

VAASAN YLIOPISTO
HALLINTOTIETEIDEN TIEDEKUNTA

Mikko Huhtala

**TILAAJA - TUOTTAJAMALLIN SOVELTAMINEN YLIOPISTOJEN
PALVELUKESKUSREFORMISSA**

Hallintotieteen
pro gradu -tutkielma

VAASA 2008

SISÄLLYSLUETTELO

	sivu
KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO	3
TIIVISTELMÄ	5
1. JOHDANTO	7
1.1. Tutkimuksen tausta	8
1.2. Tutkimuksen aihepiirin esittely ja tutkimusongelman täsmentäminen	10
1.3. Tutkimuksen metodit	14
1.4. Tutkimuksen rakenne	17
2. TILAAJA - TUOTTAJAMALLI	19
2.1. Markkinaohjautuvuuden muotoja	21
2.2. Tilaaja - tuottajamallin käyttö julkisella sektorilla	27
2.2.1. Julkisen sektorin erityispiirteet ja Tilaaja - tuottajamallin ostoprosessi	32
2.2.2. Erilaiset tilaaja - tuottajamallit	35
2.3. Tilaaja - tuottajamalli julkisen hallinnon tehostamisessa	41
3. PROSESSIEN JOHTAMINEN OSANA TILAAJA - TUOTTAJAMALLIA	46
3.1. Prosessijohtaminen julkishallinnossa	48
3.1.1. Prosessien tasot	49
3.1.2. Prosessien määrittely ja kuvaaminen	50
3.2. Prosessijohtaminen vaikuttavuuden lisäämisessä	53
3.3. Prosessijohtamisen edellyttämä ajattelutavan muutos	56

4. TILAAJA - TUOTTAJAMALLI YLIOPISTOJEN PALVELUKESKUKSESSA	61
4.1. Palvelukeskushankkeen dokumentit ja niiden käyttö	62
4.2. Julkisen sektorin palvelukeskusreformi Suomessa	64
4.3. Tilaaja - tuottajamalli yliopistojen palvelukeskuksessa	70
4.3.1. Asiakkaan ja tuottajan roolit tilaaja - tuottajamallissa	70
4.3.2. Miten toiminta näyttää tehostuvan tilaaja - tuottajamallin avulla	75
4.4. Tilaaja - tuottajamallin prosessit	77
4.4.1. Asiakkaan prosessien yhtenäistäminen	79
4.4.2. Tuottaja asiakaslähtöinen toimintamalli	85
4.5. Yhteenveto	88
5. JOHTOPÄÄTÖKSET	91
LÄHDELUETTELO	100

KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO

Kuvio 1. Tutkimuksen eteneminen	18
Kuvio 2. Markkinaohjautuvuuden ulottuvuuksia ja muotoja	21
Kuvio 3. Tilaaja – tuottajamallin mukainen ostoprosessi	34
Kuvio 4. Kosmeettinen tilaa – tuottajamalli	36
Kuvio 5. Keskitien tilaaja – tuottajamalli	38
Kuvio 6. Aktiivinen tilaaja – tuottajamalli	39
Kuvio 7. Organisaation prosessikartta	51
Kuvio 8. Palvelun teho ja vaikuttavuus	55
Kuvio 9. Jatkuva parantaminen prosessijohtamisessa	58
Kuvio 10. Palvelukeskuksen organisointi tilaaja – tuottajamallin avulla	71
Kuvio 11. Yliopistojen palvelukeskuksen organisaatio	87
Taulukko 1. Erilaisten tilaaja – tuottajamallien teoreettinen vertailu	40
Taulukko 2. Prosessikuvauksen tasot	52
Taulukko 3. Ajattelutavan muutos prosessijohtamisessa	59
Taulukko 4. Opetusministeriön palvelukeskushankkeen alustava menolaskelma	69
Taulukko 5. Yliopistojen taloushallinnon tehtävien jakautuminen	81
Taulukko 6. Yliopistojen henkilöstöhallinnon tehtävien jakautuminen	83
Taulukko 7. Yliopiston talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävien jakautuminen	85
Taulukko 8. Tilaaja – tuottajamallin kriittiset tekijät yliopistojen palvelukeskuksessa	94

VAASAN YLIOPISTO**Hallintotieteiden tiedekunta**

Tekijä:	Mikko Huhtala	
Pro gradu -tutkielma:	Tilaaaja – tuottajamallin soveltaminen yliopistojen palvelukeskusreformissa	
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri	
Oppiaine:	Hallintotiede	
Valmistumisvuosi:	2008	Sivumäärä: 110

TIIVISTELMÄ:

Yliopistojen talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusreformin taustalla on Suomessa jonkin aikaa yleisesti käynnissä ollut julkisen sektorin toiminnan määrätietoinen tehostaminen ja uudelleen organisointi. Tätä on toteutettu ottamalla käyttöön erilaisia markkinaohjautuvia toimintamuotoja julkisessa palvelutuotannossa. Tässä tutkimuksessa paneudutaan tilaaja - tuottajamallin käyttöönottoon ja prosessien johtamiseen tilaaja – tuottajamallia kehitettäessä.

Tutkimuksessa haetaan vastausta siihen onko yliopistojen palvelukeskusreformissa syntymässä tilaaja – tuottajamalli ja jos on, niin millainen. Tarkastelua täydentävinä kysymyksinä on: Millaisia muutoksia asiakasorganisaation prosesseissa tapahtuu sen siirtyessä tilaaja - tuottajamallin mukaiseksi tilaaja organisaatioiksi ja miten tuottajaorganisaatio organisoidaan siten, että se pystyy vastaamaan asiakkaiden tarpeisiin.

Tutkimuksessa on tehty kvalitatiivinen dokumenttianalyysi yliopistojen palvelukeskusta perustettaessa syntyneeseen valmistelumateriaaliin sekä osin aiheeseen liittyvään laajempaan dokumenttiaineistoon. Dokumenttianalyysiä on lisäksi tuettu ja täydennetty tutkijan suorittaman havainnoinnin avulla.

Yliopistojen palvelukeskusreformissa perustettavan palvelukeskuksen toiminta tulee perustumaan markkinaohjautuvuudesta johdettavaan tilaaja – tuottajamalliin. Reformissa kehitettävä malli sisältää kuitenkin monia markkinaehtoisuutta rajoittavia tekijöitä, minkä vuoksi se jää kauas puhtaasti markkinoiden ehdoilla toimivasta tilaaja – tuottajamallista. Keskeisimpiä palvelukeskuksen toimintamallin markkinaohjautuvuutta rajoittavia piirteitä on varsinaisen tilaajan ja tuottajan välisen palvelusopimuksen ulkopuolinen vahva ohjausrooli, toiminnan perustuminen näennäismarkkinoille, aidon kilpailun puute sekä se, että palvelukeskus ei itse ensi sijassa hyödy oman toimintansa kannattavuudesta.

Palvelukeskuksen valmistelutyössä on toiminnan kehittämisen apuna käytetty myös prosessien johtamisen teoriaa, jonka avulla on pyritty löytämään keinoja toiminnan tehostamiseksi. Näin on pystytty yhdenmukaistamaan ja virtaviivaistamaan yliopistojen talous- ja henkilöstöhallinnon prosesseja sekä määrittelemään tarkasti palvelukeskukselle siirtyvät tehtävät. Asiakkaiden tarpeet on otettu huomioon palvelukeskuksen valmistelun alusta lähtien ottamalla tulevat asiakasorganisaatiot tiiviisti mukaan valmistelutyöhön ja perustamalla koko palvelukeskuksen organisointi asiakaslähtöisiin tiimeihin.

Nyt perustettava palvelukeskusmalli on hyvä alku markkinaehtoisten toimintatapojen käyttöönotolle organisoitaessa yliopistojen tukitoimintoja uudelleen. Mielenkiintoista onkin nähdä miten asiassa edetään tulevaisuudessa.

AVAINSANAT: markkinaohjautuvuus, tilaaja – tuottajamalli, prosessien johtaminen, palvelukeskukset

1. JOHDANTO

Tässä pro gradu -tutkimuksessa tarkastellaan tilaaja - tuottajamallin pohjalle perustettavan yliopistojen palvelukeskuksen valmistelua. Tutkimuksessa selvitetään palvelukeskusreformin tuloksena perustettavan yliopistojen palvelukeskuksen tuleva toimintamalli. Samalla tarkastellaan yliopistojen talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalveluiden prosessien kehittymistä niiden siirtyessä palvelukeskuksen asiakkaiksi sekä palvelukeskuksen organisoitumista. Työn keskiössä on palvelukeskusreformin vaikutukset toiminnan muuttamiseksi markkinaohjautuvuuden suuntaan ja tarkemmin sen avulla kehitettävän tilaaja - tuottajamallin aiheuttamat muutokset nimenomaan organisatoristen piirteiden näkökulmasta.

Tilaaja - tuottajamallin teoreettisena yläkäsitteenä on yleinen markkinaohjautuvuuden teoria, jonka yhtenä ilmentymänä tilaaja - tuottajamallia pidetään. Tutkimuksessa ei tarkastella pelkästään sitä, millaista tilaaja - tuottajamalliin perustuvaa asiointi ja ohjausrakennetta yliopistojen palvelukeskukselle ollaan rakentamassa vaan tämän lisäksi paneudutaan prosessien johtamisen teoriaan ja selvitetään miten kyseessä oleva laaja organisatorinen muutos, siirryttäessä tilaaja - tuottajamalliin, vaikuttaa talous- ja henkilöstöhallinnon prosesseihin sekä miten perustettava palvelukeskus organisoidaan hyvin asiakkaitaan palvelevaksi yksiköksi.

Tutkimusotteeltaan tutkimus on kvalitatiivinen ja perustuu dokumenttianalyysiin sekä tutkijan tekemään havainnointiin hänen osallistuessaan palvelukeskuksen valmisteluun.

1.1. Tutkimuksen tausta

Teoreettisessa mielessä perimmiltään tämänkin tutkimuksen taustalla on kysymys julkisen ja yksityisen sektorin suhteesta – niiden välisestä rajasta palvelujen tuotannossa. Onko tarpeetonta tuottaa tiettyjä palveluita käyttäen teho- tonta ja jäykkää julkista sektoria? (ks. Eräsaari 2002: 23.) Olisiko tehokkaampaa tuottaa tietyt palvelut yksityisen sektorin, markkinoilla testattujen, toiminta- muotojen avulla?

Kirjallisuudessa markkinaohjautuvuutta ja tilaaja - tuottajamallia on käsitelty erityisesti 1990-luvulla. Työssä on käytetty myös uudella vuosituohannella tuo- tettua kirjallisuutta ja artikkeleita, jotka tarjoavatkin kokonaisvaltaisempaa ja enemmän johtopäätöksiä ja tulkintaa sisältävää materiaalia. Prosessijohtami- seen liittyvä kirjallisuus ja artikkeliaineisto ajoittuvat myös pääosin viime vuo- sikymmenen puolivälistä aivan viime vuosien julkaisuihin. Erityisesti julkisen sektorin prosessijohtamista käsittelevä materiaali on uudempaa 2000 - luvun materiaalia.

Suomessa on markkinaperusteisten toimintatapojen osuutta julkisella sektorilla lisätty vuoden 1980-luvun loppupuolelta lähtien. Tämä kehitys on ollut osa jul- kisen sektorin kehittämisohjelmia. Valtion tasolla toimintojen muuttamista markkinaperusteiseen suuntaan on toteutettu keskitetysti. 1990-luvulla mark- kinaperusteisten toimintatapojen käyttöönottoa vauhditti erityisesti taloudelli- nen lama, mutta myös individualistisen ideologian nousu sekä lisäksi muun muassa kansainvälistyminen, julkisen hallinnon velkakriisit, keskusjohtoisten talousjärjestelmien romahtaminen ja tuotannon rakenteelliset ja tekniset uudis- tukset (tietotekniikan nopea kehitys). (Kiviniemi, Oittinen, Varhe, Niskanen & Salminen 1994: 11 - 15.)

Markkinaohjautuvuuteen liittyvä käsitteiden monipuolisuus saattaa olla hämäävää. Kirjallisuudessa markkinaohjautuvuuden lisäksi esiintyvät ainakin seuraavat nimikkeet: markkinatyypin mekanismit, markkinatyypiset mekanismit, markkinaluonteiset mekanismit, markkinaperusteiset toimintamuodot, markkinaohjaus, markkinajohtoisuus, markkinaistaminen, markkinoistaminen, markkinaideologia, suunnitellut markkinat jne. (ks. Salminen & Niskanen 1996: 11; Kiviniemi 1994: 181.) Tässä työssä pyritään käyttämään markkinaohjautuvuuden käsitettä aina kun se on mahdollista, mutta lainauksissa tietyissä muissa yhteyksissä käytetään tarvittaessa myös muita termejä.

Salminen (1998: 161) antaa hyvän ja yksinkertaisen määrittelyn markkinaohjautuvuudelle:

”Markkinaohjautuvuudessa julkinen sektori jättäytyy toteuttamaan markkinoiden tarpeita markkinaperusteisten toimintamuotojen avulla. Markkinanohjautuvuus on vaihtoehto tietoiselle poliittiselle ohjaukselle.”

Markkinaehtoisista toimintamuodoista tässä työssä keskitytään tilaaja – tuottajamallin, mutta sen teoriaa taustoitettaessa esitellään lyhyesti myös joitakin muita markkinaohjautuvuuden muotoja.

Konkreettisen sysäyksen tämän päivän yliopistojen palvelukeskusreformille annetaan pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen ohjelmassa (2003: 50) 16. luvussa: Valtionhallinnon kehittäminen kirjataan tavoitteiksi hallinnon ja palveluiden saatavuuden, laadun, tuottavuuden ja tehokkuuden lisääminen. Tätä tavoitetta valtion toimintojen tuottavuuden lisäämiseksi on täsmennetty hallituksen Strategia-asiakirjan (Suomen hallitus 2003) luvuissa 1.1. ”Talouskasvun ja työllisyyden vahvistaminen”, sekä 3.1. ”Kehitetään koulutusta ja aiennetaan työelämään pääsyä”. Näissä hallituksen Strategia-asiakirjan kohdissa todetaan Suomen yhteiskuntana rakentuvan osaamisen, tiedon ja luovuuden varaan ja, että koulutuksella edistetään sivistyksellisiä oikeuksia ja aktiivisen kansalaisen valmiuksia. Koulutuspoliittisilla toimenpiteillä todetaan olevan merkittävää vaikutusta hallituksen talouskasvun ja työllisyyden vahvistamistavoitteisiin.

Edellä mainittuihin tavoitteisiin pyritään tehostamalla koulutusjärjestelmää niin, että opintoajat lyhenevät.

1.2. Tutkimuksen aihepiirin esittely ja tutkimusongelman tarkentaminen

Opetusministeriön (2008) antamassa lehdistötiedotteessa todetaan Valtioneuvoston päättäneen yliopistojen palvelukeskuksen perustamisesta 17.1.2008. Tässä työssä tutkitaan tähän päätökseen johtanutta valmistelutyötä yliopistojen palvelukeskuksen perustamiseksi tilaaja – tuottajamallin pohjalta.

Esiselvityksessään Opetusministeriön palvelukeskushankkeen ohjausryhmä ehdotti, että hallinnonalalle perustetaan yliopistojen talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus. Toiseen, Valtiokonttorin alaisen, palvelukeskuksen alaisuuteen ohjausryhmä ehdotti hallinnonalan kuuden muun viraston (Opetusministeriö, Opetushallitus, Kansallisarkisto, Museovirasto, Suomenlinnan hoitokunta ja Valtion taidemuseo) liittämistä. (Palvelukeskushankkeen ohjausryhmä 2006: 54.)

Palvelukeskushankkeen ohjausryhmän (2006: 54) ehdotus palvelukeskusratkaisuksi perustui valtioneuvoston 21.3.2006 tekemään kehyspäätökseen, hallinnonalan tuottavuusohjelmaan sekä virastojen ja laitosten antamiin vastauksiin esiselvityksen yhteydessä. Huomioon on otettu myös se, että yliopistolaitos on valtionhallinnon laajin ja monimuotoisin kokonaisuus. Tuottavuustavoitteiden toteutumisen edellytyksenä on talous- ja henkilöstöhallinnon keskeisten prosessien keskittäminen, yhdenmukaistaminen, yksinkertaistaminen, tuotteistaminen ja sähköistäminen. Lisäksi ohjausryhmä toteaa, että palvelujen tulee olla

saatavissa molempien kotimaisten kielten lisäksi tarvittaessa myös englanninkielisenä.

Yliopistojen palvelukeskukseen esitettiin liitettäväksi yliopistojen lisäksi myös Suomen Akatemia. Alun perin tähän päädyttiin, koska Suomen Akatemia esitti esiselvitysvastauksissaan halukkuutensa liittyä yliopistojen palvelukeskukseen. Perusteluissaan Akatemia viittasi muun muassa siihen, että sen myöntämästä tutkimusrahoituksesta n. 85 prosenttia käytetään yliopistoissa. Suomen Akatemian liittymisestä kuitenkin luovuttiin myöhemmin. Yliopistojen palvelukeskus on valtioneuvoston kehyspäätöksessä (21.3.2006) mainittu viides ja viimeinen perustettava valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus. Tutkimuksessa siis keskitytään laajemman, koko valtionhallintoa koskevan, palvelukeskusreformin yhteen osa-alueeseen ja sen toteutukseen. (Palvelukeskushankkeen ohjausryhmä 2006: 54–55; Opetusministeriö 2007b: 2.)

Opetusministeriön tuottavuusohjelman yhtenä tavoitteena on lisätä talous- ja henkilöstöhallinnon tuottavuutta ja palvelukykyä. Palvelukeskushankkeen tavoitteena on suunnitella opetusministeriön hallinnonalalle soveltuva talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusratkaisu. Tavoitteena on siirtyä palvelukeskusmalliin vaiheittain vuodesta 2008 lukien. (Palvelukeskushankkeen ohjausryhmä 2006: 4–5.)

Hallituksen tuottavuusohjelman mukaisten tuottavuustavoitteiden saavuttaminen edellyttää, lähivuosina useita valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksiin liittyviä toimenpiteitä. Toimenpiteiden sekä Valtionvarainministeriön sekä Valtiokonttorin ylimääräisen ohjausroolin taustalla näyttääkin olevan yksi valtiovarainministeriön työryhmän esittämistä asioista: Valtion palvelukeskusten toimintoja kehitetään tavoitteena yksi koko valtionhallintoa palveleva palvelukeskus. (Valtiovarainministeriö 2007: 35.)

Hallitusohjelman (2007) mukaan yliopistojen taloudellista autonomiaa lisätään mahdollistamalla yliopistoille julkisoikeudellisen oikeushenkilön tai yksityisoikeudellisen säätiön asema. Tästä seuraa muun muassa, että yliopistojen taloushallinto siirtyy kirjanpitolain ja tilintarkastuslain alaiseksi. (ks. myös Jääskinen & Rantanen 2006.)

Yliopistojen palvelukeskushankkeen asiointi ja ohjausmallit -osaprojektin raportin, OPM- PAKE (2007a) mukaan yliopistojen palvelukeskuksen perustamisessa ja käynnistämisessä otetaan yliopistojen taloudellisen ja hallinnollisen aseman uudistuminen huomioon. Vaikkakin palvelukeskus perustetaan virastona palvelemaan virastomuotoisia yliopistoja, rinnalla suunnitellaan koko ajan uuden esimerkiksi yhtiömuotoisen palvelukeskuksen toimintaa. Palvelukeskuksen muuttaminen virastosta yhtiöksi tms. tulee tapahtumaan yhtä aikaa yliopistojen muutoksen kanssa. Tätä varten on tarkoitus perustaa kehittämistyöryhmä vuoden 2007 aikana.

Lisäksi Rantasen ja Jääskisen (2006) laatiman raportin mukaan ei yliopistotkaan enää muutaman vuoden kuluttua todennäköisesti toimi nykyisen mallin mukaisina valtion virastoina vaan julkisoikeudellisina oikeushenkilöinä tai yksityisoikeudellisina säätiöinä. Tällöin ei valtion taholta pitäisi olla mahdollista velvoittaa yliopistoja ostamaan esimerkiksi talous- ja henkilöstöhallinnon palveluja juuri perustettavalta palvelukeskukselta.

Opetusministeriön 17.1.2008 julkaiseman lehdistötiedotteen mukaan (Opetusministeriö 2008):

”Yliopistouudistuksen myötä, jossa yliopistoista tulee joko säätiöpohjaisia tai valtion budjettitalouden ulkopuolelle siirtyviä julkisoikeudellisia laitoksia, myös palvelukeskuksen oikeudellista asemaa muutetaan, esimerkiksi osakeyhtiöksi.”

Edellä esitetyn perusteella on jo siis selvästi nähtävissä, että perustettavan yliopistojen palvelukeskuksen toiminta sellaisessa muodossa kuin se perustamishetkellä on, ei tule todennäköisesti kestämaan kauaa. Näyttää siltä, että hallintoa uudistavien reformien jatkuessa siirrytään tältä osin askel lähemmäksi yksityisen sektorin toimintamalleja. Todennäköisesti tulevaisuuden yliopistoilla on mahdollisuus tilata haluamansa tukipalvelut miltä tahansa niitä tuottavalta organisaatiolta, jos haluavat ne yhä oman organisaation ulkopuolelta tilata.

Tämän tutkimuksen kannalta on tärkeää huomioida se, että tutkimuksessa keskitytään käynnissä olevaan yliopistojen palvelukeskusreformiin ja ensisijaisesti sen vaikutuksiin sellaisina kuin ne tutkimushetkellä ovat palvelukeskuksen perustamisen myötä toteutumassa.

Teoreettisen viitekehyksen valintojen pohjalta tutkimuksessa keskitytään tilaaja - tuottajamallin teoriaan, joka on liitettävissä tutkimuksen kohteena olevaan aineistoon. Ylemmän tason teoreettisena viitekehyksenä tilaaja - tuottajamallille pidetään markkinaohjautuvuuden teoriaa kokonaisuutena, jonka yhtenä ilmenemismuotona tilaaja - tuottajamalli nähdään. Tutkimuksessa tarkastellaan yliopistojen palvelukeskukselle, sitä valmistelevalle hankkeelle kehitettävää toimintamallia tilaaja - tuottajamallin pohjalta.

Työssä keskitytään lähinnä palvelukeskushankkeesta aiheutuviin organisaatioiden toimintamalleissa tapahtuviin muutoksiin. Ensisijaisesti tässä työssä ei paneuduta muihin hankkeen keskeisiin teemoihin, kuten esimerkiksi hankkeen henkilöstöpoliittisiin periaatteisiin ja niistä kumpuaviin, myös erittäin tärkeisiin ja mielenkiintoisiin, kokonaisuuksiin liittyen esimerkiksi henkilökunnan motivaatioon, tavoitteisiin ja halukkuuteen työskennellä palvelukeskuksessa.

Tilaaja - tuottajamallin onnistunut käyttöönotto ei selvästikään onnistu ilman organisaatioissa tapahtuvia muutoksia. Tutkimuksen toisena mielenkiinnon

kohteena onkin väistämättömät tilaaja – tuottajamalliin siirtymisestä seuraavat prosessien muutokset asiakasorganisaatiossa sekä, tämän tutkimuksen kontekstissa myös, perustettavan uuden tuottajaorganisaation organisointi asiakkaitaan hyvin palvelevaksi virastoksi.

Tältä pohjalta on esitettävissä seuraava kysymysasettelu:

- Onko yliopistojen palvelukeskusreformissa syntymässä tilaaja - tuottajamalli ja jos on, niin millainen?
- Millaisia muutoksia asiakasorganisaation prosesseissa tapahtuu sen siirtyessä tilaaja – tuottajamallin mukaiseksi tilaaja organisaatioksi?
- Miten tuottajaorganisaatio organisoidaan siten, että se pystyy vastaamaan asiakkaiden tarpeisiin?

1.3. Tutkimuksen metodit

Tutkimuksessa käytetään kvalitatiivista, laadullista, tutkimusotetta. Metsämurosen (2006) mukaan kvalitatiivinen tutkimus perustuu eksistentiaalis-fenomenologis-hermeneuttiseen tieteenfilosofiaan. Tutkimusmenetelmänä kvalitatiivinen tutkimus ei ole vain yhdenlainen hanke vaan itse asiassa joukko moninaisia tutkimuksia. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2002: 153).

Hirsjärven ym. (2002: 155) mukaan kvalitatiivisen tutkimuksen tyypillisiä piirteitä on: 1) tutkimuksen kokonaisvaltaisuus tiedon hankinnassa ja aineiston keruun tapahtuminen luonnollisissa – todellisissa tilanteissa; 2) ihmisten suosiminen tiedonkeruun instrumenttina; 3) induktiivisen analyysin käyttö eli pyrkimys odottamattomien seikkojen paljastamiseen eikä niinkään pelkästään hypoteesin testaus; 4) laadullisten metodien käyttö aineiston hankinnassa; 5) kohde-

joukon tarkoituksenmukainen valinta; 6) tutkimussuunnitelman muotoutuminen tutkimuksen edetessä ja 7) tapausten ainutlaatuisuuden ymmärtäminen ja tulkinta.

Tässä tutkimuksessa tiedon hankintamenetelmät empiriasta rajoittuvat dokumenttien tutkimiseen ja tutkijan havainnointiin osallistumalla tutkittavan reformin toteutukseen. Tutkimus on siinä mielessä induktiivinen, että tutkimuksessa ei esitetä oletuksia tutkimuskysymysten suhteen vaan pyritään aineiston kokonaisvaltaiseen tulkintaan. Tutkimuksen kohde on tarkoituksenmukaisesti valittu ja on myönnettävä myös se, että tutkimussuunnitelma on muotoutunut tutkimuksen edetessä jonkin verran.

Kvalitatiivista hallintokuvaa muodostettaessa tarvitaan kirjallisuusanalyysin käyttämistä. Hallintotieteellisessä tutkimuksessa kirjallisuus tarkoittaa kotimaista ja ulkomaista hallinto- ja yhteiskuntatieteellistä tutkimusta, virallisaineistoja valtiollisten elimien toiminnasta, lainsäädäntöä, arkistoituja tiedostoja, tieteellisiä lehtiä, sanomalehtiä, kulttuurin tuotteita, pöytäkirjoja, vuosikertomuksia, elämäkertoja, päiväkirjoja yms. (Salminen 1998: 192.)

Tämä tutkimus toteutetaan tekemällä kvalitatiiviseen tutkimiseen kuuluva dokumenttianalyysi yliopistojen palvelukeskushanketta koskevista dokumenteista. Dokumenttien avulla selvitetään tilaaja - tuottaja-mallin toteutumista. Tämän lisäksi tarkastellaan asiakkaiksi siirtyvien yliopistojen talous- ja henkilöstöhallinnon prosessien kehittymistä nykytilasta tavoitetilaan sekä palvelukeskuksen organisointia.

Dokumenttianalyysin lisäksi tutkimusta on toteutettu käyttämällä havainnointia tutkimusmenetelmänä. Tieteellinen havainnointi ei ole vain näkemistä vaan se on nimenomaan tarkkailua. Tieteelliselle havainnoinnille voidaan asettaa myös vaatimuksia. Tyypillistä on, että tutkija osallistuu tutkittavien ehdoilla

heidän toimintaansa. Havainnoinnin avulla tässä työssä on pystytty parantamaan muun muassa tutkimuksen luotettavuutta ja vaikuttavuutta. (Uusitalo 1995: 89; Hirsjärvi ym. 2002: 199–204.)

Dokumenttianalyysin ja havainnoinnin käyttöön päädyttiin, koska tutkimuksen kohteena olleen hallintoreformin toteuttaminen on ollut koko tutkimuksen teon ajan käynnissä. Kuten jo tutkimuksen aihepiirin esittelyssä kävi ilmi, tutkimuskentän voidaan todeta kärsineen aika ajoin melkoisesta turbulenssista. Dokumenteista on ollut kuitenkin mahdollista saada selville jo päätetyt asiat. Reformin elämisestä ja toteuttamisen keskeneräisyydestä johtuen haastatteluissa olisi saattanut ilmetä tiettyjä ongelmia. Tutkimuksen tuloksiin, haastatteluja käytettäessä, olisi saattanut vaikuttaa muun muassa erilaiset vasta valmistelussa olevien asioiden spekulointi joiden havaitseminen ja aineistosta poistaminen tutkijan toimesta olisi käynyt ongelmalliseksi. Lisäksi tutkijan vaivaton pääsy työnsä kautta yliopistojen palvelukeskuksen valmistelussa käytettyihin ohjausryhmän hyväksymiin asiakirjoihin edesauttoi dokumenttianalyysin valintaa tutkimusmenetelmänä.

Havainnoinnin käyttö menetelmänä on myös ollut luonnollista, koska tutkija on vuosien 2006 – 2008 välisenä aikana yli vuoden Vaasan yliopiston talouspalveluissa työskennellessään osallistunut palvelukeskusreformin toteuttamiseen päivittäisten työtehtävien kautta, ja näin pysynyt ajan tasalla reformin etenemisestä.

1.4. Tutkimuksen rakenne

Seuraavassa on esitetty luvuittain tutkielman eteneminen tutkimuksen taustasta teoreettisen pohdiskelun kautta empiirisen aineiston tutkimiseen, tulkintaan sekä johtopäätöksiin. Tutkimuksen eteneminen on myös esitetty kuviossa 1.

Ensimmäisessä luvussa (luku 1) johdanto, on kartoitettu tutkimukseen johtaneet syyt. Tässä luvussa on esitetty tutkimuksen tausta ja tarkennettu tutkimustehtävä sekä ongelmat ja niistä johdetut tutkimuskysymykset. Lisäksi on esitetty tutkimuksessa käytetyt tutkimusmenetelmät sekä rakenne.

