtävien uudelleensijoittamista osaan tulosityksiköitä. Näitä ovat asiantuntijalääkäri työ ja aluekeskusten erilaiset tukipalvelut.

Kelan linjaorganisaation ohjaus kohti prosessimaista ohjausmallia on muuttanut nopeasti tulosityksiköiden johtamisen työvälaineistöä. Prosessimaisella ohjaustavalla Kelassa haetaan yhtenäisiä toimintamalleja sekä työnkulkua organisaation eri osastojen ja yksiköiden välille eli verkostoitumista. Virtasen & Wennbergin (2005, 25-33) mukaan prosessilähtöisyyden voidaan nähdä vahvistavan asiakaslähtöisyyttä ja tuloshakuisuutta, mutta samalla se tarkoittaa joidenkin entisten valta-asetelmien poistumista. Tällä hetkellä Kelan paikallishallinnon tulosityksiköiden toiminnan uudistamista kuvaa tehtävien keskittämisten kautta tapahtuva erikoistuminen. Kelan palveluita tuottavat jo sovittuihin tehtäviin keskittyneet Kelan erikoisyksiköt ja vakuutuspiirien välillä tehtävien keskittäminen jatkuu sähköisen asiakirjahallintajärjestelmän mahdollistamana. Käytännössä tämä tarkoittaa työn siirtämistä tulosityksiköihin, joissa etuuteen liittyvää osaamista ja resursseja on tarjolla tai osaamisen päivittäminen ilman rekrytointeja on mahdollista. Tulosityksiköissä edellä kuvatut osaamisrakenteelliset muutokset vaativat uudelleenjärjestelyjä, muutosjohtajuutta ja ennen kaikkea uusia ideoita sopeuttaa toimintaa muuttuneeseen tilanteeseen.

Organisaation sisäinen ja ulkoinen ympäristö muodostavat toimintaympäristön, jolla on yhteys siihen, millaisia työvälaineitä lähijohtajalla on käytössään. Niiranen & Seppänen-Järvelä & Sinkkonen & Vartiainen (2010, 15, 23) ovat todenneet, että organisaatio ja sen toimintaympäristö sekä sen institutionaaliset mekanismit kuten rakenne, sijainti ja tehtävät määrittävät johtamista. Organisaation ja toimintaympäristön välisiä pohdintoja on tehty strategisen johtamisen yhteydessä (Virtanen ja Stenvall 2010, 29). Tämä tarkoittaa sitä, että organisaatioiden toiminnan ja rakenteiden tulisi soveltua ympäristöön. Ympäristö näin ollen asettaa vaatimuksia johtamisen onnistumiselle ja toiminnan organisoinnille (vrt. Lawrence & Lorch 1967, 158). Kelan paikallishallinnon tulosityksiköiden näkökulmasta nopeat ympäristön muutostilanteet vaikuttavat tulosityksiköiden johtamiseen ja lähijohtamistyössä onnistumiseen.

Paikallishallinnon tulosityksiköiden toimintaympäristöä on mahdollista hahmottaa segmentoimalla (lohkomalla), jolloin lohkomisen perusta on vaihdantasuhde tai -luonne.

Vaihdantasuhde tai -luonne erilaisten ympäristötekijöiden kanssa vaihtelee. Osaan ympäristötekijöistä organisaatio voi vaikuttaa, osaan taas ei, jolloin puhutaan rajoitteisista, ei vaikuttavissa olevista ympäristötekijöistä. (Åberg 2002, 230-231.) Laajasti kuvattuna organisaatioiden ympäristöön voidaan liittää taloustilanne, markkinat, kilpailutilanne, maantieteellinen ja yhteiskunnallinen ympäristö kuten politiikka (Handy 1985, 200-201). Paikallishallinnon tulosyksiköiden ulkoiseen ympäristöön ovat yhteydessä asiakkaat ja kumppanit, valtion taloustilanne eli rahoitus, lainsäädäntö ja lisääntyvässä määrin kansainvälistyminen. Vastaavasti sisäiseen ympäristöön vaikuttavat esimerkiksi organisaation koko, rakenne, henkilöstö, johtamiskulttuuri ja käytössä oleva teknologia. Kelassa sisäiseen ympäristöön voidaan liittää toimihenkilöiden edunvalvontatoiminta (Kelan toimihenkilöt ry ja Pardia) sekä paikallishallinnon lähijohtoa edustava Paikallisjohtajat ry.

Tutkittaessa johtamistyöhön liittyviä toimintaedellytyksiä, on tarkasteltava organisaatiota. Harisalo (2008) kuvatessaan organisaatioteorioiden yhteyttä johtamisen teorioiden kehitykseen on todennut, että yleisellä tasolla ne käsittelevät yleensä samoja asioita ja ilmiöitä, vaikkakin johtaminen on yksi keskeisistä hallinnollisista prosesseista. Kuitenkin selvää on, että johtaminen tarvitsee organisaatiota ja organisaatio johtamista. (Harisalo 2008, 15.) *Johtajuus* voidaan kuvata suuntaviivojen määrittelyksi ja taitona johtaa sekä kykyä saada ihmiset mukaan tekemään työtä tavoitteiden saavuttamiseksi. Johtaminen on myös yhteisen tavoite- ja arvoperustan aktiivista rakentamista (Salminen 2011, 13-14). Drucker (2002, 15) on kuvannut *johtamisen* perustehtävän, jonka mukaan johtaminen on ihmisten ohjaamista kohti yhteisiä tavoitteita, yhteisten päämäärien, arvojen, oikean rakenteen, koulutuksen sekä kehittämisen avulla ja toimia siten tuloksellisesti. Kelassa käytetään yleisesti esimies tai lähiesimies käsitettä kuvattaessa määriteltujen henkilöiden (alaisten) johtamista kohti sovittuja tavoitteita. Tässä tutkimuksessa esimiestyötä kuvataan *lähijohtamisen* käsitteellä, joka käsitteenä kuvaa paremmin Kelan tulosyksiköissä lähellä tapahtuvaa johtamista – valmentavaa, vuorovaikutteista vaikuttamista yksilöön ja koko henkilöstöön tavalla, joka saa heidät toimimaan tavoitteiden mukaan.

1.2 TUTKIMUKSEN TAVOITTEET JA TUTKIMUSKYSYMYKSET

Kelan toimintaa koskevassa tutkimuksessa paikallishallinnon tulosityksiköiden johtamista ja lähijohtamista koskeva arviointi ja kuvaaminen ovat jääneet vähemmälle huomiolle. Kela on organisaationa suuri ja toiminnoiltaan moninainen. Tämä heijastuu organisaatio- ja johtamisjärjestelmään useina johtamisen tasoina, vastuina ja valtuuksina. Tutkimuksen keskeisenä tavoitteena on selvittää, millaiset ovat johtamisen ja lähijohtamisen toimintaedellytykset Kelan paikallishallinnon tulosityksiköissä. Miten tutkimuksen kohderyhmä eli paikallishallinnon lähijohtajat näkevät ja jäsentävät toimintaedellytykset (kannusteet ja esteet) oman vastuualueen näkökulmasta? Johtamisen toimintaedellytykset käsitteenä on laaja ja sen yhteydessä on mahdollista tarkastella erilaisia johtamiseen liittyviä kannusteita ja esteitä. Tässä tutkimuksessa johtamisen toimintaedellytysten kohdalla on tarkasteltu erityisesti lähijohtamistyössä onnistumista, johtamiseen liittyvien työvälineiden toimivuutta, yhteistyötä ja vuorovaikutusta, oman tulosityksikön ja koko organisaation toimintaa ja johtamisen tilaa⁵. Palveluiden johtamista ja siihen liittyvää työvälineistöä on jäsenetty luvussa 4 Palveluiden johtaminen Kelassa. Tutkimuksen aineiston muodostaa marraskuussa 2013 toteutetun Internet-kyselyn tulokset, johon vastasi 230 Kelan paikallishallinnon lähijohtajaa eri puolilta Suomea. Aineistoa on analysoitu sekä määrällisillä että laadullisilla menetelmillä. Tutkimuksen aineistoa, toteutusta ja analyysimenetelmiä on kuvattu tarkemmin luvussa 5 Tutkimusasetelma.

Kelan ydintehtävä on tuottaa asiakkailleen palveluita helposti, nopeasti ja läheltä. Tässä paikallishallinnon tulosityksiköiden lähijohtajat ovat lähimpinä asiakasrajapintaa⁶, ja siksi keskeisiä toimijoita Kelan sosiaaliturvapalveluiden toimittamisessa ja sen laadun varmistamisessa. Ydintehtävien hoitaminen useiden päällekkäisten muutosten ja uudistusten keskellä on aina haaste johtamiselle, erityisesti lähijohtamistyölle. Muutoksista on tullut pysyvä olotila ja se vaatii johtamistyöltä ennen kaikkea epävarmuuden sietämistä, hyviä vuorovaikutustaitoja ja proaktiivisuutta. Tulosityksiköiden johtamistyöhön liittyviä vaatimuksia kuvaavat erilaiset Kelassakin esiintyneet ”johtamistrendit” kuten tulosjohtaminen, laatujohtaminen, suorituksen johtaminen, palveluiden johtaminen, henkilöstöjohtaminen, prosessijohtaminen ja muutosjohtaminen. Nämä ilmentävät pai-

⁵ Valintaan ovat vaikuttaneet osin kysymyspatteriston valmiit mittarit (vrt. Julkinen johtajuus barometritutkimus 2011) ja Kelan palveluiden johtamiseen liittyvät erityispiirteet.

⁶ Asiakasrajapinnalla tässä tarkoitetaan toimintoja, joissa Kela on suoraan yhteydessä asiakkaaseen.

kallishallinnon tulosityksiköiden toimintaan kohdistuvia ulkoisen ja sisäisen ympäristön vaatimuksia, joihin erilaisilla johtamisotteilla pyritään vaikuttamaan.

Tässä tutkimuksessa toimintaympäristön muutoksen yhteyttä johtamisen toimintaedellytyksiin jäsenetään kontingenssiteoreettisen näkökulman kautta. Tutkimuksen kehysteorian se pyrkii selittämään organisaation ja siihen liittyvän ympäristön välistä vuorovaikutussuhdetta (Burns ja Stalker 1966, Lawrence & Lorsch 1967). Perinteinen klassinen organisaatioteoria lähtee ajatuksesta, että organisaation sisäiset olosuhteet vaikuttavat keskeisesti organisaatorakenteen muodostumiseen. Vastaavasti kontingenssiteoriassa organisaation tulee muokata rakennettaan ympäristön vaatimusten näkökulmasta. Organisaatio on silloin toimiva, kun se palvelee parhaiten ympäristönsä vaatimuksia. (Harisalo 2008, 220, 234.) Kela on perinteinen linjaorganisaatio, jonka toimintaa johdetaan funktionaalisesti. Paikallishallinnon tulosityksiköiden näkökulmasta tämä tarkoittaa ylhäältä alaspäin tapahtuvaa ohjausta, mutta samalla (uutena piirteenä) lineaarista prosessien mukaisen toiminnan ohjauksen ja seurannan tehostumista. Kelan tulosityksiköt toimivat fyysisesti eri puolella Suomea ja jokaisella yksiköllä on oma kehityshistoria, paikallinen toimintaympäristö (väestöpohja, kumppanit, kunnat ja yritystoiminta) ja erikoistumisen kautta uudelleen rakentuva tehtäväkenttä. Tästä johtuen johtamiseen ja lähijohtamiseen liitetyt toiminnan kannusteet ja esteet voivat vaihdella eri tulosityksiköissä.

Kontingenssiteoria⁷ on yksi klassisista organisaatioteorioista, jotka kuvaavat organisaatioiden toimintaa pääosin institutionaalista, organisaation toiminnan näkökulmasta. Teorian näkökulmasta ei ole yhtä ainoaa universaalista tapaa organisoida, vaan organisaation tulee jäsentää toimintatapansa erilaisten tavoitteiden ja ympäristön vaatimusten mukaisesti (Lawrence & Lorsch 1967, 156-158). Organisaation tulisi toiminnassaan pyrkiä saavuttamaan yhteensopivuus sen strategian, rakenteen, käytössä olevan teknologian, henkilöstön sitoutumisen ja ulkoisen ympäristön välillä. Toimintaympäristön muutokset heijastuvat organisaatioon ja sen johtamisen toimintaedellytyksiin. Ympäristön muutokseen sisältyy erilaisia odotuksia ja vaatimuksia sekä mahdollisuuksia ja uhkia. Lisäksi organisaatioon saattaa kohdistua eri tahoilta entistä suurempia vaatimuksia

⁷ Mintzberg (1979, 215-226) on kuvannut klassikkoteoksessaan ”The Structuring of Organizations” organisaatioiden rakenteisiin ja toimintaan vaikuttavia ennakoimattomia tai sattumanvaraisia tekijöitä termillä ”Contingency factors”, viitaten muun muassa Joan Woodward (1965), Burns & Stalker (1966), Lawrence & Lorsch (1967) ja Khandwalla (1971) tekemiin tutkimuksiin. Ensimmäisinä kontingenssiteorian käsitettä todennäköisesti käyttivät Lawrence & Lorsch (Harisalo 2008, 217).

ja odotuksia, joihin sen on jatkossa pyrittävä vastaamaan. (Kallio 1993, 44-45.) Paikallishallinnon tulosityksiköissä tapahtuvan johtamisen tai lähijohtamisen ymmärtäminen edellyttää niin Kela organisaation perustehtävän, organisaatorakenteen kuin sen johtamisjärjestelmän jäsentämistä. Se edellyttää myös tulosityksiköiden johtamiselle ja lähijohtamiselle asetettujen tavoitteiden sekä lähijohdon käytössä olevien työvälineiden kuvaamista.

Kela on itsenäisenä, julkisoikeudellisena laitoksena ainutlaatuinen niin asemansa kuin tuottamiensa sosiaaliturvapalveluiden osalta. Kuitenkin Kelan toimintaa johdetaan monien yksityissektorilta saatujen oppien ja mallien sekä välineiden kautta. Ovatko nämä pankki- ja vakuutusyhtiöissä käytetyt palveluiden johtamiseen liittyvät, lähijohtamisen työvälineet soveltuvia Kelan toimintaan, on tulosityksiköiden lähijohtamistyön onnistumisen ja toimintaedellytysten kannalta tärkeä kysymys. Johtamisen työvälineosaaminen koetaan Kelassa tärkeänä (Aarrevaara & Stenvall 2002, 44-45). Kelassa vuorovaikutuksen työvälineitä on kehitetty palveluiden johtamiseen, PALJON⁸-hankeen kautta.

Kuviossa 3 on kuvattu tutkimuksen viitekehys. Kela toiminnoiltaan moninaisena organisaationa, sisäisten ja ulkoisen muutosten kautta, muodostaa systeemin. Tähän kokonaisuuteen Kelan paikallishallinnon tulosityksikkö liittyy osana eli osasysteeminä. Tulosityksiköt pyrkivät toimimaan Kelan strategian ja vision sekä arvojen mukaisesti, yksiköille asetettujen tavoitteiden suuntaisesti. Kelan strategiset valinnat, visio, organisaation rakenne ja johtamisjärjestelmä vaikuttavat tulosityksiköiden johtamisen toimintaedellytyksiin. Kontingenssiteoreettisessa ajattelumallissa organisaation toimintaympäristöön välillisesti yhteydessä olevia ulkoisia asioita ja elementtejä ovat kansallinen ja EU-tason politiikka ja lainsäädäntö, talous- ja työllisyystilanne, kansainvälistyminen ja palvelutoiminnan rahoitusmallit. Vastaavasti välittömästi toimintaympäristöön vaikuttavia asioita ovat asiakkaiden, kumppaneiden ja sidosryhmien tarpeet ja toiminta, kilpailijoiden toiminta, paikallistason verkostot, työttömyys- ja taloustilanne. Tänä päivänä valtiontalouden suhdanteiden ja niihin liittyvien uudistamis- ja sopeuttamistoimien (muun muassa eri ministeriöiden ohjaavan työn) vaikutukset näkyvät melko nopeasti tulosityksiköiden palveluiden tuottamiseen liittyvissä järjestelyissä. Esimerkkeinä ovat Asiakaspalve-

⁸ Palvelujohtamisen hanke on kuvattu myöhemmin kappaleessa 4.1 Palvelujohtaminen Kelassa.

lu 2014 -hanke, yhteispalvelut, kuntaliitokset, Sote-ratkaisut ja erilaiset työllisyyden kehittämistoimet.



Kuvio 3. Tutkimuksen viitekehys.

Tässä tutkimuksessa on haettu vastauksia seuraaviin kysymyksiin:

1. Miten lähijohtajat näkevät ja jäsentävät johtamisen toimintaedellytykset (kannusteet ja esteet) muuttuvassa toimintaympäristössä, Kelan paikallishallinnon tulosyksiköissä?
2. Miten kattavasti palveluiden johtamiseen liittyvät työvälineet on otettu käyttöön paikallishallinnon tulosyksiköissä eri puolella Suomea?

2 TUTKIMUKSEN TEOREETTINEN NÄKÖKULMA JOHTAMISEEN

2.1 KONTINGENSSTEORIA JOHTAMISESSA

Kontingenssijattelun taustalla on 1960-luvulle sijoittuneet empiiriset tutkimukset⁹. Näitä edustavat Joan Woodwardin (1965) havainnot teknologian vaikutuksista organisaatioiden rakenteisiin sekä Tom Burns ja George Stalkerin (1966) 60-luvun alun tutkimukset, joissa eroteltiin mekaaninen ja orgaaninen organisaatorakenne. (vrt. Lawrence ja Lorsch 1967, 187-191.) Keskeinen huomio oli, että ympäristön luonne ja olosuhteet vaikuttivat organisaatioiden sisäisen rakenteen ja toimintatapojen muotoutumiseen (Harisalo 2008, 218). Burns ja Stalkerin (1966) mukaan mekaaninen rakenne soveltuu organisaatiolle, joka toimii vakaassa toimintaympäristössä, käyttää melko muuttumatonta teknologiaa ja sen ympärillä olevat markkinat ovat vakaat. Organisaatorakenne on yleensä hierarkkinen ja sitä ohjaavat säännöt sekä ohjeet. Työnjako voidaan kuvata funktionaalisenä, jossa suurimman osan päätöksistä tekee ylin johto. Vastaavasti orgaaninen rakenne on toimivampi organisaatiolle, jonka on selvittävä uusista, ennalta arvaamattomista tehtävistä. Toimintaympäristö on tällöin dynaaminen sisältäen epävarmuutta ja muutoksia. Päätöksenteko on tässä rakenteessa hajautettu ja joustava sekä tehtävien delegointi on osa johtamista. Kumpikaan rakenteista ei Burns ja Stalkerin mukaan olleet toistaan tehokkaampia tai tehottomampia. (Burns ja Stalker 1966; ks. Lawrence ja Lorsch 1967, 15-16, 187-189, Huczynski & Buchanan 2013, 560-562.)

Hiukan myöhemmin itse kontingenssteorian kehittäjien Paul Lawrencen ja Jay Lorschin (1967) tutkimukset osoittivat, että epävakaa ja stabiili ympäristö edellyttävät erilaisia organisointimuotoja. Johdon on luotava organisaatiolle sellainen rakenne, joka vastaa sen toimintaympäristön vaatimuksia. (Lawrence ja Lorsch 1967, 158 ja ks. myös Harisalo 2008, 221.) Mitä enemmän organisaatio on toiminnoiltaan erikoistunut ja sen ympärillä oleva toimintaympäristö muuttuva ja epävakaa, sitä tärkeämpi organisaation sisälle on muodostaa toimintaa yhdistäviä eli integroivia malleja. Kun toimintaympäristö on muuttuva ja epävakaa, vastaavasti organisaation hierarkiarakenteen tulisi olla matala ja selkeä. (Lawrence ja Lorsch 1967, 157-158.) Kallion (1993, 43-44) mukaan kontingenssteoria on syntynyt ja kehittynyt 1960- ja 1970-luvuilla vaihtoehdoksi klassisille

⁹ Joan Woodward (1965), Burns & Stalker (1966), Lawrence & Lorsch (1967). Kontingenssteorian lähestymistapoja on kuvattu Huczynski & Buchanan (2013) mukaan kuviossa 4.

hallinto- ja organisaatioteorioille, joiden kautta haettiin universaalia mallia oikean organisaatorakenteen luomiselle.

Kontingenssiteoria kytkeytyy systeemiteoreettiseen ajatteluun perustuviin organisaatioteorioihin. Se voidaan nähdä systeemiteorioiden johdannaisena ja systeemiteoriasta eteenpäin kehitettynä teoriana kuvaamaan organisaatioiden moninaisuutta osana ympäristöä. (vrt. Kallio 1993, 43-46 ja Leväsvirta 1999, 64-65.) Siten se ottaa huomioon muuttuvan toimintaympäristön ja sen merkityksen organisaation toimintaan ja johtamiseen. Yksilö, työryhmä, osasto, organisaatio, markkinat ovat esimerkkejä järjestelmähierarkian tasoista. Jokaista yläpuolella sijoittuvaa tasoa voidaan kuvata sen alapuolelle jäävän tason ympäristönä tai yläjärjestelmänä. (Rhenman 1975, 26.) Erityisesti organisaatiotutkimuksissa kontingenssiteoria on tullut suosituksi, koska sen avulla on voitu vakuuttaa, että tehokkaat organisaatiomuodot ja johtamistavat ovat tilannesidonnaisia (Kallio 1993, 44).

Kontingenssiteorian taustalla on käsitys siitä, että organisaatio elää jatkuvassa muutoksessa ja on vuorovaikutuksessa ympäristönsä kanssa. Jokaisella organisaatiolla on oma ainutkertainen ulkoinen ympäristönsä ja koska organisaation nähdään olevan riippuvainen jatkuvasti muuttuvasta ympäristöstään, on sen muokattava rakennettaan aktiivisesti ollakseen tehokas. (Lawrence & Lorsch 1967, 156-158.) Se kuinka toimintaedellytykset tulosyksiköiden lähijohtajien näkökulmasta koetaan ja miten toimintaympäristön muutos vaikuttaa lähijohtamiseen (työssä suoriutumiseen), ovat tämän tutkimuksen kannalta keskeisiä kysymyksiä. Johtamisen näkökulmana kontingenssiteoria ottaa huomioon tulosyksiköiden jatkuvasti muuttuvat paikalliset toimintaympäristöt (johtamisen paikalliset olosuhteet ja vaatimukset).

Kelan hallitus on linjannut, että Kela on linjaorganisaatio, eikä se tavoittele puhtasopista prosessiorganisaatiota. Prosessimainen toiminta nimetään kuitenkin yhdeksi Kelan johtamisen ulottuvuudeksi, jonka avulla asiakkaalle pyritään tuottamaan palvelua yli yksikkörajojen. (Kelan johtamisen periaatteet 18.6.2013.) Kelan organisointi- ja johtamismalli on omalla tavallaan ainutlaatuinen. Funktionaaliseen linjaorganisaatioon on haettu piirteitä muista perinteisistä ja uusista organisaatiomuodoista. Virtanen & Wenn-

berg (2005) ovat kuvanneet julkishallinnon organisaatioiden muutosta tulosohjauksesta kohti prosessilähtöisyyttä ja erilaisiin organisaatiomuotoihin liittyviä vahvuuksia ja heikkouksia (taulukko 1). Virtasen & Stenvallin (2010, 150) mukaan organisaation prosessien johtamisessa ei oteta suoraan kantaa organisaation muodolliseen rakenteeseen. Organisaation hierarkia voi pohjautua työnjakoon, joka ei välttämättä ole yhtenevä prosessien mukaisen hierarkian kanssa.

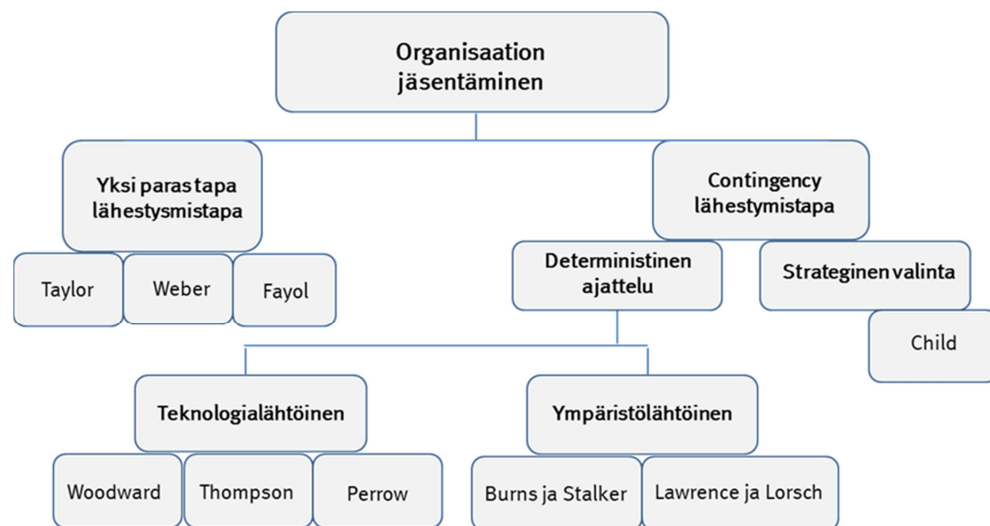
Taulukko 1. Erilaisten organisaatiomuotojen vahvuudet ja heikkoudet mukaillen Virtanen & Wennberg (2005, 142) ja Virtanen & Stenvall (2010, 148-151)

	Funktionaalinen linjaorganisaatio	Tulosyksikkölähtöinen matriisiorganisaatio	Prosessilähtöinen matriisiorganisaatio	Prosessiorganisaatio
VAHVUDET	Syvällisen erikois-osaamisen hyödyntäminen Selkeät valta- ja vastuurajat toiminnassa (hierarkia)	Yhdenmukaisemmat toimintatavat Yksittäisten toimintojen roolin selkeys organisaation kokonaistavoitteiden näkökulmasta	Yhdenmukaisemman toimintatavat Asiakkuus ja vaikutavuus toimintatavan lähtökohtana	Huomion kohdistuminen toiminnan tavoitteisiin ja asiakkaan tarpeisiin Selkeät vastuu- ja valtarajat Asiakstarpeiden muutoksiin liittyvä joustava reagointi
HEIKKOUEDET	Eri yksiköiden väliset koordinaation haasteet Osaston tavoitteet asiakkaiden tarpeita tärkeämpiä Selvä vastuu kokonaisuudesta puuttuu	Prosessien asema saattaa olla epäselvä Tulosyksiköiden omat tavoitteet saattavat olla osastorajat ylittävien prosessien sujumista tärkeämpiä Prosessien liian vähäinen seuranta	Prosessiomistajien ja yksiköiden johtajien välillä epäselvyys vastuunjaosta Päällekkäisyydet seuranta- ja ohjausjärjestelmissä	Edellyttää suuria muutoksia toimintatavoissa Organisaatio ei tue syvällisen erikoisosaamisen syntyä

Kullakin organisaatiomuodolla on omat vahvuutensa ja heikkoutensa, eikä yhtä mallia voi nostaa toistaan paremmaksi. Organisaatiomallin valinta tulisi aina pohjautua pohdintaan organisaation tavoitteista ja strategiasta, ei päinvastoin. Taulukossa 1 esitetyt organisaatiomallin heikkoudet voidaan kuvata mallin erityishaasteina tai riskeinä, jotka toiminnassa tulisi huomioida. (Virtanen & Wennberg 2005, 137-142.) Kelassa prosessimaisen toiminnan avulla on haettu yksilön toiminnan kytkemistä osaksi laajempaa prosessia, jonka onnistumisessa yhteistyöllä on keskeinen merkitys (Hongell & Lindroos & Lämsä & Määttä 2014,16).

Kontingenssiajattelussa organisaatio onnistuu toiminnassaan, kun organisaatio ja sen johtaminen pystyy oikealla tavalla, olosuhteet huomioiden, sovittamaan yhteen strategian ja vision sekä rakenteen ja tehtävät. Näistä keskeisimpiä ovat asiakkaiden tarpeet,

organisaation käyttämä teknologia, organisaation toimintaympäristö, organisaation työntekijöiden ja organisaation koko sekä organisaation historia. Vallitsevat olosuhteet ovat yhteydessä siihen, millainen organisointi ja sitä ohjaava johtaminen on hyvää ja kestävä. Kuviossa 4 on hahmotettu kontingenssiteoreettista lähestymistapaa organisaation jäsentämiseen. Teknologinen determinismi ja ympäristöllinen determinismi jakavat kontingenssiteoreetikot kahteen ryhmään. Huczynskin & Buchanan (2013, 554-565) mukaan teknologisessa näkökulmassa organisaation käyttämä teknologia määrää organisaation rakenteen. Sen mukaan teknologian avulla voidaan selittää töiden luonne, hierarkia, arvot ja asenteet, jotka ilmenevät organisaatiossa. Vastaavasti ympäristölähtöisen näkökulman mukaan organisaatio on jatkuvassa vuorovaikutuksessa ympäristönsä kanssa. Tällöin organisaation toiminta määräytyy suurelta osin ulkoisten ympäristöllisten tekijöiden perusteella. Strateginen valinnan taustalla on näkökulma, jossa organisaation ympäristö, teknologia ja markkinat ovat tulosta johtajien tekemistä päätöksistä. (kuvio 4.)



Kuvio 4. Kontingenssiteoreettiset lähestymistavat organisaation jäsentämiseen Huczynski & Buchanan (2013, 565) mukaan.

Northausen (2013, 123-128) mukaan kontingenssiteoria on käyttökelpoinen väline selittämään, miten tehokas johtaminen saadaan aikaan sopivassa kontekstissa tai minkä tyylinen johtajuus toimii parhaiten tietyissä toimintaympäristöissä. Johtajan toimintaa ymmärtääkseen tulee tuntea se ympäristö ja ne tilanteet, joissa johtaminen tapahtuu. Johtaminen on siis ympäristö- ja tilannesidonnaista, jolloin johtaminen on yhteydessä siihen toimintaympäristöön missä työskennellään ja tällöin johtajan tulisi pystyä vaihtamaan johtamistyyliään organisaation toimintaympäristön mukaisesti.

2.2 JOHTAMISTIEDON RAKENTUMINEN

Johtamisteorioiden ja -oppien kehityksen kuvaamisella on mahdollista ymmärtää johtamisen kohdetta ja jäsentää, kuinka johtaminen ymmärretään. Virtasen & Stenvallin (2010) mukaan johtamisteorioiden kehityksen kuvaaminen on tehtävä, jotta voi ymmärtää johtamisen kohdetta. Harisaloon (2008, 34) mukaan teorit tarjoavat erilaisia virikkeitä ajatteluun, koska niiden kautta on mahdollista jäsentää ja tulkita aikaisemmin tuttuja tai vieraita asioita. Teoreettisen ajattelun kehittäjät ja soveltajat tarvitsevat toisiaan, koska ennakkoluuloton ja käytäntöä havainnoiva tarkkailu tarjoaa uusia mahdollisuuksia käsitteelliselle ajattelulle ja teorioiden jatkokehittämiselle.

Useiden johtamisteorioiden taustoilla on yhteys 1900-luvun alkupuolelle sijoittuneisiin klassisiin organisaatioteorioihin kuten hallinnolliseen koulukuntaan ja tieteelliseen liikkeenjohtoon eli tunnetummin taylorismiin. Klassisten organisaatioteorioiden rinnalla ihmissuhdeteoriat ja motivaatioteoriat ovat tuoneet elementtejä ympäristöä ja toimintastrategioita kuvaaville johtamisteorioille ja -malleille sekä tulosityksikköajattelulle. Yhdistävänä tekijänä 1900-luvun alun organisaatioteorioille ja johtamismalleille on pyrkimys lisätä toiminnan tehokkuutta johtamisen avulla. (Niiranen 1994, 25-27.) Harisalo (2008, 37-50) on luokitellut ja jäsentänyt organisaatioteorioita ajallisen kehityksen, teoreettisen ja metodologisen painopisteen näkökulmista. Erilaiset luokittelut ovat haasteellisia, koska organisaatioiden kehitystiedon laaja-alaisuus ja monipuolisuus asettavat jokaisen tarkasteltavan jossain määrin alttiiksi kritiikille.

Vielä 1940-luvulle saakka vallitsi johtamispiirteitä korostava lähestymistapa, jossa keskeisintä oli johtajuuden näkeminen synnynnäisenä ominaisuutena. Piirreteoriat tai toisin sanoen ominaisuusteoriat painottuivat johtajien ominaisuuksien kuvaamiseen ja siihen millaiset edellytykset johtajalla luonteenpiirteiden näkökulmasta oli hoitaa työtään. Piirreteorioista huomio siirtyi johtamistaitoihin, johtamistyyliin ja tehokkuuteen. Ajallisesti 1940-luvulta 1960-luvun loppuun vallitsi johtamistyyliä korostava lähestymistapa, jossa oli keskeistä johtamisen teho ja johtajan käyttäytyminen. (vrt. Handy 1985, 92-117 ja Northouse 2004, 15-22 sekä Harisalo 2008, 96-97.)

Johtamissuuntauksista 1960-luvun lopulta 1980-luvun alkuun vallitsi johtamisen kontingenssi-lähestymistapa, eli johtamisen tehokkuus selitettiin ympäristötekijöillä. Niiranen ym. (2010, 65) liittävät samaan aikakauteen tilannejohtamisen, jotka pohjautuvat

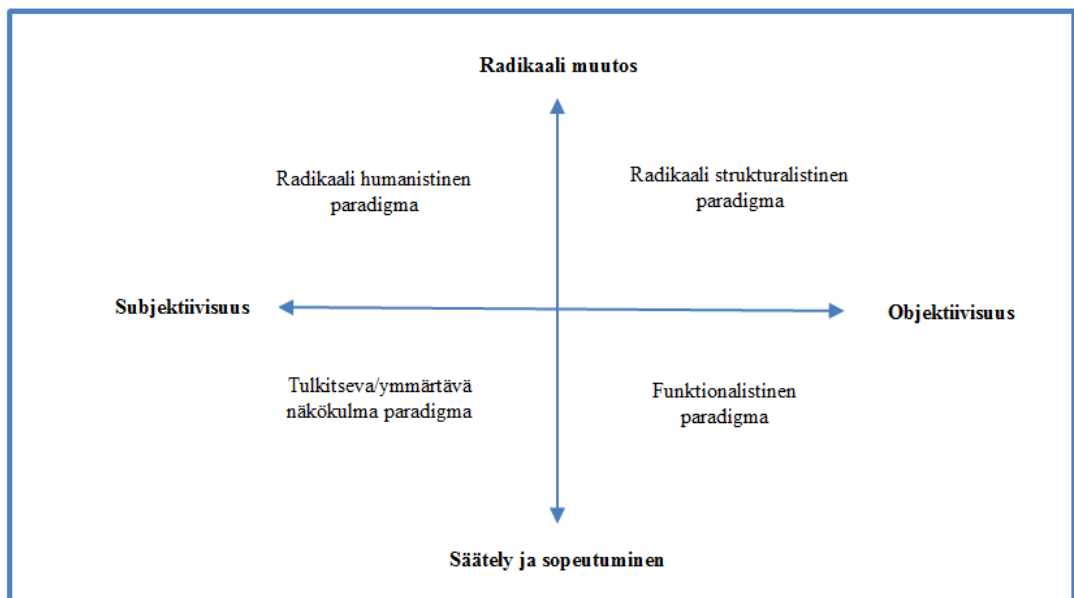
valta-riippuvuusajatteluun. Siinä painotetaan ihmisen välistä vuorovaikusta, johtamisen mekanismeja ja toimintaympäristön prosesseja. Johtajan visionaarisuutta, työyhteisön luottamusta ja johtajan karismaa korostava transformationaalinen johtajuus ilmiönä voimistui. Transformationaalista johtajuutta on kuvannut ensimmäisenä James Burns (1978) poliittisia johtajia käsittelevissä tutkimuksissa, kehittäen käsitteet transaktionaalinen johtaminen ja transformatiivinen johtaminen (Seeck 2008, 327 ja vrt. Gromov ja Brandt 2011, 67). Seeckin (2008) mukaan transformationaalinen johtaminen on lähellä ihmissuhdesuuntautunutta johtajuutta, johon piirteinä liittyvät kulttuurien ymmärrys, karismaattisuus ja visiointi. Tällöin motivointi, innostaminen ja inspirointi painottuvat johtamisen keinoina ja välineinä. Vastaavasti transaktionaalinen johtaminen viittaa välineellisempään tehtävä- tai asialähtöisyyteen, johon liittyy nopeus puuttua tilanteisiin, suunnittelu, alaisten valvonta ja tuloksiin perustuva palkitseminen. (Seeck 2008, 328-330.) Niirasen ym. (2010, 65) mukaan 2000-luvun alkupuolella painottuivat sekä strategista johtamista että toimintaympäristön suhteita korostava tavoitteiden saavuttaminen, responsiivisuus sekä tuloksellisuuden johtaminen.

Johtamisen monimuotoisuuden ja kompleksisen toimintaympäristön näkökulmasta Niirasen ym. (2010, 65, 160) ovat kuvanneet tulevaisuuden hybridijohtajuuden mallin, johon on liitetty aikaisempien johtamisoppien- ja mallien keskeisiä elementtejä. Osa-alueita on neljä: 1) kyky tunnistaa organisaation moniulotteisuus ja kompleksisuus ja käyttää niitä johtamisen työvälineenä 2) taito tunnistaa ja hyödyntää toimintaan liittyvää epävarmuutta ja yllätyksiä oppimisessa sekä toiminnan kehittämisessä 3) kyky hallita organisaation rakenteita ja toimintaverkostoja 4) taito tunnistaa toimintaprosessien eri vaiheet ja kyky osaamisen johtamiseen.

Organisaatio- ja johtamisteorioita voidaan ryhmitellä organisaatiotutkijoiden Burrelin & Morganin (1979, 22-23, 30) esittämän klassisen nelikenttäajaottelun avulla. Teoriat voidaan ryhmitellä paradigmakehikkona (kuvio 5) yhtäältä radikaalin muutoksen tai säätelyn ja sopeutumisen ulottuvuuteen ja toisaalta subjektiivisuuden ja objektiivisuuden ulottuvuuteen. Ulottuvuudet ovat toisistaan riippumattomia. Kallion (1993, 36-37) mukaan säätelyn ja sopeuttamisen ulottuvuus viittaa teorioihin, jotka pyrkivät selittämään sosiaalista järjestystä ja yhteenkuuluvuutta sekä vuorovaikutusta ja pysyvyyttä. Vastakohtana edelliselle radikaalin muutoksen ulottuvuus viittaa teorioihin, joissa keskitytään

ihmisten vapautumispyrkimyksiin rakenteista, jotka rajoittavat heidän kehitystään (radikaali muutos ja hajauttaminen, vastakkainasettelu ym.)

Niiranen ym. (2010, 62-63) edellä kuvattuun jaotteluun viitaten kuvaavat radikaaliin humanismiin liittyvänä ihmiskeskeisen, yksilölähtöisen johtajuuden, jossa yksilöiden rooli organisaation toimintojen kehittämisessä korostuu. Vastaavasti radikaali strukturalismi painottaa rakenteiden merkitystä organisaation toiminnan muokkaamisessa, jolloin organisaation yksittäisiä osia muokkaamalla on mahdollista muuttaa koko organisaation toimintaa. Funktionalismissa kiinnostus kohdistuu työhön, tekemiseen ja toimintaan. Tulkitseva näkökulma painottaa organisaatio- ja johtamisteorioiden merkitystä organisaatiokulttuurien tulkinnassa.



Kuvio 5. Organisaatio- ja johtamisteorioiden ryhmittelymalli paradigmoina Burrell & Morgan (1979, 30) ja Niiranen ym. (2010, 63) mukaillen.

Johtamisen ja organisaatioiden toiminnan ymmärtäminen on Aveyryn (2004, 14-36) mukaan haasteellista monesta syystä. Ensinnäkin johtajuuden määrittelystä ei ole olemassa yksimielisyyttä, eikä siitä mitä määrittelyjen tulisi pitää sisällään. Useimmat ideat esimerkiksi johtajuudesta on tarkoituksellisesti pilkottu pienempiin palasiin helpottamaan tutkijoiden työtä. Hän on kuvannut kestoaltaan laaja-alaisten paradigmojen kautta johtajuutta ja nimennyt paradigmat klassiseksi, toiminnalliseksi, visionääriseksi ja orgaaniseksi johtajuudeksi. Organisaatiotutkimuksen ja johtamisen kehitystä ja teorioita voidaan kuvata paradigmoina, vallitsevina ajattelutapoina (Drucker 2002, 66). Seck

(2008) on käsitellyt teoksessaan ”Johtamisopit Suomessa” johtamiseen liittyviä oppeja johtamisparadigmojen näkökulmasta. Hänen mukaan paradigmat ovat yksi tapa jäsentää johtamisen historiaa, koska ne ovat riittävän pitkäkestoisia.

Uuden julkisjohtamisen eli New Public Management (NPM) -doktriini tuli johtamisen keskusteluun 1980-luvun lopulla ja käsitteen käyttö yleistyi 1990-luvulla¹⁰. NPM johtamisdoktriinilla on ollut vaikutusta suomalaisen julkishallinnon uudistamiseen 1980- ja 1990-luvuilla ja tuottavuuden parantamiseen liittyvinä uudistuksina 2000-luvulla. (Lähdesmäki 2011, 75). Julkisen hallinnon muutoksen tavoitteena oli siirtyä perinteisestä byrokraattisesta ja hallintoon keskittyvästä toimintakulttuurista kohti kansalaisten tarpeita vastaavaa toimintaa. Toiminnan suuntana korostuvat managerialistiset¹¹ piirteet ja verkostoitumisen mahdollisuudet hallinnon tehostamisessa. NPM-doktriiniin linkittyvät ammattimaisen johtamistyön, liiketaloudelliset tuottavuuden ja suoritusmittaamisen, taloudellisuuden ja vaikuttavuuden käsitteet. (Salminen 2011, 76-79 ja vrt. myös Lähdesmäki 2003, 60-61).

Hyyryläinen (2012) on tarkastellut New Public Managementin ensimmäisen reformiaallon aikaansaamia muutoksia ja piirteitä hallinnon ja palveluiden järjestämiseen. Ensimmäisen NPM:n reformiaallon tehokkuustavoittelu tulosvastuineen edellytti johtajuuden selkeyttämistä, määriteltyjä tulostavoitteita, tulosten mittaamista ja arviointia. Käytännössä tämä tarkoitti tulosyksiköiden rajaamista omiksi toiminnallisiksi ja tulosvastuullisiksi yksiköiksi osittain yksityiseltä sektorilta saatujen mallien mukaisesti. Hyyryläisen mukaan NPM ei enää ilmene erillisenä suuntauksena, sillä se on muovautunut osaksi modernin hallintoajattelun ydintä. Yksityisen ja julkisen sektorin piirteet voivat osittain sulautua yhteen, mutta eivät aina ongelmitta. NPM:n ensimmäinen reformiaalto on lisännyt julkisjohtajille toimintaedellytyksiä ja vastuita. Kuitenkaan lainsäädännöllinen näkökulma ei aina tarjoa samoja toimintavapauksia kuin yksityissektori vastaavissa tilanteissa. (Hyyryläinen 2012, 16-26.)

¹⁰ Salminen (2011, 71-73) ajoittaa uuden julkishallinnon 1960- ja 1970 lukujen taitteeseen sekä uuden julkisjohtamisen 1980-luvulta eteenpäin.

¹¹ Torppaan (2007) viitaten managerialismi -käsitteen täsmällinen määrittelemineen puuttuu. Managerialismi on moniulotteinen käsite. Se sisältää yksityissektorilta peräisin olevia johtamisoppeja ja -käytäntöjä julkisen johtamisen uudistamiseen.

3 JOHTAMINEN JA LÄHIJOHTAMISTYÖ KELASSA

3.1 KELAN ORGANISAATIO

Kelan ylimmän hallinnon toiminnan määrittelee laki Kansaneläkelaitoksesta. Kansaneläkelaitoksen hallintoa ja toimintaa valvovat eduskunnan valitsevat 12 valtuutettua¹². Valtuutetut määräävät Kelan hallituksen jäsenet (10) ja tilintarkastajat. Kelan johtoryhmä muodostuu pääjohtajasta ja kahdesta johtajasta, jotka tehtäviinsä nimittää presidentti valtuutettujen esityksestä. Hallituksen tehtävä on johtaa ja kehittää toimintaa Kelassa. Pääjohtaja vastaa Kelan strategisesta suunnittelusta sekä operatiivisesta johtamisesta ja kehittämisestä, asioiden esittelystä hallitukselle, päätösten toimeenpanosta ja työjärjestyksen valmistelusta hallituksen päätettäväksi. (Kelan johtamisen periaatteet 18.6.2013.) Lisäksi pääjohtajan vastuualueina on talous- ja hallinto-osasto ja hänen alaisuudessa toimivat Kelan ylilääkäri ja sisäinen tarkastus. Kahdella muulla johtajalla on oma toimialavastuualueensa, jotka hallitus on heille määritellyt. Ensimmäinen johtajista vastaa osastoista sekä alue- ja paikallishallinnosta ja toisen vastuulla ovat sisäiset tukipalvelut, kuten IT-palvelut, tutkimus ja kehittäminen (vrt. kuvio 1 Kelan organisaatio). Alue- ja paikallishallinnon toiminnasta vastaava johtaja on tehnyt tulossopimukset aluejohtajien kanssa ja vastaavasti aluejohtajat tulosityksiköiden kanssa.

Vuoden 2015 alusta Kelan organisaatiosta aluehallinto jää pois, jolloin aluejohtajuus tehtäväalueena häviää. Kela siirtyy kaksipuoliseen organisaatioon. Kelan keskushallinnon osastojen (11 kpl ja osastotasoinen Kanta¹³-palveluyksikkö) ja muiden toimintayksiköiden tehtävät painottuvat palveluiden ja toiminnan kehittämiseen, suunnitteluun ja ohjaukseen.

Kelan palveluverkkoon kuuluu 1.1.2014 alkaen kolme vakuutusaluetta, 24 vakuutuspiiriä, 196 toimistoa, 154 yhteispalvelupistettä ja yksi sivuvastaanotto sekä seitsemän vakuutuspiireihin rinnastettavaa erityisyksikköä eri toimipisteineen (vrt. Kelan toimintakertomus 2013, 20). Paikallishallinnon tulosityksiköiden tehtävät painottuvat joko asiakaspalveluun tai etuuksien ratkaisutoimintaan tai molempiin. Lisäksi tulosityksiköt hoita-

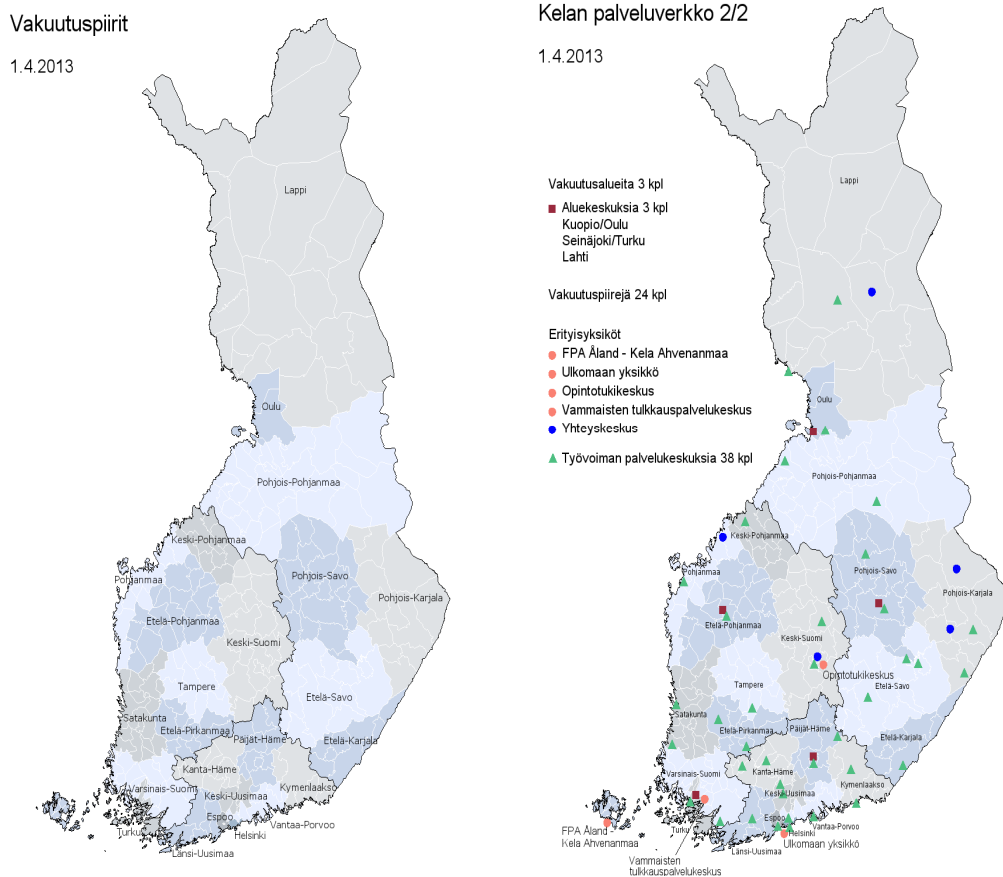
¹² Suomen perustuslain (731/1999) 36 § mukaan eduskunta valitsee valtuutetut valvomaan Kansaneläkelaitoksen hallintoa ja toimintaa sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

¹³ Kanta eli Kansallisen Terveysarkiston palveluita ovat sähköinen resepti, lääketietokanta, potilastiedon arkisto ja tiedonhallintopalvelu sekä omakanta (<http://www.kanta.fi/fi/kanta-palvelut>).

vat erilaisia tukipalveluita kuten esimerkiksi postin skannaus- ja indeksointityötä sekä tulosyksiköiden kassa- ja maksuliikenneasioita.

