

VAASAN YLIOPISTO
KAUPPATIETEELLINEN TIEDEKUNTA
JOHTAMISEN LAITOS

Sirkka-Liisa Mikkonen

SUHTAUTUMINEN TILAAJA-TUOTTAJA-MALLIIN
ERÄÄSSÄ KUNNASSA

Johtamisen
pro gradu -tutkielma

VAASA 2008

| | |
|--|----|
| SISÄLLYSLUETTELO | 1 |
| TIIVISTELMÄ | 5 |
| 1. TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHDAT | 7 |
| 1.1. Tutkimuksen tausta | 7 |
| 1.2. Tutkimuksen kysymykset | 10 |
| 1.3. Tutkimuksen taustateoriat ja mallit | 11 |
| 1.4. Tutkimuksen rajaukset ja reunaehdot | 12 |
| 2. MARKKINAEHTOINEN VAI HIERAKKINEN ORGANISOITUMINEN | 14 |
| 2.1. Markkinat vs. hierarkia | 14 |
| 2.1.1. Hierarkkinen toimintatapa kunnissa | 17 |
| 2.1.2. Markkinasuuntautunut toimintatapa kunnissa | 18 |
| 2.2. Transaktiokustannusteoria | 21 |
| 2.2.1. Teorian perusajatukset | 22 |
| 2.2.2. Ex ante- ja ex post-kustannukset | 22 |
| 2.2.3. Kustannusten muodostuminen | 24 |
| 2.3. Yrittäjämäisyys ja yrittäjyys | 26 |
| 2.3.1. Yrittäjämäisyys julkishallinnossa | 26 |
| 2.3.2. Yrittäjyyden käsitteestä | 27 |
| 2.3.3. Sisäinen yrittäjyys | 28 |
| 2.4. Uusi julkisjohtaminen | 29 |
| 2.4.1. Teorian taustaa | 29 |
| 2.4.2. Uuden julkisjohtamisen periaatteita | 29 |
| 2.4.3. NPM julkishallinnossa | 31 |
| 2.4.4. New public managementin kritiikkiä | 34 |
| 3. TILAAJA-TUOTTAJA-MALLI | 36 |
| 3.1. Mikä on tilaaja-tuottaja-malli | 36 |
| 3.2. Sopimus ja sopiminen | 39 |
| 3.2.1. Sopimusohjaus | 40 |
| 3.2.2. Sopimustenhallinta | 41 |
| 3.3. Luottamus | 41 |
| 3.4. Tilaaja-tuottaja-malli suhteessa markkinoihin | 42 |
| 3.5. Näennäismarkkinat | 44 |
| 3.5.1. Näennäismarkkinoiden synty | 44 |
| 3.5.2. Näennäismarkkinoiden käsitteestä | 46 |
| 3.5.3. Kunta ja markkinat | 49 |
| 3.6. Yhteenveto teoriasta | 50 |
| 4. METODOLOGIA | 52 |
| 4.1. Diskurssianalyysin käsitteitä | 52 |
| 4.2. Kolme erilaista diskurssi-käsitettä | 52 |
| 4.3. Diskurssianalyysin keskeistä sisältöä | 53 |
| 4.4. Diskurssianalyysin kohteet ja analyysitavat | 54 |

| | |
|--|----|
| 4.5. Aineiston keruu | 55 |
| 4.6. Diskurssin aiheet | 56 |
| 4.7. Tutkimuksen taustaa | 58 |
| 4.8. Tutkimuksen luotettavuus | 61 |
| 5. ANALYYSIA | 62 |
| 5.1. Mikä on kunta | 62 |
| 5.1.1. Hierarkiasta markkinaehtoiseen toimintaan | 62 |
| 5.1.2. Kunnallinen itsehallinto | 63 |
| 5.1.3. Kunnallisen itsehallinnon merkitys palvelutuotannossa | 64 |
| 5.1.4. Itsehallinnon tulevaisuus | 65 |
| 5.2. Kunnallinen palvelutuotanto | 65 |
| 5.2.1. Kunnan tehtävät | 65 |
| 5.2.2. Kunnallisen palvelutuotannon uudistumisesta | 66 |
| 5.2.3. Liikelaitostaminen ja yhtiöittäminen | 66 |
| 5.3. Haastattelut aihealueittain | 67 |
| 5.3.1. Aikataulu | 68 |
| 5.3.2. Tiedottaminen | 68 |
| 5.3.3. Organisaatio | 70 |
| 5.3.4. Kustannustietoisuus, tuotteistaminen, prosessointi | 71 |
| 5.3.5. Päätöksenteko | 72 |
| 5.3.6. Tehokkuus | 74 |
| 5.3.7. Markkinat | 76 |
| 5.4. Diskurssit | 76 |
| 5.4.1. Keskustelun aiheet | 76 |
| 5.4.2. Yhteiskunnallinen diskurssi | 79 |
| 5.4.3. Tuotteistamisprosessiin liittyvät diskurssit | 80 |
| 5.5. Diskurssi suhteessa teoriaan | 82 |
| 5.5.1. Hierarkia vai markkinat | 82 |
| 5.5.2. Kustannustehokkuus | 83 |
| 5.5.3. Kilpailuttaminen | 84 |
| 5.5.4. Sopiminen ja sopimus | 85 |
| 5.5.5. Luottamus | 86 |
| 6. JOHTOPÄÄTÖKSET | 88 |
| 6.1. Vastaukset tutkimuskysymyksiin | 88 |
| 6.2. Tulosten vaikutukset johtamiseen | 91 |
| 6.3. Jatkotutkimusehdotuksia | 91 |
| 6.4. Tutkimuksen rajoitukset | 92 |
| LÄHDELUETTELO | 94 |
| LIITTEET | 98 |
| Liite 1 Kunnan organisaatio tilaaja-tuottaja-mallissa | 98 |
| Liite 2 Palvelusopimus 2008 | 99 |

VAASAN YLIOPISTO

Kauppatieteellinen tiedekunta

| | | |
|------------------------------------|---|----------------|
| Tekijä: | Mikkonen Sirkka-Liisa | |
| Tutkielman nimi: | Suhtautuminen tilaaja-tuottaja-malliin eräässä kunnassa | |
| Ohjaaja: | Marko Kohtamäki | |
| Tutkinto: | Kauppatieteiden maisteri | |
| Laitos: | Johtamisen laitos | |
| Oppiaine: | Johtaminen | |
| Tutkielman valmistumisvuosi | 2008 | Sivumäärä: 102 |

TIIVISTELMÄ

Tutkielman tavoitteena on selvittää, miten kunnan päättäjät, viranhaltija ja työntekijät suhtautuvat tilaaja-tuottaja-toimintamalliin. Tilaaja-tuottaja-mallin mukainen toiminta tarkoittaa kunnan organisaation jakamista kahteen organisaatioon, tilaajiin ja tuottajiin, mutta palvelujen järjestämisvastuu säilyy edelleen kunnalla.

Tutkimuksen teoriaosassa käsitellään markkinaehtoista ja hierarkkista organisaatiota ja niiden toimivuutta kuntasektorilla, transaktioanalyysin ja new public managementin perusteita. Lisäksi teoriaosassa esitellään kuntaa organisaationa, tilaaja-tuottaja-toimintamallin periaatteita ja siihen liittyviä elementtejä kuten sopimusohjausta ja näennäismarkkinoita. Metodologiana esitellään diskurssianalyysin perusteita. Tutkimus tehtiin haastattelemalla ja havainnoimalla.

Haastatteluissa tuli esille, etteivät tilaaja-tuottaja-malliin kriittisesti suhtautuneet viranhaltija ja työntekijät tuoneet omia näkemyksiään esiin yleisessä keskustelussa niin selkeästi kuin mallin kannattajat. Kriittisesti suhtautuvat olisivat halunneet käydä avoimempaa keskustelua mallin toteuttamisvaihtoehdoista ja siihen liittyvistä ongelmista. Heitä esti muutoksen vastustajaksi leimaamisen pelko. Luottamishenkilöt toivat rohkeasti esiin myös omat kriittiset näkemyksensä, mutta kukaan ei suoranaisesti vastustanut mallin käyttöönottoa.

Tilaaja-tuottaja-malliin siirtyminen on suuri muutos kuntaorganisaatiossa ja se vaatii hyvää muutosjohtamista.

AVAINSANAT: tilaaja-tuottaja-malli, hierarkia, markkinat, näennäismarkkinat

1. TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHDAT

1.1. Tutkimuksen tausta

Suomessa kuntia on yli neljäsataa. Kunta on perinteisesti ollut se yksikkö, joka on järjestänyt kuntalaisille peruspalvelut. Kunta on perinteisesti toteuttanut järjestämisvelvollisuuttaan siten, että se on myös tuottanut kuntalaisten vaatimat palvelut. Koska kilpailua kunnallisten palvelujen tuottamisessa ei ole ollut, ovat palveluiden kustannukset kasvaneet suuriksi. Tehostamistoimenpiteet palvelutuotannon järjestämisessä ovat tekemättä monessa kunnassa (Suomen Kuntaliitto 2006).

Valtion toimenpiteet ovat vaikeuttaneet kuntien taloudellista tilannetta lisäämällä kuntien velvoitteita, siis siirtämällä aikaisemmin itse rahoittamiaan kansalaisille annettavia palveluja kuntien järjestettäväksi. Toisaalta taas valtio on pienentänyt kunnille jakamansa valtionavun suuruutta (Suomen Kuntaliitto 2006).

Kuntien itsenäisenä säilymisen kannalta on tärkeää saada talous nopeasti tasapainoon, sillä eduskunnan säätämä puitelaki määrittelee tiettyjen taloudellisten tunnuslukujen valossa kuntien tulevaisuuden. Jos tunnusluvut eivät toteudu, voi kunta pahimmassa tapauksessa menettää itsenäisyytensä tai menettää itsemääräämisoikeutensa.

Kustannuslaskentaa on kunnissa alettu kehittää vasta, kun ne ovat joutuneet kilpailuttamaan tarjoamiaan palveluja. Keskushallinnon ja tukipalvelujen kuluja on vyörytetty eri kustannuspaikoille prosentuaalisesti esimerkiksi vertaamalla niitä kustannuspaikan kokonaismenoihin.

Kustannuslaskennan puute on aiheuttanut sen, ettei palvelun tai tuotteen hinta ole muodostunut toteutuneista kuluista, ja budjetti on laadittu edellisen vuoden toteutuneiden menojen perusteella. Budjetin laadinnan perusteina on käytetty aikaisempien vuosien toteutuneita menoja, koska edellisen vuoden tilinpäätös ei ole valmis vielä silloin, kun budjettia tehdään.

Talousarviossa aikaisempien vuosien toteutuneita menoja korotetaan prosentuaalisesti arvioimalla esimerkiksi palkan korotusten, elinkustannusten ja väestön kasvun aiheuttamat nousupaineet. Voidaan siis hyvällä syyllä puhua ns. menos-johtamisesta, koska vain menojen seuranta on ollut keskeistä.

Ongelmaksi kunnallistaloudessa on muodostunut reaali- ja rahaprosessin eriytyminen, koska vuosittain on seurattu rahan kulumista. Budjetointijärjestelmä on hallinnollista määrärahojen jakamista, jossa rahoitus ja toiminta ovat toisistaan erillään. (Meklin & Näsi 1994: 233).

Verotuloja kasvattamalla tuotantoa ei voida enää rahoittaa, sillä kunnallisveroprosentti on jo monessa kunnassa 19 - 21 %. Veroäyriä olisi korotettava kunnissa jopa kolmesta viiteen prosenttiin, jotta äyrin korotuksella olisi todellista vaikutusta talouden tervehdyttämiseen (Kuntatalous 2007). Valtiovalta on ryhtynyt toimiin lopettaakseen heikossa taloudellisessa tilassa olevien kuntien harkinnanvaraisen avustamisen. Rahoituskanavien ehtyminen on pakottanut kunnan päättäjät kiinnittämään huomiota menojen muodostumiseen ja tuotannon tehostamiseen.

Uudenlaista kustannustehokasta ajattelua kunnallishallintoon on tuonut tilaaja-tuottaja-toimintamalli, jossa perusajatus on erottaa toisistaan kunta toisaalta palvelun järjestäjänä ja tilaajana ja toisaalta palvelun tuottajana. Palvelun tilaajana kunta edelleen vastaa palvelujen laadusta ja sisällöstä sekä siitä, mikä hinta palveluista maksetaan. Tilajana toimii useimmiten asiantuntijalautakunta tai joissain tapauksissa valtuusto. Palvelun tuottajana on joko kunnan organisaatio tai joku ulkopuolinen taho. Yleensä tuottaja valitaan kilpailuttamalla.

Tutkimuksen kohteena oleva kunta aloitti tilaaja-tuottaja-toimintamalliin siirtymisen vuoden 2007 alusta. Kunnan talouden useamman vuoden alijäämäisyys oli kerryttänyt katettavaa alijäämää. Kunta oli lähestymässä tilannetta, jolloin palvelujen tarjoaminen kuntalaisille olisi täyttänyt lain tarkoittamaa velvoitetta. Lisäksi puitelain asettamat kriteerit uhkaisivat kunnan itsenäisyyttä ja itsemääräämisoikeutta.

Eduskunnan säätämä puitelaki astui voimaan 1.1.2007. Laissa määrillään kriteerit, joiden perusteella kunnan tulevaisuus määritellään. Jos valtiovalta katsoo, ettei kunta taloudellisena yksikkönä yksin pysty vastaamaan kuntalaisten palvelutarjonnasta, voidaan kunta pakottaa kuntaliitokseen. Kunnan tulos oli useampana vuonna ollut alijäämäinen, mikä oli kerryttänyt katettavaa alijäämää. Katettavan alijäämän määrä vuoden 2009 lopussa on yksi tärkeä puitelain kriteeri. Puitelain toimeenpanosuunnitelmassa kuntien tulee antaa selvitys paitsi talouden turvaamisesta myös mm. kunnan strategisista tavoitteista, elinkeinonkehittämisestä, henkilöstöstä ja hallintorakenteen muutoksesta, palveluverkoston kattavuudesta ja organisoinnista.

Kunnanvaltuustossa tehtiin päätös tilaaja-tuottaja-toimintamalliin siirtymisestä. Pilottina vuoden 2007 alusta aloitti kunnan ruokahuolto, jonka toimintamuotona oli kunnan liikelaitos. Sille laadittiin oma johtosääntö. Päätöksen mukaan koko kunnan tuotanto on siirtynyt tilaaja- tuottaja-malliin vuoden 2008 alusta.

Tutkimuksen haastattelut ja havainnointi tapahtuivat keväällä 2007, jolloin tilaaja-tuottaja-mallin mukainen toimintojen tuotteistamisprosessointi oli kunnassa meneillään. Haastatteleamalla kunnan avainasemassa olevia kunnan luottamushenkilöitä ja viranhaltijoita pyrin tekemään näkyväksi heidän käsityksiään tilaaja-tuottaja-mallista ja siitä eroavatko näkemykset toisistaan. Millaisia odotuksia tai pelkoja muutokseen liittyy ja mitkä ovat heidän tärkeäksi kokemiaan asioita tilaaja- tuottaja-mallissa. Haastattelujen lisäksi keräsin aineistoa havainnoimalla ja osallistuin seuraajana erilaisiin tilaaja-tuottaja-palavereihin.

Tilaaja-tuottaja-toimintamallin lähtökohtana kunnassa oli talouden tasapainottaminen. Kunnan päättäjät toivoivat, että mallin avulla voitaisiin tehostaa kunnan omia toimintoja ja saada kilpailuetua ja säästöjä. Tilaaja-tuottaja-toimintamallilla ei vaikuteta tulojen lisääntymiseen, vaan sen avulla pyritään tehostamaan kunnallista palvelutuotantoa ja siten hallitsemaan menojen kasvua.

Tutkimuksen kohde on kunnan viranhaltijoiden ja päättäjien käsitykset tilaaja-tuottaja-malliin siirtymisestä, mallin tuomista eduista ja haitoista, malliin liittyvistä odotuksista ja peloista. Tilaaja-tuottaja-malliin siirtymistä kunnassa voidaan verrata suureen muutokseen yksityisen yrityksen toimintavoissa. Liiketaloudellisen johtamisen kannalta on kyseessä prosessi, joka vaatii erityisesti muutosjohtamisen taitoja. Muutos vaatii myös kokonaisvaltaista tahtotilaa, jossa ristiriitaiset mielipiteet voivat vahingoittaa prosessin etenemistä.

Tilaaja-tuottaja-toimintamallin suurin haaste on tehokkuuden aikaan saaminen. Malli tuo mukanaan suuria muutoksia mm. kuntaorganisaatioon, toimintatapaan ja valta- ja vastuusuhteisiin. Kunnassa ylin päättävä elin on poliittinen, demokraattisesti vaaleilla valittu valtuusto ja sen nimeämä kunnanhallitus. Organisaatio edustaa perinteisestä hierarkkista organisoitumisen muotoa. Tilaaja-tuottaja-toimintamallin avulla lähestytään kuntasektorilla markkinaehtoista toimintatapaa.

Vaikka uusi toimintatapa kohdistuu pääasiassa tuotannolliseen osaan kunnan toimintoja, tilaajaorganisaation jäädessä edelleen poliittisen vallan kentäksi, on kyseessä merkittävä

osa kunnan toimintoja, joihin luottamushenkilö ei voisi jatkossa puuttua suoraan omalla päätöksen teolla. Kunnan palvelutuotannossa olisi hyväksyttävä erilainen tapa tuottaa palveluja markkinavoimia hyväksikäyttäen.

Tilaaaja-tuottaja-toimintamallissa tilaajaa edustavat kunnan päättäjät, kunnanvaltuusto, kunnanhallitus ja lautakunnat. Tärkeää on huomata, että luottamushenkilöiden valta ei tässä suhteessa kapene, vaan heillä on edelleen vastuu palvelujen järjestämisestä. He päättävät, mitä palveluja tarjotaan, millä hinnalla ja mikä on laatutaso. Tuottajaorganisaatio, jonka organisoituminen tutkittavassa kunnassa hahmottui prosessin kuluessa, määrittävät sen, miten palvelut tuotetaan. Palvelutuotannon tehokkuus mitataan kilpailtaessa muiden palvelutuottajien kanssa.

1.2. Tutkimuksen kysymykset

Tutkimuksessa paneudutaan organisoitumisen ja päätöksenteon ongelmaan. Miten kunnallisen demokraattisen päätöksenteon kenttään voidaan soveltaa yksityissektorin kaltaista toiminnan mallia? Miten kustannustietoisuutta, tehokkuutta, tuottavuutta ja asiakaslähtöisyyttä korostava malli soveltuu byrokraattisena pidettyyn kuntasektoriin?

Miten kunnalliset luottamushenkilöt suhtautuvat tilaaja-tuottaja-malliin?

Kokevatko kuntapäättäjät oman valtansa kaventuvan tilaajien ja tuottajien eriytyessä omiksi organisaatioikseen?

Miten kunnan viranhaltijat ja työntekijät näkevät oman roolinsa muutoksessa?

Millaisia odotuksia tilaaja-tuottaja-toimintamallille asetetaan?

Miten tilaaja-tuottaja-toimintamalli kunnassa olisi organisoitava?

Tilaaaja-tuottaja-malliin siirtymiseen käytettävä muutos aika kunnassa oli lyhyt, sillä kunnan taloudellisen tilanteen vuoksi toimintatapojen muutoksesta odotettiin nopeita hyötyjä. Uutta toimintamallia perusteltiin sillä, että se alentaa tuotantokustannuksia. Vaikka kunnan palvelukysyntä väestönkasvun ja väestön vanhenemisen myötä kasvaa, voidaan menoja leikata tuotantoa tehostamalla.

1.3. Tutkimuksen taustateoriat ja mallit

Tutkimus lähtee olettamuksesta, että kunta edustaa hierarkkista ja byrokraattista organisaatiomuotoa, ja sitä verrataan yksityisiin yrityksiin, jotka toimivat markkinoilla. Kuntasektori on pitkään ollut vailla vapaata kilpailua, eikä kunnan tuotannon hintoja ole määritelty markkinoilla. Kuntalaisille järjestetyt palvelut kunta on tuottanut omana tuotantonaan. Aikaisemmin kuntasektori ja yksityissektori ovat toimineet erillään.

Tutkimuksessa on esitetty hierarkian ja markkinoiden toimintaperiaatteita ja vertailtu hierarkkista ja markkinaorientoitunutta toimintatapaa. Näiden teorioiden pohjalta on tarkasteltu kunnan toimintojen sopeutumista markkinaorientoituneeseen toimintaympäristöön. Tilaaja-tuottaja-malliin siirtymisen katsotaan aiheuttavan kunnan organisaationa siirtyvän byrokratiasta markkinoita ja vapaata kilpailua kohti.

Yksityisillä markkinoilla taloudellisena toimijana on yrittäjä, joka on kantaessaan toimintansa riskit, pyrkii mahdollisimman tehokkaaseen toimintaan. Markkinoiden tehokkuus perustuu siihen, että markkinoilla palvelun ja tuotteen tarjoajia on useita ja hinta määräytyy kilpailussa. Kuntasektorilla kilpailuttaminen on ollut vähäistä.

Julkisen hallinnon toimintojen tehostamiseen pyrkivä oppi New Public Management, josta on käytetty lyhennettä NPM, lähti ajatuksesta, että yksityisen sektorin johtamista voidaan soveltaa julkisella sektorilla. Suomessa uusi julkisjohtaminen vaikutti etenkin 1980- ja 1990- luvuilla. Sen oppien mukaista toiminnan uudistamista käytettiin valtion hallinnossa, muuta vaikutukset kuntasektoriin olivat vähäiset.

Yrittäjyyttä pidetään tehokkaana toimintamuotona (Schumpeter 1934) ja siksi on tutkimuksessa sivuttu yrittäjyyttä sisäisenä yrittäjyytenä. Sisäinen yrittäjyys ei toistaiseksi ole kunnissa toteutunut organisaatiomuotona ja palvelujen tuottajana. Yrittäjyyden ja sisäisen yrittäjyyden tehokkuus perustuu innovatiivisuuteen ja riskinottokykyyn, jota markkinoilla hyödynnetään.

Tehokkuus tarkoittaa kustannustietoisuutta, joka kunnissa on ollut kustannuslaskennan puuttumisen vuoksi vähäistä. Tähän ovat vaikuttaneet budjetointi ja se, ettei menoja ole katsottu tarpeelliseksi seurata, koska tulojen riittävyys ei ole aikaisemmin ollut ongelma. Transaktiokustannusteorian avulla on selvitetty kustannuslähtöisyyttä ja kustannusten muodostumisen problematiikkaa.

Tilaaja-tuottaja-toimintamalli on suomalaisessa kuntasektorissa uusi tapa järjestää palvelut, ja sitä on esitelty olemassa olevien käytänteiden avulla. Mallia ovat kokeilleet lähinnä muutamat suuret kaupungit. Oulun kaupunki on jo vuodesta 1998 eriyttänyt toimintaansa ydinkunta-palvelukunta-malliin, ja saanut kunnallisen toiminnan kannattavaksi (Ahonen 2003).

Kuntaliiton selvitykset tilaaja-tuottaja-toimintamallista ja sen toimivuudesta kunnissa ovat nostaneet esille tutkimuksessa lähemmin tarkasteltuja seikkoja. Näennäismarkkinat ja niiden kehitys on avainasemassa mallin onnistuneelle lanseeraukselle. Tilaajan ja tuottajan välistä toimintaa ohjataan sopimusohjauksella ja toimijoiden välille laaditaan sopimus. Toimijoiden välinen luottamus helpottaa sopimukseen pääsyä ja erimielisyyksien tukintaa.

Kunnan organisoituminen ja kiinnittyminen yhteiskuntaan ja valtionhallintoon on järjestetty lakien ja säädösten avulla. Laki määrittelee myös kunnan aseman ja tehtävät. Tilaaja-tuottaja-toimintatavan tehokkuusvaatimukset asettavat kunnalliselle itsemääräämisoikeudelle ja kuntalaisten demokraattiselle ja tasavertaiselle kohtelulle uusia ja erilaisia haasteita.

1.4. Tutkimuksen rajaukset ja reunaehdot

Tutkimus koskee yhtä Pohjois-Suomessa sijaitsevaa kuntaa. Tutkimuksella on pyritty selvittämään käsityksiä, joka liittyvät taloudellisen tuottamiseen ja tuotannon tehostamiseen. Kunta päätöksentekokenttänä on perinteisesti hierarkkinen ja johtamiskulttuuriltaan byrokraattinen, jonka päätöksenteon elementit koostuvat poliittisesta ja sidosryhmäajattelusta.

Tutkimuksella pyritään tuomaan näkyvyyttä kunnan poliittisten päättäjien so. luottamushenkilöiden, johtavien (alempien ja ylempien viranhaltijoiden) ja työntekijöiden asenteisiin tilaaja-tuottaja-mallin mukaisesta toiminnasta. Tutkimuskohteena olevan kunnan toimintamalli ei ollut valmis haastattelujen ja havainnointien teon aikaan. Mallin mukaista toimintaa harjoiteltiin käytännössä yhdessä liikelaitosmaisesti toimivassa yksikössä, joten haastateltavien ja havainnoitavien henkilöiden käsitykset olivat ennakkokäsityksiä ja uskomuksia siitä, mitä markkinaehtoiseen tuotantotapaan kuuluu.

Usealla haastatellulla työntekijällä tai viranhaltijalla oli takana pitkä työura kunnan palveluksessa, joillakin ainoa työkokemus oli kuntasektorilta. Poliittisista päättäjistä monet olivat pitkään kuntapolitiikassa vaikuttaneita henkilöitä, joten kunta oli organisaatiomuotona tuttu. Päättäjinä on myös henkilöitä, jotka ovat kunnan työntekijöitä tai viranhaltijoita.

Kunnan päättäjille lähinnä valtuutetuille järjestettiin prosessin aikana tiedotustilaisuuksia ja koulutuspäiviä, joissa he saivat seikkaperäistä tietoa tilaaja-tuottaja-mallin etenemisen vaiheista omassa kunnassa ja esimerkkejä muiden kuntien mallintamisista. Myös henkilökunnalle niin viranhaltijoille kuin työntekijöille järjestettiin koulutus- ja tiedotustilaisuuksia, joissa prosessin vaiheita ja tuotteistamisen etenemistä seurattiin.

Haastatteluissa pyritään tuomaan esille, mitkä teemat näkyvät päättäjien ja viranhaltijoiden keskustelussa kunnan organisaation ehkä suurimman tähänastisen muutoksen yhteydessä. Tilaaja-tuottaja-toimintamallille asetetaan erilaisia odotuksia ja siitä toivotaan jopa kuntatalouden pelastajaa.

Tutkimuksessa tarkoitus oli tuoda esiin keskustelua, jota päättäjät ja henkilöstö kävivät. Haastateltavat kertoivat vapaasti ja luottamuksellisesti, mitä tilaaja-tuottaja-mallista ajattelivat. Haastattelut tapahtuivat avoimina haastatteluina, jotka nauhoitettiin. Haastattelun aikana kertomus keskeytettiin vain, jos on tarpeen tehdä tarkentavia tai selventäviä kysymyksiä. Haastateltavia oli kuusi, ja heidän kanssaan sovittiin haastattelusta etukäteen. Heille kerrottiin, että tarkoitus kuulla heidän mielipiteensä tilaaja-tuottaja-mallista, millaisia ajatuksia ja tunteita malli herätti. Haastateltavista kolme edusti päättäjiä ja kolme viranhaltijoita ja työntekijöitä.

Tutkimuksen aikana tapahtunut havainnointi tuki haastattelujen tekemistä, sillä tilaaja-tuottaja-toimintamallin yhteydessä käyty julkinen keskustelu välittyi haastateltavien diskurssissa. Toisaalta haastattelujen luottamuksellinen ilmapiiri toi esille aiheita ja näkemyksiä, joista julkisesti ei keskusteltu.

Tutkimuksen analyysi keskittyi aiheisiin, jotka esiintyivät teoriaosassa. Analyysissä ei käsitelty filosofia tai moraalisia pohdintoja esimerkiksi siitä, onko kunnallinen palvelutuotanto sinänsä arvokas, jopa niin, että siitä kannatta maksaa enemmän kuin palveluista yksityisillä markkinoilla. Sinänsä mielenkiintoiset arvovalinnat eivät kuuluneet teoriaosan teemoihin.

2. MARKKINAEHTOINEN VAI HIERAKKINEN ORGANISOITUMINEN

2.1. Markkinat vs. hierarkia

Taloudellisen toiminnan organisoituminen voidaan jakaa karkeasti kahteen perusyksikköön, joita ovat markkinaehtoinen ja hierarkkinen toimintamuoto. Transaktiokustannusteorian mukaan nämä kaksi organisaatiomuotoa muodostavat jatkumon, jonka ääripäitä ne edustavat.

Vesalaisen (2004: 18) mukaan hierarkia-käsitteellä on sekä organisaatioteoreettiset että talousteoreettiset juuret. Talousteoreettisesti se tarkoittaa samaa kuin vertikaalinen integraatio. Vertikaalinen integraatio taas tarkoittaa sellaista tuotantojärjestelmän organisoitumista, jossa koko pitkä arvoketju on yhden ja saman johdon alaisuudessa ja omistuksen hallinnassa.

Uudemmassa talousteoreettisessa ajattelussa verkostoitumisen hyötyä tarkastellaan erityisesti liiketoiminnan vaihdantakustannusten (transaction costs) näkökulmasta. Tämä teoria tunnetaan transaktioanalyysinä (Williamson 1985). Sen perusajatus liittyy siihen, että kannattaako yrityksen valmistaa jokin tuote tai palvelu itse vai hankkia se markkinoilta.

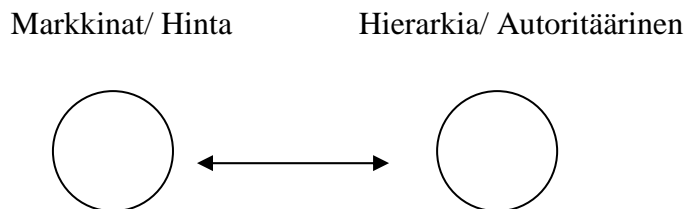
Tyypillisesti talousteorian tutkijat määrittelevät kaksi taloudellista järjestelmää ohjaavaa mekanismia, näkyvä ja näkymätön käsi. Näkyvällä kädellä viitataan hierarkiaan, jossa johtaja toimivaltaa käyttäen johtaa yhden hierarkian alle organisoitua taloudellista järjestelmää kuten yritystä. Markkinoita puolestaan ohjaa näkymätön käsi, jolla tarkoitetaan toimijoiden ja yritysten välistä kilpailua markkinoilla. Hierarkiassa toimivaltainen johtaja ohjaa käyttäytymistä siinä, missä markkinoilla ohjaava mekanismi on tuotteiden ja palveluiden hintojen kautta syntyvä kilpailu (Kohtamäki 2005: 11).

Tämän jatkumoon näiden ääripäiden väliin sijoittuu verkostomainen organisoitumismuoto, mutta selvyiden vuoksi se jätetään tässä tutkimuksessa vaille suurempaa huomiota. Tätä kolmatta taloudellista järjestelmää Kohtamäki (2005) nimittää näkymättömäksi, sen ollessa luonteeltaan sosiaalinen.

Sosiaalinen ohjausmekanismi liitetään organisoitumisen muodoista verkostoihin, joka on kolmas organisoitumisen muoto markkinan ja hierarkian lisäksi. Sosiaalisella ohjauksella viitataan luottamuksen ja yhteisyyden kokemukseen, jotka sitovat verkostojen toimijoita yhteen ja näin ohjaavat käyttäytymään esimerkiksi yhteisen tarkoituksen edellyttämällä tavalla (Williamson 1985, Kohtamäki 2005).

Tässä tutkimuksessa lähdetään oletuksesta, että kunta nykyisellään institutionaalisenä laitoksena edustaa hierarkkista organisaatiomuotoa. Siirtyminen tilaaja-tuottaja-toimintamalliin tarkoittaa sitä, että kunta siirtyy hierarkiasta markkinaehtoisempaan suuntaan. Kunnan tuotanto-organisaatio myy tuottamiaan palveluja ja tilaajaorganisaatio ostaa niitä.

