

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

**METAHALLINNAN KEINOT ALLIANSSIMALLILLA
TOTEUTETUISSA JULKISISSA HANKINNOISSA**

Julkinen talousjohtaminen
Pro gradu -tutkielma
Lokakuu 2017
Ohjaaja: Eija Vinnari
Elina Isolähteenmäki

Tiivistelmä

Tampereen yliopisto:	Johtamiskorkeakoulu; julkinen talousjohtaminen
Tekijä:	ISOLÄHTEENMÄKI, ELINA
Tutkielman nimi:	Metahallinnan keinot allianssimallilla toteutetuissa julkisissa hankinnoissa
Pro gradu -tutkielma:	66 sivua, 3 liitesivua
Aika:	Lokakuu 2017
Avainsanat:	uusi julkinen hallinta, metahallinta, allianssimalli, julkiset hankinnat

Julkinen hallinto on kokenut viimeisten vuosikymmenten aikana merkittäviä hallintasuhteisiin ja palveluiden rakenteisiin liittyviä muutoksia. Kun vallalla olevat käytännöt on todettu riittämättömiksi alati muuttuvassa yhteiskunnassa, on tullut tarve löytää uusia julkisen johtamisen ja hallinnan tapoja. Julkiseen hallintoon kohdistuneet reformiaallot ovat seuranneet toinen toistaan - toimintojen ja prosessien ohella julkinen johtaminen on ollut yksi uudistusten kohteista. Uuden julkisen hallinnan myötä julkisen sektorin kaikkivoipaisuus on kyseenalaistettu, ja onnistuakseen lakien ja muiden säädösten sille osoittamissa tehtävissä julkinen sektori tarvitsee kumppanikseen yksityistä ja kolmatta sektoria. Pirstaloituneen yhteiskunnan ohjaaminen vaatii uusia johtamisen ja hallinnon keinoja: institutionaalisten ja hallinnollisten rajojen ylittämistä sekä erilaisia yhteistyön muotoja, kumppanuutta ja verkostoja. Muuttuneessa hallintoympäristössä suvereeni, ylhäältä alas kohdistuva suora valta on todettu riittämättömäksi. Tarvitaan uusia hallinnan keinoja; epäsuoraa vertikaalisissa suhteissa toimivaa metahallintaa ja itsesäätelyn ohjausta.

Vaikka hallinnon reformeihin liittyvää keskustelua on usein kritisoitu vain teorioiden tasolle jääväksi debatkiksi, voidaan uuden julkisjohtamisen (New Public Management, NPM) ja uuden julkisen hallinnan (New Public Governance, NPG) todeta jättäneen jälkensä esimerkiksi julkisiin hankintoihin liittyviin prosesseihin. EU direktiiveihin perustuva hankintalainsäädäntö antaa kehykset kuntien tekemille julkisille hankinnoille. Kun tavoitteena on julkisten varojen tehostaminen, samalla palveluiden laatuvaatimusten kasvaessa, kunnat joutuvat harkitsemaan uusia tapoja tuottaa palveluita. Vuonna 2017 uudistunut laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) luo puitteet uusille julkisen sektorin sekä yksityisen ja kolmannen sektorin välisille yhteistyömuodoille. Hankintamenettelyistä neuvottelumenettely tai kilpailullinen neuvottelumenettely mahdollistavat muiden yhteistyömallien muassa allianssimallilla toteutetun hankintaprosessin, jonka johtamiseen julkinen hallinto tarvitsee suoran vallankäytön sijasta uuden julkisen hallinnan välineitä - metahallinnan keinoja.

Julkinen hallinnon reformien voidaan todeta heijastuvan julkisen sektorin toimintaan, johtamiseen ja prosesseihin. Julkisten hankintojen sekä palveluiden tuottamiseen liittyvät rakenteelliset uudistukset voidaan katsoa olevan uuden julkisen hallinnan konkreettisia ilmentymiä. Allianssimallilla toteutettu julkinen hankintaprosessi vaatii onnistuakseen kehittyneitä johtamisen taitoja. Allianssiprosessiin liittyy vahvasti niin palvelun tilaajana toimivan julkisen sektorin kuin muidenkin allianssiosapuolien harjoittama verkostohallinta, ja hallintateoreetikkojen määrittelemät metahallinnan keinot ovat tunnistettavissa allianssin avainosapuolien toiminnassa. Perinteisesti rakennus- ja infrastruktuurihankkeissa hyödynnettyä, ja nyt myös esimerkiksi sosiaali- ja terveysalan hankkeissa pilotoitavaa yhteistyönmuotoa voidaan pitää uuden julkisen hallinnan ilmentymänä ja metahallinnan areenana.

Sisällys

1 Johdanto	5
2 Tutkimuksen lähtökohdat.....	9
2.1 Tutkimusongelma ja tutkimuskysymykset.....	9
2.2 Tutkimusmetodi ja analyysimenetelmä.....	9
2.3 Tutkimusaineisto ja tutkimuksen rakenne	10
3 Verkostohallintaa ja hallintaverkostoja.....	12
3.1 Governance – uusi julkinen hallinta.....	12
3.2 Uuden hallinnan kehitysvaiheet	14
3.3 Hallinta paikallistasolla	15
3.4 Hallintaverkostot ja niiden eri muodot.....	17
3.5 Metahallinta – hallinnan hallinta	21
3.6 Hallintaverkostoteoriat ja metahallinnan keinot.....	23
4 Kunnan roolin muutos palveluiden tuottajasta metahallitsijaksi	30
5 Allianssimalli	35
5.1 Allianssin kehittyminen.....	35
5.2 Allianssin määritelmä.....	36
5.3 Allianssin tavoitteet ja menestystekijät	38
5.4 Allianssin organisaatorakenne ja avainroolien vastuut	41
5.5 Allianssimalli hankintastrategiana	45
5.6 Allianssimalli hankintaprosessissa	47
6 Metahallinnan keinot allianssiprosessissa.....	53
7 Johtopäätökset.....	60
Lähteet.....	63
Liitteet	67
Liite 1. Kuvio 2	67
Liite 2. Taulukko 5	68
Liite 3. Taulukko 6.....	69

Tutkielman taulukot ja kuvat

Taulukko 1. Uuden julkisen hallinnan kehitysvaiheet, tavoitteet, ja välineet.....	15
Taulukko 2. Erot neljän hallintaverkostoteorian välillä	26
Taulukko 3. Metahallinnan keinot	28
Taulukko 4. Valtion, kunnan ja allianssiryhmien tehtävät allianssiprosessin eri vaiheissa	42
Taulukko 5. Roolit allianssiprosessissa I.....	68
Taulukko 6. Roolit allianssiprosessissa II.....	69
Taulukko 7. Metahallinta allianssiprosessissa, julkinen sektori metahallitsijana.....	55
Taulukko 8. Metahallinta allianssiprosessissa, allianssihallinto.....	57
Taulukko 9. Metahallinta allianssiprosessissa, ulkoinen asiantuntijaorganisaatio metahallitsijana..	59
Kuvio 1. Palveluiden järjestämistavat ja ohjausmekanismit.....	31
Kuvio 2. Allianssinorganisaatio ja sen eri osien tehtävät.....	67
Kuvio 3. Allianssimallin korvauskehukset.....	52

1 Johdanto

Viimeisen kahden vuosikymmenen aikana julkisen sektorin hallintasuhteissa ja etenkin kunnallisten palveluiden rakenteissa on tapahtunut merkittäviä muutoksia. Kuntien hallinnot ovat kokeneet 1980-luvun lopulta lähtien systemaattisia uudistusaaltoja. Perinteistä julkista johtamista on seurannut uusi julkisjohtaminen, jonka ongelmiin on edelleen etsitty vastauksia uudesta julkisesta hallinnasta. (Hakari 2013, 13; Anttiroiko 2010, 11.) Perinteinen julkinen hallinto, uusi julkisjohtaminen ja uusi julkinen hallinta eroavat toisistaan selkeästi muun muassa koordinoitumekanismissa perusteella. Perinteisen julkishallinnon koordinointi tapahtuu hierarkian avulla, uudessa julkisjohtamisessa markkinoiden ja uudessa julkisessa hallinnassa verkostojen avulla. Mallien lähtökohtainen ideaali ei kuitenkaan esiinny täysin puhtaana käytännössä, ja eri mekanismit toimivat yhteiskunnassa usein limittäin – hierarkkisia piirteitä voidaan löytää niin markkinaehtoisista suhteista kuin verkostoistakin. (Haveri 2011, 136.)

Hallintouudistusten ja Euroopan Unionin myötä hankintakulttuuri on muuttunut viimeisen kahden vuosikymmenen aikana paljon. Uusi julkinen johtaminen (New Public Management) on luonut hyvät puitteet organisoida julkisen sektorin toimintoja uudella tavalla. Julkisten hankintojen osalta se on tarkoittanut, kunnan koosta ja sijoittumisesta riippuen, toisistaan paljonkin poikkeavia toimintamalleja. Julkisilla hankinnoilla on vankat perustat lainsäädännössä. Vaikka hankintaosaamisen tasoerot voivat vaihdella eri kuntien välillä, lainsäädäntö takaa hankintaprosessien hyväksyttävän tason – ainakin hankinnoissa, jotka ylittävät kansalliset ja EU- hankintojen kynnyksarvot. *Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016)* antaa raamit hankintaprosessille aina hankintailmoituksen laatimisesta hankintasopimuksen kirjoittamiseen saakka. Hankinta-asiakirjojen laatimiseen ja hankintaprosessin aikana tapahtuvaan viestintään liittyvät säädökset ohjaavat hankintayksiköitä kilpailuasetelmassa olevien yritysten tasavertaiseen kohteluun sekä toisaalta julkistenvarojen tehokkaaseen käyttöön.

Tuotokset, tulokset, vaikuttaminen ja tehokkuus ovat olleet osa julkisen sektorin tavoitteita nyt noin 25 vuoden ajan, ja haasteista huolimatta nämä tavoitteet ovat tuoneet julkiselle sektorille myös onnistuneita uudistuksia. Tarkoituksena on ollut edistää joustavuutta ja reagoitiherkkyttä ympäristöstä tuleviin, muuttuviin tarpeisiin. Toimintaympäristöön soveltuvia ratkaisumalleja on tavoiteltu hajauttamalla toimintaa. On luotu itsenäisiä, toimeenpanosta vastaavia organisaatioita, ja politiikan tekeminen ja ammatillisiin lähtökohtiin perustuva toimeenpano erotettu toisistaan konsernijohtamista kehittämällä. Toinen politiikan ja toimeenpanon erottelukeinoista on ollut tilaaja-

tuottajamallien kehittäminen, johon on liitetty kyky tuottaa palveluja tehokkaasti ja laadukkaasti, kehittää myytäviä palvelutuotteita sekä toisaalta kyky tunnistaa julkisen toiminnan tarpeet kuntalaisten näkökulmasta. (Virtanen & Stenvall, 2011, 46 – 50.) Taloudellinen ajattelu sekä tuloksellisuuden ja aikaansaannoksien painottaminen ovat tulleet uuden julkisen johtamisen myötä yhä tärkeämmiksi. Julkiselle sektorille on rantautunut yksityistämistä vahvistavia käytäntöjä sekä markkinaperusteisuutta. Vaikka julkisella hallinnolla on edelleen vastuunsa hyvinvoinnin ja esimerkiksi terveydenhuollon palveluiden järjestämisen osalta, osa palveluista voidaan ostaa oman organisaation ulkopuolelta – kaikkea ei tarvitse tuottaa itse. Julkisten hankintojen tarkoituksena on ollut lisätä joustavuutta ja kustannustehokkuutta Kilpailuttamiseen liittyvä osaaminen on tullut yhä tärkeämmäksi uuden julkisjohtamisen myötä. Oman tuotannon lisäksi esimerkiksi kuntakonserneihin kuuluu julkisen sektorin omistavia organisaatioita, jotka ovat kunnan päätösvallan alla. (Virtanen & Stenvall, 2011, 50 – 52.)

Julaiset hankinnat konkretisoituvat julkisen ja yksityisen tai kolmannen sektorin rajapinnoilla. Julkisen terveydenhuollon ja voittoa tavoittelevien yritysten yhteistyö voi olla parhaimmillaan vankkumatonta tiimityötä terveydenhuollon asiakkaiden ja potilaiden hyvinvoinnin lisäämiseksi. Hankintasopimus voi tarkoittaa kummallekin osapuolelle lupaus yhdistetyistä henkilöresursseista yhdessä asetetun tavoitteen saavuttamiseksi. Kun vastakkain ovat julkisen sektorin niukat resurssit ja yksityisen yrityksen tavoite saada voittoa, tilanne voi synnyttää myös jännitteitä ja markkinatuomioistuimeen asti vietyjä ristiriitoja. Uusi julkinen hallinta (New Public Governance) täydentää osaltaan niin perinteistä byrokraattista julkishallinnon kuin uuden julkisjohtamisenkin näkökulmaa. Samalla uusi julkinen hallinta tuo myös uuden näkökulman edellä mainitulle julkisen sektorin ja yksityisen sektorin väliselle suhteelle ja tavoitteiden vastakkainasettelulle. Tämän päivän julkinen hallinto ohjaa monimutkaista yhteiskuntaa verkostoissa. Onnistunut hallinta perustuu julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin väliseen yhteistyöhön – kansalaisten näkökulmaa unohtamatta. Uusi julkinen hallinta voidaankin nähdä palveluiden asiakaslähtöisenä kehittämisenä. (Hakari 2013, 5-6.)

Hallinnon uudistuessa mallien sisäistäminen ja hyödyntäminen eivät onnistu aina ongelmitta. Virtasen ja Stenvallin mukaan (2011) perinteistä hallintomallia tarvitaan edelleen esimerkiksi viranomaistehtävissä, mutta toisaalta perinteinen, voimakas sääntely voi tukahduttaa hedelmällisen verkostoyhteistyön tai tehokkuuteen perustuvan toimintatavan. Julkisen sektorin palvelutuotannon laajentamiseen liittyvissä kysymyksissä uuden julkisen johtamiseen liittyvät käytännöt ja opit on syytä ottaa huomioon, kun taas innovatiiviset ratkaisuisissa ja kehittämistehtävissä voidaan hyötyä

julkiseen hallinnan mukanaan tuomasta verkostomaisesta toimintatavasta. (Virtanen & Stenvall 2011, 62.) Verkostomainen toimintatapa voi osoittautua haasteelliseksi useissa julkisen sektorin tehtävissä ja sen yhdistäminen perinteisiin julkisiin palvelutuotannon malleihin ei aina onnistu ongelmitta. Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) ohjaa julkisen organisaation ulkopuolelta ostettavien palveluiden hankintaa. Palveluita tarjoavat, yhteiskuntavastuuta korostavien yhtiöiden tavoitteena ennen kaikkea oman liiketoiminnan kasvu ja voiton tavoittelu. Kolmannen sektorin järjestöt ajavat puolestaan ensisijaisesti oman jäsenistönsä intressejä. Markkinalähtöisyys ja kumppanuus eivät siis ole pulmaton yhdistelmä. (Virtanen & Stenvall 2011, 60.)

Uuden julkisen hallinnan näkökulmasta julkinen hallinto on kykenemätön ohjaamaan yhteiskuntaa ja taloutta ilman yhteistyötä yksityisen ja kolmannen sektorin sekä kansalaisen kanssa (Klijn 2008). Ketjuuntuneiden ongelmien muuttuessa monimutkaisemmiksi organisaatiot ja toimijat ovat tulleet yhä riippuvaisemmiksi toisistaan. Monimutkaiset ongelmat vaativat ratketakseen myös monimuotoisia ratkaisuja ja järjestelmiä. (Haveri & Pehk 2008, 16.) Tilanteiden monimutkaistuessa hallinnon prosesseihin ja rakenteiden kehittämiseen vaikuttavia impulsseja tulee eri rajapintojen kautta, ja nämä impulssit vaikuttavat siihen, miten ja kenen toimesta asiat tulisi hoitaa (Stenvall & Airaksinen 2010, 25). Uuden julkisen hallinnan toimintatapana voidaankin nähdä institutionaalisten ja hallinnollisten rajojen ylittäminen sekä yhteistyö-, kumppanuus- ja verkostosuhteet, jotka rakentuvat aina tapauskohtaisesti. Kehittyneet johtamisen ja ohjauksen keinot, organisaatiomallit ja sopimussuhteet ovat niin ikään hallinnalle ominaisia toimintatapoja. Onnistuakseen eri osapuolilta vaaditaan kuitenkin yhteisymmärrystä - erilaiset tavoitteet ja toimintakulttuurit tuovat haasteensa ns. neuvottelujärjestyksen löytymiseen. (Haveri & Pehk 2008, 17.) Uudenlaiset hallinnan tavat sekä eri kokoonpanojen muodostamat uudenlaiset kumppanuussuhteet rakentuvat ja toimivat rinnakkain perinteisten hallintojärjestelmien kanssa (Stenvall & Airaksinen 2010, 25).