Kelassa työskenteli vuoden 2013 lopussa 6 108 henkilöä, joka oli 27 henkilöä vähemmän kuin edellisenä vuonna. Suurin osa eli noin 70 prosenttia henkilöstöstä työskentelee paikallishallinnon tulosyksiköissä eri puolilla maata (kuvio 6). Aluekeskusten osuus on viisi prosenttia ja keskushallinnon 25 prosenttia. Kelan kaikista tehtävänimikkeistä lähijohtamistehtävissä työskentelee 10 prosenttia. (Henkilöstötilinpäätös 2013, 4-6.)

Seuraavassa kuviossa 6 on kuvattu Kelan paikallishallinnon vakuutuspiirit ja erityisyksiköt tutkimuksen toteutuksen ajankohtana marraskuussa 2013.



Kuvio 6. Kelan vakuutuspiirit ja palveluverkko 1.4.2013 (Lähde: Kelan Intranet).

Paikallishallinnon tulosyksiköiden rakenteita on uudistettu paljon viimeisen kymmenen vuoden aikana toimistoverkkouudistusten ja etuuksien organisointi- ja toimintamallien

kautta. Vastaavasti keskushallinnossa kehittämisen painospiste on ollut enemmän etuuksien ohjausprosessin kehittämisessä, sisäisten prosessien sekä ohjaus- ja johtamisprosessien kehittämisessä. Kelan uudistamistyötä ovat kuvanneet pidemmällä aikavälillä Myllymäki ym. (1997), joiden mukaan esimerkiksi osastoja Kelassa oli vuoteen 1994 asti 10. Silloisen pääkonttorin osastouudistuksen kautta määrä väheni kuuteen, palaten taas nykyiseen 11 osastoon ja Kanta-palveluyksikköön.

Kelassa hallinnon ja toiminnan kehittämistä on lähdetty selvittämään HAKE-hankkeessa, johon liittyy näkemys tulevaisuuden Kelasta toiminnallisena kokonaisuutena, jossa rajanvetoja keskushallinnon ja kentän välillä ei olisi (Hyssälä 2003a). HAKE-hanke on asetettu ajalle 1.9.2013-31.12.2014 Kelan hallituksen päätöksellä 13.6.2013. Hankkeeseen liittyen on ilmestynyt 16.5.2014 Kelan selvitystyöryhmän Hongellin & Lindroos & Lämsä & Määttä raportti, jossa käsitellään Kelan organisaatorakennetta ja johtamisjärjestelmää kokonaisuutena ja esitetään kaksi mallia tulevaisuuden Kelan organisaatiosta. Selvitys pohjautuu kirjallisiin dokumentteihin (aineistoanalyysiin) ja 109 henkilön haastatteluihin sekä eri seminaareista saatuihin tietoihin. Uuteen organisaatioon Kelassa on tarkoitus siirtyä vuoteen 2018 mennessä (Kelan intranet, uutiset 20.3.2014).

Kelan hallituksen päätöksellä 20.3.2014 Kelaan tullaan keskushallintoon perustamaan palvelun toimittamisen yksikkö 1.1.2015 alkaen enintään 31.12.2017 saakka. Uuden yksikön tehtävänä on paikallishallinnon tulosityksiköiden johtaminen ja tulossopimusasioista huolehtiminen. Millaiseksi tuleva Kelan hallinto ja toimintarakenne muodostuu ja miten nykyiset paikallishallinnon tulosityksiköt siihen sijoittuvat, selvinnee jo ennen edellä mainitun määräajan päättymistä.

Kelan palveluverkkouudistus ja tulosityksiköiden erikoistuminen

Kelan tulosityksiköiden näkökulmasta palveluverkkouudistus (PAVE) ja siihen liittyvä yksiköiden erikoistuminen on aiheena ajankohtainen. Palveluverkon, asiakaspalvelun ja ratkaisutoiminnan järjestämistä Kelassa on rakennettu PAVE -hankkeen kautta vuosina 2011-2012. Hankkeen tehtävä oli laatia yksityiskohtainen, konkreettinen suunnitelma palveluverkkokokonaisuuden, asiakaspalvelun ja ratkaisutoiminnan järjestämisestä sekä

aluehallinnon organisointimuutoksista (PAVE hankkeen loppuraportti 19.12.2012). Eri-tyisesti vakuutuspiirit ovat edenneet palveluverkkouudistuksen kautta kohti työtehtävien keskittämisiä pääosin nykyisten vakuutusalueiden sisällä.

Erikoistuminen on organisaatioille kilpailuelementti, jonka avulla organisaatio voi tehdä eri tavalla samanlaisia asioita ja näin erottua edukseen kilpailijoistaan. Erikoistumisen tehtävänä on vahvistaa työntekijöiden osaamista (keskittyminen) ja tehokkuutta (keskittetyt resurssit). Organisaation perustehtävän ja sitä tukevan teknologian luonne vaikuttaa olennaisesti siihen miten johto voi suunnitella erikoistumisen etenemisen. (Harisalo 2008, 24-25.) Kelassa sähköinen asiakirjahallinta on luonut asetelman, jossa työtä voidaan ohjata sinne missä on jo osaamista, minne sitä on helpompi rekrytoida tai minne alueellisesti työtä pitäisi ohjata. Kelassa esimerkkinä ovat erilaiset erityisyksiköt kuten opintotukikeskus ja valtakunnallinen puhelinpalvelun yhteyskeskus. Vakuutuspiirien välillä keskittämiset ovat edenneet ensin pienien ja myöhemmin suurimpien etuuskokonaisuuksien osalta. Työ keskittämisten ja erikoistumisen osalta tulosityksiköissä jatkuu. Harisalo (2008, 25) on todennut, että erikoistuminen hyvin toteutettuna voi aktivoida ihmiset kehittämään työtään ja lisätä hallinnolliset rajat ylittävää yhteistyötä. Vastaavasti huonosti toteutetulla erikoistumisella voi ilmetä ei-toivottuja vaikutuksia, hierarkki-suutta, oman aseman tarpeetonta puolustamista ja haluttomuutta tehdä yhteistyötä yli hallintorajojen.

3.2 KELAN JOHTAMISJÄRJESTELMÄ

Kelassa lähijohdon johtamisroolit on määritelty Kelan johtamisjärjestelmässä (liite 2) ja hallintorakenne ja toimielimet Kelan työjärjestyksessä¹⁴ (liite 3). Johtamisjärjestelmällä tarkoitetaan organisaation päätöksenteon rakenteita ja johtamiseen kytkeytyviä prosesseja, joiden odotetaan tukevan organisaation perustehtävää ja siihen liittyvien tavoitteiden saavuttamista (Niiranen ym. 2010, 14). Kelassa ylin johto vastaa toiminnasta Kelan hallitukselle, valtuutetuille ja eduskunnalle. Huomioitavaa on eduskunnan lainsäädännöllinen suhde Kelaan ja sitä ohjaava lainsäädäntö, jolla on vaikutuksena toimintaan.

¹⁴ Kelan hallitus hyväksyi 21.11.2013 kokouksessaan Kelalle uuden työjärjestyksen 1.1.2014 lukien ja 20.3.2014 kokouksessaan 1.1.2015 voimaan tulevat työjärjestyksen ja toimivaltapäätöksen muutokset, jotka liittyvät aluehallinnon poistumiseen.

Kelan itsenäisestä asemasta huolimatta, myös useiden ministeriöiden ohjaus muun muassa etuuslainsäädännön kautta heijastuu Kelan toiminnan ja palveluiden järjestämiseen. Sosiaalivakuutusalan johtamiseen voidaan liittää tyypillisiä julkiselle arvojohtamiselle liittyviä elementtejä, joita ovat poliittinen tulosvastuu, asiakasorientaatio, lakisidonnaisuus ja oikeudenmukaisuus sekä toiminnan avoimuus ja läpinäkyvyys (Viinamäki 2008,109; Niiranen ym. 2010,15).

Kela on organisaationa suuri ja siten ylimmän johdon toimintaa on pyritty avaamaan johtamisviestinnän avulla. Järvinen (2008, 60-61) on todennut, että isoissa organisaatioissa ylin johto on henkilöstön päivittäisestä arjen työstä melko kaukana, jonka vuoksi organisaation johdon ja keskushallinnon tehtävät sekä merkitys saattavat jäädä esimerkiksi lähijohdolle hämäräksi. Tällä voi olla vaikutusta ilmapiirikyselyissä annettuihin arvioihin. Toisaalta ylimmän johdon työ on arjen työtä, yleensä strategisella tasolla. Vastaavasti tulosityksiköiden lähijohdon tehtävä on viedä ylimmän johdon asettamat suunnitelmat ja tavoitteet yksiköiden toimintaan. Näin jokaiselle yksikölle, tiimille, projektille ja työyhteisön jäsenelle määräytyy oma tehtävä, vastuualue ja tavoitteet organisaatiossa.

Kelassa jokaisella toimialalla, osastolla, vakuutusalueella ja tulosityksiköllä on omat johtoryhmänsä. Nykyisen mallin mukaan kentän johtoryhmästä aluejohtajat vievät asiat vakuutusalueiden johtoryhmien kokouksiin. Tulosityksiköiden johtajat ovat vakuutusalueiden johtoryhmien jäseniä ja viestittävät asiat johtamiensa yksiköiden johtoryhmiin ja muulle lähijohdolle. Johtoryhmätyöskentelyn tarkoituksena on tulosten seuranta, palautteen antaminen ja eri organisaatiotasojen raportointi. (Kelan johtamisen periaatteet 18.6.2013.) Linjaorganisaation mukaisia johtoryhmiä Kelassa on yhteensä 50, joista 16 johtoryhmää on keskushallinnossa, 3 aluehallinnossa ja 31 tulosityksiköissä (Hongell ym. 2014).

Kelan strategian mukaan toimintaympäristön muutokset, lisääntyvä eriarvoistuminen, asiakkaiden palvelutarpeiden muutokset ja monipuolistuvat palvelutarpeet ovat vaikuttaneet Kelan strategian sisältöön vuosille 2014-2017. Kelan perustehtävän selkeyttämisen lisäksi sen strategiasta löytyy kolme osa-aluetta: 1) asiakasymmärryksen syventäminen, luottamuksen vahvistaminen ja asiointiprosessin laadun sekä tehokkuuden parantaminen 2) tarve rakentaa Kelasta yhdessä tekemisen, kehittymisen ja työhyvinvoin-

nin huippupaikka 3) toimia sosiaaliturvan toimeenpanijana ja kehittäjänä niin, että se on yhteiskunnallisesti vaikuttavaa ja sosiaalisesti, ekologisesti ja taloudellisesti kestävä. (Kelan strategia 2014-2017.)

Kelan hallitus hyväksyi vuoden 2010 syksyllä prosessijohtamisen kehittämisohjelman pohjalta linjaukset prosessimaiseen toimintaan siirtymiseksi. Tavoitteena on, että toimintoja voidaan johtaa kokonaisuutena ja siten vähentää yksikkökohtaisen osaoptimoinnin ongelmat sekä yhtenäistää tuotteiden ja palveluiden laatua koko maassa. Tavoite on karsia päällekkäistä työtä, madaltaa toimintojen rajapinnoissa olevia esteitä, tehostaa ohjausjärjestelmiä tukemaan yhtenäisiä toimintatapoja. (Kelan johtamisen periaatteet 18.6.2013.) Kelassa asiaa on viety eteenpäin PROJO-hankkeen¹⁵ kautta (prosessimainen toiminta- ja johtamisjärjestelmä). Kelassa toimii useita eri kokoonpanoilla toimivia prosessitiimejä kuten esimerkiksi yhteiskunnallisen vaikuttamisen prosessitiimi, jonka tehtävänä on kehittää Kelan kumppanuuksien hallintaa.

Kelassa prosessimaisen ajattelun lähtökohtana on tarkastella osastojen ja erityisesti tulosyksiköiden toimintaa poikkisuuntaisesti ja selvittää ne prosessit, joilla on vaikutusta asiakkaalle tuotetulle palvelulle. Kelassa prosessikokonaisuudet on pyritty tunnistamaan ja kuvamaan. Prosessimaisen¹⁶ toiminnan avulla Kelassa on pyritty parantamaan suori-tuskykyä ja kehittämään yksiköiden välistä yhteistyötä kokonaisuutena. Prosessikoko-naisuus Kelassa muodostuu kolmesta prosessikokonaisuudesta, joita ovat 1) toiminnan johtaminen prosessit 2) etuudet ja palvelut asiakkaille prosessit 3) sisäisten palvelujen tuottaminen prosessit. (Kelan johtamisen periaatteet 18.6.2013.) Etuudet ja palvelut asiakkaalle -prosessikokonaisuus sisältää neljä prosessia¹⁷, josta jokainen on yhteydessä asiakkuuden hallinnan toteuttamiseen. Sisäisten palvelujen tuottaminen prosessiin on liitetty sinne yhteenkuuluvat palvelut palvelukokonaisuuksiksi. Virtasen & Wennbergin (2005, 65, 138-141) mukaan prosessiajattelulla on suora liitos organisaation rakenteelli-

¹⁵ PROJO -hankkeen kautta on määritelty uudelleen Kelan työjärjestys, toimivaltapäätös ja päivitetty johtamisen periaatteet, laadittu ehdotukset siirtymisestä kaksiportaiseen hallintoon, määritelty toiminnan johtamisen välineitä kuten tulossopimussovellus sekä kuvattu Kelan prosessikokonaisuus (Hyssälä 2013b).

¹⁶ Kelan prosessikartta kuvaa perustoiminnot ja niitä läpikäyvät prosessit sekä asiakkaat, yhteistyökumppanit ja sidosryhmät. Kelan hallitus on linjannut, ettei se tavoittele puhtasoppista prosessiorganisaatiota, vaan linjaorganisaatiota eli yksiköt säilyvät edelleen.

¹⁷ 1) Etuuslainsäädännön kehittäminen, 2) etuus – ja palveluprosessien kehittäminen, 3) asiakaspalvelu, 4) etuuden toimittaminen

siin kysymyksiin. Prosessiajattelu merkitsee suuntaa perinteisestä tulosityksikköorganisaatiosta kohti matriisiorganisaatiota ja edelleen kohti prosessiorganisaatiota. Tähän Kelassa linkittyy keskeisenä kysymykset prosessien valtuuttamisesta tietyille henkilöille (vastuu prosessien johtamisesta) ja eri prosessien välinen yhteys (palveluketjun yhtenäisyys).

Erilaisissa organisaatiomuutoksissa suorituskykyä on lähdetty parantamaan muuttamalla vanhoja moniportaisia malleja ja mahdollisesti hierarkkisia rakenteita kohti tiimi-, matriisi- ja prosessijohtamisen malleja. Tällöin on saatettu unohtaa selkeän johtamisjärjestelmän tärkeys. (Järvinen 2008, 61.) Kelan tulosityksiköt on organisoitu perinteisen linjaorganisaation mukaisesti funktionaalisesti siten, että tulosityksikköohjaus tapahtuu yksikön johtajan kautta. Yksikön johtajalla on apunaan muuta johtoa yksikön organisaatiotekniikan mukaisesti. Tulosityksiköissä toimii johtoryhmät, joiden kokoonpano vaihtelee tulosityksiköittäin. Kelan tulosityksiköillä on käytössään erilaisia organisaatiomalleja (korimalleja, etuusratkaisuryhmiä ja palvelutiimejä ym.), riippuen siitä millainen toimintaympäristö ja rakenne sekä erikoistumisen vaihe tulosityksiköillä on meneillään. Kelan johtamisjärjestelmässä aluejohtajilla ja osastoilla on ollut vahva rooli yksiköiden ohjaamisessa johtotiimien ja valtakunnallisten osastojen antamin ohjeistuksien kautta. Sinällään pelkkä prosessimainen toiminta tai prosessijohtajuus ei poista yksikköjen osaprosessin riskiä (ks. Karlöf 1995, 350).

Kuten aikaisemmin on todettu, Kelan tulosityksiköiden johtamiseen ja erityisesti lähijohtamisen kehittämisen liittyvän työn voidaan sanoa nopeutuneen 2000-luvun alkupuolella. Osittain vauhtia kehitykseen ovat antaneet tiukentuneet resurssit ja sen myötä tarve tehostaa toimintoja kohti tuloksellista ja tehokasta toimintaa. Kelassa vauhtia paikallishallinnon lähijohtamisen kehittämiseen on tuonut siirtyminen sähköiseen asiakirjahallintajärjestelmään vuonna 2001. Järjestelmä muutti perinteistä vakuutuspiirilähtöistä ratkaisutoimintaa työn ohjaamisen mahdollisuuksien ja työvuorosuunnittelun näkökulmista. Samoina vuosina Kelassa otettiin käyttöön EFQM -laatujärjestelmä¹⁸, joka osaltaan ohjasi tulosityksiköt kuvaamaan johtamisjärjestelmänsä. Itsearviointin, laatu- ja

¹⁸ Kaplan & Norton esittelivät vuonna 1992 Balanced Scorecard mittariston (BSC). Mittaristolla avulla työyhteisön toimintaa arvioidaan neljästä eri näkökulmasta, joita ovat asiakas-, prosessi-, talous- sekä oppimisen ja innovatiivisuuden näkökulma. Kelassa oppiminen ja innovatiivisuuden näkökulma on korvattu yhteiskunnallisen vaikuttavuuden näkökulmalla.

ten vertailun, sisäisten laatukilpailujen ja hyvistä toimintamalleista oppimisen tavoitteena on ollut viedä tulosityksiköiden rakennetta ja johtamisjärjestelmiä yhtenäisempään suuntaan. Viimeisin koko Kelaa koskeva laadunkuvaus ja itsearviointi on tehty vuonna 2012. Kelassa on siirrytty äskettäin EFQM Excellence 2013 mallista muokattuun CAF-itsearviointimalliin¹⁹, jota on muokattu lähemmäksi julkisen sektorin tarpeita (Laatu-keskus 2014).

Kelassa on ollut käytössä vuodesta 1996 alkaen tulosjohtamisjärjestelmä, jota on syvennetty laatu- ja laadunäkökulmalla. Tulossopimus ja tuloskortti laatumittareineen sekä kehittämis-kohteineen laaditaan jokaiseen tulosityksikköön vuosittain. Johtaminen Kelassa perustuu hallituksen hyväksymään vuosittaiseen toiminta- ja taloussuunnitelman mukaiseen tavoitteelliseen johtamiseen. Tavoitteet on kuvattu sanallisesti strategiassa ja mitattavassa muodossa neljän näkökulman pohjalta tasapainotetussa tuloskortissa. Koko Kelalle, toimialoille ja tulosityksiköille hyväksytään tulossopimukset, joissa on strategiaperusta ja tuloskortit. Lisäksi osastojen ryhmillä on omat toimintasuunnitelmat ja tuloskortit. Yksiköillä voi olla myös omia toiminnan luonteesta johtuvia tavoitteita. Strategian, toimintasuunnitelman ja tavoitteiden toteutumista seurataan hallituksessa, Kelan johtoryhmässä sekä toimialojen ja yksiköiden johtoryhmissä. (vrt. Kelan johtamisen periaatteet 18.6.2013.)

Tavoitteellisuus, tavoitteellinen työskentely, tulostavoitteiden asettaminen ja tulosten mittaaminen ovat olleet vahvasti mukana hallinto- ja organisaatioteoreettisissa tutkimusaiheissa vuosikymmenten ajan. Yhdysvaltaiset Locke ja Latham ovat kehittäneet tavoiteasetantaa koskevaa teoriaa jo 40 vuoden ajan ja heidän tutkimusten tulokset ovat olleet pohjana monissa tulosjohtamista ja mittaamista koskevissa tutkimuksissa. Keskeisinä tutkimustuloksina he havaitsivat, että organisaatiolle asetettujen tavoitteiden tulee ensinnäkin olla sekä selkeitä että haasteellisia mutta myös vaikeasti tavoitettavia. Tavoitteiden saavuttaminen on todennäköisempää, mikäli tavoitteet vaativat ponnistelua. Helpot ja epätarkasti määritellyt tavoitteet eivät riittävästi aktivoi halua saavuttaa niitä. (Virtanen & Stenvall 2010, 100-104.)

¹⁹ CAF-mallin (Common Assessment Framework) rakenne ja logiikka ovat samat kuin EFQM-mallin. Sisältöä ja kieliasua on CAF-mallissa muokattu julkisen sektorin toimintaan paremmin sopivaksi.

Julkista vai yksityistä johtamista?

Kela on julkisoikeudellinen organisaatio, mutta se on omaksunut johtamisoppeja yksityiseltä sektorilta. Kelassa ja sen tulosityksiköissä on käytössä useita liikkeenjohdollisia keinoja ja työvälineitä. Esimerkkejä keinoista ovat toimintojen valtakunnalliset keskitämiset ja yksiköiden erikoistuminen. Vastaavasti välineitä ovat tulosityksiköiden tavoiteasetanta, tiimi- ja yksilötason tavoitteet, asiakaspalvelun, ratkaisutoiminnan ja etuusriippumattoman ratkaisutoiminnan havainnointi ja haamuasioinnit. Kelassa toiminnan tuloksia seurataan systemaattisesti tulosohjauksjärjestelmän kautta kuten tuloskortin ja prosessien toimivuutta kuvaavilla mittareilla. Kelan aktuaariosasto tuottaa ennusteita ja laskelmia tulosityksiköiden toimintaan liittyvästä ympäristöstä ja tulosityksiköiden tuotannon tehokkuudesta (henkilöstötarvelaskelmat). Työn suoritusta seurataan ja ratkaisuaikaminuutteja tuotetaan toimintolaskennan sekä työaikaotosmittausten avulla.

Edellä kuvatuilla keinoilla haetaan toimintaan niin määrällisiä kuin laadullisia tuloksia. On perusteltua kysyä, miten nämä pankki- ja vakuutusyhtiöistä hyödynnetyt johtamisen työvälineet ja -mallit soveltuvat Kelan kaltaiseen organisaatioon? Tämän tutkimuksen lähtökohdista tarkasteltuna johtaminen on ihmisten sekä asioiden johtamista - riippumatta siitä, puhutaanko yksityisistä yrityksistä, säätiöistä, julkishallinnon virastoista, järjestöistä tai projekteista. Erilaisissa toimintoja kuvaavissa vertailuissa on muistettava julkiseen toimintaan liittyvät, Hyyryläisenkin (2012) mainitsemat reunaehdot ja mahdollisuudet, jotka heijastuvat julkisen johtamisen toteutukseen. Työsuhteiden näkökulmasta Kela on ollut turvallinen työnantaja, sillä yritysmaailmaan kytkeytyvät irtisanomiset eivät ole vielä kuuluneet Kelan toimintaympäristöön²⁰. Johtamisen näkökulmasta tällainen tilanne on tuonut vakautta, mutta samalla tuottanut lisähaasteita tuottavuutta koskevan keskustelun sisäistämiseen yksiköissä, ryhmissä ja yksilötasolla. Johtamiskokemukseni perusteella arvioin, että erot yksityisen ja julkisen sektorin toiminnan ja johtamisen välillä ovat aikaisemmin olleet selvemmat, mutta nykyään näitä eri sektoreita ei kannata luokitella kovinkaan kauas toisistaan. Erojen syvälinen vertailu ei ole tässä tutkimuksessa mahdollista, muttei teemaa voi myöskään ohittaa. Havaittujen erojen

²⁰ Kelassa on 10.4.2014 päivätty muutosturvaohje, jossa Kela turvaa henkilöstön asemaa organisaatiomuutoksissa. Henkilöstörakenteen muutoksessa hyödynnetään ensisijaisesti henkilöstön lähtövaihtuvuutta. Tavoite on, etteivät tulevat muutokset vaaranna vakinaisten työsuhteiden jatkuvuutta. Irtisanomisilta voidaan välttyä tarjoamalla tarvittaessa uusia työtehtäviä. Työnantaja edellyttää valmiutta siirtyä uusiin tehtäviin.

kautta on mahdollista avata ja selittää niitä reunaehtoja, jotka kytkeytyvät julkiseen johtamistyöhön. Juutin (2011, 33-35) mukaan verrattaessa julkisten ja yksityisten organisaatioiden johtamista, niistä löytyy paljon samankaltaisuutta. Molemmissa organisaatioiden oikeaa suuntaa etsitään strategian avulla, organisaatioiden johtaminen on sovitun tulokseen ja päämäärään tähtäävää toimintaa, jonka toteutukseen kytkeytyy resursien käyttö parhaalla mahdollisella tavalla. Molemmissa organisaatioissa johtaminen on mahdollista jäsentää ihmisen johtamiseksi oikeiden henkilöstövalintojen, osaamisen kehittämisen, palkitsemisen sekä suorituksen johtamisen keinoin.

3.3 TULOSSYKSIKÖIDEN JOHTAMISEN JA LÄHIJOHTAMISEN TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Kela toiminnoiltaan moninaisena organisaationa muodostaa systeemin, johon paikallishallinnon tulossyksiköt kytkeytyvät osasysteemeinä. Paikallishallinnon tulossyksiköiden lähijohtamisen toimintaympäristö rakentuu sisäisestä ja ulkoisesta ympäristöstä. Ulkoisen ympäristön Kelaan kohdistamat uudistamisvaatimukset linkittyvät jatkumona tulossyksiköiden toimintaan ja johtamiseen. Kelassa tapahtuvan johtamisen ja lähijohtamisen kuvaaminen on teemana ajankohtainen, sillä Kelassa ammattimaisen johtamisen ja lähijohtamistyön vaatimuksia sekä johtamisen toimintaympäristöä on pyritty jäsentämään ja kuvaamaan Kelan yhdessä tekemisen, kehittymisen ja työhyvinvoinnin huipupaikka eli KEHU-hankkeeseen liittyen. Projektin materiaaleissa johtamisen Kelassa on kuvattu tapahtuvan aina suhteessa ympäröivään yhteiskuntaan, jolloin johtamista määrittelevät asiakas, lainsäädäntö, Kelan johtamisjärjestelmä ja Kelan arvot ja strategia. (Johtaminen ja esimiestyö -projektin työpapereita 2014.) Paikallisen tason näkökulmasta työelämän muutosten läpivientiä on hahmottanut Ylisassi (2009, 10-11) kuvaessaan palvelumallin käyttöönottoa silloisessa Kelan Jyväskylän vakuutuspiirissä. Siinä toimintaympäristön muutosta on kuvattu megatrendien kautta, jotka tuovat organisaatioihin muutosvaateita. Megatrendejä ovat talouden muutokset, uuden tietoteknologian ja ihmisten tarpeiden muutokset.

Kelan paikallishallinnon tulossyksiköiden johtamisen ja lähijohtamisen toimintaympäristön, erityisesti ulkoisen ympäristön kuvaaminen on tehtävänä vaativa. Tulossyksiköiden välillä on sekä niiden toimintaan että paikalliseen toimintaympäristöön liittyviä eroja. Vuoden 2014 alusta Kelan paikallishallinnon tulossyksiköistä 24 on vakuutuspiirejä ja 7

erityisyksiköitä. Kelassa erityisyksiköt ovat nimensä mukaisesti jo erikoistuneet niille ohjattuihin tehtäväkenttiin ja vakuutuspiireissä erikoistuminen on jo edennyt useiden eri etuuskokonaisuuksien osalta. Mahdollisena uutena organisointimallina Hongell ym. (2014) ovat esittäneet nykyisten tulosyksiköiden vielä pidemmälle vietyä erikoistumista asiakaspalvelu- tai etuusratkaisuyksiköihin. Tällöin useiden tulosyksiköiden toiminta laajenisi entistä laajemmalle maantieteelliselle alueelle ja väestöpohjalle.

Kuviossa 7 on jäsenetty paikallishallinnon tulosyksiköiden johtamisen ja lähijohtamisen toimintaympäristöä, erityisesti ulkoisen ympäristön toimijoiden ja uudistusten näkökulmasta.



Kuvio 7. Johtamisen ja lähijohtamisen ulkoista ympäristöä kuvattuna Kelan paikallishallinnon tulosyksiköiden näkökulmasta.

Tulosyksiköiden paikalliseen ulkoiseen ympäristöön ja menestymiseen ovat yhteydessä muun muassa alueen asiakasrakenne eli väestöpohja, alueellinen työllisyystilanne, kunnan tai kaupungin palvelut, kuntaliitokset, sairaanhoidopiirien ja erityisvastuualueiden toiminta, yritystoiminnan rakenne, kumppanien paikalliset toimintamallit ja mahdollisuudet verkostoitua. Kelan ja sen paikallishallinnon tulosyksiköiden ulkopuolella toimii useita tahoja, joiden toiminta vaikuttaa joko välittömästi tai välillisesti palvelutoimin-

taan. Lisäksi on laaja määrä alueellisia tai valtakunnallisia hankkeita tai tavoiteohjelmia, jotka kytkeytyvät Kelan tulosityksiköiden toimintaan (esimerkiksi nuorisotakuu, maahanmuuttoon liittyvä kotoutuminen). Lähteinä kuviossa on hyödynnetty Kelan sidosryhmäyhteistyön ohjelmaa 2014-2017 ja Kelan Pohjois-Savon vakuutuspiirin sidosryhmäyhteistyön kehittämisen suunnitelmaa 2014. (kuvio 7.)

Hongell ym. (2014) ovat Kelan hallintoa ja toiminnan kehittämistä koskevassa selvitysraportissa todenneet, että vakuutuspiirien ja erityisyksiköiden organisointi on kuvattu tulosityksiköille vahvistetussa työjärjestyksessä ja tulosityksikön johtajan vahvistamassa toimintamallissa, jonka soveltamisesta päättää tulosityksikön johtaja sopien siitä aluejohtajan kanssa. Tulosityksiköiden toimivaltajaosta hallinnollisissa asioissa on linjattu Kelan hallituksen päätöksessä, jonka mukaan vakuutuspiirien ja toimistojen tulee toimia yhteisten toimintamallien mukaan. Selvitysraportissa on todettu, että paikallishallinnon yksiköiden toiminta- ja organisointimallit eroavat kuvaukseltaan ja myös sisällöllisesti toisistaan. Tähän osaltaan on vaikuttanut vuoden 2008 alue- ja paikallishallinnon organisointi, jossa Kelan johto 19.12.2008 tekemällään päätöksellä ohjasi paikallishallinnon tulosityksiköitä järjestämään ratkaisutoimintansa niin sanotun etuuskorimallin mukaisesti. (Hongell ym. 2014, 11-13.) Vastaavasti palveluverkon, ratkaisutoiminnan sekä asiakaspalvelun järjestämistä (erikoistumista) ovat ohjanneet PAVE-hankkeen työryhmän esitykset (PAVE-hankkeen loppuraportti 2012). Hankkeen ohjaamat keskittämiset ovat vielä osittain vaiheessa.

Kelassa kumppanuusosaaminen on liitetty palvelustrategiaan. Kumppanuuden hallinta on Kelassa käsitteenä uusi. Kumppanilla tarkoitetaan sidosryhmää, jolla on yhteinen asiakas Kelan kanssa. Tämä tarkoittaa, että Kelan ja kumppanin prosessit tai toiminta kohtaavat asiakkaan asian hoitamisessa. Kumppanuuden hallinnalla tarkoitetaan Kelassa kumppanuustyön kehittämistä Kelan strategian mukaisesti. (Riskit, laatu ja kumppanuus koulutus 2014.) Esimerkkeinä ovat työnantajien sähköinen asiointi, erilaiset tiedonsiirtopalvelut, apteekkitilitykset ja taksien suorakorvausjärjestelmä. Virtasen & Stenvallin (2010) mukaan verkostoituminen ja aidosti yhteistyölähtöinen toiminta tulee lähteä liikkeelle asioiden aikaansaamisesta (Virtanen & Stenvall 2010, 59-60). Kelan tulosityksiköissä verkostoituminen on väline, jolla asiakkaan elämäntilanne pyritään huomioimaan entistä kattavammin palvelujen järjestämisessä. Vakuutuspiirien sidosryhmäyhteistyötä on kuvannut Tuula Soukkanen (2013) tutkimuksessa ”Avokela vai umpikela? Kelan

vakuutuspiirien toimihenkilöiden käsityksiä sidosryhmäyhteistyötä”. Tutkimuksessa Kelan sidosryhmätyön keskeisiksi esteiksi on kuvattu ajan puute ja kumppaneiden toiminnan tuntemattomuus sekä sisäiset viestinnälliset vaikeudet (Soukkanen 2013, 90).

3.4 JOHTAMISTYÖN KEHITTÄMINEN KELASSA JA AIKAISEMMAT TUTKIMUKSET

Kelassa henkilökunnan ja lähijohtajien ammattitaitoon liittyvän osaamisen merkitys linkittyy Kelan arvopohjaan: osaaminen on yksi neljästä Kelan toiminnalleen määrittelämästä arvosta²¹. Käytännössä Kelassa koulutetaan ja valmennetaan henkilökuntaa sekä lähijohtoa niin Kelan koulutuspalveluiden kuin tulosityksiköiden itsensä järjestämänä. Tällä Kelassa pyritään varmentamaan osaamisen uudistuminen jatkuvasti muuttuvassa toimintaympäristössä. Esimerkkinä osaamistarpeen muutoksesta on sosiaaliturvaan liittyvän lainsäädännön muutokset, joilla on nopeasti vaikutusta Kelan palveluihin ja tuotteisiin. Kelan vuoden 2012 toimintakertomuksen mukaan Kelassa järjestettiin vuonna 2012 yhteensä 790 koulutustilaisuutta. Näissä painopiste oli esimieskoulutuksessa, erityisesti muutoksen johtamiseen liittyneessä muutosvalmennuksessa. Strategialähtöisiin Kohti uutta Kelaa -tilaisuuksiin osallistui vuonna 2012 yhteensä 545 lähijohtajaa. Kaikille lähijohtajille järjestettiin kolmepäiväinen muutosvalmennus. Tilaisuuksia oli yhteensä 66 ja niistä kertyi yhteensä 1 150 kurssipäivää. (Kelan toimintakertomus 2012.) Huomioitava on lisäksi paikallistasolla järjestetyt koulutukset ja valmennukset.

Lähijohtamisen kannalta koulutus- ja kehittämistyötä on tehty Kelassa ennenkin, mutta 2000-luvun alkupuolella Kelan palvelulähtöistä strategiaa ja palvelujohtamisen näkökulmaa ei vielä ollut. Tämä näkyi tulosityksiköiden erilaisina tapoina ja malleina johtaa toimintaa. Erityisesti lähijohtajien roolien ja tehtävien sekä työtä ohjaavien työvälineiden välillä oli eroja – tai välineitä ei edes ollut käytössä. Tulosityksiköiden erilaisia johtamisjärjestelmiä selittää ainakin osittain aika ennen nykyistä vakuutuspiirimallia, jolloin paikallishallinnon muodostivat itsenäiset paikallistoimistot²² paikallisjohtajineen.

²¹ Muita Kelan arvoja ovat ihmistä arvostava, yhteistyökykyinen ja uudistuva.

²² Vakuutuspiiriuudistus tuli vuonna 1998, jolloin vakuutuspiireihin liitettiin paikallistoimistot sijaintinsa mukaan.

Kelassa tehdään paljon tutkimustyötä sosiaali- ja terveysturvan toimivuuden näkökulmasta yhteiskunnan ja sen omien palveluiden sekä toiminnan kehittämisen tukemiseksi (muun muassa Kelalla on oma tutkimusosasto). Lähijohtamista ja johtamista Kelassa ovat tutkineet Aarrevaara & Stenvall (2002) johtamisen ja esimiestyön tilan, koulutuksen arvioimisen ja kehittämisen näkökulmista. He ovat todenneet, että Kelassa on tehty paljon johtamiseen ja esimiestoiminnan kehittämiseen liittyvää työtä. Tällä he viittaavat Kelan esimiesten koulutusohjelmaan, jonka sisältönä olivat erilaiset johtamisessa tarvittavat osaamisalueet kuten rakenteiden johtaminen, esimiestoiminta ja julkinen esiintyminen. Lähijohtajat Kelassa pyrkivät vaikuttamaan henkilöstön käyttäytymiseen hyvin moninaisin keinoin. Lähijohtajasta riippuen keinot voivat liittyä niin strategioihin, tiimi- ja ryhmätoimintaan kuin työn suunnitteluun. Nopeasti lähijohtajien työhön vaikuttavina välineinä mainitaan johtamisen työkalut ja ajankäytön hallinta. (Aarrevaara & Stenvall 2002, 47.)

Liitteeseen 1 on koottu uudempia Kelan johtamiseen ja lähijohtamiseen liittyviä tai aiheita sivuavia tutkimuksia, julkaisuja, artikkeleja ja opinnäytetöitä vuosilta 2000-2014. Valitun ajanjakson tutkimuksissa kuvataan Kelan toimintaa lähempänä sen nykytavoitteita ja päämääriä. Osan artikkelien aineistosta muodostavat Kelan vuosittain tekemien barometrikyselyjen tulokset. Osassa tutkimuksia on kuvattu myös paikallishallinnon johtamis- tai lähijohtamistyötä jostain rajatusta näkökulmasta. Kuitenkaan laajempaa johtamisen toimintaedellytyksiä kuten lähijohtamistyön kannusteita ja esteitä kuvaavaa tutkimusta Kelan paikallishallinnon näkökulmasta ei ole tehty.

4 PALVELUIDEN JOHTAMINEN KELASSA

4.1 PALVELUJOHTAMINEN KELASSA

Kelassa on käytetty palvelujohtamisen, palveluiden johtamisen ja palvelutilanteiden johtamisen käsitteitä päällekkäin ilman käsitteiden tarkempaa määrittelyä tai kohdistamista johonkin johtamissuuntaukseen tai -teoriaan. Kelan sisäinen PALJON -hanke oli aluksi Palvelujohtamisen -hanke, sitten Palveluiden johtamisen -hanke ja viimeisimpänä Kelassa on käytetty palvelutoiminnan johtamisen käsitettä. Palvelujohtamiseen osittain rinnasteisia ja päällekkäisiä, samassa yhteydessä käytettyjä käsitteitä ovat palveleva johtaminen, palvelutoiminnan johtaminen tai palvelutilanteiden johtaminen ja palvelutyön johtaminen. Greenleaf (1991) on tarkastellut vuonna 1977 ilmestyneessä alkupe- räisteoksessa ”Servant Leadership” palvelevaa johtamista. Tarkemmin ottaen hän on tarkastellut johtamistaitoa läheisen palvelemisena, välittämisenä ja auttamisena. Palvelujohtamisella tässä tutkimuksessa tarkoitetaan Puusaan & Reijoseen & Juutiin & Laukaseen (2012) viitaten lupausten antamista, mahdollistamista ja lunastamista. Tässä organisaation menestymiseen vaikuttavat keskeisesti asiakkaat, markkinat, johtajuus ja henkilöstö. Palvelujohtamisessa avainasemassa on palvelulähtöinen ja motivoitunut henkilöstö, jonka toiminnan suuntaa ohjaa organisaatioon valittu strategia, ammattimaisen johtamisen tukemana. Käytännössä tämä tarkoittaa luottamuksellisten asiakas- ja sidosryhmäsuhteiden rakentamista sekä ylläpitämistä. (Puusa ym. 2012, 204-206.) Palvelujohtaminen voidaan siten kuvata asiakkaiden ja kumppaneiden tarpeista lähteväksi, palveluiden tuottamiseen ja uudistamiseen tähtääväksi johtamiseksi. Samalla se on so- vittuja päämääriä kohti luotsaavaa, toiminnan mahdollistavaa ja vuorovaikutteista lähi- johtamistyötä.

Kelan yhteiskunnallinen asema ja sille ohjattujen tehtävien kannalta edellä kuvatun palvelujohtamista kuvaavan määritelmän haasteellinen kohta on markkinat. Markkinoilla ei tarkoiteta ainoastaan maantieteellistä aluetta, vaan palvelun käyttöaluetta. Markkinat on yleiskäsite, jolla voidaan kuvata jokin asiakasryhmä, jota yhdistää joko maantieteellinen sijainti tai yhteiset tarpeet. (Karlöf 1995, 162, 360). Mitä markkinat tarkoittavat Kelan näkökulmasta? Voiko Kelan lakiin perustuvien palveluiden kohdalla edes puhua markkinoista? Kuten aikaisemmin todettiin, Kelan sosiaaliturvaa koskevista tehtävistä sääde- tään laissa. Sopimuksen perusteella Kela voi hoitaa muutakin sosiaaliturvan toimeenpa- noa ja palveluja. Lisäksi Kelan tehtävänä on tiedottaa etuuksista ja sen muusta palvelu-

toiminnasta. Yhteiskunnan muutospainet kuten tarve tuottaa sosiaaliturvapalvelut kustannustehokkaasti, uudet palvelukanavat palvelutarpeiden muuttuessa ja sähköisten palveluiden lisääntyminen, edellyttävät asiakaslähtöistä asiakkuuksien hallintaa. Asiakkuudenhallintaan on Kelassa ollut hanke vuosina 2011-2013. Kelan asiakkuusohjelman mukaan (2013) Kelan asiakkaita ovat henkilö- ja työnantaja-asiakkaat. Lisäksi Kelalla on yhteystyötä kumppaneiden ja useiden sidosryhmien kanssa. Uuden asiakasryhmittelyn avulla Kelan on tarkoitus kohdistaa palveluita ja ratkaisuja asiakkaiden tarpeisiin (liite 4). Ryhmien koolla on tulevaisuudessa vaikutusta Kelan palveluiden järjestämiseen ja kohdentumiseen.

Kelan tulosohtausjärjestelmä näkyy tulosityksiköiden johtamisessa monin tavoin. Yksiköissä tehtävä työ on nykyjärjestelmillä ja tekniikalla mahdollista toteuttaa käytännössä missä päin Suomea tahansa. Tämä tuo mukanaan kilpailullisen asetelman eri tulosityksiköiden välille tehtävästä työstä. Erityisesti vakuutuspiirien toiminnassa tämä tarkoittaa toiminnan suunnittelua ja kehittämistä markkinalähtöisesti. Yhteiskunnallisella tasolla poliittinen keskustelu ohjaa Kelan tehtäväkentän kehittymistä. Esimerkiksi toimeentulotuen osalta aluksi suuntana oli etuuden pilotoinnin laajentaminen uusille paikkakunnille. Kuitenkin päätös toimeentulotuen perusosan siirtymisestä Kelan hoidettavaksi 2017 alkaen tuli nopeasti ilman laajempaa pilotointia²³. Tämä tarkoittaa Kelan vakuutuspiirien ja yhteyskeskusten palvelutarjonnan laajenemista. Vastaavaa poliittista keskustelua käydään omaishoidon tuen siirtämisestä kunnilta Kelan hoidettavaksi.

Automaatio etuusratkaisuisissa muuttaa työn luonnetta jälkiseurannaksi ja valvonnaksi vähentäen perinteisen valmistelu- ja ratkaisu- sekä maksatustyön määrää. Uusia palvelukanavia markkinoidaan jo useissa tulosityksiköissä eri välineitä käyttäen. Kelassa muutoksen vauhtia kuvaa sähköisen asioinnin laajentuminen ja verkkopalvelujen käytön lisääntyminen perinteisen toimistopalvelun rinnalla. Markkinat -käsite voi olla vielä selkiintymätön itsenäisessä, julkishallinnollisessa Kelassa. Kuitenkin näkemykseni on, että Kelan on kilpailtava tulevaisuuden asiakkaistaan ja tehtävistä osana yhteiskunnan palvelurakenteen muutosta. Selvästi läheisempi asia on Kelassa puhua ”sisämarkkinoista”, läpi Suomen sijaitsevien tulosityksiköiden välisestä kilpailusta tarjolla olevista työtehtävistä.

²³ Pilotointia on tehty palveluyhteistyön kautta Kelan ja Vantaan kaupungin kanssa kesästä 2013.

Kelan tulosityksiköiden tarjoamien palvelujen onnistumisen keskeisinä elementteinä ovat asiakaslähtöisyys ja osaava henkilöstö, joita ohjataan palvelujohtamisella. Muuttuva toimintaympäristö, asiakastarpeet, poliittiset päämäärät ja talous ohjaavat markkinoita, joihin Kelan tulee pystyä vastaamaan. Nykyisten ja tulevien asiakkaiden ja kumppaneiden tyytyväisyyden varmistaminen toteutuu palvelujohtamisella, joka saa perustan Kelan arvoista, strategiasta ja visiosta. Tulosityksiköiden palvelujohtamisen ydintavoitteena voidaan pitää asiakkaan elämäntilanteen huomioivaa, asiakkaalle helposti ja lähelle tarjottua palvelua. Yksiköissä, kuten vakuutuspiireissä, tähän tulee linkittyä saumattomasti tehokas etuuspalvelutuotanto. Palveluketjun yhtenäisyys ja sujuvuus asiakaspalvelutilanteesta etuuspäätökseen on palveluprosessin sujuvuuden kannalta päämäärä, johon palvelujohtamisella tähdätään.

Kelan asiakaspalvelutoiminnan kehittämistyön ensivaiheena voidaan pitää ASTA-kehittämisprojektin vuosina 2003-2004 saatuja tuloksia ja havaintoja. (Kelanetti, päättyneet projektit ja hankkeet). Projektin kautta rakentui ajatus siitä, että onnistunut, asiakaslähtöinen palvelutilanne rakentuu palveluosaamisesta, etuusosaamisesta ja niitä yhdistävästä työtavasta. Vuodesta 2006 alkaen Kelan palvelutoiminnan kehittämisohjelmalla (PASTE) oli keskeinen vaikutus Kelan strategiaan linjauksiin. Palvelutoiminnan kehittämisohjelman aikana käynnistyi 1) palveluverkkoa koskeva kehittämisprojekti 2) asiakkaan palvelun mallintamistyö 3) yhteispalvelu ja palveluyhteistyö muiden organisaatioiden kanssa 4) asiakasviestinnän kehittäminen teemana esille 5) palvelukoulutukset kaikille palveluneuvojille ja esimiehille. (Palvelutoiminnan kehittämisohjelma PASTE 2006-2011 loppuraportti.)

