

Julius Tavasti

**SISÄINEN TILAAJA-TUOTTAJA-MALLI
JOUKKOLIIKENTEEN OMAN TUOTANNON
ORGANISOINTITAPANA – VERTAILUSSA
ALLIANSSIMALLI**

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Pro gradu -tutkielma
Lokakuu 2022

TIIVISTELMÄ

Julius Tavasti: Sisäinen tilaaja-tuottaja-malli joukkoliikenteen oman tuotannon organisointitapana – vertailussa allianssimalli
Pro gradu -tutkielma, 61 sivua, 1 liite (2 sivua)
Tampereen yliopisto
Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma
Lokakuu 2022

Tässä tutkimuksessa arvioidaan sisäisen tilaaja-tuottaja-mallin toimivuutta joukkoliikenteen oman tuotannon organisointitapana Tampereen kaupungin kontekstissa sekä vertailla nykyistä mallia allianssimalliin. Tutkimuksen tavoitteena on tuottaa lisätietoa tapausorganisaation palvelutuotannon nykyisistä hallintamalleista. Tutkimuksen tapausorganisaatiot ovat Tampereen joukkoliikenteen palveluryhmä tilaajaorganisaationa ja Tampereen Kaupunkiliikenne Liikelaitos sisäisenä tuottajana. Työn tutkimuskysymys on muodossa ”Kuinka Tampereen sisäinen tilaaja-tuottaja-malli toimii joukkoliikenteen palvelutuotannossa ja kuinka allianssimalli soveltuisi palvelutuotannon organisointitavaksi vertailussa nykymalliin ja erityisesti sen vahvuuksiin ja heikkouksiin?”. Työ tuottaa tapausorganisaatioiden lisäksi uutta tietoa myös yleisemmin palveluallianssin ja sisäisen tilaaja-tuottaja-mallin väliseen vertailuasetelmaan.

Tutkimus on laadullinen tapaustutkimus. Tutkimuksen aineisto on kaksiosainen. Sisäisen tilaaja-tuottaja-mallin arviointia varten toteutettiin 16 haastattelua tilaaja- ja tuottajajaksiköiden edustajille alkuvuonna 2020. Aineisto analysoitiin teoriaohjaavan sisällönanalyysin keinoin. Allianssimallin arviointi toteutettiin kirjallisuuskatsauksena.

Tutkimustuloksissa tunnistettiin nykyisen organisointitavan hyväksi puoliksi kustannustehokas ja toimiva peruspalvelutuotanto, joukkoliikenteen kehitys kohti kaupunkisuunnittelua ja tavoiteristiriidan tuoma positiivinen tehokkuuskehitys. Heikkouksiksi tunnistettiin organisaatioiden eriytymisen aiheuttama vastakkainasettelu, ristiriitaisten tavoitteiden aiheuttama osaoptimoinnin ongelma, näennäisesti toimiva näennäismarkkinaohjaus ja oman tuotannon strategisen kehittämisen vaikeus. Allianssimallin vahvuuksiksi ja mahdollisuuksiksi tunnistettiin mahdolliset kustannussäästöt, uudenaikaiset kehittämisajattelut ja kehittyvät yhteistyösuhteet tilaajan ja tuottajan välillä. Heikkouksiksi ja uhiksi nähtiin mallin luomisen aiheuttamat transaktiokustannukset, monimutkaisen sopimusmallin hallinnointi ja käynnistämisen resursointiin ja toimeenpanoon liittyvät seikat.

Nykyinen järjestämistapa toimii isossa kuvassa hyvin, mutta mallissa on erityisesti arjen yhteistyöhön liittyviä ongelmia. Allianssimalli voisi ratkoa joitain ongelmia, mikäli mallia lähdetäisiin jalkauttamaan tarpeeksi tosissaan. Mikään malli ei kuitenkaan itsessään ole avain onneen, vaan tutkimuksen perusteella toimijat kaipaisivat enemmän yhdessä tekemistä.

Tutkimuksen perusteella mahdolliseksi jatkotutkimusaiheeksi nousee, pyritäänkö hallinnollisin uudistuksin ratkomaan toisinaan vuorovaikutukseen ja yhteistyöhön liittyviä asioita ja missä määrin niin voidaan onnistua, vai pitäisikö pehmeämmin keinoin pyrkiä yhteistyön kehittämiseen silloin, kun ongelmat ovat yhteistyössä. Lisäksi pohdittavaksi nousee ajatus osaoptimoinnista ja pyrkimys kokonaisuuteen. Vaikka tilaajan ja tuottajan välisestä osaoptimoinnista päästäisiin eroon jollain toisella järjestämistavalla, tavoiteristiriitojen raja voisi siirtyä johonkin toisaalle. Monimutkaisissa kuntaorganisaatioissa esiintyy aina monenlaisia tavoitteita ja niiden välisiä ristiriitoja.

Avainsanat: tilaaja-tuottajamallit, sopimusjohtaminen, joukkoliikenne, liikennelaitokset

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

Sisällysluettelo

1.	JOHDANTO.....	1
1.1	Tutkimuksen tausta.....	1
1.2	Tutkimuksen tavoite	2
2.	TEOREETTINEN VIITEKEHYS JA KESKEISET KÄSITTEET	4
2.1	Oman tuotannon tilaaminen – markkinapohjaista vai hierarkkista palvelutuotantoa?.....	4
2.2	Tilaaaja-tuottaja-malli	7
2.2.1	Tilaaaja-tuottaja-mallin piirteet	7
2.2.2	Tilaaaja-tuottaja-mallin tavoitteet.....	10
2.2.3	Kokemuksia tilaaaja-tuottaja-malleista.....	12
2.3	Päämies-agentti-teoria	16
2.4	Allianssimallin taustalla NPG ja strateginen kumppanuus.....	17
2.5	Allianssimalli: piirteet ja kokemuksia.....	18
2.6	Suunnittelun eri tasot joukkoliikenteessä	20
3.	TUTKIMUSMENETELMÄT.....	22
3.1	Laadullinen tapaustutkimus.....	22
3.2	Kohdeorganisaatioiden kuvaus.....	23
3.3	Aineiston hankinta ja käsittely	24
3.4	Tutkimuksen luotettavuus ja eettisyys.....	26
4.	TUTKIMUSTULOKSET.....	29
4.1	Kustannustehokas ja toimiva peruspalvelutuotanto	29
4.2	Joukkoliikenne osana kaupunkisuunnittelua	33
4.3	Organisaatiot eriytyvät: vastakkainasettelua, erilaisia toimintatapoja ja raja-aitoja	34
4.4	Ristiriitaiset tavoitteet mallin perusedellytyksenä, vahvuutena ja heikkoutena	42
4.5	Näennäismarkkinoista hyötyjä ja näennäisiä markkinoita	45
4.6	Oman tuotannon strategisen kehittämisen vaikeus.....	49
5.	JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA	52
5.1	Johtopäätökset	52
5.1.1	Sisäisen tilaaaja-tuottaja-mallin toimivuuden arviointi	52
5.1.2	Allianssimallin soveltuvuuden arviointi	55
5.1.3	Sisäisen tilaaaja-tuottaja-mallin ja allianssimallin vertailu.....	57
5.2	Pohdinta.....	60
	LÄHTEET.....	62
	LIITE 1: TEEMAHAASTATTELURUNKO.....	65

TAULUKOT JA KUVIOT

Kuvio 1. Työn päätutkimuskysymyksen jakautuminen alakysymyksiin. (s. 3)

Kuvio 2. Tilaaja-tuottaja-malli yksinkertaistettusti (Kallio ym. 2006, 23). (s. 8)

Kuvio 3. Joukkoliikennesuunnittelun eri tasot (mukautettu van de Velde 1999, 148). (s. 21)

Kuvio 4. Tampereen kaupungin organisaatiokaavio 2020 (Tampereen kaupunki 2020). (s. 23)

Taulukko 1. Eri sopimussuhteet sopimuksellisuuden näkökulmasta (Hyyryläinen 2004, 141). (s. 10)

Taulukko 2. Sisäisen tilaaja-tuottaja-mallin toimivuuden arviointi joukkoliikenteen palvelutuotannossa (s. 53-55)

Taulukko 3. Allianssimallin soveltuvuus joukkoliikenteen sisäisen palvelutuotannon organisointitavaksi: SWOT-analyysi. (s. 56-57)

Taulukko 4. Nykyisen organisointitavan ongelmien ja hyvien puolien arviointi allianssimallin vaikutusten näkökulmasta. (s. 59-60)

1. JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen tausta

Jo 1700-luvulla vaikuttaneen Adam Smithin keskeinen ajatus oli, että työnjaolla ja erikoistumisella saavutetaan merkittäviä hyötyjä (Smith 1933, 6-8). Kunnallisessa palvelutuotannossa eräänlaisena erikoistumisen muotona viimeisten vuosikymmenten aikana voidaan nähdä tilaajan ja tuottajan eriyttäminen. Tilaaja-tuottaja-malleja ryhdyttiin rakentamaan suomalaisin kuntiin uuden julkisjohtamisen mukaisten hallintoreformien myötä 1990-luvulta eteenpäin (Kallio, Martikainen, Meklin, Rajala ja Tammi 2006, 14). Erikoistumisella eittämättä on selvät hyödyt, mutta tilaaja-tuottaja-mallien ongelmat ja uudenlaiset yhteistyömuodot ovat nousseet pinnalle 2010-luvulla.

Tilaaja-tuottaja-mallia on tutkittu palveluiden näkökulmasta melko paljon 2000-luvun ensimmäisen ja toisen vuosikymmenen aikana. Kallio ym. (2006) tutkivat Jyväskylän, Tampereen ja Turun palvelujärjestelmien uudistushankkeita kuvailevalla otteella ja lisäksi Kuntaliitto on teettänyt mallista useampia tutkimuksia (mm. Kuopila ym. 2007; Pauni 2011). Tampereen toimintamallia, johon kuului jo sittemmin osittain purettu tilaaja-tuottaja-malli, on arvioitu kahteenkin otteeseen Tampereen yliopistossa (Stenvall & Airaksinen 2009; Rannisto 2015). Aivan viime vuosina tilaaja-tuottaja-malleista ei uusia tutkimuksia ole tullut, mutta toisaalta aihe on jo melko käsitelty niin sanottujen yleistutkimusten osalta ja toisaalta tilaaja-tuottaja-malleja on myös purettu jonkin verran.

Edellä mainitut lukuisat tilaaja-tuottaja-mallia käsittelevät tutkimukset auttavat suuntaamaan tämän tutkimuksen kysymyksenasettelua tilaaja-tuottaja-mallin osalta merkitykselliseen suuntaan. Vaikka tilaaja-tuottaja-mallia koskevia tutkimuksia löytyy eittämättä runsaasti, tässä tapauksessa kyse on myös kaupungin tarpeisiin toteutettavasta tapaututkimuksesta, jossa keskitytään kokonaisen kunnan johtamisjärjestelmän sijaan tiiviisti yhden tilaajan ja tuottajan väliseen suhteeseen. Hallintoteoreettisia käsitteitä ei myöskään ole käytetty joukkoliikenteen tutkimuksessa Suomessa kovin paljon, vaikka viime vuosina Euroopassa tällaista tutkimusta on tehty melko paljon. Tämä työ toteutetaan toimeksiantona Tampereen kaupungin joukkoliikenteen palveluryhmälle.

Jos 1994 Valkama otsikoi tilaaja-tuottaja-mallia koskevan teoksensa otsikolla *Tilaaja-tuottaja-malli – mainostemppu utopiaan?*, voidaan ilmoille heittää kysymys, onko 2020-luvun utopiamalli allianssimalli? Vahvaan kumppanuuteen perustuva allianssimalli on nimittäin eräs viime vuosina menestystä niittäneistä organisaatioiden yhteistyömuodoista. Allianssimallia on hyödynnetty menestyksekkäästi etenkin infrastruktuurihankkeissa (Sanderson, Allen, Gill ja Garnett 2018, 1064),

mutta julkisten palvelujen tuotannossa malli on vielä varsin uusi. Tietävästi ainoa Suomessa käynnissä oleva palveluallianssi on Tampereen kaupungin Tesoman hyvinvointiallianssi (Antikainen ym. 2018, 17), jossa Tampereen kaupunki, Mehiläinen Oy ja Setlementti Tampere Oy toimivat tiiviissä yhteistyössä hyvinvointipalvelujen järjestämiseksi (Helminen 2019). Tampereella allianssimallia sovelletaan myös raitiotien liikennöinnissä, jossa niin sanotun liikennöintiallianssin muodostavat Tampereen Raitiotie Oy, Tampereen kaupungin joukkoliikenteen palveluryhmä ja VR Yhtymä Oy (Tampereen seudun joukkoliikenne 2019). Entinen TTY:n liikennetekniikan professori Jorma Mäntynen on myös esittänyt, että ”Allianssimallia tulisi rohkeasti kokeilla myös joukkoliikenteeseen.” osana käyttäjälähtöisen joukkoliikenteen JEE-projektia (Vaismaa ym. 2017).

Huolimatta siitä, että innostus ja kiinnostus palvelualliansseja kohtaan on ollut viime vuosina merkittävää, on varsinaista tutkimustietoa aiheesta huomattavan vähän. Tässä kaksiosaisessa tutkimuksessa päähuomio kohdistetaan Tampereen joukkoliikenteen tilaajan ja tuottajan väliseen suhteeseen. Tutkimuksessa luodaan myös tiivis kirjallisuuskatsaus allianssimallin soveltamismahdollisuuksiin joukkoliikennepalveluiden järjestämisessä.

Tilaja-tuottaja-malleja on tutkittu paljon. On kuitenkin huomattava, että eri tutkijoilla on ollut erilaisia lähestymistapoja malliin: Valkama (2004) tutki väitöskirjassaan kilpailuneutraliteettia kunnallisten palveluiden näennäismarkkinoilla, Kähkönen (2007) puolestaan näennäismarkkinoiden sisällöllistä toimivuutta kuntapalveluissa. Näiden tutkimusten lähestymiskulma on kuitenkin vahvemmin markkinoissa, tehokkuudessa ja yksityisissä palveluntuottajissa. Hieman sama lähestymiskulma on Torsten Seidelin väitöskirjassa (2015), jossa kartoitetaan näennäismarkkinoiden tehottomuutta nimenomaan kaupunkien paikallisliikenteen näkökulmasta.

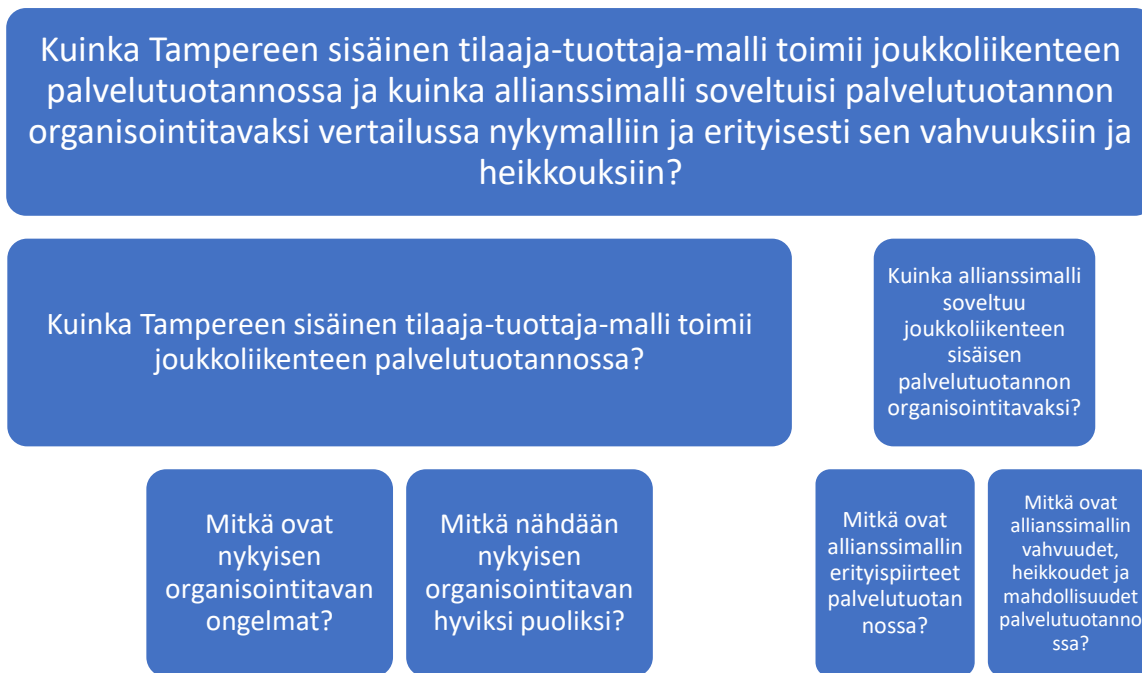
1.2 Tutkimuksen tavoite

Tutkimuksen tavoitteena on tuottaa tietoa tapausorganisaation palvelutuotannon organisointi- ja sopimusmalleista. Tarkoitus on arvioida nykyisen sisäisen tilaaja-tuottaja-mallin sopimusperustaista mallia ja tutkia allianssimallia vaihtoehtoisena organisointimallina erityisesti tapausorganisaation, Tampereen kaupungin joukkoliikenteen palveluryhmän ja sisäisen tuottajan, Tampereen Kaupunkiliikenne Liikelaitoksen välisen suhteen järjestämiseksi. Tapausorganisaatioiden tarpeiden lisäksi työ tuottaa uutta tietoa erityisesti palveluallianssista suhteessa perinteisiin sopimusmalleihin myös yleisemmin.

Työn päätutkimuskysymys voidaan asettaa muotoon

- Kuinka Tampereen sisäinen tilaaja-tuottaja-malli toimii joukkoliikenteen palvelutuotannossa ja kuinka allianssimalli soveltuisi palvelutuotannon organisointitavaksi vertailussa nykymalliin ja erityisesti sen vahvuuksiin ja heikkouksiin?

Työn pääasetelmana toimii palveluallianssin ja nykyisen organisointitavan vertailuasetelma. Vertailuasetelman muodostaminen edellyttää nykytilan toimivuuden arviointia sekä palveluallianssin soveltuvuuden arviointia. Tutkimuksen alakysymysten joukko on yksinkertaisempi hahmottaa kuviosta 1.



Kuvio 1. Työn päätutkimuskysymyksen jakautuminen alakysymyksiin.

Tampereen kaupungin joukkoliikenteen palvelutuotanto toimii niin sanotun monituottajamallin mukaisesti. Sisäisen tuottajan lisäksi joukkoliikennejärjestelmän palveluista osa tuotetaan yksityisten palveluntuottajien voimin. Tässä tutkimuksessa on tarkoitus keskittyä nimenomaisesti sisäisen palvelutuotannon organisointiin. Tästä syystä rajaan tutkimuksen ulkopuolelle muun muassa ulkoisen tilaaja-tuottaja-mallin tarkastelun. Tässä tutkimuksessa keskitytään nimenomaisesti sisäisen tilaaja-tuottaja-mallin erityispiirteisiin, ongelmiin ja niiden ratkaisumahdollisuuksiin. Toisekseen en aio käsitellä tutkimuksessani liikelaitosten roolia konserniohjauksen näkökulmasta. Tämä gradu toteutetaan myös sillä oletuksella, että liikelaitokset ja etenkin Tampereen Kaupunkiliikenne Liikelaitos on osa Tampereen kaupunkia, eikä toisenlaisia muotoja organisoinniksi tällä hetkellä harkita, vaan yhteistyön kehittämismahdollisuuksia kartoitetaan nykyisenlaisten organisaatiomallien pohjalta. Tästä syystä tutkimuksessa ei käsitellä esimerkiksi yhtiöittämistä.

2. TEOREETTINEN VIITEKEHYS JA KESKEISET KÄSITTEET

Työn teoreettisen viitekehysten tarkoituksena on ensinnäkin käsitellä tutkimusongelmaa teoreettisella tasolla, ja luoda viitekehys hallintoajattelujen kautta. Toisaalta NPM:n, tilaaja-tuottaja-mallin ja päämies-agentti-teorian kautta on tarkoitus teoretisoida sisäisen tilaaja-tuottaja-mallin toimivuutta ja löytää mahdollisia ongelmia ja hyviä puolia, joita aineistosta olisi myös tavoite löytää. Tutkimuksen allianssimallia koskeva osio koostuu ainoastaan teoriaosuudesta sekä omista analyyseistä sen pohjalta.

2.1 Oman tuotannon tilaaminen – markkinapohjaista vai hierarkkista palvelutuotantoa?

Julkista sektoria ryhdyttiin uudistamaan kansainvälisesti etenkin Yhdysvaltojen ja Ison-Britannian johdolla 1980-luvulta alkaen, jolloin uudistusten taustalla olevia poliittisia ajattelutapoja alettiin kutsua esimerkiksi thatcherismiksi ja reaganismiksi (Peters & Savoie 1994, 419). Näitä julkisen sektorin uudistusten toimenpidekokonaisuuksia alettiin nimittää uudeksi julkisjohtamiseksi (New Public Management, NPM) (Pollitt 1995, 133).

Pollitt (1995, 133-134) kuvailee kahdeksan NPM:n peruselementtiä, mutta mainitsee samaan aikaan, ettei kaikissa hallinnon uudistuksissa ole nähtävissä kaikkia osia. Nämä kahdeksan elementtiä ovat:

1. Menoleikkaukset
2. Organisaatioiden pilkkominen toisistaan esimerkiksi tulossopimusten avulla
3. Hierarkioiden madaltaminen
4. Tilaajan ja tuottajan eriyttäminen
5. Markkinamekanismien ja näennäismarkkinoiden hyödyntäminen
6. Tulosjohtaminen
7. Tulostavoitteet työsopimuksissa
8. Asiakaslähtöisyyden ja palvelun laadun korostaminen

Tämä tutkimus kohdistuu kaupungin tilaajan ja oman tuottajan väliseen yhteistyöhön. Näin ollen nykyinen tilaaja-tuottaja-malli voidaan selvästi nähdä NPM:n sovellutuksena: Pollittin luettelon ehdot 2), 4) ja osittain myös 5) kuvaavat tutkimuksen kohteena olevaa ilmiötä.

Organisaatioiden pilkkominen voidaan nähdä tietyllä tavalla organisaatioiden erikoistumiskehityksenä. Tämä sama ajatus on ollut jo Adam Smithillä 1700-luvulla, jolloin hän korosti työnjakoa ja erikoistumista (Smith 1933, 6-8). Smithin ajatukset ovat luonnollisesti vanhoja yhteiskuntafilosofisia pohdintoja, eikä tarkoituksenani ole sanoa, että kuntajohtajat olisivat hänen

teoksistaan ottaneet oppia uusien toimintamallien järjestämisessä. Tarkoitukseni on ennemminkin korostaa, että teema ei ole missään mielessä kovinkaan uusi ja samankaltaisia ajatuksia erilaisessa organisaatiotutkimuksessa on käsitelty jo vuosisatoja. Tutkimuksen kohteena on sisäinen tilaaja-tuottaja-malli. Tilaajan ja tuottamisen eriyttämisessä on kyse organisaation pilkkomisesta: on olemassa tilaajaorganisaatio ja tuottajaorganisaatio saman kuntakonsernin sisällä. Tämä kohta on esimerkillinen siinäkin mielessä, että tutkimuksen kohteena oleva organisaatio toimi yhtenä suurena yksikkönä vielä vuoteen 2006 asti, jolloin tilaaja ja tuottaja eriytettiin.

Pollittin luettelon neljäs kohta, tilaajan ja tuottajan eriyttäminen onkin varsin selvä kohta. Toisaalta Pollitt (1995) ei ota kantaa siihen, mikä on tuottajan asema: voiko se olla samassa konsernissa kuin tilaaja vai ei. Koska tilaaja-tuottaja-mallin tarkempaa tarkastelua ei ole tehty, on syytä olettaa hänen tarkoittaneen yhtä lailla niin ulkoisia kuin sisäisiä tilaaja-tuottaja-malleja esimerkkeinä uuden julkisjohtamisen sovellutuksista.

Myös viides kohta, markkinamekanismien ja näennäismarkkinoiden hyödyntäminen ei ole aivan yksiselitteinen tässä ilmiössä. Käsittelen seuraavassa alaluvussa tarkemmin markkinamekanismien käsitteistöä osana sisäistä tilaaja-tuottaja-mallia sekä näennäismarkkinakeskustelua. Kuitenkin asiaa voisi sen verran johdatella, että tutkimuksen kohteena olevassa sisäisessä tilaaja-tuottaja-mallissa markkinamekanismeja ei hyödynnetä siinä mielessä, että sisäisen tuottajan palvelu kilpailutettaisiin. Onko se kuitenkin välttämätöntä tämän kriteerin täyttämiseksi? Ei välttämättä. Myös sisäisessä tilaaja-tuottaja-mallissa hyödynnetään eittämättä markkinamekanismeja toisin kuin esimerkiksi virastomuotoisissa organisointimallissa: tilaaja tilaa tuottajalta tiettyjä palveluita, joilla on tietty hinta. Lisäksi on myös syytä huomioida se, että monituottajamallissa sisäisen tuottajan toimia verrataan aktiivisesti muihin tuottajiin ja sisäisen tuotannon roolia ja kokoa arvioidaan jatkuvasti. Tällöin tehokkuuskannustimena sisäiselle tuotannolle toimii tilaajan valta vaihtaa oma tuotanto ulkoiseen tuotantoon, eli vallitsee niin sanottu kilpailuttamisen uhka (Kallio ym. 2006, 30).

Pollitt ei ole ainoa uuden julkisjohtamisen käsitteistöä ja soveltamistapoja käsitellyt tutkija, vaikka onkin eräs tunnetuimmista. Lontoon Yliopiston julkishallinnon tutkija Christopher Hood (1991) kuvaasi seitsemän keskeistä NPM:n tunnusmerkkiä. Näitä ovat hänen mukaansa 1) ammattijohtamisen yleistyminen julkisella sektorilla, 2) tulostavoitteet ja -mittaukset, 3) tuloksellisuuteen keskittyminen prosessien sijasta, 4) organisaatioiden yksiköiden pilkkominen, 5) kilpailuttamiset, 6) yritysjohtamismaiset johtamistavat ja 7) menoleikkaukset (Hood 1991, 5). Hoodin tunnusmerkit eivät eroa kovin paljon Pollittin nimeämistä keskeisistä piirteistä. Sisäinen tilaaja-tuottaja-malli täyttää ainakin kohdat 2)-5) Pollittin esimerkeistä. Kun tilaaja keskittyy ydintehtäviinsä

ja tuottajalle annetaan raamit, joiden puitteissa toimia, on kyse tuloksellisuuteen keskittymisestä. Jo malli itsessään taas on esimerkki organisaatioiden pilkkomisesta, ja mahdollistaa kilpailun uhan.

Toisaalta tutkimuksen kohteena on viranomaisen oma palvelutuotanto, jota toteutetaan liikelaitoksessa ja jota hankitaan kilpailuttamatta. Näiltä osin voidaan perustellusti esittää kysymys, onko sisäisen tilaaja-tuottaja-mallin soveltaminen sittenkin esimerkki perinteisestä hierarkkisesta hallinnasta. Anttiroiko (2010) on teoksessaan *Hallintainnovaatiot – hallintateoreettinen näkökulma kaupunkien palvelujen organisoimiseen, omistajuuden ja rahoituksen uudistamiseen* käsitellyt erityisesti kunnallista palvelutuotantoa hierarkian, verkosto- ja kumppanuushallinnan sekä markkinaehtoisen hallinnan kautta. Anttiroiko (2010, 23-26) näkee sisäisen tilaaja-tuottaja-mallin ja liikelaitosten selvästi esimerkkinä hierarkkisesta hallinnasta, sillä kyseessä on kuitenkin nimenomaisesti kunnan oman palvelutuotannon järjestäminen. On selvää, että sisäisen tilaaja-tuottaja-mallin hallintateoreettinen tarkastelu ei ole aivan yksiselitteistä. Esimerkiksi Kuopila ym (2007, 12) näkevät kaiken tilaaja-tuottaja-toiminnan ja liikelaitostamisen juuri markkinasuuntautuneina toimintatapoina. Tästä näkökulmasta taustalla voisi ajatella olevan juuri uuden julkisjohtamisen.