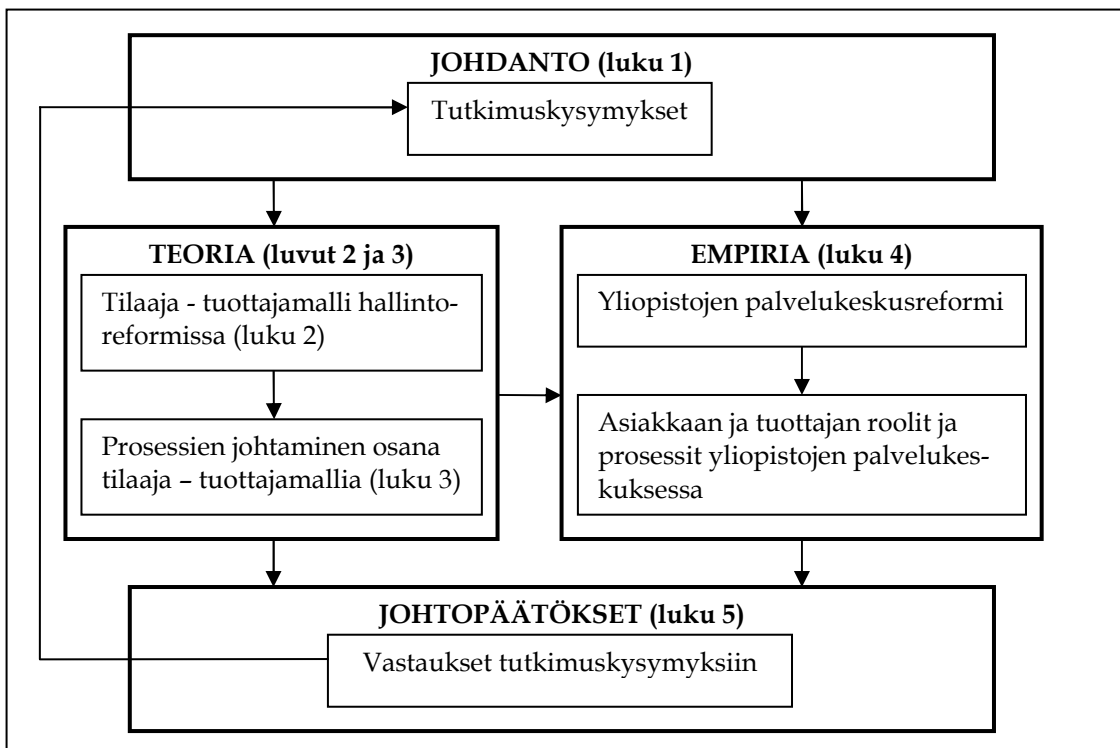
Toisessa luvussa (luku 2) on käsitelty tilaaja - tuottajamallia markkinaohjautuvuuden muotona julkisella sektorilla. Tilaaja - tuottajamallin taustalla olevan markkinaohjautuvuuden teorian yleisen esittelyn jälkeen on keskitytty tarkemmin tutkimuksessa erityisesti mielenkiinnon kohteena olevaan tilaaja - tuottajamalliin. Luvussa on esitelty erilaiset tilaaja - tuottajamallit sekä niiden vertailu. Lisäksi on pohdittu tilaaja - tuottajamallin mahdollisuuksia julkisen hallinnon tehostamisessa.

Kolmannessa luvussa (luku 3) on keskitytty prosessien johtamisen teoriaan julkishallinnon näkökulmasta. Prosessien johtaminen teoreettinen tarkastelu otettiin mukaan tutkimukseen, koska sen käytäntöjen soveltamisen todettiin olevan merkittävässä osassa työn tarkastelussa olleen tilaaja - tuottajamallin kehittämisessä ja sen toimivuuden varmistamisessa. Prosessijohtamisen teoreettisen taustoituksen yhteydessä paneuduttiin osittain myös kaupallisen ja teknisen alojen kirjallisuuteen. Luvussa on paneuduttu prosessien johtamiseen organisatorisessa mielessä ja esitetty mm. prosessijohtamisen edellyttämä ajattelutavan muutos suhteessa perinteiseen tulosjohtamiseen.

Neljännessä luvun (luku 4) aluksi on taustoitettu työn empiirisen tutkimuksen kohteena olevaa yliopistojen palvelukeskusreformia. Lisäksi on esitetty ja arvioitu tutkimuksen empiriaosuudessa käytettyä dokumenttiaineistoa. Tämän jälkeen on selvitetty aiemmin teoriaosuudessa (luvut 2 ja 3) rakennetun teoreettisen viitekehyksen avulla tutkimukselle asetettu tutkimusongelma ja haettu vastauksia aiemmin esitettyihin tutkimuskysymyksiin.

Johtopäätöksissä (luku 5) on koottu yhteen tutkimuksen tulokset ja arvioitu millainen tilaaja - tuottajamalli yliopistojen palvelukeskuksen perustamisen myötä on syntymässä sekä lopuksi annettu ideoita mahdollisille jatkotutkimuksille.

Kuviossa 1 on esitetty tutkimuksen eteneminen. Kuvioista käy ilmi lukujen keskeinen anti tutkimuksen etenemisessä sekä työn osien suhteet toisiinsa.



Kuvio 1. Tutkimuksen eteneminen.

2. TILAAJA - TUOTTAJAMALLI

Tilaaaja - tuottajamallin taustalla on markkinaohjautuviin keinoihin tähtäävien reformien yleinen trendi julkishallinnossa. Tässä luvussa paneudutaan tilaaaja - tuottajamallin teoriaan. Luvun alussa taustoitetaan tilaaaja - tuottajamallia käsittelemällä aluksi yleisemmin hallinnon kehittymistä markkinaehtoisin keinoin.

Temmeksen (1989: 11) mukaan jatkuva organisoiminen oppiminen on ollut ja tulee aina olemaan yksi piirre yhteiskunnan kehityksessä. Muutoksen tavoitteena löytää sopiva organisaatiomuoto eli toiminnan malli joka takaa paremman palvelun kilpailukykyiseen hintaan ja riittävän omistajaohjausmahdollisuuden julkisen sektorin toimijalle (Heikkinen, Tapio, Haikko & Paloposki 1996: 62).

Kirjoittaessaan julkisen sektorin reformien luonteesta Pollitt ja Bouckaert (2004: 6) toteavat, että julkisen sektorin reformeja tulkitaan yleensä niissä käytettyjen keinojen perusteella, eikä niinkään itse tavoitteen tai tavoitteiden perusteella. Reformien tavoitteina ovat yleensä julkisen talouden säästöt, julkisten palveluiden laadun parantaminen sekä hallinnon tehokkuuden parantaminen.

Petersin (2001: 23) mukaan markkinaohjautuvuus on vaihtoehto perinteiselle julkisjohtamisen mallille, jonka voivat hyväksyä sekä poliitikot, tutkijat että mahdollisesti myös kansalaiset. Hänen mukaansa pysyvä suunta, johon julkista hallintoa on kehitetty, on yksityiseltä sektorilta tutut johtamismallit.

Markkinaohjautuvuus on hallinnon muutoksen megatrendi, joka vaikuttaa sekä teoreettisesti että käytännöllisesti monin tavoin julkisorganisaatioiden toimintaan ja rakenteisiin. Julkisten organisaatioiden markkinaohjautuvuus on universaali ilmiö. Sillä on kuitenkin monia kansallisia, suomalaisiakin, sovelluksia. Markkinaohjautuvuuden teorian mukaan julkisen sektorin organisaatio jättäy-

tyy toteuttamaan markkinoiden vaihtelevia tarpeita tulosjohtamisen ja muiden markkinaperustaisten toimintatapojen avulla. Kyse on muutosprosessista jossa markkinaohjautuvuudesta muodostuu tietyllä tavalla vaihtoehto poliittiselle ohjaukselle. Markkinaohjautuvuuteen ei siis tämän teorian mukaan voi siirtyä yhdessä hetkessä, vaan se on prosessi, joka etenee vaiheittain. (Salminen & Niskanen 1996: 3–15.)

Siirtyminen markkinaohjautuvaan toimintamalliin tapahtuu soveltamalla markkinaperusteisia toimintatapoja. Markkinaperusteiset toimintatavat ovat melko heterogeeninen joukko toimenpiteitä joiden arviointi yhtenä kiinteänä kokonaisuutena ei kannata. Markkinaohjautuvuuden muodot tulisi ennemmin kuvata yksi kerrallaan ja lisäksi tilannesidonnaisesti. (Kiviniemi, Oittinen, Varhe, Niskanen & Salminen 1994: 19.)

Jatkona edellä mainittuun markkinaohjautuvien muotojen tilannesidonnaisuuteen Bovaird (2006) toteaa, että uusissa markkinaohjautuvissa malleissa edellytetään toimijoiden itse neuvottelevan kokonaisvaltaisesti toiminnasta organisaatioiden muodoista lähtien, eikä niiden kopioivan suoraan ”markkinoiden sääntöjä”.

Salminen (1998: 161–165) ryhmittelee markkinaohjautuvuuden muodot neljäksi eri ulottuvuudeksi (kuvio 2.). Kilpailuttamisen ulottuvuuteen lukeutuu vapaa kilpailu, sisäinen yrittäjyys ja sisäiset markkinat. Maksupolitiikan ulottuvuuden alle sijoittuvat palvelujen maksullisuus, markkinointi ja tuotekehittely, ostopalvelut ja voucherit. Yksityistävä strategia pitää sisällään omaisuuden myynnin, osuuskunnallistamisen, yhtiöittämisen ja liikelaitostamisen sekä uusyritysten. Toiminnan uudelleenorganisoinnin ulottuvuus käsittää viraston muuttamisen yhtiöksi, fuusiot sekä deregularisoinnin ja toiminnan itseohjautuvuuden. Seuraavassa kappaleessa esitellään yksi markkinaehtoisien toiminnan muoto jokaisesta edellä esitellystä markkinaohjautuvuuden ulottuvuuden alueelta.



Kuvio 2. Markkinaohjautuvuuden ulottuvuuksia ja muotoja (Salminen 1998: 163).

2.1. Markkinaohjautuvuuden muotoja

Tässä kappaleessa esitellään lyhyesti seuraavat markkinaohjautuvuuden muodot:

- käyttäjämaksut ja maksullinen palvelutoiminta (maksupolitiikka),
- sisäinen yrittäjyys (kilpailuttaminen),
- osuuskunnallistaminen (yksityistävä strategia) ja
- virastosta yhtiöksi l. yhtiöittäminen (uudelleenorganisointi).

Käyttäjämaksut ja maksullinen palvelutoiminta

Esimerkkinä maksupolitiikasta markkinaohjautuvuuden ulottuvuutena esitellään seuraavaksi lyhyesti käyttäjämaksuihin ja maksulliseen palvelutoimintaan liittyviä periaatteita. Käyttäjämaksut perustuvat ajatukseen siitä, että palveluiden ollessa, vaikka vain nimellisesti, maksullisia niiden käyttäjiksi hakeutuu

erityisesti sellaisia henkilöitä jotka todella haluavat käyttää ja tarvitsevat palvelua. Palveluista maksavat vain ne, jotka niitä käyttävät ja he maksavat vain niistä palveluista, joita käyttävät. Käyttäjämaksujen tehostava vaikutus on juuri se, että palvelua turhaan käyttäneet karsiutuvat pois ja resursseja voidaan ohjata enemmän vaikkapa laadun parantamiseen. (Kiviniemi ym. 1994: 19; Kiviniemi ym. 1995: 18.)

Etenkin julkisen sektorin tuottamien tavaroiden ja palveluiden kohdalla käyttäjämaksut ovat yleinen tapa toimia. Nettobudjetoinnin käyttöönotto valtion viirastoissa mahdollisti käyttömaksujen perimisen Suomessa, koska enää ei tarvita eduskunnan suostumusta maksujen perimiseen. Käyttäjämaksujen käyttöönottoon ei tarvita suuriakaan organisatorisia muutoksia. Työn tekijä on edelleen julkinen organisaatio ja käyttäjät nyt vain maksavat tehdystä työstä ja siis saadusta tuotteesta tai palvelusta. Hinnoittelun merkitys kasvaa käyttömaksujen käyttöönotossa. Oikealla tavalla perusteltujen käyttäjämaksujen voidaan nähdä muodostuvan seuraavasti (Kiviniemi ym. 1994: 19; Niskanen 1994: 175; Vallinheimo & Joustie 1998: 37.):

1. aikaisempien maksujen nostaminen reaalikuluja vastaaviksi tai ainakin lähemmäs niitä,
2. uusien maksujen periminen ja
3. julkisen sektorin toiminnan muuttaminen maksulliseksi palvelutoiminnaksi, jolloin palvelujen myymisestä ulkopuolisille tulee uusi painopistealue.

Maksullista palvelutoimintaa on laajamittainen myytävä palvelu, jossa asiakkaiden määrä voi olla tavoiteltava asia. Asiakkaiden määrän lisäämiseen liittyy markkinatutkimuksen teko, tuotteen tai palvelun kehittäminen ja sen markkinointi. Mahdollisesti joudutaan kilpailemaan muita (yksityisiä) kilpailijoita vastaan. Käyttäjämaksut ovat mahdollisia myös julkisen sektorin sisällä. Käyttäjä-

maksut eivät kuitenkaan ole kovin merkittävä tapa, jolla julkisen sektorin kuluja voidaan pienentää, mutta selvä askel markkinaistamisen suuntaan. (OECD 1995: 41; Salminen & Niskanen 1996: 54–55.)

Sisäinen yrittäjyys

Esimerkkinä kilpailuttamisesta markkinaohjautuvuuden ulottuvuutena esitellään seuraavassa lyhyesti sisäistä yrittäjyyttä. Sisäisen yrittäjyyden käsite juontaa juurensa yrittäjyystutkimuksesta. Nykyään yrittäjyystutkimus käsittää myös yrittäjämäisten toimintojen, innovaatioiden, kasvun ja muutoksen tutkimista. Yrittäjyys käsitteenä ei siis enää ole pelkästään yksityistä sektoria koskeva asia, vaan toimintatapana yrittäjyys levittäytyy myös erilaisiin julkisen sektorin organisaatioihin. (Heinonen & Paasio 2005: 22.)

Julkisen sektorin yrittäjämäisyyteen kuuluu yksityiseltä sektorilta lainatut johtamismallit uusine toimintatapoineen ja organisaatiomuotoineen sekä yrittäjämäinen johtamistapa ja virkamiesten toimitusjohtajamaiset ominaisuudet (Lähdesmäki 2003: 69). Käytännössä sisäinen yrittäjyys liittyy Kiviniemen ym. (1994: 24) mielestä julkishallinnossa nettobudjetoituihin tulosityksiköihin, tulosjohtamiseen ja sisäisiin markkinoihin. Toiminnan kannustimina sisäisessä yrittäjyydessä voivat olla esimerkiksi tulospalkkiot ja byrokratiasta vapaa, tuloksellinen toiminta.

Sisäisellä yrittäjyydellä tarkoitetaan yrittäjämäistä toimintaa olemassa olevassa organisaatiossa. Organisaation koolla tai muodolla ei niinkään ole merkitystä. Merkityksellistä sen sijaan on että, organisaatiossa toimitaan aikaisemmin totutusta poikkeavalla tavalla. Toiminnan tuloksena voi olla uusia yrityksiä, uutta liiketoimintaa, uudenlaisia tuote-, palvelu- tai prosessi-innovaatioita, strategian tai organisaation uudistumista, riskin ottamista, ennakoitua tai aggressiivista kilpailua. Sisäinen yrittäjyys ei niinkään tapahdu organisaation ytimessä, vaan

se tuo organisaatioon uusiutumista sekä käyttäytymisenä, että uutta synnyttävänä toimintana. Julkisella sektorilla sisäinen yrittäjyys käsittää olemassa olevan toimintakentän ulkopuolella tapahtuvat muutokset. Näitä ovat mm. toimintakentän laajentuminen, organisaation uudelleen organisointi ja innovointi. (Antoncic & Hisrich 2001; 2003; 2004.)

Sisäisen yrittäjyyden ydintoimija on sisäinen yrittäjä. Sisäinen yrittäjä on organisaation palveluksessa oleva työntekijä, jonka yrittäjämäinen toiminta ja itsensä toteuttaminen kanavoituu organisaation tavoitteiden ja toiminnan kautta. Sisäinen yrittäjä on organisaation palveluksessa oleva työntekijä, joka toteuttaa unelmaansa. Sisäinen yrittäjä ottaa täyden vastuun innovaation luomisesta organisaation sisällä. Hän ei välttämättä ole idean keksijä, mutta hän on aina se uneksija, joka löytää keinon muuttaa idean todelliseksi. (Pinchot 1985; 1987: 14.)

Sisäinen yrittäjyys ei edellytä taloudellisen yrittäjäriskin olemassaoloa, joskin riskin ottaminen ja sitä kautta myös mahdollisuus epäonnistumiseen liittyvät sisäiseen yrittäjyyteen. Sisäinen yrittäjä on tunnistettavissa lähinnä vastuun kantamisen ja innovatiivisen työntekotavan perusteella. (Huuskonen 1992.)

Osuuskunnallistaminen

Yksityistävän strategian osalta esitellään seuraavassa lyhyesti osuuskuntatoimintaa osana markkinaehtoisia mekanismeja. Osuuskuntatoiminta on sinällään jo hyvin vanha organisoitumisen muoto Suomessa. Etelä-Pohjanmaalla perustettiin Suomen ensimmäiset osuustoimintayritykset jo 1800- ja 1900-lukujen taitteessa. Tällaisten perinteisten osuuskuntien rinnalle on sittemmin perustettu niin sanottuja uusosuuskuntia (new co-operatives). Uusosuuskunnan erottaa perinteisestä osuuskunnasta siellä harrastettava toiminta. Uusosuuskunnat ovat sellaisia osuuskuntia, joiden toimialat eivät aiemmin ole olleet osuuskuntatoiminnan piirissä. (Valkosalo & Hunnako 1999: 3-10.)

Salmisen ja Niskasen (1996: 66–67) mukaan osuuskunnan muodostavat sen jäsenet ja jokaisella osuuskunnan jäsenellä on päätöksenteossa käytössään yksi ääni. Taloudellisen tuloksen jakaminen taas tapahtuu siinä suhteessa kuinka paljon kukin on käyttänyt osuuskunnan palveluja, eikä taloudellisen voiton maksimointi ole yleensä tavoitteena. Osuuskunnan periaatteena onkin tavallisesti tuottaa jäsenilleen palveluita mahdollisimman edullisesti ja helposti. Periaatteena on päästä eroon kustannuksia nostavien välikäsien käytöstä tuottamalla tarvittavat palvelut itse. Osuustoiminnassa yksi omistajan motiivi on huolehtia siitä, ettei monopoli-asemassa toimiva palvelun tuottaja, ostaja tai myyjä käytä väärin asemaansa. (Laosmaa 1993: 37.)

Osuuskuntamallissa kansalaiset hylkäävät julkisen sektorin ja alkavat tuottaa tarvitsemiaan palveluita itse. Osuuskunta on mahdollista perustaa myös siten, että tietyn alan ammattilaisista koostuva ryhmä alkaa tuottaa palveluja kansalaisille. Hyvinvointipalveluja tuottavia osuuskuntia on syntynyt erityisesti, kun aiemmin julkisen sektorin tuottamia palveluja on siirretty osuuskuntien vastuulle. Vanhusten kotihoitoon liittyvät osuuskunnat ovat tästä hyvänä esimerkkinä. (Valkosalo & Hunnako 1999: 9.)

Mikäli tietyn toiminnan yksityistäminen ei ole mahdollista tai se on tarpeettoman aikaa vievää ja monimutkaista, on osuuskunta yksi mahdollinen ratkaisumalli. Esimerkiksi kunnallisessa palveluntuotannossa osuuskuntatoiminnalle on hyviä edellytyksiä erilaisten palvelu- ja asiantuntijaosuuskuntientien muodossa. (Kiviniemi ym. 1994: 23; Niskanen 1994: 175–180.)

On olemassa useita erityyppisiä osuuskuntamalleja, mutta osuuskunnan jäsenyys on aina velvoittava. Vaikkakin osuuskunta on monessa tapauksessa käytökelpoinen organisaatiomuoto, on ilmeistä, että osuustoiminta on varteenotet-

tavaa vain suhteellisen pienessä toiminnassa. (Kiviniemi ym. 1994: 23; Salminen & Niskanen 1996: 66–67.)

Virastosta yhtiöksi

Virasto-organisaation muuttamista yhtiöksi eli yhtiöittämistä organisaatiomielessä esitellään osana markkinaohjautuvuuden mukanaan tuomaa toimintatapojen uudelleen organisoimista. Uudelleen organisoimisen näkökulmasta yhtiöittäminen käsittää valtion tai kuntien virastojen tai liikelaitosten muuttamisen osakeyhtiömuotoon. Yhtiöittäminen on usein liikelaitostamista seuraava vaihe, jossa yhtiötettävä organisaatio siirretään toimimaan edelleen lähemmäksi yksityisen yrityksen toimintamallia. Erotuksena yksityisestä organisaatiosta on käytännössä pelkästään valtion tai kunnan omistajuus. (Pöllä & Etelälahti 2002: 34.) Organisatorisesti virasto on mahdollista muuttaa myös suoraan yhtiöksi. Liikelaitosvaihe ei ole välttämätön tapauksissa, joissa viraston toimialalla on toimiva yksityinen sektori. (OECD 2003: 8.)

Yhtiöittäminen on perusteltua, mikäli liikelaitoksella ei ole yhteiskunnallisia velvoitteita ja se toimii kilpailutilanteessa. Tällöin voidaan perustaa osakeyhtiömuodossa toimiva yhtiö. Valtion omistamia yhtiöitä on ollut jo 1900-luvun alusta lähtien, mutta markkinaohjautuvuuden perustalta syntyneet valtionyhtiöt ovat 1990-luvulta lähtien syntyneitä yhtiöitä. Alun perin valtionyhtiöiden perustamisen taustalla oli muun muassa parempi raaka-aine varojen hyödyntäminen, talouden infrastruktuurin kehittäminen ja omavaraisuus. Myöhemmin yhtiöittämisen tavoitteena on ollut esimerkiksi joustavampi organisaatiomuoto. (Heikkinen, Tapio, Haikko & Paloposki 1996: 12–13.)

Yhtiöittämisellä haetaan usein organisatorista tehokkuutta etenkin silloin, kun virasto tai liikelaitos on kilpailutilanteessa. Tehokkuuden ja tuloksellisuuden nostoa on mahdollista saada aikaan muun muassa päätöksentekorakenteita

madaltamalla, palkkaperusteiden vapauttamisella ja itsenäisemmällä rahoituspolitiikalla. Lisäksi osakeyhtiömuodon katsotaan mahdollistavan paremman tuloksen ja tehokkaamman tulosseurannan. (Kiviniemi ym. 1994: 23.)

Valtionyhtiöt on mahdollista jakaa kahteen ryhmään: suoraan yhtiömuotoon perustetut valtionyhtiöt ja liikelaitosmallin kautta syntyneet valtionyhtiöt. Valtionyhtiöksi luetaan sellainen yhtiö, jonka äänivaltaisesta osakekannasta valtio omistaa vähintään puolet. Valtionyhtiöiden valtion omistama osuus siis vaihtelee täydellisestä osakeomistuksesta vain niukasti yli puoleen äänivaltaisten osakkeiden omistuksesta. Valtionyhtiö voi olla listautuneena myös pörssiin. (Salminen & Viinamäki 2001: 33-34; Pöllä & Etelälahti 2002: 34-35.)

Tässä kappaleessa esiteltiin lyhyesti erilaisia markkinaohjautuvuuden muotoja eri markkinaehtoisen toiminnan ryhmistä. Seuraavassa kappaleessa keskitytään tarkemmin tässä työssä keskeiseen markkinaohjautuvuuden muotoon tilaaja - tuottajamalliin.

2.2. Tilaja - tuottajamallin käyttö julkisella sektorilla

Tässä työssä tarkemmin käsittelyssä oleva esimerkki markkinaohjautuvuudesta on tilaaja - tuottajamalli sekä sen käyttö ja käyttöönotto julkisella sektorilla. Tässä osuudessa keskitytään tilaaja - tuottajamalliin, sen erityispiirteisiin, käyttöön ja sen erilaisiin malleihin.

1970 - luvulla alkoi laajempi keskustelu kilpailun mahdollisuuksista ja käytöstä julkisella sektorilla. Todettiin, että on lukuisia eri tapoja tuottaa julkisia palveluja. Julkisen sektorin laitos tai virasto voi, sen sijaan, että tuottaisi kaikki palvelut

itse, ostaa ne toiselta virastolta, palkata yksityisen yrityksen tekemään työn, joko monopoliaseman turvin tai yrityksen toimiessa markkinaehtoisesti. Tällöin voitaisiin tukea palvelun saajaa palvelusetelien. Lähes samanlainen vaihtoehto on tukea palvelun saajan sijaan palvelun tuottajaa. (Savas 1977: 3-4)

Julkishallintoa kehitettäessä 1970 - luvulla keskitettiin, 1980 - luvulla hajautettiin ja 1990 - luvulta lähtien on alettu ottaa käyttöön markkinaperusteisia ratkaisuja. Tässä on esimerkkimaana toiminut Iso-Britannia, jossa markkinaperusteisia organisaatoratkaisuja otettiin käyttöön, muita aiemmin, jo 1980 - luvulla. Suomessa on markkinaperusteisia ratkaisuja otettu käyttöön 1990 - luvun puolivälistä lähtien, alkaen paikallishallinnosta. (Naschold 1995: 187.)

Julkisen sektorin kasvua on pyritty rajoittamaan monin tavoin. On ehdotettu uusia keinoja ulkoisen tehokkuuden eli panosten ja tuotosten välisen suhteen parantamiseksi. Yksi keino on kulujen karsiminen ja julkisen hallinnon pilkkominen pienempiin osiin. Kilpailuolosuhteissa rahoittaja voi kilpailuttaa palvelujen tuottajia, jolloin kilpailu tehostaa tuotantoprosessia ja alentaa palvelututannon kokonaiskustannuksia. Tällaisessa kilpailutilanteessa nähdään periaatteessa olevan mahdollista, että julkisen sektorin tuotanto voisi olla yhtä tehokasta kuin yksityisen sektorin. Itsestään selvänä pidettyä julkisen sektorin tehostumusta ei ole pystytty todistamaan, koska jos motivaation kiihokkeet ovat kunnossa, on periaatteessa samantekevää onko henkilö yksityisen vai julkisen sektorin palveluksessa. (Salminen & Niskanen 1996: 36-44.)

Julkisella vallalla on usein sekä tilaajan eli asiakkaan ja tuottajan eli omistajan rooli. Näin julkinen valta tilaa palveluita tai tuotteita julkisen vallan omistamista laitoksista. Yksinkertaistettuna tilaaja - tuottajamallissa on kyse siitä, että luovutaan ajattelutavasta, jossa organisaation tulee tehdä kaikki toimintonsa itse - oman organisaationsa sisällä. Mallin taustalla on oletus siitä, että kilpailuttamisella saadaan aikaan tuloksia niin säästöjen kuin laadun paranemisenkin muo-

dossa. Toiminta siis tehostuu ja tuottavuus paranee. Vaikutteita on saatu yksityiseltä sektorilta, jossa mallia on käytetty jo pitkään. (Laosmaa 1993: 32; Valkama 1994: 13–16.)

Julkisen palvelutuotannon ongelmien keskeisimpänä syynä pidetään kilpailun puutetta. Kun julkiset palveluntuottajat eivät joudu kilpailemaan asiakkaista, tuloista ja olemassa olonsa oikeutuksesta, johtaa kilpailun puute tuottavuuden alenemiseen ja ympäristön muutosten huomiotta jättämiseen, koska toimintaa ei ohjaa kysyntä vaan hallinnolliset päätökset. Palvelun tarvitsija ja tuottaja kasvavat erilleen toisistaan. Tehokkuuden lisäämiseksi julkiselle sektorille tarvitaan lisää kilpailua, koska kilpailu karsii tehottomuutta. Tilaaja – tuottajamallin avulla kilpailun tuominen julkiselle sektorille on mahdollista. (Valkama 1994: 11.)

Tilaaja – tuottajamallin soveltamisen myötä tarkoituksena on, että tuotantoorganisaatioiden toiminnassa saavutetaan tehokkuutta, kilpailukykyä ja asiakasohjautuvuutta. Toiminnan on oltava kannattavaa ja kannattavuutta heikentäville palveluille ja tuotteille on oltava maksaja. Julkisen sektorin on pystyttävä vastaamaan kilpailutilanteen tuomiin muutoksiin. Kenenkään etu ei ole se, että valtion omistamat ja valtiojohtoiset tuotantolaitokset toimivat tehottomasti ilman markkinaohjausta, ilman mahdollisuutta toimia kannattavasti, vaan kilpailussa toimivalla markkinaohjautuneella työyhteisöllä on oltava tukena kilpailukykyinen ohjausrakenne ja motiivit. Kun omistaja ja tilaaja eriytetään, luodaan työyhteisölle sen tarvitsema kehityspaine. Silloin ei julkisen toiminnan yksityistäminen ole välttämätöntä, vaan markkinaohjauksen hyödyt saavutetaan muutenkin. Eriytettäessä tuotantoyksiköt poliittista tahtoa toteuttavista organisaatioista on niiden kehittäminen helpompaa niiden omilla ehdoilla. Tuotantoyksiköiden tehtävänä on tuottaa tehokkaasti niiltä tilattuja palveluja ja toimia kilpailutilanteessa tehokkaasti ja tuottavasti. Näille yksiköille sopivat hyvin yksityisen sektorin toimintamuodot ja periaatteet. Tuotantoyksiköt voi-

vat toimia osakeyhtiönä tai konsernina, joka voi toimia joko yhdellä tai usealla toimialalla. Usealla toimialalla toimiessaan palvelun tuottaja voi tehokkaammin käyttää hyväkseen rahoitus- ja henkilöstöresurssejaan. Mahdollista on myös allianssien muodostaminen muiden samoilla markkinoilla toimivien kanssa. Tuotantolaitosten tehokkaaseen ohjaamiseen ei tarvita erityistä yhteiskunnallista tai poliittista ohjausta. Yhteiskunnallista ja poliittista päätöksentekoa tarvitaan sen sijaan erityisesti silloin, kun päätetään mitä palveluja tilataan ja mitä niistä halutaan maksaa. (Laosmaa 1993: 35–42.)