Kunnalla on vastuu sille osoitettujen palveluiden järjestämisestä. Uusi julkinen johtaminen ja julkinen hallinta tuovat vaihtoehtoja tapoihin tuottaa näitä palveluja. Yhteistyömallit lisäävät toimintakenttää, mutta toimintakentän lisääntyessä ja verkostoon kuuluvien toimijoiden määrän kasvaessa myös vastuu kasvaa ja palveluiden järjestämisen johtaminen hallinta monimutkaistuu. Suoran, ylhäältä alas suuntautuneen hallinnan lisäksi tarvitaan myös horisontaalisesti suuntautuneita, ja epäsuoria hallinnan keinoja sekä erilaisia metahallinnan työkaluja. Verkostoiden ja verkostoissa johtaminen tuo uusia vaatimuksia julkisen sektorin toimijoille. Alaluvussa 3.4 esiteltävät hallintaverkostoteoriat toteavat itseohjautuvien verkostojen tulleen erottamattomaksi osaksi moderneja hallintaprosesseja ja osallistuvan tehokkaaseen yhteiskunnallisen hallinnan tuottamiseen. Yhteiskunnallisessa hallinnassa suora, byrokraattinen hallinta vaatii rinnalleen verkostohallinnan eli metahallinnan muotoja

(Sørensen & Torfing 2007, 180). Epäsuorana, erilaisina hallinnan muotoina näkyvää ja perinteisestä edustuksellisesta demokratiaan nojautuvasta hallinnasta eroavaa ohjausta kutsutaan metahallinnaksi (*metagovernance*) (Sørensen 2006, 98). Metahallinnan keinoin voidaan kontrolloida ja valvoa kuntaorganisaation ulkopuolelta tuotettavan palvelun tuotantoa sekä yhdistellä erilaisia hallinnan keinoja; markkinoita, hierarkioita ja verkostoja tuottaessaan palveluita muuttuvassa markkinaympäristössä sekä (Kelly 2006, 616.)

Uutta julkista hallintaa on kritisoitu siitä, että se jää helposti teoreettiseksi ilmentymäksi ilman selkeää konkreettista toteutusta. Julkisten hankintojen kontekstissa julkisen hallinnon uudistukset voidaan nähdä erilaisten palveluiden järjestämismallien kautta, ja tämän tutkimuksen tarkoitus on osoittaa uuden julkisen hallinnan konkretisoituminen julkisten hankintojen kontekstissa. Kun tavoitteena on palveluiden laadun ja tuottavuuden parantaminen, julkinen sektori joutuu suunnittelemaan toimintaansa yhä uudella tavalla. Sopimukseen perustuvat yhteistyösuhteen yksityisen ja kolmannen sektorin kanssa ovat nousseet varteen otettavaksi vaihtoehdoksi kunnan järjestämistä vastuun alaisille palveluille. Tässä tutkimuksessa mielenkiinnon kohteena on allianssimalli, joka on varsin uusi julkisten hankintojen ja palveluiden järjestämisen muoto. Allianssimallia alettiin tutkia Suomessa noin 10 vuotta sitten, mutta ensimmäinen allianssimallilla tuotettu hanke käynnistyi vasta vuonna 2010. Allianssimalli on aiemmin mielletty lähinnä rakennus- ja infrastruktuurihankkeiden toimintamalliksi, ja suurin osa kansainvälisestä ja kotimaisesta kirjallisuudesta koskee juuri edellä mainittujen alojen allianssiprojekteja. Viime aikoina allianssimallia on alettu hyödyntää myös muilla aloilla, ja tästä syystä allianssimalli mielletään tässä tutkimuksessa useille eri palvelualoille sopivana toteutusmuotona. Perinteisestä hankintaprosessista poiketen allianssiprosessi koostuu *kehitysvaiheesta*, johon kuuluu esimerkiksi hankinnan suunnittelu, varsinaisesta *hankintavaiheesta* sekä *toteutusvaiheesta*. Vaiheita kutsutaan eri aineistoissa osin vaihtuvien termein, ja tässä tutkielmassa prosessin vaiheet on kuvattu Australian hallituksen ja valtiovarainministeriön antamien ohjeistuksien sekä Teknologian tutkimuskeskuksen VTT Oy:n tiedotuksen tietojen valossa. Käytetystä termistöstä riippumatta allianssimallilla toteutettu hankintaprosessi sisältää varsinaisen hankintaprosessin lisäksi aina *allianssihallinnon muodostamisen, kaupallisen mallin muodostamisen, projektin kehittämisen vaiheen* sekä *toteutusvaiheen*. Tutkimuksessa mielenkiinto keskittyy julkisten hankintojen suunnitteluprosessiin, tuottajien valintaan sekä allianssin kehitysaiheeseen. Koska toteutusvaiheeseen liittyvät tuloksellisuuden arviointi ja jatkuva toteutuksen valvonta ovat osaltaan varsin laajoja kokonaisuuksia, toteutusvaihe käsitellään tässä tutkimuksessa yleisemmällä tasolla. Tämä jättää luontevan tutkimusaukon tulevalle akateemiselle tutkimukselle.

2 Tutkimuksen lähtökohdat

2.1 Tutkimusongelma ja tutkimuskysymykset

Tutkimuksen tarkoituksena on tarkastella julkisia hankintoja *uuden julkisen hallinnan (New Public Governance, NPG)* näkökulmasta. Tutkimusongelmana on, *miten uuden julkisen hallinnan piirteet ja ratkaisumallit tulevat esiin julkisten hankintojen kontekstissa*. Tutkimusongelmaan pyritään löytämään vastauksia tutkimuskysymyksen kautta, *mitä metahallinnan keinoja allianssimallilla toteutetuissa julkisissa hankinnoissa käytetään?*

2.2 Tutkimusmetodi ja analyysimenetelmä

Tämä on *kvalitatiivinen eli laadullinen tutkimus*. Kuten Hirsjärvi, Remes ja Sajavaara (2009, 161) toteavat kvalitatiivisen tutkimuksen tarkoitukseksi, tavoitteenani on kuvata tutkimuskohde mahdollisimman kokonaisvaltaisesti. Tutkimus on empiirinen ja aineisto perustuu aikaisempaan tutkimukseen, tutkijan päättelyprosessiin ja tekstiaineistoon (Töttö 2004, 12 - 17). Hirsjärven ym. (2007) mukaan laadullisessa tutkimuksessa suositaan perinteisesti induktiivista, empiirisistä havainnoista lähtevää analyysiä (2007, 157). Tästä poiketen, tämä tutkimus on luonteeltaan *teoriasidonnainen eli abduktiivinen* sijoittuen teoria- ja aineistolähtöisen tutkimuksen välille. Teoria näkyy ja vaikuttaa aineiston analyysissä, mutta ei kuitenkaan suoraan perustu siihen. Tarkoituksena on etsiä aineistosta tekemilleni löydöksille selityksiä tutkimuksen teoriapohjasta. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006.)

Tutkimusaineisto on analysoitu *dokumenttianalyysin* keinoin. Dokumenttianalyysissä aineisto koostuu jo valmiiksi kerätystä tiedosta ja tutkimuskohteen olleessa varsin uusi, dokumenttianalyysi voidaan nähdä varsin toimivana ratkaisuna. Dokumenttianalyysin heikkoutena voidaan pitää sitä, että aineiston olleessa valmiiksi kerättyinä johonkin muuhun tarkoitukseen kuin akateemisen tutkielman tarpeita ajatellen, aineisto ei ehkä aina palvele tutkimuksen tekemistä ja tutkimusongelman selvittämistä. Aineiston valinnassa on syytä kiinnittää huomiota aineiston luotettavuuteen ja lähdekritiikkiin. Anttilan (1998) dokumenttiaineistoksi sopii esimerkiksi lait, hallinnolliset päätökset ja viranomaisohjeet. (Anttila 1998.)

Allianssimallin juuret löytyvät australialaisista ja uusi-seelantilaisista rakennus- ja infrastruktuurialan hankkeista. Suomessa allianssimalli on vielä varsin uusi palveluiden tuottamisen ja yhteistoiminnan malli. Vuonna 2010 alkunsa saaneet ensimmäiset hankkeet ovat keskittyneet niin ikään rakennus- ja infrastruktuurialalle, mutta allianssimallia on hyödynnetty esimerkiksi myös terveys- ja sosiaalipalveluiden tuottamisessa. Tämän tutkimuksen oli alun perin tarkoitus koskea Tampereen kaupungin hyvinvointialianssihanketta, jonka myötä alueelliset sosiaali- ja terveyspalvelut järjestetään julkisen ja yksityisen sekä kolmannen sektorin toimijoiden yhteistyönä. Kuluva vuosi 2017 on hankkeen osalta nimetty kehitysvaiheeksi, jonka aikana kaupunginhallitus tekee lopulliset päätökset hankinnan toteutusmallin yksityiskohdista. Koska kyseinen hanke on kesken, ja tästä syytä tutkielmalle asetettuun aikatauluun nähden epäedullisessa vaiheessa, tutkielmaprosessin edetessä painopiste on laajentunut koskemaan allianssimallia yleisesti, osana muuttunutta hallinta- ja hankintaympäristöä. Tapaustutkimuksen keskittyessä yhteen, määrättyyn ilmentymään, tässä tutkimuksessa on ollut tarkoitus esitellä allianssimalli yleisesti, tulevaisuudessa eri aloja koskevana palveluiden järjestämismallina. Koska allianssi on verrattain uusi julkisen sektorin sekä yksityisen ja kolmannen sektorin välinen yhteistyömuoto, ja koska allianssimalli halutaan esitellä useille eri palvelualoille sopivana järjestämismuotona, dokumentteihin perustuva aineisto tukee hyvin tutkielman tarkoitusta ja tarjosi elementit vastata myös asetettuun tutkimuskysymykseen.

2.3 Tutkimusaineisto ja tutkimuksen rakenne

Valikoitu aineisto osoittautui tämän tutkielman osalta sisällöltään varsin informatiiviseksi käsillä olevaan tutkielmaan. Governancen, eli uuteen julkiseen hallintaan liittyvää kirjallisuutta on runsaasti saatavilla. Teoreettisessa viitekehyksessä, pääluvussa 3, lähdetään liikkeelle uuden julkisen hallinnan käsitteestä. Tärkeimmistä lähteistä on syytä mainita Stephen P. Osbornen *The New Public Governance?* (2006), saman tekijän yhdessä Zoe Radnorin ja Greta Nasin julkaisema *A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach* (2013) sekä Lester Salamonin *The Tools of Government: a Guide to the New Governance* (2002) ja Erik-Hans Klijn:n julkaisu *Governance and governance networks in Europe* (2008). Kotimaisista lähteistä merkittävimpinä voidaan pitää Kari Hakarin (2013) väitöskirjaa *Uusi julkinen hallinta - kuntien hallinnonuudistusten kolmas aalto?* sekä Ari-Veikko Anttiroikon teosta, *Hallintainnovaatiot* (2010).

Metahallintaa koskeva alaluku 3.3 pohjautuu Eva Sørensenin julkaisuun *Metagovernance* (2006) sekä Sørensenin yhdessä Jacob Torfingin kanssa julkaisemaan *Theoretical Approaches to Metagovernance* (2007) sekä Guy Petersin teokseen *Metagovernance and Public Management* (2010).

Palveluiden järjestämistä ja julkisia hankintoja käsitellään luvussa 4 sekä allianssiprosessin kuvaukseen liittyen alaluvussa 5.6. Julkisiin hankintoihin liittyvä informaatio on kerätty vuoden 2017 uudistuneesta laista (Laki hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016), sekä Hankintalain kokonaisuudistuksen valmisteluryhmän mietinnön ja Hankintalain kokonaisuudistusta koskevasta hallituksen esityksen sisällöstä., (HE 108/2016).

Vaikka allianssimalli on vasta vähän aikaa käytössä ollut yhteistyömuoto, se on ehditty jo toteamaan varsin toimivaksi toimintamalliksi etenkin rakennus- ja infrastruktuuri-alalla. Suurin osa allianssimalliin liittyvästä aineistosta ja myös käyttökokemuksista on peräisin Australiasta. Allianssimallia käsittelevän luvun 5 tärkeimpinä lähteinä ovat olleet Australian hallituksen ja valtiovarainministeriön antamista ohjeistuksista *National Alliance Contracting Guidelines – Guide to Alliance Contracting* (2015) ja *The Practitioners' Guide to Alliance Contracting* (2010). Koska ensimmäiset allianssimallilla tuotetut hankkeet kuuluvat rakennusalan piiriin, suomalainen aineisto koostuu muiden muassa VTT:n ja Liikenneviraston tiedotteista.

Allianssimalliin liittyvään metahallintaan liittyvät tulokset esitellään luvussa 6, ja tutkimustuloksia analysoidaan luvussa 7. Luvussa 7 esitellään myös tämän tutkielman myötä nousseita uusia mielenkiinnon kohteita ja mahdollisia jatkotutkimuksen aiheita.

3 Verkostohallintaa ja hallintaverkostoja

3.1 Governance – uusi julkinen hallinta

Uuden julkisen hallinnan käsite on saanut osakseen monenlaisia määrittelyjä ja luokituksia eikä hallinnan käsite ole täysin vakiintunut tieteellisessä keskustelussa. Hallinnan käsitteen monimerkityksellisyydestä kertoo se, että käsite voidaan eritellä useampaan pääluokkaan. Esimerkiksi Klijin (2008) mukaan hallinta voidaan nähdä 1) *hyvänä hallintotapana (Corporate Governance)*, 2) *uutena julkisjohtamisena (New Public Management)*, 3) *monitasoisina hallinnonalojen välisinä suhteina (Multilevel Governance)* tai 4) *verkostojen hallintana (Network Governance)*. Hallinta toimii tapahtumaketjuissa, ja erilaisia hallinnan määritelmiä yhdistääkin se, että mielenkiinnon kohteena ovat nämä tapahtumaketjut, eivät niinkään hallinnon rakenteet. (Klijn 2008, 507 - 508). Hallintaan liittyvä keskustelu on ollut siinä määrin teoreettista, että tutkijat ovat jopa kyseenalaistaneet hallinnan merkityksen käytännön kehitystyössä. (Hakari 2011, 339.)

Viime vuosina hallinnan tutkijoiden välisessä keskustelussa on esiintynyt uuden hallinnan merkitys nimenomaan perinteisen julkishallinnon ja uuden julkisjohtamisen seuraajana ja täydentäjänä - ei niinkään vanhojen hallintorakenteiden korvaajana (Osborne 2006, 384; Hakari 2013, 13; Virtanen & Stenvall, 2011, 55). Osborne pitää uutta julkisjohtamista lähinnä siirtymävaiheena perinteiden julkisen hallinnon ja uuden ulkoisen hallinnan välillä (Osborne 2006, 373). Paikallishallinnossa voidaankin nähdä samanaikaisesti kolmen eri kehitysvaiheen piirteitä ja nämä kaikki koordinaatiomuodot kehittyvät toisistaan riippumatta ja toisaalta toistensa takia. Kullekin koordinaatiomuodolle on edelleen paikkansa kuntaorganisaatiossa. Hierarkia on edelleen toimiva muoto kunnan hallinnossa, markkinat ohjaavat yhä enemmän kunnallista palvelutuotantoa ja uuden julkisen hallinnan kehittäminen on tuonut mukanaan sidosryhmien kansa luodut verkostot. (Lundström 2011, 94 – 95.)

Toisaalta uusi julkinen hallinta voidaan nähdä täysin uutena reformina ja vastavaikutuksena toimimattomalle uudelle julkisjohtamiselle (Haveri 2011, 134). Salomon (2002) näkee uuden julkisen hallinnan uutena synteessä ja paradigmana, joka kuitenkin rakentuu aiempien ajatuskulkujen pohjalta. Painotukset ovat edellisiin uudistuksiin nähden muuttuneet ja hallinta-ajattelu sisältää puhtaasi myös uusia elementtejä. Vallitsevat realiteetit tuodaan uuteen tarkasteluun. Tämä näkökulma muodostuu viidestä avainkäsitteestä: 1) Perinteisen hallinnon aikaisien virastoiden ja ohjelmien sijaan hallinnassa on kyse *keinoista tai työkaluista*, jotka voivat olla poliittisia, teknisiä tai operationaalisia. Erilaiset työkalut sisältävät erilaisia hallinnallisia asioita ja vaativat näin ollen erilaisia tietoja ja

taitoja. 2) Hierarkiasta olla siirrytty *verkostoihin* ja sisäisten prosessien ja kehittymisen sijasta hallinta tuo keskiöön sisäisen dynamiikan lisäksi *suhteet ulkoisiin sidosryhmiin*. 3) Julkisen ja yksityisen sektorin vastainasettelun sijaan uudessa julkisessa hallinnassa on kyse näiden tahojen *yhteistyöstä*. 4) Julkisten ohjelmien perinteisistä menettelytavoista, valvonnasta ja käskemisestä on siirrytty uuden julkisen hallinnan myötä *neuvottelukäytäntöihin ja suostutteluun*. Menettelytapojen muuttuessa myös johtamistavat ja – taidot ovat kehittyneet. Yhteistyö kolmannen sektorin kanssa on tuonut mukanaan vaateita myös julkisensektorin johdolle. 5) Perinteiset johtamiseen ja hallintointiin keskittyminen ovat vaihtuneet *toiminnan mahdollistamiseen, kykyyn luoda puitteet* verkostojen toiminnalle sekä eri sidosryhmien yhteen saattamiseksi ja yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Kolmannen sektorin mukaan tulo vaatii julkisen sektorin johdolta kykyä aktivoida ja motivoida eri sidosryhmät toimimana yhteisen tavoitteen puolesta. Salomonin (2002) mukaan johtajalta vaaditaan orkesterin kapellimestarin tapaa toimia – kykyä tuoda oikeat tekijät yhteen ja saada heidät toimimaan yhteisen tuotoksen hyväksi. Kolmannen sektorin ja yksityisen sektorin toimijoilla saattaa olla erilaiset intressit yhteistoiminnan tavoitteiden suhteen kuin julkisella sektorilla. Monimutkaiset, erilaisista sidosryhmistä koostuvat verkostot vaativat toimiakseen myös kannustimia. Julkisen sektorin johdolta tämä vaatii kykyä modifioida yhteistoimintaa sekä ohjaavan ja motivoivan kannustin- ja rangaistusjärjestelmän. (Salomon 2002, 9 – 17.)

