MUUTOKSEN VOIMA

Tampereen kaupungin sosiaalitoimen henkilöstön näkemyksiä tilaaja-tuottajamallista ja muutoksesta

PELTORINNE JOHANNA
Tampereen yliopisto
Porin yksikkö
Pro gradu – tutkielma
Huhtikuu 2009

Tampereen yliopisto

Porin yksikkö

Peltorinne, Johanna: Muutoksen voima – Tampereen kaupungin sosiaalitoimen henkilöstön näkemyksiä tilaaja-tuottajamallista ja muutoksesta.

Pro gradu –tutkielma, s. 72, liites. 3

Sosiaalipolitiikka

Huhtikuu 2009

Ohjaaja: Ossi Eskelinen

Pro gradu-tutkielman tarkoituksena on selvittää Tampereen kaupungin sosiaaliasemilla työskentelevien sosiaalityöntekijöiden ja etuuskäsittelijöiden subjektiivisia kokemuksia ja näkemyksiä tilaaja-tuottajamallista ja Tampereen kaupungin toteuttamasta toimintamallin muutoksesta ja muutosjohtamisesta. Tutkimuksessa ollaan kiinnostuneita myös, minkälaisia vaikutuksia muutoksella on ollut näiden ammattiryhmien työtehtäviin ja työnkuviin. Lisäksi kiinnostuksen kohteena on, minkälaisina sosiaalityöntekijät ja etuuskäsittelijät näkevät tilaaja-tuottajamallin vahvuudet, heikkoudet, mahdollisuudet ja uhat.

Tutkimusaineisto kerättiin teemahaastatteluilla. Teemahaastatteluja tehtiin yhteensä kuusi ja ne tehtiin teemahaastattelurunkoa hyödyntäen. Tutkimukseni analyysimenetelmänä olen käyttänyt sisällönanalyysiä.

Tutkimustani taustoittaa lähtökohtaisesti ajatus siitä, että tilaaja-tuottajamallin käyttöönotto kunnissa on seurausta kokonaisvaltaisesta yhteiskunnan muutoksesta ja murroksesta. Tutkielman teoreettisena viitekehyksenä toimivat erilaiset muutosteemat muun muassa yhteiskunnan muutos, kuntasektorin muutos, sosiaalityön muutos ja organisaation muutos.

Tutkimuksessani sain selville, että sosiaalityöntekijöillä ja etuuskäsittelijöillä oli varsin negatiivisia kokemuksia tilaaja-tuottajamallista ja Tampereen kaupungin toimintamallin muutoksesta. Muutosta ei koettu tarpeelliseksi. Heillä oli myös epätietoisuutta ja epävarmuutta muutoksen syistä. Työtehtävät ja työnkuvat eivät varsinaisesti ole muuttuneet, vaikka erilaisia välillisiä muutoksia on tullut. Nämä välilliset muutokset vaikuttaisivat teoreettisen tarkastelun pohjalta olevan New Public Management – henkisiä uudistuksia.

Avainsanat: yhteiskunnallinen muutos, tilaaja-tuottajamalli, sosiaalitoimen henkilöstö, New Public Management.

1 JOHDANTO 1

2 TUTKIMUKSEN TAUSTA JA LÄHTÖKOHDAT 3

2.2 Tutkimuksen tavoite ja tutkimustehtävä 4

2.3 Tutkimuksen rajaus 5

2.4 Aikaisemmat tutkimukset 6

3 YHTEISKUNNALLINEN MURROS JA MUUTOS 8

3.1 Julkisen sektorin rakennemuutos 9

3.2 Kuntasektorin kehitys 10

3.3 Kuntasektoriin kohdistuvat muutospaineet 13

3.4 Sosiaalipalveluiden ja sosiaalityön murros 15

3.5 Arvojen ja ideologioiden muutos 18

4 TILAAJA-TUOTTAJAMALLI 20

4.1 Tilaaja-tuottajamallin peruselementit 22

4.2 Tilaajat ja tuottajat 23

4.3. Tilaaja-tuottajamallin hyvät puolet 24

4.4 Tilaaja-tuottajamallin kritiikki ja vaihtoehtoiset toimintatavat 25

4.5 Tampereen kaupungin siirtyminen tilaaja-tuottajamalliin 28

5 ORGANISAATIOT MUUTOKSESSA 31

5.1 Tampereen kaupungin organisaatiomuutos 32

5.2 Kuntasektorin johtamiskäytännöt 33

5.3 Muutosjohtaminen ja sen tärkeys 36

6. TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN 38

6.1 Tutkimusmenetelmä 38

6.2 Tutkimuksen kohdeorganisaatio 38

6.3 Aineiston keruu ja tutkimuksen kohderyhmä 39

6.4 Aineiston analyysi 41

6.5 Tutkimuksen luotettavuus ja eettiset kysymykset 42

7 MUUTOSTEN VIITOITTAMA TIE 45

7.1 Tampereen kaupungin toimintamallin muutos 45
Yhteenveto: ”Mikä tilaaja ja tuottaja?” 46

7.2 Muutoksen johtaminen ja siitä tiedottaminen 46
Yhteenveto: ”Keskenään puuhastelua” 48

7.3 Tilaaja-tuottajamallin vaikutukset käytännön työhön sosiaalitoimessa 49
Yhteenveto: ”Löysät pois” 52

7.4 Sosiaalitoimen henkilöstön kokemukset muutoksesta 53
Yhteenveto: ”Negatiivisia tunteita” 55

7.5 Tilaaja-tuottajamalli asiakkaiden näkökulmasta sosiaalitoimen henkilöstön arvioimana 55
Yhteenveto: ”Ei oo paljon hetkauttanut” 56

7.6 Tilaaja-tuottajamallin vahvuudet 57
Yhteenveto: ”Lisääntynyt kustannustietoisuus” 58

7.7 Tilaaja-tuottajamallin heikkoudet 58
Yhteenveto: ”Kallis tilaaja-tuottajamalli” 60

7.8 Tilaaja-tuottajamallin mahdollisuudet tulevaisuudessa Tampereen kaupungilla 61
Yhteenveto: ”Hyvät ja järkevänhintaiset palvelut” 61

7.9 Tilaaja-tuottajamallin uhat tulevaisuudessa Tampereen kaupungilla 62
Yhteenveto: ”Linnakkeista käytävää ja kustannusten kasvua” 63

7.10 Tilaaja-tuottajamalli SWOT-taulukkona 64

8 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA 68

9 LOPUKSI 72

LÄHTEET 73

LIITTEET 78

LIITE 1 78

LIITE 2 79

LIITE 3 80

KUVIOT

Kuvio1 Tilaaja-tuottajamalli SWOT-taulukkona 65

1 JOHDANTO

Aluksi oli suo, kuokka ja Jussi. Nyt on postmoderni yhteiskunta, tilaaja-tuottajamalli ja tilaajapäälliköt. Suomalainen yhteiskunta on kehittynyt suhteellisen nopeasti agraariyhteiskunnasta globaaliksi tietoyhteiskunnaksi. Yhteiskunnallinen muutos ja murros ovat vieneet kehitystä eteenpäin. Yhteiskunnallinen muutos on pakottanut myös kuntasektorin muuttamaan toimintaansa ja rakenteitaan ja sitä kautta varautumaan myös tulevaisuuden haasteisiin.

Julkisessa keskustelussa on ollut paljon esillä kuntien heikentynyt kyky selviytyä tulevaisuudessa palvelujen järjestämisvelvoitteesta nykyisillä toimintamalleilla. Tosiasia on, että kuntien lakisääteiset tehtävät ovat lisääntyneet ja palvelutarpeet kasvaneet muun muassa väestörakenteen muutoksen vuoksi (Kallio & Martikainen & Meklin & Rajala & Tammi 2006, 9). Väestö ikääntyy Suomessa nopeaa tahtia ja lähivuosina työelämästä eläkkeelle jäävien ihmisten määrä on suuri. Harmaantuvan väestön lisääntyvät palvelutarpeet on kyettävä täyttämään yhä pienemmällä työntekijämäärällä. Tampereen kaupunki on lähtenyt hakemaan ratkaisua tähän haasteeseen muuttamalla toimintamalliaan. Tampereen kaupungin koko organisaatio siirtyi tilaaja-tuottajamalliin vuonna 2007, jota edelsi ensin kahden vuoden mittainen pilottivaihe muun muassa päivähoidossa ja yhdyskuntapalveluissa.

Tilaaja-tuottajamalli merkitsee luopumista perinteisestä hierarkkisesta palvelujen järjestämistavasta, jossa ohjaaminen tapahtuu ylemmän hierarkiatason päätöksillä ja useiden organisaatiotasojen välityksellä. Tilaaja-tuottajajärjestelmässä toiset tilaavat verovaroilla palveluja, joita toiset tuottavat. Tuottajia voivat olla myös muut kuin kunnan omat yksiköt, esimerkiksi yritykset ja järjestöt. (Kallio ym. 2006, 10.)

Tutkimukseni mielenkiinnon kohteena ovat Tampereen kaupungin sosiaaliasemilla työskentelevien sosiaalityöntekijöiden ja etuuskäsittelijöiden subjektiiviset kokemukset ja näkemykset tilaaja-tuottajamallista ja Tampereen kaupungin toteuttamasta toimintamallin muutoksesta. Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää henkilöstön näkemyksiä toteutetusta muutoksesta ja minkälaisia vaikutuksia muutoksella on ollut näiden ammattiryhmien työtehtäviin ja työnkuviin. Ja minkälaisina sosiaalityöntekijät ja etuuskäsittelijät ovat kokeneet muutoksen johtamisen ja tiedottamisen uuteen toimintamalliin siirryttäessä. Lisäksi kiinnostuksen kohteena

on, minkälaisina sosiaalityöntekijät ja etuuskäsittelijät näkevät tilaaja-tuottajamallin vahvuudet, heikkoudet, mahdollisuudet ja uhat. Aineistoni hankin teemahaastattelujen avulla. Tutkimukseni analyysimenetelmänä olen käyttänyt aineistolähtöistä sisällönanalyysiä, joka lukeutuu kvalitatiivisen tutkimuksen tutkimusperinteeseen.

Pro gradu – tutkielmani teoriaosuudessa käsittelen ensin yhteiskunnallisen murroksen- ja muutoksen teemoja, jotka taustoittavat tutkimustani. Tämän jälkeen käsittelen tilaaja-tuottajamallin teoriaa ja Tampereen kaupungin tilaaja-tuottajamallin sovellutusta sekä organisaatioiden muutosteemoja. Tutkimuksen toteuttamisen ja menetelmän esittelyn jälkeen esittelen tutkimustulokset sekä tutkimustuloksista kootun SWOT-taulukon. Lopussa ovat johtopäätökset, pohdinta ja loppukommentit.

2 Tutkimuksen tausta ja lähtökohdat

Tutkimuksen aihe on mielestäni erittäin mielenkiintoinen ja ajankohtainen niin yhteiskunnallisesti kuin Tampereen kaupungin näkökulmasta. Tutkimuksen lähtökohtana on Tampereen kaupungin toimintamallin uudistus ja tilaaja-tuottaja-malliin siirtyminen. Oma mielenkiintoni julkisen sektorin murros-, ja muutosteemaan ja laajemmalti koko yhteiskunnan murrokseen ei ole osoittanut hiipumisen merkkejä. Vuonna 2007 tein kandidaatin tutkielmani juuri näihin teemoihin liittyen, työn otsikkona: ”Markkinavoimien draivi – ideologinen ja rakenteellinen murros hyvinvointipalveluiden tuottamisessa sekä tilaaja-tuottajamallin esiinmarssi. Tutkielmassani selvitin kirjallisuuden avulla, onko yhteiskunnallinen murros, erityisesti markkinatalouden korostuminen ja globalisaatio, vaikuttanut julkisen sektorin rakenteiden ja toimintamallien muuttamiseen. Tutkielmani tulkinta on, että markkinatalouden korostumisella on ollut vaikutuksia julkisen sektorin murrokseen, vaikka siihen ovat vaikuttaneet myös monet muut seikat, kuten esimerkiksi 1990-luvun lama, tulevaisuuden haasteet kuten väestön ikääntyminen ja kuntien tehtävien ja menojen lisääntyminen sekä globalisaation myötä tulleet globaalit trendit. (Peltorinne 2007, 28 – 29.) Tästä aihepiiristä edelleen intoutuneena päätin ottaa yhteyttä Tampereen kaupungin tutkimus-, ja arviointipäällikkö Riitta Juusenahoon kuullessani, että kaupungilla on pro gradu – tutkielman aiheita tilaaja-tuottajamalliin liittyen. Sain itse valita aiheiden lukuisasta kirjosta itseäni eniten kiinnostavan aiheen.

Tutkimustani taustoittaa lähtökohtaisesti ajatus siitä, että tilaaja-tuottajamallin käyttöönotto kunnissa on seurausta kokonaisvaltaisesta yhteiskunnan muutoksesta ja murroksesta. Näin ollen olen valinnut pro gradu – tutkielmani teoriaosuuteen teoreettiseksi viitekehykseksi seuraavat muutosteemat: yhteiskunnallinen muutos (luku 3), kunnallishallinnon muutos (luvut 3.1, 3.2 ja 3.3), sosiaalipalveluiden ja sosiaalityön muutos (3.4), ideologioiden muutos (3.5) ja organisaatioiden muutos (luku 5). New Public Management – ideologia on myös yksi vahvasti kuntien toimintatapoihin viime vuosina vaikuttanut suuntaus, joten se kokonaisuutena teorioineen myös läpileikkaa tutkimukseni teoriaosuutta. Yhteiskunnan muutos kokonaisvaltaisesti ja sitä seurannut muutospaine kunnallishallinnossa mielestäni taustoittavat sitä toimintaympäristöä, johon myös tilaaja-tuottajamalli ja sitä kautta tutkimuksen empiirinen osio nivoutuu.

Tilaaja-tuottajamallia tarkastelen teoriaosuudessa olemassa olevan kirjallisuuden sekä Tampereen kaupungin sovellutuksen pohjalta.

Teoriaosuuden tarkoituksena on erityisesti taustoittaa sitä toimintaympäristöä ja niitä lähtökohtia, jotka ovat vaikuttaneet ja vaikuttavat edelleen kunnallisen palveluntuotannon kehittämisessä ja kuntaorganisaatioiden muutoksessa. Teoreettisen viitekehykseen olisi voinut valita myös toisenlaisen näkökulman. Toivon, että tämä valintani auttaa ymmärtämään tilaaja-tuottajamallin taustalla vaikuttavia asioita, joilla on hyvin merkityksellinen ja laaja yhteiskunnallinen konteksti.

2.2 Tutkimuksen tavoite ja tutkimustehtävä

Tutkimuksen tavoitteena on kuvata Tampereen kaupungin sosiaaliasemilla työskentelevien sosiaalityöntekijöiden ja etuuskäsittelijöiden subjektiivisia kokemuksia ja näkemyksiä tilaaja-tuottajamallista ja Tampereen kaupungin toimintamallin muutoksesta. Kiinnostuksen kohteena ovat siis henkilöiden subjektiiviset käsitykset Tampereen kaupungin toteuttamasta muutoksesta. Teemahaastattelun avulla on tarkoitus tuoda näkyväksi kokemuksia toteutetusta muutoksesta nimenomaan sosiaalitoimen työntekijöiden näkökulmasta käsin. Henkilöstö on myös organisaation muutoksissa muutoksen kohde ja näin ollen iso osa muutosta, joten heidän kokemuksillaan on merkitystä. Henkilöstön kokemukset organisaatioiden muutoksista ovat tärkeitä ja niiden avulla on mahdollista jatkossa kehittää toimintaa. Tämäntyyppiselle tutkimukselle on mielestäni tarvetta, koska henkilöstön muutoksen kokemuksista on olemassa vain vähän tutkimustietoa. Tilaaja-tuottajamalliin siirtymisen kokemuksista ei ole juurikaan olemassa olevaa tutkimustietoa, joissa korostuisi nimenomaan henkilöstön näkökulma.

Tutkimuksen tavoitteena on saada myös käsitystä siitä, miten toimintamallin muutos on vaikuttanut sosiaaliasemilla työskentelevien käytännön työhön vai onko muutosta tapahtunut ollenkaan.

Tutkimuskysymykset olen määritellyt seuraavasti.

Olen määritellyt tutkimuksen pääongelmaksi:

1. Minkälaisia näkemyksiä sosiaalityöntekijöillä ja etuuskäsittelijöillä on tilaaja-tuottajamallista ja erityisesti Tampereen kaupungin toteuttamasta muutoksesta?

Tutkimuksen alaongelmat ovat:

1. Minkälaisia kokemuksia sosiaalityöntekijöillä ja etuuskäsittelijöillä on uuteen toimintamalliin siirtymisestä, muutoksen johtamisesta ja tiedotuksesta?

2. Minkälaisia vaikutuksia uudistuksella on ollut sosiaalityöntekijöiden ja etuuskäsittelijöiden käytännön työhön ja työnkuviin?

3. Minkälaisia vaikutuksia toimintamallin muutoksella on ollut asiakkaille sosiaalityöntekijöiden ja etuuskäsittelijöiden arvioimana?

4. Minkälaisia vahvuuksia, heikkouksia, mahdollisuuksia ja uhkia sosiaalityöntekijät ja etuuskäsittelijät kokevat tilaaja-tuottajamallilla olevan?

2.3 Tutkimuksen rajaus

Tämän tutkimuksen kohderyhmä on rajattu Tampereen kaupungin sosiaaliasemien henkilöstöön. Henkilöstöllä tässä yhteydessä tarkoitetaan etuuskäsittelijöitä ja sosiaalityöntekijöitä. Kohderyhmän rajaus ja valinta tehtiin tutkijan omista lähtökohdista käsin, koska tutkijalla on ymmärrystä sosiaalialan luonteesta ja kokemusta sosiaalialalla työskentelemisestä. Tutkija on itse toiminut sosiaalityöntekijän sijaisena Tampereen kaupungilla. Ymmärrän, että tämä on asettanut myös haasteita tutkimuksen tekemiselle, koska liika ymmärrys ja kokemus saattaa vaikeuttaa objektiivisuuden säilyttämistä. Haasteena on ollut nimenomaan objektiivisuuden säilyttäminen ja se, etteivät omat ennakkokäsitykset ole ohjanneet liikaa tutkimuksen tekemistä.

Tutkimuksessa vastauksia haetaan nimenomaan case-organisaation lähtökohdista käsin eli tutkimus on luonteeltaan tapaustutkimus. Näin ollen tutkimuksen vastaukset eivät ole tilastollisesti yleistettävissä. Otaksun, että vastaukset kertovat kuitenkin jotakin yleistä

organisaatioiden muutostilanteista nimenomaan henkilöstön kokemana. Tutkimuksen tulokset saattavat myös olla avuksi kunnille, jotka miettivät toimintamallin uudistamista tai tilaaja-tuottajamalliin siirtymistä. Tutkimustulokset voivat myös toimia apuna Tampereen kaupungin toimintaa kehitettäessä.

2.4 Aikaisemmat tutkimukset

Tilaaja-tuottajamallia voidaan pitää tällä hetkellä tietynlaisena trendinä Suomen kunnallishallinnossa. Monet suuret kaupungit ovatkin siirtyneet viime aikoina tilaaja-tuottajamallin käyttöönottoon. Tämä on luonnollisesti vaikuttanut siihen, että aihealueesta on jonkin verran olemassa aiempaa tutkimusta. Henkilöstön kokemuksia tilaaja-tuottajamallista ei kuitenkaan liiemmälti ole tutkittu.

Lapin yliopiston koulutus- ja kehittämispalveluista tutkijat Heli Kiemunki ja Janne Posio ovat toteuttaneet kunta-alan palvelutoiminnan vaihtoehtoiset ohjaus- ja toimintamallit johtamisen ja asiakkaan näkökulmasta -hankkeen. Hanke on toteutettu yhteistyössä Rovaniemen kaupungin talous- ja suunnitteluosaston, perusturvaosaston ja vanhuspalvelukeskuksen välisenä yhteistyönä 1.7.2007 – 31.1.2008. Hankkeen loppuraportti kulkee nimellä ”Tilaaja-tuottajamallin karikot ja tyvenet. Esimerkkinä Rovaniemen vanhuspalvelukeskus. Hankkeen selvitysvaiheessa on kartoitettu toimintatutkimuksen avulla tilaaja-tuottajamalliin siirtymisen prosessin onnistumista ja siihen liittyviä ongelmakohtia sekä eri tason työntekijöiden osaamistarpeita, jotka ovat ilmenneet uuden mallin soveltamisessa. Haastattelujen avulla on selvitetty Rovaniemen vanhuspalvelukeskuksen työntekijöiden ja esimiehien näkemyksiä ja kokemuksia toteutetusta muutoksesta. Hankkeen keskeisimpinä tuloksina olivat, että vanhuspalvelukeskuksen työntekijät ja esimiehet ovat kokeneet sopimusohjausmallin käyttöönoton ja kuntien yhdistymisen tuoneen monenlaisia muutoksia, jotka ovat lähinnä konkretisoituneet kiireenä, työn kuormittavuutena ja paperityön lisääntymisenä sekä jatkuvana muutostilana. (Kiemunki &Posio 2008.)

Kallio & Martikainen & Meklin & Rajala & Tammi ovat tehneet vuonna 2006 tutkimuksen ”Kaupungit tilaajina ja tuottajina. Kokemuksia ja näkemyksiä Jyväskylän, Tampereen ja Turun toimintamallien uudistushankkeista.” Tämän tutkimuksen tarkoituksena on muodostaa käsitys näiden kaupunkien palvelutuotannon organisoinnista, tilaaja-tuottajamallille asetetuista tavoitteista ja toimintakulttuurillisesta valmiudesta tilaaja-tuottajamallin

käyttöönottoa ajatellen. Tutkimus luo kattavan kuvan näiden eri kaupunkien tilaaja-tuottajamallien sovellutuksista sekä käytännön kokemuksista.

Tampereen kaupungin toimintamallin muutoksesta ja tilaaja-tuottajamalliin siirtymisestä on tehty jo joitakin pro gradu – tutkielmia. Nämä kaikki tutkielmat on tehty kuitenkin eri näkökulmista kuin tämä oma pro gradu-tutkielmani. Mainitsen tässä yhteydessä vain muutaman näistä aiemmin tehdyistä pro gradu-tutkielmista.

Anniina Tirronen (2007) on tehnyt pro gradu – tutkielman Tampereen kaupungin päivähoidon ja perusopetuksen tilaaja-tuottaja-mallipilotti poliittisen päätöksenteon näkökulmasta. Tirrosen (2007) tutkielmassa tarkastellaan etenkin päivähoidon ja perusopetuksen pilotin tilaajalautakunnan ja tuotantojohtokunnan välisiä suhteita.

Janne Pesonen (2008) on tutkinut pro gradu – tutkielmassaan johtamisen haasteita tilaaja-tuottajamallissa. Tutkielman nimenä ”Johtamisen haasteet tilaaja-tuottajamallissa. Tampereen johtamiskokemusten arviointi tilaajapäälliköiden ja apulaispormestarien suhteen välisestä näkökulmasta.”

Jaakko Minkkinen (2009) on tutkinut pro gradu – tutkielmassaan, miten laatutyön perusperiaatteet ja käytännön välineet soveltuvat tilaaja-tuottajamallisesti organisoituun toimintamalliin ja miten kaupungin tilaajaorganisaatio varmistaa palvelujen laadun.

3 Yhteiskunnallinen murros ja muutos

Usein yhteiskunnan muutoksella ja murroksella tarkoitetaan yhteiskuntatieteellisessä kirjallisuudessa samaa asiaa. Näitä kahta termiä ei kuitenkaan tulisi nähdä toistensa synonyymeinä. Muutos tapahtuu usein hitaasti ja osin huomaamatta. Beckin (1995) mukaan muutosten vähäpätöisyys, tuttuus ja monesti myös toivottavuus kätkevät näkyvistä niiden yhteiskuntaa muuttavan perinpohjaisuuden. Toisaalta muutoksia saatetaan myös tehdä tietoisesti strategisten valintojen kautta. Murroksella tarkoitetaan taas usein monien vanhojen arvojen, ajattelutapojen, erilaisten instituutioiden, toimintatapojen ja yhteiskunnallis-taloudellisten valta-asemien murtumista. Suomea 1990-luvulla ravisuttanut lama on yksi esimerkki yhteiskunnallisesta murroksesta. Suomen koko yhteiskunnallinen toimintamalli muuttui jyrkästi 1980- ja 1990-lukujen vaihteessa, jolloin kilpailukykytaloudellinen periaate korvasi suunnittelutaloudellisen ajattelun (Heiskala 2006, 14). Suomen 1990-luvun lama voidaan nähdä yhteiskunnallisena kriisinä, mikä toimi muutoksen käynnistävänä moottorina. Heiskalan (2006) mukaan pelkkä kriisi ei koskaan tuota muutosta, vaan pelkän kaaoksen. Kaaoksesta selviydytään sillä edellytyksellä, että kriisiytynyt malli voidaan korvata uudella.

Yhteiskunnan muutoksesta on olemassa monia eri tulkintoja. Suikkanen ym. (1994) erottaa toisistaan taloustieteellisen ja sosiologisen tulkinnan. Suikkasen ym. (1994) taloustieteellisen tulkinnan mukaan yhteiskunnan kehitys nähdään vain taloudellisina suhdanteina, työn tuottavuuden kasvuna sekä markkinoiden laajentumisena kotimarkkinoista kansainvälisiksi markkinoiksi. Suikkanen ym. (1994) esittää, että sosiologisen käsityksen mukaan kyseessä on laajempi rakenteellinen murros ja keskeiset muutokset ovat palkkatyötä tarjonneen työyhteiskunnan murtuminen ja tämän murroksen heijastuminen yhteiskunnan muihin instituutioihin, erityisesti työmarkkinoihin ja työllisyyteen sekä ihmisten elinoloihin, toimeentuloon ja sosiaalisiin suhteisiin. Timo J. Hämäläinen (1997) on nähnyt muutoksen vielä laajemmin. Hämäläisen (1997) mukaan yhteiskunnan murros ulottuu tuotanto- ja viestintäteknologian lisäksi myös muihin yhteiskunnallisiin instituutioihin, kuten työmarkkinoihin ja työelämään, kansallisvaltioon, sen harjoittamaan talous- ja hyvinvointipolitiikkaan, poliittiseen järjestelmään sekä arvoihin ja kulttuuriin. Maailmantalouden globalisoituminen sekä uusien tietoteknologioiden ja tuotantorakenteiden leviäminen ovat Hämäläisen (1997) mukaan saaneet aikaan yhteiskunnallisen murroksen, joka on verrattavissa kahteen aikaisempaan teolliseen vallankumoukseen 1700- ja 1800-lukujen lopussa.

Yhteiskunnallinen muutos on harvoin luonteeltaan suoraviivainen ja logiikaltaan rationaalinen. Se on ennemminkin prosessi, jossa kehitystendenssit tuottavat vuorovaikutuksessa jännitteisiä tiloja. (Haveri 2006, 19.) Yhteiskunnan tulevaisuuden tilaa ja kehityssuuntaa ei näin ollen siis ole helppo ennustaa. Haverin (2006) mukaan yhteiskuntamme kehityksessä uudistukset ovat lähestulkoon aina olleet jaksottaisen kehityksen strategian mukaisesti vähittäisiä korjailuja jo vallinneeseen tilanteeseen. Tämä seikka puhuu siis ainakin jonkinasteisen ennustettavuuden puolesta. Yhteiskunnan murrokset ja muutokset vievät kehitystä eteenpäin.

3.1 Julkisen sektorin rakennemuutos

Yhteiskunnan vallitseva tila kertoo myös omaa kieltään julkisen sektorin kulloisestakin tilasta ja tilanteesta. Julkinen sektori muuttuu myös yhteiskunnan muutosten myötä. Yhteiskunnan muutokset tarjoavat historiallis-yhteiskunnallisen taustan julkisen sektorin ja kunnallishallinnon kehitysvaiheiden tarkastelulle (Rönkkö 2001, 115). Yhteiskunnassamme 1960–70 – luvut olivat hyvinvointivaltion rakentamisen ja laajentumisen kulta-aikaa. Samoille vuosikymmenille ajoittuu kuntien toiminnan merkittävä laajeneminen. Suomi muuttui teollisesta yhteiskunnasta jälkiteolliseksi yhteiskunnaksi. Kuntien toiminnassa 1970- ja 1980-luvut olivat merkittävän laajenemisen aikaa, ja erityisesti kunnallistalouden näkökulmasta varsinkin 1980-luku oli ennennäkemättömän kasvun vuosikymmen (Valkama 1995, 7). Hyvinvointivaltion rakentaminen oli aina vuoden 1990-luvun lamaan saakka suuri yhteiskunnallinen tehtävä. Sen jälkeen on alettu yhä enenevissä määrin puhumaan hyvinvointivaltion kriisistä. Näihin samoihin aikoihin asettuu myös talous- ja yhteiskuntapolitiikan suuri käänne kohti markkinaliberalismia, joka on näyttäytynyt laajamittaisena yksityistämisenä, hyvinvointivaltiollisuuden rapautumisena ja kriisinä. (Melin ym. 2003, 7.) 1990-luvun alku oli yhteiskunnallisen murroksen, taloudellisen laman, hyvinvointivaltion rahoituskriisin, kuntien itsehallinnon laajentumisen ja palvelujen uudelleenarvioinnin aikaa (Anttiroiko ym. 2003, 85). Näiden julkisen sektorin reformien taustalla on vaikuttanut New Public Managementiksi [1] (NPM) kutsuttu oppi (Julkunen 2006,78).