Markkinat kuvaa organisoitumisen muotoa, jossa toteutuu kilpailu, joka määrittää hinnat. Hierarkkisessa tuotantojärjestelmässä taas ei pelkistetysti ole lainkaan markkinoita, eikä siten myöskään kilpailua. Tämä taas johtaa kysymykseen hinnan määrittelystä. Jos hinta määräytyy ilman kilpailua, on sen lähtökohtana organisaation tuotantokustannukset. Hierarkkinen tuotantojärjestelmä on tuotannossaan itseriittäinen, olipa kyseessä tavaroiden tai palveluiden tuottaminen (Vesalainen 2004: 16).



Kuvio 1. Markkinat vs. hierarkia diskurssi (Kohtamäki 2005: 38).

Hierarkkinen määräysvalta on alistettu yhdelle johdolle, joka usein myös toimii omistajana. Kuntasektorilla omistusta ei voi määritellä, mutta johtaminen täyttää hierarkian tunnusmerkit.

Markkinaehtoisessa organisoitumisessa talous on pirstaloitunut ja jakautunut moniin toimijoihin. Jotta kilpailua syntyy, on markkinoilla oltava useita tarjoajia ja ostajia. Markkinaehtoinen organisoituminen tarkoittaa sitä, että jalostusarvon kehittyessä alkutuotannosta loppuasiakkaille hyödyllisiksi tavaroiksi tai palveluksiksi ketjun eri

tasoilla on useita kilpailevia toimittajia tarjoamassa palvelujaan tai tuotteitaan jalostusketjussa asiakkaan asemassa oleville yrityksille tai yksityishenkilöille (Vesalainen 2004: 17).

Markkinaehtoisessa toiminnassa markkinavoimien katsotaan johtavan resurssien tehokkaaseen käyttöön, olipa sitten kyse ulkoisesta tai sisäisestä tehokkuudesta. Ulkoinen tehokkuus tarkoittaa sitä, että markkinoille tuotetaan vain sellaisia tuotteita, joilla on todellista kysyntää markkinoilla. Sisäistä tehokkuutta mitataan sillä, miten tehokkaasti tavaran tai palvelun tuottaja käyttää omia resurssejaan tuotannossa. Tällä taas on suuri merkitys tuotteen tai palvelun hinnanmuodostukseen. Markkinoilla asiakas valitsee hintakriteerin mukaan edullisimman vaihtoehdon. Markkinamekanismin mukaisesti tavaroiden tai palveluiden tarjoajien on tehostettava toimintaansa, jotta pärjäisivät kilpailussa (Williamson 1985, Vesalainen 2004).

Hierarkkinen organisoituminen siis tarkoittaa talousteoriassa samaa kuin vertikaalinen integraatio, jossa koko arvoketju on yhden ja saman johdon alaisuudessa ja omistuksen halussa. Kuntaorganisaatiossa on vaikea osoittaa omistajaa. Mutta johtaminen ja päättäväisyyttä ovat samoissa käsissä. Ylintä päättäväisyyttä käyttää kunnanvaltuusto.

Vertikaalisista integraatioista puuttuvat markkinat, jotka määrittävät hinnan. Tehokkuutta pyritään nostamaan omin sisäisin keinoin, jotka kuitenkin eivät riitä, toimina jää tehottomaksi. Talousteorian mukaan tehottomuuden syytä vertikaalisessa integraatiossa on kolme. Järjestelmästä puuttuu aito asiakkuus ja yrittäjyys ja sitä kautta markkinat ja kilpailu (Vesalainen 2004: 18).

Kunnassa asiakkaat ovat kuntalaisia, jotka lain suomin oikeuksin vaativat kunnalta palveluita. Kunnan toimista puuttuu myös yrittäjyyden tunnusmerkit. Yrittäjyyttä pidetään talouden moottorina, joka näkee mahdollisuudet markkinoilla ja tarttuu niihin. Yrittäjyyteen kuuluu myös voiton maksimointi.

Vertikaalisesti integroitunutta järjestelmää ei kuitenkaan suoralta kädeltä voi pitää täysin tehottomana, sillä sen etuja ovat suuruuden ekonomia ja synergia. Kunnan toiminnassa suuruuden ekonomian olisi pitänyt vaikuttaa esimerkiksi silloin, kun kunnan asukasluku kasvaa, ja palvelun käyttäjien määrää moninkertaistuu.

Hierarkia tarkoittaa organisatorisesti byrokratiaa. Virallisessa, monitasoisessa rakenteessa määräysvalta kulkee ylhäältä alaspäin ja järjestelmää säätelevät tiukat säännöt.

Vesalainen (2004) toteaa, että kuntaorganisaatiossa hierarkialla on pitkät perinteet, joita lakien, asetusten ja säädösten vuoksi on vaikea purkaa.

2.1.1. Hierarkkinen toimintatapa kunnissa

Hierarkkisessa toimintatavassa palvelujen tuottaminen tapahtuu kunnan omana tuotantona sektoreittain linjaorganisaation alimmilla tasoilla, jotka ovat tuotantoyksiköitä kuten esimerkiksi koulut, päiväkodot, terveyskeskukset. Palvelutuotantoa ohjaavat hierarkiassa ylempänä olevat toimielimet kuten valtuusto, kunnanhallitus ja lautakunnat. Hierarkkisessa mallissa on kustannusten ja kustannuslaskennan kannalta neljä tärkeää kohdetta: tuotanto, tuotannon ohjaus, tuotteet ja tuotteiden kustannusvaikuttavuus (Meklin 2006: 305).

Tuotannonohjauksessa ohjaus perustuu valtasuhteisiin eli ylempi hierarkiataso voi säädösten puitteissa määrätä alemman tason toimimaan tietyllä tavalla. Keskeiset ohjauksen välineet ovat budjetit, säädökset ja ohjeet. Hierarkiassa tapahtuvan tuotantotoiminnan ohjaus tapahtuu resurssiohjauksella, jolla pyritään osoittamaan oikeamääräiset ja -laatuiset resurssit. Se voi Meklinin (2006) mukaan olla esimerkiksi henkilökunnan oikea määrä ryhmäkoon mukaan tai henkilökunnalle asetettavat kelpoisuusvaatimukset. Tuotantotoimintaa voidaan ohjata myös resurssien käyttöä säätelemällä, esimerkkinä koulujen opetusohjelmat.

Ohjaavat yksiköt osoittavat pääasiassa veroina kerätyt varat määrärahoina tuotantoyksiköille tuotannontekijä- tai menolajeittain (menolajibudjetointi). Malliesimerkkinä resurssiohjauksesta voi mainita kuntien valtionosuusjärjestelmän, joka oli voimassa vuoteen 1992 saakka (Meklin 2006: 305–306).

Resurssiohjausmallilla ei ole vaikutusta tuotannon tehokkuuteen, koska määräraha on budjettiperusteinen. Määrärahalla on tapana hyvinä aikoina kasvaa, koska edellisen vuoden tasoon tehdään lisäyksiä. Toisaalta taloudellisen laman aikana määrärahoja leikataan tasapuolisesti kaikilta. Tätä kutsutaan juustohöyläperiaatteeksi.

Kunnan tarkoitus on palvelutuotannolla hoitaa lakien määräämien palveluiden järjestäminen asukkaille. Markkinasuuntautuneiden toimintatapojen käyttöönoton seurauksena palveluja on kunnissa tuotteistettu ja sitä kautta määritelty niille hinta. Tuotteet, lähinnä kyse on palveluista, ovat välineitä lopullisen tarkoituksen siis vaikuttavuuden aikaansaamiseksi. Kunta tuottaa terveystalvveluita terveyden edistämiseksi ja koulupalveluja tietojen kehittämiseksi (Meklin 2006: 306–307).

Hierarkkinen toimintatapa ei kannusta vaikuttavuuden arviointiin eikä sillä siten ole vaikutusta tehokkuuteen. Rahoitus määritellään resurssien tarpeilla, joilla oletetaan olevan suora yhteys tuotantoon. Koska vaikuttavuutta ei mitata, ei todellisia kustannuksiakaan lasketa. Tilastollisessa tiedonkeruussa käytetään perustana sijaistuotteita kuten väestömäärää, väestön ikää ja hoitopäivien määrää.

Tuotannolla on aina kustannuksia, vaikka niitä ei pystyttäisi osoittamaan omille kustannuspaikoille. Välittömiä valmistuksen kustannuksia syntyy tuotannossa ja välillisiä kustannuksia syntyy hierarkian eri tasoissa ja niitä ovat mm. hallinto- ja tukipalvelukustannukset. Välilliset kustannukset ovat yhteisiä koko hierarkialle ja niitä käsitellään kiinteinä kustannuksina, jotka vyörytetään tuotantoyksiköille pyrkien noudattamaan aiheuttamisperiaatetta. (Meklin 2006: 308).

2.1.2. Markkinasuuntautunut toimintatapa kunnissa

Markkinasuuntautuneessa toimintatavassa, jota tilaaja-tuottaja-malli edustaa, muuttaa hierarkkista toimintatapaa. Suurin muutos on siinä, että kunta ymmärretään palvelujen järjestäjäksi, ei tuottajaksi. Oleellista kuntalaisten kannalta on se, että he saavat laadukkaat palvelut ei se, kuka palvelu tuottaa. Keskeinen ero hierarkkiseen toimintatapaan on se, että toimijoiden suhteet muuttuvat ostaja-myyjä-suhteeksi (Meklin 2006: 308).

Kunta voi ostaa tuotteita yksityisellä tai kolmannella sektorilla olevilta tuottajilta, mutta kunnan oma organisaatio on hajotettava ja jaettava tilaajiin ja tuottajiin. Tilaaja-tuottaja-mallissa ohjaus tapahtuu toimijoiden välisen sopimuksin, jossa sovitaan toimitettavista tuotteista, niiden hinnoista, määristä ja laadusta.

Kunnan toimintakontekstissa on useita tilaaja-tuottaja-asetelmia, jotka eroavat markkinasektorin malleista. Ensiksikin kunta tilaajana tilaa tai ostaa tuotteita esisijaisesti kuntalaisille (asiakkaat). Toiseksi kunnan organisaatioyksiköt voivat ostaa tuotteita kunnan ulkopuolelta myös itselleen. Kolmanneksi kuntalaiset voivat ostaa suoraan palveluja kunnan yksiköltä (esim. vesi). Neljänneksi kunnat voivat yhteistyösopimuksin tuottaa toisilleen palveluja. Viidenneksi kunnissa voi olla sisäiset markkinat. Kunnan yksiköt ostajina esimerkiksi vuokraavat tuottajina toimivalta tilakeskukselta tiloja. Rahat ovat tilaajalla ja ne maksavat tilojensa käytöstä tilakeskukselle (Meklin 2006: 308).

Yhteistä kaikille asetelmille on se, että on tilaajia, tuottajia ja tuotteita, joista ”käydään kauppaa”. Ostajat ohjaavat toimintaa ostopäätöksillään. Tilaajalla on rahat, joilla nämä hankkivat tuotteita eri tuottajilta. Tilaajan on tiedettävä, mitä tuotteita tilaa ja mistä tuotteet hankkii. Tilaajan pitää tietää tuotteen vaikuttavuus, jotta osaisi hankkia oikeita tuotteita. Tuottajan vastuun ja ammattitaidon pitää kohdistua siihen, miten tuottaa tilauksen mukaiset, määrältään oikeat ja laadukkaat tuotteet. Kyse on siis toiminnan taloudellisuudesta, tehokkuudesta (Meklin 2006: 308 –309).

Markkinasuuntautuneisiin toimintatapoihin sisältyy siis luonnostaan kustannustehokkuuskannustin. Tilaajat vertailevat tuotteita niin laadultaan kuin hinnoiltaan. Tilaajan pitää pyrkiä hankkimaan vaikuttavuudeltaan mahdollisimman edulliset tuotteet, ja tuottajien on pyrittävä minimoimaan tuotantokustannukset.

Tuottajana voi toimia kunnan oma yksikkö, kolmannen sektorin tai yksityisen sektorin toimija. Kunnan yksiköt voivat olla sisäiseen konserniin kuuluvia budjettitaloudessa toimivia nettoyksiköitä ja liikelaitoksia tai ulkoiseen konserniin kuuluvia osakeyhtiöitä, kuntayhtymiä tai yhdistyksiä.

Ulkoisilla markkinoilla kunta toimii tilaajana ja ostajana hankkiessaan palveluja yrityksiltä tai muilta organisaatioilta. Markkinat voivat olla valmiina olemassa, jolloin niitä voidaan kutsua aidoiksi markkinoiksi. Kun aitoja markkinoita ei ole, niin voidaan pyrkiä luomaan näennäismarkkinoita. Siirtymistä omasta tuotannosta organisaation ostopalveluihin kutsutaan ulkoistamiseksi (Meklin 2006: 310).

Kunnalla on palvelujen järjestämistehtävässään tilaamisen ja mahdollisen tuottamisen lisäksi rahoittajan ja omistajan roolit. Kunnan varallisuutta sitoutuu erityisesti tuotantoyksiköihin ja terveen taloudenpidon periaatteen mukaisesti

kunnan on pyrittävä harjoittamaan tehokasta omistajapolitiikkaa. Kunta myös kokoaa verot, joilla se rahoittaa suuren osan palveluistaan ja kunta myös ottaa vierasta pääomaa lainana sisäisen konsernin tarpeisiin.

Verovaroilla tilattavien palvelujen tuotannonohjaus tapahtuu kunnissa kahdessa vaiheessa. Ensin kunnan keskusjohto kohdentaa talousarviossa verovarot tilaajille. Nykyisen kuntalain 65 §:n mukaan valtuusto hyväksyy kunnan talousarviossa toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet ja osoittaa näitä vastaavat määrärahat ja tuloarviot. Markkinasuuntautuneissa toimintatavoissa joudutaan miettimään, mitä tavoitteita ja missä muodossa valtuusto asettaa ja kenelle (Meklin 2006: 310).

Toisessa vaiheessa tilaajat tilaavat talousarviossa osoitetuilla rahoilla tuotteita ja tuotteiden vaikutuksia kuntalaisille. Tilausten sisältö voi vaihdella, joten tilaajan ja tuottajan valta- ja vastuusuhteet vaihtelevat. Tilaus voi koskea vain yksilöityjä tuotteita, jolloin tilaaja päättää, mitä tuotteita kuntalaisille tilaa ja tuottaja päättää, miten se tuotteet tekee.

Toisaalta tilaus voi määrittellä vain kehyksen, jolloin tilataan esimerkiksi erikoissairaanhoidon palveluja tietyllä summalla ja tuottaja päättää, mitä palveluja ja miten se rahamäärällä tuottaa. Tilaukseen liittyy normaalisti tällaisissa tapauksissa kapasiteettivaraus, jolloin toimittaja vastaa ennalta arvaamattomaan kysynnän kasvuun. Tilaajan kanssa on sovittu esimerkiksi palvelun yksikköhinta (Meklin 2006: 311).

Kunnallisessa toimintaympäristössä on tuotteistamisessa ja tuotteiden ostamisessa eroavaisuuksia yksityisen sektorin vastaavaan toimintaan, sillä kuntien järjestämistä palveluista suuri osa on julkishyödykkeitä tai julkisluonteisia hyödykkeitä, joiden käytöstä ei peritä käyttäjiltä maksua. Kunnan tarjoamista yksityishyödykkeistä hyvä esimerkki on vesi (Meklin 2006).

Kunnan pitäisi pysyä arvioimaan tarjoamansa tuotteen tai palvelun vaikuttavuutta, ei niinkään itse tuotetta. Koska vaikuttavuuden mittaamisen ongelmat ovat suuret, tyydytään vertailemaan tuotteiden hintoja, eikä kokonaistaloudellisuutta osata ottaa riittävästi huomioon. Kuntalaisen kannalta on usein edullisempaa arvioida koko palveluketjun muodostavan prosessin kokonaisuutta kuin yksittäistä palvelun osaa, ja on nähtävä, mikä osa on ydinpalvelua ja mikä sitä tukevaa liitännäis- tai

tukipalvelua. Tällä on merkitystä, kun määritellään tilattavan tuotteen laajuutta ja laatua.

Meklin erittelee tuotteen hankkimiskustannukset (Meklin 2006: 314):

1. Tuotteen ostohinta
2. Tilaajan ja tilaamisen kustannukset
- 2a. Poistuvat tuotanto- ja hierarkiakustannukset

Ulkoistamisen logiikan mukaan hierarkkisen toimintatavan tuotantokustannuksien pitäisi jäädä pois kunnan ulkoistettua palvelun
- 2b. Säilyvät kustannukset

Kunnan keskushallinnon hierarkiakustannukset eivät vähene kunnan ulkoistaessa palvelun. Kunnassa on edelleen valtuusto, kunnan hallitus ja kunnan valtuusto. Tämä tarkoittaa sitä, että oman tuotannon ja ostopalvelun edullisuusvertailussa kunnan keskushallinnon vyörytykset tai sisäiset veloitukset eivät saa sisältyä oman palvelutuotannon kustannuksiin.
- 2c. Uudet sisältyvät kustannukset

Markkinasuuntautuneessa toimintatavassa ohjaustoiminta (budjettiprosessi) muuttuu budjettiohjauksesta neuvotteluksi ja sopimiseksi. Osa kustannuksista poistuu, mutta tästä menettelystä tilaajalle syntyy uusia ns. transaktiokustannuksia. Transaktiokustannuksilla tarkoitetaan kaikkia niitä kustannuksia, joita syntyy ostohinnan lisäksi hankittaessa tuotteita tai palveluita markkinoilta oman tuottamisen sijasta.

2.2. Transaktiokustannusteoria

Tilaaja-tuottaja-mallin keskeinen elementti on kustannustehokkuus. Tuotannon eriyttämistä voidaan tarkastella transaktiokustannusteorian avulla. Pääosin Oliver E. Williamsonin kehittämässä teoriassa hierarkia ja markkinat nähdään vaihtoehtoisina tapoina ohjata tuotantoa. Teoriassa yritys koetaan sopimusten hallinnointijärjestelmänä, ei niinkään tuotantotehtäviä suorittavan yksikkönä. (Williamson 1985: 18). Vaikka

teoriassa puhutaankin yrityksestä, ei kunnallinen palvelutuotanto tuotannon tehokkuusvaatimuksiltaan eroa yksityisistä markkinoista.

2.2.1. Teorian perusajatuksat

Teorian perusyksikkönä on transaktio eli vaihdanta. Transaktiot syntyvät., kun tuote tai palvelu siirtyy tuotantovaiheesta seuraavaan. Tuotantovaihe voidaan integroida yrityksen tuotantoprosessiin tai se voidaan teettää muualla, siis ostaa yrityksen ulkopuolelta.

Transaktiokustannukset ovat vaihdantakustannuksia eli koordinaatiokustannuksia, joita palvelujen ja tuotteiden tuottaminen aiheuttaa. Transaktioiden hallinnointi aiheuttaa kustannuksia siitä huolimatta, tehdäänkö ne itse vai ostetaanko ne markkinoilta (Williamson 1985: 18–22).

Transaktiokustannukset, joita Ahonen (2003: 27) nimittää tuottajan vaihtamisesta aiheutuviksi kustannuksiksi, voivat syntyä ennen tuottajan vaihtumista tai tämän jälkeen. Kustannukset voivat olla yhteydessä toisiinsa niin, että jälkikäteiskustannukset voivat johtua siitä, että asia on huonosti valmisteltu, joten etukäteiskustannukset ovat jääneet vähäisiksi.

Transaktiokustannukset eli koordinaatiokustannukset voidaan vielä jakaa sisäisiin ja ulkoisiin transaktiokustannuksiin. Sisäiset transaktiokustannukset syntyvät hierarkkisesta ohjauksesta ja ulkoiset taas markkinaohjauksesta. Tavoitteena on organisoida tuotanto siten, että tuotanto- ja transaktiokustannukset jäävät mahdollisimman pieniksi. Näin yritykselle jää mahdollisimman suuri voitto (Williamson 1985: 61).

2.2.2. Ex ante- ja ex post-kustannukset

Sopimusten hallinnointijärjestelmässä ulkoiset transaktiokustannukset voidaan jakaa kahteen ryhmään: ex ante- ja ex post -kustannuksiin. Ex ante -tyyppiset kustannukset

syntyvät ennen sopimuksen solmimista tapahtuvista vaihtoehtojen edullisuuden vertailuista, sopimusten luonnosteluista, neuvotteluista, mahdollisista varotoimista ja viimein itse sopimuksen teosta.

Ex post -kustannuksia syntyy sopimuksen teon jälkeen, jos transaktiot eivät pysy sopimuksen sisällön rajoissa, ja osapuolet joutuvat etsimään ratkaisuja korjatakseen näistä aiheutuneita ongelmia. Joka tapauksessa ex post - kustannuksia syntyy toiminnon ohjauksesta ja valvonnasta. Ex ante - ja ex post - kustannukset liittyvät siis pelkästään markkinaohjauksessa syntyviin kustannuksiin. (Williamson 1985: 20–21).

Käytännössä voidaan erottaa myös toiminnan aikana syntyvät transaktiokustannukset (ex nunc) (Meklin 2006: 315). Sisäiset transaktiokustannukset aiheutuvat yritysten sisäisten transaktioiden ja tilapäisjärjestelyiden suunnittelusta, toteuttamisesta ja valvonnasta.

Ulkoistamisen transaktiokustannukset voi syntyä olemassa olevan palvelujärjestelmän purkamisesta ja uuden järjestelmän käyttöönotosta. Kustannukset ovat riippuvaisia kuitenkin muun muassa siitä, koskeeko ulkoistaminen palvelujärjestelmän vaihtamista vai palvelujen lisätarpeen tyydyttämistä (Meklin 2006: 315). Vanhan järjestelmän purkamiskustannuksia saattavat olla henkilöstön uudelleen sijoittaminen sekä tilojen koneiden ja laitteiden purkaminen ja uudelleen sijoittaminen.

Ulkoistetun järjestelmän käyttöönoton kustannuksia voivat aiheuttaa tuotteistaminen, koulutuskustannukset ja tilaajaorganisaation rakentaminen. Tilaajaorganisaation rakentaminen voi vaatia omia erityiskulujaan, jos joudutaan turvautumaan esimerkiksi lakimiesten apuun. Järjestelmä käyttöönotto saattaa aiheuttaa erilaisten tilojen, koneiden ja laitteiden varustamista.

Kustannuksia syntyy myös hankintojen valmistelusta, joita voivat olla tarjouskilpailun suunnittelu ja järjestäminen sekä tarjousten vertailu ja valinta. Epäselvyydet ja ristiriitaisuudet hankinnoissa voivat aiheuttaa ylimääräisiä kustannuksia, jos asioita joudutaan ratkaisemaan vaikkapa markkinatuomioistuimessa. Toiminnan aikana

syntyneitä transaktiokustannuksia Meklinin (2006) mukaan voivat aiheuttaa laadun ja sopimuksen mukaisuuden seuranta ja seurannassa havaittuihin virheisiin puuttuminen. Havaitut virheet tai muut häiriöt toiminnassa aiheuttavat yhteydenpitoa kuntalaisiin.

Näitä kustannuksia lisäävät myös omien varajärjestelyjen ylläpito, jos kyse on toiminnasta, joka vaatii jokahetkistä varmuutta. Tilapäisjärjestelyt käräjäoikeuksien aikana ja toimintojen viivästyminen saattavat aiheuttaa yllättäviä lisäkustannuksia. Palveluketjujen johtaminen ja eri osa-alueiden yhteensovittaminen ovat kuluja, joita syntyy toiminnan aikana.

Toiminnan jälkeisiä kustannuksia aiheuttavat toiminnan päätyttyä suoritettavat valvontatehtävät. Jos joudutaan tilanteeseen, että toimittajaan ei olla tyytyväisiä, on tuottajaa vaihdettava, mikä lisää kuluja. Mahdollista on myös, että toiminnot joudutaan ottamaan takaisin omalle organisaatiolle. Meklin (2006: 315) painottaa että transaktiokustannusten selvittäminen saattaa olla työlästä. Siksi transaktiokustannusten tarkka laskeminen on kannattavuuskysymys, jossa on verrattava laskennan kustannuksia saatuihin hyötyihin.

Kähkösen (2001: 20–21) mukaan etukäteis- ja jälkikäteiskustannuksia ei voi kokonaan erottaa toisistaan, vaan niiden välillä on riippuvuussuhde. Jos etukäteen säästetään kustannuksissa, hyvin todennäköisesti joudutaan jälkeempään panostamaan ongelmien ja laiminlyöntien selvittämiseen. Toisaalta jos jo ennen sopimuksen tekoa paneudutaan tehtävään riittävästi, säästetään jälkikäteiskustannuksissa. Kokonaiskustannuksia laskettaessa ei voida kuitenkaan antaa pysyvää ohjetta siitä, kumpaa menettelyä kannattaa noudattaa, vaan se on päätettävä sopimuksentekotilanteen mukaan.

Williamsonin (1985) mukaan transaktiokustannuksia on vaikea laskea. Hän havaitsi transaktioilla kolme kriittistä ulottuvuutta, jotka omalta osaltaan vaikuttavat kustannusten muodostumiseen. Nämä ovat eri transaktiotyypit, opportunisti ja epävarmuus.

2.2.3. Kustannusten muodostuminen

Transaktiotyypit jaetaan transaktion tiheyteen ja erityisinvestoinnin tarpeeseen. Mitä useammin transaktio tapahtuu, sitä kustannustehokkaampaa on itse investoida tuotantoresursseihin. Jos tuotantoa ei haluta itse järjestää, on mahdollista tehdä pitkäaikaisen tuotantosopimus ulkopuolisen toimittajan kanssa. Kertaluonteiset transaktiot on kannattavampaa tehdä markkinoilla.

Suhdekohtaisen investoinnin tarve tarkoittaa transaktion mukauttamista asiakkaan toiveiden mukaan. Suhdekohtaisia investointeja ovat paikkasidonnaisuus (site specificity), laitesidonnaisuus (physical asset specificity) tai tietosidonnaisuus (human asset specificity). Transaktio on sitä resurssisidonnaisempi, mitä vaikeampaa muiden on transaktio suorittaa. Standarditransaktiot on halvempaa hankkia markkinoilta, koska ne eivät vaadi erityisinvestointeja ja suurtuotanto pienentää tuotantokustannuksia (Williamson 1985: 52–60, Lacity & Hirschheim 1996: 26–28).

Opportunismi markkinoilla aiheuttaa kustannuksia, koska markkinoilla toimijat yrittävät maksimoida omia etujaan. Opportunismi ilmenee muun muassa epärehellisyytenä. Opportunismien vaara ilmenee etenkin silloin, kun toimittajien lukumäärä markkinoilla on pieni ja kilpailu näin ollen vähäistä. Toimittajien lukumäärän kasvaessa opportunismien määrä pienenee. Sopimusten uusimisessa ilmenee usein opportunismia, koska vanha toimittaja on edullisessa asemassa muihin toimijoihin nähden asiakastuntemuksensa vuoksi. (Lacity & Hirschheim 1996: 33).

Kohtamäen (2005: 42) mukaan opportunismilla tarkoitetaan käyttäytymiseen liittyvää oletusta, joka on erotettava itsekkäästä, omaa etua tavoittelevasta käyttäytymisestä. Opportunismilla tarkoitetaan käyttäytymistä, jossa yksilö on valmis pettämään, valehtelemaan tai muuten harhauttamaan toista osapuolta saadakseen etua itselleen. Opportunismi eroaa itsekkyyden ja oman edun tavoittelun käsitteistä.

Kolmas kriittinen tekijä on epävarmuus transaktioita suoritettaessa. Toiminnan järjestämisessä on mahdotonta ottaa huomioon kaikkia kustannuksiin vaikuttavia

tekijöitä ja niissä mahdollisesti tapahtuvia muutoksia. Mitä suurempi epävarmuus tulevaisuuden transaktioista on, sitä vaikeampaa ja kalliimpaa on tehdä sopimus toiminnon suorittamiseksi markkinoilla. Epävarmuus voi vaikuttaa siihen, että palvelu päätetään suorittaa itse (Lacity & Hirschheim 1996: 36).

Epävarmuus viittaa siihen, ettei kaikkea voida koskaan ennakoida. aina on varauduttava myös erilaisiin yllätyksiin. Suppeatoimisella neuvottelutilanteella Williamson tarkoittaa sitä, että jo olemassa olevilla sopimuskumppaneilla on erilainen, etuoikeutetumpi asema suhteessa uusiin toimijoihin. Heillä on prosessia helpottavaa tietoa ja kokemusta jo toisesta osapuolesta, mikä puuttuu uusilta tulokkailta. Heillä on myös panoksia, joiden arvo on sidoksissa yhteistyöhön toisen osapuolen kanssa. Juuri toiselta sopimuskumppanilta puuttuva tieto tekee mahdolliseksi sen, että toinen sopimuskumppani pystyy toimimaan opportunistisesti eli ajamaan omaa etuaan toisen kustannuksella (Hyryläinen 2004: 56).

Eri tilanteissa erilainen hallintamalli (governance structure) johtaa alempiin transaktiokustannuksiin. Williamsonin (1985) olettaa talouden logiikan olevan sellaisen, että alimmat kustannukset tuottavaa mallia pyritään aina hakemaan. Päävaihtoehdot ovat hierarkia ja markkinat. Hierarkia viittaa siihen, että eri toimijoiden koordinointi järjestetään yhden organisaatorakenteen sisällä. Tämän polaarien vaihtoehto on se, että kaikki toiminnot hankitaan ostamalla ne muilta. Tätä edustavat markkinat. Markkinoiden ja hierarkian välillä on olemassa erilaisia välimuotoja (Hyryläinen 2004: 56–57).

2.3. Yrittäjämäisyys ja yrittäjäyys

2.3.1. Yrittäjämäisyys julkishallinnossa

Julkisen sektorin hallinto- ja johtamisjärjestelmiä on uudistettu viimeisen parin vuosikymmenen aikana. Uudistuksia on kohdistettu mm. julkisen sektorin kokoon, tehtäviin, kustannuksiin, virkamiesten määrään ja toimintaan sekä ohjausjärjestelmiin.

Näiden uudistusten ympärille muodostui New Public Management (NPM) johtamisdoktriini.

Lähdesmäen (2003: 69–70) mukaan NPM korostaa julkisen sektorin yrittäjämäisyyttä, johon kuuluvat yksityiseltä sektorilta lainatut johtamismallit uusine toimintatapoineen ja organisointimuotoineen sekä yrittäjämäinen johtamistapa ja virkamiesten toimitusjohtajamaiset ominaisuudet. Johtamisen yleistettävyydellä tarkoitetaan sitä, että johtaminen on samanlaista yksityisellä ja julkisella sektorilla, joten yksityisen sektorin johtamismalleja voidaan helposti soveltaa julkisella sektorilla ja julkisia virastoja tulisi johtaa kuin yrityksiä. Julkisen hallinnon ja sen virastojen pitäisi olla kustannustehokkaita, kilpailukykyisiä, yrittäjämäisiä ja asiakaslähtöisiä. Julkista hallintoa voidaan muuttaa yrittäjämäisemmäksi suosimalla markkinaohjausta.

Ostopalvelut, toiminnan yksityistäminen ja jakaminen tulosityksiyksiyksiin, liikelaitostaminen ja yhtiöittäminen ovat markkinatalouteen ja liiketoiminnalliseen ajatteluun perustuvia hallinnon uudistuksen malleja, joiden avulla voidaan toimintaa muokata yksityisen sektorinsuuntaa ja lisätä kilpailua (Temmes 1994: 285).

Lähdesmäen (2003: 73–75) mukaan julkisyrittäjä hakee riskien sijaan mieluummin mahdollisuuksia. Valmius riskinottoon voi siten ilmetä muun muassa ennen kokemattomien ideoiden tukemisena. Kuka tahansa voi olla yrittäjä, jos organisaatio on rakennettu siten, että se rohkaisee yrittäjyyteen. Ja päinvastoin, kuka tahansa yrittäjä voi muuttua byrokraatiksi, jos organisaatio on rakennettu tukemaan byrokraattista käyttäytymistä.