Anttiroiko ja Valkama (1993: 181–186) kirjoittavat, että tilaaja – tuottajamalliin siirtyminen edellyttää siirtymistä liikekirjanpitojärjestelmän mukaiseen järjestelmään. Palveluja ulkoistettaessa ja haluttaessa kilpailuttaa palvelujen tuottajia, on tiedettävä omasta tuotannosta aiheutuvat kustannukset.

Tilaaja – tuottajamalli aiheuttaa muutoksen käytettyihin toimintatapoihin. Tuotanto-organisaatiot pystyvät sen avulla tehokkaaseen, kilpailukykyiseen ja asiakasohjautuvaan toimintaan. Julkinen valta vaatii tuotanto-organisaatioiltaan kannattavuutta ja kilpailukykyä. Se on tilaaja ja maksaa niistä palveluista, joita se haluaa ostaa. Tilaajana se myös osaa ja pystyy vaatimaan rahoilleen vastinetta. Tällöin tuotantoyksiköiden on opittava toimimaan kannattavasti ja kehittymään kilpailutilanteessa. (Laosmaa 1993: 36.)

Tilaaja – tuottajamallilla on myös epäilijänsä. Oulasvirta (1993) sekä Salminen ja Niskanen (1996) huomauttavat, että tilaaja – tuottajamallin käyttäminen kaikentyyppisissä olosuhteissa ei ole ongelmaton. Huonosti toteutettuna sillä voidaan saada aikaan näennäismarkkinat, jolloin palveluiden tilaaja joutuu tyytymään siihen hintaan, niihin ehtoihin sekä myös palveluihin joita tuottajaorganisaatio antaa. Markkinoiden koostuessa monopolista malli ei siis toimi. Jos markkinoilla on aitoa kilpailua sekä useita tarjoajia, jotka ovat samanarvoisessa asemassa,

malli voi toimia hyvinkin, koska tällöin tuottajat joutuvat kilpailemaan siitä, kuka tuotantotehtävät saa itselleen.

Ya Ni sekä Bretschneider (2007) huomauttavat, että nykyään päätettäessä julkisen sektorin tuotannon ulkoistamisesta, syyt näyttävät joskus olevan enemmänkin poliittisia. Myös perustelut markkinoiden ja taloudellisen toiminnan tehokkuudesta näyttävät saavan usein selvästi poliittisen värityksen.

Myös Temmes (1994: 23) näkee hallintotieteellisessä keskustelussa viimeaikaisesta kehityksestä johtuvia uhkia muun muassa julkisen hallinnon etiikalle ja demokraattiselle päätöksenteolle. Muun muassa managerismia sekä markkina-tyyppisten mekanismien käynnistämää hallintokoneiston arvojen ja toimintatapojen muutosta on pidetty uhkana etiikalle ja demokratian toteutumiselle. Julkisen hallinnon etiikkaa ja arvoja on Suomessa tutkinut esim. Salminen (2004; 2006).

Huomionarvoisen havainnon yksityisen ja julkisen sektorin välisistä suhteista ja niiden vaikutuksista tehokkuuteen sekä vaikuttavuuteen tekee myös Price (2007) todetessaan, että itse asiassa yksityistämisen ja julkisen sektorin tehottomisuuden ja vaikuttavuuden lisääntymisen välisestä yhteydestä ei juuri ole tehty empiirisiä tutkimuksia.

Tilaaaja - tuottajamallin nähdään kuitenkin sopivan hyvin käytettäväksi tulosyksikkörakenteeseen perustuvien, tulosvastuullisten organisaatioiden kanssa. Malli selventää organisaatioiden ohjausta, koska se vahvistaa palveluja käyttävien asiakkaiden ja niitä tuottavien organisaatioiden erilaisia rooleja. Tilaaaja - tuottajamalli antaa tilaaja- ja tuotantoyksiköille mahdollisuuden kehittää toimintaansa paremmin asiakkaiden tarpeita vastaavaksi ja samalla tehokkaammaksi. Julkisen vallan tilaajaorganisaation yksityiseltä sektorilta saatuja koke-

muksia on vaikea soveltaa sellaisenaan, mutta tuottajaorganisaatioon niiden käyttö soveltuu hyvin. (Laosmaa 1993: 33–34)

Hautamäki (1993: 359–360) huomioi hyvin tilaaja – tuottajamallin mukanaan tuoman kokonaisvaltaisen kilpailun, sekä sen kuin molempien osapuolten on pystyttävä kuvaamaan oma toimintansa samalla tavalla. Tilaaja – tuottaja-malli johtaa kaikkien tuottajien, myös oman organisaation, kilpailuttamiseen. Palvelun tilaaja solmii palvelusopimuksen hinta – laatu suhteeltaan edullisimman tuottajan kanssa. Tilaajan ja tuottajan on kyettävä yksilöimään tuotantokustannukset, jotta vertailuja on mahdollista tehdä objektiivisesti.

2.2.1. Julkisen sektorin erityispiirteet ja tilaaja – tuottajamallin ostoprosessi

Husan ja Pohjolaisten (2002) mukaan julkisen sektorin organisaatioilla on tiettyjä rajoitteita liittyen niiden tehtävien hoitamiseen ja julkisen vallan käyttöön. Julkisyhteisöt eivät voi rajoituksetta solmia sellaisia sopimuksia, jotka merkitsevät julkisen vallan tai julkisten tehtävien luovuttamista julkisyhteisön ulkopuolelle. Esimerkiksi julkisen sektorin organisaation mahdollisuudet uskoa yksityisille tahoille lakisääteisiä toimintoja, joissa on osana julkisen vallan käyttämistä, on katsottu mahdolliseksi vain tähän nimenomaisesti valtuuttavan lainsäätötoimen nojalla. Julkista vallankäyttöä sisältävän lakisääteisen toiminnan yksityistäminen ei voi perustua tulkintaan, vaan se edellyttää nimenomaisen laissa mainitun perusteen.

Osittain juuri toiminnan vapaudesta johtuen on yksityisellä sektorilla tehty selvästi voimakkaammin työtä tuottavuuden parantamiseksi ja kyetty luopumaan kannattamattomista toiminnoista hieman herkemmin kuin kuntasektorilla (Heinonen & Paasio 2005).

Tilaaaja - tuottajamallissa julkisella vallalla on usein myös tarjonnan johtajan rooli. Sen tärkeimpiä tehtäviä on paitsi tarpeiden kokoaminen ja palveluista päättäminen myös palvelun tuottajien arvioiminen ja palvelujen ostaminen. Tarjonnan johtajana julkinen valta sijoittuu palvelujen käyttäjien ja palveluja tuotavien yksiköiden väliin. Se valitsee parhaimmat tuottajat, sekä vastaa siitä, että ne tuottavat sovittuja palveluja. (Fock 1988; Valkama 1994.) Huomiota kannattaa kiinnittää myös siihen, että itse asiassa kaikki kolme (tilaaaja, tuottaja ja valvoja) osapuolta saattavat olla julkisia organisaatioita.

Tarjonnan johtajan tehtävänä on välittää palvelun toimittajien erilaisia palveluja käyttäjille. Se ostaa palveluja, tyydyttää näin käyttäjien palveluihin kohdistuvat tarpeet sekä toiveet alhaisista kustannuksista. Julkisen vallan tehtävänä on määritellä palvelun tuottajalle suunnatut vaatimukset sekä huolehtia poliittisista normeista ja päätöksistä. Lisäksi on huolehdittava, että käyttäjillä on erilaisia valintamahdollisuuksia sekä valvottava ja arvioitava palvelujen kustannuksia, laatua ja tehokkuutta. (Fock 1988: 207-209.)

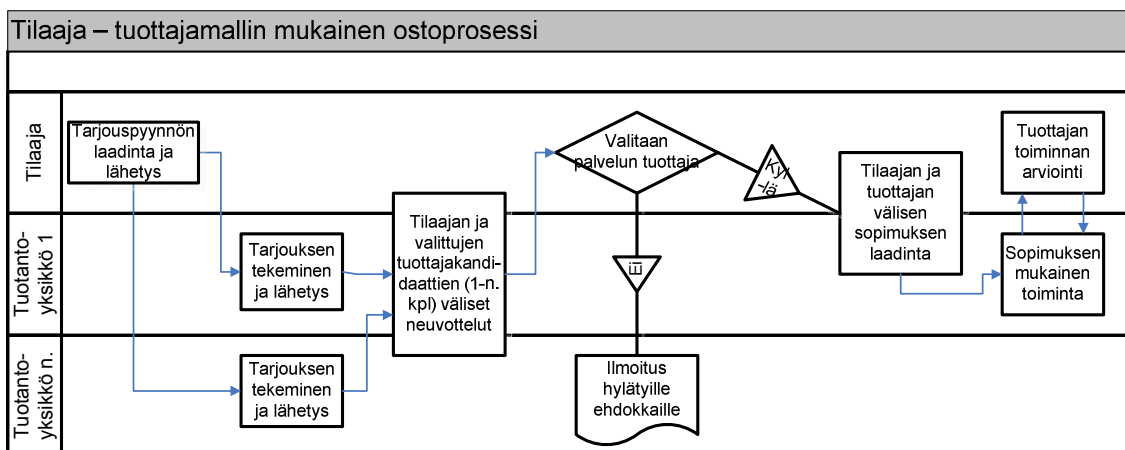
Julkiselle vallalle on muodostunut tuottajan rooli myös monissa sellaisissa tehtävissä, joissa tuottajana voisi ainakin periaatteessa olla yhtä hyvin myös yksityisen sektorin organisaatio. Julkinen sektori on katsonut velvollisuudekseen tuottaa suurta kattavuutta ja maksuttomuutta edellyttävät palvelut. Valtio ei ole ohjannut tuotantoaan voittoa tavoittelevaksi. Yksityisen sektorin voittoa tavoittelevan toiminnan korostamisen sijaan julkisen sektorin motiiveina on ollut tarjota kansalaisille palveluja ja toisaalta myös työtä. Samalla se on vastannut yhteiskunnan kannalta merkityksellisestä palvelutoiminnasta ja toteuttanut strategisesti tärkeitä hankkeita. (Laosmaa 1993: 34-35.)

Siirtäessään palvelutuotantoa yksityisen sektorin toteutettavaksi joutuvat julkisen sektorin organisaatiot omaksumaan uusia ominaisuuksia. Niiden on pystyttävä tarkasti määrittelemään palvelutarve sen suhteen mitä ollaan ostamassa ja

toisaalta tiedettävä miten palvelut tulee hankkia. Jotta saavutettaisiin täysi hyöty palvelun ulkoistamisesta, vaaditaan julkisen sektorin organisaatiolta aiempaa parempaa osaamista tilaajan ja tuottajan välisissä sopimuksien suunnittelussa ja täytäntöönpanossa. (Johnston & Seidenstat 2007.)

Mielenkiintoisen lisän tälle Johnstonin ja Seidenstatin tekemälle huomiolle tilaajan sopimusosaamisen korostumisesta antaa myös Fernandedezin (2007) tutkimukseen perustuva havainto siitä, että menestyksekkäimmissä sopimukseen perustuvissa suhteissa ei julkisen tilaaja organisaation laatimilla yksityiskohtaisilla sopimusteksteillä, tuottajan toimintavapauden rajoittamiseksi, ja tarkalla toiminnan valvonnalla sekä arvioinnilla ole tuottajan suoritusta parantavaa vaan pikemminkin sitä heikentävä vaikutus.

Alla olevassa prosessikaaviossa (kuvio 3) on esitelty tilaaja - tuottajamallin mukainen ostoprosessi pääpiirteissään. Valkamaa (1994: 17) mukailleen tilaaja - tuottajamallin ostoprosessi näyttää seuraavalta.



Kuvio 3. Tilaaja - tuottajamallin mukainen ostoprosessi.

Edellä olevassa kuviossa esitetyn mukaisen tilaaja ja tuottajan välisen yksinker-
taistetun ostoprosessin läpivieminen on molemmille osapuolille vaativa tehtä-
vä. Molemmilta osapuolilta edellytetään uudenlaista sopimusmenettelyllistä
osaamista sekä selkeää ja yhteistä käsitystä siitä, mitä palveluja tarkalleen ol-
laan tilaamassa. Palvelutarpeen ja tuotettavien palveluiden yhteensovittamisen
tärkeys korostuu, jotta voidaan taata tilattavien palveluiden hyvä vaikuttavuus
asiakkaisiin. Tilaajalta vaaditaan hyvää osto-osaamista ja toisaalta tuottajan
palveluosaamisen merkitys korostuu.

2.2.2. Erilaiset tilaaja – tuottajamallit

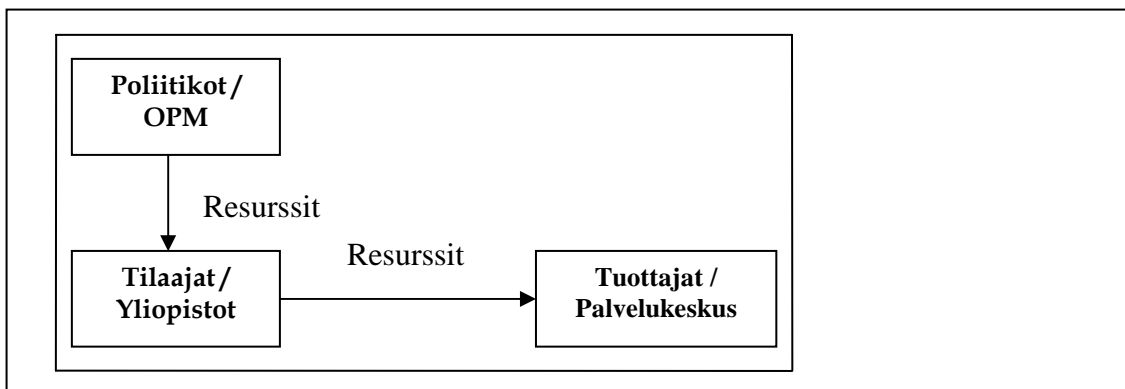
Valkama (1994: 43–53) esittelee kolme erilaista tilaaja – tuottajamallin toteutus-
tapaa. Täsmällistä tilaaja – tuottaja-organisaatiota ei ole määritelty, eikä voida
sanoa, mikä on oikein tai väärin organisoitua tilaamista ja tuottamista. Kuiten-
kin voidaan kuvata ja arvioida erilaisten organisointitapojen tunnuspiirteitä ja
vaikutuksia. Seuraavaksi esiteltävät kolme erilaista tilaaja – tuottajamallia (Val-
kama 1994: 43–53) ovat:

1. kosmeettinen malli,
2. keskitien malli ja
3. aktiivinen malli.

Alun perin Valkaman (1994) esittelemät mallit on kehitetty kuntasektorille, jo-
ten tulevissa kuvioissa roolit ovat kuuluneet kunnallispoliitikoille, kunnan vir-
kamiehille, yksiköille sekä kunnan työntekijöille ja yksityiselle sektorille. Tähän
työhön kuvioita on muokattu, jotta ne sopisivat paremmin valtionhallinnon
kontekstiin ja toimijoina on opetusministeriö, yliopisto ja tuottajat. Pääsääntöi-
sesti opetusministeriö korvaa poliitikon roolin ja yliopisto tilaajan. Aktiivisen
mallin yhteydessä esitettävää kuviota on muokattu enemmän alkuperäisestä
palvelukeskusympäristöön sopivammaksi.

Kosmeettinen malli

Kosmeettisessa tilaaja - tuottajamallissa (kuvio 4) tilaajia ovat poliitikot ja heitä avustavat virkamiehet ja tuottajina toimivat julkisen sektorin virastoissa työskentelevät virkamiehet ja työntekijät. Valtion tasolla markkinoita muistuttavat olosuhteet syntyisivät poliitikkojen tehdessä tilauksia ja valtion tuottajayksiköt kilpailisivat keskenään. Periaatteessa tilaajalla olisi mahdollisuus valita myös ulkopuolinen tuottaja, mutta mahdollisuuden jäädessä periaatteelliseksi myös malli jää kosmeettiseksi. (ks. Valkama 1994: 43–44.) Alla olevassa kuviossa on Valkamaa mallintaen esitetty millaiselta kosmeettinen tilaaja - tuottajamalli näyttäisi tutkimuksen empiirinen konteksti huomioiden.



Kuvio 4. Kosmeettinen tilaa - tuottaja-malli (vrt. Valkama 1994: 44).

Konkreettisin muutos siirryttäessä kosmeettiseen tilaa - tuottaja-malliin on rahoituksen muuttuminen. Resursseja ei enää ohjata suoraan tuottajille, vaan ne kulkevat tilaajien kautta. Tällaisessa mallissa julkisten tuottajayksiköiden välinen kilpailu jää hyvin kauaksi todellisesta markkinataloudesta. Tästä syystä mallia voidaan kutsua kosmeettiseksi.

Ensimmäinen kilpailua rajoittava tekijä on, että tilaajat ja tuottajat ovat saman poliittisen ohjauksen alla. Tuottajien asema on alisteinen suhteessa tilaajiin. Tuottajien ehdottamat toiminnan tehostamistoimet saattavat tulla poliitikkojen torjumiksi. Toisaalta halun toiminnan tehostamiseen voi myös olettaa olevan minimaalista omien työpaikkojen menettämisen uhan takia. Toisaalta myöskään vähäinen kilpailu ei pakottaisi toiminnan tehostamiseen. Kosmeettisessa kilpailuasetelmassa saattavat kilpailuttamisen kustannukset nousta siitä saattavia hyötyjä suuremmiksi. (Valkama 1994: 44-45.)

Toiseksi voi kysyä kenen kanssa näin organisoidut tuotantoyksiköt kilpailisivat ja miten kilpailu voitaisiin luoda, koska ylikapasiteetin purkamisen jälkeen kilpailu muuttuisi näennäiseksi. Kolmanneksi, julkisilta tuottajilta puuttuu voittoorientaatio jonka olemassa olo on yksi tehokkuuteen pyrkimisen ehto. Tehokkaammalla työskentelyllä ja laajentamalla asiakaspohjaa tuskin on vaikutusta palkkaan, eikä yksikön johtajallakaan ole mahdollisuutta rikastumiseen kuten yksityisellä yrittäjällä on tuotannon tehostuessa. (emt. 45.)

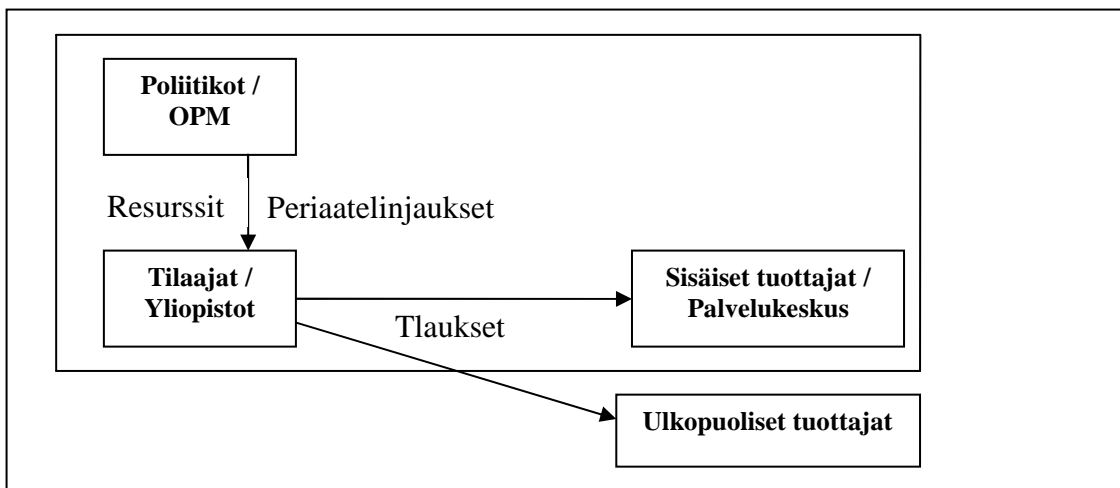
Lopulta voidaan kysyä, mitä eroa on kosmeettisella tilaaja - tuottaja-mallilla toteutetulla toiminnalla verrattuna hyvin johdettuun tavoite- tai tulosjohtamiseen? Kosmeettista mallia on perusteltu sillä, että tilaajan ja tuottajan välille solmittavat selkeät sopimukset korvaavat epämääräiset yleistavoitteet joilla toimintaa on aikaisemmin johdettu. Jos ei hyvällä tavoite- tai tulosjohtamisella ole pystytty selkeisiin tavoitteisiin ja tulosvaatimuksiin, miten siihen päästään näennäisten sopimusten avulla? (ks. emt 46.)

Keskitien malli

Toisessa vaihtoehdossa, keskitien tilaaja - tuottajamallissa, tilaaja - tuottajamallin toteuttamiseen lähdetään rohkeammin jolloin saatavissa olevat hyödyt ovat

paljon suuremmat. Keskitien tilaaja – tuottajamalli on aktiivinen, päätöksiin ja tuotantojärjestelyihin oikeasti vaikuttava toimintatapa, jolla pyritään hyödyntämään kilpailuttamisen etuja ja saamaan aikaan todellisia säästöjä. (Valkama 1994: 48–49.)

Alla olevassa kuviossa 5 on Valkamaa (1994: 49) mallintaen, huomioiden tutkimuksen empiirinen konteksti, esitetty millaiselta näyttäisi keskitien tilaaja – tuottajamalli.



Kuvio 5. Keskitien tilaaja – tuottajamalli (vrt. Valkama 1994: 49).

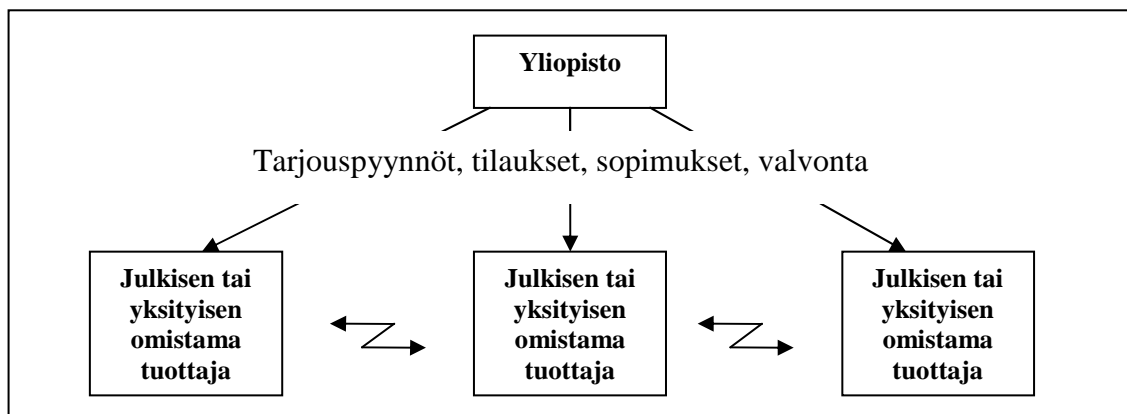
Keskitien mallissa johtavana ajatuksena on se, että tuotanto hankitaan sieltä, mistä se on edullisimmin saatavissa. Kaikilta potentiaalisilta tuottajilta, joita ovat, sekä oman hallinnonalan ja laajemmin kaikki valtion alaiset kyseisen palvelun tuottamiseen erikoistuneet palveluntuottajat, että ulkopuoliset tuottajat joilla on toimialan osaamista ja kapasiteettia, pyydetään tarjoukset. Saatuja tarjouksia verrataan puolueettomasti ja palvelun tuotanto ulkoistetaan parhaalle palveluntuottajalle. (ks. emt.) Tässä mallissa ei suosita sisäisiä palvelukeskuksia

vaan palvelusopimus tehdään ennalta asetetut kriteerit parhaiten täyttävän palvelutuottajan kanssa.

Aktiivinen malli

Aktiivinen tilaaja - tuottajamalli (kuvio 6.) lähtee samasta ajatuksesta, kuin edellä esiteltyt kosmeettinen ja keskittien tilaaja - tuottajamallit, että tilaus ja tuotantofunktiot eriytetään toisistaan. Aktiivisessa mallissa poliitikot huolehtivat tilauksista heidän virkamiehistä koostuvan esikunnan avustamina. Tuotanto on siirretty erillisille ulkopuolisille tuotantoyksiköille, jotka toimivat keskinäisessä avoimessa kilpailutilanteessa. Aiemmin sisäiset tuotantoyksiköt on yhtiöitetty perusteluna se, että silloin on kaikki mahdolliset tuottajat saatettu samaan asemaan ja tilaajan sekä tuottajan roolit on saatu selkiytettyä. (Valkama 1994: 50–52.)

Alla olevassa kuviossa 6 on Valkamaa mallintaen esitetty aktiivinen tilaaja - tuottajamalli. Kuviossa on huomioitu työn empiirinen konteksti ja se on sovellettu siihen sopivaksi.



Kuvio 6. Aktiivinen tilaaja - tuottajamalli (vrt. Valkama 1994: 50).

Aktiivisessa mallissa sekä julkisessa että yksityisessä omistuksessa olevat tuotantoyhtiöt voivat kilpailla yhtäläisin edellytyksin. Aktiivista tilaaja - tuottajamallia on kritisoitu siitä, että tuottajien eriytyessä tilaajasta tilaajan transaktiokustannusten määrä kasvaa verrattuna siihen, että tilaaja ja tuottaja olisivat saman organisaation osia jolloin ne voisivat hyödyntää toistensa kompetenssia. (vrt. myöhemmin Marvel & Marvel 2007). Lisäksi niiden ei tarvitsisi rakentaa välilleen formaaleja kanssakäymisen muotoja. (ks. edellä Johnston & Seidenstat 2007; Fernandez 2007). Huomioitava kuitenkin on, että vaikka eriyttäminen formalisoi keskinäistä kanssakäymistä, se mahdollistaa yksikön sisäisen johtamisen ja päätöksenteon joustavuuden. (Valkama 1994: 50–52.)

Erilaisten tilaaja - tuottajamallien vertailu

Seuraavalla sivulla, taulukossa 1, on tiivistetty vertailtu edellä esiteltyjä tilaaja – tuottajamalleja. Vertailun ulottuvuuksina ovat kilpailijat, kilpailun luonne, kilpailijoiden tasavertaisuus, kilpailun toimivuus ja toteuttamiskelpoisuus.

Kosmeettisessa mallissa kilpailijoina ovat vain saman hallinnonalan laitoksia ja yksiköitä, minkä vuoksi kilpailu on rajoitettua ja suljettua, mutta tasavertaista. Samasta syystä kilpailun toimivuus on heikkoa. Keskitien mallissa kilpailuun pääsee mukaan myös ulkopuolisia tuottajia, minkä vuoksi kilpailu on avointa, mutta kilpailijoiden erilaisten lähtökohtien vuoksi epätasavertaista ja näin kilpailun toimivuus on heikkoa tai keskinkertaista. Aktiivisessa mallissa kaikki kilpailijat ovat ulkopuolisia ja siksi kilpailu on avointa sekä tasavertaista ja kilpailun toimivuuskin on hyvä. Toteuttamiskelpoisuuteen liittyy jokaisessa mallissa suuria haasteita. Kilpailu on ollut julkisella sektorilla vierasta, minkä vuoksi työntekijöiden orientoituminen saattaa olla vaikeaa. Aktiivisen mallin kilpailu on kaikkein ”puhtainta”, mutta toisaalta on sen toteuttaminen kaikkein

vaikeinta, koska se vaatii niin suuria muutoksia julkisen sektorin organisoinnissa ja kulttuurissa. (ks. Valkama 1994: 52–53.)

Taulukko 1. Erilaisten tilaaja – tuottajamallien teoreettinen vertailu (vrt. Valkama 1994: 53).

	Kosmeettinen malli	Keskitein malli	Aktiivinen malli
Kilpailijat	vain saman hallinnonalan yksiköitä	saman hallinnonalan yksiköitä ja ulkopuolisia tuottajia	yhtiöitä
Kilpailun luonne	suljettua	avointa	avointa
Kilpailijoiden tasavertaisuus	tasavertaista	epätasavertaista	tasavertaista
Kilpailun toimivuus	heikko	heikko tai keskinkertainen	hyvä
Toteuttamiskelpoisuus	keskinkertainen	keskinkertainen	vaikea

2.3. Tilaaja – tuottajamalli julkisen hallinnon tehostamisessa

Markkinaperusteisten toimintamuotojen lisääntyvän käytön taustalla voidaan nähdä olevan useita pyrkimyksiä. Tavoitteena on toiminnan tehostaminen, parempi palvelu ja tuloksellisuus. (Kiviniemi ym. 1994: 13.) Tavoitteena on parantaa julkisen palvelun suoritusta saattamalla se alttiiksi markkinamekanismien toiminnolle. Markkinatoimintojen vahvistaminen tuo julkiselle sektorille erityisesti uudenlaisia mahdollisuuksia. Parhaassa tapauksessa siirtymällä toimimaan markkinoiden ehdoilla saavutetaan taloudellista säästöä, säilytetään julkisen palvelun korkea laatu ja laaja palveluvalikoima. Automaattisesti näitä edellä mainittuja etuja ei kuitenkaan saavuteta, eikä markkinaohjaukseen siir-

tyminen itsessään johda julkisen palvelun organisaatiota menestykseen. (OECD 1995.)