Jan-Erik Lane korostaa (2000, 3) erityisesti sopimuksellisuutta eräänä NPM:n keskeisistä muutoksista perinteisiin hallintamalleihin verrattuna. Käsittelee sopimuksellisuutta tarkemmin alaluvussa 3.1.3. Kuitenkin jo tämän näkökulman myötä myös sopimuksella jäsentyvää sisäistä tilaaja-tuottaja-mallia voidaan pitää NPM-tyylisen hallinnan tapana. Lane mainitsee myös (2000, 7), että NPM:n on sopimuksellisuutta myös sisäisten tuottajien eikä pelkästään ulkoisten tuottajien kanssa. Tämä on merkittävä ilmaisu. Lanen mukaan (2000, 65) sopimuksellisuus on NPM:ssä keskeistä nimenomaan siksi, koska kyseessä on kahden eri toimijan vapaaehtoinen sopimus verrattuna vanhempien hallintomallien hierarkkisempiin ohjausjärjestelmiin.

Mutta kuten Lanekin mainitsee (2000, 131), NPM on vain teoreettinen malli, jolla kehystetään etenkin 1990-luvun hallintoreformeja. Tästäkin syystä sisäisen tilaaja-tuottaja-mallin tarkka kehystäminen jonkinlaiseen tiettyyn taustaparadigmaan olisi asioiden yksinkertaistamista. Kunnallinen palvelutuotanto on toisaalta selkeästi osoitus perinteisestä hierarkkisesta hallinnosta, mutta palvelutuotannon ohjauksen järjestäminen samoilla ratkaisuilla kuin kaupallisten toimijoiden kanssa voi katsoa olevan selvästi esimerkki uudesta julkisjohtamisesta.

Kähkönen (2007, 26) jakaa kuntapalvelut hierarkkisesti järjestettyihin ja markkinasuuntautuneihin. Näistä ensimmäisen voidaan katsoa olevan perinteisen julkishallinnon tapainen malli järjestää palveluita, kun taas markkinasuuntautunut toimintatapa voidaan lukea NPM:n mukaiseksi tavaksi

järjestää palvelut. Hierarkkisesta toimintatavasta on Kähkösen (2007, 25) mukaan kyse silloin, kun palvelut tuottaa sama organisaatio kuin joka niistä päättää. Tässä tapauksessa jää kuitenkin avoimeksi, mitä samalla organisaatiolla tarkoitetaan. Kuntakonsernin voidaan katsoa olevan kokonainen organisaatio, jonka kaikki sisäinen toiminta olisi näin ollen hierarkkista. Toisaalta kunnalliset liikelaitokset ja kunnan eri virastot tai osastot voidaan hyvinkin katsoa tässä tapauksessa erillisiksi organisaatioiksi. Kähkösen (2007, 25) mukaan markkinasuuntautuneesta toimintatavasta on kyse silloin, kun palvelut järjestetään sopimus pohjaisesti: ostaja eli tilaaja ostaa myyjältä eli tuottajalta palveluita. Tämä ilmaisu on yksiselitteisempi kuin hierarkkisen palvelutuotannon rajaaminen pelkästään organisaation sisäiseksi toiminnaksi. Jälkimmäisen määritelmän perusteella sisäinen tilaaja-tuottaja-malli on selkeästi markkinasuuntautunut toimintatapa, ja voidaan tällöin katsoa olevan uuden julkisjohtamisen tradition mukainen tapa järjestää palveluita.

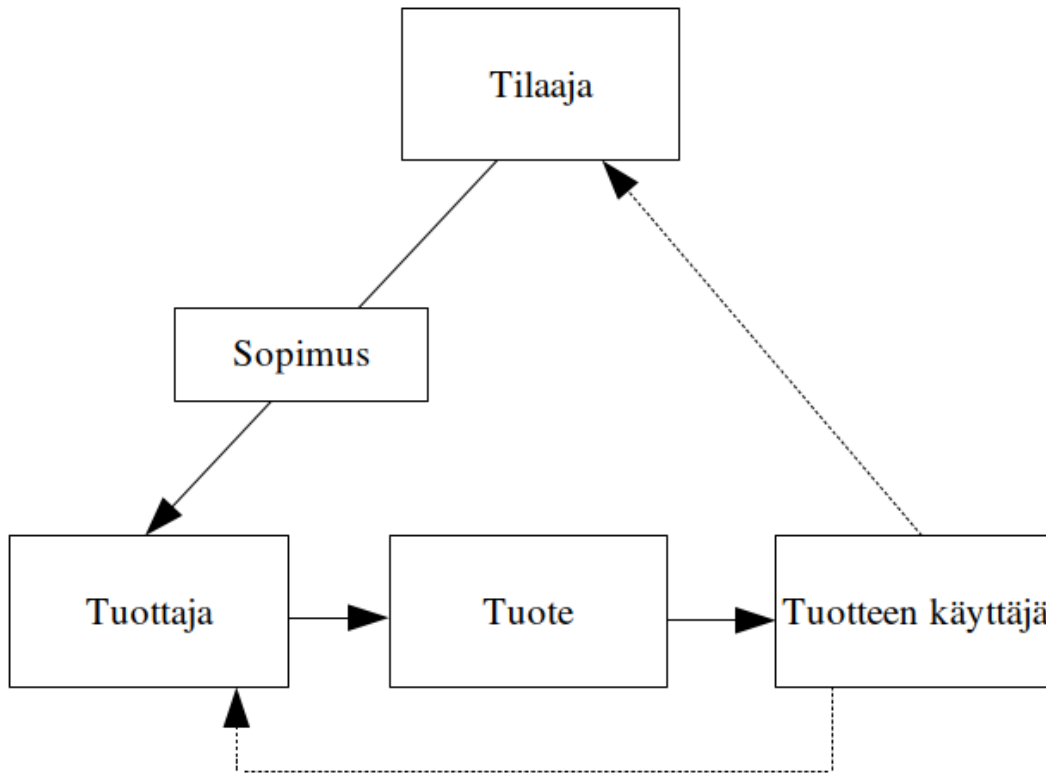
Näennäismarkkinat eivät ole varsinaisesti tämän tutkimuksen kohde, mutta käsite liikkuu tilaaja-tuottaja-mallia koskeissa keskusteluissa aktiivisesti. Siitä syystä käsitteen määritelmä on hyvä käydä peruseriaatteiltaan läpi. Kähkösen (2007, 25-26) mukaan näennäismarkkinoista on kyse silloin, kun julkiset palvelut rakennetaan tilaaja-tuottaja-mallilla tai palvelusetelimallilla, palvelut tilaa kunta, tuottajana toimii kunta tai ulkoiset palveluntuottajat ja palveluntuottajien välillä vallitsee kilpailu tai kilpailun uhka. Nimensäkin mukaisesti näennäismarkkinat ovat markkinoita muistuttava olosuhde, jossa kuitenkin kunta luo toiminnalle puitteet markkinamaiselle toiminnalle.

2.2 Tilaja-tuottaja-malli

2.2.1 Tilaja-tuottaja-mallin piirteet

Tilaja-tuottaja-mallissa kyse on periaatteessa yksinkertaisesti siitä, että organisaation tilaamis- ja tuotantofunktio erotetaan toisistaan (kuvio 2). Tilajaa tilaa sopimuksen mukaista toimintaa tuottajalta, joka tuottaa asiakkaalle lopulta palvelun tai tuotteen. Valkama (1994, 13) kuvaa mallia erityisesti kilpailuttamisjärjestelmänä, jossa tavoitteena on löytää edullisin ja laadukain palveluntarjoaja. Näinpä voidaankin kyseenalaistaa ajatus siitä, onko tilaja-tuottaja-mallissa edes kyse sellaisesta järjestelmästä, jossa kunta tilaa sisäiseltä yksiköltään kilpailuttamatta palveluita. Toisaalta on huomattava, että Valkaman 1990-luvun teos on melko vanha, ja mallien käytännön sovellutus on ollut tuolloin vielä monin paikoin vaiheessa. Tilaja-tuottaja-mallin määrittelyn problematiikka on pohdittu vielä yli 10 vuotta myöhemmin, jolloin on mietitty sitä, ketkä lopulta voivat toimia tilajina, tuottajina ja palvelun käyttäjinä mallissa (Kallio ym. 2006, 23-24). Tilaja-

tuottaja-malli onkin tietynlainen kattokäsite, jonka alle mahtuu monenlaisia sovellutuksia (Kuopila ym. 2007, 11).



Kuvio 2. Tilaja-tuottaja-malli yksinkertaistetusti (Kallio ym. 2006, 23).

Tilaja-tuottaja-malli voidaan jakaa sisäiseen ja ulkoiseen tilaja-tuottaja-malliin: sisäisestä mallista kyse on silloin, kun tilaja ja tuottaja ovat saman organisaation, esimerkiksi kuntakonsernin alla, ja ulkoisesta, kun tuottaja on eri organisaatiossa kuin tilaja (Kuopila ym 2007; 11, Kallio ym. 2006, 30). Tässä tutkimuksessa keskitytään sisäisen tilaja-tuottaja-mallin tarkasteluun. Sisäisessä tilaja-tuottaja-mallissa tilajan ja tuottajan ohjaussuhde määritellään sopimuksella (Pauni 2010, 15), jolloin puhutaan sopimusohjauksesta (Kallio ym. 2006, 30).

Vaikka tässä tutkimuksessa ei ole tarkoitus käsitellä laajemmin erilaisia kilpailuttamisjärjestelmiä, on hyvä luoda katsaus myös toisenlaiseen tilaja-tuottaja-mallin jäsentämiseen. Tilaja-tuottaja-mallia voidaan nimittäin jäsentää myös avoimen ja suljetun tilaja-tuottaja-mallin käsitteiden kautta. Sisäisen ja ulkoisen tilaja-tuottaja-mallin käsitteistöä voidaan kritisoida käsitteiden epämääräisyyden tai sisällöttömyyden vuoksi. Suljetussa tilaja-tuottaja-mallissa on kyse kilpailutusjärjestelmästä, jossa palveluntuottajina toimivat ainoastaan kunnan sisäiset yksiköt. Avoimessa tilaja-tuottaja-mallissa kilpailutuksiin voi osallistua millainen organisaatio tahansa. Avoin toteutustapa voidaan jakaa vielä kahteen erilaiseen toteutukseen: keskitien malliin ja

aktiiviseen toteutustapaan. Keskitien mallissa kuntaorganisaation sisältä tulevat tuottajat ovat kunnan omia virastoja, kun taas aktiivisessa mallissa kunnan sisäiset tuottajaehdokkaat ovat osakeyhtiöitä. (Valkama 2004, 213-215)

On oleellista ymmärtää, että sisäinen tilaaja-tuottaja-malli on monella tavalla yksi tilaaja-tuottaja-mallin soveltamistavoista, eikä varsinaisesti oma, rinnakkainen tai erillinen järjestelmänsä. Tämä käy ilmi jo siinä, että erilaisissa kirjallisuuksissa ja selvityksissä (esim. Kallio ym. 2006, Kuopila ym. 2007, Pauni 2010) tilaaja-tuottaja-mallin tavoitteet niputetaan samaan, oli kyse sitten ulkoisesta tai sisäisestä mallista tai monituottajamallista, jossa on sekä ulkoinen että sisäinen tilaaja-tuottaja-malli.

Tilaaja-tuottaja-mallia voidaan sopimuksellisuuden näkökulmasta pitää tiukkana sopimussuhteena, jossa keskiössä on sopimustekstin tiukka kunnioittaminen. Tilaaja ja tuottaja toimivat yhteistyössä siten kuten sopimuksessa on määritelty eikä tiiviiseen yhteistyöhön pyritä. Tiukkaa sopimussuhdetta voidaan pitää niin sanottuna matalan luottamuksen sopimusta. Taulukossa 1 tilaaja-tuottaja-mallin perinteinen sopimus on vasemmanpuolimmaisimman sarakkeen sopimussuhde. (Hyyryläinen 2004, 141-144)

	Sopimus- suhde	Yhteistyö- suhde	Kumppanuus- suhde	Allianssi- suhde
Keskeinen piir- re	sopimustekstin kunnioittaminen	muodollisuus	toisen huomioi- minen	joustavuus
Sopimussuhteen tavoitetila	mukautuminen sopimukseen, sopimuksen noudattamisen kontrolli	avoimuuden ko- rostaminen tienä syvempään yh- teistyöhön	osapuolten tasa- arvoinen suhde	osapuolten väli- nen integraatio
Sopimussuhteen kehittymisen edellytykset	melko vähäiset, tilaaja ja tuottaja toimivat yhteis- työssä vain so- pimuksen puit- teissa	molemminpuo- linen sitoutumi- nen, suhteen ke- hittyminen	keskinäinen luottamus	korkea keskinäi- nen luottamus ja toiminnan lä- pinäkyvyys
Riskien ja hyö- tyjen jakaminen	sovittu sitovasti sopimuksella	sovittu alusta- vasti, täsmenty- vät suhteen myötä	riskit ja hyödyt pyritään jaka- maan yhdessä	hyödyt ja riskit täysin yhteiset
Sopimukselli- sen suhteen pe- rusta	hyödyn maksi- mointi	luottamuksen vähittäinen ke- hittyminen	jatkuva keski- näinen arviointi	yhteisvastuulli- suus
Sovellutusaluei- ta julkisissa or- ganisaatioissa	siivous, ruoka- huolto ym. tuki- palvelut	tilintarkastus ym. asiantuntija- tukipalvelut	"alihankinta- tyyppiset" asian- tuntijapalvelut	organisaatioiden ydintoiminnot

Taulukko 1. Eri sopimussuhteet sopimuksellisuuden näkökulmasta (Hyyryläinen 2004, 141).

2.2.2 Tilaaja-tuottaja-mallin tavoitteet

Tilaaja-tuottaja-mallien tavoitteista on nostettavissa esiin selkeitä uuden julkisjohtamisen arvojen mukaisia tavoitteita, jotka liittyvät kustannustehokkuuden, laadun ja vastuullisuuden kehittämiseen (Pauni ym. 2010, 13). Tilaaja-tuottaja-mallien tavoitteita on käsitelty useissa teoksissa (esim. Kallio ym. 2006, Kuopila ym. 2007, Pauni 2010). Nostan esiin näistä teoksista kolme tilaaja-tuottaja-malliin kohdistuvaa tavoitetta, jotka ovat 1) palvelutuotannon tehokkuuden parantaminen, 2) poliittisen ohjauksen vahvistaminen ja 3) palvelutuotannon laadun kehittämisen. Käyn seuraavissa kappaleissa läpi myös esimerkkejä keinoista, joilla näihin tavoitteisiin on pyritty.

Kuten Pollitt (1995, 133-134) mainitsee, uuden julkisjohtamisen iso teema oli julkishallinnon tehostaminen. Myös tilaaja-tuottaja-mallin selkeimpänä suurena tavoitteena on palvelutuotannon tehostaminen (Kallio ym. 2006, 105; Kuopila ym. 2007, 18; Pauni 2010 14; Valkama 1994, 13). Keinoja tehokkuustavoitteiden saavuttamiseksi on erilaisia. Sisäisessä tilaaja-tuottaja-mallissa tehokkuutta tavoitellaan niin sanotulla kilpailutuksen uhalla (Kallio ym. 2006, 30), jolloin tilaaja voi harkita toiminnan kilpailuttamista ulkopuolisia palveluntarjoajia hyödyntäen. Tehokkuutta edistää myös palvelujen tuotteistaminen (Kuopila ym. 2007, 18), joka on edellytys tilaaja-tuottaja-mallin rakentamiselle. Myös sisäisen tuottajan on laskettava tuottamilleen palveluilleen hinnat, joilla se myy palveluitaan tilaajalle. Tuotteistaminen tuo palvelutuotannon johtamiseen yritysmäisen otteen ja johtaa oman palvelutuotannon kustannustietoisuuteen (Pauni 2010, 14) sekä asettaa oman palvelutuotannon vertailukelpoiseksi ja kustannukset läpinäkyväksi ulkopuolisiin palveluntarjoajiin verrattuna (Kuopila ym. 2007, 18).

Tilaaja-tuottaja-malleilla on haettu vastauksia myös muihin tavoitteisiin kuin tehokkuuden parantamiseen. Toinen teema liittyy keskeisesti työnjaon tuomiin hyötyihin ja politiikan asemaan kunnallishallinnossa. Tilaajan ja tuottajan erottamisella voidaan katsoa tavoiteltavan politiikan ja hallinnon roolien selkeyttämistä (Kallio ym. 2006, 105) ja politiikan huomion suuntaamista operatiivisista kysymyksistä kohti strategisempia tavoitteita (Pauni 2010, 14). Toisaalta roolien selkeyttämisen ja tuotannon eriyttämisen voi katsoa olevan välinearvo kohti tehokkaampaa palvelutuotantoa (Kuopila ym. 2007, 18).

Pollittin (1995, 133-134) NPM-doktriinin kahdeksan elementin listan viimeinen kohta koski asiakaslähtöisyyttä ja palvelun laadun korostamista. Tästä voidaan johtaa tilaaja-tuottaja-mallien kolmas tavoite, jonka kuitenkin voi katsoa olevan painotuksista riippuen hieman aiempia pienempi: palvelutuotannon laadun kehittäminen. Pauni (2010, 14) listaa tilaaja-tuottaja-mallille kuusi tavoitetta, joista kolme liittyy palvelun laadun kehittämiseen: asiakaslähtöisyys, ketterä ja reaktiivinen palvelutoiminta ja palveluinnovaatiot. Kallio ym. (2006, 105) taas katsovat laatutekijöiden olleen tutkimuskaupungeissaan ainoastaan sivuseikkoja tavoitteissa, mutta laatuajattelu nostetaan silti esiin. Tilaaja-tuottaja-mallilla on myös tavoiteltu siirtymistä tuotantolähtöisestä palvelujen järjestämisestä asiakaslähtöisempään malliin (Kuopila ym. 2007, 18).

Tampereella on käytetty hyvin samankaltaisia perusteluja tilaaja-tuottaja-mallille kuin mallille yleisemminkin. On kuitenkin huomioitava, että Tampereella uudistettiin kaupungin hallintomallia samanaikaisesti monella tapaa, ja tästä syystä on tarpeen käydä läpi tiiviisti uudistuksen kokonaistavoitteet. Tampereen kaupungin toimintamallia uudistettiin 2000-luvun alussa uuden, 2001 hyväksytyin kaupunkistrategian myötä (Kallio ym 2006, 66). Uudistukseen liittyi samaan aikaan

tilaaja-tuottaja-mallin lisäksi pormestarimalli sekä asiakaslähtöinen prosessimalli (Stenvall & Airaksinen 2009, 21). Tampereen toimintamalliuudistuksella oli kolme keskeistä tavoitetta: 1) poliittisen päätöksenteon vahvistaminen, 2) palvelutuotannon tehostaminen ja 3) strategisen johtamisen vahvistaminen (Tampereen kaupunki 2005, 1). Stenvall ja Airaksinen (2009, 21-23) katsovat, että keinona poliittisen päätöksenteon vahvistamiselle oli erityisesti pormestarimalli. Toisaalta toimintamallin uudistuksen tavoitteissa (Tampereen kaupunki 2005, 1) myös tilaaja-tuottaja-mallilla mainitaan olevan roolinsa poliittisen päätöksenteon vahvistamisessa: ”Tavoitteena on myös poliittisen johtamisen ja virkamiesjohtamisen työnjaon selkeyttäminen sekä tilaajan ja tuottajan tehtävien eriyttäminen myös poliittisessa päätöksenteossa.” Kaupungin taustapaperista jää kuitenkin hieman avoimeksi, kuinka tilaaja-tuottaja-malli käytännössä poliittista päätöksentekoa vahvistaisi. Hakarin (2013, 50-51) mukaan tilaaja-tuottaja-malli oli väline muuttaa kunnallista palvelutuotantoa – niin omaa tuotantoa kuin lisätä yksityistä palvelutuotantoa, tehdä palvelutuotantoa tehokkaammaksi ja asiakaslähtöisemmäksi.

Tampereen uudistusta rakennettiin kokonaisuutena, ja tästä syystä alkuperäisistä muistioista yksittäisten tavoitteiden kohdistaminen juuri tilaaja-tuottaja-mallia kohtaan on hieman vaikeaa. Voidaan kuitenkin katsoa, että erityisesti palvelun laadun ja hinnan läpinäkyvyyden kehittäminen, oman tuotannon kehittäminen, markkinoiden hyödyntäminen ja johtamisen uudistaminen olivat nimenomaisesti tilaaja-tuottaja-mallille suunnattuja tavoitteita (Stenvall & Airaksinen 2009, 22). Lisäksi Kallio ym. (2006, 89) nostavat myös strategisen johtamisen vahvistamisen ja kuntalaisvaikuttamisen kehittämisen tilaaja-tuottaja-mallin tavoitteiksi. Tampereen taustamateriaaleista käy ilmi, että konsernijohtamisen vahvistaminen ja kaupunginhallituksen strategisen ohjauksen kehittäminen sekä toisaalta tilaamisen organisointi tilaajalautakuntiin ja tuotannon organisointi johtokuntiin ja niiden alaisiin yksiköihin ovat esimerkkejä strategisen johtamisen vahvistamisesta tilaaja-tuottaja-mallin avulla (Tampere 2005, 1). Jos Valkaman (1994, 13) mukaan tilaaja-tuottaja-mallissa tavoitteena on ollut erityisesti ulkoisen palvelutuotannon hyödyntäminen, Tampereen tavoitteet ovat olleet myös omien tuottajien kehittämisessä eikä pelkästään markkinoiden hyödyntämisessä.

2.2.3 Kokemuksia tilaaja-tuottaja-malleista

Kallio ym. (2006, 321) havaitsivat tilaaja-tuottaja-mallien varhaisessa arvioinnissa mallin hyötyinä uudenlaisen kumppanuusluonteisen yhteistyön, strategisen otteen jalkautumisen palvelutuotantoon, kustannustietoisuuden lisääntymisen, palvelutuotannon asiakaslähtöisyyden ja tavoitteen mukaisen

julkisen palvelutuotannon vertailtavuuden ja läpinäkyvyyden parantumisen yksityisen sektoriin verrattuna. On kuitenkin huomioitava, että kustannustietoisuuden lisääntyminen ei ole sama asia kuin tavoitteen mukainen toiminnan tehostuminen. Tutkimuksessa ei pystytty selvittämään, onko tilaaja-tuottaja-mallilla saavutettu säästöjä, mutta tämä johtui siitä, etteivät tausta-aineistot olleet riittäviä arvioinnin tekemiseen (Kallio ym. 2006, 319-320).

Tampereella ensimmäisessä arvioinnissa tilaaja-tuottaja-mallin nähtiin tuoneen tavoitteiden mukaisesti läpinäkyvyyttä kunnalliseen palvelutuotantoon niissä tapauksissa, joissa palvelujen tuotteistaminen oli onnistunut. Mallin nähtiin sitä kautta olevan toimiva tehostaja omalle palvelutuotannolle, sillä hintavertailujen kautta onnistuttiin osoittamaan oman tuotannon mahdollinen kalleus ja sitä kautta kannustamaan tehokkaampaan toimintaan. Lisäksi mallin nähtiin tuoneen tuotantopuolelle lisää vapauksia vanhaan malliin verrattuna ja sitä kautta mahdollistaneen uudenlaista kehittämisajattelua. Vapaus on syntynyt siitä, ettei tuotantoa enää ohjata konsernitasolta yhtä yksityiskohtaisesti. Asiakastarpeen määrittelyn siirryttyä tilaajan tehtäväksi tuotannossa koettiin myös helpotusta siitä, että siellä pystyttiin keskittymään ainoastaan palvelujen tuottamiseen ja omien ydintoimintojen kehittämiseen. (Stenvall & Airaksinen 2009, 87-97)

Havainnot tilaaja-tuottaja-mallilla saavutetuista hyödyistä ovat olleet myöhemminkin jotakuinkin samanlaisia kuin aiemmin. On kuitenkin huomioitava, että Tampereen yliopiston 2015 toteuttama arviointi (Rannisto 2015) koski kokonaisuutena Tampereen uutta toimintamallia, johon kuului tilaaja-tuottaja-mallin lisäksi myös pormestarimalli ja asiakaslähtöinen prosessimalli, ja tästä syystä pelkän tilaaja-tuottaja-mallin tuomia hyötyjä palvelutuotannolle on vaikea erottaa. Tilaaja-tuottaja-mallin nähtiin lisänneen palvelutuottajien vertailtavuutta ja kaupungin kustannustietoisuutta oman tuotantonsa osalta. Nämä havainnot ovat yhteneväisiä myös muiden tutkimusten osalta (esim. Mielityinen 2011, 29). Tampereen yliopiston arvioinnissa ei kuitenkaan suoraan osattu sanoa, millaisia kustannusvaikutuksia itse mallilla oli ollut kaupungin taloudelle, sillä joillain toimialoilla kustannusten kasvu oli ollut mallin aikana nopeampaa kuin aiemmin ja joillain taas aiempaa selvästi maltillisempaa. (Rannisto 2015, 56-57.)

Kuntien eri palvelumuotojen keskinäinen rinnastaminen ja vertailu ei ole välttämättä täysin ongelmattonta, mutta tutkimusta etenkin sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä on tehty runsaasti. Terveystieteiden alalla tilaaja-tuottaja-mallilla on saavutettu kansainvälisesti parempaa toiminnan suunnittelua, mutta taloudelliset edut ovat jääneet lyhytaikaisiksi (Järvelin & Pekurinen 2005, 8). On kuitenkin huomioitava, että tässä tapauksessa kansainväliset verrokkit ovat olleet tilaaja-tuottaja-mallin osalta etenkin erilaisten kilpailuttamisjärjestelmien sovellutusta eikä niinkään sisäisen toiminnan uudelleenorganisointia. Tästä syystä taloudelliset vaikutukset sisäisellä tilaaja-tuottaja-

mallilla voivat olla hiukan erilaiset kuin ulkoisella. Toisaalta toimijoiden erikoistumisten synnyttämä toiminnan suunnittelun kehittyminen voi olla sellaista, jonka voi saavuttaa, oli kyseessä kilpailutettu järjestelmä ulkoisine palveluntuottajineen tai ei. Kansainvälisesti sosiaali- ja terveystaloudissa on kuitenkin siirrytty jo kymmeniä vuosia sitten yhä vahvemmin pois tilaaja-tuottaja-malleista strategisten kumppanuuksien suuntaan (Järvelin & Pekurinen 2005, 8).

Kun tilaaja-tuottaja-malli oli uusi asia, toimijoiden haasteita useissa kaupungeissa olivat muun muassa työnjakoon, sopimukseen ja henkilöstöasioihin liittyvät kysymykset (Kallio ym. 2006, 321). Tampereella roolitukseen liittyvät kysymykset selvisivät pääasiassa ensimmäisinä vuosina mallin käyttöönoton jälkeen, mutta palvelutarpeen määrittelyyn liittyvät asiat aiheuttivat toisinaan ongelmia: tilaaja määrittelee palvelun, mutta toisinaan palvelusopimuksen puutteellisuus aiheutti tuotannossa ongelmia (Stenvall & Airaksinen 2009, 95).