Markkinaperustaisilla toimintamuodoilla pyritään tehostamaan toimintaa, lisäämään tuloksellisuutta ja parantamaan palvelua. Markkinaohjautuvuuden sijoittumisessa perinteisiin hallintorakenteisiin on kolme vaihtoehtoista tapaa. Markkinaohjautuvuus voi kohdistua

2.3.2. Yrittäjyyden käsitteestä

Vaikka yrittäjyys on kaikille tuttu ja yleisesti käytetty käsite, sen täsmällinen määrittäminen on hankalaa, eikä yleisesti hyväksyttyä yrittäjän määritelmää ole kyetty esittämään. Yrittäjyys on kiinnostanut eri tieteenaloja eri näkökulmista. Kansantaloustieteilijät ovat kiinnostuneita yrittäjyydestä ja yrittäjästä yhteiskunnallisena

toimijana, sosiologit puolestaan ovat kiinnostuneita siitä, miten yrittäjyys ilmenee yhteiskunnassa. Liiketaloustieteilijöiden näkökulma yrittäjyyteen on liiketoiminnan luonteessa ja organisoitumisessa, kun taas psykologeja kiinnostaa itse yrittäjän persoona (Ristimäki 2004: 9).

Ristimäki (2004) pohtii yrittäjyyden käsitteen syntymistä ja mielenkiintoista tilaaja-tuottajamallin kannalta lienee se, että yrittäjyys- sanan ja -käsitteen voi samaistaa sopimuksen tekijään. Tällöin yrittäjällä on viitattu henkilöön, joka on tehnyt suuria sopimuksia kruunun kanssa.

Yrittäjä on historiallisesti pyritty erottamaan työntekijästä, jonka palkkatulot ovat vakaat eivätkä olleet niinkään riippuvaisia henkilön toiminnasta ja kyvykkyydestä. Siten yrittäjyyteen on liittynyt innovatiivisuutta, jonka avulla suoritettu tehtävä tuottaisi voittoa, joka muodosti yrittäjän palkan. Voitto oli yrittäjän palkka ja siten sen suuruus ennakoimaton ja riskialtis (Kyrö 1997: 106–109).

2.3.3. Sisäinen yrittäjyys

Sisäinen yrittäjyys saattaa olla yksi keino rakennettaessa kuntaorganisaatiosta entistä parempaa, inhimillisempää ja houkuttelevampaa työyhteisöä. Sisäiseen yrittäjyyteen voi perustua se, että kunta palvelun tuottajana on osaava ja arvostettu sekä haluttu yhteistyökumppani myös yksityisen sektorin yrityksille. Sisäisen yrittäjyyden toivotaan avaavan kunnille uusia tällä hetkellä hyödyntämättömiä mahdollisuuksia (Heinonen & Paasio 2005: 16).

Vuonna 2006 kunta-alalla työskenteli noin 428 000 henkeä. Kunta-alalta on jäämässä muutaman seuraavan vuoden aikana eläkkeelle lähes kolmannes henkilöstöstä (Kunta-alan työllisyystilanne vuosina 2006–2015). Tehokkuusvaatimukset ja muutospaineet tuntuvat jokapäiväisessä työskentelyssä kunnissa.

Henkilökunnan tehokkuusvaatimusten ohella olisi otettava huomioon myös työntekijöiden viihtyvyys, jaksaminen ja työn arvostus. Kuntien menestyksenkäs toiminta edellyttää siis henkilökunnan jatkuvaa sopeutumiskykyä. Muutokseen sopurumista on pidettävä vähintään yhtä tärkeänä kuin tehokkuuden tavoittelua (Heinonen & Paasio 2005: 15).

Työn muutokset näkyvät esimerkiksi organisaatioiden keventymisenä ja hierarkioiden vähentymisenä. Työ on joustavampaa aikaisempaan verrattuna, olipa sitten kyse työajasta, työpaikasta tai -palkasta. Toimenkuvat ja tehtäväsidonnaisuudet muuttuvat, monipuolistuvat ja laajenevat. Työ vaatii itseohjautuvuutta ja itsenäisyyttä. Markkinoiden avautuminen ohjaa toimintaa suuntaan, joka tuo asiakkaalle lisäarvoa. Henkilökunta nähdään kilpailukyvyyn lähteenä ja heitä sitoutetaan organisaatioon. Organisaatiosta riippumatta tulosta tehdään yrittäjämäisesti (Heinonen & Paasio 2005: 16).

Sisäisen yrittäjyyden voidaan katsoa rikkovan perinteisiä työhön liittyviä uskomuksia niin, että tehokkuus ei välttämättä tarkoita enemmän työtä ja kapasiteetin täysimääräinen käyttö voi olla virkistävää ja palkitsevaa. Huomion kiinnittämien työn laatuun saattaa säästää kustannuksia, eikä delegointi lisää kontrollia vaan vapauttaa voimavaroja.

2.4. Uusi julkisjohtaminen

2.4.1. Teorian taustaa

Useissa länsimaissa on toteutettu mittavia julkisen sektorin hallinto- ja johtamisreformia viimeisen parin vuosikymmenen aikana. Uudistamistoimenpiteet ovat kohdistuneet julkisen sektorin kokoon ja kustannuksiin, sen tehtäviin, ohjaus- ja johtamisjärjestelmiin sekä virkamiesten lukumäärään ja toimintaan. Uudistusten taustalta löytyy voimakasta tyytymättömyyttä julkisen hallinnon tilaa ja toimintaa kohtaan. Suurinta tyytymättömyyttä on kohdistunut julkisen sektorin taloudelliseen ja rahoitukseen perustaan. Tilanteessa, jossa budjettia ei enää ole voitu kasvattaa, on ollut pakko lisätä hallinnon tuottavuutta ja tehokkuutta (Lähdesmäki 2003: 9).

Näiden uudistusten ympärillä muodostui New Public Management johtamisoppi, josta käytetään lyhennettä NPM. Oppi sisältää periaatteita siitä, kuinka julkista johtamista voidaan uudistaa ja parantaa ja mikä on paras tapa organisoida ja johtaa. Lähdesmäki (2003: 9–10) kritisoi oppia siitä, että se on enemmän pyrkimystä kuin selkeää vastausta kysymyksiin. se jopa tarjoaa johtamista ”lääkkeeksi” julkisen sektorin ongelmiin.

2.4.2. Uuden julkisjohtamisen periaatteita

Uuden julkisjohtamisopin kolme keskeistä periaatetta siitä, kuinka johtamista voidaan parantaa, ovat yksityisen sektorin johtamiskäytäntöjen soveltaminen julkiselle sektorille, huomion kiinnittäminen tehokkuuteen ja talouden kysymyksiin sekä vahvan johtamisen ihanne. NPM korostaa johtamisen yleistettävyyttä. Sen mukaan johtamista koskevat periaatteet ovat yleistettävissä yksityiseltä sektorilta julkiselle. Tätä perustellaan muun muassa sillä, että johtamisen peruseriaatteet ja -lähtökohdat ovat samankaltaisia, kuten pyrkimys tuottaa suoritteita mahdollisimman tehokkaasta ja käyttäen varoja mahdollisimman säästeliäästi (Lähdesmäki 2003: 53).

Uusi julkisjohtaminen on tuonut uusia näkökulmia julkishallintoon: yksityistäminen, kilpailuttaminen, palvelusetelit, ostopalvelut. Julkiselta hallinnolta vaaditaan reagoitiherkkyyttä, laaja-alaista osallistumista, palvelujen hajauttamista, sosiaalista tasa-arvoa, strategista johtamista ja tehokkuutta. Uusi julkisjohtaminen niveltyy managerialismin oppeihin. Johtajuus ammattimaistuu. Viranhaltijalta vaaditaan sitoutumista ja jopa uudenlaista otetta tehtäviensä hoitamiseen, johtamista yksityissektorin tyyliin, entistä vahvempaa asemaa toimintavapauksineen ja tulostavuuksineen. Kuntien palvelurakenteeseen kohdistuvat paineet pakottavat kunnat miettimään yhteisesti, mitä tehtäviä tehdään seutukuntakohtaisesti, mitä kunnan omana työnä, missä tehtävissä on tarkoituksenmukaista verkottua kolmannen sektorin tai yksityisen sektorin kanssa. Julkinen ja yksityinen sektori toimivat enenevässä määrin yhteistyössä ja yhteistyö perustuu kumppanuuteen (Karimäki 2006: 140–141).

Lähdesmäki (2003) on tutkinut NPM:ää johtamisdokriinina ja toteaa, että Hoodin (1991: 49) tyypittelyssä tulevat esille NPM:n keskeisimmät periaatteet. Lähdesmäki on selittänyt keskeisiä periaatteita kuvaamalla dokriinin perusteita, edellytyksiä ja päämääriä. Julkisten organisaatioiden johtaminen vaatii ammattimaista otetta, sillä johdon tehtävänä on aktiivisesti ohjata organisaation toimintaa, ja vastuu edellyttää velvollisuuksien selkeää määrittelyä, eikä valan epämääräistä hajauttamista. Toiseksi toiminnan arviointia varten tulee olla tarkat kriteerit, jotta toiminnan päämäärät ja

tavoitteet voidaan määritellä ja asettaa tehokasta toimintaa kuvaavat mittarit, sillä vastuullisuus edellyttää selkeästi asetteluja päämääriä ja tehokas toiminta tarvitsee tavoitteiden toteutumisen seurantaa. Koska tulokset ovat tärkeämpiä kuin menettelytavat, on resurssien allokointi ja palkitseminen, on suhteutettava suoriutumiseen. Niinpä suoritteisiin ja aikaansaannoksiin on kiinnitettävä enemmän huomiota (Lähdesmäki 2003).

Neljäntenä periaatteena mainitaan julkisen hallinnon hajauttaminen ja organisaatorakenteiden madaltaminen, joka tähtää vaihtoehtoisten palvelujen tuottamismalleihin, mikä taas lisää tehokkuutta. Sopimusmenettelyjä hyödyntämällä ja hankintoja kilpailuttamalla lisätään kilpailua julkisella sektorilla, minkä seurauksena kustannukset alenevat ja toiminta paranee.

NPM:n mukaan julkisella sektorilla tulee omaksua yksityisen sektorin johtamiskäytäntöjä, jotta julkista sektoria voidaan johtaa paremmin. Tämä tarkoittaa siirtymistä tiukasti säännellystä, byrokraattisesta ja hierarkkisesta toiminnasta kohti joustavampia käytäntöjä henkilöstön rekrytoimisessa ja palkitsemisessa. Lisäksi julkisia resursseja on käytettävä säästävällä ja kurinalaisella tavalla niin, että menoja leikataan ja ohjeistusta resurssien käytössä lisätään. Näin menetellen voidaan julkisten organisaatioiden resurssien käyttöä arvioida uudelleen ja pyrkiä pienemmillä panoksilla samaan aikaan enemmän (Lähdesmäki 2003: 58).

Termillä New Public Management antamaan kuva niistä julkisjohtamisen uudistamisen periaatteista jotka ovat ohjanneet hallinnon reformeja. Uutuudella halutaan korostaa sitä, että periaatteet nähdään vanhan byrokraattisen tavan uudistajiksi. Vastiketta rahalle periaatteesta muodostui jonkinlainen taikasana, jolla vaadittiin julkisen sektorin uudistamista. Hallintoa syytettiin tehottomuudesta ja vaadittiin kiinnittämään enemmän huomiota sen kustannuksiin ja panos-tuotos-suhteisiin. Tuhlaavien ja budjettia kasvattavien byrokraattien tuli muistaa olevansa kansalaisten palvelijoita ja olevansa heille vastuussa tehokkaasta, taloudellisesta ja vaikuttavasta toiminnasta (Lähdesmäki 2003: 59–61).

Uudistusten taustalla olivat paitsi lainsäädännön muutoksista johtuvat uudistukset, myös kansalaisten tyytymättömyys julkisen sektorin toimintaan ja verotuksen kiristymiseen. Vaikutteita NPM on saanut uusliberalistisista talousteorioista ja yksityis sektorille kehitellyistä johtamismalleista. Uuden julkisjohtamisen kautta on haluttu parantaa organisaation toiminnan tuloksellisuutta, innovatiivisuutta ja vaikuttavuutta. Tämä puolestaan on ohjannut hallintoa ja julkisia palveluja yksityissektorin suuntaan. ja lisännyt kansalaisten valintamahdollisuuksia. Uusi julkisjohtaminen on vaikuttanut positiivisesti moniin kuntajohtamisen piirteisiin, kuten talouden vastuuseen ja suhtautumiseen asiakkaisiin (Anttiroiko, Haveri, Ryyänen, Siitonen 2003: 63).

2.4.3. NPM julkishallinnossa

Julkisen hallinnon traditionaalinen malli on Hughesin mukaan formaalia ja poliittisesti kontrolloitua ja se perustuu jäykkään hierarkkiseen byrokratiamalliin. Julkisen hallinnon henkilöstö on pysyvästi nimettyä, neutraalia, persoonatonta ja motivaattorina toimii julkinen intressi (Hughes 1994: 29). Hänen näkemyksensä mukaan virkamiehistö ei pyri vaikuttamaan poliittisesti, vaan palvelevat kaikkia puolueita samalla tavalla ja toimivat valitun politiikan toteuttajina.

Traditionaalinen hallintomalli oli aikansa toimiva, mutta uusi julkinen johtaminen alkoi vähitellen korvata sitä. Hughes pitää tuloksellisuutta uuden julkisen johtamisen ytimenä on määritellyt sen perusajatuksia (Hughes 1994: 69–77). Rajalan mukaan voidaan toimintamallia kuvata seuraavasti ja soveltaa Suomessa toteutettuihin käytänteisiin (Rajala 1998: 228–229):

1. Uudessa julkisessa johtamisessa kiinnitetään entistä suurempaa huomiota tulosten saavuttamiseen. Samalla korostuu johdon henkilökohtainen vastuu. Tätä voidaan vertaa Suomen kuntasektorilla toteutettuun tulosjohtamiseen ja tulosvastuuseen.
2. Kaikessa toiminnassa pyritään entistä suurempaan joustavuuteen. Tämä merkitsee joustavuutta organisaation toimintaprosesseissa ja henkilöstön käytössä. Tämä on näkyvissä meillä kuntien palvelutuotannossa korostuvana

- asiakaslähtöisyytenä ja työtehtävien kierrättämisenä ja töiden osittamisena projekteihin.
3. Toiminnalle ja koko henkilöstölle asetettuja tavoitteita mitataan selkeillä indikaattoreilla. Arviointia suoritetaan jatkuvasti ja systemaattisesti. Käytännössä tämä näkyy kuntasektorillakin käyttöön otetuissa esimiesalaiseskusteluissa ja työn vaativuuden arvioinnissa.
 4. Uuden julkisen hallinnon ylin virkakunta on aikaisempaa enemmän poliittisesti sitoutunut. Se ei siis ole enää traditionaalisen neutraalia. Suomessa viimeaikaiset kunnanjohtajanimitykset ovat osoituksena tästä kehityksestä, muualla Euroopassa vastaavaa kehitystä on osoitettavissa siellä vallitsevassa pormestarijärjestelmässä.
 5. Markkinaperusteisuus on toiminnan arvioinnin lähtökohtana. Tätä tarkoittaa kuntien toimintojen kilpailuttamien ja palvelujen tuotteistaminen.
 6. Julkisen hallinnon toimialaa voidaan kaventaa yhteiskunnassa, mikä tarkoittaa sitä, että kunnan ei tarvitse huolehtia kaikista palveluketjun osista, vaan se voi esimerkiksi vain osin rahoittaa, koordinoita ja kontrolloida palvelutuotantoa jonkun muun huolehtiessa palvelujen tuottamisesta ja jakelusta.

Uuden julkisen johtamisen juuret ovat yksityissektorin managerialismissa. Sen teoreettista pohjaa voidaan pitää hajanaisena, perusteistaan liiketaloustieteeseen ja tulosajatteluun pohjautuvana mallina, jossa toimintaa ohjaavat esimerkiksi kustannus-hyöty-analyysit (Rajala 1998: 229).

Uusi julkinen johtaminen, new public management (NPM), ei Lanen (2000) mielestä suoraan selitä maiden hallintopolitiikan linjaa, on se oppina vaikuttanut myös kunnallishallinnossa juurruttamassa yksityissektorin johtamisperiaatteita julkiselle sektorille. Pyrkimys on käyttää julkisia resursseja niin tehokkaasti kuin se vain on mahdollista (Lane 2000: 224).

Hallinnon uudistamisessa on alkuaan ollut kysymys tehokkuuden tavoittelusta. Myös Meklinin ja Näsin (1994) mielestä julkisella sektorilla meneillään olevien muutosten tavoitteita voidaan kuvata monin eri tavoin. Mutta joko eksplisiittisesti tai

implisiittisesti tavoitellaan sitä, että niukkoja kansallisia tai julkisia resursseja käytetään niin tehokkaasti kuin mahdollista (Meklin & Näsi 1994: 23).

Johtamisen yleistettävyyys tarkoittaa sitä, että johtamisen periaatteet ja tekniikat soveltuvat sekä yksityiselle että julkiselle sektorille. Yksityisen sektorin johtamismallia halutaan siirtää julkiselle. Lähdesmäen (2003: 62) mukaan NPM ei anna selkeää vastausta, mitä tällä tarkoitetaan. Ihanteena on nopea ja joustava päätöksenteko, jota toteuttaa toimitusjohtajamainen ammattijohtaja.

Lähestymistavan managerialistinen ote korostaa sitä, että johtaminen on ratkaisu julkisen toiminnan ongelmiin, ”byrokratian tehottomuuden karsimiseen”. Äärimmillen vietyinä siitä tulee johtamisen ylikorostusta, jolloin ”kaikkea voi ja pitää johtaa”, mikä on managerialismin periaate (Lähdesmäki 2003).

Julkishallinnon henkilöstöä on pidetty byrokraattisina sääntöihin ja menettelytapoihin sidottuina virkamiehinä, jotka jakavat rutiininomaisia palveluja. Yrittäjyysajattelu taas korostaa julkisjohtajan roolia omistajana ja riskienottajana. Julkisjohtaja yrittäjänä joutuu pohtimaan keinoja selviytyä yhä kasvavista palveluvaateista niukkenevien resurssien tilassa.

Julkiseen yrittäjyyteen kriittisesti suhtautuvat pelkäävät, että yrittäjyysajattelun myötä unohtuisi perinteiseen virkamieskäsitykseen liitetty vaatimusyleisen edun vaalimisesta. Myönteinen näkökulma taas näkee modernin, yrittäjämäisen julkijohtajan etsimässä uusia tulonlähteitä, tuottamalla vastiketta kansalaisten verorahoille ja asettumassa vastuuseen toimintansa tuloksista.(Lähdesmäki 2003: 63).

Vaatus politiikan ja hallinnon erottamiseen perustuu oletukseen että, se edistäisi tehokasta ja taloudellista julkisen sektorin johtamista. Perinteisen ajattelun mukaan hallintovirkamiehet ovat vastuussa poliitikkojen määrittelemien tavoitteiden ja päämäärien tehokkaasta ja vaikuttavasta toimeenpanosta. Vaatus julkisjohtajien etenkin johtavien viranhaltijoiden toimintavapauden lisäämisestä on herättänyt vastustusta ja epäluottamusta poliittisissa piireissä, koska sen on pelätty heikentävän

demokraattisen kontrollin säilymistä julkisella sektorilla. Siksi on haluttu korostaa poliittisten päätöksentekijöiden asemaa virkamiesten yläpuolella. Lisäksi tähän on liittynyt vaatimus perinteisten lain- ja oikeudenmukaisuusarvojen säilyttämisestä kun hallintoa uudistetaan yritysmäisempään suuntaan (Lähdesmäki 2003).

2.4.4. New public managementin kritiikkiä

Eräsaari (2006) väittää, että uusi julkinen johtaminen (NPM) on oikeudettomuutta, jolla hän tarkoittaa sitä, että valtio ja kunnat, siis julkinen valta eivät valvo ihmisten oikeuksien noudattamista. NPM merkitsee sitä, että ihmiset eivät enää saa oikeuta. Valtio jopa joissain tapauksissa polkee ihmisten oikeuksia

NPM:lla tarkoitetaan siirtymistä byrokratiasta kohti joustavampia markkinoita, mutta Eräsaaren (2006) mukaan päästään tuottajakeskeisyydestä käyttäjakeskeisyyteen, monopolistisuudesta markkinajohtaisuuteen, pakosta valintaa, yhdenmukaisuudesta monipuolisuuteen ja riippuvuudesta itsenäisyyden korostamiseen.

NPM:n peruseriaatteen mukaan yksityisen sektorin periaatteita on tuotu julkiselle sektorille. Mutta julkista sektoria koskevat erilaiset säännöt, sillä esimerkiksi kilpailutus ei koske yksityisiä yrityksiä. Kilpailuttaminen vie julkisen sektorin resursseja ja aikaa, ja kilpailuttaminen muuttuu tehottomuudeksi ja tuhlaukseksi, eikä säättöä synny. Julkinen organisaatio muuttuu entistä joustamattommaksi (Eräsaari 2006).

Muutoksiin liittyy aina paljon ylimääräistä työtä ja tämä työpanos on pois päivittäisestä asiakkaiden palvelutyötä. Työn liiallinen kuormitus näkyy työntekijöiden kyvyssä hallita muutosta. Työntekijöille ei annata riittävästi aikaa muuttua. sillä muutokset tapahtuvat ihmisissä hitaasti, joskin yksilöllisiä eroja muutoksen käsittelyssä ja sen vaatimassa ajassa on olemassa.

Eräsaari (2006) nostaa esille myös johdon ja työntekijöiden ideologisen ja organisatorisen eron. Yksityisen yrityksen johdon ideologiana on tuottaa yritykselle mahdollisimman suuri voitto kun taas hyvinvointiammateissa toimivien, esimerkiksi sairaanhoitajien ja sosiaalityöntekijöiden ideologia korostaa ihmisten hyvää hoitoa. Näiden asenteiden välille tulee väistämättä ristiriita.

Julkisen palvelujen markkinoilla pyritään tarjoamaan laadukkaita palveluja alhaiseen hintaan. Tarkoitus on, että kuluttajat, siis kuntalaiset valitsevat palveluista itselleen sopivat. Eräsaaren (2006) mielestä on unohdettu se, että esimerkiksi monet sosiaalitoimen asiakkaat eivät kykene itse hankkimaan tarvitsemiaan palveluja. Kuntaudistusta suunniteltaessa ei ole otettu huomioon uudistusten kohteina olevien organisaatioiden erilaisuutta ja valmiutta muutokseen. Kunnat eroavat toisistaan kokonsa ja organisaationsa puolesta. Niiden valmius tehostaa tuotantoaan on hyvin erilainen ja joissakin kunnissa liikelaitostaminen ja yhtiöittäminen ovat edenneet pitkälle.

3. TILAAJA-TUOTTAJA-MALLI

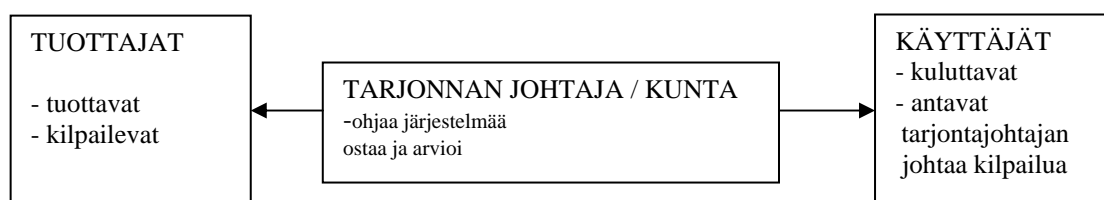
3.1. Mikä on tilaaja-tuottaja-malli

Kuntien toiminnan tehostamiseksi kunnat joutuvat miettimään uusia tapoja järjestää kuntalaisille tarjoamiaan palveluja. Meneillään olevan kunta- ja palvelurakenteen uudistuksen tavoitteet ovat samansuuntaiset. Kunnilla on vastuu ja velvollisuus huolehtia asukkaitensa yhteiskunnallisten palvelujen järjestämisestä kestävällä ja tehokkaalla tavalla.

Nyt ollaan kuitenkin tilanteessa, jossa suuri osa kunnista on ongelmissa taloutensa kanssa. Palveluiden järjestäminen on tullut kunnille kalliiksi, eivätkä verotulot riitä kattamaan nousevia kuluja. Osasyynä voi olla kuntien taholta esitetty väite, että valtionosuudet ovat pienentyneet ja palveluvelvoitteet kasvaneet, mutta huomiotta ei voi jättää myöskään väitettä siitä, että kuntien toiminta ei ole riittävän tehokasta (Suomen Kuntaliitto 2006: 9).

Uutena toimintatapana järjestää julkiset palvelut on tilaaja-tuottaja-toimintatapa, joka herättänyt laajaa mielenkiintoa. Tilaaja-tuottaja-toimintatavan mukaisesti ovat muutamat kaupungit jo järjestäneet palvelutuotantonsa organisoitumisen. Esimerkiksi Oulu, Tampere ja Rovaniemi ovat siirtyneet tilaaja-tuottaja-toimintatavan mukaiseen hallintointiin (Ahonen 2003). Tilaaja-tuottaja-toimintatapa tarkoittaa tilaaja- ja tuottajaorganisaation erottamista, mallin luovat kunnat itse.

Tilaaja- tuottaja-mallin mukaisessa toimintatavassa julkisten palvelujen tuotanto organisoidaan siten, että erotetaan toisistaan palvelun tilaaja ja palvelun tuottaja. Perinteisesti kunnissa nämä tehtävät ovat olleet yksien ja samojen päätäntäelinten tehtävänä.



Kuvio 2. Tilaaja-tuottaja-mallin perusasetelma (Valkama 1994).

Uusi malli tuo uudenlaista ajattelua myös palvelujen järjestämiseen. Kunnalla säilyy edelleen palvelun järjestämisvastuu, mutta palvelun tuottamisen voi hoitaa joko kunnan oma organisaatio tai ulkopuolinen taho, jolloin palvelu voidaan ulkoistaa, ostaa yksityiseltä palvelun tarjoajalta. Toimintatapa ei sinänsä määrittele kunnan strategioita eikä priorisoi palveluja, se on vain puhdas malli palvelujen tuotannon järjestämiselle (Suomen Kuntaliitto 2007).

Palvelun tilaajana tilaaja-tuottaja-mallissa on aina kunnan johto, kuten valtuusto, hallitus, lautakunta tai toimiva johto. Palvelun tilaajana kunta päättää palvelun sisällöstä, laajuudesta, laadusta sekä kustannuksista. Siis siitä, millä hinnalla palveluja ostetaan ja missä laajuudessa niitä kuntalaisille tarjotaan. Palvelun laadulla on aina tärkeä merkitys palveluja harkittaessa.

Tuottaja, olipa se kunnan oma organisaatio tai yksityinen palvelun tarjoaja, vastaa palvelu järjestämisestä kuntalaisille niillä edellytyksillä kuin kunnan päättäjät ovat palvelun tilanneet. Palvelun tarjoaja on vastuussa oman toimintansa tehokkuudesta ja kilpailukyvyistä (Kilpailuvirasto 2001: 30–31).

Kunnan tuotannon organisaatiomuotona voivat olla esimerkiksi kunnan liikelaitos tai tytäryhtiö. Organisoitumisessa on tärkeää, että tuotannon kustannukset ovat osoitettavissa ja jaettavissa omille kustannuspaikoilleen, siten että kilpailu on mahdollista. Palvelutuotannon ja kustannusten läpinäkyvyys tekee mahdolliseksi vertailun kunnan omien palvelutuotantoyksiköiden ja kunnan ulkopuolisten tuottajien välillä. Palvelujen hinnoittelun ja kustannustietoisuuden avulla voidaan osoittaa julkisten palvelujen hinta.

Uudessa tavassa toimia kunnissa erillisissä rooleissa, hallinnolliset jäykkyydet vähenevät, koska hierarkkisuus ja hierarkkiset käskysuhteet vähenevät. Operatiivisen toiminnan johtaminen tapahtuu lähempänä varsinaista tuotantoa, ja antaa tuotannon johdolle selkeämmin valtuudet ja vastuun tuotannon tehokkaasta hoitamisesta, mikä lisää palveluiden tehostumista (Suomen kuntaliitto 2007).

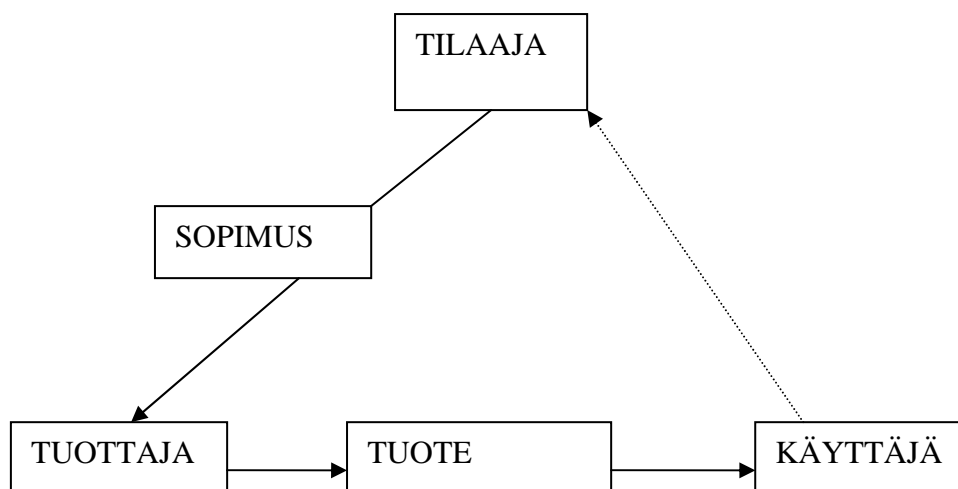
Kustannuslaskennan avulla voi palvelun tilaaja seurata toiminnan tuloksia ja oikeita kustannuksia, kun siitä on poistettu hallinnon kulut. Suomen kuntaliiton (2007) mukaan palvelut tehostuvat, kun tilaaja pystyy seuraamaan toiminnan tuloksia ja tuottajille voidaan asettaa kannustimia.

Tilaaaja- tuottaja- mallia voidaan pitää markkinaperusteisena ja poikkeaa radikaalistikin perinteisestä kunnan palvelutuotannosta. Tilaaaja- tuottaja-toimintatavasta ei ole yhtä ainoaa ideaalimallia, vaan toimintatapaa voidaan ja pitääkin soveltaa paikallisiin olosuhteisiin. Mallista on jo nyt olemassa erilaisia käytäntöjä.

Tilaaaja-tuottaja-mallin käyttöönotto voi epäonnistuessaan merkitä organisaation kaksinkertaistumista ja johtaa pelkään näennäistilaamiseen ja -tuottamiseen. Mallin käyttöönottoa saattavat hidastaa asenteet, jos jokin mukana oleva yksikkö tuntee joutuvansa toisen palvelijaksi. Sisäinen tilaaaja-tuottaja-malli synnyttää bilateraalista monopolia muistuttavan tilanteen, jossa ainakaan tuottajalla ei ole muita tilaajia. Tilajalla saattaa olla mahdollisuus hankkia palveluja ulkopuolisilta toimittajilta (Kilpailuvirasto 2001: 31).

Mallin käyttöönotto edellyttää kuitenkin tiettyjä osaamisen alueita kunnissa. Kunnissa on pystyttävä määrittelemään organisaatioiden roolit, ja annetta tuottajayksiköille riittävä itsenäisyys. Tuotanto-organisaatioissa on kyettävä määrittelemään oman ydintoiminta ja -osaaminen sekä tuotteistettava palvelut. Omaa tuotantoa on osattava tehostaa tulosohjauksen ja laskentajärjestelmiä hyväksi käyttäen.

Koska tilaaja toimii markkinoilla, on osattava kilpailuttaa hankinnat. Tilaaajan ja tuottajan välillä laaditaan sopimus, jonka mukaisesti palvelut tuotetaan. Kunnissa on alettava ymmärtää, mitä on sisäinen yrittäjäyys, ja toiminnan on oltava entistä enemmän asiakaslähtöistä (Suomen kuntaliitto 2007).



Kuvio 3. Kunnat tilaajana ja tuottajana (Meklin 2006: 309).

3.2. Sopimus ja sopiminen

Tilaaaja- tuottaja- mallin yksi keskeinen elementti on sopimus. Tilaaajana toimiva kunta - kunnanhallitus, kunnanvaltuusto tai jokin lautakunta - ostaa palvelun tuottajatahona toimivalta kunnan palvelutuottajalta. Palvelu voi olla esimerkiksi kouluopetusta, sosiaali- tai terveystalveta tai vaikkapa kiinteistönhoitoa.