Kelan tulossopimushanke vuosille 2006-2007 oli palvelujohtamisen kehittämishanke (PALJON). Hankkeessa oli kysymys palvelutoiminnan parantamisesta tarkemman suunnittelun ja faktoihin perustuvan johtamisen avulla sekä esimiestoiminnan parantamisesta jämäköittämällä ja tukemalla esimiesroolia sekä selkiyttämällä työnjohtovastuuta. Keskeisenä hankkeen tavoitteena oli tulossopimusprosessin jatkaminen ja tavoitteiden määrittäminen ryhmä- ja yksilötasolle asti toiminnan perustehokkuuden varmistamiseksi. Tavoitteena oli yksilön työhyvinvoinnin sekä jaksamisen lisääminen henkilökohtaiseen osaamis- ja suoritustasoon sekä työvuorosuunnitteluun kytkeytyvän tavoiteasetannan kautta.

PALJON -hankkeen tavoitteena oli myös palvelutoiminnan parantaminen tarkemman suunnittelun ja faktoihin perustuvan johtamisen avulla. Lähijohtamistyön parantaminen tarkoittaa jämäkämpää ja tukevampaa lähijohtajan roolia sekä työnjohtovastuiden selkeyttämistä. Tulossopimusprosessin puolella tavoite oli jatkaa tavoitteiden määrittelyä toimisto-, ryhmä- ja tehtävätasolle asti. PALJON -hankkeen kautta rakentui palveluiden johtamiseen liittyvä vuorovaikutuksen työvälineistö. Seuraavaksi on kuvattu tulosyksiköiden lähijohtajien vuorovaikutuksen työvälineistön nykytilannetta eli millä vuorovaikutuslähtöisillä välineillä ja keinoilla lähijohtamistyötä tulosyksiköissä toteutetaan.

4.2 VUOROVAIKUTUKSEN TYÖVÄLINEET PALVELUJOHTAMISESSA

Tulosyksiköiden johtamisen ensisijaisena tehtävänä on varmistaa vuorovaikutuksella perustoimintojen toteutus tulosyksiköissään. Järvisen (2008, 60-61) mukaan keskijohdon ja johtoryhmän sekä lähijohdon tehtävä on viedä ylimmän johdon asettamat tavoitteet ja suunnitelmat eri yksiköiden käytäntöön. Tämän johtamisketjun tuotoksena määrittyy jokaiselle ryhmälle ja tiimille oma tehtävä ja tavoite organisaatiossa. Tämän ketjun kautta jokainen työyhteisön jäsen saa oman tehtävän, vastuualueen ja tavoitteet työryhmän osana.

Johtajan itsensä on tärkeä tunnistaa, miten ja millä mekanismeilla hänen oma toimintansa vaikuttaa työyhteisön jäsenten keskinäiseen vuorovaikutukseen, vastuunottoon sekä motivaatioon kehittyä omassa työssään ja oppia siinä. Johtajan voidaan odottaa samalla tavoin tunnistavan omaan oppimiseen liittyvät vaatimukset ja prosessit. Nykykäsityksen mukaan johtamistaito ei muodostu valmiista kaavasta, eikä johtajan onnistumiseen kytkeä synnynnäisiä lahjoja, persoonallisuuden piirteitä tai muita yksiköllisiä ominaisuuksia. Ammattitaitoinen johtaja huolehtii niin omien taitojen kehittämisestä kuin omien johdettavien taitojen ja osaamisen kehittämisestä. (Niirasen ym. 2010, 99-100.)

Johtamisen ja lähijohtamisen toiminnan perusta on suhde muihin ihmisiin. Kuuselaan (2013, 11, 41-42) viitaten vuorovaikutustaidot ovat johtamisen työväline, jolla usein ratkaistaan ja varmistetaan tavoitteiden saavuttaminen. Vuorovaikutustaidoista puhutaan paljon, mutta yhteistä määritelmää sille, mitä hyvät vuorovaikutustaidot pitävät sisällään

ei ole. Samassa yhteydessä voidaan puhua sosiaalisista taidoista, työyhteisötaidoista ja myös alaistaidoista. Vuorovaikutustaidot ovat yhteydessä käyttäytymiseen, vastavuoroiseen viestintään, kykyyn ja taitoon toimia yhdessä, suvaitsevaisuuteen, toisten huomiointiin ja tilannetajuisuuteen. Vuorovaikutustaidot ovat kykyä ja taitoa tulla toimeen toisten ihmisten kanssa.

Hakanen (2012) on kuvannut tärkeimpänä lähijohtajan tehtävistä auttaa henkilöstöä onnistumaan ja saavuttamaan tavoitteet sekä saamaan kunnian aikaansaannoksistaan. Tällöin palautteen antamisen merkitys on keskeisessä roolissa. Henkilöstön työmotivaatio, sitoutuminen työhön ja organisaatioon toimintaan ratkaisevat viime kädessä organisaation onnistumisen ja näiden kehittämiseen on olemassa monia vuorovaikutuksellisia työvälineitä (Juuti 1998, 4-5). Lähijohtajan on kuulosteltava eri tahojen näkemyksiä, kuunneltava ilmapiiriä, oltava vakuuttava ja kyettävä antamaan selkeät perustelut päätöksille ja tehdyille valinnoille matkalla kohti päämäärää. Kommunikaation merkitys on kerätä tietoja ja vaikutteita päätöksenteon ja toiminnan ohjaamisen tueksi vuorovaikutuksessa ympäristön kanssa. (Karlöf 1995, 117.)

Kelassa PALJON -hankkeen yhteydessä kuvattuja ja palvelujohtamiseen liitettyjä vuorovaikutuksen työkaluja ovat olleet ryhmä- ja tehtäväkohtaisten tavoitteiden tuntemus, kehitys- ja palautekeskustelut, toimiston- ja ryhmänvetäjien palaverit sekä palvelutoiminnan havainnointi. Taulukon 2 materiaali on kerätty palvelujohtamisen koulutusmateriaalista²⁴ vuodelta 2008 ja sitä on päivitetty vastaamaan tulosityksiköiden lähijohtajien vuorovaikutuksen työvälineistön nykytilannetta. Taulukkoon on lisätty uusina työvälineinä ratkaisutoiminnan havainnointi ja tyvi-neuvottelut, jotka ovat tulleet lähijohtajien työvälineiksi myöhemmin.

Taulukon tarkoitus on avata lukijalle keskeisimmät paikallishallinnon tulosityksiköiden lähijohtamistyön toteutuksen työvälineet ja käytännöt. Työvälineitä ja käytäntöjä yhdistävä tekijä on vuorovaikutus. Osa tutkimuksen kyselyyn valituista lähijohdon työvälineistä on poimittu muun muassa seuraavaksi kuvatun materiaalin avulla (taulukko 2).

²⁴ Ensimmäiset esimiehen vuorovaikutuksen työvälineet esiteltiin koko Kelan lähijohdolle valtakunnallisesti ajalla 21.1. - 29.1.2008 Palvelujohtamisen starttipäivissä (Palvelujohtamisen koulutusmateriaali 2008).

Taulukko 2. Lähijohtajan vuorovaikutuksen työvälineitä Kelan tulosityksiköissä.

Vuorovaikutuksen työväline	Osallistujat	Keskusteluteemat	Ajankohta ja toteutus
Kehityskeskustelut	Lähijohtaja-toimihenkilö	Palautteet, arviointitavoitteet	Kerran vuodessa Toteuma: marraskuu-helmikuu
Palautekeskustelut	Lähijohtaja-toimihenkilö	Tavoiteseuranta ja ohjaus, työn ohjaus yms.	Tarpeen mukaan. Tavoite: systemaattisuus
Ryhmäpalaverit	Lähijohtaja - oma tiimi/toimisto	Tavoitteet, päivittäiset tiedotusasiat	Kerran viikossa, sovittuna päivänä
Lähijohtajan työtunnit	Lähijohtaja - oma tiimi/toimisto/kori	Tiimin tavoite, arviointi, esimiestyön arviointi	Kerran kuukaudessa tai sopimuksen mukaan useammin
Ryhmänvetäjien palaverit	Oma lähijohtajaryhmien lähijohtajat	Vakuutuspiirin/toimiston tavoite, palveluketjun toteutuminen	Noin kerran kuukaudessa
Palvelutoiminnan havainnointi	Lähijohtaja - toimihenkilö	Laadun ja prosessin mukainen toiminta Osaaminen	2-3 kertaa vuodessa
Palkkauskeskustelut	Lähijohtaja - toimihenkilö	Työn vaatimustason ja henkilökohthaisten suorituksen arviointi	Kerran vuodessa Toteuma: maaliskuu-huhtikuu
Tyvi-neuvottelut	Lähijohtaja - toimihenkilö + yksikön johtaja ja työterveyshuolto sopimuksen mukaan	Ennakoiva työkyvyn ylläpito mm. sairauspoissaolojen ehkäisy työpaikalla.	Tarvittaessa
Johdon viikkopalaverit	Yksikön johtaja ja koripäälliköt, yksikön päälliköt organisaation mukaan	Tilannekatsaukset Tulosityksikön tilannekatsaus	Kerran viikossa
Johtoryhmä	Johtoryhmän jäsenet	Tulosityksikön kokonaistilanne	Kerran kuukaudessa

Palvelujohtamiseen liittyvä tavoite on tulossopimusprosessin jatkaminen ja tavoitteiden määrittely ryhmä- ja yksilötasolle asti. Tavoiteasetanta tulosityksiköissä kytkeytyy tulosityksikön johtajan (vakuutuspiirin/yksikön johtajan) allekirjoittamaan tulossopimukseen ja tavoitekorttiin liitteineen. Lisäksi laaditaan yksikkökohtaisia etuus-, palvelukoritaimitiimitasoisia tavoitekortteja, jotka kytetään esimerkiksi kehitys- ja palautekeskusteluihin lähijohtajien ja henkilökunnan kanssa. Kelassa epäkohtana on havaittu, että työn ohjaaminen ja seuranta perustuu pääosin jälkikäteen tuotettuihin mittareihin, jolloin tulosten arviointi toteutuu 1-2 kuukauden viiveellä. PALJON -hankkeen kautta alettiin purkaa toiminnalliset tulokset niin ryhmä- kuin yksilötasolle asti.

Kelassa kehityskeskustelu on lähijohtajan ja toimihenkilön välinen tavoitteellinen keskustelu, jossa tarkastellaan erityisesti tulevaa, mutta myös mennyttä aikaa. Kehityskeskustelussa lähijohtajan tavoite on saada palautetta, uutta tietoa työyhteisön ja toiminnan kehittämiseen. Vastaavasti toimihenkilö saa keskusteluissa palautetta omasta työstään ja tietoa omasta ja organisaation toiminnan kehittymisestä suhteessa tavoitteisiin. Tavoite on myös keskustella työhyvinvointiin liittyvistä teemoista. Kehityskeskustelujen keskeisin elementti on vuorovaikutus – lähijohtajan taito kuunnella, antaa rakentavaa palautetta, kiittää ja rohkaista. Kehityskeskustelut käydään Kelassa säännöllisesti kerran vuodessa. Ideaali aika kehityskeskusteluihin olisi syyskuu-marraskuu, mutta käytännössä keskustelut käydään marraskuun ja helmikuun välisenä aikana. Kehityskeskusteluilla on koko Kelalle yhteinen, vaihtuva teema, joka määrittyy vuosittain organisaation kehittämistarpeiden mukaan. Osaamisen arviointi on osa kehityskeskustelua, joka tarkoittaa kunkin tehtävän vaatimustason ja osaamisen päivittämistä Kelan Tahti-järjestelmään. Kehityskeskustelujen yhteydessä tavoite on, että niin lähijohtajalle kuin muulle henkilökunnalle asetettujen tavoitteiden tulisi tarkentua. (vrt. Kehityskeskustelun ohjeet 2014, Kela.) Palvelujohtamisen perustavoitteena on yksiköiden, toimistojen ja tiimien perustehokkuuden varmistaminen. Se tähtää päivittäisten toimintojen parempaan ohjaamiseen ja ennen kaikkea toimintojen etukäteissuunnitteluun eli ennakoitavuuteen.

Kelassa on käytössä johdon, lähijohtajien ja toimihenkilöiden palkkausjärjestelmät. Lähijohdon ja toimihenkilöiden palkkausjärjestelmässä lähtökohtana on toimenkuvaus ja siihen liittyvä tehtävän vaatimustaso sekä vuosittain arvioitava henkilökohtainen pisteytys. Palkkauskeskustelut käydään maaliskuun huhtikuun aikana ja keskusteluissa pääpaino on kuvata yksilön nykyinen tehtävän vaatimustaso ja arvioida yksilön henkilökohtaista työsuoritusta ja kehitystä pisteytyksen avulla. (vrt. Kelan palkkausjärjestelmäopas 2014.) Vuoden 2015 alusta kehitys- ja palkkauskeskustelut tullaan Kelassa yhdistämään samaan keskusteluun. Samalla uudistuu myös keskusteluihin liittyvä järjestelmätyökalu.

Työn tavoitteiden toteutumista arvioidaan lisäksi lähijohtajan ja toimihenkilön välisissä palautekeskusteluissa, joiden käyttö määräytyy tilanteen ja tarpeen mukaan. Tavoitteiden määrittely auttaa toimihenkilöä hahmottamaan oman työnsä osana kokonaisuutta ja toimimaan määritettyjen työtavoitteiden suuntaisesti. Palautekeskustelujen tarkoitus on toimia lähijohtajan yksinkertaisena ja nopeana työohjauksen välineenä.

Tavoitteiden saavuttamiseen liittyvä palkitseminen ei useinkaan ole julkisella sektorilla mahdollista, sillä tavoitejärjestelmät ovat vielä toiminnallisesti jäykkiä ja aikaan sidottuja. Käytettävällä arviointimittaristolla on iso merkitys palkitsemiskohteeseen eli mitä mitataan ja miten palkitaan. Virtanen & Stenvall (2010,11) toteavat, että tavoitteiden saavuttamiseen käytettyjen resurssien suhteuttaminen saavutettuihin tuloksiin ei ole yksinkertaista. Eri organisaatioiden toiminnan vaikuttavuutta voidaan arvioida hyvin erilaisten näkökulmien kautta. Kelassa käytetyt tasapainotetun tulokortin (BSC) laa-
 tunäkökulmat ovat asiakas ja yhteiskunnallinen vaikuttavuus, prosessit, henkilöstö ja talous eli yleiset toiminnan tehokkuutta kuvaavat mittarit (Kaplan & Norton 1992). Vaikuttavuuden käsitteistöä ja arviointia Kela toiminnassa on tarkastellut Marketta Rajavaara (2006) teoksessa ”Yhteiskuntaan vaikuttava Kela”.

Palvelutoiminnan havainnointi on yksi lähijohtajan uusista työvälineistä palvelun laadun kehittämisessä. Havainnoinnilla yleisesti tarkoitetaan käyttäytymisen, tilanteen tai tapahtuman seuraamista siten, että havainnoitsija on joko aktiivisesti mukana tai ulkopuolisena tarkkailijana (Puusa ym. 2012, 55). Havainnoinnilla on mahdollista saada tietoa siitä, toimivatko ihmiset esimerkiksi palvelutilanteissa todella niin kuin kertovat tai kokevat itse toimivansa. Kelassa havainnointi työvälineenä voidaan ryhmitellä asiakaspalvelun²⁵, ratkaisutoiminnan ja etuusriippumattoman ratkaisutyön havainnointiin. Havainnoinnin avulla saadaan tietoa palvelun laadusta, prosessien toimivuudesta ja henkilöstön osaamistarpeista. Kelassa liikkeelle on lähdetty asiakaspalvelun havainnoinnilla, jonka kautta palvelutilanteiden onnistumisen arviointi ja kehittäminen on mahdollistunut. Ratkaisutoiminnan havainnointi on Kelassa työvälineenä uudempi ja käytännössä ratkaisutoimintaa alettiin havainnoida asteittain 2013 vuodesta alkaen. Etuusriippumaton ratkaisutyön havainnointi (mm. tukipalvelut) on välineenä uusin ja kokemuksiä sen käytöstä on vähän. Havainnointiin kuuluu aina keskeisenä osana palaute, jonka antaa havainnoitsija eli lähes aina oma lähijohtaja. Kuitenkin havainnoiteja on mahdollista tehdä ristiin esimerkiksi tiimien välillä. Havainnointia työvälineenä on viime aikoina laajennettu lisäksi lähijohtamistyön havainnointiin ja kokeiluja välineen toimivuudesta johtoryhmätyöskentelyn tehostamiseksi on tehty muutamissa Kelan tu-
 losyksiköissä. Parhaimmillaan havainnointi syventää niin havainnoitavan kuin havainnoijan palveluosaamisen ja prosessinhallinnan tasoa. Erityisesti se antaa lähijohtajalle käytännönläheisen työvälineen ohjata ja kehittää henkilöstöä läheltä.

²⁵ Toimistopalvelun ja puhelinpalvelun havainnointi

5 TUTKIMUSASETELMA

5.1 TUTKIMUKSEN AINEISTO JA TOTEUTUS

Tutkimuksen metodologialla tarkoitetaan tutkimustavan valintaa eli miten tietoa tutkittavasta ilmiöstä kerätään sekä menetelmien valintaa eli miten ja millä välineillä saatua aineistoa analysoidaan (Metsämuuronen 2006, 72-75). Tämän tutkimuksen aineisto muodostuu Kelan lähijohtajille tehdystä kyselystä (liite 5). Siinä lähijohtajia pyydettiin arvioimaan johtamiseen ja lähijohtamiseen liittyviä toimintaedellytyksiä oman vastuualueensa näkökulmasta. Johtamisen toimintaedellytyksillä tässä tutkimuksessa tarkoitetaan erilaisia toimintaympäristöstä nousevia kannusteita ja esteitä, joilla arvioidaan olevan vaikutusta johtamis- ja lähijohtamistyössä onnistumiseen. Esimerkkejä johtamisen toimintaedellytyksiin vaikuttavista mittareista ovat organisaation toiminta ja johtaminen, oma lähijohtamistyö, työvälineiden toimivuus, yhteistyö ja vuorovaikutus sekä oman organisaation johtamisen tilanne (esimerkiksi johtamisen tuki ja johtamiskulttuuri). Lähijohtajia pyydettiin tarkastelemaan esitettyjä kysymyksiä erityisesti oman tuusyksikön (vakuutuspiirin tai erityisyksikön) toiminnan kannalta. Tutkimuksen perusjoukko on Kelan paikallishallinnon ja erityisyksiköiden lähijohtajat²⁶ (N=412). Kohdeyhmään kuuluu vakuutuspiirien johtajia ja yksikön johtajia, apulaisjohtajia ja vakuutuspäälliköitä, yksikön päälliköitä, toimistonjohtajia ja palvelupäälliköitä sekä tiimipäälliköitä.

Kyselyaineisto kerättiin Internet-kyselynä marraskuussa 2013, hyödyntäen Digium-ohjelmaa. Kyselyn vastausaika oli 2 viikkoa (11.11.2013-26.11.2013). Kyselylomake sisälsi strukturoituja kysymyksiä ja tarkentavia vapaavalintaisia avokysymyksiä (liite 5). Kyselylomakkeen testaukseen osallistui kuusi henkilöä, joista kolme työskenteli Kelassa, mutta ei lähijohtajina. Kolme muuta testaajaa työskenteli muissa organisaatioissa. Kysely saatekirjeineen lähetettiin sähköpostilla jokaiselle Kelan paikallishallinnon lähijohtajalle, joiden sähköpostiosoitteet ja kustannuspaikkatiedot toimitti Kelan henkilöstöosasto. Automaattisten poissaolotietoilmoitusten mukaan kyselyn saaneista lähijohtajista 10 henkilöä oli virkavapaalla kyselyjakson ajankohtana. Näitä henkilöitä ei kuitenkaan poistettu alkuperäisestä otoskoosta (N=412). Kysely toteutettiin niin, että vastaa-

²⁶ Lähijohtajien lukumäärän ja osoitetiedot kyselyyn toimitti 11.11.2013 Kelan henkilöstöosasto.

jan henkilöllisyyttä ei voida tunnistaa. Muistutuskirjeitä lähetettiin kolme. Kyselyjakson aikana oli lyhyt järjestelmän käyttökatkos, joka esti kyselyyn vastaamisen yhden aamupäivän osalta. Kyselyyn vastasi yhteensä 230 lähijohtajaa, jolloin vastausprosentiksi muodostui 56 prosenttia. Kyselyn vastausosuutta voi pitää nykyäsityksen mukaan hyvänä ja katoanalyysin perusteella edustavana suhteessa koko otokseen.

Tämän tutkimuksen lähestymistapaa voidaan pitää sekä kuvailevana että selittävänä. Tavoitteena on kuvata, miten Kelan lähijohtajat näkevät toimintaedellytykset oman vastualueensa näkökulmasta ja selittää siihen liittyvien keinojen ja välineiden yhteyttä työssä onnistumiseen. Tutkimus on teorialähtöinen, jolloin teoreettiset käsitteet, näkökulmat ja viitekehys on rakennettu ennen aineiston keräämistä. Vastaavasti aineiston analysoinnin kautta on testattu teoriaa ja viitekehystä (ks. esimerkiksi Henttonen 2008.) Strukturoitu sähköinen kysely mahdollisti riittävän laajan otosjoukon keräämisen (alueellisten erojen vertailu) ja useiden teemojen käsittelyn samalla kertaa, nopeasti ja vastaajien kannalta vaivattomasti. Kyselylomakkeen käyttöön liittyi haasteita, kuten miten ja millä termeillä asioita kysytään sekä saadaanko tehdyllä kyselyllä riittävästi informaatiota tutkimuskysymyksiin vastaamiseen (mittarin validiteetin varmistaminen kyselylomakkeen esitestauksella).

Suomen itsenäisyyden juhlarahasto (Sitra) toteutti vuosina 2010-2012 julkishallinnon johtamisohjelman, jonka kautta haettiin uusia ratkaisuja julkishallinnon toiminnan tehostamiseen. Hankkeen yhtenä osana toteutettiin Sitran rahoittama ja Taloustutkimuksen toteuttama Julkinen johtajuus -barometrikysely, jossa selvitettiin julkishallinnon johto- ja esimiesasemassa toimivien henkilöiden näkemyksiä johtajuuden tilasta ja kehittymisnäköymistä julkishallinnossa. (<http://www.sitra.fi/johtaminen>.) Tässä tutkimuksessa on hyödynnetty edellä kuvattua Julkinen johtajuus – barometritutkimus 2011 kyselylomakkeen teemoja ja käsitteitä. Kyselylomaketta ja mittaristoa muokattiin useilta osin tämän tutkimuksen tarpeet (Kelan palveluiden johtamisen erityispiirteet) ja luotettavuus huomioiden. Tutkimuslupa kysymysten hyödyntämiseen saatiin Sitran johtavalta asiantuntijalta Mervi Porevuolta.

Kelassakin tehdään vuosittain henkilöstöbarometri, jonka tarkoituksena on tuottaa tietoa Kelan palveluiden laadusta ja työyhteisön hyvinvoinnista. Tuloksia käytetään Kelan

toiminnan, palveluiden ja johtamisen kehittämiseen. Barometrien tuottamat arviot mainitaan tulosityksiköitä koskevissa tulossopimuksissa (tulokorteissa) ja toiminta- ja taloussuunnitelmissa. Barometrituloksista on alettu irrottaa tulosityksiköiden lähijohtajien arvioita omiksi kokonaisuuksiksi (Kentän esimiehet 2013), kuitenkin tulosten laajempi analysointi on ollut vielä vähäistä. Tässä tutkimuksessa on hyödynnetty edellä mainitun barometritutkimuksen tuloksia lähinnä vertailutietona.

Tutkimus on rajattu koskemaan Kelan paikallishallinnon vakuutuspiirien sekä erityisyksiköiden²⁷ lähijohtajia (marraskuu 2013, n=412). Alue- ja keskushallinnon (marraskuu 2013, n=19 ja n=195) lähijohtajat on rajattu pois. Aluehallinto rajattiin pois, koska sen toiminta lakkaa 1.1.2015 alkaen. Keskushallinnon osalta rajausta ohjasi se, että Kelassa palvelujohtamisen työvälaineistö ei ole riittävän laajasti sen käytössä. Kelan paikallishallinnon tulosityksiköissä lähijohto (keskijohto ja operatiivinen johto) toimivat osittain eriluonteisissa tehtävissä, organisaatorakenteet ovat melko matalat ja lähijohtamistyöhön liittyvät kysymykset ovat yhteisiä. Palvelujohtamiseen liittyvän vuorovaikutuksen työvälaineistön käytön ja toimivuuden vertailtavuus toteutuu tarkasteltaessa paikallishallinnon toimintaa.

Tässä tutkimuksessa johtamisen ja lähijohtamisen viitekehys pohjautuu hallinto- ja johtamistieteelliseen ajatteluun. Johtaminen on aina vuorovaikutusta ja toimintaa ihmisten välillä. Northouse (2004, 2013) on kuvannut johtamisen olevan tavoitteiden saavuttamista ihmisiin vaikuttamalla. Johtamista tarkastellaan tässä tutkimuksessa erityisesti henkilöstön ja asioiden johtamisen näkökulmasta, sen keskeisen päämäärän kautta - kuinka ihmiset saadaan toimimaan asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

5.2 VASTAAJIEN TAUSTATIEDOT

Tulosityksikön sijainti, vastaajan tehtävänimike, sukupuoli ja ikä

Vastauksia tuli kaikista paikallishallinnon tulosityksiköiden lähijohtoon kuuluvista tehtävänimikeryhmistä. Kuviossa 8 on kuvattu kyselyyn vastanneiden taustatietoja. Nykyi-

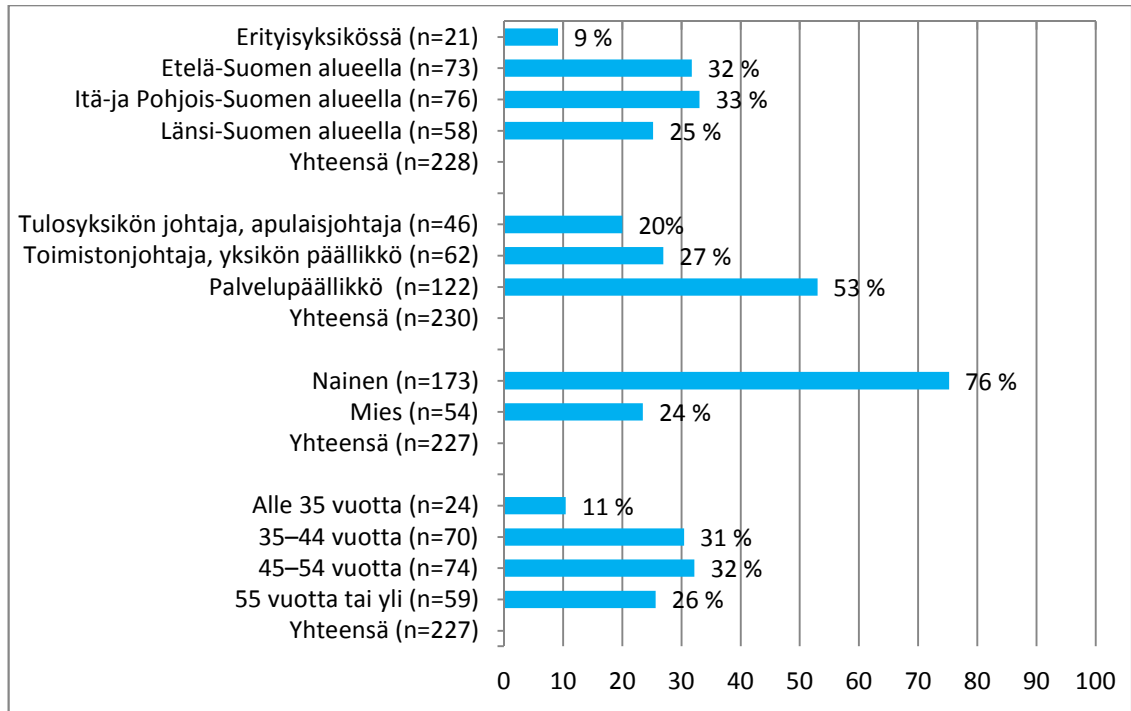
²⁷ Kelan erityisyksiköt olivat marraskuussa 2013 Kela Ahvenanmaa, opintotukikeskus, vammaisten tulkkauspalvelukeskus, puhelinpalvelun yhteyskeskus. 1.1.2014 alkaen uusia erityisyksiköitä ovat työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisukeskus ja perintäkeskus.

sen Kelan hallinnollisen vakuutusaluejaon mukaiselta Itä- ja Pohjois-Suomen alueelta vastauksia tuli yhteensä 76, Etelä-Suomen alueelta 73 ja Länsi-Suomen alueelta 58. Erityisyksiköistä vastauksia tuli 21. Erityisyksiköitä on tarkasteltu omana ryhmänään, sillä ne ovat jo tällä hetkellä toiminnoissaan erikoistuneet rajattuun tehtäväkenttään. Erikoistuminen voidaan nähdä johtamisen toimintaedellytysten näkökulmasta joko toimintaa edistävänä tai hankaloittavana ilmiönä.

Vastaajia pyydettiin arvioimaan lähijohtamisen toimintaedellytysten nykytilaa verrattuna kahden vuoden takaiseen eli aikaan ennen viimeisimpiä alueyhdistymisiä. Lounais- ja Länsi-Suomen vakuutusalueet muodostivat 1.1.2012 lukien Länsi-Suomen vakuutusalueen ja Itä- ja Pohjois-Suomen alueet liittyivät yhteen 1.1.2013 alkaen. Entiseltä Lounais-Suomen alueella tuli 22 vastausta ja entiseltä Länsi-Suomen alueelta tuli 36 vastausta. Entiseltä Itä-Suomen alueella tuli 53 vastausta ja entiseltä Pohjois-Suomen alueelta tuli 23 vastausta. Tuloksia on analysoitu sekä vanhan että uuden aluejaon mukaisesti. Tutkimuksessa on päädytty käyttämään esitysmuotona nykyistä aluejakoa, koska vanha aluejako taustamuuttujana ei tuonut lisäarvoa tulosten analysointiin ja tulkintaan.

Tuloksissa on yhdistetty palvelupäälliköt ja tiimipäälliköt samaan luokkaan, sillä tiimipäälliköiden vastausten määrä oli hyvin pieni. Nämä yhdistetyt nimikkeet on kuvattu palvelupäällikkö -luokkana. Vakuutuspiirin ja -yksikön johtajilta vastauksia tuli 16 kappaletta. Vakuutuspiirin ja erityisyksiköiden johtajat ovat tulossopimuksen allekirjoittajina vastuussa yksikkönsä tulossopimuksen toteuttamisesta ja seurannasta. Tämän vuoksi yksikön johtajien arvioita on analysoitu tutkimuksessa myös omana vastaajaryhmänä. Pääosin tulokset on kuvattu yhdistämällä vakuutuspiirin johtajat/yksikön johtajat ja apulaisjohtajat samaan luokkaan. Yhdistetty tehtävänimikeryhmä edustaa työn sisällön puolesta Kelan keskijohtoa, osa apulaisjohtajista toimii tulossopimuksen johtajien sijaisina, yksikön apulaisjohtajina. Yksi vastaaja ei ilmoittanut tehtävänimikettään, kuitenkin avovastausten ja muiden taustietojen perustella tyhjä havainto oli mahdollista liittää vastausosuuksien osalta suurimpaan ”palvelupäällikkö” vastaajaryhmään. Kaksi vastaajaa ei ilmoittanut työpisteen sijaintia ja kolme vastaajaa sukupuolta tai ikää.

Kyselyyn vastanneiden lähijohtajien ikäjakaumasta (kuvio 8) voidaan todeta, että Kelaan on rekrytoitu melko paljon uusia lähijohtajia. Esimerkiksi kuntasektoriin verrattuna Kelassa henkilöstön ikärakenne on nuorempi. Kyselyhetkellä vakinaisen henkilöstön keski-ikä koko Kelassa oli 46,3 vuotta.



Kuvio 8. Vastaajien taustatiedot; paikallishallinnon lähijohtajien tuloyksikön sijainti, tehtävänimike, sukupuoli ja ikä (% vastaajista).

Taulukossa 3 on kuvattu vastaajien määrä tuloyksikön sijainnin mukaan. Erityisyksiköiden lähijohtajien osuus kaikista tuloyksiköiden lähijohtajista (N=412) oli kyselyhetkellä 15 prosenttia. (Paikallishallinnon esimiehet 11.11.2013.) Kyselyyn vastanneiden erityisyksiköiden lähijohtajien osalta aineistoa voidaan siten pitää edustavana.

Taulukko 3. Vastaajien tehtävänimikkeiden osuudet tuloyksikön sijainnin mukaan.

	Tuloyksikön sijainti				Yhteensä
	Erityisyksikkö	Etelä-Suomen alueella	Itä- ja Pohjois-Suomen alueella	Länsi-Suomen alueella	
Tuloyksikön johtaja, apulaisjohtaja	10 %	18 %	20 %	28 %	20 % (46)
Toimistonjohtaja, yksikön päällikkö	24 %	20 %	34 %	27 %	27 % (62)
Palvelupäällikkö	66 %	62 %	46 %	45 %	54 % (120)
Yhteensä % (n)	100 % (21)	100 % (73)	100 % (76)	100 % (58)	100 % (228)

Vastaajat jakautuvat tehtävänimikkeen ja sukupuolen mukaan taulukon 4 osoittamalla tavalla. Kyselyyn vastanneiden miesten osuus on alle kolmannes. Kela on selvästi naisvaltainen organisaatio, mikä näkyy tulosityksiköiden lähijohtajien sukupuolijakaumassa. Kyselyn toteutushetkellä miesten osuus koko otoksesta oli noin 17 prosenttia, joten sukupuolijakaumaltaan aineisto vastaa kohtuullisen hyvin alkuperäistä otosta.

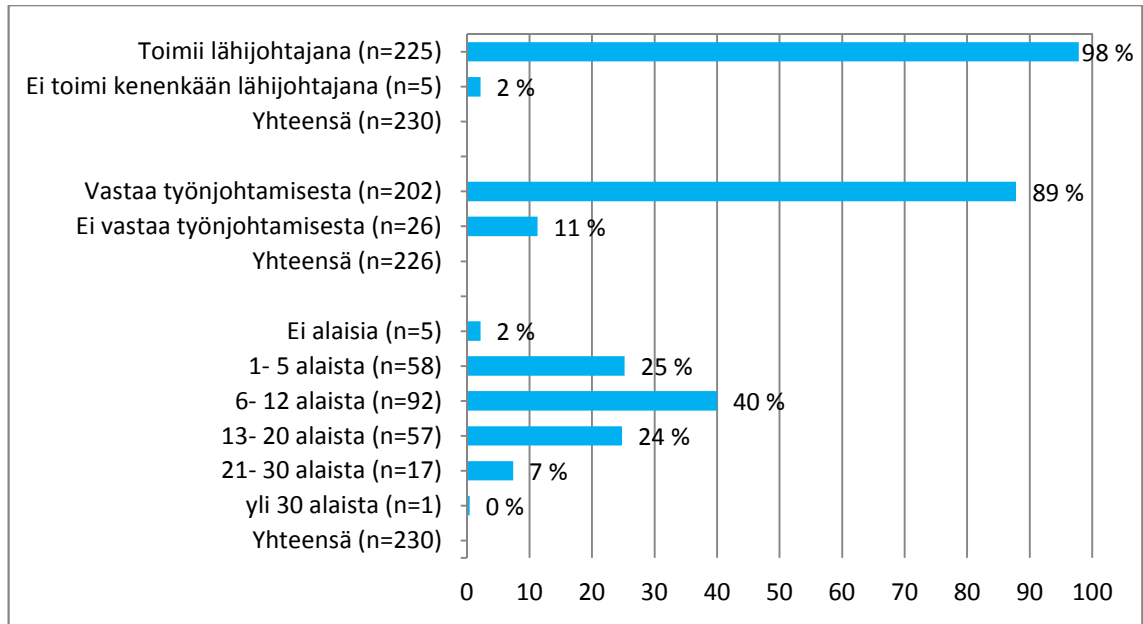
Taulukko 4. Vastaajan tehtävänimikkeiden osuudet sukupuolen mukaan

	Nainen	Mies	Yhteensä
Tulosityksikön johtaja, apulaisjohtaja	14 % (24)	39 % (21)	20 % (45)
Toimistonjohtaja, yksikön päällikkö	29 % (50)	22 % (12)	27 % (62)
Palvelupäällikkö	57 % (99)	39 % (21)	53 % (120)
Yhteensä %, (n)	100 % (173)	100 % (54)	100 % (227)

Vastaajista 225 henkilöä ilmoitti toimivansa lähijohtajana ja viisi henkilöä, ettei toiminnut tällä hetkellä kenenkään lähijohtajana (esimiehenä). Tähän ryhmään kuuluu apulaisjohtajia. Vastaushetkellä heillä ei ollut suoria alaisia, mutta he ilmoittivat kuuluvansa tulosityksikön lähijohtoon. Työnjohdollisia vastuita kuuluu 202 vastaajalle. Vastaajia on pyydetty tarkentamaan, kuinka monen alaisen lähijohtamisesta he vastaavat. Alaisten määrän keskiarvoksi muodostuu 10,7 ja mediaaniksi 10. Työjohdettavien määrän keskiarvo on 11,3 ja mediaani on 10. Kyselyyn vastanneista lähijohtajista viisi on kuvannut työnjohdettavien alaisten määrän selvästi suuremmaksi, kuin omien suorien alaisten määrän. Lähijohdettavien ryhmäkoot vaihtelevat eri tulosityksiköiden välillä yllättävän paljon. Kelassa ryhmäkokoja on pyritty ohjaamaan pienemmiksi (10-12 henkilöä) lähijohtamistyön toimintaedellytysten kannalta.

Alaisten lukumäärää ryhmiteltäessä jaottelun perustana on se, että alle kuuden alaisen lähijohtajat muodostavat yhden ryhmän (kuvio 9). Kelassa lähijohtaja saa automaattisesti raportin kaikista vastuualueensa ryhmistä, tiimeistä ja kustannuspaikoista. Jos ryhmän koko tai vastaajien määrä on alle kuusi, tuloksia ei raportoida lähijohtajalle²⁸. Tähän vaikuttaa yksilön tietosuojaan liittyvä Kelan ohjeistus. Suurimman ryhmän muodostivat lähijohtajat, joilla alaisten määrä vaihteli 6–12 välillä.

²⁸ Kela, Toimihenkilökyselyn raportointi 2013.

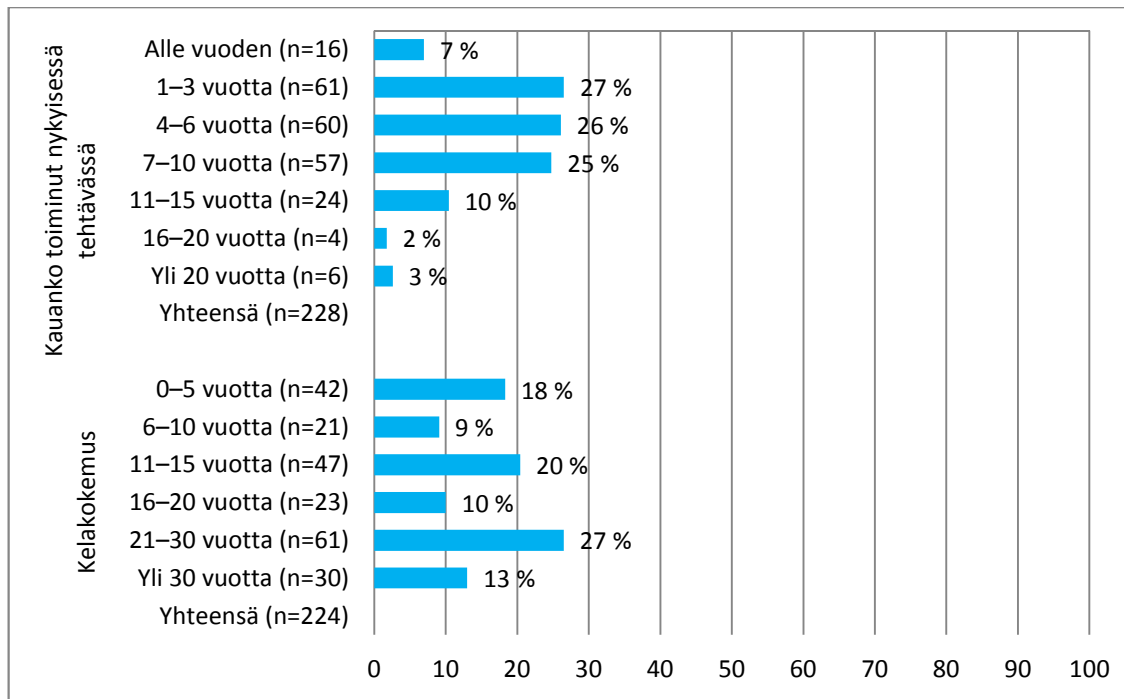


Kuvio 9. Vastaajien taustatiedot; toimiiko vastaaja lähijohtajana, vastaako työssään työnjohtamisesta ja alaisten lukumäärä (% vastaajista).

Kokemus nykyisessä lähijohtajan tehtävässä, Kelakokemus ja koulutustausta

Suurin osa kyselyyn vastanneista lähijohtajista on työskennellyt nykyisessä tehtävänsään 1-3 vuotta. Lähes yhtä paljon on lähijohtajia, jotka ovat työskennelleet nykyisessä tehtävänsään joko 4-6 tai 7-10 vuotta. Koulutustaustan osalta suurin osa vastaajista on valmistunut sosiaali- ja terveystieteiden alalta (37 %), kauppatieteelliseltä alalta (26 %) ja hallintotieteelliseltä alalta (9 %). Muita aloja ovat kasvatustieteellinen (4 %), taloustieteellinen (4 %) ja oikeustieteellinen (4 %). Vastaajista neljä prosenttia ilmoittaa, että heillä on muu ammattikorkeakoulututkinto. Vajaa neljä prosenttia vastaajista ilmoittaa koulutusalaan Kelatutkinnon²⁹. Keskiasteen tutkinto on vastaajista kahdella prosentilla. Muita pienempiä ryhmiä ovat humanistinen, farmaseuttinen ja lääketieteellinen ala (3 %). Kaksi vastaajaa ilmoittaa tehneensä kaksi korkeakoulututkintoa ja kaksi vastaajaa ei määrittele koulutusalaansa. Koulutustaustan osalta voidaan todeta, että Kelan tulosityksiköiden lähijohtajien koulutustausta on moninainen. Kelan tulosityksiköiden lähijohtajilla Kelaan liittyvä työkokemus on pitkä (kuvio 10). Vastaajista 70 prosenttia on työskennellyt Kelassa yli 11 vuotta ja 40 prosenttia yli 21 vuotta.

²⁹ Kelan 1990-luvun alussa toteuttama sisäinen koulutus, joka tarkoitus oli tukea esimies – ja asiantuntijaosaamisen kehittämistä ja uralla etenemistä. Koulutus kesti noin vuoden.



Kuvio 10. Vastaajien taustatiedot; kauanko vastaaja on toiminut nykyisessä tehtävässä ja Kelakokemus vuosina (% vastaajista).

Viimeaikaiset muutokset tuloksiköiden organisaatorakenteissa, erityisyksiköiden perustamiset ja eläköityminen näkyvät siinä, että 0-5 vuotta Kelassa työssä olleiden lähijohtajien osuus on selvästi suurempi kuin 6-10 vuotta Kelassa olleiden lähijohtajien (kuvio 10).

5.3 AINEISTON ANALYYSI

Tämän tutkimuksen kyselyaineistoa on analysoitu käyttämällä niin laadullisia kuin määrällisiä menetelmiä. Analysoinnissa on käytetty SPSS-ohjelmaa ja kvantitatiivisia analyysimenetelmiä, kuten suoria jakaumia, ristiintaulukointia, keskiarvojakaumia, keskijajontalukuja ja pääkomponenttianalyysiä. Ristiintaulukoinnilla on kuvattu kahden tai useamman muuttujan yhteyttä toisiinsa. Khiin neliö-testin avulla on testattu muuttujien välisen riippuvuuden tilastollista merkitsevyyttä. Pääkomponenttianalyysia on hyödynnetty yhden kysymyspatterin rakenteen kuvaamiseen, koska sen avulla on mahdollista tiivistää useiden muuttujien antama tieto keskeisimpiin pääkomponentteihin eli faktoireihin. Tutkimuksen aineiston analysointi aloitettiin edellä kuvatuilla kvantitatiivisilla menetelmillä. Käytännössä tämä tarkoitti havaintoaineiston esikäsittelyä (muuttujien

muunnokset, yksittäiset puuttuvat havainnot, havaintojen painottaminen), eri analyysimenetelmien käyttöä ja tulosten tulkintaa sekä raportointia.

Strukturoitujen kysymysten lisäksi kyselyssä oli tarkentavia avokysymyksiä, joilla karotettiin lähijohtajien arvioita sekä kokemuksia johtamisen tilasta, toimintaympäristöstä ja niihin liittyvistä esteistä ja kannusteista. Avovastausten kautta on haluttu tarkentaa ja havainnollistaa sitä, miten lähijohtaja itse toimintaedellytykset arvioi ja jäsentää. Avovastausten käsittelyssä on käytetty menetelmänä sisällön erittelyä (esimerkiksi Tuomi & Sarajärvi 2009, 105-107). Sisällön erittelyssä avovastaukset ensin jäsennetään ja pelkistetään teemoittain sekä myöhemmin yhdistetään yleisimmin kuvattujen teemojen ympärille. Näin aineistosta voidaan nostaa esille tutkimusongelmaa avaavia teemoja. Menetelmällä voidaan vertailla eri teemojen esiintymistä aineistossa. (Eskola & Suoranta 2000, 174.) Käytännössä tämä tarkoitti jokaisen lähijohtajan antaman avovastauksen lukemista, tulkintaa ja jäsentämistä niiden teemojen ympärille, joihin ne sisällöltään parhaiten sopivat. Koko analyysivaiheen ajan tehtiin vertailua määrällisen aineiston ja laadullisen aineiston tulosten välillä. Esimerkiksi kuinka lähijohtajien antamat avovastaukset selittävät ristiintaulukoinnin avulla saatuja havaintoja. Johtamisen toimintaedellytysten (kannusteiden ja esteiden) jäsentämisessä ja kuvaamisessa avovastauksilla oli tärkeä merkitys tässä tutkimuksessa.

Kaikki tutkimukseen vastanneet ovat kuuluneet Kelan paikallishallintoon ja sen eri tulosityksiköihin. Tulosityksiköiden toiminta ja tavoitteet tulee kytkeytyä yhteiseen Kelan strategiaan ja visioon. Tulosityksiköillä on tehtäviin erikoistumisen, alueellisen sijainnin, organisaatio- ja henkilöstörakenteen ja verkostojensa puolesta omat ominaispiirteensä eli paikallinen toimintaympäristönsä. Tämä näkyi vastauksissa erilaisina näkökulmina ja toiminnan painotuksina.

Erilaisten aineistojen ja menetelmien yhdistämisen yhteydessä puhutaan triangulaatiosta. Tällöin pyritään laajentamaan ja syventää tutkimuskohteesta saatavaa tietoa yhdistämällä esimerkiksi määrällistä ja laadullista aineistoa. Yhdistämisen tavoitteena on etsiä aiheesta uusia ulottuvuuksia tai selventää tutkittavaa näkökulmaa (Tuomi ja Sarajärvi 2002, 141-142). Sinällään menetelmien yhdistäminen ei takaa parempaa tulosta, mutta sen avulla on mahdollista lisätä näkökulmien määrää. Välineenä sen voidaan katsoa

soveltuvan tutkimukseen, jossa kerätään tietoa ihmisen toiminnasta kuten johtamisesta ja sen vaikuttimista (vrt. Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006).

5.4 TUTKIMUKSEN LUOTETTAVUUS JA EETTISET KYSYMYKSET

Tutkimusaiheen valintaan ovat vaikuttaneet useat omat työtehtävissäni käydyt keskustelut ja havainnot tarpeesta jäsentää Kelan tulosyksiköiden johtamista ja lähijohtamistyötä. Kelassa ammattimainen lähijohtajuus on teemana ajankohtainen. Asioiden ja toiminnan kehittämisen tulee lähteä aina tarpeesta, jolloin lähijohtamistyöhön liittyvien toimintaedellytysten tunnistaminen on tärkeää. Kelan yhtenäisen palvelun toteuttamisen näkökulmasta on tärkeää tunnistaa, miten johtamisen toimintaedellytykset arvioidaan eri puolella Suomea sijaitsevissa tulosyksiköissä.