---

[1] NPM eli uusi julkisjohtaminen on managerialistista johtamista korostava oppi julkisesta toiminnasta. Johtamisen funktioista korostuvat strategisuus, tehokkuus, suorituskyvyn arviointi, palkitseminen ja valvonta. Analysoidaan hallinnon suorituskykyä, tehokkuutta ja taloudellista vastuuta, julkisen sektorin kilpailua ja palvelujen uusia tuottamismuotoja. Koulukunnan edustajia muun muassa C. Hood, C. Pollit, P. Aucoin. (esim. Salminen 2008) NPM:lle ei ole olemassa selkeää määritelmää. Aiheesta enemmän luvussa 5.2.

Hyvinvointipalvelujen laajeneminen rakennettiin voimakkaasti keskitetyn hallintokoneiston varaan, jossa palveluntuottajia ohjattiin tiukoilla säädöksillä ja resurssiallokaatioilla. Tärkeiden asioiden päätösvalta oli valtion keskushallinnolla. (Valkama 1995, 7.) Valtiokeskeinen ajattelu oli erityisesti 1960- ja 1970-luvuilla läpitunkevaa ja silloin ajateltiin, että valtiollinen sosiaaliturva ja kunnalliset hyvinvointipalvelut hoitavat ihmiset kehdosta hautaan. (Möttönen & Niemelä 2005, 15). Kröger (1997) on käyttänyt nimitystä hyvinvointikunta. 1980-luvun alussa alkoi esiintyä ensimmäisiä vaatimuksia valtion ohjauksen vähentämisestä. Valtion liian suuren vaikutusvallan katsottiin kaventavan kunnallista demokratiaa ja itsehallintoa. Järjestelmä ei kannustanut kuntia toiminnan tehostamiseen. Toisaalta sääntelyn purkamisvaatimusten taustalla vaikuttivat ideologiset perusteet. Uusliberalistien oppien mukaisesti vaadittiin julkisen toiminnan vaikutusvallan vähentämistä ja sääntelyn purkamista. (Möttönen & Niemelä 2005, 33 – 35.) Monissa muissa maissa kehityskulku on ollut samanlainen. Esimerkiksi Englannissa on erityisesti purettu sosiaalipolitiikkaa systemaattisesti jo kahdenkymmenen vuoden ajan julkisten palveluiden osalta ja siirretty yksityiselle sektorille. (Koskiaho 2008, 15).

Perinteisen hallinnon muokkaamat hallinnon rakenteet, toiminnot ja kulttuuri ovat kunnallishallinnossa vahvat. Perinteisen kunnallishallinnon rakenteet ovat Valkaman (1994) mukaan jäykkiä muuttumaan. Siirtyminen uusiin malleihin ja toimintatapoihin on kuitenkin kunnallishallinnossamme alkanut ja vahvistunut.

3.2 Kuntasektorin kehitys

Kuntien asema on muotoutunut osana yhteiskunnan muutosta ja se on käynyt läpi monta kehitysvaihetta. Kaupunkien kunnallishallinto on peräisin Ruotsin vallan ajalta 1300-luvulta. Maaseudulle kunnallishallinto perustettiin vasta autonomian aikana 1860-luvulla. 1920-luvulle saakka kunnat olivat valtioon nähden itsenäisiä huolehtien omavastuisesti köyhäinhoidon ja kansanopetuksen järjestämisestä. 1930-luvulta lähtien valtiolla katsottiin olevan oikeus säätää kunnille lakisääteisiä tehtäviä. Kuntien tehtäväkenttä laajeni 1960-luvulta lähtien ja kunnat muuttuivat valtion ohjaaman hyvinvointipolitiikan toteuttajiksi. (Anttiroiko ym. 2003, 11.)

Hyvinvoinnin tuottaminen ja sen jakaminen ovat jokaisen yhteiskunnan peruskysymyksiä. Ennen hyvinvointivaltion kehittymistä kansalaisten hyvinvoinnista huolehtivat muun muassa erilaiset lähiyhteisöt ja parempiosaiset erilaisin hyväntekeväisyysteoin heikompiosaisia kohtaan.

Hyvinvointivaltion laajentumisen myötä julkiset palvelut ja sosiaaliturva ovat korvanneet yhteisöllisen huolenpidon ja kontrollin. Huolenpidon vastuu on siirretty koko yhteiskunnalle. Suomessa kunnille on määrätty keskeinen rooli hyvinvoinnin tuottajana ja jakajana. Oikeudellisesti kuntien tehtävät jakautuvat lakisääteisiin ja vapaaehtoisiin tehtäviin. (Rönkkö 2001, 105 – 116.) Suomen Perustuslain 19 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Lailla myös säädetään, että jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Hyvinvointivaltion laajentuminen on lisännyt kuntien lakisääteisiä tehtäviä (Mt., 116).

Kunnat vastaavat suurelta osin suomalaisten tarvitsemien peruspalvelujen järjestämisestä. Lasten päivähoito, kouluopetus, terveyskeskukset, viimesijainen toimeentuloturva, katujen kunnossapito ja monet muut palvelut ovat kuntien tuottamia tai järjestämiä. Kuntalain (367/95 § 1) mukaan kunnat pyrkivät edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävää kehitystä. Valtion keskushallinto kuitenkin ohjaa kuntien toimintaa lainsäädännön, rahoituksen ja informaatio-ohjauksen keinoin. Eduskunnan säätämä lainsäädäntö määrittää kuntien itsehallinnollisen aseman, kuntien lakisääteiset tehtävät ja niihin liittyvän toimivallan. Kunnat ovat omavastuisia tulosyksikköjä, joilla on verotusoikeus toimintansa rahoittamiseksi. Valtionosuuksilla valtio osallistuu osittain kuntien menoihin ja tasoittaa näin kuntien välisiä taloudellisia eroja. Paikallis- ja aluetasolla kunnallishallinto tarjoaa asukkaille kanavan itsehallinnon ja kunnallisen demokratian kehittämiseen. (Anttiroiko ym. 2003, 16 - 19.)

Kuntien ja valtion välinen tehtävänjako määrittää kuntien lakisääteiset tehtävät. Kustannustenjako osoittaa sen, missä suhteessa valtio osallistuu lakisääteisten tehtävien rahoittamiseen valtionosuuksien avulla. Kuntien kannalta tehtävien ja kustannustenjaon tulisi olla tasapainossa keskenään, jotta kunnilla olisi taloudelliset mahdollisuudet lakisääteisten tehtävien suorittamiseen. Kunnat toimivat paikallistasolla valtion agentteina lakisääteisten palvelujen tuottamisessa ja erilaisten viranomaistehtävien suorittamisessa. (Anttiroiko ym. 2003, 21.)

Kunnallisilla palveluilla tavoiteltavan hyvinvoinnin suhteen ei ole Suomessa ollut suurta erimielisyyttä, mutta hyvinvointi-interventioiden syvällisyyden ja toteutustapojen osalta perinteistä toimintamallia on kritisoitu voimakkaasti (Valkama 1994, 10). Valtion ja kuntien välinen työn- ja tehtävienjako on ollut epäyhtenäisesti muodostunut. Ei ole ollut selkeää jakoa

niistä tehtävistä, jotka kuuluvat kuntien hoidettavaksi ja toisaalta niistä, jotka kuuluvat valtion hoidettavaksi. Lainsäädäntökehitys on vähitellen johtanut siihen, että kansalaisten palvelujen järjestäminen on nimenomaan kuntien vastuulla. (Anttiroiko ym. 2003, 27.) 1990-luvulla kuntien toimintaa arvioitiin uudelleen. Kuntien itsehallintoa laajennettiin tehtävien hoitamisessa. Kunnallishallinnon sääntelyä eli deregulaatiota lähdettiin ensin purkamaan kokeilun kautta. Vapaakuntakokeilu käynnistyi 1980-luvun lopulla. Varsinainen päätösvallan hajautus tehtiin 1990-luvulla ja se lievensi valtion ohjausta ja laajensi kuntien päätösvaltaa oman hallintonsa järjestämisessä ja palvelujen tuottamisessa (Anttiroiko ym. 2003, 22). Kuntiin kohdistuvaa valtion ohjausta ja valvontaa vähennettiin lainsäädäntöä uudistamalla. Se laajensi siis kuntien itsehallintoa ja kuntien omia toimintamahdollisuuksia. Valtionosuusuudistus toteutettiin vuonna 1993. (Rönkkö 131 – 132.) Valtiolta kunnille tulevaa rahoitusta väljennettiin siten, ettei se ollut enää korvamerkittyä. Samalla kunnille lisättiin uusia lainsäädännöllisiä rasitteita hyvinvointipalveluiden osalta. (Koskiaho 2008, 13.) Krögerin (1997) mukaan nämä 1990-luvun muutokset ovat merkinneet siirtymää hallinnollisen lokalismin suuntaan. Vanhan järjestelmän katsottiin johtavan sekä kuntien kustannusten kasvuun että valtion menojen kasvuun paisuttaen julkista sektoria (Möttönen & Niemelä 2005, 38). Päätösvallan hajautus takasi sen, että kunnat pystyivät lamavuosina sopeutumaan valtionosuuksien leikkauksiin (Anttiroiko ym. 2003, 22).

Koko yhteiskuntaamme monin tavoin ravisuttava muutos pakottaa kuntasektorinkin pohtimaan tulevaisuuttaan. Kunnat joutuvat miettimään, miten he selviytyvät tulevaisuudessa hyvinvointipalvelujen tuottamisesta ja muista kunnille määrätyistä lakisääteisistä tehtävistä, kun resursseja on yhä niukemmin käytettävissä. Myös monet muut epävarmuustekijät horjuttavat kunnallishallinnon olemassa olevia rakenteita. Näitä epävarmuustekijöitä ovat muun muassa väestön ikääntyminen, suurten ikäluokkien eläkkeelle siirtyminen, työvoimapula, yhteiskunnan taloudellinen tilanne, globalisaatio ja Euroopan Unionin vaikutukset. Tilaaja-tuottajamalli on yksi sellainen toimintatapa, jolla kunnat yrittävät vastata näihin epävarmuustekijöihin. Haverin (2006) mukaan suomalainen kunnallishallinto on nyt suuremman epävarmuuden keskellä kuin juuri koskaan syntymänsä jälkeen, lukuun ottamatta sisällissodan ja toisen maailmansodan vuosia, jolloin koko yhteiskunta oli kriisissä.

Aiemmin oli päivän selvää, että kunta tuotti kaikki tarvittavat palvelut omalla organisaatiollaan ja kuntien toimintaa ohjasi valtion keskitetysti johtama politiikka. Sen lisäksi kuntien oma näköalattomuus on aiemmin estänyt niitä rakentamasta perinteiselle toimintamallille vaihtoehtoja. (Valkama 1994, 8.) Nykyään kuntien valinnanvara palvelujen järjestämisessä on kuitenkin

lisääntynyt. Tämän hetkinen yhteiskunnallinen tilanne on pakottanut kunnat etsimään vaihtoehtoisia ratkaisuja selviytyäkseen nyt ja tulevaisuudessa niille asetetuista vaatimuksista. Tätä tukemaan on asetettu myös laki (Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta 2003, 4§), jonka mukaan kunta voi järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävät: hoitamalla toiminnan itse, sopimuksin yhdessä muun kunnan tai muiden kuntien kanssa, olemalla jäsenenä toimintaa hoitavassa kuntayhtymässä, hankkimalla palveluja valtiolta, toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai muulta julkiselta taikka yksityiseltä palveluntuottajalta taikka antamalla palvelunkäyttäjälle palvelusetelin, jolla kunta sitoutuu maksamaan palvelun käyttäjän kunnan hyväksymältä yksityiseltä palvelujen tuottajalta hankkimat palvelut kunnan päätöksellä asetettuun setelin arvoon asti. Kuntalain (17.3.1995/365) muutos vuonna 1995 on myös mahdollistanut kunnille sen, että ne voivat hankkia kuntalaisille palveluja muilta palveluntuottajilta.

3.3 Kuntasektoriin kohdistuvat muutospaineet

Kuntasektoria ravisuttavat siis monenlaiset muutokset ja muutospaineet. Haveri (2006) on erottanut kuntien muutoksen ja murroksen käsitteet toisistaan. Haverin (2006) mukaan murros tapahtuu kuntien vapaaehtoisen strategisen valinnan kautta, ja valtion keskushallinnon ajamina pakotettuina reformeina. Kuntien strategisessa valinnassa vaikuttaa monimutkainen muutosten dynamiikka, jossa läsnä ovat yhtä aikaa menneisyyden lähtökohdat, nykytilanne ja tulevaisuuteen varautuminen. Strategisen valinnan näkökulmasta murroksen tärkein syy on kuntien tehtävien ja toimintaedellytysten yhtälön toimimattomuus. (Mt., 20 – 21.)

Tulevaisuuteen varautuminen on yksi tärkeä seikka, joka kuntien on otettava huomioon uusia toimintatapoja etsiessään ja rakenteitaan muokatessaan. Väestön ikärakenteen vinoutuminen tulevaisuudessa luo paineita kuntien toiminnalle. Suomen väestön ikääntyminen on seurausta sodan jälkeen syntyneiden suurten ikäluokkien vanhenemisesta ja syntyvyyden vähenemisestä. Tilastokeskus on ennustanut, että yli 65-vuotiaiden osuus väestöstä kasvaa nykyisestä noin 16 prosentista noin 26 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä. Tämä tarkoittaa, että hoivaa tarvitsevien vanhusten määrä tulee moninkertaistumaan tulevina vuosina, samalla kun suuri osa kuntien henkilökunnasta siirtyy eläkkeelle. Lisäksi Tilastokeskus on ennustanut, että alle 15-vuotiaiden osuus väestöstä pienenee nykyisestä 17 prosentista 15,5 prosenttiin vuoteen 2040 mennessä. Samassa ajassa työikäisten osuus väestöstä pienenee 66,5 prosentista 57,5 prosenttiin. Tämän

lisäksi maamme muuttovirta on lähinnä keskittynyt muutamiin kasvukeskuksiin. Muuttotappiokunnat autioituvat ja kasvukeskukset kasvavat. Tampere on yksi näistä kasvukeskuksista. Väestön ja tuotannon keskittyminen yhdistyneenä väestön ikääntymiseen ennakoi kärjistyviä ongelmia paitsi muuttotappioalueilla myös vastaanottavilla alueilla. Positiivisesta muuttovirrasta aiheutuva alueen ruuhkautuminen, asuntopula, korkeat vuokrahinnat ja julkisen palvelutuotannon kasautuminen saavat aikaan asukkaiden syrjäytymistä ja heikentävät yhteisöön integroitumista. (Juntunen 2003, 45 – 52.) Seurannaisvaikutuksena näistä ongelmista seuraa muun muassa sosiaalihuollon kuormittumista kunnissa. Työvoiman saatavuus tulee myös ongelmaksi. Työvoimaa tarvitaan tulevaisuudessa erityisesti terveydenhuolto- ja sosiaalipalveluissa. (Mt., 45.) Kilpailu vähenevästä työvoimasta työnantajien kesken myös kasvaa. Kunnan tulee tulevaisuudessa olla kilpailukykyinen työnantaja. Nämä tosiasiat vaativat ennakointia ja strategisia valintoja kuntien virkamiehiltä ja poliittisilta päättäjiltä.

Kuntien toimintaympäristön muutos on myös pakottanut kunnat suunnittelemaan ja toteuttamaan toimintaansa yhä epävarmemmassa ja muuttuvassa toimintaympäristössä. Kunnat ovat siirtyneet staattisesta toimintaympäristöstä dynaamisempaan toimintaympäristöön. Toimintaympäristön dynaamisuudesta kertovat voimakas maan sisäinen muuttoliike, kansainvälistyminen, globalisaatio, Suomen liittyminen Euroopan Unioniin sekä asiakkaiden muuttuvat tarpeet ja lisääntyvät vaatimukset. (Lumijärvi & Ratilainen 2004, 31.) Euroopan Unionin myötä kansallisvaltioiden yhdentymiskehitys on voimistunut, joka tarkoittaa alue- ja paikallisyhteisöjen vallankäytön vahvistumista. Kansallisvaltion surkastuessa kansallinen hyvinvointipolitiikka muuttuu kunnalliseksi hyvinvointipolitiikaksi. (Rönkkö 2001, 133.) Voidaan puhua eräänlaisesta vertikaalisesta vallanjaosta, jossa keskeinen määrittäjä on subsidiariteettiperiaate eli läheisyysperiaate. Tämän periaatteen mukaan toimivalta on osoitettava niin lähelle kansalaista kuin mahdollista. (Anttiroiko ym. 2003, 28.) Näiden ja monien muiden yhteiskunnallisten muutosten pyörteissä kuntien on yhä enenevissä määrin kehitettävä toimintaansa tavoitetietoisesti. Kun ulkopuolelta tulevat paineet lisääntyvät ja valtionhallinto on heikentänyt ohjaus- ja rahoitusotettaan, kuntien on pitänyt entistä painokkaammin etsiä uusia keinoja kehittää toimintojaan. Kunnat ovat tulleet muutoksen pyörteissä yhä riippuvaisemmiksi muista kunnista ja kunnan sisällä muista toimijoista. Voimavarojen kokoamisen tarve on ilmeinen ja kunnat ovat pyrkineet vastaamaan siihen muun muassa seutuyhteistyön ja kuntaliitosten avulla. (Haveri 2006, 22 – 23.)

Kilpailu tuotannon ja investointien sijoittumisesta on kiristynyt globalisoitumisen myötä. Kansainvälisen kilpailun laajentumisen taustalla vaikuttavat globaaliset tekijät. Informaatioteknologian kehittyminen mahdollistaa ideoiden ja kokemusten liikkumisen maasta toiseen. (Määttä & Ojala 2001, 10.) Markkinoiden toiminnan rajoitusten poistaminen mahdollistaa pääomien ja investointien vapaan liikkumisen maiden välillä. Myös nämä erilaiset toimintaympäristön muutokset pakottavat kuntia sopeutumaan ja kehittämään toimintojansa. Toimintaympäristön muutos vaatii yhteiskunnalta laaja-alaista uudistumista, jossa innovaatioita tarvitaan yhteiskunnan kaikilla osa-alueilla (Hämäläinen & Heiskala 2004, 10).

3.4 Sosiaalipalveluiden ja sosiaalityön murros

Palveluista puhuttaessa tarkoitetaan yleisesti ottaen ei-materiaalista toimintaa. Siinä on usein kysymys vuorovaikutuksesta palvelun saajan ja toimittajan välillä. Palvelussa voidaan kuitenkin vaihtaa hyödykkeitä, kuten ateriapalveluissa, tai vaikkapa neuvoja ja opastusta kuten ikäihmisten neuvontapisteessä. Palvelun saaja on se, jonka ongelmiin haetaan ratkaisua. (Koskiaho 2008, 34.) Suomi kuuluu hyvinvointipalvelujen osalta niin sanottuun pohjoismaiseen malliin, jolle on tyypillistä julkisesti organisoidut ja yhteisesti rahoitetut sosiaalipalvelut. Palvelun sosiaalinen luonne ei määräydy palveluntuottajan, vaan nimenomaan rahoituksen mukaan. (Ohtonen 2002, 63.)

Sosiaalipalveluita kasvattavat määrällisesti ja eriyttävät laadullisesti väestön ikääntyminen ja tarpeiden ja toiveiden erilaistuminen, samoin esimerkiksi maahanmuuttajien määrän kasvu. Juuri määrältään kasvavien ja erilaisten tarpeiden tyydyttämisen vaikeuden katsotaan vievän kehitystä yksityisten palveluiden kysynnän kasvun suuntaan. Tulevaisuudessa tarvitaan Suomessa kokonaan uudenlaisia palveluja, esimerkiksi maahanmuuttajille, ja entistä laajempaa valinnanvapautta ja joustavia palveluketjuja. (Koskiaho 2008, 35.) Kansalaisjärjestöt ovat Suomessa olleet suuria niin sanottujen yksityisten sosiaalipalvelujen tuottajia (Ohtonen 2002, 67). Tällä hetkellä kuitenkin yritysrakenne on monipuolistunut sosiaalipalveluiden markkinoilla. Havaittavissa on, että Suomeen kuten muihinkin eurooppalaisiin maihin syntyy yhä enemmän myös tämän alan suuryrityksiä pienten ja keskisuurten rinnalle, ja samoin palveluvientiä ulkomaille. Palvelutuonnin merkitys tulee myös korostumaan sosiaalipalvelualoilla. (Koskiaho 2008, 35 – 36.)

Kunta- ja palvelurakenteen uudistus tulee lähivuosina todennäköisesti vaikuttamaan merkittävällä tavalla myös sosiaalipalveluihin. Sosiaali- ja terveyspalvelut ovat kustannuksiltaan ja henkilöstömääriltään kuntien suurimmat toimintasektorit, joten juuri niiden palvelukyky on vaarassa, jos kunnan taloudellinen tilanne on heikko. Kunta- ja palvelurakenneuudistuksella on tarkoitus kasvattaa tulevaisuudessa kuntakokoa ja siten laajentaa sosiaali- ja terveydenhuollon perus- ja erityispalveluiden järjestämisen väestöpohjaa. Sosiaalihuollon erityispalveluiden tuottamisedellytykset paranevat oleellisesti, kun kaikkien kuntien tulee kuulua yhteen sosiaali- ja terveydenhuollon yhteiseen kuntayhtymään. Palvelujen järjestämisen aiempaa laajempi väestöpohja tekee mahdolliseksi erityisasiantuntemuksen kehittymisen myös harvinaisiin ja vaativaa osaamista edellyttäviin tehtäviin. (Kananoja ym. 2007, 90 - 92.)

Kuten julkiselle sektorille yleensä, niin myös sosiaalitoimeen ja sosiaalityöhön, yhteiskunnan murros on tuonut markkinoilta ja yrityksiltä omaksuttuja toimintatapoja. Sosiaalipalvelut ovat niin ikään muutospaineessa. Muutospaineeseen vaikuttavat ennen kaikkea tuottavuus- ja taloudellisuusvaatimukset ja myös vaatimukset palvelujen vaikuttavuudesta, oikeasta kohdentumisesta, asiakaslähtöisyydestä ja joustavuudesta. (Ohtonen 2002, 63.) Englannissa puhutaan jopa sosiaalityön kriisistä. Siellä toteutettu hallinnon kokonaisuudistus on korostanut sitä, että virkamiesten on omassa työssään omaksuttava markkinoilla toimimisen ja yrittäjyyden ideaalit. (Koskiaho 2008, 131.) Tosiasia on, että hyvinvointijärjestelmät ympäri maailmaa ovat enenevissä määrin saaneet uusliberalistisia piirteitä. Lægreid (2003) mukaan nämä NPM-henkiset toimintatavat ovat kuitenkin ristiriidassa skandinaavisen hyvinvointimallin kanssa.

Sosiaalityön ammattikäytäntöihin hiipineet markkinaorientoituneet toimintatavat ovat niin ikään peräisin NPM:sta (esim. Harris 2003). Harris (2003) on tarkastellut sosiaalityöhön vaikuttavaa NPM – oppia muun muassa markkinoistamisen (Marketisation) ja liikkeenjohdollistumisen (Managerialisation) kautta. Markkinoistamisella Harris (2003) tarkoittaa, että kapitalististen yritysten nähdään olevan taloudellisempia, tehokkaampia ja vaikuttavuudeltaan parempia verrattuna julkisen sektorin palveluihin. Tämän uskomuksen mukaan kilpailuttamisen kautta saadaan tuotettua tehokkaampia palveluja alemmalla hinnalla ja parempi laatuisina. Kehysbudjetoinnit, tilaaja-tuottaja-malli, ulkoistaminen, yksityiset yritykset ja palvelumaksut ovat osatekijöinä NPM -henkisessä markkinoistamisessa ja nämä muutokset ovat lisänneet markkinahenkisiä käytäntöjä niin julkisella sektorilla kuin sosiaalityössäkin. Markkinoistaminen on tuonut markkina-arvot sosiaalipalveluihin, kilpailun eri palvelutuottajien välille ja tilaaja-tuottaja-jaon (Harris 2003, 43 - 44). Eräsaaren (2007a) mukaan markkinahenkiset käytännöt

sosiaalityön saralla ovat lisänneet byrokratiaa ja ammattilaisten niukkenevia resursseja käytetään yhä vähemmän asiakkaiden auttamiseen.

Arvot muodostavat perustan sosiaalityön toiminnalle. Sosiaalityön arvoina on yleisesti ottaen pidetty ihmisarvon kunnioittamista ja sosiaalista oikeudenmukaisuutta. (Raunio 2009, 27.) Nämä arvot poikkeavat merkittävästi vallalla olevista markkina-arvoista. Näin ollen voidaan ajatella, että markkinoilla toimimisen ja yrittäjyyden ideaalit istuvat aika huonosti sosiaalityön perinteiseen eetokseen. Lisäksi Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentian ammattieettinen lautakunta on laatinut sosiaalityön ammattilaisen eettiset ohjeet, joihin kaikkien järjestöön kuuluvien tulisi sitoutua. Ohjeisto perustuu kansainvälisen sosiaalityöntekijäjärjestö IFSW:n eettiseen ohjeistoon. Eettiset ohjeet muun muassa tukevat alalla toimivien ammatti-identiteettiä. (Talentia.)Voidaan ajatella, että sosiaalityön perinteisinä pidetyt arvot ja ammattietiikka ovat ristiriidassa vallalla olevien markkina-arvojen kanssa. Raunion (2009) mukaan ristiriita markkina-arvojen ja perinteisempien sosiaalisten arvojen välillä näyttäisi olevan kuitenkin ratkenneen markkina-arvojen eduksi. Eräsaaren (2007a) mukaan, mitä selkeämmin siirrytään uusliberalistisiin käytäntöihin, sen suuremmaksi kehittyy ristiriita ammatti-identiteetin ja virallisen ideologian välillä. Myös Englannissa NPM:n hengessä tehdyt muutokset sosiaalityön käytäntöihin ovat uudelleen muokanneet sosiaalityöntekijöiden ammatti-identiteettiä (Harris 2005a, 154).

Englannissa NPM – ideologia on juurtunut sosiaalityön käytäntöihin vahvemmin kuin Suomessa. Englantilainen sosiaalityö poikkeaa Suomen vastaavasta siinä määrin, että siellä asiakkailla on enemmän valinnanvapautta palvelujen suhteen. (Koskiaho 2008, 131.) Suomalaisessa perinteessä sosiaalityö nähdään julkisen sektorin varaan rakentuvana ammatillisena toimintana. Suomalainen perinne korostaa myös ulkomaisista perinteistä poiketen sosiaalihuollon organisaation merkitystä ammatillisen toiminnan perustana (Raunio 2009, 19.) Voidaan kuitenkin ajatella, että Suomen kehityskulun suunta on muun muassa tilaaja-tuottajamallien ja palvelusetelijärjestelmien yleistymisen myötä samansuuntainen kuin Englannissa. Työn tulokset mitataan suoritusindikaattoreilla ja tehokkuusmittarein. Englannissa sosiaalityöntekijät pitävät erityisesti sosiaalityön kriisinä sosiaalityöntekijöiden aseman ja tehtävien muuttumista. Sosiaalityöntekijät ovat joutuneet muuntautumaan asiakkaitten asioiden suvereenista hallitsijasta neuvonantajaksi ja palvelun ohjaajaksi. Sosiaalityöntekijät ovat arvioineet, että heidän ja johtoportaan välit ovat muuttuneet virallisemmiksi ja niihin sisältyy valvonnan ja arvioinnin elementtejä. (Koskiaho 2008, 131 – 133.) Harrisin (2003) mukaan kontrolli on lisääntynyt suhteessa

sosiaalityöntekijöiden ammatilliseen tilaan. Sosiaalityöntekijän ja palvelunkäyttäjän suhde on muuttunut ”koko persoonan” kohtaamisesta tilanteen ja tarpeen arviointiin ja toimeksiantoihin muiden palveluntuottajien kanssa (Mt., 58). Jää nähtäväksi, kohdataanko Suomessa samanlaista sosiaalityön kriisiä kuin Englannissa.