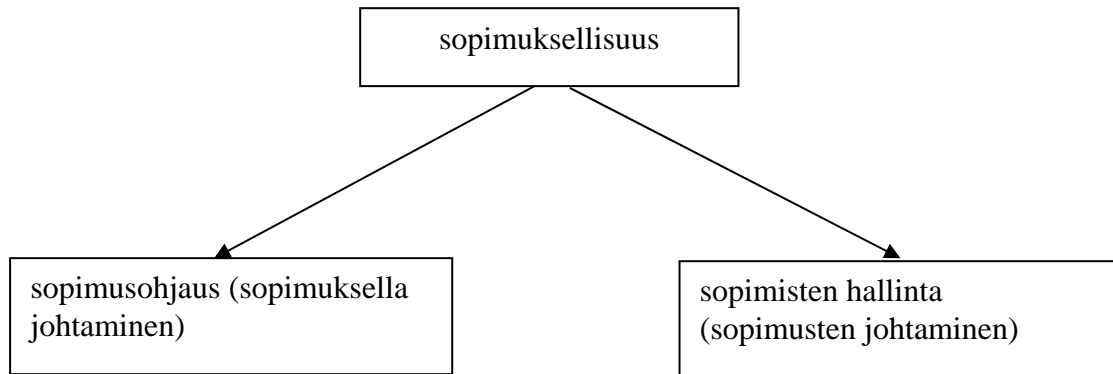
Uutena elementtinä kunnan sisäisessä toimien organisoitumisessa tilaaaja-tuottaja-malliksi on sopimus, jolla palvelu ostetaan. Sopimuksessa yksilöidään palvelun kohde ja määritellään hinta. Palvelua ostettaessa otetaan hankinnassa huomioon paitsi hinta myös palvelun laatu. Kilpailutus palvelun tuottajasta käydään markkinoilla, jossa palveluna tarjoajina voivat olla kunnan oma palvelutuotannon lisäksi toisten kuntien palvelun tarjoajat, mutta myös yksityiset ja ns. kolmannen sektorin palvelut.

Sopiminen on lupauten antamista sopijapuolen tulevista teoista, jotka voivat olla toisistaan riippuvaisia. Sopijapuolten pitää varmistua siitä, että osapuolet pitävät lupauksensa. on määritellyt sopimisen symmetriseen hyötyyn perustuvaksi toiminnaksi, jossa osapuolten hyötyminen perustuu vastavuoroisuuteen (Sihvonen 2006: 17).

Hyyryläinen tarkastelee sopimuksellisuutta johtamisen välineensä ja julkisjohtamisen kohteena sekä sopimuskumppaneiden välisen luottamuksen synnyttämiseen, säilyttämiseen ja hyödyntämiseen liittyviä ominaisuuksia erilaisissa sopimusjärjestelyissä Hyyryläinen korostaa sopimuksellisuuden merkitystä julkiselle sektorille yhtenä mahdollisena tapana järjestää hyödykkeiden ja palveluiden tuotanto muuten kuin niitä itse tuottamalla. Vaikka tilaaaja-tuottaja-mallissa tuottajan roolissa voi olla kunnan oma tuotantoyksikkö, on hankinnasta tehtävä sopimus, joka ohjaa tilaaajan ja tuottajan välistä kanssakäymistä (Hyyryläinen 2004: 9–10).

Julkisen toiminnon siirtämiseen sopimuksella toteutettavaksi vaikkapa vain julkisen vallan sisällä esimerkiksi kunnan organisoituminen tilaaaja-tuottaja-malliin voi perusteina käyttää neljää keskeistä elementtiä. Yleisimmin kunnissa käytetyt perusteet ovat tehokkuuden tavoittelu ja palveluiden rahoitus. Joissain tapauksissa kyseessä voi olla myös ideologisesta valinnasta tai halu erikoistua.

Hyyryläisen (2004: 20) mielestä sopimuksellisuus on talouden ja johtamisen kannalta kiinnostava kysymys kahdella eri tavalla. Yhtäältä sopimuksella voidaan ohjata ja johtaa, toisaalta myös itse sopimuksia on johdettava. Sopimuksilla johtamista Hyyryläinen (2004) kutsuu sopimusohjaukseksi, sopimusten johtamista sopimustenhallinnaksi.



Kuvio 4. Sopimuksellisuuden johtamisulottuvuudet (Hyyryläinen 2004: 20).

3.2.1. Sopimusohjaus

Sihvosen (2006: 11) mukaan sopimusohjaus syntyy siitä, kun kaksi termiä, sopimus ja ohjaus, yhdistetään. Sopimuksen osapuolet pyrkivät aina sopimusten avulla ohjaamaan toistensa toimintaa. Sopimusohjausta on siis kaikissa sopimuspuolten välisissä vuorovaikutussuhteissa. Sopimusohjaus on tilaaja-tuottaja-mallin laajennettu versio. Se kattaa palvelujen ostamisen ja myymisen lisäksi myös muut kyseiseen toimintaa liittyvät pelisäännöt ja toimintaperiaatteet

Hyyryläisen (2004: 20) mukaan sopimusohjauksella on julkisessa hallinnossa kaksi päätapaa, sisäinen ja ulkoinen. Molemmat voidaan nähdä tilaaja-tuottaja-toimintatavan sovellutuksina. Ero on siinä, onko tuottajan roolissa julkiseen sektoriin kuuluva vai kuulumaton yksikkö.

Sopimusohjauksen ja hierarkkis-byrokraattisten menettelyn ero tiivistyy pitkälle tehtävissä olevaan melko jyrkkään eroon sopimisen ja käskyttämisen - tai sopimuksen ja

käskyn - välillä. On tavallista korostaa sopimisen vapautta ja vapaaehtoisuutta, kun taas käskyttäminen näyttäytyy pakkona ja pakottamisena.

Sopimus tulkitaan lähtökohtaisesti hyväksi ja käsky pahaksi menettelyksi. tosiasiassa sopimukselle ei useinkaan ole reaalista vaihtoehtoa, joten se voi olla yksittäiselle toimijalle aivan yhtä pakottava kuin käskyttäminen. Sopimukseen sisäänrakennettu kannustin- ja rankaisujärjestelmä voi myös määritellä järkevälle toiminnalle niin kapeat puitteet, että tosiasiallisesti mistään vapaudesta tai vaihtoehtoisuudesta ei sopimisessa ole kysymys (Hyyryläinen 2004: 22–23).

3.2.2. Sopimustenhallinta

Sopimustenhallinnassa on kyse siitä, miten erilaisia sopimussuhteita muodostetaan, ylläpidetään, muutetaan ja lakkautetaan. Sopimustenhallinta on sopimusten kokonaisvaltaista hallintaa, jossa reagoidaan organisaation ja sen kumppaneiden välisten sopimussuhteiden erilaisiin vaatimuksiin (Hyyryläinen 2004: 23–25).

Tilaaaja-tuottaja-mallissa korostetaan sopimusten yksityiskohtaisuutta, ja lähdetään siitä, että paitsi hinta myös laatu on tilaajan toimesta määriteltävä. Palvelun käyttäjän on tiedettävä, mitä hän saa vastineeksi maksamastaan palvelusta. Hyyryläinen (2004: 24) kärjistäen kuvaa tilannetta siten, että asiakas, joka on maksanut palvelusta esimerkiksi siivouksesta minimaalisen hinnan, vaatii maksimaalista laatua. Siivousyrittäjä taas vastaavasti laskuttaa maksimaalisesti, mutta siivoaa minimaalisesti. Yleisemminkin ongelmana saattaa se, että tilaajan henkilökunta ei edes tiedä millaisesta laadun tasosta on sovittu. Sopimusten hallinnassa oleellista on se, että koko henkilöstö niin tilaajana toimivan organisaation kuin tuottajan taholla tietää, mitä sopimuksella on luvattu.

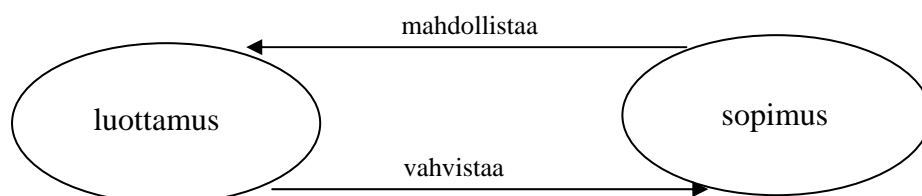
Mitä suurempi osa palvelutuotannosta toteutetaan sopimusmenettelyä soveltamalla, sitä merkittävämmän osan sopimustenhallinta tulee saamaan. Äärimmäisenä muotona on malli, jossa pieni julkinen sektori toteuttaa palvelutuotantotehtävänsä hallinnoimalla erilaisia sopimuksia (Hyyryläinen 2005: 24–25).

3.3. Luottamus

Luottamus voidaan yleisesti tulkita varmuudeksi toisen osapuolen luotettavuudesta ja rehellisyydestä (Nicholson, Comeau & Sethi 2001: 4). Sopimuksellisuus on riskin kanssa elämistä ja riskienhallintaa ilman lähtökohtaista luottamusta riskiä ei oteta, ja ilman riskinottoa moni asia jää tekemättä.

Luottamus on ilmiötä hyvin moniulotteinen ulottuen henkilöiden välisestä luottamuksesta instituutioita kohtaan tunnettuun luottamukseen. Henkilöiden välisenä ilmiönä luottamuksen perustana voi olla joko tieto (cognitive-based trust) tai tunteet (affect-based trust). Organisaatioiden välisen luottamuksen voidaan katsoa syntyvän henkilöiden keskinäisestä luottamuksesta. Luottamuksen syntyminen ja säilyminen on tärkeää siksi, että se alentaa transaktiokustannuksia (Hyyryläinen 2004: 30–33).

”Luottamus on yhteistyön ennakkoehto, mutta myös onnistuneen yhteistyön lopputulos” (Saarelainen 2003: 231). Hyyryläinen (2004) toteaa, että juuri luottamus on se, joka tekee sopimukset mahdollisiksi. Solmittu sopimus tai sen kaltainen yhteistyösuhde puolestaan lisää osapuolten välistä luottamusta. Se takaa yhteistyön jatkumisen myös ongelmien ilmetessä.



Kuvio 5. Sopimuksen ja luottamuksen välinen vuorovaikutus (Hyyryläinen 2004: 33).

3.4. Tilaaja-tuottaja-malli suhteessa markkinoihin

Kunnallinen palvelutuotanto on avautumassa markkinoille, jotta sen tuottamien palvelujen tehokkuus, tuottavuus ja tuloksellisuus paransivat. Perinteisten kunnallisten toimintatapojen vaihtoehtona nähdään markkinaperusteinen toimintatapa, joka sijoittuu transaktiokustannusteorian mukaan hierarkkisen organisoitumisen ja täydellisesti kilpailevien markkinoiden käyttöön perustuvan toiminnan välimaastoon.

Julkisten palvelujen siirtyminen kohti markkinaehtoista toimintaa tapahtuu toisaalta sektorin sisäisen toimintaympäristön ja toisaalta ulkoisen toimintaympäristön markkinaehtoistumisena. Sisäisessä toimintaympäristössä markkinoiden toimivuutta edesautetaan kunnan sisäisellä uudelleen organisoitumisella. Tällä tarkoitetaan toimintojen eriyttämistä tilaaja-tuottaja-mallin mukaan siten, että palvelun tilaaminen eriytetään tuottamisesta. Tilaan ja tuottajan välille syntyy kauppasuhte; tilaaja ostaa ja tuottaja myy palvelua. Palvelun rahoitetaan julkisin varoin, myyjänä voi toimia kunnan oma organisaatio tai yksityinen sektori (Kilpailuvirasto 2001).

Ulkoisessa toimintaympäristön markkinaehtoistumisessa on kyse siitä, että siirrytään asiakaslähtöiseen toimintaan, jossa palvelun käyttäjä päättääkin, keneltä hän palvelun ostaa, eli siis mikä taho toimii palvelun tuottajana. Tällä pyritään siihen, että kunnan järjestämän palvelun vaikuttavuus paranisi ja palvelun hinta-laatu-suhte olisi paras mahdollinen.

Tilaaja-tuottaja-mallissa pyritään siihen, että palveluiden tuotannossa ja rahoituksessa yhdistyisivät markkinoiden ja julkisen rahoituksen parhaat puolet. Paitsi kustannustehokas tuottaminen on palvelutuotannossa tavoitteena myös se, että palvelun tuottaja on suoraan vastuussa asiakkaalle palvelun vaikuttavuudesta. Asiakkaalla on siten mahdollista vaikuttaa palvelutuotantoon (Suomen Kuntaliitto 2007).

Pohdittaessa markkinatyypisten ratkaisujen soveltumista peruspalvelujen järjestämiseen on otettava huomioon, että peruspalveluihin liittyy usein viranomaisveloitteita, jotka joissakin palveluissa edellyttävät julkisen vallan tuotantovastuuta (Suomen Kuntaliitto 2007).

Suomen Kuntaliiton ja Kilpailuviraston pohdinnoissa ratkaistessa tuotetaanko palvelut kunnan omana tuotantona vai hankitaanko ne markkinoilta, on harkittava vaihtoehtojen kokonaisedullisuutta. Vertailussa on otettava huomioon paitsi palvelujen tuotantokustannukset myös vaihtoehtoihin liittyvät transaktio-, valvonta- ja laadunvarmistuskustannukset sekä palvelujen saatavuuden varmistaminen.

Talusteoreettisena lähestymistapana voisi olla transaktiokustannusteoria, joka pyrkii vastaamaan kysymykseen ostaa tai valmistaa itse (Williamson 1985). Williamsonin mukaan on mahdollista rationaalisesti päätellä oman toiminnan näkökulmasta, kannattako oma tuotanto.

Transaktiokustannusteoriassa kustannukset jaetaan vaihdantakustannuksiin ja valmistuskustannuksiin. Vaihdantakustannukset tarkoittavat kaikkia niitä kuluja, jotka syntyvät yritysten välisen vaihdannan toteutumisesta. Kustannuksia syntyy teorian mukaan esimerkiksi epävarmuudesta ja luottamuksen puuttumisesta, informaation epätarkkuudesta, kilpailuttamisesta ja logistiikasta. Valmistuskustannukset muodostuvat yrityksen sisäisistä tuotannolliseen toimintaan liittyvistä kustannuksista (Vesalainen 2004: 22).

3.5. Näennäismarkkinat

3.5.1. Näennäismarkkinoiden synty

Näennäismarkkinoilla (kvasimarkkinat) tarkoitetaan julkishallintoon luotuja ja siellä sovellettuja markkinoita, jossa myös vaihtoehtoiset tuottajat voivat päästä palvelun tuottajiksi tarjouskilpailun kautta. Markkinat mahdollistavat julkishallinnon omien organisaatioiden keskinäisen kilpailun (Ahonen 2003: 27).

Kuntien strategiat ostopalveluiden ja kilpailuttamisen tehostamiseksi vaativat onnistuakseen palveluiden tarjoajien markkinat. Kilpailuttamien ei ole tarkoituksenmukaista, jos palveluntuottajia on tarjolla liian vähän, jollei tarjoajien hinnoittelu ole itsenäistä, tai jos palvelun laadusta tai tuottajan toimitusvarmuudesta ei ole takeita. (Suomen Kuntaliitto 2007: 11–12). Transaktiokustannusteorian mukaan tuottajien vaihtamisesta ja sopimusten valvonnasta aiheutuu myös aina kustannuksia (Meklin 2006: 314–317).

Palvelu voi olla luonteeltaan sellainen, ettei se tarjoa kilpailua. Toimintaa kutsutaan julkiseksi monopoliksi, joita ovat mm. kuntien vesilaitokset ja sähkön jakeluverkot. Näissä tilanteissa on lainsäädännöllä pyritty estämään kilpailun vinoutuma ja turvaamaan kuluttajien etu (Suomen Kuntaliitto 2007: 11).

Palveluntarjoajien vähäisyys korostaa kunnan oman tuotannon ja varajärjestelmien merkitystä. Tilanteissa, joissa on vaarana, että ainoa palveluntarjoaja on saavuttamassa monopoliaseman, on tärkeää, että kunnilla on rinnakkainen jatkuva valmius oman tuotannon käyttöönottoon (Suomen Kuntaliitto 2007).

Kuntaliiton mukaan (2007) kuntien on pyrittävä luomaan näennäismarkkinoita juuri tilaaja-tuottaja-toimintamallin käyttöönotolla. Kunnissa toimivat palvelujen tuotantoketjut joudutaan purkamaan palvelun järjestäväksi ja maksavaksi tilaajaksi ja varsinaisen palvelun asiakkaalle tarjoavaksi tuottajaksi.

Näennäismarkkinateoriaa ovat kehitelleet englantilaiset tutkijat Le Grand ja Bartlett 1990-luvun alusta lähtien. Suomessa näennäismarkkinoita tutkineen Kähkösen (2002) mukaan termillä ei ole täsmällistä määritelmää. Näennäismarkkinoilla useimmiten tarkoitetaan – yleensä hyvinvointipalveluihin – luotuja markkinoita, jossa julkishallinto mahdollistaa vaihtoehtoisten tuottaja-organisaatioiden pääsyn aiemmin itse hierarkiensa kautta tuottamaansa palveluun.

Ahosen (2003: 27) mukaan Le Grand ja Barlett (1993) esittävät kattavan määritelmän näennäismarkkinoiden ominaisuuksien tunnusmerkeistä ja ominaisuuksista. Jotta näennäismarkkinat voivat toimia, niiden on muistutettava markkinoita siten, että niissä on kilpailua. Markkinoilla on siis ensiksikin oltava vaihtoehtoisia tuottajia. Toiseksi tilaajalla ja tuottajalla tulee olla riittävä informaatio tarjottavan tuotteen laadusta ja hinnasta.

Tuottajan on kyettävä hinnoittelemaan tuotteensa ja tilaajan on kyettävä valvomaan ostamaansa palvelua niin, ettei tuottaja alenna kustannuksia heikentämällä palvelun laatua. Sopimuksen sisällön ja laadun valvonta on pystyttävä tekemään siten, tuottaja vastaa sille annetuista tehtävistä sovitulla tavalla. Sopimus laaditaan siten, ettei se kannusta tuottajaa heikkoon laatuun tai lisää tilaajan kustannuksia.

Ahonen (2003) jatkaa vielä että näennäismarkkinoilta voidaan edellyttää lisäksi, etteivät transaktiokustannukset saa ylittää kilpailuttamisesta saatavaa säästöä. Tilaajaa ohjaa ensisijaisesti asiakkaan hyvinvointi ja tuottajaa ohjaavat taloudelliset kannusteet. Tilaaja ja tuottaja eivät saa suosia mitään asiakasryhmää.

Majoinen (2007) on sijoittanut näennäismarkkinat kunnan tai kuntayhtymän normaalin budjettirahoituksella tapahtuvan toiminnan ja yhtiömuotoisen markkinoilla tapahtuvan toiminnan välimaastoon. Näennäismarkkinoista käytetään myös nimitystä kvasimarkkinat.

Kuntasektorilla pyritään tilaaja-tuottaja-toimintamallin avulla luomaan näennäismarkkinat kuntasektorin sisälle erottamalla tilaaja ja tuottaja omiksi erillisiksi organisaatioikseen. Näennäismarkkinoilla pyritään hyödyntämään yksityissektorin markkinamekanismia.

| | | | | |
|--|-------|---|-------|---|
| Hierarkkinen resurssiohjaus | _____ | Kvasimarkkinat (tilaaja-tuottaja-malli) | _____ | Markkinat |
| Perinteinen ja yleisin tapa tuottaa kunnalliset palvelut | | Luodaan näennäismarkkinat julkisen sektorin sisälle ja hyödynnetään rajoitetusti tai valikoidusti markkinamekanismia | | Markkinavaihdanta joka perustuu kilpailutiloudelle tyypillisiin hinta- signaaleihin, kysyn- tään ja tarjontaan |

Kuvio 6. Markkinat ja kilpailu kuntien tuotantotoiminnassa (Valkama 2004).

3.5.2. Näennäismarkkinoiden käsitteestä

Markkinoihin liittyvä käsitteistö on vanhaa ja vakiintunutta. Markkinoiksi voidaan kutsua tilannetta, jossa tuotannon tekijöiden (pääoma, työvoima) tai hyödykkeiden (tavara, palvelu) kysyntä ja tarjonta kohtaavat ja jossa näille syntyy hinta tuottajien välisen kilpailun kautta (markkinat). Markkinoilta edellytetään kilpailutilanteen ja riittävän informaation olemassa oloa sekä sitä, että markkinoille pääsy ja sieltä pois pääsy on rajoittamatonta (Sihvonen 2006: 4).

Sihvonen (2006) on luonnehtinut näennäismarkkinoita hierarkkisen tuotantotavan ja aitojen markkinoiden välimuodoksi. Näennäismarkkinoita voidaan kuvata joillakin ominaisuuksilla, jotka erottavat ne aidoista markkinoista:

1. Näennäismarkkinat ovat julkisen sektorin luomat ja ylläpitämät.
2. Näennäismarkkinoilla tuotetuilla palveluilla on usein yhteiskunnallisia, kansalaisten hyvinvointiin liittyviä tavoitteita.

3. Julkinen sektori toimii useimmiten palvelutuotannon tilaajana, ohjaajana ja rahoittajana.
4. Näennäismarkkinoiden vaihtoehtoisilla tuottajilla saattaa olla muita tavoitteita toiminnassaan kuin voiton tuottaminen (so. tuottajina saattaa olla niin julkisen sektorin omia tuotantoyksiköitä, voittoa tavoittelemattomia yhteisöjä kuin yrityksiäkin)
5. Palvelun saajat eivät yleensä kulutushetkellä maksa palvelusta, vaan palvelun tilaaja toimii heidän preferenssiensä välittäjinä ja palvelubudjetin kontrolloijina.

(julkinen)

organisaatio/
hierarkia

näennäismarkkinat

aidot
markkinat

Kuvio 7. Palveluiden tuotantotapa ja näennäismarkkinat (Sihvonen 2006).

Ennen näennäismarkkinoiden luomista oleva tilanne on se, että julkiset organisaatiot tuottavat itse palvelut hierarkiassaan tai ostavat ne olemassa olevilta markkinoilta, joilla voi olla sekä julkisia, yksityisiä tai ns. kolmannen sektorin tuottajia. Näennäismarkkinat luodaan tai ne syntyvät julkisen sektorin avatessa palvelutuotannon kilpailulle ja salliessa uusien tuottajien tulon palvelutuotantoon. Näennäismarkkinat voidaan ymmärtää joko markkinamuodoksi itsessään tai välivaiheena aitoihin markkinoihin.

Edelleen Sihvonen (2006) asettaa toimiville näennäismarkkinoille tiettyjä vaatimuksia. Allokatiivisen ja teknisen tehokkuuden saavuttamiseksi näennäismarkkinoiden tulee muistuttaa markkinoita siten, että

1. tulee olla kilpailua
2. tilaajalla ja tuottajalla tulee olla tarvittava informaatio
3. markkinatilanteen on oltava sellainen, että potentiaalinen tuottaja voi tulla markkinoille tai poistua markkinoilta ilman lisäkustannuksia
4. hintojen tulee määräytyä markkinoilla, so. niitä ei ole sidottu lainsäädännöllä tai ne eivät muodostu yksittäisen tuottajan monopolihinnoittelusta.

Näennäismarkkinoiden toimivuuteen kuuluu Sihvosen mukaan edellisten lisäksi:

5. transaktiokustannukset eivät saa ylittää hierarkiakustannusten alenemista

6. tilaajaa ohjaa asiakkaan hyvinvointi ja tuottajaa taloudelliset kannusteet (motiivit)
7. tilaaja tai tuottaja ei saa suosia mitään asiakasryhmää (muuta asiakkaita edullisempänä, ns. kerman kuorinta)
8. palvelun responsiivisuus lisääntyy
9. valintamahdollisuudet eri tuottajien välillä lisääntyvät
10. palvelu on oikeudenmukainen.

Jotta näennäismarkkinat olisivat toimivat, transaktiokustannukset eivät ylitä syntyviä kustannussäästöjä (tekninen tehokkuus). Muut näennäismarkkinoiden toimivuuden kriteerit liittyvät julkisen sektorin allokatiiviseen tehtävään, allokatiivisen tehokkuuden piiriin.

Sihvonen (2006) viittaa Le Grandiin ja Barlettiin, joiden mukaan tilaaja toimintaa tulee ohjata taloudelliset kannustimet, jotta markkinat toimisivat tehokkaasti. Tämä ehto on ristiriitainen erityisesti hyvinvointipalveluissa, joita tuottaa mm vapaaehtoisjärjestöjä. Tilaajan motiivina tulisi olla asiakkaiden hyvinvoinnin lisääminen palvelun tuottamisen kautta.

Tähän liittyy myös se, että näennäismarkkinoilta tulisi eliminoida tilanteet, jotka voisivat johtaa siihen että, tilaaja tai tuottaja suosii jotain asiakasryhmää, koska tämä on edullisempi tai tuottoisampi ("kerman kuorinta"). Responsiivisuus (responsiveness) tarkoittaa sitä, että palvelun tarjoaja kykenee ottamaan huomioon asiakkaansa tarpeet ja suuntaamaan palvelutuotantoa sen mukaisesti. Responsiivisuutta voidaan pitää myös palvelun laadun yhtenä osana (Sihvonen 2006: 6).

Näennäismarkkinoiden tärkeimmät muodot ovat tällä hetkellä tilaaja- tuottaja-malli ja palveluseteli. Tilaaja- tuottaja-mallin perusidea on erottaa palvelun tilaaja ja tuottaja, jotta molemmat voisivat keskittyä ja kehittyä perustehtäväsään tehokkaaksi. Näennäismarkkinat voivat olla joko sisäiset tai ulkoiset. Sisäiset markkinat ovat kyseessä silloin, kun organisaation sisällä on useita samaa palvelua tuottavia tuottajia. Ulkoisilla markkinoilla kilpailussa on mukana organisaation ulkopuolisia tuottajia, joka voivat olla julkisia, yksityisiä yrityksiä tai järjestöjä.

Palvelusetelimallissa palvelun tuottaminen jollekin väestöryhmälle rahoitetaan antamalla palveluseteli joko palvelu tarjoajalle tai palvelun käyttäjälle, joka itse valitsee palvelun tuottajan olemassa olevilta markkinoilta. Palvelusetelin tarkoitus on ollut

lisätä palvelun käyttäjien valinnanvapautta. Samalla se on lisännyt vaihtoehtoisia palvelun tuottajia markkinoille.

3.5.3. Kunta ja markkinat

Suomessa kauppa- ja teollisuusministeriö ja sen alainen Kilpailuvirasto ovat pitkään halunneet kuntien palvelujen avaamista kilpailulle. Julkinen sektori edustaa yritys- ja elinkeinoelämän näkökulmasta suljettuja markkinoita, joka käyttää hyväksi määräävää markkina-asemaa.

Kähkönen (2007: 9) puolestaan sanoo kunnan tehtävistä:

”Markkinaorientoituneen näkemyksen lisäksi julkisella vallalla, esimerkiksi kunnalla, on kaksi tehtävää: demokraattinen tehtävä ja kuntalaisten hyvinvoinnista huolehtiminen tietyn palvelutuotannon turvin. Näkemyksen mukaan kuntalaisilla on oltava päätösvalta kuntansa asioissa. Lisäksi julkisella vallalla on myös joissakin tapauksissa enemmän tietoa palvelutarpeesta kuin palvelun saajilla itsellään; näin on esimerkiksi päihdehuollossa ja ennaltaehkäisevässä terveydenhuollossa. Näkemys julkisen sektorin palvelutuotannosta markkinakenttänä on tälle ajattelulle suhteellisen marginaalinen, eikä todellakaan hallitseva. tästä näkökulmasta julkinen sektori pikemminkin säätelee, kontrolloi ja ohjaa markkinoita kuin että se toimisi markkinapaikkana tai kilpailijana.”

Kähkösen (2007) mielestä yksi hankalampia asioita sekä julkisen että yksityisen tuottajan osallistuessa kilpailuun, siis näennäismarkkinoiden luomisessa, on se, että julkisen ja yksityisen väliset institutionaaliset erot ovat niin suuret, että niitä voidaan harvoin pitää kilpailuneutraaleina.

Julkisen sektorin syntymistä voidaan Kähkösen (2007) mielestä pitää klassisen markkinateorian mukaisesti seurauksena markkinoiden epäonnistumisesta. Kilpailun puutetta ja markkinoiden epäonnistumista voidaan selittää palvelun luonteella. Palvelu voi olla luonteeltaan myös julkistyyppistä, jos sillä voi olla ulkoisvaikutuksia. Se voi olla luonteeltaan ns. meriittihyödyke, jolloin sen tuotannossa voi esiintyä kasvavia mittakaavaetuja tai sen tuotantoon voi liittyä erilaisia informaatioon liittyviä ongelmia (tilaajan ja käyttäjän tai tuottajan ja käyttäjän välillä) tai ns. adverse selection -ongelma so. informaatio-ongelma tilaajan ja tuottajan välillä (Salminen-Viinämäki 2001: 18).

Kähkösen (2007) mukaan teoriat selittävät syytä sille, miksi markkinat eivät toteudu tai eivät toimi tehokkaasti tietyn tyyppisissä palveluissa. Esimerkiksi julkistyyppinen palvelu on luonteeltaan sellainen, että sen käytöstä voi olla vaikea sulkea pois kuluttajia ja näin ollen sen tuotannosta aiheutuvaa kustannusta ja hintaa on vaikea kohdistaa nimenomaan sille, joka palvelun kuluttaa (vapaamatkustajaongelma).

Ulkoisvaikutukset tarkoittavat sitä, että palvelun tuottamisesta aiheutuu joko positiivisia tai negatiivisia ulkoisvaikutuksia laajemmalle joukolle kuin tuottaja tai palvelusta maksava kuluttaja. Tämän vuoksi yrityksellä on taipumus tuottaa liikaa (saasteet) tai ei ole kannustetta tuottaa riittävästi (yleissivistävä koulutus) palvelua. Meriittihiödykkeet viittaavat paternalismiin: katsotaan, että kansalaiset eivät aina ymmärrä omaa tai yhteiskunnan parasta ja julkisen sektorin tehtävä on tuottaa ja kannustaa heitä esimerkiksi kuluttamaan jotakin palvelua ilman kysyntää, josta esimerkkinä Kähkönen (2007) mainitsee ennaltaehkäisevän terveydenhuollon.

Informaatio-ongelmat tarkoittavat mm. sitä, että palvelun tuotannon hinnan ja laadun suhdetta voi olla vaikeaa tai monimutkaista arvioida. Siksi palvelun järjestäminen (tarpeiden arviointi) ja laadun seuranta voi tulla kalliiksi. Adverce selection viittaa lisäksi siihen, että tilaajalla ei voi olla vastaavaa tietämystä tuotteesta, minkä vuoksi tuottajalle voi syntyä kannuste toimia omaan pussiinsa siis tilaajalle ja käyttäjälle epäedullisesti (Kähkönen 2007: 10–11).

Kähkönen (2007) suosittelee kuntien suunnittelevan omalle alueelleen sopivan strategian markkinoiden avaamisesta kilpailulle siten, että sillä turvattaisiin palvelujen saatavuus, tehokas tuotanto ja markkinoiden syntyminen ja säilyminen. Näin siitä huolimatta, että taloudellisuutta joudutaan vertaamaan henkilöstöpolitiisiin, demokratiaan, työllistämiseen, turvallisuuteen, varmuuteen ja pidemmän tähtäimen hyvinvointivaikutuksiin liittyviin argumentteihin.

3.6. Yhteenveto teoriasta

Teorian perusajatus, että kunta siirtyy byrokratiasta kohti markkinaorientoitunutta organisaatioita. Näin käy, kun kunta ottaa käyttöön tilaaja-tuottaja-toimintamallin mukaisen tavan tuottaa palveluita. Mallin käyttöönotto edellyttää kuntaorganisaation jakamista selkeästi tilaajiin ja tuottajiin. Tilaja ostaa kuntalaisten tarvitsemia palveluja,

ja tuottaja-organisaatio tarjoaa niitä kilpailukykyiseen hintaan. Kunnan sisälle luodaan näennäismarkkinoita, joilla kysyntää ja tarjontaa tapahtuu.

Kunnan tuottajaorganisaation on tehostettava omaa tuotantoaan, jotta se pystyy kilpailemaan ulkopuolisten tarjoajien kanssa. Tehostamistoimenpiteet vaativat kustannus- ja hintatietoisuuden lisääntymistä. Kustannustehokkuutta voidaan tarkastella teoriassa esitetyn transaktiokustannusteorian avulla.

