
Projektisalkku osana suunnittelua ja johtamisjärjestelmää
Investointien valmistelun kehittäminen, case Valtiokonttori



Ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon opinnäytetyö

Liiketoiminnan kehittäminen

Visamäki, kevät 2017

Terhi Saarinen



VISAMÄKI

Liiketoiminnan kehittäminen

Tekijä	Terhi Saarinen	Vuosi 2017
Työn nimi	Projektisalkku osana suunnittelua ja johtamisjärjestelmää. Investointien valmistelun kehittäminen, case Valtiokonttori.	
Työn ohjaaja	Mikko Mäntyneva	

TIIVISTELMÄ

Tämän opinnäytetyön tarkoituksena oli selvittää työn toimeksiantajan eli julkisen organisaation Valtiokonttorin investointien suunnittelun nykytila ja kehittämiskohteet sekä millainen investointien valmistelumalli ja sisäinen prosessi tukee kohdeorganisaation strategisten tavoitteiden toteutumista osana toiminnan ja talouden suunnittelua sekä johtamisjärjestelmää. Opinnäytetyö oli osa kohdeorganisaatiossa toteutettua kehittämistehtävää.

Opinnäytetyön teoreettisessa viitekehyksessä tarkasteltiin strategista johtamista, ohjaus- ja johtamisjärjestelmiä sekä projektisalkunhallintaa huomioiden investointien sekä valtionhallinnon erityispiirteet. Tutkimuksen lähestymistapana on tapaustutkimus. Monimenetelmällinen tutkimusaineisto koostuu investointien valmistelun nykytilaa ilmentävistä kohdeorganisaation dokumenteista, kolmesta benchmarking-haastattelusta, syksyllä 2016 Valtiokonttorissa suoritetun investointimallin pilotoinnin yhteydessä kerätyistä havainnoista sekä yhdeksästä kohdeorganisaatiossa tehdystä haastattelusta.

Tutkimustuloksien perusteella kohdeorganisaatiolle ehdotettiin ensisijaisena kehitystoimeenpiteenä investointisalkun ja sitä tukevan hallintamallin käyttöönottoa. Kehittämistyön ja opinnäytetyön konkreettisin lopputulos on Valtiokonttorin yhteinen investointibudjetti vuodelle 2017 ja pitkän aikavälin kokonaisnäkymä investointisuunnitelmista.

Tutkimustulosten ja teorian perusteella keskeisiksi investointien valmistelun haasteiksi ja toisaalta onnistumisen edellytyksiksi tunnistettiin mm. kehittämisen johtaminen, arviointi ja priorisointi; organisaation rakenteet ja kulttuuri, roolit ja vastuut sekä osaaminen ja kyvykkyydet; resurssit ja niiden joustavuus ja liikkuvuus. Valtion virastolta odotetaan tulevaisuudessa ennen kaikkea älykkyyttä, joka ilmenee toimintatavoissa, kuten johtamisessa, strategisessa suunnittelussa, resursseissa, kumppanuuksissa, prosesseissa ja tuloksissa.

Avainsanat strateginen johtaminen, ohjausjärjestelmä, johtamisjärjestelmä, projektisalkunhallinta, investointien suunnittelu

Sivut 117 s. + liitteet 20 s.

VISAMÄKI

Business Development

Author	Terhi Saarinen	Year 2017
Subject of Master's thesis	The Project Portfolio as part of the Planning and Management System. Development of the Investment Preparation, case State Treasury.	
Supervisor	Mikko Mäntyneva	

ABSTRACT

The purpose of this Master's thesis was to explore for State Treasury as public organization and the principal its status about preparation of the investments and development areas. In addition the purpose was to solve what kind of investment preparation model and internal process support to reach the strategic goals as part of the strategic and financial planning and management system processes. The Master's thesis was performed as part of the principal's development task.


The theoretical framework contains strategic management, performance management framework, management system and project portfolio management and also taking into account the special features of investment framework and state organization. The research of the thesis was based on a case study. The multi-method research material contains the documents concerning the current practices of investment preparation, three benchmarking interviews, the findings collected during the investment model piloting process in autumn 2016 and nine interviews in the target organization.

Based on the research results, the target organization was proposed as the primary development step for the introduction of an investment portfolio including the supportive management model. The most concrete result of the development work and thesis was the State Treasury's shared investment budget for year 2017 and a long-term overview of investments.

According to the theory and the research results were identified some main challenges and the other hand requirements for the success of investment preparation e.g. development management, evaluation and prioritization; organizational structures and culture, roles, responsibilities, know-how and capabilities; resources and their flexibility and mobility. In the future, the state agency is expected above all for intelligence, which is reflected in operating practices such as management, strategic planning, resources, partnerships, processes and results.

Keywords strategic management, performance management framework, management system, project portfolio management, investment planning

Pages 117 p. + appendices 20 p.



SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	1
1.1.	Tausta ja lähtökohdat	2
1.2.	Kohdeorganisaatio.....	3
1.3.	Tavoite, tutkimuskysymykset ja rajaukset	5
1.4.	Opinnäytetyöprosessi ja -rakenne	7
2	STRATEGIAN JA YDINTOIMINNAN YHDISTÄMINEN	9
2.1.	Strategia.....	10
2.2.	Strateginen johtaminen.....	11
2.3.	Strategian toteuttaminen.....	13
2.4.	Ohjausjärjestelmä strategian toteuttajana.....	14
2.4.1.	Strateginen ja toiminnan suunnittelu	16
2.4.2.	Budjetointi ja ennustaminen	18
2.4.3.	Seuranta ja raportointi	21
2.4.4.	Investointiprosessi	23
2.5.	Johtamisjärjestelmä strategian toteuttajana.....	26
2.6.	Valtion viraston erityispiirteet.....	28
3	PROJEKTISALKKU OSANA STRATEGISTA JOHTAMISTA.....	35
3.1.	Projektitoiminta.....	35
3.2.	Projektisalkku ja salkunhallinnan tavoitteet.....	38
3.2.1.	Strategisen projektisalkun kokoamisen ja toteutuksen prosessi.....	39
3.2.2.	Projektisalkun hallintaprosessi	42
3.2.3.	Projektisalkun roolit ja vastuut.....	47
3.2.4.	Projektisalkku osana strategista suunnittelua ja ohjausmalleja	48
3.2.5.	Salkunhallinnan haasteet ja onnistumisen edellytykset.....	50
3.3.	Projektisalkunhallinnan kehittäminen	54
4	TUTKIMUSMENETELMÄT	57
4.1.	Tapaustutkimus tutkimusstrategiana	57
4.2.	Aineistonkeruun menetelmät.....	58
4.2.1.	Kirjalliset lähteet eli dokumentit	58
4.2.2.	Havainnointi	59
4.2.3.	Haastattelut	60
4.3.	Tutkimuksen analyysi- ja tulkintamenetelmät	62
4.4.	Luotettavuuden arviointi	64
5	INVESTOINTIEN VALMISTELUN KEHITTÄMINEN VALTIOKONTTORISSA	
	66	
5.1.	Benchmarking-kohteiden haastattelut	66
5.2.	Investointien valmistelun toimintaympäristö ja nykytilanne Valtiokonttorissa	69
5.3.	Investointien valmistelumallin pilotointi Valtiokonttorissa.....	75
5.3.1.	Pilotointimallin kehittäminen	75
5.3.2.	Pilotointiprosessin havainnot.....	78
5.3.3.	Pilotointiprosessin jälkeiset haastattelut.....	88

6	JOHTOPÄÄTÖKSET JA KEHITTÄMISTOIMENPITEET	94
6.1.	Keskeiset johtopäätökset	94
6.2.	Keskeiset ehdotukset kehittämistoimenpiteiksi	103
7	POHDINTA	107
7.1.	Tutkimuksen toteuttamisen ja tuloksien arviointi	107
7.2.	Jatkokehittämisehdotukset	108
7.3.	Lopuksi	110
	LÄHTEET	111
Liite 1	Valtiokonttorin strategia 2016–2019	
Liite 2	Benchmarking-kohteiden haastattelurunko	
Liite 3	Kohdeorganisaation haastattelukutsu	
Liite 4	Maanmittauslaitoksen haastattelun yhteenveto	
Liite 5	Suomen Kuntaliiton haastattelun yhteenveto	
Liite 6	Verohallinnon haastattelun yhteenveto	
Liite 7	Toiminnan ja talouden ohjaus valtion virastossa – keskeiset termit	
Liite 8	Valtiokonttorin yhteisen investointien toteutusmallin pilotointi syksyllä 2016 – toimialojen ja Valtiokonttorin johtoryhmien esittelymateriaali	
Liite 9	Valtiokonttorin yhteisen investointien toteutusmallin pilotointi syksyllä 2016 – yhteinen investointien suunnittelupohja	
Liite 10	Investointisalkun hyötykartta, case Valtiokonttori	
Liite 11	Ehdotus: Investointisalkun roadmap, case Valtiokonttori	
Liite 12	Ehdotus: Investointisalkkua koskeva päätösmatriisi-pohja, case Valtiokonttori	

1 JOHDANTO

Viime vuosina organisaatiot ovat kohdanneet toimintaympäristöissään yhä enenevässä määrin suuria muutoksia, esimerkkeinä globalisaatio, teknologian kehittyminen, digitalisaatio, globaalit talouskriisit ja julkisen talouden haasteet. Kiihtyvä muutostahti edellyttää organisaation toiminnalta aiempaa enemmän asiakaslähtöisyyttä, laatua, verkostoitumista, nopeaa kykyä reagoida muutoksiin, osaamista, innovaatioita sekä henkilöstöltä motivaatiota ja kyvykkyyttä kehittää uudenlaisia strategisia yhdistelmiä ja niitä toteuttavia liiketoimintamalleja. Organisaation kannalta teknologian kehityksen yhtenä haasteena on pysyä muutoksessa mukana siten, että kehitystä hyödynnetään tarkoituksenmukaisesti. Tämä edellyttää uuden teknologian tarjoamien mahdollisuuksien priorisointia valiten palveluiden ja prosessien kehittämiseen omasta lähtökohdasta hyödyllisimmät teknologiaratkaisut. Muutokset ovat organisaatiolle ja mm. sen johtamiselle samanaikaisesti sekä haaste että mahdollisuus. Myös julkisen sektorin toimintatapoihin on kohdistunut merkittäviä muutoksia viimeisten vuosien aikana ja toimintatapojen uudistamisessa on hyödynnetty liiketaloustieteitä sekä yritysten ja yrityskonsernien johtamismalleja. Varsin yleinen ongelma edelleen monessa organisaatiossa on toiminnan lähtökohtana oleva hierarkkinen johtamismalli, joka jäykistää organisaatiota ja siten vaikeuttaa niiden uudistumista ja kehittymistä. (Järvenpää, Länsiluoto, Partanen & Pellinen 2015, 12–14; Raudasoja & Johansson 2009; Valtiovarainministeriö 2017.)

Organisaation suunta määritetään sen strategiassa. Strategisen johtamisen tarkoituksena on löytää tehokkaat etenemismahdollisuudet kohti haluttua suuntaa. Organisaatioiden strategisista valinnoista ja uusista avauksista huolimatta toiminnan keskiössä pysyy yhä edelleen kustannustehokkuus, koska menestyvän organisaation on pyrittävä toimimaan aina myös taloudellisesti. (Puolamäki 2007, 36; Raudasoja & Suomela 2014.) Organisaatiot toteuttavat strategisia tavoitteita tavanomaisesti kehitysprojektien, kuten investointiprojektien avulla. Organisaation uudistumista -suuntaa ja keinoja- ilmentetään tyypillisesti kehitysstrategioissa, joiden tarkoituksena on parantaa organisaation valmiuksia tulevaisuudessa huomioiden mm. toimintaympäristömuutokset sekä tulevaisuuden trendit. Tyypillisesti osana kehitysstrategiaa ja keinoja organisaatiot määrittävät myös investointikokonaisuudet sekä niiden eri ajoitukset ja keskinäiset painotukset. (Arto, Martinsuo & Kujala 2006; Ilmarinen & Koskela 2015; Tapiola, Salonen, Luttinen & Hietanen 2016.)

Nykyisin on tavanomaista, että yksityisen sektorin ohella myös julkinen sektori kehittää ja toteuttaa investointeja kehitysprojekteina tai useamman projektin ohjelmakokonaisuuksina. Projektit ja ohjelmat voivat ulottua myös useammalle hallinnonalalle sekä julkisen toimijan vastuulle. Julkisen talouden kehityksen myötä niukkenevat resurssit edellyttävät virastoja arvioimaan toimintaansa pidemmällä aikavälillä, minkä edellytyksenä on hyvä strateginen suunnittelu sekä toiminnan ja talouden suunnittelu; aktiivinen toimintavaihtoehtojen uudelleenarviointi ja huolellisesti

valmistellut investoinnit. Toiminnan taloudellisuus ja kustannusten hallinta mahdollistuu kustannustehokkaiden ja laadukkaiden toteutusprojektien sekä tehokkaiden hankintaprosessien avulla. Julkishallinnon usein vielä hitaista päätöksentekoprosesseista sekä rahoituskuviosta huolimatta tai ehkä juuri siksi valtionhallinnon ja julkisten palveluiden tuottamiselta odotetaan entistä enemmän vaikuttavuutta ja tehokkuutta, kuten asiakaslähtöisyyttä, tuottavuutta ja kustannussäästöjä, mitkä edellyttävät aiempaa enemmän ketteryyttä ja hankkeiden läpimenoajan tehostamista – uudenlaista projektien hallinnan prosesseja ja arviointia. Aktiivinen rooli projektikokonaisuuksien hallinnassa eli salkun johtamisessa on edellytys strategisten tavoitteiden toteutumiseksi ja täytäntöönpanolle. Projektisalkunhallinta ja -johtaminen strategian toteuttajana on yksi konkreettinen tapa vastata tähän haasteeseen. (Kausto 2016; Raudasoja & Suomela 2014.) Projektisalkunhallinta on osa laajempaa toiminnan ja talouden suunnittelu ja seuranta -kokonaisuutta, jossa organisaation strategisia tavoitteita ja strategista johtamista tuetaan organisaation ohjausjärjestelmien -suunnittelun, budjetoinnin, seurannan ja raportoinnin sekä investointilaskelmien- avulla. Ohjausjärjestelmät ovat myös kiinteä osa organisaation johtamisjärjestelmää.

Tämän opinnäytetyön aiheena on investointisalkun integroiminen osaksi kohdeorganisaation toiminnan ja talouden suunnittelu -prosesseja sekä johtamisjärjestelmää. Aihealue liittyy opinnäytetyön tekijän tehtäviin Valtiokonttorin palveluksessa. Opinnäytetyössä on tutkimuksen tarkoituksena selvittää Valtiokonttorin investointien valmistelun nykytila ja kehittämiskohteet sekä tutkia millainen investointien valmistelumalli tukee kohdeorganisaation strategisten tavoitteiden toteutumista osana toiminnan ja talouden suunnittelua sekä johtamisjärjestelmää. Opinnäytetyön teoriaosassa käsitellään investointien viitekehyksen näkökulmasta strategista johtamista ja strategian toteuttamista organisaation ohjausjärjestelmien ja johtamisjärjestelmän avulla. Lisäksi teoriassa paneudutaan projektisalkun hallintaan yhtenä strategisen johtamisen keinona sekä arvioidaan salkun kehittämisen mahdollisuuksia. Teoriaosuudessa käsitellään myös työn aihepiirin rajoissa julkisen sektorin ja erityisesti valtionhallinnon erityispiirteitä. Työn tutkimusaineisto koostuu Valtiokonttorin investointien valmisteluun liittyvistä kohdeorganisaatiota koskevista dokumenteista, kohdeorganisaation ulkopuolisista benchmarking-haastatteluista, syksyllä 2016 Valtiokonttorissa suoritetun investointimallin pilotoinnin yhteydessä kerätyistä havainnoista ja haastatteluista. Tarkoituksena on teorian ja tutkimuksen pohjalta koota kohdeorganisaatiolle johtopäätökset ja tehdä ehdotukset kehitystoimenpiteistä koskien investointien valmistelua.

1.1. Tausta ja lähtökohdat

Julkisen organisaation strategiapainotukset ja tavoitteet ovat usein tilannesidonnaisia, liittyen esimerkiksi kustannustehokkuuteen ja tuottavuuden parantamiseen. Strategisia tavoitteita toteutetaan nykyään yhä useammin projektien avulla, jolloin niihin sitoutuu organisaation resursseja ja pääomaa ja ovat siten keskeinen osa toiminnan ja talouden suunnittelua. Julkisen organisaation rahoitus määräytyy pääsääntöisesti poliittisen

päätöksenteon osoittaman taloudellisen raamin perusteella. Valtion virasto voi käyttää valtion varoja ainoastaan, jos valtion talousarviossa on myönnetty virastolle kyseistä käyttötarkoitusta varten joko määräraha tai valtuus. (Etelälahti, Kiviniemi, Strömberg & Vehkamäki 2008, 130; Myrsky 2010, 16; Raudasoja & Johansson 2009.)

Valtiovarainministeriön ja Valtiokonttorin välisessä tulossopimuksessa vuodelle 2016 määritettiin, että kiristynvä valtion budjettitalous ja sen myötä virastojen niukentuvat toimintamenot sekä muuttuva toimintaympäristö ja ennakoimisen vaikeutuminen edellyttävät tehtävien priorisointia ja muutoksia virastojen toiminnassa. Muuttuvat olosuhteet vaativat virastolta yhtenäisiä toimintamalleja ja kokeilukulttuuria, jossa teknologian kehittäminen ja hyödyntäminen sekä järjestelmien yhteensopivuus on keskeisessä asemassa. (Valtiokonttori 2016b.) Julkisen hallinnon tehtävien priorisointi edellyttää erilaisia vaikuttavuuteen, taloudellisuuteen ja tuottavuuteen liittyvää taustatietoa. Strategisiin tavoitteisiin pyritään yhä useammin kehitysprojektien avulla. Tulevaisuudessa hankkeina ja projekteina tehtävän kehitystyön osuus tulee suurella todennäköisyydellä julkishallinnossa entisestään kasvamaan. Näin ollen myös Valtiokonttorin vastuulle tulevien hankkeiden laajuus, koko ja monimutkaisuus ja siten myös riskit kasvavat.

Kiristynvä valtion budjettitalous ja sen myötä virastojen niukentuvat määrärahat ja resurssit sekä muuttuva toimintaympäristö ja ennakoimisen vaikeutuminen edellyttävät Valtiokonttorissa mm. kehitystehtävien priorisointia. Talous ja tuottavuus ovat keskiössä päätöksenteon joka tasolla. Taloudellisen tilanteen kiristytessä ja toisaalta kehitysprojektien lisääntyessä; työn pirstaloituessa erilaisiin perus- ja kehitystehtäviin, Valtiokonttorissa tunnistettiin tarve uudelleen arvioida, kehittää ja tehostaa investointien sisäistä valmistelumallia ja prosesseja. Tähän liittyen Valtiokonttorin sisäisissä tulostavoitteissa määritettiin vuodelle 2016 seuraava tavoite:

- Huolehditaan investointien valmisteluprosessin sitomisesta osaksi suunnittelu- ja johtamisjärjestelmää
(Valtiokonttori 2016c).

Opinnäytetyön aiheen ja organisaation tavoitteiden tarkennuttua kohdeorganisaatiossa päädyttiin tukemaan investointien valmistelumallin kehittämistä projektimaisella kehittämistyöllä, johon opinnäytetyön kirjoittaja osallistui yhtenä avainhenkilönä.

1.2. Kohdeorganisaatio

Opinnäytetyön toimeksiantaja ja tutkimuksen kohdeorganisaatio on Valtiokonttori, joka on valtiovarainministeriön hallinnonalalla toimiva monialainen palveluvirasto. Valtiokonttori työllisti vuoden 2016 lopussa noin 350 henkilöä. Valtiokonttori tuottaa ja kehittää valtion virastojen kumppanina valtionhallinnon sisäisiä konsernipalveluita, kuten talous- ja henkilöstöhallinnon prosessit ja tietojärjestelmät, valtion virastojen ja laitosten lakisääteiset tapaturma- ja vahinkovakuutuspalvelut sekä henkilöstön työkykyä ylläpitävän toiminnan tuki, valtion myöntämien

lainojen hallinnointi sekä digitalisaation tuki. Lisäksi Valtiokonttori vastaa keskitetysti seuraavista valtion toiminnoista: valtion lainanotto ja kassa, valtion keskuskirjanpito, valtion tilinpäätös sekä valtion henkilöstö-, talous- ja tulostietojen kerääminen ja raportointi. Toisena keskeisenä toiminta-alueena Valtiokonttori tuottaa palveluita yksityisille kansalaisille ja yrityksille, kuten sotilasvamma- ja rikosvahinkokorvaukset, asuntolainojen takaukset ja korkotuet, maksuvapautuspäätökset, perillisittä kuolleiden perintöasiat sekä valtion viranomaisten aiheuttamien vahinkojen korvaukset. (Valtiokonttori 2017a; Valtiokonttori 2017b.) Valtiokonttorin strategisten tavoitteiden mukaisesti sen toiminta perustuu vaikuttavuuteen ja taloudelliseen lisäarvon tuottamiseen, minkä mukaisesti se pyrkii mahdollistamaan osaltaan toimintamenosäästöjen toteutumisen ja tuottavuuden kasvun valtion virastoissa ja laitoksissa. (Valtiokonttori 2016a; Valtiokonttori 2016b.)

Valtiokonttorin organisaatio rakentuu kuudesta toimialasta. Ulkoisille asiakkaille palveluita tuottavat Digitalisaation tuki, Kansalaispalvelut, Rahoitus sekä Talous ja henkilöstö -toimialat. Valtiokonttorin sisäisiä palveluita tuotetaan Tietohallinto sekä Hallinto ja kehittäminen -toimialoilla, joista käytetään yhdessä nimitystä yhteiset palvelut. Toimialojen lisäksi Valtiokonttorissa on Johto-toimintayksikkö, johon kuuluvat pääjohtaja ja sisäinen tarkastus sekä vuoden 2017 alusta lähtien kehitysjohtaja. (Valtiokonttori. 2017e.) Valtiokonttorin voimassa oleva organisaatio on esitetty kuvassa yksi.



Kuva 1. Valtiokonttorin organisaatio 2017 (Valtiokonttori 2017b).

Valtiokonttorin organisaation tavoitteena on osaltaan tukea asiakkassuuntautunutta toimintatapaa, lisäten vuorovaikutusta Valtiokonttorin asiakkaiden ja sidosryhmien välillä. Organisaatio on rakennettu Valtiokonttorin strategian (liite 1) mukaisesti perustuen Valtiokonttorin palveluprosesseihin, jotka on esitetty kuvassa kaksi.



Kuva 2. Valtiokonttorin palveluprosessit osana valtiotasoista ohjausta ja johtamista (Valtiokonttori 2017b).

Valtiokonttorissa toimialoilla tehdään paljon linjavetoisia perustehtäviä, mutta näiden ohella ja enenevässä määrin kehitystyötä, jota toteutetaan paljon projektimaisena työskentelynä toimialan sisäisenä, organisaation läpileikkaavana ja/tai organisaation ylittävänä poikkihallinnollisina hankkeina.

1.3. Tavoite, tutkimuskysymykset ja rajaukset

Tutkimuksella on aina jokin tarkoitus ja tehtävä, jotka ohjaavat osaltaan tutkimusstrategisia valintoja. Tutkimuksen tarkoitusta luonnehditaan yleensä neljän piirteen perusteella, minkä mukaisesti tutkimus voi olla kartoittava (uudet näkökulmat ja ilmiöt, hypoteesit), selittävä (syy-seuraussuhteet), kuvaileva (tarkat kuvaukset) tai ennustava (tapahtumien tai ihmisten toimintojen ennustaminen). (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara, 133–135.) Aiheen löytymisen jälkeen on tärkeää rajata aihetta eli tarkentaa ajatusta, mitä halutaan tietää ja mitä kerätyllä aineistolla halutaan osoittaa. On tyypillistä, että etenkin kvalitatiivisessa tutkimuksessa tutkimusongelmaa vielä tarkennetaan tutkimuksen edetessä. Saatu tehtävänanto myös itsessään säätelee ja rajaa tutkimuksen aihetta. (Hirsjärvi ym. 2008, 81, 83.) Tutkimuksen aiheen valitsemisen jälkeen määritetään opinnäytetyön tutkimusongelma, joka muutetaan tutkimuskysymyksiksi, joilla tuotetaan tietoa ongelman ratkaisuksi. Tutkimusongelman ja -kysymysten määrittely on keskeistä, sillä ne ohjaavat koko tutkimusta; aineiston kokoamista, käsittelyä ja analysointia. Ongelman määrittely alkaa ongelman havaitsemisella ja nimeämisellä, minkä jälkeen ongelma määritellään tarkasti. (Kananen 2013, 60–62.)

Tämän opinnäytetyön tarkoituksena on selvittää kohdeorganisaation investointien valmistelun nykytila ja sen kehittämiskohteet sekä riippuvuudet muihin toiminnan ja talouden prosesseihin. Lisäksi tarkoituksena on saada vastauksia siihen, millainen investointien suunnittelumalli ja prosessi tukevat osaltaan strategisten tavoitteiden toteutumista osana suunnittelua ja johtamisjärjestelmää. Tutkimuksen teoreettisena tavoitteena on strategisen johtamisen välineenä ohjaus- ja johtamisjärjestelmien sekä projektisalkkujen hallinnan teorioihin ja malleihin perehtymällä selvittää, mitä piirteitä ja elementtejä on otettava huomioon investointien valmistelussa. Teoreettista aineistoa täydennetään

empiirisellä aineistolla, joka sisältää kohdeorganisaatiosta tehtyjä dokumenttien analyyssejä, havaintoja ja haastatteluita sekä teemahaastattelut kohdeorganisaation ulkopuolisista benchmarking-kohteista. Tutkimukseen sisältyy nykyisten toimintatapojen, menettelyiden ja prosessien tunnistamisen lisäksi kehittämiskohteiden kartoittaminen ja kuvaaminen. Työn tarkoituksena on etsiä vastauksia, miten prosesseja voidaan virtaviivaistaa ja siten purkaa mahdollisia päällekkäisiä työvaiheita sekä tuottaa ajantasaista ja laadukasta tietoa investoinneista seurantaan ja päätöksentekoa varten. Lisäksi tavoitteena on määritellyillä ulottuvuuksilla ja reunaehdoilla ilmentää Valtiokonttorin strategian sekä tavoitteiden mukainen priorisointi ja tätä varten yhteismitallistaa Valtiokonttorin investointi-ideat ja -suunnitelmat.

Tämän opinnäytetyön tutkimusongelma ja -kysymykset ovat seuraavat:

Miten investointien valmisteluprosessia tulee kehittää, jotta se tukee ja se voidaan integroida osaksi suunnittelu- ja seurantaprosesseja sekä johtamisjärjestelmää?

- Millainen on Valtiokonttorin investointien nykyinen valmisteluprosessi?
- Mitkä ovat Valtiokonttorin investointien valmisteluprosessin kehittämisen kohteet?
- Miten investointien valmisteluprosessin muutoksella voidaan edistää johtamista ja päätöksentekoa?

Teoreettisen aineiston sekä kerätyn empiirisen tapaustutkimuksen pohjalta tehdään johtopäätökset Valtiokonttorin investointien valmistelun nykytilasta ja keskeisistä kehittämiskohteista sekä annetaan kohdeorganisaatiolle ehdotus konkreettisista kehittämistoimenpiteistä, minkä pohjalta kohdeorganisaatio tekee päätökset jatkokehittämistoimenpiteistä ja -tarpeista. Joitakin muutoksia voidaan toteuttaa jo kohdeorganisaatiossa kehittämistyön aikana, mutta pääasiallisesti työn ulkopuolelle tulee rajautumaan lopullisen prosessin ja mallin työstäminen sekä käyttöönotto, pois lukien mallin kehittämisen yhteydessä tehty pilotointiprosessi. Työssä keskitytään kohdeorganisaation näkökulmasta erityisesti investointeihin ja niitä toteuttaviin projekteihin, mutta tutkimuksen aikana voi esille tulla myös muihin kehitysprojekteihin sekä toiminnan ja talouden prosesseihin liittyviä riippuvuuksia ja kehityskohteita, jotka huomioidaan tarpeellisin osin tutkimustuloksissa tai saatetaan muutoin tiedoksi työn toimeksiantajalle. Tämän työn lopputulokset ovat kiinteästi sidoksissa toimeksiantajan eli Valtiokonttorin toimintaan ja toimintaympäristöön. Tästä syystä tämän tapaustutkimuksen pääasiallisena tarkoituksena ei ole tuottaa yleispäteviä johtopäätöksiä tai yleistettäviä kehitystoimenpiteitä. Huomioiden kuitenkin käsiteltävien asioiden luonne, on mahdollista ja jopa todennäköistä, että johtopäätökset ja ehdotukset kehittämistoimenpiteistä ovat yleistettäviä ja siten laajemminkin hyödynnettävissä.

1.4. Opinnäytetyöprosessi ja -rakenne

Tutkimuksen eri vaiheet muodostavat kokonaisuuden eli tutkimusprosessin (Kananen 2013, 59). Hirsjärvi ym. (2008, 63) jakavat tutkimusprosessin viiteen päävaiheeseen: aiheen valinta, tiedon kerääminen, materiaalin arvioiminen, ideoiden, tuloksien ja muistiinpanojen järjestäminen ja lopuksi raportin kirjoittaminen. Päävaiheet sisältävät yleensä useampia alavaiheita, kuten tutkimusongelman ja siitä johdettujen tutkimuskysymyksiä määrittelyä sekä tutkimuksesta riippuen tutkimuskohteen sekä tiedonkeruun ja analyysimenetelmien valinnan (Kananen 2013, 59). Hirsjärvi ym. (2008, 63) huomauttavat, että usein lineaarisesta prosessin kuvauksesta huolimatta, tutkimus on syklinen ja jatkuva prosessi, jossa alkupistettä ei voi määritellä ennalta tarkasti.

Omalta osaltani opinnäytetyöprosessi käynnistyi tammikuussa 2016 tehdyn alustavan opinnäytetyösuunnitelman myötä. Tässä vaiheessa opinnäytetyön aihe ei ollut vielä tarkentunut, mutta keskeisenä tavoitteena oli Valtiokonttorin investointien suunnittelun ja toteutettavuuden arvioinnin kehittäminen ja parantaminen. Maaliskuussa 2016 opinnäytetyön aihe konkretisoitui Valtiokonttorin antaman toimeksiannon myötä, minkä mukaisesti tarkoituksena oli kehittää ehdotus investointien valmistelumallista. Tätä kehittämistyötä edistettiin projektimaisella työskentelyllä, johon osallistui lisäksi kohdeorganisaatiosta Talousyksikön apulaisjohtaja, Tieto ja kehitys -yksikön apulaisjohtaja, tietohallintojohtaja sekä tietohallinnon apulaisjohtaja.

Opinnäytetyön teoreettisen viitekehyksen tavoitteena oli löytää tutkimuksen ja erityisesti investointien valmistelun kannalta keskeisimmät teoreettiset näkökulmat – havainnollistaen tutkimuksessa kuvattavan ilmiön kokonaisuutta ja rakentumista. Työn empiirinen tutkimus rajoittui puolestaan Valtiokonttorin investointien valmistelun nykytilanteen sekä kehittämiskohteiden selvittämiseen. Opinnäytetyön empiirinen osio toteutettiin kohdeorganisaatiossa osana kehittämistyötä. Tutkimuksen projektimaisesta työotteesta huolimatta rakenne noudattaa akateemisen tutkimuksen pääpiirteitä. Opinnäytetyön tekijänä hyödynsin toisaalta kohdeorganisaatiosta olemassa olevaa syvällistä näkemystäni, mutta samalla pyrin tutkimuksen kannalta riittävään objektiivisuuteen. Empiirisen tutkimusaineiston kokoamis- ja analysointityötä sekä johtopäätöksiä ja kehittämisehdotuksia työstin käytännössä samanaikaisesti.

Keväällä 2016 työ keskittyi erityisesti Valtiokonttorin investointien ympärille. Kartoitin itse investointien valmistelun nykytilannetta ja riippuvuuksia sekä sidonnaisia prosesseja pääasiassa kirjallisten dokumenttien sekä omien ja kehittämistyöhön osallistuvien henkilöiden kokemusten perusteella. Tutkimuksen ohella tutustuin opinnäytetyön teoriaan ja tutkimusmenetelmiin. Tavoitetaan ja investointien valmistelun tyypillisiin haasteisiin pureuduin lisäksi kolmen benchmarking-haastattelun avulla. Lopullinen opinnäytetyösuunnitelma valmistui toukokuussa 2016. Tehdyn kartoituksen perusteella päädyttiin luomaan syksyn 2016 kehysuunnittelua varten investointien suunnittelun pilotointimalli, jonka perusteella haettiin kokemuksia, mutta myös samalla laadukkaampia investointisuunnitelmia organisaation hyödyksi. Koottu primääriaineisto

koostui ennen kaikkea pilotoinnin kautta kerätyistä havainnoista. Vaikka investointien valmistelu on oma kokonaisuutensa, kerätyn tutkimusaineiston pohjalta todettiin, että investointien valmistelu on myös osa laajempaa kokonaisuutta, kuten projektitoimintaa, kehittämisen toimintaa, toiminnan ja talouden suunnittelua sekä johtamisjärjestelmää. Tästä syystä päädyin vielä tarkentamaan opinnäytetyön rajausta ja toisaalta laajentamaan tutkimusaineistoa pilotoinnin päättymisen jälkeen toteutetuilla haastatteluilla kohdeorganisaatiossa.

Joulukuussa 2016 koostin kehittämistehtävän puolesta kohdeorganisaatiolle yhteenvedon teorian sekä kerätyn ja analysoidun tutkimusaineiston perusteella. Yhteenvedo sisälsi pilotoinnin tulokset ja opit; havainnot, haastatteluiden tulokset sekä kehittämiskohteet ja ehdotukset konkreettisista toimenpiteistä. Opinnäytetyön kirjoittamistyö eteni keväällä 2017, jolloin viimeistelin työni teoria- ja empiriaosuudet, kirjoitin tutkimustuloksiin perustuvat johtopäätökset, ehdotukset kehittämistoimenpiteistä sekä arvioin opinnäytetyön onnistumista ja jatkotutkimusmahdollisuuksia. Opinnäytetyöni valmistui toukokuussa 2017 ja se esiteltiin loppuseminaarissa 16.5.2017, joten suunnitelmien mukainen aikataulutavoite saavutettiin.

Tämän opinnäytetyön viitekehyksen keskiössä ovat kohdeorganisaation investointien valmistelu sekä strategisten tavoitteiden ja niiden toteuttamista tukevien ohjaus- sekä johtamisjärjestelmien ja projektisalkunhallinnan teoria; kirjallisuus, tutkimukset ja mallit. Opinnäytetyön rakennetta ja tutkimuksen viitekehystä on havainnollistettu kuvassa kolme.

Tutkimusongelma

- Miten investointien valmisteluprosessia tulee kehittää, jotta se tukee ja se voidaan integroida osaksi suunnittelu- ja seurantaprosesseja sekä johtamisjärjestelmää?

Teoria

- Ohjausjärjestelmät, johtamisjärjestelmä ja investoinnit strategian toteuttajana, huomioiden valtion viraston erityispiirteet
- Projektisalkku strategian toteuttajana

Tutkimuskysymykset

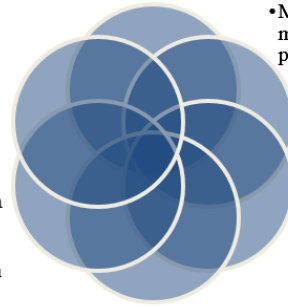
- Millainen on Valtiokonttorin investointien nykyinen valmisteluprosessi?
- Mitkä ovat Valtiokonttorin investointien valmisteluprosessin kehittämisen kohteet?
- Miten investointien valmisteluprosessin muutoksella voidaan edistää johtamista ja päätöksentekoa?

Empiria

- Investointien valmistelun nykytilanne kohdeorganisaatiossa
- Benchmarking-kohteiden teema-haastattelut
- Investointien valmistelu osana kehysuunnittelua -pilotointi

Johtopäätökset ja
kehittämisehdotukset

Pohdinta ja
jatkokehittämismahdollisuudet



Kuva 3. Opinnäytetyön rakenne: Projektisalkunhallinta osana suunnittelua ja johtamisjärjestelmää. Investointien valmistelun kehittäminen, case Valtiokonttori.

2 STRATEGIAN JA YDINTOIMINNAN YHDISTÄMINEN

Tässä luvussa käsitellään organisaation strategian ja ydintoiminnan yhdistämistä, kuinka strategiaa voidaan toteuttaa ohjaus- ja johtamisjärjestelmiä hyödyntäen. Luvussa käsitellään strategisen ja toiminnan suunnittelun, budjetoinnin ja ennustamisen sekä seurannan ja raportoinnin -malleja. Lisäksi luvussa käydään pääpiirteitä investointien ja johtamisjärjestelmän osalta sekä em. viitekehyksestä katsottuna valtionhallinnon erityispiirteitä. Tarkoituksena on, että tämän luvun aihealueet toimivat myös eräänlaisena pohjustuksena luvussa kolme käsiteltäviin asioihin – millainen strateginen johtaminen, strategiaprosessi tai sen tuloksena syntyneet tuotokset edesauttavat projektisalkun johtamista sekä tukevat tuloksellista ja tehokasta projektitoimintaa.

Organisaatiot kohtaavat nykyisin mitä erinäisempiä haasteita nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössään, jolloin ne väistämättä myös itsessään muuttuvat (Hyväri 2014). Organisaation menestyminen edellyttää sopeutumista yhä nopeammin muuttuvaan toimintaympäristöön. Jatkuva ja tehokas kehittäminen on jokaisen organisaation elinehto, tämä edellyttää nopeaa reagointia ja ketteryyttä myös sen strategian osalta. Viime vuosikymmenien aikana strategiatyön toiminnan merkitys ja siihen suhtautuminen on ollut vaihtelevaa. Pelkkä loistava liikeidea tai operatiivinen tehokkuus ei yksistään takaa menestystä, vaan onnistuakseen organisaatio tarvitsee edellisen kahden yhdistelmää sekä strategista että operatiivista tehokkuutta. Lisäksi strategiat rikkovat aiempaa enemmän myös perinteisiä toimialarajoja organisaatioiden toimiessa enenevässä määrin mm. erilaisissa verkostoissa. Myös käsitteenä ja toimintana strategia on entistä monimuotoisempi ja laajempi, nykyisin ns. perinteisen strategisen asemoinnin ja vuotuisten suunnittelusykliden rinnalle on tullut erilaiset organisaation kyvykkyyksiin ja ketteryyteen tähtäävät strategiat ja nopeampi päätöksenteko. (Tietohallintomalli 2016; Puolamäki 2007, 18–19.)

Yhä edelleen organisaatioiden suurimpia haasteita on kuitenkin strategian jalkauttaminen; strategian ja ydintoiminnan yhdistäminen. Tätä selittää osaltaan se, että strategiaprosesseissa on edelleen mukana vain osa organisaation henkilöstöstä. Usein johdon ja operatiivisen tason välinen strategian viestintä ja tavoitteiden kommunikointi osoittautuu myös haastavaksi. Strategian toteuttamisen ja toteutumisen kannalta on kuitenkin ensiarvoisen tärkeää, että jokainen organisaation työntekijä aina ylimmästä johdosta operatiiviselle tasolle sisäistää roolinsa ja vastuunsa strategian toimeenpanijana, jossa johdolla on kuitenkin luonnollisesti suurin vastuu. Strategiatyön ja strategisen johtamisen avuksi on tarjolla runsaasti kirjallisuutta; teorioita ja menetelmiä. Tästä huolimatta strategiatyö ja strateginen johtaminen sekä siihen liittyvä kommunikointi ja viestintä eivät ole vielä kaikille johtajillekaan selkeä tai yksiselitteinen asia. (Niemelä, Pirker & Westerlund 2008, 11–12; Vuorinen 2013.)

2.1. Strategia

Organisaatio asettaa toiminnalleen erilaisia tavoitteita, kuten kasvu, kannattavuus, kilpailukyky tai vaikuttavuus. Tavoitteiden saavuttamiseksi organisaatio luo strategioita, jotka määrittävät organisaation tulevaisuuden ydintavoitteet sekä niiden saavuttamiseksi tarvittavat keskeiset keinot, valinnat ja prioriteetit. Strategia osoittaa organisaation haluaman suunnan ja toiminnan peruslinjat sekä toisaalta suunnitelman, jolla pyritään saavuttamaan asetettu tavoite allokoimalla resursseja muuttuvassa toimintaympäristössä. Pelkkä strategian olemassa olo ei takaa organisaation menestymistä ja usein organisaatiot kohtaavat haasteita mm. strategian jalkauttamisessa; käytännön toteuttamisessa, johtamisessa ja tuloksien mittaamisessa. (Arto ym. 2006; Ilmarinen & Koskela 2015; Niemelä ym. 2008, 49; Puolamäki & Ruusunen 2009, 16–17; Tapiola ym. 2016; Virtanen 2009, 106.) Strategia mielletään tyypillisesti ylimmän johdon työkaluksi ja strateginen ajattelu johdon ns. yksinoikeudeksi. Nykyisin strategiaa on kuitenkin kaikkialla organisaatioissa ja käytännössä kukaan ei voi jättäytyä kokonaan sen ulkopuolella. Strateginen pohdinta yhä useammassa organisaatioissa kuuluu koko henkilöstölle. (Juuti & Luoma 2009, 25; Sydänmaanlakka 2012, 136–137.)

Tyypillisesti organisaatio- tai yritystason strategian ohella organisaatioissa on tarkempia liiketoiminta-, kehitys- tai muita osa-aluekohtaisia strategioita, kuten asiakkuus-, innovaatio-, osaamis-, kyvykkyyks-, tai investointistrategioita. Organisaatio- tai yritystason strategia luo kuitenkin yhteisen pohjan em. osastrategioille. Tavanomaisesti esimerkiksi organisaation kehitysstrategioilla ilmennetään uudistumisen suuntaa ja keinoja, joiden avulla on tarkoitus kehittää organisaation valmiuksia tulevaisuudessa; huomioiden organisaation kehityshistoria, tulevaisuuden trendit, toimintaympäristöön kohdistuvat muutokset, epävarmuudet jne. (Arto ym. 2006; Ilmarinen & Koskela 2015; Tapiola ym. 2016.) Osana kehitysstrategiaa organisaatiot voivat määrittää investointikokonaisuuksia sekä niiden keskinäisiä painoituksia ja ajoituksia. Kehitysinvestointeja toteuttavien projektien ajalliset riippuvuudet tehdään näkyväksi kehityskartoissa (roadmaps). Kehitysstrategiaa toteuttavat projektit ja/tai useammasta projektista kootut ohjelmat sekä niitä tukevat toimenpide- ja resursointisuunnitelmat perustuvat strategisiin valintoihin, jotka ovat organisaation menestymisen näkökulmasta keskeisessä asemassa. (Arto ym. 2006.)

Nykyisin osaaminen ja tieto ovat entistä tärkeämpiä organisaation menestystekijöitä, tässä yhteydessä puhutaan osaamis- ja/tai kyvykkyyksstrategioista. Kyvykkyyksillä tarkoitetaan organisaation osaamisen ja toimintaprosessien yhdistelmiä, jotka tuottavat organisaatiolle mm. asiakashyötyjä ja kilpailuetua. Strategian toimeenpano mahdollistuu strategisten kyvykkyyksien ja niiden kehittämisen avulla. (Juuti & Luoma 2009, 291; Sydänmaanlakka 2012, 143.) Osaamis- ja kyvykkyyksstrategiat ovat epäilemättä avainasemassa myös organisaation kehitysstrategiaa toteuttaessa.

Osaamisstrategioiden avulla tavoitellaan kilpailuetua kehittämällä organisaation osaamista, prosesseja ja tietojärjestelmiä. Tavoitteena on

jatkuva osaamisen kehittäminen, mikä edellyttää osaamisen systemaattista analysointia ja kehittämistä kaikilla organisaation tasoilla; yksilöt, tiimit, yksiköt ja koko organisaatio. Tästä syystä myös osaamisen johtaminen on perustuttava organisaation visioon, strategiaan ja osaamistavoitteiden ja -tarpeiden kirkastamiseen; organisaation ydinosaamisen määrittämiseen ja sen konkretisoimiseen organisaation eri tasoille osaamisalueiksi ja osaamiseksi. (Sydänmaanlakka 2012, 131–132, 143.)

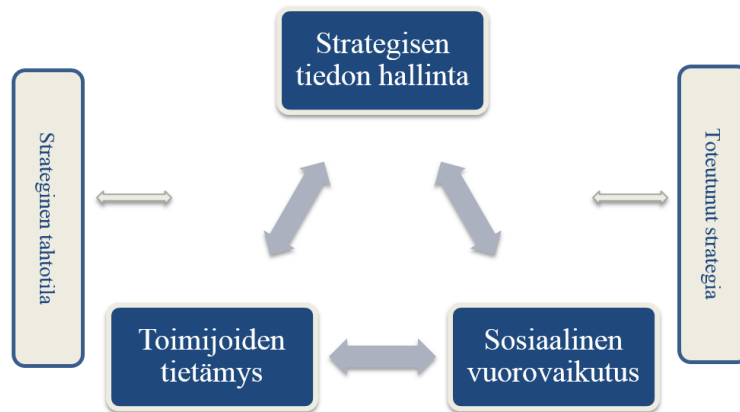
Strategiaan ja sen toimintaympäristöön kohdistuvista muutoksista ja epävarmuuksista johtuen etenkin yritystoiminnassa strategian käyttö on monipuolistunut, mutta samalla myös monimutkaistunut, mistä syystä monikaan organisaatio ei selviä ainoastaan yhdellä strategialla. Aina strategiat eivät kuitenkaan ole selkeitä ja yksiselitteisiä. Joissakin tilanteissa strategioita on liikaa ja ne voivat olla jopa ristiriidassa keskenään. Strategiat myös uudistuvat, mikä edellyttää tehokasta strategian jalkauttamista ja strategisten toimenpiteiden päivittämistä sekä tarkastelua. Strategiat ja osastrategiat voivat usein myös olla syynä siihen, että strategian muuttaminen konkreettiseksi tekemiseksi esimerkiksi kehitysprojekteiksi voi osoittautua haastavaksi. (Juuti & Luoma 2009, 24; Tapiola ym. 2016.)

2.2. Strateginen johtaminen

Organisaation suunta määritetään sen strategiassa. Strategisen johtamisen tarkoituksena on löytää etenemismahdollisuudet kohti haluttua suuntaa sekä hyödyntää eri mahdollisuuksia tehokkaasti. Strategisella johtamisella tarkoitetaan jatkuvaa ja laajaa prosessia, joka sisältää strategisia analyyseja, strategista suunnittelua ja päätöksentekoa; strategian laatimista, toteuttamista, arviointia ja päivittämistä. (Järvenpää ym. 2015, 14; Puolamäki 2007, 36; Sydänmaanlakka 2012, 137.) Vuorinen (2013) määrittelee strategisen johtamisen toimintana, jolla mahdollistetaan pitkän aikavälin menestyminen keskittyen seuraavien kuukausien ja vuosien tekemiseen. Strateginen johtaminen näin ollen poikkeaa operatiivisesta johtamisesta, jossa keskitytään ennen kaikkea nykyhetkeen. Arto ym. (2006) puolestaan määrittelevät strategisen johtamisen osaksi organisaation johtamista ja menestymistä tulevaisuuden toimintaympäristössä nykyisillä ja mahdollisilla uusilla resursseilla ja kyvykkyyksillä. Puolamäki ja Ruusunen (2009, 59) vertaavat strategista johtamista selkärankaan, jonka pohjalle strategiatyön kokonaisuus rakentuu.

Organisaatiolta edellytetään kokonaisvaltaista käsitystä strategisen johtamisen tarpeista (Virtanen 2009, 111). Virtanen (2009, 106) huomauttaa, että strateginen ajattelu ja varsinainen strategiatyö on kuitenkin erotettava toisistaan. Tällä Virtanen viittaa siihen, että organisaation johdon tulisi ajatella strategisesti koko ajan, kuten tulevien vuosien painotuksia, toiminnan tehokkuutta ja tuottavuutta, palvelukonsepteja ja organisaation toimintakulttuurin kehittymistä. Virtasen ajatusta tukee Niemelä ym. (2008, 20), joiden mukaan uudet ajattelu- ja toimintatavat, globalisaatio, teknologian kehittyminen, verkostoituminen, asiakkaiden vaatimukset ja tietoisuus edellyttävät organisaatiolta menestyäkseen aiempaa enemmän toimintaympäristön vaatimusten arvioimista suhteessa strategiaan ja organisaation kyvykkyyksiin.

Strateginen johtaminen on prosessimaista ja usein lähes päivittäistä. Käytännössä prosessi kuitenkin sulautuu erilaisiin usein myös tiedostamattomiin päätöstilanteisiin. Ajoittain näkyväksi nousee kuitenkin merkittävämpiä strategisia päätöstilanteita, jotka liittyvät esimerkiksi suuriin investointeihin tai muutoin organisaation toimintaperiaatteisiin liittyviin radikaaleihin muutoksiin. Strateginen päätöksenteko on varsinkin suuremmissa organisaatioissa usein monimutkaista ja päätöksiin liittyy epävarmuuksia, jotka voivat muuttaa organisaatiota merkittävästi ja joiden toteutus voi olla haastavaa. (Järvenpää ym. 2015, 14; Puolamäki 2007, 31.) Puolamäen (2007, 33) mukaan organisaation menestymisen taustalla on ennen kaikkea strategisen päätöksenteon nopeus ja ketteryys, mikä edellyttää ajantasaista ja laadukasta tietoa sekä strategisen tiedon hallintaa siten, että se mahdollistaa myös organisaation jatkuvan oppimisen ja nopean päätöksenteon. Kuvassa neljä strateginen johtaminen on jaettu osaluokkiin, jotka muodostavat yhdessä jatkuvaa innovatiivista strategiaprosessia kuvaavan asetelman. Tämän asetelman keskiössä on tiedon hallinta.



Kuva 4. Innovatiivinen strateginen johtaminen (mukaillen Puolamäki 2007, 33).

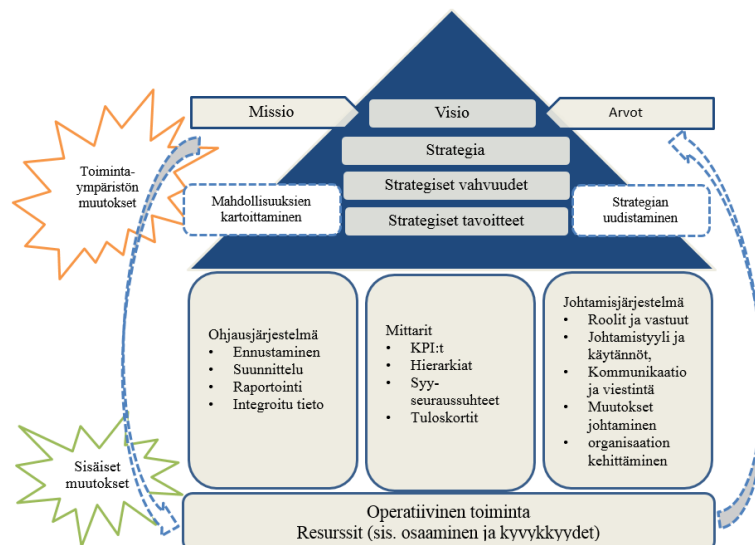
Organisaation menestyminen edellyttää strategista tahtotilaa. Menestymistä ei voi kuitenkaan pitää itsestään selvyytenä. Menestyminen edellyttää usein kriisejä ja muutoksia. Kaiken keskiössä on tahtotilan tiedostaminen läpi koko organisaation, sillä aitoa ja haluttua muutosta ei ole mahdollista saavuttaa ainoastaan yhden tai rajatun joukon toteuttamana. Kuvassa neljä on kuvattu strategian muodostumiseen vaikuttavat päätekijät, joista *toimijoiden tietämyksellä* tarkoitetaan strategisten päättäjien hiljaiseen tietoon perustuvaa kykyä tulkita ja rakentaa ympäröivää maailmaa. *Sosiaalisella vuorovaikutuksella* viitataan sitä vastoin verkostojen kanssakäymiseen, joissa sekä ylläpidetään vanhoja että luodaan uusia rakenteita ja kulttuuria. Kolmas elementti on *strategisen tiedon hallinta*, joka sisältää tiedot ja menetelmät, joilla tietoa organisaatiossa luodaan. Näiden kolmen elementin yhdistelmänä rakentuu innovatiivinen strateginen johtaminen. Organisaatioissa faktoihin perustuva tieto on luonnollisesti merkittävässä asemassa, vaikka todellisuudessa johtaminen on luovaa työtä, jossa todellisuutta rakennetaan ja johon keskeisesti vaikuttaa myös sitä ympäröivä todellisuus. (Puolamäki 2007, 34–35.) Puolamäen tavoin myös Sydänmaanlakka (2012, 182–183) painottaa tiedon merkitystä ja sen

helppoa saatavuutta ja sovellettavuutta. Sydänmaanlakka puhuu tässä yhteydessä tiedolla johtamisesta (Knowledge Management), jonka keskeisimpiä tavoitteita on tiedon tehokas soveltaminen käytäntöön ennen kaikkea päätöksentekotilanteissa. Myös tiedon johtaminen pohjautuu strategiaan. Tiedon johtamisen prosessin kautta luodaan, hankitaan, varastoidaan ja sovelletaan tietoa. Organisaatiossa voidaan hallita tietoa erilaisilla prosesseilla, menettelytavoilla ja työkaluilla. Keskeistä on, että merkityksellinen tieto olisi aina lähellä toimintaa.

Voidaan todeta, että strateginen johtaminen on koko organisaation ja sen eri prosessit läpäisevä laaja prosessi. Juuti ja Luoma (2009, 258) painottavat, että strategisen johtamisen kehittämisen tulisi olla jatkuvaa ja koko organisaatioon kohdistuva muutosprosessi. Kehittämistä olisi pyrittävä tekemään koko organisaation yhteistyössä, ei ylhäältä pakotetusti ohjaten. Melko harvoin toteutunut strategia ja alkuperäinen strateginen tahtotila kuitenkin lopulta vastaavat täysin toisiaan (Puolamäki 2007, 35). Arto ym. (2006) mukaan organisaation toteutunut strategia on strategiasuunnitelman toteutuneen osan ja toiminnan kautta esiin tulevan strategian summa. Buys ja Stander (2010) määrittelevät puolestaan organisaation strategisen menestyksen strategioina, jotka organisaatio on pystynyt implementoimaan siten, että strategiset tavoitteet on saavutettu.

2.3. Strategian toteuttaminen

Tutkimukset ovat osoittaneet, että organisaation strategisten ratkaisujen, rakenteiden ja ohjausjärjestelmien välillä on vahvat sidokset ja riippuvuussuhteet (Puolamäki 2007, 205). Organisaation yhdeksi suurimmaksi haasteeksi Niemelä ym. (2008, 169) nimeävät strategian ja ydintoiminnan yhdistämisen toisiinsa. Strategian ja operatiivisen toiminnan välisiä suhteita ja toisaalta niiden yhdistämistä ohjausjärjestelmän, mittareiden ja johtamisjärjestelmän avulla on havainnollistettu kuvassa viisi. Kokonaiskuva on usean eri lähteen ja niissä esitettyjen näkemyksien pohjalta tehty synteesi, jossa viitekehyyksen asiat on pyritty yhdistämään ja esittämään tarkoituksenmukaisesti yhtenä kokonaisuutena.



Kuva 5. Organisaation strategian toteuttaminen ohjausjärjestelmän, mittareiden ja johtamisjärjestelmän avulla (mukaillen Artto ym. 2006; Niemelä ym. 2008, 56, 170; Virtanen 2009, 116).

Kuvassa esitettyä kokonaisuutta voi pitää perusteltuna. Vaikka kuvassa ohjausjärjestelmä, mittarit ja johtamisjärjestelmä on kuvattu omina kokonaisuuksina, lukuisat tutkimukset ovat osoittaneet, että organisaation strategiset ratkaisut, rakenteet, ohjausjärjestelmät, mittarit ja johtamisjärjestelmä ovat kiinteästi toisistaan riippuvaisia ja parhaimmissa tapauksissa sisäkkäisiä tapahtumaketjuja ja prosesseja (Niemelä ym. 2008, 170; Puolamäki 2007, 205). Integroituna kokonaisuutena eri osiot tukevat toisiaan ja mahdollistavat siten organisaation tavoitteiden saavuttamisen tehokkaasti; organisaation ylätasoinen visioiden ja strategioiden toteutumisen operatiivisella tasolla ydintoiminnoissa. Toimiakseen tämä edellyttää ydintoiminnan rakentamista eli strategisten resurssien hallinnointia, strategisten voimavarojen kasvattamista ja kehittämistä sekä tehokasta johtamista. Prosessi mahdollistaa osaltaan nopean palautteenannon toiminnan onnistumisesta johdolle ja päinvastoin mahdolliset korjaavat toimenpiteet. Strategiaa uudistetaan yhtälailla operatiivisen toiminnan tuloksena; alhaalta ylöspäin. Organisaation menestys ja kehittyminen edellyttää kuitenkin ennen kaikkea ylimmän johdon tukea ja sitoutumista; näkemystä tulevaisuudesta ja sen toteuttamiseen vaadittavaa tahtoa. (Järvenpää ym. 2015, 236; Niemelä ym. 2008, 171–172; Puolamäki 2007, 15–16.)

Usein organisaatioiden menestystarinat henkilöityvät ennen kaikkea sen karismaattisiin ja vahvoihin johtajiin. Huomioitavaa on, että pelkkä karismaattinen johtajuus ei usein riitä nykyisessäkään ketteryyttä painottavassa ja nopeasti muuttuvassa maailmassa. Organisaatio tarvitsee sekä eteenpäin katsovaa ja rohkeaa johtajuutta että järjestelmiä, joiden avulla näkemykset muutetaan organisaatiossa toiminnaksi. Kehittyäkseen organisaation on oltava jatkuvassa muutoksen ja oppimisen tilassa. Toimivat ohjaus- ja johtamisjärjestelmät sekä menetelmät edesauttavat organisaatiota toimimaan ja reagoimaan toimintaympäristön vaatimusten muuttuessa. Kehittyminen ja muutoksiin reagoiminen edellyttää, että kokonaisuus ja saavutettavissa olevat hyödyt ovat mitattavia, esimerkiksi taloudellisia tai työmotivaation ja -ilmapiirin, työn tuottavuuden tai asiakastyytyväisyyden parantamiseen liittyviä hyötyjä. Usein merkittävimmät hyödyt syntyvät jokapäiväisessä työssä yksilöiden tekemisessä, toiminnassa ja osaamisen kehittämisen myötä. (Niemelä ym. 2008, 172; Puolamäki 2007, 15–16, 26.)

Ohjausjärjestelmiä ja johtamisjärjestelmää strategian toteuttajina on käsitelty yksityiskohtaisemmin seuraavissa luvuissa 2.4 ja 2.5.