Monien tutkijoiden mielestä markkinaohjauksen avulla on mahdollista saavuttaa tehokkuutta julkishallinnossa. Petersin (2001: 25–33) mukaan juuri tehokkuuden tavoittelu ja usko yksityisen sektorin tehokkuuteen onkin pää syy julkisen sektorin toimintamallien muuttamiseksi yksityisen sektorin toimintatapojen suuntaan. Markkinaorientoitunut lähestymistapa olettaa, että keskeinen ongelma perinteisesti organisoidulle julkishallinnolle on suuret, monopoliasemassa olevat virastot, jotka tehottomasti reagoivat ympäristön vaateisiin. Tai itse asiassa ongelma ei ole pelkästään se näiden organisaatioiden vaikeudet ympäristön vaateisiin reagoimisessa vaan pikemminkin niiden haluttomuus reagoida niihin.

Julkishallinto voidaan organisoida toimimaan yritysten tavoin organisoimalla se yrityksen kaltaiseksi. Liikkeenjohdolliset käsitteet, metodit ja tekniikat tulisi siirtää myös julkisorganisaatioiden periaatteiksi. Liikkeenjohdon ajattelumallit sopivat julkisorganisaatioiden toimintamalleiksi, koska ne ovat kestäneet ja hioutuneet toimiviksi markkinoiden ehdoilla yksityiselläkin sektorilla. Siitä huolimatta että julkisen ja yksityisen sektorin organisaatioilla on paljon sisällöllisiä eroja, on yritysmaailmasta saaduilla kokemuksilla paljon annettavaa julkisille organisaatioille. Suora yksityisen sektorin toimintamallien lainaaminen julkisorganisaatioiden käyttöön ei varmasti kuitenkaan sovellu, vaan julkisen sektorin organisaatioiden on kehitettävä oma systeeminsä siihen kuinka yksityisen sektorin kokemuksia parhaiten pystytään hyödyntämään. (Metcalf & Richards 1987: 155–177.) Näin saavutetussa tehokkuudessa huomioidaan toiminnan todellinen vaikuttavuus organisaation tavoitteiden näkökulmasta. Tehokkuuden arviointiin vaikuttavuutena prosessimielessä palataan vielä tarkemmin kappaleessa 3.2.

Toisaalta eräät tutkijat myös suhtautuvat kriittisesti julkisen sektorin tehokkuuden parantamiseen markkinaehtoisen toiminnan avulla. Yksi suuri ongelma julkisen hallinnon tehokkuuden mittaamisessa on sen tuottamien palveluiden luonne. Usein nimittäin julkisorganisaatioiden palvelut ovat luonteeltaan niin sanottuja inhimillisiä palveluja. Tällaisten palvelujen subjektiivisen luonteen takia niiden tuottamisen tehokkuuden mittaaminen on vaikeaa. Monesti ne jotka väittävät julkisia palveluja tehottomiksi perustelevat väitteensä sillä, että julkiset organisaatiot pyrkivät nostamaan kuluja tuloksellisen toiminnan tavoitelun sijaan. Markkinaehtoisten toimintamuotojen käyttäminen voi oikein hyödynnettyinä kuitenkin parantaa julkisten organisaatioiden tehokkuutta. (Johnson 1992: 241–244.)

Julkisen ja yksityisen sektorin välistä rajanvetoa palveluiden tuottamisessa ovat tutkineet myös Osborne ja Gaebler (1997). Heidänkin mielestään julkista hallintoa ja sen tuottamia palveluita tulisi kehittää. Hallinnon uudelleen keskittämisen ja säilyttämisen syiksi he luettelevat: 1) julkisen hallinnon välttämättömyyden, koska se tuottaa kaikille välttämättömiä palveluja mutta; 2) sivistynyt yhteiskunta ei voi toimia tehokkaasti ilman tehokasta julkista hallintoa; 3) ongelman ydin ovat julkisten organisaatioiden rakenteet, eivät niissä työskentelevät ihmiset; 4) tämän päivän hallinnollisiin ongelmiin ei enää löydy ratkaisua perinteisestä liberalismista tai konservatismista ja 5) valinnanvapauden ja kilpailun lisääminen voi edistää tasa-arvoa.

Julkiselle hallinnolle on löydetty uusia rooleja. Roolit edustavat aikaisempaa tehtäväsuuntautuneempaa, tehtäväorientoituneempaa, ohjaavampaa, valtuuttavampaa, kilpailevampaa, asiakaskeskeisempää, yrittäjämäisempää, ennakkoivampaa, desentralisoitua ja markkinaorientoitunutta julkista hallintoa. Nämä roolijaot antavat julkisille organisaatioille lisää toiminnallista vapautta ja vaihtoehtoja. Asiakkaista, tavoitteista ja palveluista riippuen julkiset organisaat-

tiot voivat eri roolimallien pohjalta, tai yhdistelemällä eri malleja, rakentaa itselleen oikean toimintamallin. (Osborne & Gaebler 1997)

Julkinen sektori siis tarvitsee uusia toiminta- ja ajattelumalleja, jotta se kykenisi tarjoamaan tarpeeksi hyvän vastineen kansalaisten maksamille verovaraille ja palvelumaksuille. Markkinaehtoista toimintamallia suunniteltaessa ja sitä käyttöönotettaessa on muistettava, että käyttö, mahdollisuudet ja uhat ovat sidoksissa ympäröivän yhteiskunnan tavoitteisiin, palvelun erityispiirteisiin ja mahdollisesti alueellisiin ja paikallisiin erityistarpeisiin. Näin ollen markkinaohjausmalleja ei voida sellaisenaan ottaa käyttöön vaan niitä on sovellettava toimintaympäristön erityisvaatimusten mukaan ympäröivään yhteiskuntaan sopivaksi.

Markkinaperusteisten toimintamuotojen käyttöönotto vaatii usein suuria organisatorisia muutoksia. Muutos on kyettävä integroimaan koko organisaation toimintaan. Tämä vaatii johdon aktiivista toimintaa. Markkinaperusteiset toimintamuodot saattavat myös vääristää organisaation yhteiskunnallisia tavoitteita. Tällöin on etsittävä keinoja tarkkailla ja hallita niitä seurannaisvaikutuksia, joita markkinaperusteisiin toimintatapoihin siirtyminen julkisella sektorilla merkitsee. Kilpailun esteenä julkisella sektorilla saattaa usein olla kehittymättömät markkinat, jolloin palveluiden tuottajat eivät kilpaile kunnolla keskenään tai palvelujen tarjoajia ei ole edes riittävästi tarjolla. (Kiviniemi ym. 1994: 25; OECD 1997: 7.)

Marvel & Marvel (2007) tekivät, toiminnan tehostumisen mittaamiseen liittyvän, mielenkiintoisen havainnon tutkiessaan ulkoistamista julkisella sektorilla, mistä tilaaja – tuottajamalliin siirtymisessä tietyllä tavalla on kyse. He havaitsivat, että hallintoa tehostettaessa ulkoistamisen avulla oltiin siitä aiheutuvista seuranta ja transaktiokustannuksista kiinnostuneita vain, jos palvelun tuottaja valittiin yksityiseltä sektorilta, eikä niinkään silloin, jos palvelun tuotanto siirtyi

toiselle julkisen sektorin organisaatiolle. Tämä havainto tietyllä tavalla patistaa tilaaja organisaatioita paneutumaan tuottajan toiminnan valvontaan ja siitä seuraaviin kustannuksiin ja niiden arviointiin kokonaistehokkuutta arvioitaessa myös silloin kun palvelu tilataan toiselta julkisen sektorin virastolta. Toisaalta jo aiemmin on varoitettu liian tiukkojen sopimusten ja tarkan valvonnan työn tuottavuutta heikentävistä vaikutuksista.

Fernandez (2007) esittää myös kiinnostavia argumentteja liittyen tehokkaaseen sopimusperustaiseen toimintaan. Hänen mukaansa parhaan tuloksen antavilla sopimukseen perustavilla yhteistyösuhteilla on yhteisenä piirteenä se, että ne eivät ole tyypillisiä sopimussuhteita. Perinteisten tiukkojen sopimusten, sen rikkomisesta aiheutuvien sanktioiden ja sopimuksen tiukan valvonnan sijaan parhaat tulokset näytetään saavan panostamalla tilaajan ja tuottajan väliseen luottamukseen, joustavaan yhteistyöhön, ongelmanratkaisun helpottamiseen ja molemminpuoliseen mukautumiseen uusissa tilanteissa.

Markkinaohjauksen toimintamalliin siirtyminen vaatii julkisen sektorin toimijalta suunnitelmallisuutta ja selkeää tavoiteasetantaa laadun, tehokkuuden ja vaikuttavuuden parantamiseksi. Sen suhteen, mitä toimintoja voidaan siirtää ulkopuoliselle toimittajalle ja kuinka jaetaan vastuut tehtävien hoitamisesta toiminnan rajapinnassa, on oltava erityisen huolellinen tavoitellun parannuksen takaamiseksi. Samalla on muistettava, että palvelujen tuottamisesta markkinoiden ehdoilla ei saa tulla itseisarvo, vaan sen on oltava vain yksi palvelujen tuottamisen tehostamisen väline.

Tuotannon siirtämisen suunnitelmallisuuden vaatimukseen ja tavoitteiden asettamisen selkeyttämiseen sekä tilaajan ja tuottajan toiminnallisen rajapinnan löytämiseen voidaan vastata prosessien johtamisen avulla. Prosessien johtamista julkishallinnossa käsitellään seuraavassa luvussa.

3. PROSESSIEN JOHTAMINEN OSANA TILAAJA - TUOTTAJAMALLIA

Edellisessä luvussa on jo osaltaan taustoitettu prosessijohtamisen käyttömahdollisuuksia palvelukeskushankkeen tavoitteiden saavuttamiseksi. Näitä prosessijohtamisen mahdollisuuksia siirryttäessä kontrolloidusti markkinaohjautuvaan toimintaan ts. tilaaja – tuottajamalliin, avataan tarkemmin tässä luvussa.

Akiyaman (1991: 24) mukaan sanaa prosessi käytetään yleensä tarkoittamaan *tuotantotapaa, peräkkäistä toimintaa tai muutoksia tietyssä järjestyksessä*. Tässä tutkimuksessa prosessilla ymmärretään eri tehtävistä ja toiminnoista muodostuvaa peräkkäistä toimintaa, jonka avulla tuotetaan sisäisille tai ulkoisille asiakkaille palveluita tai tuotteita.

Yhdysvalloissa jo 1980-luvulla alkoi saada jalansijaa johtamisen ja toiminnan ohjaamisen prosessikeskeinen näkemys. Tätä käsitettä nimitetään prosessijohtamiseksi (Process Management) tai prosessien kehittämiseksi. Tämän prosessikeskeisen ajattelutavan yksinkertainen mutta tehokas perusajatus on tarkastella toimintaa ”poikkisuuntaisesti” ja selvittää ne organisaation prosessit joiden avulla asiakkaiden tarpeet tyydytetään. (Karlöf 1995: 349–350.)

Prosessijohtaminen tarkoittaa prosessien hallintaa, eli niiden uudistamista ja parantamista sekä sen kautta tapahtuvaa suorituskyvyn parantamista osana joka-päiväistä toimintaa (Hannus 1993: 3). Akiyaman (1991: 25) mukaan prosessin parantaminen tarkoittaa järjestelmän tekemistä paremmaksi laadun, kustannusten ja suorituskyvyn suhteen. Prosessijohtamisen luonne jatkuvana toimintana tekee siitä toimintatavan, jota on mahdollista käyttää organisaatiossa muutenkin kuin yksittäisten projektien läpiviennissä.

Palvelukeskushankkeen tavoitteet on helposti linkitettävissä aiemmin esiteltyyn markkinaohjautuvien mallien uudistustavoitteisiin. Näitä tavoitteita pyritään toteuttamaan paitsi organisoimalla virastojen suhteita uudelleen tilaaja – tuottajamallin mukaisesti myös organisoimalla virastojen sisäistä toimintaa ja niiden välistä yhteistyötä prosessilähtöisesti. Käyttämällä prosessijohtamisen malleja voidaan systemaattisesti toteuttaa erilaisia muutosprojekteja. (Jahnukainen & Vepsäläinen 1992; Hannus 1994.)

Julkishallinnossa taas prosessilähtöisen ajattelutavan hyödyntäminen johtamisessa ja sen mahdollisuudet toiminnan uudistamisessa ja muutoksen toimeenpanossa on havaittu 2000-luvun alussa. Perinteinen funktionaalinen johtaminen on edistänyt erikoistumista ja johtanut hierarkkisiin ja raskaisiin rakenteisiin. Funktionaalisesti sovelletun tulosjohtamisen, mikä on ollut julkishallinnon keskeinen ohjauskeino 1990-luvun alkupuolelta lähtien, seurauksena on usein ollut yksiköiden välinen sisäinen kaupankäynti, joka ei anna mitään arvoa asiakkaalle. (Hannus 1994; Virtanen & Wennberg 2005.)

Prosessijohtaminen merkitsee organisaation suorituskyvyn parantamista toimintaa läpileikkaavat ydinprosessit uudistamalla. Uudistaminen tapahtuu asiakkaan näkökulmasta. Olennaista on arvoa tuottamattomien tai prosessin etenemisen kannalta turhien tai haitallisten toimintojen eliminointi sekä prosessinnovatioiden toteuttaminen. Organisaation suorituskykyä ei mitata enää pelkästään omistajamittareilla, vaan niiden rinnalle tuodaan prosessimittarit. Operatiivisella tasolla suoritustekijät pelkistyvät kolmeen asiaan: laatuun, aikaan ja kustannuksiin. Prosessijohtaminen perustuu horisontaaliseen ohjaukseen ja kullekin ydinprosessille määritellään asiakastyytyväisyys-, joustavuus- ja tehokkuusmittarit. Ydinprosessien suorituskyvystä vastaavat tehtävään nimetyt prosessinomistajat. (Hannus 1994; Karlöf 1995: 350–353.)

Prosessitoimintatapaan siirtyminen ei edellytä organisaation muuttamista vertikaalisesta horisontaaliseksi. Olennaista on prosessilähtöinen toiminnan ohjaus siten, että toiminnan ja sen kehittämisen ratkaisevana tekijänä on prosessin lopputulos.

3.1. Prosessijohtaminen julkishallinnossa

Yhtenä syynä prosessilähtöisen ajattelutavan rantautumiseen julkiselle sektorille nyt meneillään olevana rakenteellisen kehittämisen aikakautena on Virtasen ja Wennbergin (2005) mukaan se, että prosessilähtöinen lähestymistapa antaa organisaatiolle mahdollisuuden olemassa olevien hallinnon rakenteiden muuttamiselle entistä asiakaslähtöisemmäksi huomioiden myös modernin organisaatioteorian ja organisaatioiden toimintaa koskevat uudet ideat. Näitä ideoita ovat muun muassa oppiva organisaatio, systeemiälykäs organisaatiotoiminta, julkishallinnon tulosketjuajattelu, toiminta houkuttelevassa työyhteisössä ja ekspansiivinen oppiminen työyhteisössä.

Siirtymä perinteisestä tulosityksikköperusteisesta toiminnasta kohti matriisi- ja prosessiorganisaatiota perustuu vaatimukseen hallinnon paremmasta vaikuttavuudesta – hallinnon tuottamasta lisäarvosta. Tämän jo New Public Management (NPM) doktriinista ja sitä edeltäneestä hallintotieteellisestä keskustelusta (ks. Salminen 1998 148–150; Lähdesmäki 2003) lähtevän vaatimuksen perustana on se, että hallinnon on saatava toiminnallaan enemmän aikaiseksi ja aikaansaadut tulokset ja vaikutukset pitää pystyä kriittisesti arvioimaan. (Virtanen & Wennberg 2005: 19.)

Yleisestä NPM ajattelusta poiketen nykyinen prosessikeskeinen ajattelu korostaa erityisesti ulkoisten asiakkaiden tarpeiden huomioimista, kun perinteinen NPM ajattelu on nähnyt prosessien tarkastelun jokseenkin enemmän organisaation panosten ja sisäisten aktiviteettien tarkasteluna (emt. 27–28). Prosessijohtamisessa korostetaan siis ulkoisen vaikuttavuuden parantamisen tärkeyttä. Toki hyvä organisaation sisäinen tehokkuus on tälle edellytyksenä, mutta myös se mitä palveluita tuotetaan ja kenelle korostuu prosessijohtamisessa.

3.1.1. Prosessien tasot

Prosessit ovat organisaatioiden, varsinkin niiden tuotantojärjestelmien, vaatimustenmukaista ja tavoitteista toimintaa. Prosessit voidaan jakaa kolmeen kategoriaan sen mukaan millainen asema niillä on suhteessa organisaation toimintaan. Prosessien tasot ovat (Karimaa, Kallio, Nenonen, Valtakoski, Axelsson & Lahtinen 2002: 4–5.):

1. Strateginen prosessi,
2. Ydinprosessi ja
3. Tukiprosessi.

Strateginen prosessi määrittää organisaation mission, vision tahdotusta tulevaisuudesta ja strategian, jonka mukaan organisaatio menee vision suuntaan. Strateginen prosessi myös toteuttaa strategiaa ydin- ja tukiprosessien avulla.

Ydinprosessit kehittävät, tuottavat ja toimittavat, yleensä ulkopuolisten, asiakkaiden tarvitsemia materiaaleja, tavaroita ja tietoja eli tuotteita (emt. 5). Julkishallinnollisessa kontekstissa ydinprosesseilla tarkoitetaan yhteiskunnallisia vaikuttavuusprosesseja, joiden kautta viraston tai laitoksen yhteiskunnallinen vaikuttavuus syntyy (Virtanen & Wennberg 2005: 118).

Tukiprosessit pitävät käytettävissä ja toimittavat ydinprosessien vaatimia resursseja eli luovat edellytyksiä ydinprosessien toiminnalle. Tukiprosessit eivät ole vähemmän tärkeitä kuin ydinprosessit, mutta mikään organisaatio ei ole olemassa toteuttaakseen tukiprosessejaan vaan tukiprosessit ovat olemassa organisaation toimintaa varten. Julkishallinnon tukiprosessit muistuttavat yleensä hyvin paljon toisiaan. Kaikissa organisaatioissa on tietyt tukitehtävät, jotka tulee hoitaa. Yleensä tukiprosesseja julkisissa organisaatioissa ovat johtamisen, viestinnän, talous-, henkilöstö-, tieto- ja kiinteistöhallintojen materiaalihuollon prosessit. (Karimaa ym. 2002: 5; Virtanen & Wennberg 2005: 118.)

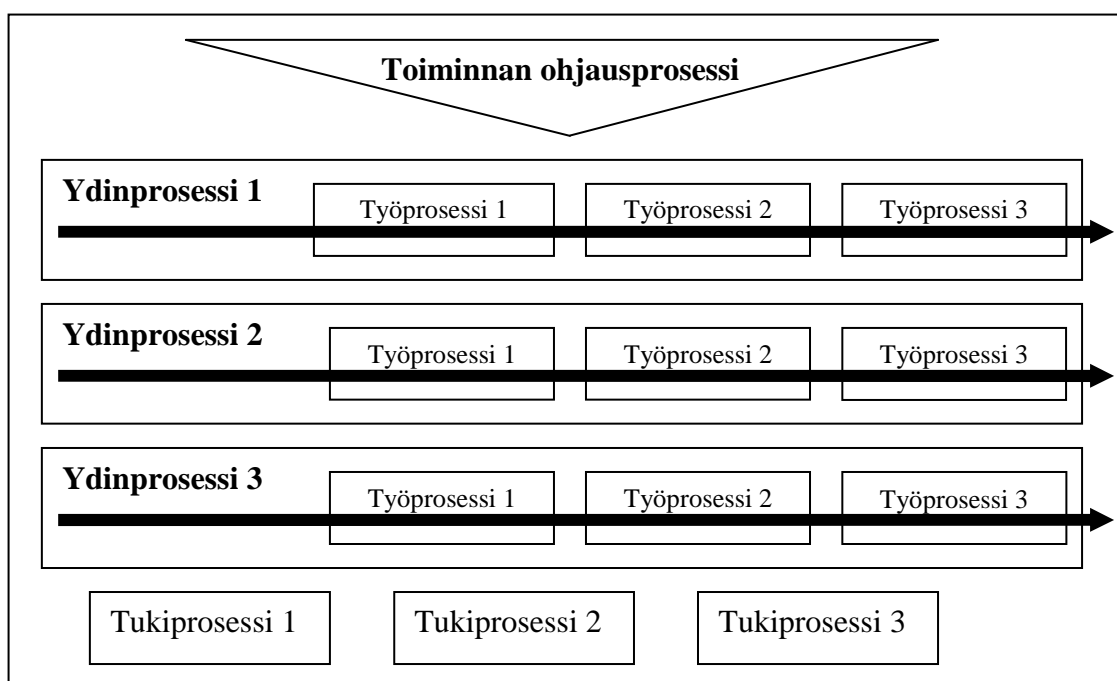
Eri prosessien ja prosessitasojen yhteydet ja vaikutukset toisiinsa on usein kuvattu organisaation prosessikartan avulla. Prosessikartta korvaakin prosessorganisaatiossa perinteisen organisaatiokaavion. Näin ollen se on myös tärkeä viestinnän väline, josta pitäisi selvittää ulkopuoliselle ymmärrettävällä tavalla, miten organisaatio toteuttaa tehtävänsä. (Karimaa ym. 2002: 5; Virtanen & Wennberg 2005: 124.)

3.1.2. Prosessien määrittely ja kuvaaminen

Prosessien määrittely tarkoittaa prosessien sisällön täsmentämistä. Sisällön täsmentäminen on käytännössä prosessin keskeisten vaiheiden ja niiden välisten yhteyksien sekä vastuiden ja kriittisten suorituskykytekijöiden kuvaamista. (Virtanen & Wennberg 2005: 121–122.)

Prosessien kuvaus ei ole itse tarkoitus vaan ne ovat prosessien hallinnan, arvioinnin ja parantamisen sekä talous-, henkilöstö-, materiaali- ja tietohallinnon apuvälineitä. Prosessien kuvaamisen tason tulee määräytyä sillä perusteella, mitä tarkoitusta varten niitä ollaan kuvaamassa. Organisaation toiminnan yleisesittelyä varten riittää pelkkä prosessikartta, josta käy ilmi organisaation ydinprosessit. Prosessikartta on kaikkein yleisin prosessikuvauksen taso. Prosessi-

kartta on yleiskuvaus organisaation toiminnasta ja toimintaa tukevasta prosessien rakenteesta. Se jäsentää organisaation prosessien kokonaisuuden ja korvaa prosessiorganisaatiossa perinteisen organisaatiokaavion. Pääprosessien, eli organisaation ydin- ja tukiprosessien, kuvaamisella saadaan aikaiseksi yleiskuvaus prosessien sisällöstä ja saadaan tunnistettua prosessien keskeiset työ- ja osaprosessit. (Virtanen & Wennberg 2005: 122–127.) Alla olevaan esimerkkiin organisaation prosessikartasta (Kuvio 7) on lisätty ydinprosesseissa esiintyvät työprosessit.



Kuvio 7. Organisaation prosessikartta (vrt. Virtanen & Wennberg 2005: 127).

Kuvion 7 osoittamalla tavalla organisaation ydinprosessit muodostuvat toisiinsa liitoksissa olevista työprosesseista, jotka edelleen muodostuvat alemman tason prosesseista ja toiminnoista. Tarkoituksen ollessa toiminnan kehittäminen tai laadunvarmistusmittariston luominen, tulisi kehittämisen kohteena olevat

prosessit kuvata mahdollisimman tarkasti. Organisaation kokonaisvaltaisessa kehittämisessä sen jokaisen prosessin osuuden selvittäminen ja parantaminen on tärkeää. Pelkän prosessikartan avulla ei varsinainen toiminnan kehittäminen ole mahdollista, vaan on pureuduttava syvemmälle organisaation prosesseihin. Prosessikuvauksen eri tasot ja tarkkuus on esitetty alla olevassa taulukossa 2. (ks. Virtanen & Wennberg 2005: 122–123.)

Taulukko 2. Prosessikuvauksen tasot.

PROSESSIN KUVAUSTASO	KUVAUSTARKKUUS ORGANISAATIOSSA
Prosessikartta	Koko organisaatio
Pääprosessit (Ydin- ja tukiprosessit)	Osastot
Työprosessit (osaproessit)	Tiimit
Toiminnot	Työpiste
Tehtävät	Työpiste / toimi

Työprosessien kuvaamisessa käytetään työnkulkukaavioita, joiden avulla kuvataan minkäläisten työvaiheiden kautta prosessit etenevät organisaation ja sen yksiköiden sisällä. Parhaassa tapauksessa työnkulkukaavioista selviää myös eri toimintojen ja tehtävien lisäksi yksityiskohtaisesti niiden suorittamisesta vastuussa olevat henkilöt. (Virtanen & Wennberg 2005: 124–127.)

Työnkulkukaavioiden pohjalta on mahdollista tehdä prosessikaavioita tukeva toimintotaulukko. Toimintotaulukon muoto ja siinä esitettävät asiat voivat vaihdella sen käyttötarkoituksen mukaan. Se on tekstimuotoon tehty taulukko, joka sisältää prosessikaavioita, jopa työnkulkukaavioita, tarkempaa ja yksityiskohtaisempaa informaatiota. Toisinpäin kääntäen voidaan sanoa, että työnkulkukaavio on karkea visualisointi toimintotaulukosta. Toimintotaulukosta tulee käydä ilmi vähintään: 1) prosessin vaihe johon kukin taulukossa esitetty toimin-

to liittyy; 2) suoritettavat konkreettiset tehtävät; 3) vastuunjako sekä 4) toiminnon lopputuloksen syntyvät suoritteet. (Virtanen & Wennberg 2005: 126–130.)

Prosessin vaiheen, tehtävän, vastuun ja suoritteen lisäksi toimintotaulukoon voi liittää, sen käyttötarkoitus huomioiden esimerkiksi: 1) tietojen hallintaa (arkistointi, tietovirrat, tietojärjestelmät); 2) ohjeita (asetus, sisäinen ohje, käytettävä lomake); 3) resursseja (välineet, tilat, laitteet); 4) aikaa (aika / työvaihe, lain tai esim. toiminnanohjausprosessin määräämä aikataulu) ja 5) kriittisiä tekijöitä (mikä kussakin vaiheessa on keskeistä) koskevaa informaatiota. (ks. Virtanen & Wennberg 2005: 126–130.)

3.2. Prosessijohtaminen vaikuttavuuden lisäämisessä

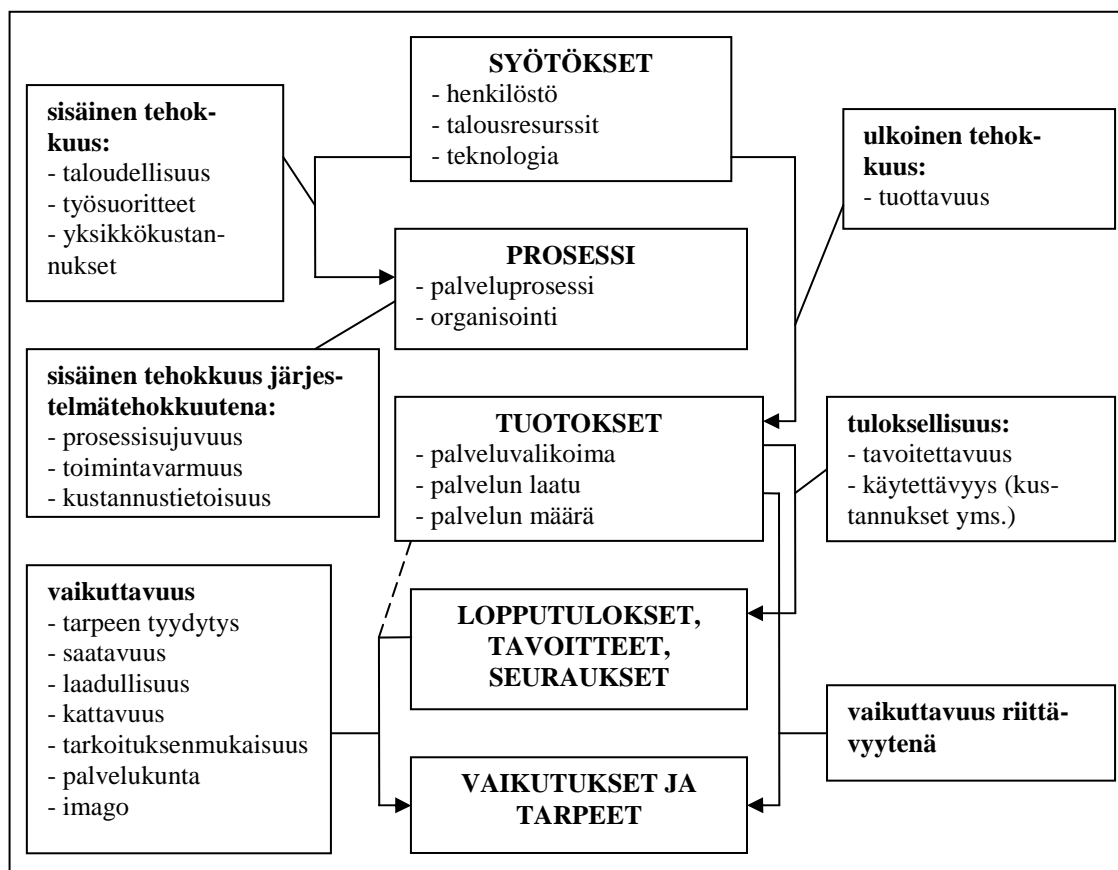
Prosessien tunnistaminen alkaa tyypillisesti toiminnan suunnittelulla sekä sitä tukevalla toiminnalla ja päättyy arviointiin sekä jatkuvaan seurantaan. Prosessien tunnistamisella tarkoitetaan prosessien erottamista toisistaan – rajaamista muista prosesseista. Prosessien tunnistaminen edellyttää prosessin keskeisimpien tavoitteiden, asiakkaiden, toimintojen ja suoritteiden määrittämistä. Ensimmäiseksi tulee selvästi hahmottaa mihin prosessilla pyritään: mikä on se vaikutus jonka prosessin lopputulos saa aikaan. Tavoitteen määrittelyn jälkeen määritellään prosessin alku ja päättyminen eli prosessin liikkeelle panevat tekijät ja tuotos. Prosessiajattelun lähtökohta on, että prosessit alkavat asiakkaasta ja päättyvät asiakkaaseen. (Virtanen & Wennberg 2005: 116–117.) Asiakkaan aseman vahvistamisen todettiin jo aiemmin olevan myös yksi tilaaja - tuottajamallin keskeisistä teemoista.