Tehostaminen vaatii uudenlaista johtamista kunnissa. Uusi julkisjohtaminen on tuonut etenkin valtionhallintoon yksityisen sektorin johtamiskäytänteitä. Uutta johtamistapaa on kritisoitu mm. siksi, ettei se ole tuonut mukanaan joustavuutta. Kritiikin mukaan julkista sektoria koskevat erilaiset säännöt kuin yksityistä sektoria. Uusi julkisjohtaminen on päinvastoin lisännyt byrokratiaa valtionhallinnossa.

Kunnan tehtävät määritellään kuntalaisissa. Kunta voi tuottaa palvelut itse tai ulkoistaa ne. Kunnilla on vastuu palvelujen järjestämisestä tehokkaalla ja toimivalla tavalla. Tilaaja-tuottaja-toimintamallin periaatteen mukaan kunnalla säilyy palvelujen järjestämisvastuu. Kritiikkiä on esitetty siitä, että kunnallinen itsehallinto on unohdettu muutoksessa. Valtuustot ja kuntalaiset voivat menettää poliittisen merkittävyytensä.

Tilaaja-tuottaja-toimintamalli merkitsee suurta muutosta kuntaorganisaatiossa. Muutokset koskettavat suoranaisesti kunnan henkilökuntaa ja poliittisesti valittuja luottamushenkilöitä. Empiriaosassa on tuotu esiin henkilökunnan ja luottamushenkilöiden suhtautumista muutokseen. Haastatteluja on analysoitu esiin tulleiden aiheiden pohjalta. Keskustelua on tarkasteltu myös teoriassa käsiteltyjen aiheiden näkökulmasta.

4. METODOLOGIA

Diskurssianalyysi ei ole kovin selvärajainen tutkimusmenetelmä. diskurssianalyysin keskeisenä tehtävänä on tutkia kielenkäyttöä, siis sitä, miten kielelliset sopimukset ohjaavat ajattelua ja toimintaa. Tutkimus kohdentuu puhekäytänteisiin ja puhetapoihin eli diskursseihin (Hirsjärvi, Remes, Sajavaara 2007: 220).

4.1. Diskurssianalyysin käsitteitä

Diskurssianalyysin tehtävänä on selvittää, millä tavoin ihmiset jäsentävät käsityksiään todellisuudesta. Diskurssianalyysissa tutkitaan ilmaisuja eri näkökulmasta. Tutkimuksen kohteena voivat olla esimerkiksi tekstit, puheet, viestit ja dialogit. Näitä ilmaisuja pidetään tietyssä ajassa ja paikassa tapahtuvina sosiaalisen vuorovaikutuksen muotoina.

Diskurssianalyysin avulla keskustelusta tehdään näkyvää. Analyysillä voidaan selvittää kuka on ilmaissut, mitä on ilmaistu, mitä ilmailulla on tarkoitettu. Voidaan pohtia myös sitä, miksi on ilmaistu, mihin ilmaisulla on pyritty tai keneen on pyritty vaikuttamaan. Voidaan pyrkiä selvittämään, miten jokin asia on ilmaistu.

Diskurssi-sana on syntynyt latinan kielessä, mutta käsite on saanut vaikutteita eri kulttuureista ja kielistä. Diskurssianalyysissa voidaan erottaa kolme suuntausta, joihin ovat vaikuttaneet niiden syntypaikkojen kieli ja kulttuuri. Keskusteluanalyysi on anglo-amerikkalaisessa, väiteanalyysi saksalaisessa ja kriittinen analyysi ranskalaisessa tutkimusperinteessä muodostunut käsite (Remes 2006: 298–306).

4.2. Kolme erilaista diskurssi-käsitettä

Ranskalaiset diskurssit syntyvät ja pysyvät yllä yhteiskunnan luomilla legitiimeillä käytännöillä, joiden olemassa olon näkyväksi tekeminen on keskeinen diskurssianalyysin tehtävä. Kun tehdään näkyväksi se, miten toiminta saa legitimeettinsä, voidaan ymmärtää omaa roolia ja toimintaa kulttuurissa (Remes 2006: 303). Ranskalaisesta filosofiasta juurensa juontava tutkimusperinne painottaa

diskurssianalyysiä, jonka tarkoituksena on tutkia tiedon muodostumisen rakentumista ja rakennetta. Se tuo esiin hiljaisia oletuksia ja painotuksia (Hirsjärvi ym. 2007: 220).

Englantilaisessa diskurssissa keskustelijat ovat tietynlaisen kulttuurin toimijoita, jotka pyrkivät toimimaan vuorovaikutuksessa niin, että keskustelu on ymmärrettävää. Vuorovaikutuksen on sisällytettävä itseensä elementtejä, joilla toinen ihminen tekee itsensä ymmärretyksi jollekin toiselle (Remes 2006: 303).

Huomion kohteena on se, miten kielenkäyttö muokkaa toimintaa konkreeteissa tilanteissa. Olennaista on se, että tekstiä ei analysoida siksi, että löydettäisiin sen takana olevia asenteita. Analyysissä voidaan keskittyä niin sanottujen tulkintarepertoaarien identifiointiin aineistosta. Tulkintarepertoaarit voidaan määritellä sellaisiksi kielenkäytön alueiksi, jotka muodostavat omia merkitys- ja termisysteemejään. Tutkija etsii tekstistä saman sukuisia kielikuvia ja puhetapoja (Hirsjärvi ym. 2007: 221)

Saksalainen diskurssikäsitys vaatii Remeksen (2006) mukaan käytännön ja teorian läsnäoloa, ja sillä pyritään siihen, että todellisuuden luonnetta ymmärretään paremmin. Diskurssianalyysi mahdollistaa todellisuuden muuttamisen, mikäli se on tarpeellista. Diskurssi luodaan aktiivisesti toimijoiden kanssa. Jokaisella diskurssikeskusteluun osallistuvalla on oikeus vaikuttaa väitteitä esittämällä siihen, millaiseksi toimijajoukon diskurssi muodostuu.

4.3. Diskurssianalyysin keskeistä sisältöä

Diskurssianalyysi on tutkimusmenetelmänä varsin herättävä ja se pyrkii aina osoittamaan jossain määrin kriittisesti toimimattomia seikkoja, toimintojen eettis-moraalisten perustelujen kritiikin tarvetta tai avartamaan ja paljastamaan totuuden luonteesta jotakin sellaista, mitä ihmiset eivät ilman diskurssianalyysia ymmärtäisi havahtua kysymään, ja jopa vaikuttamaan löytyneeseen epäkohtaan (Remes 2006: 307).

Diskurssianalyysin alkuperäinen luonne on ollut kriittisesti toteava ja tässä tehtävässä se on lisännyt ihmisten tietoisuutta heihin vaikuttavista ja heidän myötävaikutuksellaan olemassa olevista ilmiöistä. Sen keskeinen tehtävä on ollut tuoda inhimillinen toimija ja ihmisiä koskeva kulttuurinen toiminta tarkastelun keskiöön. Tutkimusmenetelmä kyseenalaisti ilmiöiden olemassaolon ilman yksilöiden sosiaalista osallistumista niiden

tuottamiseen. Tässä mielessä diskurssianalyysi avasi tietä ihmisen vuorovaikutuksen tutkimiselle sekä saattoi herättää kysymyksiä inhimillisen toiminnan mielellisyydestä (Remes 2006: 308).

Keskeisenä piirteenä diskurssianalyysin esitystavassa on, että tutkimus julkaisun jälkeen vasta herättää kriittistä keskustelua. Sen tarkoitus on ihmisten havahduttaminen huomaamaan, että ihmisten valta määritellä yhteiskunnassa esiintyviä ilmiöitä tai niiden tarkoituksen mukaisuutta on menetetty tai ollaan menettämässä tai jopa, että se on menetetty. Diskurssianalyysia on paljon käytetty instituutioiden tutkimuksessa, jossa sen tehtävä on ollut osoittaa instituutioiden käytänteiden takana, usein ihmisiltä itseltään piilossa olevia merkitysrakenteita, eli diskurssien elementtejä (Remes 2006: 303).

Remes (2006) tiivistää, että tämän tyyppiset tutkimukset osoittavat, että päätöksiä ja suhtautumistapoja yhteiskunnassa eivät niinkään määrittele mitkään tosiasiat, tai edes päättäjät, vaan diskurssit. Diskurssien löytäminen vastaavasti saa ihmiset mahdollisesti havahtumaan, onko suhtautumistavoissamme eettis-moraalisesti niitä tarkastellen parantamisen varaa.

4.4. Diskurssianalyysin kohteet ja analyysitavat

Diskurssianalyysi voidaan valita tutkimuksen metodologiaksi, kun ollaan kiinnostuneita sosiaalisesta todellisuudesta ja siinä tapahtuvasta toiminnasta. Sosiaalinen todellisuus diskurssianalyysin yhteydessä vaihtelee eri lähteiden mukaan, mutta tässä tutkimuksessa sillä tarkoitetaan organisoinnin aikana ja seurauksena tapahtuvaa toiminnassa ilmenevää inhimillistä kokemustodellisuutta, johon jotenkin liittyvät kulttuuri ja kommunikaatio (Remes 2006).

Diskursseja voidaan siis tutkia analysoimalla niiden olemassaoloa ja vaikuttavuutta sosiaalisessa todellisuudessa. Aineistosta etsitään merkkejä diskursseista, nämä kootaan merkityksiksi. Määrittämistä vahvistetaan siten, että löytyneitä diskursseja verrataan tutkimuksen rajattuun ongelmaan.

Tutkimuksessa käytetään yleistä diskurssianalyysin empirististä mitä -muotoa; kysytään, mitä diskurssi on ja miten se näkyy tilanteissa, joihin ihmiset osallistuvat. Diskurssi on määriteltävissä haastatellulle ihmisryhmälle tyyppilliseksi, koska aineisto on

koottu tässä tapauksessa kunnan luottamishenkilöiden ja kunnan viranhaltijoiden ja työntekijöiden keskuudessa. He ovat osa yhteistä diskurssia tilaaja-tuottaja-mallissa.

4.5. Aineiston keruu

Tutkimus on toteutettu haastattelututkimuksena ja havainnointina. Haastattelut tapahtuivat keväällä 2007 huhti–kesäkuussa. Haastatteluun osallistui kaikkiaan seitsemän henkilöä. Kolme heistä edusti kunnan luottamishenkilöitä, siis poliittisia päättäjiä. Kunnan viranhaltijoita ja työntekijöitä edusti neljä haastateltavaa. Työntekijöiden ja viranhaltijoiden suurempaa osuutta haastateltavien joukossa pidin tärkeänä, koska heidän mielipiteitään tuli vähemmän esille kokouksissa, palaverissa ja tiedotustilaisuuksissa.

Havainnointia tilaaja-tuottaja-malliin suhtautumisesta tein osallistumalla tilaaja-tuottaja-mallin käynnistyspalaveriin, koulutustilaisuuksiin ja valtuuston kokouksiin sekä aiheeseen liittyviin tiedotustilaisuuksiin. Havainnointi tapahtui pääsääntöisesti keväällä 2007, mutta joitakin tilaisuuksia, joissa tilaaja-tuottaja-toimintamallia käsiteltiin, oli jo syksyllä 2006. Havainnointitilanteissa tein muistiinpanoja siitä, mitä puhujat sanoivat ja miten he asian esittivät.

Havainnoinnin avulla sain yleiskäsityksen, mitä tilaaja-tuottaja-mallista kunnassa keskusteltiin, ketkä keskustelivat ja miten keskusteltiin. Haastattelut auttoivat ymmärtämään havainnointiin perustuvia johtopäätöksiä. Haastattelut ja havainnointi tukivat hyvin toisiaan muodostaessani käsityksiä suhtautumisesta tutkittavaan asiaan.

Haastattelu tapahtui avoimena haastatteluna. Haastateltavat kertoivat omia käsityksiään tilaaja-tuottaja-mallista. Koska kunnassa toimintamallia ei vielä haastattelujen kuluessa ollut otettu käyttöön, näkemykset perustuivat paljolti henkilön omiin odotuksiin, toiveisiin ja pelkoihin. Haastatteluajan sovin etukäteen, jotta tilanne olisi mahdollisimman rauhallinen ja sujuisi keskeytyksettä. Nauhoitin haastattelut ja tein samalla muistiinpanoja. Pyrin keskeyttämään haastateltavan kertomuksen vain, jos halusin tarkentaa ajatusta. Haastatteluun olin varannut noin tunnin ajan. Yleensä haastattelu kesti noin tunnin.

Viranhaltijoiden haastattelu tapahtui heidän työpaikallaan, yleensä haastateltavan omassa työhuoneessa. Häiriötekijöitä ei ollut ja haastateltavat pystyivät kertomaan luotettavasti omia näkemyksiään. Työntekijät ja viranhaltijat painottivat päättäjiä enemmän sitä, että haastattelu pysyisi salaisena ja heidän mielipiteensä anonyymeina. Päättäjien haastattelut tapahtuivat haastattelijan kotona tai kunnan virastolla. Tilanteiden häiriöttömyyteen kiinnitettiin huomioita.

Haastatteleamalla ja havainnoimalla keräämääni aineistoa pidän luotettavana ja riittävänä tutkimukseni kannalta. Eri henkilöiden haastatteluissa ja havainnoissa nousi esiin samoja aihealueita, ja malliin siirtymisen hyötyjä ja haittoja pohdittiin samoista lähtökohdista. Haastattelut tukivat ristiriidattomasti havainnoinnin antamaa yleiskuvaa suhtautumistavoista.

Olen analysoinut aineistoa tuomalla esiin ne aihealueet, joista haastateltavat puhuivat. Vaikka aihealueet olivat samoja, suhtautuminen tilaaja-tuottaja-malliin antoi aiheelle oman merkityksensä. Esimerkiksi jos haastateltava suhtautui malliin myönteisesti, hän piti aiheesta annettua tiedotustakin riittävänä.

4.6. Diskurssin aiheet

Haastateltavien esiin nostamat aiheet olivat teemoiltaan samansisältöisiä, mutta näkemykset asioihin poikkesivat riippuen haastateltavan taustasta ja suhtautumisesta tilaaja-tuottaja-toimintamalliin. Haastateltavien taustat jaan sen mukaan, onko henkilö päättäjä vai kunnan työntekijä, joihin luen myös virkamiehet. Suhtautuminen malliin vaihteli mallin kannattajasta malliin kriittisesti suhtautuvaan.

Diskurssin aihealueet jaan kahteen osaan siksi, että osa niistä koskee suoranaisesti muutosprosessia, jota kunnassa käytiin haastattelujen aikana. Näitä teemoja ovat tilaaja-tuottaja-malliin siirtymisen aikataulu ja prosessiaikainen tiedottaminen. Nämä ovat teemoja, jotka eivät samansisältöisinä nousisi esiin, mikäli tutkimus olisi suoritettu jonain muuna ajankohtana kuin juuri muutosprosessein alkuvaiheessa, jolloin epätietoisuus oli kaikkein suurinta. Samoin muutoksen läpiviennin aikataulu poistuu keskusteluaiheista, kun tilaaja-tuottaja-toimintamalli on otettu käyttöön.

Muut esille nousseet keskustelun aiheet kuten organisaatio, kustannustietoisuus, tuotteistaminen, päätöksenteko, tehokkuus ja markkinat liittyvät tilaaja-tuottaja-mallin sisältöön ja tulevat todennäköisesti säilymään keskustelujen aiheina malliin käyttöönoton jälkeenkin. Nämä ovat mallin keskeisiä elementtejä, joihin vaikuttamalla voidaan mallin hyödynnettävyyttä parantaa. Joten on oletettavaa ja toivottavaa, että sisällöllisistä kysymyksistä keskustelu jatkuu.

Suhtautuminen aikataulutukseen ja tiedottamiseen antoi kuvan siitä, miten haastateltava suhtautui itse tilaaja-tuottaja-toimintamalliin. Karkeasti voisi sanoa, että kriittisesti suhtautuvat pitivät aikataulua liian kireänä ja tiedottamista huonona, jopa tietojen salaamisena. Sama ilmiö oli havaittavissa niin päättäjissä kuin viranhaltijoissa ja työntekijöissäkin. Kriittisyys johtui epävarmuudesta ja osin tietämättömyydestä. Työntekijöiden ja viranhaltijoiden keskuudessa pelättiin mallin vaikutuksia omaan työhön, työpaikan säilyvyyteen ja työn sisältöön. Yleensä pelättiin muutoksia työhön liittyvissä kysymyksissä, sillä suurin osa kunnan työntekijöistä ja viranhaltijoista oli ollut kauan saman kunnan palveluksessa, eikä ollut tottunut muutoksiin.

Päättäjissä oli havaittavissa samaa arkuutta kohdata muutoksia. Osa päättäjistä pelkäsi mallin johtavan siihen, että työntekijöitä irtisanotaan, kun toimintoja tehostetaan. Heidän mielestään kunnan työntekijöillä oli jo nyt liikaa töitä. Päättäjät perustelivat omaa kriittistä suhtautumistaan malliin sillä, että he olivat huolissaan kunnan työntekijöiden asemasta ja jaksamisesta, eivät oman valtansa kapenemisesta.

Keskusteluissa kukaan ei suoranaisesti ilmoittanut vastustavansa tilaaja-tuottaja-toimintamallin käyttöönottoa, mikä johtui ehkä kunnan taloudellisesta tilanteesta ja yhteiskunnallisesti esiin nousseista käsityksistä, että kuntasektorilla on tehtävä muutoksia, jotta julkinen palvelutuotanto säilyy. Jokainen myönsi, että jotain olisi tehtävä.

Päättäjien mielipiteissä näkyi jossain määrin poliittinen jakauma. Karkeasti voi sanoa, että oikeistoryhmittymä kannatti tilaaja-tuottaja-malliin siirtymistä. Keskusta myös kannatti mallia, mutta ryhmittymän sisällä oli selkeästi kriittisiä näkemyksiä. Vasemmistoliiton ryhmä selkeimmin kritisoi ja kyseenalaisti mallin sopivuutta kuntasektorille.

Päättäjien suhtautumista mallin sopivuuteen ja toimivuuteen muokkasivat paitsi poliittinen katsomus myös työkokemus. Moni päättäjätöi yleiskeskusteluissa esille sen,

että tilaaja-tuottaja-mallin mukainen toiminta oli tyyppistä ja luontevaa yksityisellä sektorilla, ja uskoivat sen sopivan hyvin kuntasektorille. Siis päättäjän oma viiteryhmä ja kokemus työelämästä näkyivät suhtautumisessa mallin vaikuttavuuteen.

Tilaaja-tuottaja-mallin sisällölliset teemat nousivat keskusteluissa esille kunnassa toteuttavan toimintatavan seurauksena. Näistä organisoituminen ja päätöksenteko koettiin aiheina mielenkiintoisiksi, mutta niihin ei sisällynyt samanlaista tunnelatausta kuin teemoihin kustannustietoisuus ja tehokkuus. Tilaaja-tuottaja-mallin mukaisesta organisoitumisesta ei ollut vielä tehty päätöstä, eikä selkeää organisaatiokaaviota tehty, joten aiheesta keskustelu oli lähinnä arvailuja siitä, miten organisoitumien poikkeaisi nykyisestä ja miten se toteutettaisiin. Päätöksenteon selkiytymistä ja sen tuomista lähemmäksi tuottajaporasta pidettiin hyvänä.

Yllä mainitut aiheet eivät jakaneet haastateltavia selkeisiin ryhmiin esimerkiksi taustaryhmittymän tai muun havaittavan tekijän mukaan. Kustannustietoisuus ja tehokkuus taas olivat aiheita, jotka jakoivat haastateltavat selkeästi mallin kannattajiin ja kriittisesti suhtautuviin, joskin kustannustietoisuus sai myös mallin kritisoijilta hyväksyntää. Tehokkuuden vaatimus kuulosti kunnan työntekijöiden ja viranhaltijoiden keskustelussa siltä kuin heidän työpanostaan aliarvioitaisiin. Kukaan ei myöntänyt omassa tai oman osastonsa työssä olevan tehostamisen varaa.

Työntekijöiden ja viranhaltijoiden keskuudessa puheet tehostamisesta saivat aikaan epäilyksiä siitä, että kaikki työt eivät tule tehdyiksi, ja palvelut huononevat. Työntekijöiden ja viranhaltijoiden puheet tehostamisesta olivat hyvin työpaikkasidonnaisia. Suhtautumiseen vaikutti huoli oman työpaikan pysyvyydestä ja henkilökunnan jaksamisesta yleensä.

Päättäjien mielipiteet jakautuivat suhteessa vastustajiin ja kritisoijiin. Vastustajat olivat huolissaan henkilökunnasta, ja puolustajat sanoivat katsovansa koko kunnan etua. Huoli henkilökunnasta saattoi tulla keskusteluun siksi, että joku perheestä tai lähipiiristä oli kunnassa töissä. Mallin kannattajat toivat selkeästi esiin näkemyksen, että kunnan työnteon tapaa oli uudistettava ja tehostettava, ja jos se vaati irtisanomisia, niitä oli tehtävä.

4.7. Tutkimuksen taustaa

Päädyin haastattelu- ja havainnointimenetelmään, koska aiheen monikerroksisuuden vuoksi kyselylomakkeen laatiminen riittävän yksityiskohtaisesti olisi ollut vaikeaa. Haastattelu antoi mahdollisuuden tehdä täsmentäviä kysymyksiä, joten vaara tulkita vastauksia väärin, oli pienempi. Havainnointi sopi hyvin haastattelun rinnalle, ja saatoin käytännössä todeta, miten käsitykset tulivat käytännön päätöksenteossa ja toiminnoissa esille.

Aiheena tilaaja-tuottaja-malli oli haastava, koska organisaatio oli vasta siirtymävaiheessa. Oli korrektia myös haastateltavia kohtaa olla johdattelematta heidän ajatuksiaan tiettyyn suuntaan, jonka kyselylomake oli voinut tehdä. Heidän omaaloitteinen kerrontansa toi esille seikkoja, joita en olisi osannut erikseen kysyä.

Huomioitavia käytännön seikkoja oli ajan puute. Tällä viitataan siihen, että muutos tuotannon järjestämiseksi tilaaja-tuottaja-toimintamallin mukaisesti oli tutkimuskohteen kunnassa tapahduttava nopeasti. Tehokkuuden toivottiin nopeasti näkyvän tuotantokustannusten huomattavana pienenemisenä ja suoranaisena säästönä. Itse asiassa toiveet tehokkuuden nopeasta kohoamisesta ja sen aiheuttamista säästöistä, joilla toivottiin helpotusta kuntatalouden ahdinkoon, vaikuttivat jopa ylioptimistisilta.

Valtiovallan säätämä puitelaki, joka astui voimaan 1.1.2007, oli yksi muutosmotivaattori. Lain tutkinnan mukaan kunta, joka ei selviä palvelujärjestäjän velvoitteistaan voitaisiin pakottaa liittoutumaan. Kunnanvaltuutettujen ja kunnan johdon tahtotila on kuitenkin säilyttää kunta itsenäisenä kuntana.

Haastattelut suoritettiin lyhyen ajan kuluessa keväällä 2007. Haastatteluun osallistuneet henkilöt eivät olleet sattumanvaraisesti valittuja, vaan pyrin saamaan mukaan poliittisia päättäjiä jokaisesta valtuustopuolueesta tai ainakin ryhmittymästä oikeisto, keskusta, vasemmisto. Pidin merkittävänä myös sitä, että haastateltavat eivät olleet ilmaisseet kovin äänekkäästi omaa kantaansa.

Haastateltavat viranhaltijat edustavat eri sektoreita kunnan palvelukentässä, keskushallinto mukaan lukien. Työtekijät edustavat ylemmän ja alemman tason

viranhaltijoita ja kunnan työntekijöitä. Olen haastatellut yhteensä seitsemää henkilöä. Kolme heistä edustaa päätöksentekijöitä ja neljä kunnan työntekijöitä.

Otos on mielestäni kattava, sillä mielipiteitä tilaaja-tuottaja-malliin siirtymisen aiheuttamista muutoksista tuli jo tässäkin joukossa niin puolesta kuin vastaan. Haastatteluiden aihepiirit olivat samoja, jotka tulivat esille myös havainnointitilanteissa. Vaikka diskurssin aineet olivat samoja, mielipiteet ja katsontakannat teemoihin vaihtelivat.

Haastattelut olivat avoimia haastattelutilaisuuksia, joissa haastateltava kertoi omin sanoin käsityksiään tilaaja-tuottaja-mallista. Haastattelijana en juuri kommentoinut haastateltavan kertomaa, vain joissain tapauksissa tein täsmentäviä tai asiaa selventäviä kysymyksiä. Haastattelutapahtuma kesti keskimäärin neljäkymmentä minuuttia. Sovin puhelimitse ajan jokaisen haastateltavan kanssa etukäteen, jolloin kerroin, millaisesta haastattelusta on kyse.

Haastateltaville tein mahdollisimman selväksi, että halusin nimenomaan kuulla henkilön omia mielipiteitä tilaaja- tuottaja-malliin siirtymisestä. Tarkoitus ei ollut, että he olisivat valmistautuneet haastatteluun esimerkiksi opiskelemalla tilaaja-tuottaja-mallin teoriaa tai käytäntöjä haastattelua varten. Toki moni oli tuntenut jo aikaisemmin mielenkiintoa mallia kohtaan, ja oli hyvin perehtynyt mm. siihen, miten tilaaja- tuottaja-toimintatapaa oli toteutettu ja millaisia muutoksia se oli aiheuttanut kunnallisessa organisaatiossa.

Analysoin haastatteluja ensin teemoittain. Olen kiteyttänyt haastattelut aihealueisiin, jotka nousivat spontaanisti esiin haastateltavien puheissa. Haastattelujen perusteella suurimmat muutokset arvellaan kohdistuvan organisaatioon, päätöksentekoon, kustannustietoisuuteen, tuottavuuteen ja tehokkuuteen. Muita esiin tulleita aiheita olivat aikataulu, tiedottaminen ja organisoituminen.

Näistä kustannustietoisuus ja sen vaikutukset tuottavuuteen ja tehokkuuteen ovat tutkimukseni keskeinen teema. Tilaaja-tuottaja-mallin organisoitumisessa pyritään purkamaan hierarkkisia rakenteita ja vähentämään byrokratiaa. Tämä tarkoittaa sitä, että lähestytään yksityisen sektorin markkinamaisempaa tapaa toimia. Päätöksenteon eriyttäminen toisaalta tilaajiin ja toisaalta tuottajiin tuo kustannuksiin näkyvyyttä ja lisää kilpailun mahdollisuutta.

Haastateltavien esiin nostamista aiheista aikataulut ja tiedottaminen kohdistuivat ajallisesti tilaaja-tuottaja-mallin prosessointiin. Ajankohta haastatteluille oli otollinen, sillä tilaaja-tuottaja-mallin organisatoriset muutokset eivät vielä olleet konkreettisia, mutta muutokset olivat näkyvissä. Siksi prosessin aikataulut ja tiedottaminen nousivat keskeisesti esille. Haastatteluissa nousi esille muutosprosessin kulun vaiheet. Muutos oli aiheuttanut suoranaista fyysisen työn lisäystä.

Havainnoin avulla sain käsityksen siitä, mitä aiheesta yleisesti kunnassa keskusteltiin. Etenkin kunnan päättäjien näkemykset tulivat tilaisuuksissa esille. Päättäjät toivat työntekijöitä ja viranhaltijoita selvemmin esille omat kantansa tilaaja-tuottaja-malliin ja sen mukanaan tuomiin hyötyihin tai haittoihin. Viranhaltijoista ne, jotka olivat malliin siirtymisen kannalla, käyttivät puheenvuoroja, joissa toivat selkeästi näkemyksensä esiin ja puhuivat aktiivisesti tilaaja-tuottaja-mallin hyötyjen puolesta.

4.8. Tutkimuksen luotettavuus

Tutkimuksen luotettavuutta mitataan tutkimuksen reliabiliteetilla ja validiteetilla. Reliabiliteetilla viitataan tutkimuksen toistettavuuteen. Tällä tarkoitetaan sitä, että jos tutkimus tehtäisiin uudelleen samoin edellytyksin, päädyttäisiin samoihin tuloksiin. (Silverman 1993:146–149). Luotettavuutta voidaan mitata tutkimuksen toistettavuudella.

Tässä tutkimuksessa reliabiliteettia lisää se, että samat teemat toistuivat eri ihmisten puheissa. Aiheet olivat samoja, joista havainnointitilanteissa keskusteltiin. Koska tutkimuksessa haastattelut tehtiin avoimina haastatteluina, valitsivat haastateltavat keskustelun aiheet.

Tutkimuksen validiteetti tarkoittaa, että tutkimuksessa mitataan sitä, mitä on tarkoitus mitata. Validiteetissa otetaan huomioon merkittävyys, riittävyys ja kattavuus (Mäkelä 1991: 48–55). Tässä tutkimuksessa merkittävyyttä perustellaan sillä, että analysoitava aineisto yhteiskunnallisesti merkittävää. Kunnan henkilökunta ja luottamushenkilöt ovat suuren muutoksen edessä.

Aineiston riittävyttä mitataan sillä, että uudet tapaukset eivät tuo esiin uutta keskustelun aihetta. Tutkimuksessa keskustelun aiheet toistuivat, joskin näkökulma

aiheeseen muuttui. Aineiston kattavuutta mitataan näytön määrällä. Tutkimuksen kattavuutta voidaan kuvata sillä, että haastateltavien puheessa tuli esille kriittinen ja kyseenalaistava suhtautuminen muutokseen. Yleisissä keskusteluissa tämä näkökulma jäi vähäiselle huomiolle.

5. ANALYYSIA

5.1. Mikä on kunta

Kunnan toiminnasta määritellään kuntalaissa. Kuntalain ensimmäisessä pykälässä mainitaan, että Suomi jakautuu kuntiin, joiden asukkaiden itsehallinto on turvattu perustuslaissa. Kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto. Kunnan perustehtävä on siis asukkaidensa hyvinvoinnin edistäminen ja alueensa kestävä kehityksen edistäminen. Lainsäädäntö asettaa kunnalle yhä suurempia vaatimuksia perusoikeuksien turvaajana. Kunnan toimintatapojen uudistamisessa keskeisenä näkökulmana on näiden tehtävien mahdollisimman hyvä hoitaminen. Kunnan toimintatapojen uudistamista ja markkinaehtoisten ratkaisujen käyttöönotto on yksi keino vastata haasteeseen.

5.1.1. Hierarkiasta markkinaehtoiseen toimintaan

Kuntaliitto on perehtynyt kunnallisten palvelujen tuottamisen kokemaan muutokseen (Suomen Kuntaliitto 2007: 7). Hyvinvointiyhteiskunnan rakentamisvaiheessa 60-luvulta 80-luvulle on ollut yksityiskohtiaan myöten valtion ohjaamaa toimintaa. Ohjausta luonnehtivat puitelait, suunnittelujärjestelmät ja yksityiskohtaiset normit.

1980-luvulla hierarkkinen malli alkoi muuttua mm OECD:n piirissä syntyneen hallinnon uudistusohjelman takia. Näillä pyrittiin säätelyn purkamiseen hallinnon hajauttamiseen ja yksityistämiseen. Kunnallishallinnon kannalta merkittävää oli pyrkimys laajemman liikkumavaran antamiseen kunnille. Lainsäädäntöä, hallinnon normeja ja valtiosuusohjausta väljennettiin ja 1990-luvun alussa siirryttiin menoperusteisesta järjestelmästä laskennalliseen valtiosuusjärjestelmään (Suomen Kuntaliitto 2007: 7).

Kuntien sisäistä toimintaa tehostettiin muodostamalla toiminnoista liikelaitoksia ja joitakin toimintoja yhtiöitettiin. Tuolloin alettiin myös hankkia palveluja ostopalveluina kunnan ulkopuolelta yksityisiltä palvelun tuottajista tai ns. kolmannelta sektorilta eli yhdistyksiltä ja yhteistöiltä. Kuntaliiton selvityksen mukaan yksityisten palveluntuottajien osuus ei kuitenkaan merkittävästi kasvanut, vaan kunnallisen oman toiminnan tehokkuus kasvoi merkittävästi.