Eräsaari (2007b) on kritisoinut Suomen kuntien nykyistä suuntausta sosiaalityössä. Kehitys näyttää Englannin kehityskulun suuntaiselta. Eräsaari (2007b) kuvailee tämän päivän kuntien sosiaalityötä vaatetehtaan liukuhihnaksi, jossa yksi tekee hihan, toinen taskun, kolmas jotakin muuta. Sosiaalialan työpaineet eivät helpota tilannetta. Eräsaaren (2007b) mukaan palveluita tehostetaan ja ne muuttuvat pinnallisemmiksi ja lisäksi työntekijöitä kehotetaan ”tekemään hipaisemalla”. Lopputuloksena on, että asiakas ei välttämättä saa tarvitsemaansa, oli se taloudellista tukea tai muuta sosiaalityötä (Mt., 40). Eräsaaren (2007b) kritiikki on lähellä Harrisin (2003) esittämää kritiikkiä managerialismia kohtaan. Managerialistinen uskomus on, että palvelunkäyttäjien elämäntilanteet ovat luokiteltavissa tietyiksi kategorioiksi ja näin ollen se jättää huomiotta palvelunkäyttäjien elämäntilanteiden moninaisuuden. Juhilan (2006) mukaan juuri managerialismi ja NPM ovat tekijöitä, jotka vaikuttavat sosiaalityön työkäytäntöjen muuttumiseen. Toimintojen tehostaminen saattaa johtaa siihen, että sosiaalityötä tehdään entistä enemmän työllistävän organisaation lähtökohdista ja ammatillisista periaatteista joudutaan tinkimään organisaation menettelytapojen hyväksi. Organisaatiolähtöisellä sosiaalityöllä tarkoitetaan erilaisten hallinnollisten ohjeistusten ja taloudellisen valvonnan lisääntymistä. Tätä kautta sosiaalityöstä on tullut byrokraattista ja teknisrationaalista toimintaa. (Mt., 74.) Raunion (2009) mukaan tämä voi johtaa jopa eettisen sitoutumisen välttämiseen.

3.5 Arvojen ja ideologioiden muutos

1990-luvun alkuun asti julkisten palvelujen rakentaminen oli suuri yhteiskunnallinen tehtävä, jota toteutettiin tasa-arvoideologian pohjalta. Julkisin palveluin on pyritty luomaan tasa-arvoa eri tulo-, väestö- ja ikäihmisten sekä eri alueiden välille. Luonnollisesti julkisten palvelujen laajentaminen johti myös kuntien henkilöstön ja menojen kasvuun. (Valkama 1995, 7.) Julkisen sektorin muutosten taustalla vaikuttavat vahvasti yhteiskuntamme arvojen muutos. Demokraattisten arvojen sijaan uusliberalistisen poliittisen suuntauksen retoriikka on vahvistunut. Talouden ensisijaisuus ja ihmisten oman vastuun korostaminen ovat perinteisesti uusliberalismin ideologiaan yhdistettyjä aspekteja. Uusliberalismissa keskeistä on markkinoiden ja

markkinatoimijoiden mahdollisimman suuri vapaus, sillä ihmisten aloitteellisuuden nähdään viime kädessä pyörittävän maailmaa. (Juhila 2006, 68.)

Markkinatalouden arvot ja ihanteet ovat siis yhä enenevissä määrin saaneet jalansijaa laajalti yhteiskunnassamme, myös kuntasektorilla. Koskiahon (2008) mukaan amerikkalaisperäisen individualismi-ideologian tulo eurooppalaiselle ja siten myös Suomen maaperälle yhdessä markkinaliberaalin talouden kanssa on keikauttamassa eurooppalaisia arvoja ja uskomuksia päälaelleen. Samalla ne haastavat totutut ajattelutavat ja saavat ihmiset punnitsemaan omia uskomuksia uudelleen. Markkinasuuntautuneisuus on näkynyt muun muassa siinä, että on vaadittu julkisten palvelujen asiakasohjautuvuuden lisäämistä, yritysmaailman toimintatapojen soveltamista kunnallishallintoon ja kilpailun lisäämistä (Valkama 1994, 12). Uusliberalistiset aatevirtaukset maailmalta ovat olleet omiaan lisäämään julkiseen palvelutuotantoon kohdistuvaa arvostelua ja tehostamisvaatimuksia (Kallio ym. 2006, 12).

Markkinatalouden arvot ja markkinasuuntautuneisuus näyttäytyvät erityisesti suurissa kunnissa. Niissä on otettu käyttöön markkinasuuntautuneita instrumentteja. Jos valmiita markkinoita ei ole, niin kunnat ovat pyrkineet luomaan markkinamaisia suhteita muuttamalla organisaatiorakenteita ja suunnittelemalla markkinamaisia asetelmia. (Kallio ym. 2006, 14.) Tilaaja-tuottajamalli on tällainen toimintamalli, jossa markkinasuuntautuneisuuden korostuminen näyttäytyy.

Ihmisten arvomaailman muutokset lisäävät paineita myös kunnallisdemokratian ja päätöksenteon sisällölle. On todennäköistä, että yksilöllisyyden korostus, henkilökohtainen autonomia ja valinnanvapaus, elämäntyylien ja – tapojen moninaistuminen ja nopea vaihtuvuus, uudet perhemallit sekä perinteisiä perhe- ja sukusiteitä korvaavat verkostot ovat yhä enenevissä määrin todellisuutta kansalaisten käyttäytymisessä ja näin ollen vaikuttavat myös kuntien palvelujen kehittämiseen. (Juntunen 2003, 71.)

4 Tilaaja-tuottajamalli

Suomi kuten useimmat muutkin maat tavallisesti omaksuvat muiden esimerkistä erilaisia käytäntöjä ja toimintamalleja. Tilaaja-tuottajamalli on yksi sellainen toimintamalli, joka on muualta maailmasta rantautunut Suomeen. Tilaaja-tuottajamalli niin kuin julkisen sektorin hallinnon yksityistäminen, ulkoistaminen ja muuttaminen yksityisten yritysten kaltaiseksi ovat Suomessa sovellettuja uusliberalistisia ideoita (Patomäki 2007, 12 – 13). Toimintamallien ja innovaatioiden leviämistä alueelta ja alalta toiselle nimitetään monessa yhteydessä myös polkuriippuvuudeksi (Koskiaho 2008, 9). Tilaaja-tuottajamallin taustalla on vaikuttanut uuden julkisjohtamisen (New Public Management) ideat. NPM:ssa korostuu julkisen budjetin karsiminen tehostamisen avulla ja sen avulla saavutetut hyödyt sekä yksityiseltä sektorilta opittu kilpailu, taloudellisuus ja johtajuusperiaatteet (Mt., 27 – 28).

Kuntien palvelujen tuotantotavan esitetään monesti olevan tehotonta. Ratkaisuna tähän tehottomuuteen on tarjottu kilpailuttamista ja markkinoiden luomista kunnalliseen palvelutuotantoon. Tilaaja-tuottajamalli on kuntasektorilla sellainen toimintatapa, jolla on mahdollista tuoda kilpailu ja sen soveltaminen kunnalliseen palvelutuotantoon (Eloranta 1996, 5.) Tilaaja-tuottajamallilla pyritään saavuttamaan kustannussäästöjä kunnallisessa palvelutuotannossa. Motiivi on ilmeinen, sillä onhan mallin lanseeraus nimenomaan tapahtunut kuntien taloudellisten vaikeuksien lisääntyessä. Tilaaja-tuottajamallia markkinoidaan ja perustellaan joustavana tuotannon järjestämisen tapana. (Mt., 18.) Elorannan (1996) mukaan tilaaja-tuottajamallin käyttöönoton ajoittuminen kunnallistalouden ahdingon hetkiin ja kuntien kokemattomuus tilaajina johtavat ennemminkin riitaiseen hierarkkiseen alihankintasysteemiin kuin joustavaan verkostotuotantoon.

Tilaaja-tuottajamalli on yksi kuntien toimintatapoja ja hallintorakenteita voimakkaasti muuttava uudistus. Se tarkoittaa kuntien sisäisten ja ulkoisten tilaaja-tuottajajärjestelmien kehittämistä ja käyttöönottoa. Tilaaja-tuottajamallin käyttöönotto merkitsee luopumista perinteisestä hierarkkisesta palvelujen järjestämistavasta, jossa ohjaaminen tapahtuu ylemmän hierarkiatason päätöksillä ja useiden organisaatiotasojen välityksellä. (Kallio ym. 2006, 9 – 10). Kunnallishallinnossa perinteinen toimintatapa on ollut, että lähes kaikki tarvittavat palvelut on tuotettu omalla organisaatiolla (Valkama 1994, 7). Tilaaja-tuottajamalli poikkeaa tästä totutusta toimintatavasta melko paljon.

Tilaaja-tuottajamallia on vaikea määritellä tyhjentävästi, koska sen käytännön sovellutukset ovat jokseenkin erilaisia. Yksinkertaistaen tilaaja-tuottajamalli tarkoittaa sitä, että kunnan organisaatiossa eriytetään tilaajan ja tuottajan rooli (Eloranta 1996, 16). Tilaaja-tuottajamallin käsitettä käytetään siis vaihtelevasti ja eri merkityksissä. Tilaaja-tuottajamalli perustuu muutamiin keskeisiin elementteihin, joiden tarkka hahmottaminen on välttämätöntä toimintamallin logiikan ymmärtämisessä. Selvää on, että tilaaja-tuottajamalli poikkeaa perinteisestä hierarkkisesta oman tuotannon mallista ja tuo toimintaan markkinatalouden piirteitä. (Kallio ym. 2006, 19 – 22.)

On hyvä pitää mielessä, että tilaaja-tuottajamalli ei ole mikään uusi keksintö ja toimintaidea, vaan se on ollut käytössä jo 1960-luvulta pohjoismaisessa kuntakentässä, erityisesti Ruotsissa. 1980-luvulla malli levisi laajemmaltikin Ruotsin kuntien keskuudessa. Ruotsalaisten esikuvien ja talouslaman synnyttämien tehostamis, - ja muutostarpeiden myötä myös suomalainen kunnallishallinto kiinnostui mallista. (Valkama 1994, 13.) Suomessa mallin käyttöönotto on tapahtunut aika lailla rajanaapuriamme Ruotsia myöhemmin. 2000-luvulle tultaessa tilaaja-tuottajamalli alettiin kuitenkin nähdä Ruotsissa vain välttämättömänä kulttuurisen siirtymän välivaiheena kohti kansalaisten valinnanmahdollisuuden yhteiskuntaa. Nykyään Ruotsissa on käytössä hyvinvointipalveluiden osalta vapaan valinnan järjestelmä, jota voidaan pitää laajennettuna palvelusetelijärjestelmänä. Monet Ruotsin pienistä kunnista, jotka olivat omaksuneet tilaaja-tuottajamallin, palasivat kokeilun jälkeen perinteiseen toimintatapaan. Ruotsin kehityskulku on ollut Ison-Britannian kaltainen: laitoksia on yksityistetty ja tilaaja-tuottajamallista on pyritty eroon mallin kapea-alaisuuden vuoksi. Ruotsissa on turvauduttu pitkäaikaisiin kumppanuussopimuksiin, suuryritykset ovat tulleet valloittamaan markkinoita ja lopuksi on alettu kiinnittämään huomiota entistä enemmän kansalaisten omien valintamahdollisuuksien lisäämiseen. Kaikesta tästä johtuen valtion on ollut pakko Ruotsissa lisätä valvontaa. Kunnallisten toimintojen yksityistäminen on Ruotsissa kiihtynyt entisestään sekä kehityskulku kansalaisten itsevastuun korostamiseen on vahvistunut. (Koskiaho 2008, 261 – 280.) Iso-Britannia on ollut myös yksi edelläkävijämaista tilaaja-tuottajamallin soveltamisessa. Siellä tilaaja-tuottajamallia ryhdyttiin panemaan täytäntöön valtiojohtoisesti säätämällä laki palvelujen pakollisesta kilpailusta (Compulsory Competitive Tendering, CCT) vuonna 1988 (Mt., 69). Iso-Britannia kuitenkin hylkäsi jo 1990-luvun alussa suoraviivaisen tilaaja-tuottajamallin heikkona kilpailutuksen keinona (Mt., 180). Sekä Ruotsi että Iso-Britannia ovat siis systemaattisesti hylänneet tilaaja-tuottajamallin käytön.

4.1 Tilaaja-tuottajamallin peruselementit

Tilaaja-tuottajamallin käsitettä käytetään siis vaihtelevasti ja eri merkityksissä. Tämä johtuu siitä, että toimintamallille on monenlaisia konteksteja ja toteuttamisvaihtoehtoja. Tilaaja-tuottajamallin lähtökohtana kuitenkin on, että kunta toimii edelleen palvelujen järjestäjänä. Kunnan tehtävä on huolehtia lakisääteisten palvelujen saatavuudesta. Oleellista kuntalaisten kannalta on se, että he saavat verojen vastikkeeksi kunnan vastuulla olevat palvelut, toissijaista on se, kuka palvelun tuottaa. Tilaaja-tuottajamalli muuttaa organisaatiorakenteet, toimijoiden väliset suhteet ja ohjausprosessit sekä koko toimintalogiikan. Tilaaja-tuottajamalliin siirryttäessä hierarkkisen toimintamallin käsky- ja resurssiohjaus muuttuu toimijoiden välisillä sopimuksilla tapahtuvaksi ohjaukseksi. Sopimuksen kohteena ovat tuotteet, joita tuottaja tuottaa palvelujen käyttäjille. Palvelujen käyttäjinä ovat ensisijaisesti kuntalaiset, mutta käyttäjä voi myös olla jokin kunnan oma organisaatioyksikkö. (Kallio ym. 2006, 22 – 23.) Harris (2003) toteaa, että tilaaja-tuottaja-jaossa on oleellista, että kontrolli ja päätöksentekovalta ovat tilaajalla (purchaser) ja tuottajan (provider) tehtävänä on panna täytäntöön tilaajan päätökset.

Laajasti määritellen tilaajan rooli kunnassa kuuluu luottamushenkilöille. Päätilaajana voidaan pitää kunnanvaltuustoa, mutta se voi delegoida päätösvaltaa myös lautakunnille. Poliittiset päättäjät määrittelevät sen mitä palveluja kunta tarjoaa ja paljonko resursseja kunkin palvelun tuottamiseen asetetaan. Poliittiset päättäjät joutuvatkin näin ollen todella ottamaan kantaa palveluntuotannon kehityksen painopisteisiin ja huomioimaan ratkaisunsa demokratian toteutumisen kautta. (Eloranta 1996, 22.) Puhtaan mallin mukaan tilaajan määriteltyä palvelutarpeen, se pyytää tuottajilta tarjoukset kyseisen palvelun järjestämisestä tarjouspyynnön mukaisesti. Puhtaassa mallissa palvelu tilataan siltä tuottajalta, jonka tarjous on halvin tai kokonaistaloudellisesti edullisin. Kilpailun voittaja solmii sopimuksen tilaajan kanssa. (Mt., 22.)

Olennaista tilaaja-tuottajamallissa on, että nimenomaan tilaaminen ja tuotanto erotetaan toisistaan. Palvelujen määritteleminen ja tilaaminen eivät tilaaja-tuottajamallin periaatteen mukaan saa kuulua samalle toimintataholle kuin palvelujen fyysinen tuottaminen. Toinen olennainen seikka tilaaja-tuottajamallissa on niin sanottujen näennäismarkkinoiden luominen eli tilaajan ja tuottajayksiköiden välille on luotava markkinoita muistuttava ostaja-myyjä – suhde. (Valkama 1994, 15.) Näennäis- eli kvasimarkkinakäsitettä käytetään hierarkkisten tuotantotapojen ja aitojen markkinoiden välimuotoisesta toiminnasta. Näennäismarkkinoilla palveluja tai tavaroita ostaa julkinen sektori, myyjinä ovat yritykset tai kolmas sektori.

Näennäismarkkinat kohdistuvat julkisen sektorin omien palvelujen korvaamiseen ostopalveluilla. Näennäismarkkinat jäljittelevät aitoja markkinoita kilpailuvaateineen. (Koskiaho 2008, 28 – 29.) Perinteisen kunnallishallinnon normi- ja määräysjohtaminen korvataan tilaaja-tuottajamallissa kilpailu- ja sopimustoiminnalla. (Valkama 1994, 15.)

4.2 Tilaajat ja tuottajat

Kunnan toiminta markkinoilla eroaa yksityisen sektorin toimijoista siinä suhteessa, että kunta tilaajana tilaa tai ostaa tuotteita ensisijassa kuntalasille. Kunta tilaajana vastaa siitä, että kuntalaiset saavat esimerkiksi sosiaalitoimen palvelut. Tilaaja ostaa niin sanotusti vaikuttavuutta ja sen aikaansaamiseksi oikeita tuotteita. Tuottajan vastuu ja ammattitaito kohdistuu siihen, miten se tuottaa laadullisesti ja määrällisesti tilauksen mukaiset tuotteet. Kyse on toiminnan taloudellisuudesta. (Kallio ym. 2006, 28.) Malli suo sekä tuotanto- että tilaajaorganisaatioille mahdollisuudet erikoistua ja kehittää toimintaansa omista lähtökohdistaan käsin. Eri palvelusektoreille voi kehittyä erilaisia tuottajia, ja eri sektoreiden erityispiirteet voidaan ottaa paremmin huomioon. (Valkama 1994, 19.) Mallin käytön onnistuminen vaatii tilaajalta ammattitaitoa. Onnistuminen tarkoittaa sekä riittävän kattavan ja laadukkaan palvelutarjonnan luomista kuntalaisille kuin myös tavoitetta saavuttaa kustannussäästöjä mallin käyttöönotolla. Tilaajan on pystyttävä tarkastelemaan tuottajan tarjousta niin palvelun tuottamisen edullisuuden kuin tehokkuudenkin kannalta. Tilaajan tulee myös kehitellä menetelmät palvelujen laadun toteamiseksi ja seuraamiseksi. Sen tulee tuntea myös käyttäjien palvelutarpeet sekä lisäksi on tunnettava tarjontapuoli. Luonnollisesti tilaajan tehtäviin kuuluu tuottajien kilpailuttaminen, hankintaneuvottelujen käyminen ja itse palvelusopimuksen solmiminen. Koko palvelun hankinnan ketju on huolellisesti toteutettuna myös aikaa vievä prosessi. (Eloranta 1996, 24–26.)

Tilaajina kunnissa toimivat pääsääntöisesti poliittinen luottamushenkilöjohto ja viranhaltijajohto. Luottamushenkilöiden rooli tilaamisessa sijoittuu lautakuntatasolle. Lautakunnan vastuulla on järjestää sektorin mukaiset palvelut kuntalaisille. Valtuusto kohdentaa verovarat lautakunnalle, joka tilaa rahoilla palveluja eri tuottajilta. Kunnan keskushallinto on vastuussa koko kunnan toiminnasta. Kunnan palvelusektorin ylimmällä tasolla, lautakuntatasolla toimivat viranhaltijat hoitavat lautakuntien tilauksia ja toimivat tilaajaorganisaationa. Valtuusto ja kunnan hallitus tekevät toimialojen välisen allokaatioratkaisun ja toimialojen tilaajaorganisaatiot tekevät tilaukset. (Kallio ym. 2006, 29.)

Lyhyesti määriteltynä tuottajat huolehtivat palvelujen toimittamisesta. Tuottaja sitoutuu toimittamaan solmimansa sopimuksen mukaisesti tietyn määrän tiettyä palvelua etukäteen sovittuun hintaan. Tuottajan on määriteltävä toimintansa tarkoitus ja tuotteistettava palvelunsa voidakseen tarjota kilpailukykyisiä tuotteita tilaajalle. Selvää on, että tuottaja joutuu raportoimaan jatkuvasti tilaajalle tekemisistään. (Eloranta 1996, 26 – 27.) Tilaaja-tuottajamallissa tuottajana voi olla kunnan oma tuotantoyksikkö, kolmannen sektorin tai yksityisen sektorin tuottaja. Jos tilaaja-tuottajasuhde on kunnan sisäinen, käytetään tästä suhteesta erilaisia nimityksiä, kuten sisäinen tilaaja-tuottajamalli, sopimusohjausmalli, sisäinen sopimusohjausmalli tai tulossopimusmalli. Kuntien sisällä voidaan luoda myös sisäisiä markkinoita sisäisen laskutuksen keinoin. (Kallio ym. 2006, 30.)

4.3. Tilaaja-tuottajamallin hyvät puolet

Tilaaja-tuottajamallin myötä kunnallishallinnossa on lisätty kilpailua. Kilpailun lisäämistä on pidetty nimenomaan ratkaisuna perinteisen mallin ongelmiin (Valkama 1994, 12). Kilpailuttamisen uskotaan luovan kunnalle hyötyjä ja säästöjä. Kilpailu pakottaa tuotantoyksiköt kehittämään tuotantoprosesseja ja parantamaan palvelujen laatua. Markkina- ja kilpailutilanne edistävät myös itseohjautuvuutta ja virheitä korjaavaa käyttäytymistä. Tilaaja-tuottajamallia pidetään myös tehokkaampana kuin perinteistä kunnallishallinnon mallia, koska tilaaja-tuottajamalli erottaa päätöksentekijän ja rahoittajan roolin itse toiminnasta ja varsinaisen työn tekemisestä. Kunnallispoliitikoiden toimintamahdollisuudet kasvavat tilaaja-tuottajamallin myötä ja tuotantoratkaisuilla aikaansaatavat säästöt kanavoituvat suoraan kunnalle itselleen. (Mt., 16 – 19.) Tilaaja-tuottajamallin välittömänä hyötynä nähdään tuotteistamisen avulla läpinäkyväksi tehtävät kustannukset sekä toimintakäytäntöjen ja prosessien selkiytyminen ja niiden mahdollisten ongelmakohtien poistaminen. Tilaaja-tuottajatapa tuo myös joustoa ja selkeyttä kuntapalveluiden toteuttamiseen. (Kuntaliitto.)

Tutkittaessa Ruotsin kunnissa sovellettua tilaaja-tuottajamallia on havaittu, että tilaaja-tuottajamallin myötä kustannustietoisuus oli lisääntynyt, organisaation sisäisen tehokkuuden edellytykset olivat kehittyneet ja rakennemuutosten ja henkilöstövähennysten aikaansaaminen olivat yksinkertaistuneet. Tässä tutkimuksessa tutkijat eivät olleet havainneet mitään negatiivisia muutoksia. (Andersson & Hansson 1989, Valkaman 1994, 66 muk.)

4.4 Tilaaja-tuottajamallin kritiikki ja vaihtoehtoiset toimintatavat

Kunnallishallinnossa perinteinen toimintatapa on ollut, että lähes kaikki tarvittavat palvelut on tuotettu kunnan omalla organisaatiolla. Tärkeänä siinä on pidetty sitä, että palvelut ovat saatavilla nimenomaan oman kunnan alueella oman organisaation tuottamina. Näin ollen vuosikymmenten ajan kunnan omaa organisaatiota on laajennettu ja kasvatettu velvoitteiden ja tehtävien lisääntyessä. Perinteisessä tuotantomallissa ylintä valtaa ovat käyttäneet poliitikot. Poliitikot ovat määritelleet, mitä palveluja kuntalaisille tuotetaan. Nämä palvelut on tuottanut kunnan oma hallinto- ja tuotanto-organisaatio. Valtio on aikaisemmin keskitetysti ohjannut kuntien toimintaa ja sen lisäksi kuntien oma näköalattomuus on Valkaman (1994) mukaan estänyt kuntia rakentamasta perinteiselle toimintamallille vaihtoehtoja.

Perinteinen kunnallishallinto on ehkä selkeämpi hahmottaa kuin esimerkiksi tilaaja-tuottajamalli, mutta siinäkin on puutteensa. Perinteisessä kunnallishallinnossa kuntalaiset ovat useimmiten kokeneet virkakoneiston toimintatavat joustamattomiksi, kankeiksi, suoraviivaisiksi ja standardinomaisiksi. Tavanomaisesti kunnallisia palveluja pidetään myös heikkolaatuisempina kuin yksityisiä palveluja. Tutkimusten mukaan palvelujen yksikkökustannukset ovat julkisessa tuotannossa korkeammat kuin yksityisessä. Kilpailun puutetta on pidetty erityisesti julkisen palvelutuotannon monien ongelmien syynä ja myös taloudellisuus on jäänyt perinteisessä kunnallishallinnossa vähemmälle huomiolle. Kilpailun puute on johtanut alhaiseen tuottavuuteen ja säästäväisyyden laiminlyöntiin. (Valkama 1994, 7 - 11.)

Tilaaja-tuottajamalli on tuonut kunnalliseen palvelutuotantoon yritysmaailman arvot ja käsitteet ja niiden myötä kilpailun lisäämisen. Tilaaja-tuottajamallissa kunta nähdään entistä enemmän yrityksenä ja kuntalaiset asiakkaina. (Eloranta 1996, 49.) Tämä ajattelutavan muutos on Elorannan (1996) mielestä vaarallinen siirtymä arvoperustaisesta kunnan toiminnan organisoinnista kohti markkinaperustaista, liiketaloudellisesti ohjautuvaa toiminnan järjestämistä. Harrisin (2003) mukaan tilaaja-tuottajamallin myötä Englannissa esimerkiksi sosiaalityön yksiköissä toimintakulttuuri jopa muuttui kokonaan, koska sosiaalityön oletetaan toimivan yritysten kaltaisesti.

Tilaaja-tuottajamallia sovellettaessa kuntalainen ei ole yksittäisen palveluntuottajan asiakas. Tämä saattaa vaikeuttaa esimerkiksi tuottajan mahdollisuuksia hyödyntää asiakaspalautetta. Tuottajan on tällaisissa tilanteissa konsultoitava ensin tilaajan kanssa. Tällöin saattaa olla niin,

että tuottaja ei ole halukas saattamaan asiakaspalautetta tilaajan käsiteltäväksi. Palvelutoiminnan kehittäminen saattaa vaarantua voimakkaasti. (Eloranta 1996, 20.) Tilaaja-tuottajamalli on myös mekanistinen ja tuotantotekninen malli (Valkama 1994, 73). Valkaman (1994) mukaan tilaaja-tuottajamalli on erityisesti julkisen sektorin puolustajien malli, jolla tavoitellaan julkisen toimintatapojen uudistamista, jotta uhattuna olevat julkiset palvelut voitaisiin säilyttää.

Tilaaja-tuottajamalli merkitsee ainoastaan osittaisten edellytysten luomista tuottajien väliselle kilpailulle. Tuloksista se ei anna mitään varmuutta. Suotuisissa olosuhteissa malli voi toimia instrumenttina, jonka käytöllä voidaan säästää kustannuksissa, lisätä ihmisten työmotivaatiota ja kehittää palvelutuotannon teknologiaa. Epäsuotuisissa olosuhteissa sen vaikutus on päinvastainen, jolloin toimintarutiinit hankaloituvat ja tulee lisäkustannuksia. (Valkama 1994, 73.) Englannista esimerkiksi on myös näyttöä siitä, että markkinat ja markkinoistumisen vaatima uussääntely ovat lisänneet sosiaalitoimistojen työvoimakustannuksia (Harris 2005b, 167). Julkusen (2006) mukaan markkinatekniikat lisäävät kustannuksia ja siirtävät niitä paikasta toiseen. Näitä transaktiokustannuksia eli palvelujen vaihdannasta seuraavia ylimääräisiä kustannuksia ei julkisella sektorilla olisi, jos palvelut tuotettaisiin omalla organisaatiolla.

Palveluiden kilpailuttaminen on hankalaa, sillä palvelut eroavat perinteisestä tavaratuotannosta melko lailla. Palvelut ovat aineettomia ja niitä ei voi varastoida. Erityisesti koulutettujen ammattialojen kilpailuttaminen on hankalaa, sillä kaikille kunnallisille palveluille ei ole olemassa vaihtoehtoisia tuottajia. (Valkama 1994, 73.) Sosiaalityö on tyypillinen tällainen kilpailutuksen ulkopuolelle jäävä ammattiala ja palvelu. Viranomaistoiminnalle ei ole olemassa vaihtoehtoisia tuottajia, sillä lainsäädäntö[2] asettaa tälle omat rajoituksensa.

Tilaus- ja tuotantofunktion erottamisessa toisistaan piilee useita vaaramomentteja, jotka saattavat seurata toinen toistaan. Se saattaa ohjata yksiköitä kehittymään toisilleen vieraaseen suuntaan ja kulttuuriin. Jako voi pystyttää muurit yksiköiden ympärille ja aiheuttaa merkittäviä yhteistyö- ja koordinointiongelmia. Eriytymisestä saattaa seurata päällekkäistä organisointia, suunnittelua ja johtamista. Niiden seurauksena kustannukset saattavat kasvaa. (Valkama 1994, 74.)