Uusi julkisjohtaminen korostaa yksittäisen organisaation kehittämistä, tehostamista ja tulosten parantamista, kun taas uusi julkinen hallinta keskittää huomionsa yhteisöllisyyteen, kunnan ja muiden toimijoiden välisiin suhteisiin sekä osallisuuden ja demokratian merkitykseen (Hakari 2013, 35). Toisin kuin uusi julkisjohtaminen uusi julkinen hallinta ei tee eroa vaaleilla valitun poliittisen johdon ja virkamieshallinnon välille. Toimijat sidosryhmineen sitoutuvat yhdessä yhteiskunnan ongelmien ratkaisemiseen sekä tehokkaaseen palvelun tuotantoon. Toiminnassa onnistumista arvioidaan valvonnan avulla sekä tulevilla vaaleilla. (Hakari 2013, 35; Stoker 2011, 18.) Kansalaisen asema ja vaikutusmahdollisuudet ovat kehittyneet hallintouudistusten myötä. Perinteiden julkishallinnon äänivaltaansa käyttävä hallintoalamainen nähdään uuden julkisjohtamisen näkökulmasta asiakkaana aja palveluiden käyttäjänä sekä uuden julkisen hallinnan myötä aktiivisena verkostoissa vaikuttavana yhteisön jäsenenä. (Haveri 2011, 136.)

Perinteisen hierarkkisen ohjauksen ovat korvanneet erilaiset, sopimukset, jotka Anttiroikon (2010) mukaan muodostuvat julkisensektorin ja markkinoiden väliin jäävän, yhä laajentuvan harmaan vyöhykkeen. Erilaiset päätöksenteko-, kehittämis- ja palveluprosessit vaativat uudenlaista osaamista kuntien sidosryhmäsuhteiden hoitamisessa ja johtamisessa, ja ne haastavat myös kuntien organisointi- ja koordinointi, verkostoitumiskyvyt uudella tavalla. Kunnat toteuttavat tehtäviään

sidosryhmäsuhteita hoitamalla. Suhteidenhoitamistapoja voidaan kuvata niin ikään hallinnan käsitteen kautta, ja tämä luo yhteyden myös hallinnan käsitteen ja demokratian, johtamisen, palvelujen järjestämisen ja tuottamisen välille. (Anttiroiko 2001, 11 – 14.)

3.2 Uuden hallinnan kehitysvaiheet

Julkista hallintaa on kehitetty aina 2000-luvun alusta alkaen, mutta Hakarin (2013) mukaan se ei niinkään näyttäytynyt kokonaisvaltaisena reformina tai yhtenäisenä paradigmana, vaan pikemminkin yksittäisinä kehittämishankkeina, ja työkaluina kehittämisvälineinä (Hakari 2013, 46). Osborne (2006) katsoo uuden julkisjohtamisen olevan perinteisen hallinnon ja uuden julkisen hallinnan välinen siirtymävaihe. Teoreettisen keskustelun rinnalle tarvitaan kuitenkin empiiristä tutkimusta, jotta uudistuksella on mahdollisuus kasvaa nykyistä monimuotoista kunnallishallintoa hahmottavaksi teoriaksi. (Osborne 2006, 377; Hakari 2013, 46.) Uuden julkisen hallinnan kehittyminen voidaan nähdä myös kolmena osin päällekkäisinä ajanjaksoina.

I) 1990-luvun lopulla hallinta keskustelu koski lähinnä verkostojen hallintana. Yhteiskunnan monimuotoisiin ongelmiin etsittiin ratkaisuja yksityisen ja kolmannen sektorin välisestä yhteistyöstä, ja hallinnassa onnistumisen katsottiin riippuvan tästä yhteistyöstä. (Haveri & Pehk 2008, 31.) ja Lundströmin (2011) mukaan hallinnan piirteet koostuvat; 1) organisaatioiden välisestä, vapaaehtoisesta riippuvuudesta, 2) jatkuvasta vuorovaikutuksesta verkoston toimijoiden kesken, johtuen resurssien riittävyyden varmistamisesta sekä yhteisen päämäärän lisäksi lisäarvon saavuttamisesta, 3) verkoston löyhästä ja joustavasta, mutta dynaamisesta rakenteesta.4) merkittävästä autonomiasta julkisesta hallinnosta. (Lundström 2011, 84 – 85; Hakari 2013 42.) 2000-luvulla verkostohallinnan kehitys on näkynyt lähinnä alueellisina ja seudullisina hankkeina, ei niinkään kuntatasoisina mittavina reformeina (Haveri 2011, 140).

II) 2000-luvulla Suomen hallituksen kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman yhtenä osa-alueena oli kunnallisen demokratian kehittämishanke. Ohjelmassa selvitettiin, miten kuntien toiminnan verkostoituminen ja markkinaehtoistuminen sovitettiin yhteen edustuksellisen demokratian kanssa. Hankkeen loppuraportissa, kuntademokratian valkoisessa kirjassa (2006) todettiin, että demokratiaa tulee kehittää kuntien toiminnan ja hallinnon uudistamisen lomassa samanaikaisesti. (Hakari 2013, 43.)

III) 2010 –luvulla hallinnan kehityskaaressa on painottunut palveluiden kehittäminen. Pirstaleinen, erilaisten toimijoiden yhteistyössä syntyvä palvelutuotanto vaatii uutta kysymysten ja käsitteiden asettelua. Tuotelähtöisestä logiikasta on uuden hallinnan myötä siirrytty palvelulogiikkaan.

Esimerkiksi sosiaalihuolto-, terveydenhoito- ja koulutuspalveluiden kohdalla voidaan puhua ennemmin aineettomista, johdetuista ja palvelun tuottajan lupaukseen perustuvista palveluista kuin tuotteista, vaikka palvelu sisältäisikin konkreettisia tavaroita, kuten terveydenhoitovälineet. (Hakari 2013, 44; Osborne, Radnor & Nasi. 2012, 136.) Hakari (2013) näkee asiakaslähtöinen palveluiden kehittämisen uuden hallinnanilmentymänä, asiakkaan rooli onkin laadullisesti muuttunut valmistetun tuotteen ostajasta ja kuluttajasta palvelun tuottajakumppaniksi. Vaikka ilmiö on varsin uutta suomalaisessa kuntaorganisaatiossa, mm. Hakarin mukaan tämä kehittämissuunta tulee painottumaan tulevana vuosina julkisen hallinnon uudistusten myötä. (Hakari 2013, 44; Osborne ym. 2012, 139.)

Julkisen hallinnan kehitysvaiheet ovat nähtävissä myös hallinnan tavoitteissa ja välineissä. Hakari (2013) on luonut näkemyksensä tiivistävän taulukon (Taulukko 1).

Uusi julkinen hallinta	Hallinnan tavoitteet	Hallinnan välineet
Verkostojen hallintana	Kumppanuuden rakentaminen Yhteisen näkemyksen aikaansaaminen Yhteiseen tavoitteeseen pääseminen Kontrollin säilyttäminen	Metahallinta Sopimushallinta Jaettu johtajuus PPP-sopimukset
Demokratian kehittämisenä	Luottamuksen lisääminen päätöksen tekoa kohtaan Edustuksellisuuden varmistaminen Yhteisöllisyyden vahvistaminen Asukkaiden osallistumisen lisääminen	Suoran demokratian muodot (aluefoorumit, asukasillat, käyttäjäraadit, yms.) Uudet edustuksellisen demokratian muodot (pormestarimalli, aluelautakunnat, yms.) Osallistuva budjetointi
Palveluiden kehittämisenä	Asiakaskeskeisyyden toteuttaminen Palveluinnovaatioiden syntyminen	Palvelumuotoilu Palveluidenyhteistuotanto Palveluliiketoiminnan mukainen ajattelu Asiakasprosessien johtaminen

Taulukko 1. Uuden julkisen hallinnan kehitysvaiheet, tavoitteet, ja välineet (Hakari 2013, 45).

3.3 Hallinta paikallistasolla

Anttiroikon (2010) mukaan kuntien rooli paikallisen hyvinvoinnin vastuunkantajana on korostunut uuden hallinnan myötä (Anttiroiko 2010, 13). Vaihtelevista verotuloista ja kasvavista palveluihin liittyvistä menoista johtuen kunnat ovat 1980 –luvulta lähtien kärsineet taloudellisista ongelmista. Budjettien riittämättömyyteen liittyvät seikat ovatkin olleet merkittävät syy paikallishallintojen uudistukselle. Paikalliset palvelut pitäisi järjestää taloudellisesti ja tehokkaasti, ja samalla

johtamiseen liittyvien uudistusten ajurit ovat tulleet heikommiksi. (Bovaird 1996, 26; Bovaird & Löffler 2002, 10). 2000-luvun hankalista ongelmista (wicked problems) johtuvat haasteet kuten rikollisuus ja vanhusten huonontunut elämänlaatu sekä mielenterveyteen liittyvät ongelmat ovat esimerkkejä paikallisen hallinnon kohtaamista ongelmista 2000-luvulla. Teknologian mahdollistama kuntalaisten osallisuus, median kasvava painostus aiheuttaa paikalliselle toimijalle tarpeen tehdä yhteistyötä ulkopuolisten tahojen kanssa. Yhteistyökumppanilta vaaditaan vahvaa sitoutumista paikalliseen strategiaan, suunniteluun ja resurssien käyttöön liittyvissä asioissa sekä palveluiden tuottamisessa. Tiedonhallinnan levittäytyminen paitsi paikallisille toimijoille, mutta myös sidosryhmille on tärkeää. Samoin tulevien sukupolvien tarpeiden ja paikallisen päätöksen teon laajemmat vaikutukset on syytä huomioida. (Bovaird & Löffler 2002, 11.)

Uudesta julkishallinnosta julkiseen hallintaan siirtyminen on tarkoittanut poliittisen johdon ja hallinnon sekä ulkoisten sidosryhmien välisen yhteistyön tiivistymistä sekä toimijoiden erottelusta luopumista. Talousraportoinnin läpinäkyvyys on laajentunut kaikille sidosryhmille saatavilla olevaksi avoimeksi tiedoksi mm. verovarojen käyttöön ja arvonluomiseen liittyen. Raportointi on muuttunut edemmän sidosryhmien tarpeiden mukaisesti, ei pelkästään julkisten hallinnon tarpeisiin tarkoitetuksi. Tehokkuuden parantaminen ei liity vain tekniseen suorittamiseen vaan sosiaaliseen vaikuttavuuteen ja oikeudenmukaiseen palveluiden jakautumiseen. Organisaatioiden sisäisen kehittämisen sijasta uusi julkinen paikallinen hallinta korostaa hallintojen, yhteistyökumppaneiden välistä prosessien, suhteiden ja sopimusten hallintaa. Kilpailutuksesta huolimatta uuden paikallisen hallinnan myötä palveluiden käyttäjien ja muiden sidosryhmien osallistuminen päätöksentekoon on ollut yksi uuden paikallisen hallinnan tuomia uudistuksia. Uuden paikallisen hallinnan myötä julkinen sektori on muuttunut palveluiden tuottajasta yhteisön kehittäjäksi, ja tarkoituksena on ollut myös mahdollistaa yhteisön osallistuminen palveluiden suunnitteluun ja järjestämiseen. Palveluiden käyttäjien tarpeiden tyydyttämisen sijaan julkisen luottamuksen rakentaminen läpinäkyvien prosessien kautta sekä tilivelvollisuuden toteutuminen demokraattien keskustusten kautta ovat paikallisen hallinnan mukaan tuomia tavoitteita ja tapoja toimia. (Bovaird & Löffler 2002, 21 - 23.)

Paikallinen hallinnan kehittymisessä voidaan myös nähdä Anttiroikon (2010) mukaan kaksi eri näkökulmaa. Uuden julkisjohtamisen myötä ovat syntyneet *managerialistinen hallinta*, jossa korostuu julkisen ja yksityisen sektorin suhteiden kehittäminen ja hallinta sekä kunnan sisäiseen toimintaa ja sen kehittämiseen huomionsa keskittävä *demokratianäkökulma*. Uusi julkinen hallinta korostaa ennen kaikkea kunnan suhteita ulkopuolisiin sidosryhmiin. Kuntakentän uudistusten myötä uusi julkinen hallinta ilmenee paitsi managerialistisen hallinnan piiriin kuuluvana palveluiden tuottamisena, hankintoina ja kilpailuttamisena. Hallinnan demokraattinen näkökulma haastaa

perinteisen demokraattisen päätöksenteon, kun tavoitteena on asiakas- ja palvelulähtöinen hallintamalli. (Hakari 2013, 39 – 40; Anttiroiko 2010, 14 – 15)

Mooren ja Hartneyn (2010) mukaan julkisen sektorin hallintainnovaatioiden ja tavallisesti yksityisen sektoriin yhdistettävien tavara- ja palvelutuotanto-innovaatioiden välillä on selkeitä eroja. Hallintainnovaatiot muuttavat järjestelmää yli organisaatiotasojen. Muutokset ovat kokonaisvaltaisia liittyen aina resurssien uudelleenlaiseen allokointiin, verkostoperusteiseen rahoitukseen ja päätöksenteon oikeutukseen sekä tuotantojärjestelmiin. Voidaan olettaa, että suuri osa tulevaisuuden innovaatioista julkisella sektorilla on hallintoon liittyviä uudistuksia. (Moore & Hartley 2010, 52 – 55.)

3.4 Hallintaverkostot ja niiden eri muodot

Uuden julkisen hallinnan myötä markkinaehtoisuuden rinnalle on noussut kumppanuus ja verkostoituminen. Kumppanuus- ja verkostomallit asettuvat byrokraattista toimintamallissa ilmentävän hierarkia ja kysynnän ja tarjonnan kohtaamista ilmentävien markkinoiden välimaastoon (Haveri & Anttiroiko 2002, 205).

Hallintaverkostoihin liittyvä kirjallisuus on lisääntynyt viimeisen 10 vuoden aikana. Suuri osa kirjallisuudesta tulee Skandinaviasta, mutta myös Isosata Britanniaista ja Alankomaista. Kirjallisuuden pohjalta hallinta voidaan nähdä osana hallintaverkostojen kokonaisuutta. (Klijn 2008, 518.)

Klijn (2008) toteaa, että hallinnon ja verkostojen hallinnan välille ei ole syytä tehdä eroa vaan hallinta on verkostoissa tapahtuvaa hallintaa. Termillä ”hallintaverkosto” (*”governance network”*) voidaan kuvata poliittista päätöksentekoa ja täytäntöönpanoa hallinnon, markkinoiden ja kansalaisten välisten suhdeverkosten välityksellä. Interaktiivinen poliittinen toiminta ja esimerkiksi public-private partnership (PPP) -tyyppinen yhteistyö ovat esimerkkejä hallintaverkostoista, jotka voidaan nähdä itsenäisinä, joskaan ei aina oikeudenmukaisina sopimuskumppaneiden välillä. (Klijn 2008, 510.) Kirjallisuuden pohjalta voidaan tunnistaa kolme erilaista hallintaan ja hallintaverkostoihin liittyvää tutkimustraditiota. *Poliittisiin verkostoihin* liittyvä tutkimus keskittyy päätöksenteon voimasuhteisiin ja vaikutuksiin. Toinen tutkimustradition mukaan verkostot voidaan nähdä *toimijoiden välisen palveluiden toimittamisen ja politiikan toteuttamisen välineinä*. Mielenkiinnon kohteena yritysten välinen koordinaatio, tehokas politiikka, palveluiden toimittaminen sekä yhtenäiset (integrated) toimintatavat ja palvelut sekä näihin liittyvät sopimukset. *Julkisen hallinnon verkostoihin* liittyvät tutkimukset kiinnittävät huomionsa yhteiskunnallisiin ongelmiin, hallintasuhteisiin sekä

hallintaverkostojen ja perinteisten instituutioiden yhdistämiseen sekä erilaisten arvovalintojen yhdistämiseen. Nämä erilaiset tutkimussuuntaukset tuovat hyödylliset, mutta osittain päällekkäiset osansa hallintaverkostojen tutkimukseen. (Klijn 2008, 512.)