Tieteen ja tutkimuksen yleisiin arvolähtökohtiin kuuluu uuden tiedon tuottamisen lisäksi riippumattomuus ja puolueettomuus (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006). Tässä tutkimuksessa tutkijalla on selkeä yhteys tutkittavaan kohteeseen. Tämä on ollut tutkimuksen toteuttamisen kannalta samalla etu, mutta yhtälailla haaste objektiivisuuden säilyttämisessä. Se mitä asioita tässä tutkimuksessa on haluttu tutkia; mitä kysymyksiä ja menetelmiä on käytetty, ovat esimerkkejä tutkijan eettisistä valinnoista. Selvät edut ovat liittyneet lähijohtajien vastausaktiivisuuteen, luottamuksellisiin kommentteihin sekä kyselyn teemojen ja käsitteiden valintaan, jotka useissa vastauksissa³⁰ arvioitiin tärkeinä ja ajankohtaisina.

Eskola & Suoranta (2000, 17, 20-22) ovat tarkastelleet tutkijan asemaa ja objektiivisuutta osana tutkimusta. Objektiivisuus edellyttää sitä, ettei tutkija sekoita omia uskomuksiaan, asenteitaan ja arvostuksiaan tutkimuskohteeseen. Objektiivisuus syntyy kaiken subjektiivisen tiedostamisesta ja on sinällään tavoitteena tärkeä. Tutkimuksen alkuvaiheesta alkaen olen pyrkinyt toimimaan tutkittavan kohteen kannalta luotettavasti ja luottamuksellisesti. Tarkoitus on kuvata kohde mahdollisimman objektiivisesti ja puolueettomasti, mutta samalla hyödyntää omaa Kelakokemusta tulosten analysoinnissa. Olen tietoisesti minimoinut riskin vastaajan tunnistamisesta tulosten perusteella, vaikka vastausten tar-

³⁰ Kysymys 23. Mitä muuta haluat kertoa tämän kyselyn aihepiiristä?

kempien taustatietojen kuvaaminen olisi saattanut lisätä tulkintojen selitysarvoa. Tutkimuksessa on noudatettu Tutkimuseettisen neuvottelukunnan (TENK) antamia ohjeita hyvästä tieteellisestä käytännöstä (<http://www.tenk.fi/fi/htk-ohje/hyva-tieteellinen-kaytanta>). Kelan ohjeistuksen mukaisesti kyselytutkimuksissa jokainen työntekijä päättää itsenäisesti halustaan osallistua erilaisiin kyselyihin. Kyselyyn ei liittynyt kysymyksiä, jotka edellyttävät erikseen haettua eettistä lupaa Kelan eettiseltä toimikunnalta. Sähköisessä muodossa oleva tutkimusaineisto on arkistoitu vastaajien tietosuojahuomioiden ja tutkimusaineiston hallinta on vain tämän tutkimuksen tekijällä. Julkinen johtajuus -kyselyn kysymysteemojen hyödyntämiseen lupa on pyydetty Sitrasta.

Pietarinen (2002, 58-69) on kuvannut teoksessa ”Tutkijan eettiset valinnat” eettisiä perusvaatimuksia tutkimustyössä. Keskeiseksi perustehtäväksi hän nimeää luotettavan informaation tuottamisen. Luotettavuus tarkoittaa sitä, että informaatio perustellaan riittävän tarkasti ja kriittisesti. Muita perusvaatimuksia ovat ammattitaidon hankkiminen ja ylläpitäminen, informaation välittäminen ja informaation käyttäminen. Tutkimuksen tekemistä on ohjannut päämäärä pystyä selittämään havainnot mahdollisimman puolueettomasti ja kattavasti. Tämän ammatillisen lisensoititutkimuksen on tarkoitus tuottaa informaatiota Kelan organisaation, sen johtamisen ja lähijohtamisen kehittämiseen. Tutkimuksessa olen pyrkinyt säilyttämään analyyttisen ja puolueettoman otteen hyödyntämällä tilastollisia menetelmiä ja yhdistämällä niihin vastaajien esittämiä kuvauksia. Suorissa lainauksissa vastaajan tehtävänimikettä on käytetty vain muutamissa johtamistyön luonnetta havainnollistavissa kuvauksissa. Kuvauksista vastaajaa ei pysty tunnistamaan.

6 JOHTAMISEN TOIMINTAEDELLYTYKSET PAIKALLISHALLINON TULOYKSIKÖISSÄ

6.1 JOHTAMISEN JA LÄHIJOHTAMISTYÖN LUONNE

Kyselyssä vastaajia pyydettiin sanallisesti kuvailemaan omaa johtamistyötään. Osassa kuvauksia oma johtamistyön luonne oli tiivistetty muutama lauseeseen, kuitenkin useimmissa se kuvattiin laajasti omien eri tehtävien ja roolin kautta. Kuvauksissa esiintyi myös johtamistyöhön liittyviä kannustimia ja esteitä, joita on hyödynnetty jatkossa tulosten analysoinnissa ja kuvaamisessa. Omaa johtamistyötä koskevalla kysymyksellä kartoitettiin sitä, miten Kelan lähijohtajat jäsentävät omaa johtamistyötään. Johtamistyön kuvausten perusteella näyttää siltä, että tulosityksiköihin kohdistuva erikoistuminen muuttanee lähijohdon vastuita ja tehtäväkenttää lähitulevaisuudessa. Kelan tulosityksiköissä tapahtuvan johtamisen tyypittely tai profilointi on aiheena mielenkiintoinen, mutta ei tämän tutkimuksen näkökulmasta keskeinen, eikä kysymysasettelun näkökulmasta edes mahdollinen. Kuvausten perusteella on haettu johtamistyyplejä tai -tapoja, joita paikallishallinnon lähijohtajat työssään käyttävät eli miten lähijohtajat johtavat tulosityksiköissä. Aarrevaara & Stenvall (2002, 13-14) ovat kuvanneet Kelan esimiesten johtamistyyplejä. Johtamistyyli vaikuttaa siihen, mitä henkilöstöltä odotetaan. Johtamistyylin on oltava johdonmukainen, jotta sillä voidaan ohjata organisaatiota. Se voidaan kuvata hyvin eri tavoin; 1) sanoin ja teoin ilmaisu, jotka vaativat enemmän kuin säännöissä ja ohjeissa ilmaistut asiat johtamisesta 2) toimivaltaa ja hierarkiaa kuvaavat organisaatiokaaviot, jotka eivät välitä tietoa johtamisen sisällöstä ja vaikutuksesta toimintaan 3) prosessit, jotka eivät kerro organisaation vuorovaikutuksesta ja sosiaalisista suhteista organisaation sisällä.

Tässä tutkimuksessa lähijohtajien antamien johtamistyön kuvausten perusteella on hahmotettu sitä, miten paikallishallinnon tulosityksiköiden lähijohtajien työnkuva ja asema, toimintaympäristö, edellytykset toimia työssään näkyvät. Sisällöllisesti selvin ero johtamistyön kuvaksissa liittyi työnjohdolliseen asemaan eli oliko vastaajalla lähijohtamisen lisäksi keskijohdon tehtäviä vai työskentelikö henkilö operatiivisen tason tehtävissä lähijohtajana.

”Kuuntelevaa, läsnäolevaa, tarttumista tilanteisiin, etuuden osaamisen ylläpitämistä ja toiminnan kehittämistä parhaiden käytäntöjen mukaiseksi. Tilan antamista henkilöstölle ajatella ja toteuttaa työtään sekä tuottaa vi-

rikkeitä, ei nipottamista ja pomottamista, vaan luontevaa keskustelua ja palauteen antoa edistyksellisissä toimissa, kuten myös korjaavissa toimissa.” *palvelupäällikkö, Lj19*

”Pyrin olemaan valmentava lähijohtaja ja oivalluttamaan henkilöitä käskemisen sijaan. Asioista keskustellaan avoimesti ja yksilöllisesti etsitään parhaita ratkaisuja mm. oman tavoitteen saavuttamiseksi ja edistetään ymmärrystä kokonaisuudesta mitä Kelassa tehdään.” *toimistonjohtaja/yksikön päällikkö, Lj13*

”Yksiköille kohdennettua tavoiteasetantaa ja seuranta. Kokonaistilanteen koordinoitua. Muutosten suunnittelua ja muutoksen hallitun toteutuksen suunnittelua. Lähiesimiesroolissa esimiesten tukeminen. Yhteistyössä muiden vakuutuspiirin johdon kanssa on ollut paljon hyötyä oman toiminnan suunnittelussa ja toteutuksessa.” *apulaisjohtaja, Lj2*

”Yksikön johtamista pääasiassa välillisesti johtoryhmän ja apulaisjohtajien kautta.” *yksikön johtaja, Lj65*

Yhdistävänä piirteenä kuvauksissa korostui valmentava johtaminen, joka käsitteenä esiintyi useassa kuvauksessa. Valmentava johtamisote käsitteenä ja toimintana voidaan nähdä yleistyneen Kelassa erilaisten lähijohtamisvalmennusten ja kohdennettujen ”ryhmäcoaching” valmennusten kautta, joissa teemoina ovat olleet hyvät vuorovaikutustaidot, luottamuksen rakentaminen ja taito antaa palautetta. Erilaisten valmennusten ja ryhmäcoaching -tilaisuuksien määrä on ollut Kelassa selkeässä kasvussa. Kun vuosina 2011-2012 valmennustilaisuuksia³¹ oli keskimäärin noin 40-50 kpl vuodessa, vuonna 2013 tilaisuuksia oli jo yli 80. Suurin osa yksiköiden johtajista, lähes kaikki apulaisjohtajat ja jotkut toimistonjohtajat kuvasivat johtamistyötään toimintaan liittyvien tulossopimusvastuiden kautta, jolloin yksikön perustehtävän varmistaminen tulossopimuksen mukaisesti näkyi vastauksissa. Strategisten tavoitteiden toteuman varmistaminen ja yksiköiden isojen hankkeiden sekä koko Kelaan koskevien kehityshankkeiden läpivienti näkyi useimmissa keskijohdon johtamistyötä koskevissa kuvauksissa.

”Strategiaperustasta vastaamista omassa yksikössä ja Kelan kehittämistyöhön osallistumista.” *yksikön johtaja, Lj178*

³¹ Lähteenä on käytetty Kelan henkilöstöosaston 4.4.2014 antamia Kelan johtamis- ja esimieskoulutustietoja ajalta 2010-2013. Määriin on poimittu erilaiset valmennukset ja coaching aiheiset tilaisuudet. Lisäksi on muuta johtamis- ja esimieskoulutusta, joissa ko. teemat voivat olla koulutuksen sisällä.

”Vastaan koko yksikön kokonaisuunnistumisesta ja palvelukyvyvystä, henkilöstöstä, tulostavoitteisiin pääsemisestä ja sidosryhmätyöstä yhteistyössä lähimpien alaisten eli johtoryhmäni kanssa.” *yksikön johtaja, Lj25*

”Koko tulosityksikön tavoitteista vastaaminen; varmistaminen, että focus on koko ajan perustehtävässä.” *yksikön johtaja, Lj156*

Yksikön johtajien ja apulaisjohtajien kuvauksissa johtamisen työvälineissä viitattiin johtoryhmätyöskentelyn merkitykseen, säännöllisiin työtunteihin ja keskusteluihin. Vastuu työyhteisön ja ilmapiirin kehittämisestä sekä yksikön työsuojelusta näkyi yksikön johtajien ja apulaisjohtajien vastauksissa. Vakuutuspiirin kumppanuus- ja sidosryhmätyö sekä verkostoituminen kytkeytyvät kuvausten perusteella erityisesti yksikön johtajille ja apulaisjohtajille. Osassa lähijohtajien vastauksissa kuvattiin kaksoisrooleja eli toimimista samalla lähijohtajana ja keskijohdon roolissa. Joissakin apulaisjohtajien antamissa kuvauksissa todettiin lähijohtamistyön olevan vain pieni osa toimenkuvaa.

”Olen välimaastossa. Toisaalta olen se joka näkee henkilöstön ongelmat ja tyytymättömyyden läheltä ja minun pitäisi puolustaa ja tukea heitä työssään. Toisaalta olen vastuussa siitä johtamisen strategian viemisestä henkilöstölle, jota vakuutuspiirin johto ja Kela viestittää. Lisäksi rooliini kuuluu tehdä perustyötä etuustyössä, mikä ei sekään ole vähäinen.” *toimistonjohtaja/yksikön päällikkö, Lj121*

”Apulaisjohtajan tehtävä on päätyöni ja lähiesimiestyö vain pieni osa toimenkuvaani. Koen, että pystyn kyllä melko hyvin johtamaan toimintaa niin, että tiimin työ sujuu, mutta minulla ei ole aikaa paneutua tiimin työn kehittämiseen.” *apulaisjohtaja, Lj64*

Vastaavasti toimistonjohtajien ja yksikön päälliköiden sekä erityisesti palvelupäälliköiden kuvauksissa painottui operatiivisen lähijohtamisen teemat. Kuvausten perusteella vakuutuspiirin tulossopimuksen kautta johdetut tavoitteet ohjaavat vahvasti päivittäistä työskentelyä. Erityisesti palvelupäälliköiden kuvauksissa edellä kuvattu valmentava ja vuorovaikutteinen sekä osallistuva johtamistyyli kuvattiin useasti.

”Oma johtaminen on päivittäisjohtamista, johtamista jaloilla. Eli kokonaisuuden kannalta se, että olen läsnä ja tapaan tiimiläisiä aktiivisesti luon pohjan tulosten saavuttamiselle ja työhyvinvoinnille (joka myös luo sitä pohjaa tulosten saavuttamiselle).” *palvelupäällikkö, Lj131*

”Esimiestyöni sisältää ratkaisutyössä että asiakaspalvelussa olevien johtamista. Tärkeää on omalla esimerkillä johtaminen. Johtamistyössäni koen tärkeäksi vuorovaikutteisuuden, läsnä olon, kuuntelemisen, ongelmien

selvittelyn heti, luottamusta rakentamisen asioiden avoimella käsittelyllä, toimihenkilöiden kannustamisen ja valmentavan johtamisen.” *palvelupäällikkö, Lj226*

”Tiivistä päivittäistä seuraamista ja kirjaamista, kuuntelemista ja kannustamista oman ratkaisutyön ohessa. Tiimin jäsenten tukeminen, valmentaminen, itse osallistuen asiakaspalveluun oman esimerkin näyttämisen ja avoimuus, vuorovaikutteinen johtaminen, suorituksen ja osaamisen johtaminen.” *palvelupäällikkö, Lj137*

”Oma johtamiseni on enemmänkin valmentamista, tukemista ja henkilöjohtamista. Olen siinä onnellisessa asemassa, että saan tehdä työtä asiakkaiden hyväksi ja tukea asiakaspalvelua työssään. En vaihtaisi sitä muihin esimiestehtäviin. Olen myös kokenut onnistuneeni työssäni hyvin, joten se tuo paljon iloa ja jaksamista työhöni.” ”Läsnäolevaa, vuorovaikutteista, kuuntelevaa, tavoitteiden ja tiimiläisten työn tuntemista, havainnoimista niin ratkaisu- kuin asiakaspalvelu puolella.” *palvelupäällikkö, Lj208*

”Innovatiivista, asiakaslähtöistä ja lähellä tiimiä (lähijohtamista).” *palvelupäällikkö, Lj219*

Nykytekniikka (Lync, videoneuvottelut, etäyhteydet ym.) hyödynnetään lähijohtamistyössä varsin paljon. Kelan uudet työaikamuodot ja mallit (etätyö, kotietätyö, tiivistetty työaika ym.) näkyivät vastauksissa, mutta vielä vähäisessä roolissa. Ne lähijohtajat joilla oli etäjohtettavia alaisia, kuvasivat tekniikan mahdollisuudet luontevina työvälineinä. Vastausten perusteella uudet työaikamuodot ja -mallit hakevat vielä suuntaansa paikallishallinnon tulosityksiköissä.

”Alaiseni ovat eri toimistossa ja päivittäinen kontaktini heihin tapahtuu lähinnä sähköpostin, puhelimen tai lync-järjestelmän kautta. Vierailen kuitenkin säännöllisesti kaikissa toimistoissa ja olen kehitys- ja palkkakeskusteluissa aina fyysisesti läsnä. Ohjeistukset annan käytännön syistä pääasiallisesti sähköpostin välityksellä. Asiakaspalvelun havainnointia teen pääasiallisesti lyncin kautta. Minulla on hyvät alaiset ja yhteydenpito on mutkatonta.” *palvelupäällikkö, Lj219*

Päivittäisjohtaminen, työjärjestelyistä ja henkilöstön työhyvinvoinnista huolehtiminen esiintyivät useissa kuvauksissa. Useissa vastauksissa määriteltiin esimerkiksi työvuorosuunnittelun, työjärjestelyjen, työtilanteiden seurannan ja palkkaus-, kehitys- ja palautekeskustelujen osuuksia osana johtamistyötä.

”Päivittäisjohtamista ja vuorovaikutusta, johon kuuluu työjärjestelyt, kehitys-, palaute- ja palkkauskeskustelut, ryhmän toiminnan suunnittelu ja kehittäminen.” *palvelupäällikkö, Lj44*

”Päivittäistä askartelua työjonojen parissa ja eri työtyyppien välisen työtilanteen priorisointia. Toimihenkilöiden tukemista arjen askareissa. Oman jaksamisen kannattelua ja motivaation ylläpitoa.” *toimistonjohtaja/yksikön päällikkö, Lj15*

”Työjärjestelyjen tekeminen ja muutosten aiheuttamat toimenpiteet ovat jatkuvaa toimintaa. Osaamisen varmistaminen ja ylläpitäminen vaatii myös, että "tuntosarvet" ovat jatkuvasti käytössä. Kehityskeskustelut ja palautekeskustelut sekä palkkauskeskustelut ovat vaativinta osaa johtamistyössäni samoin asioiden esille ottaminen ymmärrettävästi omalle esimiehelle/johtoryhmälle. Asiaosaamiseni etuudessa koen olevan vahvuuteni myös johtamisessa, koska siltä pohjalta töiden jakaminen sujuu paremmin, koska tiedän mitä eri työvaiheet vaativat.” *palvelupäällikkö, Lj225*

Useissa palvelupäälliköiden antamissa vastauksissa toimintaedellytyksiin liittyvänä esteenä koettiin vähäinen ajankäyttö lähijohtamistyöhön. Epäkohta liittyy siihen, kuinka paljon lähijohtaja osallistuu tulosityksikön päivittäiseen asiakaspalveluun tai ratkaisutoimintaan tai molempiin lähijohtamistyön lisäksi. Käytännössä tehtäväkohtaisista tavoitteista ja sen kautta työtehtävien välisistä osuuksista sovitaan oman lähijohtajan kanssa tulosityksiköittäin, mutta teema liittyy myös laajemmin Kelan lähijohtajien toimenkuvan sisältöön nyt ja tulevaisuudessa.

”Tasapainottelua lähijohtamistyön ja ratkaisutyön välillä. Lähijohtamistyöstä en kuitenkaan ole valmis tinkimään, ensisijaisesti olen tässä tehtävässä mahdollistamassa oman ryhmäni tehokkaan tuloksenteon ja johtamassa ryhmäni työhyvinvointia.” *palvelupäällikkö, Lj124*

”Pienen toimiston johtamistyö on melko vähäistä. Suurin osa ajasta menee ratkaisutyöhön. Ellei tee ratkaisutyötä, käyttöasteessa näkyy heti. Johtamistyötä on rajoitettu, joten työtä on lähinnä erilaisten virkavapauksien kirjaus sekä kehitys- ja palkkakeskustelut kerran vuodessa sekä toimihenkilöiden informointi yhteisissä asioissa.” *palvelupäällikkö, Lj111*

”Oma johtamistyö on tiukasti sidottu resursseihin ja valmiiksi annettuihin raameihin. Näihin ei todellisuudessa pääse vaikuttamaan lainkaan. Tiimin sisällä yritän tukea toimihenkilöitä kaikin tavoin ja pyrin tiimissä itseohjautuvuuteen. Olen työvuorosunnittelija ja ihmisten johtaja. Olen tarvittaessa läsnä ja "kuuntelemassa toimihenkilöiden ajatuksia, ideoita ja murheita", samalla tukien ja tietäen, etten voi resursseja saada.” *palvelupäällikkö, Lj220*

Ajankäyttöön liittyvä teema esiintyi useassa palvelupäällikön vastauksessa. Vastaajia pyydettiin arvioimaan joukko väitteitä, joista osa liittyy ajankäyttöön ”tulosityksikössä lähijohtajilla on riittävästi aikaa ihmisten johtamiseen ja lähijohtamistyöhön”. Vastaus-

ten perusteella vajaa puolet (48 prosenttia) vastaajista arvioi väitteen sopivan hyvin ja noin kolmannes (34 prosenttia) väitteen sopivat heikosti tulosityksikön lähijohtamistyöhön. Myönteisimpinä tilanteen arvioi keskijohto, joista 59 prosenttia arvioi ajan ihmisten johtamiseen riittävän. Toimistonjohtajista ja yksikön päälliköistä 48 prosenttia sekä palvelupäälliköistä 44 prosenttia arvioi aikaa ihmisten johtamiseen olevan riittävästi. Tulosityksiköiden sijainnin tai vastaajien lähijohdettavien ryhmäkoon mukainen tarkastelu ei tuodut tilastollisia eroja tarkasteluun. Vastaajilta kysyttiin lisäksi ajankäytön merkitystä oman johtamistyön onnistumiseen. Näitä tuloksia on kuvattu tuloksissa myöhemmin.

6.2 JOHTAMISEN TOIMINTAEDELLYTYKSET LÄHIJOHTAJIEN ARVIOIMANA

Tämän tutkimuksen yhtenä tehtävänä on selvittää, miten lähijohtajat näkevät ja jäsentävät johtamisen toimintaedellytykset työnsä näkökulmasta. Vastaajia pyydettiin arvioimaan, millaiset ovat oman vastualueen johtamisen toimintaedellytykset tällä hetkellä verrattuna tilanteeseen kaksi vuotta sitten. Kyselyyn vastanneista vajaa puolet (47 prosenttia) arvioi toimintaedellytysten parantuneet jonkin verran tai huomattavasti kuluneen kahden vuoden aikana. Neljännes (25 prosenttia) vastaajista arvioi toimintaedellytysten pysyneen ennallaan ja joka viides (20 prosenttia) arvioi toimintaedellytysten heikentyneen kuluneen kahden vuoden aikana. En osaa sanoa -vastanneiden osuus oli vajaa kahdeksan prosenttia. Tämä vastaajaryhmä koostui pääosin vastaajista, jotka ovat työskennelleet Kelassa alle kaksi vuotta tai olivat vaihtaneet tehtäviä äskettäin. Tarkasteltaessa kysymystä vastaajan tehtävänimekkeen näkökulmasta (taulukko 5), tyytyväisimpiä johtamisen toimintaedellytysten muutokseen olivat palvelupäälliköt, joista 53 prosenttia arvioi toimintaedellytysten parantuneen. Toimistonjohtajista ja yksikön päälliköistä vajaa 42 prosenttia ja tulosityksiköiden johtajista ja apulaisjohtajista 37 prosenttia arvioi toimintaedellytysten parantuneen. Yksittäisenä vastaajaryhmänä tulosityksiköiden johtajista enemmistö (63 prosenttia) arvioi johtamisen toimintaympäristön heikentyneen. Luokkaan liitettyjen apulaisjohtajien vastaukset pienensivät edellä kuvattua vastausluokkaa. Taustamuuttujista vastaajan ikä, sukupuoli, työyksikön sijainti tai alaisten lukumäärä eivät tuoneet tuloksiin tilastollisesti merkittäviä eroja.

Taulukko 5. Lähijohtamisen toimintaedellytykset tällä hetkellä verrattuna tilanteeseen kaksi vuotta sitten ja tehtävänimike ristiintaulukoituna.

	Tuloyksikön johtaja tai apulaisjohtaja	Toimistonjohtaja, yksikön päällikkö	Palvelupäällikkö	Yhteensä
Parantunut jonkin verran tai huomattavasti	37 %	42 %	53 %	47 % (107)
Pysynyt ennallaan	28 %	27 %	23 %	25 % (58)
Heikentynyt jonkin verran tai huomattavasti	35 %	24 %	13 %	20 % (47)
En osaa sanoa	-	7 %	12 %	8 % (18)
Yhteensä % (n) $\chi^2=16,7$, $df=6$ $p=0,010^{**}$	100 % (46)	100 % (62)	100 % (122)	100 % (229)

Tuloyksiköiden johdon ja apulaisjohdon kriittisiä arvioita johtamisen nykytilanteesta voidaan selittää heidän roolin ja tehtävien sekä viimeaikaisten muutosten kautta. Avokysymyksellä³² vastaajia pyydettiin tarkentamaan vastaustaan. Tarkentavien vastausten perusteella osa tyytymättömyydestä liittyi tuloyksiköiden asemaan ja toiminnanohjaukseen nykyisessä linjaorganisaatiomallissa, johon Kelassa on liitetty prosessiohjauksen näkökulma.

”Prosessimainen toiminta Kelassa on vielä hapuilevaa ja linjaorganisaation toimintakyky on heikentynyt väestövastuun poistumisen myötä.” *Lj9*

”Resurssit niukentuneet, rakenteita uudistettu jatkuvasti. Siirtyminen prosessimaiseen johtamistapaan ollut koko Kelan mittakaavassa erittäin epämieluisää ja sekavaa. Ristikkäisiä vaatimuksia ja paineita tulee siiloutuneesti eri puolilta keskushallintoa.” *Lj25*

Kelan johtamisjärjestelmässä tuloyksikön johtajalla on tulossopimusvastuu tuloyksikönsä toiminnasta. Hän myös huolehtii Kelan strategian ja vision toteuttamisesta yksikössään muun johdon ja lähijohdon ja henkilöstön avulla. Kelassa tuloyksiköiden toiminnan ohjaamiseen ja johtamiseen liittyvää informaatiota kulkee paljon. Iso osa hyvinkin monimuotoisesta informaatiosta ohjautuu ensin tuloyksiköiden johtajille, jotka välittävät tietoa eteenpäin tuloyksikössä tietoa tarvitseville. Tuloyksiköiden johtajat osallistuvat paikallishallinnon edustajina koko Kelaa koskettaviin kehittämishankkeisiin

³² Kysymys 5. Voit kertoa vastauksestasi tarkemmin.

ja työryhmiin. Kelan eri osastot ovat kehittämishankkeissa usein ohjaavassa roolissa. Käytännössä tuloksiköiden ohjausta tapahtuu osittain prosessimaisesti (sivuttain) ja suurelta osin funktionaalisesti (ylhäältä alaspäin). Osastojen ohjaava ja kehittävä rooli tuloksiköiden suuntaan koettiin vastauksissa lisääntyneen. Organisaatorakenteen maldatuminen nähtiin tärkeänä, mutta osastojen ohjaustoimet koettiin toimintaedellytyksiä heikentävänä asiana. Esimerkkeinä koetuista esteistä tuloksiköiden johtamisen näkökulmasta olivat palveluverkon uudistamiseen ja tuloksiköiden tehtävien keskittämisiin liittyvät epäselvyydet sekä Kelan prosessimaisen johtamiseen liittyvät avoimet kysymykset. Ohessa on esitetty vastaajien tarkentavia vastauksia.

”Sekava tilanne, kun vakuutuspiirien erikoistuminen etenee hitaasti ja tuntuu, ettei kukaan oikein tiedä missä mennään.” *Lj46*

”Kelassa menossa kova muutos, toimintaedellytyksiä on muutettu. Osin vaikuttavat rajoittavan paikallista käytäntöä ja tapahtuu mielestäni keskittämistä myös johtamisessa ja niihin liittyvissä vastuissa.” *Lj111*

”Kelan epäselvä johtamistilanne (= johtamisvaje linjassa ja prosessien johtamisyrietykset matriisissa) ja 200 hanketta hankaloittavat toimintaa. Vakuutuspiiriin (suppilon pohjalle) valuu kaikkien tahojen kehittämistyön innovaatioiden toteuttaminen, mutta resursseja pitää vähentää ja entiset tulokset säilyttää...” *Lj5*

Osassa tuloksiköiden operatiivisen lähijohdon vastauksissa palveluverkon uudistamiseen liittyvä erikoistuminen tiiviimpiin tehtäväkokonaisuuksiin koettiin osittain selkeyttäneen toimintaa. Tulokset viittaavat siihen, että tuloksiköiden useat organisaatiouudistukset ovat vieneet eteenpäin lähijohtamisen toimintaedellytyksiä. Esimerkiksi työnkuva, rooli ja tehtävät sekä tavoitteet ovat selkeytyneet paikallisten organisaatiouudistusten kautta.

”Tehtävien keskittäminen ja vahvuuksien hyödyntäminen ovat luoneet hyvää pohjaa johtamiselle.” *Lj131*

”Asioiden keskittäminen mahdollistaa niihin syvällisemmän paneutumisen. Yhteinen asiakkuusprosessi nousee keskiöön ja perustehtävämme kirjastuu tätä kautta.” *Lj40*

Taulukko 6. Kelan paikallishallinnon lähijohtajien arviot oman vastualueen johtamisen toimintaedellytyksistä (%).

Johtamisen toimintaedellytykset tällä hetkellä ^a	Naiset	Miehet	alle 35	35–44	45–54	55–
Parantuneet jonkin verran tai huomattavasti	46 %	50 %	38 %	47 %	47 %	51 %
Pysyneet ennallaan	25 %	22 %	21 %	26 %	27 %	24 %
Heikentyneet jonkin verran tai huomattavasti	19 %	26 %	8 %	20 %	20 %	25 %
En osaa sanoa	9 %	2 %	33 %	7 %	5 %	-
Yhteensä (n)	(173)	(54)	(24)	(70)	(74)	(59)

^a Kysymyksen tarkka sanamuoto: ” Millaiset ovat mielestäsi oman vastualueesi johtamisen toimintaedellytykset tällä hetkellä verrattuna kaksi vuotta sitten vallinneeseen tilanteeseen?

Taulukossa 6 voidaan nähdä, että naisten ja miesten vastaukset olivat hyvin samansuuntaisia, vastaavasti nuorimmalla vastaajaryhmällä (alle 35-vuotiaat) lyhyt työhistoria Kelassa näkyi mahdollisena vertailukohtana puutteena ”en osaa sanoa” -luokassa.

Erityisesti etuuskien keskittämisiin ja sen myötä tulosityksiköiden erikoistumiseen toivottiin suunnitelmallista koordinoitua ja siitä vastaavaa johtajaa. Tämä selkeyttäisi toiminnan suunnittelua, resursointia, osaamisen seuranta ja jäntevöittäisi toteutusta. Vastaavia keskittämiseen liittyviä huomioita ovat tehneet Hongell ym. (2014, 35) selvitysraportissaan. Kelassa kehittämishankkeille tyypillinen piirre on se, että asetettu työryhmä tekee ensin ehdotuksen uudistuksesta. Osa yksiköistä ottaa uudistuksen tosissaan ja aloittaa toteutuksen. Osa jää taas odottamaan, mitä todellisuudessa tapahtuu vai tapahtuuko yleensä mitään. (Hongell ym. 2014, 35.)

Miten toimintaedellytysten nähdään kehittyvän?

Vastaajia pyydettiin arvioimaan, miten he odottavat oman vastualueensa johtamisen toimintaedellytysten muuttuvan seuraavien kahden vuoden aikana. Kaikista vastaajista 44 prosenttia arvioi toimintaedellytysten paranevan jonkin verran tai huomattavasti. Ennallaan tilanteen arvioi pysyvän 33 prosenttia ja heikentyvän jonkin verran tai huomattavasti 18 prosenttia vastaajista. Vastaajan tehtävänimikkeen mukainen tarkastelu tuotti havainnon siitä, että kriittisyys tulevaisuutta kohtaan lisääntyy vastaajan tehtävänimikkeen aseman mukaisesti. Tulosityksikön johtajista ja apulaisjohtajista noin kolmannes arvioi johtamisen toimintaedellytysten heikentyvän jonkin verran tai huomatta-

vasti seuraavan kahden vuoden aikana. Vastaavasti ainoastaan 10 prosenttia palvelupäälliköistä arvioi johtamisen toimintaedellytysten heikkenevän (taulukko 7).

Taulukko 7. Johtamisen toimintaedellytysten muutos omalla vastualueella seuraavien kahden vuoden aikana ja tehtävänimike ristiintaulukoituna.

	Tulosyksikön johtaja tai apulaisjohtaja	Toimistonjohtaja, yksikön päällikkö	Palvelupäällikkö	Yhteensä
Paranevat jonkin verran tai huomattavasti	33 %	40 %	50 %	44 % (101)
Pysyvät ennallaan	30 %	31 %	34 %	33 % (75)
Heikentyvät jonkin verran tai huomattavasti	33 %	21 %	10 %	17 % (40)
En osaa sanoa	4 %	8 %	6 %	6 % (14)
Yhteensä % (n) $\chi^2=14,1$, $df=6$ $p=0,029^{**}$	100 % (46)	100 % (62)	100 % (122)	100 % (230)

Myönteisimmin toimintaedellytysten tulevan kehityksen arvioivat erityisyksiköiden lähijohtajat, joista 71 prosenttia arvioi toimintaedellytysten paranevan jonkin verran tai huomattavasti. Kriittisimmin toimintaedellytysten muutos arvioitiin Itä- ja Pohjois-Suomen alueella, jossa ainoastaan vajaa kolmannes arvioi toimintaedellytysten paranevan jonkin verran tai huomattavasti (taulukko 8).

Taulukko 8. Johtamisen toimintaedellytysten muutos omalla vastualueella seuraavien kahden vuoden aikana ja tulosyksikön sijainti ristiintaulukoituna.

	Erityisyksikkö	Etelä-Suomen alue	Itä- ja Pohjois-Suomen alue	Länsi-Suomen alue	Yhteensä
Paranevat jonkin verran tai huomattavasti	71 %	53 %	32 %	38 %	44 % (100)
Pysyvät ennallaan	10 %	26 %	34 %	47 %	33 % (74)
Heikentyvät jonkin verran tai huomattavasti	19 %	11 %	28 %	12 %	18 % (40)
En osaa sanoa	-	10 %	7 %	3 %	6 % (14)
Yhteensä % (n) $\chi^2=28,8$, $df=9$ $p=0,001^{**}$	100 % (21)	100 % (66)	100 % (71)	100 % (56)	100 % (228)

Kuten seuraava taulukko 9 kertoo, vastaajan sukupuolella ei ollut vaikutusta siihen, miten toimintaedellytysten muutos arvioitiin. Vastaajan iän kohdalla hiukan muita kriittisemmin kehityksen arvioivat 45–54 -vuotiaat vastaajat.

Taulukko 9. Kelan paikallishallinnon lähijohtajien arviot oman vastualueen johtamisen toimintaedellytysten muutoksesta seuraavien kahden vuoden aikana (%).

Johtamisen toimintaedellytysten kehitys ^a	Naiset	Miehet	alle 35	35–44	45–54	55–
Paranevat jonkin verran tai huomattavasti	45 %	43 %	50 %	49 %	38 %	44 %
Pysyvät ennallaan	32 %	35 %	29 %	30 %	35 %	34 %
Heikentyvät jonkin verran tai huomattavasti	17 %	17 %	13 %	14 %	22 %	17 %
En osaa sanoa	6 %	6 %	33 %	7 %	5 %	5 %
Yhteensä (n)	(173)	(54)	(24)	(70)	(74)	(59)

^a Kysymyksen tarkka sanamuoto: Miten odotat oman vastualueesi johtamisen toimintaedellytysten muuttuvan seuraavien kahden vuoden aikana?

Vastaajia pyydettiin avovastauksella tarkentamaan, miksi he odottavat johtamisen toimintaedellytysten parantuvan tai heikkenevän. Vastauksien moninaisuus kuvastaa paikallishallinnon lähijohtajien toimintakentän laaja-alaisuutta ja erilaisia tehtäviä sekä rooleja eri tulosyksiköissä. Vastausten luokittelussa on haettu vertailtavuutta eri vastaajaryhmien välillä, kuitenkin välttämällä yksittäisen vastauksen keskeistä sisältöä (taulukot 10 ja 11). Johtamisen toimintaedellytysten parantumista ja heikkenemistä koskevissa avovastauksissa oli kuvattu niin Kelan sisäisen kuin ulkoisen ympäristön tuomia kannusteita ja esteitä. Useissa vastauksissa oli viitattu tuleviin, tulosyksiköissä tapahtuviin organisaatiouudistuksiin tai 1.1.2015 tapahtuvaan alueorganisaatiouudistukseen. Kelassa käynnissä olevat useat kehittämishankkeet ja uudistukset näkyivät myös teemoina vastaajien arvioissa joko johtamistyötä kannustavia tai hankaloittavina asioina. Taulukoissa 10 ja 11 on kuvattu teemoittain avovastauksissa esille nousseita johtamisen toimintaedellytysten parantumiseen ja heikkenemiseen liittyviä asioita.

Vastaajien arvioissa johtamisen toimintaedellytysten parantumiseen liitettiin yleisesti Kelan organisaatiossa ”kasvava” halu uudistua. Uudistuminen näkyy johtamisessa ja lähijohtamisessa muun muassa parantuneina työvälineinä johtaa tulosyksiköiden henkilöstöä. Lähijohtamiseen liittyvistä työvälineistä työtehtävien määrittely, tavoiteasetanta, systemaattisuus tavoitteiden seurannassa, palautekeskustelut, havainnointi ja yhtenäiset

lähijohtamisen menettelytavat arvioitiin yleisesti keskeisinä toimintaedellytysten parantamiseen liittyvinä asioina.

Kelassa valmennetaan lähijohtoa muutoksiin ja uudistuksiin varsin paljon. Osassa, lähinnä operatiivisen lähijohdon arvioissa johtamisen oli nähty selkeytyneen entisestä. Arviot kohdistuivat erityisesti tulosityksiköiden uudistuneisiin toimintamalleihin, erikoistumisen mukanaan tuomaan johtamisen selkeytymiseen. Selvästi myönteisenä asiana toimintaedellytysten kannalta arvioitiin Kelalle rakentunut palvelulähtöinen strategia, jonka nähtiin yleisesti ohjaavan tulosityksiköiden palvelutoimintaa yhtenäisempään suuntaan. Vaikka Kelan palvelulähtöinen strategia koettiin vastauksissa toimivana, sai se myös kritiikkiä tulossopimukseen liittyvän tulosohjauksen näkökulmasta. Erityisesti yksiköiden johdon ja apulaisjohdon vastauksissa toimintaedellytykset nähtiin tulosohjauksen näkökulmasta painottuvan etupäässä henkilöstö- ja talouskehityksen toteutumiseen. Esimerkiksi joidenkin tulosityksiköiden tekemä, Kelan strategisia päämääriä edistävä kehitystyö oli jäänyt vähälle huomiolle tai sähköisen asioinnin ja automaation tuomat edut oli arvioitu liian etupainotteisesti (taulukot 10 ja 11).

Taulukko 10. Johtamisen toimintaedellytysten paranemiseen liittyviä asioita Kelan tuloksyksiköiden lähijohtajien arvioimana.

	Miksi johtamisen toimintaedellytykset paranevat?	
Palvelupäälliköt	<p>Lähijohtajan rooli ja tehtävät</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Työvälineet ovat parantuneet ▪ Tavoitteet ovat selkeytyneet ▪ Tavoitteiden asettaminen ja seuranta on helpottunut ▪ Valmentamista on tullut lisää ▪ Työtehtävien määrittely vahvuuksien mukaan <p>Työtavat ja prosessit kehittyvät</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Pääallekkäisen työn vähentyminen ▪ Töiden priorisointi ▪ Asiakaspalvelun ja ratkaisutoiminnan nivoutuminen yhteen <p>Kohti uutta Kelaa-hanke</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Uudistumishalu on lisääntynyt ▪ Kehittämisasiaktiivisuus on lisääntynyt ▪ Työhyvinvointi on parantunut ▪ Uudet työaikamuodot <p>Johtaminen</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Johtaminen on selkeytynyt ja byrokratia vähentynyt ▪ Kelan sisäinen viestintä on parantunut 	<p>Asiakkuuksien hallinta</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Asiakkuusprosessin kautta perustehtävät ovat kirkastuneet ▪ Asiakkuushanke ▪ Sähköinen asiointi on lisääntynyt ja tehostanut toimintaa <p>Valmennus ja koulutus</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Henkilökohtainen kehittyminen ▪ Lähijohtamisosaamisen kehittyminen ▪ Kokemus on tuonut varmuutta ▪ Henkilökunnan osaaminen on syventynyt <p>Etuuksien keskittäminen</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Johtaminen ja tavoiteasetanta helpompaa ▪ Työjärjestelyt ovat selkeytyneet <p>Resurssit ja tavoitteet</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Resurssit työn tekemiseen ovat parantuneet ▪ Aikaa lähijohtamiselle on tullut lisää, kun ryhmäkokoja tarkistetaan
Toimistonjohtajat / yksiköiden päälliköt	<p>Lähijohtajan rooli ja tehtävät</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Selkeät tehtäväkuvat ja vastuut ▪ Havainnointi työvälineenä <p>Johtaminen</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Johtamisen tapa on selkiintynyt Kelassa ▪ Selkeä strategia ▪ Keskushallinto on tullut lähemmäksi yksiköiden työtä ▪ Tehokkuusajattelu on mukana toiminnassa ▪ Oman lähijohtajan johtaminen on parantunut ▪ Henkilöstön vaihtuvuus on lisännyt toimintaedellytyksiä (uudistuminen) 	<p>Työhyvinvoinnin kehittäminen</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Kehu -hanke <p>Palveluverkkouudistus</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ratkaisutyön keskittämisen edut <p>Toiminnan ohjaus ja prosessit</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Yksikön toimintamallit ovat selkeytyneet <p>Resurssit ja tavoitteet</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Tavoitteet ovat selkiintyneet ▪ Tavoitteisiin sitoutuva henkilöstö
Yksiköiden johtajat ja apulaisjohtajat	<p>Lähijohtajan rooli ja tehtävät</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Vastuu lisääntyy (organisaatiomuutos) ▪ Uudet työvälineet <p>Toiminnan ohjaus ja prosessit</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Yhtenäiset menettelytavat koko Kelassa ▪ Prosessijohtaminen tuo tuloksia ▪ Työ on tullut eri järjestelmien kautta näkyvämmäksi ▪ Kaksiportainen organisaatio - selvemmat organisaatorakenteet 	<p>Asiakkuuksien hallinta</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Paremmat palvelukanavat – asiointitavat, asiakaspalvelu <p>Palveluverkkouudistus</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Erikoistuminen selkeyttää toimintoja tekemisen suuntaa ▪ Erikoistuminen selkeyttää toimintoja tekemisen suuntaa koko Kelassa

Taulukko 11. Johtamisen toimintaedellytysten heikkenemiseen liittyviä asioita Kelan tulosityksiköiden lähijohtajien arvioimana.

	Miksi johtamisen toimintaedellytykset heikkenevät?	
Palvelupäälliköt	<p>Lähijohtajan rooli ja tehtävät</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Vastuu ja valta päättää asioista ovat vähäistä ▪ Liikaa esimiesportaita paikallistasolla <p>Organisaatiomuutos (koko Kela)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Vie toimintaa taaksepäin ▪ Useat samanaikaiset hankkeet vievät tehokkuutta <p>Resurssit ja tavoitteet</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Palvelutoiminnan henkilöstömitoitus ▪ Lisää uusia töitä, mutta ei lisää tekijöitä ▪ Kiristyvät ja epärealistiset tulostavoitteet 	<p>Palveluverkkoudistus</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Etenemisen hitaus ▪ Epäselvät vastuut ▪ Oma esimiestehtävä loppuu <p>Etuuksien keskittäminen</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Työnjohto ja työjärjestelyt keskittämisisä ▪ Tiimeistä poislähtevä työ ▪ Osaamisen häviäminen ▪ Työn yksipuolistuminen
Toimistonjohtajat / yksiköiden päälliköt	<p>Lähijohtajan rooli ja tehtävät</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Vähenevät vastuut ja kapeneva työnkuva organisaatiomuutosten kautta yksikössä ▪ Tahti-ohjelma ja tekniikka ohjaavat liikaa työtä ▪ ”Tehdasmainen toimintatapa lisääntyy” – motivaation väheneminen ▪ Hajautetut työnjohtovastuut yksikössä aiheuttavat epäselvyyttä 	<p>Resurssit ja tavoitteet</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Vähenevät resurssit ja tiukkenevat tavoitteet <p>Palveluverkkoudistus</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Pienten toimistojen lakkautukset ▪ Epävarmuus työpaikasta ▪ Epävarmuus keskittämisen suunnasta ▪ Keskittäminen – miten onnistuu henkilöstön motivointi muutokseen
Yksiköiden johtajat ja apulaisjohtajat	<p>Johtaminen</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ylimmän johdon johtamisvastuiden epäselvyys ▪ Ristiriitaiset viestit toiminnan painopisteistä ▪ Osastojen ohjaus tulosityksikköjen suuntaan lisääntyy <p>Muutoksen johtaminen</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Muutosvastarinnan hallinta ▪ Suunnitelmallisuuden väheneminen – perustehtävien hallinta <p>Resurssit ja tavoitteet</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Talous heikkenee ▪ Toimintaresurssit vähenevät ▪ Hallinnollista työtä on lisätty (työaika-muodot) ▪ Sähköinen asiointi ja automaation hyödyt arvioitu liian etupainotteisesti ▪ Tehostaminen ja työn mittaaminen epärealistista 	<p>Asiakkuuksien hallinta</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ratkaisutoiminnan hajautus vaikeuttaa asiakaslähtöisen kokonaispalvelun toteuttamista ▪ Kumppanuuksien hallinta vaikeaa nykyisessä resurssitilanteessa <p>Palveluverkkoudistus</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Erikoistuminen ei ole ohjattua – ”epämääräistä työnsiirtelyä” ▪ Osaamisen kadottaminen keskittämisisä <p>Toiminnan ohjaus ja prosessit</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Tulosohjaus- ja sopimusmenettely romuttuu ▪ Tulosohjaus ei linkity strategiaan ▪ Organisaatiolähtöinen ajattelu vie sijaa palveluajattelulta ▪ Keskitetty töiden ohjausmalli – tuloksellisuus johtamisesta katoaa ▪ Prosessimainen toiminta etsii paikkaansa ▪ Prosessimainen toiminta ja linjaorganisaation toiminta epäselvä ▪ Prosessijohtaminen vie tehokkuutta

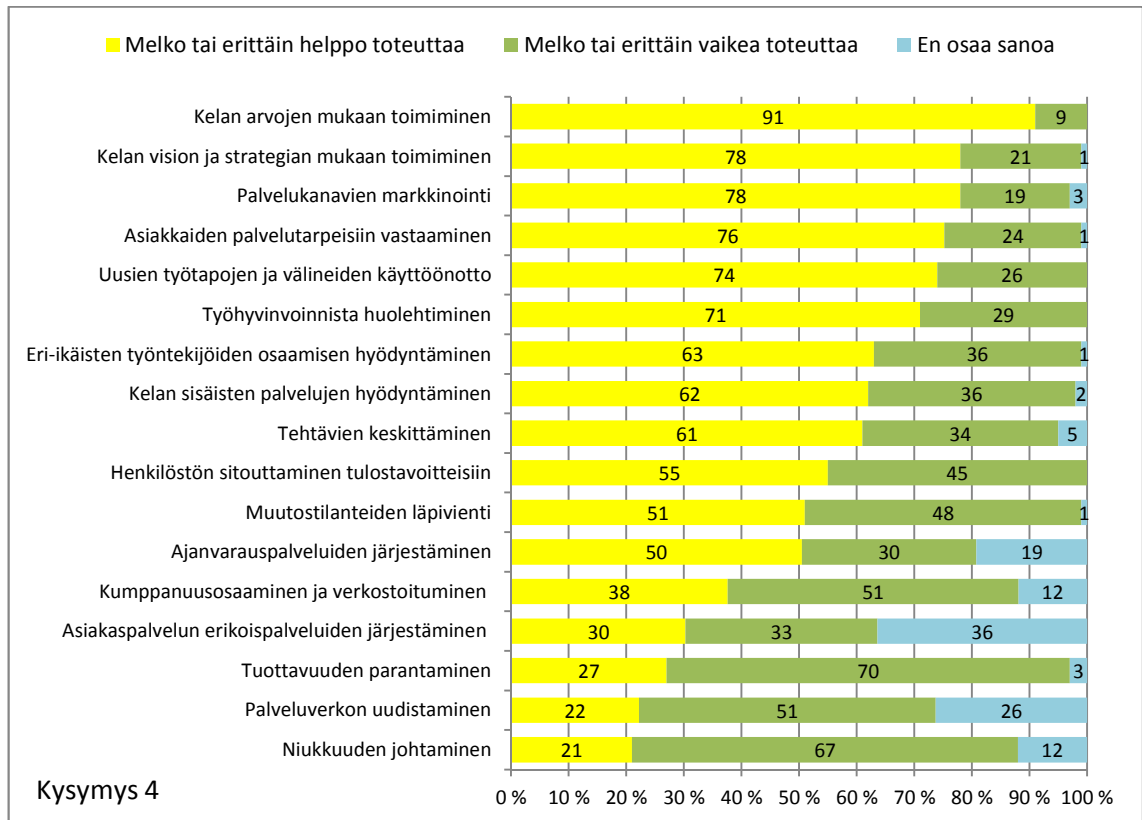
Taulukon 11 teemojen sisältö havainnollistaa sen, että johtamisen toimintaedellytysten heikkenemiseen liitetyt asiat kohdistuivat muun muassa palveluverkon uudistamiseen, tehtävien keskittämiseen eli erikoistumisen vaikutuksiin tulosityksikön tai siihen kuuluvan toimiston tai tiimin toimintaan. Kelan linjaorganisaatioon liitetty prosessimainen ajattelu näkyi vastauksissa epäselvyytenä ja epävarmuutta aiheuttavana teemana erityisesti tulosityksiköiden keskijohdon vastauksissa. Vastauksissa oli havaittavissa epäluottamusta ja jännitteitä tulosityksiköiden toiminnan, erilaisten hankkeiden sekä uudistusten koordinaatioon ja resursointiin liittyvissä kysymyksissä. Näitä havaintoja on käsitelty tuloksissa myöhemmin. Johtamiseen liittyvien toimintaedellytysten kohdalla erityisesti tulosityksiköiden johtajat ja apulaisjohtajat, joilla rooli ja tehtävät painottuvat keskijohtoon, arvioivat toimintaedellytysten muutoksen muita lähijohtajia kriittisemmin.