[2] Kunnilla on erityinen velvollisuus viranomaistehtäviin ja lähtökohtaisesti viranomaisten päätösprosessin pitäisi pysyä kunnassa tai kuntayhtymässä tai muussa kunnallislain yhteistoimintasäännösten mahdollistamassa järjestelyssä eikä tehtäviä saa antaa yritysten tai yksityisoikeudellisten yhteisöjen hoidettavaksi (HE 192/1994)

Julkunen (2006) on myös sitä mieltä, että markkinatekniikat sekä lisäävät että siirtävät kustannuksia paikasta toiseen, ”valkotakkisista” professionaaleista johtajiin, tilinpitäjiin, kustannuslaskijoihin, juristeihin, hankintapäälliköihin, projektityöntekijöihin ja tietojärjestelmäasiantuntijoihin. Päätöksentekoväylien pidentyminen ja monimutkaistuminen on nähty myös tilaaja-tuottajamallin ongelmana. Tilaajapuolen hallinto tukevoituu perinteiseen tuotantotapaan verrattuna. (Eloranta 1996, 50.) Muiden maiden kokemus osoittaa, että tilaaja-tuottajamallin myötä valta siirtyy entistä enemmän virkamiehille ja poliitikot ovat sivusta seuraajia, jarrumiehiä ja – naisia tai myötäilijöitä lautakunnissa ja valtuustossa (Koskiaho 2008, 181).

Tilaaja-tuottajamallia sovellettaessa tulee huomioida myös valvontaongelmat, kun palvelut luovutetaan ulkopuolisten ja erityisesti voittoa tuottavien toimijoiden haltuun eli palveluiden laatua on tarkkailtava (Koskiaho 2008, 29). Se, mitä tehdään yksityisten palveluntuottajien omassa toiminnassa, jää kaupungin organisaatiolle enemmän tai vähemmän tuntemattomaksi, läpinäkymättömäksi ja liikesalaisuudeksi. Englannissa tähän ongelmaan haettiin ratkaisua rakentamalla valtion suuri valvontakoneisto sekä tehostamalla tarkkailua, kunnes koneisto todettiin liian kalliiksi. (Mt., 181.) Lisäksi tarjouskilpailujen valmistelu ja järjestäminen sekä sopimusten tehokas hallinnointi ja valvonta vaativat entistä suurempia resursseja. Resurssien lisääntymisen tarve taas aiheuttaa lisäkustannuksia. Saattaa olla, että tuotannon tehokkuuden lisääntymisen mahdollistamat säästöt saatetaan pakosta tuhlata kasvaneeseen byrokratiaan. (Eloranta 1996, 54.) Harris (2003) näkee myös tilaaja-tuottajamallin sopimusohjauksessa ongelmakohtia. Tilaajalla ja tuottajalla ei välttämättä ole samanlaisia intressejä. Byrokratia lisääntyy myös sopimusohjauksen myötä. (Harris 2003, 46.)

Tilaaja-tuottajamallin lisäksi julkisella sektorilla voi olla muitakin mahdollisia markkinaohjautuvia organisaatiomuotoja. Liikelaitoskonsepti on yksi tällainen. Liikelaitos on pääomavaltaisen palvelutuotannon organisointitapa. Liikelaitoksilla on julkishallinnollisia tehtäviä, joita ei voida antaa yrityksen huolehdittavaksi, tai josta yksityinen sektori ei kykene huolehtimaan. Liikelaitoskonseptin toiminta on monopoliluonteista eli luonnollista kilpailua ei useinkaan ole. Liikelaitokset ovat olleet valtion organisaatioita, mutta myös paikallisessa itsehallinnossa liikelaitokset ovat mahdollinen organisaatiomalli. Tampereen Ateria on esimerkiksi Tampereen kaupungin liikelaitos. Liikelaitos saa tulonsa harjoittamastaan liiketoiminnasta sekä julkisesta budjetista, myös lainanotto on mahdollista. Liikelaitokset toimivat pääsääntöisesti voitollisina, eivätkä tuota tappiota. Liikelaitoksen taloudellisena

taustavarmistajana on julkinen sektori, joten konkurssin tekeminen ei ole mahdollista. Liikelaitos siis myy tai muuten tuottaa palveluja suurelle yleisölle tai yksityisille ja julkisille organisaatioille. (Salminen & Niskanen 1996, 59 – 60.)

Palvelusetelijärjestelmä on myös yksi vaihtoehtoinen toimintatapa julkisella sektorilla. Tämä toimintamalli edustaa kansalaisista nousevaa, ihmisten oma-aloitteisuuteen ja yksilölliseen valintaan perustuvaa organisoitumista. Palveluseteleitä voidaan luonnehtia julkisen sektorin antamaksi määrätyn summan suuruisiksi shekeiksi, jonka vain tietty henkilö voi käyttää ja vain tietyn tyyppisen palvelun saamiseen. Järjestelmässä vaaditaan kolme tahoa: julkisen hallinnon virasto, asiakas ja palveluseteliä vastaan palvelun myyvän palvelujen tuottajan. Asiakkaan on siis mahdollista valita useista palveluntarjoajaehdokkaista mieluisin tai muuten sopivin ja maksaa saamansa palvelu palvelusetelillä. Palvelusetelien julkisen sektorin toimintaa tehostava vaikutus perustuu asiakkaan valinnan vapauteen. Palvelusetelijärjestelmä edistää asiakasdemokratiaa. (Salminen & Niskanen 1996, 64 – 65.) Suomessa palvelusetelijärjestelmästä on säädetty lailla (Sosiaalihuoltolaki 17.9.1982/710 ja Kansanterveyslaki 28.1.1972/66), mutta se ei ainakaan vielä koske kaikkia kunnan palveluja.

4.5 Tampereen kaupungin siirtyminen tilaaja-tuottajamalliin

Tampereen kaupungissa tilaaja-tuottajamalliin siirtymisen suunnitelmat aloitettiin jo 1990-luvulla eli jo hyvissä ajoin ennen kuin kuntien toimintamallien muutostarpeista alettiin puhua laajemmalti julkisuudessa. Tampereen kaupungin palvelutuotannon kehittämishankkeen alkusysäyksenä on kaupungin vuonna 2001 hyväksytty ”kaikem paree Tampere” – kaupunkistrategia. Uudistuminen ja prosessien ja rakenteiden kehittäminen on nähty palvelutuotannon näkökulmasta kriittisenä menestystekijänä kaupunkilaisille tuotettavien palvelujen turvaamisessa. Uudistumisen elementteinä ovat palvelumarkkinoiden joustava ja tarkoituksenmukainen hyödyntäminen kaupungin oman organisaation rinnalla sekä ostopalvelujen hankintaan liittyvän osaamisen lisääminen. (Kallio ym. 2006, 63 - 64.)

Ennen Tampereen kaupungin koko organisaation siirtymistä tilaaja-tuottajamalliin sitä edelsi Tampereen kaupunginhallituksen päätöksen mukaisesti pilottivaihe vuodesta 2005 alkaen. Pilotteina olivat yhdyskuntapalvelut ja päivähoito. Pilottihankkeissa tilaajatehtävät oli annettu lautakuntien tehtäväksi ja tuotannon johtamista varten perustettiin erilliset tuotantojohtokunnat.

Tampereen kaupungilla tilaaja ja tuottaja ovat selkeästi osa kunnallista organisaatiota, mutta ne ovat selkeästi erotettu toisistaan. Tilaajan ja tuottajan erottamista kokeiluaikana ei toteutettu kuitenkaan täydellisenä, sillä sekä tilaaja- että tuotantopuolen organisaatioita johtivat toimialasta vastaavat apulaiskaupunginjohtajat. Pilottihankkeiden kokemukset olivat kokonaisuudistuksen apuna ja pilotit tuottivat erityisesti tietoa sopimusmenettelystä, tuotteistuksesta ja tulospalkkauksesta. (Hakari 2007, 7 – 8.)

Tampereen kaupungin kaupunginvaltuusto teki vuonna 2005 päätöksen siitä, että vuonna 2007 toteutetaan koko organisaation toimintamallin uudistus. Päätös sisälsi ratkaisut muun muassa tilaaja-tuottajamallista, tilaamisen organisoinnista ja johtamisesta sekä palvelutuotannon organisoinnista ja johtamisesta. (Hakari 2007, 8.)

Tilaaja-tuottajamallin käyttöönottoa on perusteltu palvelutuotannon uudistamisen lisäksi sillä, että se mahdollistaa myös asiakkaiden tarpeista lähtevän priorisoinnin. Tilaajan toiminnan lähtökohtana ovat kuntalaisten tarpeiden ymmärtäminen ja resurssien ohjaaminen niiden mukaan. Lisäksi kaupungin omille tuotantoyksiköille voidaan asettaa tehokkuus- ja laatuvaatimuksia niin kuin kilpailevilla tuottajilla on. Tämän nähdään kannustavan myös omaa tuotantoa entistä kilpailukykyisemmäksi ja tehokkaammaksi. Tampereella lähtökohtana on erityisesti kaupungin oman palvelutuotannon kehittäminen uudessa toimintamallissa. (Hakari 2007, 14.)

Tilaajan tehtävänä on ohjata ja valvoa järjestelmää, määrittää kuntalaisille tarjottavat palvelut, hyväksyä palvelujen tuottajat, kilpailuttaa palvelut ja päättää niiden hankinnasta sekä rahoittaa järjestelmä kunnan talousarvion kautta. Tuottajan tehtävänä on vastata tuotanto-organisaatiosta, kehittää palvelutuotantoa, osaamista ja laatua, rahoittaa toimintansa myynnillä, kilpailla mahdollisilla markkinoilla sekä huolehtia asiakassuhteista. Tampereella palveluiden tilaamisesta vastaavat lautakunnat. Tilaajalautakunnan keskeinen tehtävä on hyväksyä palvelujen hankintasuunnitelmat. Tampereella on yhteensä kuusi eri lautakuntaa: lasten ja nuorten palvelujen lautakunta, osaamis- ja elinkeinolautakunta, sivistys- ja elämänlaatupalvelujen lautakunta, terveyttä ja toimintakykyä edistävien palvelujen lautakunta, ikäihmisten palvelujen lautakunta ja yhdyskuntalautakunta. Tilaajalautakunnat muodostuvat valtuutetuista ja varavaltuutetuista. Lautakuntien puheenjohtajina toimivat apulaispormestarit ja esittelijöinä tilaajapäälliköt. Tilaajapäälliköiden tehtävänä on vastata palvelujen tilaamista koskevien ja muiden lautakunnan päätettäväksi tulevien asioiden valmistelusta, esitellä asiat lautakunnassa sekä käydä palvelusopimusneuvottelut tuottajien kanssa ja valvoa sopimusten toteuttamista.

Tuotannon poliittisesta johtamisesta vastaavat johtokunnat, jonka alaisena toimivat tuotanto-organisaatiot. (Hakari 2007, 15 – 17.)

Peruskysymyksenä, johon tilaaja-tuottajauudistuksella on haettu ratkaisua, on miten vastata lisääntyneeseen palvelutarpeeseen nykyisillä resursseilla. (Kallio ym. 2006, 65.) Tampereen tilaaja-tuottajamallin käyttöönoton tavoitteet voisi vielä tiivistää seuraavanlaisesti. Tavoitteita ovat muun muassa poliittisen päätöksenteon vahvistaminen, palvelutuotannon tehostaminen ja strategisen johtamisen vahvistaminen, ulkoisten palvelumarkkinoiden joustava hyödyntäminen sekä asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien turvaaminen (Mt., 89.)

5 Organisaatiot muutoksessa

Organisaatioilla tarkoitetaan ihmisten muodostamaa yhteisöä, joka on olemassa jotain tarkoitusta varten. Organisaatio pyrkii toteuttamaan tarkoitustaan jäsentämällä ja jakamalla työtä sekä hyödyntämällä käytettävissä olevia voimavaroja. (Sarala & Sarala 1998, 12.) Organisaatiot ovat yleisiä ja osittain itsestäänselvyyksiä. Organisaatioita voidaan kuitenkin määritellä eri tavoin. Erilaiset määritelmät avaavat erilaisen näkökulman organisaatioihin. (Harisalo 2008, 17.) Harisalo (2008) esittelee teoksessaan neljä erilaista tapaa määritellä organisaatio. Nämä ovat organisaation tavoite- ja tehokkuusmalli, säilymismalli, vaihdantamalli ja tulkinnallinen mielikuva. Esittelen tässä tarkemmin tavoite- ja tehokkuusmallia, joka on myös lähinnä Tampereen kaupungin organisaatiota. Se on yleisin tapa määritellä organisaatio. Tavoite- ja tehokkuusmallissa organisaatio on huolellisesti suunniteltu järjestelmä, jonka tehtävänä on toteuttaa sille asetetut tavoitteet. Määritelmä korostaa tavoitteita ja niiden tehokasta saavuttamista. Tavoitteet ilmaisevat organisaation olemassaolon tarkoituksen ja tehokkuuden vaatimus taas ohjaa organisaatioita suunnittelemaan ja kehittämään toimintaansa jatkuvasti. Tavoite- ja tulosajattelu, toimintojen järkeistäminen, organisaatiotasojen madaltaminen ja tulosmittarit ovat ajankohtaisia esimerkkejä tavoite- ja tehokkuusmallin mukaisesta toiminnasta, niin myös Tampereen kaupungilla. (Mt., 17 - 18.)

Julkisen sektorin organisaatioilla on ollut pyrkimys viime vuosikymmeninä muuttaa perinteisiä byrokraattisia organisaatioitaan kohti tavoite- ja tehokkuusmallin organisaatioita. Julkisen sektorin byrokratian taustalla on Max Weberin byrokratiateoria. Weber havaitsi aikanaan, että kehittyessään byrokratia vahvisti julkisten organisaatioiden vallankäytön avoimuutta, demokratiaa, kansalaisten tasa-arvoista kohtelua ja oikeusvaltiota. Weberin teoria on edelleen ajankohtainen organisaatioiden kehittämisessä, koska myös Weber tahtoi ymmärtää, miten organisaatioista tehdään tehokkaita ja rationaalisia. Weberin mukaan byrokratiaksi haluavan organisaation on kiinnitettävä huomiota siihen, kuinka se ohjaa säännöillä välttämättömien tehtävien hoitoa, määrittää toimijoiden asiantuntemuksen ja siihen perustuvan vallankäytön alan ja dokumentoi organisaatiossa tehtävät päätökset. Weber on myös pohtinut, kuinka byrokraattisten organisaatioiden tulisi johtaa, ohjata ja valvoa ihmisiä, että he toimisivat tehokkaasti ja että tyytymättömyys, jota valvonta väistämättä aiheuttaa, olisi mahdollisimman vähäistä. Julkisia organisaatioita byrokraattinen vuorovaikutteisuus on erityisesti auttanut mukauttamaan toimintansa talouden muutoksiin. (Harisalo 2008, 128 - 131.)

Yhteiskunnassa tapahtuvat muutokset ovat myötävaikuttaneet siihen, että myös organisaatiot kamppailevat jatkuvassa murrostilassa. Muutos on alettu nähdä organisaatioiden toimintaympäristöä leimaavaksi pysyväksi ilmiöksi (Mattila 2007, 9). Murroksessa eläminen tai murrosten kohtaaminen edellyttävät uudenlaista suhtautumista moneen asiaan sekä yksilöiltä että organisaatioilta. Menestyvä yksilö ja organisaatio pystyvät sietämään epätietoisuutta ja epävarmuutta ja joustavat tarvittaessa. Byrokraattinen organisaatiohierarkia ei välttämättä kykene reagoimaan muuttuviin vaatimuksiin riittävän nopeasti ja joustavasti. Joustavuus saavutetaan parhaiten matalalla organisaatiorakenteella, avoimella informaation kululla ja hyödyntämällä koko henkilöstön luovia voimavaroja. (Ruohotie 2002, 18.)

Yhteiskunnan muutokset pakottavat siis organisaatiot kehittämään uusia toimintamalleja esimerkkinä tilaaja-tuottajamallin Tampereen sovellutus. Uusien toimintamallien avulla yritetään vastata yhä paremmin aiempien menettelytapojen aiheuttamiin jännitteisiin ja ristiriitoihin. Käytännössä on todettu, että uudet ja vanhat mallit elävät pitkään rinnakkain (Sarala & Sarala 1998, 14.)

5.1 Tampereen kaupungin organisaatiomuutos

Tampereen kaupunki uudisti organisaatiotaan siirtymällä vuoden 2007 alusta alkaen tilaaja-tuottajamalliin ja pormestarimalliin. Tampereen kaupungin toimintamallin muutoksen taustalla on vuonna 2001 hyväksytty Kaikem paree Tampere – kaupunkistrategia. Palvelujärjestelmien uudistaminen ja toimivan päätöksenteon tamperelaisen mallin kehittäminen määritettiin strategiassa kaupungin kehittymisen kannalta kriittisiksi menestystekijöiksi. Kaupungin toimintamallin ja johtamisjärjestelmän uudistamishanke alkoi melkein heti kaupunkistrategian hyväksymisen jälkeen 2002. (Hakari 2007, 2.)

Tilaaja-tuottajamallin lisäksi Tampereen organisaatiomuutokseen on liittynyt myös kaupungin johdossa tapahtuneet uudistukset, joihin on sisältynyt muun muassa pormestarimalliin siirtyminen. (Kallio ym. 2006, 65). Kaupunkistrategian täytäntöönpanohankkeessa yksi työryhmä pohti strategisen johtamisen edellytyksiä. Kaupunginhallituksen käynnistämien luottamushenkilökeskustelujen jälkeen kaupunginhallitus päätti, että osana kaupungin strategista johtamisjärjestelmää otetaan käyttöön pormestarijärjestelmä vuoden 2007 alusta alkaen.

Pormestarimallin lähtökohtana oli tarve valtuuston poliittisen vallan vahvistamiseen ja poliittisen ohjauksen selkeyttämiseen. (Hakari 2007, 6, 11.)
Tampereen pormestarimalli on oma, paikalliseen tilanteeseen ja olosuhteisiin sopiva malli. Tamperelaiseen pormestarimalli siirtymisen edellytyksenä oli kuntalain muutos. Tampereen pormestarimalli koostuu pormestarista ja neljästä apulaispormestarista. (Hakari 2007, 6, 11.)

Osana Tampereen kaupungin toimintamallin uudistusta olivat myös konsernihallinnon muutosprosessi, joidenkin sisäisten palvelujen liikelaitostaminen ja hyvinvointipalvelujen organisointi (Hakari 2007, 21 – 22.). Hyvinvointipalvelut koostuvat hallinnollisesti kuudesta tuotantoalueesta. Sosiaali- ja terveyspalvelut on organisoitu kolmeen tuotantoalueeseen (avopalvelut, erikoissairaanhoito ja laitoshoito), jolla kullakin on oma toimintasääntö ja johtokunta. Sosiaalityön eri osa-alueet kuuluvat hallinnollisesti avopalveluihin. Avopalvelut ovat jakautuneet kymmeneen eri toimintayksikköön.(Tampereen kaupunki.)

5.2 Kuntasektorin johtamiskäytännöt

Niin johtamisessa kuin muillakin tieteenaloilla korostuu kulloisenkin vallitsevan yhteiskunnallisen tilanteen mukaisesti tietyt trendit. Kuntasektorilla hallitseva johtamismalli oli vuosikymmeniä Max Weberin byrokratiateoriaan pohjautuva byrokraattis-legalistinen malli. Byrokratia on tyypillisesti nojannut hierarkkiseen johtamiseen, panosperusteiseen budjetointiin, sääntöjen määrittämään hallintoprosessin standardisoimiseen sekä virkamiesten vahvaan asemaan. (Anttiroiko ym. 2003, 62 – 63.) Hierarkkinen johtaminen on johtanut siihen, että jokaisella on johtajanaan vain yksi esimies (Harisalo 2008, 129). Byrokratian hyvinä puolina voidaan pitää toimintojen rationaalisuutta ja ennustettavuutta. Näiden avulla kuvitellaan saatavan aikaan tehokkuutta. Byrokratian oletetaan toimivan kuin mekaanisen koneiston, jossa jokainen osanen suorittaa sille annetun tehtävän silloin kuin pitää ja niin kuin pitää. (Juuti 2006, 214.)

1980-luvun lopulta lähtien kuntien johtamiskäytäntöihin on hiipinyt uuden julkisjohtamisen (New Public Management) mukaiset opit (Anttiroiko ym. 2003, 63). Sen taustalta löytyy julkisen valinnan teoria. Julkisen valinnan teorian mukaan julkiset ja poliittiset valinnat ohjaavat resurssien käyttöä markkinavalintoja huonommin. (Julkunen 2006, 78.) Tämä uusi julkisjohtamisen oppi on kehitetty Yhdysvalloissa 1970-luvulla. Iso-Britannia ja Yhdysvallat ovat käytännössä ensimmäiset NPM-opin soveltajat. Laajemmin sitä on sovellettu julkisissa

organisaatioissa 1980-luvulta lähtien. Tätä kehitystä ovat vauhdittaneet myös tämän hetkistä aikakauttamme hallitseva markkinavoimakeskeisyys. Vaikka uusi julkisjohtaminen on vahvasti markkinavoimakeskeinen oppi, niin se edellyttää samalla myös paluuta vanhaan tayloristiseen hallintoteoriaan[3]. (Gruening 2001, 2; Patomäki 2007, 29.) Se edellyttää, että kaikista asioista voidaan pitää objektiivisesti tiliä ja että kaikki asiat ovat yksiselitteisesti mitattavissa, laskettavissa ja hallittavissa. Tavoitteena on optimoida työn tuottavuutta suunnittelemalla jokainen yksittäinen tehtävä ja liike huolellisesti. Kaikki turhat vaiheet tulisi poistaa. Jotta tavoitteeseen voidaan päästä, täytyy kaikkien työntekijöiden olla koko ajan työnjohdon valvovan silmän alla. Tehottomuutta tulisi rankaista ja tehokkuudesta palkita. (Patomäki 2007, 29.)

Liiketaloustieteille ominaiset piirteet ja arvot ovat saaneet vahvasti jalansijaa kuntien toiminnoissa ja johtamisessa myös Suomessa. Toisaalta johtamiskäytäntöjen muuttumiseen kuntasektorilla ovat vaikuttaneet myös palvelutuotannon periaatteiden ja byrokraattisten hallintokoneistojen kyseenalaistaminen (Rajala 2001, 228). NPM -oppi on suunnannut kritiikkinsä erityisesti julkisen sektorin byrokratiaan, professiovaltaan ja poliitikkovaltaan. Byrokratian vikoina on nähty erityisesti jäykkyys, asiakkaan alamaistaminen ja byrokratian taipumus kasvattaa itseään ja kustannuksiaan. (Julkunen 2006, 79.)

Julkisten menojen kasvun hillitseminen, hallinnon hajautus ja hallintokoneiston palvelukyvyn parantaminen olivat 1990-luvun julkisen johtamisen näkyvimmät kehityspiirteet. 2000-luvulla julkisessa johtamisessa taas korostuvat enemmänkin tulevaisuuden ennakointi, kyky ja tahto tehdä priorisointeja, laaja ja syvä näkemys organisaation suorituskyvystä ja henkilöstön osaamisesta. (Määttä & Ojala 2001, 19 – 20.) Tulevaisuuden julkinen hallinto näyttää Määtän ja Ojalan (2001) mukaan vaativan entistä laaja-alaisempaa, ennakoivampaa ja erilaistavampaa johtamisotetta. Julkisen johtamisen juuret ja perusta näkyvät yhä tänä päivänäkin julkisten organisaatioiden tuloksellisuus- ja laatuajattelussa keskeisinä periaatteina. (Mt., 20).

---

[3] Taylorismilla tarkoitetaan Tieteellisen liikkeenjohdon koulukuntaa, joka on vaikuttanut 1800-luvun lopulta 1900-luvun alkuvuosikymmeniin. Koulukunta on tunnettu esityksistään suoritustapojen yhtenäistämisestä teollisessa organisaatiossa. Huomio talouden ja tuotannon organisointitavoissa. Tehokkuuden ja tuottavuuden merkitys johtamisessa. Koulukunnan keskeinen teoreetikko on F. Taylos (1865-1915 2000-luvun alun näkökulmasta koulukunta edustaa eräänlaista klassista managerialismia. (esim. Salminen 2008)

Julkusen (2006) mukaan uuden julkisjohtamisen ideologia on pyrkinyt tuomaan tehokkuutta julkisen sektorin toimintaan tai ainakin tekemään vaikuttavuudesta, näytöstä ja tilivelvollisuudesta läpinäkyviä ja arvioitavia kysymyksiä. Uusi julkisjohtaminen on ennen kaikkea pyrkinyt tekemään julkisen sektorin toiminnasta taloudellisesti vastuullisempaa. Resursseille on saatava tehokas vastine. Panosten tai resurssien kontrollista on siirrytty enemmänkin tuloksiin, tuotoksiin, vaikutuksiin ja vaikuttavuuteen. (Julkunen 2006, 82.) Sillä on kuitenkin myös omat rajoituksensa ja ongelmansa, koska kunnat poikkeavat monin tavoin voittoa tavoittelevista yksityisistä yrityksistä, eivätkä liikkeenjohdon opit ole suoraan sovellettavissa kuntien johtamiseen. Jo kuntien monien roolien takia taloudellisuus ja tehokkuus eivät voi koskaan olla ainoita tai välttämättä edes parhaita kriteereitä toiminnan arvon määrittämiseen, vaan kuntien johtamisen tavoitteissa painottuu yhteiskunnallinen vastuu. (Anttiroiko ym. 2003, 63.)

Nämä edellä esitellyt uuden julkisjohtamisen mukaiset piirteet ovat nähtävissä myös sosiaalitoimen johtamisessa. Harris (2003) nimittää tätä johtamiseen liittyväksi kontrolliksi (managerial control). Tämän johtamisideologian mukaan vähemmästä tulisi saada enemmän (”more for less”) ja vastiketta rahalle (”value for money”) tulisi myös saada. Taloudellisuus, tehokkuus ja suorituskyvyn maksimointi korostuvat tässä johtamistavassa. Toisin sanoen yksityiseltä sektorilta omaksutut johtamisopit ovat saaneet jalansijaa myös sosiaalityön johtamisessa. (Mt., 47 – 48.) Harrisin vuonna 1996 tekemän tutkimuksen mukaan Englannissa sosiaalityön esimiehet (vrt. Suomen johtavat sosiaalityöntekijät) ovat kokeneet yhä enemmän olevan taloudellisessa vastuussa olevia johtajia kuin oman tiiminsä ammatillisia esimiehiä. Työn luonne ja kulttuuri on muuttunut yksityissektorin johtamisoppien rantauduttua sosiaalityön kentälle. (Mt., 65.) Tämä muutos ei Harrisin (2003) mukaan koske pelkästään sosiaalityön johtajia, vaan myös sosiaalityöntekijöitä. Sosiaalityöntekijöiden pitää nykyään osata enemmänkin perinteisten sosiaalityön ammattitaitojen sijaan kustannusten hallintaa, yhteistyötaitoja ja hallinnointiin liittyvien informaatiojärjestelmien ymmärrystä. Kustannussäästöihin päästään parhaiten managerialististen oppien mukaan työvoimaa vähentämällä, lisätään tehdyn työn määrää per sosiaaliyöntekijä, delegoidaan töitä ammattiryhmille, joilla on pienempi palkka, korotetaan palvelunkäyttäjien palvelumaksuja, valvontaa tehostamalla ja työtä priorisoimalla. (Mt., 67 – 69.) Näiden toimenpideyhdistelmien taustalla oli pyrkimys työn tehostamiseen ja työn tarkkailuun. Englannissa työn tehostamisessa mentiin niin pitkälle, että työn tehostuessa ei enää oletettu sosiaalityöntekijöiden selviävän työstään, vaan käyttöön otettiin keinoja heidän suoritteidensa tarkkailemiseksi ja

kontrolloimiseksi. Seurantaa ja kontrollia tehdään informaatioteknologian avulla. Sosiaalityöntekijöiden on merkittävä tietokonejärjestelmään, mitä työsuoritteita ovat milloinkin tehneet. (Harris 2005a, 163 - 164.)

5.3 Muutosjohtaminen ja sen tärkeys

Nykyajan työelämän ongelmana on, että sopeutuminen nopeassa tahdissa tuleviin muutoksiin jää usein pinnalliseksi ja näennäiseksi (Arikoski & Sallinen 2007, 7). Muutosten läpiviennissä tärkeä työkalu on muutosjohtaminen.