Hallinnan ja hallintaverkostojen muodot eivät ole jääneet teorioiksi tai retoriikaksi, vaan ne toteutuvat Klijn (2008) mukaan kolmena hallinnan ja hallintaverkoston ilmiönä erilaisissa konteksteissa (Klijn 2008, 515). 1) *Monimutkaista päätöksentekoprosessia* voidaan pitää yhtenä näistä ilmiöistä. Päätöksenteon monimutkaisuus johtuu monista eri päätöksentekoon liittyvistä tekijöistä ja hallinnan tasoista. Aktiivinen prosessin johtaminen ja jatkuva huoltaminen ovat keskiössä onnistuneesta päätöksentekoprosessissa. (Klijn 2008, 515.)

2) *Verkosto* nähdään vuorovaikutuksen ja yhteistyön muotona sekä dynaamisena yhteenliittymänä. Organisaatiot tai yksilöt ovat itsenäisyydestään huolimatta riippuvaisia toisistaan, jotka työskentelevät yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Osapuolien arvot, käytännöt ja pelisäännöt yhdistyvät ja johtavat eräänlaiseen institutionaalistumiseen. (Haveri & Pehk 2007, 20). Tämä institutionaalisuus näkyy niin normatiivisina, yhteisinä sääntöinä ja standardeina, kognitiivisina käsitteinä ja erikoistietoina kuin kuvitteellisina ideologioina ja näkemyksinäkin. (March & Olsen 1995, 30 – 39). Löyhistä keskinäisistä suhteistaan huolimatta verkostoista muodostuu helposti itsenäistä päätäntävaltaa käyttäviä elimiä, jota on vaikea hallita ulkoapäin. Näin ollen edustuksellisen demokratian ja verkostojen välinen suhde voi muodostua haasteelliseksi. Verkostojen muodostumiseen, toimintaan ja koordinointiin osallistuvat julkiset johtajat, ja tästä syystä uuden julkisen hallinnan voidaan katsoa vahvistavan julkisten johtajien asemaa poliittisen päätöksen teon kustannuksella. Toisaalta julkisten johtajien valta hajaantuu verkostoissa, ja tästä syystä verkostoiden toimintatavoilla ja käytännöillä on suuri merkitys valtasuhteiden rakentumisessa. Verkostot perustuvat vuorovaikutteisen toimintaan, ja vastuusuhteet voivat hämärtyä. Toiminnan epäonnistuessa vastuussa olevaa tahoja voi olla vaikea osoittaa. Julkiselta johdolta vaaditaan verkostojohtamisen taitoja, yhteistyö- ja vuorovaikutustaitoja sekä kykyä rakentaa verkostoja ja koordinoita poliittisten päätöksentekijöiden ja verkostojen välillä (Virtanen & Stenvall 2011, 58 - 59.)

Verkostolla viitataan kumppanuutta löyhempään yhteistyömalliin, ja on yksi hallintaa koskevan keskustelun ydinkäsitteistä. Kyseessä on kaikkia osapuolia hyödyntävä, pysyvä yhteistyösuhde, jossa yhdistyy toimijoiden tieto- ja taitoresurssit. Kuntien eri toimialoille on rakentunut esimerkiksi koulu- sekä terveys- sosiaalitoimien alueellisia ja paikallisia verkostoja. (Haveri & Anttiroiko 2002, 205 – 206.) Toimijoiden välisiä palvelutuotantoverkostoja tavataan yleisesti terveydenhoidon ja

sosiaalihuollon palveluiden kentällä sekä valtioiden ja kuntien välisessä yhteistyössä. Suomessa tyypillisiä verkostoyhdistelmiä ovat julkinen-julkinen tai julkinen-yksityinen -yhdistelmät, joissa kunnan lisäksi tyypillisiä verkostotoimijoita ovat yliopistojen ja muiden oppilaitosten sekä työ- ja elinkeinokeskusten edustajat. (Haveri & Pehk 2007, 36.) Tuloksellisuuteen liittyvillä indikaattoreilla, markkinoilta tutuilla kannustimilla ja kuluttajien vaikutusvallalla on korkea asema - organisaatioiden välisestä palveluiden tuottamiseen liittyvästä kirjallisuudesta löytyy merkkejä uudesta julkisesta johtamisesta (New Public Management). Verkostoja pidetään yleisesti organisatorisina muodostumina sinällään, vaikka suhteet eri toimijoiden välillä voivat osoittautua hyvin löyhiksi. Organisaatorisilla ominaisuuksilla ja käytännöillä on tuolloin enemmän painoa toimijoiden strategioiden ja valintojen koordinoinnin jäsentymisessä, ja toimijoiden välisten sopimusten roolit ja hallinta vaikuttavat organisaatioiden väliseen toimintaan. (Klijn 2008, 515 – 516.)

Kolmantena ilmiönä voidaan nähdä julkisen ja yksityisen sektorin väliset 3) *kumppanuudet ja allianssimuodot*. Näitä suhteita voidaan pitää uutena hallinnan muotona, jossa yhä tiiviimmät yhteistyömuodot saavat aikaan yhä tehokkaampia ja parempia toimintatapoja ja tuotteita. Kumppanuutta voidaan pitää syvällisempänä käsitteenä kuin yhteistyötä, ja siinä voidaan havaita positiivien arvolataus. Kumppanuuteen voidaan olettaa sisältyvän osallisuutta ja resurssien laaja-alaista yhdistämistä, jolla tavoitella synergiaetuja ja pitkäaikaisia vuorovaikutussuhteita. (Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus 2012, 27.) Kumppanuuden (*partnership*) käsitteellä voidaan viitata pitkäjännitteiseen kummankin osapuolen hyötyjä korostavaan kumppanuuteen tai esimerkiksi kuntien ja yritysten väliseen teknisesti laadittuun sopimus pohjaiseen kumppanuuteen (Haveri & Anttiroiko 2002, 204 - 205). Kirjallisuudesta voidaan löytää organisatorisesti muodostuneita yhteistyömalleja, kuten public-private partnership (PPP) ja private finance initiative (PFI), joista jälkimmäinen nähdään esimerkiksi Iso-Britanniassa innovatiivisena kilpailutusprosessina – ennemmin yhteistyömuotona kuin varsinaisena kilpailutuksena. (Klijn 2008, 515 - 516). Kun keskustellaan palvelutuotantoverkostoista tai kumppanuuksista, uusi julkinen hallinta (NPG) keskittyy sopimukseen, innovatiivisiin kilpailutusprosesseihin, markkinaperäisiin kannustimiin, palveluiden käyttäjien vaikutusvaltaan sekä tuloksellisuuden indikaattoreihin (Hakari & Tynkkynen 2003, 4).

Kumppanuuden ideasta huolimatta suuret hankinnat tulee kilpailuttaa lain edellyttämällä tavalla. Tavoitteena ovat kunnan kannalta kokonaistaloudellisesti edullisin vaihtoehto ja pitkäaikainen sopimus kumppaneiden kesken. Julkisen sektorin tarpeet ja markkinoilta odotettu tehokkuus yhdistyvät näennäismarkkinoilla, jotka sijoittuvat verkostojen ja markkinoiden välimaastoon. (Haveri & Anttiroiko 2002, 205) Kilpailutukseen palataan myöhemmin luvussa 4.

Hallintaverkoston ongelmia

Hallintouudistusten hyödyistä huolimatta niin uusi julkisjohtaminen kuin uusi julkinen hallintokin ovat tuoneet mukanaan myös negatiivisia seurauksia, jotka eivät johdu ainoastaan julkisten ohjelmien johtamisesta vaan myös poliittisesta prosessista. Hallintaverkostoista voidaan Petersin (2010) mukaan nähdä monia ongelmia, mutta merkittävimminä nousevat ongelmat *päätöksenteossa, koordinoinnissa, osallistumisessa ja vastuukysymyksissä*. (Peters 2010, 40.)

Päätöksenteko. Byrokraattisten instituutioiden tavanomaisessa hallinnossa on ongelmansa. Kankeudesta huolimatta niillä on kuitenkin *kyky tehdä päätöksiä*. Edustuksellinen demokratia, enemmistöperiaate ja muut perustuslailliset käytännöt varmistavat, että päätöksiä pystytään tekemään. Samoin toimeenpano tapahtuu julkisessa byrokratiassa laillisten rajoitteiden mukaisesti. Kyky päätöksentekoon ei kuitenkaan Petersin (2010) mukaan ole tae laadukkaille päätöksille. Verkostoissa päätöksenteko on vaikeampaa, sillä selkeä päätöksenteon säännöstö saattaa täysin puuttua. Ilman ennakoivia säättöjä tai vahvoja epävirallisia normeja hallinta tuottaa todennäköisesti korkeintaan huonoja päätöksiä. (Peters 2010, 41.)

Osallistuminen. Verkostoiden ja muiden epävirallisten mekanismien kautta tapahtuvaan hallinnan kehittymiseen liittyy myös tärkeä demokratiaan liittyvä kysymys. Vaikka näiden mekanismien on tarkoitus olla perinteisiä hallinnon tapoja demokraattisempia, ovatko ne todella sitä? Edustuksellisen demokratian ajatellaan epäonnistuvan julkisen tahdon muuttamisessa käytännöksi. Verkostoiden on tarkoitus tuoda hallintaprosessiin lisää toimijoita ja saada ne toimimaan yhtäjaksoisemmin, niin että demokratia toteutuu muulloinkin kuin vaalien yhteydessä. Ei ole kuitenkaan yksiselitteistä, että verkostot onnistuvat edustavaa demokratiaa paremmin. Demokraattiset verkostomallit ovat riippuvaisia yhteiskunnan toimivien yksilöiden osallistumisesta, ja toisaalta yksilöt, jotka ovat edustuksellisen toiminnan ulkopuolella, ovat myöskin verkoston ulkopuolella. Verkostossa toimivien, mutta toisaalta yhteisön ulkopuolelle jätetyillä yksilöillä on yleisesti ottaen heikommat organisatoriset taidot. Petersin (2010) mukaan verkostoon kuulumisesta huolimatta näillä yhteisön ulkopuolelle jäävillä yksilöillä on myös keskimäärin heikommat päätöksentekokyvyt. (Peters 2010, 42.)

Koordinointi. Hallinnolla on ollut aina vaikeuksia koordinoida toimintojaan. Itsenäisillä organisaatioilla ja ohjelmilla on omat tavoitteesta, usein yleisten hallinnon tavoitteiden kustannuksella. Tehokkaan koordinaation puute vähentää julkisten ohjelmien vaikuttavuutta ja

tehokkuutta ja lisää hallinnon epäpätevyyden tavanomaista, julkista havaitsemista. Koordinoinnissa epäonnistuminen voi aiheuttaa aukkoja joissakin merkittävässä julkisissa ongelmissa, joita ei ole asianmukaisesti osoitettu kenellekään. Vaikka heikko koordinointi on tunnettu ongelma, se on pahentunut uudistusten myötä usean vuosikymmenen ajan. Esimerkiksi agenttimallin hyödyntäminen palvelutuotannossa on luonut suuren määrän koordinaatiota vaativia autonomisia organisaatioita. Julkisten organisaatioiden ja erilaisten ryhmittymien yhdistämät verkostot omine johtoineen voivat olla vaikeammin koordinoitavissa kuin julkiset organisaatiot. (Peters 2010, 42.)

Vastuukysymykset. Tärkein uuden julkisjohtamisen ja hallinnan kehityksen myötä nouseva asia ovat julkisen sektorin päätöksiin liittyvät vastuukysymykset. Vastuullisuus on usein nähty pakottavana julkisia organisaatioita ja ohjelmia koskevana valvontavaltana, mutta se tarkoittaa myös ohjelmien kehittämisväline. Hallintouudistusten mukana tullut rakenteelliset ja ohjelmalliset muutokset eivät ole vain heikentäneet hallintoon liittyvää valvontaa vaan myös rajoittaneet vastuisiin liittyvien virheiden korjaamista. (Peters 2010, 43.) Seuraavassa alaluvussa tarkemmin esitelty metahallinta voidaan nähdä ratkaisuna näihin edellä esiteltyihin ongelmiin (mm. Peters 2010).

3.5 Metahallinta – hallinnan hallinta

Poliittisten järjestelmien kohdatessa muuttuvassa liberaalissa hallintoympäristössä vaaditaan myös uudella tavalla järjestäytyntä hallintaa. Hallinta ei näy niinkään suvereenina valtana vaan erilaisina metahallinnan muotoina ja itsesääntelyn ohjauksena. Seurauksena on poliittisen toiminnan roolin muuttuminen yhteiskunnan hallinnassa, joka vaarantaa edustuksellisen demokratian olettamassamme muodossa vaarantamatta sitä kuitenkaan sinällään. (Sørensen 2006, 98.) Uusia tapoja hallita voidaan kutsua verkostohallinnaksi (*network management*) tai metahallinnaksi (*metagovernance*), kuten tässä tutkielmassa jatkossa kutsutaan. Sørensen (2006) kuvailee metahallintaa itsehallintana (*self-governing*) tai –säätelynä (*regulation of self-regulation*), kun taas Jessopin (1998) mukaan monimutkaisuuden hallinta tapahtuu itseorganisoimisen kautta (*organization of self-organization*) ja Peters (2010) käyttää termiä hallinnan hallinta (*governance of governance*). (Sørensen 2006, 100; Sørensen & Torfing 2007, 169, 174; Jessop 1998, 42; Peters 2010, 37.)

Metahallinta edustaa vaihtoehtoista hallinnon muotoa, joka eroaa suorasta ja ylhäältä alas suunnatusta suvereenista vallasta tarjoten välillisiä ja epäsuoria tapoja vaikuttaa ja koordinoita itsehallinnoivien yksiköiden toimintaa. Metahallinta tarkoittaa verkostojen ja muiden itsenäisten toimijoiden hallintaa ilman, että näiden autonomisuutta rajoitetaan tarpeettomasti. On kuitenkin selvää, että suvereenista

vallasta luopuminen ei tarkoita luopumista hallinnasta sinänsä. Voidaan ajatella, että metahallinta on jopa tehokkaampaa hallintaa kuin suora hallinta sillä hallintaprosessi sisältää enemmän toimijoita ja se lisää sitoutumista sen toimeenpanoprosessiin. Toisaalta hallinnan ollessaan pakottavaa, suoraa, ylhäältä alas suunnattua ohjausta voidaan pitää tehokkaampana kuin verkostojen kautta tapahtuvaa hallintaa. Siitä, mikä on hallinnan tehokkain muoto, voidaan olla montaa mieltä, mutta on selvää, että moderni länsimainen demokratia vaatii toimiakseen metahallinnan muotoja. (Sørensen 2006, 102 - 103. Sørensen & Torfing 2007, 169.)

Teoreetikot allekirjoittavat ajatuksen, että metahallinnan käyttäjiä ovat valtion lisäksi niin julkiset kuin yksityisetkin verkostot sekä kokonainen joukko ylikansallisia, alueellisia ja paikallisia tasoja virallisissa poliittisissa järjestelmissä (Sørensen 2006, 102 – 103; ks. myös Sørensen & Torfing 2007, 171). Mm. Haveri ja Pehk (2007) nostavat esiin myös uuden hallinnan verkostojen luoman uhan välilliselle demokratialle ja sen ihanteelle vapaista vaaleista, avoimesta kilpailusta ja vastuullisuudesta. Verkostohallinnassa toiminnan arviointi perustuu usein lopputuotteeseen, kun taas demokraattinen kontrolli kulminoituu toiminnan prosessiin. Hallintaverkostoihin liittyvät ominaisuudet kuten verkosto-osapuolien samanarvoisuus, vastuuvollisuus, kilpailu rajoitetuista resursseista, intressien moninaisuus ja esimerkiksi vähäinen koordinaatio näyttävät ongelmallisina demokratian kannalta. Epätasaisesti levittäytyvällä itseohjautuvien instituutioiden verkostojen ja ryhmien metahallinnalla on seurauksensa demokratialle (Sørensen 2006, 112). Päätösvalta lipuu verkoston avaintoimijoille, ja kansalaisen rooli kunnallisten päätösten tekijänä kapenee, kun itseohjautuvien verkostojen intressit voivat olla ristiriidassa julkisen tahon tavoitteiden kanssa. Kun vastuuvollisuus verkostossa toimivien osapuolten ja julkisen sektorin väliltä puuttuu, valta on käytännössä verkoston voimakkaimmilla tahoilla, usein omaa liiketoimintaa edistävillä yksityisillä toimijoilla. (Haveri & Pehk 2007, 26 – 27.)