6.3 JOHTAMINEN OMAN VASTUUALUEEN NÄKÖKULMASTA

Seuraavaksi on tarkasteltu Kelan strategian näkökulmasta tulosityksiköiden johtamiseen ja toimintaan liittyvien asioiden toteutumisen edellytyksiä. Vastaajia pyydettiin arvioimaan Kelan strategiaan ja tulosityksiköiden palvelutoimintaan liittyvien asioiden toteuttamisen helppoutta oman vastuualueen näkökulmasta. Kuviossa 11 on kuvattu lähijohtajien vastausten jakaumat siten, että vastaajan arvioimat melko tai erittäin helposti toteutettavat asiat on kuvattu ylempänä ja melko ja erittäin vaikeasti toteutettavat asiat alempana. En osaa sanoa -vastaukset on kuvattu tuloksissa, koska vastaukset antoivat viitteitä siitä, oliko asian arviointi edes mahdollista kyselyhetkellä. Tästä esimerkkinä ovat asiakkaille järjestettävät ajanvarauspalvelut ja asiakaspalvelun erikoispalvelut, joihin liittyvän tiedon välillä on havaittavissa selviä eroja. Molemmat palvelukanavat olivat käytössä Kelassa kyselyhetkellä, mutta eivät kaikissa tulosityksiköissä. Erityisyksiköissä, kuten yhteyskeskusten puhelinpalvelussa, ajanvarauspalvelut eivät olleet vielä käytössä (esimerkiksi puhelinajanvarauksena). Varauksia voi tehdä vain vakuutuspiirien asiakaspalveluun. Kelassa tavoite ajanvarauspalveluiden lisäämisestä on liitetty vakuutuspiirien 2014 tulossopimuksiin.

Vastauksia on analysoitu suorien jakaumien, keskiarvojen ja keskihajontaluvun avulla. Ristiintaulukoinnilla on selvitetty, onko taustamuuttujilla kuten yksikön sijainnilla, tehtävänimikkeellä tai alaisten lukumäärällä vaikutusta lähijohtajien antamiin arvioihin.

Tilastollista merkitsevyyttä on testattu khiin neliö-testillä. Tilastollisen merkitsevyyden testaaminen ei sinällään kerro taulukossa esitettyjen lukujen erojen sisällöllisestä merkitsevyydestä, vaan se antaa viitteitä siitä, kuinka todennäköisesti otoksessa havaitut erot näkyvät kaikkien tulosyksiköiden lähijohtajien vastauksissa. (KvantiMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto.)



Kuvio 11. Johtamiseen liitettävien asioiden toteuttamisen helppous oman vastualueen näkökulmasta. (Kaikki vastaajat n=230).

Kuvion 11 tulokset osoittavat, että Kelan arvojen, vision ja strategian mukaisen toiminnan toteutus oman vastualueen näkökulmasta arvioitiin helpoksi. Tulosyksiköissä Kelan arvojen mukaisen toiminnan toteuttamista piti helppona yli 90 prosenttia vastaajista. Kelan strategian ja vision mukaan toimimisen kohdalla vastaava luku oli 78 prosenttia. Myönteisimmin strategian ja vision toteutuksen arvioi *operatiivinen lähijohto* eli palvelupäälliköt, toimistonjohtajat ja yksikön päälliköt, joista 81 prosenttia arvioi sen mukaisen toiminnan toteutuksen melko tai erittäin helpoksi. Vastaavasti yksikön johtajista ja apulaisjohtajista 67 prosenttia arvioi toteutuksen melko tai erittäin helpoksi. ($\chi^2 = 4,7$ df=2, p= 0,095**.) Lähijohtamistyötä on useissa vastauksissa kuvattu välineenä sitouttaa Kelan arvot ja strategia tulosyksiköiden ryhmiin ja tiimeihin.

”Työni on käytännönläheistä. Yritän viedä strategian käytäntöön. Puen sen arkipäivän asuun, Mietin tarkkaan mitä tämä kohta tarkoittaa juuri meidän työssä. Pysyn roolissa. En ole turhan nipottaja, otan työhyvinvointiin liittyvät asiat mukaan. Olen ihminen ihmiselle. Arvot ovat tärkeässä roolissa.” *Lj 212*

”Lähijohtajat ovat tärkeä ketjun linkki viestin viejänä ja strategian toteuttajana.” *Lj 221*

Kelan palvelustrategiaan liittyvä asiakkaiden palvelutarpeisiin vastaaminen ja palvelukanavien markkinointityö oman vastualueen näkökulmasta koettiin melko helppona toteuttaa. Vastaajista 76 prosenttia arvioi, että asiakkaiden palvelutarpeisiin vastaaminen toteutuu helposti ja 78 prosenttia arvioi palvelukanavien markkinoinnin toteutuksen helppona. (kuvio 11.) Erityisesti palvelukanavien markkinointiin liittyvä myönteisyys on tuloksena yllättävä, sillä markkinointityö on Kelassa uusi käsite ja väline. Asiakkaan palvelutarpeeseen vastaamisen kohdalla myönteisimmin asian arvioi operatiivinen lähijohto, josta 82 prosenttia näki toteuttamisen olevan melko tai erittäin helppoa. Yksikön johtajista ja apulaisjohtajista vastaava osuus oli 58 prosenttia. ($\chi^2=9,8$ df=2, p=0,007**.) Palvelukanavien markkinoinnin kohdalla erot vastaajaryhmien välillä olivat selvästi pienemmät. Tulokset viittaavat siihen, että vastaajan vastualueiden laajentuessa organisaatiossa asiakkaan palvelutarpeisiin vastaaminen koetaan vaikeampana, jolloin samalla kriittisyys toteuttamisen mahdollisuuksiin vähenee.

Kaikista vastaajista 74 prosenttia arvioi uusien työtapojen ja -välineiden käyttöönoton helpoksi ja 26 prosenttia vaikeaksi (kuvio 11). Vastauksissa huomiota kiinnittää se, että alle 35-vuotiaiden vastaajien kohdalla asian melko tai erittäin helppona kokeneiden osuus oli muita luokkia jonkin verran matalampi (63 prosenttia) ja melko tai erittäin vaikeana pitäneiden osuus muita korkeampi (38 prosenttia).

”Uudet hankkeet keskittyvät paljon toimihenkilöiden työn helpottamiseen, mikä puolestaan auttaa minua keskittymään oikeisiin asioihin kun on kunnon työvälineet.” *Lj36*

”Koko ajan tulee lisää vinkkejä ja keinoja, miten lisätä lähiesimiehen valmiuksia.” *Lj166*

Työhyvinvoinnista huolehtimisen arvioi helppona toteuttaa 71 prosenttia vastaajista (kuvio 11). Työhyvinvoinnin huolehtimisen toteutuksen arvioivat hiukan helpompana lähijohtajat, joiden alaisten määrä jäi alle 20 henkilön. Kun alaisten määrä kasvaa yli 20 henkilön, työhyvinvoinnin toteuttaminen koetaan selvästi vaikeampana. Tiukentuneet

resurssikysymykset ovat keskeisin syy, miksi työhyvinvoinnista huolehtiminen koettiin vaikeana toteuttaa.

”Työhyvinvointi on parantunut ja ihmisten sitoutuminen työhön paremmin.” *Lj222*

”Kelassa huolehditaan henkilöstön työhyvinvoinnista.” *Lj61*

”Toimintaympäristö on muuttunut PAVE:n etenemisen myötä, tämä tuo haasteita muutoksen toteuttamiseen ja työhyvinvoinnin ja motivaation säilyttämiseen niiden osalta joiden etuus poistuu piirin etuusratkaisutyöstä.” *Lj23*

Eri-ikäisten työntekijöiden tehokas hyödyntäminen tulosityksiköissä jakoi vastaajien arvioita. Melko tai erittäin helpoksi asian arvioi 63 prosenttia kaikista vastaajista. Melko tai erittäin vaikeana toteuttaa asian näki 36 prosenttia vastaajista (kuvio 11). Helpoim-pina toteutus arvioitiin Etelä- ja Länsi-Suomen alueilla, joissa tilanteen näki melko tai erittäin helppona toteuttaa 71 prosenttia. Vastaava luku erityisyksiköissä oli 52 prosenttia ja Itä- ja Pohjois-Suomen alueella 54 prosenttia. ($\chi^2=7,1$ df=3, p=0,067**.)

Vastaajista 62 prosenttia arvioi, että Kelan sisäisten palveluiden hyödyntäminen³³ on melko tai erittäin helppo toteuttaa oman vastualueen näkökulmasta (kuvio 11). Myönteisyys näkyi omien alaisten määrän kasvaessa. Tulosityksikön sijainnin perusteella Länsi-Suomen alueella 76 prosenttia ja Itä- ja Pohjois-Suomen alueella 69 prosenttia työskentelevistä vastaajista arvioi hyödynnettävyyden melko tai erittäin helpoksi. Vastaava luku erityisyksiköissä oli 58 prosenttia ja Etelä-Suomen alueella 50 prosenttia. Etelä-Suomen alueella työskentelevistä vastaajista puolet arvioi hyödynnettävyyden melko tai erittäin vaikeaksi toteuttaa. ($\chi^2=10,7$ df=3, p=0,013**.) Erityisesti erot näkyvät tarkas-teltaessa kysymystä tehtävänimikkeen kautta (taulukko 12).

³³ Kelassa sisäisten palveluiden kehittämisen selvitystyötä on tehty sisäiset prosessit (SIPPRO) -hankkeen kautta.

Taulukko 12. Kelan sisäisten palveluiden hyödynnettävyys omalla vastuualueella.

	Tulosyksikön johtaja tai apulaisjohtaja	Toimistonjohtaja, yksikön päällikkö	Palvelupäällikkö	Yhteensä
Melko tai erittäin helppo hyödyntää	37 %	65 %	74 %	74 % (82)
Melko tai erittäin vaikea hyödyntää	63 %	35 %	26 %	26 % (143)
Yhteensä % (n) $\chi^2=19,0$, $df=2$ $p=0,000***$	100 % (46)	100 % (62)	100 % (117)	100 % (225)

Palveluverkon uudistaminen, tehtävien keskittäminen ja erikoistuminen olivat teemoja, jotka esiintyivät eniten lähijohtajien avovastauksissa toimintaedellytysten muutoksia tarkasteltaessa. Oman vastuualueensa näkökulmasta palveluverkon uudistamisen arvioi melko tai erittäin helpoksi toteuttaa 22 prosenttia ja melko tai erittäin vaikeaksi toteuttaa reilu 50 prosenttia. Kysymys palveluverkon uudistamisesta osoittautui osalle vastaajista hankalaksi arvioida. Arvioinnin vaikeutta ja asian epäselvyyttä oman vastuualueen näkökulmasta kuvastaa 27 prosentin en osaa sanoa -vastausten osuus (kuvio 11). Erityisesti palvelupäälliköiden avovastauksissa palveluverkkoon liittyvät avoimet kysymykset keskittyvät lähinnä erikoistumisen vaikutuksiin lyhyemmällä aikavälillä.

Vastausten perusteella tulosyksikön sijainnilla on vaikutusta siihen, miten helppona tai vaikeana palveluverkon uudistaminen oman vastuualueen näkökulmasta arvioitiin. Melko tai erittäin vaikeana palveluverkon uudistamisen arvioi erityisyksiköissä 89 prosenttia, Itä- ja Pohjois-Suomen alueella 75 prosenttia ja Länsi-Suomen alueella 74 prosenttia. Etelä-Suomen alueella vastaava luku on 57 prosenttia. Erityisyksiköiden korkea kriittisyys viestii erityisyksiköiden erilaisesta tilanteesta suhteessa vakuutuspiireihin. Vakuutuspiireillä toimintayksiköiden määrä ja alueellinen sijoittuminen ovat jatkuvassa muutoksessa. Sovittuihin tehtäviin keskittyneissä erityisyksiköissä tilanne arvioitiin vakiintuneempana ja siten muutokset palveluverkon näkökulmasta koettiin mahdollisesti hankalana toteuttaa. Itä- ja Pohjois-Suomen ja Länsi-Suomen alueen tulosyksiköt olivat äskettäin läpikäyneet isot alueorganisaatiomuutokset, joilla voi olla vaikutusta tuloksiin. ($\chi^2= 6,8$ $df=3$, $p=0,076**$.) Vaikka muutokset palveluverkon kohdalla arvioitiin vaikeina, tehtävien keskittämisen toteutuksen melko tai erittäin helppona oman vastuualueen näkökulmasta arvioi 61 prosenttia vastaajista (kuvio 11).

”Pave-uudistus hajauttaa ratkaisutoiminnan ja siten vaikeuttaa merkittävästi asiakaslähtöisen kokonaispalvelun toteuttamista.” Lj82

”Pave-muutosten mukanaan tuoma epävarmuus; kuka tekee, mitä tekee, missä tekee ja milloin tekee?...” *Lj206*

”Paven etenemisen hitaus. Kukaan ei tiedä mitään, kukaan ei vastaa mistään. Talosta ei löydy suoraselkäistä johtamiskulttuuria. Ihmeellistä asioiden pyöritystä. Talo on käymistilassa ja kaikki vetävät sumeilematta omaan koriinsa. Melkoista osaoptimointia.” *Lj138*

Vastaajien arvioita jakoivat selvästi uusien palvelumuotojen käyttöönottoon liittyvät teemat. Asiakasrajapintaan liittyvät teemat kuten asiakaspalvelun erikoispalveluiden järjestäminen (Kelaneuvonta ja työkykypalvelut) olivat yllättävän suurelle osalle vastaajia joko tuntemattomia tai niihin ei vielä osattu ottaa kantaa oman vastualueen näkökulmasta. Arviot toteutuksen helppoudesta tai vaikeudesta vaihtelivat selvästi tulosityksikön sijainnin ja vastaajan tehtävänimikkeen kautta tarkasteltuna. Kaikista vastaajista 30 prosenttia arvioi erikoispalveluiden toteuttamisen melko tai erittäin helppona ja 33 prosenttia arvioi toteutuksen melko tai erittäin vaikeana. En osaa sanoa vastanneiden osuus oli 36 prosenttia. (kuvio 11.) Myönteisimpänä asian arvioivat Itä- ja Pohjois-Suomen alueella työskentelevät vastaajat, joista 41 prosenttia arvioi toteutuksen melko tai erittäin helpoksi.

Ajanvarauspalveluiden kohdalla vastausten välillä oli eroja tulosityksikön sijainnin mukaan, samoin asian etäisyys oman vastualueen näkökulmasta näkyi vastauksissa. Eri-tyisesti erityisyksiköissä työskentelevillä vastaajilla (melko tai erittäin vaikea toteuttaa - vastausten osuus oli 82 prosenttia). Ajanvarauspalvelut teemana koskettaa erityisesti erityisyksiköitä, vaikka palvelua he eivät itse vielä toteuta. Kaikista vastaajista 50 prosenttia arvioi, että ajanvarauspalveluiden järjestäminen on melko tai erittäin helppo toteuttaa. Melko tai erittäin vaikeana toteuttamisen arvioivien osuus kaikista vastaajista on 30 prosenttia. (kuvio 11.) Helppomana toteutus arvioitiin Itä- ja Pohjois-Suomen alueella, jossa melko tai erittäin helppona ajanvarauspalveluiden toteutusta piti 72 prosenttia vastaajista. ($\chi^2=11$, $df=3$, $p=0,008^{**}$.)

Henkilöstön sitouttamisen tulostavoitteisiin ja muutostilanteiden läpiviennin arvioi melko tai erittäin helpoksi toteuttaa reilut 50 prosenttia vastaajista (kuvio 11). Henkilöstön sitouttaminen tulostavoitteisiin koettiin helpoimmana Etelä-Suomen alueella, jossa melko tai erittäin helppona toteutusta pitää 66 prosenttia vastaajista. Vastaava luku Itä- ja Pohjois-Suomen alueella on 53 prosenttia, Länsi-Suomen alueella 52 prosenttia ja erityisyksiköissä 38 prosenttia. Eri-tyisyksiköissä toteutuksen melko tai erittäin vaikeaksi arvioi 62 prosenttia, Länsi-Suomen alueella 48 prosenttia, Itä- ja Pohjois-Suomen alu-

eella 47 prosenttia ja Etelä-Suomen alueella 34 prosenttia vastaajista. Muutostilanteiden läpiviennin koskeva kysymys jakoi vastaajat kahteen ryhmään. Tilastollisesti merkitseviä eroja ei ilmennyt muiden kuin vastaajan iän näkökulmasta. Muutostilanteiden läpiviennin oman vastualueen näkökulmasta kokivat hiukan muita myönteisimmin 35–44-vuotiaat vastaajat ($\chi^2=7,5$, $df=3$, $p=0,056^{**}$).

Tuottavuuden parantamisen arvioi melko tai erittäin vaikeaksi 70 prosenttia vastaajista ja 27 prosenttia arvioi toteutuksen melko tai erittäin helpoksi. Tulosten mukaan niukkuuden johtaminen -käsite on vastaajille vieraampi, vähentäen asiaan kantaa ottavien vastaajien määrää ($n=201$). Vastausten jakauma on samansuuntainen tuottavuuden parantamista koskevan kysymyksen kanssa. Vastaajista 67 prosenttia arvioi toteutuksen melko tai erittäin vaikeana ja 21 prosenttia melko tai erittäin helpoksi. (kuvio 11.) Tuottavuuden parantamisen toteutuksen arvioivat kriittisimmin Länsi-Suomen alueella ja erityisyksiköissä toimivat vastaajat, joista reilu 80 prosenttia arvioi toteutuksen melko tai erittäin vaikeana. Vastaava luku Itä- ja Pohjois-Suomen alueella on 69 prosenttia ja Etelä-Suomen alueella 63 prosenttia. ($\chi^2=6,8$ $df=3$, $p=0,077^{**}$.)

”Niukkuus tuo mukanaan sellaisia haasteita, että toiminnan tehostamisvaatimukset eivät kohtaa konkreettisen tekemisen kanssa. Tuntuu, että resurssit on yksinkertaisesti liian vähän. Henkilöstötarvelaskelman kertoimet esimerkiksi sairaanhoidon korvauksissa eivät ole ollenkaan realistisia.”
Lj146

”Näyttää siltä, ettei rakenteisiin haluta puuttua ja kuitenkin resurssien niukkuus tulee lähivuosina todennäköisesti vain lisääntymään. Samalla ulkoiset paineet lisäävät tarvetta yhä yksilöllisemmälle palvelulle ja tehokkaalle kumppanuustyölle. Myös tulevan prosessijohtamisen vaikutukset tehokkaalle toiminnalle koko Kelan tasoisesti asiakkaan parhaaksi on täysin kysymysmerkki.” *Lj144*

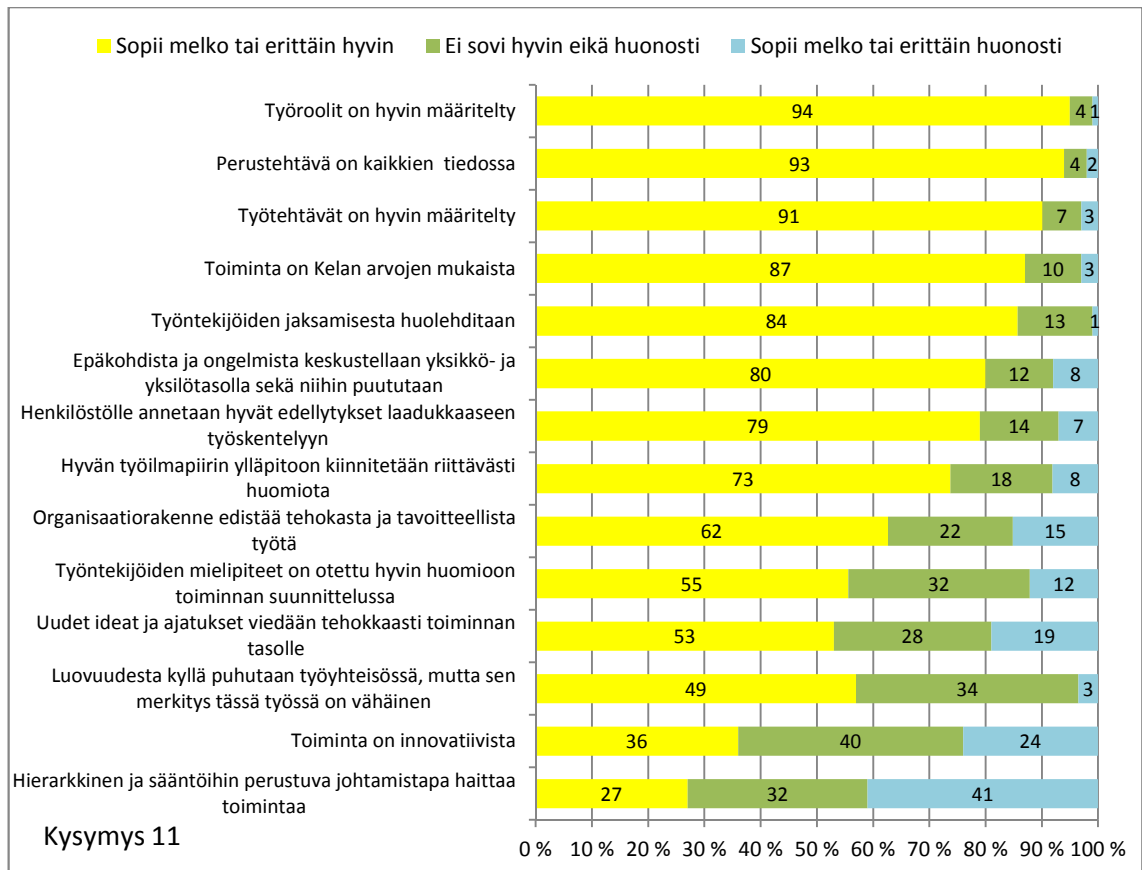
Kumppanuusosaamisen ja verkostoitumisen arvioi ainoastaan 38 prosenttia melko tai erittäin helppona toteuttaa. Toteutuksen arvioi melko tai erittäin vaikeana 51 prosenttia (kuvio 11). Kumppanuuksiin ja verkostoitumisteemaan liittyvää problematiikkaa on kuvattu avovastauksissa tulosityksikön resurssikysymyksillä. Itä- ja Pohjois-Suomen alueen tulosityksiköissä kumppanuuksien ja verkostoitumisen toteutus arvioitiin hiukan muita alueita myönteisemmin.

6.3.1 Toimintaedellytykset tulosityksiköissä

Seuraavaksi tarkastellaan lähijohtamistyön toimintaedellytyksiä oman tulosityksikön toiminnan näkökulmasta. Vastaaajia pyydettiin arvioimaan, miten kuvatut väittämät sopivat tulosityksikön toimintaan ja johtamiseen³⁴. Tarkoituksena on selvittää, miten lähijohtajat arvioivat tulosityksiköiden toimintakulttuurin ja miten se palvelee lähijohtamistyön onnistumista oman vastuualueen näkökulmasta.

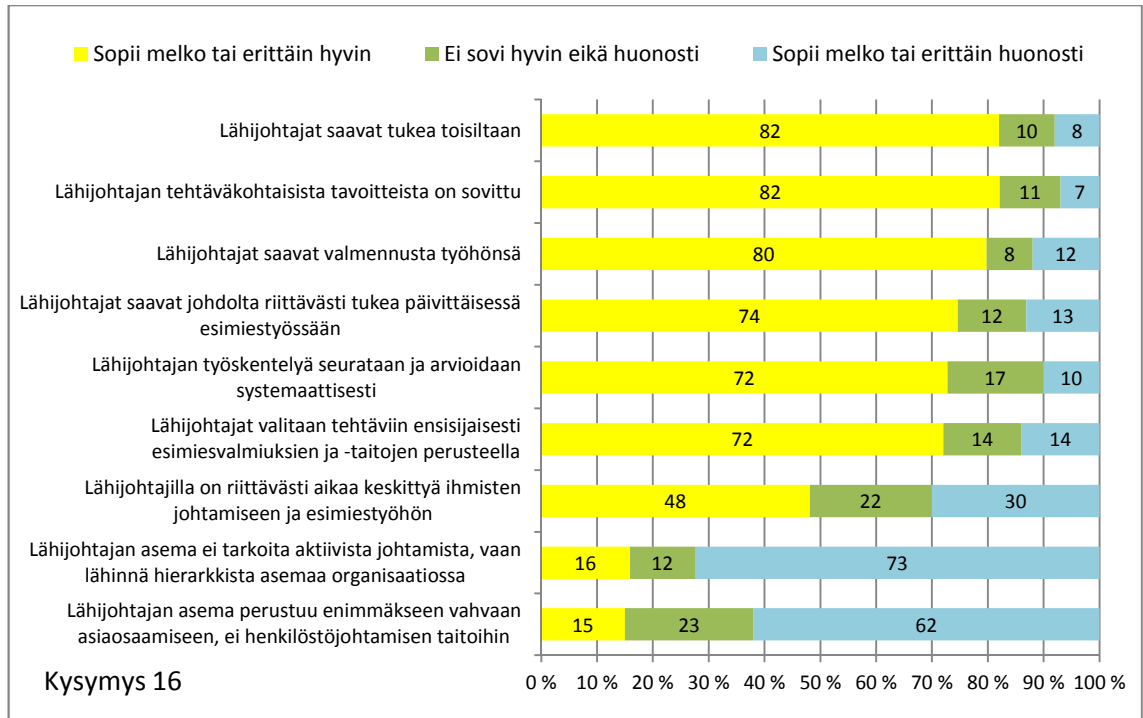
Alkuperäinen suunnitelma oli etsiä suuresta muuttujajoukosta ne tekijät, jotka korreloivat keskenään muita enemmän muodostaen kokonaisuuksia eli faktoreita. Pääkomponenttianalyysiä (Principal Component Analysis) voidaan käyttää aineiston keskinäisen rakenteen selvittämiseen, kuvaamiseen sekä tiivistämiseen (vrt. Metsämuuronen 2006, 615). Pääkomponenttianalyysi tuotti paikallishallinnon lähijohtamistyön piirteitä kuvaavan havainnon. Tulosityksiköissä työskentelevien lähijohtajien vastauksissa ”ihmisten johtamiseksi” nimetyt muuttujat painottuivat keskenään muita selvemmin. Kyselyyn vastanneet lähijohtajat ovat lähellä alaisiaan ja siten nämä ”leadership” ominaisuudet painottuivat vastauksissa muita enemmän. Liitteestä 6 voidaan havaita, että kolme pääkomponenttia selittää kumulatiivisesti 56 prosenttia muuttujien varianssista. Ensimmäinen pääkomponentti on ominaisarvoltaan ja selitysosuudeltaan (39 %) selvästi suurin. Yksisuuntaisen varianssianalyysin kautta tilastollisia eroja käytössä olleiden taustamuuttujiin ei kuitenkaan löytynyt. Tästä johtuen tulokset on esitetty suorina jakaumina, koska ne kuvaavat paremmin johtamisen tilaa tulosityksiköissä ja samalla niiden vahvuuksia sekä kehittämiskohteita lähijohtamisen toimintaedellytysten näkökulmasta (kuvat 12 ja 13).

³⁴ Kysymys 11. Miten seuraavat ominaisuudet sopivat tulosityksikösi (esim. vakuutuspiirin tai erityisyksikön) toimintaan ja johtamiseen?

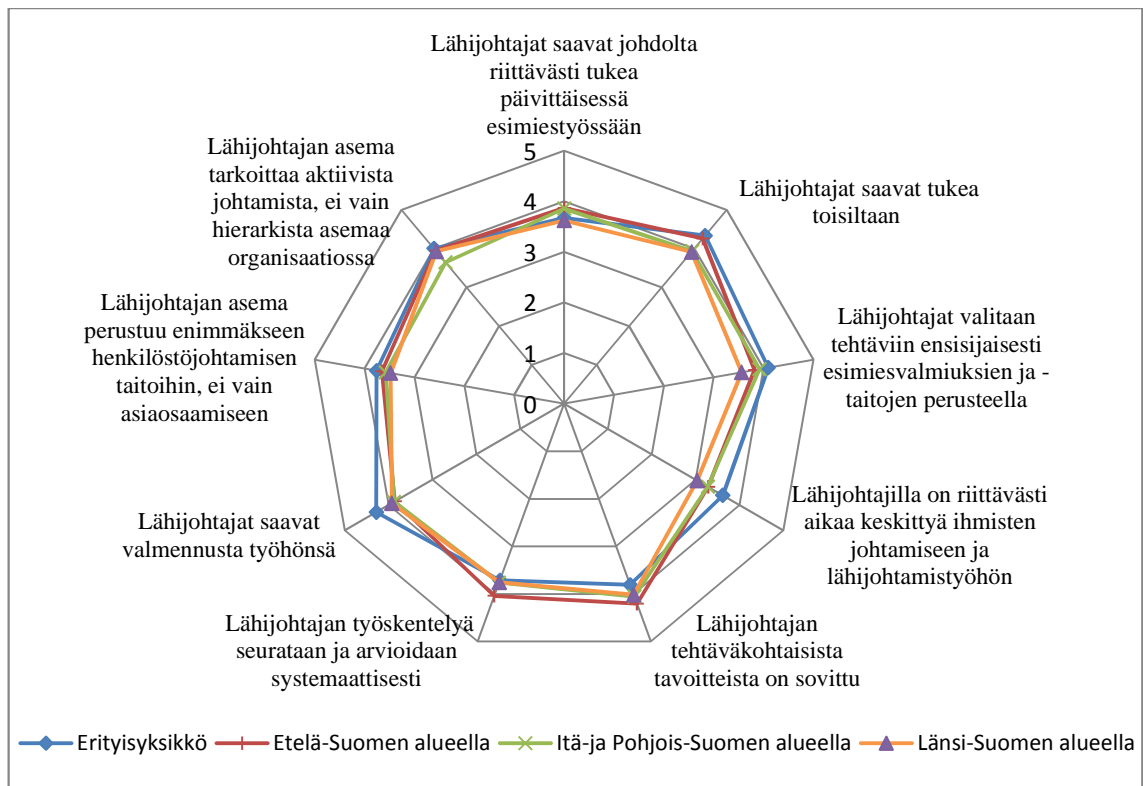


Kuvio 12. Miten seuraavat ominaisuudet sopivat tulosityksikkösi (vakuutuspiirin tai erityisyksikön) toimintaan ja johtamiseen? (Kaikki vastaajat n=230).

Kuvion 12 ja 13 perusteella voidaan todeta, että tulosityksiköiden johtamisen vahvuudet ovat toiminnan perusedellytysten luomisessa. Tulosten perusteella yksikön perustehtävä sekä työroolit ja -tehtävät olivat lähes kaikkien lähijohtajien tiedossa. Edellytykset laadukkaaseen työskentelyyn on pyritty luomaan koko henkilöstölle. Perustehtävään liittyvät lähijohtamisen tavoitteet on määritelty ja tavoitteiden seuranta on järjestelmällistä. Lähijohtajat arvioivat saavansa tukea toisiltaan ja tulosityksikön johdolta päivittäiseen työhön. Lähijohtamiseen liittyvä valmennus arvioitiin tulosityksiköissä toimivana. Tulosityksikötasolla lähijohtamiseen liitettiin henkilöstöjohtamisen taidot enemmän kuin vahva asiaosaaminen. Vastaavasti tulosityksiköissä lähijohtajan asemaa ja työtä ei nähty hierarkkisesti annettuna, vaan enemmänkin avovastauksissa kuvattuna läsnä ja lähellä olevana, aktiivisena päivittäislähijohtamisena. Kehittämiskohteet viittaavat tulosten perusteella työn luonteeseen ja Kelan organisaation sääntöihin nojautuvaan, hierarkkiseen johtamistapaan. Tällä on todennäköisesti yhteys osan vastaajista kokemaan luovuuden ja innovatiivisuuden vähäiseen hyödyntämiseen työssä.



Kuvio 13. Kuinka hyvin seuraavat lähihoitajien työskentelyyn liittyvät väittämät sopivat oman tuloyksikkösi (esim. vakuutuspiirin tai erityisyksikön) toimintaan? (Kaikki vastaajat n=230)



Kuvio 14. Kuinka hyvin seuraavat lähihoitajien työskentelyyn liittyvät väittämät sopivat oman tuloyksikkösi toimintaan tuloyksikön sijainnin mukaan tarkasteltuna? (Kaikki vastaajat n=230)

Kuvion 14 tulokset osoittavat, että lähijohtamisen toimintaedellytykset toteutuivat hyvin yhdenmukaisesti tulosityksikön sijainnista riippumatta. Eroja ilmeni lähinnä lähijohtajien työajan käytössä johtamiseen ja lähijohtamistyöhön sekä lähijohtamiseen liittyvässä valmennuksessa. Asteikolla 5 väittämä sopii erittäin hyvin – 1 väittämä sopii erittäin huonosti tulosityksikön toimintaan. Lähijohtajan asemaa koskevat kyselyn kysymykset on kuvattu kuviossa 14 käänteisesti.

6.3.2 Johtamistyön onnistumisen keinot ja välineet

Vastaajia pyydettiin arvioimaan lähijohtamistyön onnistumisen edellytyksiä kyselyhetkellä. Kysymyslomakkeessa esiteltiin joukko johtamistyön hallintaan liittyviä keinoja ja välineitä, joiden merkitystä vastaajia pyydettiin arvioimaan oman johtamistyön onnistumisen kannalta. (taulukko 13.)

Taulukko 13. Johtamistyön onnistumisen keinot ja välineet oman johtamistyön näkökulmasta.

Johtamistyön onnistumisen keinot ja välineet oman johtamistyön näkökulmasta ^a (n=230)	Erittäin tai melko paljon merkitystä	Jonkin verran merkitystä	Melko vähän tai ei lainkaan merkitystä
Roolin ja tehtäväajan selkeys	98 %	2 %	-
Ajankäyttö lähijohtamistyöhön	96 %	2 %	2 %
Tavoitteet työssä	95 %	4 %	1 %
Viestinnän oikea-aikaisuus koko organisaatiossa	93 %	5 %	2 %
Tavoitteiden toteuman järjestelmällinen seuranta	91 %	8 %	1 %
Lähijohtajien työhyvinvoinnista huolehtiminen	87 %	9 %	4 %
Lähijohtamistyön yleinen arvostus	86 %	12 %	2 %
Palkkausjärjestelmän kehittäminen	85 %	11 %	4 %
Lähijohtamista tukeva taustatuki (TES ja palkkaus)	81 %	17 %	2 %
Lähijohtajien verkostoituminen	79 %	16 %	4 %
Organisaatorakenteiden selkeyttäminen Kelassa	79 %	15 %	5 %
Lähijohtamista tukevat tietojärjestelmät	78 %	17 %	4 %
Yhteistyön kehittäminen perinteisiä rajoja rikkoen	77 %	17 %	5 %
Lähijohtamisosaamisen valmentaminen	75 %	14 %	8 %
Asiakaspalvelujohtamisen huomioiminen eri organisaatioissa	72 %	17 %	9 %
Läpi organisaation ulottuva tulosityksikön kulttuuri	71 %	23 %	4 %
Asiakaspalautteen hyödyntäminen toiminnan kehittämisessä	62 %	27 %	10 %
Tulosityksikön taloustilanne	58 %	27 %	14 %
Ajankäyttö ratkaisutyöhön	47 %	15 %	36 %
Laatujärjestelmä (EFQM)	22 %	32 %	43 %

^a Kysymyksen 21 tarkka sanamuoto: ”Kuinka paljon merkitystä mielestäsi on seuraavilla keinoilla ja välineillä oman johtamistyösi onnistumiseen tällä hetkellä?”

Taulukon 13 mukaan useimmilla kuvatuista keinoista ja välineistä koettiin olevan melko tai erittäin paljon merkitystä oman johtamistyön onnistumiseen. Vastauksista erottui myös selvästi vähemmän merkitystä saaneita keinoja ja välineitä. Erityisesti roolin ja tehtäväjaon selkeys, tavoitteiden ja niiden seurannan sekä ajankäytön merkitykset lähijohtamistyöhön korostuivat lähijohtajien vastauksissa. Koko organisaatiossa tapahtuvala oikea-aikaisella viestinnällä on vastausten perusteella keskeinen merkitys johtamisen onnistumisessa.

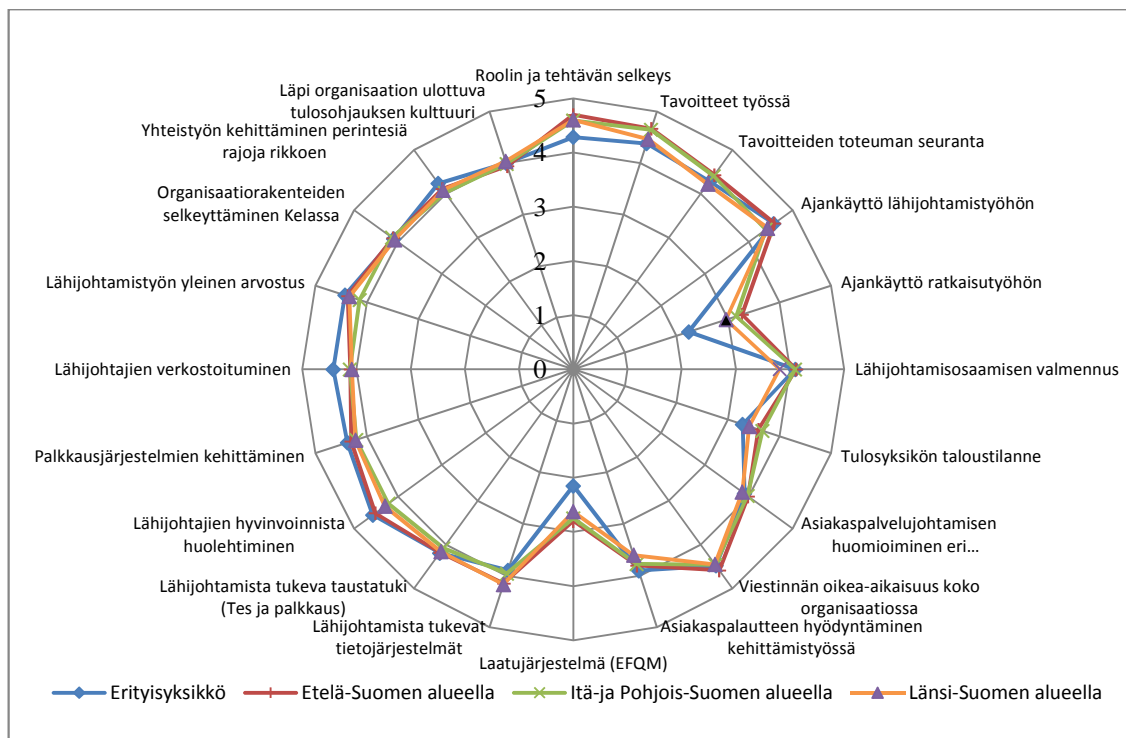
Tärkeiksi välineiksi arvioitiin lähijohtamista tukeva taustatuki (TES ja palkkausasiat) sekä erilaiset lähijohtamista tukevat tietojärjestelmät. Avovastausten perusteella Kelassa tietojärjestelmien osuus ja niiden toimivuus sekä käytännönläheisyys lähijohtamistyössä ovat keskiössä. Teknisten välineiden, kuten henkilöstön, taloushallinnon ja työjärjestelyjä tukevien sovellutusten ei tulisi ohjata johtamistyön toteutusta, vaan välineet tulisi rakentaa tukemaan lähijohtamistyön tarpeita. (taulukko 13.)

Johtamistyön onnistumisen kannalta vähemmän merkitystä koettiin olevan EFQM-laaturjestelmällä (taulukko 13). Kelassa itsearviointimenettelyn käyttöön otolla on ollut keskeinen rooli Kelan kehittämisessä johtamisen ja lähijohtamistyön kannalta. Tulos on sinällään kriittinen, sillä laaturjestelmä on tärkeä väline prosessien valvonta- ja parantamistyössä. Tulokset viittaavat siihen, että nykymuotoinen laaturjestelmä ei puhuttele käytännön työstä vastaavia tulosyksiköiden lähijohtajia. Laadun kehittämiseen liittyviä haasteita kuten sitoutumattomuuden ja resursoinnin puutetta kehittämisspottuksissa ovat kuvanneet muun muassa Virtanen & Mäkinen & Väänänen (2002) selvittäessään lautupalkintotoiminnan vaikuttavuutta. Arvioitavaksi myöhemmin jää se, miten uusi EFQM-mallista jatkotyöstetty CAF-itsearviointimalli välineenä tukee Kelan tulosyksiköiden laadunarviointia. Selvää on, että tämän osa-alueen merkitys tulee korostumaan Kelassa prosessimaisen toiminnan syventyessä.

Lähijohtamistyön ammatillisen kehityksen tukemiseen liittyvät keinot kuten lähijohtajien työhyvinvointiasiat, lähijohtamistyön yleinen arvostus ja lähijohtamiseen liittyvä taustatuki koettiin yhteisesti tärkeiksi teemoiksi työssä onnistumisessa (taulukko 13). Lähijohtamiseen liittyvä valmennuksen merkitys on arvioitu Länsi-Suomeen sijoittuneissa tulosyksiköissä hiukan muita alemmalle tasolle. Avovastaukset eivät tuoneet tarkempaa selitystä asiaan.

Kelan toimintakulttuuria koskevista keinoista viestinnän oikea-aikaisuus, organisaatorakenteiden selkeyttäminen ja yhteistyön kehittäminen perinteisiä rajoja rikkoen sekä lähijohtajien verkostoituminen arvioitiin teemoina tärkeiksi johtamistyön onnistumisessa (taulukko 13). Vastausten keskiarvolukujen kautta tarkasteltuna asiakaspalvelujohdattamisen huomioiminen eri organisaatiotasolla ja asiakaspalautteen hyödyntäminen toiminnan kehittämisessä -kysymysten kohdalla erot arvioissa tulosyksiköiden välillä ovat vähäisiä.

Kuviosta 15 voidaan havaita, että edellä kuvattujen keinojen ja välineiden merkitystä johtamistyössä onnistumiseen arvioitiin hyvin samansuuntaisesti tulosyksikön sijainnista riippumatta. Vastausten keskiarvo- ja keskihajontalukujen kautta arvioituna roolin ja tehtävään selkeys, tavoitteet sekä tavoitteiden toteuman seuranta olivat asioita, joilla koettiin olevan paljon merkitystä johtamistyössä onnistumiseen.



Kuvio 15. Johtamistyön onnistumisen keinot ja välineet oman johtamistyön onnistumiseen, tulosyksikön sijainnin perusteella tarkasteltuna (keskiarvo; 5=erittäin paljon merkitystä – 1=ei lainkaan merkitystä)

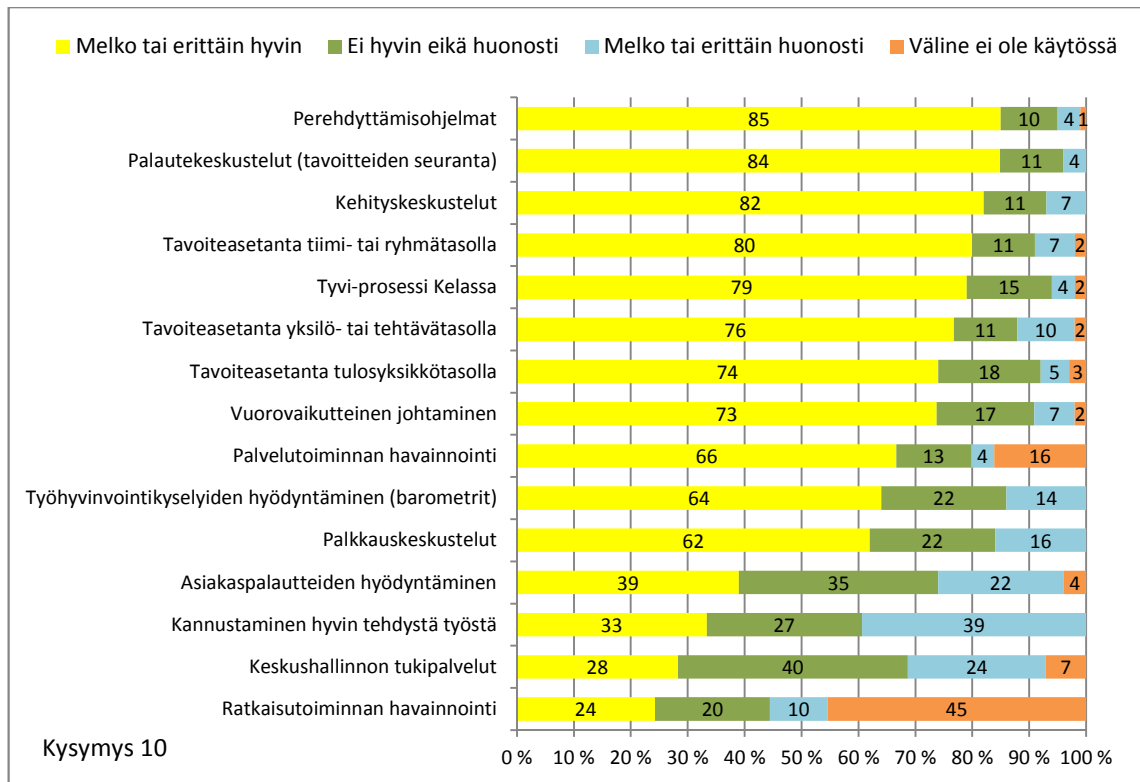
Tärkeänä pidettiin riittävää ajankäyttöä lähijohtamistyölle. Vastaavasti ajankäytöllä ratkaisutyöhön ei nähty olevan keskeistä merkitystä johtamistyössä onnistumiseen (kuviokuva 15). Tulosyksiköiden johto (keskijohto) osallistuu hyvin vähän käytännön etuusratkaisu-

työhön ja merkitys oman johtamistyön onnistumisen näkökulmasta on siten vähäisempi laskien keskiarvoa alemmas. Kelan tulosityksiköiden ajankäyttöä eri toimintoihin mitataan välineillä, joita on kuvattu tutkimuksen alkupuolella. Ajankäyttökysymykset liittyvät lähijohtajan työajan rytmittymiseen perustehtävien (asiakaspalvelu ja/tai ratkaisutoiminta) ja lähijohtamisen kesken. Nämä asiat sovitaan tehtäväkohtaisissa tavoiteosioissa.