Tilaaja-tuottaja-malliin liittyviä haasteita, jotka näkyvät erityisesti myös sisäisessä tilaaja-tuottaja-mallissa, voidaan lähestyä kirjallisuuteen perustuen neljän eri pääteeman kautta. Nämä teemat ovat

1. Organisaatioiden eriämisen johtama kuilu
2. Tavoiteristiriita & osaoptimointi
3. Näennäismarkkinoiden ongelmat
4. Transaktiokustannukset & byrokratia

Organisaatioiden eriäminen on sisäänrakennetusti osa tilaaja-tuottaja-mallia. Tilaaja ja tuottaja eriytetään omiksi yksiköikseen. Tällä toimenpiteellä pyritään vastaamaan asiakaslähtöisyyden tavoitteeseen: palveluita tuotetaan asiakastarpeen mukaan tuotantolähtöisyyden sijaan (Stenvall & Airaksinen 2009, 44). On kuitenkin huomattava, ettei organisaatioiden pilkkomisella saavuteta ainoastaan positiivisia vaikutuksia. Tilaajan ja tuottajan välille syntyy tietynlainen kuilu, joka luo vastakkainasettelua (Rannisto 2015, 89), aiheuttaa etenkin sopimusneuvotteluiden aikaan jännitteitä toimijoiden välille (Stenvall & Airaksinen 2009, 91) ja heikentää henkilösuhteita tilaajan ja tuottajan välillä (Kallio ym. 2006, 325). Kuiluituminen voi myös johtaa siihen, että on epäselvää, kenellä on kokonaisvastuu asiakkaasta: asiakasrajapinnassa toimivalla tuottajalla vai asiakastarpeet määrittävällä tilaajalla (Stenvall & Airaksinen 2009, 96).

Erityisesti tilaajan ja tuottajan välille syntyvä kuilu aiheuttaa ongelmia kokonaisvaltaisessa palvelutoiminnan kehittämisessä, jossa tarvittaisiin sekä tilaajan että tuottajan osaamista (Stenvall & Airaksinen 2009, 91). Toimijoiden välinen kuilu kehittämistoiminnassa selittyy myös toisaalta osin toimintatavallisina seikkoina: puutteellisella kommunikoinnilla ja yhteisen tavoitteen puutteella (Kallio 2006, 323; Rannisto 2015, 20). Toisaalta on huomattava, että tavoitteiden eriyttäminen on

tilaaja-tuottaja-mallin vahvuus. Puutteellinen vuorovaikutus voi myös näkyä siinä, ettei tuotannosta tule tilaajalle tietoa asiakastarpeiden muutoksista, vaan tuottaja passivoituu ainoastaan toteuttamaan omaa tehtäväänsä (Stenvall & Airaksinen 2009, 102). Tilaajan tehtävänä on tilaaja-tuottaja-mallissa asiakastarpeiden määrittely, mutta on huomattava, että asiakasrajapinnassa toimii kuitenkin ruohonjuuritason tuottaja. Tilaaja-tuottaja-mallin ei nähdä kannustavan yhteistyöhön yhteisen palvelun kehittämiseksi yhteisen kehittämisalustan puuttuessa (Rannisto 2015, 21), vaan tuottajan puolelta löytyvä osaaminen palvelun kehittämiseksi unohdetaan (Stenvall & Airaksinen 2009, 98).

Tavoiteristiriita liittyy osaltaan myös samaan teemaan kuin toimijoiden eriäminen. Asetelmaa voidaan teoretisoida esimerkiksi agenttiteorian kautta (esim. Eisenhardt 1989). Toisaalta tilaajan ja tuottajien ristiriitaisten tavoitteiden voi katsoa olevan vahvasti tilaaja-tuottaja-mallin tavoitteissa, sillä tilaajan on tarkoitus toimia käyttäjälähtöisesti (Pauni ym. 2010, 42), kun taas tuottaja toimii liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti (Kuopila ym. 2007, 44). Jos kuuluituminen voi aiheuttaa kommunikaatio-ongelmia ja siten haitata tuottajan kommunikointia palvelutoiminnan kehittämiseksi, taustalla voi olla myös kannustimien puute: tuottajan toiminnassa asiakaskokemuksella ei ole suurta merkitystä, koska tilaaja tilaa tuottajalta vaikutusten sijaan suoritteita (Rannisto 2015, 58). Ongelma voi piillä myös tuotantosopimuksissa, jotka eivät kannusta tuottajaa tilaajan haluamaan suuntaan (Mielityinen 2011, 29). Lisäksi oman tuotannon puolella voi olla vaikea hahmottaa, mitä heiltä odotetaan: tilaajan ohjaus saattaa olla aivan toisenlaista kuin konsernihallinnosta tuleva ohjaus (Mielityinen 2011, 34). Toisaalta myös tilaajalta tulevat tehokkuusvaatimukset tuottajaa kohtaan voidaan kokea tuotannossa epärealistisiksi (Stenvall & Airaksinen 2009, 88-89).

Näennäismarkkinoiden ongelmat voidaan johtaa osaltaan samoista teemoista kuin tavoiteristiriitoihin liittyvät ongelmat. Näennäismarkkinoilla on tarkoitus luoda kuntaan markkinamaiset olosuhteet. Kuitenkin jo siitä, että tuotantosopimus ei kannusta tuotantoa toimimaan tilaajan tavoitteiden mukaan, voidaan päätellä, ettei näennäismarkkinoilla voida aina saavuttaa aitojen markkinoiden hyötyjä. Teema on kuitenkin laajempi. Tuottajan puolella voidaan kokea, että oma tuotanto on epäreilussa vertailuasetelmassa muihin palveluntarjoajiin nähden, kun lasketaan kustannuksia eri tuottajien välillä (Stenvall & Airaksinen 2009, 89). Hyyryläisen (2000, 309) mukaan laskentainformaatiota täytyy käyttää luovasti, jos halutaan osoittaa yksityisen palvelutuotannon olevan julkista edullisempaa. Lisäksi palvelujen tuotteistaminen voi olla puutteellista (Stenvall & Airaksinen 2009, 96-97), millä voi olla myös vaikutuksensa laskelmien paikkansapitävyyteen

Tähän teemaan voi osaltaan liittyä se, että tuotanto voi katsoa, että tilaaja teettää omalla tuotannolla sellaisia töitä, jotka eivät kiinnostaisi muita palveluntarjoajia (Stenvall & Airaksinen 2009, 90). Oman tuotannon on vaikeaa tai jopa mahdotonta kieltäytyä tuottamasta jotain sellaista palvelua, jota tilaaja

siltä tilaa. Toisaalta se ei välttämättä olisi tarkoituksenmukaistakaan, mutta toisaalta näiltä osin tavalliset liiketaloudelliset periaatteet eivät päde tilaajan ja oman tuotannon välillä. Omalla tuotannolla on yleensä vain yksi asiakas, eikä se voi valita, mitä se tekee. Yksityinen palveluntuottaja voisi kieltäytyä huonosta toimeksiannosta. Osaltaan oman tuotannon epäreiluun asemaan muihin palveluntarjoajiin verrattuna liittyy kysymys sopimusehtojen muuttamisesta kesken sopimuskauden: oman tuotannon kanssa tällainen toiminta voi onnistua, kun taas yksityisen palveluntarjoajan kanssa ei (Mielityinen 2011, 32). Toisaalta oman tuotannon voidaan halua olla nimenomaan joustava palveluntuottaja, mutta markkinoiden jäljittely ja ”simuloiminen” eivät siinä tapauksessa onnistu samaan aikaan.

Transaktiokustannuksilla tarkoitetaan niin sanotusti kaupankäynti- tai kitkakuluja, jotka aiheuttavat hyvinvointitappioita (esim. Williamson 1985). Tilaaja-tuottaja-mallin osalta transaktiokustannuksilla tarkoitetaan kuluja, jotka syntyvät mallin hallinnollisista töistä: esimerkiksi tuotteistamisesta, valvonnasta ja sopimuksellisista töistä (Kallio ym. 2006, 36). Tilaaja-tuottaja-mallin osalta sopimusneuvotteluiden koetaan olevan työläät ja erilaiset tuottajalle tulevat seurantavelvoitteet saattavat aiheuttaa lisätöitä joillain toimialoilla (Mielityinen 2011, 33). Seurantavelvoitteet voivat pohjautua näennäismarkkinatilanteen luomisesta, sillä näin saatetaan seurata esimerkiksi oman tuotannon kustannuksia. Kuitenkin Tampereellakin tuottajien mielestä tilaaja-tuottaja-malli on tuonut lisää hallinnollista työtä esimerkiksi raportointivelvollisuuksien kasvun myötä (Rannisto 2015, 93). Osaltaan transaktiokustannusten tai laajemminkin hallinnollisten velvollisuuksien kasvun teemaan liittyy myös kokemus vaikeasta sopimusviidakosta, jonka tilaaja-tuottaja-malli tuo (Stenvall & Airaksinen 2009, 91).

2.3 Päämies-agentti-teoria

Tilaaja-tuottaja-mallin ongelmia voi teoretisoida päämies-agentti-teorialla, jonka kenties tunnetuimman määritelmän on laatinut Kathleen M. Eisenhardt, joka itse asiassa käytti nimitystä *agenttiteoria* (Eisenhardt 1989). Päämies-agentti-teoriassa päämies delegoi agentille joitain tehtäviään, joita kontrolloidaan sopimusten avulla. Ongelmaksi nousevat kuitenkin päämiehen ja agentin toisistaan poikkeavat tavoitteet, riskien jakaminen, rajoitettu rationaalisuus ja tiedon jakamisen haasteet (Eisenhardt 1989, 58). Esimerkiksi joukkoliikenteen tilaaja-tuottaja-mallissa tilaaja tilaa tuottajalta liikennöintisuoritteita korvausta vastaan. Tilaajan intresseissä on oman etunsa mukaisesti mahdollisimman laadukas liikennöintipalvelu mahdollisimman edullisilla yksikkökustannuksilla, mutta tuottajan tähtäimenä voi olla teorian mukaisesti taas oman organisaation oman edun tavoittelu – hinnalla millä hyvänsä.

Toisaalta päämies-agentti-teoria voidaan nähdä liian järjestelmällisenä tapana kuvata kuntapalvelujen järjestämistä tilaaja-tuottaja-mallilla. Kritiikin mukaan organisaatioiden välisissä yhteistyösuhteissa korostuvat monimutkaiset dynaamiset tekijät, kuten vuorovaikutukseen ja henkilöiden välisiin suhteisiin liittyvät asiat. Siitä syystä yksilön itsekkääksi omaa etuaan tavoittelevaksi tahoksi yksinkertaistava agenttiteoria on vain rajallinen tapa mallintaa tilaaja-tuottaja-mallia. Kritiikin mukaan sopimusohjausta tai tilaaja-tuottaja-mallia tulisi käsitellä monimutkaisempien vuorovaikutusteorioiden tai esimerkiksi kompleksisuusteorian avulla. (Saarelainen & Virtanen 2010, 135-137)

Lanen mukaan (2014) päämies-agenttiteorian vahvuus organisaatioiden välisten suhteiden käsittelyssä on kuitenkin siinä, että se institutionaalisten sääntöjen sijaan keskittyy todelliseen ihmistoimintaan, jota voi selittää erilaisten kannustimien avulla. Näin ollen voidaan katsoa, että päämies-agentti-teoria on kuitenkin sopivan yksinkertaistava, jotta sen ymmärtäminen erilaisissa tilanteissa on mahdollista. Toisaalta yksinkertaistaminen kohtaa yllä mainitun ongelman ilmiön pelkistämisestä.

2.4 Allianssimallin taustalla NPG ja strateginen kumppanuus

Uuden julkisjohtamisen jälkeisiä julkishallinnon kehittämistoimenpiteitä on teoretisoitu *New Public Governancen* (NPG) mukaisesti. NPG:tä on kuvattu julkishallinnon kehittämisen kolmanneksi aalloksi perinteisen byrokraattisen julkishallinnon ja uuden julkisjohtamisen jälkeen. (Osborne 2006, 377.) Kiinnostus julkisten palvelujen koordinoinnin kehittämistä kohtaan on noussut yhä vahvemmin esiin, kun on huomattu NPM-mallin tuomat ongelmat palvelujen organisoinnissa, ja näitä uusia malleja on kuvattu NPM:n jälkeisen ajan (post-NPM) mukaisiksi toimenpiteiksi (Sanderson, Allen & Garnett 2018, 1061). Post-NPM:n käsitteen erääksi keskeiseksi piirteeksi nähdään markkinasuuntautuneiden sopimusyhteistyömekanismien sijaan juuri lisääntynyt yhteistyömuotoinen hallinta (Reiter & Klenk 2019, 24). Koska myös NPG:n erääksi keskeiseksi piirteeksi kuvataan palvelutuotannon uudenlaiset organisointimallit ja organisaatioiden välisten suhteiden hallinta (Osborne, Radnor & Nasi 2013, 135), tässä tapauksessa post-NPM:n ja NPG:n käsitteinä voidaan katsoa tarkoittavan ilmeisemminkin jotakuinkin samaa asiaa.

NPG:hen liittyvää yhteistyömallia kuvataan kumppanuusmalliksi. Kumppanuusmallissa on yhä tilaaja-tuottaja-mallin kaltaista sopimusohjausta, mutta palvelujen tilaamisen ja tuottamisen aiheuttamaa eriytymistä on pyritty muuttamaan siten, että tilaaja ja tuottajat toimivat tiiviissä yhteistyöverkostossa toistensa kanssa. Tällaista kumppanuusmallia voidaan soveltaa kunnan

sisäisessä toiminnassa mutta myös kunnan ja ulkoisten kumppanien välillä. Kun tilaajan ja tuottajan välillä on tasaveroinen verkostomaiseen toimintaan perustuva kumppanuussuhde, puhutaan strategisesta kumppanuudesta. (Hakari 2013, 56)

2.5 Allianssimalli: piirteet ja kokemuksia

Eräs yksi uusista palvelutuotannon organisointimalleista, joka korostaa organisaatioiden välistä suhteiden hallintaa, on allianssimalli. Allianssimallia voidaan pitää strategisen kumppanuuden käytännön soveltamisen mallina. Sanderson, Allen, Gill ja Garnett kuvailevat artikkelissaan (2018, 1064) allianssimallin keskeiset piirteet ja toimialat, joilla mallia on erityisesti hyödynnetty. Artikkelissa löydetään viisi keskeistä allianssimallin piirrettä, ja ne ovat sopimusjärjestelmä, kannustejärjestelmä, allianssikumppanien hankinta, toiminnan luonne ja erimielisyyksien ratkominen. Allianssimallin kannustejärjestelmä on rakennettu niin, että kaikki liittoumassa olevat tahot joko hyötyvät tai häviävät yhdessä. Näin ollen ei ole mahdollista, että yksi toimija voisi hyötyä allianssissa muita enemmän. Mallissa on keskeistä yhteiseen toimintaan, luottamukseen, ja kollektiivisuuteen tähtäävä toimintaperiaate. Lisäksi artikkelissa mainitaan, että allianssimallin erimielisyydet ratkaistaan tuomioistuinten sijaan allianssiosapuolten kesken. Allianssimallia on hyödynnetty etenkin rakennusalalla, julkisten palvelujen tuotannossa ja ilmailussa. (Sanderson ym. 2018)

Tilaja-tuottaja-mallin sopimusta käsiteltiin aiemmin sopimuksellisuusteorian näkökulmasta, ja tilaja-tuottaja-mallin sopimus nähtiin niin sanottuna matalan luottamuksen sopimussuhteena. Siinä allianssimallin sopimussuhde eroaa selvästi tilaja-tuottaja-mallista. Allianssisuhteen keskeisenä piirteenä on joustavuus, allianssisuhteessa riskit ja hyödyt ovat yhteiset ja tavoitteena on organisaatioiden välinen integrointi. Sopimuksellisuusteorian mukaiset sopimussuhteet on kuvattu taulukossa 1, ja allianssimalli on oikeanpuolimmaisoin malli. Allianssimallin allianssisuhde on näin ollen korkean luottamuksen sopimussuhde. (Hyryläinen 2004, 141-144)

Allianssimallilla on koettu saavutetun erilaisia hyötyjä. Chen, Zhang, Xie ja Xiao-Hua (2012) havaitsivat allianssimallin keskeisimmiksi hyödyiksi rakennusalalla pääomakustannusten alenemisen, innovaatioiden kehittymisen ja sopimuskumppanien välisten suhteiden paranemisen. Kaikki nämä hyödyt liittyivät keskeisesti sopimuskumppaneiden väliseen tiiviimpään yhteistyöhön. Kustannusten alenemisen taustalla katsotaan usein olevan allianssimallissa sen, että sopimusmalli kannustaa kaikkia osapuolia toimimaan yhteisen tavoitteen eteen, sillä riskit ovat jaetut tilaajan ja tuottajien kanssa (Sanderson ym. 2018, 1069; Jefferies, Brewer & Gajendran 2014).

Kustannushyötyjen lisäksi allianssimallilla voidaan nähdä sopimuskumppanien välisten suhteiden parantuvan ja muovautuvan luottamuksellisiksi ja tuottaviksi sekä poistavan sopimusosapuolten välisiä kuiluja molempien organisaatioiden toimiessa yhteisesti määriteltyjen tavoitteiden eteen (Sanderson ym. 2018, 1062; Sanderson, Allen, Petsoulas & Richtie, 2020, 120; Jefferies ym. 2014).

Jefferies, Brewer ja Gajendran (2014) tutkivat, mitkä ovat allianssimallin onnistumisen edellytyksiä. Tutkimuksen mukaan allianssimallilla saavutettujen hyötyjen taustalla ovat avoin viestintä sopimusosapuolten välillä, yhdenvertaisuus ja systemaattinen ongelmanratkaisu. Keskeisiä menestystekijöitä allianssimallissa tunnistettiin viisi: 1) keskitetty allianssitoimisto, 2) joustavat tavoitteet, 3) mittareiden määrittely, 4) työpajat ja 5) verkkopohjaisten hallintatyökalujen käyttöönotto. Keskitetty allianssitoimisto, jossa eri osapuolet kohtaavat, helpottaa tutkimuksen mukaan eri osapuolten välistä yhteistyötä, kun kaikki työskentelevät samassa tilassa. Yhteinen toimisto madaltaa raja-aitoja eri osapuolten ja henkilöiden välillä ja madaltaa kynnystä ottaa yhteyttä eri tahoihin. Joustavilla tavoitteilla tarkoitettiin sitä, että allianssissa omaksuttiin ajattelutapa, että jos yhdessä sovittuihin tavoitteihin päästiin, sovittiin yhä kovempi tavoite, jota kohti työskenneltiin. Tähän liittyy keskeisesti mittareiden määrittely, mikä on eräs allianssimallin onnistumisen edellytyksistä. Osapuolten on sovittava, mitkä ovat keskeiset tulosindikaattorit, joita seurataan. Työpajat mahdollistavat yhteisen toimiston lisäksi eri organisaatioiden välisten henkilöiden törmäyttämisen ja ongelmien ratkomisen yhdessä. Lisäksi tutkimuksessa nähtiin, että verkkoalustalla toimivat hallinta- ja johtamistyökalut edesauttoivat projektin johtamista ja hallinnointia sekä kehittivät vuorovaikutusta toimijoiden välillä. (Jefferies ym. 2014)

Hieman samankaltaisesti Davis & Love (2010) tutkivat allianssimallin osapuolten suhteiden merkitystä onnistuneessa allianssisopimuksessa. Heidän mukaansa osapuolten kyky kehittää ja ylläpitää toimivaa vuorovaikutussuhdetta toistensa kanssa on tärkeä tekijä onnistuneessa allianssisopimuksessa. Osapuolten välinen luottamus ja sitoutuminen ovat tärkeitä piirteitä. Tutkimuksen mukaan allianssisopimuksessa osapuolten väliset ihmissuhteet ovat erityisen tärkeitä, sillä allianssi nojaa tietyiltä osin yksilöllisiin suhteisiin. Allianssisopimuksessa tulee näin ollen kiinnittää huomioita siis myös erityisesti organisaatioiden välisten suhteiden ylläpitoon, jotta vuorovaikutus, luottamus ja sitoutuminen toimivat yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi. (Davis & Love 2010)

Allianssimallin haitat liittyvät keskeisesti sopimusmallin monimutkaisuuteen perinteisiin tilaaja-tuottaja-sopimukseen nähden. Allianssimallia luotaessa organisaatioiden tulee käyttää resursseja neuvotteluihin sekä allianssimallin tulosten määrittelyyn, mikä voi olla julkisten palvelujen tuotannossa monimutkaista (Sanderson ym. 2018, 1067). Lisäksi allianssimallien perustaminen vaatii

monesti tietojärjestelmien kehittämistä, jotta mittaus- ja seurantajärjestelmät palvelevat sopimusten määrittelemiä tarkoituksia (Sanderson ym. 2018, 1067). Varsinaisesti ei voida kuitenkaan pitää täysin selvänä, että allianssimallin transaktiokustannukset olisivat korkeampia muihin sopimusmuotoihin verrattuna, ja voidaan ajatella, että korkeahkot perustamiskustannukset saataisiin takaisin kustannussäästöinä sopimuksen aikana (Sanderson ym. 2018, 1068).

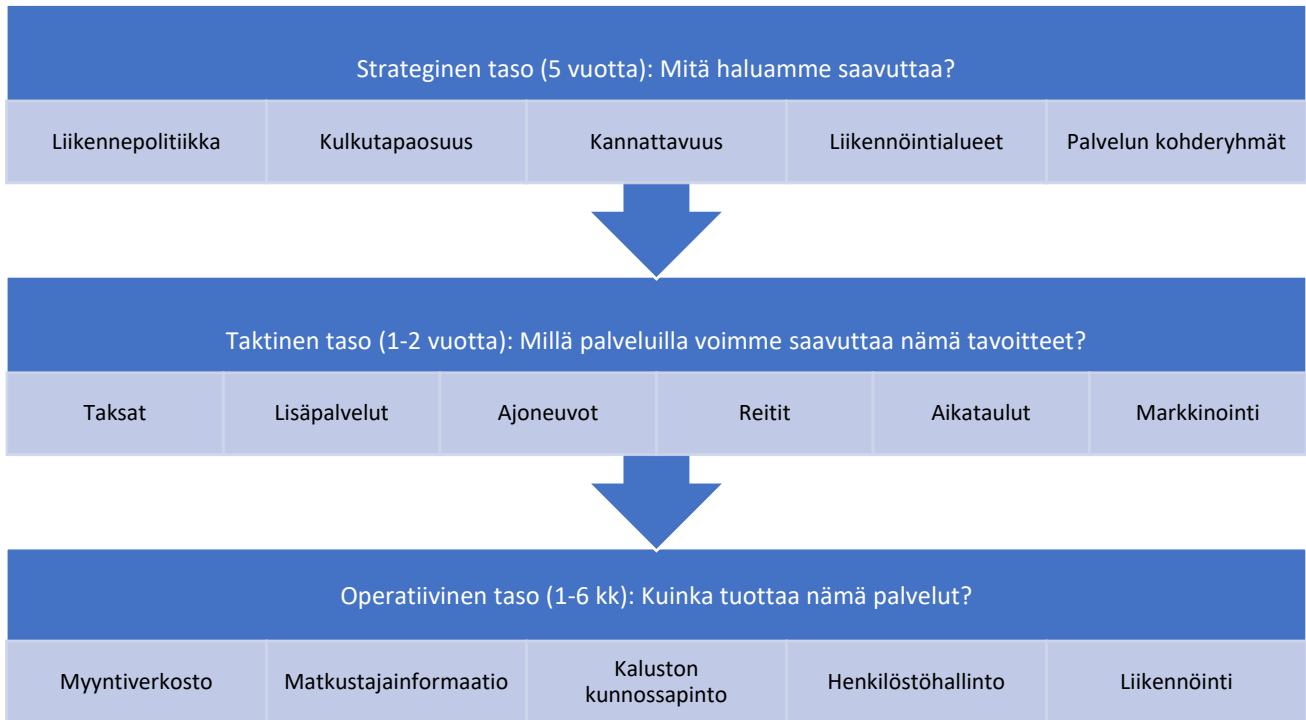
Yhteenvedona voidaan todeta, että allianssimalli on paperilla jokseenkin monimutkainen sopimusmuoto, jonka synnyttäminen ja perustaminen ottaa aikansa ja vaivansa. Allianssimallilla voidaan tutkimusten mukaan saavuttaa hyötyjä, joiden perimmäinen syy on siinä, että sopimusosapuolet allianssisopimuksessa toimivat yhdessä määriteltyjen tavoitteiden mukaisesti, jakavat riskin, ja näiden myötä toimivat paremmassa yhteistyössä joihinkin muihin sopimusmalleihin verrattuna. Jotta allianssiosapuolet pääsevät tällaiseen tilanteeseen, tulee allianssin perustamiseen selvästi käyttää aikaa ja vaivaa. Erityisesti yhteisten tavoitteiden ja mittaristojen määrittely on keskeisessä osassa onnistunutta allianssia, mutta toisaalta myös vuorovaikutukseen panostamisen nähdään olevan keskeisessä osassa onnistunutta kumppanuutta. Vaikka allianssilla toteutetut projektit ovat olleet usein onnistuneita, ei mallin vaikutuksista esimerkiksi kustannussäästöihin ole aivan täyttä näyttöä.

2.6 Suunnittelun eri tasot joukkoliikenteessä

Tilaaaja-tuottaja-mallissa on paitsi kyse tilaajan ja tuottajan välisten suhteiden järjestämisestä, myös siitä, mitkä tehtävät kuuluvat tilaajalle ja mitkä tuottajalle. Mallia ja tuotantosopimusta laadittaessa on otettava kantaa siihen, millainen on paras tehtävänjako eri toimijoiden välillä ja millä perusteella. Koska tässä tutkimuksessa käsitellään kunnallisten joukkoliikennepalvelujen järjestämistä, on tarpeen luoda käsitteellinen katsaus joukkoliikennesuunnittelun eri tehtävistä ja tehtävänjaon kokemuksista kansainvälisten esimerkkien pohjalta.

Joukkoliikennesuunnittelun eri tasot voidaan jakaa hyvin perinteisesti muuallakin organisaatiotutkimuksessa käytetyn jaon mukaisesti strategiseen, taktiseen ja operatiiviseen suunnitteluun. Strategisessa suunnittelussa on kyse isojen tavoitteiden määrittelystä: mitä joukkoliikenteellä halutaan saavuttaa? Strategisen tason tavoitteet ovat pitkän aikavälin, yli viiden vuoden tavoitteita, joihin vastataan liikennepoliittisilla päätöksillä, jotka eivät ole pelkästään joukkoliikennetoimijoiden omissa käsissä. Esimerkiksi kulkutapaosuuteen liittyvät tavoitteet voidaan nähdä strategisen tason tavoitteina. Taktisen tason suunnittelussa on puolestaan kyse siitä, mitä palveluita halutaan tuottaa, jotta strategisen tason tavoitteet saavutetaan. Tällöin on kyse keskipitkän

aikavälin tavoitteista, jotka asettuvat päivittäistoiminnan ja pitkän aikavälin tavoitteiden väliin. Tällöin puhutaan esimerkiksi reitti-, aikataulu- ja taksasuunnittelusta. Operatiivisen tason asiat puolestaan viittaavat päivittäistoimintaan, eli kuinka taktisella tasolla valitut toimenpiteet käytännössä toteutetaan. Kyse on siis tällöin esimerkiksi matkustajainformaation tuottamisesta ja päivittäisestä liikenteenhoidosta. (van de Velde 1999, 148-149)



Kuvio 3. Joukkoliikennesuunnittelun eri tasot (mukautettu van de Velde 1999, 148).