Ihmisillä on luontaisesti taipumus reagoida muutoksiin eri tavoin. Monille ihmisille muutos on aina epämiellyttävää, kun taas toisille muutos voi olla elämäntapa. Toiset kokevat muutoksen haasteeksi, toiset taistelevat sitä vastaan ja pitäytyvät tuttuihin ajattelun ja tekemisen rutiineihin. (Ruohotie 2002, 47.) Vaikka suurin osa ihmisistä älyllisesti tajuaa, että muutos on jatkuvaa, mittavat uudistukset ovat aina henkilöstölle totisia ja vaikeita paikkoja. Näyttää siltä, että ihmiset eivät tunnetasolla koskaan totu suuriin muutoksiin, vaan ne herättävät aina alkuun monia pelkoja, huolia ja kysymyksiä, jotka kohdistetaan esimiehiin. (Järvinen 2005, 134.) Organisaation jäsenet tekevät aina uuden kynnyksellä oman tietoisen tai tiedostamattoman arvionsa muutoksen panos-tuotossuhteesta. Mikäli muutos vaatii vähän ponnistelua tai uhrauksia ja tuottaa paljon hyötyä, saa se nopeasti kannatusta. Jos taas menetykset tuntuvat suurilta hyötyyn nähden, suhtaudutaan muutokseen usein luontaisen torjuvasti. Muutos, johon liittyy sekä vähäisiä vaatimuksia että lupauksia, ei puolestaan onnistu herättämään organisaation mielenkiintoa. Tällaisessa tilanteessa organisaation jäsenet suhtautuvat muutokseen välinpitämättömästi. (Mattila 2007, 19.) Ihmisten erilaisuus ja erilaiset muutoksiin reagointitavat ovat tärkeitä huomioida muutosjohtamisessa.

Muutosvastarinta on muutosten johtamisessa yleinen ilmiö ja samalla myös haaste. Työelämän muutostilanteisiin suhtaudutaan usein penseästi, johtunee siitä, että muutokset koskevat kokonaisia ihmisryhmiä ja että organisaation muutokset koetaan johdon aikaansaamina. (Arikoski & Sallinen 2007, 45.) Muutosvastarintaa voidaan vähentää ottamalla henkilöstö mukaan muutosten suunnitteluun ja toteuttamiseen. Näin synnytetään parempi ymmärrys muutosten syistä ja lisätään sitoutumista. (Helin 1995, 13.) Arikoski & Sallisen (2007) mukaan myös yksi parhaita tapoja sitouttaa henkilöstö eli saada ihmiset omistautumaan muutokselle on

ottaa työntekijät mukaan muutoksen suunnitteluun tai ainakin sen toteuttamiseen. Tällainen toimintatapa hyödyntää myös koko henkilöstön tiedot, taidon ja luovat ajatukset (Helin 1995, 21).

Aidon muutoksen perustana on oppiminen, joka johtaa sekä ajattelun että käyttäytymisen muuttumiseen. Tämän ajattelutavan mukaan pelkkä organisaatiomallin vaihtaminen uuteen ei ole muutos, vaan olennaista on ihmisen ajattelun ja käyttäytymisen muuttuminen organisaatiomallin vaihtamisen myötä. Tämä merkitsee sitä, että ihmisen tulee hyväksyä muutos myös tunnetasolla. (Arikoski & Sallinen 2007, 7.) Arikosken & Sallisen (2007) mukaan muutokseen suhtautumiseen vaikuttaa merkittävästi se, minkälaisia kokemuksia meillä on aiemmista muutoksista. Heikosti johdetut tai raskaina koetut muutokset säilyvät ihmisten muistissa pitkään (Mt., 51). Ruohotien (2002) mukaan organisaatiomuutokset saataisiin toimimaan työntekijöiden uusien taitojen ja asenteiden kehittämisellä. Vähämäen (2008) väitöstutkimuksen tulosten mukaan muutostilanteissa organisaatiolta kysytään erityisesti osaamista ja valmiutta uuden oppimiseen.

Viestinnän merkitys muutosten johtamisessa on myös oleellinen asia. Arikosken & Sallisen (2007) mukaan tiedottamisen tärkeyttä muutoksen johtamisessa ei voi koskaan korostaa liikaa. Kieli on se väline, jolla joko edistetään tai heikennetään muutosten toteutumista työssä. Tärkeätä on se, miten ymmärrettävästi muutoksen syyt ja seuraukset onnistutaan ilmaisemaan sekä millä tyylillä muutoksesta viestitään. (Arikoski & Sallinen 2007, 8.) Joskus muutos saattaa olla jo aika pitkällä, enne kuin johto kertoo siitä henkilöstölle. Yksi yleisimpiä syitä johdon vaitonaisuuteen on asioiden äärimmäisen huolellinen valmistelu ennen kuin tieto uskalletaan julkistaa. Toisinaan tiedon panttaamisella yritetään valmistaa ja valmentaa esimiesporras kunnolla muutokseen. (Mt., 91.)

6. Tutkimuksen toteuttaminen

6.1 Tutkimusmenetelmä

Tämä tutkimus kuuluu sosiaalipolitiikan alaan, mutta toisaalta se on myös poikkitieteellinen tutkimus, koska tutkimus kuuluu osittain myös sosiaalityön, organisaatiotutkimuksen ja kunnallistutkimuksen alaan.

Tässä tutkimuksessa lähestymistapa on laadullinen. Laadullisessa tutkimuksessa yritetään ymmärtää ja tulkita jonkin valitun ilmiön esiintymisen syitä ja merkityksiä. Tähän tutkimukseen laadullinen lähestymistapa soveltuu hyvin, koska mielenkiinto kohdistuu siihen, millaisia kokemuksia tutkimusjoukolla on ja mitä he tutkittavasta ilmiöstä kertovat. Laadullisessa tutkimuksessa on pyrkimyksenä ennemminkin löytää tai paljastaa tosiasioita kuin todentaa jo olemassa olevia väittämiä (Hirsjärvi ym. 2007, 157). Kvalitatiivisessa tutkimuksessa aineistosta ei tehdä päätelmiä yleistettävyyttä ajatellen. Ajatuksena on kuitenkin alun perin aristoteelinen ajatus, että yksityisessä toistuu yleinen. Tutkimalla yksityistä tapausta kyllin tarkasti saadaan näkyviin myös se, mikä ilmiössä on merkittävää ja mikä toistuu usein tarkasteltaessa ilmiötä yleisemmällä tasolla. (Mt.,, 177.) Tähän tutkimukseen laadullinen lähestymistapa mielestäni soveltuu hyvin, koska mielenkiinto on nimenomaan tutkittavien henkilökohtaisissa kokemuksissa.

6.2 Tutkimuksen kohdeorganisaatio

Kohdeorganisaationa tutkimuksessa on Tampereen kaupungin sosiaaliasemat. Tampereella on kuusi alueellista sosiaaliasemaa: Hatanpään, Hervannan ja Kaukajärven asemat, Linnainmaan ja Tammelan asemat ja Läntinen sosiaaliasema. Alueellisten sosiaaliasemien lisäksi toimii sosiaaliasema Sarvis, minne asiakas voi varata ajan silloin, kun hakee toimeentulotukea ensimmäistä kertaa Tampereella, tai jos ei ole ollut toimeentulotuen asiakkaana kahteen vuoteen. Sosiaaliasema Paussissa sitten taas hoidetaan Tampereen sosiaalipäivystys virka-ajan ulkopuolella. Paussi antaa kiireellistä ensiapua lastensuojelu- ja perhekriisitilanteissa, ohjaa päihteiden väärinkäyttäjiä ja toimii nuorten selviämisasemana viikonloppuisin. Sosiaaliasema Satama vastaa tamperelaisten huostaanotettujen lasten asioista.

Sosiaaliasemien henkilöstö koostuu sosiaalityön ammattilaisista. Sosiaalityö on kansainvälisesti tunnustettu ammatti, jolla on tietyt ydinpiirteet riippumatta sen alkuperäisistä lähtökohdista, ympäröivän yhteiskunnan vauraudesta, yhteiskuntajärjestelmästä ja sosiaalipoliittisista orientaatioista. (Kananoja ym. 2007, 17.)

6.3 Aineiston keruu ja tutkimuksen kohderyhmä

Tiedonkeruumenetelmänä käytettiin teemahaastattelua. Haastattelu on hyvin joustava menetelmä ja sopii hyvin erilaisiin tutkimustarkoituksiin. Haastattelu on erityisesti tietoisuuden ja ajattelun sisältöihin kohdistuva menetelmä. (Hirsjärvi & Hurme 2000, 34.) Valitsin tähän tutkimukseen aineistonkeruumenetelmäksi teemahaastattelun, koska halusin tutkittavien tuovan esiin omia näkemyksiään ja kokemuksiaan mahdollisimman syvällisesti. Toisena aineistonkeruumenetelmänä olisi voinut olla kyselylomake, mutta pitkällisten pohdintojen jälkeen päädyin keräämään aineiston haastattelemalla. Perusteluna tälle oli se, että tutkimuksessani ollaan kiinnostuneita erityisesti henkilöstön subjektiivisista kokemuksista ja oletan, että haastattelu on tähän tarkoitukseen parempi menetelmä kuin esimerkiksi kysely. Lisäksi Tampereen kaupungin uusi toimintamalli on ollut tutkimuksen tekohetkellä vasta melko vähän aikaa käytössä, joten oletan haastattelulla saatavan syvällisempiä vastauksia kuin kyselyllä.

Teemahaastattelu on puolistrukturoitu haastattelumenetelmä. Yksityiskohtaisten kysymysten sijaan haastattelu etenee tiettyjen keskeisten teemojen mukaan. Teemahaastattelussa haastattelun aspekti, haastattelun aihepiirit ja teema-alueet ovat kaikille samat. (Hirsjärvi & Hurme 2000, 48.) Eri metodioppaissa teemahaastatteluun sopivina aiheina pidetään arkaluontoisia ja henkilökohtaisia aiheita ja sellaisia haastateltavien kokemuksia, joiden voidaan olettaa olevan vaihtelevia haastateltavien välillä (esim. Eriksson 1986.)

Aineiston keruuta varten sain tutkimusluvan Tampereen kaupungilta 28.11.2007. Tutkimusta varten haastateltiin Tampereen kaupungin sosiaaliasemilla työskenteleviä työntekijöitä, etuuskäsittelijöitä (n=2) ja sosiaalityöntekijöitä (n=4). Etuuskäsittelijöiden työtehtäviin kuuluvat erityisesti toimeentulotukipäätösten tekeminen ja lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden työtehtäviin kuuluvat toimeentulotukipäätökset, päihdehuolto ja lastensuojelun sosiaalityö. Aikuissosiaalityöntekijöiden työtehtäviin kuuluvat toimeentuloturva, päihdehuolto ja

aikuissosiaalityö. Kaikilla haastateltavilla on pitkä työkokemus Tampereen kaupungin palveluksessa ja kaikki haastateltavat olivat työskennelleet Tampereen kaupungin palveluksessa jo ennen toimintamallin uudistamista ja tilaaja-tuottajamalliin siirtymistä. Haastateltavien työssäoloaika vaihteli 20 vuodesta 5 vuoteen. Haastateltavista neljä on työskennellyt Tampereen kaupungilla noin 20 vuotta. Yksi haastateltavista 6 vuotta ja toinen 5 vuotta.

Haastateltavat valikoituivat tutkimukseen sekä harkitusti että sattumanvaraisesti. Kohderyhmän valinta tapahtui harkitusti, mutta itse haastateltavat valittiin sattumanvaraisesti. Tutkimuskutsu (liite 1) lähetettiin sähköpostitse kaikille etuuskäsittelijöille ja sosiaalityöntekijöille, jotka työskentelivät sillä hetkellä Tampereen kaupungin palveluksessa niillä sosiaaliasemilla, jotka ovat tutkimuksen kohteena. Tutkimuskutsu lähetettiin yhteensä 111 työntekijälle. Yhteystiedot sain sosiaaliasemien johtavilta sosiaalityöntekijöiltä. Kaikki haastateltavat ilmaisivat itse halukkuutensa osallistua tutkimukseen sähköpostin välityksellä. Ensimmäisen tutkimuskutsun jälkeen haastateltavia saatiin neljä ja karhukirjeen (liite 2) lähettämisen jälkeen haastateltavia saatiin vielä kaksi lisää. Koska haastateltavat ilmaisivat itse halukkuutensa osallistua tutkimukseen, perustuu tutkimukseen osallistuminen suostumukseen. Kaikille haastatelluille kerrottiin tutkimuksen tarkoituksesta, tutkimukseen osallistumisen vapaaehtoisuudesta ja aineiston käsittelyn luottamuksellisuudesta.

Tutkimuksessa käytettiin tiedonkeruumenetelmänä teemahaastattelua. Teemahaastattelurunko (liite 3) lähetettiin kaikille haastateltaville sähköpostitse ennen haastattelutilaisuutta. Näin ollen haastateltavilla oli mahdollisuus tutustua haastattelun teemoihin jo ennen varsinaista haastattelua.

Haastattelut toteutettiin vuoden 2008 kevään ja kesän aikana. Kaikki haastateltavat haastateltiin heidän omilla työpaikoillaan. Vastaajien sukupuolijakauma on naisvoittoinen. Tutkimusjoukko muodostui viidestä naisesta ja yhdestä miehestä. Yleisesti ottaen julkisella sektorilla ja erityisesti sosiaalialalla sukupuolijakauma on epätasainen ja selkeästi naisvoittoinen kuten tämänkin tutkimuksen vastaajaprofiili osoittaa. Haastattelujen kesto vaihteli noin puolesta tunnista tuntiin. Haastateltavat ovat viideltä eri sosiaaliasemalta. Yhdeltä sosiaaliasemalta olen haastatellut siis kahta ihmistä.

Kaikki haastattelut nauhoitettiin ja litteroitiin. Tekstiä kertyi yhteensä 79 sivua. Vaikka tutkimuksen vastaajajoukko jäi hyvin pieneksi, litteroitua tekstiä kertyi varsin suuri määrä. Kaikki haastattelut kirjoitettiin auki täysin sanasta sanaan, vaikka haastateltavat välillä

puhuivatkin ohi aiheen. Tämä helpotti kuitenkin luomaan haastatteluista selkeän kokonaisuuden. Olen nostanut haastatteluaineistosta suoria lainauksia elävöittämään ja havainnollistamaan tuloksia. Suorat lainaukset on merkitty kursiiveilla ja lainausmerkeillä. Olen muuttanut vastauksia yleiskielelliseen muotoon. Olen merkinnyt sulkujen sisällä olevilla kolmella pisteellä sitä, jos vastaajien puheesta on osa jätetty pois.

6.4 Aineiston analyysi

Aineiston analyysia tapahtuu kvalitatiivisessa tutkimuksessa yleensä pitkin matkaa. Analyysia tapahtuu samanaikaisesti aineiston keruun, tulkinnan ja raportoinnin kanssa. Tutkijat poikkeavatkin siinä toisistaan, miten erillisinä toimintoina he pitävät itse aineiston luokittelua, analyysia ja tulkintaa. (Hirsjärvi & Hurme 2000, 136.) Itse en ole näitä vaiheita tutkimusta tehdessäni selkeästi erottanut toisistaan.

Tutkimusaineiston olen analysoinut sisällönanalyysimenetelmällä. Sisällönanalyysiä pidetään laadullisen tutkimuksen perinteissä perusanalyysimenetelmänä. Sitä voidaan pitää yksittäisenä metodina, mutta myös teoreettisena kehyksenä. Sisällönanalyysillä tarkoitetaan pyrkimystä kuvata aineiston sisältöä sanallisesti. Tutkimuksen aineisto kuvaa tutkittavaa ilmiötä ja analyysin tarkoitus on luoda sanallinen ja selkeä kuvaus tutkittavasta ilmiöstä. Sisällönanalyysillä pyritään järjestämään aineisto tiiviiseen ja selkeään muotoon kadottamatta kuitenkaan sen sisältämää informaatiota. (Tuomi & Sarajärvi 2003, 93–110.)

Laadullisen aineiston sisällönanalyysi voidaan tehdä joko aineistolähtöisesti, teoriaohjaavasti tai teorialähtöisesti (Tuomi & Sarajärvi 2003, 110). Pyrkimyksenä on ollut analysoida keräämääni aineistoa aineistolähtöisesti, mutta teemahaastattelurunkoni on vahvasti ohjannut analyysintekoa. Tuomi & Sarajärvi (2003) puhuu teoriasidonnaisesta analyysistä, joka on myös lähinnä oman aineistoni analyysiä. Teoriasidonnaisessa analyysissa on tiettyjä teoreettisia kytkentöjä, jotka eivät kuitenkaan pohjaudu suoraan teoriaan. Teoria voi toimia apuna analyysin etenemisessä. Analyysistä on tunnistettavissa aikaisemman tiedon vaikutus, mutta aikaisemman tiedon merkitys ei ole teoriaa testaava, vaan ennemminkin uusia ajatusuria aukova. (Mt., 98.)

Tässä tutkimuksessa analysoin haastatteluaineiston teemahaastattelun teemojen näkökulmasta. Aloitin tutkimukseni varsinaisen analyysin lukemalla moneen kertaan litteroimaani aineistoa.

Tämän jälkeen teemoittelin aineiston teemahaastatteluranko hyödyntämällä sekä tutkimuskysymykset huomioon ottaen. Nämä valitsemani teemat olivat:

1. toimintamallin muutos
2. muutoksen johtaminen ja siitä tiedottaminen
3. muutoksen vaikutukset käytännön työhön sosiaalitoimessa
4. henkilöstön kokemukset muutoksesta
5. tilaaja-tuottajamallin vaikutukset asiakkaisiin
6. tilaaja-tuottajamallin vahvuudet
7. tilaaja-tuottajamallin heikkoudet
8. tilaaja-tuottajamallin mahdollisuudet tulevaisuudessa
9. tilaaja-tuottajamallin uhat tulevaisuudessa

Yleisesti ottaen teemoittelulla tarkoitetaan, että analyysivaiheessa tarkastellaan aineistosta nousevia piirteitä, jotka ovat yhteisiä usealle haastateltavalle (Hirsjärvi & Hurme 2000, 173). Teemoittelussa korostuu erityisesti se, mitä haastateltavat ovat kustakin teemasta sanoneet (Tuomi & Sarajärvi 2003, 95).

6.5 Tutkimuksen luotettavuus ja eettiset kysymykset

Tutkimuksen tekemisen tärkeimpiä asioita on sen luotettavuus. Tutkimuksen luotettavuutta tarkasteltaessa käytetään usein reliaabeliuden käsitettä. Tällä tarkoitetaan sitä, että tutkittaessa samaa henkilöä saadaan kahdella eri kerralla sama tulos. Tuloksen katsotaan olevan reliaabeli, mikäli kaksi arvioijaa päätyy samaan tulokseen. Reliaabelius voidaan ymmärtää myös niin, että kahdella eri tutkimusmenetelmällä päädytään samaan tulokseen. Validius on toinen tutkimuksen arviointiin liittyvä käsite. Validius tarkoittaa tutkimusmenetelmän kykyä mitata sitä, mitä on tarkoituskin. (Hirsjärvi & Hurme 2000, 186 - 187.)

Valitsin tutkimukseni aineistonkeruumenetelmäksi teemahaastattelun, koska koin sen tuovan parhaiten esille tutkittavien subjektiivisia näkemyksiä ja kokemuksia tutkittavasta ilmiöstä. Valintani perusteena oli myös se, että tilaaja-tuottajamalli on ollut vasta niin vähän aikaa

käytössä Tampereen kaupungilla, joten ajattelin teemahaastattelun soveltuvan parhaiten aineistonkeruumenetelmäksi.

Tutkimukseni luotettavuutta on saattanut vähentää se, että tutkija on itse työskennellyt Tampereen kaupungilla sosiaalityöntekijän sijaisena. Vaarana on, että omat hypoteesit ohjaavat liikaa tutkimuksen tekemistä. Olen pyrkinyt kiinnittämään tähän huomiota koko tutkimusprosessin ajan säilyttämällä objektiivisuuteni mahdollisimman hyvin.

Tämän tutkimuksen kyseenalainen ja mahdollisesti luotettavuutta vähentävä asia on myös haastateltavien vähäinen määrä. Tavoitteena oli saada Tampereen kaupungin sosiaaliasemilla työskentelevien sosiaalityöntekijöiden ja etuuskäsittelijöiden keskuudesta vähintään 10 haastateltavaa. Tavoitteena oli saada haastateltavia kaikilta sosiaaliasemilta, joita on siis yhteensä kahdeksan. Tosiasiallisesti aineistoksi valikoitui ainoastaan kuuden haastateltavan haastattelut ja näitä haastateltavia oli yhteensä viideltä eri sosiaaliasemalta. Tutkimuksen vähäinen osallistumishalukkuus oli ikävä tosiasia, johon tutkija ei osannut ennalta varautua ja johon ei pystynyt jälkikäteen vaikuttamaan. Syitä siihen, miksi alkuperäiseen tavoitteeseen ei päästy, on varmasti monia. Yksi syy saattaa olla etuuskäsittelijöiden ja sosiaalityöntekijöiden työpaine ja siitä johtuva kiire, ettei yksinkertaisesti ollut aikaa muilta töiltä osallistua tutkimukseen. Tämä selittynee osittain myös sillä, että sain sen tyyppisiä sähköpostiviestejä työntekijöiltä (n=4), haastattelupyynnöt lähetettyäni. Nämä neljä henkilöä eivät siis kuitenkaan osallistuneet varsinaiseen tutkimukseen, mutta koen relevanttina nostaa asian esille, koska tutkimukseen osallistuneiden määrä jäi niin pieneksi. Toisena syynä siihen, että haastateltavia ei saatu enempää, saattoi olla meneillään oleva lomakausi. Lähetin uusintapyynnön haastatteluun juuri kesälomakaudella 5.6.2008. Kolmantena syynä saattaa olla se, että työntekijät eivät tiedä tarpeeksi tilaaja-tuottajamallista ja toimintamallin uudistuksesta tai eivät yksinkertaisesti ole kiinnostuneita siitä ja sen vuoksi eivät halunneet osallistua tutkimukseen. Mahdollinen muutosvastarinta uudistuksia kohtaan saattaa olla myös yksi selittävä tekijä osallistumishaluttomuuteen. Sähköpostiviesteissä työntekijät mainitsivat, etteivät ole kiinnostuneita koko tilaaja-tuottajamallista ja eivät tiedä siitä ylipäänsä mitään ja sen vuoksi he eivät halunneet osallistua. Päädyin kuitenkin siihen, etten lähettänyt enää toista uusintapyyntöä. Olen sitä mieltä, etteivät seuraavat muistutukset olisi välttämättä tuonut enää haastateltavia lisää.

Mikäli laadullisessa tutkimuksessa aineisto jää kovin niukaksi, on vaarana, että tutkimus ei kerro ylipäätään mitään tutkittavasta ilmiöstä (Tuomi & Sarajärvi 2003, 76). Toisaalta Eskolan &

Suorannan (2001) mukaan oleellista ei ole aineiston koko, vaan tulkintojen kestävyys ja syvyys. Olenkin yrittänyt aineistoa tulkitessani kiinnittää erityistä huomiota tulkintojen syvyyteen. Laadullisessa tutkimuksessa ei pyritä tilastollisiin yleistyksiin, vaan ennemminkin pyritään kuvaamaan jotain ilmiötä tai tapahtumaa (Tuomi & Sarajärvi 2003, 87). Tässä tutkimuksessani aineisto on sen verran niukka, että aineistosta ei voida tehdä yleistyksiä. Tutkimus kertoo ainoastaan näiden haastateltavien kokemuksia tutkittavasta ilmiöstä ja sen tavoitteen saavuttamiseen aineistoa ei voida mielestäni pitää liian niukkana. Vaikka haasteltavien joukko oli pieni, kertyi aineistoa mielestäni kuitenkin ihan riittävä määrä.

Lähtökohtaisesti tutkimuksen tekoprosessi sisältää lukuisia eri päätöksiä, ja siten tutkijan etiikka saattaa joutua koetukselle monta kertaa tutkimusprosessin aikana (Eskola & Suoranta 2001, 52). Tämän tutkimuksen osalta yksi ratkaistava eettinen ongelma oli haastateltavien pieni määrä. Tutkimukseen osallistuminen on vapaaehtoista ja tutkimuksellisista ja eettisistä syistä en halunnut lähteä suostuttelemaan ihmisiä osallistumaan tutkimukseen. Jokaiselle tutkittavalle on annettava riittävät tiedot tutkimuksen luonteesta ja tavoitteesta sekä korostettava vastaamisen vapaa-ehtoisuutta (Mt., 56). Haastateltaville selvitettiin vielä ennen haastattelujen aloittamista tutkimuksen tavoite ja mihin tarkoitukseen haastatteluilla kerättävä aineisto tulee, ja että haastattelut tullaan nauhoittamaan. Haastateltaville kerrottiin, että raportoinnissa tullaan kiinnittämään huomiota siihen, etteivät yksittäiset haastateltavat ole tunnistettavissa. Haastateltaville myös tarjottiin mahdollisuutta vielä tarkistaa omalta osaltaan tutkijan haastatteluista käyttämät lainaukset niiltä osin, jos lainauksissa on jotain sellaista, että haastateltava olisi mahdollista tunnistaa niiden perusteella. Haastateltavista kaksi halusi käyttää tätä mahdollisuutta. Lainauksia ei muutettu enää haastateltavien tarkistuksen jälkeen. Tällä menettelyllä halusin taata tutkimukseen osallistuvien mahdollisen korkean yksilöllisyyden suojan, koska tutkimuksessa käsitellään jossain määrin arkaluonteisia aiheita. Mitä arkaluonteisempi aihe, sitä tiukemmin on osallistujien anonymiteettiä suojattava (Mt., 57).

7 Muutosten viitoittama tie

Tämän tutkimuksen tutkimushenkilöt ovat siis Tampereen kaupungin sosiaaliasemilla työskentelevät sosiaalityöntekijät ja etuuskäsittelijät. Tätä pro gradu – tutkielmaani varten haastattelin kahta etuuskäsittelijää ja neljää sosiaalityöntekijää yhteensä viideltä eri sosiaaliasemalta. Tutkimukseen osallistuneiden vähäinen määrä ei valitettavasti anna mahdollisuutta tuloksissa eritellä näiden kahden eri ammattiryhmän vastauksia. En ole myöskään eritellyt, miltä sosiaaliasemalta vastaajat ovat. Menettelin näin siksi, että vastaajien anonymiteettisuoja säilyisi. Olen erottanut suorat lainaukset toisistaan numeroilla. Näin ollen lukijan on helpompi seurata eri vastaajien kommentteja. Suorat lainaukset on merkitty kursiiveilla ja lainausmerkeillä. Olen pyrkinyt muuttamaan vastauksia yleiskielelliseen muotoon. Olen merkinnyt sulkujen sisällä olevilla kolmella pisteellä sitä, jos vastaajien puheesta on osa jätetty pois. Kappaleita, joissa tulokset on esitelty, seuraa vielä yhteenvetokappaleet. Yhteenvedoissa olen esittänyt tulokset tiivistetymmin tulkintojen kanssa.

7.1 Tampereen kaupungin toimintamallin muutos

Tampereen kaupungin toimintamallin muutoksen taustalla on vuonna 2001 hyväksytty Kaikem paree Tampere – kaupunkistrategia. Tampereen kaupungin organisaation muutoksen ja tilaaja-tuottajamalliin siirtymisen taustalla on erityisesti tulevaisuuteen varautuminen. Tulevaisuuden haasteiksi on todettu väestön ikääntyminen ja siitä seuraava palvelutarpeen kasvu sekä samanaikainen kaupungin henkilöstön eläkkeelle siirtyminen. Tavoitteena on ollut myös vahvistaa kuntalaisten luottamusta poliittiseen päätöksentekoon sekä lisätä kuntalaisten halua osallistua päätöksentekoon. Keskeinen lähtökohta on ollut Tampereen kaupungin oman palvelutuotannon kehittäminen ja sen tuottavuuden lisääminen sekä uusien vaihtoehtojen etsiminen markkinoita hyödyntämällä ja luomalla. (Hakari 2007, 2.)

Haastateltavista ei yksikään osannut nimetä näitä tavoitteita, jotka tosiasiallisesti ovat Tampereen kaupungin muutoksen taustalla vaikuttaneet. Haastateltavien vastauksissa korostui epätietoisuus ja epävarmuus niistä syistä ja tavoitteista, jotka ovat johtaneet Tampereen kaupungin toimintamallin uudistamiseen ja tilaaja-tuottajamallin käyttöönottoon. Osa haastateltavista osasi nimetä joitakin yksittäisiä tavoitteita, joihin uudistuksella on pyritty, mutta laajempaa yhteiskunnallista kontekstia haastateltavat eivät vastauksissaan tuoneet esille. Osa

haastateltavista koki uudistuksella haettavan tehokkuutta, palveluiden tehokasta tuottamista, kustannustietoisuuden lisäämistä ja palveluiden parantamista. Haastateltavien epätietoisuus tilaaja-tuottajamallista ja uudistuksesta tuli haastateltavien vastauksissa selkeästi esiin.

”en mää tiedä, mikä siihen on ajanut (…) se on selkeämpää kuin on kaksi et on niin kun tilaaja ja tuottaja, mutta en minä ymmärrä että mikä se on (…) Kai siinä haluttiin jonkinlaisia parannuksia tai siis niin kun, että ihmisestä saisi enemmän irti” H1

”Että muutostarvetta varmaan oli (…) sitä en tiedä, miksi sitä muutostarvetta oli (…) H4

”(…)ei mitään selkeää kuvaa, mikä se ees onkaan (…) ei tiedetä oikeestaan mitä se niin kun käytännössä tarkoittaa (…) ei mitään selkeetä käsitystä oo siitä kyllä.”H5

Yhteenveto: ”Mikä tilaaja ja tuottaja?”