2.4. Ohjausjärjestelmä strategian toteuttajana

Ohjausjärjestelmällä (Performance Management Framework) tarkoitetaan informaatioon perustuvaa menettelytapaa, joka mahdollistaa viestinnän ja kommunikoinnin niin johtotasolta operatiiviselle tasolle ja vastaavasti takaisin johdolle. Ohjausjärjestelmällä voidaan vaikuttaa organisaation

toimintatapoihin ja muuntaa organisaation pitkän aikavälin tavoitteet operatiiviselle tasolle, aina henkilötason osatavoitteiksi saakka. Ohjausjärjestelmässä yhdistyy strategia ja eritasoiset suunnittelun, seurannan sekä raportoinnin aliprosessit, joiden tavoitteena on varmistaa strategian toteutuminen ja seuranta kaikilla organisaation tasoilla. Ohjausjärjestelmän prosessit edesauttavat asettamaan tavoitteita ja tekemään niiden pohjalta suunnitelmia sekä mittaamaan ja raportoimaan toteumia ja viestimään niistä organisaation eri tasoille eli tuottamaan strategisiin tavoitteisiin pohjautuvat toimintasuunnitelmat, muuttamaan suunnitelmat rahallisiksi budjeteiksi ja varmistamaan strategian toteutumisen seuranta. Ohjausjärjestelmällä tulee olla selkeä yhteinen tavoite ja siten kiinteät yhteydet organisaation ydintoimintaan. (Niemelä ym. 2008, 31, 33–35, 43, 170; Puolamäki 2007, 15.)

Niemelä ym. (2008, 40–42) mukaan toimiva ohjausjärjestelmä koostuu: *oikeasta, organisaation tarpeisiin räätälöidystä sisällöstä, tehokkaista prosesseista sekä integroidusta järjestelmäkokonaisuudesta*. Jotta ohjausjärjestelmä mahdollistaa viestin kulkemisen ylhäältä alaspäin ja päinvastoin, kaikki alaprosessit ja niiden rajapinnat mm. suunnittelu, budjetointi, seuranta ja raportointi suunnitellaan siten, että prosessit ovat yhteneväiset, ne eivät kilpaile keskenään, vastuut ja roolit ovat selkeitä ja ne varmistavat jatkuvan sekä oikean ja oikea-aikaisen tiedon saamisen. Tätä tavoitetta osaltaan tukevat integroidut tietojärjestelmät. Yhtälailla tärkeää on tiedostaa, että yhtä ja kaikille soveltuvaa ohjausjärjestelmää ei ole olemassa, vaan eri osa-alueet on mukautettava organisaatioon parhaiten sopivalla tavalla huomioiden organisaation erityispiirteet ja toimintaympäristö, jolloin ohjausmallilla on parhaat edellytykset toimia.

Ohjausjärjestelmistä ja niihin liittyvistä prosesseista saa helposti hyvin mekaanisen vaikutelman, koska niitä usein kuvataan vuokaavioina tai organisaatiokarttoina, vaikka pohjimmiltaan ohjauksessa on kyse ihmisten johtamisesta. Ohjausjärjestelmät muokkautuvatkin usein organisaation toimintaympäristön ja toteuttajien näköisiksi ja siten osaksi organisaation johtamiskulttuuria. Kaikki toimintatavat eivät kuitenkaan ole täysin organisaation päätettävissä ja siten mallin on aina sisällettävä mm. tietyt organisaatiota velvoittavat lakien ja asetusten edellyttämät hallinnolliset tehtävät, kuten tilinpäätös- ja verotusasiat. (Puolamäki 2007, 16–17.)

Toimintaympäristössä yhä nopeammin tapahtuvat muutokset edellyttävät strategiselta ohjaukselta jatkuvaa päätöksentekoa, jotta muutoksiin, mahdollisuuksiin ja vaatimuksiin pystytään reagoimaan mahdollisimman nopeasti. Ohjausjärjestelmältä tämä edellyttää päätöksentekoa varten ajantasaista ja jatkuvasti saatavilla olevaa tietoa. Toimiakseen ohjausprosessit on pystyttävä integroimaan osaksi organisaation visiota, missiota ja strategiaa. (Niemelä ym. 2008, 43; Puolamäki 2007, 19–20.)

2.4.1. Strateginen ja toiminnan suunnittelu

Strateginen suunnittelu

Strateginen suunnittelu on ensimmäinen vaihe organisaation strategian mallintamisessa operatiivisella tasolla hyödynnettäväksi. Prosessissa strategiaa puretaan tavoitteiksi ja kriittisiksi menestystekijöiksi ja konkretisoidaan ja viestitään strategiakartan avulla. Tässä yhteydessä selkeytetään ja tunnistetaan mm. organisaation visio, missio ja tavoitteet sekä strateginen lähestymistapa ja toimenpiteet tavoitteiden saavuttamiseksi, tavoitteiden seurannan mittarit ja mahdolliset käyttöönoton esteet sekä resurssianalyysi käyttöönoton esteiden (nykytilan ja tavoitetilan välinen kuilu) ratkaisemiseksi. On tärkeää, että strategiaprosessi ja strateginen suunnittelu on tunnistettu osaksi johtamisketjua. Strateginen suunnittelu on toimivan ohjausjärjestelmän perusta. Strateginen suunnitelma on ennen kaikkea perusta organisaation toiminnalle, tavoitteille, budjeteille ja raportoinnille. (Niemelä ym. 2008, 43, 47–50.)

Puolamäki (2007, 31–32) kuvaa perinteistä strategiasuunnittelua syklisenä prosessina, jossa voidaan erottaa neljä eri vaihetta. Prosessi alkaa *liiketoiminnan analysoinnilla*, joka sisältää sekä toimintaympäristön että organisaation sisäisen toiminnan analyysin. Menetelmänä voidaan käyttää esimerkiksi PESTE- tai SWOT-analyysia. Toisessa vaiheessa *määritellään strategia*, joka konkretisoidaan pitkän aikavälin toiminnan kuvauksiksi mm. investointiesityksiksi. Kolmannessa vaiheessa *asetetaan taktiset tavoitteet*, jotka ovat perusta vuosisuunnittelulle ja budjetoinnille. Neljännessä vaiheessa *toteutetaan suunnitelmat ja mitataan suoritukset*. Viimeinen vaihe toimii lähtökohtana seuraavan suunnittelukierroksen analysointivaiheelle. Syklinen strategiasuunnittelu voidaan integroida osaksi organisaation vuosisuunnittelua.

Perinteisen suunnitteluprosessin toisena ääripäänä Puolamäki (2007, 32–33) mainitsee vuorovaikutteisen prosessin, jossa lopputulos ei ole valmiiksi asetettu, vaan syntyy orgaanisesti. Puolamäki nostaa tällaisen prosessin ehdottomaksi hyödyksi organisaation toimintakulttuurin muutoksen, organisaation oppimisen ja strategisen ajattelun leviämisen koko organisaatioon, mikä jo lähtökohtaisesti edesauttaa strategian jalkauttamisessa ja mahdollisessa muutosvastarinnan murtamisessa. Puolamäki painottaa, että tulevaisuudessa organisaatioiden tulisi hyödyntää entistä paremmin vuorovaikutteisista prosesseista ja luopua tiukasta syklisestä strategiaprosessista sekä hierarkkisesta vastuun jaosta eri organisaation toiminnoille ja tasoille.

Puolamäen näkemystä voi pitää perusteltuna. Vaikka organisaatiot tarvitsevat tulevaisuudessakin suunnitelmia, niiltä edellytetään ennen kaikkea aiempaa tehokkaampia strategiaprosesseja sekä strategian implementointia käytäntöön. Yhä kompleksisemmässä ja alati muuttuvassa maailmassa keskeistä on tunnistaa ja reagoida toimintaympäristön muutoksiin ja niiden edellyttämiin muutostarpeisiin organisaatiossa. Lisäksi strategian on elettävä ja muututtava, vaikka alun perin strategiassa olisikin tehty pitkälle kantavia päätöksiä organisaation toiminnan

tavoitteista ja painopisteistä. Toisaalta on myös tiedostettava, että kaikissa tilanteissa strategiaa ja strategisia tavoitteita ei ole käytännössä mahdollista tai tarkoituksenmukaista määritellä ennalta tarkkaan. Tällaisissa tilanteissa strategia toimii pikemmin eräänlaisena reittikarttana ja kehityspolkuna, mikä ilmenee käytännön toiminnassa esimerkiksi projekteina. Lopullinen onnistuminen määrittyy vasta toteutuksen ja toimeenpanon kautta, missä keskiössä on tavoitteisiin perustuvat konkreettiset keinot ja toimenpiteet, priorisointi, painopisteet ja seuranta sekä organisaation kyvykkyys ja valmiudet, tulosten mittaaminen ja oppiminen. (Arto ym. 2006; Ilmarinen & Koskela 2015; Tapiola ym. 2016; Virtanen 2009, 106.)

Yves ja Kosonen (2008, 16–17) peräävät organisaatioilta kokonaisuudessaan ketterän strategian ja organisaation ideaa, jota organisaatiot tarvitsevat kohdatessaan samanaikaisesti nopeita ja vaikeaselkoisia muutoksia, joista selviytyminen edellyttää Yvesin ja Kososen mukaan strategista herkkyyttä, kollektiivista sitoutumista ja resurssien joustavaa käyttöä.

Toiminnan suunnittelu

Strategista suunnittelua seuraa toiminnan suunnitteluun, jossa pitkän aikavälin tavoitteet pilkotaan toteutettaviksi asioiksi. Tämä tarkoittaa käytännössä strategian purkamista tavoitteiksi, toimenpiteiksi, resursseiksi ja aikatauluiksi. Tavoitteiden toteutuminen varmistetaan vastuuttamalla toimenpiteet sekä seuraamalla asetettujen tunnuslukujen ja mittareiden kehitystä sovitulla aikajänteillä. Toimintasuunnitelmassa yksilöidään myös kunkin organisaation osan tehtävät strategian toteuttamiseksi, esimerkiksi määrittelemällä resurssitarpeet (sis. henkilöt, pääoma ja teknologia) ja tunnusluvut (suoritusmittarit ja tavoitearvot). (Niemelä ym. 2008, 44, 57; Puolamäki 2007, 129.) Tunnusluvut eli KPI:t (Key Performance Indicators) ovat osaltaan strategista viestintää, minkä avulla voidaan konkreettisesti viestiä ja kytkeä toisiinsa tekijät ja toiminta, joilla on vaikutusta strategiaan ja sen toteutumiseen. Mittarit ja niihin perustuvat hierarkiat näin ollen auttavat osaltaan ymmärtämään tapahtumien syy-seuraussuhteita organisaation eri tasoilla ja oikein muodostettuina ilmentävät myös organisaation suoriutumista strategisten päämäärien mukaisilla osa-alueilla. Tavoitteiden saavuttamisesta tulisi pyrkiä aina myös palkitsemaan. (Niemelä ym. 2008, 170–171; Puolamäki 2007, 229.)

Perinteisesti strategioissa on eroteltu keskipitkän (2–5 vuotta) ja pitkän aikavälin (5–15 vuotta) kehittäminen. Viime vuosina teknologian kehittyminen, kuten digitalisaatio on osoittanut, että muutos edellyttää aktiivista johtamista organisaation kaikilla tasoilla. Se tarkoittaa käytännössä uusia kyvykkyksiä, vanhojen rakenteiden purkamista ja yhteistyötä eri toimintojen välillä. Tämä edellyttää organisaatiolta ja johtamiselta jo aiemmin mainittua nopeutta ja ketteryyttä. Nykyisin monissa organisaatioissa on kehitetty omia digistrategioita, vaikka digitalisaatio on strategian näkökulmasta samanaikaisesti sekä päämäärä että keino. (Arto ym. 2006; Ilmarinen & Koskela 2015.) Ilmarinen ja Koskela (2015) pitävätkin perinteistä strategiaproessia digitalisaation johtamiseen liian hitaana ja jäykkänä. Strategian sijaan Ilmarinen ja

Koskela puhuvat rullaavasta toimintasuunnitelmasta eli digiagendasta, jota johdon tulisi arvioida, tarkentaa ja täydentää 2–4 kertaa vuodessa.

2.4.2. Budjetointi ja ennustaminen

Budjetointi

Budjetti on tietylle ajanjaksolle tehty tavoitteellinen ja mahdollisimman hyvään suoritustasoon päätyvä rahamääräinen toimintasuunnitelma. Budjetoinnilla tarkoitetaan suunnitelmallista ja ohjeistettua prosessia, jonka lopputuloksena syntyy budjetti ja sen toteutumista seurataan. Budjetoinnilla tarkoitetaan käytännössä strategian ja toiminnan muuttamista rahaksi antaen taloudelliset raamit menokehityksestä ja tulovirrasta. Tehokkaan ohjausjärjestelmän näkökulmasta budjetointi ja ennustaminen seuraavat strategista suunnittelua sekä toiminnan suunnittelua ja siten ne pitäisi nähdä toisiinsa integroituna alaprosesseina. Budjetointi liittyy keskeisesti pitkäaikaissuunnitteluun ja strategiassa määriteltyjen tavoitteiden toteutumiseen. Budjetti on käytännössä linkki strategiseen asemaan perustuvien suunnitelmien ja operatiivisen toiminnan välillä ja siten organisaation johtamisen apuväline. Budjetointi edellyttää aina keskustelun tavoitteista ja toiminnasta, joilla tavoitteisiin pyritään. Laadukkaalla toiminnan suunnittelulla voidaan lyhentää budjetointiprosessia ajallisesti ja ennen kaikkea yhdistää strategia ja rahalliset budjetit keskenään; konkretisoida ja asettaa lyhyen aikavälin suunnitelmat ja tavoitteet sekä varmistaa siten organisaation päämäärän ja strategian toteutuminen. (Eklund & Kekkonen 2016, 174; Järvenpää ym. 2015, 235; Niemelä ym. 2008, 44, 58, 60; Puolamäki 2007, 132.)

Parhaimmillaan budjetointi- ja strategiaprosessit toimivat yhtenä kokonaisuutena, jolloin samanaikaisesti nykyistä strategiaa toteuttaessa budjettiohjauksessa tunnistetaan myös uusia strategisia avauksia (Järvenpää ym. 2015, 237). Budjetti voidaan integroida organisaation johtamiseen kolmella tasolla: strateginen, taktinen ja operatiivinen. *Strategisella* tasolla ylin johto tekee pitkän aikavälin suunnitelmat, jotka antava kehykset alemman tason budjetoinnille. *Taktinen* taso tarkoittaa organisaation vuositason ohjausta, jossa budjetista ja sen seurannasta vastaa yleensä tulosityksikköjen (toimiala, osasto tai toiminto) johtajat. Taktisella tasolla budjetti on tärkein ohjausväline. Vuosibudjettiin sisältyy tarkat toiminnan tavoitteet, resurssit ja toiminnot, joiden avulla pyritään saavuttamaan strategiset tavoitteet. Operatiivisella tasolla budjetti on sitä vastoin päivittäinen johtamisen apuväline, jossa vuosibudjetti jaetaan lyhyen aikavälin tavoitteiksi. (Eklund & Kekkonen 2016, 174–175.)

Keskeistä on varmistaa suunnittelun ja ennusteiden oikea sisältö, joka käytännössä saadaan ohjausprosessin aiemmista vaiheista. Budjetointiprosessi on strategiaprosessin ohella muodollisia johtamisprosesseja. Vuositasoisilla budjeteilla pyritään konkretisoimaan toiminnan kehittämisen suunta ja varmistamaan mahdollisimman laaja sitoutuminen budjettiin. Budjetoinnin ja suunnittelun yhdistäminen koetaan kuitenkin usein haastavaksi ja budjetoinnin roolia ja sen tuottamaa lisäarvoa usein myös kyseenalaistetaan. Suunnittelun ja budjetoinnin välisiä

yhteyksiä tulisi pyrkiä vahvistamaan ja siten edesauttamaan budjetointiprosessin sisällöllistä kehittämistä ja kasvattamaan sen tuottamaa lisäarvoa. Tällaisessa tilanteessa toiminnan suunnittelu ja budjetointi ovat osa toimivaa ohjausmallia, eikä niinkään itsenäisiä ja erillisiä prosesseja. (Järvenpää ym. 2015, 235; Niemelä ym. 2008, 60–61.)

Budjetti ja budjetointiprosessi voidaan organisaatiossa käsittää hyvin eri tavoin ja budjetointia voidaan kohdistaa organisaation eri tasoille usealla eri tavalla. Toisille budjetti voi tarkoittaa parasta mahdollista ennustetta tulevasta, toiselle taas toiminnan viitekehystä. Budjetti ei ole siis itseensä selvyys, mistä syystä on tärkeää määrittää ennalta budjetoinnin tavoitteet ja tehtävät, esimerkiksi toiminnan ohjaaminen tavoiteltuun suuntaan, vuosittaisen ja tilikausittaisen toiminnan suunnittelu ja viestintä, kannattavuuden ohjaus asetettujen tulostavoitteiden avulla, rahoituksen hallinta määritetyn rahoitusrakenteen kautta, allokoinnin peruste luoden mahdollisuuden mm. investointien järjestelmälliseen arviointiin ja priorisointiin, tavoiteasetannan, motivoinnin tai oppimisen peruste. (Eklund & Kekkonen 2016, 174; Järvenpää ym. 2015, 236; Puolamäki 2007, 129.)

Niemelä ym. (2008, 64–65) kuvaavat budjetoinnin viitekehystä eri roolien kautta seuraavasti:

- Taloudellisen suunnittelun ja resurssien koordinoivassa roolissa budjetointi kulkee toiminnan suunnittelun rinnalla tai jatkumona. Tavoitteena on pyrkimys mahdollisimman osuvaan ennusteeseen seuraavan suunnittelukauden taloudellisesta kehityksestä.
- Kontrolli-roolissa budjetti sitä vastoin antaa raamit ja reunaehdot tulevan kauden toiminnalle. Kontrollioiva budjetti-rooli on hyvin tavanomainen julkisella sektorilla.
- Tavoitteiden asettamisen roolissa budjetti asettaa tavoitteet, joita organisaation tulee tavoitella.

Budjetointia voidaan myös tehdä erilaisilla menetelmillä. Puolamäki (2007, 130) jaottelee budjetointimenetelmät kolmeen eri ryhmään:

- Ylhäältä alaspäin eli autoritäärinen (top-down) budjetointi, joka perustuu johdon organisaation eri osille määrittelemiін tavoitteisiin.
- Alhaalta ylöspäin eli demokraattinen (buid-up) budjetointi, joka alkaa vastuualuekohtaisten budjettien laatimisella, mitkä kootaan yhteen ja tehdään tarvittaessa sopeutuksia organisaation kokonaisbudjetin raamien puitteissa.
- Yhteistyö eli interaktiivinen (interaction) budjetointi, joka on yhdistelmä kahden edellisen menetelmän parhaista käytännöistä, missä tavoitteet määritellään kollektiivisesti ja varsinaiset budjetit laaditaan tulosityksiköissä ja toiminnoissa.

Kuten aiemmin on jo tullut ilmi, budjetointiin kohdistuu usein kritiikkiä. Tyypillisesti budjetointiin liittyvät haasteet ja siihen yhdistetty kritiikki liittyvät mm. budjetin heikkoon kytkeytymiseen strategiaan ja strategiseen suunnitteluun sekä haasteellisena pidettyyn prosessiin; joustamattomuuteen ja kaavamaisuuteen sekä liian suureen työpanokseen arvioitaessa saavutettavissa olevaa lisäarvoa. Budjetointiin yhdistettyjen ongelmien taustalla voi usein olla mm. väärä kustannus-hyötysuhde, heikko

sitoutuminen prosessiin, kustannuspaikkatasoisen suunnittelun ylikorostuminen (”siiloajattelu”), budjetoinnin aikajänteen poikkeaminen liiketoiminnan vaatimuksista, puuttuva järjestelmäympäristön tuki, prosessin aiheuttama kilpailuasetelma tai yhteyden puuttuminen suorittavaan työhön. (Järvenpää ym. 2015, 277; Niemelä ym. 2008, 63–63)

Budjetoinnin sisältö, tarkkuus ja merkitys vaihtelevat organisaatioittain ja näin ollen on tärkeää, että organisaatio valitsee sille sopivat menetelmät ja määrittelee tavoitteet budjetoinnille. Perinteisesti budjetti keskittyy yksityiskohtaisiin tuloslaskelma- ja tase-eriin, tämän lisäksi prosessissa tulisi ottaa huomioon myös laadulliset tekijät, jotta budjettiprosessi tuottaisi organisaatiolla suuremman lisäarvon. Budjetointiprosessissa onnistuminen edellyttää organisaation eri roolien keskinäistä tasapainoa ja budjetin hyödyntämisen päätöksenteossa. (Niemelä ym. 2008, 61, 64–65.) Budjetointia voidaan kehittää monin eri keinoin mm. keventämällä budjetointiprosessia, integroimalla strategiset tavoitteet vahvemmin osaksi budjetointisuunnittelua, vahvistamalla prosessiajattelua (organisaatorajat ylittävä budjetointi) tai siirtymällä rullaavaan suunnitteluun ja ennustamiseen. (Järvenpää ym. 2015, 277).

Viime vuosien aikana yhä useampi organisaatio on siirtynyt jatkuvaan ja moniulotteiseen strategiseen ohjaukseen ja samalla pois tiukasti aikataulu- ja rahamäärään sidotusta suunnittelusta (Puolamäki 2007, 132.) Käsitteenä budjetoimattomuus on kuitenkin itsessään vielä melko vakiintumaton. Budjetoimattomuus ei välttämättä eroa paljoa vuosisuunnitteluperusteisesta budjetoinnista ja käytännössä onkin siirrytty rullaavaan suunnitteluun, joka perustuu hyvin pitkälti rullaavan budjetoinnin perusideaan. (Järvenpää ym. 2015, 282.) Jos organisaatio luopuu budjetoinnista, Järvenpää ym. (2015, 282) muistuttavat huomioimaan budjetoimattomuuden moninaiset vaikutukset koko organisaation toiminnan ohjausmalliin, mikä edellyttää eri ohjauskriteereiden ja konseptien yhdistämistä johdonmukaiseksi kokonaisuudeksi. Käytännössä tämä tarkoittaa jatkossa organisaatiolta mm. jatkuvaa ja avointa strategiaprosessia, kasvutavoitteiden ja kehittämistarpeiden kommunikointia, autonomisuuteen yhdistettyjä tulosvastuita, avainmittareiden kytkemistä suunnitteluun ja strategiatyöhön, suoritusmittareihin perustuvaa tavoiteasetantaa, resurssien hallintaa, prosessijohtamiseen perustuvaa koordinoitua, jatkuvaa kustannustehokkuutta, rullaavia ennusteita ja suorituksiin perustuvaa palkitsemista.

Ennustaminen

Toiminnan ennustamisen tarkoituksena on tuottaa tieto ja varmistaa ymmärrys organisaation toiminnan tilanteesta ja sen oletetusta kehityksestä sekä tuottaa tietoa strategisten tavoitteiden soveltamisen avuksi. Ennusteen tarkoituksena on näin ollen tuottaa lisäarvoa eri tietotarpeisiin:

- Päivittää ja varmistaa organisaation toiminnan (sekä taloudellinen että ei-taloudellinen näkökulma) tilanne.
- Muuntaa lyhyen tähtäimen suunnitelmien oletetut vaikutukset numeroiksi.

- Erottaa jatkuvasta ydintoiminnasta johtuvat mahdolliset satunnaiset häiriöt ja tapahtumat.
- Luoda perusta taloudellisten ja laadullisten tavoitteiden asettamiselle. (Niemelä ym. 2008, 69.)

Useissa organisaatioissa budjetin tapaan ennustaminen voidaan kokea haastavana ja siksi jäädä toiminnassa taka-alalle. Budjetointiprosessin lailla ennusteprosessin kehittämisen edellytys on keskeisten lisäarvotekijöiden ja taloudellisen tuloksen välisten yhteyksien ymmärtäminen. Usein suunnittelun ja ennustamisen välinen ero on myös epäselvä. Käsitteellisesti suunnitelmat ja ennusteet eroavat siten, että suunnitelmien tarkoituksena on löytää ratkaisu strategisten tavoitteiden saavuttamiseksi ja ennusteilla sitä vastoin todennetaan eri sisäisten ja ulkoisten tekijöiden mahdollisia vaikutuksia tapahtumien kulkuun sekä arvioidaan lopputulosta ja sen todennäköisyyttä. (Niemelä ym. 2008, 69–70.)

Perinteiset budjetointi- ja ennusteprosessit voivat perustellustikin olla haasteellisia toteuttaa nykyisissä toimintaympäristöissä, esimerkiksi prosessien vahva tilikausiin sitominen lyhentää luonnollisesti talouden suunnittelun näkymää toimintavuoden loppupuolella. Tähän yksi ratkaisu on jo aiemmin mainittu rullaava budjetointi ja/tai ennustaminen, joka on eräänlainen perinteisen budjetin ja ennusteen yhdistelmä. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että suunnitelmia päivitetään reaaliaikaisesti, jotta talouden suunnitteluhorisontti pysyy saman pituisena. Rullaavassa suunnittelussa tavoitteita ja niiden taustalla olevia ennusteita tarkennetaan organisaation toimintaympäristön ja toiminnan perusteella sovitun syklin mukaisesti, esimerkiksi neljännes- tai puolivuositain siten, että lähin suunnittelukausi on aina tarkimmin arvioitu. Suunnittelusyklistä riippuen prosessista voidaan käyttää myös jatkuva ennustaminen -nimitystä. Rullaava suunnittelu voidaan tarvittavilta osin täydentää kiinteillä osabudjeteilla, kuten investointibudjeteilla. Rullaavan suunnittelun tarkoituksena on lisätä joustavuutta budjettiohjaukseen ja lisätä budjetin painotusta ennen kaikkea tulevaisuuteen. Huomioitavaa on, että rullaava suunnittelu edellyttää kokonaisvaltaista budjetoinnin sekä liiketoiminnanohjauksen muutosta ja mm. jatkuvaa toimintasuunnitelman päivitystä. Ilman päivitettyä toimintasuunnitelmaa budjetin rullaavuus tarkoittaa vain teknistä talouslukujen päivitystä, jolla ei ole todellista ohjausvaikutusta. (Järvenpää ym. 2015, 290–291; Niemelä ym. 2008, 71–72; Puolamäki 2007, 132–133.)

2.4.3. Seuranta ja raportointi

Organisaation strategiaan ja sen ohjaukseen sisältyy oletus myös ennakoivasta taloudenhallinnasta. Strategian seuranta ja siinä poikkeamien tunnistaminen edellyttää toimenpiteitä, jotka on usein pystyttävä toteuttamaan mahdollisimman nopeasti. (Virtanen 2009, 113.) Ohjaus perustuu tietoon, jota välitetään raportoinnin avulla. Seurannan ja raportoinnin alaprosessien myötä ohjausjärjestelmäympyrä sulkeutuu ja siten antaa uutta tietoa suunnitteluprosesseja varten. (Järvenpää ym. 2015, 301; Niemelä ym. 2008, 83.)

Raportoinnin tarkoituksena on tuottaa oikea tieto, oikea-aikaisesti ja oikealle kohderyhmälle (Niemelä ym. 2008, 83). Järvenpää ym. (2015, 323) määrittelevät raportointivelvollisuudet omistajan oikeuksien ja johdon päätöksenteko-oikeuksien delegoinnin perusteella ja vastaavasti organisaation sisäisen raportoinnin vastuiden ja niille asetettujen tavoitteiden perusteella. Järvenpää ym. erottelevat raportoinnin kolmelle eri tasolle seuraavasti:

- ulkoinen ja sisäinen raportointi
- taloudellinen ja sitä täydentävä ei-rahamääräinen raportointi sekä
- ad hoc ja rutiiniraportointi, joista rutiiniraportointi perustuu ennalta määriteltyihin aikatauluihin ja ad hoc -raportointi sitä vastoin kertaluonteisiin tai projektimaisten tehtävien tietotarpeisiin.

Usein organisaation raportointi erotellaan ainoastaan sisäiseen ja ulkoiseen raportointiin siihen kohdistuvien vaatimusten ja intressien perusteella. Sisäinen raportointi määrittyy organisaatiokohtaisesti johdon intressien mukaisesti sisältäen johdon raportoinnin sekä operatiivisen raportoinnin. Tarkoituksena on tuottaa johdolle välitöntä tietoa mm. toiminnan tehokkuudesta, strategian toteuttamisesta sekä muuta tulevaisuuden päätöksiä tukevaa tietoa. Ulkoisen raportoinnin keskiössä on tilinpäätös, toimintakertomukset ja erilaiset viranomaisraportit sekä muille sidosryhmille mm. omistajille osoitetut määrämuotoiset tai satunnaiset katsaukset. Ulkoinen raportointi on lakisääteisen raportoinnin ohella mahdollinen kanava viestiä esimerkiksi sijoittajille ja rahoittajille toiminnan suunnasta; strategisista tavoitteista, asiakasnäkökulmasta ja henkilöstön kyvykkyydestä. Tavoitteena on, että kaikki raportointi tuotetaan tehokkaasti ohjausjärjestelmäkokonaisuuden avulla, mikä voi edellyttää taloudellisen ja toiminnallisen tiedon yhdistämistä vastaamaan vaadittuja raportointitasoja sekä poikkeamien analysointia ja niiden vaikutuksia strategiaan, sen toteutumiseen ja tehokkuuteen nähden. Seurannassa ja raportoinnissa tieto ja tiedon työstäminen sekä niissä järjestelmien hyödyntäminen on merkittävässä asemassa. (Järvenpää ym. 2015, 301; Niemelä ym. 2008, 45, 83).

Raportointiin kohdistuvat keskeisimmät haasteet voidaan jakaa kolmeen eri luokkaan: järjestelmäympäristöön, raporttien sisältöön ja raporttien käytettävyyteen liittyviin tekijöihin. Teknologian kehityksestä huolimatta järjestelmäympäristö, siihen liittyvät eri järjestelmät ja niiden välisiin integraatioihin voi liittyä monimutkaisuutta tai järjestelmät voivat kokonaisuutena olla toimimattomia, mikä voi vaikuttaa tiedon luotettavuuteen tai aiheuttaa manuaalista työtä. Raporttien sisältö ja sen oikeellisuus on usein tasapainoilua olemassa olevan ja tarvittavan tiedon välillä, mitä osaltaan voidaan parantaa käsitteiden ja raportointitarpeiden määrittelyllä. Raportoinnin käytettävyyden osalta keskeisintä on tiedon ajantasaisuus ja toisaalta ymmärrettävyys. Lisäksi käytettävyyden näkökulmasta keskeistä on raporttien dynaamisuus eli muokattavuus eri käyttäjäryhmien tarpeisiin. Tehokas raportointi edellyttää riittävän yksinkertaista raportoinnin tuottamista ja käyttöä, joka perustuu määritettyihin raportointitarpeisiin, kuten strategiaan pohjautuviin raportointitasoihin ja strategisista tavoitteista tunnistettuihin mittareihin. Raportoinnin tehokkuuden ehdottomana edellytyksenä on

järjestelmäympäristö ja toisaalta sen asettamat rajoitteet. (Niemelä ym. 2008, 83–87, 89, 91.)

2.4.4. Investointiprosessi

Investoinnit ovat keskeinen osa organisaation toiminnan kehittämistä. Ne ylläpitävät organisaation toimintaedellytyksiä pitkällä aikavälillä ja toteuttavat toiminnan kehittämishankkeita. Investointeihin liittyvä päätöksenteko on näin ollen keskeisessä osassa, kun tehdään organisaation strategista suunnittelua. Investointien tavanomaisia ominaisuuksia ovat niiden pääomia sitova luonne, riskit, pitkävaikutteisuus ja siten suuri vaikutus organisaation tulevaisuuden toimintaan. Investoinnit voivat olla sisällöllisesti erilaisia ja niitä voidaan myös luokitella eri tavoin. Investoinnit voidaan jakaa merkittävyyden suhteen strategiaan ja operatiivisiin investointeihin. Operatiivisten investointien avulla ylläpidetään nykyistä liiketoiminnallista ja taloudellista asemaa, esimerkkeinä korvausinvestoinnit ja muut kunnossapidolliset investoinnit. Lisäksi operatiivisia investointeja ovat ns. välttämättömyysinvestoinnit, kuten lakien tai niihin verrattavien asetusten ja määräysten edellyttämät investoinnit. Sitä vastoin strategisten investointien tavoitteena on muuttaa organisaation toiminnan luonnetta. Strategisia investointeja ovat kaikki strategiaa tukevat merkittävät investoinnit, kuten uudet liiketoiminnat ja merkittävät laajennukset. Strategisten investointien suunnittelussa ja toteutuksessa organisaation ylin johto on luonnollisesti keskeisessä roolissa. (Puolamäki & Ruusunen 2009, 23–24.).

Investointeja voidaan jaotella myös niiden sisällön perusteella aineellisiin hyödykkeisiin, kuten laitteistoihin ja tuotantovälineisiin tai aineettomiin hyödykkeisiin, kuten henkilöstön pitkäaikaiseen koulutukseen tai tutkimukseen. Edellisten kahden yhdistelmiä ovat mm. informaatioteknologiaan ja johtamisjärjestelmään liittyvät investoinnit. Investointeja luokitellaan organisaation toiminnasta riippuen myös finanssi- ja reaali-investointeihin, joista reaali-investoinnit luokitellaan edelleen hyödyn perusteella laajennus-, korvaus- tai pakollisiin investointeihin sekä muihin tuottamattomiin investointeihin tai tutkimukseen ja tuotekehitykseen tehtäviin investointeihin. (Järvenpää ym. 2015, 373–374; Puolamäki & Ruusunen 2009, 23.)

Tavanomaisesti investoinnit ovat organisaatiolle taloudellisesti merkittäviä ja niihin liittyvät päätökset vaativia ja monitahoisia. Tästä syystä investointien kannattavuutta yleensä arvioidaan ennalta investointilaskelmien avulla. (Mäntyneva 2016, 13; Raudasoja & Suomela 2014.) Investointilaskelmien päätarkoituksena on tuottaa tietoa ja siten tukea päätöksentekoon. Investoinnin kannattavuuden määrittäminen edellyttää tiettyjä perustietoja sekä niiden analysointia, kuten investoinnin toteuttamishetken hankintameno, vuosittaiset nettokassavirrat (sis. tuottojakauman), taloudellinen pitoaika ja jäännösarvo, investointiin liittyvät tunnistetut riskit sekä investoinnin tuottovaatimusta ilmaiseva valittu laskentakorkokanta. Eri investointilaskentamenetelmiä ovat nettonykyarvo (NPV), sisäinen korkokanta (IRR), annuiteetti, takaisinmaksuaika ja investoinnin tuottoprosentti (ROI).

Laskentamenetelmistä usein suositelluin on nettonykyarvo, jonka perusteella voidaan osoittaa investoinnin tuottama arvonlisä organisaatiolle. Vastaavasti sisäisen korkokannan vahvuutena on sen osoittama sekä investoinnin mahdollistama tuoton että investoinnin minimituottovaatimus, jolla investointi on vielä kannattavaa toteuttaa. (Järvenpää ym. 2015, 379–380, 403.)

Julkisella sektorilla päätöksenteossa hyödynnetään laajalti myös kustannus-hyötyanalyysia (Cost-Benefit Analysis, CBA), joka pohjautuu tietyltä osin nettonykyarvo-menetelmään, vaikkakin analyysissa arvioitavat kustannus-, hyöty- ja vaikutusten arvioinnit ovat kaiken kaikkiaan epävarmoja ja myös haasteellisia arvioitavia. Tästä syystä menetelmään kohdistuu usein myös kritiikkiä, esimerkiksi siltä osin, kun sen avulla mitataan ja arvioidaan hyvinvointia, vaikuttavuutta ja tehokkuutta julkisissa hankkeissa. Analyysia hyödynnetään julkisella puolella kuitenkin erityisesti merkittävässä hankkeissa, jolloin analyysin uskotaan tukevan ja parantavan päätöksentekoa epävarmuustekijöistä huolimatta. (Asplund & Eliasson 2016; Nyborg 2014.)

Kuten investointien luokittelua myös investointiprosessia kuvataan kirjallisuudessa erilaisten mallien avulla. Käytännössä mallit eroavat toisistaan vaiheiden nimien, määrän tai järjestyksen osalta. Tyypillisesti kaikki prosessit kuitenkin sisältävät seuraavat asiakokonaisuudet:

- investointimahdollisuuksien tunnistaminen, joka perustuu strategiaan
- sopivien investointikohteiden kartoitus, jossa eri vaihtoehdot eritellään ja priorisoidaan
- tiedon hankinta
- investointikohteiden valinta taloudellisin perustein
- rahoituskysymysten ratkaisu sekä
- investointiprojektin toteutus ja valvonta.

(Järvenpää ym. 2015, 377; Puolamäki 2007, 187.)

Investointia koskeviin päätöksiin liittyy usein valintoja, joita tehdään investointibudjetin asettamisessa raameissa. Päätökset voivat olla laajoja mm. poissulkien toisia investointeja. Investoinnin tavoite ja siten myös päätöksenteon perusta on investoinnin tavoitteiden täyttyminen parhaalla mahdollisella tuloksella. Investointisuunnittelulla on vahva sidos strategiseen suunnitteluun, jonka avuksi on käytettävissä useita erilaisia työkaluja. Yksi yleisimmistä on investointien strategisuutta luonnehtiva McKinseyn GE-malli, jossa investointimahdollisuuksia peilataan liiketoiminnan vahvuuksiin ja markkinoiden houkuttelevuuteen nähden. (Järvenpää ym. 2015, 376, 394.) GE-malli on esitetty kuvassa kuusi.

		Liiketoiminnan vahvuus		
		Korkea	Keskimääräinen	Matala
Markkinoiden houkuttelevuus	Korkea	Investoi ja kasvata	Investoi ja kasvata	Kehitä ja puolusta (valikoivat investoinnit)
	Keskimääräinen	Investoi ja kasvata	Kehitä ja puolusta (valikoivat investoinnit)	Karsi tai divestoi
	Matala	Kehitä ja puolusta (valikoivat investoinnit)	Karsi tai divestoi	Karsi tai divestoi

Kuva 6. GE-matriisi investointien suunnittelun tukena (Järvenpää ym. 2015, 376).

Matriisin perusajatuksena on, että organisaatio kohdistaa laajennusinvestoinnit niille toiminnan alueille, joissa markkinapotentiaali on suurta ja missä kilpailuetua voidaan saada ydinosaamisen avulla. Laajennusinvestointien lisäksi organisaatiolta edellytetään rationalisointi-investointeja, joissa liiketoiminnan vahvuus on keskimääräistä ja markkinoiden houkuttelevuus vähäistä tai päinvastoin. Sitä vastoin organisaation tulisi pyrkiä luopumaan sellaisista liiketoiminnoista, joissa ei ole liiketoiminnallista vahvuutta, eivätkä niiden markkinat ole myöskään houkuttelevia. Matriisi on monikäyttöinen ja sitä voi hyödyntää sekä organisaatio- että yksikkötasoisissa tarkasteluissa ja analyysityössä. Vaikka matriisi on lähtökohtaisesti kehitetty yritystoiminnan työkaluksi, voi sitä toimintaympäristöön ja toimintaan mukauttaen hyödyntää laajemminkin. Perimmäisenä tarkoituksena on, että organisaatio priorisoi investointeja ja tekee valintoja ja luo tasapainoisen strategisia tavoitteita toteuttavan investointisalkkukokonaisuuden. Investointitoimintaa voidaan pyrkiä parantamaan investointeja tarkkailemalla, mikä voi edesauttaa vastaavanlaisten investointien toteuttamisen edellisiä paremmin. Käytännössä eri vaiheiden strategiset painopistealueet edellyttävät usein elinkaariajattelun soveltamista, joka on keskeistä myös investointien osalta. (Järvenpää ym. 2015, 376–378, 404; Puolamäki 2007, 150, 152–155.)

Investointien suunnitteluun, luokitteluun ja päätöksentekoon on tarjolla erilaisia malleja, keskeistä on, että organisaatio valitsee toimintaympäristön ja sen toiminnan kannalta luontevat ja sopivat mallit sekä menetelmät. Investoinnit ovat keskeinen osa organisaation strategista, toiminnan ja talouden suunnittelua sekä seuranta, esimerkiksi investointibudjettien perusteella suunnitelmat kohdennetaan organisaatiotasolla vuositasojen budjettiin ja siten osaltaan varmistetaan investointien rahoitus ja toteutettavuus. Investointeihin ja niitä toteutettaviin projekteihin liittyy näin ollen useita organisaation yhteisiä toiminnan ja talouden suunnittelu ja seurantaprosesseja, kuten investointi- ja projektisalkkujen hallinnan prosessit, joista jälkimmäiseen keskitytään yksityiskohtaisemmin luvussa kolme. Puolamäki ja Ruusunen (2009, 11, 15) painottavat, että strategisten investointien onnistumisen kannalta on oleellista, että strategia, organisaation johtaminen, investointiprosessit ja talouden ohjaus on mitoitettu vastaamaan nykypäivän haasteita. Tällä kombinaatiolla määritellään osaltaan organisaation kehityksen ja tulevaisuuden suunta.

2.5. Johtamisjärjestelmä strategian toteuttajana

Niemelä ym. (2008, 117) vertaavat organisaation johtamista ja ohjausta laivan ohjaamiseen, joista kumpikin edellyttävät suunnitelmia sekä hallinta- ja seurantajärjestelmiä. Niemelä ym. mukaan organisaation johtaminen ja ohjaus edellyttävät prosesseja, laitteita ja mittareita, jotka muodostavat organisaation johtamisjärjestelmän, eräänlaisen organisaation hermoston. Johtamisjärjestelmällä tarkoitetaan lähtökohtaisesti mekanismeja, joiden avulla johto voi toteuttaa johtamista organisaatiossa. Johtamisjärjestelmä koskettaa siten ylimmän johdon lisäksi myös kaikkia esimiehiä. Johtamisjärjestelmän tarkoituksena on sekä auttaa johtoa ohjaamaan organisaatiota haluttuun suuntaan että tuottaa johtamiseen tarvittavaa tietoa. Johtamisjärjestelmässä yhdistyvät organisaation ohjausjärjestelmät ja -mallit sekä strategian toteuttamiseksi laaditut mittarit yhdeksi strategian toteuttamisen työkaluksi. Ohjausjärjestelmä on yksi keskeisimpiä johtamisjärjestelmän osa-alueita, esimerkiksi ennuste- ja suunnittelujärjestelmien roolin merkitys johtamisjärjestelmän osana ja päätöksenteon tukena on kasvanut entisestään. Eri aikaulottuvuudet ovat keskeinen johtamisjärjestelmän toimintaa määrittelevä piirre ja johtamisjärjestelmän tehtäviä ja vastuita kuvataan usein esimerkiksi vuosikellon avulla. (Niemelä ym. 2008, 118–121; Salminen 2008, 124.)

Laajemmin tarkasteltuna johtamisjärjestelmä käsittää myös johtamisen tueksi kootut erilaiset ryhmät, kuten johtoryhmät ja kehityskeskusteluprosessit sekä organisaation säännölliset ja epäsäännölliset kokoukset asialistoinen, rooleineen ja vastuineen sekä tehokkaat kommunikaatiokanavat ja -menetelmät. Järjestelmän tehokkuutta voidaan arvioida sen mukaan, kuinka se tukee johtoa ohjaamaan organisaation kohti strategisia tavoitteita. Tehokas johtamisjärjestelmä mahdollistaa ajantasaisen ja oikean tiedon jakamisen oikeille kohderyhmille ja parantaa toiminnan tehokkuutta monin eri tavoin, esimerkiksi seuraavasti:

- johtamisen eri osa-alueet yhdistyvät yhdeksi kokonaisjärjestelmäksi
- muodostaa yhteyden strategisten tavoitteiden ja operatiivisen toiminnan välille
- mahdollistaa toiminnan avaintunnuslukujen seurannan
- sisältää tiedon analysoinnin, tavoitteiden asettamisen ja toimenpiteiden toteuttamisen foorumit, joissa toimintaa voidaan seurata ja ohjata tehokkaasti
- ennustaa tulevia tapahtumia ja toimintaa voidaan kehittää hallitusti
- määrittelee vastuut ja roolit ja siten järkipäristää toimintaa sekä karsii päällekkäistä työtä ja
- luo tarvittavat kommunikaatiokanavat tehokkaalle ja oikea-aikaiselle tiedon jakamiselle.

(Niemelä ym. 2008, 118–119, 155; Salminen 2008, 124–125.)

Johtamisjärjestelmä on avainasemassa organisaation toiminnassa; oman toiminnan ja toimintaympäristön sekä edellisten välisten vaikutussuhteiden tunnistamisessa ja arvioinnissa. Johtamisjärjestelmän keskeinen tarkoitus on tukea organisaation johtoa johtamistyössä, jonka keskiössä on strateginen johtaminen. (Niemelä ym. 2008, 155.) Kuvassa seitsemän on

havainnollistettu johtamiseen liittyviä elementtejä, joita voidaan tukea johtamisjärjestelmällä.



Kuva 7. Johtamisen elementit, joita johtamisjärjestelmällä voidaan tukea (mukailten Niemelä ym. 2008, 156).

Kuva osoittaa osaltaan johtamisjärjestelmän moniulotteisuuden. Organisaation toiminta sisältää jatkuvaa päätöksentekoa. Usein päätöksenteko on monimutkaista ja sillä on moninaisia vaikutuksia. Johtamisjärjestelmän on vastattava organisaation ydintoimintoja ja -prosesseja ja siten se on rakennettava aina organisaation mukaiseksi ja sen ehdoilla. Organisaation strategia toisaalta myös määrittelee osaltaan parhaan mahdollisen organisaatorakenteen (esim. toiminto, matriisi, prosessi) strategian toteuttamiseksi. Moniulotteisuuden vuoksi se edellyttää useiden eri osa-alueiden yhteensovittamista sekä toisaalta laajaa hyväksyntää organisaatiossa. Johtamisjärjestelmän tarkoitus korostuu erityisesti merkittävässä organisaatioon kohdistuvissa sisäisissä tai ulkoisissa muutostilanteissa. Johtamisjärjestelmä voi toimia myös organisaation kehittämisen ja muutoksen johtamisen työkaluna. Hyvän johtamisjärjestelmän tarkoituksena on mahdollistaa tehokas tietovirta ja siten myös päätöksenteko läpi organisaation ja sen eri tasoille; oikean tiedon jakaminen oikeille tahoille oikeaan aikaan. Organisaation kannalta keskeistä on, että tarvittava tieto on lähellä toimintaa, mahdollisimman helposti saatavilla ja sovellettavissa. Tässä yhteydessä puhutaan myös tiedolla johtamisesta, jonka keskeisimpänä tarkoituksena on tiedon tehokas soveltaminen päätöksentekotilanteissa, jonka kautta se linkittyy organisaation prosesseihin ja myös osaksi johtamisjärjestelmää. (Niemelä ym. 2008, 146, 153, 155, 157, 159, 163–164, 171; Sydänmaanlakka 2012, 182–183.) Tehokas ja toimiva johtamisjärjestelmä mahdollistaa organisaation rajallisten resurssien käytön ja toiminnan ohjaamisen kohti strategisia päämääriä. (Salminen 2008, 125.)

Useissa organisaatioissa strategialähtöisessä johtamisjärjestelmän rakentamisessa on hyödynnetty tuloskorttia, joista tunnetuimpana voidaan pitää Kaplanin ja Nortonin mallia. Tuloskortin ydin on strateginen kytkentä, jonka mukaisesti strateginen johtamisjärjestelmä on rakennettu neljän näkökulman -talous, oppiminen ja kasvu, sisäinen tehokkuus ja asiakas-

ympäri. Mallissa visio, strategia ja resurssien kohdistaminen tapahtuu ylhäältä alaspäin ja vastaavasti toteuttaminen, innovointi, palaute ja oppiminen alhaalta ylöspäin, sisältäen organisaation strategisen suunnittelun, johtoryhmätyöskentelyn, raportoinnin ja budjetoinnin. (Järvenpää ym. 2015, 335–336; Puolamäki 2007, 250.) Useissa strategisissa johtamisjärjestelmissä tukeudutaan siten edelleen perinteisen tavoitejohtamisen oppeihin, jossa organisaation ylin johto määrittelee strategian ja jota muu henkilöstö ns. kyseenalaistamatta toteuttaa. (Puolamäki 2007, 255).

Virtanen (2009, 72, 111–112) kuvaa toimivaa johtamisjärjestelmää organisaation strategisen ajattelun kyvykkyyden ytimenä, mikä edellyttää organisaatiolta mm. hallittua riskinottokykyä, virheiden sallimista ja asiakaslähtöisyyttä ja siten mahdollistaa organisaation toimintakulttuurin kehittymisen kohti oppivaa ja uudistuvaa organisaatiota. Edellä lueteltujen tavoitteiden saavuttamista usein kuitenkin hankaloittaa mm. organisaation byrokraattinen toiminta ja/tai hierarkkinen organisaatorakenne. Salminen (2008, 125) toteaa, että johtamisjärjestelmät tavanomaisesti muuttuvat sitä monimutkaisemmaksi mitä suuremmaksi organisaatiot kasvavat ja mitä suuremmaksi organisaation tukitoimintojen osuus kasvaa. Yves ja Kosonen (2008, 136, 249) nimeävät yhtenä ratkaisuna organisaation moniulotteisuuden ns. rajattomat modulaariset organisaatorakenteet, jotka perustuvat eräänlaiseen uudenlaiseen vuorovaikutuksellisen vallan ja vaikuttamismahdollisuuksien uusjakoon, jossa mm. vanhat rakenteet, tehtävät ja vastuut hajautetaan erillisiksi omillaan toimeentuleviksi rooleiksi. Tällainen uudistuminen edellyttää ennen kaikkea johdon sitoutumista ja ajallista panostusta, mutta lisäksi hyväksyntää sekä prosessiin osallistumista ja sitoutumista läpi koko organisaation.

Edellistä näkemystä tukee osaltaan Virtasen ja Stenvallin (2014, 141) näkemys, jonka mukaan tulevaisuuden menestyjiä ovat ns. älykkäät organisaatiot, joiden älykkyys muodostuu ja kehittyy ennen kaikkea vuorovaikutuksessa, joka tarkoittaa harvoin hierarkkisia ja autoritäärisiä toimintatapoja. Virtanen ja Stenvall huomauttavat, että erityisesti julkisten organisaatioiden tulisi tarkastella toimintatapojaan vuorovaikutuksen näkökulmasta.

2.6. Valtion viraston erityispiirteet

Strateginen johtaminen ja tulosohejaus

Julkinen sektori hyödyntää pääosin samoja strategiakäsitteitä ja menetelmiä kuin yksityinen sektori. Selkein ero yksityiseen sektoriin nähden on kilpailuasetelman ja siten kilpailustrategioiden puuttuminen. Julkinen sektori nimittäin pyrkii omilla ”bisnesstrategioillaan” rakentamaan ehyttä ja eri sidosryhmiä tyydyttävää kokonaisuutta olemassa olevista toiminnan elementeistä. Julkisen organisaation strategiapainotukset ovat vahvasti tilannesidonniaisia. Strategia toisaalta ottaa kantaa siihen, mitä organisaation on saavutettava ja samalla arvioi, mihin sen resurssit riittävät ja sitoutuvat tulevaisuudessa. Julkisen organisaation pääasiallisena tehtävänä on hoitaa sille lainsäädännöllä osoitettu perustehtävä parhaalla

mahdollisella tavalla sekä tuottaa yhteiskunnallista hyvää, jolloin strategioissa painotetaan vaikuttavuutta ja tuottavuutta. Julkisen organisaation toiminnassa myös poliittisella ohjauksella on aina keskeinen vaikutus sen toimintaan ja painotuksiin, vaikka viime vuosina julkisen sektorin ohjaukseen ja johtamisjärjestelmiin kohdistuneiden muutoksien myötä poliitikot ovat keskittyneet päättämään yhä suuremmista määrärahakokonaisuuksista. Tämä muutos on luonnollisesti siirtänyt enemmän valtaa sekä vastuuta yksittäisten organisaatioiden johdoille. Nyt ja tulevaisuudessa tehokkuus, innovatiivisuus, asiakassuuntautuneisuus sekä resurssien entistä tehokkaampi hyödyntäminen on yhä keskeisempiä julkisen organisaation menestystekijöitä. Voidaan todeta, että mallit ja käsitteet eivät ole sinänsä keskeisiä, vaan se, miten niistä osataan valita ja soveltaa kuhunkin tilanteeseen parhaat strategisen johtamisen välineet. Tässä on haastetta sillä maailmanlaajuisesti on havaittu viitteitä puutteellisesta julkisten organisaatioiden johtamisesta ja johtajuudesta, mikä vaikeuttaa osaltaan organisaation tehokasta toimintaa. Toisaalta Suomessa julkinen johtaminen on tähän asti kvalifioitunut erityisesti kriisien kautta ollen kansainvälisesti kuitenkin tasokasta. (Juuti & Luoma 2009, 24; Pöllä & Etelälahti 2002, 84–85; Raudasoja & Johansson 2009; Santalahti 2009, 212–213; Sjöblom 2006, 78, 83.)

Julkinen organisaation perustehtävä määritellään lainsäädännössä. Viraston strategia ja siinä määritetyt tavoitteet perustuvat toisaalta sille laissa määrättyihin tehtäviin ja niiden kehittämiseen sekä voimassa olevaan kehyspäättökseen ja lisäksi laajemmassa merkityksessä hallitusohjelman toteuttamiseen tähtäävään suunnitelmaan eli hallituksen strategia-asiakirjaan. Hallitusohjelma ja strategia-asiakirja ovat ministeriöiden vaikuttavuustavoitteiden perusta ja tyypillistä on, että tavoitteet ulottuvat laajemmalle eli yli yksittäisten ministeriöiden hallinnonalojen. Koska valtionhallinnon toimijoiden vaikuttavuustavoitteiden perusta on hallitusohjelmaan kirjoitetussa strategiassa, viraston strategia-asiakirja kattaa tavanomaista yhden hallituskauden ja sitä päivitetään tarvittaessa vuosittain. Julkisen organisaation toiminnan luonne edellyttää ajoittain painopisteiden muuttamista ja sen myötä resurssien uudelleen allokointia. Merkittävät muutokset kirjataan strategiaan, jossa näkyy myös asiat ja toiminnat, joista on päätetty luopua. (Pöllä & Etelälahti 2002, 79; Raudasoja & Johansson 2009; Snygg 2012.)

Valtionhallinnossa tavoiteltava tuloksellisuus perustuu strategiseen suunnitteluun, jonka edellytyksenä on hallinnon sitoutuminen sen toteuttamiseen kaikille organisaation tasoilla. Valtionhallinnon sisällä tavat jalkauttaa strategisia tavoitteita voivat kuitenkin poiketa merkittävästi eri organisaatioissa. Valtionhallinnon strategian ja strategisen johtamisen yhteydessä puhutaan myös tulosohjauksesta, joka on ohjaus- ja johtamisjärjestelmä ja tapa, jolla ministeriö ohjaa virastoa. Aito tulosohjaus sisältää virastolle asetettavat tavoitteet sekä niiden toteuttamisen edellyttämät resurssit ja määrärahat. Tulosohjauksen tavoitteena on varmistaa tasapaino vaikuttavuuden ja laadun sekä tehokkuuden, taloudellisuuden ja tuottavuuden että henkilöstötavoitteiden välillä. Tulosohjauksella siten tarkoitetaan päätöksenteko-, koordinointi- ja sopimusprosesseja, joiden avulla osaltaan pyritään varmistamaan

valtionhallinnon mahdollisimman hyvä ja tuloksellinen toiminta kokonaisuutena. Tuottavuuden ja taloudellisuuden tulee vastata kysymykseen, tehdäänkö asiat oikein. Vaikuttavuus vastaa kysymykseen, tekeekö julkinen yksikkö oikeita asioita. Valtionhallinnossa strategisen johtamisen tulisi näin ollen perustua hallitusohjelmassa esitettyihin linjauksiin ja tavoitteisiin, jotka integroidaan edelleen hallinnonalojen tulosohjauksen kautta virastojen ja laitosten tulostavoitteiksi. Tulosohjauksen rinnalle on myös rakennettu erilaisia konsernirakenteita. Muutoksista huolimatta keskiössä ovat edelleen rakenteet eivätkä strategiat. Selkeä ja hyvä johtamisjärjestelmäkään ei yksistään auta, jos organisaatorakenne ei tue tai pahimmassa tapauksessa hankaloittaa strategianmukaista toimintaa. Tätä väitettä todistavat viitteet siitä, että tulosohjaus ei vielä ole valtionhallinnossa osa strategista johtamista, vaikka se virastoissa mielletäänkin tärkeäksi ja toimintaa tukevaksi toiminnaksi. (Pöllä & Etelälahti 2002, 61, 84–85; Santalainen 2009, 215; Raudasoja & Johansson 2009; Snygg 2012.)

Viraston strategian toteutumista edistetään ja varmistetaan vuosittain hallinnonalan ohjaavan ministeriön ja viraston välille laadittavalla tulossopimuksella, jonka tavoitteet perustuvat strategia-asiakirjaan. Tulossopimuksessa ministeriön kanssa seuraavalle vuodelle sovitut tulostavoitteet tukevat siten myös hallinnonalan tavoitteiden saavuttamista. Tulossopimusta täsmennetään tarvittaessa viraston sisäistä johtamista tukevilla suunnitelmilla, kuten toiminta- tai tulossuunnitelmilla. (Raudasoja & Johansson 2009.)

Virastokohtaisessa laissa säädettyä julkisen vallan käyttöä ja tehtävien hoitoa täsmennetään edelleen kunkin viraston työjärjestyksessä ja muussa tarkemmassa ohjeistuksessa. Virastokohtaisen lain pohjalta määritellään viraston organisaatio, vastuuhenkilöt, johtamisjärjestelmän kokonaisuus ja asioiden käsittelytavat. Työjärjestys ei varsinaisesti ota kantaa talousasioiden hoitamiseen, vaikka se saattaa sisältää joitakin tulosvastuuseen ja sitä kautta taloudelliseen vastuuseen liittyviä asioita. Talousarvioasetuksen vaatimukset taloushallinnosta ja kirjanpidosta konkretisoituvat pakollisessa viraston taloussäännössä, jonka virasto vahvistaa itse. Säädöksiensä lisäksi viraston toimintaa ja mm. sen taloutta ohjaavat tulosohjauksen periaatteet. Tulosjohtamisella tarkoitetaan organisaation sisäistä johtamisprosessia, joka varmistaa oikeat tulostavoitteet ja niiden taloudellisen toteuttamisen. (Pöllä & Etelälahti 2002, 80–82, 85.)

Käytännössä viraston strategian toimeenpanossa keskeisessä osassa on johtamisjärjestelmä. Järjestelmä sisältää valtion virastossa toiminnan ohjausmallin ja johtamisen prosessit, joilla varmistetaan osaltaan tavoitteita tukeva toiminta sekä tavoitteiden toteuttamiseen sitoutunut henkilöstö. Johtamisjärjestelmän kautta voidaan siten varmistaa viraston perustehtävän toteutuminen tuloksellisesti ja siten strategisten tavoitteiden toteutuminen. Selkeä johtamisjärjestelmä edesauttaa myös talouden johtamista ja kustannusten hallintaa. (Raudasoja & Johansson 2009.)

Valtiontalous ja viraston rahoitus

Valtiontalous jakautuu pääpiirteittään budjettitalouteen ja budjetin ulkopuoliseen talouteen, joista budjettitalous kuuluu eduskunnan ja poliittisen ohjauksen piiriin. Julkisen organisaation rahoitus määräytyy käytännössä poliittisen päätöksenteon perusteella. Eduskunta myöntää virastolle kokonaisrahoituksen toimintamenomäärärahana, josta maksetaan sekä viraston palkat, kulutusmenot että investoinnit. Valtion virastot eivät kuitenkaan ole itsenäisiä talousyksiköitä, vaan osa valtiotalousyksikköä muiden virastojen, ministeriöiden ja laitosten ohella. Käytännössä tämä vaikuttaa yksittäiseen virastoon siten, että talouden tasapainottamista tehdään valtionhallinnon tasolla. Yksityissektorilla yritys voi kasvattaa rahoitustaan mm. hyödyntäen rahoitusmarkkinoita tai kasvattamalla liikevaihtoa. Sitä vastoin julkisen organisaation on pääasiallisesti tyydyttävä taloudelliseen raamiin, jonka poliittinen päätöksenteko sille osoittaa. (Pöllä & Etelälahti 2002, 27; Raudasoja & Johansson 2009; Raudasoja & Suomela 2014.)