Drewryn (1992: 12–14) mukaan suuri osa palveluista tulisi tuottaa julkisen sektorin toimesta, mutta palveluiden tulisi paremmin vastata asiakkaiden tarpeisiin. Iso-Britannian hallituksen vuonna 1991 julkistaman The Citizens' Charterin mukaan asiakkaiden tarpeiden tyydyttymiseen päästää seuraavien pääteemojen avulla: 1) palvelustandardien julkistaminen; 2) avoimuus muun muassa palveluiden ja organisaation kustannusten suhteen; 3) julkisorganisaatioiden tuloksellisuuden säännöllinen julkistaminen; 4) responsiivisuus suhteessa asiakkaiden tarpeisiin ja 5) valituskanavien luominen ja tehostaminen. Nämä samat teemat esiintyvät myös Suomen julkisen hallinnon uudelleenjärjestelyissä usein kantavina voimina. Juuri näitä asioita on mahdollista parantaa hyvällä prosessien johtamisella.

Julkishallinnossa prosessijohtaminen on samalla myös yhteiskunnallisen vaikuttavuuden johtamista. Prosessien kautta viraston tai laitoksen yhteiskunnalliset tavoitteet ja resurssit muutetaan tuloksiksi ja yhteiskunnalliseksi vaikuttavuudeksi. Tästä syystä prosessien tunnistamisessa on lähdettävä liikkeelle niistä yhteiskunnallisista tarpeista ja tavoitteista, joita varten organisaatio on olemassa. On tärkeää, että prosessien tunnistamisessa ei lähdetä liikkeelle tuotoksista vaan niistä vaikutuksista, joihin prosesseilla pyritään, koska silloin taataan myös varsinaisen prosessien kehittämisen kohdistuvan nimenomaan vaikuttavuuteen. (Virtanen & Wennber 2005: 116–118.)

Salmisen (1998: 149) esittämän, palvelun tehoa ja vaikuttavuutta havainnollistavan kuvion 8 avulla voidaan havainnollistaa kuinka prosessijohtamisen avulla on mahdollista kehittää organisaation prosesseja kokonaisuuksina ja miten tehokkuus ja vaikuttavuus voidaan havaita eri tavoin prosessin eri vaiheissa. Kuviossa on erotettu toisistaan sisäinen ja ulkoinen tehokkuus, sisäinen tehokkuus järjestelmän näkökulmasta, tuloksellisuus sekä vaikuttavuus ja vaikuttavuus riittävyys. Jokaiselle tehokkuuden ja vaikuttavuuden alueelle on lisäksi löydetty muutamia niitä kuvaavia ominaisuuksia. Kuviossa on myös mitkä te-

kijät ovat toiminnan keskiössä missäkin vaiheessa. Esimerkiksi syötöksissä nähdään henkilöstö merkittävänä tekijänä, itse prosessissa taas sen organisointi. Tuotoksissa organisaation vaikuttavuuden kannalta keskeisessä asemassa on esimerkiksi palveluvalikoima.



Kuvio 8. Palvelun teho ja vaikuttavuus (Salminen 1998: 149).

Virtasen ja Wennbergin (2005) sekä Salmisen (1998) ajatuksia yhdistäen julkisen organisaation lopullisina tavoitteina, sen vaikuttavuuden näkökulmasta, tulisi olla asiakkaiden tarpeen tyydytys, tarjottavan palvelun tai tuotteen saatavuus, laadullisuus, kattavuus ja tarkoituksenmukaisuus, sekä hyvä palvelukunta ja imago.

Myös muut tehokkuutta ja tuloksellisuutta ilmentävät ulottuvuudet ovat toki tärkeitä kehittämiskohteita organisaation ali- ja tukiprosesseissa lopullisen päämäärän kuitenkin ollessa itse ydinprosessin tavoitteiden mukainen tehokas toiminta ja tavoiteltu vaikuttavuus.

3.3. Prosessijohtamisen edellyttämä ajattelutavan muutos

Täydellisesti prosessijohdetussa organisaatiossa prosessit kattavat kaikki organisaation toiminnot. Kaikki työvaiheet siis ovat osa jotain prosessia. Prosessijohtamisen tavoitteena on optimoida tämä prosessien muodostama kokonaisuus. Tätä osaprosessien muodostamaa kokonaisuutta optimoitaessa tulee ottaa huomioon ainakin seuraavat kolme näkökulmaa:

1. asiakkaiden tarpeet (hyöty, tyytyväisyys),
2. henkilöstön tarpeet (osaaminen, hyvinvointi) ja
3. omistajan tarpeet (taloudellinen tulos)

Yhteistä menestyville organisaatioille on se, että niillä on selkeä päämäärä ja tavoitteet edellä mainittujen kolmen näkökulman suhteen. Päämäärä tai tulostavoitteet eivät kuitenkaan erityisemmin auta ihmisiä saavuttamaan tavoitteita. Esimerkiksi ostolaskujen käsittelyn tehokkuutta ei paranna pelkkä laskennallinen käsittelykustannus / lasku - tavoite. Tarvitaan jotain konkreettisempaa. Päämäärien ja tavoitteiden saavuttamiseen tarvitaan hyvin harkittuja toimintaperiaatteita ja prosesseja. (Laamanen 1993: 12.)

Prosessijohtamisen avulla mahdollistuu rajoja rikkova ajattelu, jossa korostuu radikaali uudelleensuunnittelu prosessien muuttaminen paremmiksi. Toisaalta

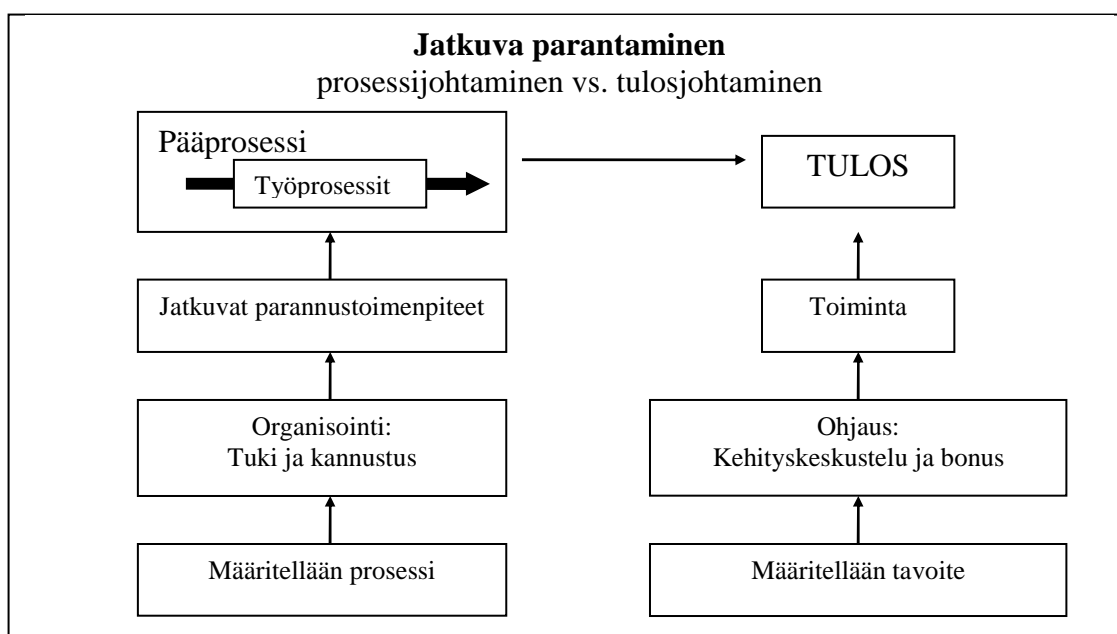
myös prosessien jatkuva kehittäminen edellyttää, että ihmiset ajattelevat enemmän työtään ja nostavat ajatteluaan korkeammalle tasolle. Prosesseihin liittyvät rajoitukset saattavat sitoa ihmiset ajattelemaan pelkkiä olemassa olevia prosesseja, joiden perusolemusta pidetään itsestään selvänä. Perustan pitäminen muuttumattomana on tyypillistä suljetulle ajattelutavalle. Siinä pyritään ratkaisemaan ongelmia, hoitamaan ja parantamaan asioita sekä työskentelemään tehokkaammin olemassa olevien prosessien puitteissa. Avoimessa ajattelutavassa myös perusolettamukset otetaan tarkasteltaviksi ja pyritään rikkoamaan rajoja. (McLagan 1992: 70–71.)

Radikaali uudelleensuunnittelu tarkoittaa Hannuksen (1993) mukaan toiminnan järjeistämistä ja uudelleen ajattelua ns. puhtaalta pöydältä lähtien. Keinoina on toiminnan perusteisiin asti ulottuva syvälinen analyysi ja radikaali kaiken uudistaminen. Tavoitteena on saavuttaa dramaattinen suorituskyvyn parantuminen ja parantunut kyky täyttää uudet vaatimukset palvelun, sen laadun, toiminnan kustannusten, joustavuuden ja prosessien nopeuden suhteen. Uudelleensuunnittelua voidaan käyttää esimerkiksi organisaatorakenteisiin sekä johtamis- ja valvontaprosesseihin. Lähtökohtana on olemassa olevien toimintojen ja toimintatapojen asettaminen kyseenalaisiksi ja uusien innovatiivisten ratkaisujen löytäminen.

Tehokkuuden ja tuloksellisuuden sekä sitä kautta toiminnan halutun vaikuttavuuden tavoittelu näyttävät saaneen prosessijohtamisesta perinteisen tulosohjauksen kanssa kilpailevan työkalun tavoitteiden toteuttamiseen ja tuloksen jatkuvaan parantamiseen. Prosessin ollessa kunnossa sen seurauksena syntyy hyviä tuloksia. Kun prosessia kehitetään, paranevat tulokset entisestään. Tästä syystä prosesseja kehitetään jatkuvasti.

Kuvion 9 perusteella nähdään miten prosessijohtamisen panostukset tuloksen ja tehokkuuden parantamiseen ovat luonteeltaan kokonaisvaltaisempia kuin

perinteisen tulosjohtamisen eikä organisaation toiminnan kehittäminen rajoitu pelkästään tavoiteasetantaan ja vuotuisiin kehityskeskusteluihin. Jatkuvassa parantamisessa muutoksen lähde on usein henkilöstön parannusehdotukset. Tällä tavoin pystytään hyödyntämään henkilökunnan tarjoama ideapotentiaali koko organisaation toiminnan parantamisen lähteenä. Muutokseen osallistuu koko henkilöstö ja kohteena on niin ikään henkilöstö ja osaaminen. (Hannus 1993: 65–66.) Aiemmin tavoitellun henkilökohtaisen bonuksen sijaan toiminnan kehittäminen kohdistuu koko organisaatioon.



Kuvio 9. Jatkuva parantaminen prosessijohtamisessa (Laamanen 1993).

Uudelleen suunnittelu ja jatkuva parantaminen eivät ole toisiaan poissulkevia lähestymistapoja. Ne sopivat erilaisiin tilanteisiin ja toimivat prosessijohtamisessa parhaiten toisiaan tukevin. Radikaaleja muutoksia voi olla tietyissä tilanteissa pakko toteuttaa jatkuvan parantamisen ollessa taas paremminkin keino säilyttää henkilökunnan kiinnostus organisaatioon sekä varmistaa se, että pysy-

tään mukana toimintaympäristön aiheuttamissa pienissä muutoksissa. (Hannus 1993: 67.)

Laamasen (1993) mukaan toimintaprosessien kehittämisen päätavoitteet ovat seuraavat:

1. Prosessi tuottaa haluttuja tuloksia (tuotteita), joista on hyötyä asiakkaille.
2. Prosessi on tehokas ja minimoi käytettävät resurssit (aika, raha, inhimillinen kuormitus jne.).
3. Prosessi on joustava ja sopeutuu nopeasti muuttuviin olosuhteisiin (asiakkaiden tarpeet, kilpailutilanne jne.).

Taulukossa 3 on, hieman kärjistäen, listattu millaisia ovat organisaatiokeskeisen organisaatiokulttuurin ja prosessikeskeisen ajattelutavan erot.

Taulukko 3. Ajattelutavan muutos prosessijohtamisessa (Laamanen 1993: 13).

AJATTELUTAVAN MUUTOS	
Organisaatiokeskeinen ajattelutapa	Prosessikeskeinen ajattelutapa
<ul style="list-style-type: none"> • Ongelma on asenteissa • Työntekijä • Teen oman työni • Ymmärrän oman työni 	<ul style="list-style-type: none"> • Ongelma on prosesseissa • Ihminen • Autetaan, että työt saadaan tehtyä • Tiedetään, miten työ liittyy koko prosessiin
<ul style="list-style-type: none"> • Henkilökohtaiset mittarit • Muutetaan henkilöä • Voi aina löytää paremman työntekijän • Motivoidaan ihmisiä • Valvotaan työntekijöitä • Älä luota keneenkään • Kuka teki virheen? 	<ul style="list-style-type: none"> • Mitataan prosessia • Muutetaan prosessia • Prosessia voi aina parantaa • Poistetaan esteet • Kehitetään ihmisten osaamista • Olemme kaikki yhdessä veneessä • Mikä teki virheen esiintymisen mahdolliseksi?
<ul style="list-style-type: none"> • Korjataan virheitä • Kuka ratkaisee 	<ul style="list-style-type: none"> • Vähennetään hajontaa • Asiakaslähtöinen

Prosessijohtamisen edellyttämä ajattelutavan muutos saadaan aikaiseksi ohjaamalla organisaation huomio prosessien kehittämiseen ja kannustamalla henkilökuntaa ideointiin prosessien parantamiseksi. Tavoitteena on saada henkilökunta ymmärtämään koko organisaation toiminta panoksista, tuotoksiin ja toiminnan vaikuttavuuteen asti. Prosessilähtöisessä ajattelutavassa ei riitä, että työntekijä keskittyy tekemään oman työnsä mahdollisimman hyvin vaan heidän odotetaan osallistuvan koko organisaation toiminnan kehittämiseen. ”palkintona” tästä kokonaisvaltaisemmasta panostuksesta voidaan nähdä olevan se, että prosessilähtöisessä ajattelumallissa ei ongelmia enää nähdä niinkään työntekijän heikkoa panosta tai huonoa asennetta vaan ennemminkin ongelma kohdistetaan prosessiin ja sen solmuihin.

4. TILAAJA - TUOTTAJAMALLI YLIOPISTOJEN PALVELUKESKUKSESSA

Tässä osiossa siirrytään kuvaamaan edellä teoreettisessa valossa käsitellyn markkinaohjautuvuuteen perustuvan tilaaja - tuottajamallin soveltamista yliopistojen palvelukeskukseen. Tilaaja - tuottajamallin käyttöönottoon liittyen paneudutaan myös prosessien johtamisen soveltamiseen palvelukeskusreformin toteuttamisessa.

Tilaaja - tuottajamallissa virasto jaetaan tilaajiin ja tuottajiin. Malli soveltuu käytettäväksi moniin eri tilanteisiin. Sen avulla voidaan ulkoistaa jonkun tietyn sektorin hoito, esimerkiksi kaupungin puutarhatoimi, kokonaan tai osittain ulkopuolisille toimijoille. Valtion palvelukeskuksissa yksi virasto eli tietyn hallinnonalan palvelukeskus saattaa palvella useaa eri virastoa. Tämän työn kiinnostuksen kohteessa esimerkiksi yliopistojen palvelukeskus palvelee kahtakymmentä yliopistoa eli kahtakymmentä erillistä valtion virastoa. Tilaaja - tuottajamallissa viraston ei itse tarvitse tuottaa palveluja, vaan tässä mallissa sillä on ostajan ja valvojan roolit. Toisaalta viimeaikaiseen poliittiseen keskusteluun viitaten voidaan todeta, ettei yliopistojen pysyminen valtion välittömässä ohjauksessa olevina virastoina ole niinkään varmaa. Työn dokumenttianalyysi tehdään pohjautuen tämän hetken tilanteeseen.

Yliopistojen palvelukeskushankkeessa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi on työkaluksi valittu prosessijohtaminen. Opetusministeriön (2005a: 13-15) mukaan palvelukeskusten perustamisen tavoitteena siis on talous- ja henkilöstöhallinnon toiminnan tehokkuuden paraneminen 40 % sekä samalla asiakas- ja työtyytyväisyyden parantuessa näillä osa-alueilla. Samassa asiakirjassa todetaan, että palvelukeskuksen perustamisen edellytyksenä on, että taloushallin-

non sisällöt ja prosessit on sähköistetty, yksinkertaistettu, yhdenmukaistettu, tuotteistettu ja standardoitu riittävästi. Vastauksena näihin haasteisiin on yliopistojen palvelukeskusta lähdetty kehittämään prosessijohtamisen ja prosesseja kehittävän työn avulla.

Palvelukeskuksen palveluista tullaan siirtymäkauden jälkeen perimään tilaajilta maksu, joka perustuu palvelujen tuottamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Palvelukeskusten toiminnasta tehdään siis käyttäjämaksuin maksullista palvelutoimintaa, jonka tavoitteena on palveluiden vapaa markkinaehtoinen hinnoittelu. (Valtionvarainministeriön ohjausryhmä 2005: 9.)

Seuraavaksi esitellään yleisellä tasolla tässä työssä käytetty dokumenttiaineisto sekä sen käyttöön liittyvä kriittinen arviointi. Sen jälkeen kuvataan dokumenttien valossa näyttäytyvä julkisen sektorin palvelukeskusreformi valtion tasolla syventyksen lopulta työn keskiössä olevaan yliopistojen palvelukeskusreformiin. Tämän jälkeen hahmotetaan yliopistojen palvelukeskusreformin myötä syntyvä tilaaja - tuottajamalli ja kartoitetaan siinä syntyvät eri toimijoiden roolit sekä pohditaan toiminnan tehostumista tilaaja - tuottajamallin avulla. Tilaaja - tuottajamallin prosesseja esiteltäessä keskitytään asiakkaiksi siirtyvien yliopistojen talous- ja henkilöstöpalvelujen prosessien yhtenäistymiseen ja kehittymiseen sekä palvelukeskuksen asiakaslähtöisen toimintamallin rakentamiseen. Luvun lopussa on vielä tiivistetty yhteenveto empiriaosuuden annista.

4.1. Palvelukeskushankkeen dokumentit ja niiden käyttö

Tutkimusmateriaalia hankittaessa tutkimuksessa on käyty läpi eri palvelukeskushankkeisiin liittyviä, eri ministeriöiden ja työryhmien tuottamia, asiakirja-

aineistoja. Erityisesti yliopistojen palvelukeskushankkeeseen liittyen on tarkemmin ja kokonaisvaltaisemmin tarkasteltu hankkeen valmistelussa syntyneitä, ohjausryhmän hyväksymiä, suunnitteluasiakirjoja. Koko asiakirjamassasta on lopulliseen aineistoon suodatettu se asiakirjamateriaali, joka parhaiten tukee tutkimuskysymysten selvittämistä työhön valitun teoreettisen viitekehyksen avulla.

Pääpainona tutkimuksen empiirisessä osassa on ollut nimenomaan yliopistojen palvelukeskushankkeeseen liittyvän dokumenttiaineiston kerääminen ja analysointi teoreettisen viitekehyksen pohjalta. Empiirisen aineiston käsittelyssä on noudatettu yleisestä erityiseen - periaatetta. Liikkeelle on lähdetty hyvin yleisen tason poliittisistakin dokumenteista kuten hallitusohjelmasta. Aihetta on tarkennettu Valtionvarainministeriön ja Valtiokonttorin tuottaman valmisteluaineiston avulla sekä Opetusministeriön tuottamilla asiakirjoilla. Lopulta tarkastelussa on ollut Yliopistojen palvelukeskushankkeen ”ruohonjuuritason” valmistelumateriaali pilottiyliopistojen talous- ja henkilöstöhallinnon prosessikuvauksista, niiden pohjalta tuotettuihin ohjausryhmän hyväksymiin vastuunjakotaulukoihin ja muihin ohjausryhmän hyväksymiin valmisteluasiakirjoihin sekä hankkeen edetessä tuotettuun materiaaliin.

Dokumenttiaineiston käytön merkittävimpana rajoittavana tekijänä voidaan pitää sitä, että suurelta osin aineisto on palvelukeskushankkeen valmistelusta syntyneitä materiaalia eikä se, hankkeen toteuttamisen kannalta ymmärrettävästi, ainakaan näkyvästi sisällä juurikaan suoranaista kriittistä arviointia hanketta kohtaan eikä materiaalista nouse esille hankkeen toteuttamiseen liittyviä mahdollisia uhkia tai muuta kritiikkiä. Tätä, ennalta tiedostettua haastetta, on pyritty ratkaisemaan havainnoimalla hankkeen edistymistä olemalla mukana monessa dokumenttien valmistumisen kannalta keskeisessä projektissa. Näin on ollut mahdollista havaita hankkeen ja dokumenttien valmisteluvaiheessa esiin tullut kritiikki, joka ei sellaisenaan dokumenteista käy ilmi. Tätä kritiikkiä

on pyritty mahdollisuuksien mukaan tuomaan esiin työn empiirisessä osuudessa.

Kritiikkinä käytettyä dokumenttiaineistoa kohtaan voidaan lisäksi todeta sen olevan suurelta osin sellaisten tahojen tuottamaa joiden oman toiminnan kannalta on eduksi hankkeen mahdollisimman onnistunut läpivienti ja mahdollisesti tiettyjen omien intressien huomioiminen valmistelussa. Tämä on osaltaan saattanut vaikuttaa aineiston sisältöön. Riski tähän voidaan olettaa lisääntyvän sitä mukaan mitä tarkemmasta ja yksityiskohtaisemmasta valmisteluaineistosta on kyse. Toisaalta oman edun tavoittelu myös varmistaa sen, että tavoitteena on ollut todella mahdollisimman laadukas uudistus ja pyrkimyksenä vaikuttavuuden, tehokkuuden ja asiakaslähtöisyyden todellinen vahvistaminen, eikä vain pinnallinen uudistaminen, jossa tuloksien ero paperilla ja todellisuudessa saattaisi olla huomattavasti suurempi.

4.2. Julkisen sektorin palvelukeskusreformi Suomessa

Tässä luvussa esitellään tutkimukseen liittyvät reformit. Esittelemällä lyhyesti valtion ja yliopistojen palvelukeskusreformit taustoitetaan vielä osaltaan empiriaosuutta ja selvennetään teorian ja empirian suhdetta.

Valtion palvelukeskusreformi

Palvelukeskus on tuotantotapa, jossa kootaan ydintoiminnan tuottamista tukevia toimintoja, osaamista ja infrastruktuuria yhteen, säilyttäen varsinaiset ydin-tehtävät alkuperäisessä organisaatiossa. Toiminta perustuu tuotteistettuihin palveluihin, yhtenäisiin tuotantoprosesseihin ja toimintaa tukevan informaatio-

teknologian hyödyntämiseen. Palvelukeskuksella tulee olla mahdollisuus kasvaa niin, että saavutetaan todellisia mittakaavahyötyjä. Järjestely turvaa palvelujen saatavuuden, mahdollistaa asiantuntemuksen kasvattamisen, palvelujen korkean laatutason sekä aiempaa paremman tuottavuuden. Palvelukeskuksen ohjaus perustuu asiakasohjaukseen. Tilaaja - tuottajamallin kannalta siis tilaajan ohjausvaikutukseen palvelun tuottajaa kohtaan.

Valtion palvelukeskus on valtion virastoille ja laitoksille tukipalveluja tuottava valtion virasto. Palvelukeskus muodostetaan kokoamalla ministeriöistä ja virastoista palvelukeskuksen toimipaikalla ja muilta alueilta taloushallinnon- ja henkilöstöhallinnon tehtäviä yhteen organisaatioon. Tukitehtävistä omana työnään luopuvasta virastosta tulee palvelukeskuksen asiakas. Palvelukeskukseen siirretään myös tehtävien hoitamiseksi tarvittavat henkilöstö- ja muut voimavarat niistä virastoista, joista tulee palvelukeskuksen asiakkaita. Vastuu henkilöstötarpeen sopeuttamisesta tehostuneeseen toimintaan on asiakasvirastolla ja asiakasta ohjaavalla ministeriöllä. Valtion palvelukeskukset muodostavat valtion palvelukeskusverkoston, jonka toimintatapoja, prosesseja ja tietojärjestelmiä kehitetään jatkossakin koordinoitusti yhtenäisten, yhteisten ja yhteensopivien järjestelmien ja arkkitehtuurin mukaisesti.

Tukitoimintojen tehostamistoimenpiteet kuten toimintatapojen ja prosessien yhtenäistäminen ja yksinkertaistaminen sekä toimintojen keskittäminen suurempiin yksiköihin koskevat perustettavia palvelukeskuksia ja niiden asiakasvirastoja, ja myös muita valtion virastoja ja laitoksia. Talous- ja henkilöstöpalvelujen tukitoimintojen osalta tavoitteena on, että tuottavuus kasvaa vuoteen 2009 mennessä keskimäärin 40 % ja samalla sekä asiakas- että työtyytyväisyys pysyvät vähintään nykyisellä tasolla. Mittakaavaetujen saaminen edellyttää perustettavalta palvelukeskukselta riittävän suurta kokoa. Tuottavuustavoitteeseen pääseminen edellyttää myös palvelukeskuksiin siirtyviltä asiakasvirastoilta

merkittäviä muutoksia ja uutta osaamista. (Valtionvarainministeriön ohjausryhmä 2005.)

Arvioiden mukaan palvelukeskuksessa tulisi olla vähintään 100 työntekijää, jotta se kannattaa perustaa. Kuitenkin on havaittu että, jos palvelukeskus kasvaa yli 500 - 600 henkilön yksiköksi, yksikön koon edelleen kasvattaminen aiheuttaa vähentymistä tuottavuudessa. (Melvill 2000.)

Ohjaava ministeriö vastaa tuottavuustavoitteiden saavuttamisesta ja tuottavuuskehityksen todentamisesta sekä saavutettujen hyötyjen seurannasta niin asiakasvirastoissa kuin palvelukeskuksessa. Tämä edellyttää, että palvelukeskuksen ja asiakasorganisaation kustannusrakenne ja kustannukset tunnetaan. (Valtionvarainministeriö 2005: 6-7.)

Yliopistojen palvelukeskusreformi

Tukipalveluiden, kuten talous- ja henkilöstöpalveluiden, tehostamisella luodaan mahdollisuuksia lisätä voimavaroja ydintoimintoihin. Ydintoimintoina yliopistoissa on ennen kaikkea akateeminen tutkimus ja -koulutus. Tavoitteena on keskittää hallinnolliset tukipalvelut niihin erikoistuneille yksiköille. Hallituksen strategia-asiakirjassa 2005 todetaan, että talous- ja henkilöstöhallinnon tehostamistoimet tulee toteuttaa kaikilla hallinnonaloilla viimeistään vuodesta 2007 alkaen. Julkisen sektorin toimintaa tehostetaan hallinnonaloittain tuottavuusohjelmilla. Opetusministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelman 2005 - 2009 yhtenä tavoitteena on lisätä talous- ja henkilöstöhallinnon tuottavuutta. Tämä toteutetaan ohjelman mukaan perustamalla opetusministeriön hallinnonalalle kaksi talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusta. (Opetusministeriö 2005b.)

OPM - PAKEn (2007b) mukaan yliopistojen palvelukeskuksen tavoitteena on muun muassa lisätä talous- ja henkilöstöhallinnon asiantuntemusta, yhdenmuukaistaa ja yksinkertaistaa palveluprosesseja ja toimintatapoja. Asiakkaan näkökulmasta palvelukeskus tarjoaa palvelunsa kustannustehokkaasti ja asiantuntevasti. Yliopistojen palvelukeskuksessa on otettu huomioon sekä prosessinäkökulma että asiakasnäkökulma, eli asiakkailta on mahdollisuus vaikuttaa palveluihin. Talous- ja henkilöstöpalvelujen keskittämisellä palvelukeskukseen tavoitellaan tuottavuuden ja laadun parantamista tukipalveluissa. Tehostamisella mahdollistetaan voimavarojen kohdentaminen yliopistojen ydintehtäviin ja vähennetään päällekkäistä kehittämistyötä. Yliopistoille palvelukeskusmallilla tuotettujen palvelujen avulla pyritään antamaan paremmat mahdollisuudet keskittyä opetukseen ja tutkimukseen liittyviin ydintehtäviin. (Opetusministeriö 2008.)

Opetusministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelmassa 2006 - 2010 (2005a: 13-15) kuvataan opetusministeriön hallinnonalan taloushallinnon tehtävien hoito. Nykyisellään taloushallinnon tehtävien hoito on organisoitu 27 tilivirastoon. Jokainen yliopisto, joita on 20, toimii omana tilivirastonaan. Muut tilivirastot ovat Kansallisarkisto, Museovirasto, Opetushallitus, Suomen Akatemia, Suomenlinnan hoitokunta ja Valtion taidemuseo. Museovirastolle kuuluu myös Suomen kansallismuseon tilivirastotehtävien hoito.

Opetusministeriö on kirjannut toimenpiteet jotka toteuttamalla mahdollistetaan siirtyminen yliopistojen palvelukeskusten käyttöön. Opetusministeriössä on listattu seuraavat hallinnonalalla sekä jo toteutetut että kesken olevat toimenpiteet (Opetusministeriö 2005a: 13-15; Palvelukeskushankkeen ohjausryhmä 2006.):

- OPM osallistuu Valtiokonttorin koordinoimaan talous- ja henkilöstöhallinnon kehittämisohjelmaan (Kieku). Ohjelman tavoitteena on kehitys jossa talous- ja henkilöstöhallinnon tuottavuus paranee kohdealueilla

vuoteen 2009 mennessä noin 40 %. Samalla sekä asiakas- että työtyytyväisyys ovat talous- ja henkilöstöhallintotehtävissä nykyistä parempia.

- Valtiovarainministeriö on asettanut vuonna 2004 ohjausryhmän valmistelemaan ja koordinoimaan henkilöstö- ja taloushallinnon palvelukeskusten perustamishankkeita. Osamietinnöissään ohjausryhmä on määrittellyt palvelukeskusten perustamisen periaatelinjaukset sekä palvelukeskusten perustamisen edellyttämiä konkreettisia toimenpiteitä.
- Valtiovarainministeriö asetti vuonna 2005 työryhmän laatimaan alueellistamista, palvelukeskusten perustamisessa ja muissa organisaation muutostilanteissa noudatettavat henkilöstöpoliittiset periaatteet. Työryhmä laati esityksen henkilöstöpoliittisista toimintatavoista valtionhallinnon organisaatiomuutoksissa (8/2005, 15.6.2005).
- Opetusministeriön hallinnonalan talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskushankkeen selvitystyö on kytketty Valtiokonttorin valmisteleman talous- ja henkilöstöhallinnon kehittämiseksi laaditun Kieku-ohjelman valmisteluun sekä Valtiokonttorin ja Valtiovarain ministeriön linjauksiin.
- Vuonna 2005 käynnistettiin hanke pääkaupunkiseudun seitsemän yliopiston talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelujen keskittämiseksi. Helsingin kauppakorkeakoulu toimii palvelukeskusverkoston muodostajana. Taloushallinnon palvelukeskusmallin käyttöönottoa kaikissa yliopistoissa selvitetään vuoden 2006 aikana.
- Palvelukeskusten perustamisen edellytyksenä on, että taloushallinnon sisällöt ja prosessit on sähköistetty, yksinkertaistettu, yhdenmukaistettu, tuotteistettu ja standardisoitu riittävästi.
- Hankkeen ohjausryhmä on asetettu ja hallinnonalan kaikkia tilivirastoja koskeva esiselvitys on julkaistu 2.6.2006. Sen perusteella tehdään suunnitelmat hankkeen jatkovalmisteluista.

Tuottavuusohjelman mukaan vastuut palvelukeskushankkeessa on jaettu ohjausryhmälle, ministeriön eri osastoille, virastoille ja laitoksille. Hankkeen aika-

taulu on jaettu selvitys ja suunnittelu osaan, joka toteutetaan vuosina 2005 – 2007 ja toimeenpanoon, joka toteutetaan asteittain vuosien 2008 – 2009 aikana. Ohjelmaa tarkennetaan Kieku-hankkeen edetessä, jolloin huomioidaan myös hallinnonalan tilivirastoilta esiselvityksen yhteydessä saatu palaute. Hankkeen seuranta toteutetaan tulossuunnitelmien ja talousarvioehdotusten yhteydessä. Taulukossa 4 on esitetty hankkeesta tehty alustava menolaskelma, jota tarkennetaan suunnittelutyön kuluessa. (Opetusministeriö 2005 a: 13–15.)

Taulukko 4. Opetusministeriön palvelukeskushankkeen alustava menolaskelma (1 000 euroa) (Opetusministeriö 2005a: 15).

	2005	2006	2007	2008	2009
Suunnittelu	50	200	200		
Perustaminen (kalustot, ohjelmistot)			500	500	
Käynnistäminen			500	2 000	2 000
Säästöt (vuodesta 2011 alkaen)					

Yllä olevasta taulukosta näkyy yliopistojen palvelukeskuksen valmistelun aikajänne sekä eteneminen suunnittelusta toiminnan käynnistämiseen. Huomioitavaa on myös se, että opetusministeriön palvelukeskushankkeen tuloksien odotetaan näkyvän vasta vuodesta 2011 alkaen, mikä itse asiassa on ristiriidassa monessa muussa yhteydessä esitettyyn tuottavuuden parantumiseen vuoteen 2009 mennessä.

Yllä olevassa taulukossa esitetty aikataulu vaikutta kuitenkin realistisemmalta. Kokonaisuudessaan yliopistojen talous- ja henkilöstöhallinnon kehittämiseen on varattu kuusi miljoonaa euroa ja valtion talousarviossa palvelukeskuksen toimintamenoihin viisi miljoonaa euroa. (Opetusministeriö 2008.)

4.3. Tilaaja – tuottajamalli yliopistojen palvelukeskuksessa

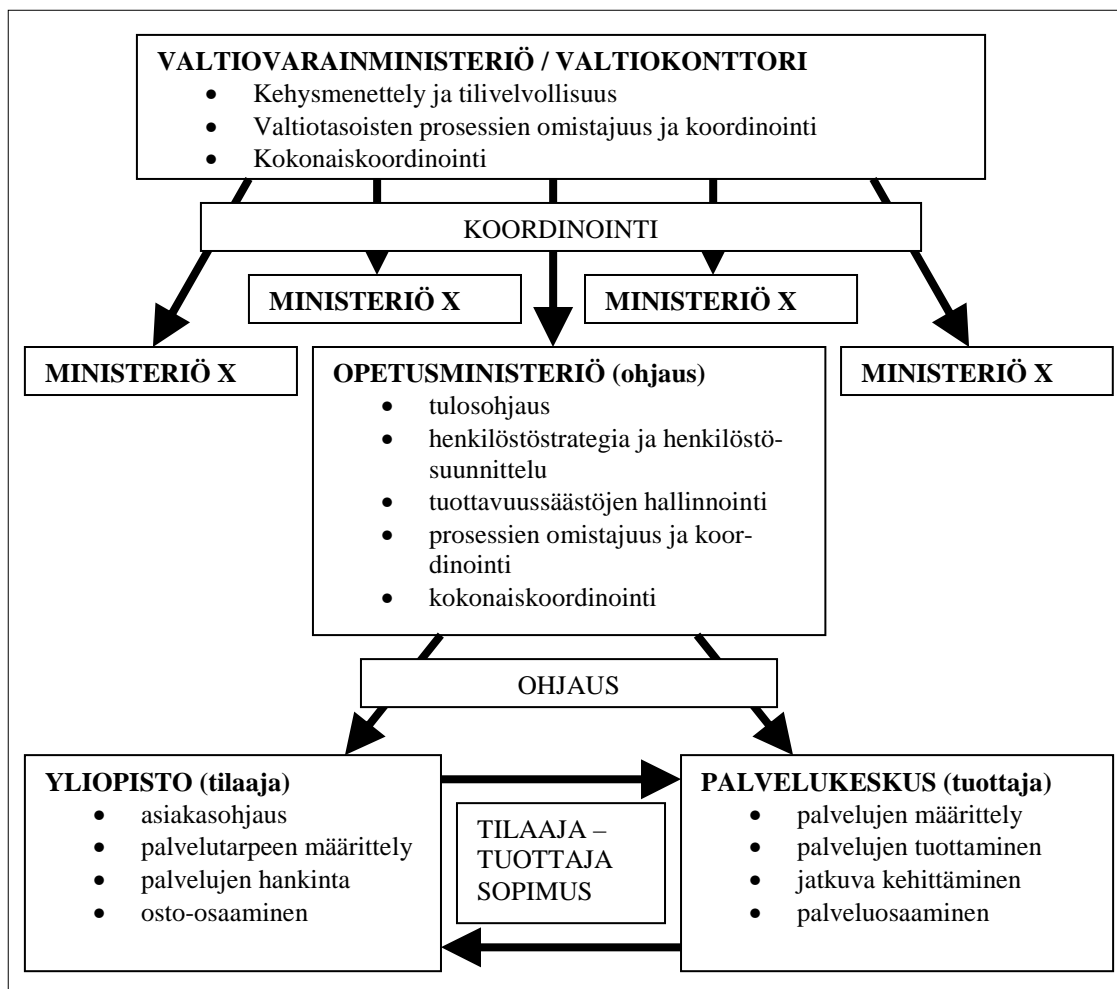
Tässä kappaleessa esitellään tarkemmin nimenomaan yliopistojen palvelukeskushanketta ja selvitetään tilaaja – tuottajamallin soveltamista sen organisoinnissa.

4.3.1. Asiakkaan ja tuottajan roolit tilaaja - tuottajamallissa

Valtiovarainministeriön asettaman ohjausryhmän (2005: 10–12) mukaan palvelukeskus on järjestely, jossa tilaaja-, tuottaja- sekä ohjausrooli ovat erotettu toisistaan.

Kuviossa 10 on esitetty kokonaisuudessaan valtion palvelukeskusreformissa kehitetty organisointimalli, mutta on keskitytty tarkemmin juuri Opetusministeriön hallinnonalan palvelukeskuksen organisointimalliin. Kuvion esittämällä tavalla palvelukeskuksen toiminta perustuu yliopistojen ja palvelukeskuksen välisiin palvelusopimuksiin sekä palvelukeskuksen ja ministeriön tulossopimukseen. (Opetusministeriö 2008.)

Valtiontasoisien palvelukeskusreformin yhtenä keskeisenä tavoitteena on, että kaikkien hallinnonalojen talous- ja henkilöstöhallinnon palvelut tuotetaan palvelukeskuksissa viimeistään vuonna 2009 (emt. 2008). Tämän kokonaiskuvan selventämiseksi kuvioon on liitetty muut ministeriöt kuvaamaan Valtiovarainministeriön ja Valtiokonttorin rooleja laajemmassa mittakaavassa koko valtionhallinnon alueella.



Kuvio 10. Palvelukeskuksen organisointi tilaaja – tuottajamallin avulla.

Yllä, kuviosta 10, on havaittavissa kuinka tilaaja vastaa ostamisesta, tuottaja palvelun tuotannosta. Poiketen teoriassa esitellystä tilaaja – tuottajamallin idealista tässä valtion palvelukeskusten roolijaossa on otettu mukaan kolmas, ohjaava taho. Yllä olevassa kuviossa on jaettu eri toimijoiden roolit palvelukeskushankkeessa. Valtiovarainministeriön ja Valtiokonttorin vastuulla on koko valtion tasolla vastata eri ministeriöiden hallinnonaloilla olevien palvelukeskushankkeiden valtion talousarvioon liittyvä kehysmenettelystä ja eri virastojen tilivelvollisuuksien selvittämisestä. Lisäksi Valtiovarainministeriö ja Valtiokonttori vastaavat valtiotasoisista prosesseista ja niiden koordinoinnista. Edellä

mainittujen tahojen vastuulla on myös eri ministeriöiden hallinnonalojen hankkeiden kokonaiskoordinointi.

Valtiovarainministeriö vastaa palvelukeskusmallin kehittämisestä ja ohjaa palvelukeskusverkostoa. Valtiokonttori vastaa talous- ja henkilöstöhallinnon yhteisestä prosessikehityksestä sekä palvelukeskuksissa että asiakasvirastoissa. Se vastaa yhtenäisestä prosessiarkkitehtuurista, tietojärjestelmistä ja niihin liittyvistä investoinneista, palvelutuotantoon liittyvistä sopimus-, seuranta- ja arviointimallien yleisestä kehittämisestä sekä talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusten perustamiselle asetettujen tavoitteiden toteutumisen seurannasta ja raportoinnista. (Valtiovarainministeriö 2007: 35–37.)

Ministeriöt – tässä Opetusministeriö – vastaavat oman hallinnonalansa palvelukeskuksen toiminnasta. Opetusministeriön vastuulla on edelleen yliopistojen tulosohjaus kuten palvelukeskuksen perustamisen myötä myös palvelukeskuksen tulosohjaus. Opetusministeriö vastaa myös hallinnonalansa henkilöstöstrategian suunnittelusta ja toteutuksesta sekä hallinnonalan henkilöstösuunnittelusta kokonaisuutena. Palvelukeskushankkeesta syntyvien tuottavuussäästöjen hallinnointi ja varojen kohdentaminen kuuluu niin ikään ministeriön vastuulle. Oman hallinnonalansa osalta ministeriö on myös prosessien omistaja ja on vastuussa prosessien koordinoinnista sekä palvelukeskuksen toiminnan piiriin kuuluvasta kokonaiskoordinoinnista. Ulkoisen ohjuksen tavoitteena onkin määrittää palvelukeskuksen strateginen suunta. (OPM - PAKE 2007d.)

Hallinnonalan ministeriö vastaa palvelukeskuksen tulosohjauksesta. Ohjaus on omistajaohjauspainotteista ja yhden valtionhallinnon palvelukeskuksen muodostamista edistävää. Talousohjaus noudattaa liiketoiminnan ohjauskäytäntöjä. Ministeriö ja virastot yhdessä vastaavat siitä, että talous- ja henkilöstöhallinnossa voi tehokkaasti hyödyntää palvelukeskusmallia. (Valtiovarainministeriö 2007: 35–37.)

Edellä olevan kuvion 10 (s.71) perusteella virastojen eli yliopistojen vastuulla on palvelukeskuksen asiakasohjaus. Asiakasohjauksen merkitystä korostetaan erityisesti. Palvelukeskushankkeen ohjausryhmän toisessa osamietinnössä (2005: 11–12) palvelukeskuksen perustamisen edellyttämien konkreettisten toimenpiteiden mukaan palvelukeskuksella on oltava pysyviä neuvottelukuntatyypisiä organisaatioita, joihin nimetään asiakasvirastojen edustajia sekä tarvittaessa palvelukeskustoiminnan asiantuntijoita. Asiakastarve yhdessä tehokkuuden parantamisen vaatimuksen kanssa ohjaa palvelukeskuksen palveluvalikoiman ja -tuotannon kehittämistä.

Asiakasyliopistot määrittelevät oman palvelutarpeensa. Tämän palvelutarpeen määrittelyyn onnistumisen takaamiseksi on yliopistojen talous- ja henkilöstöhallinnon prosessien kuvaaminen ja kehittäminen ollut tärkeässä roolissa koko yliopistojen palvelukeskushankkeessa. Prosessikuvausten avulla on selkeytetty myös palvelujen hankintaa, mikä myös on yliopistojen vastuulla. Palvelujen hankinnan myötä yliopistoilta edellytetään löytyvän myös riittävää ostoosaamista.

Asiakasvirasto vastaa omasta toiminnastaan ja sen uudistamisesta palvelujen tuottajasta palvelujen ostajaksi. Tilaaja – tuottajamallin mukainen asiakasohjaus perustuu palvelusopimukseen. Tämä edellyttää palveluhankintaosaamista ja palvelujen laadun seuranta. Lisäksi palvelukeskusmallin toimivuuden ja palvelujen jatkuvan kehittämisen edellytyksenä on asiakasviraston ja palvelukeskuksen välinen yhteistyö palvelujen seurannassa ja kehittämisessä. Tätä tukevat molempien osapuolten läpinäkyvät kustannus- ja muut rakenteet ja järjestelmät. (Valtiovarainministeriö 2007: 35–37.)

Palvelukeskus tuottaa yliopistoille niiden siltä tilaamat palvelut. Yliopistojen palvelutarpeen perusteella se määrittelee asiakkailleen tuotettavat palvelunsa ja

vastaa niiden tuottamisesta yliopistoille. (OPM - PAKE 2007b: 5.) Palvelukeskuksella on lisäksi tärkeä palvelujen kehittäjän rooli sillä se vastaa tuottamiensa palvelujen jatkuvasta kehittämisestä. Tämä perustuu myös hyvin paljon prosessijohtamiseen ja sen hallintaan palvelukeskuksessa. Asiakaslähtöisen toiminnan takaamiseksi palvelukeskukselta edellytetään lisäksi palveluosaamista. Palvelukeskus vastaa palvelusopimuksessa määritellystä palvelutuotannosta ja sen kehittämisestä.

Kehysmenettelyssä ja valtion talousarviossa päätetään uudistuksen tuottavuushyötyjen kohdentamisesta. Palvelukeskuksen perustamisesta saavutettava tuottavuuskehitystä seurataan vuosittain. (Valtiovarainministeriö 2007: 35-37.)

Opetusministeriön palvelukeskusmallissa yliopistoilta (tilaaja) siirtyvät prosessit tai prosessien tehtävät sekä niiden hoitamisen edellyttämät voimavarat palvelukeskukselle (tuottaja). Palvelut tuotteistetaan ja ne tulevat olemaan maksullisia. Tilaaja ja tuottaja määrittelevät etukäteen asiakaskohtaisen palvelukokonaisuuden palvelusopimuksessa. (Valtiovarainministeriön ohjausryhmä 2005: 10.)

Sivulla 71, kuviossa 10, kuvattu malli edellyttää, että tilaaja- ja tuottajaorganisaatioiden sitoutumisen lisäksi Opetusministeriö, sekä valtiovarainministeriö ja Valtiokonttori, sitoutuvat tavoitteeseen ja käyttävät kaikki ohjausimpulssit määrätietoisesti tukemaan palvelutoiminnan uudelleenorganisointia. Tämän tulisi näkyä ministeriön kaikilla ohjauksen tasoilla: tulosohjauksessa, budjetiohjauksessa, säädösohjauksessa sekä muussa voimavaraohjauksessa sillä hallinnonalan ministeriö on vastuussa tuottavuussäästöjen hallinnoinnista. (Valtiovarainministeriön ohjausryhmä 2005: 11.)

4.3.2. Miten toiminta näyttää tehostuvan tilaaja – tuottajamallin avulla?

Opetusministeriön (2008) julkaisemassa lehdistötiedotteessa todetaan, että palveluja kokoamalla ja keskittämällä pyritään kehittämään hallintoa ja parantamaan tuottavuutta.

Valtiovarainministeriön työryhmämuistiossa (2007: 35–37) on hallituksen tuottavuusohjelman mukaisiin tuottavuustavoitteiden saavuttamiseksi ehdotuksia periaatteista toiminnan kehittämiseksi lähivuosina. Palvelukeskuksen toimintaan ja talous- sekä henkilöstöhallinnon tarjoamien palveluiden tehostamiseen työryhmämuistiossa mainitaan seuraavia asioita:

1) Yhtenäisillä ja standardoiduilla palveluilla tähdätään selkeästi volyymin kasvattamiseen ja hajonnan vähentämiseen mikä lisää prosessin sujuvuutta, toimintavarmuutta ja parantaa kustannustehokkuutta. Tehostamalla itse prosessia pystytään parantamaan sisäistä tehokkuutta.

2) Tilaajan ja tuottajan eriyttämisellä selkiytetään roolijakoa. Palvelukeskuksessa entisistä talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalveluista tulee ydinprosesseja jolloin organisaation kehittämisen pääpaino on niissä. Näin pystytään parantamaan kehitystyötä ja parannetaan työmotivaatiota mikä parantaa työn tuottavuutta.

3) Asiakkaan ja tuottajan välille laaditaan palvelusopimus, jossa määritellään palvelut, palvelutaso, palvelujen määrä, palveluista suoritettava korvaus, sopimuskausi sekä muut sopimusehdot. Näin selkiytetään tilaajan ja tuottajan roolit ja pystytään yksityiskohtaisesti määrittelemään tilatut ja tuotetut palvelut. Tämä vähentää turhaa työtä ja parantaa tehokkuutta.

4) Valtioneuvoston asetuksella perustetut palvelukeskukset ovat virastoja, jotka liiketoimintaperiaatteita noudattaen tuottavat valtion virastoille maksullisia, omakustannusarvioon perustuvia, palveluja in house -periaatteella. Näin luotujen näennäismarkkinoiden avulla saavutetut tehokkuushyödyt saattavat jäädä marginaalisiksi. Toisaalta osto-osaamisen kehittämisessä ja sopimustoiminnassa tämä toimii hyvänä harjoitteena, jos palvelukeskustoiminta siirtyy myöhemmin toimimaan oikeiden markkinamekanismien ehdoilla.

5) Palvelukeskuksiin siirtyy niiden tarvitsema asiantuntijahenkilöstö ja muut tarvittavat voimavarat asiakkaaksi muuttuvasta virastosta. Voimavarojen mitoitustusta perustuu yhtenäisiin ja tehostettuihin palveluprosesseihin, jotka ovat mahdollisimman pitkälle automatisoituja. Tehostamisen ja volyymin kasvattamisen ansiosta palvelukeskuksessa tullaan pärjäämään pienemmällä henkilöstömäärällä kuin vastaavien tehtävien hoitaminen on vaatinut yliopistoissa. Tästä seuraa se, että yliopistoissa vapautuu voimavaroja muiden tehtävien hoitamiseen. Valtiovarainministeriön (2007: 35–37) mukaan asiakasvirasto ja sitä ohjaava ministeriö, tässä tapauksessa siis yliopistot ja Opetusministeriö, vastaavat tehostuneen toiminnan kautta vapautuvien voimavarojen hallinnoinnista ja tuottavuushyötyjen aikaansaamisesta.

6) Toimintaa niin asiakasvirastoissa kuin palvelukeskuksissa kehitetään koordinoitusti. Näin turvataan palveluiden yhtenäinen toteutuminen. Yhtenäiset periaatteet ja yhteiset, yhtenäiset ja yhteensopivat prosessit varmistavat valtion palvelukeskusverkoston syntymisen sekä mahdollistavat yhden koko valtionhallintoa palvelevan palvelukeskuksen muodostamisen. Tällä linjauksella suunnitellaan jo tulevaa eri valtion palvelukeskusten verkottumista ja mahdollista yhdistämistä. Niin pitkän aikavälin suunnitelmien arvioiminen tässä yhteydessä ei ole relevanttia, mutta koordinoitun kehittämisen ansiosta on mahdollista jakaa kehityskustannuksia usealle osapuolelle. Ongelmaksi saattaa muodostua kuitenkin alojen erilaisuus.

4.4. Tilaaja – tuottajamallin prosessit

Palvelukeskusmallin mukaan kokonaiset prosessit tai tietyt prosessien osat tehtävineen ja toimintoineen sekä niiden hoitamisen edellyttämine voimavaroineen on siirretty tilaajalta tuottajalle siis yliopistolta palvelukeskukselle. Palvelukeskuksen asiakasyliopistoille tarjoamat palvelut on tuotteistettu (esimerkiksi Ostolaskun esikäsitteleminen) ja ne ovat siirtymäkauden jälkeen maksullisia palveluita, joita yliopistot ostavat palvelukeskukselta. Palveluiden tilaaja ja tuottaja määrittelevät palvelusopimusta tehdessään asiakaskohtaisen palvelukokonaisuuden palvelusopimuksessa. Palvelusopimuksen vastuunjakotaulukossa määritellään myös vastuut prosessien eri tehtävien suorittamisesta. (Valtionvarainministeriön ohjausryhmä 2005: 10.)

Pilottiyliopistojen tekemien prosessikuvausten pohjalta laadittujen talous- ja henkilöstöhallinnon vastuunjakotaulukoiden avulla selvitetään kuinka suuri osa eri tukiprosessien tehtävistä jää kummallekin osapuolelle. Lisäksi selvitetään myös kuinka suuri osa yliopistojen nykyisten talous- ja henkilöstöhallinnon tukiprosesseihin kuuluvien tehtävien hoidosta siirtyy ulkopuolisten toimijoiden vastuulle.

Palvelukeskusreformia on yliopistoissa lähdetty toteuttamaan kuvaamalla niitä talous- ja henkilöstöhallinnon prosesseja, joita tai joiden tehtäviä tai toimintoja tulee siirtymään perustettavaan palvelukeskukseen. Pohjana tälle työlle on käytetty Valtiokonttorin organisoimassa ja ylläpitämässä talous ja henkilöstöhallinnon kehittämiseksi kehitetyssä Kieku-ohjelmassa tehtyjä prosessikuvausten malleja.

Talous- ja henkilöstöhallinnon kehittämisohjelma KIEKU

Kieku-ohjelma on Valtiokonttorin toteuttama kehittämisohjelma, joka on käynnistetty valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukyvyn ja tuottavuuden parantamiseksi. Samalla tavoitteena on lisätä talous- ja henkilöstöhallinnossa työskentelevien työtyytyväisyyttä. Kattavat tiedot tästä Valtiokonttorin ylläpitämästä ohjelmasta löytyvät sen verkkosivuilta¹. (Valtiokonttori 2007.)

Noin 40 prosenttia valtion talous- ja henkilöstöhallinnossa työskentelevistä siirtyy seuraavan kymmenen vuoden aikana eläkkeelle. Eläköityminen aiheuttaa sekä osaamiskatoa että tulevaisuudessa kilpailun kiristymistä työvoimasta. Samalla kuitenkin toiminnan tuottavuuden vaatimukset pysyvät tiukkoina. Talous- ja henkilöstöhallinnon odotetaan lisäksi palvelevan nykyistä joustavammin ja paremmin ministeriöiden ja virastojen varsinaista ydintoimintaa. Yliopistojen kohdalla tutkimusta, koulutusta ja yhteiskunnallista palvelutehtävää.

Kieku-ohjelmassa tuetaan talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusverkoston rakentumista sekä kehitetään yhteistyössä palvelukeskuksien ja virastojen kanssa yhteistä toimintamallia sekä hankitaan yhteiset talous- ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmät tukemaan yhteistä toimintamallia.

Kieku asetettiin aluksi hankkeena vuonna 2004. Kehittämisohjelman laajuuden vuoksi ja sen rakenteen selkeyttämiseksi Kieku-hanke määriteltiin myöhemmin Kieku-ohjelmaksi. Kieku-ohjelman toteutusvaihe ajoittuu vuosiin 2005 - 2008. Tuloksien käyttöönotto valtion talous- ja henkilöstöhallinnossa tapahtuu Kieku-ohjelman päätyttyä vuosien 2009 - 2012 aikana. (Valtiokonttori 2007.)

¹ <http://www.kiekuohjelma.fi>

Kieku-ohjelmassa tuotettua materiaalia on käytetty laajasti pohjana yliopistojen palvelukeskuksen perustamisessa, kuten myös koko valtionhallinnon palvelukeskusreformin läpiviennissä.

4.4.1. Asiakkaan prosessien yhtenäistäminen

Käytännön tasolla yliopistojen palvelukeskushankkeen pilottiyliopistoissa aloitettiin valmistautuminen palvelukeskustoimintaan siirtymiseen kuvaamalla talous- ja henkilöstöhallinnon prosessien sen hetkinen nykytila. Pohjana nykytilan prosessien mallintamiselle käytettiin Valtiokonttorin tuottaman talous- ja henkilöstöhallinnon kehittämiseen tarkoitetun Kieku ohjelman prosessien rakennetta. Tästä työstä tuloksena saatuja prosessien nykytilan prosessikaavioita analysoimalla löytyivät nykytilassa käytettävien prosessien ongelmat ja kehittämiskohteet. Kolmannessa vaiheessa prosessikaavioihin liitettiin toimijaksi mukaan myös palvelukeskus ja kuvattujen nykytilan prosessien pohjalta mallinnettiin yliopiston tavoitetilan prosessikaaviot. Tässä työvaiheessa huomioitiin aiemmin esille nousseet ongelmat ja kehittämiskohteet sekä pyrittiin löytämään niihin yhteinen ratkaisu. Neljännessä vaiheessa palattiin jälleen Kieku-ohjelmaan ja sen tavoitetilan prosesseja sekä vastuunjakotaulukkomallia verrattiin itse aikaansaatuihin yliopistojen tavoitetilan prosessikuvauksiin. Tämän jälkeen on prosessikuvauksien pohjalta sekä talous- että henkilöstöhallinnon työryhmissä tehty vastuunjakotaulukot palvelukeskuksen, yliopistojen ja muiden toimijoiden välille. (Kinnunen 2007: 8.)

Vastuunjakotaulukoiden tavoitteena on ollut löytää prosesseista yhteinen rajapinta kaikkien yliopistoiden ja palvelukeskuksen välille. Tämän tavoitteen varmistamiseksi on kaikkien pilottiyliopistojen prosessit kuvattu käyttämällä kuvauksissa konsulttia sekä kuvattaessa yksittäisten yliopistojen prosesseja että koottaessa näiden tuloksia yhteen pilottiyliopistojen osaprojektien yhteisissä

palavereissa. Näin palvelukeskuksen valmistelussa on varmistuttu talous- ja henkilöstöhallinnon prosessikuvausten vertailtavuudesta ja yhteensovittamisesta. (Yliopistojen palvelukeskushanke taloushallinto osaprojekti 2007; Yliopistojen palvelukeskushanke henkilöstöhallinto osaprojekti 2007).