Nämä vastaukset antavat mielestäni perspektiiviä siihen, että haastateltavilla ei jostain syystä ollut kunnolla tietoa muutokseen johtaneista syistä ja tilaaja-tuottajamallista. Osa haastateltavista osasi nimetä tehokkuuden tilaaja-tuottajamallin käyttöönoton tavoitteeksi. Haastateltavilla ei kuitenkaan ollut selkeätä kuvaa, miksi tilaaja-tuottajamalli on otettu käyttöön ja miksi organisaatiota on ylipäänsä muutettu. Ymmärrystä tilaaja-tuottajamallin käyttöönoton syistä ei juuri tullut vastauksissa esiin. Tutkijalle jäi vaikutelma, että hyvin harvalla haastateltavista oli ylipäänsä tietoa, mitä tilaaja-tuottajamalli todellisuudessa tarkoittaa ja miten se käytännössä toimii. Tulkintani mukaan muutosta ei välttämättä ollut vielä kovin hyvin sisäistetty.

7.2 Muutoksen johtaminen ja siitä tiedottaminen

Haastateltavien vastauksista kävi ilmi, että Tampereen kaupunki on jossain määrin pyrkinyt tiedottamaan muutoksesta ja siihen johtaneista syistä. Epätietoisuutta ihmisillä on kuitenkin ollut. Muutama haastateltavista mainitsi, että ennen tilaaja-tuottajamalliin siirtymistä kaupunki järjesti yhden tilaisuuden, jossa muutoksesta kerrottiin henkilöstölle. Lähes kaikkien haastateltavien mielestä tiedottamisessa on ollut puutteita. Eräs haastateltava kuvaa, että henkilöstölle ei ole markkinoitu tilaaja-tuottajamallin perusasioita ja sitä, miksi se on hyvä ja hyödyllinen malli. Ainoastaan yksi haastateltavista oli sitä mieltä, että muutoksesta on tiedotettu ihan hyvin ja

henkilöstöä on yritetty pitää mahdollisuuksien mukaan ajan tasalla. Muutama haastateltavista oli sitä mieltä, että muutokseen johtaneita syitä ei ole henkilöstölle selvitetty millään lailla. Osa haastateltavista taas kuvasi työn olevan niin kiireistä, ettei ole ollut aikaa osallistua niihin tilaisuuksiin, joissa muutoksista on kerrottu tai ei ole ollut aikaa itse seurata ja ottaa selvää muutoksen etenemisestä.

Näin asiaa kuvasivat muutamat haastateltavista:

”Aluksi se oli vaan sellainen sana tilaaja-tuottajamalli, ei siitä ollut eikä se vieläkään ole sillai sisäistynyt (…) Sitä jotenkin koki, että ei se meille vaikuta mitenkään, niin ei sitä ollut niin kun kiinnostunut. (…) Ja minä koen että minä olen niin alhaalla tässä portaassa, ettei minuun vaikuta. Mutta enemmänkin olisi voitu informoida.” H1

”Kai siitä jotkut tiedotustilaisuudet oli ja johtava sitten jotain kertoi, mutta sitten ne aina muuttui ja ei sitä aina niin tietoo ollut (…) mutta kun sellanen käsitys meillä oli ettei ne oikeen itsekään tienny et kuka tekee ja mitä siinä alussa ja varmaan ei tiennytkään(...) Kyllä se vähän sellasta keskenään puuhastelua siellä on ollut eikä vaan vähän(…) Jos yksi tilaisuus on, missä esitellään sitä tuolla, mihin kaikki osallistuu ni se ei kyllä ihan riitä henkilöstölle(…)” H4

”kyllä mun mielestä tää aika pitkällä oli jo ennen kun meille kerrottiin (…)” H6

”(…) kyllä siitä pyrittiin jonkin verran tiedottamaan mutta kyllä siinä itsensä vähän ulkopuoliseksi on tuntenut.” H2

Kaikki haastateltavat olivat suhteellisen tyytyväisiä lähiesimiesten (johtavat sosiaalityöntekijät) toimintaan muutoksen aikana. Monet haastateltavat olivat sitä mieltä, että lähiesimiehet ovat omalta osaltaan pyrkineet viemään tietoa muutoksesta ja sen etenemisestä henkilöstölleen parhaalla mahdollisella tavalla.

”(…) Johtava antoi aina sen tiedon, mitä sai ja hänkin sai sitä hyvin nihkeästi että esimerkiksi kyllä mun esimies mun mielestä yritti parhaansa niillä eväillä, mitä hänelle annettiin ja oli kiinnostunut ja yritti ottaa selvää ja selitti kyllä.” H4

”(…) *Hän on kyllä tehnyt kaikkensa ja tekee kaikkensa (…) hän on kertonut meille kyllä ihan kaikki mitä voi kertoa ja tiedottanut hyvin (…)* H5

Osa haastateltavista oli sitä mieltä, että työntekijöitä olisi voinut kuunnella muutoksessa enemmän ja ottaa mukaan suunnittelemaan muutosta ja organisaatiomallia.

”että kyllä sen sisäistää ja hyväksyy sen muutoksen aina paljon paremmin jos on edes kuvitelma että on saanut vaikuttaa asioihin jollain lailla jollain tasolla (…) mutta sellaista tässä ei oo kyllä tullut” H4

”Ei meitä ihmisiä täällä koskaan kuunnella (…) johto kun jotain päättää niin meitä ei ikinä kuunnella(…) ei meidän ääni kuulu mihinkään (…) H5

Yhteenveto: ”Keskenään puuhastelua”

Haastattelujen perusteella jäi vaikutelma, että muutos on tullut henkilöstölle vähän niin kun puun takaa ja muutosta on johdettu enemmän ylhäältä alaspäin kuin osallistavan johtamisen periaatteiden mukaisesti. Haastateltavien mukaan henkilöstön ääntä ei ole muutoksessa kuultu ja heitä ei ole otettu mukaan suunnitteluun. Yksi parhaita tapoja sitouttaa henkilöstö eli saada ihmiset omistautumaan muutokselle on ottaa työntekijät mukaan muutoksen suunnitteluun tai ainakin sen toteuttamiseen (Arikoski & Sallinen 2007, 99). Suuressa organisaatiossa tämä on tietysti melkoinen haaste.

Muutoksesta tiedottaminen on ollut haastateltavien mielestä kaiken kaikkiaan aika puutteellista. Johtavat sosiaalityöntekijät ovat haastateltavien mielestä viestittäneet alaisilleen muutoksesta hyvin, mutta sitä ei ole kuitenkaan koettu koko muutoksen kannalta riittävänä tiedottamisena. Arikosken & Sallisen (2007) mukaan tiedottamisen tärkeyttä muutoksen johtamisessa ei voi koskaan korostaa liikaa. Osa haastateltavista ei ollut edes osallistunut koko henkilöstölle järjestettyihin tiedotustilaisuuksiin. Syynä saattaa olla, että muutosta ei ole mielletty sosiaalitoimen näkökulmasta niin merkittäväksi, että siitä oltaisiin oltu tarpeeksi kiinnostuneita. Voi olla, että muutoksen ei ole koettu vaikuttavan sosiaalitoimen henkilöstöön ja työhön ja siksi siitä ei olla oltu kiinnostuneita. Mattilan (2007) mukaan sellaiset muutokset, johon liittyy sekä vähäisiä vaatimuksia että lupauksia, ei onnistu herättämään organisaation mielenkiintoa.

Tällaisessa tilanteessa organisaation jäsenet suhtautuvat muutokseen välinpitämättömästi. Sosiaalitoimen työn kiireisyys on omalta osaltaan saattanut vaikuttaa siihen, ettei yleisiin tiedotustilaisuuksiin olla osallistuttu.

Haastateltavien vastauksissa korostui tyytymättömyys nimenomaan ylimmän johdon toimintaan muutoksessa ja tiedottamisessa. Yksi yleisimpiä syitä johdon vaitonaisuuteen on asioiden äärimmäisen huolellinen valmistelu ennen kuin tieto uskalletaan julkistaa. Toisinaan tiedon panttaamisella yritetään valmistaa ja valmentaa esimiesporras kunnolla muutokseen. (Arikoski & Sallinen 2007, 91.) Onko Tampereen kaupungilla menetelty näin, sitä en tämän tutkimuksen pohjalta kuitenkaan voi todeta, mutta se on yksi mahdollinen selittävä tekijä.

Toisaalta mielestäni hälyttävää on, että vastaajien joukossa oltiin sitä mieltä, että muutokseen johtaneita syitä ei ole henkilöstölle selvitetty millään tavalla. Epätietoisuus on saattanut saada henkilöstössä aikaan ajatuksia, että miksi ei voitu jatkaa perinteisellä mallilla. Muutoksen johtamisen on kaiken kaikkiaan koettu olevan suppeaa. Otaksun, että muutoksen sisäistäminen ja siihen sitoutuminen on vaikeaa, mikäli muutoksen johtaneet syyt eivät ole tiedossa.

7.3 Tilaaja-tuottajamallin vaikutukset käytännön työhön sosiaalitoimessa

Kaikki haastateltavat olivat sitä mieltä, että tilaaja-tuottajamalliin siirtyminen ei ole vaikuttanut heidän käytännön työhönsä oikeastaan millään tavalla. Työnkuvat ovat pysyneet samanlaisina kuin ennen muutosta. Vaikka vastausten perusteella näyttäisi siltä, että sosiaalityöntekijöiden ja etuuskäsittelijöiden käytännön työ on pysynyt samanlaisena, niin haastateltavat kuvasivat kuitenkin erilaisia muutoksia, jotka ovat välillisesti vaikuttaneet heidän käytännön työhönsä. Saattaa olla, että muutoksissa on hankalaa erottaa, mikä asia johtuu mistäkin tai muutokset saattavat olla niin pieniä tai ne tapahtuvat niin hitaasti ja vähitellen, että niitä ei edes välttämättä huomaa. Eräs haastateltavista osuvasti kuvaakin: *”ei sitä osaa erottaa, että mikä kuuluu mihinkin ja mistä ne johtuvat”H1*

Yksi haastateltavista kuvasi sitä, miten henkilöstöllä on ollut sellaisia pelkoja, että tilaaja-tuottajamalli tulisi muuttamaan työtehtäviä. Sitten on kuitenkin annettu ymmärtää, ettei se tule

perustyötä muuttamaan. Tämä haastateltava koki, että muutokset sosiaalitoimen osalta saattavat olla kuitenkin vasta tulossa.

Näitä työhön vaikuttaneita välillisiä muutoksia haastatteluissa tuli kuitenkin suhteellisen paljon esille. Tilaajalta on esimerkiksi tullut ohjeistus, että toimeentulotuki käsiteltäisiin ensisijaisesti kirjallisesti sen sijaan, että asiakkaita tavattaisiin henkilökohtaisesti. Sosiaalityöntekijöiden työajan muutos eli ruokatunnin sisällyttäminen työaikaan koettiin myös tilaaja-tuottajamallista johtuvaksi. *”(…) otetaanpas löysät pois sieltäkin sitten, saadaan enemmän resurssia kun on pidempi työpäivä”*. H4

Lisäksi on tullut uutena toimintamallina tilaajaorganisaation asiakasohjausyksiköt.

”(…) et nämä Loistot ja Luotsit eli nämä päihdehuollossa ja näissä asumispalveluissa että on tilaajapuolella tällaiset, joista kysytään tavallaan lupa, joutuu tekemään palvelupyynnön esimerkiksi päihdehuolto, jos on asiakasta lähettämässä päihdehuoltoon, niin siitä pitää ensin pyytää lupa lähettämällä sellainen palvelupyyntö Loistoon ja sitten samoin näistä palveluasumisesta ja nyt on viimeksi mennyt Pelastusarmeija ja Sininauhakotikin siihen, että siinä joutuu hakemaan tavallaan sen virallisen tai muodollisen luvan, että ne asiakkaat saa mennä siihen ja sitten täytyy tehdä tämä palvelupäätös tämän normaalin toimeentulotukipäätöksen lisäksi näistä kaikista(…) se on lisännyt tätä byrokratiatyötä (…) se byrokratiatyö on lisääntynyt selkeesti. H6

Osa haastateltavista koki, että muutos on tuonut tullessaan enemmän kontrollia ja tehokkuuden vaatimusta. Yksi haastateltavista koki nämä tilaajalta tulevat vaatimukset myös jonkinlaisena pelotteluna.

” (…) Kontrollia enemmän ja semmosta että lasketaan suorituksia(…) tehokuuden vaatimusta ja suoituksia pitäs olla enemmän” H2

”(…) on vahditumpi olo (…) ja tiukempi valvonta (…) tarkkaan katsotaan, että mitä resursseilla voidaan saada (…)” H4

Moni haastateltavista mainitsi, että suorituksia pitää laskea ja tilastoida kaikennäköistä.

”työhön liittyvää tuotteistamista ollaan tehty yksikössä (…) ja sitten erilaista tilastointia (…) asiakastietojärjestelmään kytkettyä tehty työ osiota, johon joka ripsauksen sitten kirjaan, mitä olen tehnyt ja kenen kanssa se kontakti on ollut ja kuinka kauan se on kestänyt ja onko se ollut puhelimella vai jossain muualla (…)” H3

”(…) kirjaaminen on lisääntynyt tai tällainen kirjanpitotyyppinen siitä työstä ja suoritteista, että se byrokratia vie entistä enemmän aikaa (…) vähän lisääntyneitä hommia ja vähän uusia termejä ja byrokratiaa kaikille tullut lisää (…)” H6

Muutoksen katsotaan tuoneen etuuskäsittelijöiden työhön muutosta toimeentulotukipäätösten tekemisen osalta. Etuuskäsittelijöiden työnkuvaan on lisätty harkinnanvaraisten toimeentulotukipäätösten tekeminen perustoimeentulotukipäätösten lisäksi.

Suurin osa haastateltavista kuvasi, että lähiesimiehen työtehtävät ovat tilaaja-tuottajamallin myötä lisääntyneet niin, että heiltä puuttuu lähes kokonaan lähiesimiehen tuki. Yksi haastateltavista toteaa lähiesimiehen tuen puuttumisesta: *” se on sivuseikka, katotaan että kyllä ne siellä nyt menee (…)”H1* Lähiesimiehen tuen puute monen haastateltavan mukaan johtuu siitä, että tilaaja-tuottajamallin myötä johtavien sosiaalityöntekijöiden työt ovat lisääntyneet.

”lähiesimies on kiireisempi ja voi olla että on enemmän sit semmosta niin sanottua paperityötä niillä (…) että pitää antaa sinne ja tänne jotakin selvityksiä(…)” H1

”(…)lähiesimiehillä on ihan liikaa kaikkea hallinnon asiaa ja hallinnollisia tehtäviä (…) varsinainen lähiesimiehen työ jää kovin vähäiseksi (…) että kyllä sillä tavalla aiheuttaa stressiä että tuntuu että meillä ei aina oo lähiesimiestä ollenkaan täällä (…) nää johtavat joutuu juoksemaan niin paljon noissa palavereissa että se niin kun se päätyö jää ihan toissijaseks sitten.” H2

”(…) he joutuu käytännössä aika ison osan työajastaan käyttämään ihan näihin toimistorutiineihin (…) johtava on vähemmän käytettävissä ja on kiireisen oloinen (…)” H6

Yksi haastateltavista koki, että se saattaa vaikuttaa myös työilmapiiriin, kun lähiesimies on yhä vähemmän käytettävissä asiantuntijaesimiehenä.

Osa haastateltavista koki, ettei tilaaja-tuottajamalli Tampereen soveltamana ole tuonut muutoksia työ- ja virkasuhteisiin sen vuoksi, koska henkilöstöhallinto on pidetty omana yksikkönään.

”Henkilöstöyksikkö on jätetty semmoseks ihmeelliseks kolmanneksi osapuoleksi tähän kuvioon (…)” H3

”(…) *henkilöstön työsuhteisiin liittyvät asiat päättää joku muu näiden ulkopuolelta, miten käyttää palkkauksellisia porkkanoita tai muita että tuottaja saa niin kun parhaan mahdollisen tuloksen, jos niistä työehdoista ei saa päättää tuottaja tai edes tilaaja vaan et se tehdään sit jossakin ulkopuolella (…)” H6*

Yhteenveto: ”Löysät pois”

Kaikki haastateltavat olivat yksimielisiä siitä, että Tampereen kaupungin toimintamallin muutos ei ole vaikuttanut sosiaalityöntekijöiden ja etuuskäsittelijöiden perustyöhön millään tavalla. Työnkuvat ovat pysyneet haastateltavien mukaan samanlaisina. Näkisin kuitenkin, että toimintamallin muutos on jossain määrin vaikuttanut sosiaalityöntekijöiden ja etuuskäsittelijöiden työhön, ainakin välillisesti. Muutoksissa saattaa usein olla niin, että työntekijöiden on hankalaa erottaa, mikä asia johtuu mistäkin ja muutokset saattavat tapahtua niin vähitellen, että niitä ei edes välttämättä huomaa.

Muutoksen mukanaan tuomia välillisiä muutoksia, jotka vaikuttavat käytännön työssä, tuli haastatteluissa suhteellisen paljon esille. Byrokraattista kirjaamistyötä on tullut lisää, esimerkkinä palvelupyyntöjen tekeminen asiakasohjausyksikköihin Loistoon ja Luotsiin. Tehdyn työn tilastointia ja suoritteiden laskemista on tullut. Osa kokee nämä tilastoinnit ja laskemiset eräänlaisena kontrollin lisääntymisenä ja tehokkuusvaatimuksina. Yleisesti ottaen haastateltavat kokevat muutoksen tuoneen enemmän tehokkuusvaatimuksia.

Nämä työhön liittyvät muutokset, joista haastateltavat kertovat ovat mielestäni merkki NPM-henkisistä uudistuksista. Julkusen (2006) mukaan uuden julkisjohtamisen ideologia on pyrkinyt nimenomaan tuomaan tehokkuutta julkisen sektorin toimintaan tai ainakin tekemään vaikuttavuudesta, näytöstä ja tilivelvollisuudesta läpinäkyviä ja arvioitavia kysymyksiä. Suoritusten kirjaamisella tietojärjestelmään todennäköisesti pyritään tekemään tehdyn työn

määrää näkyväksi ja näin on jatkossa mahdollista myös helpommin kontrolloida tehdyn työn määrää. Myös Englannissa on tehty tämäntyyppisiä uudistuksia ja sosiaalityöntekijöiden työsuoritteita on alettu laskemaan ja kontrolloimaan. Pyrkimyksenä on ollut nimenomaan työn tehostaminen ja tarkkailu. (Harris 2005a, 163 - 164.)

Haastateltavat kokevat lähes yksiselitteisesti, että johtavien sosiaalityöntekijöiden työtehtävät ovat tilaaja-tuottajamallin myötä lisääntyneet siinä määrin, että työntekijöiltä puuttuu suurelta osin lähiesimiehen tuki. Haastateltavien mukaan johtavilla sosiaalityöntekijöillä on yhä enemmän hallinnollisia työtehtäviä ja heistä on osittain tullut niin sanottuja hallinnollisia välitason johtajia. Lähiesimiehen tuen puute koettiin niin, että se saattaa vaikuttaa työilmapiiriin ja aiheuttaa henkilöstössä stressiä. Mikäli lähiesimiehen tuki puuttuu ja toimintaa aina vaan tehostetaan saattaa niillä olla laajemmalti vaikutusta myös työhyvinvointiin liittyviin kysymyksiin.

Haastateltavat kritisoivat myös sitä, että henkilöstöhallinto on Tampereen kaupungin organisaatiossa jätetty niin sanotuksi kolmanneksi osapuoleksi. Näiden haastateltavien mukaan se on saattanut vaikuttaa siihen, ettei työ- ja virkasuhteisiin ole tullut juuri muutoksia. Koettiin, että tuotantopuolen pitäisi saada hoitaa oma henkilöstöhallintonsa. Haastateltavien keskuudessa koettiin, että mikäli tuotantopuoli saisi itse hoitaa henkilöstöhallintonsa, sillä olisi paremmat mahdollisuudet hyödyntää myös niin sanottuja palkkauksellisia porkkanoita ja sitä kautta tehostaa toimintaa.

7.4 Sosiaalitoimen henkilöstön kokemukset muutoksesta

Haastateltavat eivät olleet kokeneet Tampereen kaupungin toteuttamaa muutosta kovin positiivisesti ja se on muun muassa herättänyt tunteita, ettei mistään oikein tiedä mitään. Eräs haastateltava kuvaili, että silloin muutoksen alkuaikoina tilaaja on näyttäytynyt jopa tietynlaisena peikkona. Muutos on herättänyt haastateltavissa lähinnä negatiivisia tunteita. Yksi haastateltavista jopa koki, että usko koko systeemiin on mennyt ja kunnioitus työnantajaa kohtaan. Yksi haastateltavista kuitenkin koki, että muutoksen *”tavoitteet ovat varmaan ihan oikeat, jos lähdetään jostain ihan yleisistä tavoitteista mitä tavoitellaan tilaaja-tuottajamallilla.”* H3 Suurin osa haastateltavista oli jopa sitä mieltä, että muutos ei ole Tampereen kaupungin näkökulmasta ollut tarpeellinen. Ainoastaan kaksi haastateltavaa oli sitä mieltä, että muutos on

ollut tarpeellinen. On myös koettu, että tilaajaorganisaatio ei ole ottanut sille kuuluvaa vastuuta, vaan vastuu on sysätty tuottajapuolen henkilöstölle. Haastateltava tarkoitti sitä, että työtä joudutaan tekemään liian niukoilla resursseilla.

”(…) oltiin alkuun ihan innostuneita tästä mallista, että juuri sen takia kun nyt ei tavallaan kellään ole ollut sitä vastuuta ja nyt on vastuu sit sillä tilaajalla. Mutta ei näytä siltä että hän sitä vastuuta ottaa, vaan kaataa sen meidän niskaan.” H5

Osa haastateltavista koki, että muutoksen myötä on koko ajan vaan tiukennettu ja tiukennettu henkilöstön näkökulmasta ja suorituksia vaadittu enemmän ja se tuntuu pahalta. Eräs haastateltava jopa koki, että tiukennusten myötä on jouduttu sellaiseen tilanteeseen, että työntekijöiden on vaikea tehdä hyvää ja laadukasta työtä.

”(…) on tunne, että on liiankin tiukkaa (…)”H6

”(…) *koitetaan saada säästöjä ja vähennyksiä aikaa että en mää nää siinä ainakaan mitään hyvää.” H5*

”*unohdetaan se puoli, että kun siinä on kuitenkin viranomaispäätöksiä että ne täytyy myös olla oikein ja huolellisesti tehtyjä ja eikä sitä voi huitaista (…) H4*

Eräs haastateltava toi esiin sen, että tilaaja-tuottajamalli sellaisenaan sopii aika huonosti sovellettavaksi sosiaalityöhön.

”(…) esimerkiksi sosiaalityö aika pitkälle siinä on hirveen paljon viranomaistoimintaa siinä on hirveen paljon tämmösiä velvoittavia lakeja jotka sanelee sen mitä kaupunki voi tehdä ja millä aikataululla et ei tää sosiaalityöhön mun mielestä nimenomaan tämän tyyppiseen sosiaalityöhön mitä sosiaalitoimistossa tehdään musta se ei sovellu.” H6

Eräs haastateltavista koki, että muutoksessa on ollut hyvää se, *”että tänne kaupunkiin on tullut sellaisia uusia ihmisiä töihin, jotka ovat tuoneet kaikkee uutta ja sellaista uutta näkökulmaa ja muuttanut aika paljon tätä kaupungin imagoo (…) se on hyvää että tämmösiä kaikkia vanhoja käytäntöjä vähän ravistellaan ja selvitetään ja tutkitaan.”H2*

Yhteenveto: ”Negatiivisia tunteita”

Tampereen kaupungin toteuttamaa muutosta ei haastateltavien keskuudessa pidetty kovin positiivisena asiana. Haastateltavista ainoastaan yksi oli sitä mieltä, että muutos on ollut ihan paikallaan ja hyvä asia. Yleisesti ottaen muutos on herättänyt näissä haastateltavissa lähinnä negatiivisia tunteita. Työelämän muutokset eivät sinällään ole teoreettisesti tarkasteltuna ihmisen yksityiselämän muutoksia ihmeellisempiä. Se, miksi työelämän muutostilanteisiin suhtaudutaan usein penseästi, johtunee siitä, että muutokset koskevat kokonaisia ihmisryhmiä ja että organisaation muutokset koetaan johdon aikaansaamina. (Arikoski & Sallinen 2007, 45.)

Muutos jo lähtökohtaisesti herättää aina ihmisissä tunteita. Arikosken & Sallisen (2007) mukaan muutokseen suhtautumiseen vaikuttaa merkittävästi se, minkälaisia kokemuksia meillä on aiemmista muutoksista. Heikosti johdetut tai raskaina koetut muutokset säilyvät ihmisten muistissa pitkään (Mt., 51). Saattaa olla, että näillä haastateltavilla on myös huonoja kokemuksia aiemmista muutoksista ja sen vuoksi kokemus tästä muutoksesta on ollut myös negatiivinen. Toisaalta voidaan olettaa, että tätä muutosta on saatettu johtaa jossain määrin huonosti ja sen vuoksi kokemukset ovat negatiivisia. Toisaalta ihmisten ennakkokäsitykset muutoksesta saattavat myös vaikuttaa suhtautumistapaan ja asenteisiin.

Muutoksessa on negatiivisena koettu myös se, että työntekijöillä on tunne, että koko ajan on vaan tiukennettu vaatimuksia työntekijöiden näkökulmasta ja suorituksia vaadittu lisää. Tilaaja-tuottajamallin soveltumista lakisääteisiin sosiaalityön työtehtäviin haastateltavien keskuudessa pidettiin myös huonona. Koettiin, että työn laatu saattaa heikentyä tehostamistoimenpiteiden myötä.

Hyvänä muutoksessa on pidetty sitä, että vanhoja rakenteita ja toimintatapoja ravistellaan ja tutkitaan. Hyvänä on pidetty myös uusien ihmisten tuleminen kaupunkiin töihin, jotka ovat tuoneet uutta näkökulmaa mukanaan ja muuttaneet kaupungin imagoa.

7.5 Tilaaja-tuottajamalli asiakkaiden näkökulmasta sosiaalitoimen henkilöstön arvioimana

Suurin osa haastateltavista oli sitä mieltä, että asiakkaat eivät hyödy tilaaja-tuottajamallista mitenkään, vaikka tilaaja-tuottajamallin yksi päätavoitteista on ollut palvelutuotannon

tehostaminen. Muutama haastateltavista myös mainitsi, että muutos ei ole vaikuttanut sosiaalitoimen asiakkaisiin millään tavalla.

”Se ei vaikuta niille mitään.” H1

”Siis ainakin sosiaali- ja terveyspuolella palvelut asiakastasolla on kuitenkin edelleen hyvin samankaltaiset ja ei se oo niin kun ainakaan sosiaali- ja terveyspuolen asiakasta mun tietääkseni juurikaan hetkauttanut tää muutos. ” H3

Yksi haastateltavista oli sitä mieltä, että asiakkaat eivät varmaan kovin paljon ajattele edes koko tilaaja-tuottajamallia. Eräs haastateltava toi esiin sen, että sosiaalitoimen asiakkaille on tullut yksi porras lisää, mihin he voivat valittaa eli tilaajalle.

Eräs haastateltavista puhui vanhusten kotipalvelun ruoan kilpailuttamisesta ja oli sitä mieltä, että kilpailutuksesta on ollut lähinnä haittaa asiakkaiden näkökulmasta katsottuna, *”ettei olla osattu ihan tarkkaan kattoo, mitä se sisältää.”H1* Yksi haastateltavista ajatteli, että ulkoistettujen palveluiden hinta on noussut asiakkaille, kun sopimuksia tehtäessä ei ole osattu kaikkea ottaa huomioon. Tämä saattaa haastateltavan mielestä aiheuttaa negatiivisia tunteita asiakkaissa.

Palvelujen laadun koetaan myös heikkenevän tilaaja-tuottajamallin myötä, kun kaikki mitataan pelkästään rahassa. Palvelun laatu on asia, jonka koetaan suoranaisesti vaikuttavan asiakkaisiin.

Asiakkaiden näkökulmasta tilaaja-tuottajamalli saattaa näyttää myös byrokraattiselta.