Valtion virastot käyttävät julkista valtaa hoitaessaan niille osoitettuja lakisääteisiä julkisia tehtäviä, joiden rahoitus myös pääasiallisesti varmistetaan julkisista varoista talousarviorahoituksena. Lisäksi käytettävissä voi olla muita rahoitusmuotoja, kuten maksullinen ja julkisten yksiköiden yhteisrahoitteinen toiminta. Valtion viranomaisten suoritteiden maksullisuudesta ja suoritteista perittävien maksujen suuruuden yleisistä perusteista sekä maksujen muista perusteista säädetään Valtion maksuperustelaissa. Yhteisrahoituksella tarkoitetaan toimintaa, jossa virasto saa tiettyyn hankkeeseen tai projektiin itse sijoittamiensa talousarviovarojen lisäksi osarahoitusta hankkeen muilta osapuolilta. Rahoitusmuodot vaihtelevat merkittävästi eri virastojen ja sen toiminnan perusteella. Tuloksilla ja määrärahoilla tulee olla selkeä yhteys ja mm. tulosohjauksen tulisi jollain tasolla ulottua kaikkeen viraston toiminnan rahoitukseen. Luonnollisesti tulosohjauksen tulisi kohdistua tarkemmin talousarviorahoitukseen ja vastaavasti virastojen omalla vastuulla olevaan rahoitukseen edellistä löyhemmin. Virastojen toiminnan ja julkisen rahoituksen avoimuuden ja läpinäkyvyysvaatimuksien vuoksi virastojen tulee aina kuitenkin pystyä todentamaan eri tehtävien kustannukset sekä erottamaan eri rahoituslähteet. (Pöllä & Etelälahti 2002, 61–64; Valtion maksuperustelaki 150/1992 1:1 §.)

Toiminnan ja talouden suunnittelu

Julkisten organisaatioiden toiminnan ja talouden suunnittelun käsitteet liittyvät vahvasti talouteen. Valtiovarainministeriöllä on laaja toimivalta ja vastuu valtion taloushallinnossa ja laskentatoimessa, mitä se käytännössä hoitaa antamalla koko valtionhallinnolle erilaisia määräyksiä ja ohjeita. Se ohjaa ja sovittaa yhteen pitkän aikavälin kehysuunnitelmia ja lyhemmän aikavälin talousarvion laatimista. Lisäksi Valtiokonttori antaa määräyksiä kirjanpidon osalta, mitä käytännössä valtiovarainministeriö myös ohjaa ja kehittää Valtiokonttorin tulosohjaajana. Virastojen taloutta ohjataan siten kaikille yhteisin säädöksin, määräyksin ja ohjein sekä toisaalta kyseistä virastoa koskettavin määräyksin. Ensin mainittuja velvoittavia säännöksiä

ovat mm. laki valtion talousarviosta, asetus valtion talousarviosta sekä valtiovarainministeriön ja Valtiokonttorin määräykset. Nämä valtion viraston on huomioitava, kun se suunnittelee ja raportoi talouttaan sekä käyttää rahavaroja. (Pöllä & Etelälahti 2002, 72–73, 78.)

Valtionhallinnossa monivuotista toiminnan ja talouden suunnittelua tehdään sekä yksittäisten ministeriöiden, virastojen ja laitosten tasolla. Virastot ja laitokset suunnittelevat toimintaansa, ja talouttansa sekä tuloksellisuuttaan usean vuoden ajanjaksolla ja siten osaltaan tuottavat valtion talousarvion valmistelussa sekä muussa valtionalouden suunnittelussa, kuten kehysmenettelyssä edellytetyt tiedot. Neljälle vuodelle laaditut kehusehdotukset ovat osa ministeriöiden ja virastojen monivuotista talouden ja toiminnan suunnittelua. Ministeriöiden kehyspäätöksen sekä valtiovarainministeriön ohjeiden pohjalta jatketaan talousarvioehdotuksen valmistelua, johon strategia tulisi pyrkiä kytkemään kiinteästi osaksi. (Myrsky 2010, 59 - 60, 70; Raudasoja & Johansson 2009.)

Loppujen lopuksi valtion viraston toiminnan kokonaismäärärahasta (toimintamenomääräraha) päättää eduskunta talousarviossa, joka laaditaan vuodeksi kerrallaan ja jota voi luonnehtia myös eräänlaiseksi rahoitussuunnitelmaksi. Talousarviomenot jakautuvat valtion omiin kulutusmenoihin, siirtomenoihin (tulonsiirrot muille yhteisöille), sijoitusmenoihin (investoinnit ja sijoitukset) sekä muihin menoihin. Useimmat menot budjetoidaan suoriteperusteisesti, jolloin meno kuuluu sille vuodelle, jonka aikana tuotannontekijä on vastaanotettu. Pääperiaatteittain kirjaukset tehdään samaan aikaan ja samoilla periaatteilla sekä valtion liike- ja talousarviokirjanpitoon. Tästä kuitenkin on joitakin poikkeuksia, esimerkiksi valtion viraston investoinnit. Investoinnit nimittäin käsitellään talousarviokirjanpidossa kokonaisuudessaan hankintavuoden talousarviomenona, vaikka liikekirjanpidossa ne aktivoidaan taseeseen ja kirjataan suunnitelman mukaan vuotuisina poistoina kuluiksi. Toimintamenomäärärahalla rahoitetaan erityisesti virastolle määrättyjä julkisia ja lakisääteisiä tehtäviä. Käytännössä virasto voi käyttää valtion varoja ainoastaan silloin, kun sille on myönnetty oikeus määrärahan käyttöön tai valtuus tehdä tiettyyn käyttötarkoitukseen liittyen sitoumuksia valtion puolesta. Eduskunta ei sinänsä ota kantaa, kuinka paljon määrärahasta käytetään kulutusmenoihin ja kuinka paljon investointeihin. Tämä asia jää viraston johdon päätettäväksi sekä ministeriön ja viraston välisessä tulosohjauksessa käsiteltäväksi, minkä yhteydessä määrärahatarve mitoitetaan tulossopimuksessa ohjaavan ministeriön asettamiin tulostavoitteisiin. (Etelälahti ym. 2008, 130 - 131; Myrsky 2010, 71; Pöllä & Etelälahti 2002, 126, 164–165; Raudasoja & Johansson 2009; Valtiovarainministeriö n.d.a.)

Koko kansantalouden näkökulmasta julkinen sektori on merkittävä investoija. Investointien valmistelussa, kuten investointilaskelmissa onkin otettava huomioon laajimmillaan koko yhteiskuntaan kohdistuvat hyödyt ja kustannukset. Useimmissa tapauksissa arvioidaan taloudellisen kannattavuuden sijaan investoinnin järkevyyttä ja hyödyllisyyttä. Perinteisen investointilaskelman rinnalla tehdään usein investoinnin kustannus-hyötyanalyyssejä, joissa kustannushyötyjen ohella arvioidaan

myös laadullisia hyötyjä. Usein julkisella sektorilla kuitenkin ohitetaan investoinnin kustannus-hyötyjen arvioiminen vedoten julkisen toiminnan erityislaatuun. Investointien valmistelua ja päätöksentekoa voidaan osaltaan selkiyttää, kun investointeja tarkastellaan prosessimaisesti. Investointitarpeen perustelemisen ja kuvaamisen on investointien valmistelun tärkein vaihe, sillä investoinnit ja niitä toteuttavat hankkeet vaativat resursseja ja rahoitusta. Rahoituksesta ja siten strategian ja investointien toteutumisesta on varmistuttava osana talousarvion valmistelua, sillä ilman sitä hankkeet voivat jäädä toteutumatta ja operatiivisen toiminnan jalkoihin. Virastot voivat toteuttaa investointeja toimintamäärärahalta tai niillä voi olla käytettävissä investointeihin osoitettu erillinen määräraha. (Raudasoja & Johansson 2009; Raudasoja & Suomela 2014.)

Virastojen suunnittelujärjestelmät palvelevat ennen kaikkea viraston omaa johtamista ja tästä syystä ne voivat erota merkittävästikin toisistaan. Jokainen virasto luo omaan johtamisjärjestelmään parhaiten sopivan tavan hoitaa suunnittelua. Virastojen on tuotettava talousarviolain ja -asetuksen edellyttämät suunnitelmat, mutta suunnittelujen tavasta ne päättävät itse. (Pöllä & Etelälahti 2002, 130–131.) Taloussuunnittelu on valtionhallinnossa jatkuvaa toimintaa, sillä jatkuvasti jollakin hallinnon tasolla -virastossa, ministeriössä, valtiovarainministeriössä, valtioneuvostossa- tehdään tai tarkennetaan suunnitelmia. Nelivuotinen kehysuunnittelu ja varainhoitovuoden talousarvion laatiminen on myös kaksi erillistä valmisteluprosessia, vaikkakin niillä on monia liittymäkohtia. (Pöllä & Etelälahti 2002, 98.)

Haasteet ja onnistumisen edellytykset

Julkisten organisaatioiden haasteet liitetään usein mm. johtamiseen, strategiseen kyvykkyyteen, päätöksentekoon, resursseihin ja palveluihin, linkittyen siten johtamisjärjestelmän kokonaisuuteen. Julkisten organisaatioiden strategisen kehittämisen suuntautumisvaihtoehtoja on tarkoituksenmukaista tarkastella roolien uudelleen arvioinnin sekä lisäarvon näkökulmasta sekä verrata vaikuttavuuden painotuksia noudatettaviin sääntöihin nähden. Strategisen toiminnan liikevoiman aikaansaaminen julkisissa organisaatioissa on usein yrityksiä haastavampaa. Julkishallinnolle on tyypillistä, että kehittäminen ja muutos käynnistetään rakenteiden, pysyvien ohjeiden ja sääntöjen kautta. Uudistuminen ja vaikuttavuus edellyttävät väistämättä organisaatiolta strategista suuntautumista. Vaarana voi kuitenkin olla, että sinänsä perinteiset vahvuudet, kuten osaaminen ja muut resurssit, toimintaa raamittavat ohjausjärjestelmät, tarkasti suunnitellut prosessit ja rakenteet saavat ylivallan ja muuttuvat heikkouksiksi. Tulevaisuuden menestyminen edellyttää, että joustavuus ja innovointi pystytään integroimaan osaksi organisaation prosesseja ja järjestelmiä. Tässä yhteydessä erittelevänä tekijänä on käytetty organisaation älykkyyttä, jonka mukaisesti tulevaisuudessa älykkyys erittelee julkisen hallinnon toimijoiden joukosta menestyjät, jotka toimivat älykkäästi, vetävät osaamista puoleensa ovat houkuttelevia yhteistyökumppaneita ja mikä tärkeintä tuottavat parempia palveluja kansalaisille. Organisaation älykkyys näkyy sen toimintatavoissa

– johtamisessa, strategisessa suunnittelussa, resursseissa, kumppanuuksissa, prosesseissa ja tuloksissa (Santalainen 2009, 214, 217; Virtanen & Stenvall 2014, 11, 16.)

Julkiset organisaatiot muuttuvat väistämättä yhteiskunnan muuttuessa, mutta keskeinen kysymys on, kuinka nopeasti julkinen hallinto muuttuu. Hallinto toisaalta luo yhteiskuntaan jatkuvuutta, jota viime vuosina on haastanut toimintaympäristön muutos. Nykyisin puhutaan paljon julkisen hallinnon rahoitusvaikeuksista ja on selvää, että julkisella hallinnolla on tulevana vuosina ratkaistavanaan yhä merkittävämpiä haasteita, jotka koskevat mm. taloutta, palveluja ja elinvoimaisuuden kehittämistä. Julkisen palvelun organisaatioiden muutoksen haasteena on poliittisen johtamislogiikan ja asiakassuuntautuneen tehokkaan liiketoimintajohtamisen logiikan yhteensovittaminen. (Santalainen 2009, 217; Virtanen & Stenvall 2014, 33.) Julkisen sektorin johtamiselta odotetaan muutosta, mikä edellyttää hierarkkisten rakenteiden ja asemien purkamista, sillä perinteinen päätöksentekomalli -jossa analysoidaan nykytilanne, tehdään päätökset analyysin pohjalta tietäen etukäteen jo melko tarkasti niiden vaikutukset ja seurataan, että asiat tapahtuvat suunnitelmien mukaan- ei enää nykytilanteessa ole usein toimiva. Perinteisen mallin tilalle esitetään ketteryyttä, kokeilunhalua ja itseohjautuvuutta – modernia johtajuutta. (Valtiovarainministeriö 2017.)

Talouden näkökulmasta valtion viraston strategisesti keskeisin kysymys liittyy edelleen rahoituksen riittävyyteen. Tässä yhteydessä Raudasoja ja Johansson (2009) huomauttavat, että julkinen organisaatio pyrkii tavanomaisesti ensin turvaamaan toiminnan käyttömenot ja mahdollisesti jäljelle jäävä osuus rahoituksesta kohdistetaan investointeihin. Raudasoja ja Johansson ehdottavat em. järjestyksen kääntämistä, minkä mukaisesti niukat resurssit ennen kaikkea kohdistettaisiin ensin investointeihin, joiden avulla pitkällä aikavälillä on mahdollista saavuttaa merkittäviä vaikutuksia; tuottavuutta ja taloudellisuutta. Raudasoja ja Johansson edelleen ehdottavat, että investoinneille asetettaisiin tulostavoitteet, joilla tähdättäisiin tulevaisuuden elinvoimaisuuden varmistamiseen. Heidän mukaansa investointipäätösten perusteluina pitäisi olla aina kannattavuus yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kannalta – ei se, onko määrärahaa käytettävissä vai ei.

3 PROJEKTISALKKU OSANA STRATEGISTA JOHTAMISTA

Tämän luvun tarkoituksena on syventää edellisessä luvussa käsitellyjä organisaation strategian toteuttamiseen ja strategiseen johtamiseen liittyviä asiakokonaisuuksia konkreettisemmalle tasolle keskittymällä tarkastelemaan projektisalkun periaatteita osana strategista johtamista; projektisalkun kokoamisen ja toteutuksen prosessia, projektisalkun johtamista ja salkun arvon todentamista sekä projektisalkun menestymisen edellytyksiä ja kehittämisen mahdollisuuksia.

Organisaatiot toimeenpanevat strategiaa ja toteuttavat kehittämistä projektien avulla. Projektitoiminnan ollessa kiinteä osa organisaation strategista ohjausta ja johtamisjärjestelmää, se tuottaa organisaatiolle myös lisäarvoa. (Kause 2015.) Projektien avulla on mahdollista toteuttaa ja jalkauttaa organisaation nykytilaa kohti strategisia tavoitteita, esimerkiksi projektisalkunhallinnan menetelmin. Projektitoiminta on yksi oleellinen osa strategista johtamista. (Lehtonen, Lindblom, Korpinen & Simonen 2006, 9; Project Management Institute 2015.)

Organisaatio pyrkii hallitsemaan projektien kokonaisuutta johtamisjärjestelmän ja resurssien sekä talouden hallinnan näkökulmista. Johtamisen näkökulmasta keskeistä on saada useat aikataulullisesti rinnakkaiset ja/tai peräkkäiset projektit yhdessä toteuttamaan ja uudistamaan organisaation strategiaa. Keskeisimpiä edellytyksiä ovat yksiselitteiset strategiset tavoitteet ja niistä johdetut kriittiset menestystekijät, jotka mahdollistavat useista eri projekteista tasapainoisen ja strategianmukaisen kokonaisuuden eli projektisalkun muodostamisen. Projektisalkku mahdollistaa projektin johtamisen kokonaisuutena, mikä tukee osaltaan myös mm. yksittäisten projektien johtamista ja läpivientiä sekä mahdollistaa laajemmin johtamiseen liittyvien mallien ja käytäntöjen hyödyntämisen. (Artto ym. 2006; Virtanen 2009, 112, 119–120.)

Parhaimmillaan projektisalkun hallinnassa onnistuminen on nähtävissä organisaation strategian mukaisena kilpailukyknä, kasvuna, kannattavuutena ja uudistumisena toimintaympäristössä (Artto ym. 2006). Kuten projektinhallintaan myös salkunhallintaan on tarjolla monia eri menetelmiä ja standardeja, keskeistä salkunhallinnan kannalta on se, että organisaatio valitsee menetelmät, jotka sopivat sen toimintaympäristöön ja integroi ne osaksi organisaation strategista johtamista, koko johtamisjärjestelmää ja projektitoimintaa. (Haukka 2003; Kause 2015; Virtanen 2009, 16.) Salkunhallinnalla voi saavuttaa paljon, mutta toisaalta sen kehittäminen vaatii organisaatiossa merkittäviä panostuksia sen toimintakulttuuriin, kuten toimintatapoihin, osaamiseen sekä kyvykkyyteen.

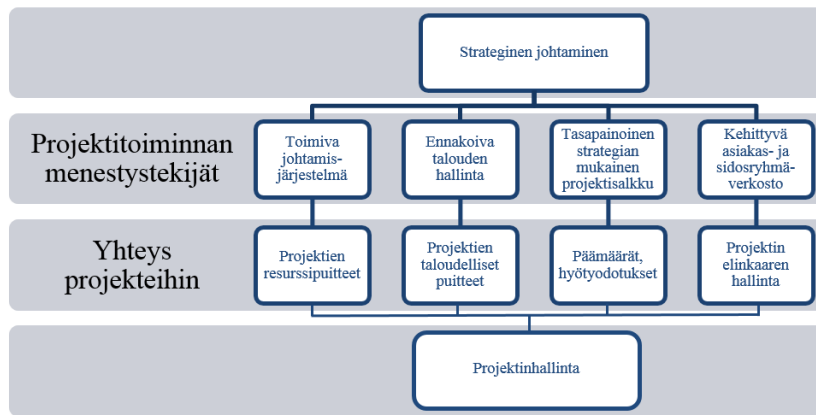
3.1. Projektitoiminta

Projektimainen työskentely ja kehittäminen sekä henkilöresurssien hyödyntäminen erilaisissa ohjelma- ja projektimaisissa prosesseissa on lisääntynyt entisestään viime vuosien aikana monilla toimialoilla ja organisaatioissa. Organisaatio linjaa strategiassaan tulevaisuuden suunnan

ja keinot, kuinka tavoitteet saavutetaan. Projektien avulla on mahdollista kehittää organisaation nykytilaa kohti strategisia tavoitteita. Tätä kehitystä selittää projektien selkeä tulossuuntautuneisuus, joka edesauttaa osaltaan mm. asioiden keskinäistä priorisointia. Monien organisaatioiden toiminta on projektivetoista ja mahdollinen menestys perustuu keskeisesti projektitoiminnan onnistumiseen ja hallintaan. (Haukka 2013; Mäntyneva 2016, 9; Raudasoja & Johansson 2009; Ruuska 2012, 12; Virtanen & Stenvall 2010, 110.) Tästä huolimatta monet tahot nostavat haasteiksi sen, että tätä muutosta ei ole täysin tunnustettu tai tunnustettu organisaatioissa (Haukka 2013). Osaltaan tähän voi olla syynä se, että organisaation osaaminen ja osaltaan myös tutkimustieto näyttää laahaavan ainakin osittain kehityksen takana. Virtasen (2009, 144) mukaan projektit kytkeytyvät strategiaan vähintään kahdella eri tavalla: konkreettisesti edistäen ja toteuttaen strategiaa, toisaalta edistäen strategian tunnettavuutta organisaatioissa.

Projektitoimintaa hyödynnetään ennen kaikkea yksityissektorilla, mutta enenevässä määrin myös julkisella sektorilla. Tästä huolimatta Suomessa julkisen sektorin projektitoiminta on kehittynyt yksityistä sektoria verkkaisemmin. 2000-luvulla käynnistynyt projektityön kehitys on julkisella sektorilla liittynyt kuntarakenteen muutokseen ja toisaalta valtionhallinnon rakenteelliseen uudistamiseen. Kuntia on yhdistetty ja valtionhallinnossa organisaatorajoja poistettu tai vähintään siirretty ennen näkemättömällä tavalla. Tämän kaltaisessa muutoksessa keskeisessä asemassa on projektit ja kehittämishankkeet, joita pidetään väylinä uudistaa olemassa olevia organisaatioita ja käytänteitä. Niissä hyödynnetään organisaation yhteisiä resursseja tehokkaammin ja kohdennetummin. (Virtanen 2009, 27, 29, 33, 35.)

Organisaation strategian toteutumista tuetaan parhaiten mahdollistamalla uudet projektimahdollisuudet. Tämä edellyttää projektien arvioimista tavoitteisiin nähden, projektien keskinäistä priorisointia ja tasapainottamista sekä osoittamalla valituille ja käynnistettäville projekteille niiden tarvitsemat resurssit. (Artto ym. 2006.) Artto ym. (2006) ovat määritelleet projektiliiketoiminnan menestystekijöitä ja niiden yhteyttä yksittäisten projektien hallintaan. Samat menestyksen avaintekijät voi yleistää laajemmin projektitoimintaan ja siten myös organisaation sisäisiin kehittämisprojekteihin, jotka ovat investointeja organisaation tulevaisuuteen ja toisaalta sisäisiä toimitusprojekteja, joilla on vaikutuksia mm. organisaation asiakkaisiin ja sidosryhmiin. Kuvassa kahdeksan on esitetty projektitoiminnan menestystekijät ja niiden yhteys strategiseen johtamiseen ja projekteihin. Vaikka kuva on esitetty hierarkkisessa muodossa ylhäältä alaspäin, on tärkeää, että kuvassa viivoilla osoitetut tietovirratt ovat organisaatioissa aina kaksisuuntaisia.



Kuva 8. Projektitoiminnan menestystekijät ja niiden yhteys yksittäisten projektien hallintaan (mukaillen Artto ym. 2006).

Yksittäinen projekti on aina osa laajempaa kokonaisuutta ja organisaation toimintaympäristöä ja näin ollen kilpailee mm. rajallisista henkilö- ja taloudellisista resursseista (Artto ym. 2006). Yksi tavanomainen tapa määritellä projekti on seuraavien kolmen tekijän summana: tavoite, resurssi ja aika. Tavoitteen, resurssien ja ajan lisäksi on olemassa myös useita muita projektitoiminnan menestykseen vaikuttavia tekijöitä, kuten aiemmin on jo tullut ilmi, esimerkiksi julkisella sektorilla painotetaan usein laajojakin vaikuttavuusnäkökulmia. Toisaalta on huomioitava, että projektit ovat lähtökohtaisesti ainutlaatuisia ja projektityön kompleksisuus perustelevat sitä näkemystä, että projektihallinnalle ei ole olemassa universaalia kaavaa. Projekteja toteuttavan organisaation on ennen kaikkea toisaalta ymmärrettävä sen strategian ja projektien välinen sidos, jolloin organisaation projektimallin on mahdollistettava riittävältä osin myös luovuus ja innovatiivisuus, mutta hallittava samanaikaisesti käynnissä olevat useat eri projektit. Keskeiseen asemaan nouseekin toisaalta resursointi, mutta myös yksittäisen projektin osalta johtaminen, mikä takaa yleensä projektin menestymisen. Projektitoiminnan yleistyttyä on projektijohtaminen noussut yhdeksi organisaation menestyksen kilpailutekijäksi. (Sjöblom 2006, 73–74; Tapiola ym. 2016; Virtanen 2009, 16–17, 19–20.)

Vaikka yksittäisen projektin hallinta on keskeistä ennen kaikkea projektin tavoitteiden toteutumisen kannalta, harvoin projekti yksinään takaa koko projektikokonaisuuden onnistumista. Projektitoiminnan ja organisaation menestymiseen vaikuttaa strategiset linjaukset ja niitä tukevat ja toteuttavat ohjausjärjestelmät ja johtamisjärjestelmä, kuten ennakoiva talouden hallinta, tasapainoinen strategian mukainen projektisalkku (projektien muodostama kokonaisuus) sekä kehittynyt asiakas- ja sidosryhmäyhteistyö. Sitoutunut projektinhallinta on strategisen muutoksen edellytys. Toimiva johtamisjärjestelmä varmistaa strategiaa toteuttavat projektit ja hyötyjen realisoitumisen, resurssien strategianmukaisen ja oikeanaikaisen kohdentamisen sekä yhtenäiset projektitoiminnan käytänteet ja tarvittavan tuen. (Artto ym. 2006.) Strategian ja projektien välistä sidosta ei voida kuitenkaan pitää itsestäänselvyytenä ja monissa organisaatioissa ja tutkimuksissa organisaation strategian ja projektien välillä on tunnistettu selvä epäjatkuvuuskohta tai eräänlainen kuilu, jossa projekti saavuttaa

tavoitteet perinteisillä mittareilla (aikataulu, kustannukset ja resurssit) mitattuna, mutta strategian näkökulmasta projekti ei ole täyttänyt strategisista vaatimuksia. (Buys & Stander 2010; Tapiola ym. 2016.)

3.2. Projektisalkku ja salkunhallinnan tavoitteet

Projektitoiminnan yleistymisen ja arkipäiväistymisen johdosta on tavanomaista, että organisaatioissa on käynnissä samanaikaisesti useita eri projekteja, joilla on päällekkäisiä tavoitteita ja riippuvuuksia, jolloin ne luonnollisesti kilpailevat aikataulullisesti myös samoista resursseista. Projektien tai projekti-ideoiden muodostamaa kokonaisuutta kutsutaan *projektisalkuksi* tai *-portfolioksi* (Project Portfolio). Salkun projekteja yhdistävät yhteiset strategiset tavoitteet ja vastaavasti myös yhteiset resurssit. (Arto ym. 2006; Lehtonen ym. 2006, 9, 12–13; Martinsuo 2013; Tapiola ym. 2016; Virtanen 2009, 27.). Useiden eri projektien systemaattisesta yhteensovittamisesta ja johtamisesta käytetään termiä *projektinsalkun hallinta* (Project Portfolio Management, PPM), jossa keskeisessä asemassa on strategian mukainen projektien valinta ja hallinta sekä resurssien kohdistaminen optimaalisesti koko salkun näkökulmasta. (Martinsuo 2013.)

Salkunhallinnan avulla pyritään saavuttamaan organisaation strategiset ja liiketoiminnalliset tavoitteet ja siten edistämään organisaatiota menestymään. Salkun hallinnan tarkoituksena on antaa kuva organisaation kehittämisen kokonaisuudesta. Projektisalkun kokoamisen keskeiset periaatteet ovat salkun arvon maksimointi, salkun strategiamukaisuus ja tasapaino sekä johdon päätöksiin perustuvat valinnat projektisalkkuun sisällytettävistä projekteista. Salkun hallinnan keskeisenä tehtävänä on salkkuun tulevien projektien strategian mukainen valinta, salkussa olevien projektien seuranta sekä priorisointikriteereiden asettaminen, minkä perusteella tehdään oikeat päätökset resurssien optimaalisesti kohdentamisesti koko salkun näkökulmasta katsottuna. Projektisalkunhallinnalle voidaan asettaa muitakin tavoitteita, kuten oppiminen ja tiedonjako. (Arto ym. 2006; Lehtonen ym. 2006, 12, 14; Martinsuo 2013; Tietohallintomalli 2016; Virtanen 2009, 121–123, 131).

Organisaation toiminnasta, valinnoista ja usein myös koosta riippuen projektisalkku voi muodostua organisaation kaikista tai rajatuista projekteista, jolloin organisaatiossa yhden projektisalkun sijasta salkkuja on useita (Lehtonen ym. 2006, 12). Projekteja voidaan jakaa eri perustein salkkuun, esimerkiksi projektityypin mukaan. Erilaisia salkkuja ovat mm. strateginen eli konsernisalkku, erilliset yksikköjen salkut, investointisalkku, tuotekehityssalkku, IT-salkku ja sisäisen kehittämisen salkku. Jos organisaatiossa on käytössä useampia salkkuja, muodostuu usein tilanne, jossa projekti sopisi useampaan kuin yhteen salkkuun. Esimerkiksi strategisesti merkittävä järjestelmäkehitystä sisältävä projekti voi sisällön puolesta soveltua konserni-, yksikkö sekä IT-salkkuihin. Tällaisissa tilanteissa projekteille on määritettävä aina ensisijainen salkku, jonka puitteissa tehdään projektin etenemistä koskevat päätökset ja myönnetään resurssit. (Lehtonen ym. 2006, 110–111.)

Winchin (2014) mukaan projektisalkun hallinta on keskeinen osa strategisen johtamisen kokonaisuutta. Käytännössä tämä tarkoittaa käytettävissä olevien resurssien kohdistamista kannattaviin ja strategisesti oikeisiin projekteihin. Winch kuvailee omistajien ja projektien välistä suhdetta hallinnon haasteena ja prosessina, jolla omistajat vakuuttavat itsensä, että he ovat valinneet sopivimmat projektit ja niitä myös edistetään halutulla tavalla. Martinsuo (2013) näkee projektisalkunhallinnan rationaalisen päätöksenteon ohella eräänlaisena uutena neuvotteluvoimana ja rakenteellisena uudelleenjärjestelynä, jolla voidaan vastata organisaatioiden toimintaympäristön epävarmuuteen ja monimutkaisuuteen.

Projektisalkun hallinta on yksi ratkaisu johtamisen haasteisiin. Kause (2015) on eritellyt projektisalkun hallinnan kolmelle eri tasolle, jotka kuvaavat myös osaltaan organisaation salkunhallinnan kypsyystasoa:

- *Salkkukeräily* on johtamisrakenteen näkökulmasta projektisalkun vähimmäisvaatimus, minkä tehtävä on saattaa kaikkien nähtävälle listaus organisaation käynnissä ja suunnitteilla olevista projekteista.
- *Operatiivinen salkunhallinta* on edelleen ns. perinteinen salkunhallintatapa, jossa yksittäisten projektien etenemistä koskevat päätökset tehdään salkkujohtoryhmässä, jossa tehdään tarvittavat priorisoinnit ja niiden mukaiset resurssiallokaatiot.
- *Strateginen salkkujohtaminen* on sitä vastoin eräänlainen projektisalkunhallinnan tavoitetilä, jossa ylin johto proaktiivisesti tavoittelee projektisalkun tavoitetasapainoa. Tämä edellyttää organisaatiolta mm. organisaatioyksiköt ylittävän kehitysprojektisalkun mukaista budjetointia ja tavoiteasetantaa. Usein budjetointi ja tavoitteiden asettaminen suoritetaan kuitenkin vielä linjaorganisaation rakenteen mukaisesti, mikä yleensä aiheuttaa väistämättä ongelmia resurssien allokoinnissa ja työn organisoinnissa.

3.2.1. Strategisen projektisalkun kokoamisen ja toteutuksen prosessi

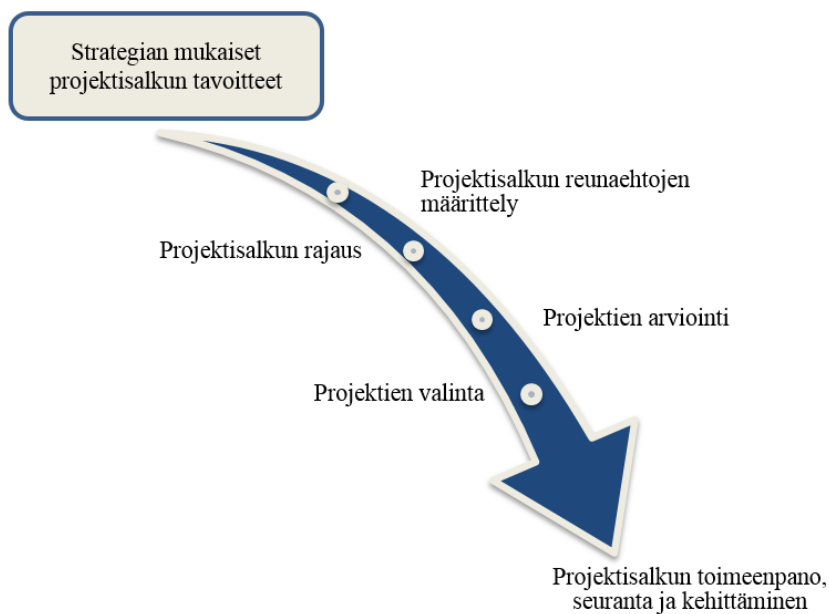
Projektisalkun kokoamisesta vastaa ensisijaisesti organisaation johto, joka määrittää lähtökohtaisesti myös organisaation strategian. Näin ollen strategian mukainen projektivalinta edellyttää, että projektien valinnassa käytetyt kriteerit on määritelty strategian pohjalta. (Tapiola ym. 2016.) Projektien valintaan on olemassa erilaisia työkaluja ja projektisalkku voidaan myös koota eri tavoin, joko systemaattisesti tai intuitiivisesti; huomioiden numeeriset tai ei-numeeriset lähtökohdat tai jotain edellisten väliltä. Organisaation ja salkun menestymisen ja siten maksimaalisen arvon kannalta keskeistä on salkun oikeanlainen kokonaisuus ja tasapaino suhteessa salkun riskeihin, minkä tarkoituksena on:

- projektisalkun arvon maksimointi
- tasapainoinen salkku sekä pitkän ja lyhyen aikavälin että korkean ja matalan riskien projektien suhteessa
- salkun strategianmukaisuus sekä
- tasapainoinen resurssien käyttö; projekteja on oikea määrä kapasiteettiin ja strategian painotuksiin nähden.

(Tapiola ym. 2016; Virtanen 2009, 121.)

Organisaation on kuitenkin lopulta itse päätettävä, millaisia kriteerejä se pitää tärkeinä. Kriteereissä on huomioitava organisaation toiminnan ja sen toimintaympäristön kautta vaikuttavat riskitekijät, kuten tekniset, taloudelliset tai kaupalliset tekijät; sijoitetun pääoman tuotto, takaisinmaksuaika tai organisaation sisäiseen suoritustasoon vaikuttavat tekijät, kuten henkilöstön osaaminen, strateginen sopivuus tai vaikutus organisaation imagoon. (Tapiola ym. 2016.)

Virtanen (2009, 123–131) jakaa projektisalkun kokoamisen prosessin viiteen eri vaiheeseen, jotka muodostavat eräänlaisen toimintosarjan ja minkä lopputuloksena muodostuu projektisalkku ja sen myötä tavoiteltavat tulokset. Tätä prosessia on havainnollistettu kuvassa yhdeksän.



Kuva 9. Projektisalkun kokoamisen ja toteutuksen prosessi (mukaihen Virtanen 2009, 124).

Vaikka kuvassa projektisalkun kokoamisen vaiheet on esitetty eräänlaisena lineaarisena prosessina, käytännössä kyse on ennemmin jatkuvasta prosessista, jonka keskiössä on strategiasta johdetut projektisalkun tavoitteet. Prosessin *ensimmäisessä* vaiheessa määritetään salkun reunaehdot, kuten salkun koko ja keskinäiset painotukset sekä päätöksentekovaltuudet, vastuunjatkoperiaatteet ja salkun omistajuus. *Toisessa* vaiheessa projektisalkun rajauksella täsmennetään ensimmäisessä vaiheessa määritettyjä periaatteita, koskien riskienhallintaa, projektihallinnan ohjausta ja projektityyppejä. Projektien riskit voivat olla monenlaisia ja niitä voidaan luokitella eri tavoin, kuten erittelemällä toisistaan tekniset, aikataululliset ja taloudelliset, toisaalta organisaatioon ja henkilöstöön, ulkopuolisiin sidosryhmiin, asiakkaisiin, ympäristötekijöihin, tuotevastuuseen tai kohdemaahan liittyvät riskit. Yhtäläillä kuin riskit myös projekti voidaan määritellä eri tavoin, kuten tuotekehitys-, tutkimus- ja kehittämis-, sisäinen kehittämis-, sisäinen järjestelmä-, toimitus- tai investointiprojekti. Investointiprojekteilla tähdätään tulevaisuuteen, joten

ne voivat itsessään olla myös sisällöltään tuotekehitys-, tutkimus- ja kehittämis-, järjestelmä-, tai sisäisiä kehittämisprojekteja. Projekteja toisaalta myös määritellään niissä tehtävän työn sisällön mukaisesti. Projektiluokittelujen ja projektihallinnan työkalujen ja ohjausmenetelmien perusteella projektisalkun rajaus -vaiheen tavoitteena on määrittää, yksittäisten projektien valintakriteerit ja siten periaatteet, kuinka projekteja salkussa priorisoidaan. Nämä periaatteet edesauttavat tavoiteltaessa tasapainoista salkkua. (Virtanen 2009, 123–128.)

Kolmannessa projektien arviointi -vaiheessa sitä vastoin asetetaan salkkuun ehdolla olevat yksittäiset projektit tärkeysjärjestykseen projektien etukäteisarvioinnin perusteella. Etukäteisarviointi voi perustua määrälliseen ja/tai laadulliseen arviointiin. Arviointi voidaan perustaa standardeihin tai organisaation omiin arviointimenetelmiin. Arvioinnissa voidaan vertailla mm. projektien tavoitteiden merkittävyyttä, tavoitesidonnaisuutta ja ehdotettuja toimenpiteitä suunniteltuihin resursseihin ja osaamiseen nähden. *Neljännessä* vaiheessa ratkaistaan konkreettisesti projektien valinta eli mitkä projektit lopulta sisällytetään osaksi projektisalkkua. Tässä vaiheessa sekä valitaan itse projekteja, mutta myös samalla tasapainotetaan syntyvää projektisalkkua. Tasapainotukseen liittyy projektityypit, riskipitoisuudet ja toisaalta resurssit käytettävissä olevaan kapasiteettiin nähden. Projektisalkkuun voidaan perustellusti valita myös projekteja, jotka eivät suoraan kiinnity strategiaan. Projektisalkkuun valittavista projekteista on ensiarvoisen tärkeää viestiä organisaatiossa. (Virtanen 2009, 128–129.)

Viimeinen eli *viides* vaihe koskee salkkuun valittujen projektien toimeenpanoa, seuranta ja kehittämistä. Käytännössä salkussa olevien projektien aikasyklit vaihtelevat merkittävästi muutamasta kuukaudesta useampaan vuoteen. Projektisalkun yleisin seurantajakso projektisalkun hallinnassa on budjettivuosi, organisaatiosta ja toiminnasta riippuen myös kvartaalitaso seuranta on yleistä. Projektisalkun ohjaus perustuu ennen kaikkea systemaattiseen strategisten projektien seurantaan ja on siten organisaation ylimmän johdon tehtävä. Strategisten merkittävimpien projektien ohella johto voi olla kiinnostunut myös yksittäisten projektien edistymisestä ja seurannasta. Olennaista on johdon sitoutuminen ja tuki projektisalkun hallinnalle. Projektien jatkuva arviointi mahdollistaa osaltaan myös projektisalkun kehittämisen, jossa keskeistä on salkkuun kohdistuvien toimenpiteiden, kuten projektien välisten resurssiallokaatiomuutosten perustuminen luotettavaan ja ajanmukaiseen tietoon. (Virtanen 2009, 129–131.)

Jokainen organisaatio joutuu keräämään ja priorisoimaan kehitystoimenpiteitä. Projektisalkun hallinta päättää kehitystoimenpiteen toteuttamisesta projektina. Salkun tarkoituksena on säilyttää ”iso kuva”, jolloin tavoitteena on välttää kehitystoiminnan osa-optimoinnit, kaksinkertaiset tai päällekkäiset kehitystoimenpiteet tai resurssikonfliktit. (Martinsuo, Korhonen ja Laine 2014; Tietohallintomalli 2016.) Organisaation projektisalkun sisällöstä ja toiminnasta riippuen salkun hallinnalla ja projektien valinnalla haetaan optimaalisinta joukkoa projekteista, joiden tavoitteena on salkun tuoton maksimoiminen

huomioiden samalla riskit ja rajoitteet. Tapiola ym. (2016) mukaan projektisalkun kokoaminen ja siten osaltaan organisaation menestymisen tukeminen edellyttävät projektien vaikutusten ja seurauksien laajaa ja monipuolista arviointia perustuen mm. strategian toteuttamisen edellytyksiin, taloudellisiin tunnuslukuihin, riskeihin ja projektien keskinäisiin riippuvuussuhteisiin.

Projektien kannattavuuden arviointiin ja projektien valintaan on tarjolla erilaisia menetelmiä ja työkaluja. Projektien taloudelliset analyysit ovat tärkeässä asemassa arvioitaessa kannattavuutta sekä niiden soveltuvuutta projektisalkkuun. Taloudellista arviointia voidaan tehdä esimerkiksi projektien kassavirran, taloudellisten riskien tai optimaalisimpaan salkkuun tähtäävien skenaarioiden avulla. Yksi menetelmä liiketoiminnallisten hyötyjen ja strategisten tavoitteiden hyödyntämisessä on määrittää ennakoiva projektisalkku, jossa projekteja arvioidaan ja priorisoidaan projektisalkkuun nähden nelikenttänä ja matriiseina esimerkiksi teknisen toteutettavuuden ja menestymisen mahdollisuuksien tai projektin hyötyjen tai tuotoksien ja riskien perusteella. (Belaid 2011; Lehtonen ym. 2006, 89–90; Tapiola ym. 2016.).

Arviointityökaluina voidaan hyödyntää myös erilaisia pisteytysmalleja, joihin sisällytettävälle kriteereille annetaan eri painoarvot. Kriteerit tulee valita organisaation toiminnan lähtökohdista esimerkiksi taloudelliset tuotot ja hyödyt, kustannukset, rahoitus, tehokkuus, osaaminen, asiakastyytyväisyys tai riskitaso -näkökulmiin perustuen. Pisteytysmallien etu on, että niihin voidaan sisällyttää sekä laadullisia että numeerisia kriteereitä ja ne ovat peruseriaateiltaan joustavia ja organisaation toimintaan räätälöitäviä. Toisaalta mallin kriteerit ovat usein riippuvaisia toisistaan, jolloin tietyt osa-alueet voivat saada perusteettomastikin liikaa painotusta mallissa. (Lehtonen ym. 2006, 59–61.) Erityisesti investointihankkeiden valinnassa on huomioitava ulkoiset epävarmuustekijät, jotka voivat vaikuttaa projektien toteuttamiseen. Näitä epävarmuustekijöitä voidaan ratkaista tarkastelemalla projektien toteutusta useiden eri skenaarioiden avulla. Skenaarioiden haasteena on toisaalta todennäköisyyksien perusteleva ja riskitason määrittely hyötyihin nähden. (Liesiö & Salo 2011.) Keskeistä on, että menetelmästä ja työkalusta riippumatta, niiden tulee tukea päätöksentekoa ja salkun hallinnan tavoitetta siten, että ne perustuvat ja heijastavat organisaation strategisia tavoitteita ja siten ne on räätälöitävä organisaation toimintaympäristöön sopiviksi. Matriisin etuina on, että niitä voi hyödyntää myös varsinaisen salkun katselmoinneissa.

3.2.2. Projektisalkun hallintaprosessi

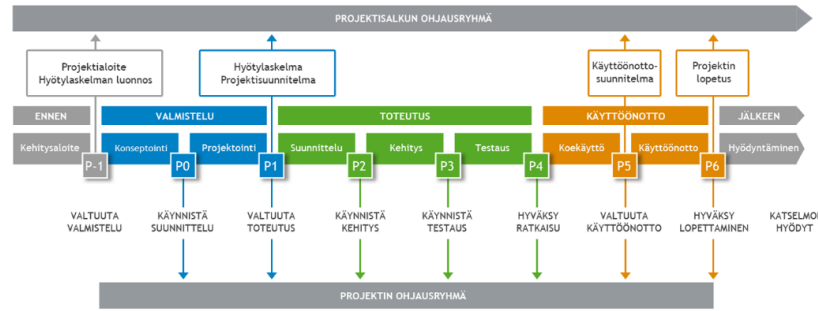
Projektisalkun hallinta ja päätöksentekoprosessia eli projekti-ideoiden karsiutumisen -prosessia voidaan kuvata yksinkertaisimmillaan ns. suppilomaisena prosessina, jossa projektin elinkaari on jaettu eri vaiheisiin, joiden väliin sijoittuu päätöksentekopisteet. Päätöksentekopisteissä päätetään projektin etenemisestä seuraavaan vaiheeseen tai pois karsiutumisesta. Prosessissa oleellista on, että alussa mukana on mahdollisimman paljon projekti-ideoita innovatiivisuuden

varmistamiseksi, mutta toisaalta projekteja karsitaan myös pois ennen kuin niihin sitoutuu merkittävästi resursseja tai ne aiheuttavat kustannuksia. Prosessissa etenee projektit, jotka toteuttavat organisaation strategiaa ja edesauttavat organisaatiota etenemään kohti strategisia tavoitteita. Salkunhallinnan näkökulmasta keskeistä on, että projekteja tarkastellaan idea- ja esiselvitysvaiheesta lähtien, jolloin päätetään tyypillisesti jo projektin suuntaviivoista ja painotuksista. (Lehtonen ym. 2006, 26–27, 42.) Kuten projektinhallintaan myös projektisalkunhallintaan on kehitetty maailmanlaajuisia standardeja sekä käytännön menetelmiä, joiden tarkoituksena on auttaa organisaatioita projektisalkunhallinnan toteuttamisessa ja järjestämisessä. (Martinsuo 2013.)

Kompleksisessa ja alati muuttuvassa toimintaympäristössä myös projektit ovat monimutkaisia ja lähtökohtaisesti ainutlaatuisia, mistä syystä projektitoimintaan ja -salkunhallintaan ei ole olemassa yhtä, universaalia standardiratkaisua ja toisaalta johtamisjärjestelmän tai organisaation kulttuurin näkökulmasta yksi ja sama malli harvoin sopii useammalle organisaatiolle. Projektin näkökulmasta kompleksisuus tarkoittaakin käytännössä vaihtoehtoisten reittien tunnistamista, missä projektit voivat edetä esimerkiksi projektisuunnitelma-vaiheeseen erilaisin esivaihein. Tärkeää on, että eri projektityypeille on tunnistettu erilaiset etenemisvaihtoehdot ja niihin perustuvat tarkistuspisteet. Tässä yhteydessä on keskeistä tunnistaa toimintaympäristön sisäiset ja ulkoiset muutostekijät ja niiden vaikutukset organisaation toimintaan. (Haukka 2003; Kause 2015; Lehtonen ym. 2006, 39–40, 79; Virtanen 2009, 16 - 17, 19)

Yksittäisen projektin etenemisprosessi projektisalkkuun

Projektien johtamisprosesseja kuvataan usein organisaation projektimallien avulla, kuten erilaiset projektiohjeet ja projektikäsikirjat. Erilaisia projektimalleja ovat esimerkiksi PMBOK, Prince2 ja ABC-projektimalli. Mallien mukaisesti projektinhallinta jakautuu eri vaiheisiin, jotka kuvaavat projektien ajallista etenemistä eli elinkaarta. Laadukas projektinhallinta luo pohjan projektisalkun johtamiselle ja päätöksenteolle. (Haukka 2003; Lehtonen ym. 2006, 22; Pelin 2009, 47.) Projektin- ja projektisalkun hallinnan tietotarpeet ovat osittain erilaisia ja osittain tosiaan täydentäviä. Useimmat projektimalleista perustuvat portti-ajatteluun (Gate), jossa porttien väliin sijoittuvat vaiheet ovat johtamisvaiheita (Management Phase) tai salkunhallinnan vaiheita (Portfolio Phase). (Haukka 2003; Lehtonen ym. 2006, 39.) Organisaatiot soveltavat toiminnassaan usein laajennettua projektiprosessia, jossa yhdistyvät projektisalkku- sekä projektitasot ja johtamista tehdään sekä projektin johtamisen ja ohjausryhmän että projektisalkun johtamisen ja ohjausryhmän tasoilla. (Haukka 2003; Lehtonen ym. 2006, 40.) Nämä vaiheet yhdistetään tarvittavilta osin myös osaksi projektisalkunhallintaa ja päätöspisteitä sekä salkkukatselmointia. Kuvassa 10 on esitetty tietohallintomalliin perustuva projektien hallintomalli, jossa on yhdistetty sekä yksittäisten projektien eteneminen että projektisalkun hallinta. Mallissa eteneminen on vaiheistettu projektin elinkaaren mukaisiin vaiheisiin, jotka päättyvät aina porttikatselmointiin ja johon myös yksittäisten projektien eteneminen perustuu.



Kuva 10. Projektien hallintomalli (Tietohallintomalli 2016).

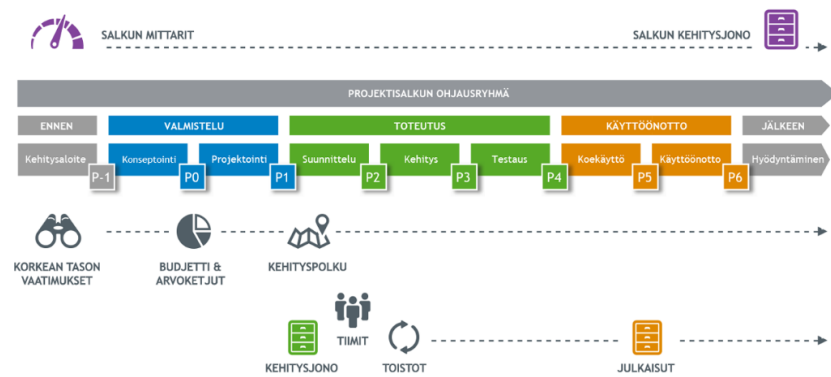
Tietohallintomallin (2016) mukaisesti ennen kehitystarpeen projektoimista kehitysaloitetta arvioidaan mm. hyötylaskelman (Business Case) ja tarvittaessa esiselvityksen (Pre-Study) avulla. Hyötylaskelma sisältää projektin odotetut hyödyt ja arvioidut taloudelliset kustannukset, minkä avulla varmistetaan projektin taloudellinen kannattavuus. Esiselvityksen tarkoituksena on antaa yksityiskohtaisempi kuva eri mahdollisuuksista huomioiden myös epävarmuustekijät. Tietohallintomallin mukaisessa prosessissa salkkutasolla salkun ohjausryhmä tekee päätökset projektin käynnistysvaiheen alussa (P-1) ja lopussa (P1) sekä ennen käyttööntövaihetta (P5) ja sen jälkeen (P6). Näissä päätöspisteissä tarkistetaan projektin jatkuvuus (tuotokset ja tulevat tarpeet) ja hyötylaskelma sekä myönnetään budjetti ja resurssit ja annetaan lupa edetä seuraavaan vaiheeseen. P-1-vaiheessa hyötylaskelmaluonnoksen lisäksi tehdään projektialoite, joka täydennetään projektisuunnitelmaksi P1-vaiheeseen mennessä. Salkunhallinta edellyttää näiden vaiheiden aikana erilaisia salkunhallinnan tehtäviä, kuten projektien vertailua ja priorisointia, mitkä pohjautuvat mm. päätettyyn projektin prioriteettiin, vaikutuksiin, laatuun, validiteettiin ja ajoitukseen (Lehtonen ym. 2006, 41; Tietohallintomalli 2016).

Käytännössä projekti-idean saapuessa päätöksentekopisteeseen/-portille se arvioidaan ja sitä verrataan koko salkkuun nähden (priorisointi ja valinta), minkä tuloksena se joko valitaan salkkuun tai ei valita. Vastaavasti tapahtuu seuraavissa porteissa, joissa projekti arvioidaan ja sille joko annetaan lupa edetä portista läpi seuraavaan vaiheeseen tai se pysäytetään. Projektin kannalta tämä tarkoittaa, että sille osoitetaan resurssit ja se saa luvan edetä prosessin seuraavaan vaiheeseen tai se ei saa resursseja ja se jätetään odottamaan esimerkiksi lisäselvityksiä tai vapautuvia resursseja tai se hylätään kokonaan. Huomioitavaa on, että yksittäisellä projektipäätöksellä voi näin ollen olla vaikutuksia myös projektisalkun muihin projekteihin. Uudelle projektille allokoitua resurssit voi tarkoittaa toiselle projektille resurssien menettämistä ja siten projektin pysyvää tai tilapäistä keskeyttämistä tai päinvastoin jonkun projektin keskeyttäminen voi vapauttaa resurssit toiselle projektille. (Lehtonen ym. 2006, 40–41.) Huomioitavaa on, että päätös uuden hankkeen sisällyttämisestä salkkuun ei perustu ainoastaan sen mahdollistamasta panoksesta strategiaan tai taloudelliseen arvoon, vaan projektin arvoa määrittäessä on huomioitava sen suhteet ja sidokset olemassa olevaan salkkuun ja sen projekteihin – kuinka uusi projekti toimii vuorovaikutuksessa nykyisen salkun ja sen projektien kanssa mm. huomioiden riski-, aikataulu-, ja kassavirta-

näkökulmat. (Pajares & López 2014.) Päätöksentekoa rajoittavat aina strategisten tavoitteiden ja rajallisten resurssien (sis. allokaatiot) reunaehdot (Lehtonen ym. 2006, 41).

Salkun ohjausryhmän päätöspisteiden lisäksi projektit raportoivat edistymisestään ja tilastaan määritetyn aikataulun mukaisesti salkunhallinnan ohjausryhmälle (Portfolio Steering). Lisäksi projektien hyötylaskelmissa esitettyjen hyötyjen realisoituminen ja arviointi on osa salkunhallintaprosessia. Hyötyjen jälkiseuranta tapahtuu käytännössä prosessissa tai palvelussa, jonne projektin lopputulos luovutetaan ja jolloin prosessin tai palvelun omistaja on vastuussa jälkiseurannasta. Prosessin muita portteja koskeva päätöksenteko suoritetaan projektien ohjausryhmätasolla. (Tietohallintomalli 2016).

Erilaisten ketterien kehittämismallien yleistyessä ja mullistaessa tapaa toteuttaa kehittämistehtäviä -erityisesti ohjelmistokehityksessä- perinteisen projektisalkunhallinnan mallin rinnalle on tullut ketteriä projektisalkunhallinnan malleja ja toisaalta kahden edellisen mallin yhdistelmiä eli hybridimalleja. Ketterään kehittämiseen kehitetystä porttiperusteisesta projektimallista on esitetty esimerkki kuvassa 11. (Stettina & Hörtz 2014; Tietohallintomalli 2016.)



Kuva 11. Ketterä kehittäminen porttiperusteisessa projektimallissa (Tietohallintomalli 2016).

Kauston (2016) mukaan salkunhallinnassa tulisi pyrkiä huomioimaan ketteryyden peruseriaatteet, kuten avoimuus, läpinäkyvyys, itseohjautuvuus, luottamus ja virheistä oppiminen. Olennaista on, että salkunhallinnassa keskitytään ainoastaan olennaisiin muutoksiin, toisaalta kokeillaan rohkeasti uusia toimintatapoja sekä kehitetään aktiivisesti ja jatkuvasti prosessia. Edellytyksenä prosessin toimivuudelle ja tehokkuudelle on nopea oppimis- ja palautesykli. Ketterien menetelmien osalta Vähäniitty (2012) mainitsee väitöskirjassaan käytännön haasteeksi menetelmien yhdistämisen tuotehallintoon ja moniprojektitympäristöön. Vähäniitty mainitsee esimerkiksi monen ohjelmistoyrityksen keskeisenä käytännön haasteena käynnissä olevien projektien ja muun toiminnan kokonaiskuvan muodostamisen ja liiketoiminnallisesti perustellun priorisoinnin. Vähäniitty painottaa, että ymmärrys ketterästä kehittämisestä edellyttää liiketoiminta- ja ohjelmistokehityksen avainprosessien yhdistämistä, esimerkkinä kehityksen tiekartat, tuotejulkaisujen suunnittelun sekä tuote- ja projektisalkun hallinnan eri tasot. Ketterän

salkunhallinnan keskiössä on salkkukokonaisuutta kuvaavan tiedon saatavuus ja läpinäkyvyys (Kausto 2016).

Keskeistä on valita kehittämisen toteutusmenetelmä projektin monimutkaisuuden, rajoitusten ja projektin riippuvuuksien perusteella, mm. ketterien menetelmien ehdottomana etuna on muita menetelmiä nopeampi reagointikyky muutoksiin (Tietohallintomalli 2016). Huomioitavaa on, että harvoin mikään valmis projektimalli ja siitä johdettu salkunhallintaprosessi sopii sellaisenaan organisaation tarpeisiin ja käytännössä organisaation on kehitettävä itse sen toimintaan ja kulttuuriin räätälöity malli ja prosessi. Mutta edellä esitetyt kaksi malliesimerkkiä osoittavat, että kaksitahoinen projektimalli on käytännöllinen; sisältäen sekä projektitoiminnan ohjeet ja projektitason prosessit ja toiminnot että projektisalkunhallinnan menettelyt, jotka määrittävät tiedon välityksen ja kommunikaation yksittäisistä projekteista salkkuun ja päinvastoin. Organisaatiokulttuuri ja projektitoiminta määrittävät sen, miten yksityiskohtaisen projektimallin ja -ohjeistuksen organisaatio tarvitsee. Keskeistä on, että projektityölle on sovittu yhteiset käytännöt, mitkä mahdollistavat projektitoiminnan ja -salkun hallinnan. (Lehtonen ym. 2006, 23–24.)

Salkkukatselmointi ja salkun arvon todentaminen

Yksinkertaisuudessaan projektisalkun johtamisen tarkoitus on projektisalkun arvon maksimointi (Virtanen 2009, 131). Salkunhallintaprosessi sisältää yleensä yksittäisten projektien katselmoinnin lisäksi erillisiä salkkukokonaisuuksia koskevia katselmoituksia ja arviointeja, joissa tarkastellaan projektien muodostamaa salkkukokonaisuutta, kuten sen strategianmukaisuutta, tasapainoa (hyödyt tai tuotot vs. riskit) sekä resursseja ja tehdään sen perusteella tarvittavat päätökset. Katselmointi perustuu systemaattisuuteen ja ajantasaisuuteen, mikä ei käytännössä ole koskaan täydellistä salkun projektien erilaisista elinkaarista tai niiden laajuudesta johtuen. Katselmointia tulisi pyrkiä tekemään vähintään neljä kertaa vuodessa, mutta tarpeet ja tavoitteet tulee aina määrittää ennen kaikkea organisaation lähtökohdasta – organisaation koon, toimialan ja projektisalkun sisällön perusteella. Salkun johtaminen ja liiketoiminta edellyttää, että projektisalkun sisältöä arvioidaan ja päätöksiä tehdään säännöllisesti ja tarkoituksenmukaisesti. Salkkukatselmoinnin myötä voidaan tunnistaa tarpeita uusille projekteille, olemassa olevien projektien lopulliselle tai tilapäiselle keskeyttämiselle ja siten resurssien uudelleen allokoinnille tai myös uusille strategisille avauksille. Projektisalkun sisältöä hyödynnetään näin ollen myös strategiatyössä. Salkun katselmointi on merkittävä osa organisaation strategista johtamista ja sen takia on keskeistä, että projektisalkkuprosessi integroidaan osaksi organisaation strategia- ja suunnitteluprosesseja sekä ohjaus- ja johtamisjärjestelmiä ja niihin liittyviä aikatauluja. Salkkukatselmoinnissa voidaan hyödyntää erilaisia menetelmiä, kuten matriiseja, projektitiekkarttoja, skenaarioanalyysseja tai Gantt-kaavioita. (Lehtonen ym. 2006, 79, 89–90, 92–93, 103, 107, 109; Tietohallintomalli 2016; Virtanen 2009, 137.)

Projektisalkun arvon todentamisen ehdoton edellytys on arviointikriteereiden määrittäminen. Kriteerit voivat perustua vaikuttavuuteen, tehokkuuteen, tuloksellisuuteen ja vaikutuksiin. Kriteereissä tulisi huomioida erilaiset projektityypit ja projektien eri elinkaaren vaiheet. (Virtanen 2009, 131, 135–136.) Virtasen (2009, 138–139) mukaan salkun arvioinnin toimeksiantaja on aina organisaation johto. Arvioinnin puolestaan voi suorittaa joko organisaation johto tai projekti itse tai projektin ulkopuolinen taho joko organisaation sisältä tai ulkopuolella. Varsinkin julkisella sektorilla merkittävässä hankkeissa organisaation ulkopuolisen arvioitsijan käyttäminen on tavanomaista.