Yliopistojen palvelukeskusta valmisteltaessa on hankkeen piloteiksi valituissa yliopistoissa (Vaasan yliopisto, Joensuun yliopisto ja Åbo Akademin) kuvattu talous- ja henkilöstöhallinnon prosessit, joiden tehtäviä ollaan siirtämässä palvelukeskuksen tai ulkopuolisten toimijoiden vastuulle vastuulle. Tämän tutkimuksen tekohetkellä palvelukeskuksen valmistelutyö on vielä kesken, mutta keskeisimpien prosessien kohdalla, joista tehtäviä tulee siirtymään, prosessien kuvaustyö alkaa olla tehty. Prosessien yhtenäistämässä on onnistuttu keskeisiltä osin onnistuttu hyvin. Tämä tarkoittaa sitä, että prosessien rajapinnat yliopiston ja palvelukeskuksen välillä ovat yhtenäiset. Ainoita poikkeuksia on sellaisissa prosesseissa, joissa yliopistoilla on käytössä keskenään eri tietojärjestelmiä tai vastaavia. Näissä tapauksissa saattaa järjestelmien erilaisuudesta johtuen olla eroavaisuuksia yliopiston ja palvelukeskuksen rajapinnassa yliopiston kesken.

Taloushallinnon prosessien kehittyminen

Taloushallinnon osalta palvelukeskukseen siirtyy, toiminnan alkuvaiheessa, tehtäviä ja toimintoja neljästä taloushallinnon pääprosessista. Myöhemmin, kun palvelukeskusjärjestelmän sisäänajo on käyty läpi, selvitetään tehtävien siirtämistä palvelukeskuksen hoidettavaksi myös muista prosesseista ja lisäarvopalveluista esimerkiksi projektin hallintaan liittyvät erityisosaamista vaativat palvelut kuten Tekes-rahoitus, SA-rahoitus, EU-rahoitus jne. ja hankintaan liittyvät palvelut.

Palvelukeskuksen käyttöönoton pilotoinnin alussa palvelukeskuksen vastuulle siirtyy tehtäviä seuraavista prosesseista (Opetusministeriö 2007a.):

- menojen maksaminen -;
- tulojen kerääminen -;
- maksuliike- ja
- kirjanpito prosesseista.

Myöhemmin on mahdollista lisätä palvelukeskuksen vastuuta taloushallinnon prosesseissa esimerkiksi keskittämällä ulkopuolisen rahoituksen vaatimaa talousosaamista palvelukeskukselle tai ulkoistamalla taloushallintoon liittyvien ohjeiden laadinta ja koulutuspalvelut kokonaan palvelukeskukselle.

Alla oleva taulukko 5 on tehty yliopistojen palvelukeskushankkeen taloushallinnon osaprojektin, prosessikuvausten lopputuloksena, tekemän vastuunjako- taulukon pohjalta. (Yliopistojen palvelukeskushanke taloushallinto osaprojekti 2007.) Taulukosta selviää taloushallinnon tehtävien jakautuminen palvelukeskuksen, yliopiston ja ulkopuolisten toimijoiden kesken palvelukeskushankkeessa asetetussa tavoitetilassa.

Taulukko 5. Yliopistojen taloushallinnon tehtävien jakautuminen.

Taloushallinnon tehtävien jakautuminen toimijoiden kesken tavoitetilassa				
	Palvelukeskus	Yliopistot	Muut	Yhteensä
Tehtävät	233	220	43	496
% -osuus	~47 %	~44 %	~9 %	100 %

Yllä olevan taulukon mukaan niistä taloushallinnon prosesseista joiden tehtäviä siirtyy, ainakin jossain määrin, palvelukeskuksen hoidettavaksi palvelukeskuk-

sen vastuulle siirtyy hieman alle puolet tehtävistä. Yliopistojen omalle vastuulle näyttäisi jäävän, ainakin palvelukeskuksen toiminnan käynnistyessä, noin 45 prosentin osuus tehtävistä. Ulkopuolisen toimijoiden vastuulle jäisi hieman alle kymmenen prosentin osuus yliopistojen taloushallintoon liittyvistä tehtävistä. Yhteensä näihin taloushallinnon prosesseihin on tunnistettu kuuluvaksi 496 tehtävää.

Talouspalveluiden prosesseihin liittyviksi ulkopuolisiksi toimijoiksi on prosesseja kuvattaessa tunnistettu ainakin Valtiokonttori, pankki, skannauspalveluiden tuottaja, perintätoimisto, eri järjestelmätoimittajat, matkatoimisto, Luottokunta ja Valtiontalouden tarkastusvirasto.

Erityisen huomioitavaa kuitenkin on, että kaikista talousprosesseista ei palvelukeskuksen alkuvaiheessa ole ollenkaan siirtymässä tehtäviä. Vielä on siis auki miten paljon tehtäviä palvelukeskukselle tulee siirtymään sisäisen laskennan, käyttöomaisuuskirjanpidon ja irtaimistorekisterin sekä ulkopuolisen rahoituksen prosesseista sekä ohjeistuksen ja koulutuksen tehtävistä. Vasta näiden kokonaisuuksien läpikäynnin ja vastuunjaon selvittämisen jälkeen on mahdollista sanoa lopullinen tehtävien jakautuminen. (ks. Kinnunen 2007.)

Toisaalta on myös mahdoton sanoa miten paljon tehtävien määrä on kokonaisuutena muuttunut kun palvelukeskus on tullut uutena toimijana mukaan prosesseihin. Aiemmin ei palvelukeskuksen pilotointiin osallistuvissa yliopistoissa ole taloushallinnon prosesseja kuvattu saman logiikan mukaan, kun nyt palvelukeskusta valmisteltaessa.

Henkilöstöhallinnon prosessien kehittyminen

Henkilöstöhallinnon osalta palvelukeskukseen siirtyy, toiminnan alkuvaiheessa, tehtäviä ja toimintoja kolmesta henkilöstöhallinnon pääprosessista. Myö-

hemmin, kun palvelukeskuksen sisäänajovaihe on käyty läpi, selvitetään tehtävien siirtämistä palvelukeskuksen hoidettavaksi myös muista henkilöstöhallinnon prosesseista.

Pilottivaiheessa palvelukeskuksen vastuulle siirtyy tehtäviä seuraavista prosesseista (Opetusministeriö 2007 a.):

- palkanlaskenta ja verkkopalkka -;
- palkkiolaskenta - ja
- palvelussuhdeasiat -prosesseista.

Muita henkilöstöhallinnon prosesseja, joista mahdollisesti palvelukeskuksen vastuulle myöhemmin tullaan siirtämään tehtäviä, voi olla esimerkiksi rekrytointiin ja henkilöstöraportointiin sekä -tilastointiin liittyviä tehtäviä (Kinnunen 2007: 5).

Taulukko 6 on tehty yliopistojen palvelukeskushankkeen henkilöstöhallinnon osaprojektin, prosessikuvausten lopputuloksena, tekemän vastuunjakotaulukon pohjalta. (Yliopistojen palvelukeskushanke henkilöstöhallinto osaprojekti 2007.) Taulukossa on esitetty yliopistojen henkilöstöpalveluiden tehtävien jakautuminen palvelukeskushankkeessa luodussa tavoitetilassa.

Taulukko 6. Yliopistojen henkilöstöhallinnon tehtävien jakautuminen.

Henkilöstöhallinnon tehtävien jakautuminen toimijoiden kesken tavoitetilassa				
	Palvelukeskus	Yliopistot	Muut	Yhteensä
Tehtävät	154	243	109	506
% -osuus	~30 %	~48 %	~22 %	100 %

Edellä olevan taulukon mukaan palvelukeskuksen käyttöön siirryttäessä palvelukeskuksen vastuulle siirtyy noin kolmannes niistä henkilöstöhallinnon tehtävistä prosesseista, joiden tehtäviä henkilöstöhallinnon prosessikuvausten perusteella on ylipäänsä siirtymässä palvelukselle. Yliopistojen vastuulle näyttää jäävän hieman alle puolet tehtävistä. Muut toimijat vastaavat reilun viidenneksen osuudesta. Yhteensä kuvatuista kolmesta pilottiyliopistojen henkilöstöhallinnon prosessista on tunnistettu noin viisisataa tehtävää.

Muina toimijoina on henkilöstöhallinnon prosessikuvauksissa tunnistettu ainakin Valtiokonttori, verohallinto, eri järjestelmätoimittajat, pankki, ammattiyhdistys, työttömyyskassat, Kela, ulosottoviranomainen, eri ulkopuoliset rahoittajat sekä työterveyshuolto ja sairaala tai vastaava. Erityisesti huomionarvoista on, että henkilöstöhallinnon prosesseissa yliopiston palkansaaja (esim. opettaja, tai apurahan hakija) mielletään, tietyissä tilanteissa, prosessimielessä ulkoiseksi toimijaksi. Näin on silloin kun palkansaaja ei liity prosessin läpivientiin työnsä puolesta vaan on esimerkiksi prosessin syötteen toimittaja ilmoittaessaan esimerkiksi verotustietojen muuttumisesta tai muusta vastaavasta tai ollessaan prosessin tuloksen vastaanottaja esimerkiksi saadessaan palkkakuitin.

Henkilöstöhallinnon prosessien osalta on myös huomioitava, että vielä palvelukeskuksen toiminnan alkuvaiheessa ei kaikista henkilöstöhallinnon prosesseista olla siirtämässä tehtäviä ollenkaan palvelukeskukselle. Myöhemmin, vasta kun kaikki henkilöstöhallinnon prosessit on käyty läpi ja kaikista henkilöstöhallinnon prosesseista arvioitu tehtävien siirtämisen mahdollisuudet, voidaan tutkia tehtävien siirtymisen lopullista määrää ja suhdetta.

Toisaalta palvelukeskuksen valmistelun ollessa jo tässä vaiheessa on enään mahdoton sanoa miten paljon tehtävien määrä on kokonaisuutena muuttunut kun palvelukeskus on tullut uutena toimijana mukaan prosesseihin, koska aiemmin ei palvelukeskuksen pilotointivaiheeseen osallistuvissa yliopistoissa ole

henkilöstöhallinnon prosesseja kuvattu ainakaan saman logiikan mukaan kuin nyt palvelukeskusta valmisteltaessa.

Taulukkoon 7 on vielä koottu edellä esitetty talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävien jakautuminen toimijoiden välillä. Palvelukeskuksen alkuvaiheessa yliopistoiden vastuulle näyttää jäävän vielä lähes puolet talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävistä.

Taulukko 7. Yliopistojen talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävien jakautuminen.

Talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävien jakautuminen toimijoiden kesken tavoitetilassa				
	Palvelukeskus	Yliopistot	Muut	Yhteensä
Tehtävät	387	463	152	1002
% -osuus	~39 %	~46 %	~15 %	100 %

4.4.2. Tuottajan asiakaslähtöinen toimintamalli

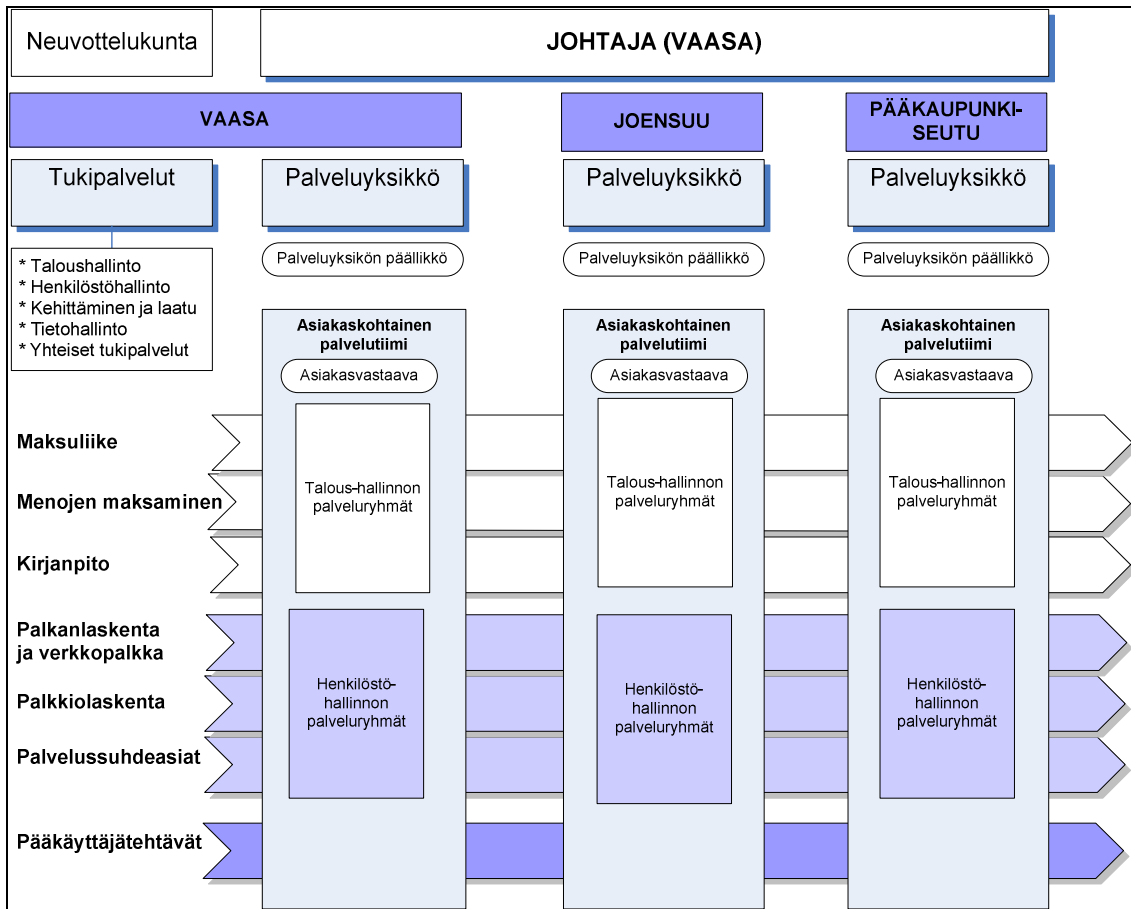
Laosmaan (1993) mukaan tilaaja – tuottajamallin soveltamisen myötä tarkoituksena on, että toiminnassa saavutetaan tehokkuutta, kilpailukykyä ja asiakasohjautuvuutta. Näiden yhteisvaikutuksesta toiminnan vaikuttavuuden oletetaan parantuvan, koska asiakasohjautuvuuden ansiosta kyetään tuottamaan paremmin asiakkaiden tarpeisiin sopivia palveluita tehokkaammin ja kilpailukykyisemmin.

Prosessikeskeisen ajattelumallin yksi merkittävä ero organisaatiokeskeiseen ajattelumalliin on suhde asiakkaaseen toiminnan katteen sijaan. Alla olevan yliopistojen palvelukeskuksen toimintamallin perusteella on todettavissa asiakkaan suuri merkitys yliopistojen palvelukeskuksen organisaatiolle. Koko orga-

nisaatio rakentuu asiakaskohtaisten tiimien ympärille joiden asiantuntemus taas keskitetään joko taloushallinnon- tai henkilöstöhallinnon osa-alueille. Organisaatiokaaviossa näkyy myös neuvottelukunta, jonka asiakasvirastoista ja palvelukeskuksen edustajista sekä mahdollisesti palvelukeskuksen toimintaa ohjaavien organisaatioiden palvelukeskusasiantuntijoista koostuva kokoonpano keskittyy asiakasohjautuvuuden varmistamiseen palvelukeskuksen toimintastrategiassa sekä yliopistojen ja palvelukeskuksen välisen toiminnan kehittämiseen.

Yliopistojen palvelukeskuksen organisaatiomallissa (kuvio 11) esitellään organisaation kokonaisuudessaan prosessilähtöisen rakenteen avulla. Kuvioista näkyy tehtävien jakautuminen palvelukeskuksen toimipaikkojen osalta. Palvelukeskuksen perustehtäviä tullaan tekemään jokaisessa toimipaikassa. Jokaisella palveluyksiköllä on myös oma päällikkö. Palvelukeskuksen omat tukipalvelut keskitetään Vaasan toimipisteeseen missä istuu myös koko palvelukeskuksen johtaja.

OPM - PAKEn (2007c) mukaan palvelukeskusmallissa korostuu asiakasohjaus, jonka ensisijaisena foorumina toimii neuvottelukunta. Tämän lisäksi asiakkaat toteuttavat asiakasohjausta palvelusopimuksen kautta muun muassa tuottamalla sisältöä palvelusopimuksen valmisteluun sekä perinteisen asiakaspalautteen ja asiakastyytyväisyyskyselyn kautta joka toteutetaan säännöllisesti. Lisäksi asiakkaat ovat mukana palvelukohtaisissa yhteistyöryhmissä ja ohjausryhmässä. Tällä tavoin organisoidun palvelukeskuksen (kuvio 11) uskotaan pystyvän tuottamaan sille suunnitellut talous- ja henkilöstöhallinnon palvelut 450 työntekijän voimin kaikille yliopistoille. (Opetusministeriö 2008.)



Kuvio 11. Yliopistojen palvelukeskuksen organisaatio. 21.11.2007 (Opetusministeriö 2007a).

Kuvio 11 osoittaa, että yliopistojen palvelukeskus tulee rakentuessaan jakautumaan asiakaskohtaisiin palvelutiimeihin. Kussakin palvelutiimissä tulee toimimaan sekä taloushallinnon palveluryhmä että henkilöstöhallinnon palveluryhmä. Palveluryhmät vastaavat oman alansa prosesseista oman asiakkaansa kohdalla.

Palvelutoiminnan lähtökohta on asiakas – asiakkaan tarpeet ja erityispiirteet. Tiimin sisällä on ryhmien välinen tuuraus ja työnkierto mahdollista. Jopa eri asiakastiimien välinen yhteistyö on mahdollista yhtenäisten prosessikuvausten

ja palvelusopimusten ansiosta. Näin on mahdollista joustavasti hoitaa sijaisuuksia eri tiimien välillä ilman kalliita järjestelyjä. Myös työkiertomahdollisuudet helpottuvat yhtenäisten prosessien ansiosta. Tiimin toiminnasta vastaa asiakasvastaava. Asiakasvastaavan vastuulla, asiakasnäkökulmasta katsottuna, on siis prosessien sujuvuudesta huolehtiminen tiimin asiakkaiden osalta. (OPM - PAKE 2007a.)

Palvelukeskuksen tarjoamat lisäarvopalvelut organisoidaan myös prosessilähtöisesti. Tämä tarkoittaa sitä, että lisäarvopalveluista vastaava tiimi palvelee kaikkia asiakkaita palvelukeskuksen asiakkaita. Asiakslähtöisellä ja prosessit huomioivalla toimintamallilla pyritään saamaan aikaan prosessilähtöistä ajattelua organisaatiolähtöisen sijaan jossa työntekijöiden sitoutuminen asiakkaaseen korostuu. (Emt.)

4.5. Yhteenveto

Tässä osuudessa kootaan tiivistäen yhteen empiirisen aineiston käsittely ja sen keskeinen tutkimuksellinen anti.

Luvun alussa arvioitiin kriittisesti tutkimuksessa käytetyn dokumenttiaineistoa. Arvioinnissa pohdittiin valitun aineiston soveltuvuutta tämän tutkimuksen aineistoksi sekä sen luotettavuutta ja kattavuutta. Tässä havaittiin dokumenttiaineiston luotettavuuden ja kriittisyyden lievä heikkouden mahdollisuus johtuen dokumentteja tuottavien tahojen omista intresseistä palvelukeskushankkeessa. Tätä havaittua puutetta pyrittiin paikkaamaan tutkijan suorittaman havainnoinnin avulla.

Seuraavaksi esiteltiin työhön valittujen dokumenttien valossa näyttäytyvää julkisen sektorin palvelukeskusreformia Suomessa yleensä syventyen vielä tarkemmin erityisesti yliopistojen palvelukeskusreformiin.

Tämän jälkeen keskityttiin tilaaja - tuottajamallin soveltamiseen yliopistojen palvelukeskuksessa. Tässä kappaleessa selvitettiin millaisia rooleja palvelukeskuksen tilaaja - tuottajamalliin osallistuvilla organisaatioilla on muodostumassa. Myös eri organisaatioiden suhteita sekä tehtäviä ja vastuita kartoitettiin. Kuviossa 10 esitettiin tilaaja - tuottajamallin mukainen palvelukeskuksen organisointi, jonka pohjalta todettiin muun muassa eri ohjausroolien korostuminen käyttöön otettavassa tilaaja - tuottajamallissa.

Lisäksi tässä luvussa selvitettiin toiminnan tehostumisen mahdollisuuksia tilaaja - tuottajamalliin siirryttäessä. Toiminnan tehokkuutta lisääviksi elementeiksi löydettiin muun muassa tuotettavien palveluiden yhtenäistäminen ja standardointi, tilaajan ja tuottajan roolien eriyttäminen, yksityiskohtaisen palvelusopimuksen laatiminen, palvelujen maksullistaminen sekä osaavan henkilöstön työtahon kasvattaminen toiminnan volyymin lisäämällä. Toiminnan tehokkuuden ja vaikuttavuuden parantumisen selvittämistä ja arviointia tapahtui kuitenkin käytännössä koko tämän empiriaan keskittyvän luvun aikana.

Seuraavaksi keskityttiin tarkemmin talous- ja henkilöstöhallinnon prosesseihin ja niiden muuttumiseen tilaaja - tuottajamallissa. Kappaleen alussa esiteltiin lyhyesti valtion talous- ja henkilöstöhallinnon kehittämisohjelma KIEKU, jossa kehitettyihin malleihin palvelukeskuksen perustaminen prosessimielessä hyvin pitkälle nojautuu. Tässä kappaleessa tutkittiin prosessien yhtenäistämistä asiakasorganisaatioissa sekä tämän pohjalta talous- ja henkilöstöhallinnon käytännön tehtävien jakautumista yliopistojen, palvelukeskuksen ja ulkopuolisten toimijoiden kesken. Yliopistoiden vastuulle havaittiin jäävän palvelukeskus-toiminnan alkuvaiheessa vielä lähes puolet palvelukeskuksen toiminnan piiriin

kuuluvaksi kaavailtujen talous- ja henkilöstöhallinnon prosessikonaisuuksien tehtävistä.

Luvun lopussa tutkittiin vielä asiakaslähtöisen toimintamallin rakentumista yliopistojen palvelukeskukselle tämänhetkisen tutkimusmateriaalin pohjalta. Palvelukeskuksen organisaation havaittiin rakentuvan asiakaskohtaisten palvelutiimien varaan, joiden avulla pyritään takaamaan palvelukeskuksen toiminnan asiakaslähtöisyys ja varmistamaan asiakkaiden tarpeiden ja erityispiirteiden huomiointi toiminnassa.

5. JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä työssä on tutkittu yliopistojen palvelukeskushankkeen tuloksena perustettavan tilaaja - tuottajamallin muodostumista yliopistojen palvelukeskuksen toimintamalliksi. Toiseksi on selvitetty palvelukeskukseen siirtyvien tukitoimintojen eli yliopistojen talous- ja henkilöstöhallinnon prosessien muuttumista asiakasorganisaatiossa sekä tuottajaorganisaation organisointia.

Kuten taulukko 4 osoittaa on palvelukeskuksen valmisteluun panostettu paljon (ks. myös Opetusministeriö 2008). Valmistelu on ollut, kokonaisvaltaista, eikä pelkästään ylhäältä alas ministeriöstä virastoihin suunnattua ohjeistusta. Näyttää myös siltä, että palvelukeskusreformin toteuttamisen myötä yliopistojen talous- ja henkilöstöhallinnon prosessien tehokkuutta pystytään parantamaan. Silti tavoiteltu toiminnan 40 prosentin tehostuminen vaikuttaa liian korkealta tavoitteelta saavutettavaksi asetetussa aikataulussa.

Vastauksena tutkimuskysymykseen: **onko yliopistojen palvelukeskuksen reformissa syntymässä tilaaja - tuottajamalli**, voidaan yksikantaan todeta, että kyllä, yliopistojen palvelukeskusreformissa on syntymässä tilaaja - tuottajamalliin perustuva toimintamalli. Jatkokysymykseen: **millainen**, vastauksen antaminen vaatii hieman pidempää pohdiskelua.

Teoriaosuudessa esiteltyihin Valkaman kosmeettiseen tilaaja-tuottajamalliin (kuvio 4), keskitien tilaaja - tuottajamalliin (kuvio 5) tai aktiiviseen tilaaja - tuottajamalliin (kuvio 6), tutkimuksen kontekstiin sovellettuihin ideaaleihin yliopistojen palvelukeskusreformissa syntyvä malli (kuvio 10) ei sellaisenaan istu mihinkään. Kaikkein kauimpana se on aktiivisesta tilaaja - tuottajamallista, jossa tilaaja kilpailuttamisen perusteella ostaisi tarvitsemiaan palveluja markkinoilla

keskenään kilpailevilta palveluntuottajilta. Kosmeettinen malli ei tunnu sellaisenaan aivan sopivalta vaihtoehdolta, eikä keskitien mallikaan aivan vastaa yliopistojen palvelukeskusreformissa syntyvää tilaaja – tuottajamallia. Tiettyjä elementtejä kummastakin viimeksi mainituista kuitenkin osuu palvelukeskuksen mallin kanssa yksiin.

Aineistoon perustuen (ks. taulukko 1) voidaan todeta, että kilpailijoiden osalta yliopistojen palvelukeskuksen malli on lähinnä keskitien mallia. Kilpailun luonne on itse palvelukeskuksen ja yliopistojen välillä suljettua, mutta ulkopuolisten palveluntuottajien osalta avointa. Kilpailijoiden tasavertaisuuden osalta on vastaava tilanne kuin kilpailun luonteenkin osalta. Kilpailun toimivuuden voidaan olettaa sijoittuvan heikoksi tai keskinkertaiseksi, jos otetaan huomioon syntyvä tilaaja – tuottajamalli kokonaisuutena. Toteuttamiskelpoisuus on kaikesta päätellen mahdollinen. Vaikuttaa myös siltä, että palvelukeskuksesta on muodostumassa sen kokoinen organisaatio, että toiminnan tehostuminen on mahdollista. (ks. edellä Melvill 2000.)

Palvelukeskusreformissa syntyvä malli vaikuttaa olevan omanlaisensa tilaaja – tuottajamalli soveltaen varta vasten sille luodun toimintakentän elementtejä. Mallissa on selkeästi erotettu tilaaja ja tuottaja toisistaan. Valmistelussa tuottajaorganisaatio on varta vasten rakennettu palvelemaan tilaajaa ja tilaajat ovat olleet vaikuttamassa sen toimintamalliin ja tuottamiin palveluihin. Tilajaat (yliopistot) ovat samankaltaisia virastoja joiden on tilattava palvelut ennalta määrättyltä palveluntarjoajalta (palvelukeskukselta). Tähän liittyy erityinen haaste toiminnan valvonnan suhteen sekä tehokkaaseen sopimusperustaiseen toimintaan (ks. edellä Fernandez 2007; Marvel & Marvel 2007). Tilajaan ja tuottajan väliin rakennetaan näennäismarkkinat jolloin yliopistot siirtymäkauden jälkeen rahoittavat palvelukeskuksen toiminnan. Tässä ongelmaksi muodostuu palvelusta perittävän hinnan määrittäminen (ks. edellä Oulasvirta 1993; Salminen & Niskanen 1996.)

Toisaalta toimintamalliin on jätetty vahva ohjausmekanismi. Opetusministeriö ja Valtiovarainministeriö sekä Valtiokonttori ohjaavat näennäismarkkinoiden toimintaa ja pyrkivät pitämään huolen siitä, että asetetut tehokkuusvaatimukset ja asiakaslähtöisyyden sekä laadun parantamisen tavoitteet toteutuvat. Nämä ohjaavat tahot myös huolehtivat siitä miten toiminnan tehostumisesta syntyvät resurssit kohdennetaan. Tilaajille on tässä mielessä jäämässä loppujen lopuksi hyvin pieni rooli saavutettujen säästöjen uudelleenallokoinnin suhteen.

Tietyt palvelut tullaan ulkoistamaan kuitenkin kokonaan ulkopuolisille palveluntuottajille. Näiden palvelujen osalta on mahdollista, jo toiminnan alusta lähtien, päästä hyvinkin lähelle aktiivista tilaaja - tuottajamallia.

Taulukkoon 8 on koottu työssä käsiteltyjä markkinaohjautuvan tilaaja - tuottajamallin onnistumisen kannalta kriittisiä tekijöitä sekä yliopistojen palvelukeskuksen valmistelussa esille nousseita vastaavia käytännön sovelluksia.

Taulukkoon 8 koottujen argumenttien perusteella yliopistojen palvelukeskusreformista on todettavissa, että verrattuna nyt käytössä olevaan puhtaaseen virastomalliin, jossa kukin yliopisto hoitaa itse omat talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelunsa, ollaan palvelukeskuksen käyttöönoton myötä, tutkittujen ulottuvuuksien osalta, siirtymässä kohti markkinaohjautuvaa mallia. Kovin lähelle markkinoiden ehdoilla toimivaa tilaaja - tuottajamallia ei palvelukeskusmallin toteutuksen tässä vaiheessa kuitenkaan päästä. Tässä mielessä ongelmallisimpia asioita ovat ensinnäkin, vahvat palvelusopimuksen ulkopuolisille tahoille jäävät ohjausmekanismit, jotka rajoittavat palvelusopimusosapuolten vapauksia, sekä toiseksi, näennäismarkkinoiden aiheuttava kilpailun puute ja kolmanneksi se, että palvelukeskus ei ole itselleen voittoa tavoitteleva organisaatio. (ks. edellä Bovaird 2006; Fernandez 2007; Johnston & Seidenstat 2007.)