”(…) luulen, että se on myös asiakkaan näkökulmasta näyttäytynyt samoin kuin perustason työntekijän näkökulmasta täällä, että se on lisääntynyt (…) byrokratia on lisääntynyt kun kerrotaan, että pitää odottaa sitä vastausta sieltä Loistosta ennen kuin voi tehdä sen päätöksen tai voi varmasti sanoa että sä pääset sinne hoitoon tai asumaan.” H6

Yhteenveto: ”Ei oo paljon hetkauttanut”

Haastateltavat ovat lähes yksiselitteisesti sitä mieltä, että asiakkaat eivät hyödy tilaaja-tuottajamallista mitenkään, vaan siitä on ennemminkin heille haittaa. Koettiin, että palvelujen

laatu on heikentynyt tilaaja-tuottajamallin myötä, byrokratia on lisääntynyt myös asiakkaiden näkökulmasta ja ulkoistettujen palvelujen hinta on noussut.

Tilaaja-tuottajamallin yksi tavoitteista on, että se mahdollistaa myös asiakkaiden tarpeista lähtevän priorisoinnin. Tilaajan toiminnan lähtökohtana ovat kuntalaisten tarpeiden ymmärtäminen ja resurssien ohjaaminen niiden mukaan. (Hakari 2007, 14.) Haastateltavien vastauksissa ei kuitenkaan tullut millään tavalla esille, että tilaaja-tuottajamalli olisi parantanut asiakkaiden asemaa tai asiakaslähtöisyyttä, vaan ennemminkin päinvastoin.

7.6 Tilaaja-tuottajamallin vahvuudet

Muutama haastateltavista oli sitä mieltä, että tilaaja-tuottajamallissa ei ole mitään hyviä puolia ja vahvuuksia.

Yksi haastateltavista koki tilaaja-tuottajamallin vahvuutena läpinäkyvyyden lisääntymisen. *”(…) Tää systeemi sisältää selkeemmin sen ajatuksen, että kukin yksikkö ja palvelualueet mitä näitä sektoreita ja lohkoja on niin joutuu määrittelemään tehtävänsä ja se määritellään selkeemmin kuka tekee ja mitä tekee. Siinä on sellanen rationaalisuuden elementti läsnä (…)” H3*

Vahvuutena koettiin myös *”määrittelyn selkeys ja rahavirtojen selkeempi seurattavuus (…) ja että on tilaajaorganisaatio joka ikään kuin ei jäävissä asemassa arvioi sitä ettei enää niin kun itse aina enää arvioi omaa toimintaa, vaan siinä on rakennettu tämmönen objektiivisempi kuvio siihen työsisältöjen osalle (…)”* H3

”Kustannustietoisuuden nousu on varmaan yks et mitä mikäkin maksaa (…)” H6

Kustannustietoisuuden siis koettiin tilaaja-tuottajamallin myötä parantuneen.

Eräs haastateltava kuvasi, että se saattaa olla hyvä asia, että tilaajalla on kontrolli ja se katsoo, mitä tuotetaan. Kilpailuttamalla kaupunki on mahdollisesti joillakin alueilla säästänyt. Saattaa olla, että *”(…) niitä palveluja voi järkevämmin tuottaa joku muu joka niitä on tähän mennessä tuottanut (…) jos ne tekee nätisti ja järkevästi sen kilpailutuksen niin kyllähän lopputulos voi olla ihan hyvä (…)” H6*

Yhteenveto: ”Lisääntynyt kustannustietoisuus”

Osa haastateltavista oli sitä mieltä, ettei tilaaja-tuottajamallissa ei ole mitään hyvää eikä yhtään vahvuuksia. Muutamat haastateltavista kuitenkin kokivat tilaaja-tuottajamallilla olevan vahvuuksia. Systeemin läpinäkyvyys koettiin vahvuutena sekä toimintojen ja vastuualueiden selkeämpi määrittely. Kustannustietoisuuden lisääntymistä pidettiin myös tilaaja-tuottajamallin vahvuutena samoin kuin kilpailuttamisen kautta saatavia mahdollisia säästöjä. Ruotsissa tehdyn tutkimuksen mukaan kustannustietoisuus lisääntyy tilaaja-mallin myötä (Andersson & Hansson 1989). Hyvänä pidettiin myös tilaajalla olevaa tietynlaista kontrollia tuottajan toimista eli tilaaja voi ikään kuin objektiivisesti arvioida tuottajan toimintaa.

7.7 Tilaaja-tuottajamallin heikkoudet

Haastateltavat nimesivät kohtalaisen paljon tilaaja-tuottajamallin heikkouksia verrattuna vahvuuksiin. Muutama haastateltavista koki, että tilaaja-tuottajamalli ei ole niin ihmisläheinen malli verrattuna aiempaan toimintamalliin. He kuvailevat asiaa näin:

”(…) ei oo niin kun niin ihmisläheistä mun mielestä kun ennen niin kun suhde tonne päättäjiin ja tonne esimiehiin ja ylempiin tahoihin (…) inhimillisyys on vähentynyt.”H2

”(…) se tilaaja on siellä niin kaukana meistä tuottajista(…)” H4

”*ennen oli ihmisläheisempää (…) että on menny kovemmaks tavallaan (…)jos aina vaan tulee jotakin vaateita jostain niin ei siinä kukaan hyvin voi.” H1*

”(…) kylmää materialismia, kaikki niin kun mitataan pelkästään rahassa (…)” H5

Yksi haastateltavista muisteli, että aikanaan puhuttiin, ” (…) *että johtoporras vähenisi, mutta ei se mihinkään ole vähentynyt, se on lisääntynyt.” H1* Eräs toinen haastateltavista oli vähän samoilla linjoilla ja hän kuvaili näkemystään näin:

”(…) *nään merkkejä siitä että se saattaa olla turhan raskas ja työläs ja siihen liittyvä oheishallinnointi sittenkin kasvaa paisuu ja se ei olekaan notkeaa ja välttämättä kovin läpinäkyvää.”H3*
Tilaaja-tuottajamallin huonona puolena koettiin myös se, että ”(…)*syntyy semmosta tarpeetonta kastiutumista että tilaajapuolen työt on paremmin palkattuja vaikka tehtävien vaativuus ei sitä olisikaan(…)” H3*

Tilaaja-tuottajamalli kokonaisuudessaan koettiin melko monimutkaisena mallina ja systeeminä sekä näennäismarkkinat kovin kummallisena. *”teettää johtoportaassa enemmän töitä ja mennään niin kun monimutkasemman kautta.” H1* Mallin koettiin olevan peräisin yritysmaailmasta ja haastateltavat kokivat, että se ei kovin hyvin sovellu kuntasektorille.

Eräs haastateltava ajatteli, että kaupungin sisällä tuottajat joutuvat käymään kovat neuvottelut tilaajan kanssa, jotta he saavat läpi ne ajatukset, millä palvelua pystyy ylipäänsä tuottamaan.

Heikkoutena nähtiin myös, ettei henkilöstö tiedä ja pysy perässä, mistä asioista ja missä päätetään ja kuka päättää. Haastateltavien mielestä vastuun ja päätöksenteon epäselvyys on tilaaja-tuottajamallin myötä lisääntynyt. Tämän lisäksi koettiin, ettei tilaaja ota sille kuuluvaa vastuuta sosiaalitoimen resurssipulasta.

”*tuntuu, että on hukkunut sellanen, että kuka mistäkin on vastuussa, viimeksi kun meillä on ollut niitä työaikasotkuja niin mistään ei tule vastausta kukaan ei vastaa (…) se on semmonen perusasia mikä kuuluu jos työntekijät ihmettelee niin kuuluhan siihen antaa vastaus (…) H4*

”(…)ei näytä siltä että tilaaja sitä vastuuta ottaa, vaan nimenomaan kaataa sen meidän niskaan.” H5

Tilaamisosaamisen puute nähtiin myös heikkoutena. ”(…) *on tullut esiin se, että tilaajat eivät osaa tilata että kun niillä lautakunnilla on paljon tilaamisvaltaa mutta kun siellä ei ole sitä tilaamisosaamista eikä sitä ole välttämättä näillä virkamiehilläkään(…) kun eivät ole huomanneet kaikkia asioita ja tulee järkyttävän huonoja näitä sopimuksia ” H6*

Jos tilaamista ja kilpailuttamista ei kunnolla osata tehdä, niin käytännön tasolla on huomattu, *”(…) esimerkiksi nämä muuttopalvelut ja on se tietty firma, sehän on helppoa sinänsä*

kun tietää, että ottaa sinne yhteyttä, mutta ne laskut ovat vähintään kaksin ehkä jopa kolminkertaisia verrattuna siihen, mitä ne oli silloin, kun sosiaalityöntekijät itse etsi halvimman vaihtoehdon muutolle (…) että se tulee kaupungille kalliiksi tämän tyyppinen." H6

Tilaaja-tuottajamallissa on tärkeää, että tilaajan ja tuottajan roolit ovat selkeät ja toimivat. Osa haastateltavista koki, että tilaajan ja tuottajan roolit ovat Tampereella vielä vähän epäselvät.

" just se semmonen rooli et miten nämä nyt että mitä kaikkea tarvii ensin tilaajan kanssa sopia ja mikä on niin kun tilaajan tehtävä ja tuottajan et ei me tavallaan astuta toisen varpaille (…) roolit on ainakin mun mielestä vielä pikkusen hakusessa."H2

"(…) jäi semmonen kuva ettei niillä ollu ittelläkää ollenkaa hanskassa kuinka se rupee niinku menee ja mitkä kuuluu kummallekin puolelle." H1

Eräs haastateltava myös koki, että tilaaja ja tuottaja syövät voimavaroja toisiltaan.

Yhteenveto: "Kallis tilaaja-tuottajamalli"

Haastateltavilla oli suhteellisen paljon näkemyksiä tilaaja-tuottajamallin heikkouksista. Haastateltavista osa koki, että tilaaja-tuottajamalli ei ole kovin ihmisläheinen malli. Voisi ajatella, että tilaaja-tuottajamalli edustaa arvoiltaan kovempaa arvomaailmaa kuin perinteinen kunnallishallinto eli markkina-arvot ovat saaneet entistä enemmän jalansijaa.

Tilaaja-tuottajamallin myötä haastateltavat ovat kokeneet, että johtajien määrä on lisääntynyt ja se koetaan huonona asiana. Heikkouksina suuri osa haastateltavista kokee myös mallin monimutkaisuuden, hallinnollisten työtehtävien lisääntymisen ja vastuun ja päätöksenteon epäselvyyden.

Osa haastateltavista koki, että Tampereen kaupungilla ei ole tarpeeksi tilaamisosaamista ja se näyttäytyy kilpailutuksen epäonnistumisina.

Hallinnollisen byrokratiatyön kasvun ja kilpailutuksen epäonnistumisten myötä tilaaja-tuottajamalli on näyttäytynyt kalliina mallina. Tilaajan ja tuottajan roolien epäselvyys nähtiin myös yhtenä tilaaja-tuottajamallin heikkoutena.

7.8 Tilaaja-tuottajamallin mahdollisuudet tulevaisuudessa Tampereen kaupungilla

Yksi haastateltavista arveli, että tilaaja-tuottajamallia käytetään jonkin aikaa ja sitten siirrytään johonkin uuteen malliin. Eräs toinen haastateltavista koki tilaaja-tuottajamallin kuitenkin ihan *”käyttökelpoisena mutta ei välttämättä mitenkään erinomaisena (…) mahdollisuus on, että siitä tulee vakiintunut malli ja sen avulla voidaan tuottaa palveluja että ne on hyviä ne palvelut se on mahdollista ja ne on järkevän hintaisia ja tiedetään mitä tehdään (…) pystytään muuttamaan palveluja kysynnän mukaan paremmin.” H3*

Eräs haastateltava ajatteli, että tilaaja-tuottajamallilla saattaisi olla tulevaisuudessa mahdollisuuksia, mikäli sitä jaksetaan riittävän kauan katsella.

”(…) *luulen, että sitä pitäis vähintään kymmenen vuotta kattoo et kaikki omaksus sen ja oppis tekemään tämän systeemin mukaan ehkä se siinä vaiheessa sit rupeaisi sujumaan.” H6*

Eräs haastateltava koki, että tilaajaorganisaatiossa ei ole tällä hetkellä tarvittavaa osaamista ja hän näkee, että tilaaja-tuottajamallilla saattaisi olla mahdollisuuksia, mikäli tilaajaorganisaation johtoon saataisiin asiantuntevia ihmisiä.

Yhteenveto: ”Hyvät ja järkevänhintaiset palvelut”

Tilaaja-tuottajamallin mahdollisuuksien kuvaaminen osoittautui haastateltaville hankalaksi aihealueeksi. Monikaan haastateltavista ei osannut nimetä tilaaja-tuottajamallille mitään mahdollisuuksia. Osa haastateltavista oli sitä mieltä, että tilaaja-tuottajamallia käytetään Tampereen kaupungilla jonkin aikaa ja sitten siirrytään taas johonkin muuhun.

Haastateltavien keskuudessa koettiin, että tilaaja-tuottajamalli saattaa olla ihan käyttökelpoinen malli ja sen avulla on mahdollista tuottaa hyviä ja järkevän hintaisia palveluja ja palveluja pystytään kysynnän mukaan muuttamaan paremmin kuin ennen.

Koettiin myös, että tilaaja-tuottajamalli saattaisi olla käyttökelpoinen malli, mikäli Tampereen kaupunki saisi asiantuntevia ihmisiä tilaajaorganisaatioon.

7.9 Tilaaja-tuottajamallin uhat tulevaisuudessa Tampereen kaupungilla

Yhden haastateltavan mukaan tehostamisessa on sosiaalityön näkökulmasta riskitekijänsä, että *”kun tehdään vaan liukuhihnalla eikä katsota, niin ihmiset saattaa jäädä hakemaan toimeentulotukea pidemmäksi aikaa, kun asian pitäisi olla päinvastoin.” H1* Haastateltava näki uhkana myös tilaajalta tulevat vaatimukset, *”että tuottajat ovat altavastaajia ja tilaaja on se joka sanelee.”H1*

Eräs haastateltavista koki uhkana sen, että *”tyytymättömyyttä nousee ja että kaikki ei oikein toimi ja sitten jotain muuta tulee tilalle.” H2*

Eräs haastateltava koki, että tilajaan ja tuottajan kastiutumisesta on vaarana syntyä sellainen erityinen saareke ja *”(…)jos seurustelu tilaajan ja tuottajapuolen välillä alkaa olla semmosta linnakkeista käytävää.”* H3 Tälle löytyy myös teoriasta vahvistusta, sillä tilaus ja tuotantofunktion erottamisessa piilee useita vaaramomentteja. Yksi vaaratekijä on, että jako voi kasvattaa muurit yksiköiden ympärille ja näin ollen aiheuttaa merkittäviä yhteistyö- ja koordinointiongelmia. (Valkama 1994, 74.) Eräs haastateltava koki, että nämä kaksi eri puolta tilaaja ja tuottaja saattavat syödä myös voimavaroja toisiltaan.

Uhkana koettiin myös, että tilaaja-tuottajamalli saattaa kärjistää jossain määrin sellaista”pesän rakentamista” ja oman aseman varmistelua.

Osa haastateltavista oli sitä mieltä, että tilaaja-tuottajamallin myötä uhkana on, että kustannustehokkuus ei paranekaan, vaan saattaa mennä jopa huonommaksikin erilaisten oheiskulujen kasvaessa. Myös tämä saa vahvistusta teoriasta sillä tilaajan ja tuottajan

eriytyminen voi merkitä päällekkäistä organisointia, suunnittelua ja johtamista, mikä puolestaan saattaa johtaa kustannusten kasvuun (Valkama 1994, 74). Oheiskustannuksia aiheutuu muun muassa kilpailujen järjestämisestä, tarjousten vertailusta, neuvotteluista, sopimusten laatimisesta, sopimusten valvonnasta, toimintojen koordinoinnista ja sopimusriitojen ratkaisemisesta. Näitä transaktiokustannuksia aiheutuu tilaavan viranomaisen toiminnasta. (Mt., 33.)

Uhkana koettiin myös hallinnoinnin ja suunnittelun paisuminen ja tilaajaosaamisen puute. Eräs haastateltava näki uhkana myös sen, että tilaajaorganisaatio ei ota sille kuuluvaa vastuuta, vaan vastuu kaatuu tuottajaorganisaatiolle ja viime kädessä tuotannon työntekijöille.

Epäonnistunut kilpailutus saattaa uhata palvelujen laatutekijöitä. Eräs haastateltavista pohtikin, että *”(…) se ei voi olla pelkästään se raha, kuka halvemmalla tekee, vaan siinä pitää olla ne laatukriteerit ja siinä pitää olla hyvin tarkkaan mietitty ja yksilöity se, mitä se palvelu pitää pitää sisällään ja mitä sitten, jos se ei pidäkään ja miten sitä kontrolloidaan ja tuotetaan.” H6*

Uhkana nähtiin asiakkaiden näkökulmasta mahdollinen palvelujen heikkeneminen ja sen aiheuttama ristiriita sosiaalityön etiikan kanssa.

”(…) jos tilaaja ei jotakin tilaa niin eihän me tuoteta, vaikka asiakas kuinka haluaisi, että periaatteessa sanot, että ei meiltä ei oo tilattu tämmöstä palvelua et sä saa sitä (…) et kyllä meilläkin voi olla että me jätetään raakasti jotakin tekemättä tosin en tiedä antaako sosiaalityön etiikka kuinka periksi sen (…) ” H6

Yhteenveto: ”Linnakkeista käytävää ja kustannusten kasvua”

Tilaaja-tuottajamallin uhkina haastateltavat kokivat tilaajilta tulevat vaatimukset tuottajalle, hallinnoinnin ja suunnittelun paisumisen ja sen myötä kustannustehokkuuden heikkenemisen, tilaajaosaamisen puutteen, tilaajaorganisaatio ei otakaan sille kuuluvaa vastuuta, epäonnistuneen kilpailutuksen myötä huonolaatuiset palvelut ja palvelujen heikkenemisen.

Haastateltavien keskuudessa koettiin, että liiallisen tehostamisen myötä tilaaja ei osaa ottaa huomioon sosiaalityön erityispiirteitä. Esimerkkinä tuotiin esiin toimeentulotuen käsittely liukuhihnalla eli asiakkaat jäävät pitkäksi aikaa hakemaan toimeentulotukea. Tällä

todennäköisesti tarkoitettiin, että liiallisen tehostamisen myötä asiakkaiden aktivointi ei ole mahdollista.

Haastateltavat kokivat uhkana myös yhteistyöongelmat tilaajan ja tuottajan välillä.

7.10 Tilaaja-tuottajamalli SWOT-taulukkona

Tavallista on, että organisaation ja vahvuuksien ja heikkouksien analyysiä tekevät konsultit ylimmän johdon avustuksella, jolloin analyysi jättää kokonaan pois suorittajaportaan kokemukset ja ongelmat (Sarala & Sarala 1998, 74). Nyt tässä tutkimuksessa ja swot-analyysissä tulee nimenomaan esiin suorittajaportaan (sosiaalityöntekijät ja etuuskäsittelijät) kokemukset ja näkemykset Tampereen kaupungin soveltamasta tilaaja-tuottajamallista. Swot-analyysin avulla voidaan arvioida nykytilannetta ja ajankohtaisia haasteita (Mt, 74). Olen koonnut alla olevaan nelikenttään haastateltavien vastauksista tilaaja-tuottajamallin vahvuudet, heikkoudet, mahdollisuudet ja uhat. Nämä ovat siis tämän tutkimuksen haastateltavien näkemyksiä, vaikka niistä on myös löydettävissä paljon yhtymäkohtia kirjallisuudessa (esim. Eloranta 1996, Kallio ym. 2006, Valkama 1994) esiteltyihin tilaaja-tuottajamallin vahvuuksiin ja heikkouksiin.

Kuvio 1. Tilaaja-tuottajamalli Swot-taulukkona.

VAHVUUDET: -toimintojen läpinäkyvyyden lisääntyminen -rationaalisuus -kustannustietoisuus -kilpailuttamisen myötä tulevat säästöt	**HEIKKOUDET:** -suhde päättäjiin ja ylempiin esimiehiin ei ole ihmisläheinen -inhimillisyyden väheneminen -tilaamisosaamisen puute -kustannusten kasvu -vaateiden lisääntyminen -johtajien lisääntynyt määrä -raskas, työläs ja monimutkainen malli -oheishallinnoinnin kasvu -kastiutuminen tilaajan ja tuottajan välillä -vastuun ja päätöksenteon epäselvyys
MAHDOLLISUUDET: -vakiintunut malli, jonka avulla saadaan tuotettua hyviä ja järkevänhintaisia palveluja -palvelujen tuottaminen kysynnän mukaan	**UHAT:** -hallinnoinnin ja suunnittelun paisuminen -tilausosaamisen puute -tilaajalta tulevat vaatimukset -tyytymättömyys tilaaja-tuottajamallia kohtaan ja sen toimimattomuus, jonka seurauksena systeemiä pitää vaihtaa -oheiskulujen kasvun myötä kustannustehokkuus huononee -yhteistyöongelmat tilaajan ja tuottajan välillä

Perinteisen SWOT-analyysin mukaisesti taulukko tulisi tulkita niin, että vahvuus – laatikossa olevia asioista tulisi vahvistaa, heikkoudet – laatikossa mainittuja asioita tulisia kehittää tai korvata, mahdollisuudet – laatikossa mainittuja asioita tulisi käyttää hyväksi ja uhat – laatikossa mainitut asiat tulisi torjua ja väistää. (Sarala & Sarala 1998, 74.)

Tämän kokoamani swot – taulukon avulla on mahdollista arvioida Tampereen kaupungin toteuttamaa toimintamallin muutosta hyödyntämällä sosiaalitoimen henkilöstön kokemuksia tilaaja-tuottajamallista.

Vahvuudet: Tilaaja-tuottajamallin perusteluissa viitataan usein kunnan perinteisen toiminnan kritiikkiin. Markkinoiden ja kilpailun liittämisellä julkiseen palveluntuotantoon tilaaja-tuottajamallin avulla keinoksi, jolla ylisuurta ja tehotonta julkista sektoria voisi laihduttaa ja tehostaa. (Eloranta 1996, 46.) Haastateltavien keskuudessa koettiin, että kilpailuttaminen on saattanut tuoda kaupungille säästöjä joillakin osa-alueilla. Haastateltavat pitivät tilaaja-tuottajamallin vahvuuksina myös rationaalisuuden, toimintojen läpinäkyvyyden ja kustannustietoisuuden lisääntymistä. Tutkimuksissa on myös saatu näyttöä tilaaja-tuottajamallin kustannustietoisuutta lisäävästä vaikutuksesta ja (esim. Andersson & Hansson 1989) Suomen Kuntaliiton internet-sivuilla todetaan myös, että tilaaja-tuottajamalli lisää toimintojen läpinäkyvyyttä.

Heikkoudet: Haastateltavat toivat esiin lukuisia erilaisia heikkouksia, joita he ovat tilaaja-tuottajamallissa kokeneet olevan. Haastateltavat kokivat, että tilaaja-tuottajamallin myötä inhimillisyyden elementti on vähentynyt ja suhde päättäjiin ja esimiehiin ei ole enää ihmisläheinen. Eloranta (1996) on myös pitänyt yksiulotteisten taloudellisten arvojen korostumista tilaaja-tuottajamallin heikkoutena. Taloudellisten arvojen korostumisella saattaa juuri olla vaikutusta inhimillisyyden kokemuksen vähentymiseen.

Haastateltavien mielestä Tampereen kaupungilla ei ole riittävää tilaamisosaamista ja se nähtiin heikkoutena. Riittävä tilaamisosaaminen on tärkeä osa tilaaja-tuottajamallin soveltamista ja siitä tulisi ennen kaikkea huolehtia.

Kustannusten ja oheishallinnoinnin koettiin myös kasvaneen tilaaja-tuottajamallin myötä. Tämä saa myös vahvistusta teoriasta. Päätöksentekoväylien pidentyminen ja monimutkaistuminen on tilaaja-tuottajamallin ongelmia. Tilaajapuolen hallinto tukevoituu perinteiseen tuotantotapaan verrattuna. Tarjouskilpailujen järjestäminen sekä sopimusten tehokas hallinnointi ja valvonta vaativat entistä suurempia resursseja. Resurssien lisääntymisen tarve aiheuttaa lisäkustannuksia. Tuotannon tehokkuudesta saatavat säästöt saatetaan pakosta tuhlata kasvaneeseen byrokratiaan. (Eloranta 1996, 47.)

Haastateltavien keskuudessa koettiin heikkoutena myös tilaajapuolelta tulevat vaatimukset sekä tilaaja-tuottajamallin monimutkaisuus ja raskaus. Kastiutuminen tilaajan ja tuottajan välillä koettiin heikkoutena. Kastiutumisella tarkoitettiin, että tilaajapuolen työt koetaan jotenkin ”parempina” ja ne ovat paremmin palkattuja, vaikka tehtävien vaativuus ei sitä vaatisikaan. Vastuun ja päätöksenteon epäselvyys oli näyttäytynyt myös haastateltaville heikkoutena. Työntekijöillä on epäselvyyttä siitä, kuka ottaa vastuun mistäkin ja kuka päättää mistäkin asiasta.

Mahdollisuudet: Tilaaja-tuottajamallin mahdollisuutena nähtiin, että se voi olla tulevaisuudessa ihan käyttökelpoinen malli, jonka avulla saadaan tuotettua hyviä ja järkevänhintaisia palveluja ja palveluja voidaan tuottaa kysynnän mukaan.

Uhat: Tilaaja-tuottajamallin uhkina haastateltavat kokivat tilaajilta tulevat vaatimukset tuottajalle, hallinnoinnin ja suunnittelun paisumisen ja sen myötä kustannustehokkuuden heikkenemisen, tilaajaosaamisen puutteen, tilaajaorganisaatio ei otakaan sille kuuluvaa vastuuta, epäonnistuneen kilpailutuksen myötä huonolaatuiset palvelut ja palvelujen heikkenemisen.

Haastateltavien keskuudessa koettiin, että liiallisen tehostamisen myötä tilaaja ei ehkä osaa ottaa huomioon sosiaalityön erityispiirteitä. Uhkana koettiin myös yhteistyöongelmat tilaajan ja tuottajan välillä.

8 Johtopäätökset ja pohdinta

Tutkimukseni tuotti erityisesti tietoa siitä, miten nämä tutkimukseen osallistuneet Tampereen kaupungin sosiaaliasemien sosiaalityöntekijät ja etuuskäsittelijät ovat kokeneet Tampereen kaupungin muutoksen ja tilaaja-tuottajamalliin siirtymisen. Tutkimukseni tulokset eivät ole yleistettävissä, vaan ne kuvaavat tämän tutkimusjoukon näkemyksiä muutoksesta. Tutkittavana oli myös, onko muutos ja tilaaja-tuottajamalli vaikuttanut tämän tutkimusjoukon käytännön työhön ja miten se on vaikuttanut. Tämä tutkimus ei mahdollistanut kuitenkaan kokemusten vertailua näiden kahden eri ammattiryhmän välillä, koska haastateltavien joukko jäi niin pieneksi. Syitä siihen, miksi haastateltavien joukko jäi niin pieneksi, on varmaan monia. Saattaa olla, että sosiaalitoimen työntekijät eivät ole kokeneet muutosta omalta osaltaan niin merkittäväksi, että olisivat olleet kiinnostuneita ottamaan osaa tutkimukseen. Syynä osallistumattomuuteen saattaa olla myös uudistusta kohtaan koettu muutosvastarinta. Tämä saattaisi selittyä myös sillä, että tulosten perusteella kokemukset tilaaja-tuottajamallista ja Tampereen kaupungin toimintamallin muutoksesta eivät olleet kovin positiivisia. Kaikesta huolimatta onnistuin mielestäni saamaan tutkimuksessani kohtalaisen hyvin esiin sosiaalityöntekijöiden ja etuuskäsittelijöiden erilaisia näkemyksiä muutoksesta ja tilaaja-tuottajamallista.

Tutkimukseni perusteella muutosjohtaminen on näyttäytynyt Tampereen toteuttamassa muutoksessa varsin haasteellisena kokonaisuutena. Näyttää siltä, että toimintamallin muutosta ja tilaaja-tuottajamallia ei ole kovin hyvin sisäistetty, ainakaan näiden haastateltavien keskuudessa. Tutkimustuloksissa korostui epävarmuus ja epätietoisuus muutoksen taustalla vaikuttaneista syistä. Muutoksen tarpeen ymmärtäminen ja sisäistäminen on hankalaa, jos muutokseen johtaneista syistä ei olla tietoisia. Muutosjohtamiseen sisältyy olennaisilta osin myös tiedottaminen. Tiedottaminen on myös tämän tutkimuksen tulosten perusteella näyttäytynyt toteutetun muutoksen osalta varsin haasteellisena. Tyytymättömyyttä tiedottamisen suhteen oli varsin paljon. Kokemukset muutosjohtamisesta ja tiedottamisesta toimintamallin muutoksen yhteydessä olivat varsin negatiivisia. Ainoastaan lähiesimiesten toimintaan muutoksessa oltiin tyytyväisiä. Epäonnistunut muutosjohtaminen ja tiedotus saattavat lisätä henkilöstön keskuudessa muutosvastarintaa.