3.2.3. Projektisalkun roolit ja vastuut

Olemassa olevat projektisalkkua koskevat lähestymistavat keskittyvät kuvaamaan usein ennen kaikkea projektin salkunhoidon sisältöä – salkunhallinnan prosesseja, tehtäviä, työkaluja ja välineitä, jotka ovat luonnollisesti välttämättömiä osakokonaisuuksia, mutta eivät yksistään riittäviä. Lisäksi on keskeistä tunnistaa projektisalkun roolit ja vastuut mm. kuka vastaa salkun hallinnan tehtävistä ja siitä, miten keskeisten toimijoiden tulisi tehdä yhteistyötä ja selviytyä mahdollisista keskinäisistä jännitteistä. Ilman roolien ja vastuiden analysointia, projektisalkunhallinnan ymmärrys ja toteutus voivat jäädä puolitiehen. Projektisalkunhallinnan toimijoiden ryhmistä ja yksilöistä on kuitenkin melko vähän tietoa tai ne jäävät malleissa vähemmälle huomiolle. Tavanomaisesti projektisalkunhallinnan prosessi rakennetaan olemassa olevien toimijoiden ja rakenteiden päälle, mikä luonnollisesti voi aiheuttaa päällekkäisyyksiä vastuissa ja rooleissa. (Jonas 2010.) Organisaatiossa projektisalkun hallintaprosessi koskettaa useita sekä sisäisiä että ulkoisia sidosryhmiä. Tunnistettavia sidosryhmiä ovat mm. organisaation ylin johto ja johtoryhmä, erillinen projektitoiminnan ohjausryhmä, liiketoiminta, projektiorganisaatiot; ohjausryhmät, projektipäälliköt, projektiryhmäläiset sekä tukitoiminnot; projektitoimisto ja talous- ja tietohallinto sekä ulkoiset toimittajat tai projektiryhmäläiset. (Lehtonen ym. 2006, 138; Mosavi 2014.)

Salkunhallintaprosessi tarvitsee toimiakseen ympärilleen hallinnon; vastuut ja roolit sekä tietyt tukitoiminnot, joilla varmistetaan häiriötön ja tehokas salkun toiminta. Tavanomaisesti projektisalkun operatiivisesta hallinnasta vastaa erillinen projekti-/kehitystoimisto (PMO/DMO), salkunhoitaja tai kehitysryhmä. Projektitoimiston tms. tehtävänä on huolehtia projektisalkun ajantasaisuudesta, hallita projektien riippuvuuksia sekä alustavasti arvioida ja luokitella uudet projekti-ideat perustuen yhteisiin kriteereihin ja prioriteetteihin. Lisäksi projektitoimiston tehtävänä on tuottaa tietoa ja analyysia sekä tukea salkun ohjausryhmää salkkua koskevassa päätöksenteossa, kuten salkun painopisteiden asettamisessa sekä projektien käynnistämässä, keskeyttämässä tai siirtämässä. (Lehtonen ym. 2006, 115; Mosavi 2014; Tietohallintomalli 2016.) Projektitoimiston ja salkunhoitajan roolin merkityksestä on erilaisia näkemyksiä. Winchin (2014) mukaan projektitoimisto on keskeisessä roolissa projektisalkunhallinnassa ja hänen mukaan usein puhutaan myös erillisestä projektisalkunhallinnan toimistosta. Sitä vastoin Beringerin, Jonaksen ja Kockin (2013) mukaan tutkimukset ovat osoittaneet, että

projektisalkkujen hallinnan kannalta projektitoimisto tai erillinen salkunhoitajan rooli eivät olisi niin merkittäviä.

Tavanomaista on, että projektien porttipäätöksentekoon ja projektisalkkukokonaisuuden katselmointiin ja arviointiin osallistuu sama salkun ohjausryhmä tai johtoryhmä. Vaikka kokoonpano vaihtelee em. tehtävissä, on ryhmässä aina myös samoja henkilöitä. Koska projektit ovat organisaatiossa keskeisiä strategian toimeenpanovälineitä, on luonnollista, että varsinkin salkkukokonaisuutta koskevat päätökset kuuluvat ylimmälle johdolle. Sitä vastoin olisi suotavaa, että porttipäätöksenteon arviointi- ja valintaryhmässä olisi edellistä laajempi edustus, esimerkiksi kehittämisjohtajat ja -päälliköt, muut asiantuntijat tai keskijohto. Keskeistä on, että ryhmällä tai ryhmillä on riittävä päätösvalta ja ymmärrys tavoitteista sekä kaikki keskeiset organisaation eri osat ja toiminnot on ryhmässä edustettuna. (Lehtonen ym. 2006, 103–104.)

Vaikka salkun ohjausryhmä on keskeisessä asemassa salkunhallintaprosessissa, rooli on useissa organisaatioissa vielä epäselvä. Kaikissa organisaatioissa erillistä ohjausryhmää ei välttämättä ole edes asetettu. Tutkimukset osoittavat myös viitteitä siitä, että roolien tunnistamisesta ja vastuuttamisesta huolimatta salkun hallinnalle ei ole riittävästi aikaa, jolloin esimerkiksi salkun ohjausryhmä salkkupäätösten sijaan käyttää tahattomastikin aikaa muuhun hallinnolliseen tai johtamistyöhön. Eri organisaatioissa salkkuryhmän rooli voi myös luonnollisesti vaihdella organisaation toiminnan perusteella. Salkun rooli voi siten olla joko viestinnällinen, päättävä, neuvotteleva tai eri prosesseja yhdistävä. Systemaattisen ja tehokkaan salkun toiminnan kannalta keskeistä on, että projektisalkun hallinta ja kehittäminen on vastuutettu organisaatiossa ja sille on myös osoitettu riittävät resurssit. Salkun hallinnan tulee sisältää salkunhallintaprosessin roolit ja vastuut sekä päätöksentekoperiaatteet, vastuullisuuden, läpinäkyvyyden, riskienhallinnan, etiikan ja suunnitelman toteutuksesta (Mosavi 2014).

3.2.4. Projektisalkku osana strategista suunnittelua ja ohjausmalleja

Projektisalkun kokoaminen voidaan aloittaa, kun organisaation strategia on valmis ja sen sisältö on tiedostettu. Projektisalkun kokoamisen prosessissa keskeisintä on sisällyttää projektisalkku osaksi organisaation strategia- ja suunnitteluprosesseja. Organisaation projektisalkun ja strategian välinen vahva sidos edellyttää systemaattisuutta ja vahvaa johtajuutta sekä johtamiskäsitystä. Strategian toteutumisen edellytyksenä on, että organisaatio tunnistaa ja toimeenpanee strategiaa sitä parhaiten tukevien projektien avulla ja siten mahdollistaa realisoituvat hyödyt. Projektisalkun johtamisessa keskiössä onkin projektivastuiden määrittely; projektien kytkentä organisaation strategiaan tavoitteisiin sekä aktiivinen työskentely projektisalkun ja siihen kuuluvien projektien ohjaamiseksi. Projektien valinta ja niitä koskevat kriteerit pohjautuvat strategiaan, mikä edellyttää, että kriteereitä päivitetään aina strategian ja/tai toimintaympäristön muuttuessa. (Lehtonen ym. 2006, 109; Virtanen 2009, 122–121; Tapiola ym. 2016.)

Organisaation yhdeksi suurimmaksi haasteeksi on jo useamman kerran mainittu strategian ja ydintoiminnan yhdistäminen. Tutkimukset ovat osoittaneet organisaation strategisten ratkaisujen, rakenteiden ja ohjausjärjestelmien välillä olevia vahvoja sidoksia ja riippuvuussuhteita, joita kuvattiin jo aiemmin luvussa 2.3. esitetyssä kuvassa viisi. Kuvassa 12 aiemmin esitettyä kokonaiskuvaa on edelleen laajennettu ja konkretisoitu sisällyttämällä projektisalkun hallinta osaksi strategista horisonttia.



Kuva 12. Projektisalkku osana strategista horisonttia (mukaillen Artto ym. 2006; Niemelä ym. 2008, 56, 170; Virtanen 2009, 114, 116).

Kuvan 12 perusteella voidaan todeta, että organisaation strategia ja projektisalkku muodostavat yhdessä selkärangan, jossa salkun hallinnan vaiheet ja merkitys strategian ja projektien välisenä linkkinä on keskeinen ja johon näin ollen myös yksittäisten projektien johtaminen perustuu. Kuva havainnollistaa sen, kuinka salkun projektit ilmentävät voimassa olevaa strategiaa ja siten toteutunut strategia voidaan myös sitoa projekteihin. Strategisen onnistumisen näkökulmasta, on tärkeää arvioida projektisalkkuun valittujen projektien tuloksia ja arvoa ennen kaikkea strategian näkökulmasta. Toisaalta muutokset ja epävarmuudet toimintaympäristössä ja menestyminen edellyttää organisaatiolta ja sen strategialta jatkuvaa uudistumista, mikä muuttaa lähtökohtaisesti myös projektisalkkuja ajan kuluessa. Tämä edellyttää organisaatiolta vahvaa ja systemaattista johtamista; ennakointia, toimintaympäristön muutostekijöiden tunnistamista sekä näiden perusteella tarvittavien uudistumis- ja muutostarpeiden määrittämistä. Tätä voidaan toteuttaa osaltaan projektisalkun hallinnan keinoin, jonka avulla voidaan tuottaa organisaatiolle impulsseja strategian uudistamiseksi. Koska projektit voivat mahdollistaa jopa organisaation suunnan muutoksen, projektitoiminnassa tulisi arvioida jatkuvasti projekteja strategialähtöisesti – toteuttaako projekti organisaation strategisia päämääriä. Projektitoiminta on keskeinen johdon

tietolähde strategisessa johtamisessa ja päätöksenteossa, vastaavasti johto tekee ja viestii strategisia päämääriään projektien kautta; projekteja valitessa ja salkkua johtaessa. Kuva ilmentää siten organisaation ylimmän johdon ja toisaalta projektijohdon sekä projektiorganisaation välisen kommunikoinnin merkitystä. (Arto ym. 2006; Tapiola ym. 2016; Virtanen 2009, 115.)

Strategikytöksen myötä projektisalkku on myös syöte organisaation toiminta- ja vuosisuunnittelu -prosesseihin, kuten vuosibudjetointiin ja budjettien ennustamiseen. Johtamisen ja organisaation suunnittelun näkökulmasta projektisalkku onkin sidottava osaksi organisaation strategia- ja suunnitteluprosesseja sekä kokonaisvaltaista johtamisjärjestelmää, jossa on pyrittävä huomioimaan myös riittävät resurssit ja niiden edellyttämä osaaminen. (Arto ym. 2006; Lehtonen ym. 2006, 109, 112–113.)

3.2.5. Salkunhallinnan haasteet ja onnistumisen edellytykset

Strateginen päätöksenteko korostuu projektisalkun hallinnassa, jossa projektikokonaisuutta ohjallaan ja vertaillaan keskenään strategian toteuttamiseksi eri menetelmillä ja arviointikriteereillä. Keskiössä on projektien toteutettavuuden arviointiulottuvuudet, rajallisten resurssien hallinta ja riittävyys sekä projektien valinta ja priorisointi. (Arto ym. 2006; Lehtonen ym. 2006, 57–58). Jatkuvuuden edellytyksenä on, että uusia projekteja valitessa arvioidaan, tukeeko projekti olemassa olevaa strategiaa vai ilmentääkö se ennemmin organisaation uutta suuntaa. Vastaavasti organisaation strategian muuttuessa on huomioitava, että projektisalkun kriteerit päivitetään uuden strategian mukaisiksi ja minkä perusteella myös jo salkkuun sisältyvät projektit tulisi uudelleen arvioida; mitkä projekteista jatkavat, mitkä keskeytetään tai poistetaan kokonaan salkusta. (Tapiola ym. 2016.)

Tietohallintomallin (2016) mukaisesti projektisalkun hallinnan kulmakivet ovat seuraavat:

- *Yhteinen luokittelu*, joka ohjaa projektisalkun priorisointia ja tukee riskien tasapainottamista.
- *Yhteinen vaiheistusmalli*, joka ohjaa projekteja yhdenmukaisesti ja jäsentää projektisalkun sisältöä.
- *Yhteinen tilannekatsauskäytäntö*, joka mahdollistaa projektien yhdenmukaisen ja säännöllisen seurannan niin projekti-, hanke-, kuin salkkutasoilla.
- *Yhteinen arviointikäytäntö*, joka luo riippumattoman projektien arviointimallin.

Martinsuo ym. (2014) puolestaan luokittelevat projektisalkkuun liittyvät epävarmuustekijät kolmeen eri ryhmään:

- *Toimintaympäristöön vaikuttavat ulkopuoliset tekijät*, jotka osaltaan vaikuttavat salkkuun ja näin ollen ne tulisi huomioida salkun hallinnassa. Esimerkkeinä markkinoiden ja teknologian turbulenssiin sekä asiakkaiden vaatimuksiin liittyvät tekijät.

- *Organisaation monimutkaisuus*, kuten järjestelmät, rakenteet ja toiminnot, jotka osaltaan vaikuttavat salkkuun sekä sisältävät salkkutasoisia kysymyksiä tai projektin sisäisiä riippuvuussuhteita. Salkun menestymisen näkökulmasta em. tekijät aiheuttavat usein epävarmuutta ja vaativat erilaisia käytäntöjä.
- *Yksittäisten projektien muutosten vaikutukset*, kuten erilaiset poikkeamat ja odottamattomat tapahtumat, jotka voivat tuottaa epävarmuutta salkkutasolla.

Martinsuon ym. (2014) näkemykset osoittavat, että epävarmuudella on väistämättä vaikutuksia projektisalkun hallintaan ja epävarmuuden taustalla olevat tekijät voivat ulottua myös johdon vaikutuspiiriin ulkopuolelle. Galbraithin jo vuonna 1973 esittämä väite pitää tässä suhteessa edelleen paikkansa eli mitä suurempi epävarmuus, sitä enemmän johto tarvitsee tietoa. Tutkimukset ja jokapäiväinen toiminta moniprojektioorganisaatiossa osoittavat, että erilaiset muutokset ja epävarmuustekijät ottavat paikkansa ja niillä on vaikutuksensa, mistä syystä johto tarvitsee sitä enemmän tietoa. Epävarmuustekijät ovat kasvava haaste myös salkunhallinnalle. (Martinsuo ym. 2014.)

Johtaminen ja päätöksenteko

Kause (2015) painottaa, että organisoitu ja systemaattinen salkunhallinta osaltaan mahdollistavat ketteryyden ja nopeamman reagointinopeuden. Nopeus ja ketteruus eivät saa kuitenkaan tarkoittaa lyhytjänteisyyttä, vaan tavoitteena tulee olla strategianmukainen tasapainotettu projektisalkku. Tämä edellyttää toimintaympäristön jatkuvaa seurantaa, organisaation strategisten valintojen toteuttamista sekä operatiivisen projektitoiminnan kytkemistä kokonaisuuteen. Toimintaympäristön muutokset ja muutosvauhti edellyttävät, että projektisalkunhallinta on osa johtamisjärjestelmää, mikä mahdollistaa nopeamman päätöksenteon ja reagoinnin ja siten myös liiketoiminnallisen ketteryyden. Keskeisintä projektisalkunhallinnan tavoitteiden toteutumisessa on, että projektisalkut ja muut johtamisen perusrakenteet yhdistetään organisaatiossa yhdeksi johtamisjärjestelmäksi. Lisäksi Kaiser, El Arbi ja Ahlemann (2015) painottavat, että projektisalkunhallinnan menestyminen ja siten tehokas strategian toteutus edellyttää organisaation rakenteellista yhdenmukaistamista projektisalkunhallinnan tarpeisiin nähden.

Martinsuon (2013) mukaan on osoitettu, että menestyvillä yrityksillä on systemaattiset salkkuarvioinnin, päätöksenteon ja resurssien jakamisen käytänteet. Toisaalta näkemys ei ole yksiselitteinen, sillä vaikka hallitseva näkemys pitää projektisalkun hallintaa rationaalisen päätöksenteonprosessina, Martinsuo mainitsee viimeaikaisesta tutkimuksesta, joka kyseenalaistaa tätä näkemystä. Esimerkiksi Gutiérrez ja Magnusson (2014) painottavat päätöksentekotapojen merkitystä projektisalkun joustavuuteen. Päätöksenteon joustamattomuudella he tässä yhteydessä tarkoittavat sitä, että päätöksiä tehtäisiin ainoastaan rationaalisilla ja muodollisilla tavoilla, mikä perustuisi olettamukseen täydellisestä tiedosta. Toisaalta projektisalkun johtamisen näkökulmasta oikea ja ajantasainen tieto on keskiössä, mutta täydellinen joustamattomuus

voi Gutiérrezin ja Magnussonin (2014) mukaan kuitenkin aiheuttaa puutteellisen tasapainon erityyppisten ideoiden ja projektien välille, jolloin vaarana on menettää esimerkiksi potentiaalisia uusia innovaatioita.

Teller ja Kock (2013) painottavat myös projektisalkun menestymisen näkökulmasta riskienhallinnan merkitystä. Heidän mukaansa tutkimukset ovat osoittaneet, että salkun riskien tunnistaminen, virallinen riskienhallintaprosessi sekä riskienhallintakulttuuri vaikuttavat suoraan riskien läpinäkyvyyteen ja toisaalta riskien ehkäisyyn, seurannan ja hallinnan integrointi osaksi projektisalkunhallinnan prosessia vaikuttaa osaltaan organisaation riskinhallintakyvykkyyteen. Tutkimustulokset ovat myös osoittaneet, että riskien läpinäkyvyys sekä riskinhallintakyky vaikuttavat suoraan projektisalkun onnistumiseen.

Resurssien suunnittelu ja hallinta

Yksi keskeisimmistä projektitoiminnan ja projektisalkun haasteista liittyy resurssihin, mikä selittyy lähinnä sillä, että organisaatiot nykyisin lähes aina toimivat moniprojektitympäristössä, jossa useat eri projektit yleensä yhdessä ns. linjatyon kanssa kuormittavat samanaikaisesti yhteisiä resursseja ja ylikuormittavat henkilöstöä, mikä voi aiheuttaa osaltaan resurssikonflikteja. (Lehtonen ym. 2006, 9; Martinsuo 2013.) Usein projektisalkun ongelmana on liian monta aktiivista ja samanaikaista projektia, jotka eivät sinänsä tuota strategista lisäarvoa organisaatiolle, mutta sitovat silti sen arvokkaita resursseja (Buys & Stander 2010).

Useat samanaikaiset projektit voivat aiheuttaa vaihtuvuutta resurssissa, toisaalta ne myös tyypillisesti rasittavat keskeisiä samoja projektiresursseja, jolloin samat avainhenkilöt toimivat samanaikaisesti liian monissa projekteissa ja siten heihin kohdistuva työmäärä on myös usein liian suuri. (Buys & Stander 2010.) Sisäisesti organisaatiot usein myös teettävät ns. suosikkiprojekteja tai muita ns. näkymättömiä projekteja, jotka sijoittuvat virallisen strategisen järjestelmän ja salkunhallinnan ulkopuolelle. Tällaiset projektit kärsivät usein osa-optimoinnista projektitasolla ja toisaalta aiheuttavat resurssikonflikteja ja kilpailua salkkutasolla. (Martinsuo ym. 2014.) Tällaisissa tilanteissa projektihenkilöiden suorittama työ usein hajoaa, kun projekteja tehdään muiden töiden ohella, vaikka ne todellisuudessa tarvitsisivat intensiivisemmän keskittymisen. Tällöin on kyse sekä resurssikysymyksestä että töiden organisointiin liittyvästi asiasta. (Mäntyneva 2016, 147.)

Resurssinäkökulmasta tilanne ei ole kuitenkaan yksiselitteinen, sillä toisaalta projektien resurssien ja osaamisen jakaminen edesauttavat osaltaan hyvien käytäntöjen jakamista ja oppimista sekä parantavat salkun kokonaiskapasiteettia ja teknologista synergiaa. Toisesta näkökulmasta resurssien keskittäminen yhteen projektiin mahdollistaa myös projektin nopean toteuttamisen ja sitä kautta hyödyttää myös koko salkkua. Organisaatioissa tätä resurssien jakamisen dilemmaa ymmärretään kuitenkin vielä huonosti, eikä tähän olen löydetty yksiselitteistä ratkaisua myöskään projektisalkunhallinnan kannalta. (Martinsuo 2013.) Resurssien allokointi on näin ollen keskiössä organisaation tehokkaan toiminnan ja

menestyksen kannalta. Organisaatio joutuu usein tilanteisiin, joissa käytettävissä oleva kapasiteetti on rajallinen, jolloin on viipymättä pyrittävä kohdistamaan rajalliset resurssit organisaation tavoitteiden kannalta eniten lisäarvoa tuottavaan toimintaan. Väärät resurssit väärässä paikassa tai ajankohtana voivat olla organisaation näkökulmasta kohtalokkaita. Organisaation menestyminen edellyttää sen resurssien ja osaamisen järjestämistä eniten lisäarvoa tuottaviin toimintoihin. (Niemelä ym. 2008, 156–157; Virtanen 2009, 75.)

Yvesin ja Kososen (2008, 60, 138) mukaan resurssien joustamattomuus on useissa organisaatioissa keskeinen haaste, joka osaltaan estää nopean päätöksenteon ja ketteryyden. Heidän mukaansa useissa vakiintuneissa organisaatioissa resurssit ovat tiukasti lukittuja ja kiinnittyneitä olemassa oleviin järjestelmiin ja toimintoihin, minkä taustalla voi olla esimerkiksi epävirallista resurssien allokointia, joka ei aina ole näkyvää edes organisaation ylimmälle johdolle. Usein yksikkötasolla olemassa olevista resursseista pidetään kiinni entistä tiukemmin (siiloutuminen) alati niukkenevien resurssien myötä ja samalla epäluulo organisaatiotasolla tehtäviä resurssipäätöksiä kohtaan voi lisääntyä. Tähän vaikuttaa osaltaan organisaation rakenne, johtamisjärjestelmä sekä organisaatiokulttuuri, jotka voivat jatkaa ns. vanhaa elämäänsä pitkään muutosten jälkeenkin. Yves ja Kosonen (2008, 136, 249) nimeävät resurssien liikkuvuuden ratkaisuksi mm. oikean strategian ja rakenteen, henkilöstön tehtävänkierron sekä rajattomat organisaatorakenteet. Lisäksi Yves ja Kosonen (2008, 145) mainitsevat konkreettisenä keinona ohjelmat ja projektit, jotka mahdollistavat resurssien omistajuuden ja liiketoiminnan tuloksenteon pitämisen erillään, kun työ suunnitellaan ja toteutetaan tiettyyn tarkoitukseen perustetuilla ohjelmilla tai projekteilla ja joita varten resurssit vapautuvat organisaatiotasonlaajuiseen käyttöön.

Haukka (2013) painottaa henkilöresurssien merkitystä jopa rahoitusta enemmän. Hänen mukaan hyvälle liikeidealle rahoitus löytyy tavalla tai toisella, mutta toimivien resurssien puuttuminen on edellistä monimutkaisempi ongelma. Haukka perustelee tätä näkemystä sillä, että tyypillisesti perinteisissä hallintomalleissa kontrolloidaan rahan käyttöä, mutta ei henkilöresurssien käyttöä. Tämä on ongelmallista, etenkin jos kehitystoiminnan ja projektien toteuttamisen edellytyksenä on organisaation oma henkilötyöpanos. Projektisalkunhallinnan ja projektitoiminnan onnistumisen kannalta resurssien hallinta ja suunnittelu on yksi keskeisimmistä asioista ja näin ollen myös usein syy, miksi projektit epäonnistuvat ja projektisalkun tasapaino ja riskit kasvavat. Resurssien ja prosessien taustalla oleva osaaminen, kyvykkyydet ja tieto ovat näin ollen myös organisaation tärkeitä menestystekijöitä.

Julkisen sektorin erityispiirteet

Yksityisen sektorin lailla projektisalkunhallinta on keskeinen johtamistapa julkisella sektorilla, jossa organisaatioiden tarpeet salkunhallinnalle sekä niiden kohtaamat haasteet prosessin osalta ovat samankaltaisia. Julkisella sektorilla toimintaympäristön muutokset ja niukka talous asettaa entistä suurempia vaatimuksia toiminnan kehittämiseksi ja tehostamiseksi.

Muutoksen mahdollistajana ovat ohjelmat, hankkeet ja projektit. Muutosta tehdään yhä suurempina kokonaisuuksina. Systemaattinen projektisalkunhallinta tarjoaa konkreettisia menetelmiä kehittämisen strategiseen johtamiseen. Yhtä lailla julkisella sektorilla pyritään tehostamaan resurssien käyttöä sekä saamaan parempi kokonaiskuva kehitystoiminnasta ja integroitua projektityö paremmin osaksi strategiaa. (Kausto 2016; Lehtonen ym. 2006, 123–124.)

Vaikka kehitystoiminnan keinot voivat olla samanlaisia sekä julkisella että yksityisellä sektorilla, kehittämistehtäviä koskeva päätöksenteko ja tavoitteet eroavat yksityisestä sektorista. Julkisella sektorilla tavoitellaan voiton sijasta vaikuttavuutta, kuten asiakaslähtöisyyttä, tuottavuutta ja kustannussäästöjä. Julkisella sektorilla projektien käynnistyspäätökset voidaan käytännössä tehdä myös organisaation ulkopuolella esimerkiksi rahoittajan ja/tai tulosohjaavan ministeriön toimesta. Yhä useammin julkisella sektorilla on usean eri toimijan yhteisiä verkostoprojekteja, jolloin päätösvalta hajaantuu myös useammalle toimijalle. Nämä erityispiirteet tulee ottaa huomioon organisaation salkunhallintaprosessissa ja sitä koskevissa kriteereissä ja päätöksenteossa. Luonnollisesti salkunhallinnan tulisikin keskittyä salkkukokonaisuuden seurantaan ja strategian toteutumisen seurantaan. Rahoittajanäkökulma ja yhteiset verkostoprojektit osaltaan perustelevat sitä ajatusta, että julkisen sektorin organisaatioiden yksi tärkeimpiä osa-alueita on resurssienhallinta – kuinka varmistetaan oikea osaaminen oikeaan aikaan. Tähän liittyy keskeisesti projektien aikataulujen hahmottaminen ja seuraaminen salkkutasolla. Julkisella sektorillakin projektisalkunhallinta ja -johtaminen on yksi konkreettinen tapa vastata tähän haasteisiin. (Kausto 2016; Lehtonen ym. 2006, 124–125.)

3.3. Projektisalkunhallinnan kehittäminen

Kuten edellä on tullut ilmi, projektisalkunhallinta on yksi prosessi organisaation monien muiden prosessien joukossa. Salkunhallinnanprosessilla on projektien myötä sidoksia useisiin eri organisaation sisäisiin prosesseihin, ulottuen nykyään usein myös organisaation ulkopuolelle eri sidosryhmiin; asiakkaisiin, toimittajiin jne. Nämä erityispiirteet on huomioitavia mm. projektisalkun hallinnassa ja päätöksenteossa. Keskeistä on saada käsitys projektitoiminnan laajuudesta ja sen sitomista henkilöresursseista. Mitä enemmän henkilöresursseista on sidottuna kehittämiseen ja niitä toteuttaviin projekteihin, sitä vahvemmin myös johtamisen painopiste tulee olla kehittämisessä ja projekteissa. Menestymisen kannalta organisaation tulee tavoitella tehokkaita prosesseja, jolloin ne kuluttavat myös vähemmän organisaation rajallisia resursseja. Trimmattut ja integroidut prosessit edesauttavat kohti tehokkaampaa toimintaa, ennustettavuutta ja täsmällisyyttä. (Haukka 2013; Lehtonen ym. 2006, 126; Martinsuo 2013; Tietohallintomalli 2016.) Usein projektisalkunhallinnan prosessia käyttöönottaessa tai sitä merkittävästi kehittäessä on tarpeen muuttaa myös organisaation johtamiskulttuuria; johtamiselle allokoitua aikaa ja sen sisältöä, organisaation johtamis-, arviointi- ja palkitsemisjärjestelmiä sekä projektikulttuurin kehittämistä. Kehittämisen ja projektien menestyminen edellyttää tasapainoista

johtamiskulttuuria (management vs. leadership). (Haukka 2013; Virtanen 2009, 95.)

Projektitkulttuuri rakentuu organisaation toimintatavoista ja projektihallintaa tukevista työkaluista ja menetelmistä sekä organisaation osaamisesta, joka tukee osaltaan tehokasta ja vaikuttavaa projektinhallintaa. Projektitkulttuurin kuten myös organisaatiokulttuurin osa-alueena osaamisen merkitys on entisestään kasvanut. Organisaatiokulttuuri heijastaa osaltaan myös organisaation sosiaalista pääomaa. Oppimismyönteinen organisaatiokulttuuri mahdollistuu avoimen ja luottamuksellisen ilmapiirin, motivaation, virheistä oppimisen, positiivisen uteliaisuuden, hiljaisen tiedon sekä mukavuusrajan ulkopuolelle siirtymisen myötä. Projektitkulttuuriin vaikuttaa organisaation suhtautuminen projektitoiminnan tavoitteisiin, ohjaukseen ja merkitykseen. Menettelytavoissa ja ketterässä strategisessa asemoinnissa kulttuurin näkökulmasta joustavuus ja analyyttisyys ovat keskiössä. Kehittämisoosaaminen koostuu useasta eri osa-alueesta ja sillä on keskeinen merkitys projektitoiminnan onnistumisessa. Osaaminen jakautuu sekä organisaation että yksilöiden osaamiseen. Organisaatio-osaamisen tasolla muodostuu synergiaetua yksilöiden osaamisen yhdistyessä. Osaamisen kehittämisessä lähtökohtana ovat organisaation nykytila ja tulevaisuuden vaatimukset, missä tulisi pyrkiä perinteisiä koulutuksia enemmän työelämässä tekemällä oppimiseen, esimerkkeinä projekteista ja virheistä oppiminen. Kehittämisoosaaminen ei ole itsestäänselvyys, se edellyttää organisaatiolta oppimista ja sitä kautta uudistumista. Uudistumisen ohella kehittyminen edellyttää keskeneräisyyden sietämistä. Harvat organisaatiot menestyvät sattumalta, menestymisen edellytyksenä on organisaation halu sekä panostus menestyä ja uudistua kokonaisvaltaisesti. (Mäntyneva 2016, 150–153; Virtanen 2009, 77, 88–91, 100, 111.)

Projektisalkun kypsyystaso

Prosesseille on ominaista, että ne vaativat jatkuvaa kehittämistä ja ne paranevat ajan mittaan. Toimintaympäristön ja organisaation sisäiset muutokset luovat myös edellytyksiä jatkuvalla kehittämiselle. Projektisalkkuprosessin kehittäminen edellyttää organisaatiolta panostuksia; resursseja ja aikaa. Organisaation salkunhallinnan tehokkuutta, valmiuksia ja kehittymistä voidaan arvioida kypsyystasomallin ja niissä olevien eri tasojen perusteella. Malleja on julkaistu useita erilaisia ja osa malleista on johdettu projektinhallintamalleista. Mallien lähestymistavat voivat vaihdella, mutta tyypillisesti mallien eri tasoilla kuvataan organisaation projektitoiminnassa ja salkunhallinnassa suoriutumista. Toisien mallien tarkoituksena on myös määrittää tavoitteet ja konkreettiset toimet projektisalkunhallinnan edistämiseksi. (Haukka 2013; Lehtonen ym. 2006, 126.)

Useat malleista pohjautuvat prosessien kypsyystasoa mittaavaan CMM-malliin, jonka mukaisesti organisaation prosesseille määritetään viisi kypsyystasoa ja niille vaatimukset:

- lähtötaso, asian tarpeellisuus tunnistettu
- toistettavissa, prosesseja kehitetty

- määritetty, vakioitu, dokumentoitu ja koulutettu prosessi
 - hallittu, prosessia mitataan ja seurataan sekä
 - optimoitu, parhaat käytännöt ja jatkuva parantaminen.
- (Lehtonen ym. 2006, 127.)

Toisena esimerkkinä tässä työssä esitetään Projektii-Instituutin projektisalkunjohtamisen kypsyysmalli, jonka avulla organisaatio voi analysoida salkun (ml. projektitoiminnan) kypsyystason nykytilannetta ja tavoitteita viisitasoisesti seuraavasti:

- tietoisuus meneillään olevista projekteista
 - tietoisuus projektisalkun tilanteesta ja tasapainosta
 - resurssienhallinta kattaa projekti- ja muun tekemien ns. linjatyön
 - läpinäkyvä päätöksenteko, joka perustuu priorisointiin ja resurssisuunnitelmiin sekä
 - ohjelma- ja projektiorientoitunut organisaatio, joka kattaa liiketoimintahyötyjen etukäteis- ja jälkiseurannan sekä jatkuvan projektikulttuurin kehittämisen.
- (Haukka 2013.)

Edellä esiteltyjen mallien mukaisesti projektisalkunhallinnan kypsyystaso on tasolla *yksi*, kun organisaatiolla on tietoisuus meneillään olevista projekteista ja projektinhallinta on jo systemaattista ja lisäksi organisaatio on tunnistanut tarpeen salkunhallinnalle. Organisaatio siirtyy tasolle *kaksi*, kun sen projektisalkunhallinnan prosessit on kuvattu ja ne ovat teoreettisesti toistettavissa, tässä vaiheessa organisaatiolla on tietoisuus projektisalkun tilanteesta ja tasapainosta sekä etenkin yksittäisiä projekteja seurataan myös strategisen johtamisen näkökulmasta. Organisaatio saavuttaa tason *kolme*, kun sillä on yhteisesti sovitut projektisalkunhallinnan käytänteet, kuten mitä projekteja seurataan salkkutasolla ja millaista prosessia salkunhallinnassa käytetään. Tässä vaiheessa projekteja seurataan salkkuna ja prosessi sisältää siten myös resurssienhallinnan. *Neljännellä* tasolla prosessi on hallittua ja sen laatua seurataan sovitulla mittareilla. Toiminta sisältää myös läpinäkyvän päätöksenteon perustuen priorisointiin ja resurssisuunnitelmiin. Tälle ns. salkun strategisen johtamisen -tasolle pääseminen vie aikaa. Kypsyystason ylittä eli *viidettä* tasoa voi pitää eräänlaisena ihannetilana, jonka kaikkia tavoitteita ei koskaan samanaikaisesti pystytä saavuttamaan, mutta sitä voidaan lähestyä kehittämällä salkkuprosessia jatkuvasti vastaamaan organisaation muuttuvia tarpeita ja tilannetta. Optimoidulla tasolla salkku on strategisesti tasapainotettu, se sisältää jatkuvan projektikulttuurin kehittämisen sekä projektien myötä saavutettavien liiketoimintahyötyjen seurannan. (Haukka 2012; Lehtonen ym. 2006, 127–128; Toivonen, koulutus 2.12.2016.)

Keskeistä on, että yhtäläillä projektisalkunhallinnalle kuin sen kehittämiseksi asetetaan tavoitteet, aikataulu ja vastuut. Onnistuakseen se tarvitsee ennen kaikkea johdon tukea ja sitoutumista. Toisaalta Beringer ym. (2013) nimeävät sidosryhmien käyttäytymisen ja hallinnan yhtenä keskeisimpänä projektisalkun hallinnan menestystekijänä. Heidän mukaansa tutkimukset osoittavat, että erityisesti salkun sisäisten sidosryhmien sitoutumisella on keskeinen merkitys salkun menestymiseen ja se selkeytyy vaiheittain kypsyystason kasvaessa.

4 TUTKIMUSMENETELMÄT

Tässä luvussa käsitellään opinnäytetyön osalta valittua tutkimusstrategiaa, aineistonkeruun menetelmiä, tutkimuksen analyysi- ja tulkintamenetelmiä sekä tutkimuksen luotettavuutta.

Tämän opinnäytetyön tutkimusongelmaa ja -kysymyksiä lähestytään kvalitatiivisilla eli laadullisilla lähestymistavoilla. Aineisto kootaan todellisissa ja luonnollisissa tilanteissa. Tavoitteena on yksityiskohtainen ja monitahoinen tarkastelu. Laadullisessa tutkimuksessa pyritään löytämään tosiasioita olemassa olevien väittämien todentamisen sijasta. Laadullisena tutkimusstrategiana tapaustutkimus mahdollistaa useiden eri tutkimusmenetelmien hyödyntämisen. (Hirsjärvi ym. 2008, 157–158, 160.) Opinnäytetyön tarkoituksena on teoreettisen viitekehyksen ja kerätyn empiirisen aineiston avulla saada aikaan mahdollisimman kattava tietämys kohdeorganisaation nykytilanteesta sekä kehittämiskohteet ja siten vastata asetettuihin tutkimuskysymyksiin.

4.1. Tapaustutkimus tutkimusstrategiana

Tapaus- eli case-tutkimus (Case Study) käsitetään usein enemmän tutkimusstrategiana kuin erillisenä menetelmäkokonaisuutena, koska sillä ei ole omaa metodologiaa. Prosessina tapaustutkimus ei eroa normaalista tutkimusprosessista. Tapaustutkimus on ns. intensiivinen tutkimusmenetelmä, koska sille on ominaista monimenetelmällisyys ja tutkittavasta tapauksesta riippuen aineistonkeruu- ja aineiston analyysimenetelminä voidaan hyödyntää sekä kvalitatiivisia että kvantitatiivisia metodologian menetelmiä. Monimenetelmällisyyden vuoksi toteutusvaihe eli aineiston kerääminen on vaativa ja myös aikaa vievä vaihe. Toteutusvaiheen haastavuudesta huolimatta tapaustutkimus mahdollistaa syvällisen ja monipuolisen kuvan tutkittavasta ilmiöstä eli casesta. Tapaustutkimuksella voidaan analysoida tarkasti tiettyä ajankohtaista tapahtumaa tai toimintaa rajatussa ympäristössä. Tutkimuskohteena on yleensä organisaatio, sen osa tai jokin toiminnallinen prosessi. Tapauksen ymmärtäminen ja uusien ideoiden ja hypoteesien muodostaminen ongelman ratkaisemiseksi on tulkintaa ja yleistettävyyttä tärkeämpää. (Kananen 2013, 59–60; Kananen 2015, 67, 76.) Tästä syystä tapaustutkimus soveltuu hyvin organisaation kehittämistyön välineeksi, jossa tavoitteena on tuottaa kehittämisehdotuksia ja ideoita. (Ojasalo, Moilanen, & Ritalahti 2009, 53).

Tämän opinnäytetyön tutkimuksen lähestymistavan valintaan on vaikuttanut ennen kaikkea tiedon saatavuus sekä monipuoliset tiedonkeruun menetelmät. Tutkimusongelman kannalta halutaan selvittää, miten kohdeorganisaation investointien valmisteluprosessia tulisi kehittää, jotta se voidaan integroida osaksi suunnittelu- ja seurantaprosesseja sekä johtamisjärjestelmää. Ongelmaa lähestytään selvittämällä valmisteluprosessin nykytilannetta, kehittämisen kohteita sekä millä tavalla muutos edistäisi osaltaan johtamista ja päätöksentekoa. Tutkimusstrategiaksi valittua tapaustutkimusta ja valittuja tutkimusmetodeja voidaan pitää perusteltuina monitahoisen tutkimusongelman kannalta, mikä edesauttaa samalla tutkimuksen

toteuttamista. Tutkimus tehdään osana kohdeorganisaatiossa toteutettavaa kehittämistyötä, jonka välineeksi tapaustutkimus soveltuu myös hyvin. Tapaustutkimus mahdollistaa tehokkaan ja monipuolisen tavan kerätä tietoa sekä kehittämisehdotuksia ja -ideoita mm. haastatteluiden, osallistuvan havainnoinnin sekä kirjallisten lähteiden avulla.

4.2. Aineistonkeruun menetelmät

Laadullinen tutkimus, kuten tapaustutkimus mahdollistaa erilaiset aineistonhankintametodit ja tutkimusaineisto koostuu usein sekä sekundääri- että primääriaineistosta. Sekundääriaineisto käsittää tutkittavasta asiasta jo olemassa olevat erilaiset kirjalliset lähteet eli dokumentit. Usein tutkimus sisältää sekundääriaineiston lisäksi tutkijan itse keräämää välitöntä tietoa eli primääriaineistoa, kuten haastatteluita, havaintoja ja kyselyitä. Tutkimusaineiston keruussa on syytä tavoitella taloudellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta ja siten tutkijan ei välttämättä kannata kerätä itse jokaiseen ongelmaan aineistoa alusta lähtien itse, vaan mahdollisuuksien mukaan täydentää olemassa olevaa aineistoa itse kerätyllä aineistolla. Toisaalta teknologia on osaltaan tehostanut myös aineistonkeruuta mahdollistaen erilaiset aineistonkeruun menetelmät, kuten verkossa toteutettavat online- tai offline-tutkimukset. (Hirsjärvi ym. 2008, 181; Kananen 2015, 131–134.)

Tässä opinnäytetyössä aineiston keräämisessä hyödynnetään useita eri tiedonkeruun menetelmiä, kuten erilaisia kohdeorganisaatiota koskevia kirjallisia lähteitä, haastatteluita ja osallistuvaa havainnointia. Seuraavissa luvuissa tarkastellaan yksityiskohtaisemmin tämän opinnäytetyön aineistonkeruun menetelmiä.

4.2.1. Kirjalliset lähteet eli dokumentit

Laadullisessa tutkimuksessa kirjalliset lähteet eli dokumentit voivat muodostaa koko tutkimuksen perustan tai niitä voi käyttää muun tutkimusaineiston tukena. Kirjallisia aineistoja ovat esimerkiksi pöytäkirjat, muistiot, raportit ja artikkelit. Lisäksi erilaiset organisaatiota koskevat tilastot voivat olla hyvä apu tilanteissa, joissa tutkijan on perusteltava tutkimustuloksiaan. Kirjallisten aineistojen vahvuus on niiden pysyvyys ja muuttumattomuus. Toisaalta dokumenttien heikkoutena voi olla niiden laatijan mahdollinen vaikutus sisältöön tai tutkijan tekemä valikointi tutkimusaineistoa kootessa. Valikointi ei aina johdu tutkijasta itsestään, jos tutkijalla ei ole pääsyä kaikkiin mm. organisaation sisäisiin ja salaisiin dokumentteihin. Kirjallisten lähteiden osalta aineiston sisältö on kuitenkin hyödyntämisen kannalta keskiössä, sillä aineiston ensisijainen tavoite on vastata tutkimusongelmaan. (Kananen 2013, 80, 83.)

Opinnäytetyön kirjallinen dokumenttiaineisto

Tässä opinnäytetyössä tutkimuksen sekundaariaineisto perustuu kohdeorganisaation sisäisiin dokumentteihin, kuten olemassa oleviin ohjeisiin sekä prosessi- ja menetelmäkuvauxiin, investointeihin liittyviin

suunnitelma- ja toteumatietoihin sekä organisaatiota koskeviin virallisiin dokumentteihin, kuten tilinpäätös- ja vuosikertomustietoihin, organisaation virallisiin tulostavoite- ja strategia-asiakirjoihin sekä kohdeorganisaatiota velvoittaviin lakeihin ja ohjaavan ministeriön ohjeisiin. Opinnäytetyössä dokumenttien myötä on tavoitteena kerätä aineistoa ja saada osaltaan vastauksia ennen kaikkea ensimmäiseen tutkimuskysymykseen, millainen Valtiokonttorin investointien nykyinen valmisteluprosessi on?

4.2.2. Havainnointi

Aineistonkeruun menetelmänä havainnoinnin avulla on mahdollista saada välitöntä ja suoraa tietoa sekä seurata kohdeilmion tai tapauksen toimintaa, kuten yksilöiden, ryhmien ja organisaatioiden toimintaa, prosesseja tai käyttäytymistä. Havainnointi on käyttökelpoinen, mutta sinänsä melko työläs menetelmä. Havainnoinnilla on kuitenkin mahdollista saada sellaista tietoa, mitä ei ole mahdollista saada muutoin esimerkiksi haastatteluiden tai kyselyiden avulla, kuten tietoa työtehtäviin ja niiden suorittamiseen liittyvistä prosesseista, toisten toiminnan kuvailemisesta tai ns. hiljaista tietoa. Havainnoinnin menetelmiä on useita, ääripäinä voidaan pitää systemaattista eli suoraa havainnointia ja osallistuvaa havainnointia. Systemaattinen havainnointi on jäseneltyä ja havainnoija on ulkopuolinen toimija, kun taas osallistuva havainnointi muotoutuu vapaasti tilanteessa ja havainnoija osallistuu myös ryhmän toimintaan. Systemaattista havainnointia käytetään yleensä kvantitatiivisessa ja osallistuvaa havainnointia kvalitatiivisessa tutkimuksessa. Todellisuudessa tutkimuksissa käytetään usein kuitenkin näiden kahden edellisen välimuotoja. Toimintana havainnointi voi olla piilohavainnointia, jolloin tutkittavat eivät ole tietoisia havainnoinnista tai epäsuoraa, jolloin havainnoija on piilossa havainnointikohteiltaan. Yleensä havainnointi tapahtuu kuitenkin luonnollisessa ympäristössä ja aidossa tilanteessa, kuten työntekijöiden havainnointi työpaikoilla tai asiakkaiden havainnointi kaupoissa. (Hirsjärvi ym. 2008, 207–211; Kananen 2013, 88–90.)

Opinnäytetyön havainnointiaineisto

Tässä tutkimuksessa primääristä tutkimusaineistoa kerätään kohdeorganisaatiossa kehittämistyössä tehtävän investointien suunnittelumallin pilotoinnin yhteydessä suoritettavalla osallistuvalla havainnoinnilla. Mallin pilotoinnin ja havainnoinnin tavoitteena on syventää kirjallisista lähteistä kerättyä aineistoa ja saada vastauksia Valtiokonttorin investoinnin valmistelun nykytilanteen lisäksi haasteista ja näin ollen kehittämisen kohteista. Havainnoinnin kuten koko kohdeorganisaatiossa suoritettujen kehittämistyön peruslähtökohtana on tutkimuspäiväkirja, johon kirjataan tutkimusongelmaa koskevat havainnointitapahtumien ajankohdat, tapahtuman luonne, tehtävä, kuvaus, seuraukset ja johtopäätökset sekä osallistujat. Tämän lisäksi tapahtumista tehdään tapauskohtaisesti myös yksityiskohtaisemmat muistiinpanot, jotka vastaavat referoivaa (propositio) litteroinnin tasoa. Analyysia suoritetaan samanaikaisesti aineistonkeruuvaiheen kanssa, joka on tyypillistä laadulliselle tutkimukselle.

4.2.3. Haastattelut

Laadullisessa tutkimuksessa usein pääasiallisena aineistonkeruun menetelmänä käytetään haastattelua, joka mahdollistaa suoran vuorovaikutuksen tutkittavan kohteen kanssa ja näin ollen sitä voi pitää myös lähtökohtaisesti ainutlaatuisena tiedonkeruumenetelmänä. Menetelmänä haastattelu on joustava, vaikka se edellyttääkin tutkijalta suunnittelua ja aikaa. Haastattelut ovat aina asia- ja tilannesidonnaisia ja siten haastatteliija tekee aina tietynlaista tulkintaa vastauksien perusteella. Vaikka haastattelua käytetäänkin paljon tiedonkeruussa, myös sen käyttö tulee olla aina perusteltua nimenomaisen tutkimuksen ongelman näkökulmasta. (Hirsjärvi ym. 2008, 199–202)

Haastattelut voidaan jaotella perinteisesti sen muodollisuuden perusteella seuraavasti:

- Strukturoitu eli lomakehaastattelu, jossa kysymykset ja eteneminen on täysin ennalta määritelty.
- Avoin haastattelu eli syvähaastattelu, jossa haastatteliija selvittelee haastateltavan ajatuksia, mielipiteitä yms. siinä järjestyksessä, kun ne tulevat keskustelussa esille.
- Teemahaastattelu (lomake- ja avoimen haastattelun välimuoto), jossa teema-alueet on annettu haastateltavalle ennalta tiedoksi, mutta kysymysten tarkka muoto ja järjestys puuttuvat.

(Hirsjärvi ym. 2008, 203–205.)

Haastattelut voidaan toteuttaa yksilö-, pari-, tai ryhmähaastatteluina, joista yleisimpiä ovat yksilöhaastattelut. Kokemusten perusteella yksilöhaastatteluissa haastateltavat ovat usein vapautuneita ja luontevia, vaikka toiset kokemukset ovat myös osoittaneet, että ryhmähaastattelut ovat toimivia tilanteissa, joissa haastateltavat arastelevat haastattelua. Ryhmähaastattelu on toimiessaan tehokas tiedonkeruutapa, mutta tutkijan on hyvä tiedostaa ryhmän mahdollinen kontrolloiva vaikutus, joka voi vaikuttaa sekä positiivisesti että negatiivisesti haastateltaviin. Tutkimustarkoituksessa haastattelu on systemaattinen ja tavoitteellinen tiedonkeruumuoto. Tutkijan on kuitenkin pohdittava millainen toteutus antaa omassa tutkimuksessa parhaan lopputuloksen. (Hirsjärvi ym. 2008, 202, 205–206.)

Haastatteluaineistot tallennetaan yleensä äänittämällä tai videoimalla, jonka jälkeen tallennettu aineisto on usein tarkoituksenmukaista purkaa kirjalliseen muotoon eli litteroida. Litterointi voidaan tehdä joko koko aineistosta tai valikoiden esimerkiksi teema-alueittain. Litteroinnin tarkkuustasosta ei ole olemassa yksiselitteisiä määrityksiä ja litteroinnissa voidaan erottaa eri tasoja ja tekniikoita. Tutkimuksen näkökulmasta keskeistä on eri litterointitasojen yhdistäminen tarvittaessa sekä aineiston analyysin vaatimusten huomioiminen ja litteroinnin tarkkuuden ja logiikan noudattaminen systemaattisesti läpi koko aineiston. (Hirsjärvi ym. 2008, 217; Kananen 2013, 100; Tietoarkisto 2016.)

Kananen (2013, 100) erottelee litteroinnin kolmelle eri tasolle seuraavasti:

- Sanatarkka litterointi on tarkin taso, jossa jokainen äännähdyskin kirjataan ylös.
- Yleiskielisessä litteroinnissa puhe muunnetaan kirjakielelle.
- Propositiotason litteroinnissa referoidaan ainoastaan sanoman tai havainnon ydinsisältö suurpiirteisesti muistiinpanoiksi.

Propositiotasolla eli referoivassa litteroinnissa litteroijalla on suuri rooli ja vastuu (Tietoarkisto 2016).

Opinnäytetyön haastatteluaineisto

Tässä opinnäytetyössä primääriaineisto koostuu kerättävien havaintojen lisäksi kolmessa julkishallinnon organisaatiossa toteutettavista teemahaastatteluista sekä kohdeorganisaatiossa tehtävistä haastatteluista. Benchmarking-kohteissa haastatellaan tutkimusaiheen näkökulmasta organisaation avainhenkilöitä yksittäin ja pareittain. Teemahaastattelut kestävät 1,5–2 tuntia. Haastattelumuodon valintaan vaikuttaa se, että benchmarking-kohteet eivät olleet tekijälle itselle ennalta tuttuja ja toisaalta tutkimusongelman näkökulmasta on selkeitä aiheita, joista erityisesti haluttiin lisätietoa, kuitenkin siten, että haastattelutilanteet mahdollistavat vapauden keskustella teemoihin liittyvistä asioista monipuolisesti. Haastatteluiden teemat on annettu tiedoksi haastateltaville vähintään viikkoa ennen haastatteluajankohtaa. Teemahaastattelun runko on esitetty liitteessä kaksi.

Suunnittelumallin pilotoinnista saatujen havaintojen perusteella päädytään toteuttamaan myös kohdeorganisaatiossa haastatteluita ja keräämään niiden avulla kokemuksia pilotoinnista ja kehitysideoita investointien valmisteluun. Haastattelut ovat käytännössä avoimia haastatteluita, sillä haastateltaville annetaan ennalta pohdittavaksi ainoastaan kaksi näkökulmaa: kokemukset investointien suunnittelun pilotointiprosessista ja kehittämisideoita investointien valmisteluun. Tarkoituksena on pitää haastattelut hyvin avoimina, jotta haastateltavien on mahdollista tuoda esille haastatteluissa myös muita aiheeseen liittyviä tai sivuavia näkökulmia. Kohdeorganisaatiossa toteutettavien haastattelujen kutsu on esitetty liitteessä kolme. Haastattelut toteutetaan yksilö- ja ryhmähaastatteluina. Haastattelut ovat teemahaastatteluita lyhempiä, kestoltaan noin 30–45 minuuttia. Haastateltavat valitaan Valtiokonttorin toimialoilta ja yksiköistä organisaation eri tasoilta. Kohdeorganisaatiossa toteutettavien haastatteluiden näkökulmat ovat kuitenkin kaikille haastateltaville samat.

Haastatteluja toteutettiin kohdeorganisaatiossa yhteensä yhdeksän. Haastateltavana oli kaksi toimialajohtajaa ja tietohallintojohtaja, jotka ovat oman toimialan ohella Valtiokonttorin johtoryhmän jäseniä. Lisäksi haastateltavana oli eri toimialoilta yhteensä neljä apulaisjohtajaa, joilla oli kokemusta investointien suunnittelusta ja seurannasta budjettivastuullisina sekä projektien omistajina kuin myös projektipäällikköinä. Apulaisjohtajat ovat myös omien toimialojen johtoryhmän jäseniä. Lisäksi haastateltavana oli työn tekijän omia kollegoita Talous-yksiköstä. Muista haastatteluista poiketen, kollegoiden haastattelu toteutettiin ryhmähaastatteluina,

poikkeuksena yksi kollega, jonka haastattelu toteutettiin aikataulusyistä yksilöhaastatteluna. Ryhmähaastattelun valintaan vaikutti tavoite saada yhteistä näkemystä ja käytännön kokemuksia keskustelevasti talouden henkilöiden näkökulmasta, jotka tekevät yhteistyötä sekä johdon, suunnittelu- ja ennustetietoa tuottavien budjettivastuullisten että tietohallinnon kanssa. Yleisesti haastatteluiden tavoitteena oli saada näkökulmia investointisuunnitelmista ja investointien valmisteluprosessista osana toiminnan ja talouden suunnittelua ja johtamisjärjestelmää sekä investointeihin liittyvistä päätöksenteon käytänteistä ja haasteista, kuten arvioinnista ja priorisoinnista suhteessa strategiaan sekä käytettävissä olevaan kapasiteettiin ja resursseihin nähden. Lisäksi tavoitteena oli saada investointien valmisteluun liittyvää tietoa ja näkemystä sekä substanssiliiketoiminnan että hallinnon näkökulmista.

Kaikki teemahaastattelut tallennettiin ja niistä kirjattiin ylös kaikki pääkohdat edellä kuvatun referoivan (propositio) litteroinnin tason mukaisesti, jonka voidaan katsoa olevan tämän opinnäytetyön kannalta riittävä ja tarkoituksenmukainen taso. Muistiinpanot ovat sekä riittävä taso mahdollisessa jatkokäytössä organisaation sisällä että analyysin tuottamisessa ja lisäksi yhteneväinen taso läpi koko tutkimusaineiston. Kohdeorganisaatiossa toteutetuissa haastatteluissa oli ennalta annettu kaksi teemaa ja lähes kaikki haastateltavat olivat jo ennalta miettineet annettuja näkökulmia ja esittivät kokemukset ja kehittämisideat selkeästi haastatteluissa. Tästä johtuen em. haastatteluiden osalta pääkohdat kirjattiin ylös jo haastatteluiden aikana vastaten referoivaa (propositio) litteroinnin tasoa. Luotettavuuden näkökulmasta haastateltaville tehtiin tarvittavia tarkentavia kysymyksiä jo haastatteluiden aikana. Tavoitteena oli pitää haastattelut kompakteina ja selkeinä. Kaikissa haastatteluissa tuli esille itse aihetta sivuavia asioita, joita ei ollut mahdollista suoraan käsitellä osana opinnäytetyötä. Opinnäytetyön ulkopuolelle rajautuvat asiat on kuitenkin kirjattu ylös kehittämistyön ns. jatkokehityslistalle ja/tai annettu muutoin tiedoksi vastuuhenkilöille kohdeorganisaatiossa.

4.3. Tutkimuksen analyysi- ja tulkintamenetelmät

Tutkimuksen kannalta keskiössä on kerätyn aineiston analyysi, tulkinta ja johtopäätökset, jotka samalla ovat myös opinnäytetyöprosessin haastavimpia vaiheita (Hirsjärvi ym. 2008, 216; Kananen 2013, 107). Analyysitapojen valintaan tai aineiston analysoinnin aloittamiseen ei ole olemassa yksiselitteisiä sääntöjä. Peruseriaate on, että aineiston käsittely ja analysointi kannattaa aloittaa mahdollisimman pian heti tiedonkeruun jälkeen. Linearisesti etenevä analyysi etenee vaiheittain, jossa kerätty aineisto ensin tarvittaessa litteroidaan, jonka jälkeen aineisto kuvataan, luokitellaan ja lopuksi hajotettu aineisto yhdistetään uudelleen tutkijan näkemykseksi ja hyväksi kuvaukseksi ilmiöstä, jolle annetaan selitys eli tehdään tulkinta. Tulkinta sisältää tutkijan pohdinnan analyysin tuloksista ja niistä tehtyjä johtopäätöksiä eli pääseikoista koottuja synteesejä. (Hirsjärvi ym. 2008, 218, 224–225; Kananen 2013, 103–107.)

Laadullisessa tutkimuksessa aineiston keruu ja analyysi kytkeytyvät yleensä tiivistä toisiinsa ja usein tapahtuvat myös samanaikaisesti.

Analyysin myötä havainnoijan käsitys ja ymmärrys ilmiöstä kasvaa ja analyysin avulla voidaan päätellä, tarvitaanko tutkimusongelman ja tutkimuskysymysten näkökulmasta vielä lisää tietoa ja millaista tietoa tarvitaan. Vaikka tutkimusprosessi kuvataan usein lineaarisen prosessin muotoon, laadulliselle tutkimukselle on tyypillistä, ettei se aina etene suoraviivaisesti vaihe vaiheelta kohti tavoitetta. Laadullisen tutkimuksen analyysiprosessi on pikemminkin päättymätön syklinen prosessi, jolle ominaista on spiraalimaisuus ja tästä syystä prosessi voidaan käytännössä aloittaa melkein mistä vaiheesta tahansa ja toisaalta tutkimusprosessi voi edellyttää myös välillä paluuta prosessin edelliseen vaiheeseen. (Hirsjärvi ym. 2008, 14, 219; Kananen 2013, 90, 92.)

Aineiston analysoimiseen on tarjolla monia eri tapoja, keskeistä on valita analyysitapa, joka vastaa parhaiten tutkimusongelmaan ja -tehtävään. Aineiston analyysi voidaan jakaa karkeasti selittämiseen ja ymmärtämiseen pyrkiviin lähestymistapoihin, joista ensimmäisessä hyödynnetään tavallisesti tilastollista analyysia sekä päätelmiä ja jälkimmäisessä lähestymistavassa käytetään laadullista analyysia ja päätelmien tekoa. (Hirsjärvi ym. 2008, 219.) Tapaustutkimuksessa käytetään usein laadullisen tutkimuksen menetelmiä, koska sillä ei ole omia analyysimenetelmiä (Kananen 2013, 103).