Metahallinta käsittää Jessopin (1998) mukaan käytäntöjen suunnittelun ja visioiden kehittämisen. Haveri ja Pehk (2007) puolestaan lisäävät määritelmään pelisääntöjen laatimisen sekä resurssien allokoinnin toimijoiden kesken. Metahallinta helpottaa paitsi itseorganisoitumista toimintakentällä myös monimuotoisten tavoitteiden, näkymien ja toimintojen keskinäistä johdonmukaisuutta. Metahallinta vaikuttaa myös itseorganisoitumisen järjestäytymisen seurauksiin, ja sillä voidaan katsoa olevan institutionaalisia ja strategisia ulottuvuuksia. Se tarjoaa järjestelmän kollektiiviselle oppimiselle toimintojen sidonnaisuuksista ja materiaalien keskinäisistä riippuvuussuhteista erilaisissa ympäristöissä ja edistää jaettujen näkemysten kehittämistä rohkaisten uusiin institutionaalsiin järjestelmiin ja toimintoihin ja täydentäen olemassa olevia hallintatapoja. Kaiken kaikkiaan

metahallinnalla on kuitenkin tavoitteena saada verkostot toimimaan metahallitsijan tavoitteiden toteutumiseksi. (Haveri & Pehk 2007, 24 - 29; Jessop 1998, 42.)

Valtiolla on merkittävä rooli ensisijaisena toimintatapoihin liittyvän dialogin organisoijana, joka varmistaa erilaisten säädösten tavoitteiden yhtenäisyyden sekä toimii selustana alajärjestelmien epäonnistuessa. Tämä pysyväluontoinen, institutionaalinen ja organisatorinen instituutio ylläpitää mahdollisuuksia taloudelliselle kasvulle. Jessopin (1998) mukaan metahallinta ei merkitse yhtenäistä hallintatapojen laitteistoa, vaan on ennemminkin monimutkaisuuden ja moninaisuuden hallintaa. (Jessop 1998, 42.) Markkinoiden, hierarkioiden ja verkostoiden päätöksenteko tapahtuu neuvotteluiden kautta. Yhteistyö tasapainottaa markkinoilla vallitsevaa kilpailua. Nähtävissä olevan sopimisen takana voi kuitenkin vallita kilpailua. Valtio ei enää ole suvereeni auktoriteetti vaan osa moniarvoista säädösjärjestelmää. Julkinen rahoitus ja laki ovat edelleen tärkeitä toiminnan perusteitä, mutta yksityinen rahoitus, asiantuntemus ja tietämys ovat yhä tärkeämpiä verkostoiden, kumppanuuksien menestymiselle. Valtion valta on yhä vähemmän hierarkkista ja vähemmän keskitettyä ja vähemmän ohjailtavissa olevaa. Valtio tarjoaa perussäännösten hallinnalle, varmistaa erilaisten hallintamekanismien ja järjestelmien yhteensopivuuden, ottaa käyttöön vastavuoroisen organisatorisen älykkyyden ja tiedon monopolin. Tämä metahallitsijan rooli tarkoittaa verkostoitumista, neuvottelua, oman äänen pienentämistä, ja yhteistyö toimii hallinnan keinona hierarkian varjossa. (Jessop 1998, 42 - 43.)

Metahallintaa tarvitaan paitsi demokratian edistämiseksi myös verkostojen tehokkaan ja toiminnan varmistamiseksi. Metahallinta ei olekaan verkoston johtamista vaan myös verkostossa ja verkostoilla johtamista. Verkostotutkijat pitävät metahallintaa verkoston toimintaa parantavana voimana. Julkisella sektorilla metahallinnan kautta voidaan myös pyrkiä edustuksellisen demokratian toteutumiseen. (Haveri & Pehk 2007, 28.) Metahallintaa tarvitaan monimutkaisien verkoston hallinnoinnissa. Paikalliset toimijat voivat käyttää metahallintaa jakamalla hallintavastuuta muille toimijoille käyttäen metahallinnan erilaisia työkaluja. (Hakari & Tynkkynen 2013, 1).

3.6 Hallintaverkostoteoriat ja metahallinnan keinot

Metahallintaa voidaan pitää sateenkaarikäsitteenä pirstaloituneelle itsesääteilytyökalujen moninaisuudelle (Sørenssen 2006, 100). Vaikka täydellinen kategorisointi on mahdotonta, muiden muassa Sørensen ja Torfing (2007) esittelee neljä hallintaverkostoteoriaa, joiden kautta voidaan eritellä erilaisia tapoja käyttää metahallintaa niin suorassa metahallintoijan ja verkoston välisessä

kontaktissa (*hands-on*) kuin etäältä tapahtuvan hallinnan kautta (*hands-off*). (Sørensen & Torfing 2007, 171 – 179.)

Keskinäisen riippuvuuden teoria (Interdependency theory)

Keskinäisen riippuvuuden teorian mukaan metahallinnoija voi olla mikä tahansa taho, jolla on tähän resursseja. Juuri tästä syystä valtiolla on usein merkittävät rooli metahallinnoijana – sillä on käytössään tehtävän vaatimat lailliset, institutionaaliset ja taloudelliset resurssit. Verkostossa toimivien toimijoiden väliset kiistat ja konfliktit vähentävät ja jopa tuhoavat verkoston itsensä ohjaamiskykyä, ja metahallinnan yhtenä tavoitteena onkin estää toimintaan vaikuttavat konfliktit. Tällaisten tilanteiden estäminen *etäältä (hands-off)* on vaikeaa, ja *läheltä (hands-on)* tapahtuvaa metahallintaa voidaan pitää tässä suhteessa tehokkaampana. Yhtenä metahallinnan keinona pidetään metahallinnoijan *osallistumista verkoston prosesseihin (participation)*. Metahallinnasta vastaavasta tahosta tapahtuvaa tulee näin yksi toimija muiden joukossa neuvottelemaan yhteisistä ratkaisuisista ongelmien ratkaisemiseksi. Osallistuessaan toimintaan, metahallinnasta vastaava taho joutuu luopumaan auktoritaarisesta vallastaan ja sopeutumaan itsenäisen toimijan muodostamiin pelisääntöihin. Osallistuminen itsehallinnoivan toimijan prosesseihin tuo hyvän lisän erilaisille *etäältä tapahtuvan metahallinnan* muodoille. Itsehallinnoivan yksikön toiminta-alue toimii hyvänä alustana esimerkiksi seuravaksi esiteltävälle tarinan kerronnan kautta tapahtuvalle instituution muotoilulle. (Sørensen & Torfing 2007, 171 – 172; Sørenssen 2006, 102.)

Hallinnoitavuusteoria (Governability theory)

Keskinäisen riippuvuuden teorian korostaessa läheltä tapahtuvia metahallinnan muotoja, hallinnoitavuusteoria painottaa *etäältä (hands-off)* tapahtuvaa metahallintaa, joka tapahtuu *instituutioiden muotoilun kautta (design)*. Instituutionaalisten olosuhteiden muotoilu sisältää pelisääntöjen luomisen, ja se voidaan toteuttaa eri tavoin: *kannuste- ja rangaistusjärjestelmien* kautta tai *tarinoiden kerronnan (management by story-telling)* kautta. Tarinan kerronnan lähtökohdat ovat sosiokonstruktivistisessä ajattelussa. Tässä painottuu ajatus, että hallinta voi olla tehokasta, kun se tapahtuu sosiaalisen ja poliittisen tarkoituksen ja identiteetin kautta. Tarinan kerronnan kautta tapahtuva metahallinta edustaa voimakkaita tapoja vaikuttaa itsehallinnoiviin toimijoihin, edistää yhtenäisien ongelmanratkaisustrategioiden löytymisessä sekä vaikuttaa myös erilaisten itsehallinnoivien toimijoiden poliittisten strategioiden muodostumiseen ilman suoraa puuttumista toimijoiden strategioiden muotoutumiseen. (Sørensen & Torfing 2007, 172 - 173; Sørenssen 2006, 101.)

Yhdistymisteoria (Integration theory)

Yhdistymisteoria korostaa poliittisten tekijöiden vaikuttavuutta hallintaverkostojen kyvykkyyteen osallistua yhteiskunnan hallintaan. Metahallinta ei tapahdu suorassa kontaktissa (*hands-off*) metahallinnasta vastaavan ja itseään hallinnoivien toimijoiden välillä. Tätä kutsutaan **itsehallinnan kehystämiseksi** tai **toimintapolitiikan ja resurssien kehystämisen** (*framing*). Poliittinen järjestelmä luo mahdollisuudet ja rajoitukset hallintaverkoston toiminnalle. Säädetty lait luovat poliittiset päämäärät ja budjetit, jättäen kuitenkin konkreettisen toimintatapojen luomisen ja varojen allokoinnin itsellisille toimijoille. Toisaalta erilaisin kannustimin voidaan vaikuttaa itsehallinnollisiin toimijoihin strategisten rakenteiden kautta vaikuttaen näin autonomisten toimijoiden päätöksentekoon. Hallinnan voimakkuus voi näin vaihdella paljonkin. Yhdistymisteoria ja hallinnoitavuusteoria korostavat ohjailevia metahallinnan muotoja. (Sørensen & Torfing 2007, 175; Sørensen 2006, 101.)

Hallintamentaliteettiteoria (Governmentality theory)

Yhdistämisteorian tavoin, myöskään *hallintamentaliteettiteorian* edustajat eivät puhu metahallinnasta, vaikka itseohjautuvien verkostojen hallinta kuuluukin näiden suuntausten hallintatapojen keskiöön. Valtiolla tai muulla metahallinnoijalla on keskeinen rooli verkoston tulevaisuuden näkymisen asettelussa. Hallinta tapahtuu suorassa kontaktissa (*hands-on*) hallintaverkoston kanssa, **hallinnollisen tuen ja toiminnan helpottamisen** (*facilitation*) kautta esimerkiksi mahdollistamalla toimintaa edistävien kontaktien syntymistä tai ehkäisemällä toimintaa lamauttavia konflikteja. Metahallinta mobilisoi verkostossa toimijoiden energioita, resursseja ja tietämystä. Metahallinnan keinoina ovat niin kumppanuuksien solmimisen ja kannustimien kautta kuin hierarkkisen säännöstön, tehokkuusseurannan sekä valvonnan kautta. Tarkoituksena on tukea ja edistää verkoston toimintaa, ei niinkään ajaa valtion tai muun hallintaa harjoittavan tahon toimintaa. Tekniset sopimukset mahdollistavat velvoittavat sitoumukset julkisen sektorin ja yhtiöiden, ryhmien ja kansalaisten välillä liittäen ne virallisuudeltaan, ominaisuuksiltaan toisistaan eroaviksi hallintaverkostoiksi. Näiden hallintaverkostoiden tulee toimia sosiaalisten, poliittisten ja taloudellisten olosuhteiden mukaisesti. Ohjaavana voimana toimivat lakiin perustuvien rangaistukset sekä taloudelliset menetykset vapailta markkinoilla. Eräänä vahvana suorituksen mittarina voidaan pitää hallintaverkoston valmiuksia vastata kansalaisten tarpeisiin. Vaikka teoreetikot ovat yhtä mieltä siitä, että metahallinnasta voivat vastata monet eri tahot, yhä useammin teoreetikot kuitenkin näkevät valtionvastaanvan valvonnasta. Termi ”government” voidaan ajatella suppeasti merkitsemään valtiota, ja monet yhteiskunnassa esillä olevat vallan muodot voidaan katsoa tulleen ”governmentalized”. (Sørensen & Torfing 2007, 178 - 179; Sørensen 2006, 102.) Valtiolla on

keskeinen rooli itseohjautuvien toimijoiden tulevaisuuden näkymien asettajana ja käytäntöjen toimeenpanijana sekä hallintaverkoston tavoitteiden, työkalujen, identiteetin ja tarkoituksen luojana. Valtion valta pannaan käytäntöön monien kurinpitoon liittyvillä toimilla ja suorilla vallan käytön muodoilla, joita valtio hallinnoi ja johtaa. Hallinta verkoston voidaan tässä mielessä sanoa asettuvan hierarkian varjoon. Hallintamentaliteettiteoriassa on keskinäisen riippuvuuden teorian tavoin metahallintaan enemmän kuvaileva kuin ohjaileva lähestymistapa. Se kuvailee satunnaisia, aiheesta toiseen poikkeilevia metahallinnan mahdollisuuksia eri tilanteissa edistyneissä liberaaleissa demokratioissa. (Sørensen & Torfing 2007, 179 – 180.) Taulukossa 2 kiteytetään hallintaverkostoteorioiden tulkinnat metahallinnan keinoista, ja niiden analysointiin palataan luvussa 7.

Metahallinnan lähestymistapa	Keskinäisen riippuvuuden teoria	Hallinnoitavuusteoria	Yhdistymisteoria	Hallintamentaliteettiteoria
Perspektiivi	kuvaileva	ohjaileva	ohjaileva	kuvaileva
Muoto	läheltä tapahtuva	etäältä tapahtuva	etäältä tapahtuva	etäältä tapahtuva
Tehokkuus	heikko	korkea	korkea	korkea

Taulukko 2. Erot neljän hallintaverkostoteorian välillä (soveltaen Sørensen & Torfing 2007, 181).

Keskinäisen riippuvuuden teoria ja hallintamentaliteettiteoria ovat lähinnä kuvailevia, kun taas hallinnoitavuusteoria ja yhdistymisteoria ovat ohjailevia. Teoriat lähestyvät eritavoin myös metahallinnan käyttötappaa. Keskinäisen riippuvuuden teoria keskittyy lähinnä suorassa kontaktissa tapahtuvaan, esimerkiksi verkostojen muodostamista helpottavaan metahallintaan. Hallinnoitavuus-, yhdistymis- ja hallintamentaliteettiteoria painottavat etäältä tapahtuvaa metahallintaa, joka tapahtuu erilaisin institutionaalisten kehystämisen kautta. Hallinnoitavuusteoria korostaa pelisääntöjen luomista ja yhdistymisteoria ja hallintamentaliteettiteoria teoria korostavat kognitiivisia ja kerronnallisia tapoja muodostaa verkoston identiteettiä, kykyä ja toimintatarkoitusta. (Sørensen & Torfing 2007, 180.)

Teoreetikot ovat yhtä mieltä siitä, että tehokkaaseen yhteiskunnan hallintaan osallistuvat hallintaverkostot vaativat toimiakseen metahallintaa. Ilman hallintaa verkostot saattavat menettää kykynsä kollektiiviseen toimintaan sisäisten konfliktien ja luottamuksen puutteen vuoksi. Toisaalta metahallinnan rajoittaessa toimintaa liiaksi ja verkoston autonomian pienentyessä, verkoston toimijat voivat menettää motivaationsa, kiinnostuksensa ja sitoutumisensa verkoston toimintaan. (Sørensen 2007, 91.) Metahallintaa voi käyttää mikä tahansa julkinen tai yksityinen toimija. Se vaatii vain

resursseja ja halua vaikuttaa itsehallinnoivien yksiköiden toimintaan. Vaikka oikeutettu suvereeni valta kuuluu monopolisesti poliittiselle elimelle, metahallinnan käytön voidaan katsoa olevan oikeutettua kenelle tahansa. Julkisen sektorin eri tasoilla toimiville poliittisille, hallinnollisilla toimijoilla sekä julkisten instituutioiden johtajilla tahoilla ovat kuitenkin juuri autonomisesta asemastaan sekä monista taloudellisista, hallinnollisista ja poliittista resursseistaan johtuen hyvät edellytykset toimia metahallitsijoilla. (Sørensen 2006, 102.)

Haveri, Nyholm, Roiseland, ja Vabo (2009) esittävät tutkimuksessaan tärkeitä kysymyksiä: Mitä työkaluja innovaatioiden hallintaan on olemassa ja kenen kädessä nämä työkalut ovat? Onko metahallinta poliittisilla päätöksien tekijöillä vai hallinnossa työskentelevillä virkamiehillä? Pitävätkö nämä metahallinnoijan käytettävissä olevia työkaluja tehokkaina ja liittyykö niiden käyttöön joitakin ongelmia? Suomalaisesta ja norjalaisesta kunnallishallinnosta kerätty aineisto, ja sen perusteella tehty analyysi metahallinnan työkaluista tarjoaa käsityksen siitä miten paikallisen hallinnan kyky ohjata ja käyttää valtaa luodaan pakottavien ja vakuuttavien käytäntöjen ja kertomusten kautta. (Haveri ym 2009, 539 – 540, 552.) Vuonna 2007 – 2008 kerätyn aineiston perusteella tutkimus osoitti, että paikallishallinnossa, ja tässä tapauksessa kunnallisissa verkostoissa, kunnanhallitusten ja toimeenpanosta vastaavien lautakuntien osalta tärkeimpänä metahallinnan työkaluna nähtiin niin budjetointiin kuin käytäntöihin liittyvä kehystämisen (*framing*). Vaativampana osana kehystämistä paikallishallinnossa pidettiin kehystämiseen liittyvää selkeiden työtehtävien, vastuiden ja rangaistusten määrittelyä. Tutkimuksen mukaan tyypillinen tapa instituutioiden muotoilulle (*design*) ovat epäviralliset yhteistyötekevät ryhmät tai työryhmät, jota lopulta kutsuivat itseään verkostoiksi, määräaikaisten projektien sekä erilaiset, lähinnä kuntien välisien yhtymien muodostaminen. Käytännössä tämä tarkoittaa kehitysprojektien luomista tai hajanaista kehystämistä, jotta annettu toiminta ohje voidaan luoda halutun laiseksi. Paikallishallinnon näkökulmasta instituutioiden muotoilu (*design*) ei kuitenkaan ole aina metahallinnan työkaluna käyttökelpoinen. Sen käyttäminen on usein rajallista esimerkiksi organisaation ulkopuolisen rahoitukseen liittyvien vaatimusten vuoksi. Kunnallisten johtajien rooli tulee pääasiassa ilmi erilaisten verkostoyhteistyötä helpottavien ja edesauttavien toimintojen kautta (*facilitation*). Tällaisina toimina voidaan nähdä esimerkiksi verkoston jäsenten välisten toimijoiden välisten konfliktien ratkaiseminen tai henkilökohtaisten kontaktien hyväksi käyttäminen ja näin yhteistyötä tekevien tahojen päätöksiin vaikuttaminen. Verkoston toimintaa voidaan myös edesauttaa tarjoamalla verkostolle tai yhteistyötä tekeväälle ryhmälle toimintatilat esimerkiksi kaupungintalolta. Yhtenä vahvana verkoston toimintaa edesauttavana metahallinnan keinona voidaankin nähdä verkostoon vaikuttaminen kunnan tiloissa

vallitsevan toimintakulttuurin, asenteiden ja ymmärryksen kautta. Haverin ym. (2009) tutkimuksen mukaan myös verkoihin osallistuminen liittyi melkein kaikkiin yhteistoimintoihin. Kunnan edustajana verkostossa toimi usein poliitikkoja, jotka kuitenkin nähtiin tyypillisesti vähemmistönä verkostoiden varsinaisessa toiminnassa. (Haveri ym. 2009, 546 - 549.) Metahallinnan keinot ja niihin liittyvät esimerkit on koottu taulukoon 3.