Jo nyt suunnitteilla oleva palvelukeskuksen muuttaminen osakeyhtiömuotoon ja yliopistojen hallinnollisen aseman uudistaminen, siirtäisi palvelukeskusmallia väistämättä huomattavasti markkinaohjautuvaan suuntaan. (ks. edellä mm. Valkama 1994; Heikkinen ym. 1996; Peters 2001; Pöllä & Etelälahti 2002; Salmi-
nen & Viinamäki 2001.)

Taulukko 8. Tilaaja – tuottajamallin kriittiset tekijät yliopistojen palvelukeskuk-
sessa

Tilaaja – tuottajamalli	Soveltaminen palvelukeskuksessa
- Asiakkaan ja tuottajan roolien eriyttäminen	- Asiakkaan ja tuottajan roolit on eriytetty selkeästi. Tästä huolimatta ministeriöllä on vahva strateginen ohjausrooli.
- Kilpaillut markkinat	- Mallissa ei ensisijaisesti toimita kilpailluilla markkinoilla vaan palvelukeskus toimii In-house periaatteella näennäismarkkinoilla.
- Toiminnan tehostumisen kilpailun avulla	- Toiminnan tehostumiseen ja vaikuttavuuden kasvattamiseen pyritään muilla keinoin, kuten prosessien sisäistä tehokkuutta parantamalla, asiantuntijuuden lisäämisellä ja päällekkäisyyksiä karsimalla
- Toiminnan kannattavuus	- Palvelukeskus toimii omakustannehinnalla. Saa- vutetut säästöt ohjataan yliopistojen toiminnan kehittämiseen.
- Asiakasohjautuvuus	- Asiakasohjauksen ensisijaisena foorumina toimii neuvottelukunta. On myös lukuisia muita toimia asiakasohjautuvuuden varmistamiseksi, kuten palvelusopimus ja vuotuiset asiakastyytyväisyyskyselyt.

Viitaten taulukkoon 8 vahvan strategisen ohjausroolin tärkeimpänä syynä voidaan pitää sitä, että ylhäältä johdetulla koordinoinnilla pystytään keskitetysti ohjaamaan yliopistojen palvelukeskusreformin tuloksia koko valtion palvelukeskusuudistuksen tavoitteiden mukaisiksi. Näennäismarkkinoiden syntyminen yliopistojen ja palvelukeskuksen välille johtuu siitä, että alalla ei ole toimivia kilpailtuja markkinoita joille palvelukeskukselle siirtyvät tehtävät olisi voitu kilpailuttamalla ongelmitta siirtää. Näin joudutaan perustamaan uusi virasto, joka palvelee ennakolta tiedossa olevia asiakkaitaan. Kilpailun mukanaan tuoman toiminnan tehostumisen puuttuessa on toiminnan tehostumista palvelukeskuksen perustamisen myötä lähdetty kehittämään systemaattisesti prosesseja parantamalla. Ilman kilpailusta seuraavaa painetta ja asiakkaiden vapautta vaihtaa palvelun tuottajaa on kuitenkin vaikea uskoa, että tehostumisessa päästään samaan lopputulokseen kuin vapaasti kilpailluilla markkinoilla. Toiminnan kannattavuus on palvelukeskusreformissa ymmärretty siten, että omakustannehinnalla toimivan palvelukeskuksen tehokkaasta toiminnasta saavutetut säästöt ohjataan yliopistoille. Se riittääkö tämä käytännössä motivoimaan palvelukeskuksen henkilökuntaa kannattavaan toimintaan, ilman itselle tulevia hyvästä työstä saatavia palkkioita, vaikuttaa epävarmalta. Asiakasohjautuvuutta varmistamaan perustettava neuvottelukunta on myös lähempänä perinteistä virastomallista toiminnan ohjausta kuin markkinoiden ehdoilla tapahtuvan toiminnan aitoa asiakasohjausta.

Tilaaaja – tuottajamallin syntyminen lisäksi täydentävänä kysymyksenä tutkimuksen alussa esitettiin vielä, että **millaisia muutoksia asiakasorganisaation prosesseissa tapahtuu sen siirtyessä tilaaaja – tuottajamallin mukaiseksi tilaaajaorganisaatioksi?** Kaikissa yliopistossa ei ole ennen palvelukeskusreformia talous- ja henkilöstöhallinnon prosesseja kuvattu määrätietoisesti ja yhdenmukaisen periaatteen mukaan ollenkaan. Palvelukeskukseen siirtyminen edellyttää kuitenkin ennen muuta prosessien yhdenmukaistamista sekä toiminnan virtaviivaistamista. Näin saadaan parannettua tuottavuutta. (ks. edellä Akiyama 1991

sekä Hannus 1993.) Prosessien yhdenmukaistamiseksi on palvelukeskushankkeen pilottiyliopistioden toimesta kuvattu kaikki talous- ja henkilöstöhallinnon prosessit, joiden tehtäviä siirryy palvelukeskukselle. Näiden kuvausten pohjalta on tehty yliopiston ja palvelukeskuksen vastuunjakotaulukko, jota käytetään apuna palvelusopimuksia neuvoteltaessa. Prosessien yhdenmukaistaminen ja virtaviivaistaminen on edellyttänyt pilottiyliopistoilta sopimista yhteisistä käytännöistä ja prosessien selkiyttämistä. Samat edellytykset ovat myös prosessien virtaviivaistamisessa keskeisiä, kuten myös prosessikeskeisen ajattelutavan jalkauttaminen organisaatioihin. (ks. edellä Laamanen 1993.) Palvelukeskuksen asiakkaaksi siirryttäessä poikkeuksien tekeminen yksittäisten erityistapausten osalta tulee hankalammaksi ja kuvattujen prosessien mukaisessa toiminnassa pysyminen korostuu. Tämän voidaan osaltaan olettaa heikentävän joustavuutta talous- ja henkilöstöhallinnon palvelutuotannossa.

Toiseksi täydentäväksi kysymykseksi nostettiin: **miten organisoidaan tuottajaorganisaation toiminta, jotta se pystyy vastaamaan asiakkaiden tarpeisiin?** Palvelukeskuksen toiminnan vastaavuutta suhteessa asiakkaiden tarpeisiin on pyritty varmistamaan yliopistojen palvelukeskusreformissa heti palvelukeskuksen perustamisen käytännön suunnittelun alusta lähtien. Asiakkaiksi siirtyvien yliopistojen pilottiryhmä on kuvannut palvelukeskukseen siirtyviä prosesseja. Prosessien tavoitetiloja kuvattaessa on pystytty tarkasti punnitsemaan mitä tehtäviä on kannattavaa siirtää palvelukeskuksen vastuulle. Näin on ollut mahdollista vaikuttaa siihen, että yliopiston tarpeet tyydytetyksi niiden prosessien osalta, joiden suorittaminen on palvelukeskuksen vastuulla. Samoin on pystytty huolehtimaan siitä, että tilattavien palvelujen saatavuus ja laatu säilyvät toivotulla tasolla tai jopa paranevat. Palveluvalikoiman kattavuus ja tarkoituksenmukaisuus on samaten pystytty määrittelemään sopivalle tasolle.

Toiseksi palvelukeskus organisoituu asiakaslähtöisten palvelutiimien kautta. Palvelutiimi vastaa asiakasyliopistonsa palvelusta kaikkien prosessien osalta.

Näin saavutetaan mahdollisimman kiinteä suhde asiakkaaseen ja pystytään mahdollisuuksien mukaan lisäämään toisaalla heikentyntä joustavuutta. Palvelukeskuksen asiakaslähtöisellä organisoinnilla pystytään siis myös osaltaan parantamaan sen vaikuttavuutta asiakkaiden suuntaan. Asiakasohjautuvien tiimien työssä pystytään varmasti reagoimaan asiakkaiden tarpeisiin ja parantamaan asiakkaiden tarpeiden tyydytystä. (ks. edellä Drewry 1992.)

Palvelukeskushankeen yhtenä tavoitteena on yhtenäiset toimintatavat talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävien hoitamiseksi koko yliopistokentässä. Hyvin toimivien prosessien ansiosta prosessisujuvuus paranee ja toimintavarmuutta pystytään parantamaan. Hyvin organisoidussa yksikössä kustannustehokkaan palveluprosessin ansiosta tuottavuus paranee. Asiakkaiden määrittelemien palvelujen ansiosta, tiedetään mitä pitää tuottaa. Voidaan taata oikea palveluvalikoima ja osaavan henkilökunnan tavoitteena on palvelun tuottaminen laadukkaasti asiakkaille. Toimivien prosessien ansiosta palvelujen tavoitettavuus jopa paranee ja kustannukset asiakkaille pysyvät matalina. Palvelukeskus toimii omakustannehinnalla.

Palvelukeskuksen myötä toiminnan tehostamista tavoitellaan ensinnäkin talous- ja henkilöstöhallinnon prosessien sisäistä tehokkuutta parantamalla. Tavoitteena on omiin tehtäviinsä erikoistunut, osaava henkilöstö joka osaa hyödyntää teknologian tarjoamia helpotuksia prosessien hoitamisessa. Tehostamalla näin työsuoritusta ja volyyymiä kasvattamalla päästään pienempiin yksikkökustannuksiin ja toiminnan taloudellisuuteen.

Palvelukeskuksen valmistelumateriaalista ja hankkeen etenemisen aikana tehtyjen havaintojen perusteella on odotettavissa, että palvelun tehostumisen myötä myös talous- ja henkilöstöhallinnon vaikuttavuus paranee. Tätä tukee ennen muuta se, että yliopistoilla on ollut hyvät mahdollisuudet vaikuttaa talous- ja henkilöstöhallinnon prosessien kehittymiseen palvelukeskusta perustettaessa.

Yliopistojen palvelukeskusreformin lopputuloksen kannalta itse palvelukeskuksen avulla saavutettava talous- ja henkilöstöpalvelujen vaikuttavuuden hyvä taso ei takaa uudistuksen onnistumista lopullisena yliopistojen ydintoimintojen vaikuttavuutta parantavana tekijänä. Yliopistojen toiminnan vaikuttavuutta tulee mitata niiden ydinprosessien vaikuttavuuden kautta. (ks. edellä Opetusministeriö 2008.)

Yliopistojen palvelukeskusreformissa on lähdetty kehittämään yliopistojen tukitoimintoja keskittämällä talous- ja henkilöstöhallinnon palveluja palvelukeskukseen. Jokaisen organisaation tukitoimien lopullisena tavoitteena on sellainen organisaation ydintoimintoja tukeva palvelu, että ydintoiminnoille määritellyt tavoitteet saavutettaisiin mahdollisimman hyvin ja siis organisaation vaikuttavuus asiakkaisiin ja ympäröivään yhteiskuntaan olisi tavoitellun kaltaista. (ks. edellä Virtanen & Wennberg 2005.) Yliopistoissa tämä tarkoittaa tutkimuksen, tutkijakoulutuksen, opetuksen ja taiteellisen toiminnan korkeaa laatua sekä toimintaa joka vahvistaa yhteiskunnan kestävästä taloudellista ja kulttuurista kehitystä, hyvinvointia ja kansainvälistä kilpailukykyä. Palvelukeskuksen avulla mahdollistuva resurssien uudelleenkohdennus näihin ydintoimintoihin on Opetusministeriön vastuulla.

Palvelukeskusreformin lopullista toteutumista tullaan varmasti selvittämään paljon ja esimerkiksi tavoitteiden saavuttamista selvittävä tutkimus olisi erittäin mielenkiintoinen toteutettavaksi parin vuoden kuluessa palvelukeskuksen täyden toiminnan alkamisesta. Toisaalta, kun kaikki valtion palvelukeskukset ovat olleet jonkin aikaa toiminnassa, olisi mielenkiintoista myös tarkastella onko Valtiovarainministeriön ja Valtiokonttorin sekä eri hallinnonalojen ministeriöiden ohjauksellinen ja valvova rooli, puhdasta tilaaja - tuottajamallia ”rikkovana” elementtinä, säilynyt vai onko siirrytty kohti puhtaammin markkinaohjautuvaa mallia. (ks. edellä Opetusministeriö 2008.)

Yliopistojen palvelukeskuksessa yhdistyy mielenkiintoisesti kaksi toisistaan poikkeavaa julkisen hallinnon kehittämistrendiä. Yhtäältä tilaaja – tuottajamallissa erotetaan selkeästi toisistaan palvelun tilaaja ja tuottaja. Toisaalta prosessi-johtamisen avulla kehitetään kokonaisvaltaisesti kaikkia organisaation prosesseja tavoitteena organisaation ydinprosessien parempi vaikuttavuus. Sinällään nämä toisistaan poikkeavat hallinnon kehittämisvälineet eivät sulje toisiaan mitenkään pois, mutta ongelmalliseksi tehokkuuden ja vaikuttavuuden parantamisen kannalta saattaa muodostua yhdistelmä, jossa on käytössä vain osa kummankin esitellyn hallinnon kehittämisvälineen instrumenteista.

LÄHDELUETTELO

Kirjat ja artikkelit

- Akiyama, Kaneo (1991). *Function Analysis*. U.S.A: Productivity Press Inc.
- Antoncic, Bostjan & Robert D. Hisrich (2001). Intrapreneurship: Construct refinement and cross-cultural validation. *Journal of Business Venturing* 16: 5, 495–527.
- Antoncic, Bostjan & Robert D. Hisrich (2003). Clarifying the intrapreneurship concept. *Journal of Small Business and Enterprise Development* 10: 1, 7–24.
- Antoncic, Bostjan & Robert D. Hisrich (2004). Corporate Entrepreneurship contingencies and organizational wealth creation. *Journal of Management Development* 23: 6, 518–550.
- Anttiroiko, Ari-Veikko & Pekka Valkama (1993). Kunnallistaloudellisen tutkimuksen uudet painopistealueet. Teoksessa: Uudistuva kunnallistutkimus: Kunnallistutkimuksen paradigmamuutos 1990-luvulla, 169–192. Toim. Ari-Veikko Anttiroiko. Tampereen yliopisto.
- Bovaird, Tony (2006). Developing New Forms of Partnership with the 'Market' in the Procurement of Public Services. *Public Administration*. 84: 1, 81–102.
- Drewry, Gavin (1992). *Privatising Public Services in a Democracy: Some Hidden Costs*. Åbo: Ekonomisk-Statsvetenskapliga Fakulteten vid Åbo Akademi.

- Eräsaari, Leena (2002). Julkinen tila ja valtion yhtiöittäminen. Helsinki: Gaudeamus.
- Fernandez, Sergio (2007). Contracting Performance at the US Local Level. *Public Administration*. 85: 4, 1119-1141.
- Fock, Henrik (1988). Julkishallinnon kehittäminen: Tuottaa vai ostaa. Hämeenlinna: Karisto
- Hannus, Joukko (1994). Prosessijohtaminen: Ydinprosessien uudistaminen ja yrityksen suorituskyky. Jyväskylä: Gummerus.
- Hautamäki, Antti (1993). Tilaja - tuottaja -malli kuntien palvelujen ohjauskeinona. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 21: 4, 359-364.
- Heikkinen, Marja, Markku Tapio, Markku Haikko & Jaakko Paloposki (1996). Hallitusti kohti markkinoita: Julkisen liiketoiminnan ohjaus. Helsinki: Oy Edita Ab.
- Heinonen, Jarna & Kaisu Paasio (2005). Sisäinen yrittäjyys kuntatyössä. *Kunnallisan alan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut*, nro 48. Helsinki.
- Hirsjärvi, Sirkka, Pirkko Remes & Paula Sajavaara (2002). Tutki ja kirjoita. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Husa, Jaakko & Teuvo Pohjolainen (2002). Julkisen vallan oikeudelliset perusteet: Johdatus julkisoikeuteen. Helsinki: Talentum Oy.

- Huuskonen, Visa (1992). Yrittäjäksi ryhtyminen: Teoreettinen viitekehys ja sen koettelu. Turun Kauppakorkeakoulu.
- Jahnukainen, Miikka & Ari P. J. Vepsäläinen (toim.) (1992). Joining the Global Race: Redesign of Business Processes and Logistic Capabilities: Experiences of Finnish Engineering-intensive Companies. Helsingin Kauppakorkeakoulun julkaisuja D-162.
- Johnson, William C. (1992). Public Administration: Policy, Politics and practice. Connecticut: The Dushkin Publishing Group, Inc.
- Johnston, Van R. & Paul Seidenstat (2007). Contracting Out Government Services: Privatization at the Millenium. International Journal of Public Administration. 30: 3, 231-248.
- Karimaa, Erkki, Mirja Kallio, Mikko Nenonen, Pauli Valtakoski, Markku Axelson & Yrjö Lahtinen (2002). JHS 152. Prosessien kuvaukset: Yleinen rakenne, esitysmuoto ja käsitteet. JUHTA. Saatavissa 25.1.2008: <http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/juhta/home.nsf/pages/C2829E9192AB918BC2256CB50041F356?Opendocument>.
- Karlöf, Begnt (1995). Johtamisen käsitteet ja mallit. Porvoo: Suomen Ekonomiiliitto, SEFEK Oy ja Weilin+Göös.
- Kiviniemi, Markku (1994). Julkiset palvelut menevät markkinoille - Tutkimus liikelaitostamisesta ja yhtiöittämisestä. Teoksessa: Tutkimaton uudistus?: Julkisen sektorin uudistukset tutkimushaasteena, 181-191. Toim. Katju Holkeri ja Päivi Lanttola. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Kiviniemi, Markku, Raili Oittinen, Seppo Varhe, Jouni Niskanen & Ari Salminen (1994). *Julkiset palvelut menevät markkinoille: Kokemuksia ja näkemyksiä liikelaitostamisesta ja yhtiöittämisestä*. Helsinki: Painatuskeskus Oy.

Kiviniemi, Markku, Raili Oittinen, Seppo Varhe, Jouni Niskanen & Ari Salminen (1995). *Public services go on the market: Finnish experiences and views of new public enterprises and companies*. Helsinki: Painatuskeskus Oy.

Laamanen, Kai (1993). *Liiketoimintaprosessien kehittäminen*. Tampere: Metalliteollisuuden kustannus Oy.

Laosmaa, Martti (1993). *Tilaja-tuottajamalli ohjausrakenteena*. Julkaisussa: *Neljä puheenvuoroa julkishallinnosta*, 32–44. Helsinki: Painatuskeskus.

Lähdesmäki, Kirsi (2003). *New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen: Tutkimus tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulostavasta sekä niiden määrittelemistä valtion keskushallinnon reformeista Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun*. Acta Waesensia 113. Hallintotiede 7.

Marvel, Mary K. & Howard P. Marvel (2007). *Outsourcing Oversight: A Comparison of Monitoring for In-House and Contracted Services*. *Public Administration Review*. 67: 3, 521–530.

McLagan, Patricia (1992). *Laadun toinen puoli*. *Yritystalous* 1992:5, 69–72.

Melvill, David (2000). *A year's rewards*. *Management Accounting: Magazine for Chartered Management Accountants*. 78: 7, 62–69.

- Metcalf, Les & Sue Richards (1987). *Improving Public Management*. London: Sage.
- Metsämuuronen, Jari (2006). *Laadullisen tutkimuksen käsikirja*. Helsinki: International Methelp Ky.
- Naschold, Frieder (1995). *The Modernisation of the Public Sector in Europe: A Comparative Perspective on the Scandinavian Experience*. Helsinki: Ministry of Labour.
- Niskanen, Jouni (1994). Havaintoja markkinaperusteisista toimintamuodoista. Teoksessa: *Tutkimaton uudistus?: Julkisen sektorin uudistukset tutkimushaasteena*, 175–180. Toim. Katju Holkeri & Päivi Lantola. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Osborne, David & Ted Gaebler (1997). *Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading: Addison-Wesley Publishing Company, Inc.
- Oulasvirta, Lasse (1993). Kunnallistalouden muutoksen yleispiirteet: Julkaisussa: *Uudistuva kunnallistutkimus: Kunnallistutkimuksen paradigma-muutos 1990-luvulla*, 49–61. Toim. Ari-Veikko Anttiroiko. Tampereen yliopisto.
- Peters, Guy B (2001). *The Future of Governing*. 2. painos. Kansas: University Press of Kansas.
- Pinchot, Gifford III (1987). *Innovation through Intrapreneuring*. *Research Management* 30: 2.

- Pinchot, Gifford III (1985). *Intrapreneuring: Why don't have to leave the corporation to become an entrepreneur*. New York: Harper & Row, Publishers, Inc.
- Pollitt, Christopher & Geert Bouckaert (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. 2. painos. Oxford: Oxford University Press.
- Price, Byron E. (2007). The Threat of Privatization: The Impetus Behind Government Performance. *International Journal of Public Administration*. 30: 11, 1141–1155.
- Pöllä, Kaisa & Pekka Etelälahti (2002). *Valtion uudistunut taloushallinto: Budjetointi, laskentatoimi, tarkastus*. *Ekonomia-sarja*. Helsinki: WSOY.
- Salminen, Ari (2006). Accountability, values and the ethical principles of public service: the views of Finnish legislators. *International review of Administrative Sciences*. 72: 2, 171–185.
- Salminen, Ari (1998). *Hallintotiede: Organisaatioiden hallinnolliset perusteet*. Helsinki: Oy Edita Ab.
- Salminen, Ari (2004). Hyvän hallinnon etiikka. Kolmen profession arvioita hallinto- ja johtamistyön eettisistä kysymyksistä. 2. painos. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 245. *Hallintotiede* 29.
- Salminen, Ari & Jouni Niskanen (1996). *Markkinoiden ehdoilla? Arvioita markkinaohjautuvuudesta julkisessa sektorissa*. Valtionvarainministeriö, Hallinnon kehittämisosasto, Vaasan yliopiston yhteiskuntatieteellinen tiedekunta. Helsinki: Oy Edita Ab.

- Salminen, Ari & Olli-Pekka Viinamäki (2001). Market Orientation in the Finnish Public Sector. From Public Agency to Privatised Company. Ministry of Finance and University of Vaasa. Helsinki: Oy Edita Ab.
- Savas, Emanuel S. (1977). Introduction. Julkaisussa: Alternatives for Delivering Public Services. Colorado: Westview Press.
- Temmes, Markku (1994). Hallinto puntarissa. Hallintouudistusten arvioinnin mahdollisuudet ja edellytykset. Helsinki: Painatuskeskus Oy.
- Temmes, Markku (1989). Virastojen kehityskaaret: Valtion virastojen kehitys. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Uusitalo, Hannu (1995). Tiede, tutkimus ja tutkielma: Johdatus tutkielman maailmaan. 2. painos. Porvoo: WSOY.
- Valkama, Pekka (1994). Tilaaja-tuottaja -malli -mainostemppu utopiaan? Acta 42. Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Valkosalo, Pauli & Pekka Hunnako (1999). Uusosuuskunta yritystoiminnan organisointimuotona: Esitutkimus Etelä-pohjanmaan osuustoiminnasta. Helsingin yliopiston maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskus. Raportteja ja artikkeleita 72. Seinäjoki.
- Vallinheimo, Kirsti & Heikki Joustie (1998). User charging in Finland. Julkaisussa: User Charging for Government Services: Best Practice Guidelines and Case Studies, Public Management Occasional Papers 35-41. Pariisi: OECD.

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

Ya Ni, Anna & Stuart Bretschneider (2007). *The Decision to Contract Out: A Study of Contracting for E-Government Services in State Governments*. *Public Administration Review*. 67: 3, 531 - 544.

Dokumenttiaineisto

Hallitusohjelma (2003). Pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen ohjelma 24.6.2003. Valtioneuvoston kanslia. Saatavissa 6.12.2006: http://www.vn.fi/tiedostot/julkinen/vn/hallitus/Paeaeministeri_Matti_Vanhasen_hallituksen_ohjelma_24.6.2003/131465.pdf.

Hallitusohjelma (2007). Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma. Valtioneuvoston kanslia. Saatavissa 28.11.2007: <http://www.valtioneuvosto.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf/hallitusohjelma-painoversio-040507.pdf>.

Jääskinen, Niilo & Jorma Rantanen (2006). *Yliopistojen taloudellisen hallinnollisen aseman uudistaminen: väliraportti*. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä: 14. Saatavissa 28.11.2007: http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2006/liitteet/opm_3_tr14.pdf?lang=fi.

Kinnunen, Auli (2007). *Vaasan yliopiston talous ja henkilöstöhallinnon kehittäminen sekä pilottiyhteistyö*. Etenemissuunnitelma. Saatavissa 28.11.2007: <https://intra.uwasa.fi/fi/ajankohtaista/palvelukeskus/>.

OECD (1995). Governance in transition: Public Management reforms in OECD countries. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development OECD.

OECD (1997). Contracting out government services. Best practice guidelines and case studies. Public management. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development OECD.

OECD (2003). Regulatory Reform in Finland: Marketisation of Government Services - State Owned Enterprises. Saatavissa 27.12.2007: <http://www.oecd.org/dataoecd/28/46/32684881.pdf>.

Opetusministeriö (2008). Yliopistoille perustetaan palvelukeskus talous- ja henkilöstöhallintoa varten. Lehdistötiedote 17.1.2008. Saatavissa: 17.1.2008 http://www.minedu.fi/OPM/Tiedotteet/2008/01/Yliopistoille_palvelukeskus.html?lang=fi.

Opetusministeriö (2007a). Opetusministeriön hallinnonalan talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskushanke. Saatavissa 19.11.2007: <http://www.mcampus.fi/opm/mcampus/>.

Opetusministeriö (2007b). Opetusministeriön hallinnonalan palvelukeskushankkeen uutiskirja uutiskirje 5/2007. Saatavissa: 8.1.2008: http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Ministerioe_ja_hallinnonala/hallinnonala/Palvelukeskushanke/uutiskirjeet/pake_uutiskirje_52007.pdf.

Opetusministeriö (2005a). Opetusministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelma 2006 - 2010. Opetusministeriön julkaisuja 2005: 32. Helsinki.

- Opetusministeriö (2005b). Opetusministeriön hallinnonalan talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskushankkeen ja sen ohjausryhmän asettaminen. Taustatiedot. Saatavissa 6.12.2006: http://www.hare.vn.fi/mHankkeenTaustatietojenSelailu.asp?h_iID=11188&tVNo=2&sTyp=Selaus.
- OPM - PAKE (2007a). Opetusministeriön hallinnonalan talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskushanke: Yliopistojen palvelukeskus. Saatavissa 23.11.2007: https://intra.uwasa.fi/midcom-admin/ais/midcom-serveattachment-2000/YOPK_21.11.2007_Vaasan%20yliopisto_UK.ppt.
- OPM - PAKE (2007b). Yliopistojen palvelukeskusprojekti. Osaprojekti: Palvelukeskus, asiointi ja ohjaus. Palvelukeskuksen toimintamalli. Versio 1.0. Saatavissa 17.1.2008: <http://www.mcampus.fi/opm/mcampus/mod/resource/view.php?id=24&subdir=/21.5.2007>.
- OPM - PAKE (2007c). Yliopistojen palvelukeskusprojekti. Osaprojekti: Palvelukeskus, asiointi ja ohjaus. Palvelukeskuksen asiointimalli. Versio 1.0. Saatavissa 17.1.2008: <http://www.mcampus.fi/opm/mcampus/mod/resource/view.php?id=24&subdir=/21.5.2007>.
- OPM - PAKE (2007d). Yliopistojen palvelukeskusprojekti. Osaprojekti: Palvelukeskus, asiointi ja ohjaus. Palvelukeskuksen ulkoinen ohjausmalli. Versio 1.0. Saatavissa 17.1.2008: <http://www.mcampus.fi/opm/mcampus/mod/resource/view.php?id=24&subdir=/21.5.2007>.

Palvelukeskushankkeen ohjausryhmä (2006). Opetusministeriön hallinnonalan talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskushanke: Esiselvitys. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä: 22. Helsinki.

Suomen hallitus (2003). Hallituksen Strategia-asiakirja 2003: Hallituksen poik-kihallinnolliset politiikkaohjelmat ja politiikat. Valtioneuvoston kansli-
an julkaisusarja 14/2003.

Valtionvarainministeriön ohjausryhmä (2005). Palvelukeskuksen perustamisen edellyttämiä konkreettisia toimenpiteitä. Osamietintö II. Valtionva-
rainministeriö.

Valtiokonttori (2007). Kieku-ohjelma. Saatavissa 19.11.2007:
<http://www.kiekuohjelma.fi/Public/default.aspx?nodeid=17027&culture=fi-FI&contentlan=1>.

Valtiovarainministeriö (2007). Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelu-
keskuksen perustaminen. Työryhmämuistio 6. Helsinki: Edita Prima
Oy.

Yliopistojen palvelukeskushanke henkilöstöhallinnon osaprojekti (2007). Vas-
tuunjakotaulukko. Saatavissa 3.12.2007:
https://intra.uwasa.fi/midcom-admin/ais/midcom-serveattachment-2001/YOPK_HEHA_vastuunjakotaulukko_syyskuu_2007.pdf.

Yliopistojen palvelukeskushanke taloushallinto osaprojekti (2007). Vastuunja-
kotaulukko. Saatavissa 3.12.2007: https://intra.uwasa.fi/midcom-admin/ais/midcom-serveattachment-2002/YOPK_TAHA_Vastuunjako_taulukko_elokuu_2007.pdf.