Suomen liittyminen Euroopan unioniin ja EU:n kilpailulainsäädännön periaatteiden omaksuminen suomen kilpailunrajoituslakiin vuonna 1992 vasta avasi varsinaisesti kunnallisen palvelutuotannon kilpailulle. Viime vuosina kilpailuviranomaiset eivät ole enää keskittyneet pelkästään valvomaan niitä aloja, joissa kunta toimii elinkeinonharjoittajana. Sen sijaan viranomaiset ovat omaksuneet linjan, jolla pyritään uusien markkinoiden luomiseen. Tällöin kunnan tuotantotoiminnan uudistumisen keskeiseksi ongelmaksi nähdään toimivan markkinaympäristön ja kilpailun luominen (Suomen Kuntaliitto 2007).

5.1.2. Kunnallinen itsehallinto

Kuntalain toisessa pykälässä kunnan tehtävistä sanotaan, että kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät. Uusia tehtäviä voi antaa tai vanhoja ottaa pois vain säätämällä siitä lailla. Kunta voi ottaa tehtävikseen myös muita kuin sille itsehallinnon perusteella määritellyt tehtävät.

Kunta voi hoitaa sille määrättyjä tai itselleen ottamia tehtäviä itsenäisesti tai muiden kuntien kanssa yhdessä tai hankkia niitä muista palvelujen tuottajilta. Perustuslain 121. pykälän mukaan kunnan itsehallintoa vahvistetaan säätämällä kunnille verotusoikeus. Verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteet määritellään yksityiskohtaisemmin lailla.

Ryynänen (2006: 102) pitää kunnallisen itsehallinnon kannalta uutta perustuslakia merkittävänä. Kunnallista itsehallintoa vahvistavat perustuslakiin kirjatut verotusoikeus ja tehtävien lakisääteinen määrittely. Rahoitusperiaatteen pois jääminen perustuslaista heikentää kunnan taloudellista asemaa. Lainsäädäntöä annettaessa tulisi ottaa huomioon, että kunnilla on myös riittävät taloudelliset edellytykset vastata uusista velvoitteista.

Kunnallista itsehallintoa tarkasteltaessa suhteessa valtioon on huomioitava, että valtion ja kuntien välinen työnjako on epäselvä, mutta lainsäädäntö on johtanut siihen, että kansalaisten palvelujen järjestäminen on entistä enemmän kuntien vastuulla. Kunnan ja valtion välisten suhteiden kannalta lääninhallituksilla on perinteisesti ollut tärkeä merkitys.

Vuoden 1995 kuntalain käsittelyn yhteydessä eduskunta muutti valtio-kunta-suhdetta kuntien itsehallintoa korostavaan suuntaan. Tällöin katsottiin, ettei läänihallitusten laajaa kuntiin kohdistuvaa oma-aloitteista yleisvalvontaa laajoine tiedonsaantioikeuksineen ole pidettävä kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta hyväksyttävänä, eikä muutoinkaan tarpeellisena (hallintovaliokunnan mietintö 18/1994 vp).

Näin siis itsehallintoyhteisöön, kuntaan, voidaan kohdistaa vain laillisuusvalvontaa. Lääninhallitukset arvioivat kuitenkin eri ministeriöiden ohjauksessa alueellisesti toimialansa peruspalveluja. Tämä ei kuitenkaan tarkoita kuntiin kohdistuvaa valvontaoikeutta (hallintovaliokunnan mietintö 8/2000 vp).

Valtion ja kuntien väliset suhteet ovat muuttuneet myös yhdentymiskehityksen myötä. Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon 4. luvun 3. kappaleen voidaan katsoa edellyttävän että toimivalta on osoitettava niin lähelle kansalaisia kuin mahdollista, mikä osaltaan lisää kuntien tehtäviä.

5.1.3. Kunnallisen itsehallinnon merkitys palvelutuotannossa

Valtioneuvosto on antanut keväällä 2005 selonteon keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuudesta kehittämistarpeista. Kunnan palvelutuotannosta siinä on todettu:

”Tavoitteena on, että kuntapalvelujen saatavuus ja laatu toteutuu yhtäläisesti eri puolissa maata. Palvelutuotannon tulee olla myös kustannustehokasta. [...] Lääninhallitusten tehtävä kuntien vastuulla olevien palvelujen laillisuusvalvojana korostuu palvelujen tuottamistapojen monipuolistuessa. [...] Kuntarakenteen kehittämisen ohella tarvitaan voimakkaita toimia kuntien peruspalveluiden ja toimintatapojen uudistamiseksi sekä tuottavuuden lisäämiseksi.”(Sisäasiainministeriö 2005).

Näitä tavoitteita voidaan pitää yleisesti hyväksytyinä, mutta yksipuolisina, ja ne jättävät kunnallisen itsehallinnon erityispiirteet huomiotta (Ryynänen 2006: 42).

Itsehallinnon perusydin on jäänyt palveludemokratian kuntaideologian jalkoihin. Aivan kuten Ruotsissa on Suomessakin korostunut kehitys kohti puhtaasti hallinnollisia kuntia, ”hallintokuntia”, joissa palveludemokratian hegemonia on vienyt kunnallisen politiikan

heikentymiseen. Tässä katsontakannassa kunta on ensisijaisesti lainsäädännössä ja valtion taholta määrättyjen peruspalvelujen toteuttaja (Ryynänen 2006: 44). Mutta kuten Hallberg (2005: 156) on todennut, on riidatonta, että kunta on paljon muutakin kuin palveluiden toteuttaja.

5.1.4. Itsehallinnon tulevaisuus

Kuntarakenteen muutoksessa on selkeä tavoite kuntakoon suurentaminen. Tästä ovat esimerkkejä pelastustoimen vuonna 2004 tapahtunut alueellistaminen ja kansallisen terveydenhuollon tulevaisuuden turvaamisprojektin ehdotukset perusterveydenhuollon piirien suurentamisesta 20 000 – 30 000 asukkaan piireiksi.

Ryynänen (2006: 97) pohtii kunnallisen itsehallinnon vaikeutta toteuttaa päätösten oikeellisuutta ja kansalaisuuntuneisuutta. Mikäli kunnallishallinto epäonnistuu päätöksenteon mahdollisimman suuren oikeudellisuuden toteuttamisessa, on vaarana päätöksentekovastuu siirtyminen aikaisempaa enemmän valtiolle ja itsehallinnon olemassaolon vaarantuminen. mikäli kunnallishallinto puolestaan epäonnistuu tehtävässään edistää kansalaisuuntunutta poliittista ja hallinnollista toimintaa, kadottaa se kunnallisen itsehallinnon perustan. Tuo perusta on nimenomaan siinä, että kansalais- ja paikkakuntakohtainen kytkentä asioiden hoitoon voi toteutua sen kautta suuremmissa määrin kuin valtiollisten organien kautta.

Säästö- ja tehostamistoimenpiteet ohjaavat kuntien toimintaorganisaatiota ja aiheuttavat merkittäviäkin muutoksia organisaatioissa. Palvelutuotantoa ulkoistetaan, yhtiöitetään ja yksityistetään. Tilaaja-tuottaja-mallissa kunnan palvelutuotanto periaatteessa voi säilyä myös kunnan omana tuotantona, mutta perusajatus tässäkin mallissa on se, että tuotanto eriytetään kunnan ydinorganisaation ulkopuolelle ja siten valtuustojen poliittisen määräysvallan ja kontrollin ulottumattomiin. Tämä johtaa väijäämättömästi siihen, että valtuustot ja kuntalaisetkin menettävät poliittisen merkittävyytensä tässä suhteessa.

5.2. Kunnallinen palvelutuotanto

5.2.1. Kunnan tehtävät

Kuntalain 2.1§:n mukaan kunnan toimialaan kuuluvat sille laissa säädettyt tehtävät; (lakisääteiset ja tai pakolliset tehtävät) ja itsehallinnon nojalla kunnan itselleen ottamat vapaaehtoiset tehtävät. Kunnilla on siis kaksi toimialaa, yleinen ja erityistoimiala. Kunnan palvelutuotanto perustuu näihin toimialoihin.

Erityistoimialan tehtävät ovat erikseen säädettylailla kuntien tehtäviksi, kun taas yleisen toimialan tehtävistä on laissa yleislauseke. Merkittävimmät erityistoimialaan kuuluvista tehtävistä ovat opetus- ja sivistystoimi, terveyden- ja sairaanhoito, sosiaalihuolto, yhdyskuntasuunnittelu ja -rakentaminen, ympäristönsuojelu ja pelastustoimi.

Kuntien mahdollisuudet itse määrittellä, miten palvelu tarjotaan myös erityistoimialaan kuuluvissa tehtävissä, ovat lisääntyneet. Laissa on nimenomaan korostettu mahdollisuutta joustavasti käyttää niin julkisia kuin yksityisiä palveluntuottajia. Perinteisen ajattelun mukaan käytännössä kuitenkin kunta itse välittömästi omalla organisaatiollaan hoitaa palvelutuotannon.

Toissijaisena kunnan tehtävien hoitomuotona on kuntien julkisoikeudellisen yhteistoiminnan hyväksikäyttö. Kolmantena vaihtoehtona on se, että tehtävät uskotaan ulkopuoliselle taholle. Näitä ovat toiset kunnat, kuntayhtymät, valtio tai muut julkisoikeudelliset yhteisöt ja laitokset, muuta myös yksityisoikeudelliset yritykset ja yhteisöt.

5.2.2. Kunnallisen palvelutuotannon uudistumisesta

Kunnallisen palvelutuotannon muutos hierarkkisesta tavasta toimia menestyksekkääksi markkinaehtoiseksi toimijaksi vaatii edellyttää tietoista ja vaativaa prosessia läpi koko kuntasektorin. Kilpailuttamisen osaaminen edellyttää tietoa palveluiden ominaisuuksista ja omista tuotantokustannuksista.

Markkinoiden toimivuus vaatii kilpailua sallivien olosuhteiden suunnitelmallista toteuttamista. Kunnallisen palvelutuotannon markkinaehdollistaminen voi alkaa varsinaisesta tuotannosta, mutta sille rinnakkaine tai jopa vaihtoehtoinen tapa käynnistää uudistaminen, on tilaamismenettelyn hajauttamien.

5.2.3. Liikelaitostaminen ja yhtiöittäminen

Kunnan palvelutuotannon erillisuus suhteessa tilaajana toimivaan kunnan valtuustoon, hallitukseen tai lautakuntaan voidaan toteuttaa organisoimalla palvelun tarjoaja itselliseksi tulosityksiköksi, liikelaitokseksi tai yhtiöksi. Virastomaisesti toimivasta instituutioista yhtiömuotoiseen toimintaan siirtymistä voidaan kuvata jatkumona, joka vaatii aikaa ja oppimista.

Nettobudjetoinnilla kunnan oma toiminta saadaan ainakin osittain vertailukelpoiseksi yksityisen toiminnan kanssa. Palvelun tuottaja voi oman netto budjettinsa turvin kohdentaa toimintaresurssejaan itse. Läpinäkyvyyssperiaatteen toteutuminen siten, että elinkeinotoiminta pidetään erillään viranomaistoiminnasta, on oleellinen kysymys. Nettobudjetointia voidaan pitää liiketaloudellisena esivaiheena siirryttäessä palvelutuotannossa liikelaitosmaiseen toimintaan ja myöhemmin yhtiöittämiseen (Kilpailuvirasto 2001: 24).

Liikelaitos on kuntalain mukainen kunnallinen organisaatio tai muu vastaavalla tavalla organisoitu liiketoimintaa harjoittava kunnan toimintayksikkö. Liikelaitos on jo varsin itsellinen toimija, jolla on oma tuloslaskelma ja tase. Se kattaa kulunsa maksutuloilla ja investointinsa pitkällä aikavälillä tulorahoituksella. Sen toimintaa säätelee kuntalaki, ja kunnanvaltuusto vahvistaa johtosäännön. Se ei kuitenkaan ole erillinen oikeushenkilö eikä itsenäinen kirjanpitovelvollinen.

Kunnan omistama osakeyhtiö ei eroa lainsäädännöllisesti yksityisistä osakeyhtiöistä, vaan sen toiminnasta säädetään yhtiölaissa. Kuntalaki määrittelee vain, miten omistajan (kunnan) edustus valitaan. Kunnan yhtiön kilpailuasema yksityisiin yrityksiin nähden on läpinäkyvä, ja sen on selvittävä taloudellisista velvoitteistaan kilpailukykyisillä hinnoilla (Kilpailuvirasto 2001: 25).

5.3. Haastattelut aihealueittain

Haastateltavien puheissaan esiin nostamat aiheet olivat samoja ja ajankohtaisia tilaaja-tuottaja-toimintamallin kannalta. Aikataulutus ja tiedottaminen liittyvät itse prosessin läpiviemiseen. Tilaaja-tuottaja-malliin siirtyminen nopeasti, jo vuoden 2008 alusta, toi lisää erilaisia selvitystöitä kunnan viranhaltijoille, työntekijöille ja päätöksentekijöille. Aikataulu ja tiedottaminen ovat konkreettisesti läsnä olevia aiheita, ja niihin on helppo ottaa kantaa.

Organisoituminen ja päätöksenteko liittyvät itse tilaaja-tuottaja-toimintamalliin ja sen järjestämiseen, mutta ovat kunnallisessa hierarkkisessa organisoitumisessa olennaisia jopa aseman tunnusmerkkeinä. Organisaation muutos vaikuttaa suoranaisesti viranhaltijoiden asemaan ja kykyyn vaikuttaa päätöksentekoon. Kustannustietoisuus ja tehokkuus ovat kuntasektorilla uusia käsitteitä, joilla ei ole ollut suurta vaikutusta päätöksentekoon. Etenkin tehokkuuden vaatimus ja sen vaikutus omaan työhön tai työyhteisöön herätti ristiriitaista suhtautumista tehostamistoimenpiteisiin.

5.3.1. Aikataulu

Kunnan tiukka aikataulu tilaaja-tuottaja-malliin siirtymisessä huolestutti osaa haastateltavia. Itse asiassa aikataulutus oli seikka, josta oltiin yksiselitteisen erimielisiä. Tällä tarkoitan sitä, että oltiin joko puolesta tai vastaan. Suurempi osuus haastateltavista työntekijöistä piti aikataulua kohtuuttoman kiireellisenä, mikä näkyi lisääntyneenä työnä, kun normaalin työn päälle tulivat kaikki siirtymävaiheen valmistelusta aiheutuvat työt. Etenkin tuotteistaminen aiheutti paljon lisää työtä jokaisella organisaatiotasolla. Kiireellisen aikataulun problematiikkaan palaan vielä kohdassa tiedottaminen.

”Aikataulu on aivan liian tiukka. Kunnan omia päättäjiä varten pitää tuote kuvata ja hinnoitella. Kaikki tuo ylimääräinen työ on pois palvelusta.” (Haastateltava A)

”Kun asiat pitkistyy, niin ne mutkistuu.” (Haastateltava F)

5.3.2. Tiedottaminen

Tilaaaja-tuottaja-mallin toteuttamisessa ja käyttöönotossa tärkeimpänä pidettiin asiasta tiedottamista. Henkilökunta etenkin painotti sen tärkeyttä. Monilla viranhaltijoilla oli jo omasta mielestään käsitys asiasta. He olivat perehtyneet Kuntaliiton antamiin tiedotteisiin ja ohjeisiin, sekä seuranneet, miten esimerkiksi Oulun kaupungin tilaaaja-tuottaja-malli oli toteutettu.

Mutta mielenkiintoista oli, että mielipiteet menivät täysin ristiin tiedottamisen onnistumisesta. Puolet haastateltavista työntekijöistä oli sitä mieltä, että asiasta oli tiedotettu riittävästi, tai ainakin kaikki, mitä tässä vaiheessa olisi voinutkin tiedottaa. Toisen puolen mielestä asiasta ei ollut tiedotettu juuri lainkaan. Etenkään alemmilla viranhaltijoilla ja työntekijöillä ei heidän mielestään ollut tilaaaja-tuottaja-mallin toimivuudesta, tavoitteista ja seuraamuksista mitään tietoa.

”Ne jotka tätä (tilaaaja-tuottaja-mallia) puuhastelevat, ovat varmasti kertoneet sen, mitä itsekkin siitä tällä hetkellä tietävät.” (Haastateltava D)

”Tämä tietämättömyys on omiaan aiheuttamaan sekaannusta ja hämmennystä. Jopa sairastuvuus on lisääntynyt.” (Haastateltava E)

Päättäjät olivat omasta mielestään saaneet kohtuullisesti tietoa, ainakin valtuutetut olivat sitä mieltä. Mutta hekin esittivät epäilyjä siitä, että tietävätkö esimerkiksi lautakunnan jäsenet riittävästi mallin aiheuttamista muutoksista vaikkapa päätöksentekoon. Samaa epäilivät kylläkin osa ylemmistä viranhaltijoista.

”Jos en olisi valtuutettu ja olisin vain lautakunnan jäsen, en varmaan tietäisi, mistä tässä on kyse.” (Haastateltava B)

Tiedottamisen riittävyyttä oli kaikkien mielestä vaikea arvioida siksi, että tilaaaja-tuottaja-malliin siirtymisen aikataulu oli nopea, eikä tiedottamisen sisältöä voinut analysoida. Aito pelko tuntui olevan että, kiireellä pilattaisiin hyvä asia.

Haastattelussa nousi esiin yksi erittäin olennainen seikka, josta kaikilla haastatelluilla viranhaltijoilla oli yhdensuuntainen näkemys. Se oli tilaaaja-tuottaja-malliin siirtymisen aikataulu. He kaikki pitivät aikataulua liian kireänä. Kiire tuli esiin paitsi kaksinaisena tiedottamiseen ongelmana, koska toisaalta tiedottamiselle ei jäänyt riittävästi aikaa, ei

myöskään ehditty saada analysoida kokemuksia ja korjata mahdollisia virheitä. Malliin rynnättiin suin päin, joku haastateltava sanoi.

Aikataulun kiireellisyyteen vaikutti kunnan taloudellinen tilanne, johon tilaaja-tuottaja-malliin siirtymisellä toivottiin pikaista apua toimintojen tehostumisen myötä. Toisaalta malliin vihkiytyneet ja sitä voimakkaasti ajavat tahot puolustelivat nopeutta nykyisin tyypillisellä sanonnalla nopeat syövät hitaat. Uskottiin siis, että hitaus on muutosvastarintaa voimistava tekijä, ja koska valmiita vastauksia ei ole, on vain kokemuksen kautta siirryttävä tilasta A tilaan B.

Poliittisten päättäjien mielipiteet hajosivat aikataulukysymyksessä. Päättäjistä ne, jotka puolsivat tilaaja-tuottaja-malliin siirtymistä, pitivät aikataulua sopivan kireänä. Ne, jotka vastustivat koko hanketta, pitivät myös aikataulua kohtuuttomana. Tähän väliin jäi osa, joka olisi halunnut katsoa tuloksia hitaammalla aikataululla.

Koska otos päättäjien keskuudessa oli pieni, ei varmasti voi sanoa, että suhtautuminen tilaaja-tuottaja-malliin olisi ollut kiinni poliittisesta kannasta, mutta poliittinen suuntautuminen akselilla oikeisto-vasemmisto näytti kuitenkin antavan viitteitä suhtautumisesta. Voisi sanoa, että oikeiston edustaja kannatti ja mitä enemmän vasemmalla päättäjää oli, sitä kielteisemmin hän suhtautui tilaaja-tuottaja-malliin. On jopa kuulunut yleisessä keskustelussa tilaaja-tuottaja-mallia verrattavan palveluiden ulkoistamiseen ja yksityistämiseen.

Oli kuitenkin näkyvissä merkkejä siitä, että suhtautuminen ei ollut näin yksiselitteistä ja että puolueiden sisällä mielipiteet jakaantuvat. Näytti siltä, että puolueiden sisällä olevat mielipiteet eivät tulleet esille, vaan haluttiin esiintyä homogeenisena ryhmänä. Kaikki puolueethan ovat valtuustossa hyväksyneet tilaaja-tuottajamalliin siirtymisen, ja siksikin halutaan olla suhteellisen yksimielisesti asian takana.

5.3.3. Organisaatio

Keskustelua olisi haluttu käydä myös organisaatiosta ja organisoitumisesta. Koska nykyinen organisaatio oli kunnassa ohut, esitettiin epäilyksiä siitä, että organisaatiota joudutaan lihottamaan uuden mallin vuoksi. Työntekijöitä ei riittäisi molemmille

tahoille, siis palveluiden tilaajiksi ja toisaalta tuottajiksi. Vaarana olisi tilanne, jossa viranhaltijoista tulisi kahdella pallilla istujia.

”Kunnan nykyinen ohut organisaatio aiheuttaa sen, että työntekijöitä ei riitä molemmille puolille tilaaja-tuottaja-organisaatiota. Tulee väkisinkin kahdella pallilla istujia.” (Haastateltava C)

Mallin tässä vaiheessa, siis keväällä 2007, oli puhuttu prosessivastaavista, joiden rooli oli kuitenkin jäänyt suurimmalle osalle haastateltavia hämäräksi. Vahva epäily oli, että tultaisiin tilanteeseen, että on palkattava lisää henkilökuntaa, joka taas löisi säästötavoitteita totaalisesti korville.

Yksi haastateltava kertoi uuden organisoitumisen pahimmaksi uhkakuvaksi sen, että koko mallista tulisi sisäinen hiekkalaatikkoleikki, jossa ei olisi kyse todellisesta kilpailusta. Nythän puhuttiinkin sopimusohjauksesta, jonka vaikutus tehokkuuteen ja tuottavuuteen oli kyseenalainen. Vaarana olisi tilanne, jossa samat ihmiset toisaalta ostavat ja toisaalta hinnoittelevat tuotteet, siis myyvät. Silloin ei oikeasta kilpailutilanteesta voi puhua.

Mielenkiintoinen huomio oli se, että kukaan viranhaltijoista ei pelännyt oman työpaikkansa puolesta ainakaan organisaatiomuutoksen vuoksi. Päinvastoin heillä oli näkemys, että työt vain lisääntyvät, koska nyt pitää eri sektoreilla sekä tilata että tuottaa. Tehostamisen uskottiin kyllä pidemmällä tähtäimellä vaikuttavan tuotannossa kustannustietoisuuteen, ja sitä kautta työntekijämäärän vähentymiseen, jos tilauksia ei saada oman kunnan ulkopuolelta. Mutta organisaation ylemmille tasoille veikkattiin vahvasti ongelmia. Kenelläkään ei ollut tässä vaiheessa selkeää näkemystä, miten organisoitumien tulee tapahtumaan.

” Ken elää, se näkee!” (Haastateltava E)

5.3.4. Kustannustietoisuus, tuotteistaminen, prosessointi

Kustannustietoisuus oli tilaaja-tuottaja-mallissa ainoa kiistattoman hyvä seikka, jonka olemassa oloa ei kukaan haastatelluista viranhaltijoista tai päättäjistä kyseenalaistanut. Samanlaisia kommentteja saivat tuotteistaminen ja prosessointi, joskin niihin osa päättäjistä suhtautui hivenen arkaillen, sillä kaikki eivät aivan täysin olleet perillä näiden sanojen merkityksestä.

Kaikkien mielestä oli kuitenkin hyvä, että lopultakin tiedettäisiin mitä ja mistä maksetaan., joskin motiivit palvelutuotannon hinnoittelun tarpeellisuuteen vaihtelivat. Ne jotka vannoivat kunnallisen palvelun nimiin, pitivät hyvänä, että nyt voidaan osoittaa kunnallisen palvelun tehokkuus verrattuna yksityiseen. Vastakkainen mielipide taas halusi näin osoittaa kunnallisen tuotannon kalleus.

Suurin osa suhtautui muutokseen varsin neutraalisti. He halusivat vain tietää, mikä on työn ja palvelun hinta. Kustannustietoisuus jo sinänsä lisää tehokkuutta, koska palveluja työprosessit tulevat läpinäkyviksi. Läpinäkyvyyden periaate lisää suunnitelmallisuutta. Tekemisestä tulee tavoitteellista, tavoitteiden toteutumista mitataan ja poikkeavuuksista raportoidaan.

Tilaaaja-tuottaja-mallin ja tuotteistamisen vaikutuksista keskusteluissa tuli esille erilaisia mielipiteitä ja asiaa tarkasteltiin monesta näkökulmasta.

”Meillä on kustannukset jo nyt vedetty niin tiukalle, ettei säästäjä voi enää tulla.” (Haastateltava A)

”Kun kaikki tekeminen on tuotteistettu ja työprosessit kuvattu, saadaan jo tällä työvaiheella esiin virheitä ja päällekkäisyyksiä.” (Haastateltava C)

”Tuotteistamien sinänsä karsii turhaa työtä, minulla on omakohtaista kokemusta asiasta.. Se myös auttaa näkemään olemassa olevia ongelmia ja oman työn osana kokonaisuutta.” (Haastateltava D)

Prosessointi auttoi luomaan hyviä työkäytäntöjä ja ymmärtämään oman työn merkityksen kokonaisuuden osana. Prosessoinnin avulla voitaisiin poistaa byrokraattisuutta. Samaan argumenttiin vedoten voitiin myös todeta, että prosessointi voi lisätä byrokraattisuutta, nimenomaan tässä viitattiin siihen, että samat ihmiset istuvatkin kahdella pallilla, sekä tilaaja- että tuottajaorganisaatioissa.

Kustannustietoisuuden lisäämisessä oleellista on seuranta ja mittaamien. Tavoitteet pitäisi pystyä määrittelemään siten, että niiden saavuttamista voitaisiin seurata ja mahdollisuuksien mukaan mitata. Mittarit voivat olla monenlaisia riippuen palvelusektorista. Tärkeintä olisi kuitenkin, että mittaaminen tekee kunnallisen palvelutuotannon vertailukelpoiseksi muiden kuntien ja yksityisen palvelutuotannon kanssa. Kustannustietoisuuden tärkeydestä on ja mitattavuuden vaikeudesta on

teoreettista näyttöä. Esimerkiksi transaktioanalyysi painottaa kustannusten laskennan vaikeutta.

5.3.5. Päätöksenteko

Päätöksenteon problematiikka oli yksi tutkimuskysymyksistä. Miten demokraattiseen poliittiseen päätöksentekokenttään soveltuu päätöksenteon hajauttaminen, ja miten saadaan päättäjät hyväksymään oman valtansa kaventuminen. Tarkoittaahan tilaaja-tuottaja-mallin käyttöönotto palvelutuotannon eriyttämistä ja siirtymistä poliittisen päätäntävällän ulottumattomiin.

”Hyvä puoli tässä on päätöksenteon politisoitumisen väheneminen.”
(Haastateltava B)

Valtuusto oli tehnyt tilaaja-tuottaja-malliin siirtymisestä yksimielisen päätöksen, vaikka kriittistäkin keskustelua oli käyty. Etenkin poliittisesti vasemmalla olevat esittivät julkisestikin epäilyjä ja kyseenalaistuksia mallin suhteen. Mutta kuten jo aikaisemmin tuli esille, kunnan taloudellinen tilanne oli niin huono, että talouden tasapainottamisen nimissä oltiin valmiita ja halukkaitakin uskomaan mallin tuomiin säästöihin.

Päättäjiä eri puolueista esittivät varovaisia huomioita ja kyseenalaistuksia mallin suhteen, mutta he eivät missään tapauksessa halunneet olla kehityksen jarruna. Mutta yllättävän moni antoi ymmärtää, ettei ollut vakuuttunut tilaaja-tuottaja-mallin tuomista säästöistä, varsinkaan niin lyhyellä tähtäimellä kuin toivottavaa olisi ollut.

Kukaan ei kuitenkaan tuonut selkeästi esille näkemystään siitä, että poliittinen valta tuottajaorganisaatioissa kapenisi. Tilaaja-tuottajamallin organisoitumisen ja näennäismarkkinoiden toimivuuden kannalta olennaista oli nimenomaan se, että luottamushenkilöt osallistuisivat vain tilaajaorganisaation toimintaan. Päättäjät esittivät omana toiveenaan, että tilaaja-tuottaja-toimintamallin avulla voitaisiin säilyttää kunnallinen palvelutuotanto, jota pidettiin sinänsä arvokkaana ja yksityistä palvelutuotantoa luotettavampana ja tasa-arvoisempana vaihtoehtona.

Osa viranhaltijoista oli yllätynyt valtuuston yksimielisestä päätöksestä, koska osalle heistä oli muodostunut vahva käsitys siitä, että poliitikot halusivat pitää vallastaan kiinni. Luottamushenkilöiden valta oli ulottunut kohtuullisen alas kunnan

organisaatiossa, mikä tuli esille mm. nimityskäytännössä. Tätä taustaa vasten viranhaltijat ihmettelivät valtuuston yksimielistä päätöstä. Joskin he olivat siihen pääsääntöisesti tyytyväisiä, sillä viranhaltijoiden käsityksen mukaan luottamushenkilöiden päätäntävalta ulottui turhan alas organisaatiossa, etenkin nimityskysymyksissä.

Päätäjien keskustelussa tuli esille näkemys, että mikään ei periaatteessa muutu uudessakaan tilanteessa päätöksenteon suhteen. Heidän kokemuksensa mukaan valtuutetuilla ei ollut oikeasti päätösvaltaa, sillä asian esittely ja valmistelu oli pakosti tapahduttava virkamiesvoimin niin pitkälle, ettei niihin juuri valtuustossa enää voinut vaikuttaa. Lautamiestasolla heidän mielestään paremmin saattoi saada tietoa asioiden taustoista ja niihin vaikuttavista seikoista. Heidän näkemyksensä mukaan pienet ns. nippeliasiat joutavatkin pois valtuustosta. Monella päättäjällä oli heidän mielestään turhankin ruusuinen käsitys omasta vallastaan tehdä päätöksiä ja siten vaikuttaa kunnan asioihin.

5.3.6. Tehokkuus

Tilaaaja-tuottaja-malliin siirtymisen tarkoituksena oli hakea tehokkuutta ja sitä kautta säästöjä kunnan talouteen. Menoja olisi saatava kuriin kaikin mahdollisin keinoin. Tilaaaja-tuottaja-mallia jotkut päättäjät pitävät keinona nopeasti saada säästöjä kunnan palvelutuotannossa. He uskoivat tilaaaja-tuottaja-mallin käyttöönoton sinänsä tuovan säästöjä. Kysyttäessä tarkennusta, miksi he näin uskovat, he sanoivat tietävänsä, kuinka tehontonta kunnan toiminta oli. Nyt kun kulut tulisivat näkyviksi, tehottomuutta ei enää sallittaisi.

Transaktioanalyysin avulla olisi mahdollista verrata todellisia kustannuksia ja tehdä päätöksiä siitä, mitä kannatta tuottaa kunnan omana tuotantona ja mitä ostaa ulkopuolisilta toimittajilta. Kustannustietoisuuden myötä tehokkuutta voitaisiin lisätä. Tuotantokustannusten analysoinnin avulla päättäjien ei tarvitsisi arvailla, mitä tuottaa kunnan omana tuotantona ja mitä ostaa muilta.

Kunnan toiminnan tehokkuutta puolustettiin tilastoilla, joiden mukaan voitiin selvästi osoittaa, kuinka tehokas kyseinen kunta on omassa palvelutuotannossaan verrattaessa sitä toisiin samankokoisiin kuntiin. Tehokkuutta on turha hakea sieltä, mistä sitä ei

enempää löydy. Nämä päättäjät olivat huolissaan kunnan henkilökunnan jaksamisesta jo nyt liiallisten työpaineiden alaisena.

Virkamiesportaassa tehokkuutta lähestyttiin osin toisesta näkökulmasta. Heillä oli aito pelko siitä, että kustannukset eivät välttämättä kohdistu oikein, ja tehokkuusmittarit eivät ole yhteneväiset tai tasapuoliset. Nyt kun tukipalveluja vyörytettiin eri kustannuspaikoille, ei välttämättä tiedettäisi tukipalveluiden hintaa, ja oli olemassa vaara, että ne jatkossakin ylihinnoitellaan. Kustannuslaskennan avulla ongelma ratkeaisi.

”Kun ei ole mahdollista ostaa muilta, on toiminta yhtä tehotonta kuin ennenkin. Hinnoitellaan nykyisillä tuotantokapasiteeteilla.” (Haastateltava A)

Eri sektoreiden asettaminen rinnan tehokkuuden mittauksessa oli myös huolenaiheena. Kunnan tuotteista suurin osa on ns. aineettomia hyödykkeitä, erilaisia palveluita kuntalaisille kuten sosiaali- ja terveystyöpalveluja sekä sivistyspalveluja. Suuri osa näistä on tälläkin hetkellä aloja, joita ei ole voitu joko lainsäädännön tai muun syyn vuoksi avata kilpailulle.