Haverin ym. (2009) tutkimuksen mukaan yhteistoiminta perustuu kaupungin hallituksen ja sen toimeenpanevien tahojen virallisille päätöksille. Päätöksenteko on kuitenkin vain seurausta johtavien viranomaisten tekemistä päätöksistä ja linjauksista. Kun paikallinen hallinto ei ole suorana asettanut kehyksiä verkoston toiminnalle, ja kehysten tavoitteena on jättää tilaa keskustelulle, poliittisella järjestelmällä on tapana jäädä etäämmälle ja korkeilla viranomaistahoilla on vahvempi käytännön prosesseissa ja resurssien kehystämässä. Myös instituutioiden muotoilussa rooli on lähtökohtaisesti viranomasijohdolla. Sen sijaan verkoston toiminnan edesauttamiseen ja niiden toimintaan osallistumiseen liittyvä metahallinta jakautuu poliitikkojen ja eriorganisaatiotasolla työskentelevien viranomaisten kesken. (Haveri ym. 2009, 549.)

Metahallinnan keinot	Toimintapolitiikan ja resurssien kehystäminen <i>(policy and resource framing)</i>	Instituutioiden muotoilu <i>(institutional design)</i>	Verkostojen edistäminen <i>(facilitation)</i>	Verkostoissa osallistuminen <i>(participation)</i>
Metahallinnan muoto	Etäältä tapahtuva metahallinta	Etäältä tapahtuva metahallinta	Läheltä tapahtuva metahallinta	Läheltä tapahtuva metahallinta
Julkisen intervention taso	Matala	Korkea	Matala	Korkea
Esimerkkejä metahallinnan tavoista	Tavoitteiden määrittely, rahoitusinstrumentit	Kannustin järjestelmien luominen ja tarinoiden käyttö ohjauksessa	Kontaktien luominen, hallinnollinen tuki, konfliktien ehkäisy, informaation hankkiminen	Muiden jäsenten houkuttelu ja vakuuttaminen toiminnasta

Taulukko 3. Metahallinnan keinot (soveltaen Haveri ym. 2009, 543; Hakari & Tynkkynen 2013, 6)

Eroistaan huolimatta metahallinnan muodot eivät ole vaihtoehtoisia tai toisensa poissulkevia vaan ne täydentävät toisiaan. Itseohjautuvia verkostoja voidaan metahallinta monilla eri tavoin ja onnistunut itseohjautuvien verkostojen metahallintaan vaaditaan näiden neljän metahallintamuodon yhdistelmää. Verkoston muoto, tavoitteet, vaikutusvalta sekä itsehallinnon aste vaikuttavat sopivaan metahallinnan muotoon. (Sørensen 2007, 96.) Haverin ym. (2009) tutkimuksen perusteella

metahallinnan käytäntöjä ja työkaluja on edelleen kehitettävä. Ne ovat edelleen osin puutteellisia, energiaa ja aikaa vieviä. Hallinnan ollessa enemmän virkamiesten ja asiantuntijoiden käsissä kuin poliittisilla elimillä, metahallinnan käytäntöjä voidaan pitää ongelmallisina myös demokratian näkökulmasta. (Haveri ym. 2009.)

4 Kunnan roolin muutos palveluiden tuottajasta metahallitsijaksi

1960 –luvulta lähtien kuntien tehtävä kenttä on laajentunut. Hyvinvointivaltion rakentajina kunnat ovat ottaneet valtion määräämien pakollisten tehtävien lisäksi myös vapaaehtoisia tehtäviä, ja perinteisesti kunta nähtiin paitsi palveluiden järjestäjänä myös niiden tuottajana. Uuden julkisjohtamisen rantauduttua Suomeen julkishallintoa ryhdyttiin uudistamaan Euroopan vanavedessä Iso-Britannian esimerkkiä seuraten. Hallinnon uudistamisen lähtökohtana pidettiin markkinaehtoisuutta niin asiakaslähtöisyyttä korostavan kysynnän kuin kustannustehokkuuteen tähtäävän tarjonnan kannalta. Uusi julkisjohtaminen toi keskusteluihin ulkoistamisen ja kilpailuttamisen käsitteet. Ostopalvelut, yhteisyritykset ja muut kumppanuuden mallit nousivat vaihtoehdoiksi perinteisen palvelutuotannon rinnalle. Kuntien palvelutuotannosta tuli tämän myötä markkinaehtoisempaa ja perustui kunnan ja palveluntuottajien välisiin sopimuksiin. (Haveri & Anttiroiko 2002, 202 – 203.)

Suomessa 1980-luvun julkishallinnon uudistus on ulottunut myös palveluiden järjestämistapoihin, Kansainvälisiä suunnan näyttäjiä seuraten ja toisaalta niukkojen resurssien pakottamana on otettu käyttöön yhä yritysmäisempiä tapoja järjestää palveluja kilpailua hyödyntäen kilpailua. Keskusteluun nostettiin palveluiden *ulkoistaminen*, jonka toteutus voi tapahtua ostopalveluna, julkisyhteisöjen välisenä yhteistyönä, yksityistämisenä tai esimerkiksi yhtiöittämissä kautta. Vaikka ulkoistaminen samaistetaan usein ostopalveluihin, se on käsitteenä paljon laajempi. Julkisen palvelun ulkoistaminen voi tapahtua useiden eri mekanismien kautta (Anttiroiko 2010, 50 KUVIO 15). esimerkiksi kilpailuttamalla julkisia ja yksityisiä palveluntuottajia. Ulkoistettuja palveluja voidaan kuvata myös termillä ”palveluiden vaihtoehtoiset tuotantotavat”, joihin voidaan katsoa ostopalvelut yhteisyritykset, ja muut kumppanuudenmuodot. Palveluiden järjestäminen perustuu tällöin markkinaehtoisuuteen ja sopimuksellisuuteen. (Anttiroiko 2010, 44 - 50.)

Ostopalvelut ovat yleinen ulkoistamisen muoto. Tilaaja-tuottaja-malli on ollut yksi kunnan palvelujen järjestämisen malleista. Kunta toimii tällöin palvelun tilaajana ja palvelu tuotetaan joko julkisen tai yksityisen organisaation toimesta. Kilpailuorientoitunut tapa on tilata palvelu kuntaorganisaation ulkopuolelta. Eriarvoisuutta voidaan nähdä sekä kilpailuttavien kuntien välillä muin paikallisten markkinoilla toimivien yritystenkin välillä. Etenkin pienillä ja mikroyrityksillä voi olla ongelmia kompetenssin ja riskien hallinnan suhteen, kun taas harvaan asutulla seudulla paikalliset tai alueelliset palvelumarkkinat voivat olla puutteelliset suuriin kasvukeskuksiin verrattuna. (Anttiroiko 2010, 54 - 55.) Palvelusetelimalli on taas kysyntäohjautuneempi palvelujen järjestämismalli. Palvelun käyttäjällä on tällöin vapaus valita palvelun tuottaja, ja toisaalta palvelu käytetään suoraan asiakkaan

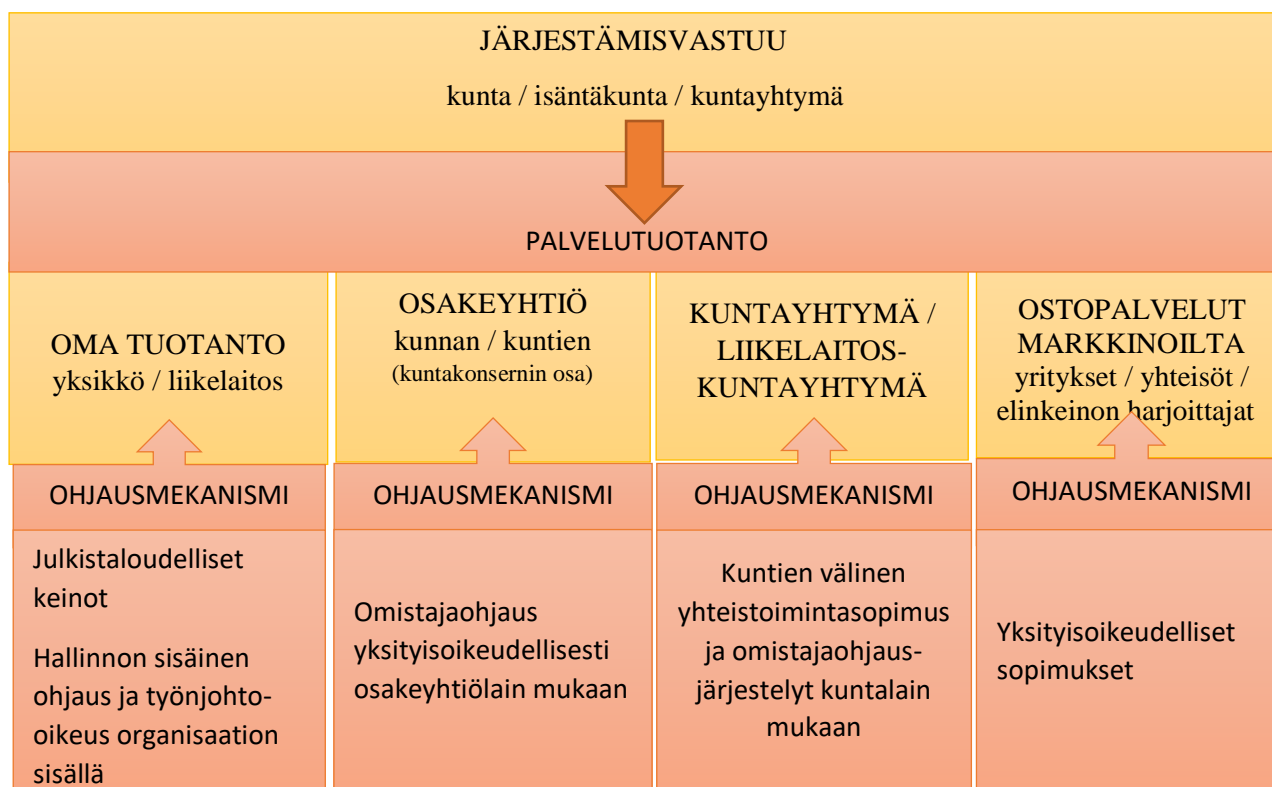
palvelutarpeen mukaan – allokointi on markkinaorientoituneempaa kuin tilaaja-tuottaja-mallissa. Palveluseteli sopii esimerkiksi hyvinvointipalveluihin, joissa palvelun käyttäjän kokemuksella on suuri painoarvo. (Anttiroiko 2010, 55.)

Kunnat toimivat yhä yhteisöllisemmin. Yhteyden rakentaminen kuntalaisiin ja kansalaisjärjestöihin on olennainen osa hallinta-ajattelua. (Haveri & Anttiroiko 2002, 205 – 207.) Mm. kuntalain (410/2015) viides luku antaa puitteet kuntien demokraattiselle toiminnalle. Edustuksellisen demokratiaa, ja äänestysoikeuden (20 §) lisäksi kunnalla on velvoite edistää kuntalaisten osallistumista ja vaikuttamista (22 §). Kuntalaki ei määrittele tapoja, joilla kunnan tulisi näitä tavoitteita edistää, vaan jättää kunnan valtuustolle harkinnan varaan tämän osalta. Edustuksellisen ja osallistuvan demokratian rinnalle on noussut käyttäjädemokratia – teknologian kehittyttyä kuntalaisille on tarjottu lisääntyvässä määrin erilaisia välineitä kunnan ja kuntalaisten väliseen vuorovaikutukseen sekä suoran palautteen antamiseen. (Kuntalaki 410/2015; Haveri & Anttiroiko 2002, 207 – 208.)

Julkinen paikallishallinta on tavoitteidensa tavoittelussa tullut yhä riippuvaisemmaksi yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoista. Uusi julkinen hallinta on lähestymistapa julkisten palveluiden tuottamisen ymmärtämiseen sirpaleisessa ja moniarvoisessa yhteiskunnassa. Terveystieteiden ja sosiaalihuollon palveluiden kehittäminen sekä palveluinnovaatioiden luominen ovat olleet osa meneillä olevaa muutosta. Paikallishallinto on alkanut etsiä uusia tapoja tuottaa palveluja yhteistyössä yksityisten ja kolmannen sektorin organisaatioiden kanssa.

Kunnallinen päätöksenteko on muuttunut hankintojen osalta, kun kilpailuttamisen yleistyessä kuntapäätäjien mahdollisuudet osallistua yksityiskohtaiseen päätöksentekoon ja hankintojen ohjaukseen on kaventunut. Perinteinen malli, jossa kaupungin valtuuston hyväksymät palvelut ovat tuotettu kuntaorganisaation sisällä, on kehittynyt verkostoiden laajentuessa. Kaupunkien omien liikelaitosten kautta on siirrytty kohti laajempia verkostoja. Tilaajan ja tuottajan roolin eriyttämisen tavoitteena on ollut tarve laajempaan kustannustietoisuuteen ja parempaan talouden hallintaan. Valtuuston johtosäännöt ovat osin korvautuneet sisäisin tilaaja- ja tuottajaosapuolien välisillä sopimuksilla. Palveluiden hankinnassa onkin tapahtunut viime vuosina merkittävät muutokset – suuri osa palveluista hankitaan markkinoilta ja sisäisestä hallinnollisesta ohjauksesta on siirrytty palveluiden kilpailuttamiseen ja yksityisoikeudellisten sopimusten kautta tapahtuvaan ohjaukseen. Erilaisten sopimusmuotojen myötä kokonaisuuden hallinta (*governance*) on monimutkaistunut myös palveluiden tuotannon kontekstissa. Palvelun laadun ja sisällön kannalta sopimus- ja hankintaosaamisella on kunnissa yhä suurempi merkitys. Palveluntuotantotapojen kehittyessä, ja julkisen ja yksityisen sektorin yhteistuottajuusmallien yleistyessä, päätöksenteko on yhä

pirstaloituneempaa ja valvonta muuttunut yhä monimutkaisemmaksi. Tämä luo painetta myös ohjausprosessien kehittämiseksi. Kuvassa 1. on esitetty yksinkertaistettu malli eri palvelutuotantomallien ohjausmekanismeista. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2012, 11 – 13.)



Kuva 1. Palveluiden järjestämistavat ja ohjausmekanismit (soveltaen Sosiaali- ja terveysministeriö 2012, 13).

Julkisen sekä yksityisen ja kolmannen sektorin välillä on toki ollut kumppanuussuhteita jo ennen hankintalakia. Ns. ”perinteisiä” kumppanuusmalleja on solmittu etenkin kuntien ja terveys- ja sosiaalijärjestöjen välillä. Hankintalain myötä nämä kumppanuussuhteet ovat muuttuneet usein hankintalain tuntemiksi hankintasopimussuhteiksi. Julkisen ja yksityisen sektorin välisiä verkostoja hyödynnetään yhä enemmän, ja niiden välinen yhteistyö on muodollisempaa ja institutionalisoituneempaa. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2012, 27; Tynkkynen 2013, 13.)