Kananen (2013, 106, 108–109) kuvaa aineiston käsittelyn myötä muodostuvia selityksiä ja ratkaisuja eräänlaisena palapelinä, jolle annetaan tulkinta. Keskeistä on tarkastella aineistoa tutkimusongelman näkökulmasta ja tunnistaa faktoja yhdistävät tekijät, jolloin tulkinnan avulla saadaan kattava kuvaus ilmiöstä. Yin on esittänyt viisi tulkintakategoriaa: aikasarja-analyysi, teorian tai mallin vastaavuus, loogiset mallit, selityksen rakentaminen ja tapausten välinen synteesi. (Kananen 2013, 110). Tulkinnan logiikoissa on havaittavissa kaksi ääripäätä: deduktio ja induktio, joista ensimmäisessä aineistosta pyritään löytämään jotain jo aiemmin löydettyä, kun jälkimmäisessä keskiössä on aineisto, jolloin tavoitteena on pyrkiä irti kaikista ennakko-oletuksista ja hypoteeseista. Käytännössä tulkintaa tehdään yleensä deduktion ja induktion välillä. (Kananen 2013, 109–110.)

Opinnäytetyön analyysi- ja tulkintamenetelmät

Tässä opinnäytetyössä analyysissa on tunnistettavissa eri prosessin vaiheet; segmentointi, luokittelu ja aineiston yhdistäminen. Prosessi ei ole ollut kuitenkaan täysin lineaarinen vaan pikemminkin syklinen ja reflektioiva, missä useat tiedonkeruumenetelmät ovat osaltaan vaikuttaneet siihen, että välillä prosessissa on palattu edeltäviin vaiheisiin. Aineiston tulkintaa on tehty sekä induktion ja deduktion avulla. Tulkinta on ollut aineistolähtöistä, mutta tulkinnassa on käytetty tukena ja apuna myös teoriaa ja olemassa olevia malleja. Kirjallisten dokumenttien osalta analyysi perustuu tunnistettuihin teemoihin, teemojen syy-seuraussuhteiden arviointiin ja toisaalta toisiaan tukevien ja sidonnaisten prosessien tunnistamiseen. Havaintojen ja haastattelujen osalta analyysi on perustunut aineiston käsittelyn myötä muodostettuun luokitteluun, joiden perusteella aineistosta on haettu yhdistäviä asioita ja osioita, mikä on nähtävissä myös tutkimuksen

tulosten esittämistavassa. Opinnäytetyön aineistosta on pyritty rakentamaan selitystä tutkimusongelmalle ja selittämään sen takana olevien ilmiöiden rakennetta ja toiminnan prosesseja peilaten osaksi olemassa olevaan teoriaan ja malleihin. Tämän perusteella on tehty tutkimusongelman näkökulmasta keskeisimmät johtopäätökset ja ehdotukset kehittämistoimenpiteistä, kuinka investointien valmistelu voitaisiin yhdistää osaksi suunnittelua ja johtamisjärjestelmää.

4.4. Luotettavuuden arviointi

Kaikki tutkimukset edellyttävät jollain tavoin luotettavuuden ja pätevyyden arviointia, mikä on huomioitava jo työn suunnitteluvaiheessa. Yksinkertaistettuna luotettavuustarkastelu tarkoittaa tutkimusprosessin eri vaiheissa tehtyjen valintojen ja toteutusten arviointia, minkä perustana on tarkka dokumentaatio. Tässä yhteydessä mainitaan usein tutkimuksen reliabiliteetti ja validiteetti, joista ensimmäinen tarkoittaa mittaustuloksien toistettavuutta ja jälkimmäinen tutkimusmenetelmän tai mittarin tarkoituksenmukaisuutta. Reliabiliteetti ja validius eivät kuitenkaan kaikissa tutkimuksissa esiinny aina samanlaisina mm. laadullisessa tutkimuksessa nämä termit ovat saaneet erilaisia tulkintoja. (Hirsjärvi ym. 2008, 226–227; Kananen 2013, 116–118.)

Laadullisesta tutkimuksesta käytetään usein aineistolähtöinen tutkimus - nimitystä, koska aineisto eräällä tavalla ohjaa tutkimusta. Syklisyys ja jatkuva reflektointi kuuluvatkin tämän laadullisen tutkimuksen piirteisiin ja tutkimuksen validiteetti- eli pätevyyskysymyksiin. (Kananen 2013, 90.) Kananen (2015, 353–355, 358–359) erittelee laadullisen tutkimuksen pätevyyskriteeristön seuraavasti: vahvistettavuus, arvioitavuus (dokumentaatio), tulkinnan ristiriidattomuus, luotettavuus ja aineiston saturaatio (riittävä otanta ja/tai kylläntyminen). Tutkimuksen monimenetelmällisyys osaltaan vahvistaa tulosten luotettavuuden arviointia. Tapaustutkimuksella ei ole omaa luotettavuustarkastelua, vaan kriteeristö johdetaan määrällisestä tai laadullisesta tutkimuksesta opinnäytetyössä käytettyjen lähestymistapojen mukaisesti. (Kananen 2013, 114.)

Opinnäytetyön luotettavuuden arviointi

Tämän opinnäytetyn luotettavuustarkastelu perustuu laadullisen tutkimuksen luotettavuuskriteereihin tutkimuksessa käytettyjen menetelmien osalta. Opinnäytetyön tutkimusosio toteutettiin kohdeorganisaatiossa osana kehittämistyötä, jonka osalta laadittiin tarvittavat dokumentaatiot: kehittämistyötä koskevat suunnitelma, loppuraportti sekä kehittämistyön aikainen tutkimuspäiväkirja ja työaikakirjanpito. Opinnäytetyöprosessin kaikki vaiheet ja niihin liittyvien valintojen ja ratkaisujen perustelut sekä tutkimusasetelma ja tutkimuskohteet on pyritty dokumentoimaan ja kuvaamaan opinnäytetyössä mahdollisimman tarkasti. Tämä mahdollistaa osaltaan tarvittaessa tuloksien soveltamisen vastaavissa tapauksissa ja tilanteen vastaavuuden päättelemisen, vaikka tutkimuksella ei sinänsä ole pyritty yleistettävyyteen.

Tutkimusprosessi ja aineiston analyysi on ollut läpi prosessin syklistä ja reflektioivaa. Tutkittavasta ongelmasta on pyritty saamaan syvälinen kuva monipuolisen aineiston avulla. Tapaustutkimukselle ominaisella monilähteisyydellä on kerätty vahvistusta tutkimusongelmalle. Kohdeorganisaatiossa suoritettuja havaintoja päädyttiin vielä täydentämään pilotointiprosessin jälkeen toteutetuilla haastatteluilla. Haastatteluiden määrää ei kuitenkaan päätetty etukäteen, koska tavoitteena oli saturaation saavuttaminen ja siten tutkimusongelman kannalta riittävä kattavuus huomioiden mm. haastateltavien erilaiset roolit ja vastuut. Haastatteluaineiston saturaatio eli kylläntyminen katsottiinkin saavutetun, sillä vastauksissa alkoi toistumaan tutkimusongelman kannalta samat keskeisimmät asiat.

Myös benchmarking-haastatteluiden osalta haastattelumäärän voidaan katsoa olevan riittävä huomioiden haastattelun tulosten pääasiallinen käyttötarkoitus investointien valmistelumallin kehittämisessä muun kohdeorganisaatiosta kerätyn aineiston tukena. Tutkimuksen benchmarking-kohteita koskevat osiot luetettiin haastateltavilla ja kohdeorganisaatiota koskevat osiot kokonaisuudessaan kehittämistyön toimeksiantajalla sekä omistajalla. Näiden toimenpiteiden avulla pyrittiin varmistamaan, että tiedonantajat ja opinnäytetyön toimeksiantajat ovat vahvistaneet tutkijan tulkinnan ja tulokset, mikä osaltaan todentaa tutkimuksen olevan luotettava myös tutkittavien näkökulmasta.

Koska opinnäytetyön tekijänä myös itse työskentelen Valtiokonttorissa, opinnäytetyössä yhtenä luotettavuuden ydinkysymyksenä on ollut riittävän objektiivisuuden säilyttäminen, mihin olen kiinnittänyt huomiota prosessin alusta lähtien. Tutkimusprosessin aikana olen erityisesti kohdeorganisaatiossa tehtyjen havaintojen ja haastatteluiden osalta pyrkinyt välttämään virheellistä valikointia tai johdattelua. Tätä osaltaan on helpottanut se, etten ole aiemmin työskennellyt kohdeorganisaatiossa niin kiinteästi ja kokonaisvaltaisesti investointihankkeisiin ja projektitoimintaan liittyvien tehtävien parissa. Näin ollen koen, että kohdeorganisaation tuntemus on ollut tässä opinnäytetyössä enemmän etu kuin heikkous, sillä se on mahdollistanut syventymisen kohdeorganisaation sisäisiin dokumentteihin ja nykytilanteeseen sekä edesauttanut osaltaan havainnointi- ja haastatteluaineistojen keräämistä sekä analyysin ja johtopäätösten tekemistä. Benchmarking-kohteista kerätty aineisto on osaltaan rikastuttanut ja vahvistanut tutkimusaineistoa.

5 INVESTOINTIEN VALMISTELUN KEHITTÄMINEN VALTIOKONTTORISSA

Tässä luvussa käsitellään kohdeorganisaatiossa suoritetun kehittämistyön myötä saatuja tuotoksia. Aluksi esitellään benchmarking-kohteiden haastattelutulokset sekä käydään läpi tutkimuksen lähtökohdat eli investointien valmisteluun vaikuttava toimintaympäristö ja valmistelun nykytilanne kohdeorganisaatiossa. Tämän jälkeen työssä esitellään kohdeorganisaatiossa pilotoitavan investointien valmistelumallin kehittämisprosessi sekä pilotoinnin aikaiset havainnot ja kohdeorganisaatiossa suoritettujen haastatteluiden tulokset.

5.1. Benchmarking-kohteiden haastattelut

Organisaation toimintaa voi kehittää vertaamalla sitä toisten toimintaan benchmarking-menetelmän avulla, missä saatuja tuloksia; organisaatioiden toimintaa ja hyviä käytänteitä verrataan, tulkitaan ja sovelletaan kriittisesti sekä luovasti omaan organisaatioon nähden. Benchmarking voidaan toteuttaa esimerkiksi hakemalla tietoa internetistä tai tutustumiskäyntien avulla. (Juuti & Luoma 2009, 290; Ojasalo ym. 2009, 163–164.)

Tässä opinnäytetyössä toteutettiin valituissa kolmessa julkishallinnon organisaatiossa tutustumiskäynnit ja haastattelut, joiden tarkoituksena oli selvittää projektitoimintaan ja projektisalkunhallintaan erityisesti investointiprojekteihin liittyviä mahdollisia hyviä käytänteitä ja toisaalta tunnistettuja haasteita. Haastattelut toteutettiin keväällä 2016 kehittämistyön alkupuolella, koska tuloksia oli tarkoitus hyödyntää yhdessä kohdeorganisaatiosta nykytilaa koskevien analyysien kanssa sekä näiden pohjalta kehitettävässä ja syksyn 2016 aikana pilotoitavassa investointien suunnittelumallissa.

Benchmarking-kohteiden valinnan tarkoituksena oli saada kokemuksia erityisesti julkishallinnon organisaatioista tai Valtiokonttorin toimintaan muutoin rinnastettavista organisaatioista. Lisäksi kohteiden valintaan vaikutti se, että benchmarking-kohteessa olisi käytössä projektihallinnan ja/tai salkunhallin malleja ja menetelmiä. Alun perin haastattelukutsut lähetettiin neljään organisaatioon, joista lopulta kolmen organisaation eli Maanmittauslaitoksen, Verohallinnon ja Kuntaliiton kanssa sovittiin haastattelut.

Haastateltaville lähetettiin ennalta alustava haastattelun runko ja suunnitellut teemat (liite 2). Todellisuudessa haastatteluiden keskinäiset asiapainotukset kuitenkin vaihtelivat. Jokainen haastattelu eteni ns. käytännön kautta, sillä haastateltavat esittelivät organisaatiossa käytössä olevia menetelmiä ja prosesseja, kuten projektijohtamisen ja/tai projektisalkunhallintamalleja, käytössä olevia dokumenttipohjia ja/tai järjestelmiä. Haastatteluiden erilaisten painotusten vuoksi kustakin haastattelusta on esitetty tiivistelmät liitteissä 4–6. Lisäksi tuloksista on tehty yhteenveto, joka on esitetty kuvassa 13.

Hyödyt	Toiminta- edellytykset ja - vaatimukset	Heikkoudet ja uhat	Mahdollisuudet
<ul style="list-style-type: none"> •Projektit tehokas tapa toteuttaa toimintaa ja kehittämis-toimenpiteitä, mm. toteuttavat strategiaa •Projektien toteuttamisen tukeminen •Projektikulttuurin kehittäminen •Kehittämisen ja projektitoiminnan läpinäkyvyys •Muutoshallinta •Lean-ajattelu 	<ul style="list-style-type: none"> •Kehittämisen johtaminen ml. päätöksenteko •Yhteiset käsitteet sekä yhtenäiset mallit ja prosessit •Vastuut ja roolit •Viestintä •Organisaation kypsyyden huomioiminen •Jatkuva prosessien ja menetelmien kehittäminen •Keskitetyt toiminnot ja tehtävät 	<ul style="list-style-type: none"> •Niukat resurssit •Resurssi-suunnittelu •Toimintaympäristön nopeat muutokset •Sisäiset vs. ulkoiset vaatimukset •Byrokratia 	<ul style="list-style-type: none"> •Organisaation olemassaolon edellytys •Projektitoiminnan merkityksen ja kuvan kirkastaminen •Resurssi-suunnittelun kehittäminen •Osaamisen kehittäminen •Projektitoiminnan ymmärryksen, arvostuksen sekä kehittämismyönteisyyden ja -halukkuuden lisääminen •Kehitysideoiden kerääminen •Toimintaa tukevat järjestelmät

Kuva 13. Benchmarking-haastatteluiden tuloksien yhteenveto.

Kaikissa benchmarking-kohteissa projektitoimintaa ja -kulttuuria voidaan pitää vakiintuneena, mitä tukevat osaltaan yhtenäiset toimintatavat ja -mallit, sekä yhteiset käsitteet. Yhtenäiset toimintatavat ja hankkeet tukevat projektien toteuttamista, uudistavat organisaatiota ja siten edesauttavat organisaation projektikulttuurin kehittymistä. Nykyisin toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset ja erityisesti niiden nopeus edellyttävät, että projektinhallinnan ja salkunhallinnan prosesseja ja menetelmiä tarkastellaan ja kehitetään jatkuvasti. Mallien ja toimintatapojen kehittämisessä on kuitenkin olennaista ymmärtää organisaation kyky ottaa vastaan uutta (kypsyytaso), jotta toimenpiteet onnistutaan myös jalkauttamaan osaksi organisaatioon toimintaa. Uusia menetelmiä ja toimintatapoja kannattaa kehittää myös rohkeasti kokeilemalla ja muuttaa toimintaa käytännön kokemusten perusteella. Kaikissa benchmarking-kohteissa sisäisten vaatimusten ohella projektitoimintaan kohdistui myös erilaisia ulkoisia vaatimuksia, kuten rahoittajan edellyttämiä raportointitarpeita. Haastatteluissa tuli ilmi, että pyrkimyksenä on vastata kaikkiin vaatimuksiin kerralla ja samoilla menetelmillä. Tässä yhteydessä myös mainittiin, että organisaation sisäisten vaatimusten tulisi olla aina ensisijaisia ja jos ne eivät vastaa ulkoisiin vaatimuksiin, niihin tuotetaan tietoa erikseen vaaditulla tavalla. Viime aikoina julkisella sektorilla erilaiset poikkihallinnolliset kehittämisprojektit ovat yleistyneet, mitkä koetaan osaltaan haastavaksi, koska toimintatavat ja projektitoiminnan kypsyyt voivat vaihdella merkittävästi eri organisaatioissa.

Nykyisin muutosvauhti edellyttää organisaatiolta jatkuvaa tulevaisuuden rakentamista, jota se voi tehdä kehittämistoiminnan kautta ja tehokkaasti toteuttaa projektien avulla, tätä voi pitää eräänlaisena ”organisaation olemassaolon” kysymyksenä. Julkisella sektorilla projektitoiminta on ainakin terminä kohdannut välillä eräänlaisen inflaation. Usein projektitoimintaan nimittäin yhdistetään tehottomuus, vaikka todellisuudessa projektien kautta toteutetaan paljon kehittämistoimintaa ja usein myös sinänsä pienillä resursseilla ja ns. linjatyön ohella. Yhtenä parannuskeinona nähtiin kehittämisen läpinäkyvyyden parantaminen sekä organisaation sisällä että myös ulkopuolelle. Läpinäkyvyyttä voidaan parantaa esimerkiksi salkunhallinnan keinoin, mikä antaa näkyvyyden meneillään olevista kehittämistoimista ja toisaalta todentaa toiminnan strategianmukaisuutta. Kaikissa benchmarking-kohteissa myös kehitysideoita kerättiin (salkutettiin tai listattiin) läpi organisaation.

Lisäksi projektitoiminnan kuva vaatii usein kirkastusta ja muistutusta myös organisaation sisällä, kuinka sen kautta mahdollistuu hienot kehittämisen keinot tehdä asioita uudella tavalla. Tässä yhteydessä keskiöön nousee viestintä, joka on myös tärkeimpiä projektin ja sen johtamisen osa-alueita. Lisäksi kehittämisen johtaminen on keskeisessä asemassa niin organisaation kuin projektien onnistumisen kannalta. On tärkeää, että johto osoittaa tukensa ja kiinnostuksensa projekteille ja projektitoiminnalle. Haastatteluissa painotettiin, että onnistuminen edellyttää kehittämisen ohjausroolin ja päätöksenteon selkeyttä. Käytännössä tämä edellyttää, että projektisalkunhallinnan menetelmät ovat osa johtamisjärjestelmää ja strategista suunnittelua. Salkun porttipäätöspisteet ovat yksi osa johdon toimintaa ja edellyttävät johdon fokusoitumista kehittämiseen ja rohkeutta muutostilanteissa. Tähän pisteeseen pääseminen on edellyttänyt mm. benchmarking-kohteissa toiminnan rullaavuutta sekä prosessista saavutettavien hyötyjen konkretisoitumista.

Hallintamalleihin usein yhdistetään ja yleisesti heikkoutena koetaan niiden byrokratia. Projektitoimintaan kuitenkin väistämättä kuuluvat tietyt raportointi- ja dokumentointivaatimukset. Haastatteluissa painotettiin, että prosessit ja menetelmät tulisi kuitenkin aina perustua ns. Lean-ajatteluun, jotta mitään asioita ei tehtäisi ainoastaan esimerkiksi dokumentoinnin takia. Lisäksi on tärkeää kriittisesti tarkastella työnkulkua, karsia mahdollisia päällekkäisyyksiä eri prosesseissa ja tietotarpeissa sekä ylipäänsä pohtia – mitä tietoja aidosti tarvitaan ja hyödynnetään. Kehittämistoimenpiteiden arvioinnissa ja salkunhallinnassa on myös analysoitava, mitä tehtäviä olisi järkevää tehdä keskitetysti – tavoitteena osaamisen ylläpidon ja tehokkuuden tukeminen. Kaikissa benchmarking-kohteissa oli joitakin projektisalkunhallintaan ja projektitoimintaan liittyviä keskitetysti ja ns. palveluina tuotettuja tehtäviä. Yleensä tällaiset tehtävät oli resursoitu ja vastuutettu projektitoimistolle tai muille nimetyille ryhmille. Benchmarking-kohteissa projektitoimiston resurssit olivat sinänsä pieniä, mutta keskeistä oli, että projektisalkun hallinnoinnin ja kehittämisen vastuu oli kuitenkin osoitettu tietylle taholle. Lisäksi organisaatiossa oli tunnistettu ja määritelty muita prosessiin liittyviä vastuita ja rooleja sekä eri toimijoiden välinen yhteistyö mm. kehittämiskohteen omistajan vastuut ja roolit olivat kokonaisuuden kannalta keskeisessä asemassa.

Haastatteluissa nostettiin keskeiseen asemaan myös projektitoiminnan ymmärryksen ja arvostuksen sekä kehittämismyönteisyyden ja -halukkuuden lisääminen läpi organisaation, missä johto nähtiin keskeisessä roolissa mahdollistajana. Projektitoiminta ja projektikulttuurin kehittyminen edellyttää mm. osaamisen kehittämistä, yhteistyötä, verkostoja ja henkilöstön tukemista monella osa-alueella, mikä osaltaan vaikuttaa ja parantaa esimerkiksi työtyytyväisyyttä. Projektihenkilöstön osaamisen kehittämiseen ja tukemiseen oli kiinnitetty huomiota kaikissa benchmarking-kohteissa.

Kaikissa benchmarking-kohteissa resurssit ja resurssien suunnittelu osoittautui yhdeksi haastavimmaksi projektitoiminnan osa-alueeksi ja kehittämisen kohteeksi. Sitä pidettiin jopa eräänlaisena ”ratkaisemattomana ongelmana”. Henkilömäärään nähden projekteja on usein käynnissä liian paljon ja usein ne kohdistuvat myös samoihin avainhenkilöihin. Haastatteluissa kävi ilmi, että nykyisin resurssit saattavat muodostaa jopa rahoitusta pahemman pullonkaulan. Tähän benchmarking-kohteissa oli pohdittu erilaisia ratkaisuja, kuten ajankohtaa jolloin resurssit tulisi kiinnittää projektille. Lisäksi kävi selkeästi ilmi, että erillisiä toimenpiteitä aiheuttavat projektisalkkuun kesken vuoden tulevat projektit. Tämä nimittäin edellyttää yleensä johdolta salkussa olevien projektien priorisointia ja resurssien uudelleen järjestämistä, mahdollisesti toisien projektien siirtämistä eteenpäin tai jopa keskeyttämistä.

Haastatteluiden perusteella voidaan todeta, että järjestelmä ja sen taustalla oleva tietokanta auttaa ja helpottaa prosessia ja sen eri vaiheiden sekä tehtävien suorittamista, mutta se ei ratkaise lähtökohtaisesti prosessissa olevia haasteita. Käytössä olevien järjestelmien ja työkalujen tuleekin aina pohjautua olemassa oleviin hallintamalleihin ja prosesseihin. Benchmarking-kohteissa projektin ja -salkunhallintaa toteutettiin eri järjestelmien ja työkalujen avulla, kuten Thinking Portfolio, MS Project Server sekä Word- ja Excel-työkalut. Lisäksi ideoiden keräämisen käytettiin yhdessä benchmarking-kohteessa Sharepoint-pohjaista ratkaisua.

5.2. Investointien valmistelun toimintaympäristö ja nykytilanne Valtiokonttorissa

Kehittämistyön alussa Valtiokonttorissa käytiin läpi investointien valmistelun nykytilannetta ja siihen liittyviä johtamis- ja ohjausjärjestelmiä, prosesseja ja ohjeita sekä niiden välisiä riippuvuuksia. Valtion virastossa toiminnan ja talouden ohjaukseen liittyvät keskeisimmät termit on esitetty liitteessä 7. Tarkastelun perusteella voidaan todeta, että investointien valmisteluun liittyy useita kohdeorganisaation sisäisiä säännöksiä, ohjeita, prosesseja ja työmenetelmiä sekä ulkopuolelta tulevia vaatimuksia, kuten määrärahoihin tai yleisemmin valtionhallintoon liittyviä säännöksiä tai muutoin ohjeilla määritettyjä menettelyitä ja tietotarpeita. Näistä vaatimuksista on esitetty yhteenveto kuvassa 14.

Strategiset tavoitteet ja tulosohjaus	Johtamisjärjestelmä	Ohjausjärjestelmät	Ulkoiset vaatimukset
<ul style="list-style-type: none"> • Valtiokonttorin strategia (sis. visio, toiminta-ajatus, palvelulupaus, arvot, strategiset tavoitteet, toimenpidekuvaukset, mittarit) • Ministeriön tulosohjaus (tulostavoitteet) 	<ul style="list-style-type: none"> • Päällikkövirasto • Laki Valtiokonttorista ja muut lait • Valtiokonttorin työjärjestys • Valtiokonttorin taloussääntö • Valtiokonttorin johtoryhmä yms. muut johtamisjärjestelmään liittyvät kokoukset • Toimialojen johtoryhmät ja henkilöstön edustus • Toiminnan ja talouden vuosikello • Strategiatyö, strategia-keskustelut • Pääjohtajan resurssi-keskustelut 	<ul style="list-style-type: none"> • Strateginen suunnittelu: kehittämiss-hankeiden valinta, tulossopimus (tavoitteet ja mittarit) • Budjetointi: kehys- ja talousarvio-suunnittelu, sisäinen budjetti • Seuranta ja raportointi: ennustaminen, osavuosi- ja vuosiraportointi, tilinpäätös, vuosikertomus • Investointi-laskentaprosessi • Hankintaohje • Projektin-hallintaohjeisto (PROKE) • Hankesalkku ja -raportointi 	<ul style="list-style-type: none"> • Kehys- ja talousarvio-ehdotukset • Tulossopimus • Osavuosi- ja vuosiraportointi • Tilinpäätös • Hankintalaki (sis. kilpailutus) • Hankinta-suunnitelmat • Valtion-hallinnon merkittävien ICT:n kehittämistä sisältävien hankkeiden suunnittelu ja raportointi

Kuva 14. Investointien valmistelun nykytilanne Valtiokonttorissa -yhteenveto

Valtiokonttorin johtamisjärjestelmä

Valtiokonttori valtion virastona käyttää julkista valtaa ja hoitaa julkisia tehtäviä, mistä syystä Valtiokonttorin toiminnan rahoitus koostuu pääasiallisesti talousarviossa myönnetystä toimintamenorahasta ja sen lisäksi maksullisen toiminnan tuloista sekä yleensä hankkeille ja projekteille myönnetystä erillisrahoituksesta (yhteisrahoitteinen toiminta). Valtiokonttorin taloutta ohjataan kaikille valtion virastoille ja laitoksille osoitettujen yhteisien säädöksiä, määräyksien ja ohjeiden perusteella. Lisäksi Valtiokonttorin julkisen vallan käytöstä ja tehtävien hoidosta säädetään laissa Valtiokonttorista, jota täsmennetään Valtiokonttorin työjärjestyksessä. Virastokohtaisen lain pohjalta määritetään viraston organisaatio, vastuuhenkilöt, johtamisjärjestelmän kokonaisuus ja asioiden käsittelytavat, kuten johtoryhmät ja niihin liittyvät kokoukset, hankintamenettelyitä koskeva päätösvalta, investointilaskentaprosessi, projektinhallintaohjeisto ja hankesalkku (sis. hankkeiden suunnittelu ja hankeraportointi). Talousarviolain ja -asetuksen vaatimukset taloushallinnosta ja kirjanpidosta sekä toiminnan ja talouden suunnittelusta sitä vastoin konkretisoidaan virastolle pakollisessa taloussäännössä. Esimerkiksi investoinneista Valtiokonttorin taloussäännössä mainitaan, että sisäisen laskennan tulee antaa investoinneista riittävät tiedot viraston johtamiseen ja toiminnan ohjaamiseen. Säädöksiä lisäksi viraston toimintaa ja mm. sen taloutta ohjaavat tulosohjauksen periaatteet.

Valtiokonttorin johtamisjärjestelmä ilmenee mm. osana toiminnan ja talouden vuosikelloa ja siihen liittyviä tehtäviä.

Investointien suunnittelu ja seuranta osana toiminnan ja talouden vuosikelloa

Vuosikellossa kuvataan vaadittujen talousarvio- ja kehusehdotuksien sekä tulossopimuksen ja sen toteutumisen raportoinnin (osa- ja vuosiraportit) aikataulu ja em. ulkoisia sekä sisäisiä vaatimuksia tukevat ohjausmenetelmät. Suunnittelu- ja seurantatavoista Valtiokonttori voi pääasiallisesti päättää itse.

Tulevien vuosien hankkeiden arviointi, investointiprosessit ja siten myös investointilaskelmat ovat osa viraston suunnittelu- ja seurantaprosessia. Hankkeet ja sitä kautta investoinnit linkittyvät toiminnan ja talouden vuosikelloon useassa eri vaiheessa ja usealle eri vuodelle. Talousarvio- ja kehysuunnitelmat sisältävät toimintamenoilla ja erillisrahoituksella rahoitettavaksi suunnitellut investoinnit ja/tai muut kehittämishankkeet sekä rahoituksen ulkopuoliset kehittämissuunnitelmat. Loppuvuodesta laaditaan seuraavalle vuodelle valtiovarainministeriön ja Valtiokonttorin välinen tulossopimus, jonka valtiovarainministeriö laatii kaikkien hallinnonalansa virastojen kanssa. Viraston tulossopimuksessa sovitut tavoitteet ja niitä toteuttavat kehityshankkeet siten tukevat osaltaan hallinnonalan tavoitteiden saavuttamista.

Tyypillisesti investointihanke mainitaan ensimmäisen kerran viraston suunnitelmissa kehysuunnitelmien yhteydessä, minkä jälkeen se toteutumisen lähestyessä sisällytetään talousarvioehdotukseen ja tulossopimukseen sekä saman vuoden sisäiseen budjettiin ja mahdollisesti hankeraportoinnilla seurattaviin hankkeisiin. Investointibudjetin toteutumista ennustetaan johdolle 5–6 kertaa vuodessa. Tarkoituksena on saada mahdollisimman ajoissa tieto budjetin ylityksistä tai alituksista. Viraston näkökulmasta mahdollinen budjetin ylitys on erittäin kriittinen, koska sillä ei ole mahdollisuutta ylittää käytettävissä olevia määrärahoja. Toisaalta kun mahdollisista säästöistä saadaan tarpeeksi ajoissa tietoa, ne voidaan kohdentaa jo toimintavuoden aikana toisiin hankkeisiin. Liikekirjanpidossa (kuvaava menon ja tulon luonnetta) investointia koskeva toteuma aktivoidaan taseeseen ja kirjataan suunnitelman mukaan vuotuisina poistoina kuluiksi. Talousarviokirjanpidossa (kuvaava rahan käyttöä ja sen lähdettä) investoinnit suunnitellaan ja toteuma kirjataan kokonaisuudessaan hankintavuoden talousarviomenoksi, mikä todentaa siten viraston määrärahan käyttöä. Investointeja koskevien viraston tulostavoitteiden toteutumista raportoidaan osa- ja vuosiraportoinnin yhteydessä, jälkimmäinen raportointi tapahtuu osana tilinpäätöksen toimintakertomusta.

Hankintojen suunnittelu osana toiminnan ja talouden suunnittelua

Hankintojen suunnittelu on myös osa toiminnan ja talouden suunnitteluprosessia (talouden vuosikello) ja tulosohjausta. Tähän perustuen hankinnat esitetään eri aikaulottuvuuksilla osana kehys-,

talousarvio- ja sisäisen budjetin suunnitelmia. Lisäksi hankinnan toteuttaminen edellyttää myönnettyä määrärahaa sekä hankinnan tekijälle annettua oikeutta tehdä ko. hankinta. Hankintojen tulee aina perustua toiminnan tarpeisiin ja niiden on tuettava tulostavoitteiden saavuttamista. Valtiokonttorin hankintatoiminnassa noudatetaan julkisia hankintoja koskevia määräyksiä ja säädöksiä sekä viraston taloussääntöä ja työjärjestystä. Hankintatoimen periaatteet on määritelty viraston hankintaohjeessa. Valtiokonttorissa tehtäviä investointeja koskettavat myös osaltaan nämä hankintatoimen periaatteet. Kaikki hankinnat ovat julkisia hankintoja, joita koskevat hankintalain edellyttämä kilpailutus. Kilpailutusta ei tarvitse tehdä, mikäli on peruste suorahankinnalle tai hankinta tehdään valtion sisäiseltä palvelutuottajalta eli inhouse-toimijalta. Hankinnan toteuttamisen ensimmäinen vaihe on investointipäätöksen tekeminen, jonka pohjalta kilpailutetaan sopiva toimittaja investoinnille. Kilpailutuksen päätteeksi tehdään hankintapäätös hankinnan toteuttajasta. Hankintoja koskeva päätösvalta pääjohtajan ja toimialajohtajien välillä on määritelty viraston työjärjestyksissä. Yksittäisiä hankintoja koskevien määräyksien lisäksi virastolta edellytetään hankintasuunnitelmaa seuraavilta kolmelta vuodelta toimintamenoilla tehtävistä hankinnoista. Viraston hankintasuunnitelmaan sisältyvät kilpailutettavat hankinnat julkaistaan osana valtion kilpailutuskalenteria.

Projektinhallinta sekä hankkeiden suunnittelu ja seuranta

Investointi toteutetaan Valtiokonttorissa lähes aina hankkeena ja/tai erillisinä projekteina, joihin voidaan soveltaa viraston projektinhallintaohjeistoa (PROKE). Projektista riippuen ohjeistossa pakollisia osia on ainoastaan viisi tai kuusi: asettamisasiakirja ja investointilaskelma, projektisuunnitelma, edistymisraportit projektin sisäiseen raportointiin, hankeraportit projektin ulkoiseen raportointiin (jos projekti/hanke kuuluu virasto- ja/tai toimialatasoisen raportoinnin piiriin) sekä loppuraportti. Yhteen investoinnin toteuttamiseen ja siihen liittyvään prosessiin ja laskelmaan voi siten sisältyä useita eri projekteja, jolloin projektit sisältyvät käytännössä investointilaskentaprosessin eri vaiheisiin. Näin ollen yksittäisiltä projekteilta ei edellytetä erillisiä investointilaskelmia, mutta kaikki projektinhallintaohjeiston pakolliset vaiheet edellytetään jokaiselta yksittäiseltäkin projektilta.

Sisäisten menetelmien ja ohjeiden lisäksi merkittäviä ICT:n kehittämistä sisältävien hankkeiden suunnittelua ja seurantaan velvoittavat valtiovarainministeriön julkisen hallinnon ICT-toiminnon antama ohjeistus ja yhteiset periaatteet. Tämän mukaisesti yli miljoonan euron hankkeista tulee tehdä valmisteluvaiheessa yhteisen hankearviointi-kehikon mukainen itsearviointi, ja yli viiden miljoonan euron hankkeista pyydetään lisäksi valtiovarainministeriön lausunto. Edellä mainituissa arvioinneissa edellytetään mm. kustannus-hyötyanalyysia, joka eroaa jonkin verran viraston omasta investointilaskelmamallista. Edellytetty raportointi jakautuu puolestaan hankkeen elinkaaren mukaan kolmeen vaiheeseen: hankkeen valmistelu, toteutus ja hyötyjen todentaminen. Hankkeet viedään valmistelu- ja suunnitteluvaiheessa valtiovarainministeriön hankesalkkujärjestelmään. Tämän lisäksi merkittävien hankkeiden

suunnittelutietojen päivitystä edellytetään virastojen kehys- ja talousarviosuunnittelun yhteydessä. Kun hanke siirtyy toteutusvaiheeseen, hankkeesta tulee tehdä hankesalkkujärjestelmässä tilanneraportti vähintään kolme kertaa vuodessa. Kun tilanneraportoinnissa mukana ollut merkittävä hanke päättyy, noin 6–12 kuukauden kuluttua hankkeen päättymisestä tehdään hankesalkkujärjestelmään hyötyjen toteutumisesta yhteenveto. Valtiokonttoritasolla hyötyjen toteutumisen mittaaminen on vielä alkuvaiheessa. Suunnitelmatiedot ja raportointi edellytetään päivitettävän valtiovarainministeriön hankesalkkuun myös kaikilta (ml. alle milj. euron sekä muut kuin ICT-hankkeet) erillisrahoituksella rahoitettavilta kehittämishankkeilta.

Sekä projektinhallintaan että hankintoihin liittyviin ohjeisiin integroituu osaltaan aina myös investointilaskenta, josta on ohjeistettu myös erillisessä Valtiokonttorin investointilaskentaprosessissa. Käytännössä investoinnin ensimmäisestä maininnasta esimerkiksi osana viraston kehysuunnitelmia voi mennä useita vuosia siihen pisteeseen, kun investointikohde ja lopputuotos ovat valmiita ja käytössä. Näiden vuosien aikana investointisuunnitelma ja siitä tehtävät laskelmat luonnollisesti tarkentuvat. Nykyään toimintaympäristön muuttuessa ja muutosvauhdin kiihtyessä, investointihankkeita tulee toteutettavaksi yhä nopeammalla aikataululla ja siten kaikista hankkeista ei ole näkyvyyttä vielä kehysuunnitteluvaiheessa.

Kohdeorganisaation nykytilanteeseen tutustuminen todentaa sen, että virastossa on kuvattu ja käytössä useita investointien valmisteluun liittyviä prosesseja ja menetelmäohjeita, kuten investointilaskentaprosessi laskentamalleineen, projektinhallintaohjeisto (PROKE) ja talouden vuosikello. Näitä prosesseja ja järjestelmiä on sisällytetty myös osaksi johtamisjärjestelmää. Toisaalta vaikka prosessit ja menetelmät on olemassa, investointien ja johtamisjärjestelmän näkökulmasta toiminta ei ole täysin yhteneväistä. Lisäksi on havaittavissa, että prosesseissa ja ohjeistuksissa on päällekkäisyyksiä, mikä aiheuttaa väistämättä moninkertaista työtä ja päätöksentekoa sekä heikentää tiedon rullaavuutta ja ajantasaisuutta.

Johdolle tuotetaan investointien toteutumisen ennusteita (eurot) viraston ennusteprosessin mukaisesti 5–6 kertaa vuodessa. Tämän lisäksi edistymisestä raportoidaan investointia toteuttavien hankkeiden osalta osana hankeraportointia, joka tehdään kolme kertaa vuodessa. Hankeraportoinnin piirissä ei kuitenkaan ole kaikkia viraston hankkeita. Jos kyseessä on merkittävä ICT:n kehittämistä sisältävä yli miljoonan euron hanke, hankkeen etenemisestä raportoidaan myös valtiovarainministeriön hankesalkkuun kolme kertaa vuodessa. Edellä esitetty esimerkki todentaa päällekkäisen ja moninkertaisen työn tekemisen ja toisaalta tietojen ristiriitaisuuden mahdollisuutta, mitä osaltaan vahvistaa se, että suunnittelua ja raportointia toteutetaan pääosin Excel- ja Word-työkalujen avulla. Toisena esimerkkinä voidaan mainita osana kehys- ja talousarviosuunnittelua organisaatiossa kuvattu hankkeita ja projekteja koskeva priorisointimenettely ja siihen liittyvä strategian toteuttamiseen ja pakollisuuden asteeseen perustuva korimalli. Mallia olisi todennäköisesti mahdollista hyödyntää nykyistä enemmän valtiokonttoritasoisen priorisoinnin ja päätöksenteon tukena.

Investointien valmistelun haasteet

Yhä merkittävämpi osa Valtiokonttorin toiminnasta ja tuotoksista toteutetaan hankkeina ja projekteina, joihin sitoutuu myös merkittävä osa viraston resursseista. Viime vuosina Valtiokonttorin investoinnit ja niitä toteuttavat hankkeet eivät ole toteutuneet suunnitelmien (aikataulu ja kustannukset) mukaisesta, minkä johdosta investointeja on siirtynyt seuraavalle vuodelle. Siirtyvät erät ovat useammassa tapauksessa tulleet näkyviksi viraston ennusteissa vasta loppuvuodesta. Nämä muutokset ovat osaltaan vaikuttaneet mm. viraston rahoituslaskelman ennustamiseen, resurssien suunnitteluun ja päätöksentekoon.

Vuonna 2016 Valtiokonttorin toimintamenoilla ja erillisrahoituksella rahoitetut investoinnit olivat noin 12 prosenttia kokonaismenoista, mistä toimintamenoilla rahoitettujen investointien osuus oli seitsemän prosenttia kokonaismenoista. Toimintamenoilla rahoitettavat investoinnit toteutuivat vuonna 2015 noin 22 prosenttia alle Valtiovarainministeriön ja viraston tulossopimuksessa asetettujen suunnitelmien ja vastaavasti vuonna 2016 toteuma oli noin 16 prosenttia alle tavoitteen. Jos toimintamenojen toteutumista verrataan sisäisen budjetin suunnitelmiin investointien toteumien ja budjetin ero on vielä merkittävämpi. Vuonna 2015 investointien toteuma oli 80 % ja vuonna 2016 60 % sisäiseen budjettiin verrattuna. Huomioitavaa on, että investointeihin sisältyy ainoastaan organisaation ulkopuolelta tehtävät hankinnat. Tämän lisäksi hankkeisiin ja projekteihin sitoutuu merkittävästi viraston omien henkilöresurssien tekemää henkilötyötä, joka ei sisälly em. mainittuihin investointimenoihin. Esimerkiksi vuonna 2015 projektityöhön sitoutui noin 17 % ja vuonna 2016 noin 14 % viraston kokonaistyöajasta (HTV), kun huomioidaan kaikki rahoitusvaihtoehdot.

Talouselukujen valossa investoinnit toteutuivat vuonna 2016 merkittävästi alle suunnitelmien, mihin keskeisin selitys on investointien siirtyminen seuraaville vuosille, kuten projektien ja hankkeiden aikataulumuutoksista johtuvat syyt tai hankkeiden maksupostien siirtyminen vuodenvaihteen yli. Syyt ovat projektitoiminnalle luonnollisiakin, mutta viraston kokonaistilanteen hahmottamisen sekä johtamisen näkökulmasta suunnitelma- ja ennustemuutokset saadaan tiedoksi usein vasta loppuvuodesta. Haasteena on, että investointeja tarkastellaan projekti- ja valtiokonttoritasoilla eri tavalla. Toimialojen ja virastotason suunnitelmissa sekä ennusteissa investointeja ei ositeta pienempiin kokonaisuuksiin näkyvästi ja usein suunnitelmat ja ennusteet ovat vuositasoisia. Hanketasolla projekteja ositetaan pienempiin osakokonaisuuksiin ja lisäksi suunnittelu sekä seuranta on kuukausitasoista. Valtiokonttoritasoinen investointien henkilöresurssien tarkastelu on toimintamomentin osalta hajanaista. Nämä asiat vaikeuttavat osaltaan kehittämisen johtamista ja esimerkiksi valtiokonttoritasolla mahdollisesti siirtyvän investointikokonaisuuden arvioimista ja siihen liittyvien skenaarioiden tekemistä. Investointisuunnitelmien toteutettavuuden arviointi käytettävissä olevaan kapasiteettiin nähden on haasteellista tehdä, mutta mahdollistaisi

tunnistamaan ylioptimistiset resurssisuunnitelmat ja tarvittaessa priorisoida kehittämistehtäviä.

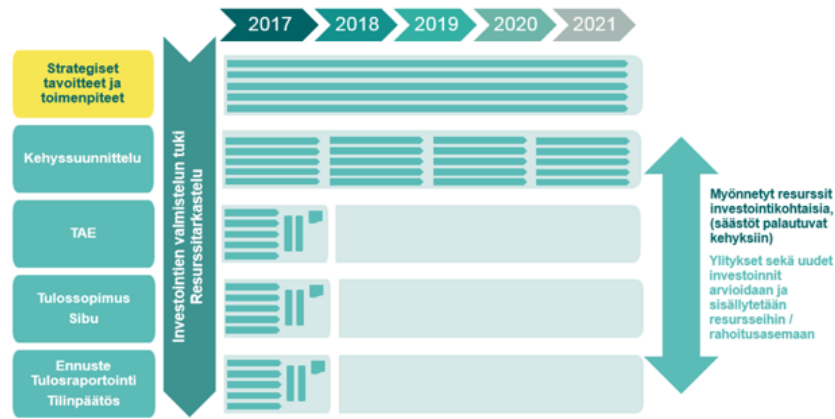
5.3. Investointien valmistelumallin pilotointi Valtiokonttorissa

Valtiokonttorin nykytilanteen kuvauksen perusteella voidaan todeta, että investointien valmisteluun liittyvät prosessit ovat pääosin jo olemassa. Samalla huomioitavaa on, että investointien valmistelulla on paljon riippuvuuksia useisiin sisäisiin ja ulkoisiin prosesseihin, mikä aiheuttaa väistämättä päällekkäisyyksiä tai toisaalta harmaita alueita prosessien yhtymäkohdissa. Kohdeorganisaation tavoitteena oli löytää investointien valmisteluun systemaattinen toimintatapa; yhteiset, näkyvät ja parhaimmat käytännöt. Näin ollen päädyttiin kehittämään investointien valmisteluun malliluonnos, jota testattiin syksyn 2016 kehysuunnittelussa (suunnitelmavuodet 2018–2021). Tarkoituksena ei ollut saavuttaa ns. lopullista ja sellaisenaan prosesseihin integroitavaa mallia ja toimintatapaa, vaan kehittää nykyisiä toimintatapoja ja prosesseja sekä pilotoinnin avulla kerätä kokemuksia, kehitystarpeita ja -ideoita. Pilotointi mahdollisti kokemusten keräämisen ja samalla tarvittavien suunnitelmatietojen tuottamisen lähtökohtaisesti ajallisesti lyhyellä suunnittelulla ja alkuvalmisteluilla. Pilotointimallia varten kehitystyötä koskevassa työryhmässä käytiin läpi nykyprosesseja, riippuvuuksia, tunnistettuja heikkouksia ja toisaalta vahvuuksia. Näiden perusteella kehitettiin pilotointimalli ja -prosessi, jossa hyödynnettiin myös benchmarking-haastatteluiden kautta saatuja tuloksia, hyviä käytänteitä ja toisaalta tunnistettuja haasteita.

Kehitysryhmä arvioi ennen pilotointia valmistelumallin ja prosessin mahdollistamia tavoitteita ja hyötyjä sekä toisaalta sen edellyttämiä toimintavaatimuksia. Nähtiin, että yhtenäinen investointien ja hankkeiden valmistelumalli osaltaan varmistaisi tunnistamaan strategiaa toteuttavat investoinnit ja hankkeet, vaadittavat resurssit ja niiden optimaalisen hyödyntämisen käytettävissä olevaan toteutuskapasiteettiin nähden. Lisäksi malli osaltaan tukisi laadukasta projektinhallintaa. Yhtenäinen ja muihin prosesseihin integroitu prosessi mahdollistaisi päällekkäisen työn ja hukan karsimisen ja siten tehostaisi olemassa olevia prosesseja. Mallin yhtenä edellytyksenä voidaan pitää organisaation kokonaisarkkitehtuurin kehittymistä ja toisaalta malli voi osaltaan myös mahdollistaa Valtiokonttorin kokonaisarkkitehtuuritarkastelun. Mallin ja prosessin odotettiin osaltaan parantavan suunnitelmien laatua ja mahdollistavan nopeamman ja hallitumman reagointikyvyn muutoksiin. Tämän myötä mahdollistuu tiedolla johtaminen ja informaatioon perustuva päätöksenteko. Mallin tarkoituksena on osaltaan varmistaa myös Valtiokonttorin kokonaisuus ja -hyödyt.

5.3.1. Pilotointimallin kehittäminen

Pilotointimallin pääpiirteet on havainnollistettu kuvassa 15.



Kuva 15. Investointien valmistelun pilotointimallin luonnos 10.5.2016

Malliluonnoksen tavoitteena olivat yhtenäiset periaatteet ja toimintatavat investointien suunnitteluun ja seurantaan sekä päätöksentekoon. Pääperiaatteena oli, että tieto syötettäisiin ja tuotettaisiin vain kerran huomioiden eri sisäiset ja ulkoiset tietotarpeet, minkä myötä olisi mahdollista välttää aikahukkaa ja toisaalta pyrkiä osaltaan purkamaan turhaa byrokratiaa joka toiminnan tasolla. Lopputuloksena saataisiin todennäköisesti organisaatiotasolla aiempaa laadukkaampaa ja ajantasaisempaa tietoa päätöksenteon tueksi.

Olemassa oleviin toimintatapoihin verrattuna malliluonnoksessa voidaan havaita neljä keskeistä muutosta:

- rullaavuus
- investointikohtaiset resurssit
- resurssien tarkastelu ja priorisointi sekä
- investointien valmistelun tuki.

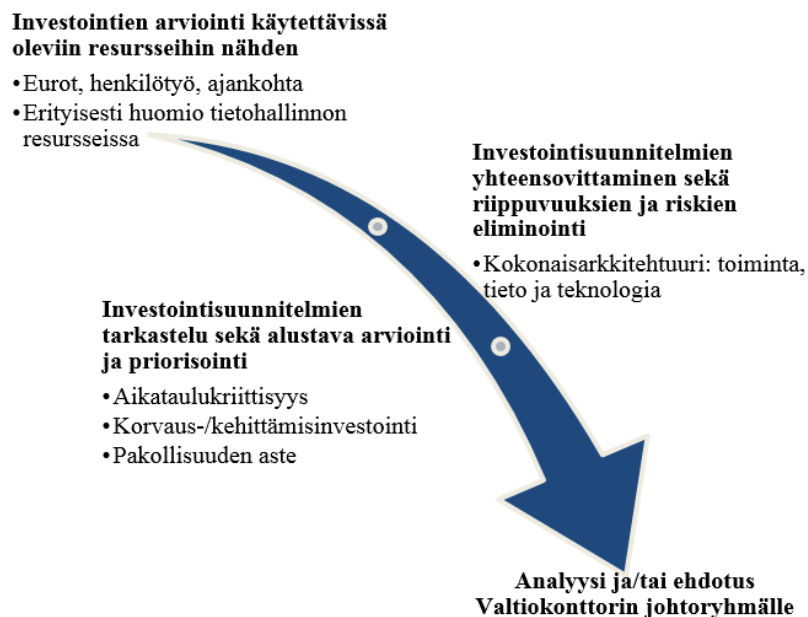
Suunnitteluprosessin tavoitteena on rullaavuus, jossa kuluvan vuoden investointiennusteiden muutoksien mahdolliset vaikutukset huomioidaan heti myös tulevien vuosien suunnitelmissa. Tästä huolimatta tarkastelu on erityisesti kuluvassa ja seuraavissa kahdessa vuodessa: toimintavuoden sisäisen budjetin toteutumisessa sekä seuraavan vuoden sisäisen budjetin ja sitä seuraavan vuoden talousarvion valmistelussa. Rullaavuudesta huolimatta tarkoituksena on, että suunnitteluprosessin eri päätöspisteiden - kehys, talousarvio (TAE), sisäinen budjetti (sibü)- avulla todennetaan suunnitelmien muutokset, jotka ovat sisäisen seurannan ja päätöksenteon kannalta olennaisia, mutta myös ohjaavalle ministeriölle tuotettavaa tavanomaista tietoa.

Lisäksi valmistelumallin tavoitteena oli investointikohtaisten resurssien myöntäminen. Kohdeorganisaatiossa investointibudjetti on osana hyväksyttyä Valtiokonttorin sisäistä budjettia ollut toimialatasolla sidottu erä, jonka ylityksestä sekä sisäisessä budjetissa olevien investointien siirtämisestä tuleviin vuosiin on päättänyt pääjohtaja. Budjetti on koottu investointikohtaisista budjeteista, mutta investointibudjetti on ollut sidottu ainoastaan toimialatasolla. Malliluonnoksessa kiinnitettiin huomiota siihen, että myönnetty resurssit ovat investointikohtaisia, jolloin mahdolliset

säästöt palautuvat Valtiokonttorin yhteisiin toimintamenomäärärahoihin. Vastaavasti mahdolliset investointien budjettien ylitykset sekä uudet, esimerkiksi toimintavuonna konkretisoituvat investoinnit arvioidaan ja sisällytetään näkyvällä menettelyllä osaksi Valtiokonttorin resurssien ja rahoitusaseman ennusteita. Tämän menettelyn tavoitteena on varmistaa mahdollisimman ajanmukainen tieto Valtiokonttorin kokonaistilanteesta toimintavuoden aikana ja mahdollistaa kapasiteetin salliessa myös uusien projektien käynnistämispäätökset.

Nykytilanteen arvioinnissa tuli esille, että suunnitelluista investoinneista on viime vuosina siirtynyt merkittävä osa seuraavalle vuodelle. Tähän voi olla monia syitä, mutta yhdeksi syyksi on arvioitu suunnitelmien ylioptimistisuutta käytettävissä oleviin resursseihin ja kapasiteettiin nähden. Valmistelumallin tarkoituksena on tarkastella investointisuunnitelmia valtiokonttoritasolla käytettävissä oleviin resursseihin ja arvioituun toteutuskapasiteettiin nähden. Tarkastelua ja tarvittaessa priorisointia tehdään yhteisten luokittelujen avulla, kuten investoinnin pakottavuuden ja aikataulukriittisyyden perusteella.

Valmistelumallin myötä tavoitellaan myös entistä paremman analyysin tuottamista organisaation johdolle. Tätä varten mallissa tunnistettiin uusi investointien valmistelun tukiryhmä -rooli. Ryhmän tarkoituksena on tarkastella toimialojen tuottamia investointisuunnitelmia ja siten arvioida Valtiokonttorin investointien kokonaisuutta investointiluokittelujen näkökulmasta, kuten käytettävissä olevat resurssit, investoinnin pakottavuus ja aikataulukriittisyys. Tukiryhmään kuuluisi yhteisten palveluiden eli Tietohallinto ja Hallinto ja kehittäminen -toimialojen lisäksi toimialajohtajien nimeämät vastuuhenkilöt jokaiselta toimialalta (1–3 henkilöä per toimiala). Tukiryhmälle suunniteltuja tehtäviä on havainnollistettu kuvassa 16.



Kuva 16. Investointien valmistelun tukiryhmän tehtävät

Tukiryhmän tuottaman analyysin ja/tai ehdotuksen pohjalta Valtiokonttorin johtamisjärjestelmän mukaisesti Valtiokonttorin pääjohtaja johtoryhmän tukemana tekee lopulliset investointeja koskevat priorisoinnit ja päätökset.

5.3.2. Pilotointiprosessin havainnot

Investointisuunnittelun pilotointimallia kehitettiin mallin esittelytilaisuuksissa kerättyjen havaintojen, kommenttien ja keskustelujen perusteella sekä tiettyjä asiakokonaisuuksia painottamalla. Pilotointimallia esiteltiin Valtiokonttorin pääjohtajalle ja johtoryhmälle sekä toimialojen johtoryhmille. Näiden esittelytilaisuuksien perusteella kerättyjä havaintoja käydään läpi seuraavaksi.

Pilotointimallin ensimmäisen version esittely

Kehitysryhmä esitteli ensimmäisen version pilotointimallista Valtiokonttorin pääjohtajalle ja suunnittelu ja seurantaprosessista vastaavalle Hallinto ja kehittäminen -toimialan toimialajohtajalle toukokuun (2016) alussa. Samassa yhteydessä pyydettiin lupaa edetä prosessissa ja esitellä mallia toimialoilla. Etenemiselle myönnettiin lupa. Malliin tehtiin joitakin tarkennuksia ja huomioitiin painotuksia esittelytilaisuudessa esiin tulleiden kommenttien ja kehitysehdotuksien perusteella, joista on esitetty yhteenveto kuvassa 17. Asiat on luokiteltu kuvassa strategisten tavoitteiden, johtamisjärjestelmän, ohjausjärjestelmien sekä ulkoisten vaatimusten perusteella.

Strategiset tavoitteet	Johtamisjärjestelmä	Ohjausjärjestelmät	Ulkoiset vaatimukset
<ul style="list-style-type: none"> • Strategiaa toteuttavat investoinnit • Investointien toteutumisen varmistaminen 	<ul style="list-style-type: none"> • YT-käsittely • Hankinta-suunnitelmien hyväksymis- ja päätösvalta • Resurssien optimaalinen hyödyntäminen 	<ul style="list-style-type: none"> • Laadukas ennustaminen ja ennusteen analysointi • Kokonaisarkkitehtuuritarkastelu 	<ul style="list-style-type: none"> • Ulkoisiin vaatimuksiin vastaaminen • VM hankesalkku vs. Valtiokonttorin hankesalkku

Kuva 17. Pilotointimallin ensimmäisen version esittelyn yhteenveto

Esittelytilaisuudessa painotettiin hankintasuunnitelmien tärkeyttä ja tässä yhteydessä muistutettiin ICT-hankintojen hyväksymiskäytänteistä, jonka mukaisesti tietohallintojohtaja investointien osalta esittelee, mutta ei yksin ratkaise investointihankintaa. Lisäksi pohdittiin mahdollisuuksia hyödyntää valtiovarainministeriön hankesalkkua myös sisäisessä hankesalkkuraportoinnissa, jolloin se vastaisi suoraan valtiovarainministeriön hankesalkkuraportoinnin vaatimuksiin. Johtamisjärjestelmän näkökulmasta pyydettiin sisällyttämään yhteistoimintaa koskevat käsittelyt osaksi prosessia. Erityisen tärkeänä hyötynä ja tavoitteena nähtiin varmistaa kehittämisen suunta kohti kokonaisarkkitehtuuria. Arkkitehtuurin merkitys on kasvanut, koska Valtiokonttorissa on aiempaa enemmän yhteistä infrastruktuuria sekä itse tuotettua että ostettuja palveluita. Valtiokonttorin kokonaisedun

näkökulmasta keskeisenä nähtiin, että investoinnit toteuttavat strategiaa ja toisaalta se, että pystytään varmistamaan toimialojen investointien toteutuminen, mikä edellyttää resurssien optimaalista hyödyntämistä sekä entistä laadukkaampaa ja ajantasaisempaa kuluvan vuoden ennustamista ja ennusteen arviointia.

Pilotointimallin esittely toimialoilla ja Valtiokonttorin johtoryhmässä

Ennen varsinaista pilotointia mallia esiteltiin Valtiokonttorin kaikilla toimialoilla, jotka osallistuivat syksyn 2016 kehysuunnitteluun. Esittelyt toteutettiin toimialoilla seuraavasti:

- Kansalaispalvelut-toimialan johtoryhmän suunnittelupäivät, 9.6.2016
- Rahoitus-toimialan johtoryhmä, 16.6.2016
- Hallinto ja kehittäminen -toimialan johtoryhmä, 16.6.2016
- Tietohallinto-toimialan toimialakokous, 22.6.2016 ja
- Talous ja henkilöstö -toimialan johtoryhmä, 23.6.2016.

Malli esiteltiin kaikilla toimialoilla johtoryhmissä lukuun ottamatta Tietohallinto-toimialaa, jossa se käsiteltiin koko toimialaa koskevassa toimialakokouksessa. Tämä poikkeus perustuu siihen, että lähes kaikki Valtiokonttorin investoinnit sisältävät tietojärjestelmien kehitystyötä ja Tietohallinto-toimialalta useat henkilöt toimivat investointeja toteuttavissa projekteissa projektipäällikköinä ja/tai keskeisinä projektihenkilöinä. Mallia ei esitelty 31.12.2016 päättyneellä Kieku-toimialalla, eikä luonnollisesti vasta 1.12.2016 aloittaneella Digitalisaation tuki -toimialalla. Kieku-toimialan toimialajohtaja osallistui kuitenkin Valtiokonttorin johtoryhmän jäsenenä pilotointiprosessiin. Toimialojen esitysmateriaali on esitetty liitteessä 8. Malliluonnos esiteltiin ensimmäisenä Kansalaispalvelut-toimialalle, minkä perusteella mallin esitysmateriaaliin tehtiin vielä joitakin pieniä selvennyksiä.

Toimialoilta pyydettiin esitystilaisuuksissa malliin kommentteja ja kehitysehdotuksia sekä pyydettiin ilmoittamaan toimialan vastuhenkilö(t) investointien suunnittelukokouksiin sekä investointien valmistelun tukiryhmään. Toimialojen esittelyiden jälkeen pilotointimalli esiteltiin ja siitä käytiin keskustelua Valtiokonttorin johtoryhmässä 10.8.2016. Tämän käsittelyn lopputulemana mallille myönnettiin lopullinen lupa, jonka mukaisesti mallia pilotoitiin syksyllä toimintamenojen investointien ja erillisrahoituksen (yhteisrahoitteinen toiminta) hankkeiden vuosien 2017–2021 suunnittelussa.