Paitsi viranhaltijat myös monet päättäjät olivat epävarmoja tehokkuusvaatimusten vaikutuksista juuri näillä niin kutsutuilla herkillä aloilla, joissa työskennellään lasten, vanhusten, vammaisten, sairaiden tai erilaisia sosiaalipalveluita tarvitsevien kanssa.

Toisaalta suurin osa ei missään tapauksessa halunnut oitis tyrmätä tilaaja-tuottaja-mallia näilläkään aloilla, mutta esille tuli huoli keskustelun puutteesta. Haastatteluissa korostettiin, että vaikka suhtautuminen oli kriittistä ja kyseenalaistavaa, he eivät mitenkään halunneet leimautua uudistusten vastustajiksi. Nämä huolestuneet puheenvuorot toivat esiin sen seikan, että keskustelua ei juuri oltu käyty, ei viranhaltijoiden kesken, mutta ei myöskään päättäjien ja kunnan työntekijöiden kesken. Tilaaja-tuottaja-mallin tuomaa muutosta ei nähty riittävästi muutosjohtamisen ongelmana.

Keskustelun puute oli johtanut siihen, että tilaaja-tuottaja-malli oli hiljaisesti hyväksytty ilman suurempaa keskustelua. Avoimia kysymyksiä ja tervettäkin kyseenalaistusta ei esitetty, koska yleinen ilmapiiri oli saatu tilaaja-tuottaja-mallille suopeaksi, eikä kukaan halunnut saada uudistusten vastustajan leimaa.

Heräsi kysymys, olisiko tilaaja-tuottaja-malliin siirtymisprosessi viivästynyt, jos prosessin kuluessa olisi avoimesti ja aidosti hyväksytty myös kriittiset mielipiteet. Kyseenalaistuksissa olisi ehkä tullut esiin monia sellaisia vaihtoehtoja ja toimintamalleja, joista olisi ollut hyötyä siirtymäprosessissa.

Viranhaltijoiden puheissa tuli esiin myös se seikka, että työntekijöiden sitoutuminen tilaaja-tuottaja-malliin olisi todennäköisesti ollut parempaa, jos keskustelua olisi käyty toisenlaisessa hengessä. Ihminen sitoutuu siihen, mihin usko. Jos nyt jää liian paljon avoimia kysymyksiä ja epävarmuuksia tai tunne siitä, että ei ole hyväksytty omine mielipiteineen, ei sitoutumistakaan tapahdu.

Pakon edessä tekeminen ei tuo samaa lopputulosta kuin motivoitumisella saadaan aikaan. Viranhaltijat olisivat halunneet aikaa sitouta muutokseen, mutta aikaa oli niukasti, eikä tiedottamiseen kiinnitetty riittävästi huomiota. On kuitenkin muistettava, että motivoitunut henkilökunta on tärkeä voimavara. Muutosjohtamisen puuttumisen kritiikkiä on Eräsaari (2006) esittänyt valtionhallinnon ottaessa käyttöön uuden julkisjohtamisen mukaisia toimintatapoja. Tilaaja-tuottaja-mallin muuttaessa kunnan toimintatapoja markkinaehtoisempaan suuntaan olisi muutosjohtamiseen pitänyt kiinnittää huomiota.

5.3.7. Markkinat

Markkinat ei sanana paljon esiintynyt keskustelussa, mutta sen merkitys tuli esille tilanteissa, joissa haasteltava epäili markkinoiden toimivuutta kuntataloudessa. Kunnan palveluista suuri osa on lakisääteisiä, eikä niitä ole ainakaan tällä hetkellä tarjolla yksityisillä markkinoilla, ja toisilta kunnilta ostamista ei pidetty markkinoilta ostamisena.

Markkinoiden toimivuus sosiaali- ja terveyspalveluissa arvelutti haastateltavia kaikkein eniten. Etenkin sosiaalitoimen asiakaskuntaa pidettiin osin kykenemättömänä määrittelemään oikea hinta-laatusuhde. Tällä alueella oltiin sitä miltä, että markkinat eivät toimi. Näennäismarkkinoiden synnyttämiseen tilaaja-tuottaja-mallin yhteydessä ovat Suomen Kuntaliitto ja Kilpailuvirasto kiinnittäneet huomiota. Toisaalta kunnan viranhaltijoiden ja päättäjien kritiikissä tuli esille epäily näennäismarkkinoiden onnistumisesta.

Yksi haastateltava toi esille vaikuttavuuden arvioinnin keinona kompensoida markkinoiden puute. Toinen kommentoi markkinoiden puutetta ja viittasi siihen, että ei ole olemassa aitoa kilpailua eikä hinnanmääritys tapahdu markkinoilla, vaan sopimuksilla ohjataan toimintaa.

”Asiakas on palveluntarjoajan armoilla. Tilaajan pidettävä huoli, että asiakas saa kunnan palvelua.” (Haastateltava A)

”Ei kyseessä ole aito tilaaja-tuottaja-malli, kun tilaajan ja tuottajan toimintaa ohjataan sopimusohjauksella. Leikitään mukamas markkinoita.” (Haastateltava C)

5.4. Diskurssit

5.4.1. Keskustelun aiheet

Tilaaja-tuottaja-mallista keskusteltaessa ne työntekijät ja viranhaltijat, jotka suhtautuivat tilaaja-tuottaja-malliin kriittisesti tai kyseenalaistivat mallintuomia etuja, painottivat, että he eivät suinkaan vastustaneet muutosta, eivätkä halunneet olla kehityksen jarruna. Tämä näkemys tuotiin painokkaasti esiin useamman kerran haastattelun kuluessa. He halusivat varmuuden siitä, että haastattelusta ei kävisi esille, kuka kriittisiä mielipiteitä oli esittänyt.

Kyseenalaistajat tai kriittisesti tilaaja-tuottaja-malliin suhtautuvat kokivat, että heidän mielipiteitään ei ollut riittävästi kuultu. He toki myönsivät sen, että he eivät ehkä olleet riittävän äänekkäästi tuoneet omia mielipiteitään esille. Kyse oli leimautumisenpelosta. Kukaan ei halunnut leimautua muutoksen vastustajaksi. Tilaaja-tuottaja-mallia ei haluttu näkyvästi vastustaa, koska valtuusto oli päättänyt malliin siirtymisestä ja valtuusto on kunnan ylin päättävä elin.

Työntekijät ja viranhaltijat perustelivat omaa näkemystään sillä, että he tiesivät, että muutoksia on tehtävä, koska kunnan taloudellinen tilanne niitä vaati. Ja koska valtuusto oli yksimielisesti tehnyt päätöksen tilaaja-tuottaja-mallin käyttöönotosta, eivät he kokeneet tehtäväkseen kritisoida tehtyä päätöstä.

Päätäjien keskuudessa ei tätä ongelmaa ollut. Vaikka valtuuston päätös oli ollut yksimielinen, eivät kaikki valtuutetut olleet kriitikittömästi olleet tilaaja-tuottaja-mallin kannalla. Haastatelluista päättäjistä ne, jotka suhtautuivat mallin tuomaan muutokseen epäillen, toivat mielipiteensä myös julki. Mutta aivan kuten viranhaltijat, hekin perustelivat yksimieliseen päätökseen ryhtymistä sillä, että muutos oli välttämätön kunnan taloudellisen tilanteen vuoksi. Eikä muuta varteenotettavaa toimintatapaa ollut tarjolla.

Tilaaja-tuottaja-mallin puoltajat näkivät mallin tuovan selkeitä tehokkuusetuja kunnan toimintaan. Se selkeyttäisi organisaatiota ja toisi joustavuutta. Puolustajat vetosivat kokemuksiin, joita malliin siirtymisestä oli saatu. Ja koska paluuta entiseen ei ollut, oli heidän mielestään turha taistella muutosta vastaan. Puolestapuhujien oli helppo puhua mallin tuomista muutoksista. Malli ei heidänkään mielestään ollut valmis, eikä sellaisenaan siirrettävissä toisesta kunnasta, koska kuntien sisällä oli erilaisia tapoja toimia. He kuitenkin uskoivat ongelmien ratkeavan ja muutoksen olevan hyväksi organisaatiolle.

Haastatteluista sai käsityksen, että tilaaja-tuottaja-mallin puolustajien oli helpompi puhua asiasta, vaikka heidän tietämyksensä mallin toteuttamisesta ei ollut sen parempi kuin kriittisesti suhtautuvien. Suoranaisesti malliin kielteisesti suhtautuvia ei haastatelluissa ollut yhtään. Kaikki haastatellut olivat sitä mieltä, että kyseessä oli suurin heidän työssäoloaikaan tai päättäjänä oloaikana tapahtunut muutos kuntasektorilla. Myös siitä oltiin yksimielisiä, että kuntasektorin on pakko muuttua.

Kunnan huono taloudellinen tilanne oli niin työntekijöiden, viranhaltijoiden kuin päättäjien tiedossa. Samoin oltiin hyvin perillä valtiovallan toimenpiteistä ja niiden seurauksista. Haastatteluissa ei tullut esiin mielipiteitä kuntaliitoksista. Jonkin verran

puhuttiin yhteistyöstä muiden kuntien kanssa. Toiset kunnat nähtiin tilaaja-tuottaja-mallissa lähinnä ostajina, joille kunta voisi tarjota omia palvelujaan.

Mallin puolestapuhujat olivat yhtenäisemmin muutoksen takana kuin kyseenalaistajat. Puolustajat näkivät tilaaja-tuottaja-mallin selkeästi positiivisena muutoksena, jolla saataisiin tehokkuutta ja sitä kautta tuottoja. Säästöä syntyisi, kun toiminta olisi kustannustehokasta, ja kulut läpinäkyviä, tuntui olevan yleisesti hyväksytty totuus mallin puolustajien keskuudessa.

Kieli oli samankaltaista mallia puolustavien työntekijöiden, viranhaltijoiden ja päättäjien keskuudessa. Mallia kannattavilla viranhaltijoilla ja työntekijöillä oli yksityiskohtaisemmat tiedot ja suunnitelmat siitä, miten tilaaja-tuottaja-malli toteutetaan. Puolustajat eivät pitäneet kunnan eri sektoreita kovinkaan eriarvoisessa asemassa, vaan suurin osa oli sitä mieltä, että malli mukainen toiminta voidaan periaatteessa toteuttaa kunnan kaikilla sektoreilla.

Päättäjissä oli enemmän sellaisia kannattajia, jotka eivät tarkalleen tiedäneet, miten malli konkreettisesti toimisi kunnassa, mutta he uskoivat periaatteen olevan hyvän. He vertasivat sitä yksityisiin yrityksiin ja niiden tapaan toimia. Tärkeintä oli periaate, että tilaajat ja tuottajat eriytetään. Mallin peruseriaate siis hyväksyttiin. On siis olemassa selkeästi organisaatio ja ihmisiä, jotka tilaavat ja ostavat, ja toisaalta organisaatio ja ihmisiä, jotka myyvät. Kriittisesti suhtautuvat ja kyseenalaistajat muodostivat heterogeenisemmän joukon. Jos haastateltava oli viranhaltija tai työntekijä, he toivat yleensä esille myös oman sektorinsa ongelmia.

Päättäjien keskuudessa oli myös useita eri asioita, joista oltiin epävarmoja. Epävarmuutta aiheutti kilpailuttamisen toteuttaminen. Esitettiin epäilyksiä siitä, että kilpailu suosisi yksityisiä ja johtaisi lopulta palvelujen ulkoistamiseen. Toisaalta pelättiin tehostamisen lisäävän kiirettä ja vähentävän työpaikkoja.

5.4.2. Yhteiskunnallinen diskurssi

Diskurssianalyysin tarkoitus on saada ihmiset huomaamaan, että heidän valtansa määrittellä yhteiskunnassa esiintyviä ilmiöitä tai niiden tarkoituksen mukaisuutta ollaan menettämässä (Remes 2006: 303). Diskursseihin liittyy vahvasti vallan aspektia, koska erilaiset yhteiskunnalliset diskurssit määrittelevät, mikä on totta, mistä asioista voi puhua, ja miten asioista puhutaan.

Kuntien heikko taloudellinen tilanne on tuonut koko yhteiskunnalliseen keskusteluun uuden elementin, kuntatalouden tarkastelun. Valtiovalta on puuttunut omilla toimenpiteillään kuntasektorin tapahtumiin, ja nostanut talouden ja palvelut yhteiskunnallisen keskustelun keskiöön. Joukkotiedotusvälineiden kiinnostus kuntatalouteen on näkynyt kiinnostuksena kuntien kykyyn tuottaa palveluja.

Valtio on paneutunut kuntatalouden ongelmiin ja kehottanut kuntia erilaisten yhteistyömuotojen kehittämiseen naapurikuntien kesken. Valtio on avustanut kuntia, jotka ovat päättäneet vapaaehtoisesti tehdä kuntaliitokisa. Kun vapaaehtoisuus ei tuottanut riittävää tulosta, eli kuntien koko asukasmäärällä mitattuna oli jäämässä liian pieneksi, säätö eduskunta puitelain. Laki antoi kunnille selkeät perusteet, kuinka kuntien vakavaraisuutta ja kykyä järjestää palveluja mitataan.

Yhteiskunnassa käyty vilkas keskustelu kuntatalouden tilasta näkyy myös haastateltavien tavassa puhua. Kunnan päättäjien, viranhaltijoiden ja työntekijöiden keskusteluissa kunnan talouden tila ja kunnallisten palveluiden järjestäminen muodostavat keskustelun viitekehyksen. Kunnan huono taloudellinen tilanne ja kuntalaisten lisääntyvä palvelukysyntä muodostavat epäsuhtaan, jonka korjaaminen vaatii muutosta. Kaikkea keskustelua voidaan peilata tätä ydinongelmaa vasten.

Haastatteluissa valtiovallan toimenpiteet otettiin annettuina tosiasioina, eikä niitä kritisoitu. Keskusteluissa lähdettiin siitä tosiasiasta, että valtio ei kuntaa pelasta, vaan kunnan on itse keksittävä keinot selviytyäkseen itsenäisenä kuntana. Itsenäisyys oli valittu kunnan strategian peruslinjaksi ja ensisijaisesti tavoiteltavaksi organisaatiomuodoksi. Valtuuston päätös siitä, että kunta ei toistaiseksi liittoudu naapurikuntien kanssa, ei ollut yksimielinen, vaan se oli äänestyksen tulos.

Tiedotusvälineet ovat olleet kiinnostuneita kuntien kyvystä järjestää palveluja. Median kiinnostus on kohdistunut usein palvelujen laatuun. Palvelujen laadun turvaaminen, jolla tarkoitettiin sitä, että ne säilyvät nykyisellä tasolla, oli myös lähtökohta, josta ei haluttu tinkiä. Tämä tuli esille etenkin sosiaali- ja terveystalouksista puhuttaessa. Vanhustenhoidon taso oli haastatellun mielestä aihe, joka kiinnosti mediaa.

”Kyllähän me pian saadaan tänne lehdistö paikalle katsomaan, miten miellä vanhuksia hoidetaan. Sillä kyllä päästään otsikoihin, jos tuolla joku vanhus harhailee yksin, eikä valvontaa ole järjestetty.” (Haastateltava A)

Viitekehyksen haastateltavien keskusteluille antoi myös valtuuston päätös, jonka mukaan kunnan strateginen valinta on itsenäisyys. Toinen tärkeä päätös diskurssin sisältöä ajatellen oli päätös siirtyä vuoden 2008 alusta toteuttamaan tilaaja-tuottajamallin mukaista toimintatapaa. Tilaja-tuottajamalliin siirtyminen tarkoitti selkeää muutosta entiseen tapaan toimia ja tuottaa palveluita.

5.4.3. Tuotteistamisprosessiin liittyvät diskurssit

Haastateltavien puhuessa tilaaja-tuottajamallista, he itse asiassa puhuivat käsityksistään siitä, miten kunnallinen tuotanto järjestetään.

”Kuntalaki määrittelee meille palvelujen järjestämistä. Ja onhan meidän otettava huomioon demokraattinen päätöksentekokin.” (Haastateltava F)

Mielenkiintoinen seikka oli se, että kaikki puhuivat me-muodossa. Me-muotoa käyttivät sekä viranhaltijat että päättäjät. Tämän voi tulkita niin, että kunta koettiin omaksi ja kunnan asiat yhteisiksi ja läheisiksi. Puhetapa kuvasi myös sitoutuneisuutta työyhteisön ja kunnan asioihin.

Palvelutuotannon järjestämisestä oli nopeasti tullut yleisesti käytetty termi. Palvelutuotannon järjestäminen on tilaaja-tuottajamallin keskeinen elementti, jolla

viitataan siihen, että kunnan ei tarvitse itse tuottaa kaikkia palveluja. Se myös korostaa palvelujen merkitystä kunnallisessa tuotannossa.

Tilaaaja-tuottaja-mallin myötä toinen yleistynyt sana on tuotteistaminen. Tuotteistamisella tarkoitetaan sitä, että kunnan tuottamat palvelut nimetään, kuvataan ja hinnoitellaan. Haastattelujen aikana tuotteistamisprosessi oli kunnassa meneillään, joten sanan esiintymien haastatteluissa oli siksikin yleistä.

Se miten innokkaasti haastateltava suhtautui tuotteistamisprosessiin, ja sitä kautta tilaaja-tuottaja-malliin näkyi hänen tavassaan puhua tuotteistamisesta. Tuotteistamisprosessin nimeäminen työlääksi ja aikaa vieväksi, jopa käsittämättömäksi ylimääräiseksi työksi normaalin työn rinnalla, antoi viitteitä siitä, että henkilö suhtautui kielteisen kriittisesti muutokseen. Hänen oli vaikea nähdä, mitä tehokkuutta olemassa olevaan tilaaja-tuottaja-malli toisi.

”Kaikki se aika on pois palveluista. Oman budjetin tekemisen turvaksi tehdään kaikki se tuotteistamistyö.” (Haastateltava A)

Toisaalta taas:

”On hyvä, että tekemiset ja työt tuotteistetaan, jotta voidaan mitata kustannuksia. Se auttaa näkemään omankin työn osana kokonaisuutta.” (Haastateltava D)

Tuotteistamisessa konkretisoitui suhde ulkoistamiseen tai kilpailuttamiseen. Tuotteistamista ei nähty tarpeellisena niillä palvelusektoreilla, joissa kilpailuttamista ei voida toteuttaa tai se olisi näennäistä ja vaikeaa, kuten sivistystoimessa ja sosiaalitoimessa. Tuotteistamista pidettiin välttämättömänä pahana, josta seuraisi vain kunnan toimintojen ulkoistaminen.

5.5. Diskurssi suhteessa teoriaan

5.5.1. Hierarkia vai markkinat

Teoriaosuudessa olen lähtenyt olettamuksesta, että tilaaja-tuottaja-mallin käyttöönotto tarkoittaa organisatorisesti sitä, että kunta siirtyy byrokraattisesta, hierarkkisesti ohjatusta organisaatiomallista kohti markkinaohjautuvuutta. Markkinoilla on useita toimijoita ja markkinat määrittelee hinnan. Koska kunta on tilaaja-tuottaja-mallissa ainakin mallin käyttöönoton alkuvaiheessa joillakin sektoreilla ainoa palvelun tarjoaja, eivät markkinat toimi. Tällaisissa tilanteissa pyritään synnyttämään näennäismarkkinoita.

Haastatteluun osallistuneet viranhaltijat ja työntekijät eivät kokeneet kuntaa kovin byrokraattisena tai hierarkkisena organisaationa. Yhtä mieltä oltiin siitä, että kunta hoiti nykyisen organisaation mukaisia tehtäviä tehokkaasti verrattuna naapurikuntiin tai muihin yhtä suuriin kuntiin. Erimielisyyttä ilmeni siitä, toisiko tilaaja-tuottaja-malli tehokkuutta tai vähentäisikö se byrokratiaa. Osalla haastateltavista epäili, että byrokratia lisääntyisi, kun tilaajan ja tuottajan välillä alettaisiin tehdä sopimuksia.

”Eihän tässä ole kyse oikeasta kilpailusta ja markkinoista. Nythän puhutaankin sopimusohjauksesta. Laaditaan sopimus, jolla toimintaa ohjataan. Se on kaukana siitä, mitä yksityisellä puolella tehdään.”
(Haastateltava C)

Markkinoiden toimivuutta sivistys- ja sosiaalisektorilla epäiltiin niin päättäjien kuin viranhaltijoiden toimesta. Nämä alueet eivät ole kilpailtuja, ja osa näiden alueiden toiminnoista on sellaisia, ettei niitä voi yksityinen tarjota. Ainoa mahdollisuus olisi ostaa ne toiselta kunnalta tai kuntainliitolta, jos oma kunta ei niitä tarjoaisi.

Toisaalta nähtiin mahdollisena se, että itse myytäisiin omia tehokkaasti tuotettuja palveluja toisille kunnille. Mielenkiintoista oli, että hyvin moni ajatteli kunnan ja yksityiset markkinat toistensa vastakohtana, ja ainoana vaihtoehtoina. Joko palvelut tuottaa kunta omana tuotantonaan tai ne yksityistetään. Teoriassani lähtökohdaksi

ottamani ajatus siitä, että byrokratia ja markkinat muodostavat jatkumon, joiden ääripäitä ne edustavat, vaikutti ajatuksena vieraalta, eikä tullut esille vapaamuotoisissa johdattelemattomissa keskusteluissa.

Päättäjien keskuudessa haluttiin enemmän kunnan toiminnan muuttuvan yksityisen sektorin suuntaan. Tämän toivat esille etenkin päättäjät, jotka olivat yksityisen sektorin palveluksessa ja halusivat tuoda samaa tehokkuutta, palvelualttiutta ja asennetta kuntaan. Heidän mielestään kuntaa taloudellisena toimijana saattoi verrata yksityisen sektorin toimijaan. Kunnan itsemääräämisoikeus tai demokraattinen päätöksenteko ei heidän mielestään kärsi tilaaja-tuottaja-mallin mukaisessa toiminnassa.

5.5.2. Kustannustehokkuus

Kunnassa oli päätetty siirtyä tilaaja-tuottaja-malliin kustannustehokkuuden lisäämiseksi. Tämän mainitsivat kaikki haastateltavat. Päättäjät pitivät hyvänä asiana sitä, että muutoksen myötä saataisiin kunnan kustannuslaskenta käyttöön niin, että tiedetään mitä palvelut maksavat. Työntekijät arvostivat sitä, että heidän työlleen saatiin hinta. Sitä kautta voisi työn arvostus kasvaa.

Kilpailuttamisen kautta uskottiin tehokkuuden lisääntyvän kunnan tuotanto-organisaatioissa, kun omaa hintaa verrattiin ulkopuolisen tarjoajan hintaan. Kustannuslaskennan kykyä tuottaa vertailukelpoisia hintoja pidettiin osin ongelmana, koska keskusyksikön kuluja oli totuttu vyöryttämään eri kustannuspaikoille. Kiinteistökulujen oikeamääräinen kohdistaminen oli tullut esille, kun ruokapalvelun tuotteita hinnoiteltiin.

Kilpailuttamisen vaikutukset voi karkeasti esittää siten, että toiset uskoivat sen tehostavan kunnan toimintaa ja toiset olivat sitä mieltä, että toiminta on jo nyt kilpailukykyistä. Hintojen vertailu on hyväksi ja osoittaa kunnan toiminnan paremmuuden, jos vain kriteerit ovat oikeat ja vertailukelpoiset. Kuntaorganisaation siirtyminen hierarkiasta markkinaehtoisempaan toimintaan tulisi näkymään kilpailuttamisena ja palveluiden hinnan määrittelynä markkinoilla. Hierarkian ja

markkinoiden toimivuuden vertailussa juuri hintojen määräytyminen markkinoilla eri toimijoiden kesken on yksi tehokkuutta aikaansaava elementti.

Kustannustehokkuutta uskotaan saavan jo sillä, että kustannukset nimetään. Kustannuksille saadaan läpinäkyvyyttä. Tästä mainittiin esimerkkinä kahvin keitto keskustoimistossa, jossa sen tekee siivoja ”oman työnsä ohella”. Harva oli tullut ajatelleeksi, että se on pois siivoojan työn tehokkuudesta. Etenkin työntekijät uskoivat, että tuotteistamisen ja kustannuslaskennan myötä saadaan työn tehokkuutta lisää, kun ”ylimääräiset rönsyt on karsittu pois”.

5.5.3. Kilpailuttaminen

Kilpailuttaminen oli muutamalle haastateltavista vaikea asia. Pahimmillaan se koettiin jopa kunnan työntekijän työn aliarvostuksena. Toisaalta taas sillä koettiin olevan positiivista vaikutusta. Välttämättä kilpailu ei osoita kunnan oman työn olevan kilpailukyvyttöä ja kallista.

Kilpailuttamisessa haluttiin painottaa pelisääntöjä niin, että kilpailutus tapahtuu kokonaisvaltaisesti, jolloin taloudellisuuden kriteereinä ovat myös laatu ja vaikuttavuus. Kun kilpailutuksessa arvioidaan tuottajia kokonaisedullisuuden mukaan, arveltiin kunnan tuotannon pärjäävän kilpailussa. Vaikuttavuuden mittaaminen nähtiin suurena haasteena.

Tilaaaja-tuottaja-mallin kritiikissä mainittiin transaktiokustannusteoriassa esiin nostetut kustannustekijät. Arveltiin kilpailuttamisen, sopimusten ja valvonnan tuovan lisäkustannuksia, joita ei ehkä osattaisi ottaa riittävästi huomioon malliin siirryttäessä. Siksi pidettiin tärkeänä, ettei toimintoja pilkottaisi liian pieniin osa-alueisiin.

Kuntasektorin kilpailuttamisosaaminen herätti epäilyksiä kaikissa haastateltavissa, ja siihen haluttiin koulutusta. Toisaalta tuotiin esille hankintalain asettamat vaatimukset kuntien hankinnoissa. Kunta ei voi kilpailla samalla tavalla vapaille markkinoilla kuin yksityinen yritys.

5.5.4. Sopiminen ja sopimus

Tilaaaja-tuottaja-mallin olennaisena elementtinä on sopimus. Sopimuksella säädellään tilaajan ja tuottajan välistä suhdetta ja tuotettavan tavaran tai yleisemmin palvelun hintaa, laatua ja muita siihen liittyviä seikkoja. Sopimusta pidettiin tärkeänä ja sen sisältöä arvioitiin eri näkökulmista.

Sopimus oli uusi elementti ja kriittisesti asiaa pohtivat pitivät sopimusta byrokratiaa lisäävänä. Heidän mielestään sama palvelu, jonka kunnan sosiaali- tai sivistystoimi tuotti tällä hetkellä ilman sopimusta, tuotettaisiin tilaaaja-tuottaja-mallissa sopimuksen teon jälkeen. Työtä vain tehtäisiin sopimuksenteon verran enemmän. Sopimuksen tarkka noudattaminen ja palveluiden liian tarkka kuvaaminen voisi tehdä toiminnasta joustamatonta.

Sopimusta pidettiin tärkeänä, koska sillä määritellään tarkasti se, mitä tilataan ja mistä maksetaan. Näin siitäkkin huolimatta, että palveluntarjoajia olisi vain yksi. Palvelusopimuksen sisällön laajuuden pohdintoissa myönnettiin, että käytäntö muovaa sisältöä. Sisällön yksityiskohtaisuus ja tarkkuus jakanut haastateltavia sen mukaan, miten he tilaaaja-tuottaja-malliin suhtautuivat. Sopimisessa lähdetään teoriassa siitä, että sopijapuolet ovat tasavertaisia. Käskyttäminen ei kuulu sopimusohjaukseen.

Tässä olivat päättäjät ehkä rohkeampia ja luottavaisempia sen suhteen, mitä sopimuksella voidaan ja kannattaa sopia. Sopimuksen sisältöä tarkasteltiin eri näkökulmasta riippuen siitä, mikä taho palvelua tuottaisi. Sopimuksen sisältöä käsittelemällä lähemmin kohdassa luottamus. Sopimuksen teon yhteydessä tulee aina ottaa huomioon sen tekemiseen käytetty aika suhteessa tilattavan palvelun hintaan, oli yhteinen näkemys.

Sopimuksen tärkein elementti oli haasteltavien mielestä selkeys, jotta molemmat sopijapuolet tietävät, mistä sovitaan. Sopimuksessa täytyy olla mainittuina tuotteen tai palvelun hinta, palvelun laajuus ja laatu. Laadun kriteerit ja niiden määrittely tuottivat

monen mielestä ongelmia, koska kunnassa ei ollut selkeitä mittareita laadun määrittelyyn.

5.5.5. Luottamus

Sopimiseen olennaisesti kuuluva luottamus sopijapuolten välillä nousi vain parissa haastattelussa esille. Luottamusta sopimuksen elementtinä ei osattu yhdistää tilaaja-tuottaja-malliin, ja toisaalta luottamusta kunnan omien työntekijöiden kesken pidettiin itsestään selvänä.

Tilaaja-tuottaja-mallin kannattajien mielestä luottamus on tärkeä sopimuskumppaneiden kesken. Kun kunnan oma organisaatio toimii tuottajana, on tärkeä, että luottamus tilaajan ja tuottajan välillä säilyy. Molemminpuolisen luottamuksen nähtiin helpottavan sopimuksen solmimista ja ehtojen täyttämistä. Tämän tulisi näkyä esimerkiksi sopimuksen tasossa niin, ettei kaikkea tarvitse laittaa paperille. Sopimuksen teossa voitaisiin käyttää sitä tietoa, jota sopimuskumppaneilla on. Lähtökohtana tulisi olla se, että sopimuksen laadinnassa nähdään koko kunnan etu.

Puheessa luottamus tuli esille, kun puhuttiin sopimisesta ja sopimusohjauksesta. Vaikka sopimusta pidettiin välttämättömänä, haluttiin kuitenkin säilyttää sopimisen ”riittävä taso”. Sopimuksen tekemiseen ei haluttu käyttää liikaa aikaa ja resursseja. Tätä voitaneen pitää osoituksena luottamuksen olemassaolosta. Teoriaosassa luottamus nähdään sopimustentien ennakkoehtona, mutta myös onnistuneen yhteistyön lopputuloksena.

Samaa luottamusta ei kaikilla ollut silloin, kun sopijaosapuolena olisi joku muu kuin kunnan oma organisaatio. Näin on silloin, kun kunta ostaa palvelun joltain ulkopuoliselta taholta. Luottamuspula oli suurinta yksityistä palvelun tuottajaa kohtaan. Tällöin haastateltavan puheesta sai kuvan, että yksityinen palveluntuottaja saattoi olla kaikkein epäluotettavin.

Näitä epäilyksiä on eniten tilaaja-tuottaja-malliin kriittisesti suhtautuvilla. Epäilyt olivat samansuuntaisia työntekijöillä, viranhaltijoilla ja päättäjillä. He luottivat palveluntuottajina enemmän oman tai toisen kunnan yksin tai yhdessä järjestämään palveluun. Luottamusta saivat myös ns. kolmannen sektorin tarjoamat palvelut. Osa toi esille sen, että nämä toimivat eettisin periaattein, kun taas yksityisen palvelutarjoajan tärkein intressi on voitto.

Osa tilaaja-tuottaja-mallin kannattajista esitti samansuuntaisia mielipiteitä. He painottivat sitä, että mallin toteutuminen toi nimenomaan kunnan omalle organisaatiolle haasteita ”hoitaa homma niin, että palvelut omana tuotantona ovat kilpailukykyisiä”. Tässä viitattiin siihen, että jos kunta pystyy tarjoamaan palveluja omana tuotantona, ei ulkopuolisia palveluntuottajia tarvitse juuri käyttää.

6. JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä tutkimuksessa kohteena oleva tilaaja-tuottaja-malli on uusi ilmiö kuntasektorilla. Suomessa vain muutama suuri kaupunki on ottanut mallin käyttöön ja eriyttänyt toimintojaan. Mallin käyttöönotosta on vähän aikaa, eikä sen vaikuttavuudesta ole tutkimuksellista tietoa. Lähinnä on tutkittu, miten tilaaja- ja tuottaja-organisaatiot on järjestetty ja miehitetty. Vaikuttavuutta voidaan mitata myöhemmin.