3. TUTKIMUSMENETELMÄT

3.1 Laadullinen tapaustutkimus

Tämä tutkimus on luonteeltaan laadullinen tutkimus. Laadullisessa tutkimuksessa on kyse todellisen elämän ongelmien kokonaisvaltaisesta selvittämisestä. Oikeassa elämässä ongelmat ovat monimutkaisia ja myös tutkijat katsovat ilmiöitä omista arvolähtökohdistaan. Tyypillistä laadulliselle tutkimukselle on myös induktiivinen, aineistolähtöinen analyysi, ihmisten suosiminen aineiston hankinnassa, tutkimussuunnitelman joustavuus, laadulliset menetöt aineiston hankinnassa ja kohdejoukon suunnitelmallinen valinta. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2007, 155-160)

Tässä tutkimuksessa arvioidaan sisäiseen tilaaja-tuottaja-malliin liitettyjä merkityksiä mallin parissa työskentelevien kokemusten kautta sekä toisaalta selvitetään kirjallisuuden kautta allianssimalliin liittyviä merkityksiä. Näin ollen tutkimusta voi pitää luonteeltaan kartoittavana tutkimuksena, joskin tutkimuksessa on selvästi myös kuvailevan tutkimuksen piirteitä. Kartoittavan tutkimus niin sanotusti katsoo mitä tapahtuu. Kartoittavan tutkimuksen tarkoituksena on etsiä uudenlaisia näkökulmia sekä löytää selvityksiä vähän tunnetuille ilmiöille (Hirsjärvi ym. 2007, 134-135). Kartoittava tutkimuksen strategiaksi valitaan tyypillisesti laadullinen tapaustutkimus (Hirsjärvi ym. 2007, 134-135). Kuvailevassa tutkimuksessa on tarkempia kuvauksia esimerkiksi tapahtumista, prosesseista tai tilanteista (Hirsjärvi ym. 2007, 134-135) joita piirteitä tässä tutkimuksessa voi katsoa olevan tilaaja-tuottaja-mallin tarkan kuvailun osalta. Näistä syistä tämän tutkimuksen tutkimusstrategiaksi on valittu laadullinen tutkimus. Määrällinen tutkimus olisi parempi vaihtoehto, mikäli tutkimuksen tarkoituksena olisi esimerkiksi etsiä kausaalisia syy-seuraus-suhteita (Hirsjärvi ym. 2007, 134).

Kaksiosaisen tutkimuskysymyksen kysymykseen *Kuinka allianssimalli soveltuu joukkoliikenteen sisäisen palvelutuotannon organisointitavaksi?* saadaan vastaus teoriaosiossa kirjallisuuskatsauksen kautta. Tutkimuksen toiseen osaan, sisäisen tilaaja-tuottaja-mallin toiminnan arviointiin saadaan vastaus haastattelemalla tilaajayksikön ja tuottajan edustajia. Lopulta vastaus työn kokonaisuongelmaan saadaan laatimalla itse vertailu kirjallisuuskatsauksen ja haastatteluista saadun aineiston pohjalta.

Työ on luonteeltaan tapaustutkimus, sillä tutkimuksessa keskitytään erityisesti Tampereen kaupungin joukkoliikenteen palveluntuotantotapaan sisäisen tuotannon osalta. Tapaustutkimus eroaa muista empiirisistä tutkimuksista muun muassa siten, että tapauksen analyysi on kokonaisvaltaista, tutkimuksen kohde kuvaillaan perusteellisesti ja kuvaus ilmiöstä on selväpiirteistä ja tarkkaa (Laine,

Bamberg ja Jokinen 2008, 9-10). Edellä mainitut tapaustutkimuksen määritelmät pätevän tämän työn osalta.

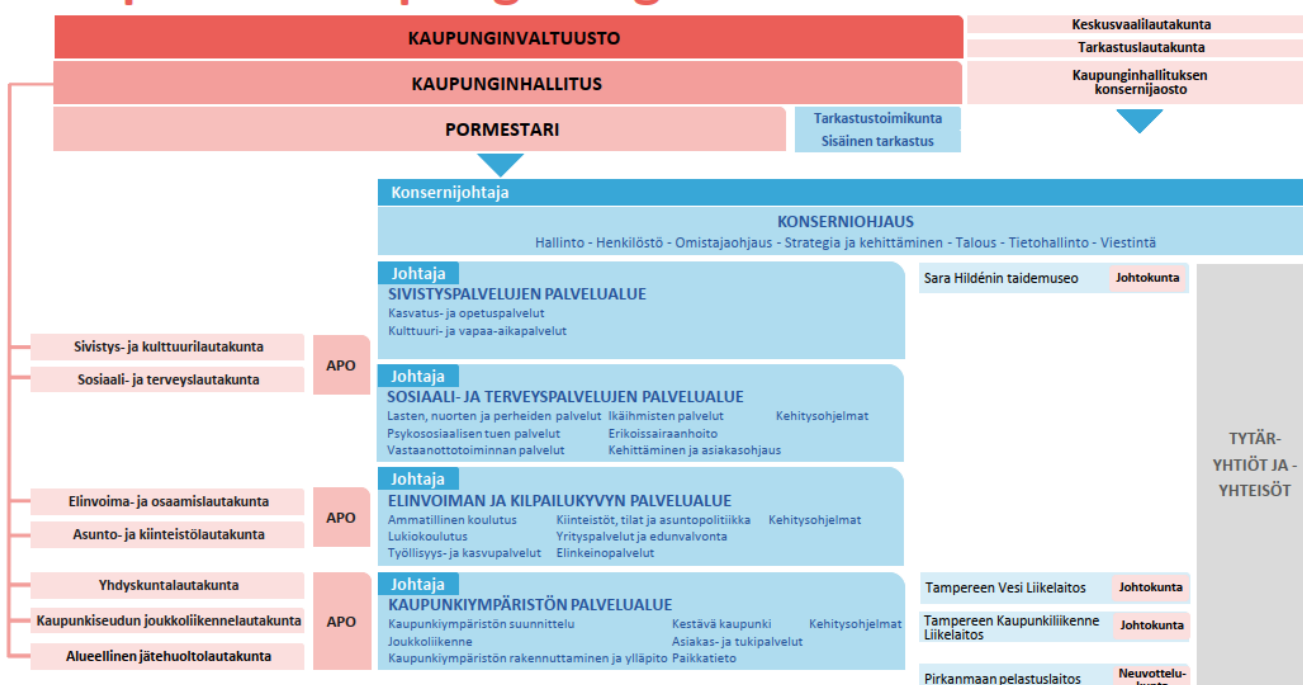
Tapaustutkimuksessa keskeistä on yhden tapauksen kokonaisvaltainen ymmärtäminen, mikä voi aiheuttaa kysymyksen siitä, pystytäänkö tapausta yleistämään. On kuitenkin huomattava, että tapaustutkimus auttaa syventämään yleistä ongelmaa yhden tietyn ilmiön kautta. Tästä syystä tutkimuksen tuloksia voi hyödyntää myös muissa yhteyksissä konteksti huomioiden. (Leino 2008, 214-215)

3.2 Kohdeorganisaatioiden kuvaus

Tutkimuksessa käsitellään Tampereen kaupungin toimintaa. Tampereen kaupungin organisaatioon (kuvio 4) kuuluu konserniohjauksen lisäksi neljä palvelualueetta: sivistyspalvelujen palvelualue, sosiaali- ja terveysterveysten palvelualue, elinvoiman ja kilpailukyvyyn palvelualue sekä kaupunkiympäristön palvelualue. Lisäksi kaupunkikonserniin kuuluu Sara Hildénin taidemuseo, Tampereen Vesi Liikelaitos, Tampereen Kaupunkiliikenne Liikelaitos sekä Pirkanmaan pelastuslaitos.

Tampereen kaupungin organisaatio 1.1.2020

TAMPERE.
FINLAND



Kuvio 4. Tampereen kaupungin organisaatiokaavio 2020 (Tampereen kaupunki 2020).

Tutkimuksessa käsitellään joukkoliikenteen sisäistä tilaaja-tuottaja-mallia. Tampereen kaupunki toimii EU:n palvelusopimusasetuksen (1370/2007) ja liikennepalvelulain (2017/320) mukaisena joukkoliikenteen toimivaltaisena viranomaisena Kangasalan, Lempäälän, Nokian, Oriveden, Pirkkalan, Tampereen, Vesilahden ja Ylöjärven kuntien muodostamalla alueella. Joukkoliikenteen päätöksenteosta vastaa kaupunkiympäristön palvelualueella toimiva kaupunkiseudun joukkoliikennelautakunta. Joukkoliikennelautakunnan asioita valmistelee ja toimeenpanee joukkoliikenteen palveluryhmä, joka toimii joukkoliikenteen tilaajayksikkönä. Joukkoliikenteen palveluryhmä on jaettu liikennesuunnittelun ja matkapalveluiden palveluyksiköihin. Asiakkaalle joukkoliikenteen tilaajayksikkö näyttäytyy Nysse-brändinä. (Tampereen kaupunki 2019)

Nykyisenkaltainen tilaaja-tuottaja-malli Tampereen joukkoliikenteessä otettiin käyttöön kaupungin toimintamalliuudistuksen myötä 1.4.2006. Tilaajatoiminnot siirrettiin silloisen liikennelaitoksen eli nykyisen Tampereen Kaupunkiliikenne Liikelaitoksen toiminnoista. Tilaajan tehtäviin nykymallissa kuuluu linjasto-, reitti-, aikataulu-, ja tariffisuunnittelu, maankäyttöyhteistyö, seudullinen yhteistoiminta, rahastus- ja informaatiojärjestelmät, asiakaspalvelu, viestintä ja markkinointi. Joukkoliikennejärjestelmän lipputulot kerää tilaaja, joka maksaa tuottajille sopimusten mukaiset korvaukset liikennöinnistä. Tuottajien tehtäväksi nykyisessä mallissa jää kuljettajien työvuorosuunnittelu, osittain autokiertosuunnittelu sekä päivittäinen liikenteenhoito, hankkia linjoille kalusto ja kuljettajat. (Tampereen kaupunki 2010)

Tampereen Kaupunkiliikenne Liikelaitos (lyh. TKL) on perustettu 1948. Tilaaja-tuottaja-malliin siirtymisen jälkeen kaupunkiliikennettä on ryhdytty kilpailuttamaan. Ensimmäinen kilpailutuksen pilotointi järjestettiin 2008. (Tampereen kaupunki 2010.) Vuonna 2018 Tampereen seudun joukkoliikenteessä liikennöitiin noin 21,5 miljoonaa linjakilometriä. Tästä TKL:n osuus oli noin 9,2 miljoonaa. Oman tuotannon osuus kaupunkiseudun joukkoliikenteestä on siis hieman alle puolet. Loput liikenteestä on kilpailutettu yksityisten palveluntarjoajien kesken. TKL ei osallistu kilpailutuksiin. (Tampereen kaupunki 2019.)

3.3 Aineiston hankinta ja käsittely

Tutkimuksen laadullinen aineisto tilaaja-tuottaja-mallin osalta muodostui tilaajalle ja tuottajalle toteutetuista haastatteluista. Haastatteluja tehtiin yhteensä 16, joista 9 tilaajan henkilökunnalle ja 7 tuottajan henkilökunnalle. Haastateltavat valittiin yhdessä työn ohjausryhmän kanssa siten, että heidän työtehtävänsä kattoivat laajasti tilaajan ja tuottajan välisen yhteistyön päivittäisistä asioista johtoon. Lisäksi haastateltavat edustivat myös laajasti eri sektoreita tilaajan ja tuottajan välisessä

yhteistyössä. Haastateltavia lähestyttiin sähköpostitse ja puhelimitse tammikuussa 2020. Haastateltavia tuli hieman alkuperäistä suunnitelmaa enemmän, sillä kaksi haastateltavaa ilmoitti oma-aloitteisesti halunsa tulla haastatelluksi tutkimukseen. Aineiston riittävyden kannalta käytetään saturaation käsitettä, jolla tarkoitetaan sitä, että aineisto alkaa toistaa itseään (Tuomi & Sarajärvi 2002, 89-92). Tutkimuksen teon kannalta pienempikin aineisto olisi riittänyt, sillä aineisto olisi satureitunut huomattavasti pienemmälläkin haastattelujen määrällä. Haastatteluissa toistuivat samat teemat jo noin 6–7 haastattelun jälkeen.

Aineisto kerättiin tammi-helmikuun 2020 aikana. Haastattelut toteutettiin yksilöhaastatteluina kasvotusten Tampereen kaupungin Frenckellin virastotalossa sekä TKL:n tiloissa Nekalassa. Haastattelut äänitettiin ja litteroitiin aineiston analysoimiseksi. Haastattelut olivat kestoaltaan 32-67 minuutin mittaisia. Aineiston analyysi toteutettiin kevään 2020 aikana. Tutkimustulokset ja johtopäätökset olivat valmiita loppukesään 2020 mennessä. Tutkimusraportin loppuunsaattaminen tapahtui kuitenkin vasta syksyn 2022 aikana.

Haastattelut toteutettiin kohtuullisen strukturoituina teemahaastatteluina. Teemahaastatteluissa on kyse puolistrukturoiduista haastatteluista, joissa haastattelun keskeiset teemat on suunniteltu etukäteen, mutta tarkkoja kysymyksiä ei ole muotoiltu ennalta vaan ne määrittyvät tilanteen mukaan (Hirsjärvi ym. 2007, 203-204). Teemahaastattelurunkoja hieman muovattiin sen mukaan, haastateltiinko tilaajan vai tuottajan henkilökuntaa. Haastattelurunkoon oli kirjattu tarkkoja kysymyksiä lomakehaastattelun omaisesti, mutta hieman tilanteesta ja haastattelusta riippuen ne käytiin läpi tai ei käyty. Kussakin haastatteluissa painottuivat hieman erilaiset teemat riippuen henkilöiden työtehtävistä ja näkökulmista. Haastattelurunko on tutkimuksen liitteenä 1.

Aineiston analyysi toteutettiin teoriaohjaavan taika teoriasidonnaisen sisällönanalyysin keinoin. Tässä analyysimallissa on paljon samaa kuin aineistolähtöisessä sisällönanalyysissä. Teoriaohjaavassa analyysissä analyysiluokat valitaan aineistosta, mutta siinä tunnistetaan teorian ohjaava vaikutus, siinä missä aineistolähtöisessä analyysissä havaintojen teoriapitoisuutta ei vastaavasti tunnisteta (Tuomi & Sarajärvi 2002, 98). Käytännössä analyysi toteutettiin niin, että aineiston litteroinnin jälkeen aineisto vietiin ATLAS.ti-ohjelmistoon, jossa aineistosta tunnistettiin pelkistetyt ilmaukset. Pelkistetyistä ilmauksista muodostettiin tämän jälkeen alaluokkia, joista muodostettiin lopulliset yläluokat. Teorian ohjaava vaikutus tuli erityisesti analyysin loppupuolella mukaan, sillä yläluokat muodostettiin soveltuvin osin teorian ja soveltuvin osin aineiston pohjalta.

3.4 Tutkimuksen luotettavuus ja eettisyys

Tässä alaluvussa käsitellään tutkimusta sen luotettavuuden ja eettisyyden näkökulmasta. Tutkimuksen luotettavuutta voidaan lähestyä esimerkiksi reliabeliuden ja validiuden käsitteiden kautta. Reliabiliteetillä tarkoitetaan sitä, onko tutkimustulos toistettavissa vai ei. Validius, eli pätevyys, sen sijaan tarkoittaa sitä, vastaako tutkimus siihen mitä on tarkoitus tutkia. Validius liittyy erityisesti siihen, onko tutkimuksessa käytetty soveltuvia menetelmiä tutkimuskysymykseen vastaamiseksi. Käsitteiden soveltaminen määrällisen tutkimuksen alalla on yksinkertaisempaa kuin laadullisen tutkimuksen alalla, sillä määrällisessä tutkimuksessa tutkimus on toistettavissa aivan eri tavalla kuin laadullisessa. Käsitteet ovatkin syntyneet määrällisen tutkimuksen piirissä. (Hirsjärvi ym. 2007, 226-227)

Reliabiliteetin soveltamista laadullisen tutkimuksen piiriin kritisoidaan erityisesti siitä syystä, että laadullisen tutkimuksen piirissä ei ole olemassa yhtä sosiaalista todellisuutta, ja siltä osin tutkimuksen toistettavuuden arviointi on vaikeaa (Tuomi & Sarajärvi 2002, 133-134). Tätä tutkimusta arvioitaessa toistettavuuden näkökulmasta, on arvioitava erityisesti sitä, saisiko saman aineiston analysoimalla joku toinen vastaavat tutkimustulokset vai ei. Laadullinen analyysi on kuitenkin aina joltain osin kiinni tutkijasta. On selvää, että joku toinen tutkija ei välttämättä sanoita tutkimustuloksia samalla tavalla kuin tämä tutkimus on sanoitettu tulosten osalta. Aineisto on kuitenkin sen verran suuri ja kyllästynyt, että samojen teemojen nouseminen myös toisten tutkimustuloksissa olisi todennäköistä, jos ei aivan samoilla sanoilla, niin ainakin samankaltaisin lopputulemin.

Tuomi & Sarajärvi (2002, 135-136) painottavat, että laadullisen tutkimuksen luotettavuutta arvioitaessa on huomioitava sen sisäinen johdonmukaisuus eli koherenssi. He myös painottavat, että laadullisen tutkimuksen tutkijan tulee selostaa tutkijoilleen tarkasti, mitä tutkimuksessa on tehty – eli antaa lukijoille riittävästi tietoa tutkimuksen kulusta (Tuomi & Sarajärvi 2002, 138). Tässä tutkimusraportissa aineiston käsittelyyn liittyvät seikat on avattu erityisesti aiemmassa luvussa.

Laadullisen tutkimuksen eettisyyden arvioinnissa on syytä arvioida erityisesti toisaalta sitä, mitä tutkitaan eli tutkimusaiheen valintaa ja toisaalta niitä teknisiä ratkaisuja eli keinoja, joita tutkimuksen teossa on tehty (Tuomi & Sarajärvi 2002, 123). Tässä tutkimuksessa arvioidaan sisäistä tilaaja-tuottaja-mallia joukkoliikenteen palvelutuotannossa sekä vertaillaan sitä allianssimalliin. On ehkä niin, että tutkimuksen aiheessa voi olla nähtävissä kriittistä suhtautumista nykyiseen järjestämistapaan. Tutkimuksen aiheen valintaa tehtiin yhdessä tilaajan sekä tuottajan edustajien muodostaman työn ohjausryhmän kanssa. Tutkimuskysymykset ja aineiston analyysi on kuitenkin tehty neutraalista näkökulmasta järjestämistapaa kohtaan.

Tutkimuksen teknisiä ratkaisuja arvioitaessa tulee ottaa huomioon erityisesti tiedonhankintakeinot, jolloin on keskeistä arvioida, onko tutkimukseen osallistuneet antaneet tutkimukseen osallistumiselle asiaan perehtyneesti annetun suostumuksen (Hirsjärvi ym. 2007, 23-25). Tämän tutkimuksen informaatikoille lähetettiin haastattelupyynnön yhteydessä saatteena kooste siitä, mitä tässä tutkimuksessa käsitellään. Tutkimuksen kohde tuntui olevan tilaajan ja tuottajan edustajille kohtalaisen helposti hahmotettavissa, sillä tutkimus käsittelee pelkistettynä tilaajan ja tuottajan välisen organisoinnin ja yhteistyön toimivuutta. Aihe oli kaikille jo tuttu arkensa kautta. On lisäksi syytä arvioida, missä määrin tutkimukseen osallistuneet ovat antaneet todellisen suostumuksen. Tutkijan näkökulmasta ketään haastateltavaa ei täytynyt suostutella haastattelun tekemiseen. Joitain haastateltavia piti lähestyä ensimmäisen sähköpostin lisäksi puhelimitse tai toisella sähköpostilla, mutta ensimmäiseen sähköpostiin reagoimattomuus johtui haastateltavien mukaan unohduksesta tai kiirempien asioiden priorisoimisesta. Useat haastateltavat olivat tyytyväisiä siitä, että tällaista tutkimusta tehdään ja tutkimuksen edetessä tuli myös kaksi vapaaehtoista lisähaastateltavaa, jotka halusivat osallistua tutkimuksen tekemiseen. Aineistoa käsiteltiin varoen, eikä yksittäisten haastattelujen sisällöistä kerrottu muualle. Tässäkin tutkimusraportissa kaikki lainaukset on anonymisoitu. Aineistoa, niin haastattelujen ääniraitoja kuin litteroituja haastatteluja, on säilytetty myös ainoastaan omalla tietokoneella sekä yliopiston pilvipalvelussa. Ainoastaan itselläni on ollut pääsy aineistoihin. On kuitenkin syytä pitää mielessä, että molemmat organisaatiot ovat henkilöstömäärältään hyvin pieniä, joten henkilöt tuntevat toisensa ja siltä osin tässä raportissa olevien lainausten osalta tilaajan ja tuottajan edustajat saattavat tunnistaa toisensa.

Eettisyyttä arvioitaessa on syytä arvioida myös tutkijan asemaa suhteessa tutkimukseen. Ennen tutkimuksen tekoa olin työskennellyt itse kahtena kesänä tilaajan palkkalistoilla harjoittelijana. Työtehtäviini oli kuulunut jonkin verran, kuitenkin aika vähän yhteistyötä myös tuottajan kanssa. Olin kuitenkin tehnyt esimerkiksi tilaajan suorittamaa sopimusvalvontaa tuottajaa kohtaan. Lisäksi olin ollut yhden lyhyemmän, viikon mittaisen ajanjakson tilaajan palkkalistoilla. Tämän lisäksi olin itse tilaajan palkkalistoilla töissä tekemässä tätä työtä keväällä 2020. En kuitenkaan osallistunut tuona aikana mihinkään tilaajan muihin työtehtäviin ja pyrin ottamaan tietoisesti etäisyyttä asiasta. Siltä osin eettisiä näkökulmia arvioitaessa on syytä tuoda esiin jossain määrin korostunut suhteeni tilaajan suuntaan. On mahdollista, että tilaajien haastattelut olivat rikkaampia, koska tunsin haastateltavat paremmin etukäteen. Lisäksi alitajuisesti korostunut suhteeni tilaajaan on voinut tarkoittaa sitä, että tiedostamatta olen tehnyt tutkimusta tilaajan suuntaan. Pyrin kuitenkin pitämään ja korostamaan tämän asian mielessä koko tutkimusprosessin ajan. Tuloksissa on esitetty kriittisiä arvioita niin tilaajan kuin tuottajan toimintaa kohtaan. Lisäksi tutkimuksen ohjausryhmään kuuluivat niin tilaajan

kuin tuottajan edustajat ja tuloksista raportoitiin kumpaankin suuntaan, joten pyrin raportoimaan parhaan kykyni mukaan tutkimuksen tuloksista neutraalina tutkimuksen tekijänä molempien osapuolten suuntaan.

4. TUTKIMUSTULOKSET

4.1 Kustannustehokas ja toimiva peruspalvelutuotanto

Mallin suurimmat hyödyt voidaan katsoa liittyvän selkeästi ison kuvan tavoitteisiin ja niiden toteutumiseen. Tilaaja-tuottaja-mallilla haettiin säästöjä omassa tuotannossa ja oman tuotannon kustannusrakenteen läpinäkyvyyttä. Oman tuotannon koetaan olevan tällä hetkellä kustannustehokas palveluntuottaja, peruspalvelutuotanto toimii operatiivisella tasolla ilman suurempia ongelmia, tehtävänjako on vakiintunut ja selkeä sekä lisäksi oman kunnallisen organisaation vahvuudet nousevat esiin mallissa.

”Peruspalvelutuotanto, tää että sujuva arki kustannustehokkaasti, kyl se toimii mielestäni varsin hyvin. Et siinä ei oo mitään sanomista.” (Tilaaja)

”Sanoisin että ihan hyvin [yhteistyö] toimii. Aina kehitettävää löytyy - -” (Tuottaja)

”Emmä usko että hirveesti lähtisin muuttamaan mallia mikä on pystyssä, parantaisin mikä on nyt. Toistemme välinen kommunikaatio. En nää et mitään isompaa ongelmaa muuten on. Linjat on selkeet, selkee mikä on kummankin rooli. Se on erittäin positiivinen asia.” (Tilaaja)

”Lyhyesti sanottuna hyvin [toimii yhteistyö]. Ei meillä oo mitään isompia ongelmia.” (Tuottaja)

Samankaltaisia näkemyksiä tuli sekä tilaajan että tuottajan puolelta. Sujuva arki viittaa tässä tapauksessa erityisesti operatiivisen tason liikenteenhoitoon. Liikennöinnissä ei koettu olevan suurta ongelmaa operatiivisella perustasolla, vaan homma toimii siellä pääsääntöisesti niin sanotusti kuten pitääkin: tuottaja saa yleensä toteutettua tilatun mukaista palvelua, eli jokaiselle tilatulle vuorolle kuljettajan ja auton. Tämä kuulostaa yksinkertaiselta, mutta on lopulta suurin osa etenkin asiakkaalle näkyvää joukkoliikennepalvelua. Tilaaja haluaa tilaamilleen vuoroilleen tuottajalta palvelun, ja mikäli tämä ei toteutuisi kelvollisesti, voisi ongelmien katsoa olevan merkittäviä. Näin ollen yksinkertaistetusti voidaan todeta, että tilaaja on varsin tyytyväinen siihen, kuinka liikennöitsijä saa hoidettua liikennöinnin. Toisaalta tuottaja on varsin tyytyväinen myös siihen, kuinka tilaaja hoitaa tilaajatehtäviään.

Tilaaja-tuottaja-malli on jo hyvin vakiintunut malli järjestää palvelutuotanto oman liikennöitsijän kanssa. Oletettavasti tästä syystä mallin mahdolliset epäselvyydet tehtävänjaon ja vastuiden suhteen

ovat olleet ensimmäisinä vuosina. Sekä tilaaja että tuottaja kokivat tehtävänjaon selväksi. Jonkinlaisia yksittäisiä vastuuongelmia vuosien varrella on kuitenkin ilmennyt erityisesti sellaisten asioiden osalta, jotka ovat nousseet uusina teemoina vuosien kuluessa esiin. Kuitenkin isossa kuvassa tehtävänjako on selkeä, ja sen voi lukea tämänhetkisen mallin vahvuudeksi. Kummallakaan osapuolella ei mene perustehtävien osalta aikaa sen pohtimiseen, kenelle vastuu kuuluu. Asiat ovat tehtävänjaon osalta yksinkertaisia: tilaaja suunnittelee ja tilaa liikenteen, tuottaja suunnittelee liikennöinnin käytännön operoinnin sekä operoi lopulta liikenteen. Tulokset mallin vastuunjaon selvyyksistä olivat varsin odotettuja, sillä erinäiset epäselvyydet aiemmissakin tutkimuksissa ovat olleet erityisesti mallien alkuvaiheiden ongelmia.