7 PALVELUJOHTAMISEN TYÖVÄLINEIDEN TOIMIVUUS JA JOHDON TUKI

Kuinka palveluiden johtamisen työvälineet toimivat? Vastaajia pyydettiin arvioimaan, kuinka Kelassa käytössä olevat palveluiden johtamiseen liittyvät työvälineet toimivat omassa johtamistyössä. Kelassa lähijohtamistyön kehittämisen yhtenä päämääränä on laajentaa sekä yhdenmukaistaa johtamisen ja lähijohtamisen työvälineistöä. Kyselyä laadittaessa ei ollut tarkkaa tietoa, mitkä työvälineet ovat eri tulosityksiköiden käytössä. Tämän vuoksi vastaajille on jätetty kyselyyn kohta ”väline ei ole käytössä”. Vastausten perusteella palvelutoiminnan havainnointiin ja erityisesti ratkaisutoiminnan havainnointiin liittyvät välineet eivät vielä olleet kaikkien tulosityksiköiden käytössä tai ratkaisutoimintaan liittyvää työtä ei tulosityksikössä tehdä. Tämä on pyritty ottamaan huomioon tulosten analysoinnissa ja esittämisessä.

Tulosityksikoissa lähijohtamistyölle asetetut tavoitteet tunnetaan ja ne on määritelty selkeästi. Kyselyyn vastanneista 99 prosenttia eli 227 vastaajaa arvioi tuntevansa lähijohtamistyölle asetetut tavoitteet melko tai erittäin hyvin. Kysyttäessä tehtäväkohtaisten tavoitteiden määrittelyn selkeyttä on tulos samansuuntainen. Lähijohtajista 91 prosenttia eli 210 vastaajaa arvioi, että tehtäväkohtaiset tavoitteet on määritelty melko tai erittäin selkeästi. Vastaajista ainoastaan vajaa kahdeksan prosenttia (18) arvioi, että tavoitteet on kyllä määritelty, muttei kovin tai lainkaan selkeästi. Kelan tulosityksiköiden lähijohtajilla on käytössään Kelassa yhteisesti tunnettuja palvelujohtamisen työvälineitä, joita on kuvattu aikaisemmissa kappaleissa.



Kuvio 16. Palvelujohtamisen työvälineiden toimivuus (kaikki vastaajat n=230).

Kuvion 16 tulokset osoittavat, että tulosyksiköissä tavoiteasetantaan liittyvien välineiden käyttö tulosyksikön eri organisaatiotasolla toteutuu laajasti. Vastaajista 74 prosenttia arvioi tulosyksikön tavoiteasetannan (tulossopimuksen ja tavoitekortin) tukevan omaa lähijohtamistyötä. Tiimi- ja ryhmätason tavoiteasetannan arvioi hyvin toimivaksi 80 prosenttia lähijohtajista. Vastaukset ovat samansuuntaiset arvioitaessa tavoiteasetantaa tehtävä- eli yksilötasolla. Vastaajista 76 prosenttia arvioi välineen tukevan omaa lähijohtamistyötä. Viisi vastaajaa arvioi, etteivät tehtäväkohtaiset tavoitteet ole käytössä omassa lähijohtamistyössä. Huomiota kiinnitti se, että tulosyksikön johtajista 25 prosenttia arvioi yksilö- ja tehtävätason tavoiteasetannan toimivuuden huonoksi omassa johtamistyössä. Tuloksen kohdalla on huomattava, että yksikön johtajat allekirjoittavat tulosyksikkönsä tulossopimuksen ja käyvät neuvottelun vakuutusalueen johtajan kanssa. Yksikön johtaja voi siten arvioida kysymystä eri näkökulmista. Tarkastelu tulosyksikön sijainnin näkökulmasta ei tuonut tarkasteluun tilastollisesti merkitseviä eroja.

Tulosten seurantaan liittyvät palautekeskustelut ovat tulosyksiköissä laajasti käytössä. Palautekeskusteluiden tarkoituksena on tavoiteseuranta lyhyellä aikajänteellä. Vastaajista 84 prosenttia arvioi välineen toimivan hyvin omassa johtamisessa. Palautekeskusteluiden hyödyntäminen liittyy keskeisesti vuorovaikutteiseen johtamiskulttuuriin. Tu-

losyksiköissä vuorovaikutteinen johtamisote näkyi hyvin selvästi lähijohtamistyötä kuvaavissa avovastauksissa. Vuorovaikutteisen johtamisen arvioi hyvin toimivaksi välineeksi 73 prosenttia vastaajista. (kuvioiden 16.)

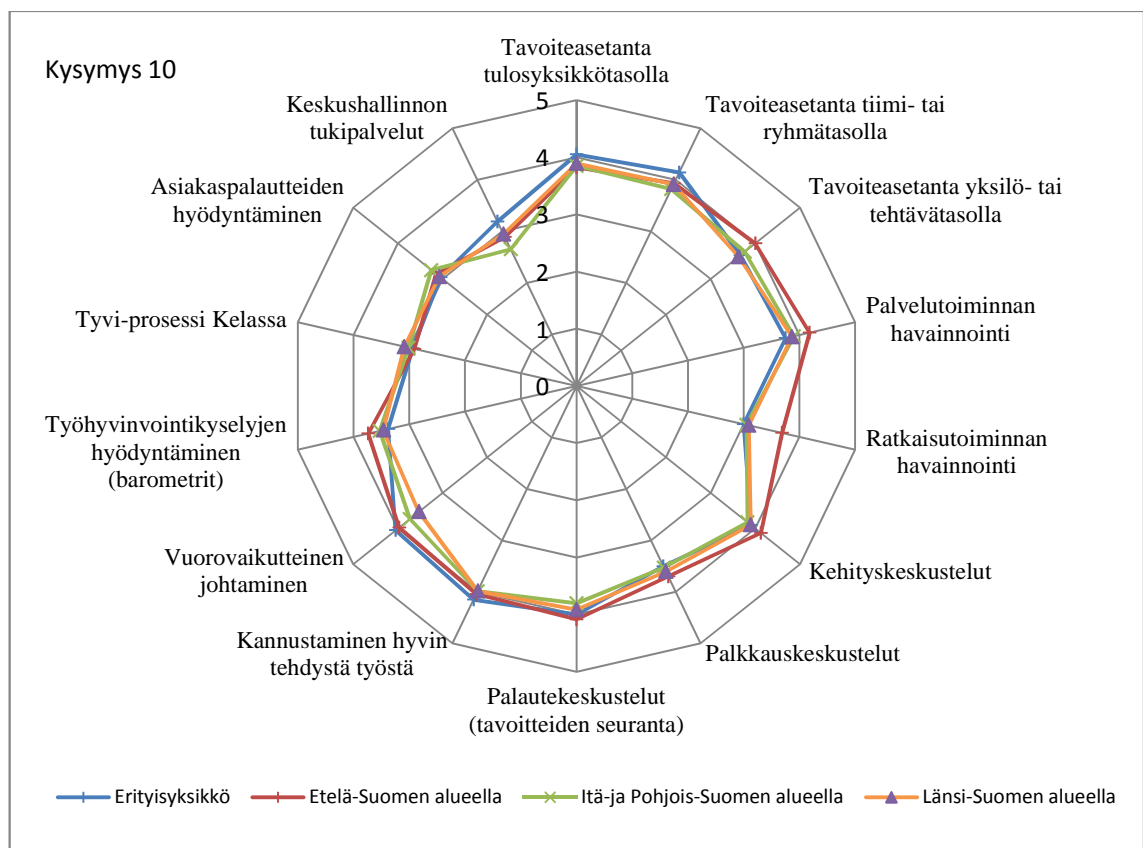
Perehdyttämisohjelmien arvioidaan toimivan johtamisen työvälineinä hyvin. Vastaajista 85 prosenttia arvioi niiden toimivan hyvin ja 10 prosenttia ei hyvin eikä huonosti. Hyvin toimivina työvälineinä kehityskeskusteluja piti 82 prosenttia ja palkkauskeskusteluja 62 prosenttia vastaajista. Vastaajista 79 prosenttia piti viime vuosina toimintamallina tarkentunutta Kelan Tyvi-prosessia hyvin toimivana työvälineenä. Työhyvinvoinnin, työyhteisön toiminnan ja johtamisen kehittämiseen liittyviä barometrituloksia hyödynnetään johtamisessa melko kattavasti. Vastaajista 64 prosenttia arvioi välineen toimivan hyvin ja 11 prosenttia huonosti. Ei hyvin tai huonosti vastanneiden osuus on 22 prosenttia. (kuvioiden 16.)

Palvelutoiminnan havainnoinnin arvioi hyvin toimivaksi työvälineeksi vajaa 66 prosenttia vastaajista. Vajaalla 16 prosentilla väline ei ole käytössä. Ratkaisutoiminnan havainnoinnin kohdalla 45 prosentilla väline ei ollut vielä käytössä (kuvioiden 16). Vastausten perusteella loppuvuosi 2013 oli useassa tulossyksikössä välineen testausvaihetta, joten kokemuksia välineen toimivuudesta johtamisen työvälineenä oli kyselyhetkellä vielä vähän.

Kelan palvelujohtamisen näkökulmasta kiinnostavia teemoja ovat asiakaspalautteiden hyödyntäminen ja kannustaminen hyvin tehdystä työstä. Ainoastaan 39 prosenttia vastaajista arvioi asiakaspalautteiden hyödyntämisen työvälineenä toimivan hyvin omassa johtamistyössä. Melko matalaa arvoa selittää osaltaan ei hyvin eikä huonosti vastanneiden melko korkea osuus, 35 prosenttia. Huomattavaa on, että yli viidennes vastaajista arvioi välineen toimivan omassa johtamistyössä melko tai erittäin huonosti. (kuvioiden 16.)

Vastaajien arviot jakaantuivat selvästi kannustaminen -teeman kohdalla. Ainoastaan 33 prosenttia arvioi kannustamisen työvälineenä toimivan hyvin ja 27 prosentin arvio välinettä kohtaan on neutraali (kuvioiden 16). Kannustaminen hyvin tehdystä työstä liittyy tarpeisiin kehittää Kelan kannustinjärjestelmiä. Kannustamisjärjestelmien uudistamistarpeet ovat herättäneet keskustelua erityisesti palkkauskeskusteluiden yhteydessä sekä pohdittaessa tulospalkkauksen uusia malleja.

Keskushallinnon tukipalvelut ovat määritteenä laaja ja siihen kytkeytyy useita tulosityksiköiden johtamis- ja lähijohtamistyöhön liittyviä tukipalveluita, joita osastot kuten esimerkiksi henkilöstöosasto, kenttäosasto, palveluosasto ja aktuaariosasto tuottavat. Palveluiden toimivuutta on tarkasteltu vuosittain Kelan sisäisissä barometrikyselyissä (pl. vuosi 2014). Tämän tutkimuksen kyselyn kohdalla ei ollut mahdollisuutta aiheen tarkempaan erittelyyn. Vastaajista 28 prosenttia arvioi tukipalveluiden toimivan hyvin johtamistyössä ja 40 prosenttia on vastauksessaan neutraali. Viidennes vastaajista on arvioinut välineen toimivan huonosti (kuvio 16). Kehittämiskohteet liittyvät asiakkaiden sisäisten palvelutarpeiden ymmärtämiseen ja niitä tukevien palveluiden tarjoamiseen. Hongell ym. (2014, 23) ovat todenneet, että ”Kelan sisäisen asiakkaan asema on nykyisellään varsin heikko suhteessa eriytyneeseen ja siiloutuneeseen joukkoon palveluita tuottavia osastoja”.



Kuvio 17. Palveluiden johtamiseen liitettävien työvälineiden toimivuus työyksikön sijainnin mukaan tarkasteltuna. (keskiarvo; 5= toimii erittäin hyvin - 1 = toimii erittäin huonosti)

Kuviossa 17 on kuvattu lähijohtajien arvioita palveluidenjohtamisen työvälineiden toimivuutta työyksikön sijainnin mukaan tarkasteltuna. Työvälineiden toimivuus nähtiin

koko paikallishallinnossa ja sen tulosityksiköissä hyvin samansuuntaisesti. Tämä viittaa siihen, että palvelujohtamisen työvälineitä hyödynnetään kattavasti.

Oman lähijohtajan johtamistyö

Lähijohtajilta kysyttiin, kuinka tyytyväisiä he ovat oman lähijohtajansa johtamistyöhön. Vastaajista 76 prosenttia oli melko tai erittäin tyytyväisiä oman lähijohtajan toimintaan. Ei tyytyväisiä tai tyytymättömiä oli reilu 13 prosenttia ja melko tai erittäin tyytymättömiä 11 prosenttia. Työyksikön sijainnin mukaan tarkasteltuna melko tai erittäin tyytyväisiä oman lähijohtajan johtamiseen oltiin Itä- ja Pohjois-Suomen alueella, 80 prosenttia. Erityisyksiköissä vastaava luku oli 71 prosenttia, Etelä-Suomen alueella 74 prosenttia Länsi-Suomen alueella 76 prosenttia. Melko tai erittäin tyytymättömien osuus kaikista vastaajista oli noin 11 prosenttia.

Kelassa tyytyväisyyttä johtamiseen seurataan vuosittain barometrikyselyiden avulla. Kevään 2013 barometrikyselyssä lähijohtajilta on kysytty muun muassa tyytyväisyyttä oman lähiesimiehen johtamiseen. Verrattaessa tuloksia tämän kyselyn tuloksiin joitain eroja on havaittavissa.³⁵ Kelan barometrin 2013 tuloksissa melko ja erittäin tyytyväisiä oman lähijohtajansa johtamiseen Etelä-Suomen vakuutusalueella on lähes 88 prosenttia, Itä- ja Pohjois-Suomen vakuutusalueella 85 prosenttia ja Länsi-Suomen vakuutusalueella 83 prosenttia. (Kela-barometri 2013.) Kelan barometritutkimuksessa melko tai erittäin tyytyväisten osuus on tämän kyselyn osuutta korkeammalla tasolla. Tätä todennäköisesti selittää ero kyselyn toteuttamisen ajankohdassa.

Tulosityksiköiden johtoryhmät

Tulosityksiköiden johtoryhmien tehtävänä on varmistaa Kelan strategian toteutuminen. Tämä tarkoittaa käytännössä tulosityksiköiden palveluiden ja ratkaisutoiminnan tavoitteiden toteutumisen seurantaa, toimintaedellytysten arvioimista ja tulevan ennakointia. Vastaajia pyydettiin arvioimaan tulosityksikkönsä johtoryhmän toimintaa lähijohtamistyöhön liittyvien haasteiden näkökulmasta. Kaikista vastaajista 88 prosenttia arvioi joh-

³⁵ Huomattava on, että Kelan barometrikyselyssä erikoisyksiköt on kytketty osaksi vakuutusalueita. Tässä tutkimuksessa ne muodostavat oman kokonaisuuden.

toryhmien tuntevan lähijohtamiseen liittyvät haasteet melko tai erittäin hyvin. Melko tai erittäin huonosti vastanneiden osuus on vajaa yhdeksän prosenttia. Osa vastaajista kuten yksiköiden johtajat ja apulaisjohtajat sekä osa yksiköiden päälliköistä ja toimistonjohtajista kuuluvat itse johtoryhmiin eli arvioivat itse omaa tuntemustaan lähijohtamistyön haasteiden näkökulmasta. Kuitenkaan vastausten tarkastelu nimikkeittäin ei muuttanut tulosta.

Paikallishallinnon johtamisen toimintaedellytysten kannalta tulosityksiköiden johtoryhmät koetaan keskeisinä toimijoina, jotka tuntevat lähijohtamistyöhön liittyvät haasteet. Tulos vahvistaa sitä, että tulosityksiköiden johtoryhmien jäsenillä on kokemusta ja osaamista operatiivisesta toiminnasta. Ehkä tulosityksiköiden johtoryhmien suurempi haaste on irtautua pienemmistä operatiivisista lähijohtamiskysymyksistä kohti Kelan strategian ohjausta ja tulosityksikötason johtamista.

Kelan johtamiskulttuuri

Lähijohtajien arviot Kelan tämänhetkisestä johtamiskulttuurista vaihtelivat. Vastaajista vajaa puolet 47 prosenttia arvioi olevansa melko tai erittäin tyytyväisiä Kelan johtamiskulttuuriin. Ei tyytyväisten tai tyytymättömien osuus vastaajista oli 36 prosenttia. (taulukko 14.)

Taulukko 14. Tyytyväisyys Kelan johtamiskulttuuriin ja tehtävänimike ristiintaulukointuna.

	Tulosityksikön johtaja tai apulaisjohtaja	Toimistonjohtaja, yksikön päällikkö	Palvelupäällikkö	Yhteensä
Melko tai erittäin tyytyväinen	24 %	39 %	61 %	47 % (109)
Ei tyytyväinen tai tyytymätön	50 %	40 %	29 %	36 % (83)
Melko tai erittäin tyytymätön	26 %	21 %	11 %	17 % (48)
Yhteensä % (n) $\chi^2=21,3,df=4,$ $p=0,000***$	100 % (46)	100 % (62)	100 % (122)	100 % (230)

Kuten taulukosta 14 havaitaan, tyytyväisimpiä Kelan tämänhetkiseen johtamiskulttuuriin ovat palvelupäälliköt, joista 61 prosenttia arvioi olevansa melko tai erittäin tyytyväisiä. Tyytymättömyyttä ilmenee tulosityksiköiden johtajien ja apulaisjohtajien vastauksissa, joista 26 prosenttia vastaa olevansa melko tai erittäin tyytymättömiä ja 24 prosenttia melko tai erittäin tyytyväisiä Kelan johtamiskulttuuriin. Huomioitavaa on, että puolet kyseisestä ryhmästä vastasi kysymykseen neutraalisti.

Tuloksena voidaan todeta, että mitä korkeammassa asemassa vastaaja tulosityksikössä toimii, sitä kriittisemmin hän tämänhetkisen Kelan johtamiskulttuurin arvioi (taulukko 14). Tulosityksiköiden johdon (keskijohdon) kriittisyyttä selittäviä esimerkkejä löytyi useissa avovastauksissa. Ongelmana kuvattiin muun muassa linjaorganisaatioon ja prosessimaiseen ohjaukseen liittyvät koordinaatiokysymykset. Taulukossa 15 on kuvattu vastausten jakauma sukupuolen ja iän mukaan.

Taulukko 15. Lähijohdon tyytyväisyys tämänhetkiseen johtamiskulttuuriin Kelassa (%)

Tyytyväisyys Kelan johtamiskulttuuriin ^a	Naiset	Miehet	alle 35	35–44	45–54	55–
Melko tai erittäin tyytyväinen	50 %	41 %	58 %	53 %	32 %	56 %
Ei tyytyväinen eikä tyytymätön	33 %	46 %	33 %	30 %	50 %	29 %
Melko tai erittäin tyytymätön	17 %	13 %	21 %	26 %	27 %	24 %
(n)	(173)	(54)	(24)	(70)	(74)	(59)

^a Kysymyksen tarkka sanamuoto: ”Kuinka tyytyväinen olet tämänhetkiseen johtamiskulttuuriin Kelassa?”

Tulosityksikön sijainnin perusteella myönteisimmin Kelan johtamiskulttuuri koettiin Itä- ja Pohjois-Suomen alueella, joissa 53 prosenttia vastaajista arvioi olevansa melko tai erittäin tyytyväisiä. Toisaalta Itä- ja Pohjois-Suomen alueella on myös eniten tyytymättömyyttä, joista melko tai erittäin tyytymättömiä vastanneiden osuus on 20 prosenttia vastaajista. Kuitenkin erot tyytyväisyydessä tulosityksikön sijainnin perusteella tarkasteltuna olivat vähäisiä. Se, missä vastaajan tulosityksikkö fyysisesti sijaitsee ja miten vastaaja Kelan johtamiskulttuurin arvioi, ei ole havaittavissa merkittäviä eroja.

Organisaation ylimmän johdon merkitys palvelukulttuurissa, organisaation uudistumisessa ja muutoksessa on keskeinen. Monipuolinen, eri kanavia hyödyntävä viestintä ja aidon osallistuvan keskustelun luominen eri organisaatiotasolla on tärkeää, kun strategiaa konkretisoidaan operatiivisen tason tavoitteiksi.

Vastaajia pyydettiin myös arvioimaan, tukeeko Kelan ylimmän johdon strateginen johtaminen tulosityksiköissä tapahtuvaa palveluiden johtamista. Taulukon 16 tulokset osoittavat, että kaikista vastaajista puolet on tukeen erittäin tai melko tyytyväisiä. Joka viides vastaajista oli melko tai erittäin tyytymätön ja neutraalisti vastanneiden osuus oli 29 prosenttia. Tyytyväisimpiä tukeen olivat palvelupäälliköt (59 prosenttia) ja vähiten tyytyväisiä tulosityksiköiden johtajat ja apulaisjohtajat. Tulosityksikön johtajista ja apulaisjohtajista 37 prosenttia oli melko tai erittäin tyytyväisiä ja 35 prosenttia arvioi tuen toteutuvan melko tai erittäin huonosti. Toimistonjohtajien ja yksikön päälliköiden arviot ovat edellistä ryhmää hiukan myönteisemmät.

Taulukko 16. Kelan ylimmän johdon strategiseen johtamiseen tyytyväisyys ja tehtävännimike ristiintaulukoituna.

	Tulosityksikön johtaja tai apulaisjohtaja	Toimistonjohtaja, yksikön päällikkö	Palvelupäällikkö	Yhteensä
Melko tai erittäin hyvin	37 %	41 %	59 %	50 % (104)
Ei hyvin eikä huonosti	28 %	39 %	25 %	29 % (67)
Melko tai erittäin huonosti	35 %	20 %	16 %	21 % (48)
Yhteensä % (n) $\chi^2=13,1$, $df=4$, $p=0,011^{**}$	100 % (46)	100 % (61)	100 % (122)	100 % (229)

Vastaajia pyydettiin ensin arvioimaan, mihin he ovat tyytyväisiä koko Kelan johtamisessa eli mikä johtamisessa toimii erityisen hyvin. Lisäksi on kysytty mihin vastaajat ovat tyytymättömiä, mitä pitäisi parantaa tai tehdä toisin. Vastaajien arvioissa oli havaittavissa samoja teemoja, jotka esiintyvät kysyttäessä lähijohtamisen toimintaedellytyksiä. Osassa lähijohtajien vastauksista oli käsitelty selvästi tulosityksikötasoisia kysymyksiä, osassa taas koko Kelan organisaatiota (taulukko 17).

Taulukko 17. Kelan paikallishallinnon lähijohtajien arvioita Kelan johtamisesta

Kelan johtamisessa toimii erityisen hyvin lähijohtajien arvioimana:	Kelan johtamisessa pitäisi parantaa tai tehdä toisin lähijohtajien arvioimana:
<p>Selkeät tavoitteet ja tavoiteasetanta sekä tavoitteiden saavuttamista tuetaan. Roolit ja vastuut on määritelty.</p> <p>Kelalla on selkeä strategia ja visio.</p> <p>Toiminnan tavoitteellisuus ja tuloksellisuus toteutuu tulosityksiköiden toiminnassa.</p> <p>Kelan arvot on avattu käytännön toiminnassa.</p> <p>Henkilöstön hyvinvoinnista huolehditaan.</p> <p>Strategiset tavoitteet on viestitty ylimmän johdon kautta selkeästi.</p> <p>Uudistumisen tarpeellisuus on huomattu ja vanhasta jäykästä johtamiskulttuurista pyritään pääsemään pois.</p> <p>Mahdollisuus omiin mielipiteisiin - lähijohtajana saa vaikuttaa toimintaan paikallistasolla.</p> <p>Lähijohtajien koulutuksia ja valmennuksia on tarjolla.</p> <p>Asiakkaat ovat mukana kehittämistyössä.</p> <p>Avoimuus on lisääntynyt (mm. pääjohtajan tiedotus ja toiminta nähtiin avoimuutta lisäävänä asiana).</p> <p>Lähijohtamisen työvälineitä on kehitetty.</p> <p>Asiakaspalvelu ja asiakaslähtöinen ajattelutapa on kehittynyt (yhteinen palvelustrategia on vienyt tätä asiaa eteenpäin).</p> <p>Lähijohtamiseen saa tarvittaessa tukea.</p>	<p>Erikoistuminen hallintaan ja seurantaan jä-mäkkyyttä – erikoistumiseen tarvitaan johtamista.</p> <p>Vuorovaikutusta ja viestintää on kehitettävä kentän ja ylimmän johdon välillä.</p> <p>Tarvitaan lisää verkostoitumista yksiköiden välillä.</p> <p>Lähijohtamistyön arvostus ja kannustus (kuunteleminen, vaikutusmahdollisuudet, palkkaus, aikaa henkilöstöjohtamiseen).</p> <p>Lisää osallistavaa keskustelua, ei ylhäältä alaspäin sanelemista.</p> <p>Strategisten tavoitteiden tuki pitäisi kohdistua ydintoimintoihin - Kelan perustoimintojen kannalta tapahtuvaa johtamista tarvitaan lisää.</p> <p>Keskushallinnossa tarvitaan uudelleenorganisoitua – prosessi- ja linjajohdon yhteensovittaminen on tehtävä asiakaslähtöisesti.</p> <p>Kelan organisaatiossa esiintyy vielä turhaa hierarkkisuutta – joustamattomuutta.</p> <p>Tekniikka ohjaa johtamista, kun sen pitäisi mahdollistaa johtamista.</p> <p>Resurssien jako kentän ja keskushallinnon välillä on epäsuhteessa.</p> <p>Tukipalveluiden tulisi toimia asiakaslähtöisesti.</p> <p>Ylimmän johdon ja keskijohdon kaukaisuus arjen operatiivisesta työstä vs. palvelupäälliköillä ei ole kontaktia ylimpään johtoon.</p> <p>Nykyaikaisten (reaaliaikaisten) työn seurantavälineiden hyödyntäminen johtamisessa.</p> <p>Henkilöstöjohtamiselle lisää aikaa ja keinoja esimerkiksi ”vapaamatkustajien” hallintaan.</p>

Taulukkoon 17 on tiivistetty yhteenvetona lähijohtajien yleisimmin kuvaamat asiat, jotka liittyvät Kelan johtamisen vahvuuksiin ja kehittämiskohteisiin kyselyhetkellä. Mitä ylempänä asia taulukossa on kuvattu, sitä yleisemmin teema esiintyi lähijohtajien avovastauksissa.

8 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

8.1 YHTEENVETO

Tässä tutkimuksessa on haettu vastausta kahteen kysymykseen. Ensin on selvitetty, miten Kelan paikallishallinnon tulosityksiköiden lähijohtajat arvioivat ja jäsentävät johtamisen toimintaedellytykset toimintaympäristön muuttuessa. Toisena kysymyksenä on kartoitettu palvelujohtamiseen liittyvien työvälineiden käytön laajuutta ja toimivuutta lähijohtamistyössä. Tutkimus toteutettiin marraskuussa 2013 Internet-kyselynä ja siihen vastasi 230 lähijohtajaa eri puolelta Suomea sijaitsevista paikallishallinnon tulosityksiköistä. Toteutunutta 56 prosentin vastausosuutta voidaan pitää kattavana ja koko otosta hyvin kuvaavana.

Tutkimuksen teoriaosassa on kuvattu johtamiseen liittyvän teoreettisen tiedon rakentumista. Kelan organisaatiolla on pitkä historia. Toiminnan organisointi ja johtaminen ovat saaneet vaikutteita useista organisaatio- ja johtamisteorioista, paljon myös ulkoisten konsulttipalveluiden tuottamina (vrt. Kuusela & Ylönen 2013). Burrelin & Morganin (1979) organisaatio- ja johtamisteorioiden ryhmittelymalli on kuvattu yhtenä väli-teenä jäsentää eri aikakausina syntyneitä teorioita niiden päämäärien kautta tarkasteltuna. Kontingenssiteoria on yksi perinteisistä organisaatioteorioista, jossa organisaatiolla ja sen johtamisella nähdään olevan vuorovaikutussyhteys jatkuvasti muuttuvaan ulkoiseen ympäristöön (ks. Lawrence ja Lorsch 1967). Kontingenssiteoreettisen lähestymistavan avulla voidaan jäsentää ulkoisen ympäristön muutosten vuorovaikutussuhdetta johtamisen toimintaedellytyksiin. Onnistuneen palvelujohtamisen edellytyksenä on muuttuvan toimintaympäristön seuraaminen ja ymmärtäminen. (Puusa ym. 2012, 206.)

Tämän tutkimuksen tulokset osoittavat, että paikallishallinnossa ilmenevien muutosten taustalla vaikuttavat useat ulkoiset ympäristön tekijät. Vaikka Kelan asema itsenäisenä, julkisoikeudellisena laitoksena on kirjattu perustuslakiin, sen toimintaan vaikuttavat lainsäädännöllinen suhde eduskuntaan, uudistuva lainsäädäntö, politiikka ja erityisesti talous. Kelan itsenäisestä asemasta huolimatta valtioneuvoston ja useiden ministeriöiden ohjaus heijastuu erilaisina uudistuksina ja säästöinä paikallishallinnon tulosityksiköiden toimintaan. Sen perustehtäviin kuuluu tuoda ehdotuksia toimialaansa koskevan lainsäädännön kehittämiseksi (Laki Kansaneläkelaitoksesta 17.8.2001/731). Kela myös muut-

taa strategisilla valinnoillaan - palveluillaan ja toiminnoillaan ulkoista toimintaympäristöä (asiakkaan, kumppaneiden ja yhteiskunnan toimintaa). Siten ympäristön ja organisaation johtamisen vuorovaikutussuhdetta tarkasteleva kontingenssiteoreettinen näkökulma johtamiseen tarjoaa yhden soveltuvan teoreettisen lähestymistavan tarkastella paikallishallinnon johtamisen ja lähijohtamisen toimintaedellytyksiä (kannusteita ja esteitä) osana suurempaa Kelan organisaatiota.

Miten lähijohtajat arvioivat johtamisen toimintaedellytykset?

Tutkimuksen tulosten perusteella vajaa puolet (47 %) Kelan paikallishallinnon tulosityksiköiden lähijohtajista arvioi johtamisen toimintaedellytysten parantuneen *viimeisen kahden vuoden aikana* ja neljännes koki tilanteen pysyneen ennallaan. Lähijohtajista viidesosa arvioi toimintaedellytysten heikentyneen. *Seuraavien kahden vuoden aikana* lähijohtajista 44 prosenttia arvioi johtamisen toimintaedellytysten paranevan ja vajaa kolmannes oletti tilanteen pysyvän ennallaan. Johtamisen toimintaedellytysten arvioi heikkenevän vajaa viidennes. Kyselyhetkellä myönteisemmin toimintaedellytyksiä ja kehityksen suunta arvioivat tulosityksiköiden operatiiviset lähijohtajat kuten palvelupäälliköt, yksikön päälliköt sekä osa toimistonjohtajista.

Eri tehtävänimikkeellä toimivien lähijohtajien arviot johtamisen toimintaedellytysten tilasta ja kehityksestä poikkesivat toisistaan varsin selvästi. Tulosityksiköiden johtajat ja apulaisjohtajat (keskijohto) olivat johtamisen toimintaedellytyksiin liittyvissä arvioissaan selvästi kriittisempiä kuin muut tulosityksiköiden operatiiviset lähijohtajat. Keski johdon kriittisempiä arvioita selitti osaksi toimenkuvien erilaisuus, laajuus ja tehtäviin liittyvät vastuukysymykset. Lähijohtajien oman johtamistyön kuvaukset viittasivat siihen, että tulosityksiköissä lähijohtajien tehtävät on koordinoitu varsin tarkalla tasolla työtehtävien ja roolien kautta. Lisäksi keskittämisten kautta tapahtunut erikoistuminen on ohjannut erityisesti operatiivisen tason lähijohdon työtä tiiviimpiin osaamiskokonaisuuksiin. Yhdistävä piirre tulosityksiköiden lähijohdon antamissa kuvauksissa tiivistyi valmentavaan johtamisotteeseen. Valmentava johtamisote voidaan kuvausten perusteella tiivistää vuorovaikutteiseksi, luottamusta rakentavaksi ja tavoitteita kohti ohjaavaksi toiminnaksi. Tulosityksiköiden lähijohdon työtä asiakasrajapinnassa sisäisten ja ulkoisten asiakkaiden kanssa ilmensivät tutkimuksen tuloksissa painottuneet ihmissuhdesuuntautunutta johtajuutta ilmentäneet indikaattorit.

Kyselyssä lähijohtajia pyydettiin arvioimaan johtamisen toimintaedellytysten paranemista tai heikkenemistä oman vastuualueensa näkökulmasta. Tilanteen paranemiseen tai heikkenemiseen liittyviä asioita on avattu sisällön erittelyn avulla, joka käytännössä tarkoitti, että koottiin teemoja, jotka lähijohtajien vastauksissa eniten painottuivat. Havaintona on, että johtamisen toimintaedellytysten paranemista tai heikkenemistä arvioidessa eri vastaajaryhmien välillä ilmeni erilaisista arvoista lähteviä näkemyksiä ja hyvin erilaisia lähestymistapoja arvioida johtamistyön toimintaedellytyksiä. Lähijohtajien arvioissa erilaisten uudistusten ja muutosten vauhti koettiin kiihtyvänä esimerkiksi valtion talouden sopeuttamistoimien ohjaamana (vrt. Kela on itsenäinen sosiaaliturvalaitos, jolla oma hallinto ja talous). Kelan strategiasta, visiosta ja arvoista nouseva yhtenäisesti palveleva Kela sekä asiakkaan elämäntilanteesta lähtevä palvelun rakentaminen on muuttunut ja tulee vielä muuttamaan paikallishallinnon tulosityksiköiden toimintaa ja lähijohtamistyön luonnetta. Sähköisen asioinnin lisääntyminen, tekniikan kehittyminen kuten automaattioratkaisut, töiden keskittäminen ja erikoistuminen sekä uudet yhteistyömallit sekä verkostoituminen kumppaneiden kanssa ovat esimerkkejä asioista, joiden koettiin vaikuttavan tulosityksiköiden johtamisen toimintaedellytyksiin.

Tuloksista oli havaittavissa, että erityisesti NPM-doktriiniin liitetyt julkisen hallinnon tehostamistoimenpiteet kuten tulosityksikköajattelu, tulosohjaus ja -vastuu sekä tehokkuuden tavoittelu liittyivät Kelan paikallishallinnon tulosityksiköiden johtamisen tunnuspiirteisiin. Erityisesti edellä kuvatut tunnuspiirteet painottuivat tulosityksiköiden keski-johdon vastauksissa. Yksiköiden rajautuminen omiksi toiminnallisiksi ja tulosvastuullisiksi toimijoiksi osittain yksityiseltä sektorilta saatujen mallien mukaisesti kuvaavat lähijohtajien arvioita tulosityksiköiden toiminnasta. Hongell ym. (2014) ovat todenneet, että Kelaan liittyvässä perinteisessä asetelmassa melko itsenäisesti toimivien osastopäälliköiden ja paikallishallinnon³⁶ yksiköiden johtajien rooli Kelan johtamisessa korostuu. Tämä on synnyttänyt kaksi erilaista johtamiskulttuuria, joista kumpaankaan ei ole kehittynyt aitoa tulosvastuuta, budjettivastuuta ja tilaa johtamiselle. Tämä on johtanut siihen, että rooli lähijohtajana tai työnantajan edustajana ei ole kaikille selvyys. (Hongell ym. 2014, 25.) Tutkimuksen kyselyhetkellä tulosityksikön taloustilanteen vaikutukset oman johtamistyön onnistumiseen arvioi melko tai erittäin merkityksellisiksi 58 prosenttia vastaajista ja jonkin verran merkityksellisiksi 27 prosenttia lähijohtajista. Läpi organi-

³⁶ Hongell (2014) ym. käyttävät piirihallinnon käsitettä, joka viittaa paikallishallinnon vakuutuspiireihin.

saation ulottuvan tulosohjauksen kulttuurin arvioi melko tai erittäin tärkeäksi 71 prosenttia lähijohtajista. Samalla 70 prosenttia lähijohtajista arvioi tuottavuuden parantamisen melko tai erittäin vaikeaksi. Erityisesti tulosityksiköiden johdon vastauksissa tulos- ja budjettivastuun merkitys johtamistyössä painottui. Tähän liittyi muu muassa epävarmuus henkilöstöressurssien riittävydestä ja kohdentumisesta oikeisiin asioihin toimintaympäristön muuttuessa. Tämän tutkimuksen tuloksissa Hongell:in ym. (2014) kuvaama ”puute aidosta tulosvastuusta” kohdistunee lähinnä osaan tulosityksiköiden operatiivista lähijohtoa, joiden toimenkuvaan liittyvät tavoitteet ovat jääneet epäselviksi.

Selkeitä toimintaedellytyksiin liittyneitä yhteisiä kannusteita olivat Kelaan rakentunut palvelulähtöinen strategia ja visio sekä toimintaa ohjaavat arvot. Ne ovat selkeyttäneet tulosityksiköiden toiminnan suuntaa, luoden yhtenäisempää toimintakulttuuria, jossa asiakkaan tarpeet ovat palveluiden rakentamisen perusteena. Tuloksissa Kelan strategian arvioitiin tukevan johtamistyötä. Toisaalta siihen liittynyt kritiikki kohdistui strategian ja tulosityksiköiden tulosohjauksen välisiin epäkohtiin. Käytännössä strategiseen suunnittelutyöhön kaivattiin enemmän tulosityksiköiden osallistumista ja sitoutumista. Johtamistyöhön liittyvänä kannusteena koettiin, että Kelassa lähijohtamistyöhön panostetaan valmennusten ja koulutusten avulla sekä johtamisen työvälineistöä kehitetään. Muita tuloksissa esille nousseita lähijohtamistyön kannusteita olivat työhön liittyvä arvostus, työn vaatimusta vastaava palkkaus, riittävä aika henkilöstöjohtamiseen ja vaikutusmahdollisuudet omassa tulosityksikössä.

Tulosten mukaan paikallishallinnon tulosityksiköiden lähijohtajat olivat hyvin tyytyväisiä oman lähijohtajansa johtamistyöhön sekä luottivat tulosityksiköiden johtoryhmien osamiseen. Vastaavia havaintoja voi tehdä Kelan tulosityksiköihin kohdennettujen henkilöstöbarometrikyselyjen tuloksista. Systemaattisen johtoryhmätyöskentelyn merkitys sekä päätösten, linjausten ja uudistusten läpivienti näkyivät useissa lähijohtajien arvioissa. Johtoryhmätyöskentelyn osalta Hongell ym. (2014, 29-31) ovat todenneet, että selkeä kehittämiskohde liittyy Kelan melko valtakeskeiseen organisaatiokulttuuriin ja vahvojen toimialojen sekä tulosityksiköiden välisiin rajoihin. Kaikissa tapauksissa johtoryhmät eivät ole avoimia yhteisten asioiden ja tavoitteiden arviointi- ja keskustelufoorumeita, vaan paikkoja jossa oman yksikön intressit ja edut painottuvat.

Kyselyssä lähijohtajia pyydettiin arvioimaan useita erilaisia toimintaan ja johtamiseen liittyviä väittämiä sekä ominaisuuksia oman tulosityksikön ja vastuualueen näkökulmasta. Tulokset osoittavat, että lähijohtamisen toimintaedellytykset toteutuvat varsin yhdenmukaisesti tulosityksikön sijainnista riippumatta eli alueelliset erot ovat vähäisiä. Yleisesti tulosityksiköissä hyvän työilmapiirin ylläpitoon on kiinnitetty huomiota ja henkilöstön mielipiteet on otettu huomioon toiminnan suunnittelussa. Tulosityksiköissä henkilöstölle on luotu edellytykset laadukkaaseen työskentelyyn ja heidän työssäjaksamiseen on kiinnitetty huomiota. Lähijohtajien työhyvinvoinnin tukemiseen liittyvät asiat arvioitiin tärkeinä johtamistyössä onnistumisessa. Vastaavasti tulokset viittaavat siihen, että Kelan ja sen tulosityksiköiden toimintaan liittyvä hierarkkinen ja sääntöihin perustuva johtamiskulttuuri heijastuu negatiivisesti luovuuden ja innovatiivisuuden hyödyntämiseen lähijohtamistyössä. Virtanen & Wennberg 2005, 152 mukaan prosessimaisen ajattelun omaavan organisaation taustalla tulisi olla innovatiivinen ja luovuutta tukeva johtamiskulttuuri.

Kelan johtamiskulttuuriin liittyvä kysymys jakoi vastaajien arvioita. Tulosten mukaan lähijohtajista alle puolet (47 %) oli melko tai erittäin tyytyväisiä Kelan tämänhetkiseen johtamiskulttuuriin. Tulosityksikön sijainnin perusteella Itä- ja Pohjois-Suomen alueella melko tai erittäin tyytyväisten määrä oli hiukan muita alueita korkeampi, mutta vastaavasti alueella oli myös eniten tyytymättömyyttä. Alueelliset erot tyytyväisyydessä olivat tilastollisesti varsin pieniä. Tutkimuksen tulokset viittasivat siihen, että mitä korkeammassa asemassa lähijohtaja tulosityksikössä toimi, sitä kriittisemmin vastaaja Kelan johtamiskulttuurin kyselyhetkellä arvioi. Kelan johtamiskulttuuriin ja ylimmän johdon tukeen selvästi tyytyväisimpiä olivat tulosityksiköiden operatiiviset lähijohtajat kuten palvelupäälliköt. Vastaavasti tulosityksikön keskijohdon odotukset kohdistuivat muuta lähijohtoa selvemmin keskijohdon, yläjohdon ja ylimmän johdon välisen sisäisen vuorovaikutuksen parantamiseen. Johtamisen toimintaedellytysten heikkenemistä kuvaavat yhteiset teemat viittasivat varsin laajasti koordinaation haasteellisuuteen nykyisessä Kelan johtamisjärjestelmässä.

Kela on linjaorganisaatio, jossa tulosityksiköiden johtajat ovat toiminta- ja tulosvastuussa perustehtävien toteutuksesta. Uutena johtamisen ulottuvuutena Kelassa on prosessimainen toiminta, jossa korostuu yhteistyön merkitys eri yksiköiden välillä. Prosessimainen toimintatapa on kuvattu Kelassa strategian ja vision toteuttamisen keskeisenä välineenä,

jonka avulla Kelaa voidaan kehittää asiakaslähtöisesti yli sisäisten ja ulkoisten organisaatorajojen (Hannus 2012). Keskushallinnon osastoilla on vahva asema palveluiden kehittämisessä, ideoinnissa ja tukipalveluiden tarjonnassa. Tulosityksiköiden johto (keskijohto) kritisoi erityisesti Kelan yläjohdon (osastojen johdon) mallia kehittää ja epäsuorasti ohjata tulosityksiköiden toimintaa. Tutkimuksen avovastausten perusteella on havaittavissa ilmiö, jossa erilaiset hankkeet, projektit ja työryhmät sekä prosessimainen ohjausmalli ovat lisänneet erilaisten toimeksiantojen ja resursseihin liittyvän ohjotuksen määrää tulosityksiköissä.

Se miten paikallishallinnon tulosityksiköissä pystytään keskittymään niille ohjattujen perustehtävien kuten asiakaspalvelu- ja ratkaisutoiminnan toteuttamiseen, nähtiin keskeisenä kannusteena johtamis- ja lähijohtamistyössä. Lähijohtajien kuvausten perusteella Kelassa tulosityksiköiden toimintaa verrataan keskenään valtakunnallisen perspektiivin kautta. Paikallisten olosuhteiden jääminen taustalle näyttää johtamisen toimintaedellytysten näkökulmasta muodostuvan yhdeksi epävarmuutta aiheuttavaksi tekijäksi lähijohtajien vastauksissa.

Paikallishallinnon tulosityksiköiden näkökulmasta Kelan osastojen rooli ja tehtävä on toimia kumppaneina, jotka luovat edellytyksiä palvelujen toteuttamiseen tulosityksikön reunaehdot ja tarpeet huomioiden. Virtaseen & Stenvalliin (2010 ja 2012, 17-18) viitaten johtamisen osaamisen yhtenä keskeisenä elementtinä on kokonaisuuden hallinta, joka tarkoittaa kokonaiskäsitystä siitä, mitä kehitetään ja miten kehittämistyö kytkeytyy ydintoimintoihin. Uusien ideoiden jatkotyöstäminen edellyttää yläjohdolta ja erityisesti ylimmältä johdolta kokonaisuuden hallintaa ja priorisointitaitoa useiden kehittämiskohdeiden välillä. Tulosten perusteella ongelmaksi on muodostunut se, ettei tulosityksiköiden johtajille tule tietoa muutoksista ja niiden taustoista riittävän ajoissa. Tällöin vuorovaikutus (kommunikaatio) tulosityksiköiden kanssa ei toteudu ja muutokset aiheuttavat kielteisiä reaktioita erityisesti tulosityksiköiden keskijohtoon kuuluvilla lähijohtajilla, joiden toimialueeseen asiat usein ensimmäisenä kytkeytyvät. Lähijohtajien vastauksissa parantamishdotukset kohdistuvat Burns ja Stalkerin (1966) kuvaaman orgaanisen organisaation piirteisiin kuten matalampaan organisaatorakenteeseen ja ei-hierarkkiseen toimintamalliin, sisäisten palveluiden parempaan hyödynnettävyyteen, verkostoitumiseen sekä vuorovaikutuksen lisäämiseen paikallishallinnon ja keskushallinnon välillä.

Miten laajasti palveluiden johtamiseen liitetyt työvälineet on otettu käyttöön paikallishallinnon tulosityksiköissä?

Tulosten mukaan toiminnalle ja lähijohtamistyölle asetetut tavoitteet tunnetaan erittäin hyvin paikallishallinnon tulosityksiköissä. Kelan tulosityksiköiden tulosohtausmalli näkyi selkeästi lähijohtajien vastauksissa ja vastaavasti palvelujohtaminen on vienyt eteenpäin tavoiteasetantaa niin ryhmä- kuin tehtävätasolle asti. Tavoitteet tulosityksiköissä tunnustetaan ja niiden saavuttamista pidetään ammatillisesti tärkeinä. Havaintona kuitenkin oli, että 45 prosenttia lähijohtajista arvioi henkilöstön sitouttamisen tulostavoitteisiin ja 48 prosenttia muutosten läpiviennin vaikeaksi toteuttaa. Tulostavoitteisiin sitouttamisen kohdalla ilmeni tulosityksikön sijaintiin liittyviä eroja. Helpoimpana toteutus arvioitiin Etelä-Suomen alueella ja vaikeimpana erityisyksiköissä. Tavoitteiden seurantaan liittyviä palautekeskusteluja, kehityskeskusteluja sekä henkilöstön perehdyttämisohjelmia pidettiin yleisesti toimivina työvälineinä. Selkeät palvelujohtamisen työvälineiden kehittämistarpeet liitettiin asiakaspalautteiden parempaan hyödyntämiseen sekä palkkaus- ja kannustintapojen parantamiseen.