Hankintalainsäädännön nykytila ja käsitteet

EU direktiiveihin perustuva hankintalainsäädäntö ohjaa tuotteiden, palveluiden ja urakoiden hankintaa. Työ- ja elinkeinoministeriön perustama HILMA -portaali takaa hankintoja koskevan tasapuolisen tiedonsaannin, ja Suomen kuntaliiton ylläpitämä Julkisten hankintojen neuvontayksikkö palvelee kuntia hankintoihin liittyvissä kysymyksissä, ja hankintaosaamista on vahvistettu kunnissa

perustamalla omia tai seudullisia hankintayksiköitä. Hankintalain tarkoituksena on tehostaa julkisten varojen käyttöä, ja toisaalta edistää laadukkaiden hankintojen tekemistä. Samalla laki turvaa yrityksille ja muille yhteisöille tasapuoliset mahdollisuudet tarjota tavaroita, palveluita ja rakennusurakoita tarjouskilpailuissa (Hankintalain kokonaisuudistuksen valmisteluryhmän mietintö 2015, 14). Palvelun laadulla, toimintavarmuudella ja edullisuudella on ollut merkittävä rooli tuottajan valinnassa. Pääsääntönä Haveri ja Anttiroiko (2002) pitävät sitä, että suuremmalla kunnalla myös hankintoihin käytetty osuus budjetista on suurempi (Työ- ja elinkeinoministeriön internetsivut 2017, Suomen Kuntaliiton internetsivut 2017, Haveri & Anttiroiko 2002, 204). Taloudellisesta näkökulmasta tarkasteltuna vuosittainen, sekä hankintasäännöksiin kuuluvien että kuulumattomien, julkisten hankintojen kokonaisarvo Suomessa on noin 33 miljardia euroa. Tämä Euroopan komission tilastolähteen osoittama euromäärä tarkoittaa noin 17 % prosenttia bruttokansantuotteesta. (Hankintalain kokonaisuudistuksen valmisteluryhmän mietintö 2015, 15).

Hankintalakia on muutettu sen voimassaoloaikana useita kertoja. Vuonna 2010 Unionin ns. oikeussuojadirektiivi (2007/66/EY) antoi perusteet julkisten hankintojen oikeussuojasääntöjen täydelliselle uudistamiselle (321/2010 sekä 322/2010). Vuonna 2004 hankintadirektiiveissä olleet, jäsenvaltioille vapaaehtoisesti täytäntöön pantavat sähköiset hankintamenettelyt tulivat voimaan vuonna 2011, kun annettiin laki sähköisestä huutokaupasta ja dynaamisesta hankintajärjestelmästä (698/2011). (Hankintalain kokonaisuudistuksen valmisteluryhmän mietintö 2015, 15.)

Euroopan komissio antoi joulukuussa 2011 kolme julkisiin hankintoihin ja käyttöoikeussopimukseen liittyvää direktiiviehdotusta, jotka hyväksyttiin huhtikuussa 2014 (2014/23/EU, 2014/24/EU ja 2014/25/EU). Työ- ja elinkeinoministeriö asetti marraskuussa 2013 julkisia hankintoja ja käyttöoikeussopimuksia koskevan lainsäädännön kokonaisuudistusta varten ohjausryhmän sekä valmistelusta vastaavan työryhmän. Tämän johdosta vuoden 2007 hankintalaki uudistui vuoden 2017 alussa. (Hankintalain kokonaisuudistuksen valmisteluryhmän mietintö 2015, 1; Kuntaliiton internetsivut 2016.)

Hankintalakiuudistuksen tarkoituksena on ollut tehostaa edelleen julkisten varojen käyttöä. Muita tavoitteita on hankintamenettelyiden yksinkertaistaminen, lain keskeisten käsiteiden selkeyttäminen, pienten ja keskisuurten yritysten aseman parantaminen tarjouskilpailuissa, ympäristö- ja sosiaalisten näkökohtien aiempaa parempi huomioiminen sekä tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun turvaaminen julkisissa hankinnoissa. Lakiuudistuksen taustalla olevien direktiivien tuomia muutoksia tullaan näkemään myös hankintojen jakamisessa osiin, kansainvälisissä yhteishankinnoissa sekä

esimerkiksi terveys- ja sosiaalipalveluiden hankintamenettelyissä. Kansallisissa hankinnoissa noudatettava menettely tulee myös kevenemään uuden lain myötä, ja tämän johdosta kansalliset kynnsarvot tulevat nousemaan lähemmäksi EU-direktiivitasoja. (Hankintalain kokonaisuudistusta koskeva hallituksen esitys, HE 108/2016 vp.2016.)

Hankintalainsäädännössä määriteltyjen hankintayksiköiden, kuten julkisella sektorilla toimivien viranomaisten, on kilpailutettava hankintansa laissa säädetyllä tavalla. Lain yhtenä tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä. Julkisen sektorin rajallisista resursseista huolimatta sääntelyn tavoitteena on edistää laadukkaiden hankintojen tekemistä. Tavoitteisiin pyritään avoimella kilpailuttamisella. Siikavirran (2015) mukaan tehokkuus jää kuitenkin lopulta hankintayksikön tekemien päätösten varaan. Hankintasopimuksen kesto, hinnan määräytyminen ja esimerkiksi sopimuksen toteutumisen valvontaan liittyvät järjestelyt ovat oleellisia tekijöitä hankintojen tehokkuuden osalta – hankintalaki ei niinkään anna tehokkuuteen vaikuttavia sääntöjä. (Siikavirta 2015, 42; Hankintalain kokonaisuudistuksen valmisteluryhmän mietintö 2015, 15).

Hankintalaki on usein nähty esteenä julkisen ja yksityisen sektorin väliselle yhteistyölle, ja etenkin erityisryhmille palveluita tuottavien järjestöjen asema on vaikeutunut hankintalakiuudistusten ja valtioapusäännösten muuttumisen myötä (ks. Tynkkynen 2013, 57 – 58; Sosiaali- ja terveysministeriö 2012, 27). Kriitikistä huolimatta hankintalakien hankintalainsäädäntö tarjoaa useita tapoja kilpailuttaa palveluita. Vaihtoehtona on esimerkiksi tilaajan ja tuottajan välinen konsortio, mahdollisimman laadukkaaseen ratkaisuun tähtäävä käännteinen kilpailutus. Allianssimallintyyppiseen kumppanuuteen tähtäävä hankinta tapahtuu *neuvottelumenettelyn tai kilpailullisen neuvottelumenettelyn kautta*. Tilaajan ja kaikkien tarjoajien välillä käytävä yhteydenpito aloitetaan tällöin prosessin aikaisessa vaiheessa, jo onnen varsinaista kilpailutusprosessia. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2012, 27 – 29.) Allianssimalli esitellään yksityiskohtaisemmin seuraavassa luvussa.

5 Allianssimalli

5.1 Allianssin kehittyminen

Tässä luvussa käydään läpi allianssimalliin liittyvät käsitteet, rakenteet ja vaiheet. Allianssimallia toteutettiin ensimmäistä kertaa Pohjanmeren öljynporaushankkeessa 1990 –luvulla. Allianssimalli on nähty onnistuneena yhteistyömallina paitsi teollisuudessa myös rakennusalalla. Tänä päivänä allianssimalli on yleisimmin käytössä Australiassa ja Uudessa-Seelannissa. Allianssimalli on korvannut näissä maissa aiempia perinteisiä hankemenetelmiä, jotka monimutkaistuessaan vaativat aiemmin lähes poikkeuksetta oikeuskäsittelyn. Kokemukset 1990 –luvun lopulta lähtien käyttöön otetusta yhteistyömallista, etenkin rakennusalan korkeariskisissä hankkeissa ovat olleet positiivisia. (Lahdenperä 2009, 10; Yli-Villamo & Petäjäniemi 2013, 57; Kananen 2014, 21 – 22.)

Myös Suomessa ensimmäiset allianssimallilla toteutetut projektit löytyvät rakennusalalta. Vaikka mallia alettiin tutkia rakennusalan kehitysprojektina vuonna 2007, ensimmäisiä allianssimallilla toteutettava hanke käynnistyi vasta 2010. Allianssimalli osoittautui rakennusalalla siinä määrin onnistuneeksi yhteistyön muodoksi, että vuonna 2012 käynnissä oli jo viisi allianssimallia hyödyntävää projektia. Onnistuneiden projektien myötä myös allianssimalliin liittyvä tutkimus on ottanut ilmaan siipiensä alle. (Yli-Villamo & Petäjäniemi 2013, 58.) Sitten allianssimallia on uskaltanut soveltaa myös muualla kuin rakennusalalla. Yhtenä esimerkkinä tästä on Tampereen kaupungin hanke, Tesoman hyvinvointikeskuksen toteutus allianssimallilla

Allianssimallin historiasta johtuen suuri osa allianssimalliin liittyvästä aineistosta löytyy Australiasta, ja tästä syystä allianssimallin määrittelyyn, rakenteeseen ja vaiheisiin liittyvät tiedot pohjautuvat Australian hallituksen antamaan ohjeistukseen, National Alliance Contracting Guidelines – Guide to Alliance Contracting (2015) sekä Australian valtiovarainministeriön ohjeeseen, The Practitioners' Guide to Alliance Contracting (2010). Allianssimalli on ollut Suomessa lähinnä rakennusalalla käytetty yhteistyön muoto, ja tästä syystä suomalainen kirjallisuus koostuu pitkälti VTT:n tiedotteista, kuten Pertti Lahdenperän Allianssiurakka – Kilpailullinen yhden tavoite kustannuksen menettely (2009) sekä Liikenne viraston tiedotteista, kuten Harri Yli-Villamon ja Pekka Petäjäniemen Allianssimalli (2013). Lähteenä on osin käytetty myös useissa julkisen sektorin allianssihankeissa asiantuntijan roolissa toimivan konsulttitalon, Vison Alliance Partners Oy:n aineistoja.

5.2 Allianssin määritelmä

Ensin on syytä tehdä näkyväksi ero kumppanuuden (*partnering*) ja allianssin välille. Cowanin (1991) mukaan kumppanuus antaa yhteistyökumppaneille vapauden ja luvan hyväksyä vastuullisuutensa tehdä työtä rohkaisemalla päätöksentekoon ja ongelmien ratkaisuun mahdollisimman alhaisella auktoriteettitasolla. Kumppanuus (*partnering*) tarjoaa toimintamekanismin yhteistyökumppaneiden välille niin että tuottavat, keskinäiseen kunnioitukseen, luottamukseen ja rehellisyyteen perustuvat toimintasuhteet voidaan rakentaa huolellisesti ja neuvotellen. (ks. Kenigen & Hampson 2000, 1.) Kumppanuus ei sinällään ole sopimus vaan se kulkee rinnakkain perinteisen hankesopimuksen kanssa. Erona perinteiseen sopimusrakenteeseen kumppanuuden osapuolet allekirjoittavat ”perustamisasiakirjan, jossa on listattuna sovitut hyvän yhteistyön pääperiaatteet. Asiakirja tarjoaa ohjeet ja puitteet organisaatioiden väliselle suhteelle, mutta sitä ei kuitenkaan pidetä juridisesti pätevänä. (Keningen & Hampson 2000, 1; Lahdenperä 2009, 15.)

Allianssimalli tarjoaa erinomaisen yhteistyömuodon etenkin monimutkaisissa, suurissa ja paljon riskiä sisältävissä projekteissa ja hankkeissa. Allianssimallissa korostetaan yhteistyötä ja toisaalta vaaditaan läpinäkyvyyttä ja vastuullisuutta. Allianssissa projektin omistajan tai tilaajan edustaja ylläpitää kiinteää yhteyttä palvelua suunnitteleviin ja tuottaviin tiimeihin kaikissa prosessin vaiheissa. Tämä voidaankin nähdä suurimpana erona allianssia muutoin paljon. Public Private Partnership (*PPP*) -tyyppiseen kumppanuuden malliin, jossa yhteistyötahon ohjaaminen ja hallinta tapahtuu etäämmältä. Yhteistyöhön perustuva toimintamuoto tarjoaa perinteistä hankintatapaa enemmän joustavuutta ja tehokkuutta epävarmoista tilanteista selviytymiseen. Tämä johtuu siitä, että tärkeistä asioista sovitaan ja innovaatioita testataan prosessin aikaisessa vaiheessa; allianssin muodostamisvaiheessa sekä suunnittelun ensimetreillä. Madollisia riitautumistilanteita pyritään ehkäisemään allianssin johtoryhmän (*alliance management team, AMT*) sekä allianssin projektiryhmän (*alliance leadership team, ALT*) välisillä konsensuspäätöksillä. (Walker, Harley & Mills 2015, 2.)

Allianssi voidaan toteuttaa strategisena allianssina tai projektiallianssina, josta käytetään infrahankeissa myös termiä allianssiurakka. Toisin kuin kumppanuus, *strateginen allianssi* on organisaatioiden, yleensä kahden toimijan, välinen järjestely jonkin erityisen projektin ajaksi. Tarkoituksena on kumpaakin osapuolta hyödyttävä liiketoiminta. Kilpailutuksessa etsittäessä rahalle paras mahdollinen vastike (Value for money) ei tarkoita välttämättä alinta mahdollista tarjousta vaan painoarvoa on elinkaarikustannuksilla. Laadukas allianssityöskentely vaikuttaa työn laatuun, ja tätä kautta myös elinkaarikustannuksiin. *Projektiallianssi* eroaa strategisesta allianssista siten, että

sopimuksessa on määritelty selkeästi päivämäärä, jolloin allianssin toiminta loppuu. (Keningen & Hampson 2000, 1 - 2.) Strateginen allianssi sisältää yleensä useita projekteja ja yhteistyöjärjestely näyttäytyy pitkäkestoisena toimintana (Lahdenperä, 2009, 13).

Käsitteellä allianssi viitataan yleisesti toimijoiden väliseen sopimukseen, jonka tavoitteena on toimijoiden toimintojen ja tavoitteiden yhdistäminen (Lahdenperä 2009, 13). Osapuolina ovat tilaajana tai omistajana toimiva julkisen sektorin toimija (the Owner) ja yksityisen tai kolmannen sektorin toimijat palvelun tuottajina (Non-Owner Participants, NOP's), jotka toimivat projektissa suunnittelijoina ja urakoitsijoina (Department of Infrastructure and Transport 2015, 9; Yli-Villamo & Petäjäniemi 2013, 1).

Useissa julkisensektorin allianssihankeissa (ks. Vison Alliance Partners 2017 (1) ja (2)) asiantuntijaorganisaationa toimivan Vison Alliance Partners:n määritelmä kiteyttää allianssin seuraavasti:

”Allianssi on hankkeen keskeisten toimijoiden yhteiseen sopimukseen perustuva toteutusmuoto, jossa sopimusosapuolet vastaavat yhdessä palvelun kehittämisestä ja toteuttamisesta yhteisellä organisaatiolla jakaen palvelun hyödyt ja riskit tavoitteena korkea suorituskyky ja sen jatkuva parantaminen.” (Vison Alliance Partners 2015.)

Allianssi muodostetaan tekemällä yhteinen sopimus osapuolien välille. Allianssisopimus eroaa perinteisestä ostajan ja myyjän välisestä sopimuksesta. Perinteisessä mallissa ostaja kuvailee tarpeensa tarjouspyynnön muodossa, johon myyjä vastaa tarjouksen muodossa omista palveluistaan ja hinnoistaan. Näin ollen kummatkin osapuolet arvioivat oman riskinsä suhteessa voiton mahdollisuuteen. Tämä arvio vaikuttaa esitettyyn hintaan. Aikaansaatu sopimus kattaa ostajan vaateet ja myyjän tarjouksen sekä tavan toimia, sovitus riskien jakomallin ja kaupallisen mallin mukaisesti. Perinteinen malli soveltuu hyvin yksiseliteisiin projekteihin, joissa lopputulos on ennustettavissa. (Department of Infrastructure and Transport 2015, 11.)

Projektien ollessa monimutkaisia ja niiden sisältäessä paljon epävarmuustekijöitä osapuolten on vaikeampi ennakoita lopputulemaa perinteisen sopimuksen kautta. Osapuolet sallivat tuolloin korkeamman riskitason, joka taas näkyy korkeampana kilpailutettuna hintana. Tämä voi johtaa erittäin monimutkaisiin riskien jakomalleihin ja kaupallisiin malleihin. Perinteisen sopimuksen korvaavat, huomattavasti aikaa vievät neuvottelumuunnelmat voivat osoittautua paitsi aikaa vieviksi myös kalliiksi tavoiksi toimia. (Department of Infrastructure and Transport 2015,11.)

Allianssisopimus tarjoaa lähestymistavan, jossa ostaja ja myyjä tekevät yhteistyötä kehittääkseen hanketta. Osapuolet yhdistävät asiantuntemuksensa ja kokemuksensa tavoitteenaan lisätä varmuutta monimutkaisuuden ja epävarmuustekijöiden ratkaisemiseksi. Ne jakavat kokemuksensa hankkeen lopputuloksesta, joka muodostuu kaupallisen mallin perusteista. Osapuolet sitoutuvat toimimaan yhdessä ja tekemään yksimieliset päätökset projektin parhaaksi Allianssimallissa hankkeen riskit ja hyödyt jakautuvat osapuolten kesken etukäteen sovitulla tavalla. Tavoitteena ja peruseriaatteina ovat yhteinen päätöksenteko, yhteisvastuullisuus, luottamus ja läpinäkyvyys. Allianssisopimus poistaa organisatoriset rajat ja edistää osapuolten välistä integraatiota. (Yli-Villamo & Petäjaniemi 2013, 57; Department of Infrastructure and Transport 2015, 9 ja 11.)