”Niin kuin sanottu, niin aika hyvähän tää [malli] mun mielestä on, vastuunjaot ja niin.”
(Tuottaja)

”Kyllä se [roolitus] toimii tällä hetkellä ihan hyvin. Ihmiset tietää mikä on jolin tehtävä, mikä meidän tehtävä.” (Tuottaja)

”Emmä koe et siinä [roolituksessa] ois mitään semmoista isompaa ongelmaa.”
(Tilaaja)

”Roolit on selkeytyny tänä aikana. Alussa oli varmasti sellaista [epäselvyyttä].”
(Tuottaja)

Tehtävänjaon selkeyttä arvioitaessa on muistettava, ettei se välttämättä suoranaisesti tarkoita sitä, että selkeä tehtävänjako on hyvä. Etenkin tilaajan taholla esiintyi ajattelua, jossa myönnettiin tehtävänjaon selkeys, mutta samaan aikaan pohdittiin sitä, onko välttämättä näin selvärajainen ja terävä tehtävänjako lopputuloksiltaan paras mahdollinen. Selvärajaisen tehtävänjaon voidaan katsoa olevan jollain tavalla kaksiteräinen miekka. Vahvuutena on se, ettei tehtävänjaon pohtimiseen tai suunnitteluun kulu resursseja, mutta toisaalta sillä voidaan hukata tiettyä organisaatioiden yhteistä kehittämispotentiaalia ja kahlita toimijoita selvästi omille puolilleen.

”Mun mielestä roolitus sinänsä on tosi selkee, mut mä en tiedä onko se selkeys siinä nyt sitten välttämättä hyvä. Et vähän siel on sellaista että joskus unohtuu sit se oman asiantuntijuuden käyttö, vaan sanotaan et ”kun tästä ei oo tilaajan ohjeistusta”, et vähän niin kuin oletetaan et kun nää on niin kuin tehtykin aika jossain vaiheessa, kun eriytyminen on tapahtunut, tällainen tehtävienjako, niin sit myöskään ei oo sitten sen jälkeen ikään kuin annettu vapauksia tai uskallettu tai osattu käyttää niitä niin et vois

yhteisen hyvän eteen tehdä ilman että joku tilaaja on määritellyt et nyt voit tehdä näin.”

(Tilaaja)

Sekä tilaaja että tuottaja kokivat TKL:n tehokkuuskehityksen erääksi mallin positiivisimmista vaikutuksista. Oman tuotannon toiminnan tehostaminen olikin ollut aikanaan eräs tavoitteista, ja sen voi katsoa siltä osin onnistuneen. Tehokkuuskehitykseen on vaikuttanut moni seikka. Toisaalta aikatauluja on tehostettu, ja sen taustalla on ollut niin tilaajan kuin tuottajan toiminta. Muita seikkoja tehokkuuskehityksen taustalla on ollut esimerkiksi kehittynyt tuotteistaminen ja sen tuoma kustannusläpinäkyvyys, tuottajan toiminnan yritysmäistyminen ja toisaalta tuottajan sisäiset tehokkuustoimenpiteet.

Aikataulujen tehostumisen taustalla on selvästi tilaaja-tuottaja-malli, sillä tilaajan suunnitteluperiaate on asiakaslähtöistä, siinä missä tuottaja suunnitellessaan aikataulua saattaisi lähteä asiaan tuotantolähtöisemmin. Tuottajan suunnitteluperiaatteissa saattaisi korostua tällöin tuotantolähtöisempi ajattelutapa, jolloin saatettaisiin miettiä esimerkiksi sitä, kuinka käänträajat päätepusäkeillä olisivat lievempiä, jolloin kuljettaja ehtisi levähtämään enemmän. Tätä seikkaa kuvasi tilaajan edustaja:

”No ennen vanhaan, tai siis kun kuljettajat jotka tätä ehkä kertoo, ennen päätteellä ehdit vaikka lukemaan kirjaa tai levähtämään. Nyt tää on aika paljon tehostettu varmaan sekä meidän toimesta, ne autokierrot on tiukempia että sitten niin kuin taas tuotannon, TKL:n toimesta siitä, että on tarvinnut vetää ne resurssit tiukemmalle, että ne on ne työvuorot tiukempia. Ehkä semmosissa asioissa, et sit me mietitään et me saadaan nyt tällä rahalla eniten asiakkaille vuoroja näin, mutta ehkä vähän ilkeämmät työvuorot kuljettajille.” (Tilaaja)

Tilaaja-tuottaja-malleihin perinteisesti kuuluva tuotteistaminen ei saanut kovin suurta huomiota, joten sen voi katsoa tapahtuneen tietyllä tavalla varkain tai sen voi katsoa olevan niin vakiintunut osa toimintaa jo nykyisellään. Toisaalta tehokkuuskehityksen taustalla voitiin katsoa olevan osaltaan kustannusläpinäkyvyyden, ja myös autopäivätuotteen merkitys tilaajan ja tuottajan välisessä vuorovaikutuksessa tunnistettiin.

”En osaa miettiä autopäivää tuotteena, mutta se että se on semmoinen, millä ne sitten pystyy tietysti sitä toimintaansa tehostamaan. Eli myyvät meille mahdollisimman monta autopäivää kun me taas halutaan mahdollisimman vähän niitä autopäiviä.” (Tilaaja)

Tilaaajan sekä osin myös tuottajan taholta tunnistettiin myös, ettei tuotteistamista ole välttämättä viety aivan niin pitkälle, kuin olisi periaatteessa mahdollista, mutta jo nykyinen tuotteistamisen koettiin antavan tarpeeksi työkaluja oman tuotannon toiminnan tehokkuuden arviointiin. Tuotteistamisen taustalla on erityisesti se, että sillä pystytään vertailemaan oman tuotannon kustannustasoa yksityisiin toimijoihin verrattuna. Toisaalta tuotteistamisessa nähtiin kehitettävää myös siltä osin, ettei tuottajan sisällä välttämättä ollut niin vahvaa ja yritysmäistä analysointia omien tuotteidensa kustannustasosta kuin olisi mahdollista.

”Kustannusläpinäkyvyyden? Joo. Minusta se on toteutunut tosi hyvin, et näin jälkikäteen aateltuna se ei ollut vaikeeta rakentaa tällöinen ihan samanlainen sopimusmalli, ja tietyllä tapaa samanlaiset kustannusparametrit tai talousparametrit, millä tästä palvelusta sitten tuottajalle maksetaan. Toki siellä on sitten, vois sanoa, että emme ole käyttäneet resursseja siihen, että oma tuotanto pystyis erottelemaan sen liikenteensä vaikkapa linjakohtaisesti, ja niille omat kilometri- ja tuntihinnat. Et on menty tällä könttähinnalla, mut varsinkin tän kilpailutetun liikenteen kasvaessa, se könttä yksityinen sektori ja TKL:n massa, niin kyllä niitä voi aidosti vertailla.” (Tilaaaja)

”Liian vähän. Meillä on sisäisesti huono tieto, huono kustannusseuranta näistä tuotteista. --- Ei meillä erotella niitä. Meillä sanotaan vaan että se on kokonaisuus. Okei, mä sanon että jos laiva uppoo niin se uppoo yhtenä kokonaisuutena, mutta oishan se hyvä selvittää missä se vuoto on. Mutta siinä ei oo onnistuttu ollenkaan. Pitäisi ymmärtää nämä eri tuotteet.” (Tuottaja)

Toisaalta osin nähtiin myös niin, ettei tuottajan tehokkuuskehitys ollut pelkästään tilaaja-tuottaja-mallista lähtöistä. Tuottajan tehokkuuden taustalla oli myös laajempia konserniohjauksellisia kysymyksiä, sillä omaa tuotantoa ei pelkästään ohjaa tilaaja, vaan myös kaupungin konsernihallinto. Siltä osin tehokkuuskehityksen taustalla voidaan nähdä yleistä liikelaitosten tehostamiskehitystä sekä kunnallisen toiminnan tehostamista, mikä ei ole välttämättä sidonnaista siihen, kuinka palveluntuotannon kysymykset ja roolitukset tilaaajan ja tuottajan välillä on järjestetty. Näin ollen on osittain vaikea eritellä tämän työn rajauksissa sitä, mikä tehokkuuskehityksestä on nimenomaisesti tilaaja-tuottaja-mallista lähtöisin ja mikä muiden kehittämistoimien ansiota. Kaikesta huolimatta kokonaisuutena oman tuotannon toiminnan tehostuminen oli asia, johon oltiin tyytyväisiä isossa kuvassa. Se oli yksi tavoitteista ja siihen on selkeästi päästy. Oman tuotannon nähtiin olevan jo yksityisiin yrityksiin verrattavissa ainakin tietyin osin.

”Mä en tiedä et onko ne tullu tän tilaaja-tuottaja-mallin seurauksena välttämättä tää tehostamistarve vai niin kuin yleisen kehityksen myötä” (Tilaaja)

”Onhan tosiaan nyt, TKL nyt toimii kuin mikä tahansa markkinoilla oleva yritys, ja se on ihan puhtaasti tilaaja-tuottaja-mallin ansiota, että tällainen tilanne on saavutettu.” (Tuottaja)

”Kuten oon tässä, kustannustehokkuus vähän korostuu, mut sen työhän johto on siellä hoitanut äärimmäisen hyvin. Et eihän sitä voi kukaan kiistää, et sieltä johdostahan se lähtee. Et on tehostettu sitä toimintaa varmasti ihan joka tasolla. Siinä mielessä ovat suhtautuneet vakavasti ja se on paistanut johdon kanssa keskusteluissa se halu päästä sinne markkinahintaan.” (Tilaaja)

Erääksi toimivan peruspalvelutuotannon osista voidaan sanoa olevan myös kunnallisen, oman organisaation vahvuudet yksityisiin verrattuna. Oman tuotannon kanssa koettiin toiminta joustavana, sillä asioista voidaan sopia myös tuotantosopimuksen ulkopuolelta, sillä tuotantosopimus ei käsitä aivan täysin yksityiskohtaisia asioita. Siltä osin voidaan todeta sisäisen tilaaja-tuottaja-mallin toimivan ja antavan erilaista pelivaraa ulkoiseen tilaaja-tuottaja-malliin verrattuna.

”Ei meidän oo tarvinnut mitään muita kuin kertoo tuloksia tai kertoo miten meidän kilpailutetun liikenteen hinta on. Käydä sitä debattia sillä tapaa ja sitten lähtee siitä puristamaan sitä heidän hintaa alas. Mun mielestä se on menny yllättävän helposti. Yksityisen sektorin kanssahan taas ei näin voitaisi menetellä oikeastaan. Se on pakko määrätä kilpailussa se hinta. Eihän yksityinen sektori neuvottelemalla suostu minkäänlaisiin alennuksiin, ellei uhkana ole palvelun menettäminen. Mut tässä se on oman tuotannon kanssa, oman tuotannon kanssa näin voidaan toimia.” (Tilaaja)

”No nyt tulee mieleen esimerkiksi sellainen että noista bussien teippaamisista esimerkiksi sovitaan että meille omaan käyttöön tulis 7 bussin perää. Niin ei me siitä tehty mitään niinku semmoista virallista sopimusta, se on vaa sähköpostilla sovittu eri toimijoiden kanssa.” (Tilaaja)

”[Me ollaan] joustava apu jolille”(Tuottaja)

4.2 Joukkoliikenne osana kaupunkisuunnittelua

Eräs mallin hyödyistä koettiin olevan sen, että tilaajaorganisaatiosta on rakentunut asiantuntijaorganisaatio, joka katsoo nimenomaisesti kaupungin kokonaisuutena osana

kaupunkisuunnittelua. Kun tilaajaorganisaatio on ottanut etäisyyttä liikennepalvelutuotannon operatiivisista asioista, on asioita voitu tarkastella isommissa mittakaavoissa ja tehdä eri tavalla yhteistyötä maankäytön suunnittelun ja liikennejärjestelmäsunnittelun kanssa.

Joukkoliikennepalvelu on kehittynyt Tampereella selvästi vuosien mittaan, ja tilaaja-tuottaja-mallin rakentaminen nähtiin olevan vahvasti sen taustalla. Tosin tässä asiayhteydessä on vaikea erottaa, miltä osin kyse on sisäisen tilaaja-tuottaja-mallin vahvuuksista vai miltä osin yleisesti tilaaja-tuottaja-mallin vahvuuksista. Kuitenkin voidaan todeta, että tilaajaorganisaatio katselee asioita kaupunkikehittämisen näkökulmasta asiakaslähtöisesti, pyrkii hankkimaan paljon edullista joukkoliikennepalvelua nostaen joukkoliikenteen kulkutapaosuutta, samalla taistellen poliittisten asioiden kanssa. Siltä osin erikoistuminen taktis-strategisiin asioihin on tuonut taktis-strategisia etuja, joskin ehkä aiheuttanut joiltain osin myös operatiivisia ongelmia.

”[Tilaaja] Tekee asiat ajatellen kaupungin kokonaisuutta” (Tuottaja)

”Edelleen kun sitä isoa kuvaa, miks tähän siirryttiin, niin meillä oli TKL-maailmassa, joka tavallaan järjesti tän joukkoliikennepalvelun, oli sitä haastetta olla tänne maankäytön suunnitteluun ja liikennejärjestelmäsunnitteluun, et se oli enemmän sellaista lausunnon antamista. Ja oikeestaan, eihän se, miksi liikennöitsijällä olisi sen kaltaista osaamista, mitä vaikkapa tossa meidän porukassa nykyisin on. Minkä ihmeen takia? Niin onhan nämä isot jutut tässä on toteutunu.” (Tilaaja)

”He taistelee politiikan kanssa ensisijaisesti. Heillä on erilaista dataa joukkoliikenteen kysynnästä, käytöstä, tarpeesta. Heidän tehtävänään suunnitella kaupunkikehityksen näkökulmasta uusia asuinalueita, miten voidaan liikennettä, onko jokin reitti tarkoituksenmukainen. Heidän pitäis ennenkaikkea tätä korkeamman tason suunnittelua, se on se heidän ensisijainen tehtävä. Sekä hankkia rahoitus poliittisesti, hankkia rahoitus sitä kautta.” (Tuottaja)

4.3 Organisaatiot eriytyvät: vastakkainasettelua, erilaisia toimintatapoja ja raja-aitoja

Sisäisen tilaaja-tuottaja-mallin rakentaminen on johtanut varsinkin ajan saatossa organisaatioisen eriytymiseen. Organisaatioiden eriytyminen on ollut tietysti mallia luotaessa yksi tavoitteista, mutta sillä voi katsoa olleen myös negatiivisia vaikutuksia. Kahdella erilaisella organisaatiolla on erilaiset toimintatavat ja niitä johdetaan eri tavalla. Arjen työhön on tullut vastakkainasettelumielialaa, joka

on aiheuttanut kitkaa tilaajan ja tuottajan henkilöiden välille. Lisäksi organisaatoraja on aiheuttanut tilaajan ja tuottajan välille rajan, joka estää synergiahyötyjen käyttämisen yli organisaatorajojen.

Erityisesti tilaajaosapuoli koki tuottajan erilaisten toimintatapojen tilaajaan verrattuna aiheuttavan hankausta arjen työssä. Toimintatapojen taustalla nähdään olevan tuottajan erilaisen johtamis- ja organisaatiokulttuurin vaikutukset arjen töiden toimintatapoihin ja asioiden hoitamiseen. Tuottajan toimintatavat koettiin tilaajan puolelta byrokraattiseksi ja kankeaksi. Tällöin kahden organisaation välisten asioiden hoidon koetaan vaikeutuvan huomattavasti, mikäli toisen osapuolen toimintatavat eroavat merkittävästi oman osapuolen toimintatavoista. Arjen työssä kyse on siitä, että tilaajan asiantuntija ei aina tiedä, kenen puoleen kääntyä tuottajan puolella. Tai on ehkä niin, että tuotannon asiantuntijalla ei ole omien tehtäviensä osalta yhtä laajaa ratkaisuvalltaa kuin tilaajan asiantuntijalla, ja tällöin asian ratkominen tuotantopuolella vaatii ylemmän tason ratkaisua asiaan. Organisaatioiden erot tässä suhteessa vaikuttivat olevan nimenomaisesti organisaatio- ja johtamiskulttuurillisia, eikä niinkään kyse ollut siitä, että toisen osapuolen ratkaisuvallta olisi esimerkiksi johtosääntö- tai hallintosääntötasolla ollut merkittävästi toista erilainen – tai ainakaan sellaista ei otettu esille.

”Mut mun mielestä meillä on aika erilaiset johtamiskulttuurit, ja sit se ehkä näkyy tässä roolituksessa, tai jotenkin siinä et täällä meillä [Tilaajalla tehdään] ehkä aika vapaasti ja vastuullisesti ilman et hierarkkisia portaita tehdään näitä hommia. -- Mut siellä ehkä taas ainakin tuntuu et on hierarkkisempi se malli, et sit tavallaan se käskytyt pitäis jotenkin mennä sillain ylhäältä alaspäin.” (Tilaaja)

”Monta kertaa olis kiva, jos joku asia askarruttaa, niin kysyä suoraan semmoiselta, joka oikeesti tekee sitä. Tai muuta, eikä niin että tarttis mennä sitten aina jotenkin kauheen byrokraattisesti edetä.” (Tilaaja)

”mutta sitten tulee ihan yllättäviä asioita, mitkä pitääkin viedä ihan toimitusjohtajatasolle.” (Tilaaja)

”Musta tuntuu, että tilaajalla ollaan opittu menemään vähän jouhevammin eteenpäin. Ja jonkinlainen byrokratian määrä, ehkä sitten näyttäytyy siinä TKL:n puolella enemmän” (Tilaaja)

”Mut silloin tuli vähän päätöskin heidän puoleltaan että ei oltais suoraan yhteydessä sinne korjaamon väkeen vaan kaikki menis hierarkiassa heidän esimiesten kautta” (Tilaaja)

Toisaalta yhtä lailla osittain myös tuottaja tunnisti organisaatioiden erilaiset johtamistavat ja toimintakulttuurit. Tuotannon puolella asiaa ei koettu ehkä niinkään ongelmaksi, mutta yhteistyössä tunnistettiin kankeuden luomia haasteita sekä toisaalta kuvattiin yhteistyön tapahtuvan erityisesti johtajatasolla, mikä kuvaa organisaatioiden erilaisia toimintakulttuureita.

”Menee yleensä tuolta tilaajan ja meidän tuottajan johtajatasolla keskustelu eteenpäin ja sitten vasta alemmalle tasolle.” (Tuottaja)

”On sellaista jumputtelua tilaajaa vastaan ja sellaista, sellaista ei mun mielestä saisi olla.” (Tuottaja)

Sisäisen tilaaja-tuottaja-mallin perusedellytys on tuotantosopimus, jossa määritellään tilaajan ja tuottajan roolit, vastuut ja palveluntuotannon hinnat. Tuotantosopimus saadaan tilaajan ja tuottajan välille aikaan neuvotellen. Tämä neuvottelu on isossa kuvassa tuonut tuotantoon tehokkuutta, mutta toisaalta laskeutunut myös arjen työhön. Erityisesti asiantuntija- ja toimihenkilötasolla koettiin, että arjen työtä ja vuorovaikutusta tilaajan ja tuottajan välillä haittaa vastakkainasettelumieliala. Vastakkainasettelumieliala tunnistettiin yhtäältä niin tilaajan kuin tuottajan puolelta. Vaikka sekä tilaaja että tuottaja kuuluvat samaan Tampere-konserniin, ei yhdessä tekemistä koettu olevan ja osapuolet kokivat olevansa eri puolella pöytää. Tämä vastakkainasettelu on osin peruja siltä ajalta, kun sisäistä tilaaja-tuottaja-mallia on luotu, sillä alkuvaiheessa on ollut luontaista tehdä pesäero tilaaja- ja tuotantotoimien välille, mutta vuosien varrella vastakkainasettelu on vienyt organisaatiot kauaksi toisistaan ja aiheuttanut jopa luottamuksen puutetta ja jonkinlaista vihollismielialaa toisiaan kohtaan.

”Vähän semmoinen yhteinen tekeminen puuttuu, vaikka ollaankin samaa Tampereen kaupunkia.” (Tilaaja)

”Ja sit on niin hirveesti sellaista paha ilmaa, niinku virrannu tossa meidän välillä. Että ei ihan heti unohdu sellaiset pahimmat loukkaukset, että voin ihan ittestäni sanoa” (Tilaaja)

”meitä toisaalta käsitellään tosi kylmästi niissä sakkopalavereissa” (Tuottaja)

”Mä oon oikeestaan hämmästyne, miten iso se kuilu on oman tuotannon ja tilaajan välillä.” (Tilaaja)

”Nyt tulee vähän että siinä on sellainen juupas-eipäs tilanne, kun on kaks tahoa näissä. Se on se mahdollisuus että sit ruvetaan kinaamaan jostain asiasta, ja koetaan että toinen tekee kiusaa toiselle.” (Tuottaja)

”Siinä on koko mun työuran ajan kun tässä ollut tää tilaaja-tuottaja-malli, niin ollut sellainen tietyllä tapaa kahtiajako, vahva, joka on tehty siellä tietoisesti silloin 2006”
(Tilaaja)

”Oli silloin alussa ihan kauheeta, se oli varmaan aika repivää silloin alussa, kun toi ylipäänsä tuli. Mä tosiaan sanoisin, että se ois varmaan tarvinnu semmoista, jo se alku, erilaista, ettei tää ois päässy siihen asetelmaan. Emmä tiä oliko se sitten kuitenkin välttämätöntä, mutta se oli siinä kohtaa jotenkin niin repivää ja raastavaa ja niin tosiaan tehtiin sitä eroa niin selvästi puolin ja toisin.” (Tilaaja)

”Kyllä ne tilaisuudet, jos ei ihan voi sanoa suoraan että ne [tuotantopalaverit] on ollu likellä työpaikkakiusaamista, niin ainakin todella nöyryyttäviä tilaisuuksia” (Tuottaja)

Organisaatioiden eriytyminen on luonut tarpeen yhteistyömenetelmien rakentamiseen. Kävi kuitenkin ilmi, että varsinaisia rakenteellisia yhteistyömenetelmiä tilaajan ja tuottajan välillä oli kohtuullisen vähän, mikä toisaalta tuli myös ilmi yhdessä tekemisen puutteesta. Tilaaja ja tuottaja käyvät säännöllisesti asioita läpi tilaaja-tuottaja-palavereissa kuukausittain (ns. tuotantopalaverit), mutta näissäkään ei käsitelty aivan joka sektorin asioita. Yhteistyön toimivuus tilaajan ja tuottajan välillä vaikutti monin osin olevan henkilösidonnaista ja riippuvainen tilaajan ja tuottajan edustajan välisistä henkilökemioista. Tämä henkilösidonnaisuus vaikuttaa olevan seurausta mallin väljistä yhteistyömenetelmistä – kun institutionaalisia foorumeita käydä asioita läpi on rajallisesti, korostuu henkilökohtaiset suhteet ja ad hoc -tyyliset foorumit. Väljät yhteistyömenetelmät yhdistettynä tilaajan ja tuottajan vastakkainasettelumielialaan luovat yhteistyölle monin osin heikkoja kantimia, sillä jos tilaajan ja tuottajan edustajat kokevat olevansa toistensa vastapuolilla hoitaessaan jotain asiaa, asioiden edistyminen ei välttämättä ole niin tehokasta ja luontevaa kuin se voisi olla. Toisaalta henkilösidonnaisuus tarkoitti myös sitä, että joitain asioita oli myös helppo hoitaa tilaajan ja tuottajan välillä, kun henkilökemiat ja suhteet tilaajan ja tuottajan välillä toimivat.

”Mikä menee hyvin, niin kyllä mä sanoisin et se dynamiikka heidän välillä on ihan ok kun tiedät kenen kanssa oot yhteydessä. Kyl ne asiat aina hoituu. Harvoin ne asiat on et kun saa oikean henkilön käsiin, kyl sen saa hoidettua hyvin” (Tilaaja)

”meillä on erinomaisen hyvät keskusteluvälit. Joskus jostain asioista voi yksittäisten henkilöiden välillä olla peitsentaittoa ja välttämättä kaikki henkilökemiat ei kaikkien kanssa kohtaa parhaalla mahdollisella tavalla, ja asioissa voi olla välillä pientä kärjistelyä tai piikittelyä, mutta se on elävää elämää se.” (Tuottaja)

”No siis, ensimmäinen lähtökohta [luottamuksessa tilaajan ja tuottajan välillä] on mun mielestä aina henkilökemia, mikä nyt tietysti vähän hullua, mutta kyllä se, että ne henkilöt jotka keskenään on tekemisissä, niin niiden täytyy tulla ainakin jotenkin toimeen keskenään” (Tilaaja)

”Kyllä meillä tässä on mielestäni ihan hyvät henkilökemiat eri organisaatioiden välillä, en nää tätäkään minkäänsortin ongelmana että luottamusta ei olisi toisimme.” (Tuottaja)

”Mutta varmaan on sinänsä henkilöiden välisistäkin suhteista kiinni.” (Tilaaja)

”mutta se aiheuttaa tosi paljon semmoista henkilöiden tasolla, semmoista et kinataan sit tosi pienistä asioista” (Tilaaja)

”Tässä voi olla vanhoja sisäisiä riitoja liikennelaitoksen aikaisia, että halutaan nokitella toinen toisiamme. Sehän on ihan sellaista, sellaista ei saisi olla missään tapauksessa.” (Tuottaja)

Erityisesti tilaajapuolella koettiin eräänä yhteistyön haasteena sen, että aikaa asioiden hoidossa kuluu paljon pieniin, jopa ”turhanpäiväisiin” asioihin. Pienet asiat saavat liian suuret mittasuhteet, ja taas toisaalta monet asiat etenevät hitaasti ja kankeasti, ja pienistä asioista on sovittava kirjallisesti. Osaltaan asioiden hidas eteneminen voi liittyä organisaatioiden erilaiseen johtamis- ja toimintakulttuuriin, joka aiheuttaa sitä, että organisaatioiden toimintamenettelyt arkisten asioiden hoitamisessa poikkeavat toisistaan. Toisaalta osin kyse on varmasti sisäisen tilaaja-tuottaja-mallin tavanomaisista vaikutuksista, jotka liittyvät transaktiokustannuksiin. Sisäisen tilaaja-tuottaja-mallin järjestäminen vaatii sopimuksen ja sopimuksen toteutumista täytyy valvoa. Toisaalta osin voidaan myös nähdä, että kun organisaatioiden välillä voidaan havaita tietynlaista vastakkainasettelumielialaa, luottamuspulaa ja vaikeuksia asioiden hoidossa, pieniin asioihinkin takerrutaan erilaisella intensiteetillä kuin silloin, jos organisaatiot eivät kokisi olevansa eri puolilla pöytää näin vahvasti kuin nyt. Tietyllä tavalla kyse on siis tilaaja-tuottaja-mallin perusmallista, toisaalta erilaisista organisaatiokulttuureista ja toisaalta myös osittain vallitsevasta huonosta hengestä tilaajan ja tuottajan välillä.

”Mutta se että se aiheuttaa sellaista tietyllä tapaa turhaa kitkaa tähän arkeen näiden käytäntöjen. Käytännöt on jumittunu johonkin ajankohtaan ja... Ollaan vaan ja kaikki tietää vähän että tietyllä tapaa tehdään vähän turhaa työtä tässä.” (Tilaaja)

”Ja se jotenkin se ehkä, se ei oo kauheen ratkaisukeskeistä, vaan se on enempi just tavallaan sakotuskeskeistä ja se sit aiheuttaa sen, et ei nähdä sitä ratkaisua siinä.”
(Tilaaaja)

”Mut nyt mä melkein en sano niin, kun se on menny siihen veivaamiseen et jokaisesta eurosta keskustellaan kolme kuukautta. Ja se ei oo kauheen tehokasta, sitten kun kaikkien työaikaä käytetään siihen muutaman euron keskusteluun, et kumman pussista se menee, kun meillä on kuitenkin yhteinen rahapussi.” (Tilaaaja)

”Et kun siellä ei perehdytä ikinä edes niiden sanktioiden syihin, vaan se kiista käydään siitä et puhuuko nyt kuljettaja puhelimeen vai ei. Ajoiko se nyt sitten, lähtikö se kolme minuuttia myöhässä vai lähtikö se ajallaan. Et siellä lillukanvarsiin takerrutaan. Ja sitten käydään ne lillukanvarret oikomassa.” (Tilaaaja)

”Vaan kaikki täytyy olla kirjallisena, että vaikka alempi taso sopiskin suullisesti jotain, ja sitten kun se ylempi taso kuulee siitä, ja se ei hänelle sovikaan, niin silloin se ei päde se homma.” (Tilaaaja)

Sikäli yhtä lailla myös tuottajan puolella tunnistettiin, että pienet asiat aiheuttavat organisaatioiden välille suurempaa kränää ja toisaalta työaikaä kuluu liaksi myös heidän puolella pienten asioiden setvimiseen. Molemmiin puolin näiksi pieniksi asioiksi nimettiin erityisesti tuotantopalavereissa käsiteltävät asiat, kuten sanktioiden käsittely.