Useimmat tutkimuksessa kuvatut vuorovaikutteisen palvelujohtamisen keinot ja työvälineet arvioitiin tärkeiksi lähijohtamistyössä onnistumisessa. Palvelutoiminnan havainnointi on vielä osittain vieras tai ei käytössä oleva työväline tulosityksiköissä. Kuitenkin työvälineen toimivuuteen liittyvät arviot ja avovastausten kommentit olivat rohkaisevia ja kannustavia. Ratkaisutoiminnan havainnointi työvälineenä oli vielä tutkimushetkellä vähäisessä käytössä, joten tämän tutkimuksen tulokset antavat sen toimivuudesta ainoastaan viitteitä. Tuloksissa yllättävä havainto uudistumisesta oli lähijohtajien myönteisyys palvelukanavien markkinoinnin toteutukseen. Palvelukanavien markkinoinnin toteutuksen arvioi helpoksi lähes 80 prosenttia lähijohtajista.

Tulosityksiköissä tapahtuvan johtamistyön näkökulmasta keskeiset kehittämisen kohteet liittyivät lähijohtajien vastauksissa Kelan laatujärjestelmään. Tulosityksiköissä laadunkvaamiseen ja itsearviointeihin on käytetty aikaa ja resursseja erityisesti 2000-luvun puolivälistä alkaen. Laatunäkökulman merkitys johtamisen trendinä on pysynyt vahvana ja erityisesti prosessimaisessa toiminnassa laatutyön merkitys on tärkeä (Virtanen Petri & Wennberg Mikko 2005). Tämän tutkimuksen tulokset kuitenkin viittaavat siihen, ettei johtamisen onnistumisen näkökulmasta EFQM -laatujärjestelmä puhuttele tulosityk-

siköiden toimintaa. Kelassa on äskettäin siirrytty uuteen EFQM -mallista julkisen sektorin tarpeisiin muokattuun CAF -itsearviointimalliin.

Yhteenvetona voidaan todeta, että palvelujohtamiseen liitettyjen työvälineiden näkökulmasta tulosityksiköiden lähijohtamistyö toteutuu tulosten mukaan varsin samansuuntaisena. Tutkimustulokset tukevat käsitystä, että Kelan yksityispuolelta omaksumat työvälineet ja keinot koetaan lähijohtajien arvioissa käyttökelpoisina tulosityksiköiden lähijohtamistyössä. Kyselyyn valittuja työvälineitä yhdistävinä piirteinä ovat vuorovaikutus, keskinäinen luottamus ja välineiden käytön systemaattisuus. Lähijohtajien arvioiden ja kuvausten perusteella, vuorovaikutteisen johtamiskulttuurin voidaan nähdä toteutuvan useimmissa paikallishallinnon tulosityksiköissä. Tulokset osoittavat, että palvelujohtamiseen liittyviä työvälineitä käytetään kattavasti eri puolella Suomea toimivissa paikallishallinnon tulosityksiköissä. Työvälineitä pidetään johtamisen toimintaedellytysten kannalta tärkeinä kannusteina, jotka yhtenäistävät tulosityksiköiden palvelu- ja ratkaisutoiminnan johtamista Kelassa.

8.2 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA

Kela uudistaa parhaillaan organisaatorakennettaan ja sitä tukevaa johtamisjärjestelmää kuten vastuita, valtuuksia ja prosesseja toimintaympäristön tarpeita vastaavaksi. Asiakkaiden tarpeiden muutos, kumppanuusosaaminen, politiikka ja lainsäädännön uudistuminen sekä julkisen talouden sopeuttamistoimet ohjaavat Kelan uudistumistyötä yhä enemmän ja nopeammin. Kelan on toiminnallaan ja tuloksillaan pystyttävä osoittamaan yhteiskunnan toimijoille, että sen toimintarakenteet ovat tehokkaita ja vaikuttavia niin yksilön kuin yhteiskunnan näkökulmasta. Kelalle valittu palvelulähtöinen strategia tulee merkittävästi uudistamaan asiakkaalle tuotettavan sosiaaliturvapalveluiden toteutusta tulevien vuosien aikana. Tämä konkretisoituu muutoksina ja uudistuksina paikallishallinnon lähijohdolle, jonka ohjaamat yksiköt ja tiimit ovat palvelut perinteisesti asiakkaalle toimittaneet. Juutin (2006, 73-74) mukaan tuloksellisen toiminnan perustana tulisi olla organisaatorakenteen, työn organisoinnin ja johtamisen keskinäinen sopusointu. Organisaatorakenteen ja työn organisoinnin välillä on kahdensuuntainen riippuvuus-suhde. Ensinnäkin organisaatiolla on vaikutus siihen, millaisia organisointitapoja on

mahdollista käyttää ja toiseksi organisointitapa asettaa vaatimukset organisaatorakenteelle ja tavalle, miten työtä tulee johtaa.

Kontingenssiteoreettisen näkökulman mukaan Kelan hallituksen ja johdon tulee analysoida organisaatiota uudistamalla organisaation strategiaa, palveluita ja rakennetta yhteensopivaksi ulkoisen ympäristön tarpeisiin. Kelan paikallishallinnon lähijohtajien arvioissa Kelalle rakentuneet palvelulähtöinen strategia, visio ja arvot ovat ohjanneet kokonaisvaltaisesti palvelujen tarjontaa ja kehittämistä asiakkaiden palvelutarpeiden suuntaisesti. Tämä on myönteinen tulos ja sinällään vahva perusta Kelan organisaation ammattimaisen johtamisen ja lähijohtamisen kehittämistyöhön.

Se miten paikallishallinnon tulosityksiköiden toiminta kytkeytyy sujuvaksi osaksi koko Kelan organisaation toimintaa, linkittyy monella tavoin lähijohtajien kokemiin johtamisen toimintaedellytyksiin (kannusteisiin ja esteisiin). Sosiaaliturvapalveluiden toimivuuden kannalta on tärkeää, että Kelan tuki- ja kehittämispalvelut tukevat tulosityksiköissä tapahtuvaa perustehtävien toteutusta. Palvelulähtöisen toiminnan kehittäminen edellyttää niin paikallishallinnon tulosityksiköiltä kuin keskushallinnolta yhteistä suuntaa ja tekemistä. Kun toimintaympäristö on muuttuva ja monimutkainen sekä organisaatio erikoistaa toimintojaan, saattaa organisaation sisällä olla löytää yhteisiä toimintaa integroivia malleja (Lawrence & Lorsch 1967, 134-137). Tällöin organisaation hierarkiarakenteen tulisi olla yksinkertainen ja matala. Kuten HAKE-hankkeessa on todettu, Kelan organisaation toiminnan tulee kytkeytyä toimivaksi ja tehokkaaksi palveluketjuksi, jossa lähtökohtana on asiakkaan palvelutarve.

Paikallishallinnon johtamisen toimintaedellytysten (kannusteiden ja esteiden) tarkastelu osoitti, että lähijohtajan tehtävänimikkeellä oli vaikutusta siihen, kuinka kriittisenä vastaaja johtamisen toimintaedellytykset arvioi kyselyhetkellä. Myönteisimmin muutoksen suunta arvioitiin erityisyksiköissä ja tietyissä Etelä-Suomen alueen tulosityksiköissä. Kriittisemmin muutoksen suunta arvioitiin Itä- ja Pohjois-Suomen sekä Länsi-Suomen alueilla, joissa viimeisimpinä on käyty alueelliset yhdistämiset. Onko tällä asialla suoraa yhteyttä lähijohtajien toimintaedellytysten kokemiseen, ei käynyt esille tutkimuksen avovastauksissa. Vastaavasti palveluverkon uudistamiseen ja erityisesti töiden keskittämiseen (erikoistumiseen) liittyvät teemat painottuivat lähijohtajien vastauksissa.

Palveluverkon uudistamiseen (PAVE) ja tehtävien keskittämiseen liittyvä epävarmuus ja muutosten läpivientiin liittyvät esteet nousivat esille erityisesti tulosityksiköiden johtajien, apulaisjohtajien ja osassa toimistonjohtajien vastauksista. Tutkimuksen tulokset viittasivat siihen, että ulkoisen ympäristön muutokset ja niihin liittyneet uudistamistarpeet heijastuivat Kelan paikallishallinnon tulosityksiköihin erilaisina koordinaatioepäselvyyksinä, esteinä, epävarmuutena ja epäluottamuksena esimerkiksi uudistamisen toteuttamisen malleja ja Kelan johtamiskulttuuria kohtaan. Hongellin ym. (2014) selvitysraportissa Kelan organisaatio- ja hallintorakenne on kuvattu vaiheittain toteutuneiden organisaatiomuutosten tulokseksi, jossa sen eri hallintotasoa (keskushallintoa, aluehallintoa ja paikallishallintoa) ei ole tarkasteltu tai kehitetty kokonaisuutena. Tämän vuoksi eri hallintotasot muodostavat oman, sisäisesti erilaisen ja eriytyneen kokonaisuuden. (Hongell ym. 2014, 39.) Lähijohtajien arviointeihin viitaten voidaan puhua ainakin kahdesta erilaisesta Kelan toiminta- ja johtamiskulttuurista eri organisaatiotasojen välillä. Todennäköistä on, että paikallishallinnossa toteutuneet useat uudistukset, organisaatiomuutokset ja paikalliset johtamisen olosuhteet ovat muokanneet tulosityksiköiden johdon- ja lähijohdon toiminta- ja johtamiskulttuuria omaan suuntaansa. Vastaavasti Kelan keskushallinnossa toimintaympäristö ja tehtävät ovat ohjanneet toiminta- ja johtamiskulttuuria eri suuntaan. Väistyvän aluehallinnon rooli on ollut toimia osin niin sanottuna ”puskurina” ja toisaalta ”seulana” näiden eri toiminta- ja johtamiskulttuurien välillä.

Organisaatorakenteita voidaan kuvata Burnsien ja Stalkerin (1966) mukaan mekaanisena tai orgaanisena. Kelan tulosityksiköiden lähijohtajat kuvasivat tulosityksiköiden johtamis- ja toimintarakenteet melko dynaamisina, joita ohjaavat nopeasti muuttuva niin paikallinen kuin valtakunnallinenkin toimintaympäristö. Tulosityksiköiden rakenteet ovat matalia, reagointi muutoksiin on tapahduttava nopeasti ja menestyminen edellyttää toiminnan uudistamista ja innovointia niukenevin resurssein, kuitenkin aina perustoiminnat varmistaen. Nämä piirteet sopivat useilta osin orgaaniseen organisaation malliin. Vastaavasti Kelan organisaatiota ja sen johtamiskulttuuria kuvattiin staattisempaan, osittain mekaanisen organisaatio- ja johtamisrakenteen mukaisesti. Mekaanista organisaatiota kuvastaa hierarkkisuus ja pitkälle erikoistuneet sekä yksityiskohtaisesti määritellyt työkokonaisuudet, pitkälle viety työnjako ja sääntöjen sekä ohjeistusten paljous. Päätösvalta on yleensä keskittynyt ylimmälle johdolle, jonka toimintojen ohjaus tapahtuu sääntöjen ja päätöksien perusteella. Mekaaniseen organisaatioon soveltuvat tayloristiset työn organisointi- ja johtamisperiaatteet, kuten yksinkertaiset, valvotut ja automaation (tekniikan) tukemat tehtävät, joissa työn suunnittelun ja itsenäisen päätöksenteon merkitys

vähenee. Mekaaninen organisaatorakenne toimii parhaiten ympäristöissä, joissa muutokset ovat hitaita ja tekniikan taso matala sekä toimintaan liittyy funktionaalinen ja byrokraattinen organisaatorakenne. (Burns ja Stalker 1966; ks. myös Juuti 2008, 73-75, 220 ja Puusa ym. 2012, 18-19 sekä Harisalo 2010, 217-219.) Kelan toiminta on lakisääteistä ja siten sääntöjen sekä ohjeiden merkitys on keskeinen osa organisaation toimintaa. Byrokraattisuuteen liittyvät piirteet eivät sinällään aina ole kielteinen asia, sillä julkisen johtamisen toimintaympäristössä säännöillä ja ohjeilla on merkitys palveluiden yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Paikallishallinnon lähijohdon kritiikki ei tuloksissa kohdistu tähän piirteeseen, vaan lähinnä päätöksiin ja ohjeisiin liittyvään viestintään ja vuorovaikutukseen.

Vaikuttaa siltä, että paikallishallinnon tulosityksiköiden lähijohtajien toimintakulttuuri dynaamisessa ja vuorovaikutteisessa toimintaympäristössä, nopeiden muutosten keskeillä synnyttää erilaisia paikallisen johtamistyön tukemiseen liittyviä tarpeita. Nämä tarpeet kohdistuvat rakenteeltaan mekaaniselle Kela organisaatiolle. Keskeistä on, miten nämä tarpeet tunnistetaan ja niihin vastataan. Tämä yhtälö heijastuu tutkimuksen tuloksissa esteinä toimia luontevasti, vuorovaikutuksessa eri organisaatiotasojen välillä. Mahdollisesti orgaanisen organisaation piirteet dynaamisuutensa ansiosta soveltuisivat mekaanista organisaatiota paremmin uuteen nopeasti muuttuvaan ja entistä enemmän tekniikkaan sekä asiantuntemukseen nojautuvaan Kelan organisaatioon (vrt. teknologinen determinismi). Sinällään kumpikaan rakenne ei ole toisiaan poissulkevia.

Kelassa on käynnissä paljon palvelutoiminnan uudistamis- ja kehittämistoimintaa. Esimerkkeinä ovat sähköinen verkkoasiointi, automaattioratkaisut, sähköiset suorakorvausjärjestelmät ja Arkki-hanke³⁷. Kehityksen suuntaa Kelassa ohjaa tietoteknisten ratkaisujen hyödyntäminen palveluiden tuottamisessa, palveluiden helppo saatavuus ja helppokäyttöisyys. Tämä tarkoittaa tulevaisuudessa verkkoasioinnin ja automatisoidun ratkaisutoiminnan lisääntymistä, tulosityksiköiden työtehtävien painottumista neuvonta-, palvelu- ja markkinointityöhön sekä erilaiseen seuranta- ja valvontatyöhön etuustuotannossa. Erilaisten Kelan palveluihin ja hallintoon liittyvien uudistusten testaus toteutetaan usein nopealla aikataululla paikallishallinnon tulosityksiköissä, asiakaspalvelun rajapinnassa. Johtamisen toimintaedellytysten näkökulmasta toteutukseen liittyvä suunnittelu ja resursoinnin mitoitus koettiin jäävän tulosityksiköiden näkökulmasta puutteelliseksi

³⁷ Hanke, jossa uudistetaan kaikki Kelan operatiiviset järjestelmät, niiden tukijärjestelmät ja apurekisterit.

sekä toimeenpano liikaa tulosityksiköiden vastuulle. Vaikka tulosityksikön paikallisella ympäristöllä on keskeinen merkitys toimeenpanon onnistumiseen, tämän näkökulman koettiin jäävän vähäisemmälle huomiolle uudistusten läpiviennissä. Kontingenssiteoreettisesta näkökulmasta Kelan organisaation toimintojen muokkaaminen ympäristön tarpeita vastaavaksi tuottaa paljon kehittämissideoita ja -malleja, joiden allokoinnin merkitys korostuu. Lähijohtajien vastauksissa Kelan kehittämistoiminnan toivottiin olevan johdonmukaista, määrätietoista ja tavoitesuuntautunutta sekä tulosityksiköiden perustointia huomioivaa. Erityisesti kehittämishankkeisiin liittyvään tiedottamiseen odotettiin täsmällisyyttä ja selkokieliisyyttä myös paikallisen toimintaympäristön asettamat vaatimukset huomioiden.

Tulosityksiköiden johtamiseen odotettiin selkeämpää ohjeistusta ja linjaa asiakasohjauksen prioriteeteista kuten verkko-, puhelin- ja toimistopalveluiden suhteesta. Paikallishallinnon tulosityksiköiden toimintaedellytysten turvaaminen ja toimintojen pitkäjänteinen kehittäminen arvioitiin osassa lähijohtajien vastauksissa jäävän jatkuvien uudistusten peittoon. Ulkoisen ympäristön muuttuessa nopeasti Kelan palveluiden ja toimintojen uudistamiseen odotetaan määrätietoista strategiaan tukeutuvaa johtajuutta. Lähijohtajien vastauksissa kaivattiin tulosityksiköissä tapahtuvan johtamisen arvostusta, jonka tulisi näkyä toimivaltuuksissa, palkkauksessa ja yleisessä suhtautumisessa lähijohtamistyöhön. Tulosityksiköiden palautteiden ja kehittämissuhteiden todellinen huomioiminen, osallistumisen lisääminen sekä yhteinen ja avoin keskustelu arvioitiin tärkeiksi asioiksi toiminnan kehittämisen näkökulmasta.

Organisaation johtamisperinteet havainnollistavat ja ylläpitävät tietynlaista kuvaa toimijasta ja usein tukevat tietynlaisia toimijoita. Johtamisperinteet perustuvat myös erilaiseen valtaan ja vallankäytönmuotoihin. Tunnistamalla omassa organisaatiossa vallitsevan toimijakäsityksen organisaation jäsenten on helpompi jäsentää sisäinen ympäristö ja siten olla ja toimia. (Seeck 2008, 319.) Kelan paikallishallinnon tulosityksiköiden lähijohtamistyötä ja johtamiskulttuuria kuvastavat monet transformatiiviseen johtamistaan liittyvät piirteet kuten motivointi ja innostaminen tavoitteisiin ja päämääriin, haastaminen muutoksiin ja uudistuksiin sekä osallistuttava työnote eli henkilöstöä tukeva, kannustava ja valmentava johtamistyyli. Lähijohtajan esimerkillä johtaminen kuten työn ohjaaminen ja seuranta, suoritusten arviointi ja virheiden korjaaminen liittyvät transformatiivisen johtamisen piirteisiin. (Gramov & Brandt 2011, 68-69.) Lähijohtamistyön kehittämiskohteeksi voidaan tulosten perusteella nostaa hyvän työsuorituksen kannus-

tamiseen ja palkitsemiseen liittyvien keinojen ja välineiden kehittäminen. Kelan johtamiskulttuurista löytyy myös piirteitä transaktionaaliseen johtamiseen, johon voidaan liittää erilainen valvonta ja vertailu sekä nopea reagointi tilanteisiin, joissa poiketaan standardeista tai perinteisistä toimintamalleista. Averyn (2004) kuvaamassa toiminnallisessa johtajuudessa on myös piirteitä, jotka kuvastavat johtamisen tilaa nykyhetken Kelassa. Toiminnallisessa johtamisessa keskitytään lähinnä tehtävien ja asioiden johtamiseen, jolloin tulos ja toiminnan tuloksellisuus johdon silmissä ovat tärkeässä roolissa. Sääntöjen, ohjeiden ja hallinnollisten toimintamallien merkitys on tärkeää. Kuitenkaan uudet ideat eivät pääse syntymään, jos asioita tehdään liian tiukan ohjauksen ja sääntelyn alla. Tulosityksiköiden johtamisen tilaa voidaan myös selittää yksityiseltä sektorilta omaksutuilla johtamismalleilla tai NPM-doktriinin perintönä muodostuneella tulosityksiköiden tulosohjausmallilla. Hannus ym. (1999, 164-171 ja Hannus 2012) mukaan uudet toimintaa integroivat poikkifunktionaaliset prosessit asettavat uusia vaatimuksia tulosityksiköiden johtamiselle ja perinteisille tuloshakuisuutta painottaville ajattelu- ja toimintamalleille. Tällöin saattaa syntyä tilanteita, jossa se panostus mikä voitaisiin suunnata asiakkaalle, kulutetaan sisäisten asemien ja reviirien puolustamiseen sekä niiden vahvistamiseen.

Kelassa toimintaa on ohjattu erikoistumisen kautta tiiviimpiin osaamiskokonaisuuksiin. Yhdenmukaisten prosessien asiakaslähtöisyyden kautta on haettu toiminnan vaikuttavuutta, tehokkuutta, laatua ja integraatiota. Vaikka erikoistumiseen liittyy vielä muutosprosessiin kytkeytyvää epävarmuutta, voi sillä olla tämän tutkimuksen tulosten perusteella työtehtäviä, roolia ja ajankäyttöä selkeyttäviä vaikutuksia. Tämä näkyy niiden lähijohtajien ja yksiköiden vastauksissa, joissa tehtävien keskittämisessä on jo edetty pidemmälle.

Vielä keskeneräisen HAKE-hankkeen yhteydessä on ehdotettu paikallishallinnon tulosityksiköiden muuttamista asiakaspalvelu- tai ratkaisuyksiköiksi. Malli ohjaisi asiakkuudet yhden ja etuudet toisen ohjaavan yksikön alaisuuteen. Mallissa toimisi lisäksi neljä muuta rinnasteista yksikköä; Arkki, Tieto- ja tutkimuspalvelu, Tietohallinto- ja ICT-palvelut ja Sisäisten palvelujen palvelukeskus. (Hongell ym. 2014, 93.) Tämän organisaation sisäisestä ympäristöstä lähtevän mallin haasteena on edelleen asiakaspalvelun ja ratkaisutoiminnan sijoittuminen eri ”siiloihin”. Tämän tutkimuksen tulosten

perusteella juuri tästä perinteisestä jaottelusta haluttiin siirtyä kohti asiakaspalveluiden kokonaisvaltaista johtamista.

Tutkimuksen kyselyhetkellä marraskuussa 2013 paikallishallinnon tulosityksiköissä valinnut epäselvyys aluejohdon korvaavasta johtamismallista on selkeytynyt siltä osin, että Kelan hallitus on nimennyt vuoden 2017 loppuun uuden Palvelun toimittaminen - yksikön hoitamaan paikallishallinnon tulosityksiköiden kanssa sovittavat tulossopimusasiat. Kesäkuun 2014 alussa ja tämän tutkimuksen toteutuksen loppuvaiheessa HAKE-hankkeeseen liittyen on perustettu kuusi sisäistä projektiryhmää jatkamaan työtä Hongell ym. (2014) selvitysraportin pohjalta. Toimeksianto kestää syksyyn 2014.

Tämän Kelan paikallishallinnon näkökulmasta toteutetun tutkimuksen tulokset tukisivat mallia, jossa paikallishallinnon tulosityksiköt liitettäisiin asiakaspalvelua ja ratkaisutoimintaa koordinoivan yksikön alle, suoraan pääjohtajan (toimitusjohtajan) alaisuuteen. Tämä mahdollistaisi asiakkaiden palvelujen kokonaisvaltaisen ja proaktiivisen toiminnanohjauksen sekä henkilöstöressurssien kohdentamisen. Lisäksi se madaltaisi organisaatiota ja selkeyttäisi koordinaatiokysymyksiä eri yksiköiden ja osastojen välillä. HAKE-hankkeen osalta jää vielä nähtäväksi kokonaisuudistuksen laajuus ja tehtävien uudistusten kohdentuminen. Sinällään HAKE-hankkeen etenemisen seuranta ja uudistusten vaikutusten arviointi suhteessa johtamisen toimintaedellytyksiin tarjoaa mielenkiintoisen tutkimuskohteen Kelan toimintaa ja johtamista koskevassa tutkimuksessa.

Lähijohtajille valmennusta uudistusten läpivientiin on annettu kohdennetuilla muutosvalmennuksilla. Tulosten perusteella tulosityksiköissä muutostilanteiden läpivienti koettiin tärkeänä, ammattitaitoiseen johtamiseen liittyvänä piirteenä. Kuitenkin tuloksien mukaan vajaa puolet lähijohtajista koki melko tai erittäin vaikeana muutostilanteiden läpiviennin. Lähijohtajien kuvauksissa erilaiset muutoksiin ja uudistuksiin liittyvät viestinnälliset ristiriidat, tiedonkulun puutteet ja nopeat toiminnan suunnanmuutokset hankaloittavat muutoksien läpivientä. Esimerkkinä vastauksissa nousivat palveluverkon uudistamiseen liittyvät kysymykset kuten erikoistuminen, yhteispalvelu tai julkisen hallinnon yhteinen asiakaspalvelutoiminta, joita on lähdetty laajentamaan eri kuntiin ja kaupunkeihin samalla konseptilla. Kelan paikallishallinnon tulosityksiköiden näkökulmasta epäkohtia aiheuttaa uuden, mahdollisesti päällekkäisen toiminnan sovittaminen jo olemassa olevaan toimintaan. Tulosityksiköillä on edellä kuvatuissa muutoksissa melko

vähäiset mahdollisuudet osallistua toiminnan suunnitteluun. Kun toiminnan suunnasta on päätetty valtakunnallisesti, jää toteutus tulosyksiköiden sovitettavaksi.

Tulosten perusteella Kelassa vallitsee tulosyksiköihin liittyvä yhtenäistämisen kulttuuri, joka osaltaan vie tulosyksiköiden palveluita ja toimintaa samaan suuntaan. Ilmiön kääntöpuolena voi olla innovatiivisuuden, luovuuden ja joustavuuden väheneminen. Nämä ovat olleet Kelan toiminnan vahvuuksia nykyisessä tulosyksikköohjauksessa, jossa uudistumista on syntynyt luontaisesti. Jos toimintaa viedään liiaksi yhtenäiseen konseptiin ylhäältäpäin johdettuna, saattaa tulosyksikkökohtaisella toimintamallilla saavutettu lisäarvo vähentyä ja mielekkyys johtamis- ja lähijohtamistyötä kohtaan laskea. Suunta kohti yhtenäistä Kelaa edellyttää muutosjohtajuutta ja uudistumista organisaation kaikilla tasoilla. Tulosyksiköt toimivat lähellä asiakasrajapintaa, joten tulosyksiköiden näkemysten huomioiminen tulisi nähdä lisäarvona organisaatiota ja sen toimintoja uudistettaessa. Tämä todennäköisesti lieventäisi myös sitä muutosvastarintaa, jota osassa tämän tutkimuksen vastauksissa ilmeni.

Johtamisen perustehtävä on ohjata organisaatiota kohti sille asetettuja tavoitteita ja päämääriä. Vaikka tekniikan mahdollisuuksia hyödynnetään julkishallinnossa yhä enemmän, ovat osaavat ihmiset ja heidän vuorovaikutuksensa edelleen organisaatioiden keskeisin voimavara. Älykkäät julkiset organisaatiot huomioivat toimintaympäristön vaatimukset ja toimivat avoimen vuorovaikutuksen periaatteella. (Virtanen & Stenvall 2014, 248-249.) Vuorovaikutus onkin yksi tärkeimmistä, mutta samalla myös vaativimmista johtamisen välineistä. Tämän tutkimuksen tulosten perusteella palvelujohtamisen vuorovaikutuksen työvälineitä voi hyvin suositella koko Kelan organisaation käyttöön. Johtamista ja lähijohtamistyötä Kelassa on mahdollista lähteä kehittämään itsearviointiin liittyvien työvälineiden avulla. Tämä tarkoittaa käytännössä oman luontaisen työkäyttäytymisen, johtamistyylien ja roolien tunnistamista itsearvioinnin avulla. Tästä voidaan edetä omien johtamisvahvuuksien ja kehittämiskohteiden itsearviointiin. Itsearviointi on käytännöllinen työväline tunnistaa ja oppia ymmärtämään omaa sekä muiden toimintaa osana ympäröivää organisaatiota. Itsearviointi yhdistettynä havainnointityön mahdollisuuksiin antaa työvälineet ymmärtää erilaisuutta ja kehittää vuorovaikutteista johtamiskulttuuria Kelan eri yksiköiden ja tehtävien välillä. Johdon antama esimerkki on näidenkin työvälineiden käyttöönotossa keskeinen.

LÄHDELUETTELO

LÄHTEET

Aarrevaara, Timo & Stenvall, Jari (2002) Esimiehenä Kelassa. Lähtökohtia esimies-työn ja johtamiskoulutuksen kehittämiseen. Lapin yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja B. Tutkimusraportteja ja selvityksiä 40. Rovaniemi: Lapin yliopisto.

Anttiroiko, Ari-Veikko (2010) Hallintainnovaatiot. Hallintateoreettinen näkökulma kaupunkien palvelujen organisoimiseen, omistajuuden ja rahoituksen uudistamiseen. Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö. SENTE-julkaisu 33/2010. Tampereen yliopisto. <http://www.uta.fi/jkk/sente/julkaisut/sentejulkaisut/Hallintainnovaatiot.pdf>.

Avery, Gayle C. (2004) *Understanding Leadership. Paradigms and Casen.* Sage.

Bevir, Mark (2009). *Key Concepts in Governance.* SAGE Publications Ltd.

Burns, Tom & Stalker, G.M. (1966) *The Management of innovation.* London: Tavistock.

Burrell, Gibson & Morgan, Gareth (1979) *Sociological Paradigms and Organizational Analysis.* Aldershot: Ashgate.

Drucker, Peter F. (2002) *Druckerin parhaat. Peter Druckerin keskeiset ajatukset – 60 vuotta johtamistutkimusta ja tietoa.* Juva: WSOY.

Eskola, Jari & Suoranta, Juha (2000) *Johdatus laadulliseen tutkimukseen.* Tampere: Osuuskunta Vastapaino.

Greenleaf, Robert K. (1991) *Servant Leadership. A Journey into the Nature of Legitimate Power and Greatness.* New Jersey: Paulist Press.

Gromov, Anna ja Brandt, Tiina (2011) Transformationaalinen johtajuus muutoksessa. Tapaustutkimuksen kohteena organisaatiomuutos. *Liiketaloudellinen Aikakauskirja* 1/2011. s. 65-83.

Hakanen, Jari (2012) Työn imusta kipinää työpäivään. *Taloustieto -verkkolehti.* <http://www.taloustaito.fi/fi-FI/u/?groupId=3232b57d-2477-42ab-b401-0a3473dca5e9&announcementId=f42ab058-306d-4dc5-9739-6f516676e09e>. (toim.) Minna Petäinen. Viitattu 21.12.2013.

Handy, Charles B. (1985) *Understanding organizations.* Penguin: Harmondsworth.

Hannus, Jouko & Lindroos, Jan-Erik & Seppänen, Tapani (1999) *Strateginen uudistuminen osaamisen ajan toimintaympäristössä.* Helsinki. HM&V Research Oy.

Harisalo, Risto (2008) Organisaatioteoriat. Tampere: Tampereen yliopistopaino.

Helsingin Sanomat (2.4.2014) Hallitus karsii Kelan toimintamenoja kymmenen miljoonaa. Pääjohtaja Hyssälä: Palveluverkkoa ei voi karsia eikä henkilöstöä vähentää. Kotimaa.

Henttonen, Elina (2008) Usein kysytyjä kysymyksiä laadullisesta tutkimuksesta. <https://into.aalto.fi/download/attachments/3775231/Kysymyksiä%20ja%20vastauksia%20laadullisesta%20tutkimuksesta.pdf?version=1&modificationDate=1308561507000&api=v2>. Viitattu 2.1.2014.

Huczynski, Andrzej A. & Buchanan, David A. (2013) Organizational Behaviour 8rd Edition. Harlow: Pearson Education Limited.

Hyryläinen, Esa (2012) Teoksessa Julkista - yksityistä; millaisissa rakenteissa? Helenelund, Jan-Erik, Ilpo Luoto, Niina Mäntylä & Kristian Siikavirta (toim.) Juhlakirja professori Eija Mäkisen 60-vuotispäiväksi. Acta Wasaensia 265, Oikeustiede 11. s. 16 - 28. <http://www.uva.fi/fi/research/publications/orders/database/?julkaisu=689>.

Julkinen johtajuus barometritutkimus (2011) Johdon ja esimiesten näkemys johtamisen tilasta julkishallinnossa. Syvänen Topi ja Mikkonen Katja 2011(toim.). Taloustutkimus Oy. Sitran selvityksiä 65. <http://www.sitra.fi/julkaisut/Selvityksi%C3%A4-sarja/Selvityksia65.pdf>.

Juuti, Pauli (1998) Kehityskeskustelut, johtamisen perusta. Aavaranta-sarja nro 42. Johtamistaidon opisto.

Juuti, Pauli (2006) Organisaatiokäyttäytyminen. Helsinki: Otava.

Juuti, Pauli (2011) Johtamisen toimintaedellytykset julkishallinnossa. Teoksessa Julkinen johtajuus barometritutkimus 2011. Johdon ja esimiesten näkemys johtamisen tilasta julkishallinnossa. Topi Syvänen ja Katja Mikkonen (toim.). Taloustutkimus Oy. Sitran selvityksiä 65. s. 33-35.

Juuti, Pauli & Virtanen, Petri (2009) Organisaatiomuutos. Helsinki: Otava.

Järvinen, Pekka (2008) Menestyvän työyhteisön pelisäännöt. Juva: WSOY.

Kallio, Olavi (1993) Systeemitheoria kunnallistieteellisessä tutkimuksessa. Teoksessa Anttiroiko Ari-Veikko & Kallio Olavi & Rönkkö Pentti. Systeemitheoria kunnallistieteellisen tutkimuksen lähestymistapana. Tampereen yliopiston kunnallistieteiden laitos. Julkaisusarja 4/1993. Tampere: Tampereen yliopisto. s. 30-48.

Kaplan, Rober S. & Norton, David. P (1992) The Balanced Scorecard Measures the Drive Performance. Harvard Business Review. January-February 1992.

Karlöf, Bengt (1995) Johtamisen käsitteet ja mallit. Espoo: Weilin + Göös.

Kelan toimintakertomus (2012) http://www.kela.fi/flash/toimintakertomus-2012/Kela_Toimintakertomus.pdf. Viitattu 21.3.2014.

Kelan toimintakertomus (2013) <http://kela.toimintakertomus.fi/#p=1>. Viitattu 20.5.2014.

Kuusela, Hanna & Ylönen, Matti (2013) Konsulttidemokratia: Kuinka valtiosta tehdään tyhmä ja tehoton. Helsinki: Gaudeamus.

Kuusela, Sari (2013) Esimiehen vuorovaikutustaidot. Helsinki: Sanoma Pro Oy.

Laatukeskus (2014) CAF - yhteinen arviointimalli. <http://www.laatukeskus.fi/palvelut-asiantuntijapalvelut/caf>. Viitattu 12.3.2014.

Laatukeskus (2014) EFQM Excellence malli 2013. 10.10.2012. http://www.laatukeskus.fi/sites/default/files/efqm_excellencemalli2013.pdf . Viitattu 11.3.2014.

Laki Kansaneläkelaitoksesta 17.8.2001/731. <http://www.finlex.fi/fi/laki/>.

Lawrence, Paul R. & Lorsch, Jay W. (1967) Organization and Environment. Managing Differentiation and Integration. Boston: Harvard Graduate School of Business Administration.

Leväsvirta, Leena (1999) Kuntien hallinto muuttuvassa toimintaympäristössä: kunnallisten luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden roolit sekä niiden yhteensopivuus toimintaympäristön kanssa. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Lähdesmäki, Kirsi (2003) New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen. Tutkimus tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulosvastuusta sekä niiden määrittelyistä valtion keskushallinnon reformeista Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun. Acta Wasaensia No113, Hallintotiede 7. Vaasa: Vaasan yliopisto. http://www.uva.fi/materiaali/pdf/isbn_952-476-004-5.pdf.

Lähdesmäki, Kirsi (2011) New Public Management julkisjohtamisen uudistajana - yhä kestoosuusiksi reformeissa. Teoksessa Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen. Hyyryläinen ja Olli-Pekka Viinamäki (toim.) Juhlakirja professori Ari Salmisen 60-vuotispäivän kunniaksi. Acta Wasaensia 238, Julkisjohtaminen 16. s. 75-87. http://www.uva.fi/materiaali/pdf/isbn_978-952-476-340-0.pdf.

- Menetelmäopetuksen tietovaranto KvantiMOTV** (2013) Yhteiskuntatieteellinen tietovarasto, Tampere. <http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/intro.html>. Viitattu 21.12.2013.
- Metsämuuronen, Jari** (2006) Tutkimuksen tekemisen perusteet ihmistieteissä. 3. laitos. 2. korjattu painos. Tutkijalaitos International Methelp Ky. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Mintzberg, Henry** (1979) Structuring of Organizations. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Myllymäki, Arvo & Salomaa, Juha & Poikkeus, Virpi** (1997) Muuttumaton - muuttuva Kansaneläkelaitos. Tampereen yliopisto Julkisoikeuden laitos. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Niiranen, Vuokko** (1994) Sosiaalitoimen moniulotteinen johtajuus: tutkimus sosiaalijohtajien johtamistyöstä, johtajatyypeistä ja vapaakuntakokeilusta sosiaalitoimen reformina. Kuopion yliopiston julkaisuja. E, Yhteiskuntatieteet 20. Kuopio: Kuopion yliopisto.
- Niiranen, Vuokko. & Seppänen-Järvelä, Riitta & Sinkkonen, Merja & Vartiainen, Pirkko** (2010) Johtaminen sosiaalialalla. Helsinki: Gaudeamus.
- Northouse, Peter G.** (2004) Leadership – Theory and Practice. 3rd. Edition. Sage.
- Northouse, Peter G.** (2013) Leadership - Theory and Practice. 6rd. Edition. Sage.
- Pfeffer, Jeffrey & Salancik, Gerald** (2003) The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective. Stanford: Stanford University Press.
- Pietarinen, Juhani** (2002) Eettiset perusvaatimukset tutkimustyössä. Teoksessa Tutkijan eettiset valinnat. Karjalainen Sakari, Launis Veikko, Pelkonen Risto ja Juhani Pietarinen. Helsinki: Gaudeamus.
- Puusa, Anu & Reijonen, Helen & Juuti, Pauli & Laukkanen, Tommi.** (2012) Akatemian markkinapaikalle. Johtaminen ja markkinointi aikansa kuvina. Helsinki: Talentum.
- Rajavaara, Marketta** (2006) Yhteiskuntaan vaikuttava Kela. Katsaus vaikuttavuuden käsitteisiin ja arviointiin. Sosiaali- ja terveysturvan katsauksia 69. Kelan tutkimusosasto. Helsinki: Kansaneläkelaitos.
- Rhenman, Eric** (1975) Menestyvä yritys ja sen ympäristö. Ekonomia-sarja 19. Helsinki: Weilin+Göös.
- Saaranen-Kauppinen, Anita & Puusniekka, Anna** (2006) KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto. Yhteiskuntatieteellinen tietovarasto, Tampere <http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus>. Viitattu 2.4.2014.

Salminen, Ari (2011) *Julkisen toiminnan johtaminen. Hallintotieteen perusteet*. Helsinki: Edita.

Seeck, Hannele (2008) *Johtamisopit Suomessa. Taylorismista innovaatioteorioihin*. Helsinki: Gaudeamus.

Soukkanen, Tuula (2013) *Avokela vai umpikela? Kelan vakuutuspiirien toimihenkilöiden käsityksiä sidosryhmäyhteistyöstä*. Turun yliopisto, Sosiaalipolitiikan laitos. Turku: Turun yliopisto.

Suomen perustuslaki 11.6.1999/731. <http://www.finlex.fi/fi/laki/>.

Taskutilasto (2014) Helsinki: Kela.

Torppa, Kaarina (2007) *Managerialismi suomalaisen julkisen erikoissairaanhoidon johtamisessa: tutkimus yksityissektorin johtamisoppien soveltamisesta neljässä yliopistollisessa sairaanhoitopiirissä ja arvio managerialismin soveltuvuudesta julkisen erikoissairaanhoidon uudistamiseen*. Acta Universitatis Ouluensis. Series D. Oulu: Oulun yliopisto.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2009) *Laadullinen tutkimus ja sisältöanalyysi*. Helsinki: Tammi.

Viinamäki, Olli-Pekka (2008) *Julkisen sektorin arvoympäristön kompleksisuus. Tutkimus julkisten organisaation arvojen, johtamisteorioiden ja arvojohtamisen erityisyydestä*. Vaasan yliopiston julkaisuja. Hallintotiede. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Virtanen, Petri & Mäkinen, Anna-Kaisa & Väänänen, Heikki (2002) *Onko laatu-palkintotoiminnalla vaikuttavuutta? Selvitys laatupalkintotoiminnan vaikuttavuudesta suomalaisissa organisaatioissa*. Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja 20, Teknologiaosasto. Edita Publishing Oy.

Virtanen, Petri & Stenvall, Jari (2010) *Julkinen johtaminen*. Helsinki: Tietosanoma Oy.

Virtanen, Petri & Stenvall, Jari (2012) *Sosiaali- ja terveystalouden uudistaminen. Kehittämisen mallit, toimintatavat ja periaatteet*. Helsinki: Tietosanoma Oy.

Virtanen, Petri & Stenvall, Jari (2014) *Älykäs julkinen organisaatio*. Helsinki: Tietosanoma Oy.

Virtanen, Petri & Wennberg, Mikko (2005) *Prosessijohtaminen julkishallinnossa*. Helsinki: Edita Prima Oy.

Woodward, Joan (1965) *Industrial Organization: Theory and Practice*. Oxford: Oxford University Press.

Ylisassi, Hilikka (2009) Palvelutyön uuden toimintamallin kehittävä arviointi Kelan Jyväskylän vakuutuspiirissä. Nettityöpapereita 5/2009. www.kela.fi/tutkimus. Helsinki. <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/14466/Nettityopapereita5.pdf?sequence=4>. Viitattu 28.5.2014.

Åberg, Leif (2002) Viestinnän johtaminen. Helsinki: Inforviestintä Oy.

KELAN BAROMETRIT

Kela-barometri (2013) Paikallishallinnon esimiehet vakuutusalueittain 11.10.2013. (toim.) Mikko Kapanen, Kelan tutkimusosasto. Tulostettu 11.10.2013.

Kentän esimiehet (2013) Toimihenkilökyselyn keskeisiä tuloksia. Kentän työnantaja-ryhmän kokous 2.9.2013. (toim.) Mikko Kapanen, Kelan tutkimusosasto. Tulostettu 11.10.2013.

JULKAISEMATTOMAT LÄHTEET

Hannus, Jouko (2012) Kelan prosessikokonaisuus ja johtamisen haasteet. Lähtökohtia suunnitteluseminaari 12.4.2012. Talent Partners Oy. Kelan intranet. Viitattu 12.3.2014.

Hongell, Sirkka & Lindroos, Kari & Lämsä, Tuomo & Määttä, Seppo (2014) Hallinnon ja toiminnan kehittäminen -hanke. Selvitysraportti. 16.5.2014. Kela. Kelan intranet. Tulostettu 25.5.2014.

Hyssälä, Liisa (2013a) Kelan hallitus, pääjohtajan katsaus 10.10.2013. Hallinnon ja toiminnan kehittäminen (HAKE). Kelan intranet. Viitattu 11.2.2014.

Hyssälä, Liisa (2013b) Kela hallitus, pääjohtajan katsaus 19.12.2013. Kelan intranet. Viitattu 12.2.2014.

Hyssälä, Liisa (2014) Kelan hallitus, pääjohtajan katsaus 23.1.2014. Kelan intranet. Viitattu 26.4.2014.

Johtaminen ja esimiestyö – projektin työpapereita (2014) ”Ammattimainen johtaminen Kelassa -luonnos”. Kela koulutuspalvelut, Heikki Jämsén. Viitattu 12.5.2014.

Kehityskeskustelun ohjeet (2014) Kelan henkilöstöosasto, lokakuu 2013. Kelan intranet. Viitattu 12.4.2014.

Kelan aktuaari- ja tilasto-osasto (2013) Johdon katsaus 1/2013. Kelan intranet. Viitattu 12.3.2014.

Kelan asiakkuusohjelma (2013) Asiakkuudenhallinta hanke 30.6.2013. Kelan intranet. Viitattu 15.3.2014.

Kelan hallituksen päätöksiä 20.3.2014 (2014). Kelan intranet. Viitattu 2.4.2014.

Kelan henkilöstötilinpäätös (2013) Kelan sisäinen materiaali. Kelan intranet. Viitattu 4.4.2014.

Kelan intranet, uutiset (2014) Palvelun toimittaminen -yksikkö tukemaan kaksiportaiseen organisaatioon siirtymistä 20.3.2014. Kelan intranet. Viitattu 25.3.2014.

Kelan johtamisen periaatteet (2013) Kelan sisäinen materiaali 18.6.2013. Kelan intranet. Viitattu 21.2.2014.

Kelan palkkausjärjestelmäopas (2014) Palkkausjärjestelmätyöryhmä 18.12.2013. Kelan intranet. Viitattu 21.5.2014.

Kelan Pohjois-Savon vakuutuspiirin sidosryhmäyhteistyön suunnitelma (2014) Kelan intranet. Viitattu 29.5.2014.

Kelan sidosryhmäyhteistyön ohjelma 2014 – 2017. Kelan intranet. Viitattu 29.5.2014.

Kelan strategia 2014 – 2017 (2013) Kelan hallitus 21.11.2013. Kelan intranet. Viitattu 11.10.2013.

Ollikainen, Kai (2014) Valtiontalouden näkymät ja valtiontalouden kehityksen vaikutus Kelan toimintaan. Palvelun tuottamisen toimialan suunnitteluseminaari 28.4.2014. Kelan talousjohtajan diasarja. Kelan intranet. Viitattu 5.5.2014.

Palvelujohtamisen koulutusmateriaali (2008) Kelan palvelujohtamisen starttipäivät 21.1. - 29.1.2008. Kelan koulutusmateriaali.

Palvelutoiminnan kehittämisohjelma PASTE 2006 – 2011 loppuraportti (2009) 29.12.2009. Kelan intranet. Viitattu 14.1.2014.

PAVE -hankkeen loppuraportti (2012) Palveluverkon, ratkaisutoiminnan ja asiakaspalvelun järjestäminen sekä aluehallinnon organisointi hanke. Luovutettu pääjohtajalle 19.12.2012. Kelan intranet. Viitattu 5.2.2014.

Riskit, laatu ja kumppanuus (2014) Kelan sisäinen koulutusmateriaali (videoluento) 6.3.2014.

LIITTEET

Liite 1. Kelan paikallishallinnon johtamiseen ja lähijohtamiseen liittyviä tutkimuksia, artikkeleita, julkaisuja sekä opinnäytetöitä ajalla 2000-2014.

Tekijä:	Tutkimus käsitteli:	Tutkimuksen tyyppi
Nieminen, Marko (2000)	Tulosohjausta Kelan paikallishallinnossa vakuutuspiirien paikallisjohtajien näkökulmasta.	Pro gradu työ Tampereen yliopisto
Aarrevaara, Timo & Stenvall, Jari (2002)	Esimiehenä Kelassa. Lähtökohtia esimiestyön ja johtamiskoulutuksen kehittämiseen.	Yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja, Kelan tilaama tutkimus. Lapin yliopisto
Kapanen, Mikko (2003)	Hyvä kehä. Tutkimus työyhteisön menestymisestä Kelan paikallishallinnossa.	Pro gradu työ Jyväskylän yliopisto
Laatu, Markku (2004)	Jäädä vai vaihtaa – toimihenkilöiden työhön sitoutuminen Kelassa	Artikkeli; Yhteispeli 1/2004
Gyllenbögel, Kristiina & Laatu, Markku (2004)	Lähellä, mutta ei selän takana. Kelan henkilökunnan mielipiteitä johtamisesta.	Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 33.
Mattila, Hannu (2004)	Kelan työntekijöiden kokemuksia sisäisestä viestinnästä.	Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 39.
Jokinen, Tuija (2007)	Henkilöstö tyytyväinen esimiesten tapaan käydä palkkauskeskusteluja.	Artikkeli; Yhteispeli 2007;37 (4):4
Yliassi, Hilikka (2009)	Asiakaspalvelun toimintakonseptin muutoksen johtaminen ja henkilöstön osallistaminen muutoksen läpivientiin.	Nettityöpapereita 5/2009; Alustavia tutkimusraportteja ja keskustelun avauksia
Vatanen, Päivi (2010)	Laadun kehittämisen työvälineitä Kelassa. Mukana palvelujohtaminen laadun näkökulmasta.	Opinnäytetyö, Liiketalouden ylempi amk-tutkinto
Lemettinen, Mika (2011)	Mentorointimallin kehittäminen johtamistyön välineeksi strategisen osaamisen näkökulmasta.	Opinnäytetyö, Sosiaali- ja terveysalan johtaminen ja kehittäminen Liiketalouden ylempi amk-tutkinto
Sunikka, Kirsi (2011)	Esimiestyön kehittäminen organisaatiomuutoksen jälkeen. Kohderyhmä Asiakaspalvelupäälliköt Helsingin vakuutuspiirissä.	Pro gradu työ Laurea-ammattikorkeakoulu
Ollikainen, Heli (2012)	Työntekijöiden kokemuksia esimiesten ikäjohtamistaideoista Kelan keskittäessä sosiaalietuustyötä.	Opinnäytetyö, Savonia AMK. Sosiaali- ja terveys alan johtaminen ja kehittäminen ylempi amk-tutkinto
Soukkanen, Tuula (2013)	Avokela vai umpikela? Kelan vakuutuspiirien toimihenkilöiden käsityksiä sidosryhmäyhteistyöstä.	Ammatillinen lisensiaattityö Turun yliopisto

Liite 2. Kelan johtamisjärjestelmä; roolit, vastuut ja keskeiset tehtävät. (Lähde: Kelan Intranet)

Kelan organisaatio on linjaorganisaatio. Kelan yksiköiden toiminnasta vastaa yksikön esimies. Jokainen toimihenkilö kuuluu yhteen yksikköön ja jokaisella on yksi esimies. Yksiköillä on johtoryhmät.