Yritin myös selvittää, minkälaisia vaikutuksia tilaaja-tuottajamalliin siirtymisellä on ollut sosiaalityöntekijöiden ja etuuskäsittelijöiden käytännön työhön. Teoreettisen tarkastelun pohjalta

on mahdollista tuoda esiin, että tilaaja-tuottajamalliin siirtymisen ohella sosiaalityöhön kohdistuvien muutosten taustalla ovat saattaneet vaikuttaa NPM:n opit. Sosiaalityöntekijät ja etuuskäsittelijät eivät kokeneet tilaaja-tuottajamalliin siirtymisen vaikuttaneen heidän käytännön työhönsä, toimintatapoihin eikä työnkuviin. He toivat kuitenkin esiin joukon erilaisia työhön vaikuttaneita välillisiä muutoksia, jotka ovat mielestäni suoraan johdettavissa NPM-opista. Byrokraattista kirjaamistyötä on tullut lisää, esimerkkinä palvelupyyntöjen tekeminen asiakasohjausyksikköihin Loistoon ja Luotsiin. Lisäksi tehdyn työn tilastoinnista ja suoritteiden laskemisesta on tullut osa päivittäistä työtä. Yleisesti ottaen sosiaalityöntekijöillä ja etuuskäsittelijöillä on kokemus, että muutos on tuonut enemmän tehokkuusvaatimuksia. Nämä tehokkuusvaatimukset ovat herättäneet negatiivisia tuntemuksia. Tämä saattaa johtua myös siitä, että NPM-opin kaltaiset toimintatavat istuvat huonosti sosiaalityön perinteiseen eetokseen. Lähtökohtaisesti tiedetään, että sosiaalitoimessa joudutaan työskentelemään niukoilla resursseilla, joten luulen myös tehokkuusvaatimusten siitä syystä saaneen huonon vastaanoton henkilöstön keskuudessa. Tehostamistoimenpiteitä ja suoritteiden laskemista on toteutettu myös Englannin sosiaalityön piirissä ja sosiaalityöntekijät ovat kokeneet niiden myötä sosiaalityön olevan kriisissä. (esim. Harris 2005a; Koskiaho 2008.)

Tilaaja-tuottajamalliin siirtymisen myötä lähiesimiesten työtehtävien koettiin siinä määrin lisääntyneen, että työntekijöiltä puuttuu lähes kokonaan lähiesimiehen tuki. Tämä puhuu puolestaan tilaaja-tuottajamallin myötä lisääntyneestä oheishallinnoinnista, jota tilaaja-tuottajamalli on teoreettisen tarkastelunkin pohjalta omiaan lisäämään. Tämä on seikka, mihin mielestäni tulisi kiinnittää enemmän huomiota. Lähiesimiehen tuki on äärimmäisen tärkeä asia työntekijöille. Pohdittavaksi tulee muun muassa, että minkälaisia vaikutuksia sillä jatkossa tulee olemaan, jos työntekijöiltä pääosin puuttuu lähiesimiehen tuki. Luulen, että sillä tulee pitkässä juoksussa olemaan vaikutusta henkilöstön työhyvinvointiin nimenomaan negatiivisessa mielessä.

Yksi tutkimuskysymyksistäni oli myös, mitä vaikutuksia sosiaalityöntekijät ja etuuskäsittelijät arvelevat tilaaja-tuottajamallilla olevan asiakkaille. Tehokkuuspyrkimyksillä nähtiin olevan huonoja vaikutuksia palvelujen laatuun. Pitkälle menevä tehostaminen saattaa mielestäni vaikuttaa siihen, että asiakkaat eivät tule sosiaalitoimessa palvelluiksi niin hyvin ja laadukkaasti, mitä esimerkiksi sosiaalityön ammattietiikka edellyttää. Aiemman tutkimuksen ja teoreettisen tarkastelun pohjalta tuli esiin, että tehokkuuspyrkimyksillä saattaa olla vaikutuksia myös sosiaalityöntekijöiden ammatti-identiteettiin.

Tilaaja-tuottajamalli yleensä ja erityisesti Tampereen toimintamallin uudistuksena koettiin melko negatiivisena. Sen koetaan olevan liian monimutkainen malli. Vahvuutena koettiin kustannustietoisuuden ja toimintojen läpinäkyvyyden lisääntyminen. Nämä ovat teorian ja aiemman tutkimuksen pohjalta myös luettu tilaaja-tuottajamallin vahvuuksiin. (esim. Andersson & Hansson 1989.) Kilpailuttamalla saatetaan saada joillakin osa-alueilla säästöjä aikaan, mutta vastaavasti ne voidaan myös menettää lisääntyneen byrokratian ja hallinnoinnin vuoksi. Mielestäni olisi myös aiheellista arvioida tilaaja-tuottajamallin soveltuminen eri hallinnonaloille. On mahdollista, ettei se ole välttämättä toimiva systeemi kaikilla organisaation hallinnonaloilla. Sosiaalityön osa-alueelle tilaaja-tuottajamallin koettiin soveltuvan melko huonosti.

Heikkouksia tilaaja-tuottajamallilla nähtiin olevan lukuisa määrä. Inhimillisyyden koettiin tilaaja-tuottajamallin myötä vähentyneen. Tämä saattaa olla seurausta markkina-arvojen vahvistumisesta ja korostumisesta. Riittävän tilaamisosaamisen vahvistaminen Tampereen kaupungin organisaatiossa on haaste. Tilaamisosaamisen puute koettiin Tampereen kaupungin tilaaja-tuottajamallin sovellutuksen heikkoutena. Riittävä tilaamisosaaminen on tärkeä elementti ja sitä tulisi vahvistaa ja kehittää. Tampereen kaupungin tulisi myös mielestäni huolehtia siitä, ettei oheishallinnoin ja byrokratian lisääntymisen myötä kustannukset pääse kasvamaan ohi mahdollisten tilaaja-tuottajamallilla saavutettujen hyötyjen. Näkemyksenä oli, että kustannukset vaan kasvavat tilaaja-tuottajamallin myötä.

Tilaaja-tuottajamalli on ollut vasta aika vähän aikaa Tampereen kaupungilla käytössä, joten sen konkreettisista hyödyistä ja haitoista on vasta vähän tietoa. Näkisin, että kehittämistä malli vielä vaatii. Tulevaisuudessa sen mahdollisuudet saattavat olla ihan hyvät, mikäli sitä pystytään kriittisesti arvioimaan ja epäkohtiin puuttumaan. Sosiaalityöntekijät ja etuuskäsittelijät olivat sitä mieltä, että sitä pitäisi riittävän kauan jaksaa katsoa, jotta sillä olisi tulevaisuudessa mahdollisuuksia. Se voisi olla ihan vakiintunut malli, jolla saataisiin tuotettua hyviä ja järkevänhintaisia palveluja. Toisaalta tuli esiin, että tilaaja-tuottajamalli saatetaan jossain vaiheessa hylätä toimimattomana mallina ja sitten taas siirrytään johonkin muuhun toimintamalliin. Jää nähtäväksi, mihin suuntaan tilaaja-tuottajamallia vielä kehitetään vai hylätäänkö se sittenkin esimerkiksi Ruotsin ja Englannin tapaan toimimattomana mallina.

Tilaaja-tuottajamallin uhkina koettiin tilaajilta tulevat vaatimukset tuottajalle, hallinnoinnin ja suunnittelun paisumisen ja sen myötä kustannustehokkuuden heikkenemisen, tilaajaosaamisen puutteen, tilaajaorganisaatio ei otakaan sille kuuluvaa vastuuta, epäonnistuneen kilpailutuksen

myötä huonolaatuiset palvelut ja palvelujen heikkenemisen. Uhkana koettiin myös, että tilaajalla ei ole riittävästi tietoa sosiaalityön luonteesta. Tähän uhkatekijään voidaan varautua lisäämällä tietoa sosiaalityöstä erityisesti ylemmän johdon keskuudessa. Swot-analyysiin pohjautuen myös totean, että kaupungin tulisi pyrkiä välttämään ja väistämään näitä tilaaja-tuottajamallin mahdollisia uhkatekijöitä.

Tutkimustulosten perusteella näyttää siltä, että sosiaalityöntekijöillä ja etuuskäsittelijöillä on kokonaisuudessaan melko negatiivisia näkemyksiä toteutetun muutoksen ja tilaaja-tuottajamallin suhteen. Erityisesti tehokkuusvaatimukset koettiin negatiivisena asiana. Tämän tutkimuksen perusteella ei voida arvioida tai yleistää tuloksia koko Tampereen kaupungin henkilöstöön, vaikka mielestäni tulokset jonkinlaista suuntaa antavatkin. Huonot kokemukset säilyvät ihmisten mielessä pitkään. Epäonnistunutta muutoksen johtamista on hankala korjata. Näkisin näiden tutkimustulosteni valossa, että Tampereen kaupungin olisi nyt entistä tärkeämpää panostaa henkilöstönsä työhyvinvointiin ja saada aikaan ja vahvistaa henkilöstön myönteisiä kokemuksia työnantajasta ja työnantajan toiminnasta.

9 Lopuksi

Tämän pro gradu-tutkielmani parissa vietetyt kuukaudet ovat olleet mielenkiintoista ja antoisaa aikaa. On ollut mielenkiintoista selvittää sosiaalitoimen henkilöstön näkemyksiä Tampereen kaupungin toteuttamasta muutoksesta ja tilaaja-tuottajamallista. Tutkimusaineistoa analysoidessani mieleeni nousi myös muutamia jatkotutkimusaiheita.

Tilaaja-tuottajamalli on ollut vasta melko vähän aikaa käytössä Tampereen kaupungilla. Näkisin, että sen jatkon arviointi on varmasti vielä tarpeen, jotta tarvittavia kehittämistoimenpiteitä osataan tehdä.

Toinen jatkotutkimusaiheeni liittyy tilaaja-tuottajamallin arviointiin asiakkaiden näkökulmasta. Tutkimustuloksissa tuli esiin, että haastateltavien kokemuksen mukaan tilaaja-tuottajamallista ei ole ollut asiakkaille juuri mitään hyötyä. Tilaaja-tuottajamallin yksi tavoitteista kuitenkin on, että asiakkaiden tarpeet pystyttäisiin ottamaan paremmin huomioon. Mielestäni tilaaja-tuottajamallin jatkokehittämisen kannalta olisi tärkeää selvittää myös asiakkaiden eli kuntalaisten näkemyksiä ja kokemuksia muutoksesta.

LÄHTEET

Andersson, P. M. & Hansson, L. (1989) Beställare-utförare – ett alternativ till entreprenad kommuner. Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. Finansdepartementet. Ds 1989:10. Stockholm.

Anttiroiko, A-V. & Haveri, A. & Karhu, V. & Ryynänen, A. & Siitonen, P. (toim.) (2003) Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampere: Tampereen Yliopistopaino.

Arikoski, J. & Sallinen, M. (2007) Vastarinnasta vastarannalle – Johda muutos taitavasti. Helsinki: Työterveyslaitos.

Beck, U. (1995) Politiikan uudelleen keksiminen: kohti refleksiivisen modernisaation teoriaa. Teoksessa: Nykyajan jäljillä. Beck, U. & Giddens, A. &Lash, S. Suom. Lehto Leevi. Tampere: Vastapaino.

Eloranta, J. (1996) Tilaaja-tuottajamallin miinat ja mahdollisuudet. Mietteitä kuntien palvelujen tuottamisesta. Turenki: Kunta-alan ammattiliiton julkaisusarja 1.

Eriksson, P. (1986) Kysely ja haastattelu. Ohjeita empiirisen tutkimusaineiston hankinnasta aine- ja syventävien opintojen seminaarilaisille. Tampere: Tampereen Yliopistopaino.

Eräsaari, L. (2007a) New Public Management on julkisen sektorin vääryyksien isä. Teoksessa: Vääryyskirja. Helne, T. &Laatu, M. (toim.) Helsinki: Kelan tutkimusosasto.

Eräsaari, L. (2007b) Uusliberalistisen julkisen sektorin kritiikki. Sosiaalivakuutus (6) 40 – 41.

Eskola, J. & Suoranta, J (2001) Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Tampere: Vastapaino.

Gruening, G. (2001) Origin and Theoretical Basis of New Public Management. International Public Management Journal, 4, 1-25.

Hakari, K. (2007) Tuore Tampere – Luovasti uuteen. Tampereen kaupungin toimintamallin uudistus 2002 - Tampereen kaupungin tietotuotannon ja laadunarvioinnin A-julkaisusarjan julkaisut A 1/2007. Tampere.

Harisalo, R. (2008) Organisaatioteoriat. Tampere: Tampeeen Yliopistopaino.

Harris, J. (2003) The Social Work Business. London: Routledge.

Harris, J. (2005a) Britannia kulkee askeleen edellä. Sosiaaliturva 93, 13, 8-9. Haastattelun tehnyt Lea Suoninen-Erhiö.

Harris, J. (2005b) Modernisoidut sosiaalipalvelut Isossa-Britanniassa: Sosiaalityö liikeyrityksessä nimeltä McKunta. Janus 13 (2), 154 – 171.

Haveri, A. (2006) Kunnallishallinnon tulevaisuus – Kuinka kunnallishallinto selviää murroksesta. Teoksessa Kuntarakenteita etsimässä. Puheenvuoroja kunta- ja palvelurakenteiden

uudistustarpeista ja –mahdollisuuksista. Juhlakirja kunnallistalouden professori Veli Karhun siirtyessä eläkkeelle vuonna 2006. Tampere: Kunnallistutkimuksia.

Heiskala, R. (2006) Kansainvälisen toimintaympäristön muutos ja Suomen yhteiskunnallinen murros. Teoksessa: Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta? Heiskala, R. & Luhtakallio, E. (toim.) Helsinki: Gaudeamus. 14 – 42.

Helin, K. (1995) Tuplavoimin muutoksiin. Osallistaminen johtamisessa. Vantaa: Innotiimi.

Hirsjärvi, S. & Hurme, H. (2000) Tutkimushaastattelu: Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Helsinki University Press.

Hirsjärvi, S. & Remes, P. & Sajavaara, P. (2007) Tutki ja kirjoita. Helsinki: Tammi

Hämäläinen, T. J. (1997) Murroksen aika – Selviytyykö Suomi? Teoksessa: Murroksen aika. Selviääkö Suomi rakennemuutoksesta? Hämäläinen, T. J. (toim.) Juva: WSOY. 5 – 34.

Hämäläinen, T.J. & Heiskala, R. (2004) Sosiaaliset innovaatiot ja yhteiskunnan uudistumiskyky. Helsinki: Sitra.

Juhila, K. (2006) Sosiaalityöntekijöinä ja asiakkaina. Sosiaalityön yhteiskunnalliset tehtävät ja paikat. Tampere: Vastapaino.

Juntunen, E. (2003) Kunnan elinkaarihyppy – strateginen kehittäminen ja yhteistyö. Kunnallisalan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu nro 50.

Julkunen, R. (2006) Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu. Helsinki: Stakes.

Juuti, P (2006) Organisaatiokäyttäytyminen. Aavaranta-sarja. Helsinki: Otava.

Järvinen, P. (2005) Ammattina esimies. Helsinki:WSOYpro.

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. Tampere: Kunnallistutkimuksia.

Kananoja, A. & Lähteinen, M. & Marjamäki, P. & Laiho, K. & Sarvimäki, P. & Karjalainen, ?. & Seppänen, M. (2007) Sosiaalityön käsikirja. Jyväskylä: Gummerus.

Kiemunki, H. & Posio, J. (2008) Tilaaja-tuottajamallin karikot ja tyvenet. Esimerkkinä Rovaniemen vanhuspalvelukeskus.
http://www.ulapland.fi/includes/file_download.asp?deptid=25948&fileid=12850&file=20080318131550.pdf&pdf=1
Viitattu: 4.4.2009

Koskiaho, B. (2008) Hyvinvointipalvelujen tavaratalossa. Palvelutalous ja sosiaalipolitiikka Englannissa, Ruotsissa ja Suomessa. Tampere: Vastapaino.

Kröger, T. (1997) Hyvinvointikunnan aika. Acta Universitatis Tamperensis 561.

Kuntaliitto: Tukea kuntien muutokseen. Yleiskuvaus tilaaja-tuottaja –toimintatavasta. http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;55264;55275;121698;121700;117363;88362;103804
Viitattu: 4.4.2009

Lægreid, P. (2003) Administrative Reforms in Scandinavia – Testing the Cooperative Model. Teoksessa: Public Sector Reform. An International Perspective. Nolan. B. C. (toim.) New York: Palgrave. 66 – 81.

Lumijärvi, I. & Ratilainen, K. (2004) Miten mitata henkilöstöä strategisena voimavarana? – Tutkimus Tampereen kaupungin strategisen henkilöstömittariston kehittämistyöstä. Tampere: Tampereen yliopisto.

Mattila, P. (2007) Johdettu muutos. Avaimet organisaation hallittuun uudistumiseen. Helsinki: Talentum.

Melin, H. & Nikula, J. (toim.) (2003) Yhteiskunnallinen muutos. Tampere: Vastapaino.

Minkkinen, J. (2009) Laatutyö Tampereen kaupungin uudessa toimintamallissa – Tilaaja palvelujen laadun takaajana. Pro gradu – tutkielma. http://tutkielmat.uta.fi/haekokoversio.php?id=19593

Määttä, S. & Ojala, T. (2001) Tasapainoisen onnistumisen haaste. Johtaminen julkisella sektorilla ja Balanced Scorecard. Helsinki: Hallinnon kehittämiskeskus, Valtiovarainministeriö.

Möttönen, S. & Niemelä, J. (2005) Kunta ja kolmas sektori. Yhteistyön uudet muodot. Jyväskylä: PS-kustannus.

Ohtonen, J. (2002) Sosiaali- ja terveydenhuollon yksityispalvelut ja markkinaohjaus. Teoksessa: Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus. Tasapainoista ratkaisua etsimässä. Helsinki: sosiaali- ja terveysministeriö. 63 – 82.

Patomäki, H. (2007) Uusliberalismi Suomessa. Lyhyt historia ja tulevaisuuden vaihtoehdot. Helsinki: WSOY.

Peltorinne, J. (2007) Markkinavoimien draivi –ideologinen ja rakenteellinen murros hyvinvointipalveluiden tuottamisessa ja tilaaja-tuottajamallin esiinmarssi. Kandidaatintutkielma.

Pesonen, J. (2008) Johtamisen haasteet tilaaja-tuottajamallissa. Tampereen johtamiskokemusten arviointi tilaajapäälliköiden ja apulaispormestarien suhteen välisestä näkökulmasta. Pro gradu –tutkielma.
http://tutkielmat.uta.fi/haekokoversio.php?id=17660

Rajala, T. (2001) Henkilöstö kunnan voimavarana. Teoksessa: Kunnat 2000-luvun kynnyksellä. Hoikka, P. (toim.) Tampere: Tampereen yliopistopaino. 225 – 255.

Raunio, K. (2009) Olennainen sosiaalityössä. Helsinki: Gaudeamus.

Ruohotie, P. (2002) Oppiminen ja ammatillinen kasvu. Juva: WS Bookwell.

Rönkkö, P. (2001) Kunnallishallinto ja hyvinvoinnin kansallinen strategia. Teoksessa: Kunnat 2000-luvun kynnyksellä. Hoikka, P. (toim.) Tampere: Tampereen yliopistopaino. 105–142.

Salminen, A. (2008) Julkisen toiminnan johtaminen. Hallintotieteen perusteet. Helsinki: Edita.

Salminen, A. & Niskanen, J. (1996) Markkinoiden ehdoilla? Arvioita markkinaohjautuvuudesta julkisessa sektorissa. Helsinki: Valtiovarainministeriö; Vaasa: Vaasan yliopisto.

Sarala, U. & Sarala, A. (1998) Oppiva organisaatio – oppimisen, laadun ja tuottavuuden yhdistäminen. Tampere: Tammer-Paino.

Suikkanen, A. & Koskinen, S. & Lanne, L. & Lehtinen, N. & Mikkola, H. & Heinikoski A-M. (1994) Mikä-Mikä-Maassa. Tutkimus muutoksen ajasta Rovaniemen seudulla. Rovaniemi: Lapin yliopisto.

Talentia. Ammattieettiset ohjeet.
http://www.talentia.fi/index.php?&id=476&sm=71
Viitattu 9.4.2009

Tampereen kaupunki: hyvinvointipalvelut.
http://www.tampere.fi/hallinto/hyvinvointipalvelut/index.html
Viitattu 10.4.2009

Tampereen kaupunki: sosiaalipalvelut.
http://www.tampere.fi/sosiaalipalvelut/sosiaalityo/sosiaaliasemat/index.html
Viitattu 24.6.2008

Tilastokeskus: Väestöennuste 2007 – 2040.
http://www.stat.fi/til/vaenn/2007/vaenn_2007_2007-05-31_tie_001.html
Viitattu 8.3.2009

Tirronen, A. (2007) Tampereen kaupungin päivähoidon ja perusopetuksen tilaaja-tuottaja-mallipilotti poliittisen päätöksenteon näkökulmasta. Pro gradu –tutkielma.
http://tutkielmat.uta.fi/haekokoversio.php?id=16854

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2002) Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi.

Valkama, P. (1994) Tilaaja-tuottaja – malli. – Mainostemppu utopiaan? Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Valkama, P. (1995) Kuntien uudet palvelustrategiat. Tutkimus kuntien palvelutuotannon terveyttämisstrategisista vaihtoehdoista – erityisesti yhtiöittämisestä ja tilaaja-tuottaja – mallista. Yhteenveto-osuus. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Vähämäki, M. (2008) Dialogi organisaation oppimisessa – itseohjautuvan muutoksen mahdollisuus tuotantotyössä. Turun kauppakorkeakoulun julkaisuja. Sarja A-2:2008. http://info.tse.fi/julkaisut/vk/Ae2_2008.pdf Viitattu 21.3.2009

Suomen säädöskokoelma:

HE 192/194. Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi 192/1994.

Kansanterveyslaki 28.1.1972/66

Kuntalaki 17.3.1995/365

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta 2003

Perustuslaki 19 § 2000. Annettu Helsingissä 1 päivänä maaliskuuta 2000.

Sosiaalihuoltolaki 17.9.1982/710

LIITTEET

LIITE 1

Haastattelupyyntö 1

Hei!

Olen Tampereen yliopiston sosiaalipolitiikan- ja sosiaalityön opiskelija. Teen Pro gradu – työni Tampereen kaupungin uudesta toimintamallista. Tutkimukseni nimi on Rakentavia toimintamalleja etsimässä-henkilöstöpoliittinen näkökulma tilaaja-tuottajamallissa. Tutkimuksen tarkoituksena on saada kattava kuva toimintamallin etenemisestä ja tilanteesta kaupungissa, nimenomaan henkilöstön näkökulmasta katsottuna. Tutkimus tehdään sosiaaliasemien henkilöstön näkökulmasta.

Etsin haastateltavaksi sosiaaliasemilta sekä sosiaalityöntekijöitä että etuuskäsittelijöitä kertomaan kokemuksia kaupungin uudesta toimintamallista. Jos haluat kertoa kokemuksistasi, niin ota yhteyttä mahdollisimman pian. Haastattelun ajankohta ja paikka sovitaan erikseen.

Minulla on tutkimuslupa tutkimuksen tekemistä varten. Haastattelut ovat ehdottoman luottamuksellisia ja ne käsitellään nimettömästi.

Jos kiinnostuit, ota yhteyttä minuun sähköpostitse tai puhelimitse.

Johanna Peltorinne
johanna.peltorinne@uta.fi
p. 040 7022 778

Tutkimuksesta lisätietoja saa tarvittaessa myös kaupungin tutkimus- ja arviointipäällikkö Riitta Juusenaholta.

Yhteystiedot:
Riitta Juusenaho
riitta.juusenaho@tampere.fi
040 566 5618

LIITE 2

Haastattelupyyntö 2

Arvoisa vastaanottaja!

Lähestyin teitä sosiaaliasemien henkilöstöä jo jokin aika sitten sähköpostitse pyytäen osallistumaan tutkimukseen, joka koskee Tampereen kaupungin toimintamallin uudistusta. Vielä kaivattaisiin lisää vapaaehtoisia haastateltavaksi tätä pro gradu-työtäni varten.

Pyydän sinua osallistumaan tutkimukseen, joka käsittelee Tampereen toimintamallin uudistusta. Suoritan tätä tutkimusta pro gradu-opinnäytetyönä Tampereen yliopiston Porin yksikön yhteiskuntatieteellisessä tiedekunnassa sosiaalipolitiikan pääaineeseen.

Tutkimuksessa ollaan kiinnostuneita sosiaalialan henkilöstön yksilöllisistä näkemyksistä ja kokemuksista Tampereen kaupungin toimintamallin uudistuksesta. Osallistumisesi tutkimukseen olisi tärkeää oikean otoskoon saamiseksi ja tutkimuksen luotettavuuden varmistamiseksi. Juuri sinun kokemuksesi ovat tärkeitä, sillä uskon, että niiden avulla on mahdollista hahmottaa mahdollisia haasteita ja luoda kehitysehdotuksia toiminnan kehittämiseksi nimenomaan henkilöstön näkökulmasta käsin.

Kysely suoritetaan teemahaastatteluna. Haastatteluun kuluu aikaa noin 1h. Lähetän ohessa teille myös haastattelun teemat tutustumista varten.
Kaikki vastaukset käsitellään ehdottoman luottamuksellisesti ja siten, ettei vastaajia voida tutkimuksessa tunnistaa.

Jos kiinnostuit, ota yhteyttä minuun mahdollisimman pian sopiaksemme haastattelun ajankohdasta. Minuun voi olla yhteydessä sekä sähköpostitse että puhelimitse.

Ystävällisesti

Yhteiskuntatieteiden ylioppilas Johanna Peltorinne
040 7022 778
johanna.peltorinne@uta.fi

Lisätietoja tutkimuksesta tarvittaessa antaa myös:

Riitta Juusenaho
Tutkimus- ja arviointipäällikkö, Tampereen kaupunki
040 566 5618
riitta.juusenaho@tampere.fi

Kiitos jo etukäteen vaivannäöstä!

LIITE 3

Teemahaastattelurunko

Haastateltavan perustiedot

1. sukupuoli?

2. Ammatti?

3.miten kauan on työskennellyt Tampereen kaupungin palveluksessa?

Teemat

1. Toimintamallin muutos

   - Miksi mielestäsi Tiltu-malli otettiin Tampereella käyttöön?
   - Miten tilaaja-tuottajamalli on vaikuttanut käytännön työhösi? Mitä muutoksia on tullut? Miten koet ne muutokset?
   - Miten se on vaikuttanut työnkuvaasi?
   - Ovatko työtehtäväsi muuttuneet? Miten ne ovat muuttuneet?
   - Miten olet kokenut muutoksen yleisellä tasolla?
   - Minkälaisia tunteita tämä toteutettu muutos on sinussa herättänyt?
   - Oliko uudistus mielestäsi tarpeellinen?
   - Kuka hyötyy Tiltu-mallista eniten?
   - Mitä hyötyä tiltusta on asiakkaiden näkökulmasta?
   - Minkälainen tiltu on ollut kustannustehokkuuden näkökulmasta?

2. Tilaaja-tuottajamallin vahvuudet
   - Mitä hyötyjä koet muutoksella olleen?
   - Mitä hyvää näet muutoksessa?
   - Onko toimintamallin muutos tuonut työhösi parannuksia? Minkälaisia?

3. Tilaaja-tuottajamallin heikkoudet

   - Minkälaisia ongelmia koet tiltu-mallissa olevan?
   - Onko toimintamallin muutos tuonut työhösi heikennyksiä? Minkälaisia?

4. Tilaaja-tuottajamallin mahdollisuudet tulevaisuudessa?
   - Minkälaisia mahdollisuuksia tiltu-mallilla on?

5. Tilaaja-tuottajamallin uhat tulevaisuudessa

   - Mihin suuntaan tilaaja-tuottajamallia tulisi kehittää? Kehitysehdotukset?
   - Minkälaisena näet tilaaja-tuottajamallin tulevaisuudessa Tampereen kaupungilla?

- Onko mallin osalta olemassa uhkia? Millaisia?

6. Muutosjohtaminen

- Miten muutoksen johtaminen on mielestäsi toteutettu uuteen toimintamalliin siirryttäessä?
- Onko mielestäsi johdettu pelkkää asiaa vai onko myös huomioitu ihmisten johtaminen? Kuvaile.
- Miten tiedotus on hoidettu? Oletko tietoinen muutokseen johtaneista syistä? Onko niistä tiedotettu henkilöstölle? Oletko tietoinen mihin muutoksella on pyritty?
- Lähiesimiehen toiminta muutoksen aikana? Kuvaile!
- Onko muutoksen aikana huolehdittu henkilöstön kehittämisestä ja hyvinvoinnista?