Toimialojen sekä Valtiokonttorin johtoryhmän kommenttien ja kehitysehdotusten yhteenveto on esitetty kuvassa 18. Luokittelu vastaa pilotointimallin ensimmäisen version esittelyn kommenttien ja kehitysehdotusten luokittelua.

Strategiset tavoitteet	Johtamisjärjestelmä	Ohjausjärjestelmät	Ulkoiset vaatimukset
<ul style="list-style-type: none"> • Liiketoimintaprosessien huomioiminen; liiketoimintalähtöisyys • Valtiokonttori-tasoinen näkymä • Aito toiminnan suunnittelu • Tavoitteet ja budjetti tulevat eri tahoilta • Tulevaisuuden kehittämisen tarpeet ja hankeaihiot • Idea-/presalkku 	<ul style="list-style-type: none"> • Vaikutukset toimivalta-asioihin • Päätöksenteko siirtyy kauemmas liiketoiminnasta • Budjetti ohjaa resursseja • Yhteiset resurssit • Aito voimavarojen suunnittelu ja allokointi • Tiukempi johtaminen • Informoidut päätökset • Määrärahanäkökulman huomioiminen 	<ul style="list-style-type: none"> • Byrokratian lisääntyminen • Monimutkainen suunnitelmapohja • Pääallekkäinen työ • Yhteiset kriteerit • "Ohituskaistaa" kehys- ja TAE-suunnitelmien ohi tulevat investoinnit • Systeminen investointien suunnittelu - prosessi • Rohkeutta luoda uusia toimintatapoja 	<ul style="list-style-type: none"> • Mallin hyödyntäminen ja integroiminen osaksi valtionhallinnon vaatimuksia • VMn asettamat hankkeet

Kuva 18. Pilotointimallin esittely toimialoilla ja Valtiokonttorin johtoryhmässä - yhteenveto

Pilotoitavassa mallissa nykyisen toimialatasolla sidotun investointibudjetin sijasta investointikohtaisessa sidotussa budjetissa nähtiin tiettyjä uhkia ja heikkouksia. Todettiin, että Valtiokonttorilla on määrärahojen näkökulmasta yksi toimintamenomomentti mutta tavoitteiden asetanta ja tulosohjaus on hajautunut eri tahoille ministeriössä. Valtiokonttorin prosessit ja palvelut ovat suurimmaksi osaksi pakollisia ja myös Valtiokonttorin toiminnan näkökulmasta kriittisiä mutta määrärahojen myöntäminen ei ole aina yksiselitteistä tai kulje käsi kädessä osoitettujen tehtävien ja tavoitteiden kanssa. Lisäksi todettiin, että Valtiokonttori saa myös kehittämishankkeita, joille myönnetään toimintamenoista erillinen rahoitus (erillismääräraha) ja/tai toimintamenoihin lisärahoitus (kehys, talousarvio, lisätalousarvio), mutta kehittämisen jälkeiseen ylläpitoon ei välttämättä saada suoraan kohdennettua rahoitusta ja resursseja ohjaavalta ministeriöltä. Mallissa nähtiinkin tärkeänä määrärahanäkökulman huomioiminen kokonaisvaltaisesti sekä kehittämisen (investoinnin) että ylläpidon ja palvelutuotannon kustannuksien ja henkilötyön huomioiminen.

Lisäksi useissa keskusteluissa pohdittiin sitä, vaikuttaako uusi malli nykyisiin toimivalta-asioihin ja päätöksentekoon, kuten toimialojen itsenäisyyteen ja työjärjestyksiin. Liiketoimintaprosessien huomioiminen nähtiin näin ollen tärkeänä, jos mallin myötä päätöksenteko siirtyisi kauemmas liiketoiminnasta Valtiokonttorin johtoryhmän tehdessä aiempaa useammin päätökset. Lisäksi nähtiin uhkana, että budjetti alkaa liikaa ohjaamaan resursseja. Pohdittiin myös sitä, onko todennäköistä, että rahoituksen ollessa vähissä, investointeja aletaan toteuttaa ns. ehtimisperiaatteella. Nähtiinkin tärkeänä, että mallissa huomioidaan mahdollisimman hyvin liiketoimintalähtöisyys ja liiketoimintaprosessit.

Toisaalta keskusteluissa kävi ilmi, että investointien suunnitteluun toivottiin systeemistä prosessia, mutta samalla odotettiin aiempaa enemmän rohkeutta luoda uusia ja ketteriä toimintatapoja. Uusi malli ei saisi missään tilanteessa lisätä byrokratiaa tai työtä, mikä olisi pois ydintoiminnasta ja liiketoiminnan työajasta. Päinvastoin toivottiin, että malli karsisi osaltaan aikaa vievää päällekkäistä työtä ja vastaisi samalla myös valtionhallinnon ulkoisiin vaatimuksiin, esimerkkinä valtiovarainministeriön hankesalkku. Kustannus-hyötyanalyysilaskelman toivottiin olevan mahdollisimman yksinkertainen.

Mallin myötä muodostuva valtiokonttoritasoinen näkymä ns. pelkän toimialanäkymän sijasta sekä yhteiset suunnittelukriteerit nähtiin positiivisena asiana. Tämän nähtiin osaltaan mahdollistavan informoitujen päätösten tekemisen ja johtamiselta odotettiin myös riittävää jämäkkyyttä.

Mallin ja prosessin myötä toivottiin, että investointien suunnittelu osana toiminnan suunnittelua olisi tulevaisuudessa entistä näkyvämpää, mikä sisältäisi tulevaisuuden kehittämisen tarpeet ja hankeaihiot. Tässä yhteydessä pohdittiin myös idea- tai presalkun hyödyntämistä, minkä avulla kerättäisiin ja listattaisiin kehittämissuunnitelmia, jotka sijoittuisivat vielä budjetin ulkopuolelle (ei myönnettyä tai kohdennettua rahoitusta). Tässä yhteydessä painotettiin järjestelmänäkökulman ohella toimintatapojen ja toiminnan uudistamista ja niitä tukevia investointeja. Osaltaan mallin toivottiin tukevan ajatusta Valtiokonttorin yhteisistä resursseista, joita voitaisiin liikutella ja hyödyntää ketterämmin myös yli toimialarajojen. Voimavarojen suunnittelun ja allokoinnin toivottiin olevan ennen kaikkea aitoa. Resurssien ja kapasiteetin näkökulmasta nähtiin hyvänä, että ns. ohituskaistaa eli ohi kehys- ja TAE-suunnitelmien tulevat uudet investoinnit jatkossa yhteneväisesti tunnistettaisiin, arvioitaisiin ja sisällytettäisiin osaksi viraston suunnitelmia ja käytettävissä olevia resursseja.

Pilotointimalliin liittyvä yhteinen suunnittelupohja

Toimialojen esittelytilaisuuden jälkeen kesäkuun aikana viimeisteltiin Valtiokonttorin yhteinen investointien suunnittelupohja syksyn 2016 kehysuunnittelua varten. Tavoitteena oli kerätä tietoja yhtenäisellä Excel-suunnittelupohjalla. Investointikohtaisia suunnitelmatietoja kerättiin seuraavista osa-alueista:

- perustiedot
- riippuvuudet
- aikataulu
- luokittelutiedot
- taloudelliset hyödyt ja säästöt
- kustannukset ja resurssit sekä
- investointia koskevat kommentit.

Suunnittelupohjalla kerättävät tiedot on kuvattu yksityiskohtaisemmin liitteessä 9.

Kuvassa 19 on vertailtu keskenään lähtötilanteen mukaisia valtiokonttoritasoisia investointisuunnitelmatietoja, voimassa olevan investointiprosessin mukaisia investointikohtaisia tietoja sekä pilotoitavan mallin mukaisia suunnitelmatietoja.

Valtiokonttoritasoiset investointisuunnitelmat	Investointikohtainen investointilaskelma	Pilotoitavan mallin mukaiset investointisuunnitelmat
<ul style="list-style-type: none"> • Investoinnin suppea kuvaus • Aikataulu (vuositasolla) • Investoinnin aikaiset kustannukset • Investoinnin aikaiset henkilöresurssit (erillisrahoituksen hankkeista) • Kehittämisen jälkeinen palvelutuotanto (erillisrahoituksen hankkeet) • Taloudelliset hyödyt ja säästöt (erillisrahoituksen hankkeet) 	<ul style="list-style-type: none"> • Perustiedot • Aikataulu • Taloudelliset hyödyt ja säästöt • Investoinnin aikaiset kustannukset ja henkilöresurssit • Ylläpidon kustannukset ja henkilöresurssit 	<ul style="list-style-type: none"> • Perustiedot: tausta ja tarkoitus sekä hyödyt ja pysyvät vaikutukset • Riippuvuudet • Aikataulu (kuukauden tarkkuudella) • Luokittelutiedot • Taloudelliset säästöt ja hyödyt • Kehittämisen aikaiset kustannukset ja henkilöresurssit • Kehittämisen jälkeisen palvelutuotannon kustannukset ja henkilöresurssit • Kommentit (muutosloki)

Kuva 19. Valtiokonttoritasoisten investointisuunnitelmien ja investointilaskelman sekä pilotoitavan mallin mukaisten investointisuunnitelmien vertailun yhteenveto

Voimassa olevan investointiprosessin mukaisessa investointilaskelmamallissa kerätään riippuvuuksia ja luokittelutietoja lukuun ottamatta pääpiirteittäin vastaavat tiedot kuin pilotoitavassa suunnittelupohjassa. Investointilaskelmamallin käyttö ei kaikilta osin ole ollut kuitenkaan virastossa yhteneväistä ja toisaalta laskelman tietoja hyödynnetään ainoastaan nimenomaisen investoinnin arviointiin – niitä ei ole hyödynnetty valtiokonttoritasoisesti eri investointien yhteismitallistamiseen tai luokitteluun.

Lähtötilanteessa valtiokonttoritasoisesti investointisuunnitelmista on ollut saatavissa talouden suunnittelun ja seurannan prosessin mukaisesti pääosin yhteneväistä tietoa seuraavien tietojen osalta: investoinnin suppea kuvaus, vuositasolla investoinnin alkamis- ja päättymisajankohta sekä investoinnin aikaiset kustannukset jaoteltuna eri vuosille. Valtiokonttorin toimintamenoilla katettavien investointien kehittämisen jälkeisen ylläpidon kustannukset on suunniteltu ja ennustettu osana toimialan kulutusmenojen suunnitelmia ja/tai ennustetta. Erillisrahoituksella rahoitettavista hankkeista on sitä vastoin ollut saatavilla riippuvuuksia ja luokittelutietoja lukuun ottamatta pääpiirteittäin vastaavat tiedot kuin pilotoitavassa suunnittelupohjassa. Tämä ero johtuu pääosin siitä, että erillisrahoitusta haetaan ministeriöltä erillisellä rahoitushakemuksella, johon edellytetään lähes aina kustannus-hyötylaskelmaa.

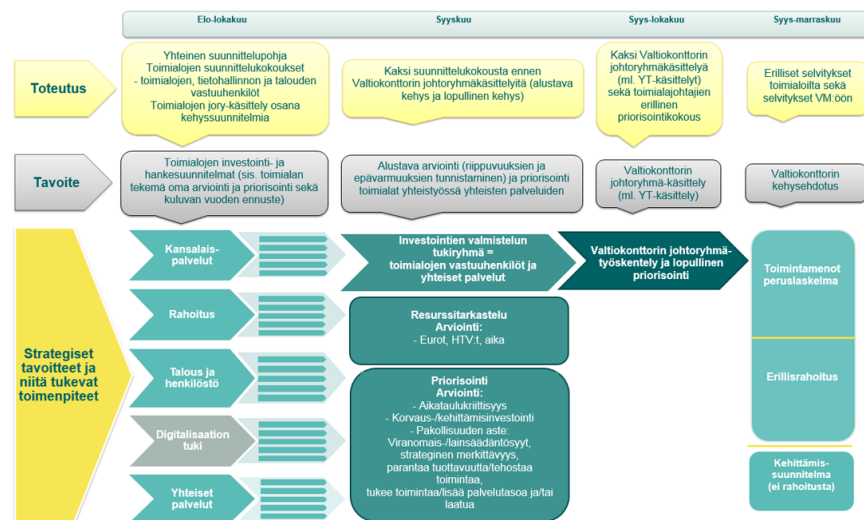
Verrattuna aiempiin toimintamalleihin ja suunnitelmapohjiin pilotoitava malli mahdollistaa suunniteltujen investointien henkilöresurssien tarkastelun käytettävissä oleviin resursseihin ja kapasiteettiin nähden ja siten mahdollistaa investointien toteutettavuuden arvioinnin, mitä osaltaan voidaan arvioida myös investointien riippuvuuksien avulla. Investointisuunnitelmapohjassa resursseja ei kuitenkaan kiinnitetä yksittäisiin henkilöihin. Taloudelliset hyödyt ja säästöt sekä kehittämisen jälkeinen ylläpito mahdollistaa investoinnin kokonaiskustannusten arvioinnin ja siten elinkaariajattelun.

Ennen kaikkea pilotoitavan pohjan tavoitteena on osaltaan yhteismitallistaa Valtiokonttorin investoinnit ja mahdollistaa valtiokonttoritasoinen investointien tarkastelu, luokittelu ja analysointi sekä edesauttaa arviointia ja mahdollistaa priorisointi. Tämä tavoite pyrittiin mahdollistamaan määrittelemällä yhtenäinen luokittelukriteeristö seuraavasti:

- Toteuttaa Valtiokonttorin tai prosessin digitalisointia? (kyllä tai ei)
- Investointityyppi (korvaus- tai kehitysinvestointi)
- Aikataulukriittisyys (aikataulu voi joustaa tai ei voi joustaa)
- Pakollisuuden aste (sitä korkeampi, mitä pienempi numero)
 1. Pakollinen: Valtiokonttorin toiminnan jatkuvuuden turvaamisen kannalta välttämätön tai pakollinen, kuten viranomais- tai lainsäädäntötyöt
 2. Strategisesti merkittävä: strategisia tavoitteita toteuttava, Valtiokonttorin tulossopimuksessa asetettu kehittämishanke
 3. Merkittävä: tehostaa toimintaa ja parantaa Valtiokonttorin ja/tai sen asiakkaan tuottavuutta tai
 4. Hyödyllinen: tukee Valtiokonttorin toimintaa ja/tai parantaa palvelutasoa ja -laatua (palvelujen kehittäminen).

Investointien suunnittelun pilotointimalli – Syksyn 2016 kehysuunnittelu

Investointien suunnittelumallin pilotointiprosessin toteutusta, tavoiteltuja tuotoksia sekä aikataulua osana syksyn 2016 kehysuunnittelua on havainnollistettu kuvassa 20.



Kuva 20. Investointien suunnittelumallin pilotointi Valtiokonttorissa, syksy 2016.
Investointien suunnittelu osana kehysuunnittelua – Prosessi ja aikataulu.

Jokaisella syksyn kehysuunnitteluun ja siten pilotointiprosessiin osallistuvalla toimialalla pidettiin elokuussa 2016 suunnittelupalaveri, johon osallistuivat nimetyt vastuuhenkilöt toimialoilta sekä tietohallinnosta ja taloudesta. Suunnittelupalavereissa käytiin läpi toimialojen suunnitelmia, uusi suunnittelupohja ja sen osalta tarvittavat tiedot sekä sovittiin suunnittelun etenemisestä. Toimialat tuottivat yhteisen investointien suunnittelupohjan mukaisesti investointikohtaiset suunnitelmat vuosille 2017–2021, mikä sisälsi uusina osa-alueina toimialan alustavan luokittelun, kuten aikataulukriittisyys ja pakollisuuden aste sekä henkilöresurssien suunnittelun. Tulevien vuosien suunnitelmien ohella arvioitiin kuluvaan vuoden budjetin toteutumista ja mahdollisia muutoksia, joilla on vaikutuksia tulevien vuosien suunnitelmiin ja/tai riippuvuuksia muihin investointeihin. Toimialojen suunnitelmat käsiteltiin johtamisjärjestelmän mukaisesti toimialan johtoryhmissä osana toimialan kehysuunnitelmia.

Toimialojen suunnitelmat koottiin valtiokonttoritasoiseksi näkymäksi, jossa investointeja tarkasteltiin luokittelukriteereiden perusteella: investointityyppi (korvaus/kehitys), aikataulukriittisyys ja pakottavuuden aste (pakottava, strategisesti merkittävä, merkittävä, hyödyllinen). Toimialojen suunnitelmia tarkasteltiin pilotointiprosessin aikana toimialojen sekä Valtiokonttorin johtoryhmäkäsittelyiden välissä investointien suunnittelun tukiryhmässä. Tukiryhmässä pyrittiin analysoimaan kuluvaan vuoden ennusteiden ja tulevien vuosien suunnitelmien realistisuutta käytettävissä oleviin resursseihin ja toteutuskapasiteettiin nähden sekä tunnistamaan investointien suunnitelmien toteutumiseen vaikuttavia mahdollisia epävarmuuksia.

Toimialojen johtoryhmien ja tukiryhmän käsittelyiden jälkeen Valtiokonttorin johto käsitteli toimialojen investointeja ja teki lopulliset priorisoinnit. Lopputuloksena muodostuivat Valtiokonttorin toimintamenojen investointien ja erillisrahoituksen hankkeiden suunnitelmat vuosille 2017–2021, jotka sisällytettiin osaksi Valtiokonttorin kehusehdotusta. Ehdotus annettiin valtiovarainministeriöön syksyllä 2016. Kaikki investoinnit ja hankkeet sisällytettiin kehusehdotukseen eli rahoitukseen ulkopuolisia kehittämissuunnitelmia ei ollut.

Yhteenveto syksyllä 2016 toteutetun pilotoinnin keskeisimmistä havainnoista on esitetty kuvassa 21.

Strategiset tavoitteet	Johtamisjärjestelmä	Ohjausjärjestelmät	Ulkoiset vaatimukset
<ul style="list-style-type: none"> • Investointien strategiakytkös • Perustana aito toiminnan suunnittelu • Toiminnan kehittäminen • Tavoitteet ja budjetti tulevat eri tahoilta • Suunnitelmat ylittävät voimassa olevan strategiakauden • Tulevaisuuden kehittämissuunnitelmat: innovaatiot, kokeilut, testaukset 	<ul style="list-style-type: none"> • Aito kehittämisen johtaminen • Päätökset perustuvat oikeaan tietoon • Yhteinen näkemys • Toimivalta-asiat • Vastuut ja roolit • Viestintä • Resurssi-suunnittelu • Investointien valmistelun tukiryhmän rooli ja tuottama lisäarvo 	<ul style="list-style-type: none"> • Realistiset ennusteet ja suunnitelmat • Investointien ositus • Suunnitelmien yhteismitallisuus • Luokittelu • Investointeihin ja kehittämissuunnitelmiin liittyvän ylläpidon kustannukset ja henkilötyö • Hyödyt • Osaaminen 	<ul style="list-style-type: none"> • Riippuvuudet • Valtionhallinnon merkittävien ICT:n kehittämistä sisältävien hankkeiden seuranta ja raportointi • Hankintojen suunnittelu osana valtion hankintatoimen digitalisoinnin toteutusohjelmaa

Kuva 21. Investointisuunnittelumallin pilotoinnin havaintojen yhteenveto

Pilotoinnin yhteydessä havaittiin, että kaikkien investointien kytkeytyminen strategiaan ei ole yksiselitteistä tai näkyvää. Tätä osaltaan selittää se, että valtiokonttoritasolla kehittämishankkeita ja -investointeja ei ole näkyvästi kytketty toiminnan suunnitteluun, vaikka tämä kytkös toimialojen toiminnan suunnittelussa käytännössä on olemassa ja on tehty. Toisaalta kaikista investoinneista ei myöskään tullut selkeästi ilmi toiminnan kehittämisen osuus, sillä investoinnit kuvataan usein järjestelmän kehittämisen näkökulmasta. Tämä ei kuitenkaan välttämättä aina tarkoita sitä, ettei investointeihin sisältyisi myös toiminnan kehittämistä. Järjestelmäkeskeisyys voi kuitenkin vaikeuttaa investointien kokonaisuhyötyjen kuvaamista ja todentamista. Vahvasti jo pilotointimallin esittelytilaisuuksissa ilmenneeseen strategisten tavoitteiden ja tehtävien sekä määrärahojen erillisyyteen saatiin konkreettisia todisteita itse pilotoinnin aikana. Suunnittelun yhteydessä nimittäin tunnistettiin uusia ministeriöstä osoitettuja kehittämistehtäviä tai lainsäädäntömuutosten aiheuttamia kehittämistarpeita, mutta itse kehittämiseen ei ollut kaikissa tapauksissa vielä osoitettu ministeriöstä määrärahaa. Huomioitavaa on myös investointisuunnitelmien ja strategiakausien eroavaisuus, sillä investointisuunnitelmat ulottuivat vuoteen 2021 saakka eli yli voimassa olevan strategiakauden (2019). Tämä johtuu siitä, että virastojen strategiakaudet perustuvat voimassa olevaan hallitusohjelmaan ja kehysuunnittelua tehdään rullaavasti neljä vuotta eteenpäin. Toisaalta merkille pantavaa on, että erityisesti strategiakauden ylittävät suunnitelmat sisälsivät pääosin nykyisten järjestelmien jatkokehittämiseen tai korvaamiseen liittyviä investointeja. Oletettavaa kuitenkin on, että tulevien vuosien kehittämistarpeet ja investoinnit sekä toisaalta eksponentiaalinen teknologian kehittyminen edellyttävät tämän hetkisistä suunnitelmista poikkeavia asioita; aiempaa enemmän ketteryyttä, uusia radikaalejakin innovaatioita, kokeiluja ja testauksia sekä nykytekniikasta poikkeavia teknologisia ratkaisuja.

Kuten pilotointimallin esittelyssä myös itse pilotoinnin aikana toimivalta-asiat nousivat ajoittain esille. Pilotointiprosessi osoitti, että vastuissa ja rooleissa oli eri toimijoiden kesken joitakin epäselvyyksiä, kuten kuka vastaa suunnitelmatiedoista ja niihin tehtävistä muutoksista sekä miten ja kenelle muutoksista ilmoitetaan. Pilotoinnin aikana pohdittiin myös kehittämisen osalta toimialan ja tietohallinnon työnjakoa ja vastuuta projekteissa, joissa projektin omistajuus on toimialalla ja toteutusta tehdään pääosin tietohallinnossa. Syksyllä toteutettuun suunnitteluun sisältyi myös uusi investointien valmistelun tukiryhmä -rooli. Tukiryhmässä pohdittiin mm. resursointiin ja organisaation osaamiseen liittyviä tulevaisuuden linjauksia – tehtäviä, joiden osalta osaaminen on jatkossakin oltava omalla henkilöstöllä ja vastaavasti tehtäviä, jotka kannattaisi ostaa jatkossa organisaation ulkopuolelta palveluina. Tässä yhteydessä yhtenä ulkoistamisen mahdollisuutena nähtiin mm. järjestelmätestaus, joka voitaisiin suurimmaksi osaksi ulkoistaa tai muutoin automatisoida.

Pilotointiprosessin aikana johdolle asetettiin myös selkeitä odotuksia, kuten aitoa kehittämisen johtamista ja toisaalta jaettua yhteistä näkemystä tulevaisuuden suunnasta ja valituista painopisteistä. Viestinnän tärkeys ja toisaalta siinä epäonnistuminen nousi esille pilotoinnin aikana vastuisiin ja rooleihin liittyvien epäselvyyksien vuoksi sekä myös johdon tekemien päätösten ja niiden perusteluiden viestinnässä. Johdon päätöksenteon ja toiminnan onnistumisen perustana nähtiin, että johdolle tuotettava suunnittelu- ja ennustetieto on ajantasaista ja oikeaa ja sen perusteella tuotetaan johdolle myös analyysia. Tukiryhmän päätehtävänä ja lopputuloksena oli tuottaa toimialojen investointisuunnitelmista analyysi ja/tai ehdotus Valtiokonttorin johtoryhmälle. Ryhmän työskentelyn myötä tuli esille useita relevantteja näkökulmia ja analyysseja, mutta investointisuunnitelmista ei tehty johtoryhmälle varsinaista ehdotusta. Tältä osalta jäi pohdittavaksi mm. oliko ryhmän kokoonpano oikea, olivatko ryhmän tavoitteet selkeitä tai oliko pilotoinnin aikataulu liian haastava toteutettavaksi.

Pilotointiprosessin aikana ennusteiden ja suunnitelmien rullaavuudessa oli nähtävissä joitakin haasteita. Esimerkiksi vuoden vaihteeseen sijoittuvien maksupostien arviointi näyttäytyi haasteellisena, mikä heikensi osaltaan Valtiokonttorin rahoitusaseman ennustettavuutta. Toisaalta oli nähtävissä, että ennusteiden tekemisestä puuttui eräänlaista rohkeutta ja toisaalta pelkoa budjetin menettämisestä, minkä takia alkuperäisistä suunnitelmista pidettiin mahdollisimman pitkään kiinni. Selkeä investointien valmistelun tukiryhmän tuottama lisäarvo toteutui ennusteiden ja suunnitelmien realistisuuden ja erityisesti resurssien ja toteutuskapasiteetin arvioinnin osaluilla. Sillä ryhmässä pohdittiin investointien ennusteita ja sitä ovatko ne ennemminkin kunnianhimoisia tavoitetasoja kuin toteutuskapasiteettiin suhteutettuja realistisia ennusteita. Tarkastelun myötä tulikin selkeästi esille, että investointisuunnitelmien edellyttämät resurssit olivat yli Valtiokonttorin käytettävissä olevien resurssien ja oletetun toteutuskapasiteetin. Tässä yhteydessä pohdittiin myös investointisuunnitelmien osittamisen hyödyntämistä (määrittely, toteutus ja

testaus) sekä resurssisuunnitelmien jakamista ajallisesti esimerkiksi kvartaalien tarkkuudelle.

Lisäksi ryhmä arvioi investointien toteutuskapasiteetin rajaa, sillä huomionarvioista oli, että resurssisuunnittelussa käytettävä henkilötyövuosi ei käytännössä tarkoita koskaan yhtä henkilöä, johon se kuitenkin usein ainakin ajatuksellisesti mielletään. Kehittämisen käytettävissä oleviin resursseihin aina liittyy myös tiettyihin hallinnollisiin tehtäviin ja palkallisiin poissaoloihin kohdistuvaa työaikaa sekä lähes aina myös ns. linjatyöhön kohdistuvia tehtäviä. Pilotoinnin aikana resurssisuunnittelun kannalta keskeisenä asiana ilmeni myös kokonaisresurssitarpeiden tunnistaminen eli investoinnin substanssitoimialan resurssien ohella tarvittaessa myös tietohallinnon ja muiden toimialojen resurssikuormittavuuden arviointi.

Pilotointiprosessin ja yhteisen suunnittelumallin myötä investoinneista tuli tuottaa paljon uutta tietoa ja toisaalta yhdistää olemassa olevaa tietoa. Lisäksi investointien luokittelukriteerit olivat lähtökohtaisesti uusia ja pohdintaa aiheutti mm. pakollisuuden asteen määrittäminen – mikä investointi on pakollinen, mikä vastaavasti tehostaa toimintaa, mutta ei ole kuitenkaan pakollinen investointi. Pilotointiprosessin aikana ilmeni myös tarve luokittelukriteerille, joka todentaisi investoinnin laajuutta ja sen toteuttamisen haastavuutta. Kehyysuunnittelussa aiemmasta poiketen investointisuunnitelmat muodostivat käytännössä kustannus-hyötylaskelman, koska suunnitelmat sisälsivät investoinnin aikaisten kustannusten ja henkilötyön lisäksi myös arviot kehittämisen jälkeisen ylläpidon kustannuksista ja henkilötyöstä, jotka on aiemmin sisällytetty ainoastaan osaksi toimialojen kulutusmenojen ja palkkojen suunnitelmia. Ylläpidon ohella suunnitelmissa arvioitiin myös saavutettavia hyötyjä ja säästöjä. Hyötyjen osalta pohdintaa aiheutti hyötyjen mittaaminen – miten vaikutukset ja muutokset todennetaan ja mitataan, kun samanaikaisesti tehostamisen myötä tai muutoin prosessista poistuu vanhoja tehtäviä ja toisaalta tilalle tulee uusia. Tässä yhteydessä myös painotettiin sitä, että tehostaminen ei näy heti palveluissa ja prosesseissa, mikä tulee huomioida hyötyjen ja säästöjen suunnittelussa ja osana myös investoinnin kustannus-hyötylaskelmaa.

Pilotointiprosessin aikana vahvistui myös jo aiemmin tunnistettuja investointeihin kohdistuvia ulkoisia vaatimuksia ja riippuvuuksia, kuten valtionhallinnon merkittävien yli miljoonan euron ICT:n kehittämistä sisältävien hankkeiden seuranta ja raportointi vaatimukset. Pilotointiprosessin aikana tuli myös uusi ulkoinen vaatimus, jonka mukaisesti valtion budjettitalouteen kuuluvien hankintayksikköjen on suunniteltava seuraavan vuoden toimintamenoilla toteutettavat hankinnat (sis. investoinnit ja tietojärjestelmien palveluiden ostot) annetun erillisen ohjeistuksen ja aikataulun mukaisesti. Pilotointiprosessin aikana vahvistui näkemys siitä, että ulkoiset raportointi- ja tietojen tuottamisen sekä niiden aikataululliset vaatimukset on integroitava mahdollisimman kattavasti osaksi sisäisiä prosesseja ja menetelmämalleja, jotta vältyttäisiin mahdollisimman hyvin päällekkäiseltä työltä sekä moninkertaiselta tiedon tuottamiselta.

5.3.3. Pilotointiprosessin jälkeiset haastattelut

Suunnittelumallin pilotoinnin jälkeen toteutettiin vielä erillisiä haastatteluita, joiden tavoitteena oli kerätä kokemuksia pilotoinnista ja kehitysideoita investointien valmisteluun. Haastatteluiden yhteenveto on esitetty kuvassa 22. Yhteenveto on tehty mukaillen SWOT-analyysia, joka tukee haastattelun näkökulmia – pilotointiprosessin kokemuksia ja kehitysideoita. Haastatteluissa samat asiat saatiin tuoda esille monesta eri näkökulmasta – toimiessaan ne olivat selkeitä hyötyjä, mutta toimimattomina heikkouksia ja uhkia organisaatiolle ja sen toiminnalle.

Hyödyt	Toiminta- edellytykset ja - vaatimukset	Heikkoudet ja uhat	Mahdollisuudet
<ul style="list-style-type: none"> • Yhtenäinen prosessi ja tiedonkeruu • Valtiokonttoritasoinen näkymä ja yhteenvedot • Kehittämishankkeiden sisällön tavoitteiden strategia- mukaisuuden varmistaminen • Tiedolla johtaminen ja päätöksenteko • Laadukas investointien valmistelu, suunnittelu ja hallinta, joka tuottaa laatua ja tulosta • Projektisalkun johtaminen • Yhteistyökulttuurin kehittyminen 	<ul style="list-style-type: none"> • Kehittämisen johtaminen ja yhteinen jaettu näkemys • Johtamisjärjestelmä • Vastuut ja roolit • Liiketoimintaprosessien ja -muutosten huomioiminen • Projektijohtaminen • Yhtenäiset investointikuvaukset • Prosessi osa toiminnan ja talouden vuosikelloa • Jatkuva toiminnan ja projektikulttuurin kehittäminen 	<ul style="list-style-type: none"> • Johtaminen • Tulohajaus vs. budjettiohjaus • Projektijohtaminen • Resurssiristiriidat • Riittämätön viestintä • Joustamattomuus muutostarpeissa • Prosessi (sis. työtavat, roolit, vastuut, työkalut) epäselvä ja monimutkainen • Suunnittelu aloitetaan liian myöhään • Kompetenssit ja kyvykkyudet 	<ul style="list-style-type: none"> • Systeminen ja tunnistettu prosessi sekä laadukas tieto • Vaikuttava ja tehokas projektinhallinta • Jatkuva toiminnan kehittäminen ja toiminnan tehostamisen mahdollisuuksien tunnistaminen • Kehitysideoiden systemaattinen kerääminen • Projektikulttuurin kehittyminen

Kuva 22. Pilotointiprosessin jälkeisten haastatteluiden yhteenveto

Hyödyt

Haastatteluiden perusteella uuden yhtenäisen prosessin keskeisimpinä hyötynä nähtiin valtiokonttoritasoinen näkymän ja yhteenvedojen mahdollistuminen sekä suunnitelmien tarkastelu kokonaisuutena ja suunnitelmien avoimuus läpi organisaation. Lisäksi koko organisaatiota koskevan yhtenäisen ja tehokkaan prosessin sekä tiedonkeruutavan uskottiin karsivan olemassa olevien prosessien ja toimintatapojen aiheuttamaa tehottomuutta, päällekkäistä työtä ja tietopuutteita. Laadukkaalla investointien valmistelulla, suunnittelulla ja hallinnalla nähtiin moninaisia mm. tuottavuuteen ja tehokkuuteen liittyviä vaikutuksia. Toimenpiteiden uskottiin vähentävän resurssikonflikteja, varmistavan

osaltaan investointien toteutumisen, nopeuttavan investointiprojektien läpimenoaika, parantavan investointien ennustetarkkuutta sekä mahdollistavan kokonaisarkkitehtuuritarkastelun.

Yhtenäinen ja laadukkaampi suunnitteluprosessi sekä valtiokonttoritasoinen kokonaiskuva nähtiin tiedolla johtamisen ja päätöksenteon, salkkujohtamisen sekä yhteistyökulttuurin kehittymisen mahdollistajana, mikä edesauttaa jatkossa osaltaan myös priorisointia ja tukee projektijohtamista. Haastatteluissa priorisointi nähtiin tärkeänä asiana ja tulevaisuudessa mallin kautta saavutettavien hyötyjen mahdollistajana. Pilotointiprosessin perusteella priorisoinnin osalta nähtiin kuitenkin vielä kehittämistarpeita mm. perusteiden ja viestinnän osalta. Mahdollisena hyötynä haastatteluissa mainittiin myös kehittämishankkeiden sisällön ja tavoitteiden strategianmukaisuuden (sis. strategianmukainen mittarointi) varmistaminen. Joissakin haastatteluissa strategian toteutumisen varmistaminen mainittiin ennemmin vasta mahdollisuutena, koska pilotointiprosessin aikana hankkeiden strategianmukaisuutta ei vielä yksiselitteisesti pystytty todentamaan tai tekemään näkyväksi.

Toimintaedellytykset ja -vaatimukset

Haastatteluissa investointien valmisteluprosessin toiminnan edellytyksenä ja vaatimuksena korostuivat johtamisen ja erityisesti kehittämisen johtamisen sekä johtamisjärjestelmän ja projektisalkun johtamisen merkitys. Tässä yhteydessä tärkeinä asioina mainittiin mm. jaettu yhteinen näkemys kehittämisen painopisteistä ja kehitysaihioista sekä niiden edellyttämistä resurssien allokaatioista. Tässä yhteydessä keskeisenä asiana nähtiin liiketoimintaprosessien huomioiminen; muutos- ja tulevaisuuden tarpeiden tunnistaminen sekä kehittämisen tiekartat (mitä ja miten tehdään). Lisäksi yhteinen luokittelukriteeristö nimettiin merkittäväksi toimintaedellytykseksi. Onnistumisen kannalta keskeisenä operatiivisena toimenpiteenä mainittiin nykyistä systemaattisempi ja näkyvämpi projektien tunnistaminen ja aito käynnistäminen. Edellä luetellut toimenpiteet nähtiin tärkeänä erityisesti jo aiemmin mainitun strategianmukaisuuden varmistamisen sekä arkkitehtuuritarkastelun (sis. elinkaaripäätymiset, pienkehittäminen, toimittajahallinta) ja asiakasnäkökulman huomioimisen osalta.

Investointien valmistelu -prosessin keskeisenä toimintaedellytyksenä mainittiin myös roolien ja vastuiden selkeys eri toimialojen välillä ja organisaation eri tasoilla sekä eri toimijoiden välinen viestintä, kuten Valtiokonttorin johto, liiketoiminta, tietohallinto ja muut tukitoiminnot (tieto ja kehitys, talous) sekä projektiryhmä, projektin ohjausryhmä, hankejohtoryhmä ja toimittajien ohjausryhmä. Tässä yhteydessä yhtenä toimenpiteenä ehdotettiin vastuumatriisin tekemistä. Haastatteluissa projektisalkun johtamisen osalta painotettiin johdon projekteille antamaa tukea sekä oikeiden toimijoiden osallistumista priorisointiin, missä on myös riittävä toimivalta sekä rakenteet toimia ja tehdä päätöksiä. Projekteille ehdotettiin omaa foorumia Valtiokonttorin ja toimialojen johtoryhmiin, esimerkkinä yhdellä toimialalla jo tällä hetkellä toimiva hankkeisiin keskittyvä hankejohtoryhmä. Tässä yhteydessä nähtiin tärkeänä, että kaikki

Valtiokonttorin investoinnit ja hankkeet sisältyisivät salkkuun ja olisivat siten seurannan piirissä, mikä mahdollistaisi osaltaan voimavarojen optimaalisen hyödyntämisen ja hallinnan.

Keskeisenä toimintaedellytyksenä mainittiin myös riittävän tarkat ja laadukkaat, mutta tiivistetyt investointikuvaukset. Haastatteluissa kuvauksista käytettiin sekä kustannus-hyötyanalyysi ja business case -nimityksiä. Kuvauksilta edellytettiin ennen kaikkea yhtenäisyyttä, realistisuutta ja pakollisuutta sekä ymmärrettävyyttä. Sisällöllisesti kuvauksilta edellytettiin mm. seuraavia asioita:

- nyky- ja tavoitetilan kuvaus ja toteutussuunnitelma (sis. projektien läpiviennin ja lopputuloksen mittarit)
- kustannusten kassavirtalaskelma (sis. tulot ja säästöt, menot eriteltynä eri vuosille ja rahoituslähteille sekä henkilötyön hinta)
- henkilötyön resurssisuunnitelma (henkilötyövuosina tai -päivinä eriteltynä toimintamenoilla katettavaan virkatyöhön ja mahdollisesti erillisrahoituksella katettavaan kehittämisen henkilötyöhön) sekä
- sidokset ja riippuvuudet ml. muiden projektien vaikutukset.

Kuvauksen hyödyntämisen kannalta keskeisenä nähtiin, että tiedossa on investointisuunnitelman (business case) baseline (hyväksytty suunnitelma), jota tarkennetaan ja tarvittaessa ositetaan suunnittelun ja seurannan edetessä, jolloin se kattaisi investoinnin koko elinkaaren (ml. jälkiseuranta) ja vastaisi kaikkiin tietotarpeisiin (sisäiset ja ulkoiset). Tapauskohtaisesti suunnittelun alkuvaiheessa tulisi tehdä esiselvityksiä ja testejä, kuten POCit (Proof of Concept), joiden avulla syvennetään tietämystä investoinnista ja tarkennetaan suunnitelmia. Useassa haastattelussa painotettiin suunnittelun pohjatöiden merkitystä sekä toimialojen suunnitelmien edistämisen tärkeyttä.

Haastatteluissa investoinnin suunnittelun edellytyksenä nähtiin omistajien ja budjettivastuullisten (apulaisjohtajien) rooli sekä yhtäläillä eri toimijoiden yhteistyö eri vaiheissa (mm. suunnittelu-, kilpailutus- ja hankintavaihe) sekä liiketoimintaa tukevat palvelut (tietohallinto, hanketoimisto ja talous). Vaikka toimijoita ja rooleja on paljon, tärkeänä pidettiin, että roolit ovat perusteltuja ja vastuut keskenään integroituvia. Investointien valmistelua koskevan prosessin toimivuuden ja tehokkuuden kannalta nähtiin keskeisenä, että prosessi integroidaan tiiviisti osaksi toiminnan ja talouden vuosikelloa ja siihen liittyviä tehtäviä, mikä varmistaisi osaltaan, että tuotettava tieto täyttäisi samalla sekä sisäiset että ulkoiset tietotarpeet. Tässä yhteydessä useassa haastattelussa myös painotettiin investointien suunnittelun aloittamista riittävän ajoissa vuosikellon näkökulmasta katsottuna.

Heikkoudet ja uhat

Asiakokonaisuutena johtaminen nousi käytännössä joka näkökulmasta katsottuna keskeiseen asemaan. Investointien suunnittelun heikkoutena ja sitä myötä myös uhkana nähtiin suunnitelmien liian kevyt tarkastelu ja toisaalta ns. suodattamaton tieto. Jaetun ymmärryksen sekä näkyvän strategiakytköksen ja kokonaisarkkitehtuuritarkastelun puuttuminen nähtiin

uhkana kehittämisen johtamiselle. Tämän arvioitiin johtavan herkästi tilanteisiin, jossa priorisoinnit eivät välttämättä perustu oikeaan tietoon tai tietoperusta on vaillinaista, minkä tuloksena voi olla esimerkiksi toteutuskapasiteettiin nähden liikaa käynnissä olevia projekteja. Pilotointiprosessin aikana johtamisen ja siihen liittyvän päätöksenteon viestinnässä nähtiin puutteita, jotka aiheuttivat epätietoisuutta asianomaisten kesken ja antoi vaikutelman päätöksenteon siirtymisestä kauemmaksi liiketoiminnasta.

Haastatteluissa tuli ilmi myös projektijohtamiseen liittyviä heikkouksia ja uhkia. Jossain tapauksissa uhkaksi koettiin projektien epäselvät tavoitteet tai niiden muuttuminen. Toisaalta heikkoutena nähtiin joustamattomuus projektien muutostarpeissa ja useammassa haastattelussa peräänkuulutettiin rohkeutta muuttaa suunnitelmia ja ennusteita. Selkeänä heikkoutena pidettiin ylioptimistisia projektien aikatauluja, joissa ei ole tarpeeksi hyvin huomioitu niihin vaikuttavia sisäisiä ja ulkoisia tekijöitä, kuten projektin etenemiseen usein vaikuttavia julkisen hallinnon haastavia ja aikaa vieviä kilpailutus- ja hankintamenettelyitä. Lisäksi etenemiseen nähtiin vaikuttavan osaltaan resurssiristiriidat linja- ja projektityön välillä, koska projekteja tehdään paljon oman työn ohella. Haastatteluissa tuli ilmi, että kehittämistyötä priorisoidaan jonkin verran jo operatiivisella tasolla käytävissä olevien kehittämisresurssien pohjalta. Valtiokonttorissa käytössä olevan projektiohjeiston (PROKE) noudattaminen ei haastatteluiden perusteella koettu täysin yhteneväiseksi tai ainakaan kaikilta osin näkyväksi, esimerkkinä projektin asettaminen. Tähän yhtenä syynä nähtiin puutteet organisaation sisäisessä tiedonkulussa ja toisaalta se, että erityyppisiä projekteja ja kehittämistehtäviä yritetään viedä läpi samalla mallilla, mikä voi aiheuttaa turhautumista.

Nykyisen toimintamallin ja pilotointiprosessin kokemusten perusteella selkeänä uhkana ja myös heikkoutena nähtiin epäselvä ja monimutkainen prosessi sekä työtavat. Koettiin, että nykyisellään prosessi vaatii liian paljon aikaa ja resursseja, eikä tästä huolimatta tuota tarpeeksi laadukasta tietoa ja lisäarvoa liiketoiminnalle ja organisaatiolle. Tärkeänä pidettiin, että prosessissa vältetään päällekkäistä työtä ja samalla puretaan turhaa byrokratiaa. Tämä edellyttää, että prosessissa yhdistyvät sekä sisäiset että ulkoiset vaatimukset mahdollisimman kattavasti, esimerkkinä mainittiin valtiovarainministeriön hankesalkkuun sisällytettävien projektien edellyttämät tiedot ja aikataulutus; hankesalkun luonne ja sitovuus. Haastatteluiden myötä vahvistui näkemys, että nykyisellään investointien valmistelua koskevat toimintatavat eivät ole yhtenäisiä, kaikista investoinneista ei laadita investointiprosessin edellyttämää investointilaskelmaa tai valtiovarainministeriön vaatimaa kustannus-hyötylaskelmaa. Nykyinen laskelmamalli koettiin monimutkaisena ja sen ei koettu myöskään vastaavan täysin tarpeita. Kuten toimintaedellytyksenä samoin heikkoutena ja uhkana koettiin epäselvät roolit ja vastuut, joiden suurimpana uhkana mainittiin prosessin näkökulmasta liian useat toimijat ja eräänlainen ohi prosessin toteutuva ”käytäväohjaus”. Toisaalta koettiin, että suunnitteluun ja päätöksentekoon ei osallistu asian kannalta välttämättä kaikki avain- ja vastuuhenkilöt. Lisäksi uhkakuvana pidettiin heikkoo

sitoutumista prosessiin, päällekkäisiä työryhmiä ja toimijoita sekä ristiriitaisia tietoja.

Haastatteluissa nimettiin uhkaksi myös organisaatiossa tällä hetkellä käytössä olevat suunnittelutyökalut. Suunnittelu pelkästään Excel-suunnittelupohjia käyttäen koettiin haastavaksi ja virheherkäksi sekä suunnittelu nähtiin edellyttävän väistämättä moninkertaista ja manuaalista tiedon työstöä ja päivittämistä. Heikkoutena ja tulevaisuuden uhkana mainittiin myös organisaation osaaminen ja kyvykkyys, kuten digitaalisten työvälineiden osaaminen, projekti- ja talousosaaminen sekä hankintaosaaminen. Hankintaosaamisella ja se mitä ostetaan (työtä vai tietty lopputulos) nähtiin olevan merkittävä vaikutus investointikokonaisuuden lopputuloksen kannalta.

Lisäksi haastatteluissa mainittiin investointien suunnittelun uhkana ulkoisten tekijöiden osalta ministeriön tulos- ja budjettiohjauksen haasteet; toiminnan suunnittelun, kuten asetettujen tavoitteiden ja talouden (budjetti) suunnittelun erilliset ja eriaikaiset prosessit ja välillä jopa ristiriitaisetkin vaatimukset. Tässä yhteydessä pohdittiin myös erillisrahoituksen tai toimintamenoihin lisärahoituksen hakemiseen ja määrärahan myöntöön liittyviä käytänteitä, kuten sitä missä vaiheessa rahoitusta voidaan pitää ministeriön puolelta sitovana. Lisäksi valtionhallinnon taloussuunnittelun (kehysuunnittelu ja TAE) ja budjettitalouden ei nähty edistävän parhaalla tavalla mm. ketterän kehittämisen toteuttamista ja toisaalta pitkän aikavälin suunnittelun vaarana nähtiin ajatusten lukkiutuminen alkuperäisiin resurssisuunnitelmiin.

Mahdollisuudet

Haastatteluiden perusteella investointien valmistelumallin selkeänä mahdollisuutena ja tavoiteltavana asiana nähtiin systeeminen ja tunnistettava prosessi, joka sisältäisi niin strategisen suunnittelun, liiketoiminnan suunnittelun, tulostavoitteet ja -mittarit sekä edellisestä johdetut investointiprojektit ja muut kehittämisen hankkeet sekä seurannan ja raportoinnin. Tällaisen prosessin edellytyksenä nähtiin mm. strateginen johtaminen, kokonaisarkkitehtuuritarkastelu ja asiakasnäkökulman huomioiminen. Toimiva ja systeeminen prosessi nähtiin myös informoitujen päätösten tekemisen mahdollistajana, minkä perustana on mm. projektisalkun ja investointien sekä järjestelmien ja prosessien elinkaaren hallinta sekä laadukkaat ja perustellut investointikuvaukset (business case).

Tulevaisuuden mahdollisuutena ja samalla edellytyksenä mainittiin jatkuva toiminnan kehittäminen ja toiminnan tehostamisen tunnistaminen, kuten erilaiset tuottavuusinvestoinnit (automaation ja robotiikan hyödyntäminen). Tässä yhteydessä mahdollisuutena mainittiin kehitysideoiden tunnistamisen ja keräämisen merkitys ja toisaalta erilaisten ideoiden kokeileminen ja testaaminen. Tärkeänä koettiin nopeiden kehitysprojektien tunnistaminen ja toteuttaminen sekä ketterän kehittämisen hyödyntäminen myös projektin sisällä; projektin osittaminen pienempiin kokonaisuuksiin. Ketteryyden ja nopeiden lähtöjen yhtenä edellytyksenä nähtiin Hanselin (valtion

yhteishankintayksikkö) ja suora hankintojen entistä parempi hyödyntäminen ja toisaalta määrärahojen näkökulmasta mahdollisen erillisen korvamerkitsemättömän kehitysmäärärahan määrittäminen ja resurssien nopeamman irrottamisen ja käyttöönoton mahdollistaminen.

Toiminnan muutoksen edellytyksenä nähtiin aiempaa suurempi, mutta myös hallitumpi riskinotto, uskallus ja ketteryys niin kehittämisen prosessissa kuin itse kehittämisessä sekä benchmarkingin edelleen hyödyntäminen. Lisäksi projektikulttuurin kehittäminen nähtiin selkeänä mahdollisuutena ja edellytyksenä kehittämiselle sekä vaikuttavalle ja tehokkaalla projektinhallinnalle. Tässä yhteydessä edellytyksenä mainittiin projektitoiminnan kypsyystason tunnistaminen, esimerkkinä toimintatavat, osaaminen, työkalut ja menetelmät, projekteista ja virheistä oppiminen

6 JOHTOPÄÄTÖKSET JA KEHITTÄMISTOIMENPITEET

Tässä luvussa tarkastellaan opinnäytetyön tutkimustuloksiin perustuvia keskeisimpiä johtopäätöksiä ja kohdeorganisaatiolle esitettyjä konkreettisia kehittämistoimenpiteitä.

6.1. Keskeiset johtopäätökset

Osana kohdeorganisaatiossa toteutettua kehittämistyötä opinnäytetyön tarkoituksena oli löytää ratkaisu asetettuun tutkimusongelmaan:

Miten investointien valmisteluprosessia tulee kehittää, jotta se tukee ja se voidaan integroida osaksi suunnittelu- ja seurantaprosesseja sekä johtamisjärjestelmää?

Tutkimusongelmaa lähestyttiin seuraavilla tutkimuskysymyksillä:

- Millainen on Valtiokonttorin investointien nykyinen valmisteluprosessi?
- Mitkä ovat Valtiokonttorin investointien valmisteluprosessin kehittämisen kohteet?
- Miten investointien valmisteluprosessin muutoksella voidaan edistää johtamista ja päätöksentekoa?

Tutkimuskysymysten myötä kohdeorganisaatiossa selvitettiin investointien valmistelun nykytilannetta ja tähän liittyen olemassa olevia käytäntöjä. Tavoitteena oli tunnistaa konkreettisia kehittämistoimenpiteitä investointien valmistelun tueksi sekä prosessin kehittämiseksi ja tehostamiseksi, jotta investointien valmisteluprosessi osaltaan tukisi viraston kehittämisen johtamista ja ajantasaiseen laadukkaaseen tietoon perustuvaa päätöksentekoa.

Nykytilanne

Projektisalkun hallintaan ja sen järjestämiseen liittyvä empiirinen tutkimus ja tutkimustieto ovat lisääntyneet viime vuosien aikana ja projektisalkun hallinta on vakiinnuttanut viimeisen vuosikymmenen aikana keskeisen aseman osana projektien ja tuotekehityksen hallintaa sekä organisaatioiden johtamiskäytäntöjen tutkimusta. Tästä huolimatta tutkimukset ja käytäntö osoittavat, että organisaatioiden projektisalkut ovat edelleen puutteellisia. Organisaatioissa kamppaillaan edelleen ongelmien parissa, jotka liittyvät resurssien jakamiseen ja allokointiin sekä projektisalkkuihin kohdistuviin jatkuviin muutoksiin. (Martinsuo 2013; Winch 2014.) Martinsuo peräänkuuluttaa lisää tutkimusta, joka keskittyy erityisesti käytäntöön ja siihen, mitä projektisalkkua johtavat tahot todella tekevät (Winch 2014). Tätä Martinsuo (2013) perustelee osaltaan sillä, että projektisalkun hallinnan käytänteistä ja suunnittelusta huolimatta, johdon panostus salkunhallintaan on edelleen riittämätöntä.

Haukka (2013) puolestaan pitää ongelmallisena sitä, että organisaatioiden hallintomallit ja johtamisjärjestelmät eivät vielä täysin tunnista ohjelma- ja projektimaisien prosessien ja niiden edellyttämien henkilöresurssien

lisääntymistä. Niissäkin tilanteissa, joissa muutos on tunnistettu, haasteena on asettaa organisaation kypsyystasoon nähden tavoitteet järkevälle ja realistiselle tasolle. Konkreettisesti tämä voi tarkoittaa sitä, että projektit eivät toteuta strategisia tavoitteita kaikilta osin. Tähän syynä Tapiola ym. (2016) pitävät ylimmän johdon sekä projektin johdon ja muiden projektihenkilöiden välistä puutteellista kommunikaatiota.

Teoriassa ja kirjallisuudessa tunnistettuja piirteitä tukevat osaltaan Valtiokonttorin tutkimustulokset, jotka toisaalta osoittavat, että nykyisellään Valtiokonttorin investointien valmisteluun sisältyy pääosin tarvittavat päätöksentekokäytännöt ja -vastuut, kuten investointilaskentaprosessi, hankintaohje, projektiohjeisto (PROKE-ohje), johtamisjärjestelmä (sis. toiminnan ja talouden suunnittelu- ja seurantaprosessit sekä työjärjestys). Tästä huolimatta näyttää siltä, että nykykäytännön osalta ei voida täysin varmistua siitä, että eri prosessit ovat yhteen sovitettuja ja kaikki organisaatiossa prosessiin osallistuvat toimivat yhtenäisesti niiden mukaisesti.

Investointien toteutumista tarkastellessa voidaan puolestaan todeta se, että viime vuosina investoinnit eivät ole toteutuneet Valtiokonttorissa suunniteltujen aikataulujen mukaisesti. Tämän johdosta tietyille toimintavuodelle suunniteltuja investointeja on jouduttu uudelleenbudjetoimaan seuraavalle vuodelle. Tähän ei ole olemassa yhtä selitystä ja toisaalta osa syistä ovat projektilähtöisiä (sisäiset ja ulkoiset syyt), jolloin niistä ei voi tehdä yleistäviä johtopäätöksiä. Voidaan kuitenkin arvioida, että investointien siirtymisten taustalla on myös yleistettävissä olevia syitä ja ehkä myös ns. organisaatiokulttuurista johtuvia käytänteitä. Näistä esimerkkeinä voidaan mainita ylioptimistiset suunnitelmat, joiden taustalla on mm. toteutuskapasiteettiin nähden epärealistiset resurssisuunnitelmat sekä aikataulu huomioiden mm. kilpailutuksen ja hankintojen edellyttämä aika.

Toisaalta tulokset osoittavat, että investointien suunnitelmia ja ennusteita muutetaan rohkeammin valtiokonttoritasoisessa ennuste- ja suunnittelunäkymässä useimmiten vasta loppuvuodesta. Tämä antaa vääristyneen kuvan vuoden aikana viraston rahoitusasemasta ja voi vaikuttaa siten tuleviin talousarvioihin (määrärahoihin) sekä toisaalta heikentää johdon tietoon perustuvaa päätöksentekoa ja esimerkiksi voi estää tai vähintäänkin viivästyttää resurssien allokointia uusille projekteille. Lisäksi tuloksien perusteella voidaan todeta, että investointien suunnittelusta ja ennustamisesta puuttuu eräänlainen rullaavuus. Esimerkiksi ennusteprosessissa toimintavuodelle tehdyn muutoksen vaikutusta ei automaattisesti huomioida seuraavien vuosien suunnitelmissa, vaan muutos odottaa seuraavaa suunnitteluvaihetta, kuten kehys- tai talousarviosuunnitelmaa tai sisäistä budjettia. Rullaavuuden puuttuminen käytännössä estää eri suunnitteluvaiheiden välissä valtiokonttoritasoisesti ajantasaisen investointien kokonaissalkkunäkymän muodostamisen, vaikka projektikohtaisesti tämä tieto olisikin saatavilla.

Valtiokonttorissa projektitoiminnalla on jo sinänsä pitkät perinteet ja mm. projektiohjeisto (PROKE) on ollut käytössä jo useita vuosia. Voidaan myös

todeta, että investointiprojekteja toteutetaan pääosin PROKE-mallin mukaisesti. Mallin mukaiset vastuut ja roolit ovat myös pääosin kuvattu ja mm. jokaiselle projektille on aina määritetty omistaja. Valtiokonttorissa on myös aiemmin määritetty hankesalkkuun liittyviä käytänteitä ja prosesseja osana toiminnan ja talouden vuosisuunnittelua ja johtamisjärjestelmää. Näistä käytänteistä aktiivisessa käytössä on ollut viime vuosina Valtiokonttorin ja toimialojen johdolle suunnattu säännöllinen hankesalkkuraportointi, joka sisältää Valtiokonttorin strategisiksi hankkeiksi nimetyt projektit. Kokonaisnäkyä Valtiokonttorin kaikista hankkeista ei ole kuitenkaan saatavilla siten, että se perustuisi myös mm. yhtenäisiin luokittelu- ja priorisointikriteereihin. Myöskään investointien jälkihyötyjen mittaaminen ja todentaminen ei ole valtiokonttoritasolla täysin näkyvää tai siihen ei ole olemassa yhtenäistä ja systeemistä prosessia. Merkittävien yli miljoonan euron hankkeiden osalta hyödyt todennetaan kuitenkin valtiovarainministeriön ohjeistuksen mukaisesti.

Tuloksien perusteella voidaan todeta, että investointien valmisteluun liittyy nykyisellään useita eri sisäisiä prosesseja, kuten toiminnan ja talouden suunnitteluun ja seurantaan (mm. tulostavoitteet, budjetti, ennuste, investointilaskelma, hankintapäätös), projektimalliin ja hankeraportointiin liittyviä käytänteitä sekä ulkoisia prosesseja, kuten valtiovarainministeriön merkittäviin ICT:n kehittämistä sisältävien hankkeiden suunnitteluun ja seurantaan sekä valtionhallinnon hankintasuunnitelmiin liittyviä vaatimuksia. Osittain nämä prosessit ja käytänteet sekä tietotarpeet näyttäisivät olevan päällekkäisiä ja edellyttävät siten moninkertaista tiedon tuottamista. Toisaalta vaarana on, että päällekkäiset tietotarpeet voivat tuottaa myös toisiinsa nähden ristiriitaista tietoa. Luonnollisesti päällekkäisyydet prosesseissa aiheuttavat myös epäselvyyksiä rooleihin.

Valtiokonttorissa projektiosaamista kehitetään pääasiallisesti henkilöstön koulutuksien avulla. Koulutustarpeita kartoitetaan mm. henkilöstön vuosittaisissa kehityskeskusteluissa. Projektiosaamiseen kiinnitetään huomiota projektipäällikköä valittaessa. Nykytilanteen kartoituksen perusteella voidaan kuitenkin todeta, että organisaatiossa ei ole olemassa systemaattista ja yhtenäistä tapaa projekteista oppimiselle ja toisaalta yhteisölliselle oppimiselle ja osaamisen jakamiselle, mitkä ovat erityisesti tulevaisuudessa keskeisiä projektitoiminnan onnistumisen edellytyksiä. Nykyisellään verkostoitumista ja osaamisen kehittämistä muulla kuin koulutuksen kautta tapahtuu kaikesta päätellen kuitenkin yksilölähtöisesti.