Kelan toimintaa johdetaan usealla tasolla ja johtamisessa on omat roolinsa ja vastuunsa:

- hallituksella
- pääjohtajalla
- johtajilla
- johtoryhmillä
- osastopäälliköillä ja aluejohtajilla (yläjohto)
- vakuutuspiirien johtajilla, paikallishallinnon muiden yksiköiden johtajilla, apulaisjohtajilla ja ryhmäpäälliköillä (keskijohto)
- toimistonjohtajilla, palvelupäälliköillä, kehittämisspäälliköillä ja vastaavilla (tiimiesimiehet)

Prosessimainen toiminta on tapa toimia ja se on yksi ulottuvuus johtamisen kokonaisuudessa. Siinä korostuu erityisesti yhteistyön merkitys eri yksiköiden välillä. Prosessimaisessa toiminnassa henkilöillä voi olla samanaikaisesti useampi rooli, kuten:

- Prosessijohtaja
- Prosessivastaava
- Osaprosessivastaava
- Prosessitiimin jäsen

Prosessivastaavan rooli on prosessimaisessa toiminnassa tärkeä. Hänen tärkein tehtävänsä on asiakassuuntautuneen toiminnan jatkuva parantaminen ja prosessin suorituskyvyn kehittäminen.

Hallitus

- Johtaa ja kehittää Kelan toimintaa.
- Solmii Kelan tulossopimuksen pääjohtajan kanssa.
- Vahvistaa Kelan toiminta- ja taloussuunnitelman.
- Päätää Kelan hankesalkusta.
- Johtaa ja ohjaa Kelan tulossopimuksen toteutumista.
- Laatii Kelan toimintakertomuksen ja tilinpäätöksen.
- Päätää Kelan varojen sijoitustoiminnan yleisistä periaatteista.
- Vahvistaa Kelan työjärjestyksen.

Pääjohtaja

- Vastaa Kelan strategisesta suunnittelusta.
- Vastaa Kelan operatiivisesta johtamisesta ja kehittämisestä.
- Johtaa, ohjaa ja kehittää toimialaansa.
- Solmii tulossopimuksen johtajien sekä toimialansa tulosityksiköiden päälliköiden kanssa.
- Vastaa asioiden esittelystä hallitukselle ja hallituksen päätösten toimeenpanosta.
- Valmistelee Kelan työjärjestyksen hallituksen päätettäväksi.
- Raportoi hallitukselle.
- Päätää tulosityksiköiden työjärjestyksistä.
- Valmistelee Kelan toiminta- ja taloussuunnitelman.
- Valmistelee Kelan hankesalkun.
- Päätää vastuullaan olevista kehittämissankkeista.
- Päätää prosessikokonaisuudesta.
- Hyväksyy prosessikartan ja prosessien yhteiset menettelytavat.
- Johtaa vastuullaan olevaa prosessikokonaisuutta prosessijohtajana ja päättää sen prosessien tavoitteet.

- Nimeää toimialansa prosessivastaavat.
- Nimeää toimialansa tarvittavat prosessitiimit.

Johtajat

- Johtaa, ohjaa ja kehittää toimialaansa.
- Solmii tulossopimuksen toimialansa tulosityksiköiden päälliköiden kanssa.
- Johtaa ja ohjaa toimialansa tulosityksiköiden tulossopimusten toteutumista.
- Raportoi pääjohtajalle.
- Päätää vastuullaan olevista kehittämishankkeista.
- Päätää vastuullaan olevien kehittämishankkeiden käynnistämisestä ja päättämisestä.
- Johtaa vastuullaan olevaa prosessikonaisuutta prosessijohtajana ja päättää sen prosessien tavoitteet.
- Nimeää toimialansa prosessivastaavat johtoryhmäkäsittelyn jälkeen.
- Nimeää toimialansa tarvittavat prosessitiimit.

Kelan johtoryhmä ja muut johtoryhmät

- Kelan johtoryhmä toimii pääjohtajan tukena Kelan sisäisissä suunnittelu-, koordinaatio- ja seurantatehtävissä. Johtoryhmä käsittelee hallitukselle esiteltävät keskeiset asiat.
- Johtoryhmän jäsenten rooliin kuuluu erityisesti kokonaisuuden vaaliminen.
- Toimialoilla ja tulosityksiköillä on omat johtoryhmänsä, jotka huolehtivat Kelan strategian mukaisen toiminnan toteuttamisesta

Yläjohto (osastopäälliköt ja aluejohtajat)

- Osastopäällikkö johtaa, ohjaa ja kehittää osastonsa toimintaa ja vastaa osastolle Kelan työjärjestyksen ja osaston oman työjärjestyksen mukaan kuuluvista tehtävistä.
- Osastopäällikkö vastaa osaston tulossopimuksen toteutumisesta.
- Osastopäällikkö vahvistaa alaistensa ryhmien toimintasuunnitelmat.
- Osastopäällikkö johtaa ja ohjaa ryhmien toimintasuunnitelmien toteutumista.
- Osastopäällikkö päättää osastonsa hankesalkusta osana tulossopimusmenettelyä.
- Aluejohtaja johtaa, ohjaa ja kehittää alueensa toimintaa.
- Aluejohtaja vastaa alueen tulossopimuksen toteutumisesta.
- Aluejohtaja solmii tulossopimuksen alueensa vakuutuspiirien ja paikallishallinnon muiden yksiköiden johtajien kanssa.
- Aluejohtaja johtaa ja ohjaa vakuutuspiirien ja paikallishallinnon muiden yksiköiden tulossopimusten toteutumista.
- Raportoi pääjohtajalle tai johtajalle.
- Sopii prosessivastaavien kanssa rajapinnoista.
- Kuulee prosessivastaavia tulossopimuksen valmistelussa.
- Sopii prosessivastaavan kanssa kehittämishankkeiden resursseista.
- Sopii prosessivastaavien kanssa prosessin kehittämistoimenpiteistä ja poikkeamien hoidosta.

Keskijohto (ryhmäpäälliköt, vakuutuspiirien johtajat, erityisyksiköiden johtajat, apulaisjohtajat)

- Vakuutuspiirin johtaja johtaa, ohjaa ja kehittää vakuutuspiirinsä toimintaa.
- Vakuutuspiirin johtaja tai paikallishallinnon muun yksikön johtaja johtaa ja ohjaa vakuutuspiirin tulossopimuksen toteutumista.
- Vakuutuspiirin johtaja raportoi aluejohtajalle ja antaa palautetta prosessivastaaville.
- Ryhmäpäällikkö johtaa, ohjaa ja kehittää ryhmänsä toimintaa.
- Ryhmäpäällikkö vastaa ryhmän toimintasuunnitelman toteutumisesta.
- Ryhmäpäällikkö raportoi osastopäällikölle ja antaa palautetta prosessivastaaville.

Tiimiesimiehet (toimistonjohtaja, palvelupäälliköt, kehittämispäälliköt ja vastaavat)

- Ohjaa ja kehittää tiimin työtä.
- Raportoi ylemmälle linjaesimiehelle.

Kaikkien esimiesten johtamistehtävät (noin 600 henkilöä)

- Ohjaa ja kehittää tiimin työtä.
- Raportoi ylemmälle linjaesimiehelle.
- On alaistensa työnjohtaja.
- Varmistaa, että alaiset tuntevat Kelan strategian ja ymmärtävät sen merkityksen omassa työssään.
- Sopii yksikkönsä henkilöiden tehtävistä ja ajankäytöstä prosesseissa.
- Sopii projektipäällikön kanssa alaistensa resurssin käytöstä projekteissa.
- Vastaa, että yksikkönsä toiminta on määritellyn prosessin mukainen.
- Päätää yksikkönsä henkilöiden ajankäytöstä projekteissa.
- Päätää toimivaltapäätöksen puitteissa esimerkiksi:
 - alaistensa poissaoloista
 - alaistensa työmatkoista
 - alaistensa koulutuksesta
 - alaistensa käyttövaltuuksista
 - alaistensa ratkaisuoikeuksista
- Käy kehitys- ja palautekeskustelut alaistensa kanssa.
- Käy palkkauskeskustelut alaistensa kanssa.
- Vastaa alaistensa perehdytyksestä.
- Vastaa yksikkönsä työhyvinvoinnista.
- Toimii esikuvana ja näyttää esimerkkiä omalla toiminnallaan Kelan arvojen mukaisesti.
- Vastaa koko Kelaa koskevien asioiden tiedottamisesta ja toimeenpanosta yksikössään.
- Vastaa sisäisestä valvonnasta osana riskienhallintaa.

Prosessijohtaja

- Tehtävät ja vastuut esitetty kohdassa pääjohtaja ja johtajat ja Kelan johtoryhmä.

Prosessivastaavat

- Ohjaa ja kehittää vastuullaan olevaa prosessia.
- Sopii muiden prosessivastaavien kanssa rajapinnoista.
- Huolehtii yhteistyöstä muiden prosessien kanssa.
- Huolehtii yhteistyöstä kaikkien prosessissa mukana olevien kanssa.
- Seuraa prosessin suorituskykyä ja raportoi poikkeamista prosessijohtajalle.
- Kokoaa ja valmistele prosessin kehittämistarpeet.
- Raportoi prosessikokonaisuudesta ja sen tarpeista vastaavalle johtajalle.
- Huolehtii prosessin ohjeista ja neuvonnasta.
- Huolehtii, että prosessissa työskentelevät ovat tietoisia kokonaisuudesta.
- Johtaa prosessitiimin toimintaa.

Osaprosessivastaavat (vain tarvittaessa)

- Ohjaa ja kehittää vastuullaan olevaa osaprosessia.
- Huolehtii yhteistyöstä muiden prosessien kanssa.
- Huolehtii yhteistyöstä kaikkien prosessissa mukana olevien kanssa.
- Seuraa osaprosessin suorituskykyä ja raportoi poikkeamista prosessivastaavalle.
- Tunnistaa osaprosessin kehittämistarpeet ja esittää ne prosessivastaavalle.
- Raportoi osaprosessista ja sen tarpeista prosessivastaavalle.
- Huolehtii osaprosessin ohjeista ja neuvonnasta.
- Huolehtii, että osaprosesseissa työskentelevät ovat tietoisia kokonaisuudesta.
- Johtaa osaprosessin prosessitiimin toimintaa.

Prosessitiimit (vain tarvittaessa)

- Prosessien kehittämistarpeista ja laajuudesta riippuen prosessijohtaja ja prosessivastaavat päättävät tarvittaessa prosessitiimien perustamisesta. Tällaisia voivat olla prosessikokonaisuutta ohjaava ohjaustiimi, prosessien välistä yhteistyötä koordinoiva ydintiimi tai prosessia/osaprosessia kehittävä ja seuraava prosessitiimi

Lähde: Kela Intranet, Suora lainaus otettu 18.2.2014

<http://kelanetti.kela.fi/in/intranet/org.nsf/NET/231213130329AV?openDocument>

Liite 3. Kansaneläkelaitoksen työjärjestys 1.1.2014 lukien

Kansaneläkelaitoksesta annetun lain (17.8.2001/731) 7 §:n 1 momentin 3 kohta:

Kansaneläkelaitoksen työjärjestys 1.1.2014 lukien

1 § Kelan hallintorakenne ja toimielimet

Kelan hallintorakenteesta ja toimielimistä säädetään Kansaneläkelaitoksesta annetussa laissa.

Tulosyksikkö on keskushallinnon osasto ja muu toimintayksikkö, vakuutusalue sekä vakuutuspiiri ja paikallishallinnon muu yksikkö.

2 § Johtaminen

Hallitus johtaa ja kehittää Kelan toimintaa kuten Kansaneläkelaitoksesta annetussa laissa säädetään.

Pääjohtajan tehtävistä säädetään Kansaneläkelaitoksesta annetussa laissa ja tämän työjärjestyksen 3 §:ssä ja 5 §:ssä. Hallitus päättää pääjohtajan ja johtajien välisestä työnjaosta.

3 § Tulosohejaus

Pääjohtaja valmistelee vuosittain Kelan toiminta- ja taloussuunnitelman hallituksen päätettäväksi.

Toiminta- ja taloussuunnitelman pohjalta hallitus tekee tulossopimuksen pääjohtajan kanssa, minkä jälkeen pääjohtaja tekee tulossopimukset johtajien kanssa. Pääjohtaja tekee tulossopimuksen vastuulleen annettujen tulosyksiköiden kanssa ja kukin johtaja vastuulleen annettujen tulosyksiköiden kanssa. Aluejohtaja tekee tulossopimukset vakuutuspiirien ja paikallishallinnon muiden yksiköiden johtajien kanssa.

Tulossopimuksia valmisteltaessa on kuultava asianomaisia prosessivastaavia.

Tulossopimuksessa sovittujen tavoitteiden saavuttamisesta pääjohtaja raportoi hallitukselle, johtajat pääjohtajalle ja tulosyksiköiden päälliköt pääjohtajalle ja johtajille.

4 § Asioiden esittely hallituksessa

Pääjohtaja esittelee asiat hallitukselle. Pääjohtaja voi kuitenkin siirtää esittelytehtävän.

Hallitus päättää läsnäolo-oikeudesta hallituksen kokouksissa.

5 § Pääjohtajan tehtävät

Sen lisäksi mitä Kansaneläkelaitoksesta annetun lain 9 §:n 3 momentissa säädetään ja tämän työjärjestyksen 3 §:ssä määrätään pääjohtajan tehtävistä, pääjohtaja vastaa hallituksen hänen vastuulleen antamista yksiköistä ja niille kuuluvista asioista.

Pääjohtaja päättää vastuulleen kuuluvien yksiköiden työjärjestykset ja johtajien esityksistä muiden tulosyksiköiden työjärjestykset. Jos on epäselvyyttä siitä, minkä tulosyksikön tehtäviin asia kuuluu, toimivaltakysymyksen ratkaisee pääjohtaja.

Pääjohtaja päättää Kelan prosessikokonaisuudesta.

6 § Johtajien tehtävät

Johtajat vastaavat hallituksen heidän vastuulleen antamien tulosyksiköiden ja niille kuuluvien asioiden suunnittelusta sekä johtamisesta. Johtajat raportoivat pääjohtajalle.

Alue- ja paikallishallinnon toiminnasta vastaa hallituksen tätä tehtävää hoitamaan määräämä johtaja. Hän tekee tulosopimukset aluejohtajien kanssa.

Johtajat toimivat toistensa sijaisina hallituksen päätöksen mukaisesti. Pääjohtajan sijaisena toimii tehtävään määrätty johtaja.

7 § Johtoryhmätyöskentely

Pääjohtajan johdolla toimii Kelan johtoryhmä. Johtoryhmään kuuluvat pääjohtaja, johtajat ja pääjohtajan määräämät jäsenet. Johtoryhmä käsittelee hallitukselle esiteltävät keskeiset asiat, ja muut asiat, jotka vaativat yksittäistä toimialaa laajempaa tarkastelua.

Toimialoilla ja tulosyksiköillä on kullakin oma johtoryhmänsä, jonka tehtävistä määrätään tarkemmin asianomaisessa työjärjestyksessä.

8 § Yhteistyö asioiden valmistelussa

Kelan prosessimainen toimintatapa edellyttää saumatonta yhteistyötä yli yksikkörajojen. Asioiden valmistelussa tulosyksiköiden ja toimihenkilöiden tulee pitää yhteyttä neuvotteluihin, tiedottamalla ja muilla sopivilla tavoilla.

Valmistelusta vastaavan tulosyksikön päällikön tulee huolehtia, että yhteistoiminnasta annettuja säännöksiä ja määräyksiä noudatetaan asioiden valmistelussa.

9 § Keskushallinnon osastot

Kelan keskushallinnossa ovat seuraavat osastot.

1. **hallinto-osasto**, jonka tehtävänä on yleishallinto, strateginen suunnittelu ja tulosohjaus, organisaation ja toiminnan kehittäminen, oikeudelliset asiat, lainsäädännön valmistelu ja kansainvälisen toiminnan yleinen koordinointi, viestintä ja käännöspalvelut;
2. **talousoosasto**, jonka tehtävänä on taloussuunnittelu, rahoituksesta ja maksuvalmiudesta huolehtiminen, vakuutusmaksujen tarkastaminen, sijoitustoiminta, rahaliikenne ja pääkirjanpito;
3. **eläke- ja toimeentuloturvaosasto**, jonka tehtävänä on eläkevakuutusetuuksien, asumisen tukien, työttömyysturvan, lapsiperheiden etuuksien, opintoetuuksien ja sotilasavustuksen suunnittelu, kehittäminen, ohjaus ja etuusprosessien johtaminen sekä kansainvälisten etuusasioiden koordinointi;
4. **terveysosasto**, jonka tehtävänä on sairausvakuutusetuuksien, työterveyshuollon, kuntoutuksen, vammaisuuksien ja työkyvyttömyyseläkkeiden suunnittelu, kehittäminen, ohjaus ja etuusprosessien johtaminen sekä työterveyshuollon keskushallinnossa tapahtuva ratkaisutoiminta ja rajat ylittävän terveydenhuollon yhteyspisteen toiminnan järjestäminen;
5. **kenttäosasto**, jonka tehtävänä on alue- ja paikallishallinnon toiminnan suunnittelu ja koordinointi, asiakaspalvelun tuki ja asiakaspalveluprosessin kehittäminen;

6. **henkilöstöosasto**, jonka tehtävänä on henkilöstöasiat, työehtosopimukset, työnantajatoiminta, henkilöstöprosessit, henkilöstövoimavarojen ja työyhteisöjen sekä osaamisen kehittäminen, koulutuspalvelut ja henkilöstön terveystalvelut;

7. **tietohallinto-osasto**, jonka tehtävänä ovat tietohallintoasiat ja tietotekniikan soveltamisen koordinointi, tietojärjestelmien testaus, tietotuki, etuuskien maksatus ja maksupalvelu sekä valtion ja kuntien rahoitusosuuksien veloittukset;

8. **IT-osasto**, jonka tehtävänä on tietojärjestelmien suunnittelu, ylläpito ja kehittäminen sekä tieto- ja viestintäteknologiajärjestelmien palveluiden tuottaminen, toimittaminen ja järjestäminen;

9. **aktuaari- ja tilasto-osasto**, jonka tehtävänä on sosiaaliturvan suunnitteluun ja toimeenpanoon sekä Kelan toimintaan liittyvä vakuutustekninen laskenta ja tilastointi ja yhteiskuntaa palveleva tilastollinen tietohuolto;

10. **tutkimusosasto**, jonka tehtävänä on etuusjärjestelmien ja laitoksen toiminnan kehittämistä palveleva tutkimus ja tietopalvelu; ja

11. **palveluosasto**, jonka tehtävänä on hankintatoiminta, toimistopalvelut, valmius- ja turvallisuuspalvelut sekä kiinteistö- ja toimitila-asiat.

10 § Muut toimintayksiköt

Keskushallinnossa toimii pääjohtajan alaisena sisäinen tarkastus. Sisäisen tarkastuksen toimintaohjeen vahvistaa hallitus.

Keskushallinnossa toimii Kanta-palvelut-yksikkö, jonka tehtävänä on valtakunnallisten sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmäpalvelujen kehittäminen ja ylläpito.

11 § Palveluverkko

Hallitus päättää vakuutusalueista, aluekeskusten sijaintipaikoista, vakuutuspiireistä ja muista paikallishallinnon yksiköistä sekä toimistojen perustamisesta ja lakkauttamisesta.

Vakuutuspiirin johtaja päättää yhteispalveluista ja muista palvelutoiminnoista neuvoteltuaan aluejohtajan kanssa.

12 § Alue- ja paikallishallinto

Kelan aluehallinnossa ovat seuraavat yksiköt: Etelä-Suomen vakuutusalue, jossa aluekeskuksen sijaintipaikka on Lahti, Itä- ja Pohjois-Suomen vakuutusalue, jossa aluekeskuksen sijaintipaikkoina ovat Kuopio ja Oulu, sekä Länsi-Suomen vakuutusalue, jossa aluekeskuksen sijaintipaikkoina ovat Turku ja Seinäjoki.

Kelan paikallishallinnossa ovat seuraavat yksiköt:

Etelä-Suomen vakuutusalueen vakuutuspiirit ovat Espoon vakuutuspiiri, Helsingin vakuutuspiiri, Kanta-Hämeen vakuutuspiiri, Keski-Uudenmaan vakuutuspiiri, Kymenlaakson vakuutuspiiri, Päijät-Hämeen vakuutuspiiri, Länsi-Uudenmaan vakuutuspiiri ja Vantaan-Porvoon vakuutuspiiri.

Itä- ja Pohjois-Suomen vakuutusalueen vakuutuspiirit ovat Etelä-Karjalan vakuutuspiiri, Etelä-Savon vakuutuspiiri, Lapin vakuutuspiiri, Oulun vakuutuspiiri, Pohjois-Karjalan vakuutuspiiri, Pohjois-Pohjanmaan vakuutuspiiri ja Pohjois-Savon vakuutuspiiri.

Länsi-Suomen vakuutusalueen vakuutuspiirit ovat Etelä-Pirkanmaan vakuutuspiiri, Etelä-Pohjanmaan vakuutuspiiri, Keski-Suomen vakuutuspiiri, Keski-Pohjanmaan vakuutuspiiri, Pohjanmaan vakuutuspiiri, Satakunnan vakuutuspiiri, Tampereen vakuutuspiiri, Turun vakuutuspiiri ja Varsinais-Suomen vakuutuspiiri.

Lisäksi Kelan vakuutusalueilla ovat seuraavat paikallishallinnon vakuutuspiirejä vastaavat yksiköt: Opintotukikeskus, Vammaisten tulkkauksen palvelukeskus, FPA Åland ja Perintäkeskus (Länsi-Suomi); Yhteyskeskus (Itä- ja Pohjois-Suomi); sekä Kansainvälisten asiain keskus ja Työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisukeskus (Etelä-Suomi).

Kelassa voi olla muitakin paikallishallinnon yksiköitä.

13 § Osastopäällikön tai keskushallinnon muun toimintayksikön päällikön tehtävät ja kelpoisuusehdot

Osastopäällikön tehtävänä on vastata osaston johtamisesta sekä sille kuuluvien asioiden suunnittelusta ja kehittämisestä. Hallinto- ja talousosaston osastopäälliköt sekä sisäisen tarkastuksen päällikkö raportoivat pääjohtajalle ja muut osastopäälliköt raportoivat toimialasta vastaavalle johtajalle.

Osastopäällikön tulee olla tehtävään soveltuvan ylemmän korkeakoulututkinnon suorittanut sekä perehtynyt osaston toimialaan kuuluviin asioihin ja johtamistehtäviin. Hallinto-osaston osastopäällikön tulee olla oikeustieteen kandidaatin tai oikeustieteen maisterin tutkinnon suorittanut.

Keskushallinnon muun toimintayksikön päällikköön sovelletaan osastopäällikköä koskevia määräyksiä.

14 § Ryhmäpäällikön tehtävät ja kelpoisuusehdot

Ryhmäpäällikön tehtävänä on vastata ryhmän johtamisesta sekä sille kuuluvien asioiden suunnittelusta ja kehittämisestä. Ryhmäpäällikkö raportoi osastopäällikölle.

Ryhmäpäällikön tulee olla tehtävään soveltuvan ylemmän korkeakoulututkinnon suorittanut sekä perehtynyt ryhmän toimialaan kuuluviin asioihin ja johtamistehtäviin.

15 § Aluejohtajan tehtävät ja kelpoisuusehdot

Vakuutusalueen ja aluekeskuksen päällikkönä on aluejohtaja, jonka tehtävänä on suunnitella, johtaa ja kehittää vakuutusalueen toimintaa sekä huolehtia Kelan alueellisista tehtävistä.

Aluejohtajan tulee olla tehtävään soveltuvan ylemmän korkeakoulututkinnon suorittanut ja perehtynyt johtamistehtäviin. Aluejohtaja raportoi toimialasta vastaavalle johtajalle.

16 § Vakuutuspiirin tai paikallishallinnon muun yksikön johtajan tehtävät ja kelpoisuusehdot

Vakuutuspiirin päällikkönä on vakuutuspiirin johtaja, jonka tehtävänä on suunnitella, johtaa ja kehittää vakuutuspiirin toimintaa sekä huolehtia Kelan paikallisista tehtävistä.

Vakuutuspiirin johtajan tulee olla tehtävään soveltuvan ylemmän korkeakoulututkinnon suorittanut ja perehtynyt johtamistehtäviin. Vakuutuspiirin johtaja raportoi aluejohtajalle.

Paikallishallinnon muun yksikön johtajaan sovelletaan vakuutuspiirin johtajaa koskevia määräyksiä.

17 § Muiden toimihenkilöiden kelpoisuusehdot

Muiden kuin 13 – 16 §:ssä mainittujen toimihenkilöiden kelpoisuusehdoista määrätään erikseen.

18 § Tehtäväjaon määräytyminen eräissä tapauksissa

Kahden tai useamman tulosityksikön tehtäväalueeseen kuuluva asia käsitellään siinä yksikössä, jonka tehtäväalueeseen se pääasiallisesti kuuluu.

Tulosityksiköt voivat sopia yksittäisen asian tai asiaryhmän tehtäväjaosta tästä työjärjestyksestä poiketen, jos se on asian käsittelyn kannalta tarkoituksenmukaista.

Jos tulosityksikössä käsiteltävä asia koskee myös toisen yksikön toimintaa, asiaa valmisteltaessa on neuvoteltava kysymyksessä olevan yksikön kanssa.

19 § Asioiden esittely

Kelan hallinnolliset päätökset tehdään esittelystä siten kuin hallituksen päätöksessä toimivallasta hallinnollisissa asioissa tarkemmin määrätään. Esittelijänä toimii pääjohtajan, johtajan, osaston tai muun tulosityksikön päällikön, aluejohtajan, vakuutuspiirin johtajan tai paikallishallinnon muun yksikön johtajan määräämä toimihenkilö.

20 § Pääjohtajan informointi

Pääjohtaja on pidettävä tietoisena Kelan toimintaan liittyvistä keskeisistä asioista.

Tämä työjärjestys tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2014. Tällä työjärjestyksellä kumotaan 21 päivänä maaliskuuta 2013 vahvistettu työjärjestys.

Liite 4. Asiakasryhmän kuvaus ja ryhmäkohtaiset palvelulupaukset.**Asiakasryhmän kuvaus ja ryhmäkohtaiset palvelulupaukset****Satunnaisasiakkuus**

Lyhyt asiakassuhde, joka koskee kertaluonteista korvausasiaa tai tiedontarvetta ilman pitkäaikaista asiakkuutta.

Palvelulupaus: *Helposti ja vaivattomasti*

Hoitomallin pääperiaatteet : Tavoitteena on luoda itsepalvelumahdollisuus tai kumppanin toimintaan integroidut helpot tai automatisoidut palvelut.

Jatkuva asiakkuus

Jatkuva asiakkuus syntyy, kun työnantajalle tai yrittäjälle maksetaan etuuksia pitkäkestoisesti tai toistuvasti.

Palvelulupaus: *Helposti ja luotettavasti - otamme yhteyttä tarvittaessa*

Hoitomallin pääperiaatteet: Tarjoamme selkeät ja helpot palvelut, osin kumppaneiden palveluihin integroituina. Automatisoimme prosesseja. Tarjoamme toimivan puhelinpalvelun. Kehitämme työnantajille sähköisen asiointitilin, jonka kautta asiointi Kelaan helpottuu. Seuraamme asiakkuutta sekä tuemme asiakkuuden hoitoa tietojärjestelmillä.

Erityisasiakkuus

Asiakas asioi harvoin Kelan kanssa tai hänellä ei ole riittävästi tietoa, osaamista tai teknisiä valmiuksia hoitaa Kela-asioita.

Palvelulupaus: *Annamme tukea asioiden hoitamisessa*

Hoitomallin pääperiaatteet: Tuemme ja ohjaamme asiakasta ratkaisun löytämiseksi, jotta itsenäinen asioiden hoito onnistuu. Ohjaamme verkkopalvelujen käytössä. Teemme tarvittaessa palvelusuunnitelman yhdessä asiakkaan ja kumppanin kanssa. Ilmeämme tarvittaessa yrityskohtaisen Kela-neuvojan määrääjäksi.

Muutostilanneasiakkuus

Muutostilanneasiakkuus syntyy, kun yrityksessä on tapahtunut merkittävä muutos. Kela toimii ennakoiden ja kartoittaa aktiivisesti muutoksen synnyttämät tarpeet, tarjoaa tarvittavia palveluita ja ohjaa ja neuvoo työnantajan toimintaa muutosvaiheen yli.

Palvelulupaus: *Olemme muutoksessa tukena*

Hoitomallin pääperiaatteet: Tunnistamme muutostilanteissa olevat työnantajat kumppaneilta saatavan tiedon avulla. Tuotamme palveluita, joiden avulla tilanne käsitellään kokonaisvaltaisesti ja yritys voi muutostilanteen jälkeen palata jatkuvaan asiakkuuteen. Tarjoamme määräaikaista nimetyn palveluneuvojan hoitamaan kokonaistilannetta.

Potentiaalinen työnantaja- tai yrittäjäasiakas

Mahdollinen asiakas, jolle tiedotamme Kelan palveluista ja etuuksista, jotta asiakas olisi tietoinen oikeuksistaan. Kela voi ottaa yhteyttä asiakkaaseen tämän tietojen perusteella.

Palvelulupaus: *Kerromme oikeuksista ja tarjoamme yritykselle kuuluvaa etuutta helposti ja vaivattomasti.*

Hoitomallin pääperiaatteet: Tunnistamme aktiivisesti potentiaalisia asiakkaita ja kohdistamme heille ohjaavaa viestintää ja neuvontaa. Tiedotamme Kelan etuuksista ja palveluista yleisviestinnän, verkkopalvelun sekä kumppanin tai palveluntuottajan kautta. Otamme yhteyttä työnantajaan tai yrittäjään.

Liite 5.**Arvoisa Kelan lähijohtaja**

Olen jatko-opiskelija Turun yliopiston Topsos koulutusohjelmassa. Teen opintoihin liittyvää tutkimusta, jossa selvitetään Kelan lähijohtajien toimintaedellytyksiä (kannustimia ja esteitä) palvelujohtamisessa.

Tutkimuksen onnistumisen kannalta jokainen vastauksenne on tärkeä. Kyselyyn pääset klikkaamalla alla olevaa linkkiä. Kyselyyn vastaaminen on nopeaa (noin 15 min) ja kysely sisältää monivalintakysymyksiä ja muutaman tarkentavan avovastauskohdan. Tutkimuksessa käytän *lähijohtamisen* käsitettä kuvaamaan Kelan lähiesimiestyötä.

Vastaaminen kyselyyn on täysin luottamuksellista, eikä vastaajan henkilöllisyys ole tunnistettavissa tutkimuksen tuloksissa. Tutkimuksessa noudatan Tutkimuseettisen neuvottelukunnan antamia ohjeita. <http://www.tenk.fi/fi/htk-ohje/hyva-tieteellinen-kaytanto>. Ohjaajani tutkimuksessa on professori Vuokko Niiranen Itä-Suomen yliopistosta.

Annan mielelläni lisätietoa tutkimuksesta joko sähköpostilla sam.korhonen@kela.fi tai puhelimella 0400 249 057.

Vastaathan kyselyyn 15.11.2013 mennessä

Suuret kiitokset vastauksista jo etukäteen!

Sam Korhonen

MITEN MENEE LÄHIJOHTAJA? Kelan lähijohtajien toimintaedellytykset (kannusteet ja esteet) palvelujohtamisessa

1. Tehtävänimikkeesi on

- Vakuutuspiirin johtaja/yksikön johtaja
 Apulaisjohtaja
 Toimistonjohtaja, yksikön päällikkö
 Palvelupäällikkö
 Tiimipäällikkö
 Jokin muu, mikä? _____

2. Toimitko lähijohtajana (esimiehenä)?

- En toimi kenenkään lähijohtajana
 Toimin, kuinka monen henkilön? _____

3. Vastaatko työnjohtamisesta?

- Ei työnjohtamiseen liittyviä vastuita
 Vastaan, kuinka monen henkilön? _____

4. Arvioi seuraavien asioiden toteuttamisen helppoutta oman vastualueesi näkökulmasta tällä hetkellä?

	Erittäin helppo toteuttaa	Melko helppo toteuttaa	Melko vaikea toteuttaa	Erittäin vaikea toteuttaa	En osaa sanoa
Kelan vision ja strategian mukaan toimiminen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kelan arvojen mukaan toimiminen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Asiakkaiden palvelutarpeisiin vastaaminen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Palvelukanavien markkinointi	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Eri-ikäisten työntekijöiden osaamisen tehokas hyödyntäminen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kumppanuusosaaminen ja verkostoituminen eri toimijoiden välillä	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kelan sisäisten palvelujen hyödyntäminen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Niukkuuden johtaminen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tuottavuuden parantaminen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tehtävien keskittäminen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Palveluverkon uudistaminen					
Ajanvarauspalveluiden järjestäminen	()	()	()	()	()
Asiakaspalvelun erikoispalveluiden järjestäminen (esim. Kela neuvonta ja työkyky-palvelut)	()	()	()	()	()
Muutostilanteiden läpivienti	()	()	()	()	()
Työhyvinvoinnista huolehtiminen	()	()	()	()	()
Henkilöstön sitouttaminen tulostavoitteisiin	()	()	()	()	()
Uusien työtapojen ja välineiden käyttöönotto	()	()	()	()	()

5. Millaiset ovat mielestäsi oman vastualueesi johtamisen toimintaedellytykset tällä hetkellä verrattuna kaksi vuotta sitten vallinneeseen tilanteeseen?

- () Parantuneet huomattavasti
- () Parantuneet jonkin verran
- () Pysyneet ennallaan
- () Heikentyneet jonkin verran
- () Heikentyneet huomattavasti
- () En osaa sanoa

6. Voit kertoa vastauksestasi tarkemmin

7. Entä, miten odotat oman vastualueesi johtamisen toimintaedellytysten muuttuvan seuraavien kahden vuoden aikana?

- () Paranevat huomattavasti
- () Paranevat jonkin verran
- () Pysyvät ennallaan
- () Heikentyvät jonkin verran
- () Heikentyvät huomattavasti
- () En osaa sanoa

8. Kertoisitko, miksi odotat toimintaedellytysten parantuvan?

9. Kertoisitko, miksi odotat toimintaedellytysten heikentyvän?

10. Kuinka seuraavat palveluiden johtamiseen liittyvät työvälineet toimivat omassa johtamisessasi tällä hetkellä?

	Erittäin hyvin	Melko hyvin	Ei hyvin eikä huonosti	Melko huonosti	Erittäin huonosti	Väline ei ole käytössä
Tavoiteasetanta tulosityksikkötasolla	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tavoiteasetanta tiimi- tai ryhmätasolla	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tavoiteasetanta yksilö- tai tehtävätasolla	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Palvelutoiminnan havainnointi	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ratkaisutoiminnan havainnointi	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kehityskeskustelut	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Palkkauskeskustelut	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Palautekeskustelut (tavoitteiden seuranta)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Perehdyttämisohjelmat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tyvi-prosessi Kelassa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vuorovaikutteinen johtaminen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Työhyvinvointikyselyjen hyödyntäminen (barometrit)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Keskushallinnon tukipalvelut	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Asiakaspalautteiden hyödyntäminen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kannustaminen hyvin tehdystä työstä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

11. Miten seuraavat ominaisuudet sopivat tulosityksikösi (esim. vakuutuspiirin tai erityisyksikön) toimintaan ja johtamiseen?

Tulosityksikössäsi:

	Sopii erittäin hyvin	Sopii melko hyvin	Ei sovi hyvin eikä huonosti	Sopii melko huonosti	Sopii erittäin huonosti
Työroolit on hyvin määritelty	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Työtehtävät on hyvin määritelty	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Epäkohdista ja ongelmista keskustellaan yksikkö- ja yksilötasolla sekä niihin puututaan	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Henkilöstölle annetaan hyvät edellytykset laadukkaaseen työskentelyyn	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Perustehtävä on kaikkien työntekijöiden tiedossa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hierarkkinen ja sääntöihin perustuva johtamistapa haittaa toimintaa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Uudet ideat ja ajatukset viedään tehokkaasti toiminnan tasolle	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Luovuudesta kyllä puhutaan työyhteisössä, mutta sen merkitys tässä työssä on vähäinen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Työntekijöiden jaksamisesta huolehditaan	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Toiminta on Kelan arvojen mukaista	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Työntekijöiden mielipiteet on otettu hyvin huomioon toiminnan suunnittelussa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Organisaatorakenne edistää tehokasta ja tavoitteellista työtä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hyvän työilmapiirin ylläpitoon kiinnitetään riittävästi huomiota	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Toiminta on innovatiivista	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

12. Miten hyvin mielestäsi Kelan ylimmän johdon strateginen johtaminen tukee tulosityksiköissä tapahtuvaa palveluiden johtamista?

- Erittäin hyvin
- Melko hyvin
- Ei hyvin eikä huonosti
- Melko huonosti
- Erittäin huonosti

13. Miten hyvin mielestäsi tulosityksikkösi johtoryhmä tuntee lähijohtamistyön haasteet?

- Erittäin hyvin
 Melko hyvin
 Ei hyvin eikä huonosti
 Melko huonosti
 Erittäin huonosti

14. Miten hyvin mielestäsi tunnet omalle lähijohtamistyöllesi asetetut tavoitteet?

- Erittäin hyvin
 Melko hyvin
 Ei hyvin eikä huonosti
 Melko huonosti
 Erittäin huonosti

15. Kuinka selkeästi tehtäväkohtaiset tavoitteesi on määritelty?

- Erittäin selkeästi
 Melko selkeästi
 Tavoitteista ei ole määritelty ollenkaan
 Ei kovin selkeästi
 Ei lainkaan selkeästi

16. Kuinka hyvin seuraavat lähijohtajien työskentelyyn liittyvät väittämät sopivat oman tulosityksikkösi (esim. vakuutuspiirin tai erityisyksikön) toimintaan?**Tulosityksikössäni:**

	Sopii erittäin hyvin	Sopii melko hyvin	Ei sovi hyvin eikä huonosti	Sopii melko huonosti	Sopii erittäin huonosti
Lähijohtajat saavat johdolta riittävästi tukea päivittäisessä esimiestyössään	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lähijohtajat valitaan tehtäviin ensisijaisesti esimiesvalmiuksien ja -taitojen perusteella	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lähijohtajilla on riittävästi aikaa keskittyä ihmisten johtamiseen ja esimiestyöhön	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lähijohtajan tehtäväkohtaisista tavoitteista on sovittu	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lähijohtajan työskentelyä seurataan ja arvioidaan syste-	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

maattisesti

--	--	--	--	--	--

Lähijohtajan asema ei tarkoita aktiivista johtamista, vaan lähinnä hierarkkista asemaa organisaatiossa

Lähijohtajan asema perustuu enimmäkseen vahvaan asiaosaamiseen, ei henkilöstöjohtamisen taitoihin

Lähijohtajat saavat valmennusta työhönsä

Lähijohtajat saavat tukea toisiltaan

17. Kuinka tyytyväinen olet oman lähijohtajasi johtamistyöhön?

Erittäin tyytyväinen	Melko tyytyväinen	En tyytyväinen enkä tyytymätön	Melko tyytymätön	Erittäin tyytymätön
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

18. Kuinka tyytyväinen olet tämänhetkiseen johtamiskulttuuriin Kelassa?

Erittäin tyytyväinen	Melko tyytyväinen	En tyytyväinen enkä tyytymätön	Melko tyytymätön	Erittäin tyytymätön
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

19. Mihin olet tyytyväinen? Mikä koko Kelan johtamisessa toimii erityisen hyvin?

20. Mihin olet tyytymätön? Mitä koko Kelan johtamisessa pitäisi parantaa tai tehdä toisin?

21. Kuinka paljon merkitystä mielestäsi on seuraavilla keinoilla ja välineillä oman johtamistyösi onnistumiseen tällä hetkellä?

	Erittäin paljon merkitystä	Melko paljon merkitystä	Jonkin verran merkitystä	Melko vähän merkitystä	Ei lainkaan merkitystä
Roolin ja tehtäväjaon selkeys	()	()	()	()	()
Tavoitteet työssä	()	()	()	()	()
Tavoitteiden toteuman järjestelmällinen seuranta	()	()	()	()	()
Ajankäyttö lähijohtamistyöhön	()	()	()	()	()
Ajankäyttö ratkaisutyöhön	()	()	()	()	()
Lähijohtamisosaamisen valmentaminen	()	()	()	()	()
Tulosityksikön taloustilanne	()	()	()	()	()
Asiakaspalvelujohtamisen huomioiminen eri organisaatiotasolla	()	()	()	()	()
Viestinnän oikea-aikaisuus koko organisaatiossa	()	()	()	()	()
Asiakaspalautteen hyödyntäminen toiminnan kehittämisessä	()	()	()	()	()
Laatujärjestelmä (EFQM)	()	()	()	()	()
Lähijohtamista tukevat tietojärjestelmät	()	()	()	()	()
Lähijohtamista tukeva taustatuki (esim. TES ja palkkaus asiat)	()	()	()	()	()
Lähijohtajien hyvinvoinnista huolehtiminen	()	()	()	()	()
Palkkausjärjestelmien kehittäminen	()	()	()	()	()
Lähijohtajien verkostoituminen	()	()	()	()	()
Lähijohtamistyön yleinen arvostus	()	()	()	()	()
Organisaatorakenteiden selkeyttäminen Kelassa	()	()	()	()	()
Yhteistyön kehittäminen perinteisiä rajoja rikkoen	()	()	()	()	()
Läpi organisaation ulottuva tulosohjauksen kulttuuri	()	()	()	()	()

22. Kuva lyhyesti, millaista on oma johtamistyösi?

23. Mitä muuta haluat kertoa tämän kyselyn aihepiiristä?

TAUSTATIEDOT

Pyydän vielä vastaamaan muutamaan taustatietokysymykseen.

24. Sukupuolesi on

- Nainen
- Mies

25. Minkä ikäinen olet?

- Alle 35 vuotta
- 35–44 vuotta
- 45–54 vuotta
- 55 tai yli

26. Kuinka monta vuotta olet yhteensä ollut Kelan palveluksessa?

- 0–5 vuotta
- 6–10 vuotta
- 11–15 vuotta
- 16–20 vuotta
- 21–30 vuotta
- Yli 30 vuotta

27. Kuinka kauan olet toiminut lähijohtajana nykyisessä tehtävässä?

- Alle vuoden
- 1–3 vuotta
- 4–6 vuotta
- 7–10 vuotta
- 11–15 vuotta
- 16–20 vuotta
- Yli 20 vuotta

28. Mikä on koulutusalasasi?

- Hallintotieteellinen
- Kasvatustieteellinen
- Kauppatieteellinen
- Lääketieteellinen
- Oikeustieteellinen
- Sosiaali- / yhteiskuntatieteellinen
- Taloustieteellinen
- Terveystieteellinen (esim. hoitotiede, terveyshallintotiede)
- Muu, mikä? _____

29. Tulosityksikköni (esim. vakuutuspiiri tai erityisyksikkö) on?

- Erityisyksikkö
- Etelä-Suomen alueella
- Itä-Suomen alueella (nykyinen Itä- ja Pohjois-Suomen alue)
- Pohjois-Suomen alueella (nykyinen Itä- ja Pohjois-Suomen alue)
- Lounais-Suomen alueella (nykyinen Länsi-Suomen alue)
- Länsi-Suomen alueella (nykyinen Länsi-Suomen alue)

Liite 6. Kommunaliteetit, ominaisarvot ja selitysosuudet sekä rotatoitu komponenttimatriisi.

Kommunaliteetit

Työroolit on hyvin määritelty	1,000	,767
Työtehtävät on hyvin määritelty	1,000	,710
Epäkohdista ja ongelmista keskustellaan yksikkö- ja yksilötasolla sekä niihin puututaan	1,000	,415
Henkilöstölle annetaan hyvät edellytykset laadukkaaseen työskentelyyn	1,000	,434
Perustehtävä on kaikkien työntekijöiden tiedossa	1,000	,349
Hierarkkinen ja sääntöihin perustuva johtamistapa haittaa toimintaa	1,000	,514
Uudet ideat ja ajatukset viedään tehokkaasti toiminnan tasolle	1,000	,589
Luovuudesta kyllä puhutaan työyhteisössä, mutta sen merkitys tässä työssä on vähäinen	1,000	,616
Työntekijöiden jaksamisesta huolehditaan	1,000	,670
Toiminta on Kelan arvojen mukaista	1,000	,568
Työntekijöiden mielipiteet on otettu hyvin huomioon toiminnan suunnittelussa	1,000	,581
Organisaatorakenne edistää tehokasta ja tavoitteellista työtä	1,000	,473
Hyvän työilmapiirin ylläpitoon kiinnitetään riittävästi huomiota	1,000	,655
Toiminta on innovatiivista	1,000	,562

Ominaisarvot ja selitysosuudet

Komponentit	Ominaisarvot			Selitysosuudet		
	yht.	% varians.	kumulatiiv. %	yht.	% varians.	kumulatiiv. %
1	5,506	39,328	39,328	5,506	39,328	39,328
2	1,318	9,411	48,739	1,318	9,411	48,739
3	1,078	7,699	56,439	1,078	7,699	56,439

Rotatoitu komponenttimatriisi

	Komponentit		
	1	2	3
Työroolit on hyvin määritelty	,295	,824	
Työtehtävät on hyvin määritelty	,275	,788	,115
Epäkohdista ja ongelmista keskustellaan yksikkö- ja yksilötasolla sekä niihin puututaan	,555	,285	,160
Henkilöstölle annetaan hyvät edellytykset laadukkaaseen työskentelyyn	,586	,190	,233
Perustehtävä on kaikkien työntekijöiden tiedossa		,581	
Hierarkkinen ja sääntöihin perustuva johtamistapa haittaa toimintaa	-,123		-,706
Uudet ideat ja ajatukset viedään tehokkaasti toiminnan tasolle	,539	,192	,511
Luovuudesta kyllä puhutaan työyhteisössä, mutta sen merkitys tässä työssä on vähäinen			-,777
Työntekijöiden jaksamisesta huolehditaan	,785	,232	
Toiminta on Kelan arvojen mukaista	,693	,295	
Työntekijöiden mielipiteet on otettu hyvin huomioon toiminnan suunnittelussa	,711		,263
Organisaatorakenne edistää tehokasta ja tavoitteellista työtä	,284	,488	,394
Hyvän työilmapiirin ylläpitoon kiinnitetään riittävästi huomiota	,782	,185	
Toiminta on innovatiivista	,576	,151	,454

Menetelmä: Pääkomponenttianalyysi