Haastatteluissa tuli esille, että valtuuston päätöksiä kunnioitettiin ja niiden mukaan pyrittiin toimimaan. Kriittisiä mielipiteitä tai kyseenalaistuksia esitettiin vähän yleisessä keskustelussa. Työntekijät tai viranhaltijat eivät halunnut leimautua mallin ja sitä kautta uudistusten vastustajiksi.

6.1. Vastaukset tutkimuskysymyksiin

Tutkimus sai alkunsa johtamisen ja päätöksenteon ongelmasta. Vastauksia haettiin kysymykseen, miten kunnalliseen demokraattiseen päätöksenteon kenttään voidaan soveltaa yksityissektorin kaltaista toiminnan mallia. Miten kustannustietosuutta, tehokkuutta ja asiakaslähtöisyyttä korostava malli soveltuu byrokraattisena pidettyyn kuntasektoriin? Tutkimusongelma on pilkottu kysymyksiin suhtautumisesta tilaaja-tuottaja-malliin.

Kunnallisten luottamushenkilöiden suhtautuminen ei ollut yksimielistä siitä huolimatta, että kunnanvaltuusto teki toimintamalliin siirtymisestä yksimielisen päätöksen. Kunnan luottamushenkilöt eivät kaikki ole valtuutettuja, sillä lautakunnissa on jäseniä, jotka eivät ole valtuustossa. Myös valtuutettujen kesken oli tilaaja-tuottaja-mallista erilaisia näkemyksiä.

Kukaan päättäjistä ei suoranaisesti ilmoittautunut mallin vastustajaksi, esiintyi kriittisiä mielipiteitä ja kyseenalaistuksia. Näitä mielipiteitä esitettiin valtuuston kokouksissa ja muissa yhteisissä tilaisuuksissa. Koska tutkimuksessa ei haastateltu kaikkia päättäjiä, on

mahdotonta sanoa, mikä on vastustajien ja kriittisesti suhtautuvien määrä suhteessa mallin kannattajiin, sillä suuri osa päättäjistä ei tuonut omaa kantaansa esille kokouksissa.

Koska valtuuston päätös oli yksimielinen tilaaja-tuottaja-malliin siirtymisen puolesta, päätöstä kunnioitettiin vaikka kritiikkiä ja kyseenalaistuksia esitettiin. Suhtautumisessa tuli osittain esille poliittinen tausta. Vasemmistoliiton ryhmittymä suhtautui tilaaja-tuottaja-malliin kaikkein kriittisimmin. He epäilivät malliin siirtymisen johtavan lopulta kunnan toimintojen ulkoistamiseen ja yksityistämiseen. He kyseenalaistivat kunnan toimintojen sopivuutta kilpailuttamiseen. Tutkimuksen teoriaan verrattuna voi nähdä kriittisesti suhtautuvien vastustavan sitä, että kunta siirtyy hierarkiasta kohti markkinaorientoitunutta toimintatapaa.

Kunnan toimintojen sopivuutta kilpailuttamiseen kyseenalaistivat myös muihin poliittisiin ryhmittyviin kuuluvat henkilöt. Kilpailuttamisen ei uskottu parantavan sosiaali- ja sivistystoimen palvelujen vaikuttavuutta. Kilpailuttaminen ja tehokkuusvaatimukset herättivät epäilyksiä, että palvelun laatu näillä aloilla kärsii. Epävarmuutta lisää se, ettei näiden alojen kilpailuttamisesta ole Suomessa paljonkaan kokemusta.

Tutkimuksessa esitettiin kysymys siitä, kokevatko kuntapäättäjät oman valtansa kaventuvan tilaaja-tuottaja-mallissa. Malli eriyttää tilaajat ja tuottajat omiksi organisaatioikseen. Mallin mukaan tilaajaorganisaatioissa vaikuttavat luottamushenkilöt, mutta tuotanto toimii omina organisaatioinaan. Keskusteluissa ei tullut esille käsitystä, että luottamushenkilöt olisivat pelänneet valtansa kapenevan. Kukaan ei sanonut sitä haastatteluissa, eikä se tullut ilmi havainnoitaessa päättäjien kokoontumisia.

Suhtautumista ei suoraan kysytty tutkimuksessa, joten kysymys jää tältä osin avoimeksi. Hyvänä pidettiin sitä, että valtuutetut ja luottamushenkilöt saavat toimintamallissa käyttää valtaa siellä, missä sitä kuuluukin käyttä. Luottamushenkilöiden näkemystä kaivattiin palvelutuotannon järjestämistä koskevilla kysymyksillä. Hyvänä pidettiin mm. sitä, että tuotanto-organisaation työntekijöiden valitsemisesta vastaavat

lähiesimiehet. Kunnallisen itsehallinnon asema tai demokratian kaventuminen eivät nousseet keskusteluissa esille.

Kunnan viranhaltijoiden ja työntekijöiden suhtautuminen muutokseen oli hyvin heterogeeninen. Mielipiteitä oli puolesta ja vastaan. Mutta koska valtuusto oli päättänyt tilaaja-tuottaja-malliin siirtymisestä, puhuivat kannattajat asiastaan avoimemmin ja näkyvämmiin. He koettivat saada muita vakuuttuneiksi mallin paremmuudesta nykyiseen tilaan nähden. Haastatteluissa ei kukaan sanonut vastustavansa mallia, mutta kriittisiä mielipiteitä ja kyseenalaistuksia esitettiin. Mutta samalla haluttiin korostaa sitä, että muutoksia ja uudistuksia ei vastusteta.

Tilaaja-tuottaja-mallin organisaatioon aiheuttamat muutokset keskusteluttivat henkilökuntaa jonkin verran. Viranhaltijat odottivat uuden organisaation lopullista muotoutumista. Epäiltiin, että uusi organisaatio on nykyistä byrokraattisempi. Organisoitumiseen liittyvä epätietoisuus aiheutti pelkoa omasta asemasta.

Uuden organisaation mukanaan tuomista mahdollisuuksista oman uran kannalta tai töiden uudelleen järjestelyn kautta ei keskusteltu. Haastateltavat uskoivat, että oma työ jatkuu suhteellisen samanlaisena tilaaja-tuottaja-malliin siirtymisen jälkeenkin. Mitään suurta innostusta muutosta kohtaan ei ollut aistittavissa. Joitakin henkilökohtaisia ratkaisuja tapahtui prosessin aikana. Muutamia viranhaltijoita ja työntekijöitä siirtyi toisen kunnan palvelukseen.

Tilaaja-tuottaja-mallin suurin haaste kohdistui mallin kykyyn tuoda selkeitä kustannussäästöjä. Tähän uskoivat selkeimmin päättäjät. Valtuutetut kokivat olevansa pakotetut tekemään ratkaisuja kunnan talouden tervehdyttämiseksi. Tilaaja-tuottaja-mallia kannattivat myös siihen kriittisesti suhtautuvat. Mallin kannattajat uskoivat, että tilaajien ja tuottajien erottamisen tervehdyttää kunnan palvelutuotantoa. Tuotannon uskottiin tehostuvan jo pelkästään siksi, että kustannuksista tehdään näkyviä.

Tilaaja-tuottaja-mallin organisoituminen huolestutti joitakin haastateltavia siksi, että kunnan organisaatio oli jo nyt ohut. Keskusteluissa pohdittiin, miten organisoituminen voisi tapahtua olemassa olevalla henkilökunnalla ilman että henkilökunnan määrä ei

lisäänny. Mallin tarkoitus on eriyttää henkilökuntaa kahteen eri organisaatioon, tilaajiin ja tuottajiin.

6.2. Tulosten vaikutukset johtamiseen

Kunnassa on käynnissä suuri organisatorinen muutos. Tilaaja-tuottaja-mallin käyttöönotto oli vasta alkamassa ja siirtymäkausi vaatisi muutosjohtamisen taitoja. Tässä tutkimuksessa ei puututtu johtamisen problematiikkaan, mutta kuntasektorin siirtyminen hierarkiasta kohti markkinoita vaatii uudenlaista johtamiskulttuuria kunnissa. 1980- 1990- luvuilla lähinnä valtionhallinnossa vaikuttanut uusi julkisjohtaminen on vaikuttanut byrokraattiseen johtamiskäytäntöön.

Nyt kunnissa meneillään oleva tuotantojen uudelleen organisointi tuo omat vaatimuksensa myös johtamiseen. Julkissektorin johtamiskäytänteet muuttuvassa toimintaympäristössä ovat uudenlaisen haasteen edessä. Suomalainen kuntasektorin pitkä historia ja eriytyminen omaksi byrokraattiseksi toimintaympäristöksi tuovat johtajuuteen omaleimaisuutta.

Kunta- ja palvelurakenteita uudistettaessa muutoksen johtamista pidetään yhtenä lähiajan vaativimmista johtamistehtävistä. Majoinen (2007) toteaa, että muutos merkitsee rakenteiden, järjestelmien, toimintatapojen ja voimavarojen uudelleen suuntaamista. Onnistunut muutosjohtaminen edellyttää päätöksentekoon osallistuvien ja toimintaa toteuttavien omien tavoitteiden, toiveiden ja tarpeiden yhteensovittamista. Muutosjohtaminen on asioiden ohjaamista ihmisten kautta ja heidän avullaan (Suomen Kuntaliitto 2007).

6.3. Jatkotutkimusehdotuksia

Mallin käyttöönotto aiheuttaa muutoksia päätöksenteossa. On aiheellista tutkia, vähentääkö tilaaja-tuottaja-malli poliittista päätösvaltaa, ja miten luottamushenkilöiden vallankäyttö muuttuu kunnissa. Siirtyykö valta päättäjiltä viranhaltijoille? Kokevatko kunnalliset luottamushenkilöt vaikuttavansa kunnan toimintoihin? Toimintojen

eriytyminen ja tehokkuuden vaatimus suhteessa kunnalliseen itsehallintoon ja kuntademokratiaan on herättänyt keskustelua ja vaatii lisätutkimusta.

Tilaaaja-tuottaja-mallin käyttöönoton yhteydessä syntyneitä organisaatiomalleja on syytä tutkia. Miten organisoituminen on onnistunut ja onko se tuonut joustavuutta ja tehokkuutta? Mikä on poliittisen vallankäytön suhde virkamiesvaltaan tilaaaja-tuottajamaisessa kuntaorganisaatiossa? Onko demokratia kaventunut ja kuntien itsemääräämisoikeus vähentynyt? Mikä on muutosten vaikutus kuntalaisten palvelujen saantiin ja niiden vaikuttavuuteen?

Palvelujen tuottamisen järjestämisvastuu säilyy muutoksissa kunnilla, mutta vastuuta voidaan tuotannon osalta ulkoistaa. Jatkotutkimuksen lähtökohtana voisi olla kumppanuus kunnallisten palveluiden järjestämisessä. Kuntien elinvoimaisuus edellyttää tulevaisuudessa uudenlaisia synenergiaratkaisuja julkisten ja yksityisten toimijoiden välillä.

6.4. Tutkimuksen rajoitukset

Tilaaaja-tuottaja-toimintamalli on laaja kokonaisuus. Tässä tutkimuksessa tutkittiin henkilökunnan ja luottamushenkilöiden suhtautumiseen mallin käyttöönottoon. Teoria rakentui oletukselle, että kunta siirtyy hierarkkisesta organisaatiosta kohti markkinaorientoitunutta toimintatapaa. Kunnan asema julkisten palvelujen järjestävänä on muuttumassa, vaikka kunta edelleen vastaa palveluiden järjestämisestä.

Tutkimus toteutettiin yhdessä pienehkössä kunnassa. Kunnassa päätettiin siirtyä tilaaaja-tuottaja-malliin, vaikka kokemuksia mallin toiminnasta oli vain muutamalla suurella kaupungilla. Suhtautuminen kunnan luottamishenkilöiden, viranhaltijoiden ja työntekijöiden keskuudessa poikkesi siitä, mitä yleisessä keskustelussa tuli esille.

Tutkimustulosta voi kritisoida sillä, että aineiston määrä on pieni. Mutta haastattelut tehtiin avoimena haastatteluna, joka mahdollisti omien mielipiteiden esille tuomisen. Haastattelut olivat luottamuksellisia. Siksi keskustelussa tuli esille kriittisiä ja kyseenalaistavia näkemyksiä. Tutkimusajankohtaa voidaan pitää hyvänä, sillä

mielipiteet kuvaavat haastateltavien näkemyksiä mallista ennen kuin se on toteutettu. Toisaalta ajankohtaa voi kritisoida, koska tuotteistamisprosessi oli käynnissä. Se aiheutti paljon lisätyötä, joka oli tehtävä nopeasti ja oman työn ohessa.

Aiheen rajaus koskemaan suhtautumista tilaaja-tuottaja-mallin käyttöönottoon voidaan perustella sillä, että kokemusta kunnassa oli muutosprosessista. Kunnan koolla tai henkilökunnan määrällä ei liene vaikutusta yksittäisten henkilöiden mielipiteisiin.

LÄHDELUETTELO

- Ahonen, Jaana (2003). *Ydinkunta-palvelukunta-malli palveluiden seudullisena tuotanto tapana*. Acta-sarja no 154. Suomen kuntaliitto. Helsinki.
- Anttiroiko, Ari-Veikko - Haveri, Arto - Karhu, Veli – Ryynänen Aimo – Siitonen, Pentti toim. (2003). *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet*. Tampereen yliopistopaino Oy- Juvenes Print, Tampereen yliopisto, kunnallistieteen laitos. Tampere.
- Eräsaari, Leena (2006). *New Public Management on julkisen sektorin vääryyksien isä*. [on line][Luettu 05.03.2008]. Available from World Wide Web:
<URL:<http://www.leenaerasaari.fi/texts/vaaryys.pdf>
- Hallberg, Pekka (2005). Kunnallisen itsehallinnon tulevaisuuden näkymiä. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/2005*.
- Hallintovaliokunnan mietintö* (1994). Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esitykseksi kuntalaiksi [on line] HaVM 18/1994–HE 192/1994. [Luettu 13.04.2008]. Available from World Wide Web:
<URL:<http://www.edilex.fi/virallistieto/mt/havm19940018/>
- Hallintovaliokunnan mietintö* (2000). Hallituksen esitys laiksi lääninhallituslain 2 ja 4 §:n muuttamisesta [on line]. HaVM 8/2000–HE 155/1999 vp. Available from World Wide Web:
<URL:http://www.parlament.fi/faktatmp/utatmp/akxtmp/havm_8_2000_p.shtml
- Hood, Christopher (1991). *A Public management fir all Seasons*. Public Administrations.
- Heininen, Jarna & Paasio, Kaisu (2005). *Sisäinen yrittäjyys kuntatyössä*. Kunnallinen kehittämissäätö KAKS. Vammalan Kirjapaino Oy: Vammala.
- Hirsjärvi, Sirkka - Remes, Pirkko- Sajavaara, Paula (2007). *Tutki ja kirjoita*. Otavan Kirjapaino Oy. Keuruu.
- Hughes, O. E. (1994). *Public Management and Administration*. The Macmillan Press Ltd.
- Hyyryläinen, Esa (2004). *Sopimuksellisuus, talous ja johtaminen*. New Public Management sopimusohjauksessa ja julkisten organisaatioiden sopimustenhallinnassa. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 256. Hallintotiede 31. Vaasa.
- Karimäki, Ari (2006). Palvelulähtöinen hallintomalli kunnallisessa liikuntatoimessa. *Kunnallinen aikakauskirja 2/2006* 105–186. Kunnallinen yhdistys ry. Vammalan kirjapaino. Vammala.

- Kilpailuvirasto (2001). Markkinat ja kilpailu kuntien tuotantotoiminnassa. *Selvityksiä*1/2001. Helsinki
- Kohtamäki, Marko (2005). *Strategisen verkoston ohjaus*. Toimittajien toimijoiden kokemuksia kärkiyritysten ohjauksessa. *Acta Wasaensia* 147. Vaasa.
- Kunta-alan työllisyystilanne vuosina 2006–2015* [on line]. Kunnallinen työmarkkinalaitos. [Luettu 21.1.2008]. Available from World Wide Web:
<URL:<http://www.kuntatyöntajat.fi>
- Kuntalaki 17.3.1995/365
- Kuntatalous (2007). *Kuntatalous/Kommunalekonomi* 4/2007 [on line]. Kuntatalon painatuskeskus, Helsinki. [Luettu 13.04.2008]. Available from World Wide Web:
<URL:[http:// www.kunnat.net](http://www.kunnat.net)
- Kyrö, Paula (1997). *Yrittäjyyden muodot ja tehtävä ajan murroksissa*. Väitöskirja. Talouden tutkimuslaitos: Jyväskylän yliopisto.
- Kähkönen, Liisa (2001). *Kilpailuttamisen kustannusvaikutukset*. Helsingin kaupungin bussiliikenteessä, aterian kotipalvelussa, katujen kunnossapidossa ja koulu-siivouksessa. Helsingin kaupungin tietokeskus. Tutkimuksia 2005:1. Helsinki.
- Kähkönen, Liisa (2002). Näennäismarkkinoiden tehokkuus - teoria ja käytäntö. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 3/2002. Helsinki.
- Kähkönen, Liisa (2007). *Neljä näkökulmaa kuntasektorin palvelujen kilpailuttamiseen* [on line]. Taloudellinen tutkimuslaitos Pellervo, työpaperi nro 98 kesäkuu 2007. Helsinki. [Luettu 02.02.2008]. Available from World Wide Web:
<URL:http://www.ptt.fi/dokumentit/tp98_2707071313.pdf
- Lacity, Mary C. & Hirschheim Rudy (1996). *Information system outsourcing: Myths, Metaphors & Realities*. Chichester: John Wiley & Sons Ltd.
- Lane, Jan-Erik (2000). *New Public Management*. London, New York: Routledge.
- Le Grand, Julian & Bartlett, Will (1993). *Quasi-Markets and Social Policy*. MacMilan Press LTD. Hong Kong.
- Lähdesmäki, Kirsi (2003). *New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen*. Tutkimus tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulosvastuusta sekä niiden määrittelyistä valtion keskushallinnon reformeista Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun. *Acta Wasaensia* 113. Vaasa.
- Majoinen Kaija (2007). Tilaaja-tuottaja-mallin taustaa, tavoitteita ja riskejä [on line]. Kuntaliitto. *Hämeenlinnan seminaari* 14.3.2007.[Luettu 008.12.2007]. Available

from World Wide Web:

<URL:<http://www.hameenlinna.fi/attachments/uusikunta/>

- Meklin, Pentti (2006). Kuntarakenteita etsimässä. *Puheenvuoroja kunta- ja palvelurakenteiden uudistustarpeista ja -mahdollisuuksista*. Juhlakirja kunnallistalouden professori Veli Karhun siirtyessä eläkkeelle vuonna 2006. Kunnallistutkimuksia. Tampereen yliopistopaino Oy. Tampere.
- Meklin, Pentti & Näsi, Salme (1994). Cultural Change and the Role of Accounting in the Finnish Public Administration of the 1990s. Teoksessa *Political Economy of the Finnish Public Administration*. Toim. Pertti Ahonen. Tampere: Finnpublishers, The Finnish Association for Administrative Studies.
- Mäkelä, K. (1991). Kvalitatiivisen analyysin arviointiperusteet. Teoksessa: *Kvalitatiivisen aineiston analyysi ja tulkinta*, 46–61. Toim. K. Mäkelä. Helsinki: Painokaari Oy.
- Nicholson, Carolyn Y., Larry D. Compeau. & Rajesh Sethi (2001). The Role of Interpersonal Linking in building Trust in Long- Term Channel Relationships. *Journal of the Academy of Marketing Science* 29:1.
- Rajala, Tuija (1998). Henkilöstö voimavarana. Teoksessa *Kunnat 2000-luvun kynnyksellä* 219–247. Toim. Paavo Hoikka. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Remes, Liisa (2006). Diskurssianalyysin perusteet. Julkaisussa *Laadullisen tutkimuksen käsikirja* 285-374. Toim. Jari Metsämuuronen. International Methelp. Helsinki.
- Ristimäki, Kari (2004). *Yrittäjäksi identifioituminen*. Fenomenologis-hermeneuttinen tutkimus nuorten yrittäjyyteen liittyvän identiteetin kehityksestä. Acta Wasaensia 130. Vaasa.
- Ryynänen, Aimo (2006). Kuntarakenteita etsimässä. *Puheenvuoroja kunta- ja palvelurakenteiden uudistustarpeista ja -mahdollisuuksista*. Juhlakirja kunnallistalouden professori Veli Karhun siirtyessä eläkkeelle vuonna 2006. Kunnallistutkimuksia. Tampereen yliopistopaino Oy.
- Saarelainen, Tarja (2003). *Managing Local Networks: Impacts of Network Management on the Implementation of New Public Management and Citizen Participation*. Rovaniemi: University of Lapland. Acta Universitatis Lappeensis 54.
- Salminen, A. - Viinamäki, O-P. (2001). *Market orientation in the finnish public sector*. From public agency to privatised company, University of Vaasa. Ministry of Finance, Research reports 2/2001.
- Salminen, Ari & Niskanen, Jouni (1996). *Markkinoiden ehdoilla?* Arvioita markkinaohjautuvuudesta julkisessa sektorissa. Helsinki: Edita.
- Schumpeter, J.A. (1934). *The Theory of Economic Development*. Cambridge: Harvard

University Press.

Silverman, P. (1993). *Interpreting Qualitative Data: Methods for Analysing Talk, Text and Interaction*. London: Sage Publications Ltd.

Sihvonen, Maarit (2006). *Neuvottelujen kautta toimeenpanoon*. Sopimusohjauksen implementaatio erikoissairaanhoidossa. Acta Universitatis Tamperensis 1154. Tampere.

Sisäasiainministeriö (2005). Parempaa palvelua, tehokkaampaa hallintoa[on line]. *Valtioneuvoston selonteko* keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuudesta ja kehittämistarpeista. [Luettu 13.04.2008]. Available from World Wide Web: <URL:<http://www.intermin.fi/julkaisu/152005>

Suomen Kuntaliitto (2006). Kilpailupoliittinen toimintaympäristö. Taustamuistio. *Kooste Kuntaliitto-konsernin eri asiantuntijoiden laatimista kirjoituksista kunnallisten palvelujen kilpailuttamisesta asia- ja toimialoittain* [on line]. Toimittanut Leena Piekkola. Helsinki. [Luettu 02.02.2008]. Available from World Wide Web: <URL:<http://www.kuntaliitto.fi>

Suomen Kuntaliitto (2007). *Tilaaaja-tuottaja-toimintatapa*[on line]. Suomen Kuntaliitto. [Luettu 02.02.2008]. Available from World Wide Web: <URL:<http://www.kunnat.net>

Temmes, Markku (1994). *Eurooppalaiset esikuvamme: Uudistuvan hallintoajattelun lähteillä*. Valtionhallinnon kehittämiskeskus. Helsinki.

Valkama, Pekka. (2004). *Kilpailuneutraliteetin toteutuminen kuntapalveluiden näennäismarkkinoilla* Acta Univesitatis Tamperensis 1039. Tampere.

Vesalainen, Jukka (2004). *Katetta kumppanuudelle*. Hyöty ja sen jakaminen asiakas-toimittaja-suhteessa. Teknologiateollisuus. Tammer-Paino Oy. Tampere.

Williamson, Oliver (1985). *The economic institutions of capitalism*. New York: The Free press.

PALVELUSOPIMUS 2008

| | |
|--|-------------------------|
| Palvelun järjestäjä (lautakunta): | Vastuhenkilö: |
| Palvelun tuottaja: Palvelujohtokunta | Vastuhenkilö(t): |
| <p>1. Sopimuksen tarkoitus</p> <p>Sopimus koskee kunnanvaltuuston päättämän palvelualueen palveluja, joista järjestämisvastuussa oleva lautakunta vastaa. Palveluntuottaja sitoutuu tuottamaan ja/tai hankkimaan tässä sopimuksessa sovitut palvelut ajalla 1.1. – 31.12.2008. Palvelut järjestetään valtuuston hyväksymän palvelustrategian toiminnallisia ja taloudellisia tavoitteita sekä palveluiden järjestämistä koskevia yleisiä periaatteita noudattaen.</p> | |
| <p>2. Tuotettavat palvelut ja sopimuksen kokonaishinta</p> <p>Palvelualueelle tuotettujen palvelujen kokonaishinta sopimuskaudella on €.</p> <p>Palvelun tuottaja tuottaa palvelun pääsääntöisesti itse käyttäen tukipalveluihin kuntaorganisaation omia palvelujen tuottajia. Palvelun järjestäjän suostumuksella tuottaja voi</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) hankkia palvelun kokonaisuudessaan/osittain kunnan ulkopuoliselta palveluntuottajalta 2) hankkia palvelun tuottamiseen tarvittavia tukipalveluja kunnan ulkopuoliselta palveluntuottajalta. <p>Kunnan ulkopuolelta hankittavat palvelut on yksilöitävä ja ulkopuoliset ostot on toteutettava sopimuksen kokonaishinnan puitteissa. Ulkopuolelta hankittujen palveluiden on täytettävä tässä sopimuksessa sovitut palveluiden laatu- ja sisältömääritykset ja palveluntuottaja velvollinen valvomaan ja raportoimaan palvelun järjestäjälle hankittujen palveluiden laadusta, sisällöstä ja määrästä kuten omasta tuotannostaan.</p> | |
| <p>3. Palvelutuoteluettelo sekä seurattavien tuotteiden määrät ja hinnat</p> <p><i>Liitteessä nro 1</i> on lueteltu palvelualueelle sopimuskaudella tuotettavaksi sovitut palvelut, tuotteiden arvioitu tuotantomäärä ja yksikköhinnat. Palvelun hinta sisältää kaikki palvelun tuottajalle palvelun tuottamisesta aiheutuvat välittömät ja välilliset menot sekä pääomakulut (poistot ja sisäinen korko), joista on vähennetty tuottajan saama palvelun käyttäjältä perimä maksu tai korvaus. Hintaa voidaan tarkistaa, mikäli siihen on olemassa ennalta arvaamattomaan tekijään perustuva syy, johon ei ole voitu varautua ja joka on olennainen. Hinnan muutokset hyväksyy järjestämisvastuussa oleva lautakunta.</p> | |

4. Palvelutuotekuvaukset ja palvelujen sisältö

Liitteessä nro 2 on esitetty sopimuksessa sovittujen palveluiden palvelutuotekuvaukset.

5. Sopimuksen tavoitteet ja arviointi

Talousarviossa valtuusto on päättänyt palvelualueen kriittisistä menestystekijöistä, arviointikriteereistä, mittareista ja tavoitetasosta, joilla arvioidaan tavoitteiden saavuttamista. Mikäli edellä hyväksytyjen lisäksi on tarpeen asettaa muita, täydentäviä kriteereitä, määritellään ne alla olevaan kohtaan (näkökulmatarkastelu palvelualueiden mukainen):

| Näkökulma | Kriittinen menestystekijä | Arviointikriteeri | Mittari | Tavoitetaso |
|------------------------|---------------------------|-------------------|---------|-------------|
| Asiakas | | | | |
| Prosessit ja rakenteet | | | | |
| Henkilöstö | | | | |
| Talous | | | | |

Sovittu tavoitetaso arvioidaan sopimuskaudella *kolmannesvuosittain*. Tuottaja on velvollinen toimittamaan seurantaraportin mittareista lautakuntien arviointia varten sopimuskaudella päättynyttä *seurantajaksoa seuraavan kuukauden 15. päivään mennessä*.

6. Palveluiden laatu

Palveluiden laadulle asetetaan tässä sopimuksessa erikseen sovitut kriteerit, mikäli ne oleellisesti poikkeavat edellisessä kohdassa sovitusta arviointimittareista ja tavoitteista. Palveluiden laatukriteereitä voivat olla esim. saavutettavuuteen, toimintayksiköiden varusteluun, henkilöstön laatuun ja määrään liittyvät yms. kriteerit. Tässä sopimuksessa voidaan sopia myös eri palveluissa toteutettavista laadunhallintamenetelmistä.

7. Asiakasmaksut

Lakisääteisten asiakasmaksujen perusteista ja tasosta päättää järjestämisvastuussa oleva lautakunta. Asiakasmaksujen laskutuksesta ja perinnästä huolehtii tuottaja. Laskutetut asiakasmaksut kirjataan tuottajan tuloksi ja johtokunnan poistamat maksut kirjataan tuottajan kuluksi. Tuottaja voi määrätä maksuja niihin palveluihin joiden maksuista ei ole lainsäädäntöä, mutta päätetyistä maksuista on ilmoitettava järjestämisvastuussa olevalle lautakunnalle

8. Palvelun yli- ja alikäyttö

Mikäli lautakunnan (järjestäjä) on järjestettävä tässä sopimuksessa sovittuja palveluja kuntalaisten palvelutarpeista tai muusta perustellusta syystä johtuen arvioitua enemmän tai vähemmän niin, että sopimuksen kokonaishinta ylittyy tai alittuu, tulee tuotteen hintaa tarkistaa määrää muutettaessa. Tuotteen hintaa tarkistetaan järjestäjän ja tuottajan välillä seuraavasti sovituille periaatteilla, elleivät osapuolet ole muuta sopineet.

8.1 Oma toiminta

Tuotantomäärän ylityksestä järjestäjä korvaa tuottajalle vain ylituotannosta aiheutuneet välittömät lisäkulut. Vastaavasti tuotantomäärän alittuessa järjestäjä korvaa käyttämättä jääneestä ja varatusta kapasiteetista tuottajalle jääneet tuotannon perusvalmiuskulut.

8.2 Ostopalvelut, avustukset ja muut läpilaskutettavat erät

Mikäli järjestäjän on kuntalaisten palvelutarpeista johtuen järjestettävä arvioitua enemmän ostopalveluita tai myönnettävä avustuksia, korvaa järjestäjä täysimääräisesti yhteisesti sovitut ostopalvelujen/avustusten ylitykset. Ostopalvelujen/avustusten käytön jäädessä alle arvioidun korvaa järjestäjä tuottajalle vain toteutuneet kulut.

8.3 Seuranta

Palvelun yli- tai alikäyttöä arvioidaan vähintään kolmannesvuosittain tapahtuvan seurannan ja raportoinnin yhteydessä, jonka perusteella järjestäjä ja tuottaja tarkistavat palvelusopimuksen sisältöä sovitun kokonaishinnan puitteissa.

8.4 Järjestäjän ja tuottajan erikseen sopimat ehdot yli- ja alikäyttötilanteisiin

9. Seuranta ja raportointi

Palveluiden toteutuneesta laadusta ja tavoitteiden arvioinnista tuottaja tekee *seurantareportin* järjestäjälle *kolmannesvuosittain*, kuten edellä on sovittu. Tuottaja toimittaa järjestäjälle *kunkin kuukauden 7:een työpäivään mennessä* sisäisen laskun, josta ilmenee tuotettujen tuotteiden määrä, hinta ja laskun loppusumma. Lasku tulee olla yksilöity niin, että järjestäjä voi kohdentaa laskusta aiheutuvat menot sovituille lautakunnan kustannuspaikoille ja vastaavasti tuottajalle voidaan kohdentaa laskusta saadut tulot tuottajan kustannuspaikoille.

10. Järjestäjän ja tuottajan yhteistoiminta

Kunnanjohtaja vastaa toimintasäännön mukaisesti palveluiden yhteensovittamisesta ja kehittämisestä käytettävissä olevien voimavarojen puitteissa. Lautakunnan esittelijä vastaa ao. lautakunnan tehtävälueiden palveluiden yhteensovittamisesta ja kehittämisestä sekä yhteistyöstä tilaaja- ja tuottajaorganisaation kesken kyseisten tehtävälueiden osalta. Järjestäjän nimeämä tehtävälueen vastuuhenkilö voi kutsua koolle tarvittaessa palvelutuottajan tehtävälueen johtoa ja henkilöstöä neuvotteluun palveluiden suunnittelua, kehittämistä, raportointia yms. varten. Järjestäjä on velvollinen informoimaan tuottajaa ajoissa tulevista rakenteellisista tai muista muutoksista, jotka oleellisesti vaikuttavat tuotannon ylläpitoon ja rakenteisiin.

Tästä sopimuksesta aiheutuvat mahdolliset erimielisyydet ratkaisee kunnanhallitus.

Palvelusopimus on käsitelty

Kokouspvm

lautakunnassa

johtokunnassa

Päiväys ja allekirjoitukset

lautakunnan esittelijä

palvelujohtaja

Liitteet (Huom! Myös liitteiden oltava pystysuunnassa luettavia)

nro 1: Palvelutuoteluettelo

nro 2: Palvelutuotekuvaukset