Nykytilasta yhteenvedona voidaan todeta, että investointien valmistelun eri osa-alueet ovat pääosin määritelty ja prosessit toistettavissa, mutta toiminta on osin myös intuitiivista, esimerkkinä hyötyjen mittaaminen. Lisäksi investointien valmisteluun liittyvässä toiminnassa on paljon päällekkäisyyksiä, jolloin toiminta ei ole optimoitua tai vastaa täysin haluttua tarkoitusta ja lopputulosta. Nykytilassa kattavaa valtiokonttoritasoista kokonaissalkkunäkymää ei ole rullaavasti saatavilla siten, että se olisi myös eri suunnittelupisteiden välissä ajantasaista, mikä ei tue kehittämisen johtamista ja päätöksentekoa.

Lehtonen ym. (2006, 9) ja Martinsuo (2013) nimeävät yhdeksi keskeisimmäksi projektitoiminnan ja projektisalkun haasteeksi resurssit. Tätä väitettä he selittävät organisaation toiminnalla moniprojektiympäristössä, jossa useat eri projektit kuormittavat samanaikaisesti yhteisiä resursseja, ylikuormittavat henkilöstöä ja siten voivat aiheuttaa resurssikonflikteja. Lisäksi Buys ja Stander (2010) nimeävät projektisalkun yleiseksi ongelmaksi liian useat samanaikaiset projektit, jotka eivät välttämättä tuota organisaatiolle aina edes strategista lisäarvoa, mutta tästä huolimatta sitovat organisaation arvokkaita resursseja.

Edelliseen pohjautuen saadut tulokset herättävät joitakin kysymyksiä, kuten onko Valtiokonttorissa samanaikaisesti käynnissä liian monia projekteja verrattuna käytettävissä olevaan kapasiteettiin nähden, huomioiden myös kehittämistä tekevien henkilöiden mahdollinen linjatyo. Toisaalta voiko kapasiteetin ylikuormituksen syynä olla se, että uusia projekteja käynnistetään liian helposti organisaation käytettävissä oleviin resursseihin nähden? Entä millainen vaikutus on organisaation kulttuurilla investointien valmistelussa? Onko esimerkiksi talouden suunnittelu- ja ennusteprosessin taustalla organisaation kulttuuri ja siihen liittyvät toimintatavat ja -uskomukset, mistä syystä alkuperäisistä suunnitelmista ja ennusteista pidetään kiinni mahdollisimman kauan. Mäntyneva (2016, 106, 108) huomauttaa, että projektimaiselle kehittämistoiminnalle on luonnollista, että projektin tavoitteisiin, aikatauluun ja tuotoksiin tulee muutoksia. Keskeistä on, että muutoksien taloudelliset ja toiminnalliset vaikutukset perustellaan ja muutostarpeilla on selkeät hyväksymis- ja hylkäämiskriteerit. Tässä yhteydessä Mäntyneva nimeää yhtenä ratkaisukeinona projektin osittamisen, joka auttaa hallitsemaan ja arvioimaan paremmin projektin laajuutta ja siten mahdollisia muutoksia.

Kehittämiskohteet

Tutkimustulosten perusteella on pyritty tunnistamaan kohdeorganisaation investointien valmistelun keskeisimmät toimintaedellytykset, joita kehittämällä on todennäköistä saavuttaa hyötyjä kohdeorganisaatiossa. Yhteenveto näistä johtopäätöksistä on esitetty kuvassa 23. Johtopäätökset on jaoteltu seuraaviin asiakokonaisuuksiin: investointien kokonaiskuva, sisäinen budjetti, resurssit ja kapasiteetti, suunnitelmat, strategia, johtaminen, arviointi ja priorisointi, prosessi sekä roolit ja vastuut. Yhteenvetokuvassa värikoodilla on pyritty ilmaisemaan sitä, kuinka em. asiakokonaisuuksissa onnistuttiin pilotointiprosessin aikana:

- vihreä: lähtötilanteeseen nähden havaittavissa jonkin verran edistystä ja hyötyjä
- keltainen: lähtötilanteeseen nähden jonkin verran edistystä, mutta ei saavutettu vielä merkittäviä hyötyjä sekä
- ruskea: lähtötilanteeseen nähden ei vielä merkittävää edistystä tai saavutettuja hyötyjä.



Kuva 23. Investointien valmistelu Valtiokonttorissa -johtopäätökset

Puolamäki ja Ruusunen (2009, 23–24) painottavat investointien merkitystä osana organisaation toiminnan kehittämistä. Investoinnit ylläpitävät organisaation toimintaedellytyksiä pitkällä aikavälillä ja toteuttavat toiminnan kehittämishankkeita, mistä syystä niihin liittyvä päätöksenteko on keskeinen osa myös organisaation strategista suunnittelua. Tavanomaisesti organisaation kehitysstrategiat ilmentävät sen uudistumisen suuntaa ja keinoja. Investointikokonaisuudet ovat osa kehitysstrategioiden painotuksia, jotka ovat keskeisimpiä strategisia kysymyksiä ja linjauksia organisaation menestymisen kannalta. Strategiaa määrittäessä on organisaation huomioitava ja arvioitava mm. tulevaisuuden trendejä sekä toimintaympäristön muutoksia ja epävarmuuksia. Kehitysstrategiaa toteuttavat projektit ja/tai useammasta projektista kootut ohjelmat sekä niitä tukevat toimenpide- ja resursointisuunnitelma valitaan em. strategisten valintojen perusteella. (Arto ym. 2006; Ilmarinen & Koskela 2015; Tapiola ym. 2016.) Kehitysstrategian ohella Sydänmaanlakka (2012, 143) nimeää tärkeiksi organisaation menestystekijöiksi osaamisen ja tiedon. Puhutaan osaamis- tai kyvykkyyksstrategioista, jotka tähtäävät kilpailuedun saavuttamiseen osaamista, prosesseja ja tietojärjestelmiä kehittämällä. Sydänmaanlakka (2012, 144) nimeää organisaation johdon yhdeksi tärkeimmäksi tehtäväksi organisaation osaamisen hankinnan, ylläpitämisen sekä kehittämisen.

Esitetty teoria tukee opinnäytetyön tutkimustuloksia. Tutkimustulosten ja pilotointiprosessin tuloksena saavutetuista hyödyistä keskeisimpänä voidaan pitää valtiokonttoritasoista pitkän aikavälin kokonaiskuvaa organisaation investointisuunnitelmista. Pitkän aikavälin suunnitelmat mahdollistavat valtiokonttoritasoisen näkymän investointien elinkaaritarkastelulle, keskinäisten riippuvuussuhteiden arvioinnille ja mahdollisille vaikutussuhteille sekä viraston kokonaisarkkitehtuuritarkastelulle. Tutkimustulosten perusteella voidaan todeta, että investointien kokonaiskuvalla -ajantasaisilla ja laadukkailla

suunnitelmilla- on keskeinen merkitys Valtiokonttorin johtamisen ja päätöksenteon tukena.

Valtiokonttorissa nykytilan yhdeksi keskeisimmäksi haasteeksi tunnistettiin mm. rahoitusaseman ennustamisen ja arvioinnin osalta merkittävät muutokset investointien toteutumisessa suunnitelmiin ja myös toimintavuoden ennusteisiin nähden. Käytännössä muutokset tarkoittavat yleensä investointien siirtymistä seuraaville vuosille. Lisäksi eri investointiprojektien välillä on tunnistettu vahvoja riippuvuuksia vähintäänkin niitä toteuttavien henkilöresurssien osalta ja tästä johtuen yhden investoinnin viivästyminen voi käytännössä tarkoittaa suuremman ”investointipatjan” siirtymistä jopa vuosilla eteenpäin. Tällä on todennäköisesti itse investoinnin ohella keskeinen merkitys investoinnin kautta tavoiteltaviin hyötyihin ja tuloksiin, mikä voi tarkoittaa käytännössä esimerkiksi toiminnan tai palvelun kustannustason väliaikaista nousua.

Benchmarking-haastatteluiden tulosten perusteella havaittiin, että em. kohdeorganisaatioissa suunnitelmien tarkastelun pääpaino oli erityisesti seuraavan vuoden kehittämiskohteissa ja kehittämis-/investointibudjetissa. Samansuuntaiseen havaintoon päädyttiin Valtiokonttorin tulosten perusteella, sillä syksyn 2016 kehysuunnittelussa keskiössä olivat ennen kaikkea kuluvaan vuoteen koskeva investointien ennuste ja seuraava toimintavuoteen koskeva sisäinen budjetti sekä edellisten vaikutukset keväällä 2017 laadittavaan vuoden 2018 talousarvioon ja rullaavasti myös tuleviin kehysvuosiin. Pilotointiprosessin aikana arvioitiin aiempaa enemmän resurssisuunnitelmia suhteessa viraston arvioituun toteutuskapasiteettiin nähden. Tämän tarkastelun tulosten perusteella pilotointiprosessin aikana päädyttiin toteuttamaan investointisuunnitelmien osalta joitakin priorisointeja, jotka kohdistuivat suunniteltuihin kustannuksiin ja/tai aikatauluihin. Todennäköistä on, että tehdyt toimenpiteet edesauttoivat osaltaan antamaan aiempaa realistisemmat lähtökohdat sisäisen budjetin (vuodelle 2017) sekä talousarvion suunnittelulle (vuodelle 2018) ja siten myös paremman näkyvyyden ja ennustettavuuden Valtiokonttorin rahoitusasemalle. Pilotointiprosessin konkreettisimpana lopputuloksena voidaankin pitää Valtiokonttorin yhteistä investointibudjettia vuodelle 2017.

Pilotointiprosessin tavoitteena oli kerätä kaikista Valtiokonttorin investoinneista ja hankkeista suunnitelmätietoja yhtenäisellä tavalla mahdollistaen investointien yhteismitallistamisen ja tarkastelun kokonaisuutena. Aiempaan tilanteeseen nähden uusi toimintamalli tarkoitti konkreettisesti uuden tiedon tuottamista, mikä oli ymmärrettävästi haastavaa ja vaati luonnollisesti enemmän panostuksia prosessiin osallistuneilta, kuten investointien omistajilta ja projektipäälliköiltä sekä tukitoiminnoilta; tietohallinto, hanketoimisto ja talous. Toisaalta pilotointiprosessi osoitti, että investointien osalta ei ole mahdollista tuottaa täysin yhteismitallisia suunnittelutietoja johtuen niiden sijoittumisesta elinkaaren eri vaiheisiin ja toisaalta niiden sisällöllisistä eroista johtuen. Luonnollista on, että investointien suunnitelmätiedot tarkentuvat niitä toteuttavien projektien edistyessä: ideasta suunnitelmaksi ja edelleen toteutukseen sekä lopulta päättämiseen ja hyötyjen jälkiseurantaan.

Tulosten perusteella voidaan kuitenkin todeta, että investointien arviointi ja mahdollinen priorisointi edellyttävät yhtenäisiä luokittelukriteereitä, kuten investoinnin strategianmukaisuuteen, pakollisuuden asteeseen, aikataulukriittisyyteen ja investoinnin vaativuuteen perustuen. Lisäksi tulosten perusteella voidaan todeta, että investointien osittaminen osaprojekteiksi on jatkossa tärkeää, mikä voi osaltaan parantaa suunnitelmien aikataulutusta ja ennustamista.

Tutkimustuloksien perusteella voidaan todeta, että investointien valmisteluun liittyen Valtiokonttorissa on eri prosesseihin tai prosessin osiin useita erilaisia suunnittelu- ja seurantapohjia, joissa tietotarpeet ovat kuitenkin pääosin samoja, mutta aiheuttavat väistämättä moninkertaista työtä tai vähintäänkin ristiriitaisuuksia. Tuloksien perusteella voidaan todeta, että keskeistä olisi tunnistaa todelliset tietotarpeet (ulkoiset ja sisäiset) ja tämän perusteella luoda mahdollisimman geneerinen malli (kustannus-hyötylaskelma tai business case), joka myös mukautuu tarvittaessa kehittämiskohteen tyyppiin ja/tai kehittämisen mallin perusteella. Tavoitteena on ennen kaikkea vastata organisaation sisäisiin tietotarpeisiin ja täydentää niitä tarvittaessa ulkoisia tietotarpeita varten. Käytännöllisyyden ja kokonaisuuden kannalta olisi tärkeää, että kehittämiskohteiden suunnitelmat ja raportointi sekä läpiviennin ja hyötyjen mittarit olisivat kaikki samassa pohjassa.

Kehittämisen aikaisten kustannusten ja henkilötyön jaksottaminen eri vuosille sekä kehittämisen jälkeinen ylläpito ja hyödyt (eurot ja henkilötövuodet) olivat yksi haastavimmista tuotettavista tiedoista. Tuloksien perusteella resurssien suunnittelu nousee yhdeksi tärkeimmäksi ja samalla myös haastavaksi kehittämiskohteeksi. Resurssien suunnittelu ja sen kehittäminen nousi myös kaikissa benchmarking-kohteiden haastatteluissa keskeisimmäksi haasteeksi ja siten myös kehittämiskohteeksi. Henkilötyöresurssien ja toteutuskapasiteetin tarkastelu ja niiden merkitys investointien toteuttamisen kannalta nousi keskiöön myös pilotointiprosessin aikana. Pilotoinnin myötä havaittiin, että toteutuskapasiteetti ei täysin vastannut kehittämiseen suunniteltuja resursseja, mikä tarkoittaa käytännössä sitä, että kaikkia investointeja ei voida toteuttaa suunnitelmien mukaisesti ja/tai aikataulussa. Toisaalta kehittämiseen suunnitellut resurssit olivat ylioptimistisia siihen nähden, että lähes kaikilla kehittämiseen osoitetuilla henkilöillä oli hoidettavana myös linjatytöt ja muita hallinnollisia tehtäviä. Tuloksien perusteella voidaan todeta, että resurssien ja kapasiteetin näkökulmasta on erityisen tärkeää huomioida ja analysoida myös resurssien rahoitusnäkökulmaa; Valtiokonttorin käytettävissä olevia rahoituslähteitä ja -vaihtoehtoja.

Resursseihin liittyviä johtopäätöksiä voidaan perustella osaltaan myös teorian avulla. Niemelä ym. (2008, 156–157) mukaan organisaation tehokkaan toiminnan ja menestymisen edellytys on resurssien allokointi. Tavanomaista on, että organisaatio kohtaa tilanteita, joissa käytettävissä oleva kapasiteetti on rajallinen, mikä edellyttää niukkojen resurssien kohdentamista parhaiten lisäarvoa tuottaviin toimintoihin. Yves ja Kosonen (2008, 136) mainitsevat puolestaan projektitoiminnan keskeisenä ongelmana ja esteenä ennen kaikkea organisaatioiden joustamattomat

resurssit, joiden taustalla on yleensä hierarkkiset ja siiloutuneet organisaatorakenteet.

Valtiokonttorin investointisuunnitelmat perustuvat lähtökohtaisesti toimialojen suunnitelmiin, joka tukee osaltaan liiketoimintalähtöisyyttä. Vaikka toiminnan ja talouden suunnittelu on osa Valtiokonttorin johtamisjärjestelmää, investointien näkökulmasta strategisen ja toiminnan suunnittelun muuntaminen investointisuunnitelmiksi ja budjeteiksi ei ole täysin yhteneväinen tai näkyvä systeeminen prosessi valtiokonttoritasolla. Tuloksien perusteella voidaan todeta, että tulevaisuudessa investointisuunnitelmien tulisi ilmentää entistä näkyvämmiin ja selvemmin niiden kytkeytyminen strategiasta johdettuihin kehittämisen painopisteisiin ja siten strategiaan tavoitteisiin. Edellytyksenä on, että myös johdolla on yhteinen näkemys kehittämisen painopisteistä – miten strategiaa toteutetaan sekä mihin suuntaan ja millä keinoin ollaan etenemässä.

Tutkimustuloksissa kehittämisen johtaminen ja sen merkitys nousi esille vahvasti käytännössä kaikilla osa-alueilla. Tuloksista voidaan havaita, että organisaatiossa on toisaalta odotusarvo aiempaa jämäkämmälle kehittämisen johtamiselle ja siten johdon investointeja toteuttaville kehitystoimille sekä projekteille antamalle tuelle ja arvostukselle. Toteutuskapasiteetin näkökulmasta tämä edellyttää tarvittaessa entistä rohkeampia päätöksiä, kuten kehityskohteiden priorisointia, uudelleen aikataulutusta ja resursointia – joidenkin projektien siirtämistä tai jopa lopettamista. Prosessin perusta luodaan laadukkaalla projektinjohtamisella, projektipäällikön ja erityisesti omistajan (ja ohjausryhmän) vastuulla projektin muutoshallinnassa (lopputulos, budjetti ja aikataulu).

Pilotointiprosessi toisaalta osoitti, että johdon päätöksenteko edellyttää tuekseen laadukasta ja ajankohtaista analyysitietoa. Arvioinnin ja priorisoinnin osalta yhtenäiset luokittelukriteerit ovat keskeisessä asemassa ja niiden on oltava osa johtamisjärjestelmää – vastattava organisaation tarpeita sekä tuettava johtamista ja päätöksentekoa. Vaikka haastatteluiden myötä tuli selkeästi esiin tarve jämäkämmästä johtamisesta, samalla muutos koettiin eräänlaisena uhkana nykyisiin toimivaltoihin nähden, kuten päätöksenteon siirtymiseen kauemmaksi liiketoiminnasta. Sisäisten toimivalta-asioiden ohella tuloksien perusteella merkittäväksi haasteeksi nousi myös rahoittaja- ja tulosohtaus -näkökulmat. Tässä yhteydessä oli havaittavissa selkeitä ristiriitaisuuksia ja toisaalta viraston näkökulmasta em. prosessit eivät ole yhteneväisiä, koska tavoiteasetannasta ja budjetista käytännössä vastaavat eri tahot ohjaavassa ministeriössä.

Johtamisjärjestelmän merkitystä voidaan perustella osaltaan myös teoriolla. Niemelä ym. (2008, 155) mukaan johtamisjärjestelmä mahdollistaa oikean tiedon jakamisen oikeille ihmisille oikea-aikaisesti. Johtamisjärjestelmä edellyttää toimiakseen erilaisia prosesseja, laitteita ja mittareita. Virtasen (2009, 112) mukaan toimiva johtamisjärjestelmä mahdollistaa osaltaan strategisen ajattelun; ajan ja halun paneutua strategian hahmottamiseen ja toimintaympäristön muutoksiin. Lisäksi Niemelä ym. (2008, 155) mukaan johtamisjärjestelmässä yhdistyvät organisaation ohjausjärjestelmän ja strategian toteuttamiseksi laaditut mittarit strategian toteuttamisen

työkaluksi. Kausen (2015) mukaan projektisalkunhallinnan tavoitteiden toteutumisen edellytyksenä on yhtenäinen johtamisjärjestelmä, jossa organisaation projektisalkut ja muut johtamisen perusrakenteet on yhdistetty yhdeksi kokonaisuudeksi.

Pilotointiprosessin tulokset osoittavat, että investointien valmistelu ja suunnitelmien laadukkuus edellyttävät yhtenäistä prosessia, selkeitä rooleja ja vastuuta, mutta yhtäläillä eri toimijoiden yhteistyötä ja viestintää, uudenlaista osaamista ja kyvykkyyksiä organisaation joka tasolla, missä johto on yksi keskeisimpiä mahdollistajia. Tulosten perusteella voidaan todeta, että toiminnan luonne edellyttää prosessilta ketteryyttä, huomioiden erilaiset investoinnit ja niiden tarpeet. Benchmarking-haastattelut todistivat, että toimiva prosessi ja malli edellyttävät organisaatiolta yhtenäistä käsitelmallia. Tutkimustulosten perusteella voidaan kuitenkin havaita, että Valtiokonttorissa esimerkiksi projekti-, hanke- ja ohjelma-sanojen merkitys ja käyttö vaihtelee jonkin verran eri asiayhteyksissä. Lisäksi tulokset osoittavat, että investointien valmisteluun liittyy sidoksia useisiin eri sisäisiin ja ulkoiisiin prosesseihin ja tietotarpeisiin. Tämä edellyttää jatkossa roolien ohella tarkempaa tarkastelua esim. Lean-ajattelun näkökulmasta, jolloin kaikki mahdollinen päällekkäinen tekeminen ja hukka saataisiin karsittua pois prosessista ja kohdistettua työpanokset enemmän arvoa tuottavaan työhön, kuten liiketoimintaa ja suunnittelua tukeviin tehtäviin sekä analyysin tuottamiseen johdon päätöksenteon tueksi.

Pilotointiprosessiin sisältyi myös uusi investointien valmistelun tuki -rooli. Tulosten perusteella voidaan todeta, että em. rooli ei vielä saavuttanut sille asetettuja tavoitteitaan, mutta samalla voidaan todeta, että tämän kaltaiselle roolille mm. analyysin tuottajana ja investointien alustavana arvioijana näyttäisi olevan tarvetta. Roolin toimivuus ja arvon tuottaminen edellyttää kuitenkin ryhmän vastuuden, tehtävien ja kokoonpanon läpikäyntiä. Tämän lisäksi prosessin tehokkuuden kannalta muutoinkin on tärkeää pohtia, mitä tehtäviä kannattaa tehdä keskitetysti mm. osaamisen ylläpidon ja toiminnan tehokkuuden näkökulmasta. Tulokset osoittivat, että liiketoiminta odottaa tukitoiminnoilta (hanketoimisto, tietohallinto ja talous) aiempaa enemmän lisäarvoa tuottavaa tekemistä, kuten tukea kustannus-hyötyanalyysien laatimisessa. Tulosten perusteella keskeiseen asemaan voidaan epäilemättä nostaa prosessin onnistumisen sekä tulevaisuuden vaatimusten ja tehtävien edellytyksenä myös organisaation kyvykkyys ja osaamistaso sekä niiden kehittäminen.

Tutkimustulosten perusteella on selvää, että prosessit ja menetelmät edellyttävät jatkuvaa arviointia ja kehittämistä. Raudasoja ja Suomela (2014) toisaalta muistuttavat, että prosessien kehittämisessä on keskeistä huomioida ne syyt, miksi prosessien kehittämiseen on ryhdytty, jotta huomio ei kiinnity toiminnan kehittämisen sijasta ainoastaan valta- ja vastuusuhteisiin. Prosessien kehittämisen kannalta keskeistä on kiinnittää huomio erityisesti prosessien välisiin yhteyksiin ja rajapintoihin, joissa piilee yleensä parhaat tehostamisen mahdollisuudet ja tavoiteltavat hyödyt. On selvää, että toimintaympäristön muutokset ja muutosvauhti edellyttävät nopeaa reagointia. Pilotointiprosessi osoitti, että uusia valtiohallinnon taseisia tietotarpeita ja vaatimuksia tulee käytännössä vuosittain ja jopa

kesken vuoden. Näin ollen prosessien ja menetelmien tulee olla tarpeeksi ketteriä ja joustavia, jotta niitä pystytään sopeuttamaan uusiin tilanteisiin ja vaatimuksiin nopeasti ja pienellä vaivalla. Lisäksi pilotointiprosessi osoitti, että kehittämistoiminta on muuttunut ja muuttuu edelleen. Nykyisin on esimerkiksi vaikeaa arvioida korvaus- ja kehittämisinvestoinnin eroa – järjestelmän kehittämisen ohella investointiin pitäisi aina sisältyä myös toiminnan kehittämistä. Toisaalta pilotoinnin myötä havaittiin, että kehittämistä tehdään investointiprojektien ohella myös järjestelmien ylläpitotyönä (ns. linjatyö) sekä in-house toimittajien (mm. Senaatti ja Valtori) investointeina. Tällainen toimintaan ja järjestelmiin kohdistuva kehittämistyö ei ole viraston näkökulmasta kirjanpidollisesti investointia, vaikka edellyttääkin merkittäviä rahallisia panostuksia ja henkilötyötä. Aina tällaista työtä ei päädytä edes projektoimaan virastossa, mikä vaikeuttaa tai tekee käytännössä mahdottomaksi tavoiteltavien hyötyjen todentamisen.

6.2. Keskeiset ehdotukset kehittämistoimenpiteiksi

Kehittämistyön myötä saatujen tulosten analysoinnin ja johtopäätösten perusteella kuvaan 24 on koottu ehdotukset kohdeorganisaatiolle investointien valmistelun kehittämistoimenpiteiksi.



Kuva 24. Investointien valmistelu – ehdotukset keskeisimmistä kehittämistoimenpiteistä

Johtamisen ja päätöksenteon edistäminen

Tutkimustuloksiin pohjautuvien johtopäätösten perusteella ja samalla vastaten viimeiseen tutkimuskysymykseen kohdeorganisaatiolle ehdotetaan ensisijaisena kehitystoimeenpiteenä investointisalkun ja sitä tukevan hallintamallin käyttöönottoa. Investointisalkun myötä organisaation saavutettavissa olevia hyötyjä ja vaikutuksia on arvioitu hyötykartan avulla seuraavilla ulottuvuuksilla: investointisalkun myötä tuleva uusi toimintatapa, mahdollistavat prosessi- ja kulttuurimuutokset sekä ratkaisut, toisaalta salkun tavoitteet ja sen kautta saavutettavissa olevat hyödyt.

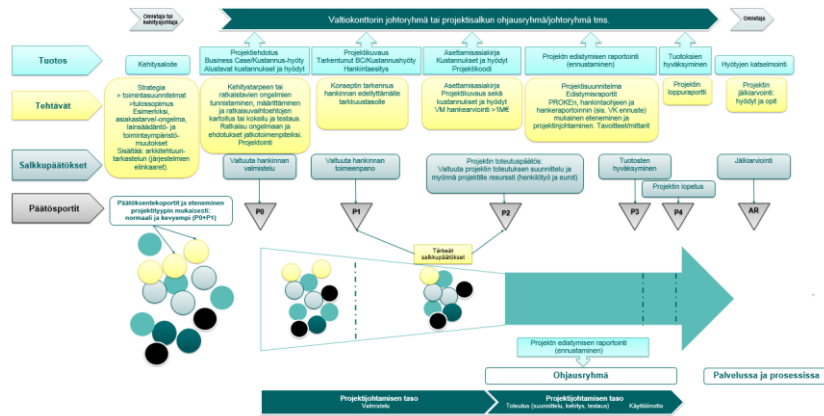
Investointisalkun hyötykartta ja lopputulos on kuvattu kokonaisuudessaan liitteessä 10.

Yksiselitteistä on, että investointisalkun toimivuus ja sen kautta tavoiteltavat hyödyt voidaan parhaiten saavuttaa Valtiokonttorissa, jos se integroidaan osaksi toiminnan ja talouden suunnittelu ja seurantaprosesseja sekä laajemmin johtamisjärjestelmää. Toisaalta investointisalkku edellyttää toimiakseen yhtenäisen toimintamallin ja sitä tukevat menetelmät ja työkalut. Mallin on tuettava erilaisia kehittämisen toteutustapoja ja sisällettävä erilaiset investointityypit. Investointisalkku prosesseineen edellyttää roolien ja vastuiden tunnistamista ja kuvaamista, jolla on vaikutukset itse prosessin toimivuuden ja päätöksenteon ohella mm. toimijoiden sitoutumiseen. Keskeistä on huomioida mahdolliset päällekkäisyydet tai ristiriitaisuudet eri roolien välillä. Tehokkaan prosessin edellytyksenä on arvioida rooleja ja vastuita myös siitä näkökulmasta, mitä tehtäviä on mahdollista tehdä keskitetysti; tuottaa yhteisinä palveluina. Yhtenä keskeisimpinä keskitettynä toimintona voisi olla esimerkiksi investointisalkun hallinta ja sen kehittäminen sekä tilannekuvan ja analyysin tuottaminen johdolle, mikä edellyttää tehtävän tunnistamista, vastuuttamista ja resurssien osoittamista. Käytännössä tämä voi tarkoittaa henkilöityjä rooleja, eri roolien yhteistyötä ja/tai eri rooleista koottua toiminnallista ryhmää.

Jatkuva muutos toimintaympäristössä edellyttää myös jatkuvaa salkun hallinnan ja menetelmien kehittämistä. Kehittämistyössä onnistuminen edellyttää organisaation kypsyystason tunnistamista ja sen edistämistä ”askel kerrallaan”, mikä on peruste myös organisaation projektikulttuurin kehittämiseksi osana organisaatiokulttuuria. Investointisalkun ja siihen liittyvän prosessin kehittämisen voidaan olettaa edellyttävän osaltaan laajempaa toiminnan ja kulttuurin muutosta. Organisaation on selviytyäkseen rakennettava jatkuvasti tulevaisuutta, jota se tekee konkreettisimmin kehittämisen kautta. Tämä edellyttää projektitoiminnan ymmärryksen, arvostuksen sekä kehittämismyönteisyyden ja -halukkuuden lisäämistä. Tämä mahdollistuu arvioimalla organisaation olemassa olevia ja tulevaisuuden osaamistarpeita sekä kyvykkyyksiä ja kompetensseja. Arvioinnin pohjalta pyritään kehittämään organisaation osaamista tarvittavilla osa-alueilla monipuolisilla menetelmin. Kaikkien kehittämistoimenpiteiden keskeisenä mahdollistajana on johto ja kehittämisen johtaminen. Johtaminen edellyttää laadukasta, oikeanaikaista tietoa sekä avointa viestintää, jotka ovat avainasemassa tiedolla johtamisen ja tietoon perustuvan päätöksenteon tukena, kuten myös henkilöstön tavoitteisiin, prosessiin, vastuisiin ja tehtyihin päätöksiin sitouttamisessa.

Tätä voidaan osaltaan perustella myös teorialla. Martinsuon (2013) mukaan menestyvät organisaatiot tarvitsevat systemaattiset salkkuarvioinnin, päätöksenteon ja resurssien jakamisen käytänteet. Gutiérrez ja Magnusson (2014) näkevät salkkujohtamisen näkökulmasta keskiössä oikean ja ajantasaisen tiedon, mutta samalla huomauttavat, että täydellinen joustamattomuus voi aiheuttaa tasapainottomuutta erityyppisten kehitysideoiden ja projektien välillä, jolloin vaarana voi olla jopa potentiaalisten innovaatioiden menettäminen.

Teoriaan ja olemassa oleviin salkunhallintamalleihin sekä benchmarking-tuloksiin perustuen kuvassa 25 on esitetty ehdotus Valtiokonttorin investointisalkunhallintamalliksi.



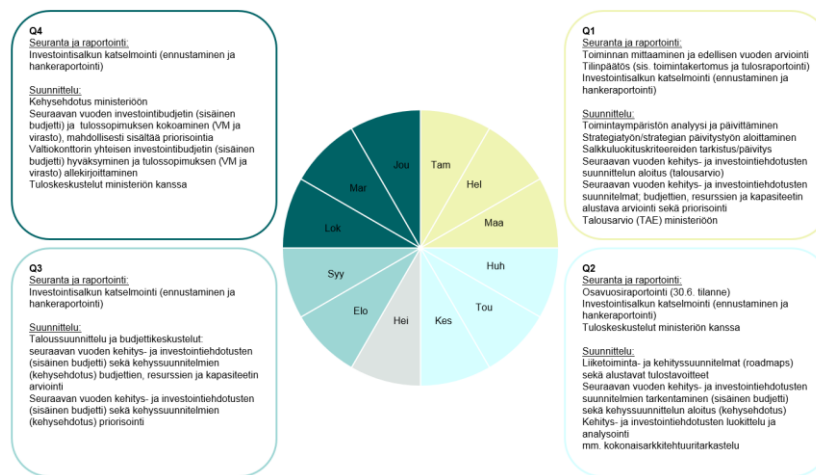
Kuva 25. Ehdotus Valtiokonttorin investointisalkunhallintamallista

Kuvassa on esitetty hallintamallin tehtävät, tavoiteltavat tuotokset sekä päätösportit ja niitä koskevat salkkupäätökset, jotka ilmentävät investointia koskevan projektin etenemistä prosessin seuraavaan vaiheeseen. Päätöksiä tehdään sekä salkunhallinnan tasolla (Valtiokonttorin johto tai erillinen salkun ohjausryhmä/johtoryhmä) että projektin tasolla (projektin ohjausryhmä ja/tai toimialan johto). Salkunhallinnan ohjaus on näin ollen kaksitasoista. Tarkoituksena on antaa näkyvyys sekä kehittämiskokonaisuuden tilanteeseen että mandaatti kehittämisen vastuuhenkilöille, joka edesauttaa osaltaan myös projektijohtamista. Projektien omistajat ja projektipäälliköt tuottavat aineistoa sekä tukitoiminnot analyysia johdolle päätöksentekopisteisiin, esimerkkinä projektikohtaisen budjetin irrottaminen Valtiokonttorin investointibudjetista P2-portissa. Mallin avulla kerätään myös tarvittavat tiedot toiminnan ja talouden suunnittelun sekä seurannan sisäisiin ja ulkoisiin tietotarpeisiin, kuten sisäinen budjetti, ennusteet, kehys- ja talousarvioehdotukset, tulossopimus (tavoitteet ja mittarit) ja -raportointi, tilinpäätöksen toimintakertomus sekä valtionhallinnon hankintasuunnitelma ja merkittävien ICT:n kehittämistä sisältävien hankkeiden suunnittelu ja raportointi.

Hallintamalli luo pohjan yhtenäisille käytänteille, jonka taustalla on mm. yhteiset investointisuunnitelmat ja -kuvaukset (business case tai kustannus-hyötyanalyysi) sekä priorisoinnin perustana olevat luokittelukriteerit. Salkun luokittelua on tarvittaessa päivitettävä strategian uudistamisen yhteydessä, jolloin luokitus saatetaan vastaamaan kehittämisen painopisteitä. Mallin tarkoituksena on, että myös idea- ja esiselvitysvaiheiden kehittämiskohteet luokitellaan, mutta luokitus voi tässä vaiheessa olla vielä kevyempi. Investointisalkun tarkempi kehittämiskartta (roadmap) on esitetty liitteessä 11, jossa salkkuun liittyvät toimenpiteet on aikataulutettu sekä jaettu määritys-, suunnittelu-, toteutus- ja tehot irti -vaiheisiin. Pitkän aikavälin tavoitteena on pyrittävä sisällyttämään osaksi salkkua myös muu kuin investointeina toteutettava järjestelmien ja toiminnan kehittäminen. Lisäksi ideoiden keräämiseen tulisi kehittää oma

ideasalkku ja sitä tukeva prosessi, jossa toisaalta kehitysideoita kerättäisiin sisäisesti organisaatioiden kaikilta tasoilta, mutta avoimesti ja näkyvästi myös organisaatioiden ulkopuolelta; asiakkailta ja sidosryhmiltä. Kehittämistyötä, sen avoimuutta, läpinäkyvyyttä ja yhteisöllisyyttä voidaan edistää osaltaan siten, että idea- ja/tai kehityssalkut ovat näkyviä ja avoimia organisaation sisällä sekä mahdollisesti myös organisaation ulkopuolelle.

Teoriaankin viitaten hallintamallin yhtenä keskeisenä edellytyksenä on sen integroiminen osaksi johtamisjärjestelmää. Tämä oli myös keskeinen osa tutkimusongelmaa ja alkuperäistä tavoitetta – yhdistää investointien valmistelu osaksi suunnittelua sekä johtamisjärjestelmää. Kuvassa 26 on havainnollistettu vuosikellon muodossa salkunhallinta ja siihen liittyvät tehtävät osana Valtiokonttorin toiminnan ja talouden suunnittelua ja johtamisjärjestelmää.



Kuva 26. Salkunhallinta osana Valtiokonttorin suunnittelua sekä johtamisjärjestelmää

Vuosikellon tarkoituksena on ilmentää tavoitetta kuvassa 25 esitetyn salkunhallintamallin integroitumisesta kiinteäksi johtamisjärjestelmän osaksi. Vuosikello ilmentää osaltaan myös investointisalkun kytkeytymistä osaksi strategista suunnittelua sekä liiketoimintasuunnitelmia. Keskeistä on suunnittelun ja raportoinnin rullaavuus sekä tiedon jalostuminen ja tarkentuminen prosessin eri vaiheissa. Tätä tukevat investointisalkun toimialan sekä Valtiokonttorin johdon katselmoinnit vuoden aikana eri suunnittelupisteissä. Katselmoinnit sisältävät investointien kuluvan vuoden ennusteet sekä tulevien vuosien suunnitelmien päivittämisen ja kaikkien käynnissä olevien investointien toteuttavien hankkeiden raportoinnin (ml. erillisrahoituksen hankkeet). Hankeraportoinnin tavoitteena on vastata tarvittavilta osin myös valtiovarainministeriön hankesalkun raportointivaatimuksiin.

Lisäksi tutkimustulosten perusteella havaittiin, että rooleihin ja vastuisiin sekä päätösasioihin liittyi epäselvyyksiä sekä epävarmuutta. Roolit ja vastuut vaativat näin ollen vielä kirkastamista. Käytännössä tämä tarkoittaa keskeisten tehtävien, roolien ja vastuiden tunnistamista ja kuvaamista. Tämä voidaan tehdä esimerkiksi päätösmatriisiin avulla, jonka pohjaksi tehty ehdotus on esitetty liitteessä 12.

7 POHDINTA

Tässä luvussa arvioidaan tutkimuksen toteuttamista ja tuloksia sekä annetaan ehdotuksia mahdollisen jatkokehittämisen aiheiksi. Lisäksi luvun lopussa arvioidaan oman osaamisen kehittymistä.

7.1. Tutkimuksen toteuttamisen ja tuloksien arviointi

Tämä opinnäytetyö sai alkunsa työnantajani toimeksiannosta kehittää investointien valmistelua Valtiokonttorissa. Valtiokonttorissa tehdyn kehittämistyön kuluessa vahvistui oma käsitykseni siitä, että investointien valmisteluprosessin selkeyttämiselle ja kehittämiselle on selkeä tarve. Jo alkuvaiheessa nykytilan kartoituksen yhteydessä pystyi toteamaan, että investointien valmisteluprosessi ei ollut kaikin osin kohdeorganisaatiossa yhtenäinen, tehokas tai parhaalla tavalla integroitu muihin prosesseihin. Lisäksi kehittämistyön aikana tuli selvästi esille, että investointien suunnitteluun ja seurantaan liittyvät roolit ja vastuut eivät olleet kaikille selkeitä. Investoinnit ovat keskeisiä organisaation toiminnan ja strategisen johtamisen sekä strategian toteuttamisen välineitä. Investointien valmistelulla on paljon sidoksia eri prosesseihin, joista resurssien suunnittelu ja hallinta on yksi keskeisimpiä osa-alueita. Resurssihin liittyvät haasteet koskettavat epäilemättä lähes kaikkia varsinkin kehitystoimintaa toteuttavia yrityksiä ja organisaatioita. Investointien ja salkunhallinnan onnistumisen kannalta keskeistä on integroida salkunhallinta osaksi organisaation ohjausjärjestelmiä ja mittareita sekä laajemmin johtamisjärjestelmän kokonaisuutta.

Valtion virastolle valtionhallinnon erityispiirteet, kuten rahoitusmalli, tulosohjaus sekä poliittinen päätöksenteko luovat tiettyjä rajoituksia ja rakenteita. Näistä rajoituksista huolimatta ja juuri niiden takia onnistuakseen Valtiokonttorin on arvioitava entistä paremmin toimintaympäristönsä muutoksia, kuten teknologian kehittymistä, asiakkaiden vaatimuksia ja odotuksia sekä niiden vaikutuksia organisaation toimintaan ja osaamistarpeisiin. Ja sen myötä hyödyntää ja kokeilla rohkeasti uusia avauksia esimerkiksi johtamisen osalta – vuorovaikutuksellisuutta, osaamisen ja kyvykkyyksien kehittämistä, resurssien joustavaa hallintaa ja hyödyntämistä, vanhojen organisaatorakenteiden purkamista sekä kokeilevaa ja ennakkoluulotonta tekemistä.

Kehittämistyön osalta tuloksien ja kehittämis ehdotuksien yhteenveto valmistui joulukuussa 2016, jolloin se luovutettiin myös kohdeorganisaatiolle ja minkä pohjalta osaltaan pystyttiin jatkamaan kehitystyötä eri aihealueilla. Keskeisimmät kehittämistyön havainnot esiteltiin Valtiokonttorin johtoryhmässä tammikuussa 2017. Opinnäytetyön ulkopuolelle rajautui alkuperäisen suunnitelman mukaisesti varsinainen lopullinen investointien valmistelu -malli ja prosessi sekä käyttöönotto. Toisaalta jo kehittämistyön aikana mahdollistui osaltaan henkilöstön osallistaminen ja sitouttaminen kohti tulevaa toimintatavan muutosta. Lisäksi pilotointiprosessin aikana tehtiin jo joitakin muutoksia ja kehitettiin olemassa olevia käytänteitä sekä toimintamalleja.

Kehittämistyön ja opinnäytetyön konkreettisimpana lopputuloksena voidaan pitää Valtiokonttorin yhteistä investointibudjettia vuodelle 2017, joka muodostettiin toimialojen investointikohtaisten suunnitelmien perusteella. Investointibudjetista irrotetaan käynnistettävät investoinnit ja mahdolliset ylitykset omistajan vastuulla olevan investointikuvauksen ja esittelyn perusteella. Prosessi perustuu alkuvuodesta 2017 jatkokehittämisen myötä kehitettyyn investointisalkun porttipäätös-malliin ja siihen liittyviin päätösvaltuuksiin. Sitten investointibudjetti on laajentunut jo kehityssalkuksi, johon on sisällytetty investointien ohella myös muita Valtiokonttorin kehittämishankkeita. Lisäksi vuoden 2017 alkupuolella käynnistettiin suunnittelu ja seuranta -järjestelmän käyttöönoton esiselvitysprojekti sekä aloitettiin toiminnan suunnittelua ja hankeraportointia koskevat kehittämistyöt.

Opinnäytetyöprosessi sujui pääsääntöisesti suunnitelman mukaisesti. Prosessin aikana tuli vastaan joitakin haasteita, jotka vaikuttivat opinnäytetyön aikatauluun, mutta tästä huolimatta alkuperäisen opinnäytetyösuunnitelman mukainen aikataulu saavutettiin. Haasteet liittyivät lähinnä kehittämistyön aikatauluja koskeviin muutoksiin, kuten kehysuunnitteluajataulun pitkittymiseen, mikä ei johtunut kuitenkaan kehittämistyöstä tai sen yhteydessä toteutetusta pilotointiprosessista. Lisäksi alkuperäisestä suunnitelmasta poiketen pilotoinnin jälkeen päädyin vielä toteuttamaan kohdeorganisaatioissa haastatteluita, jotka luonnollisesti pidensivät aineistonkeruuvaihdetta. Laaja ja monimenetelmällinen tutkimusaineisto toisaalta loi selkeitä haasteita työn ja myös teorian rajaamiselle sekä ennen kaikkea aineiston käsittelylle – luokittelu sekä analysointi veivät merkittävästi aikaa. Toisaalta laaja aineisto antoi myös vahvan perustan luotettavuudelle. Itse opinnäytetyön työstäminen ja kirjoittaminen sekä loppuunsaattaminen työn ja muun elämän ohessa oli paikoitellen aikataulullisesti haasteellista, mutta toisaalta asetettu tavoiteaikataulu edesauttoi työn loppuunsaattamista.

Kokonaisuutena voin todeta, että opinnäytetyöhön liittyvän kehittämistehtävän tavoitteet täyttyivät hyvin. Laajan ja kattavan tutkimusaineiston ansiosta tutkimuskysymyksiin saatiin vastaukset ja kehittämistyön tuloksena johtamisen tueksi laadittiin kehittämistyön tuloksia hyödyntäen kohdeorganisaatiolle konkreettiset ehdotukset ja ns. tiekartta kehittämistoimenpiteille. Teorettinen viitekehys tuki osaltaan kehittämistehtävää ja tutkimusta. Luvussa 4.4. *Luotettavuuden arviointi* on analysoitu tutkimuksen luotettavuutta yksityiskohtaisemmin. Luotettavuutta tarkasteltiin useasta eri näkökulmasta, jonka perusteella voidaan todeta opinnäytetyön täyttävän hyvin tutkimukselle asetettavat luotettavuusvaatimukset.

7.2. Jatkokehittämisehdotukset

Opinnäytetyöprosessin aikana ja erityisesti johtopäätöksiä tehdessäni kehittyi joitakin ideoita jatkokehittämismahdollisuuksista, jotka hyödyntäisivät osaltaan tämän opinnäytetyön kohdeorganisaatiota sekä laajemmin valtionhallintoa ja julkishallintoa.

Mäntyneva (2016, 12) painottaa toiminnan kehittämisprojekteissa muutoshallinnan ja johtamisen merkitystä ja kuinka menestyksellisen projektin toteuttamisen lisäksi projektin tulokset on juurrutettava osaksi organisaatiota, mikä mahdollistaa lopullisen muutoksen kohti tavoitetilaa. Vaikka tämän opinnäytetyön sisältöön ei kuulunut varsinaisesti mittaaminen, ko. näkökulma nousi esiin tutkimustuloksissa ja toisaalta sitä sivuttiin myös teoriassa. Mittaaminen ja suoritusmittarit ovat keskeinen osa strategista johtamista ja ohjausta. Mittaaminen on keskeistä myös investointien ja sitä toteuttavien projektien hyötyjen todentamisessa, joka voisi olla mielenkiintoinen ja monelle organisaatiolle myös tärkeä kehittämisen osa-alue. Valtiokonttorissa toteutettiin vuonna 2016 toiminnan mittaamisen kehitysprojekti. Tätä kehitystyötä tullaan mitä todennäköisemmin jatkamaan virastossa, missä yhteydessä tulisi huomioida entistä paremmin myös investointien ja niitä toteuttavien projektien hyötyjen mittaaminen. Tutkimustulokset osoittivat, että projektien läpiviennin mittareiden ohella tulisi kiinnittää huomiota ennen kaikkea projektien ja investointien jälkeisten hyötyjen mittaamiseen ja siihen kuinka toiminnasta tulisi aiempaa systemaattisempaa ja näkyvämpää. Sisäisten tarpeiden ohella valtionhallinnossa hyötyjen mittaamista edellytetään merkittävilä yli miljoonan euron ICT:n kehittämistä sisältävilä hankkeilta. Toimiakseen investointien ja projektien mittaaminen tulisi integroida ja tehdä näkyväksi osaksi ohjausmalleja ja johtamisjärjestelmää.

Opinnäytetyön tuloksien ja teorian perusteella toinen mielenkiintoinen jatkotutkimuksen tai opinnäytetyön aihe voisi keskittyä resurssien suunnitteluun ja hallintaan, mikä näyttää olevan edelleen tai ehkä enenevissä määrin yksi keskeisimmistä organisaatioiden haasteista ja toiminnan kulmakivistä ja tämän aiheen jatkotutkimiselle olisi varmasti perusteita ja tilausta. Toisaalta organisaatioiden resurssit niukkenevat samalla kun osaamisvaatimukset kasvavat. Osaamisen ja resurssien joustavaan käyttöön liittyen Valtiokonttorin (2015) tekemässä valtionhallinnon digitalisaatiota koskevassa selvityksessä nostetaan haasteeksi mm. valtionhallinnossa rakenteet, joiden todetaan estävän osaamisen joustavan hyödyntämisen ja resurssien liikkuvuuden yli organisaatorajojen. Tässä yhteydessä ratkaisuna esitetään mahdollisten osaamispoolien hyödyntämistä, mikä olisi osaltaan ratkaisu myös osaamisen ja organisaation kypsyystason kehittämiseen. Opinnäytetyön tutkimustulokset antoivat viitteitä siitä, että resurssien liikkuvuus voi estyä myös organisaation sisällä vahvojen organisaatorakenteiden myötä.

Kolmas jatkotutkimuksen ja opinnäytetyön aihe on johdettu edellä mainitusta resurssien suunnittelusta. Pyrkimyksenä laajentaa aihetta valtionhallinnon rahoitusmallin ja määrärahojen suunnittelun kehittämiseen, jotta ne tukisivat osaltaan virastojen ja useamman toimijan kehitystyötä. Tähän on myös viitattu Valtiokonttorin digitalisaatio-selvityksessä (2015), jossa mm. talouden viisivuotisen suunnittelukauden (talousarvioehdotukset ja valtiontalouden kehukset), rahoitusmallin ja päätöksenteon ei koettu tukevan nykyisellään ketterää kehittämistyötä ja innovaatioita. Päinvastoin sen nähtiin jopa lukitsevan ajatuksia ja estävän nopean reagoinnin muutoksiin. Selvityksessä ratkaisuna esitettiin mm.

määrärahojen joustavampi käyttö ja konkreettisenä ehdotuksena mainittiin virastojen toimintamenoista irrotettu yhteinen tutkimus- ja kehittämispooli, joka tukisi osaltaan poikkihallinnollista, palveluketjuihin perustuvaa ja vaikuttavampaa kehittämistyötä. Opinnäytetyön tutkimustuloksien perusteella nykyisellään mm. tulosohjauksen ja budjetin erillisyyttä nähtiin haasteellisena prosessina, joka ei tue kehitystoimintaa. Käytännössä rahoitusmalli ja määrärahojen problematiikka on kehitystoimintaa laajempi haaste ulottuen aina viraston toimintamenojen kokonaisrahoitukseen.

7.3. Lopuksi

Kehittämistyö yhdessä viraston muun henkilöstön kanssa sekä itse opinnäytetyön tekeminen oli erityisen motivoivaa, koska koin tehtävän aidosti tärkeäksi ja merkittäväksi työnantajani, henkilöstön sekä omien työtehtävieni kannalta. Teoriaan sekä toisaalta investointien kautta toimialojen liike- ja kehittämistoimintaan tutustuminen oli itselleni merkittävä kehittymisen paikka, jonka myötä oma tietämykseni strategisesta johtamisesta; ohjausjärjestelmistä ja johtamisjärjestelmästä sekä erityisesti projektisalkun hallinnasta on kasvanut merkittävästi ja tästä olen hyvin kiitollinen. Kehittämistyössä avainhenkilönä toimiessani sain kokea projektityön keskeiset haasteet omakohtaisesti myös ns. kantapään kautta – yli optimistiset resurssisuunnitelmat käytettävissä olevaan kapasiteettiin nähden sekä tehtävien osittamisen ja viestinnän tärkeyden. Näin ollen on melko kiistatonta todeta, että työhöni liittyvä kehittämistehtävä ja opinnäytetyö syvensivät osaamistani sekä edisti siten myös ammatillista kasvuani. Kiitänkin työntäjäni opinnäytetyön aiheesta ja mahdollisuudesta osallistua kehittämistyöhön. Keskeisinä tutkimusaineiston mahdollistajina ovat olleet Valtiokonttorissa useat eri henkilöt sekä organisaation ulkopuoliset haastateltavat Maanmittauslaitokselta, Suomen Kuntaliitosta ja Verohallinnosta, jotka uhrasivat omaa aikaansa jakamalla kokemuksiaan, hyviä käytänteitä ja oppeja ja kehitysideoita. Kiitokset kaikille em. henkilöille ja tahoille sekä opinnäytetyöni ohjaajalle joustavasta ja eteenpäin vievästä ohjauksesta. Työnantajani ohella kaikista keskeisistä mahdollistajista ja tuki on kuitenkin ollut oma perheeni ja läheiseni, kiitos heille!

Keskeisin oppi tässä yhteydessä on, että ”pyörää ei kannata keksiä uudelleen tai toistaa jo muiden mahdollisesti tekemiä virheitä”. Verkostoituminen, yhteisöllinen oppiminen ja kehittäminen – avoimuus, tiedon jakaminen ja sisäistäminen on tulevaisuuden tehokkaan ja mielekkään kehittämisen sekä menestyksen ydin.

LÄHTEET

- Artto, K., Martinsuo, M., & Kujala, J. 2006. Projektiliiketoiminta. Viitattu 6.5.2016.
http://pbgroup.aalto.fi/en/the_book_and_the_glossary/projektiliiketoiminta.pdf
- Asplund, D. & Eliasson, J. 2016. Does uncertainty make cost-benefit analyses pointless? *Transportation Research Part A*. 92, 195–205. Viitattu 6.5.2017. Saatavissa ScienceDirect tietokannassa: <https://doi.org/10.1016/j.tra.2016.08.002>
- Belaid, F. 2011. Decision-making process for project portfolio management. *Int. J. of Services Operations and Informatics* 6 (1/2), 160–181. Viitattu 16.3.2017. Saatavissa: <http://www.inderscience.com/storage/f211124591387610.pdf#page=1&zom=auto,-158,842>
- Beringer, C., Jonas, D. & Kock, A. 2013. Behavior of internal stakeholders in project portfolio management and its impact on success. *International Journal of Project Management* 31 (6), 830–846. Viitattu 6.5.2017. Saatavissa ScienceDirect tietokannassa: <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2012.11.006>
- Buys, A., J. & Stander, M., J. 2010. Linking projects to business strategy through project portfolio management. *South African Journal of Industrial Engineering* 21 (1), 59–68. Viitattu 7.3.2017. Saatavissa: <http://dx.doi.org/10.7166/21-1-66>
- Eklund, I. & Kekkonen, H. 2016. *Kannattavuuslaskennan taitajaksi*. Helsinki: Sanoma Pro Oy.
- Etelälahti, P., Kiviniemi, M., Strömberg, E. & Vehkamäki, P. 2008. *Valtionhallinnon perusteet*. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Gutiérrez, E. & Magnusson, M. 2014. Dealing with legitimacy: A key challenge for Project Portfolio Management decision makers. *International Journal of Project Management* 32 (1), 30–39. Viitattu 23.12.2016. Saatavissa Science Direct tietokannasta: <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2013.01.002>
- Haukka, M. 2003. Projektimalli organisaation johtamisjärjestelmässä. Viitattu 4.3.2017. https://www.projekti-instituutti.fi/files/4/Projektimalli_organisaation_johtamisjarjestelmassa.pdf
- Haukka, M. 2013. Maturity Levels of Project Portfolio Management (PPM) and how to set your Own Target Level. *PM World Journal* 2(1), 1–13. Viitattu 4.3.2017. Saatavissa: <https://www.projekti-instituutti.fi/files/790/pmwj8-mar2013-haukka-maturity-levels-project-portfolio-management-SecondEdition.pdf>

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2008. Tutki ja kirjoita. Helsinki: Tammi.

Hyväri, I. 2014. Project portfolio management in a company strategy implementation, a case study. *Procedia - Social and Behavioral Sciences* 119, 229–236. Viitattu 6.5.2017. Saatavissa Science Direct tietokannassa: <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2014.03.027>

Ilmarinen, V. & Koskela, K. 2015. *Digitalisaatio. Yritysjohdon käsikirja*. Helsinki. Talentum. Viitattu 9.3.2017. Saatavissa Ebrary-tietokannassa: <https://www.ellibslibrary.com/reader/9789521426278>

Jonas, D. 2010. Empowering project portfolio managers: How management involvement impacts project portfolio management performance. *International Journal of Project Management* 28 (8), 818–831. Saatavissa ScienceDirect tietokannassa: <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2010.07.002>

Juuti, P & Luoma, M. 2009. *Strateginen johtaminen. Miten vastata kompleksisen ja postmodernin ajan haasteisiin?* Helsinki: Otava.

Järvenpää, M., Länsiluoto, A., Partanen, V. & Pellinen, J. 2015. *Talousohjaus ja kustannuslaskenta*. Helsinki: Sanoma Pro.

Kaiser, M., El Arbi, F. & Ahlemann, F. 2015. Successful project portfolio management beyond project selection techniques: Understanding the role of structural alignment. *International Journal of Project Management* 33(1), 126–139. Viitattu 6.5.2017. Saatavissa ScienceDirect tietokannassa: <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2014.03.002>

Kananen, J. 2013. *Case-tutkimus opinnäytetyönä*. Jyväskylä: Jyväskylän ammattikorkeakoulu.

Kananen, J. 2015. *Opinnäytetyön kirjoittajan opas. Näin kirjoitan opinnäytetyön tai pro gradun alusta loppuun*. Jyväskylä: Jyväskylän ammattikorkeakoulu.

Kause, P. 2015. Projektisalkut strategian toteutuksen työkaluna. *Aalto Leader's Insight*. Julkaistu 11.8.2015. Viitattu 6.2.2017. <http://www.aaltopro.fi/blog/projektisalkut-strategian-toteutuksen-tyokaluna>

Kausto, S. 2016. Ketterää salkunhallintaa - läpinäkyvää muutoshallintaa! *tivi*. Julkaistu 12.1.2016. Viitattu 17.1.2016. <http://www.tivi.fi/Kumppanit/Sofigate/ketteraa-salkunhallintaa-lapinakyvaa-muutoshallintaa-6244509>

Lehtonen, P., Lindblom, L., Korpinen, S. & Simonen, J. 2006. *Projektisalkunhallinta: Kehitystoiminnan strateginen johtaminen*. Helsinki: Edita Prima Oy.

Liesiö, J. & Salo, A. 2011. Scenario-based portfolio selection of investment projects with incomplete probability and utility information. *European Journal of Operational Research* 217 (1), 162–172. Viitattu 6.5.2017. Saatavissa ScienceDirect tietokannassa: <https://doi.org/10.1016/j.ejor.2011.08.025>

Martinsuo, M. 2013. Project portfolio management in practice and in context. *International Journal of Project Management* 31 (6), 794–803. Viitattu 5.6.2016. Saatavissa Science Direct tietokannasta: <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2012.10.013>

Martinsuo, M., Korhonen, T. & Laine, T. 2014. Identifying, framing and managing uncertainties in project portfolios. *International Journal of Project Management* 32 (5), 732–746. Viitattu 28.5.2016. Saatavissa Science Direct tietokannassa: <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2014.01.014>

Mosavi, A. 2014. Exploring the roles of portfolio steering committees in project portfolio governance. *International Journal of Project Management* 32 (3), 388–399. Viitattu 16.3.2017. Saatavissa Science Direct tietokannassa: <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2013.07.004>

Myrsky, M. 2010. *Valtiontalousoikeus*. Helsinki: Talentum.

Mäntyneva, M. 2016. *Hallittu projekti: jäntevästä suunnittelusta menestykselliseen toteutukseen*. Helsinki: Kauppakamari

Niemelä, M., Pirker, A. & Westerlund, J. 2008. *Strategiasta tuloksiin: tehokas johtamisjärjestelmä*. Helsinki: WSOYpro.

Nyborg, K. 2014. Project evaluation with democratic decision-making: What does cost–benefit analysis really measure? *Ecological Economics* 106, 124–131. Viitattu 6.5.2017. Saatavissa Science Direct tietokannassa: <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2014.07.009>

Ojasalo, K., Moilanen, T. & Ritalahti, J. 2009. *Kehittämistyön menetelmät. Uudenlaista osaamista liiketoimintaan*. Helsinki: WSOYpro Oy.

Pajares, J. & López, A. 2014. New Methodological Approaches to Project Portfolio Management: The Role of Interactions within Projects and Portfolios. *Procedia - Social and Behavioral Sciences* 119, 645 - 652. Viitattu 6.5.2017. Saatavissa ScienceDirect tietokannassa: <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2014.03.072>

Pelin, R. 2009. *Projektihallinnan käsikirja*. Helsinki: Projektijohtaminen Risto Pelin.

Project Management Institute. 2015. *Delivering on Strategy. The Power of Project Portfolio Management*. PMI Thought Leadership Series Report. Viitattu 7.3.2017. <http://www.pmi.org/-/media/pmi/documents/public/pdf/learning/thought-leadership/deliver-strategy-portfolio-management.pdf>

Puolamäki, E. 2007. Strateginen johdon laskentatoimi: kasvuyrityksen liiketoiminnan ohjausmenetelmät. Helsinki: Tietosanoma Oy.

Puolamäki, E. & Ruusunen, P. 2009. Strategiset investoinnit. Johtaminen, prosessit ja talouden ohjaus. Helsinki: Tietosanoma Oy.

Pöllä, K. & Etelälahti, P. 2002. Valtion uudistunut taloushallinto: budjetointi, laskentatoimi, tarkastus. Helsinki: WSOY.