”Nykyistä bonus-käytäntöä onkin kehitetty, sanktiokäytäntö on työn alla, missä tilaaaja onneks on ottanut meidät liikennöitsijät asiaa kehittämään. On ollut paljon kehittämistä, kuten sanoin, puututaan ehkä hieman vääriin asioihin joskus. Sellaisiin turhiin asioihin, onko nyt sitten satasen, parinsadan säästö jossain että taistellaan usean henkilön voimin.” (Tuottaja)

”Ehkä nää, jotenkin osa näistä sanktiopalavereista ja sanktioiden käsittelystä, menee hirveesti työaikaä sanktioiden käsittelyyn ja se on eikäs-juupas. Keskusteluja käydään asiakaspalautteista, kuljettajaan yhteyttä, asiakkaaseen. Turhanpäiväistä työajan käyttöä. Täytyis löytyä toinen ratkaisu. Ei siellä paikan päällä olla oltu, sana vastaan sana, tämmöisiä kiistoja. Ne on, täytyis pystyä toisella tavalla ratkaisemaan.”
(Tuottaja)

”Tilaaaja-tuottaja-palaverit, sakkojutut ja muut, onko se ohjaavaa toimintaa vai ei, mä en nää sitä ohjaavaks toiminnaks. Se on pikkumaisuutta. -- Siihen käytetään enemmän aikaa ja voimia kuin se että mitä siitä on oikeesti hyötyä.” (Tuottaja)

Organisaatioiden eriytymisen yhteydessä on ollut tarpeen määritellä organisaatioiden väliset työnjaot. Tilaajaorganisaatio on keskittynyt joukkoliikenteen strategiseen ja taktiseen suunnitteluun, kun taas tuotannon vastuulle on jäänyt joukkoliikenteen operatiivinen suunnittelu eli liikennöinnin suunnittelu kaikkine toimintoineen. Työnjaon osalta oli nähtävissä, että organisaatorajan vetäminen taktisen ja operatiivisen suunnittelun välille ei ole aina onnistunut ratkaisu. Taktisen ja operatiivisen tason suunnitteluiden välillä olisi synergioita, joita voisi hyödyntää paremman kokonaisuuden varmistamiseksi. Yhtäältä myös tilaajapuolella tehtiin jonkin verran operatiivisia asioita, joita voisi paremminkin hoitaa tuottajan puolella.

Mahdollisia synergiahyötyjä nähtiin erityisesti autokiertosuunnittelussa, tekniikassa ja kalustopuolella. Autokiertosuunnittelun osalta tilanne on tällä hetkellä se, että tilaaja laatii autokierrot reitti- ja aikataulusuunnittelun pohjalta, ja tuottaja rakentaa tekee työvuorosuunnittelua tilaajan laatimien autokiertojen pohjalta. Joiltain osin oli nähtävissä, että autokiertosuunnittelussa voisi tehokkaamman ja taloudellisemman kokonaisuuden varmistamiseksi hyödyntää enemmän tuottajan osaamista, sillä tällä hetkellä autokiertoja ei tehdä juuri lainkaan yhdessä. Jos autokiertosuunnittelussa huomioitaisiin laajemmin tuotannon suunnittelun lähtökohdat erityisesti työvuorojen osalta, kokonaisuus voisi olla parempi.

”Autokiertosuunnittelusta jonkin verran, siihen tehdään täällä jonkin verran vielä muutoksia mitä tulee joukkoliikenteeltä, se vois olla sellainen mikä tehdään enemmän yhteistyössä tai kokonaan toisessa organisaatiossa.” (Tuottaja)

”Eli antaa tilaajan hoitaa se reittien, aikataulujen, palvelutason määrittely. Voisin nähdä näin että tilaaja heittää täältä meille mallia näin että järjestäkääpä tohon Atalaan 10 minuutin vuoroväli tällä kellonajalla ja saadaan ajaa vuoroja tällä kellonajalla. Autokiertosuunnittelu voisi enemmän olla liikennöitsijän heiniä.” (Tuottaja)

Mutta kuitenkin reittisuunnittelussa, ja autokiertosuunnittelussa, aikataulusuunnittelussa, koska siellä [tuottajalla on] nyt kuitenkin on henkilö, joka niitä... No reittejä ei suunnittele ja aikatauluja ei tee sinänsä, mutta autokiertoja, ja sitten taas järjestele työvorojen mukaan ja näin. Kyllä mun mielestäni sieltä

kannattaa ammentaa, mitä sieltä tulee. Monesti ollaan sitten kyseisen henkilön kanssa yhdessä mietitty ja pohdittu niitä autokiertoja sillain mieleisemmäksi. (Tilaaaja)

Mut sitten jos vaikka ajatellaan täältä suunnittelupuolelta, niin kyllä meidän kannattaa sitä miettiä, että TKL hoitaa sen työvuorosuunnittelun, niin tuleeks sieltä sitten kuinka paljon meille inputtia omaan suunnitteluunne. Että onko siellä jotain aikoja tai ajankohtia, missä mekin voidaan sitä omaa palvelutarpeen laajuutta miettiä vähän tarkemmin. (Tilaaaja)

Laittepuolella synergiahyödyt liittyvät erityisesti lippu-, maksu- ja informaatiojärjestelmien laiteasioihin, joiden toteuttamisessa osapuolet kokivat, että voisivat hyödyntää paremmin toistensa voimavaroja. Erityisesti tilaajaosapuoli koki, että tuottajan osaamista näiden asioiden suhteen voisi vahvistaa. Toinen kalustoasioihin liittyvä synergiakehittämiskohde koski kalustohankintoja ja toisaalta hankintojen kalustovaatimuksia. Tilajaalla ei ole niin vahvaa kalustopuolen asiantuntemusta kuin tuottajalla, mutta tilaaja laatii kuitenkin muun kilpailutetun liikenteen osalta esimerkiksi kalustovaatimusasiakirjat. Toisaalta tilaajan kalustovaatimukset myös omaa tuotantoa kohtaan tulevat nimenomaisesti tilaajalta, mutta tuottaja tekee itse kalustohankinnat. Siltä osin synergiahyötyjä ja vahvemman yhteistyön tarvetta olisi nähtävissä myös kalustohankintojen puolelta, sillä esimerkiksi lakimuutokset velvoittavat tilaajaa ja tuottajaa huomioimaan käyttövoimakysymykset puhtaasti ajoneuvojen lain voimaantulon myötä vahvemmin omassa toiminnassaan. Toisaalta erilaiset kalustoratkaisut, kuten nivelbussien mahdolliset hankinnat omaan tuotantoon ja niiden hyödyntäminen tilaajan taholta, ovat sellaisia asioita, joissa vahvemmalle yhteistyölle olisi kysyntää.

”Linja-autopuolen tekninen, liikenteen kuin henkilöstöhallinnon suunnittelu. Kyllä ne osa-alueet on ilman muuta ne jotka pitäis saada yhteisiin hoteisiin”. (Tuottaja)

”Näin jälkikäteen aateltuna, tai tulevaisuutta kohti mentäessä, kyllä se heidän kalustopäällikkö sais nää meidän [tilaajan] tarjousasiakirjojen kalustospeksit ruveta kirjoittelemaan, ja olla niissä mukana. Heidän asiantuntemus näissä kaikissa oheislaitteissa ja niihin liittyvissä, tarkoitan nyt siis infojärjän erilaisia autoon tulevia laitteita, rahastusjärjestelmään tulevia laitteita, niin niissä asennuksissa. Ja niiden asennusten ja huoltojen tilaamisessa. Ihan suoraan sellaista hommaa, et voisivat hanskata koko homman meille ja kuitattais laskut täällä ja tehtäis hallinnolliset päätökset.” (Tilaaaja)

”Ehkä sitten mennään tekniikan puolelle enemmän, kaluston järkevään käyttöön, kalustohankintoihin. Toki hankitaan nytkin kalustoa mikä parhaaksi katsotaan, toki tietyssä tapauksissa yhteistyössä tilaajan kanssa. Vaihtoehtoiset käyttövoimat, sähkö, nivelkalustoon siirtyminen. Toki se paine näihin ennen kaikkea tulee tilaajalta mutta tosiasiallinen kokemus ja osaaminen tulee liikennöitsijältä.” (Tuottaja)

”Tää oli ehkä esimerkki tää kalustoon liittyvien järjestelmälaitteiden, näiden ylläpitojutut. Ne on ehkä vähän tarpeettomasti täällä tilaajalla, koska ne laitteet on tuolla kentällä ihan muualla. Niin se on sellainen asia, mikä ei välttämättä kuuluis tänne.” (Tilaaja)

4.4 Ristiriitaiset tavoitteet mallin perusedellytyksenä, vahvuutena ja heikkoutena

Tilaaja-tuottaja-mallin perusedellytyksenä on, että tilaajalla ja tuottajalla on toisistaan poikkeavat tavoitteet, ja sopimusneuvotteluissa pyritään pääsemään kompromissiin, joka vastaa molempien osapuolten tavoitteisiin kohtuullisesti. Sisäisessä tilaaja-tuottaja-mallissa tavoitteiden ristiriita kuitenkin jollain tavalla kärjistyy ja näyttäytyy keinotekoisena. Tavoiteristiriita on yhtäältä tilaaja-tuottaja-mallin perusedellytys, mutta myös samalla vahvuus ja heikkous. Tavoiteristiriidan myötä on varmasti saavutettu jo aiemmissa kappaleissa käsitellyjä hyötyjä, jotka liittyivät kustannustehokkaaseen peruspalvelutuotantoon ja organisaatioiden erikoistumiseen liittyviin hyötyihin: tilaaja on hallinnon, politiikan ja kaupunkisuunnittelun ammattilainen erilaisissa rajapinnoissa, kun taas tuottaja on erikoistunut liikennetuotannon järjestämiseen.

Tavoiteristiriita kuitenkin johtaa jossain määrin osaoptimaalisiin ratkaisuihin ja voi hämärtää kokonaiskuvaa. Sen lisäksi, että kokonaistavoitteihin suuntaaminen on vaikeaa, näyttäytyvät ristiriitaiset tavoitteet osaltaan myös arjen hankaavien kohtaamisten taustalla. Niiden taustalla on eittämättä myös lukuisia muita syitä, kuten aiemmissa kappaleissa on tuotu esiin, mutta on kuitenkin huomioitava, että taustalla on myös yhtäältä se, että sekä tilaaja että tuottaja pyrkivät tietysti optimoimaan toiminnassaan oman etunsa.

”Meillähän pitäis aina olla, nyt TKL:llä ja tilaajalla se yhteinen kaupungin kokonaisuus, mitä pitäis pystyä ajattelemaan. Mitä tämä jako kahteen hieman heikentää. Jos ihan karkeasti ajatellaan, niin liikennöitsijän näkökulmasta etu on mitä vähemmän matkustajia autossa, sitä vähemmällä polttoaineella päästään jos karikatyyrisesti ajatellaan. Kun taas tilaajalla ihan päinvastaisesti.” (Tuottaja)

Organisaatioiden tavoiteasetantaa ohjaavat toimintalogiikat voisi nimetä tilaajan asiakaslähtöiseksi suunnitteluksi ja tuottajan tuotantolähtöiseksi suunnitteluksi. Näiden toimintalogiikoiden törmääminen aiheuttaa ongelmia, kun tavoitteet operationalisoituvat käytännön työn tasolle. Tilaajan ison kuvan tavoitteena on joukkoliikenteen kulkutapaosuuden kasvattaminen kustannustehokkaasti. Kulkutapaosuuden kasvattamisessa on keskiössä suunnitella liikennettä asiakas edellä. Tämän vastapainona tuottajan toimintalogiikkaa ohjaa tuotantolähtöinen suunnittelu, jonka peruseriaatteissa ovat erityisesti tehokkaat työvuorot ja tehokas kaluston käyttö. Toisinaan nämä intressit eivät kohtaa – kun halutaan suunnitella liikennettä asiakas edellä, työvuoroista voi tulla epäoptimaalisia. Toisaalta jos liikennettä suunnitellaan kovasti työvuorojen näkökulmasta, voi asiakastarpeiden huomiointi olla puutteellista.

”No tilaajalla ehkä eniten et matkustajanäkökulmasta menis parhaiten. Niin sitten kuitenkin tulee jonkin intressiriita, että liikennöitsijän näkökulmasta se ei olekaan halviten niin, että matkustaja hyötyy eniten. Mutta mitäs mä osaisin nyt antaa esimerkkejä. Ehkä se niin kuin ihan ruohonjuuritasolla näkyy siinä, että miten kuljettaja kohtelee matkustajaa. Että Nyssen tavoite on tietenkin se, että matkustaja olis mahdollisimman tyytyväinen ja sais mahdollisimman hyvän palvelun. Mut jos se ei oo jalkautunut kuljettajalle asti, et kuljettajalla on päätehtävä et hän nyt ajaa tän vuoron kun hän on luvannut, ja että oho oliko joku pysäkillä.” (Tilaaja)

Koska joukkoliikenteen tilaaja-tuottaja-mallissa tilaaja suunnittelee aikataulut ja reitit, on vallitseva suunnitteluperiaate isossa kuvassa asiakaslähtöinen suunnittelutapa. Asiakaslähtöistä suunnittelumallia pidettiin perusteltuna ja hyvänä, mutta ongelmaksi nousi erityisesti se, että tilaaja koki, ettei tuottaja aina ymmärrä asiakasta ja asiaan tarpeita. Sen vastapainona toisaalta tuotanto koki, ettei tilaaja aina ymmärrä tuotannon näkökulmia. Nämä intressiristiriidat kärjistyvät jo aiemmin mainituissa tuotantopalavereissa, joissa tilaaja puolustaa asiakkaan näkökulmaa, ja tilaaja kokee, ettei tuottaja ole niin kiinnostunut asiakaspalvelun tärkeydestä. Linja-autonkuljettajat ovat kuitenkin merkittävä osa joukkoliikenteen asiakaspalvelua, mutta he ovat tuottajan palkkalistoilla.

”Ne ei pidä sitä asiakaspalvelua välttämättä niin tärkeänä asiana. Et ne ei ole vielä sisäistänyt kaikki sitä, että kuljettaja on asiakaspalvelija, jonka tehtävä on palvella asiakkaita, ja sen jälkeen vasta ajaa se auto pisteestä a pisteeseen b. Ja se tietysti, kun sitä ei johto ymmärrä sitä ajatusta, niin sitä on hankala sitten viedä sinne kuljettajienkin keskuuteen.” (Tilaaja)

”Ja emmä tiedä, onko se sit heikkous vai vahvuus vai vähän molempia se et on irti siitä tuotannon ongelmista, niin kuin semmosista et joku työvuoro on inhottava tai jotain. Et kun mä nään sen tärkeenä et me optimoidaan sitä asiakkaan hyvää eikä vaikka sitä kuljettajan työvuoroa.” (Tilaaaja)

”No kyllähän se on todella asiakaslähtöistä se ohjaaminen, totta kai täytyy ollakin. Mutta siinä tulee välillä konflikteja siinä että asiakaskaan ei aina ole oikeassa, valitettavasti. Et siinä täytyy meidän löytää keskitie et miten saadaan kuljettaja pidettyä tyytyväisenä eikä voida kuitenkaan asiakasta ihan lytätä, et nää on niitä haasteita mitä mä koen.” (Tuottaja)

”Totta kai. Me ollaan ihan vastaavasti, silloin kun me lähdetään näitä neuvotteluita käymään mistä tahansa asiasta, on se sitten tilaaajan tai meidän muiden yhteistyötahojen kanssa, niin totta kai meillä on oma neuvottelukulttuuri. Ei me lähdetä sinne antamaan mitään, vaan ihan liiketaloudellisesti katsomaan sitä mikä on meille järkevää ja toimivaa siinä mielessä. Puolustetaan sitä omaa pesää ja omaa toimintaa ihan samalla tavalla. Et ihan niin kuin oltaisiin erillinen yksittäinen yritys. Kyllä me ollaan ihan sitä, puolustetaan. Pyritään hakeen meille edullisia toimintamalleja ja ratkaisuja.” (Tuottaja)

Eräs tavoiteristiriidoista liittyi osaltaan siihen, että tilaaaja on korostanut enemmän laatuajattelua ajan myötä, kun taas tuottaja on pyrkinyt kustannustehokkuuteen. Laatuajattelu ja kustannusajattelu eivät kulje käsi kädessä, vaan ovat yleensä jossain määrin toistensa vastakohtia. Tilaaajan puolella kiinnitettiin erityistä huomiota siihen, että tuotantoa ei kiinnosta palvelutuotannon laatu sillä tasolla, millä he toivoisivat sen olevan. Samaan aiheeseen liittyen tilaaajan puolella koettiin, että kustannusajattelu on tiettyssä mielessä mennyt tuotannossa liian pitkälle. Toisaalta vahva kustannustietoisuus on ajan saatossa mahdollistanut ne hyödyt, joita sisäisen tilaaaja-tuottaja-mallin rakentamisessa haettiin, mutta ajan myötä on alkanut vaikuttaa siltä, että laatuunkin tulisi kiinnittää hieman aiempaa enemmän huomiota.

”Et se puoli on varmaan mennyt ihan hirveen hyvin. Että kustannuksia on onnistuttu laskemaan, ja niistä on tullut läpinäkyviä. Eihän toi nyt täysin ihan vertailukelpoinen kunnan toiminta ehkä ole, mutta niin vertailukelpoinen nyt kuin varmaan voi olla. Et emmä tiedä voiko sille enää tehdäkään mitään. Et nyt vois keskittyä muihin asioihin. Kun ei sitäkään voi joka vuosi sitten loputtomiin kiristää. Että jossain kohtaa tulee se

raja vastaan. Mun mielestä toi on se mikä on onnistunut, et lähinnä ne ongelmat on muualla, enemmän siinä laadullisessa puolessa kuin noissa kovissa luvuissa.” (Tilaja)

”Meidän koko tää tilaaja-tuottaja-malli-aikaa on ohjannut tää kustannustehokkuuden hakeminen. Et se on tullut meiltäkin, vähemmän me ympäristöasioista on puhuttu tilaaja-tuottaja-mallissa TKL:n kanssa, et kyllä se on tää kustannus edellä mennyt. Nyt viime vuosina on tullut laatu esiin vahvemmin. Koska on selkeesti havaittu, et kun tää kustannuskärki edellä mennään, niin jossain kohti se näkyy laadun heikkenemisen.” (Tilaja)

On todettava, että siinä missä ehkä paremminkin ulkoisessa tilaaja-tuottaja-mallissa ristiriitaiset tavoitteet voidaan hyväksyä paremmin olevan osana palvelun järjestämistä, sisäisessä tilaaja-tuottaja-mallissa tavoiteristiriita koettiin kauttaaltaan keinotekoisena. Toiveissa nousivat esiin yhteiset tavoitteet ja budjetit, sillä sekä tilaaja että tuottaja ovat saman kaupunkikonsernin sisällä, ja tällöin olisi keskeistä rakentaa kaupungin yhteiset tavoitteet, joihin päästään keskinäisen yhteistyön avulla eikä siten, että sekä tilaaja että tuottaja osaoptimoivat omaa toimintaansa ja pyrkivät ratkaisemaan tavoiteristiriidat neuvotteluissa.

”Eli se että molemmissa yläkerroissa ymmärrettäis, että se summa mitä me käytetään, niin se on pois sieltä ihan yhteisestä potista. Että ei olis TKL:n rahoja tai jolin rahoja, vaikka oikeesti semmoiset onkin, mutta ymmärrettäis, että ne kuitenkin, kaikki tulee siitä yhdestä isosta potista. Ja ne palautuu sitten mitä jää sinne isoon pottiin.” (Tilaja)

”Me puhutaan et meillä on yhteinen tavoite ja yhteiset asiakkaat. Kyl me aika tiukasti ollaan omissa bokseissaan, jos aattelee et tossa on noi kaks näyttöä tossa työpöydällä, niin tilaaja työskentelee tos näytös yks ja tuottaja tos näytös kaks ja sit niillä on toi rajapinta et ne koskee yhdellä sivulla toisiinsa ja siinä vaihdetaan tietoo. Mut ei niitä ikinä pistetä päällekkäin.” (Tilaja)

4.5 Näennäismarkkinoista hyötyjä ja näennäisiä markkinoita

Sisäisen tilaaja-tuottaja-mallin myötä tilaajayksikön ja sisäisen tuottajan välille on syntynyt näennäismarkkinatilanne. Tämän myötä voidaan tunnistaa saavutetun tiettyjä hyötyjä, mutta toisaalta markkinatilannetta tilaajayksikön ja sisäisen tuotannon välillä voidaan pitää myös tietyllä tavalla näennäisenä myös tosiasiallisesti. Voidaan siis sanoa, että näennäismarkkinoista on nähtävissä sekä hyötyjä että haittoja. Kauttaaltaan sisäisestä tuottajasta, liikelaitoksesta, on tullut vuosien mittaan kuin

yrittäjä, ja siinä mielessä sisäistä tuottajaa voi monilta osin verrata palveluntuotannon tehokkuuden suhteen yksityisiin. Näin ainakin koettiin molemminpuolisesti, vaikka tässä tutkielmassa ei ole tarkoituksenmukaista suuremmin verrata oman tuotannon tehokkuutta muihin. Tämän tehokkuuskehityksen taustalla on osittain varmasti näennäismarkkinatilanne, osittain toisaalta kaupungin konserniohjaus. Näennäismarkkinoiden myötä oman tuotannon on myös täytynyt tuotteistaa toimintaansa tilaajan suuntaan.

Näennäismarkkinoihin liittyy kuitenkin myös ongelmia. Tilaajan ja tuottajan välisessä tuotantosopimuksessa on määritelty sanktiot. Tämän sanktiomallin ohjausvaikutukset nähtiin osittain melko pieninä, ja toisinaan koettiin, että mallin ohjaava vaikutus oli tosiasiallisesti väärään suuntaan kuin mihin tilaaja tahtoi. Eritoten pieninä sanktiomallin ohjausvaikutukset nähtiin asiakaspalvelussa. Toisaalta joissain asioissa, kuten kalustosanktioissa, sanktioilla nähtiin selvä ohjaava vaikutus. Kauttaaltaan sanktioista voidaan siis todeta, etteivät ne täysin ohjaa toimintaa oikeaan suuntaan ja että ne koetaan varsinkin tuottajan puolelta osittain epäoikeudenmukaisiksi. Sanktiomallissa todetaan siis olevan kehittämistarpeita.

”No kyllä niillä joku ohjaava vaikutus varmastikin on, mutta se että onko se ohjannut oikeeseen suuntaan” (Tilaaja)

”Ilmaiseksi ajettiin 2,5 min myöhässä ja palveltiin ne asiakkaat” (Tuottaja)

”Sama joku häiriköivä käyttäytyjä. Varrotaan poliisia, meitä rangaistaan sillä että ajotulot viedään pois vaikka kuski nauttii palkkaa. Oon sanonut kuljettajille ohjeeksi, että jos joku häiriköi niin ajatte linjaa eteenpäin. Ei me saada mistään niitä korvauksia, ajetaan vaan linjaa eteenpäin. Soitetaan häkeen että jos poliisit tulis johonkin tulevaisuuteen vastaan, ja ajetaan eteenpäin.” (Tuottaja)

”Eli se sanktiojärjestelmä ei auta noissa asiakaspalveluriketilanteissa. Se ei oo parantanut oikeestaan asiakaspalvelua se asiakaspalvelurikesanktio” (Tilaaja)

Iso osa näennäismarkkinoita on oman tuotannon tuotteistaminen. Oma tuotanto on tuotteistanut palvelunsa, joita tilaaja tilaa. Käytännössä tuotanto on tuotteistettu käyttäen joukkoliikenteen tuotannossa käytettäviä yksikköhintoja. Yksikköhinnat määritellään tuotantosopimuksessa. Näin ollen tuotantosopimuksessa olevia hintoja käytetään kaiken liikenteenhoidon osalta, kun taas kilpailutetussa liikenteessä yksikköhinnat määräytyvät kilpailutuksessa ja näin ollen saattavat poiketa eri kilpailutuskohteiden välillä. Voidaan siis sanoa, että oman tuotannon tuotteistaminen on tehty yksinkertaisesti.

Tämä tuotteistamisen yksinkertaisuus on varmasti perusteltua siltä osin, että sen myötä uuden liikenteen tilaaminen omalta tuotannolta on helppoa, yksinkertaista ja joustavaa, kun hinnoittelu on yksi ja sama, mutta toisaalta koettiin myös, että yksinkertainen hinnoittelumalli ja kokonaisuudessaan hieman puutteellinen tuotteistaminen tekevät sen, että näennäismarkkinatilanne on hieman näennäinen. Tämä aiheuttaa osaltaan myös sitä, että tilaaja saattaa tilata omalta tuotannolta sellaisia joukkoliikennepalveluita, joiden tuotanto onkin kalliimpaa kuin tuotannon näkökulmasta niiden tuottaminen. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että tilaaja tilaa omalta tuotannolta paljon siirtoajoja tai osapäivävuoroja sisältäviä suoritteita.

Lisäksi haasteita on aiheuttanut se, että tuotannolla ei ole tuotetta asiantuntija- tai tukipalveluille. Kaikki tuotteet liittyvät joukkoliikenteen tuottamiseen. Tosiasiallisesti tilaajan ja tuotannon välillä koettiin kuitenkin tarpeelliseksi osaamisen ja tukipalveluiden tuotto oman tuotannon puolelta, mutta kun tuotteistaminen on tällä hetkellä tehty puutteellisesti, ei tuotetta tuki- ja asiantuntijapalveluille löydy. Tällöin omalla tuotannolla ei ole oikeastaan juurikaan edes mahdollisuuksia tuottaa sellaisia palveluita.