Raudasoja, K. & Johansson, M-L. 2009. Esimies talouden johtajana julkishallinnossa. Viitattu 9.5.2017. Saatavissa: Alma Talent Pro Verkkokirjahyllyssä: <https://verkkokirjahylly-almatalent-fi.ezproxy.hamk.fi/teos/DABBXXBTAFDCH#kohta:1>

Raudasoja, K. & Suomela, U. 2014. Kustannuslaskennasta kustannusten hallintaan - valtion viraston kustannuslaskenta. Viitattu 9.5.2017. Saatavissa: Alma Talent Pro Verkkokirjahyllyssä: <https://verkkokirjahylly-almatalent-fi.ezproxy.hamk.fi/teos/GADBDXCTEB#kohta:1>

Ruuska, K. 2012. Pidä projekti hallinnassa. Suunnittelu, menetelmät ja vuorovaikutus. Helsinki: Talentum Media Oy.

Salminen, J. 2008. 7 askelta strategiasta tuloksiin. Helsinki: Talentum.

Santalainen, T. 2009. Strateginen ajattelu & toiminta. Helsinki: Talentum.

Sjöblom, S. 2006. Kohti projektoitunutta julkishallintoa. Teoksessa Rantala, K. & Sulkunen, P. (toim.) Projektiyhdistyksen kääntöpuolia. Tampere: Yliopistokustannus. 71–86.

Snygg, M. 2012. Strategiasta tuloksiin. Tulosohjaus valtionhallinnossa. Tampereen yliopisto. Johtamiskorkeakoulu; finanssihallinto ja julkisyhteisöjen laskentatoimi. Pro gradu - tutkielma. Viitattu 5.5.2017. <http://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/84054/gradu06278.pdf?sequence=1>

Stettina, C., J. & Hörtz, J. 2014. Agile portfolio management: An empirical perspective on the practice in use. *International Journal of Project Management* 33 (1), 140–152. Viitattu 6.5.2017. Saatavissa ScienceDirect tietokannassa: <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2014.03.008>

Sydänmaanlakka, P. 2012. Älykäs organisaatio. Helsinki: Talentum.

Tapiola, T., Salonen, J., Luttinen, K. & Hietanen, O. 2016. Projektisalkun strategian mukainen johtaminen. Teoksessa Aramo-Immonen, H. & Palmroth, T. (toim.) Projektimestarit 2016: Esseekokoelma 4. Tampereen teknillinen yliopisto. 41–54. Viitattu 7.3.2017. [https://tutcris.tut.fi/portal/fi/publications/projektimestarit-2016\(a144cffe-ffd5-4ac2-a0c4-5319b168c030\).html](https://tutcris.tut.fi/portal/fi/publications/projektimestarit-2016(a144cffe-ffd5-4ac2-a0c4-5319b168c030).html)

Teller, J. & Kock, A. 2013. An empirical investigation on how portfolio risk management influences project portfolio success. *International Journal of Project Management* 31 (6), 817–829. Viitattu 6.5.2017. Saatavissa ScienceDirect tietokannassa: <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2012.11.012>

Tietoarkisto. 2016. Aineistonhallinnan käsikirja. Kvalitatiivisen datatiedoston käsittely. Viitattu 15.4.2017. <http://www.fsd.uta.fi/aineistonhallinta/fi/kvalitatiivisen-datan-kasittely.html>

Tietohallintomalli. 2016. Tietohallintomalli – IT Standard for Business. Versio 3.0 - 27.1.2016. Viitattu 5.5.2017. <https://www.itforbusiness.org/content/uploads/2016/01/Tietohallintomalli-27-1-2016.pdf>

Toivonen, E. 2016. Projektisalkunhallinta ja kehittäminen. Koulutus. Helsinki. 1–2.12.2016. Talentum Events. Jaettu koulutusmateriaali.

Winch, G. 2014. Three domains of project organizing. *International Journal of Project Management* 32 (5), 721–731. Viitattu 6.5.2017. Saatavissa ScienceDirect tietokannassa: <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2013.10.012>

Valtiokonttori. 2015. Valmiina digikiriin. Valtiokonttorin selvitys. Digitalisaatio ja viraston tuottavuuspotentiaali. Loppuraportti 18.12.2015. Viitattu 10.5.2017. <http://www.valtiokonttori.fi/download/noname/%7B8B28514D-E7AA-4384-A6D6-6B85615A3D93%7D/92716>

Valtiokonttori. 2016a. Toimintaympäristö ja organisaatio. Viraston tehtävät ja ydinprosessit. Viitattu 11.5.2016. http://www.valtiokonttori.fi/fi-FI/Tietoa_Valtiokonttorista/Toimintaymparisto_ja_organisaatio/Viraston_tehtava_ja_ydinprosessit

Valtiokonttori. 2016b. Valtiokonttori. 2017c. Valtiovarainministeriön ja Valtiokonttorin välinen tulossopimus vuodelle 2016. Viitattu 11.5.2016. <http://www.valtiokonttori.fi/download/noname/%7B5C4BFDCB-3F26-42C3-8C26-97FD92171846%7D/93019>

Valtiokonttori. 2016c. Hallinto ja kehittäminen -toimialan tulossopimus 2016 sekä ennakkolliset tavoitteet vuosille 2017 - 2019. Valtiokonttori, Mesta. [intranet] Viitattu 11.5.2016. http://intra/sites/toiminta_ja_talous/Jaetut%20asiakirjat/Hyv%C3%A4ksytyt%20dokumentit/HK%20tulossopimus%202016.pdf

Valtiokonttori. 2017a. Valtiokonttorin organisaatio. Valtiokonttori, Mesta. [intranet] Viitattu 3.4.2017. <http://intra/valtiokonttori-toimii/organisaatiomme/Sivut/default.aspx>

Valtiokonttori. 2017b. Valtiokonttorin esittelymateriaali. Valtiokonttori, Mesta. [intranet] Viitattu 3.4.2017. http://intra/sites/viestinta/Jaetut%20asiakirjat/Esityspankki/Valtiokonttorin_esittelydiat_2017_suomi.pptx?web=1

Valtion maksuperustelaki nro 150/1992. 21.2.1992.

Valtiovarainministeriö. 2017. Pilkahduksia tulevaisuuteen – digitalisaation ja robotisaation mahdollisuudet. Valtiovarainministeriön julkaisu 10/2017. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Valtiovarainministeriö. n.d.a. Johdatus valtion taloushallintoon. Viitattu 29.4.2017.

<http://vm.fi/documents/10623/307577/Johdatus+valtion+taloushallintoon/1fcc011e-59b0-4ad3-9ab5-1fa1a35903b8>

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

Virtanen, P. & Stenvall, J. 2010. Julkinen johtaminen. Helsinki: Tietosanoma.

Virtanen, P. & Stenvall, J. 2014. Älykäs julkinen organisaatio. Helsinki: Tietosanoma Oy.

Vuorinen, T. 2013. Strategiakirja - 20 työkalua. Helsinki. Talentum. Viitattu 27.3.2017. Saatavissa Ellibslibrary-tietokannassa: <https://www.ellibslibrary.com/reader/9789521420610>

Vähäniitty, J. 2012. Towards Agile Product and Portfolio Management. Aalto University. Department of Computer Science and Engineering. Aalto University publication series Doctoral Dissertations: 15/2012. Helsinki: Aalto University. Viitattu 13.5.2016. <https://aaltodoc.aalto.fi/bitstream/handle/123456789/6046/isbn9789526045061.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Yves, D & Kosonen, M. 2008. Nopea Strategia. Miten strateginen ketteryyss auttaa pysymään kilpailun kärjessä. Helsinki: Talentum.

HAASTATTELUT

Projektitoimiston päällikkö. Maanmittauslaitos. Haastattelu. 18.5.2016

Kehittämiskoordinaattori. Kuntaliitto. Haastattelu. 18.5.2016.

Kehittämispäällikkö ja laatupäällikkö. Verohallinto. Haastattelu. 26.5.2016.

Taloussuunnittelija. Valtiokonttori. Haastattelu. 27.10.2016.

Apulaisjohtaja. Valtiokonttori. Haastattelu. 7.11.2016.

Vt. tietohallintojohtaja. Valtiokonttori. Haastattelu. 8.11.2016.

Apulaisjohtaja. Valtiokonttori. Haastattelu. 14.11.2016.

Apulaisjohtaja. Valtiokonttori. Haastattelu. 14.11.2016.

Toimialajohtaja. Valtiokonttori. Haastattelu. 14.11.2016.

Apulaisjohtaja. Valtiokonttori. Haastattelu. 17.11.2016

Toimialajohtaja. Valtiokonttori. Haastattelu. 17.11.2016.

2 controlleria ja 2 taloussuunnittelijaa. Valtiokonttori. Haastattelu.
18.11.2016.

VALTIOKONTTORIN STRATEGIA 2016–2019

Valtiokonttori
Statskontoret
State Treasury



VISIO 2020

OLEMME TEHNEET TUOTTAVUUSLOIKAN VALTIOKONTTORISSA JA VALTION PALVELUISSA



TOIMINTA-AJATUS

Valtiovarainhoidon luotettava toteuttaja ja valtion toimintatapojen rohkea uudistaja yhteiskunnan ja asiakkaiden eduksi.



PALVELULUPAUS

Asiat hoituvat kanssamme vaivattomasti, nopeasti ja läpinäkyvästi.



ARVOT

- Yhteiskunnan hyvä
- Asiakkuus
- Hyvinvointi ja kehitys

STRATEGISET TAVOITTEET	TOIMENPIDEKOKONAISUUDET	MITTARIT
<ul style="list-style-type: none"> ■ Tuotamme erinomaisen asiakaskokemuksen. ■ Uudistuneet palvelumme tuottavat asiakkaille enemmän lisäarvoa ja ovat parantaneet tuottavuuttamme merkittävästi. ■ Valtion palveluiden digiloikka on toteutunut. ■ Valtion rahoituspalvelut toimivat laadukkaasti kaikissa olosuhteissa. ■ Toimintamme perustuu vaikuttavuuden ja taloudellisen lisäarvon tuottamiseen. ■ Valtiokonttori on huippupaikka onnistua ja kehittyä. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Järjestelmällinen asiakkuuksien kehittäminen yhdessä asiakkaiden kanssa. ■ Meneillään olevien digitalisointihankkeiden tinkimätön loppuunvienti. ■ Valtiotasoisten digitalisointitehtävien toteuttaminen. ■ Korkeasta operatiivisesta tehokkuudesta ja jatkuvuudesta huolehtiminen. ■ Aiempaa rohkeampi valintojen tekeminen, niistä viestiminen ja niiden tavoitteellinen toteutus. ■ Energisoiva työyhteisön kehittäminen, innostava uudistumisen tukeminen, Jokaisen VK-laisen sitoutuminen itsensä kehittämiseen ja yhteistyöhön 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Asiakaskokemus ■ Tuottavuus ja asiakaskokemus ■ Digitalisointiaste ■ Vertailusalkku ja häiriöttömyys ■ Kustannushyöty ja vaikuttavuusarviot ■ Tyty-baro

BENCHMARKING-KOHTEIDEN HAASTATTELURUNKO

Yleistä

Organisaation rakenne
Toiminta lyhyesti
Henkilöstömäärä
Visio, strategia, toiminta-ajatus, arvot
Projektitoiminnan laajuus
Projektihenkilöiden määrä
Toiminnan rahoitus

Projektitoiminta

Organisoituminen, roolit, vastuut, prosessi, työvälineet
Projektisalkku/-salkut
Projektihallinnan ja projektisalkunhallinnan menetelmät (mallit) ja prosessit
Roolit ja tehtävät
Projektitoimisto ja muut tukitoiminnot
Kriittisimmät menestystekijät ja toimintaedellytykset, saavutettavat hyödyt, mahdolliset riskit
Projektien onnistuminen/epäonnistuminen keskeisimpiä tunnistettuja syitä

Resurssisuunnittelu ja resurssien hallinta

Toimintamallit, roolit, vastuut, prosessit, työvälineet (ohjelmat)
Osaaminen ja sen kehittäminen
Kriittisimmät toimintaedellytykset ja suurimmat haasteet

Projektitoiminnan kehittäminen

Tunnistetut kehittämiskohteet ja tehdyt toimenpiteet
Tulevaisuuden näkymät: mahdollisuudet, haasteet

Projektitoimintaan liittyvät prosessit

Strategiatyö
Toiminnan ja talouden suunnittelu ja seuranta
Toiminnan ja talouden mittaaminen
Muut sidosryhmät
VM hankesalkku (Maanmittauslaitoksen ja Verohallinnon haastattelut)

KOHDEORGANISAATION HAASTATTELUKUTSU

Hei,

suoritan työn ohessa ylempää ammattikorkeakoulututkintoa liiketoiminnan kehittämistä ja olen sopinut, että teen opintoihin liittyvän opinnäytetyön Valtiokonttorille investointien (ja hankkeiden) talouden suunnittelu- ja ennusteprosessin kehittämistä.

Tähän liittyen kuulisin mielelläni sinulta nyt syksyn kehysuunnittelunkin pohjalta kommentteja ja kehitysideoita investointien (ja hankkeiden) talouden suunnitteluun ja ennustamiseen, jotta pystyisimme kehittämään jatkossa prosessia entistä sujuvammaksi ja karsimaan päällekkäistä työtä ja ennen kaikkea varmistamaan kaikkia tietoa hyödyntävien tahojen tarpeet sekä auttamaan osaltaan hankkeiden suunnittelussa ja etenemisessä.

Tähän liittyen, löytyisikö sinulta marraskuussa aikaa lyhyeen (n. 30–45 min.) palaveriin?

Kiitos avustasi ja mahdollisista kommentteista jo etukäteen!

Ystävällisin terveisin,

Terhi Saarinen
Taloussuunnittelija
Hallinto ja kehittäminen
Valtiokonttori
Sörnäisten rantatie 13, Helsinki
PL 14, 00054 VALTIOKONTTORI
Puh. 0295 50 3352
www.valtiokonttori.fi / www.statskontoret.fi
www.facebook.com/valtiokonttori

MAANMITTAUSLAITOKSEN HAASTATTELUN YHTEENVETO

Maanmittauslaitoksen tehtävänä on tuottaa hyvää yhteiskunnalle: ylläpitää luotettavia rekisterejä ja ajantasaisia maastotietoja sekä tuottaa laadukkaita palveluja kaikille asiakkaille; paikkatietojen tutkimusta ja soveltamista sekä tietojärjestelmien kehittämistehtäviä. Maanmittauslaitoksella on toimipaikkoja 37 paikkakunnalla ja työntekijöitä yhteensä noin 1700.

Maanmittauslaitoksen projektit voidaan pääpiirteittäin erotella kolmeen eri ryhmään ja projektisalkkuun: sisäisiin omaa toimintaa (ydin- ja tukitoiminnot) kehittäviin projekteihin, paikkatietoon liittyviin tutkimusprojekteihin sekä IT-palvelutuotannon asiakasprojekteihin. Kaksi jälkimmäistä projektikokonaisuutta ovat tulleet osaksi Maanmittauslaitoksen toimintaa vuoden 2015 alussa toteutuneiden fuusioiden myötä. Organisaation sisäiset projektit jakautuvat edelleen organisaatiotasoisin ja toimintayksiköiden sisäisiin projekteihin. Organisaatiotasoisella projektilla on yleensä vaikutuksia useampaan kuin yhteen prosessiin, sen tekeminen edellyttää henkilöitä useammasta kuin yhdestä prosessista tai se edellyttää muutoin lisäresursseja. Yleensä organisaatiotasoiselta projektilta edellytetään edellä luetelluista kriteereistä vähintään kahden täyttymistä, tapauskohtaisesti joskus riittää pelkästään yhden kriteerin täytyminen. Maanmittauslaitoksen projektikulttuuri on vakiintunutta, minkä taustalla on pääperiaatteiltaan toimiva ja pitkään sisäisissä projekteissa käytössä ollut projektikäsikirja. Käsikirja on räätälöity organisaatioon soveltuvaksi, mutta pohjautuu jossain määrin ABC-malliin. Asiakas- ja tutkimusprojekteihin sovelletaan omia käytänteitä ja prosesseja.

Organisaatiossa oli haastatteluhetkellä meneillään kehitysprojekti, jonka tarkoituksena on kehittää Maanmittauslaitokselle yhtenäinen ja geneerinen projektitoimintamalli (uusi projektikäsikirja ja -toimintamallin on otettu käyttöön 1.1.2017), joka skaalautuisi mahdollisimman moneen toimintaan myös soveltuvin osin tutkimus- ja asiakasprojekteihin. Käytännössä mallissa tulee olemaan poikkeuksia, kuten tutkimusprojektien rahoittajien tai asiakasprojektien asiakkaiden (omistajuus asiakasvirastossa) vaatimuksien osalta. Uutta mallia on kehitetty IT Standard Forumin hallintamallin pohjalta (lopullisessa mallissa on lisäksi hyödynnetty mm. SFS-ISO 21500 -standardia). Haastavaksi on osoittautunut toteuttaa hallintamalli, joka skaalautuu eri vaatavuus- ja suuruustason projekteihin sekä erityyppisiin projekteihin.

Organisaation salkkuprosessiin sisältyy seuraavat keskitetyt ohjaus- ja valmisteluroolit:

- *Strategiatiimi*, joka sopii vuosittain ministeriön kanssa tulostavoitteet (tulossopimus) ja asettaa kärkihankkeet (painopistealueet), joita toteutetaan useilla erillisillä projekteilla. Tiimiin kuuluu organisaation ylin johto.
- *Koordinaatiotiimi*, joka toimii salkun ohjausryhmänä. Tiimiin kuuluvat tulosityksiköiden johtajat.

- *Valmistelutiimi*, joka toimii koordinaatiotiimin alajaoksena. Tiimiin kuuluu osa koordinaatiotiimin jäsenistä.
- *Kehitysfoorumi*, jonka tehtäviin kuuluu mm. kehitysaloitteiden arviointi ja luokittelu sekä investointisalkkuehdotuksen laatiminen. Foorumiin kuuluvat prosessien ja prosessiryhmien kehityspäälliköt, sovelluspalveluiden esimiehet, kokonaisarkkitehtuurivastaava, projektitoimiston päällikkö ja ICT-vastuualueiden päälliköt.
- *Projektitoimisto*, jonka pääfocus kohdistuu organisaation sisäisiin projekteihin. Toimistossa päätoimisena työskentelee projektitoimiston päällikkö, jonka tehtäviin kuuluvat salkkuun liittyvät valmistelu, toiminnan koordinointi ja esittely -tehtävät eri foorumeissa sekä salkunhallintatehtävät. Toimiston muut jäsenet osallistuvat kuukausipalaveriin sekä toimivat pääosin asiantuntijatukena ja uusien projektipäälliköiden mentoreina.

Syksyisin projektialoitteita käsitellään kehitysfoorumissa. Kerätyistä ja toteutusta odottavista kehitysideoista tehdään luokittelu vaikuttavuuden ja aikataulukriittisyyden perusteella, joiden pohjalta muodostetaan projektin prioriteetti (3-tasoinen). Tämän perusteella foorumi antaa ehdotuksen koordinaatiotiimille seuraavan vuoden investointisalkusta. Koordinaatiotiimi vahvistaa seuraavan vuoden investointisalkun eli projektit, jotka jatkuvat ja alkavat seuraavana vuonna ja projekteille kohdennetut budjetit ja resurssit.

Suunnitellussa hallintamallissa on eroteltu innovointi, valmistelu, suunnittelu, ohjaus ja toteutus, käyttöönotto, päättäminen, hyödyntäminen ja jälkiarviointi -vaiheet. Vaiheiden väliin sijoittuvat päätöksentekoportit, joissa annetaan lupa ja valtuutus edetä seuraavaan vaiheeseen. Projektisalkun ohjausryhmä tekee päätökset innovointi- ja valmisteluvaiheita koskevissa porteissa sisältäen mm. projektialoitteen, hyötyanalyysin, asettamisasiakirjan, projektikuvauksen (mm. mitä ja miten tehdään, kustannus- ja resurssiarviot sekä hyödyt) sekä riskianalyysin. Lisäksi salkun ohjausryhmälle annetaan tiedoksi projektin lopetusilmoitukset ja -raportit. Suunnitteluvaiheesta eteenpäin projektia koskevat päätökset tehdään projektien tai ohjelmien ohjausryhmissä. Laitostasaisen projektin asettamisen (ydin- ja tukitoimintojen kehittämiseen) hyväksyy laitoksen pääjohtaja. Toimintayksikön sisäiset projektit asettaa yksikön ylijohtaja. Projektin aikataulu- ja kustannuslitykset toimitetaan ilmoitusmenettelynä projektitoimiston kautta salkun ohjausryhmälle kahden viikon kuluessa ohjausryhmän tekemästä muutospäätöksestä. Projekteista tehdään kolme kertaa vuodessa tilanneraportointia. Tavoitteena on yksi yhteinen tilanneraporttipohja. Sisäinen suunnittelu ja seuranta on pyrittykin toteuttamaan siten, että se vastaa sisäisten vaatimusten ohella myös valtiovarainministeriön hankesalkun vaatimukseen. Maanmittauslaitoksessa on päädytty viemään kaikki hankesuunnitelmat ja niitä koskeva seuranta valtiovarainministeriön hankesalkkuun ja lisäksi yli miljoonan euron hankkeille tehdään valtiovarainministeriön edellyttämä kustannushyötyanalyysi. Lisäksi osana organisaation kehysuunnittelua tarkistetaan, että suunnitelmat sisältävät viraston isot hankkeet.

Maanmittauslaitoksella kerätään oppimiskokemuksia toteutetuista projekteista ja case-projekteja käydään läpi projektipäälliköille kohdennetuissa tilaisuuksissa. Lisäksi organisaatiossa järjestetään projektipäiviä, projektipäälliköiden mentorointia sekä ylläpidetään projektitoiminnan käsikirjaa. Käsikirjaan liittyvän osaamistestin suorittamista edellytetään kaikilta projektipäälliköiltä ja ohjausryhmien jäseniltä. Lisäksi projektipäälliköiltä edellytetään joko aiempaa projektikokemusta tai projektitoiminnan ns. peruskoulutusta.

Projektitoiminnan ja projektisalkun keskeisinä toimintaedellytyksinä tai kehittämiskohteina mainittiin muun muassa:

- resurssisuunnittelun parantaminen ja kehittäminen
- yhteiset termit ja sanastot mahdollistavat osaltaan yhtenäisen projektihallintamallin toimivuuden
- yhtenäiset toimintatavat ja hankkeet yhtenäistävät ja uudistavat organisaatiota ja sen toimintaa sekä prosesseja, tukevat projektien toteuttamista sekä parantavat osaltaan mm. työtyytyväisyyttä
- salkun hallinnan jatkuva kehittäminen, esimerkiksi teknisiin haasteisiin puuttuminen
- kehittämisen läpinäkyvyyden parantaminen; projektisalkun (sis. organisaation sisäiset projektit) lisäksi luodaan projektiluettelo, johon listataan kaikki organisaatiossa meneillään olevat projektit sekä
- kehittämisen ohjausroolin kehittäminen; mahdollisen moninkertaisen päätöksenteon karsiminen.

SUOMEN KUNTALIITON HAASTATTELUN YHTEENVETO

Suomen Kuntaliitto toimii omalla toimialallaan edunvalvojana, kehittäjäkumppanina sekä korkeatasoisten asiantuntija- ja tietopalvelujen tarjoajana. Suomen kunnat ja kaupungit ovat Kuntaliiton jäseniä, joiden lisäksi Kuntaliiton toimintaan osallistuu myös maakuntien liitot, sairaanhoitopiirit, muut kuntayhtymät sekä kuntataustaiset osakeyhtiöt. Kuntaliitto nimeää perustehtäväkseen kestävän tulevaisuuden rakentamisen yhdessä kuntien ja maakuntien kanssa. Kuntaliitossa työskentelee noin 220 työntekijää. Kuntaliiton toimintaympäristössä on meneillään useita sen toimintaa koskevia muutoksia, kuten sote- ja maakuntaudistus, lisäksi Kuntaliiton strategia tullaan uudistamaan vuoden 2017 alusta.

Kuntaliitossa käytössä oleva portti-projektijohtamisen malli on räätälöity organisaatioon sopivaksi Projekti-Instituutin ABC-mallin pohjalta. Lisäksi Kuntaliitossa on käytössä projektisalkun toimintamalli. Kuntaliiton toimintasalkkuun sisältyviin neljään erilliseen salkkuun kootaan Kuntaliiton keskeisin toiminta: ajankohtainen edunvalvonta, kehittämistoiminta (projektit) sekä palvelukehitys ja verkostot. Salkuissa Kuntaliiton strategia konkretisoituu tekemiseksi ja ilmentää siten strategian toimeenpanoa käytännössä. Strategiakytkennät ovat kahden tasoisia: perusstrategiatavoitteeseen sekä kriittisiin menestystekijöihin kytkeytyvää tekemistä (=vuoden 2016 loppuun asti voimassa olleen strategiakauden mukainen jäsenyys, vuoden 2017 alusta lähtien strategia jäsentyy uudella tavalla; kuuden päätavoitteen kautta). Toimintasalkun tavoitteena on saattaa Kuntaliiton toiminta näkyväksi sekä organisaation sisällä että ulkoisessa verkossa.

Toimintasalkkua toteutetaan Thinking Portfolio -järjestelmällä, joka on tällä hetkellä organisaation keskeisimpiä työkaluja ja perustuu salkunhallintamallin mukaiseen käsittelyyn ja päätöksentekovaiheisiin (portteihin). Thinking Portfolioon on kehitetty myös sovellussalkku. Projektimallin ja Thinking Portfolion tarkoituksena on myös osaltaan tukea organisaation kokonaisarkkitehtuurinäkemystä. Järjestelmästä on nähtävissä: mitä toimintaa ja projekteja on tällä hetkellä organisaatiossa käynnissä, mihin tavoitteisiin ne liittyvät, millä aikataululla niitä toteutetaan ja kuka niistä vastaa. Salkkuun kerätään esimerkiksi projekteista seuraavia tietoja: strategiakytkös, tuotokset ja hyödyt, hyötymatriisi (lähtötilanne- ja tavoitetasomittarit), sidosryhmät, rahoitustiedot (sis. reaaliaikaisen toteuman), riippuvuuskartta, edistymisraportit, resurssit, sidokset tietojärjestelmiin (jos lopputuotos edellyttää järjestelmän ylläpitoa ja kehittämistä) sekä jälkiarviointivaihe (projektiorganisaation päätyttyä). Riippuvuudet ja sidosryhmät ovat erityisen tärkeitä tietoja Kuntaliiton toiminnan kannalta. Projektien jälkiseuranta toteutetaan salkussa ja tietoja hyödynnetään mm. toimintakertomuksessa. Kehitysprojektien osalta salkussa suunnitellaan ja kiinnitetään myös tarvittavat henkilöresurssit sekä projektien työaikaseuranta. Tulevaisuudessa tavoitteena on, että tuntikirjaukset tehdään järjestelmään kaiken työn osalta. Tässä tarkoituksena on ennen kaikkea itsensä johtamisen näkökulma, ei valvonta. Suunnitelmien toteutumista seurataan raportoinnin avulla. Käynnissä

olevien projektien tilanneraportoinnin aikataulu perustuu projektin vaativuuteen (A-projekti vaativin): A-projekti raportoidaan kerran kuussa, B-projekti joka toinen kuukausi ja C-projekti joka kolmas kuukausi.

Osana salkkua on määritelty myös salkun päätöksentekotasot eli kuka päättää edistymisestä porttivaiheissa: projektijohtoryhmä, toimialajohtaja vai yksikön johtaja. Päätöksentekotasoluokittelu perustuu kriteeristöön, joka sisältää mm. riskit, merkitykset, kompleksisuus ja resurssien käyttö. Salkkupäätöksenteko on integroitu osaksi johtamisen vuosikelloa. Kuntaliitossa ei tästä syystä ole käytössä perinteistä projektisalkunhallinnan vuosikelloa, koska toiminta perustuu rullaavaan strategian toimeenpanoon. Poikkeuksena on ainoastaan muutama projekteihin liittyvä erillinen ajankohta, kuten marraskuuhun sijoittuva strategiaa toteuttavien uusien projekti-ideoiden arvioiminen, jossa johto tekee salkkukatselmoinnin ja päättää, mitkä projektit etenevät jatkovalmisteluun. Tämän lisäksi kesken vuoden uusia projekti-ideoita tulee rullaavasti ehdolle salkkuun. Kuntaliitossa myös kaikki ideat tallennetaan salkkujärjestelmään. Kuntaliitossa toimintakulttuuri vaikuttaa siihen, että ideat ovat yleensä tarkkaan harkittuja ja ns. villedä ideoita ei käytännössä tule ehdolle salkkuun. Johdon salkkupäätökset syntyvät keskustellen. Tämä edellyttää, että johdolla on käsitys ja yhteisymmärrys tulevaisuuden tavoitteista ja siitä miten niitä toteutetaan. Nopeat muutokset toimintaympäristössä edellyttävät entistä enemmän myös keskeyttämisspäätöksiä esimerkiksi valmistelu- tai jopa suunnitteluvaiheeseen edenneiden projektien osalta.

Kehitystoiminta on Kuntaliitossa korvamerkitty rahoituspotti, jolla ostetaan ulkopuolisia palveluita tai palkataan projekteihin ulkopuolisia resursseja. Kehitystoiminnan nettorahoitus on liiton toimintamenoista ainoastaan noin kolme prosenttia, jos edelliseen lisätään oma henkilötyö, osuus on noin 10 prosenttia nettorahoituksesta.

Kuntaliitossa toimii projektitoimisto, jonka pääresurssi (80 %) on kehittämiskoordinaattori. Lisäksi projekteille voidaan välittää erilaisia asiantuntijapalveluita, kuten sopimusjuridiikan, viestinnän ja taloushallinnon palveluita. Kuntaliitossa strategiapäällikkö sekä erityisesti kehittämiskoordinaattori keskeisimpinä projektitoimiston resurssina tekevät kiinteää yhteistyötä ja vastaavat operatiivisesta toiminnasta, kuten valmistelevalta työstä ja johdolle tuotetusta analyysistä, jo ennen johdon käsittelyä projekti-ideoiden karsinnasta sekä vertailusta ja vaikuttavuuden luokittelusta. Projektitoimisto järjestää projektihenkilöille erilaisia projektivalmennuksia ja salkkuklinikoita, uusille työntekijöille perehdytystä toimintatapoihin sekä projektitoiminnan asioista tiedotetaan henkilöstöinfoissa. Lisäksi Kuntaliitossa kokoontuu sisäinen projektiverkosto noin neljä kertaa vuodessa osaamisen, tiedonvaihdon ja vuorovaikutuksen vahvistamiseksi.

Projektitoiminnan ja projektisalkun keskeisinä toimintaedellytyksinä tai kehittämiskohteina mainittiin muun muassa:

- resurssisuunnittelun edelleen kehittäminen

- projektitoiminnan ymmärryksen ja osaamisen sekä kehittämismyönteisyyden, arvostuksen ja -halukkuuden lisääminen läpi organisaation, tässä johdolla keskeinen rooli mahdollistajana
- Lean-ajattelu malleissa ja menetelmissä; ei tehdä asioita ainoastaan esimerkiksi dokumentoinnin takia
- ohjelmajohtamisen mallin kehittäminen ja
- projektikulttuurin jatkuva kehittäminen.

Huomioitavaa, että haastatteluajankohdan (18.5.2016) jälkeen Suomen Kuntaliiton prosesseja ja toimintatapoja on edelleen päivitetty.

VEROHALLINNON HAASTATTELUN YHTEENVETO

Verohallinnon tehtävänä on toteuttaa verotus oikean määräisenä ja oikeaan aikaan yhteiskunnan toiminnan rahoittamiseksi. Verotulot on julkisen talouden merkittävin tulonlähde. Verohallinto tilittää valtiolle, kunnille ja muille veronsaajille erilaisia tuloveroja, kulutusveroja ja muita veroja yhteensä yli 50 miljardia vuosittain. Lisäksi Verohallinnon tehtäviin kuuluu asiakkaiden palvelu ja neuvonta sekä aktiivinen osallistuminen kansainväliseen yhteistyöhön. Verohallinto pyrkii kehittämään työtään ja palveluitaan jatkuvasti esimerkiksi digitalisaation avulla. Yhtenä esimerkkinä meneillään oleva tekninen kehitystyö Valmis-hanke, jossa otetaan käyttöön valmisohjelmisto, joka korvaa nykyiset verotusohjelmat GenTax-ohjelmistolla ja samalla uudistaa Verohallinnon toimintaa. Verohallinnon toimintaa ohjaa valtiovarainministeriö ja eduskunta. Verohallinnossa työskentelee yhteensä noin 5 000 henkilöä.

Verohallinnossa hankkeiden valmisteluprosessiin ja salkunhallintaan liittyy kaksi prosessia:

- *Toiminnan kehittämisen prosessi* (myöhemmin TK-prosessi), joka määrittelee yksittäisen kehittämiskohteen etenemisen, sen elinkaaren vaiheet ideasta käyttöönottoon. TK-prosessi toimii läpi vuoden syöttäen vuosittaiseen kehittämisen suunnitteluun tarkennettuja hankeaihoita (Business Case -perusteluineen) ja tuottaen projektivaiheessa projektin statukseen ja etenemiseen liittyvät seurantatiedot. Strateginen ohjaus- ja TK-prosessien tärkeimpänä yhdistävänä vaiheena on vuosisuunnitteluun kuuluva ”Kehittämiskohteen priorisointi ja valinta” - vaihe, jossa TK-prosessissa syntyneet kehittämiskohdeaihiot tulevat ehdolle liitettäväksi projekti-roadmapille.
- *Strategisen kehittämisen suunnitteluprosessi*, joka linkittyy toiminnan kehittämisen prosessiin.

Hankesalkun syötteitä saadaan strategisesta ohjauksesta, josta tulevat kehittämiskokonaisuuksien tavoiteasetanta (ns. ohjelmat) sekä alhaalta ylöspäin lähtevästä suunnittelusta: havainto-, idea- ja ongelmalähtöisesti.

Kehittämiskohteen tarkentamisvaiheessa syntyy kehityskohde-ehdotuksia ja -aihoita, jotka ovat syötteitä vuosittaiselle liiketoimintasuunnittelulle ja salkunsuunnittelulle. Kehittämiskohteen tarkentamisvaiheessa arvioidaan vaikutuksia, hyötyjä, laajuutta, riippuvuuksia, ICT-vaikutuksia ja -kustannuksia sekä osaamistarpeita ja resursseja. Valmistelun aikana kohteelle nimetään omistaja, jolla on hyötyvastuu kehittämiskohteesta sekä valmisteluvastaava, joka vastaa kohteesta ns. miniprojektina. Valmistelu tehdään vastuuyksikkö-lähtöisesti. Kehittämiskohteen valmistelu on toteutettu Verohallinnossa Sharepoint-pohjaisessa ratkaisussa, jossa on kuvattu mm. työnkulku ja kohteiden statukset. Kehittämiskohteen valmistelu -näkökulmat ovat avoimia kaikille organisaation henkilöille ja kaikki voivat mm. kommentoida kohteita.

Sharepointin ns. tekstimuotoisen kuvauksen jälkeen hyödyt kuvataan tarkemmin hyötyarvioinnin yhteenvetomallin mukaisesti. Yhteenvetomallin pohjalla on kustannus-hyötyanalyysi ja se sisältää mm. sisäiset ja ulkoiset kerta- ja jatkuvat kustannukset sekä keskeisimmät hyödyt (kolme keskeisintä hyötyä, joista arvioidaan hyödyn tyyppi ja mittaluokka). Yhteenvetomalli sisältää myös hyötyjen jälkiarvioinnin, jonka mukaisesti käyttöönoton jälkeen sovitaan omistajan vastaamasta jälkiseurannasta. Näin ollen käytäntö vastaa osaltaan valtiovarainministeriön vaatimuksiin yli miljoonan euron hankkeiden hyötyjen seurannasta. Tarkoituksena on, että yhteenvetomalli tehdään merkittäville hankkeille jo liiketoimintasuunnitteluvaiheessa ja kuvausta tarkennetaan vielä ennen hankkeen varsinaista käynnistystä, jolloin hyödyt kuvattaisiin yhteenvetomallin mukaisesti myös kaikkien muidenkin käynnistettävien kohteiden osalta.

Kevään aikana aihiot kootaan yhteen ja tehdään kehittämiskohteiden priorisointia ja valintaa, määritetään kehittämisen resurssitarpeet ja budjetti. Käytännössä kesällä lukitaan seuraavan vuoden ICT-budjetti (baseline). Vuoden aikana tulevat muutokset käsitellään erillisen salkunmuutosprosessin mukaisesti. Verohallinnolla on yksi yhteinen ICT-kehittämiskokoukseen, jota sovelletaan (ilman ns. alarajaa) ja allokoidaan kaikkiin ICT-järjestelmiin tai ICT-resurssien kehittämistarpeisiin.

Verohallinnon kokonaishankesalkku koostuu osasalkuista eli yksikkökohtaisista salkuista sekä strategisesti merkittävistä konsernitason kehittämissalkuista ns. sponsorikokoukseen salkuista. Salkun rakenne eroaa siten kehittämiskohteiden valmistelun vastuuyksikkö-näkökulmasta. Kullekin salkulle on nimetty salkkuvastaava, joka on yksikön kehittämispäällikkö tai sponsorisalkuissa ylijohdajan perusteella ko. yksikön kehittämispäällikkö. Verohallinnossa salkkutyökaluna on MS Project Server. Sharepoint-ratkaisusta poiketen pääsyä salkun tietoihin on rajattu enemmän. Salkun käyttäjiä on tällä hetkellä noin 160. Salkku sisältää sekä strategisen ohjauksen sekä yksittäisen kohteen päätöspisteet. Liiketoimintasuunnittelussa hyödynnetään salkun portfolioanalyysia, johon sisällytetään salkkuun tuodut ja ehdolla olevat uudet kehittämiskohteet. Kohteet sisältyvät analyysiin kunnes niiden osalta tehdään päätös otetaanko ne mukaan liiketoimintasuunnitelmaan, jolloin ne sisällytetään roadmapille (kehittämisen tiekartta). Budjetti myönnetään alustavasti seuraavana vuonna käynnistyville kohteille. Lopullinen käynnistyspäätös edellyttää aina, että kohteelle on olemassa rahoitus ja tarvittavat henkilöresurssit.

Käytännössä salkkuihin tehdään ensin sisäistä priorisointia, jota toteutetaan ensin salkuittain. Sponsorisalkuissa sponsorin avuksi on koottu pieni asiantuntijaryhmä, jotka yhdessä tekevät esipriorisoinnin. Yksikkösalkkujen osalta esipriorisoinnin tekee yksiköiden johtoryhmä tai supistettu johtoryhmä. Esipriorisoinnin jälkeen tehdään salkkujen yhteensovitus mm. käytettävissä olevan rahoituksen näkökulmasta – myönnetty rahoitus ja mahdollisen lisärahoituksen tarve, miten kokouksien sisällä asioida edistetään ja toteutetaan. Yhteensovitukseen osallistuu kaikki salkkuvastaavat, tietohallinto ja

esikunta. Kehittämisrahoitusta haetaan aina erikseen valtiovarainministeriöltä, ainoastaan jotain pieniä kokonaisuuksia voidaan toteuttaa toimintamäärärahoilla. Verohallinnossa rahoituksen hakeminen ja valtiovarainministeriön hankeraportointi -vastuut on keskitetty yhdelle henkilölle.

Käynnissä olevista projekteista tehdään kuukausittainen edistymisraporttien yhteenveto, joka sisältää mm. kirjanpidon henkilötyö- ja eurototeumat sekä erillisen liikennevaloraporttien yhteenvedon. Salkussa on nähtävissä viimeisimmät projektien edistymistiedot. Kuukausittaiset yhteenvetoraportit sekä yksittäisten projektien edistymisraportit arkistoidaan erikseen. Salkkutiedoista tuotetaan salkun statusraportti. Salkkua seurataan kuukausittain, mutta seurannan käytännöt vaihtelevat johtoryhmä- ja yksikötason välillä.

Projektitoiminnan ja projektisalkun keskeisinä toimintaedellytyksinä tai kehittämiskohteina mainittiin muun muassa:

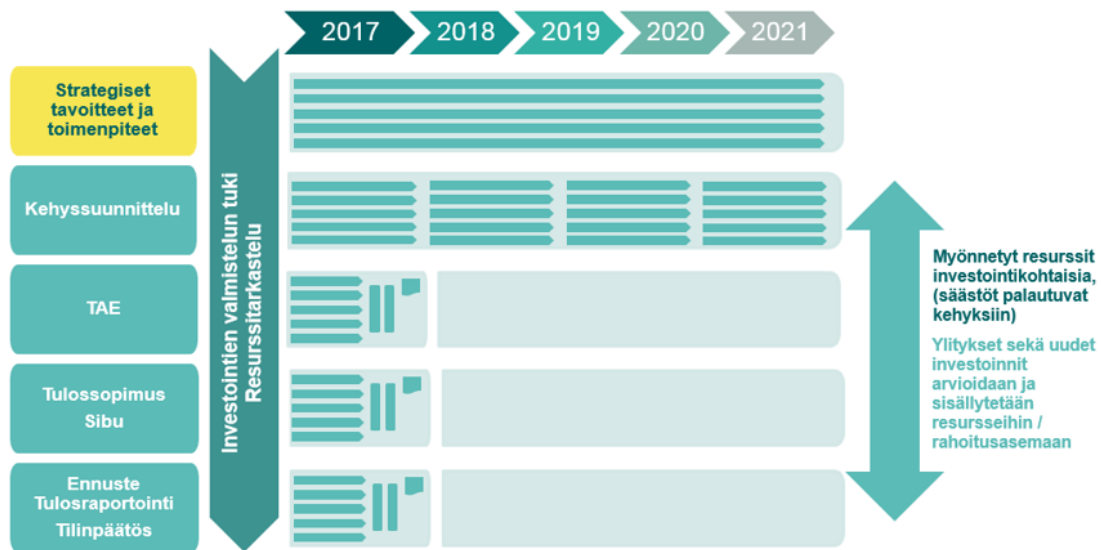
- Resurssit ovat yhä enenevässä määrin pullonkaula. Mahdollisena ratkaisuna on pohdittu resurssien kiinnittämistä jo suunnitteluvaiheessa.
- Muutoshallinnassa tulisi pyrkiä huomioimaan entistä paremmin vaikutukset muihin hankkeisiin. Mahdollisia toimenpiteitä mm. hankkeiden lykkääminen tai jopa keskeyttäminen.
- Salkun porttipäätöspisteet ovat osa johdon toimintaa ja edellyttävät johdon fokuosoitumista kehittämiseen, tähän pisteeseen pääseminen on edellyttänyt toiminnan rullaavuutta sekä prosessista saavutettavien hyötyjen konkretisoitumista.
- Projektipäälliköiden kustannus- ja henkilötyöresursoinnin tietämyksen ja osaamisen jatkuva kehittäminen.
- Tiettyjen asioiden tekeminen keskitetysti, esimerkkinä hyötyarviointi, jossa osaamistasoa pystytään todennäköisesti kehittämään, jos arviointia tehdään yhdessä ja toimintaa toistetaan useampien tapauksien myötä.
- Uusien työkalujen ja menetelmien käyttöönotto ns. vuosikellon mukaisesti. Menettelytapa mahdollistaa toimimattomien asioiden välittömän tunnistamisen ja niiden korjaamisen.
- Kehittämiskohteiden valmistelutyökalun ja hyötylomakepohjan jatkokehittäminen. Valmistelutyökalusta mahdollisesti karsitaan mm. hyötyihin liittyviä osioita sekä kevennetään työnkulkua. Yleisesti valmistelutyökalujen käytettävyyden parantaminen – mietitään tarkasti, mitä tietoja tarvitaan ja miten niitä hyödynnetään.
- Salkunhallinta edellyttää, että prosesseja ja menetelmiä tarkastellaan ja kehitetään jatkuvasti.

TOIMINNAN JA TALOUDEN OHJAUS VALTION VIRASTOSSA – KESKEISET TERMIT

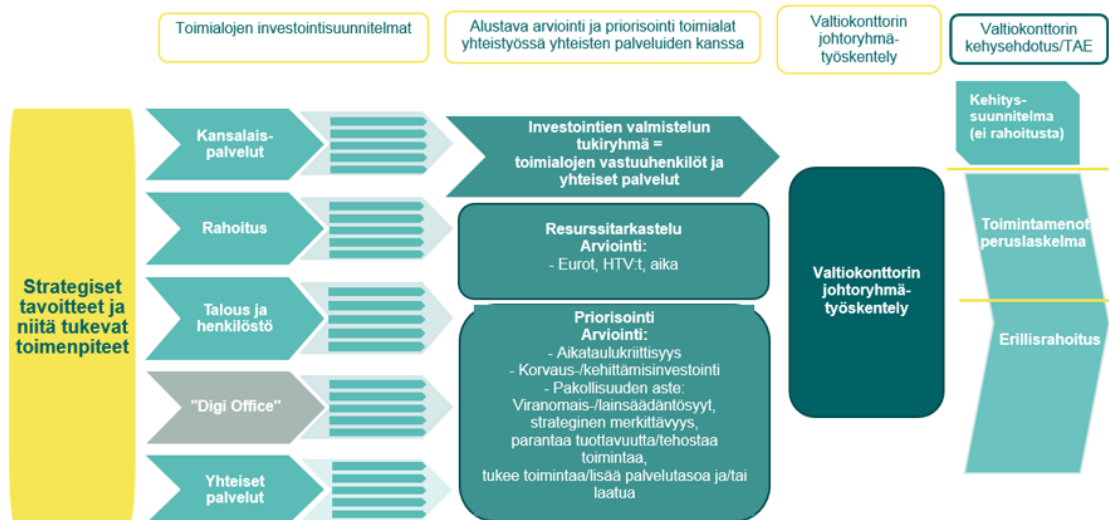
Termi	Kuvaus
Strategia-asiakirja	Viraston strategia-asiakirjassa esitetään viraston keskeiset perustoimintaan (ydintoimintaan) ja toiminnan kehittämiseen liittyvät tavoitteet ja tehtävät. Strategia-asiakirja pohjautuu voimassaolevaan kehyspäätökseen ja tuottavuusohjelman tavoitteisiin. Tavoitteet kytketään yhteiskunnallisiin vaikuttavuustavoitteisiin ja hallitusohjelman strategisiin tavoitteisiin. Asiakirja kattaa koko hallituskauden ja sitä päivitetään tarvittaessa vuosittain.
Kehyskausi/-päättös	Valtioneuvosto tekee kehyspäätöksen keväisin seuraaville neljälle vuodelle.
Kehyssuunnitelma	Valtionhallinnon yksiköiltä edellytettävä pitkän aikavälin suunnitelma (TAE-vuosi + kolme sitä seuraavaa vuotta) koskien viraston tulevia hankkeita, menoja ja tuloja. Kehyssuunnitelma sisältää toimintamenot ja maksullisen toiminnan tulot, substanssimenot ja -tulot sekä erillismäärärahatarpeet. Virastojen suunnitelmien pohjalta valtiovarainministeriö valmistelee valtion kehukset seuraavana keväänä. Kehys on valtioneuvoston päätös hallinnonalakohtaisista menojen enimmäismääristä kehyskaudella.
Talousarvio (budjetti)	Valtionhallinnon yksiköiltä edellytettävä lyhyen aikavälin suunnitelma, joka kattaa seuraavan budjettivuoden. Talousarvioehdotus on valmisteltava kehyspäätöksen mukaisesti. Eduskunta päättää joulukuussa seuraavalle vuodelle.
Lisätalousarvio	Eduskunta päättää kuluvalle vuodelle tarvittaessa lisäbudjetin.
Momentti	Valtion talousarviossa tiettyyn tarkoitukseen osoitettu määräraha. Kultakin momentilta saa maksaa menoja, joista valtion talousarviossa on päätetty. Momentin toteutumisen seuranta tapahtuu kirjanpidossa talousarviotilin avulla.
Sisäinen budjetti (sibu)	Viraston pääjohtaja päättää toimialojen käytävissä olevat resurssit (eurot ja henkilötyövuodet) eduskunnan talousarviossa päättämien rajojen puitteissa.
Tulos-sopimus	Hallinnonala ohjaavan ministeriön ja sen alaisen operatiivisesta toiminnasta vastaavan viraston välinen sopimus tulostavoitteista. Tulostavoitteet tukevat hallinnonalan tavoitteiden saavuttamista ja perustuvat strategia-asiakirjaan. Tulossopimus sisältää sekä seuraavaa vuotta koskevia tavoitteita että koko hallituskautta koskevia tavoitteita ja mittareita. Tulostavoiteasiakirja laaditaan vuosittain.
Tulosraportti	Virasto raportoi tulossopimuksen toteutumisesta ministeriölle kaksi kertaa vuodessa.
Tulosohjaus	Tavoitteena varmistaa tasapaino vaikuttavuuden ja laadun sekä tehokkuuden, taloudellisuuden ja tuottavuuden että henkilöstötavoitteiden välillä. Tulosohjaus sisältää päätöksenteko-, koordinointi- ja sopimusprosessit sekä hallinnonalan ohjaavan ministeriön virastolle asettamat tavoitteet sekä niiden toteuttamisen edellyttämät resurssit ja määrärahat.
Toimintakertomus	Tehdään edellisestä varainhoitovuodesta helmikuun loppuun mennessä. Kertomuksessa raportoidaan sekä tulossopimuksen toteutumisesta että yleisesti viraston toiminnasta ja taloudesta osana tilinpäätöstä.

VALTIOKONTTORIN YHTEISEN INVESTOINTIEN TOTEUTUSMALLIN PILOTOINTI SYKSYLLÄ 2016 – TOIMIALOJEN JA VALTIOKONTTORIN JOHTORYHMIEN ESITTELYMATERIAALI

Investointien toteutusmalli osana toiminnan ja talouden suunnittelua



Investointien toteutusmalli Kehys/TAE-suunnittelussa



Hyödyt

- Strategian toteutumisen varmistaminen
- Arviointi ja priorisointi: tehdään oikeita asioita, oikeaan aikaan
- Sisällöllisesti päällekkäisyyksien eliminointi
- Projektien välisten synergiahyojtyjen varmistaminen
- Resurssien allokointi paranee → Vähemmän resurssikonflikteja
- Suunnitelmien laatu paranee (eurot ja htv:t)
- Projektit alkavat ja päättyvät suunnitellusti (aika, kustannukset, laatu)
- Prosessien tehostuminen ja yhtenäistyminen
- Kyky reagoida muutoksiin nopeammin ja hallitusti
- Vähemmän sitoutunutta pääomaa
- Valtiokonttorin kokonaisedun varmistaminen
- Varmistetaan suunta kohti kokonaisarkkitehtuuria
- Tukee tiedolla johtamista ja informaatioon perustuvaa päätöksentekoa

Toimintavaatimukset

- Arkkitehtuurin kehittyminen
- Resurssien optimaalinen hyödyntäminen
- Edellyttää sitoutumista jokaisella tasolla
- Talusosaamisen varmistaminen
- Vältetään ja vähennetään ylimääräistä byrokratiaa ja aikahukkaa

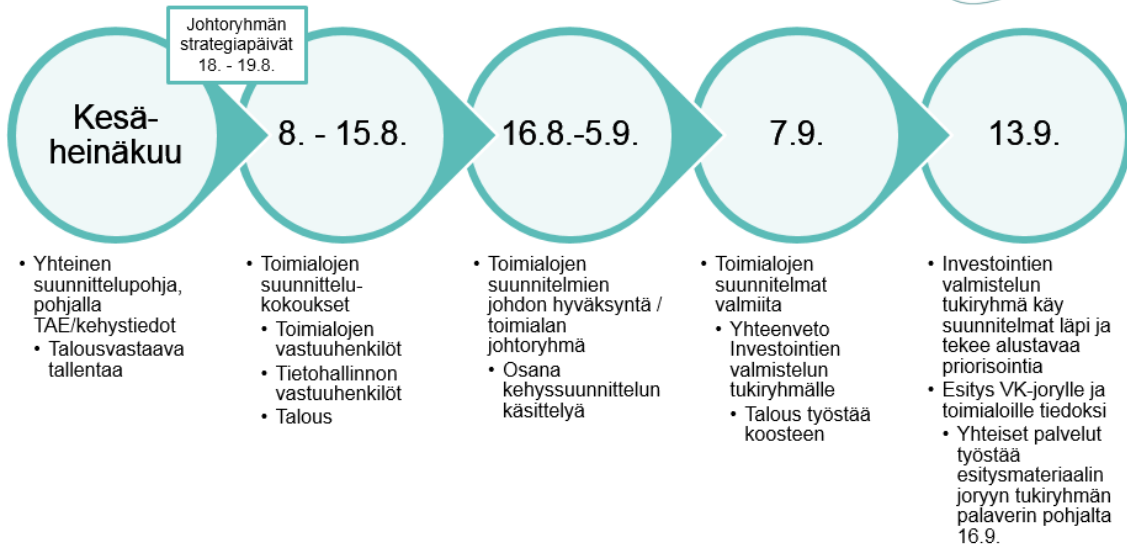
Mahdolliset uhat

- Pelko byrokratian lisääntymisestä ja ajankäytön vaatimuksista
- Pelko, että liiketoimintaprosessit jää huomioimatta/vähemmälle huomiolle

Kehys - Toimialojen investointisuunnitelmat

- Investoinnit ja erillisrahoituksen hankkeet
- Lyhyt kuvaus
 - Tausta/tarkoitus, hyödyt/pysyvät vaikutukset
 - Omistaja
- Alustava arviointi ja priorisointi määritellyillä kriteereillä
 - Aika (vähintään vuoden tarkkuudella), aikataulukriittisyys
 - Korvaus/kehittämisinvestointi
 - Pakollisuuden aste: Viranomais-/lainsäädäntösyys, strateginen merkittävyys, parantaa tuottavuutta/tehostaa toimintaa, tukee toimintaa/lisää palvelutasoa ja/tai laatua
- Resurssiarvio (toimiala ja tietohallinto eriteltyinä)
 - Kehittäminen
 - Palvelutuotanto (ylläpito ja pienkehittäminen)
 - Säästöt (esim. nykyiset ylläpidon ja pienkehittämisen henkilöresurssit)
- Kustannusarvio
 - Kehittäminen
 - Palvelutuotanto (ylläpito ja pienkehittäminen)
 - Säästöt (esim. nykyisten järjestelmien kulut/järjestelmien alasajo)

Kehys - Investointien suunnittelu 1/2



Kehys - Investointien suunnittelu 2/2



VALTIOKONTTORIN YHTEISEN INVESTOINTIEN TOTEUTUSMALLIN
PILOTOINTI SYKSYLLÄ 2016 – YHTEINEN INVESTOINTIEN
SUUNNITTELUPOHJA

Perustiedot

- Toimiala
- Prosessi
- Investoinnin nimi
- Omistaja
- Kuvaus (tausta ja tarkoitus)
- Hyödyt ja pysyvät vaikutukset

Riippuvuudet

- Keskeisimmät riippuvuudet
- Osa hanketta

Aikataulu

- Investoinnin vaihe
- Aloitus kk/vuosi
- Lopetus kk/vuosi

Luokittelutiedot

- Valtionkonttorin tai prosessin digitalisointia toteuttava
- Investointityyppi
- Aikataulukriittisyys
- Aikataulukriittisyyden perustelut
- Pakollisuuden aste
- Pakollisuuden asteen perustelut

Taloudelliset hyödyt ja säästöt

- Taloudelliset hyödyt ja säästöt (HTV) jaksotus vuosille
- Taloudelliset hyödyt ja säästöt (EUR) jaksotus vuosille

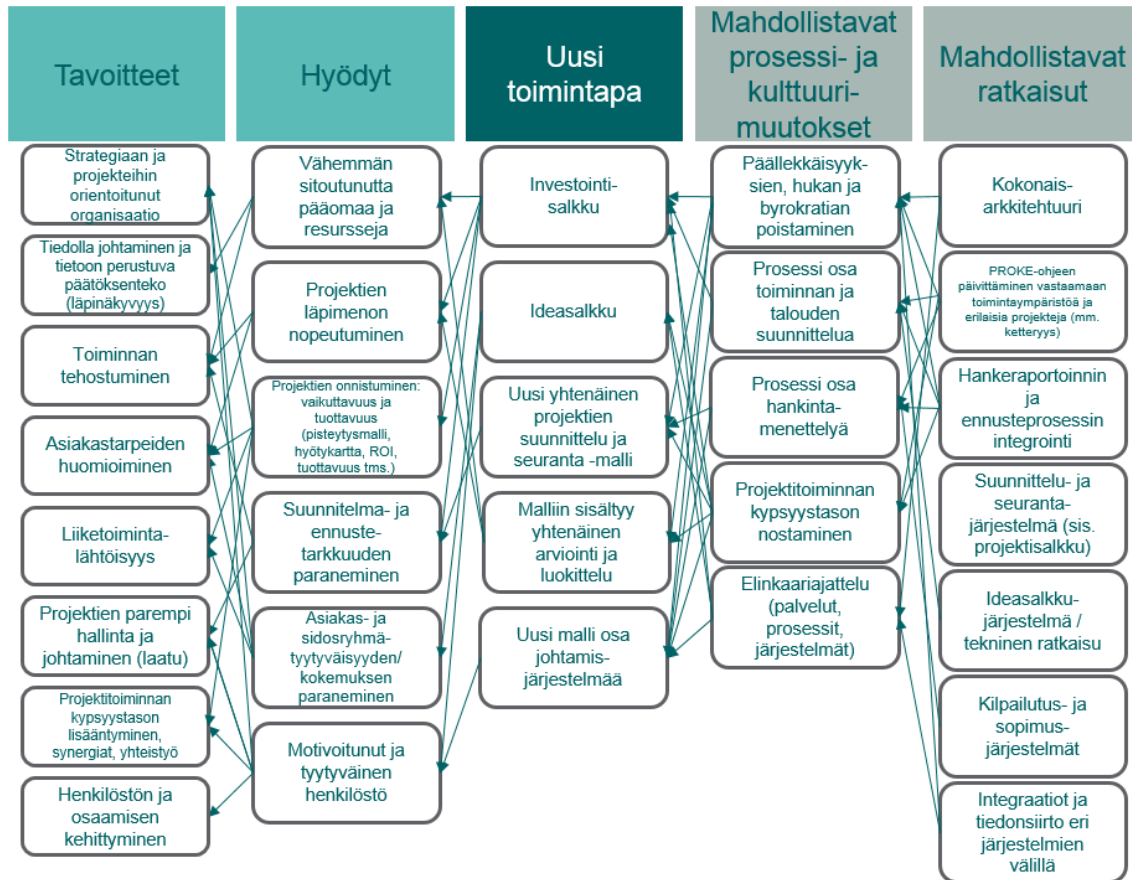
Kustannukset ja resurssit

- Rahoituslähde (talousarviomomentti)
- Kehittämisen oman työn resurssiarvio (HTV) jaksotus vuosille
 - Eritelty toimialoitain
 - Substanssi (oma toimiala)
 - Tietohallinto
 - Muut toimialat
- Kehittämisen kustannusarvio (EUR) jaksotus vuosille
 - Eritelty menolajeittain
 - Henkilöstökustannukset
 - Palveluiden ostot
 - Muut kulut
- Kehittämisen jälkeisen palvelutuotannon oman työn resurssiarvio (HTV) jaksotus vuosille
 - Eritelty toimialoitain
- Kehittämisen jälkeisen palvelutuotannon kustannusarvio (EUR) jaksotus vuosille
 - Eritelty menolajeittain

Kommentit

- Viimeisin päivitys: tekijä ja pvm
- Toimialan kommentit
- Investointien valmistelun tukiryhmän kommentit

INVESTOINTISALKUN HYÖTYKARTTA, CASE VALTIOKONTTORI



(Hyötykarttamallin pohjan lähde: Toivonen, koulutus 1.12.2016)

EHDOTUS: INVESTOINTISALKUN ROADMAP, CASE VALTIOKONTTORI