”Jonkun verran oon havainnoinu sitä että siinä TKL:nkin suunnittelupuolella on sillain kyvykkyttä ja mielenkiintoa sitä asiaa laajemmin kuin vain sen heidän nykyisen roolin ulkopuolelta, mut sekin on vähän et ei meillä oo mitään käytäntöä jolla tässä tilanteessa tilaaja maksais TKL:lle sellaisesta järjestelmätason suunnittelupanoksista” (Tilaaja)

”Mut sitten se että jos meillä on tarpeen sitten toisaalta hakea kustannussäästöjä liikennekokonaisuudesta, niin sitten meidän mahdollisuudet tehdä niitä täällä tilaajapuolella onkin sitten että otetaan iso määrä vuoroja pois jostain, kun oikeesti se saatettais saada sillä et otetaankin vain muutama vuoro niistä kohdista pois missä niiden tuottaminen on kaikista kalleinta.” (Tilaaja)

”Eli meillä on tässä TKL:n tasolla se iso ongelma, tässä mittarissa, tuotantosopimuksessa määritelty jo edellisen sopimuksena aikaan 10 vuotta sitten, että meillä on vaan yksi autopäiväkorvaus, yksi linjatuntikorvaus, yksi kilometrikorvaus. Tehdään kaikki liikenne samalla hinnalla. Sehän aiheuttaa nyt asian niin päin, että TKL näyttäytyy kalliimpana kuin me todellisuudessa ollaan, ja tilaajan kannalta niin että meiltä on helpompi tilata vaikeesti järjestettävää liikennettä. Meillä ruuhkavuorojen ajaminen on tilaajan näkökulmasta halvempaa kuin yksityiseltä halvempaa ja meille niiden tuottaminen on vähemmän kannattavaa, koska meillä on ne samat hinnat.” (Tuottaja)

Tilaaajayksikön ja oman tuotannon välisen toiminnan yksi peruskivistä on se, että kanssakäynti ja operointi oman tuotannon kanssa olisi joustavaa. Tämä liittyy jo oman tuotannon perusteisiin – oma tuotanto on olemassa muun muassa siksi, että on olemassa joustava tapa tuottaa joukkoliikennepalveluita. Tämä toisaalta on ristiriidassa näennäismarkkinoiden kanssa. Omalla tuotannolla ei todellisuudessa ole samanlaista neuvotteluasetelmaa ja sananvaltaa kuin yksityisillä palveluntuottajilla. Oma tuotanto on käytännössä katsoen täysin riippuvainen siitä, mitä tilaaajayksikkö tekee. Tämä on ristiriitaista sen suhteen, että näennäismarkkinoilla on tarkoitus mukailta tavallista markkinatilannetta. Tässä suhteessa tilanne on epätasapainoinen, epäsymmetrinen. On luonnollista, että saman kaupunkikonsernin alle kuuluvat toimijat pyrkivät joustavuuteen ja yhteistyöhön, mutta taas toisaalta näennäismarkkinoiden perusedellytys on sopimuksellisuus, jossa nimenomaisesti istutaan pöydän vastakkaisilla puolilla ja molemmilla osapuolilla olisi tasapuoliset neuvotteluasemat. Näin se ei kuitenkaan oman tuotannon kanssa ole, kun tilaajia ei ole kuin yksi.

Ehkä eräs keskeisimpiä huomioita tilaajan ja tuottajan välisestä vuoropuhelusta erityisesti kustannuskysymyksissä on puhe niin sanotusta ”Aku Ankka -rahasta”. Niin tilaajan kuin tuottajan puolella rahan siirtely kaupunkikonsernin eri yksiköiden välillä koettiin keinotekoisena. Tämä ”Aku Ankka -raha” -puhunta kertoo sen, ettei tällaista sisäistä tilaaja-tuottaja-mallia koeta varsinkaan taloudellisesti kovin luontevana. Tällöin mallin taloudellisen ohjausvaikutuksen merkitys varmasti pienenee, kun molemminpuolisesti koetaan, ettei sillä nyt niin suurta merkitystä ole, millaiset rahat sisäisesti liikkuvat kaupungin toiselta kustannuspaikalta toiselle. Tämä on jälleen kerran ristiriidassa sen kanssa, mitä näennäismarkkinoilla haetaan – markkinoiden jäljittelyä. Markkinoiden jäljittely toimiikin taloudellisen ohjausvaikutuksen kannalta kokonaisuudessaan näennäisesti. On nähtävissä, että oma tuotanto on pyrkinyt yritysmäisempään työskentelyyn, mistä varmasti osittain voidaan tilaaja-tuottaja-mallia kiittää. Kuitenkaan kokonaisuudessaan samalle tasolle kuin yksityisten palveluntuottajien kanssa markkinoita kaupunkikonsernin sisällä jäljittelemällä ei päästä.

”Et kun se on kuitenkin sama työnantaja ja akuankka-raha mikä siinä siirtyy, jos jotain maksetaan.” (Tilaaja)

”Ja kun me olemme samassa organisaatiossa, niin silloinhan me siirrämme akuankka-rahaa taskusta toiseen sakoilla, niin se on enemmänkin tällaista, se on vähän turhanpäiväistä.” (Tuottaja)

4.6 Oman tuotannon strategisen kehittämisen vaikeus

Tilaaajan ja tuottajan roolituksen myötä on käynyt niin, että sekä tilaaja että tuottajapuoli kokevat kanssakäymisensä olevan liian operatiivista tällä hetkellä. Kaikkinensa voidaan katsoa, että oman tuotannon strateginen kehittäminen on jäänyt paitsioon. Kanssakäyminen oman tuotannon kanssa keskittyy operatiivisiin päivittäisasioihin, oman tuotannon roolia ei katsota pidemmällä tähtäimellä, eikä nykyinen malli kannusta omaa tuotantoa omatoimiseen kehittämiseen.

Tämän kaiken voi katsoa olevan loogista jatkumoa sille, kun joukkoliikenteen strategisempi suunnittelu on siirretty tilaajaorganisaatioon, niin vanhaan tuottajaorganisaatioon on jäänyt ainoastaan päivittäisen toiminnan suunnittelu ja oman toiminnan operointi. Sen sijaan että tilaaja ja tuottaja kävisivät kehittämisluntoista vuorovaikutusta, on vuorovaikutus tällä hetkellä liikaa yksittäisissä päivittäisissä asioissa. Erityisesti vuorovaikutuksen ydin on usein myös menneissä tapahtumissa. Menneet virheet, erityisesti sanktiot, nousevat liian suureen rooliin. Molempien osapuolten asiantuntijat käyttävät runsaasti aikaa yksittäisten menneiden sanktioiden selvittämiseen sen sijaan että osapuolet pohtisivat, kuinka palvelua tai vuorovaikutusta voisi kehittää. Tätä ei koeta kokonaiskuvassa varsinkaan tilaajan taholta järkeväksi.

”Kyllä ne on yritys ohjata sitä toimintaa, on tietysti kuukausittaiset tuotantopalaverit, joissa käydään sitä laatupoikkeamaa läpi. Ehkä siinä on menty jonkin verran metsään, että itse en niissä palaverissa ole läsnä, mutta niin monen eri henkilön suusta sen kuulee, että siellä keskitytään kovasti niihin sanktioihin ja tavallaan yksittäisiin tapauksiin, ja niiden tuomarointiin. Että vähän toimintaa siinä tuomioistuimena samalla. Et minkä suuruinen sakko mistäkin määrätään. Ja se on aina sitä peräpeiliin katsomista. Kaikki on tapahtunut joskus, kolme viikkoa sitten.” (Tilaaja)

”Että se on aika semmoista operatiivista se kanssakäyminen, ja lyhyen aikajänteen asioita” (Tilaaja)

Erityisesti tuotannon puolella koettiin hankalaksi se, että heillä ei ole tietoa liikenteensä laajuudesta pidemmällä aikavälillä liikennekauden yli. Se haastaa oman tuotannon sisäistä pidemmän aikavälin suunnittelua, kun resurssitarpeet arvioidaan aina liikennekausittain. Tämän voi katsoa eittämättä olevan seurausta siitäkin, että omaa tuotantoa pidetään joustavana tuottajana, jolta voi tilata ”mitä tahansa” ja joka voi paikata liikennetuotannossa joustavammin kuin kilpailutusten myötä sopimusliikennöitsijöiksi tulevat yksityiset palveluntuottajat. Toisaalta tämän joustavuuden hinta, tai yksi seuraus lienee tällöin juuri se, että tuotantopuolella on vaikeaa nostaa suunnittelun aikahorisonttia kauemmas. Oma tuotanto on kuitenkin täysin riippuvainen tilaajan toimenpiteistä ja

tilauksista liikennepalveluiden tuotannossa, sillä tilaaja on oman tuotannon ainoa asiakas. Osaltaan tässä ongelmassa liikutaan myös samassa teemassa kuin osaoptimoinnin ajatuksissa, sillä tilaajan näkövinkkelistä asia ei välttämättä ole ongelma.

”Mutta se missä tieto sitten ei siirry oikeella tahdilla on se pidemmän aikavälin yli katsova suunnittelu. Eli, menee vähän aikaisempaankin ongelmakohtaan, ajatellaan vaikkapa puolentoista vuoden päästä edessä olevaa ratikka-aikaan siirtymistä. Meillä ei tässä tällä hetkellä ole mitään todellista tietoa, mikä meidän automäärä, linjatuntimäärä, kuinka paljon tarvitaan kuljettajia mikä on näistä johdettavissa. Meillä tässä tuottajan tasolla on vaikee tehdä ihan hirveesti sen seuraavan liikennekauden yli ulottuvaa, strategista suunnitelua.” (Tuottaja)

Tuottajan puolella koettiin myös, että omaa tuotantoa pidetään liikaa vain ”hätävarana”. Tämä on osittain varmasti tarkoituksenmukaista, että tilaajalla on joustava, tarvittaessa myös hätävarana toimiva liikennöitsijä, sillä kanssakäyminen oman tuotannon kanssa on helpompaa kuin yksityisten sopimuksellisista syistä. Toisaalta tässä voidaan ajatella olevan kyse ajatusmaailmasta ja vuorovaikutuksesta. Jos tilaajalta tulee omalle tuotannolle viestityksi sellainen ajatus, että oma tuotanto on olemassa lähinnä vain hätävaraksi ja paikkaajaksi, voi sillä olla negatiivisia vaikutuksia oman tuotannon motivaatioon ja arvostukseen. Tämä varmasti voi osaltaan heijastua sitten oman tuotannon intoon kehittää toimintaansa, jos kokee olevansa ainoastaan hätäapu-paikkaaja.

”Ettei tuu sellaista tilannetta, että sitten TKL on joku paikkaaja sitten kun tulee semmoinen, on liian pitkä kilpailusopimus ja tuleekin häikkää, no nyhän nää kaikenmaailman työmaat on aiheuttanu, mutta nekin mietittäis ettei tulis semmoisia paikkoja. Silloin koet vähän että oot sellainen hätävara sitten taas. Että sulla tehdään tällaisia omia virheitä paikkaillaan, ja se on kuitenkin meilläkin sitten hankintaan autoja ja hankitaan kuljettajia, se on aina kuluja. --- Ettei kukaan joutuis kokeen että on sellainen virheiden paikkaaja.” (Tuottaja)

Nykyisellään sisäinen tilaaja-tuottaja-malli ei kannusta omaa tuotantoa omatoimiseen palvelun kehittämiseen eikä myöskään osallistumaan kehityshankkeisiin. Erityisesti tilaajan puolelta koettiin, että yhteistyötä voisi ja olisi tarpeen kehittää myös kehittävämpään suuntaan, jossa ei keskityttäisi vain päivittäisasioihin. Tämä on osaltaan loogista, sillä tilaajan tehtäviin kuuluu pidemmän aikavälin asioiden suunnittelu muissakin asioissa, joten tarvetta suunnitelmallisemmalle yhteistyölle myös oman tuotannon kanssa nähdään. Tilaaja on myös mukana monenlaisissa kehityshankkeissa, joissa toisaalta voisi hyödyntää oman tuotannon osaamista, ja myös toisaalta oman tuotannon kanssa

nähdään tiettyjä isompia kehittämiskysymyksiä, joiden käsittelyyn nykyinen, operatiivisiin asioihin kiinnittyvä sopimusmalli, ei kannusta. Osaltaan tämän nähtiin johtuvan nykyisestä sopimusmallista, mutta osaltaan myös siitä, ettei tällainen strategisempi suunnittelu kuulu tietyllä tavalla tuotannon organisaatiokulttuuriin. Sellaisia teemoja, joissa koettiin, että tuotantoa voisi hyödyntää, ovat esimerkiksi joukkoliikenteen käyttövoima- ja varikkokysymykset.

”Mut se mikä minun mielestäni taas sitten on jäänyt vähemmälle on sellainen pidemmän aikavälin kehittämissyhteistyö, jolla taas pitäisi pystyä vastaamaan tähän tavoitteeseen joukkoliikenteen ja kestävien kulkutapojen kulkumuoto-osuuden kasvattamiseen. Sen tyyppisissä asioissa TKL ei oo ollut kovin paljon mukana” (Tilaja)

”Kehittämishankkeisiin joissa meillä olis, nähtäis että selkeesti TKL:ssä olis osaamista, niin sieltä ei oo saatavissa sellaista. Ei oikein voida että ”tulisko teiltä nyt joku tähän projektiin mukaan kattoon ja käyttään aikaa”. Ei löydy sellaista TKL:stä.” (Tilaja)

”Et siellä ei osata sillä isolla mittakaavalla eikä pitkän tähtäimen suunnitelmalla kaikki organisaation jäsenet kattoo tätä liikennettä ja sielläkin on onneksi hieman jo muuttunut se suhtautuminen, mutta edelleen siellä katotaan mieluummin ensi viikkoon kuin kymmenen vuoden päähän.” (Tilaja)

5. JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA

5.1 Johtopäätökset

5.1.1 Sisäisen tilaaja-tuottaja-mallin toimivuuden arviointi

Tässä alaluvussa on tarkoitus luoda yhteenvetomainen katsaus Tampereen sisäisen tilaaja-tuottaja-mallin toimivuuteen joukkoliikenteen palvelutuotannossa. Yhteenvedon pohjalta voidaan vastata ensimmäiseen alatutkimuskysymykseen ”*Kuinka Tampereen sisäinen tilaaja-tuottaja-malli toimii joukkoliikenteen palvelutuotannossa?*”, joka puolestaan jakautui alakysymyksiin ”*Mitkä ovat nykyisen organisointitavan ongelmat?*” ja ”*Mitkä ovat nykyisen organisointitavan hyvät puolet?*”.

Kauttaaltaan kokemukset tilaaja-tuottaja-mallista olivat melko samanlaisia kuin aiemmissa tutkimuksissa. Tämä tapaus ei eronnut merkittävästi muista tilaaja-tuottaja-malleista saatuihin kokemuksiin. Näin ollen voidaan todeta, että toimialasta tai palvelusta riippumatta palvelun järjestämisen mallilla on merkittäviä vaikutuksia siihen, miten palvelutuotanto ja käytännössä toimii.

Merkitykseltään aiempaa suuremmaksi nousivat ajatukset tilaajan ja tuottajan välisestä vastakkainasettelusta, yhteistyön puutteesta ja huonosta ilmapiiristä. Tilaaja-tuottaja-mallin transaktiokustannuksia ei nähty varsinaisena ongelmana. Yhteistyössä kuitenkin nähtiin hitaita ja kankeita piirteitä, mutta ne olivat ennemminkin tilaajan ja tuottajan väliseen yhteistyöhön liittyviä menetelmiä kuin niinkään tilaaja-tuottaja-mallin institutionaalisiiin seikkoihin liittyviä hidasteita. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kankeaksi tai hidastavaksi seikaksi ei koettu esimerkiksi sopimusneuvotteluihin ja raportointeihin liittyviä seikkoja.

Selkeästi aineistosta esiin noussut teema oli strategisen kehittämisen vaikeus oman tuotannon kanssa. Aiemmassa tutkimuksessa oli hienoisia viitteitä ennemminkin siitä, että tuotannossa olisi uudenlaista kehittämisajattelua. Nyt sellaista ei kuitenkaan nähty.

Nykyisen organisointitavan ongelmina voidaan pitää erityisesti organisaatioiden eriytymisen aiheuttamaa vastakkainasettelun tuomaa kitkaa arkeen, tilaajan ja tuottajan tavoiteristiriidan tuomaa osaoptimoinnin ongelmaa ja kokonaiskuvan hämärtymistä, näennäismarkkinoiden näennäistä toimivuutta sekä oman tuotannon strategisen kehittämisen vaikeutta.

Hyvinä puolina voidaan pitää oman tuotannon kustannustehokasta ja toimivaa peruspalvelutuotantoa, joukkoliikenteen tilaajatoimintojen vahvaa linkittymistä kaupunkisuunnitteluun ja politiikkaan, sekä

selvää työnjakoa tilaajan ja tuottajan välillä. On myös toisaalta nähtävissä, että mallin perusedellytyksenä oleva tavoiteristiriita tuo neuvottelujen kautta tehokkuutta, joten sitä voidaan yhtäältä pitää osittain myös hyvänäkin puolena.

Kokonaisuutena arvioiden voidaan todeta, että nykyinen organisointitapa toimii erityisesti isossa kuvassa hyvin. Oman tuotannon palvelu on kustannustehokasta ja kohtuullisen laadukasta. Oma tuotanto saa tuotettua siltä tilattavat palvelut riittävän hyvällä tasolla, ja kustannuskehitys vuosien varrella on ollut positiivista. Samanaikaisesti tehtävänjako on antanut tilaajalle mahdollisuuden keskittyä strategisempaan joukkoliikenteen suunnitteluun, mikä on nostanut joukkoliikenteen poliittisemmalle ja strategisemmalle tasolle. Asiakaslähtöisyys on korostunut samanaikaisesti. Toisaalta nykyisen organisointitavan selvänä ongelmana voidaan pitää vaikeaa yhteistyötä erityisesti arjen työssä. Vaikeaksi koettu yhteistyö ja ristiriitaiset tavoitteet heikentävät siis nykyisen organisointitavan toimivuuden kokemista erityisesti aivan ylätason alapuolella. Kokonaisuutena arvioiden sisäinen tilaaja-tuottaja-malli toimii joukkoliikenteen palvelutuotannossa kohtuullisesti erityisesti isojen tavoitteiden osalta, mutta osin huono yhteistyöilmapiiri haittaa organisaatioiden välistä työtä melko paljon. Vastaukset alatutkimuskysymykseen ”*Kuinka Tampereen sisäinen tilaaja-tuottaja-malli toimii joukkoliikenteen palvelutuotannossa?*” on esitetty kootusti taulukossa 2.

Nykyisen organisointitavan ongelmat	Nykyisen organisointitavan hyvät puolet
<p>Organisaatioiden eriytyminen, hankala yhteistyö arjessa</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tilaajan ja tuottajan erilaiset organisaatio- ja johtamiskulttuurit - Vastakkainasettelumieliala arjen työssä - Yhteistyön toimivuus on henkilösidonnaista - Aikaa kuluu pieniin asioihin - Organisaatioiden eriytymisen ja tehtävänjaon luoma kuilu heikentää taktisen ja operatiivisen suunnittelun välillä olevaa synergiamahdollisuutta 	<p>Kustannustehokas ja toimiva peruspalvelutuotanto</p> <ul style="list-style-type: none"> - Oman tuotannon palvelutuotanto operatiivisella tasolla sujuu varsin hyvin - Tilaajan ja tuottajan tehtävänjako on selkeä ja vakiintunut - Oma tuotanto on tehostunut ajan saatossa - Isossa kuvassa oman tuotannon kanssa on joustavampi asioida kuin yksityisten

<p>Tavoiteristiriidan luoma osaoptimoinnin ongelma ja erilaisten suunnittelunäkökulmien konflikti</p> <ul style="list-style-type: none"> - Asiakaslähtöinen ja tuotantolähtöinen suunnittelu törmäävät: koetaan, että tilaaja ei ymmärrä tuotantoa eikä tuotanto asiakasta - Molempien budjetti tulee kaupunkikonsernista – toisen säästö voi olla toisen tappio, ja kokonaiskuva hämärtyy 	<p>Joukkoliikenne osana kaupunkisuunnittelua</p> <ul style="list-style-type: none"> - Joukkoliikenteestä on tullut poliittista ja poliittinen ohjaus vaikuttaa strategisiin asioihin - Joukkoliikenteen yhteys kaupunkisuunnitteluun on vahva. Joukkoliikenne on noussut strategiatasolle. - Tilaaja on politiikan ja hallinnon ammattilainen - Joukkoliikenteen suunnittelu on asiakaslähtöistä
<p>Näennäiset näennäismarkkinat</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tuotteistaminen on jäänyt kesken, eikä sillä saada kaikkia hyötyjä - Neuvotteluasetelma ei tasapuolinen, vaan tilaajalla enemmän valtaa – niinpä markkinajäljittely jää puolitiehen - Koetaan keinotekoisiksi kunnallisessa sisäisessä palvelutuotannossa, mikä vähentää taloudellista ohjausvaikutusta 	<p>Tavoiteristiriidan tuoma tehokkuus neuvotellen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Neuvottelut luovat tehokkuutta, kun sekä tilaaja että tuottaja haluavat puolustaa omaansa
<p>Oman tuotannon strategisen kehittämisen vaikeus</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kanssakäyminen on liian operatiivista ja yhteistyö on kiinni menneissä - Tuottajan on vaikea kehittää toimintaansa pitkäjänteisesti, koska tietoa tilauksen koosta ei ole tiedossa - Tuotannossa koettiin, että ovat liikaa vain hätävara - Malli ei kannusta tuottajaa omatoimiseen palvelun kehittämiseen 	

eikä hyödyntämään tuotannon resursseja tilaajan kehityshankkeissa	
--	--

Taulukko 2. Sisäisen tilaaja-tuottaja-mallin toimivuuden arviointi joukkoliikenteen palvelutuotannossa

5.1.2 Allianssimallin soveltuvuuden arviointi

Tässä alaluvussa on tarkoitus vastata tutkielman kaksiosaisen tutkimuskysymyksen alakysymykseen ”*Kuinka allianssimalli soveltuu joukkoliikenteen sisäisen palvelutuotannon organisointitavaksi?*” Tähän kysymykseen voidaan vastata, kun käsitellään ensin allianssimallin erityispiirteitä palvelutuotannossa sekä allianssimallin vahvuuksia, heikkouksia, mahdollisuuksia ja uhkia SWOT-analyysin keinoin.

Allianssimallin erityispiirteet palvelutuotannossa kuvattiin kirjallisuuskatsausosiossa. Tiivistäen voidaan todeta, että mallin erityispiirteenä on sopimusmalli, joka perustuu toimijoiden väliseen tiiviiseen yhteistyöhön. Tilaaja ja tuottaja jakavat allianssisopimuksessa taloudellisen riskin. Allianssisopimuksessa on keskeistä panostaa yhteistyön käynnistämiseen, sillä sopimusneuvotteluissa määritellään yhteiset tavoitteet ja mittarit. Lopulta nämä yhteiset tavoitteet ja mittarit ovat sopimuksen aikaan hyvin oleelliset, sillä koko allianssin toiminta tähtää niihin. Lisäksi allianssia käynnistäessä määritellään allianssin toimintaperiaatteet ja niin sanottu hallinnollinen infrastruktuuri, johon allianssi nojaa ja jotka ovat keskeisessä asemassa allianssin onnistumisen kannalta. Allianssimallissa tilaaja ja tuottaja istuvat paitsi vertauskuvallisesti, myös kirjaimellisesti, saman pöydän ääressä tähdäten yhteisten ongelmien ratkaisuun.

Allianssimallilla on saavutettu taloudellisia hyötyjä, sillä allianssien sopimusmalli on rakennettu kannustavaksi. Lisäksi allianssimallin on nähty kehittävän sopimusosapuolten suhteita toisiinsa, sillä malli pakottaa tosiasialliseen yhteistyöhön. Allianssimallin on nähty myös johtavan uudenlaiseen kehittämisajatteluun, sillä mallissa hyödynnetään tehokkaasti sekä tilaajan että tuottajan resursseja. Niinpä allianssimallin vahvuuksina voidaan pitää mahdollisia kustannussäästöjä, sopimusosapuolten välisten suhteiden kehittymistä sekä hallinnollisen kuilun poistumista tilaajan ja tuottajan väliltä.

Allianssimallin keskeisinä haittoina voidaan pitää mallin perustamiseen liittyviä transaktiokustannuksia. Tiiviin yhteistyön aloittaminen on työlästä, ja se on aikaa ja vaivaa vaativa prosessi. Lisäksi mallin hallinnointi edellyttää tavoitteiden ja mittareiden määrittelyä sekä niiden seurantaa, mikä voi lisätä hallinnollisia kustannuksia.

Allianssimallin mahdollisuuksina joukkoliikenteen sisäisessä palvelutuotannossa voidaan pitää organisaatioiden välisen yhteisymmärryksen kehittymistä, organisaatioiden välisten suhteiden kehittymistä, tilaajan ja tuottajan välisten raja-aitojen poistumista ja uudenlaista me yhdessä -henkeä sekä myös toisaalta kustannussäästöjä pidemmällä aikavälillä. On mahdollista, että allianssimallilla organisaatioiden välinen epäluulo kääntyisi yhdessä tekemiseksi ja sitoutumiseksi yhteisiin tavoitteisiin oman edun tavoittelun sijaan. Lisäksi joustavalla allianssimallilla voitaisiin hyödyntää paremmin eri osapuolten asiantuntemusta monimutkaisten yhteisten ongelmien ratkaisussa.

Toisaalta allianssimallin uhkana voidaan pitää sitä, että mallia ei lähdetä rakentamaan tarpeeksi kunnianhimoisesti ja niin sanotusti tosissaan. Allianssimallin keskeisiä menestystekijöitä on tutkittu, ja ne liittyvät toimijoiden sitoutumiseen sopimusmalliin. Mikäli toimijat eivät panosta yhteistyönsä kehittämiseen mallin käynnistyessä eivätkä sitoudu allianssimalliin, ei malli itsessään tuo niin sanotusti avainta onneen. Uhkana voidaan pitää sitä, että allianssimallin käynnistämistä ei resursoida tarpeeksi hyvin, eikä tavoitteita ja mittareita onnistuta rakentamaan niin, että malli todellisuudessa toimii hyödyllisesti. Lisäksi kysymys riskien jaosta voi osoittautua haastavaksi.

Edellä mainitut allianssimallin vahvuudet, heikkoudet, mahdollisuudet ja uhat on koottu taulukkoon 3, joka vastaa alatutkimuskysymykseen *Kuinka allianssimalli soveltuu joukkoliikenteen sisäisen palvelutuotannon organisointitavaksi?*.

<p>Vahvuudet</p> <ul style="list-style-type: none"> • Allianssimalli voi tuottaa kustannussäästöjä • Allianssimalli johtaa uudenlaiseen kehittämisajatteluun • Allianssimallin myötä osapuolten väliset suhteet kehittyvät 	<p>Heikkoudet</p> <ul style="list-style-type: none"> • Allianssimallin transaktiokustannukset ovat korkeat mallia luotaessa • Allianssimalli on monimutkainen sopimusmallina ja sen luominen vaatii resursseja
<p>Mahdollisuudet</p> <ul style="list-style-type: none"> • Allianssimallilla saavutetaan kustannussäästöjä joukkoliikenteen sisäisen tuotannon kanssa • Allianssimallin käyttöönoton myötä osapuolet työskentelevät yhteisen tavoitteen eteen uudenlaisen me yhdessä -hengen tavoin ja epäluulo poistuu 	<p>Uhat</p> <ul style="list-style-type: none"> • Allianssimallin käynnistämistä ei resursoida tarpeeksi: siihen ei käytetä tarpeeksi aikaa ja vaivaa • Sopimusosapuolet eivät sitoudu tarpeeksi vahvasti allianssiin • Toimijat eivät onnistu löytämään yhteisiä tavoitteita ja mittareita, joiden

<ul style="list-style-type: none"> Organisaatioiden välinen yhteisymmärrys kehittyi ja organisaatioista löytyvää asiantuntemusta voidaan käyttää joustavasti erilaisiin tarpeisiin 	<p>pohjalta allianssisopimus rakennetaan ja joihin kysymys riskienjaosta pohjautuu</p> <ul style="list-style-type: none"> Allianssimallin onnistumisen edellytykset (1) keskitetty allianssitoimisto, 2) joustavat tavoitteet, 3) mittareiden määrittely, 4) työpajat ja 5) verkkopohjaisten hallintatyökalujen käyttöönotto) unohdetaan eikä niitä huomioida tai niihin panosteta tarpeeksi
---	---

Taulukko 3. Allianssimallin soveltuvuus joukkoliikenteen sisäisen palvelutuotannon organisointitavaksi: SWOT-analyysi.

5.1.3 Sisäisen tilaaja-tuottaja-mallin ja allianssimallin vertailu

Edellisissä alaluvuissa 6.1.1 on vastattu tutkimuksen kahteen alatutkimuskysymykseen, jotka käsittelivät erillisesti joukkoliikenteen sisäistä tilaaja-tuottaja-mallia sekä allianssimallia. Tässä alaluvussa on tarkoitus vastata tutkimuskysymykseen:

Kuinka Tampereen sisäinen tilaaja-tuottaja-malli toimii joukkoliikenteen palvelutuotannossa ja kuinka allianssimalli soveltuisi palvelutuotannon organisointitavaksi vertailussa nykymalliin ja erityisesti sen vahvuuksiin ja heikkouksiin?

Allianssimallia on sovellettu julkisella sektorilla erityisesti infrastruktuurihankkeissa ja toisaalta jonkin verran sosiaali- ja terveystaloudissa. Toisaalta voidaan ajatella, että sopimusmalleihin liittyvät vaikutukset ovat universaaleja toimialasta riippumatta, mutta toisaalta on vaikea myöskään täysin sanoa, missä määrin aivan erilaisissa palveluissa hyödynnetyn allianssimallin vaikutuksia voidaan soveltaa joukkoliikenteen palvelutuotannossa. Allianssimalli on toiminut monilla toimialoilla erilaisissa yhteyksissä hyvin, mutta on liian yksioikoista sanoa sen olevan ratkaisu kaikkiin tilaajan ja tuottajan välisiin ongelmiin.

Varsinaisesti kirjallisuuteen peilaten ei voida sanoa, että allianssimalli joko soveltuisi erityisen hyvin joukkoliikenteen sisäisen palvelutuotannon organisointitavaksi taikka että se ei soveltuisi. Tutkimusta siitä, millaisiin palveluihin allianssi erityisesti soveltuu, ei ole tehty. Allianssimallin vaikutuksia koskevaa tutkimusta on myös kovin vähän. Allianssimalli voisi olla kokeilemisen arvoinen

organisointitapa joukkoliikenteen sisäisen palvelutuotannon järjestämisessä, mutta malli itsessään ei todennäköisesti tuota mainittavia hyötyjä. Keskeistä on panostaa allianssimallin jalkauttamiseen ja toimijoiden sitouttamiseen malliin.

Nykyisen sopimusmallin huonoina puolina nähdään erityisesti organisaatioiden eriytymisen aiheuttama vaikea yhteistyö ja vastakkainasettelumieliala, tavoiteristiriidan luoma osaoptimoinnin ongelma, näennäiset näennäismarkkinat ja oman tuotannon strategisen kehittämisen vaikeus. Tutkimuskirjallisuuteen peilaten allianssimallilla on kyllä positiivisia vaikutuksia organisaatioiden välisiin suhteisiin. Lisäksi allianssimalliin keskeisesti liittyvät yhteiset tavoitteet voisivat auttaa nykymalliin liittyviä ongelmia tavoiteristiriidan ja osaoptimoinnin suhteen. Sen sijaan on vaikea sanoa, millaisia vaikutuksia allianssimallilla olisi nykyisiin näennäismarkkinaongelmiin jo senkin takia, että kunnan sisäisestä allianssimallista ei löytynyt kokemuksia. On myös vaikea arvioida, millaisia vaikutuksia allianssimallilla olisi oman tuotannon strategisen kehittämisen vaikeuteen nykyisessä sopimusmallissa.

Toisaalta nykyisen sopimusmallin eränä hyvänä puolena oli joukkoliikenteen asiakaslähtöinen suunnittelu, mikä liittyi siihen kokonaisuuteen, jossa joukkoliikenteen strateginen kehittäminen on nostettu kaupunkisuunnittelun osaksi. Jos allianssimallilla määritellään yhteiset tavoitteet joukkoliikenteen tilaajayksikön ja oman tuotannon kesken, voiko vaarana olla, että asiakaslähtöisestä suunnittelusta lähdetään askel tuotantolähtöisempään suunnitteluun, mikä voisi olla strategisten tavoitteiden kannalta huono askel. Sen sijaan jos allianssimallia peilaa toiseen nykymalliin keskeisesti liittyvään vahvuuteen, taloudelliseen tehokkuuteen, on vaikea nähdä allianssimallin ainakaan kääntävän sitä heikkoudeksi, sillä allianssimalliin yhdistetään tyypillisesti taloudellinen tehokkuus.

Edellä mainitut arviot allianssimallin vaikutuksista nykyisen organisointitavan ongelmiin ja hyviin puoliin on koottu taulukkoon 4. Yhteenvedona voidaan todeta, että allianssimallin soveltuvuutta joukkoliikenteen sisäisen palvelutuotannon organisointitavaksi on haastavaa yksiselitteisesti arvioida yksiulotteisena kyllä/ei-kysymyksenä. On kuitenkin nähtävissä, että nykymalli aiheuttaa tilaajan ja tuottajan välille hyvin paljon kitkaa organisaatioiden välisen todellisen syvällisen yhteistyön puuttuessa, vaikka isossa kuvassa nykymalli toimii hyvin. Allianssimallilla voitaisiin kenties hyvin toteutettuna ratkaista näitä yhteistyön toimivuuteen liittyviä ongelmia. Toisaalta allianssimalli toisi mukanaan myös uusia vaikutuksia – niin positiivisia kuin negatiivisia, joten allianssimallin soveltuvuuden arviointiin ei riitä pelkästään sen arviointi nykymallin ongelmien ja hyvien puolien näkökulmasta.

Nykyisen organisointitavan ongelmat	Allianssimallin arvioidut vaikutukset
Organisaatioiden eriytyminen, yhteistyö arjessa hankala	++ Mahdollista, että organisaatioiden väliset suhteet kehittyvät. Arjen yhteistyö voi helpottua, jos saavutetaan uudenlaista mehenkeä. Sellainen on tunnistettu tyypillisesti allianssimallin vahvuudeksi.
Tavoiteristiriidan luoma osaoptimoinnin ongelma ja erilaisten suunnittelunäkökulmien konflikti	+ Allianssimallissa on yhteiset tavoitteet. Mikäli tavoitteisto ja mittarit laaditaan hyvin, osaoptimoinnin ongelmasta päästään eroon tilaajan ja tuottajan välillä.
Näennäiset näennäismarkkinat	? On vaikea arvioida allianssimallin vaikutuksia tähän teemaan. Tuottajalla on jatkossakin oltava tuotteet, joita tilaaja tilaa. Näennäisestä näennäismarkkinoiden sopimusohjauksesta voidaan toisaalta päästä uudennlaisiin ohjausmekanismeihin allianssimallin myötä.
Oman tuotannon strategisen kehittämisen vaikeus	? Tähän teemaan ei välttämättä suoria vaikutuksia allianssimallilla. Tuottajan toiminnan roolia pidemmällä aikajänteellä tulisi tarkastella erikseen tilaajan ja tuottajan välillä. Allianssimallilla voitaisiin hyödyntää tuotannon resursseja nykyistä paremmin.
Nykyisen organisointitavan hyvät puolet	Allianssimallin vaikutukset
Kustannustehokas ja toimiva peruspalvelutuotanto	? Tähän teemaan allianssimallilla ei välttämättä suuria vaikutuksia. Allianssiyhteistyötä ei välttämättä ulotettaisi aivan operatiiviselle tasolle, missä nyt tunnistetaan asioiden toimivan

	varsin hyvin. Alkuvaiheissa selkä roolitus voi olla osaltaan epäselvä.
Joukkoliikenne osana kaupunkisuunnittelua	- Allianssimallissa voi riskinä olla joukkoliikenteen asiakaslähtöisen suunnittelun muuttumisen tuotantolähtöisempään suuntaan, mikäli tilaaja ja tuottaja ovat jatkossa tiiviimmässä yhteistyössä ja jakavat yhteiset tavoitteet.
Tavoiteristiriidan tuoma tehokkuus neuvotellen	+ Allianssimallin vahvuuksiksi on tunnistettu yleensä kustannussäästöt.

Taulukko 4. Nykyisen organisointitavan ongelmien ja hyvien puolien arviointi allianssimallin vaikutusten näkökulmasta.

5.2 Pohdinta

Tilaajan ja tuottajan välisen yhteistyön haasteita on tässäkin tutkimuksessa ja koko tutkimusasetelmassa pyritty korostuneesti ratkomaan järjestämistapaa, sopimusmallia tai organisointitapaa muuttamalla. Olipa tilaajan ja tuottajan välinen yhteistoimintamalli mikä tahansa, osapuolet kaipaavat toistensa välille enemmän yhdessä tekemistä ja vuorovaikutusta. On varmasti niin, että allianssimalli tarjoaisi puitteet kehittää toimintoja yhdessä. Kuitenkin voidaan esittää arvio, että tuskin pelkkä malli itsessään on avain onnistumiseen taika yhteistyön kehittämiseen, vaan uudenlaisiin ajattelutapoihin on myös sitouduttava käytännön tasolla.

Edellä mainitusta tulee mieleen yleisemmälläkin tasolla, että pyritäänkö hallinnollisin keinoin korjaamaan ongelmia, joita voisi korjata pehmeämmin keinoin eli esimerkiksi kehittämällä osapuolten välistä vuorovaikutusta. Voi olla, että hallintotieteilijä lähtee korjaamaan ongelmia aina muuttamalla hallintorakenteita, vaikka joku toinen keino voisi olla sopivampi. Tämä johtaa pohdintaan siitä, missä määrin institutionaalisilla organisaatioreformeilla voidaan yleisemminkin vaikuttaa ihmisten väliseen yhteistyöhön, joka on luonteeltaan dynamisempaa kuin organisaatorajojen piirtäminen ja sopimusmallien kirjoittaminen. Missä määrin tällaisia institutionaalisia reformeja ohjaavat niin sanotusti pehmeät taustatekijät ja toisaalta missä määrin organisaatioreformien taustalla ovat ”kovat” institutionaaliset tavoitteet? Siihen ei tämä tutkimus anna vastausta, mutta asiaa voisi olla mielenkiintoista tutkia.

Aineistosta kävi ilmi, että nykymalli tilaajan ja tuottajan välillä koettiin ehkä ylätasolla toimivaksi, mutta sen alapuolella syntyi kitkaa. Erityisesti arjen tasolla yhteistyö oli vaikeaa. Tästä voidaan pohtia, että tulevia käytänteitä suunnitellessa on erityisen tärkeää, että mallia luodaan laajassa valmistelussa työntekijöitä ja asiantuntijoita osallistaen eikä pelkästään johtovetoisesti. Toisena selvänä kehittämisajatuksena nousi esiin laiteasiat. Tilaajan ja tuottajan välillä oli selvästi korostuneesti ongelmia laiteasioiden operatiivisella puolella. Tämä nostaa esiin ajatuksen siitä, että myös laiteasioita voisi olla syytä käsitellä säännöllisissä palavereissa, esimerkiksi tuotantopalavereissa, tilaajan ja tuottajan välillä.

Tutkimuksessa korostui selvästi ajatus siitä, että tilaajan ja oman tuotannon välillä koetaan tavoiteristiriitojen aiheuttamaa turhaa kitkaa ja tehottomuutta, kun molemmat osapuolet osapuolet osaoptimoivat omaa toimintaansa. Tätä aihekokonaisuutta miettiessä on hyvä huomioida, että jos tilaajan ja oman tuotannon yhteistyötä syvennetään niin, ettei heidän välillään ole enää tavoiteristiriitaa, on mahdollista, että tavoiteristiriita syntyy muualle. Tällöin tavoiteristiriita voi syntyä esimerkiksi bussiliikenteen ja muun joukkoliikenteen (raideliikenne) väliin. Yleisemminkin on huomioitava, että julkinen toiminta ja kuntaorganisaatiot kohtaavat todennäköisesti hyvin säännöllisesti niin monimutkaisia ja kompleksisia asioita toimialasta riippumatta, ettei ole varmasti olemassa sellaista hallintomallia, jossa jokaisessa asiassa pystyttäisiin katsomaan aina kunnan kokonaisedun kannalta parasta. Kokonaisetukaan ei ole millään lailla yksioikoinen tai objektiivinen totuus vaan pikemminkin päinvastoin – kokonaisetua arvioitaessa tulee aina monenlaisia arvolutautuneita kysymyksiä punnittavaksi. Niinpä on naiivia kuvitella, että missään mallissa päästäisiin ikinä osapuolettomien ongelmista aivan kokonaan eroon. On tietysti totta ja toivottavaa, että niitä on syytä pyrkiä välttämään silloin, kun se on tarkoituksenmukaista ja helposti ratkottavissa.

Tässä tutkimuksessa pyrittiin arvioimaan tilaajan ja tuottajan nykyisen sopimusmallin vaikutuksia. Todellisuudessa on kuitenkin vaikea erottaa ja irrottaa Tampereen joukkoliikenteen monituottajanmallin vaikutuksia tilaajan ja oman tuotannon välisistä sopimusmallin vaikutuksista. Tampereella on aikoinaan tehty paljon muutoksia samanaikaisesti, ja muutosten pureskelu pienemmiksi palasiksi jälkikäteisarvioinnissa on vaikeaa ja jopa mahdotonta. On mahdollista, että joukkoliikenne olisi ollut yhtä lailla poliittista ja asiakaslähtöistä tai tuotanto olisi voinut tehostua, jos tilaajan ja tuottajan välinen yhteistyö olisi ollut tiiviimpää 2006 alkaen. Nämä edellä mainitut hyödyt voivat yhtä lailla kuvata koko tilaaja-tuottaja-mallin vaikutuksia. Siltä osin voidaan todeta, että tämän tutkimuksen hyödyt kuvaavat koko nykytilan ja järjestämistavan hyötyjä, ja hyötyjä on vaikea johtaa mihinkään tiettyyn järjestämistapamuutokseen vuosien varrella.

LÄHTEET

- Antikainen, J., Auri, E., Kahila, P., Lehtola, I., Lemponen V., Manu, S., Nyman, J., Sireni, M., Yli-Koski, M. (2018). Maakuntauudistus ja vahvistuvat yhteistyörakenteet sivistyksessä ja hyvinvoinnissa (HYVINSIVI). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 58/2018. Valtioneuvoston Kanslia, Helsinki.
- Anttiroiko, Ari-Veikko (2010). Hallintainnovaatiot. Hallintateoreettinen näkökulma kaupunkien palvelujen organisoiminnin, omistajuuden ja rahoituksen uudistamiseen. Tampereen yliopisto. Sentejulkaisu 33/2010.
- Chen, Zhang, G., Xie, Y.-M., & Jin, X.-H. (2012). Overview of alliancing research and practice in the construction industry. *Architectural Engineering and Design Management*, 8(2), 103–119. <https://doi.org/10.1080/17452007.2012.659505>
- Davis, & Love, P. (2011). Alliance contracting: adding value through relationship development. *Engineering, Construction, and Architectural Management*, 18(5), 444–461. <https://doi.org/10.1108/09699981111165167>
- Eisenhardt, K. (1989). Agency Theory: An Assessment and Review. *The Academy of Management Review*, Vol. 14, No. 1 (Jan., 1989), s. 57-74. Academy of Management.
- Euroopan Parlamentin ja Neuvoston asetus (EY) n:o 1370/2007
- Hakari, K. (2013). Uusi julkinen hallinta – kuntien hallinnonuudistusten kolmas aalto? Tutkimus Tampereen toimintamallista. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Helminen, R. (2019). Kokemuksia Tesoman hyvinvointiallianssista. Saatavilla: https://asiakas.kotisivukone.com/files/ipt-hanke.fi.auttaa.fi/19.9.2019/Kokemuksia_Tesoman_hyvinvointiallianssista_Riikka_Helminen.pdf
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara P. (2007). Tutki ja kirjoita. Helsinki: Tammi.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69 (1), 3–19.
- Hyyryläinen, E. (2000). Sopimuksellisuus hallintoperiaatteena. Käsitteellisiä lähtökohtia julkisen toiminnan järjestämisen kannalta. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* nro 4, s. 299-311.
- Hyyryläinen, E. (2004). Sopimuksellisuus, talous ja johtaminen. *New Public Management sopimusohjauksessa ja julkisten organisaatioiden sopimustenhallinnassa*. Vaasa.
- Jefferies, John Brewer, G., & Gajendran, T. (2014). Using a case study approach to identify critical success factors for alliance contracting. *Engineering, Construction, and Architectural Management*, 21(5), 465–480. <https://doi.org/10.1108/ECAM-01-2012-0007>
- Järvelin, J. & Pekurinen, M. (2005). Kansainvälisiä kokemuksia tilaaja-tuottaja-malleista. Teoksessa Konttinen (toim.) 2005. Tilaaaja-tuottajamalli terveydenhuollossa. Stakesin asiantuntijoiden näkemyksiä. Stakesin monistamo, Helsinki.
- Kallio, O. & Martikainen, J-P. & Meklin, P. & Rajala, T. & Tammi, J. (2006). Kaupungit tilaajina ja tuottajina. Kokemuksia ja näkemyksiä Jyväskylän, Tampereen ja Turun toimintamallien uudistushankkeista. Tampereen yliopisto. Kunnallistutkimuksia. Tampere.
- Kuopila, A. (2007). Tilaaaja-tuottaja-toimintatapa – ideasta käytäntöön. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

- Kähkönen, L. (2007). Näennäismarkkinoiden tehokkuuden rajoitteet ja mahdollisuudet paikallishallinnon palveluissa. Tampereen yliopisto, Tampere.
- Laki liikenteen palveluista 24.5.2017/320
- Lane, J-E. (2000). *New Public Management: an introduction*. London & New York: Routledge.
- Lane, J-E. (2014). *Organization Theory: The Principal-Agent Perspective*. *Global Journal of Human-Social science: (F) Political Science*. Volume XIV Issue VII Version II.
- Laine M., Bamberg J. & Jokinen P. (toim). (2008). *Tapaustutkimuksen taito*. Helsinki: Yliopistopaino.
- Laine M., Bamberg J. & Jokinen P. (2008). *Tapaustutkimuksen käytäntö ja teoria*. Teoksessa Laine M., Bamberg J. & Jokinen P. (toim). (2008). *Tapaustutkimuksen taito*. Helsinki: Yliopistopaino, s. 9-38.
- Leino, H. (2008). Yleinen ongelma, yksi tapaus. Teoksessa Laine M., Bamberg J. & Jokinen P. (toim). (2008). *Tapaustutkimuksen taito*. Helsinki: Yliopistopaino, s. 214-227.
- Mielityinen, M. (2011). *Vilttiketjuja vai ammattilaisia? Tuotannon johtaminen Tampereen ja Oulun kaupungeissa*. Sitran selvityksiä, Helsinki.
- Osborne, S.P. & Radnor, Z. & Nasi, G. (2013). *A New Theory for Public Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach*. *The American Review of Public Administration*. 43. 135-158. [10.1177/0275074012466935](https://doi.org/10.1177/0275074012466935).
- Osborne, S.P. (2006). *The new public governance?*, *Public Management Review*, Vol. 8 No. 3, s. 377-387.
- Pauni, M. (toim). (2010). *Kehittyvät tilaaja-tuottajamallit suomalaisissa kaupungeissa*. Raportti Toimi 2010 -verkostohankkeen tuloksista. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Peters, G. & D. Savoie. (1994). *Civil Service Reform: Misdiagnosing the Patient*, *Public Administration Review* 54(5): 418-25.
- Pollitt, C. (1995). *Justification by works or by faith evaluating New Public Management*. *Evaluation* 1(2): 133–154.
- Rannisto, P-H. (toim). (2015). *Syytön, sankari vai konna? Tampereen toimintamallin arviointi*. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Reiter, R., & Klenk, T. (2019). *The manifold meanings of ‘post-New Public Management’ – a systematic literature review*. *International Review of Administrative Sciences*, 85(1), 11–27. <https://doi.org/10.1177/0020852318759736>
- Saarelainen, T. & Virtanen, P. (2010). *Sopimusohajus kuntapalveluissa*. *Hallinnon tutkimus* 2/2010.
- Sanderson, M., Allen, P., Gill, R., & Garnett, E. (2018). *New models of contracting in the public sector: A review of alliance contracting, prime contracting and outcome-based contracting literature*. *Social Policy & Administration*, 52(5), 1060-1083. doi:10.1111/spol.12322
- Sanderson, Allen, P., Petsoulas, C., & Ritchie, B. (2020). *Healthcare contracts and the allocation of financial risk*. In *Commissioning Healthcare in England*. Policy Press. <https://doi.org/10.1332/policypress/9781447346111.003.0007>
- Seidel, T. (2015). *Inefficiencies of Quasi-Market Solutions from an Institutional Perspective*. *Acta Universitatis Tamperensis* 2042. Tampere: Tampere University Press.

- Smith, A. (1933). *Kansojen varallisuus I*. WSOY, Porvoo.
- Stenvall, J. & Airaksinen, J. (2009). *Manse mallillaan – Tampereen mallin arviointi ja palveluinnovaatiot*. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Tampereen kaupunki. (2005). *Tampereen kaupungin uusi toimintamalli 2007-*. Toimintamallin uudistamistoimikunta 18.4.2005.
- Tampereen kaupunki. (2010). *Tampereen Kaupunkiliikenne Liikelaitoksen organisointitavan selvittäminen*. Ohjausryhmän loppuraportti.
- Tampereen kaupunki. (2019). *Nysse. Vuosikertomus 2018: Tampereen seudun joukkoliikenne*. Saatavilla: https://joukkoliikenne.tampere.fi/media/materiaalipankki/tutkimukset-ja-vuosikertomukset/vuosikertomus2018_pieni.pdf Haettu 7.2.2020
- Tampereen kaupunki. (2020). *Tampereen kaupungin organisaatio 2020*. Saatavilla: https://www.tampere.fi/tiedostot/t/unnamed_11011/Tampereen_kaupungin_organisaatio.pdf Haettu 7.2.2020
- Tampereen seudun joukkoliikenne. (2019). *VR-Yhtymä liikennöimään Tampereen Ratikkaa*. Saatavilla: <http://joukkoliikenne.tampere.fi/aikataulut-ja-reitit/poikkeusinfo/uutiset/vr-yhtyma-liikenneoimaan-tampereen-ratikkaa.html>
- Tuomi, & Sarajärvi, A. (2002). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Tammi.
- Vaismaa, K., Huhta, R., Mäntynen, J., Rantala, T., Jaakola, H., Molino, M. & Airaksinen, S. (2017). *JEE: Käyttäjälähtöinen Joukkoliikenne. WSP Finland*. Saatavissa: <http://jeeproject.info/politiikka/allianssimallilla-menestysta/>
- Valkama, P. (1994). *Tilaaaja-tuottaja-malli – mainostemppu utopiaan?* Acta 42. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Valkama, P. (2004). *Kilpailuneutraliteetin toteutuminen kuntapalveluiden näennäismarkkinoilla*. Tampereen yliopisto, Tampere.
- van de Velde, D.M. (1999). *Organisational forms and entrepreneurship in public transport. Part 1: classifying organisational forms*. *Transport Policy* 6 (1999) 147-157.
- Williamson, O.E. (1985), *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*, Free Press, New York.

LIITE 1: TEEMAHAASTATTELURUNKO

Puolistrukturoitu haastattelu – määrittellään keskeiset teemat ja niille erinäisiä tarkentavia kysymyksiä, mutta haastattelutilanteesta on kuitenkin tarkoitus tehdä joustava. Haastateltavat henkilöt ovat sen verran erilaisissa työtehtävissä, että kaikille sopivaa runkoa yksittäisten kysymysten tarkkuudella on hankala tehdä.

Taustatiedot

- Mistä organisaatiosta tulet, mitkä ovat työtehtäväsi ja kauanko olet työskennellyt täällä?
- Millaista yhteistyötä teet tilaajan/tuottajan kanssa?
- Kuinka usein olet yhteydessä tilaajaan/tuottajaan?

Teema 1: Tavoitteet, ohjaus (TILAAJA)

- Mitkä tavoitteet ohjaavat työskentelyäsi jokapäiväisessä työnteossa?
- Mikä taho on nämä tavoitteet asettanut?
- Mitkä tavoitteet ohjaavat nähdäksesi tuottajan toimintaa?
- Kysymys tavoitteiden yhdensuuntaisuudesta, ts. pelaavatko tavoitteet samaan suuntaan vai ei
- Millaiseksi koet tilaajan ja tuottajan välisen bonus-sanktio-mallin ja millaisia kehittämistarpeita näet siinä? (ei kysytä kaikilta)

Teema 1: Tavoitteet, ohjaus (TUOTTAJA)

- Mitkä tavoitteet ohjaavat työskentelyäsi jokapäiväisessä työnteossa?
- Mikä taho on nämä tavoitteet asettanut?
- Mitkä tavoitteet ohjaavat nähdäksesi tilaajan toimintaa?
- Kysymys tavoitteiden yhdensuuntaisuudesta, ts. pelaavatko tavoitteet samaan suuntaan vai ei
- Millaiseksi koet tilaajan ja tuottajan välisen bonus-sanktio-mallin ja millaisia kehittämistarpeita näet siinä? (ei kysytä kaikilta)
- Mihin suuntaan tilaaja-tuottaja-malli on muuttanut organisaationne toimintatapaa?

Teema 2: Luottamus

- Millaiseksi koet luottamuksen tilaajan ja tuottajan välillä?
- Mitkä tekijät vaikuttavat luottamukseen?
- Kuinka luottamus on kehittynyt ajan myötä?

Teema 3: Roolitus

- Onko tilaajan ja tuottajan välinen roolitus selkeä? Onko päällekkäisyyksiä ja onko asioita joiden vastuu tilaajan ja tuottajan välillä on epäselvä?
- Millaisissa tilanteissa roolien mahdolliset epäselvyydet näkyvät ja mitä niistä aiheutuu?
- Kysymys tehtävienjaosta
- Missä oma organisaatiosi on hyvä?
- Kuinka hyvin olet tietoinen tilaajan/tuottajan organisaatiosta, heidän henkilöstöstään ja arjen työstä?
- Koetko tilaajan/tuottajan ymmärtävän teidän organisaatiotanne?

Teema 4: Ongelmat, konfliktit, ristiriidat

- Mitkä tekijät aiheuttavat konflikteja omassa työssä tilaajan ja tuottajan välillä?
- Millaisia konflikteja omassa työssäsi on ollut?
- Kuinka konflikteista on selvitty?
- Olisiko konflikteja voitu välttää, ja jos olisi voitu, niin kuinka?
- Onko organisaatioiden välisiä toimintatapoja kehitetty konfliktien myötä, ja jos on, niin miten?

Teema 5: Tehokkuus, kaupallistaminen

- Kuinka tilaaja-tuottaja-malli on vaikuttanut tuottajan tehokkuuteen?
- Tuotteistamisen avaaminen. Millaisia vaikutuksia toimintojen tuotteistamisella on ollut?

Teema 6: Kokonaisuus, yhteenveto

- Kuinka tilaajan ja TKL:n välinen yhteistyö nähdäksesi toimii?
- Kysymys tilaajan ja tuottajan yhteistyön vaikutuksista tehokkuuteen
- Miten kehittäisit ”vastapuolen” toimintaa?
- Miten kehittäisit oman organisaatiosi toimintaa tilaajan/tuottajan kanssa?
- Jos sinulla olisi vapaat kädet ja kaikki valta, kuinka tilaajan ja tuottajan välistä yhteistyötä pitäisi nähdäksesi kehittää?