5.3 Allianssin tavoitteet ja menestystekijät

Allianssin keskiössä on omistajan eli *tilaajan rahalle saama vastine*. Tilaaja määrittelee tarpeensa, budjetin sekä laatuvaatimukset projektille. Osapuolet sopivat yhdessä, mitä toteutetaan ja millä tavoin. Sopimuksessa ei määritellä tarkasti vastuiden suoritevelvoitteita, vaan tehtävään valitaan aina paras tekijä. Tavoitteena on tehokas asioiden hoitaminen ja kaikkien saama hyöty. (Hetemäki 2016, 5.)

Allianssimalli on monimutkainen tapa tuottaa palveluja. Department of Infrastructure and Transport (2015) on listannut neljä erillistä tekijää, joihin onnistuminen pohjautuu.

- *Yhtenäinen yhteistyötä tekevä tiimi*
Työryhmä sisältää edustajia allianssin jokaiselta osapuolelta. Nämä henkilöt toimivat sekä allianssin johtoryhmässä kuin hallinnointiryhmässä, jotka ohjaavat allianssin toimintaa ja pyrkivät saavuttamaan tilaajan asettamat tavoitteet.
- *Projektiratkaisu*
Tilaajan tarpeet on tarkoitus ratkaista projektiratkaisun avulla, johon kuuluu suunnitteluratkaisu, toimimistapa, toimitusjärjestelyt ja projektitilaajuuden määrittely. Lopullinen kustannustavoite ja kaupallinen malli kehitetään yksilöllisesti projektiratkaisun mukaiseksi.
- *Kaupallinen malli*
Kaupallinen malli on osa allianssisopimusta, jonka tarkoituksena on saavuttaa tilaajan tavoitteet saada rahalle arvoa. Kaupallisen mallin avulla luodaan kannustin ja rangaistusjärjestelmät, jotka ohjaavat allianssin toimintaa.

- *Lopullinen kustannustavoite*

Lopullinen kustannus tarkoittaa suunnittelun ja rakentamisen sisältämää kokonaishintaa. Kustannustavoitteesta sovitaan kaikkien osapuolten kesken ja sillä on oltava kaikkien osapuolten hyväksyntä.

(Department of Infrastructure and Transport 2015, 11 – 14.)

Yllämainitut menestystekijä mahdollistuvat allianssin avainominaisuuksien toteuduttua:

- *Riskien ja mahdollisuuksien jakaminen*

Allianssin pääperisateisiin kuuluu mahdollisuuksien jakamisen lisäksi riskien kantaminen yhdessä. Kaikki osapuolet hyötyvät tai kokevat menetyksiä projektin onnistumisen mukaisesti. Tämän tarkoitus on lisätä osapuolten välistä yhteistyötä. Jotkut riskit ovat kuitenkin syystä osoitettu vain tietyille allianssiosapuolelle. Esimerkiksi aikataulullisesti kriittisissä projekteissa omistaja/tilaaja voi saavuttaa rahoilleen paremman vastineen, kun riski allianssiprojektin aloituksen ajoittamisen suhteen kuuluu vain omistajalle. Omistaja on tässä vaiheessa ainoa osapuoli, joka voi vaikuttaa tähän riskiin.

- *Sitoudutaan toimimaan kiistoitta*

Allianssissa on tarkoitus löytää yhteisiä ratkaisuja ongelmiin. Tämä ei tarkoita sitä, että osapuolten välille ei saisi tulla erimielisyyksiä, mutta tarkoituksena on ratkaista ne ilman käräjäoikeutta. Osapuolten välinen debatti ja rakentava mielipiteiden vaihto ovat kuitenkin merkki tehokkaasta tiimistä.

- *Päätöksentekoprosessin projektin etu edellä*

Allianssi pääpiirteensä voidaan pitää sitä, että päätökset tehdään allianssin kokonaisuhyötyä edellä, ei osapuolten omien intressien pohjalta. Kaupallinen malli puolestaan varmistaa, että osapuolten toimiessaan projektin hyväksi, myös nämä itse hyötyvät. Projektin eduksi tehdyt päätökset perustuvat ”arvoa rahalle” –ajatukseseen (Value-for-Money / VfM).

- *Ei syyttely-kulttuuria*
Allianssissa on tarkoitus löytää ratkaisuja, ei syyllisiä. Syyttelykulttuuri ei kuulu allianssisopimukseen.
- *Hyvä usko*
Rehellisyyden ja hyvän uskon mukaan toimiminen vahvistavat allianssin ominaisuuksia. Hyvä tahto on sidottu yhteisiin tapoihin jaettuihin arvoihin, joita osapuolet pyrkivät noudattamaan. Nämä arvot liittyvät yleensä yhteisyyöhön ja kommunikointiin osapuolten kesken, ja vaatimuksena on toimia rehellisin ja reiluin keinoin.
- *Läpinäkyvyys taloudellisessa raportoinnissa (open book) ja dokumentoinnissa*
Allianssimallissa omistajilla/tilaajilla on mahdollisuus läheiseen työskentelyyn muiden osapuolten kanssa tehdä yhteisiä päätöksiä ja hallitukseen allianssiprojektia. Osapuolet sitoutuvat ”open book” –järjestelyyn ja saavat laajat oikeudet, keskinäisiin projektiin liittyviin asiakirjoihin. Tilaajalla on oikeus satunnaisesti auditointeihin, jotta voidaan varmistua kustannusten oikeasta kohdistamisesta projektiin. Asiakirjojen ymmärtäminen julkisten taloudellisuusstandardien valossa on tärkeää, jotta haitalliset vaikutukset omistajan tavoitteisiin voidaan minimoida.
- *Yhteinen hallinto*
Allianssin luonteeseen kuuluu yhteinen hallinto, joka muodostuu kaikkien osapuolten edustajista. Hallinnolla on valta tehdä allianssiin liittyvät päätökset. Department of Infrastructure and Transportin (2015) mukaan allianssiorganisaatioon kuuluu *allianssin johtoryhmä (Alliance Leadership, ALT)*, *allianssin johtaja (Alliance Manager, AM)*, *allianssin hallintoryhmä (Alliance Management Team, AMT)*, *allianssin projektiryhmä (Alliance Project Team, APT)*. (Department of Infrastructure and Transport 2015, 14 – 22.)
Lahdenperä (2009) erittelee ryhmät: *allianssinjohtoryhmä (AJR)*, *Projektin johtoryhmä (PJR)* ja *projektioorganisaatio* (Lahdenperä 2009, 58).
Allianssisopimus muodostaa sopimuksellisen järjestelyn, joka kattaa allianssin hallintorakenteet. (Department of Infrastructure and Transport 2015, 14 – 22;

Lahdenperä 2009, 58 – 59.) Allianssiorganisaation rakennetta käsitellään lähemmin seuraavassa alaluvussa.

Lahdenperä (2009) jakaa yllä mainitut ominaisuudet *rakenteellisiin ja yhteistoiminnallisiin tyyppipiirteisiin*. Rakenteellisia tyyppipiirteitä ovat yhteinen sopimus, yhteinen organisaatio ja riskien jakaminen. Piirteet ovat siinä määrin ehdottomia, ettei toteutusta voida pitää allianssiprojektina ilman näitä piirteitä. Yhteistoiminnalliset piirteet; toimijoiden välinen luottamus, hankkeeseen sitoutuminen sekä yhteistyö ovat vaikeasti konkretisoitavissa piirteitä eivätkä ne toimi allianssiprojektin ensisijaisena perustana. Toissijaisina tyyppipiirteinä voidaan pitää esimerkiksi palveluntuottajien aikaista valintaa sekä valintavaiheen suunnittelupajoja, yhteisten tavoitteiden määrittelyä sekä pyrkimystä jatkuvaan parantamiseen. Nämä piirteet kuuluvat allianssiprosessiin, mutta projekti voi toteutua ilman näitä vaihteita eikä niitä silti voida pitää allianssi mallin määrittelyn liittyviä elementtejä. (Lahdenperä 2009, 13 - 16.)

5.4 Allianssin organisaatorakenne ja avainroolien vastuut

Kaikki keskeiset projektiosapuolet tulee olla mukana allianssiorganisaatiossa, joka on aina hankekohtainen. Jokaisessa ryhmässä on edustajansa kaikista allianssin organisaatioista. Muodolliset hallinnan kehykset mahdollistavat sen, että allianssi pystyy tekemään projektiin liittyvät yhteispäätökset ja hallinnoimaan yhteisiä vastuitaan. Suurissa projekteissa tai hankkeissa vaaditaan laaja-alaista osaamista ja resursseja. Tästä syystä esimerkiksi tilaajan, pääurakoitsijan ja suunnittelijan roolissa voi olla useampikin toimija. Kuvassa 2 (Liite 1) on kuvattu allianssiorganisaatio ja sen eri osien tehtävät Lahdenperän (2009) mukaan. (Department of Infrastructure and Transport 2015, 22; Lahdenperä 2009, 58)

Allianssiorganisaatioon osallistuvalla tilaajan edustajalla olisi syytä olla rahoitus- ja päätösvaltuudet. Täten tilaajan on syytä käyttää tehtävään omaa henkilökuntaa, jolla on tilaajan mandaatti tehdä tarvittavat päätökset. Tilaajalla on jo tarjouspyyntövaiheessa mahdollisuus määrittellä hoitamansa tehtävät ja kysymykset, joissa se pitää päätösvaltaa ja vastuun itsellään. Tällaisia tehtäviä voivat olla esimerkiksi viranomaistehtävät, ja -velvoitteet sekä ympäristön suojelemiseksi vaadittavat toimet ja allianssitöiden lakkauttaminen. (Lahdenperä 2009, 59 - 60.)

Taulukoissa 4 sekä 5 (Liite 2) ja 6 (Liite 3) kuvataan vastuunjakoa eri allianssiosapuolten välillä allianssiprosessin eri vaiheissa. Australian hallituksen (2015) ja Australian valtiovarainministeriön (2010) antamien ohjeistuksien mukaan laaditut taulukot eivät kuitenkaan puutu hankintamekanismiin, kilpailutusprosessiin tai avainhenkilöiden rooleihin yksityiskohtaisesti.

Rooli	1. Hankinta	2. Tilaaajan vaatimus saada rahalle vastinetta	3. Kilpailutus ja hankintaprosessi, Allianssisopimus	4. Allianssin toteutus	5. Raportointi (rahalle saatu vastine hankkeen toimeenpanosta)
Valtio	Päätää investoinnin prioriteetit. Tarjoaa rahoitusta	Tarjoaa rahoitusta	Tarjoaa rahoitusta	Tarjoaa rahoitusta	Vastaanottaa tilaajalta (kunnalta) virallisen raportin rahalle saadusta vastineesta
Tilaaaja (kunta)	Määrittää kunnan tarpeet ja mahdolliset ratkaisut valtion tarjoamalle rahoitukselle Valmistelee hankintastrategian	Ilmaisee selkeästi hankkeen yksityiskohdat, tavoitteet ja budjetin hankesuunnitelmassa, joka perustuu vaatimukseen saada rahalle vastinetta	Ilmaisee hankintasuunnitelman vaatimukset kilpailutusasiakirjoihin. Luo kilpailutus-kriteeristön osana tuottaja-osapuolten valintaprosessia Kehittää luonnokset allianssisopimuksesta, kaupallisesta mallista ja tuloksellisuuden arvioinnista	Ylläpitää aktiivista tiedotettua kaupallista sitoutumista allianssissa. Tarjoaa sopivat edustajat toiminaan allianssissa	Valmistelee toimeenpanon jälkeisen katsauksen allianssiprosessista ja valmistelee valtiolle raportin
Allianssi	ei roolia	ei roolia	Luo kaupalliset ja hankkeeseen liittyvät tavoitteet. Toimii allianssisopimuksen, tilaaajan "rahalle vastinetta"-vaatimuksen ja kilpailutusasiakirjojen mukaisesti	Tarjoaa tilaajalle asianmukaisien, tarkan raportin hankkeen kulusta	Hankedokumentaation on oltava käytössä toimeenpanon jälkeisessä arvioinnissa.

Taulukko 4. Valtion, kunnan ja allianssiryhmien tehtävät allianssiprosessin eri vaiheissa (soveltaen Department of Treasure and Finance Victoria 2010, 26; Department of Infrastructure and Transport 2015, 29)

Allianssiorganisaation ryhmät hierarkiajärjestyksessään ovat:

- 1) *Allianssin johtoryhmä (Alliance Leadership, ALT)* on allianssin korkein hallintoelin. Ryhmä tekee allianssiin liittyvät avainpäätökset ja tavoittelee päätöksissään konsensusratkaisuja, mutta ovat sitoutuneet myös enemmistöpäätökseen. Edustajien määrästä riippumatta, jokaisella osapuolella on yksi ääni. Johtoryhmän tehtäviin kuuluu osallistujien velvollisuuksien täyttymisen valvonta. Se vastaa allianssin johtamisesta ja hallinnosta ja varmistaa tilaajan tavoitteiden täytymisen. Ryhmän jäsenen tärkeitä ominaisuuksia ovat johtamistaito ja kokemusta. Jäsenet ovatkin usein vanhimpia päälliköitä. (Lahdenperä 2009, 28; Department of Infrastructure and Transport 2015, 23; Morwood, Scott & Pitcher, 2008; viitattu teoksessa Hetemäki, 2016, 12.)
- 2) *Allianssin johtaja (Alliance Manager, AM)* toimii allianssin johtoryhmän kokouksissa äänettömänä esittelijänä sekä allianssin hallintoryhmän / projektin johtoryhmän puheenjohtajana.
- 3) *Allianssin hallintoryhmä (Alliance Management Team, AMT)* muodostuu allianssin eri toimialojen päälliköistä, ja ryhmä kokoontuu allianssin johtoryhmää useammin. Ryhmän jäsenet toimivat projektissa kokopäiväisesti ja vastaavat oman vastualueensa suunnittelu- ja toteutustyötä. (Lahdenperä 2009, 59.) Ryhmä vastaa hankkeen päivittäisestä toiminnasta ja valvoo, allianssin johtoryhmän vaatimukset ja ennen kaikkea tilaajan tavoitteet toteutuvat. (Department of Treasury and Finance Victoria 2010, 27; Morwood, Scott & Pitcher, 2008, viitattu teoksessa Hetemäki, 2016, 13.)
- 4) *Allianssin projektiryhmässä (Alliance Project Team, APT)* toimii henkilöitä allianssin jokaisesta yrityksestä. Ryhmä vastaa projektin päivittäisestä toteutuksesta, ja kunkin henkilön vastualueet on tarkoin määritelty. Projektin hallintoryhmä / Projektin johtoryhmä johtaa projektiryhmää, jonka rakeen riippuu hankkeen ominaisuuksista. Jäsenet valitaan ”projektin

parhaaksi” – periaatteella. (Lahdenperä 2009, 59; Morwood, Scott & Pitcher, 2008; viitattu teoksessa Hetemäki, 2016, 12.)

5) *Projektin ulkopuoliset toimijat*

Yleensä tilaajan palveluissa on myös toimijoita, jotka toimivat allianssin ulkopuolella. Esimerkkinä voivat olla esimerkiksi taloudellinen tarkastaja sekä fasilaattori, jonka tehtävänä on auttaa tilaajaa allianssin luomisessa. Mm. Morwood;n Scott:n & Pitcher: (2008) fasilitaattoriksi kutsuma taho on mukana esimerkiksi työpajojen järjestämisessä ja ohjaamisessa (Hetemäki 2016, 13).

Varsinaisten allianssisopimusosapuolten lisäksi, tilaaja usein käyttää allianssiprosessissa hankintatapaan erikoistuneita tahoja. Erikoistietämys voidaan saada organisaation sisältä, mutta usein allianssihakkeisiin erikoistuneet asiantuntijaorganisaatiot (*taulukossa 3*) osallistuvat vaativien hankkeiden läpivientiin ja hankintojen johtamiseen. Alikonsulttien osallistuminen allianssiorganisaatioon on tarkoituksenmukaista esimerkiksi laadun hallintaa, valvontaa sekä viestintään liittyvissä tehtävissä (Lahdenperä 2009, 59 – 60). Asiantuntijaorganisaatiot osallistuvat yhdessä tilaajan kanssa allianssimallialla järjestettävän hankinnan suunnitteluun, neuvottelujen suunnitteluun ja toteutukseen, hankinta-asiakirjojen ja kaupallisen mallin laatimiseen. Vaikka hankkeen erityisasiantuntemusta vaativat asiat voisi olla kätevä keskittää yhden asiantuntijaorganisaation vastuulle, on syytä varmistaa organisaation mahdollisuudet ja kompetenssi avustaa hankkeen edetessä eteen tulleissa vaativissa rooleissa. (Ks. esimerkiksi Vison Oy 2017(1) ja (2); Department of Treasure and Finance Victoria 2010, 68.) *Alliance Facilitator* on kansainvälinen termi, jolla tarkoitetaan yleisesti allianssimalliin liittyvää informaatiota ja apua tarjoavia yrityksiä. Kyseessä voi olla *liiketoiminnallinen osaaminen*, kuten allianssistrategian kehittäminen, kaupallisen mallin ja hankintaprosessiin kuuluvien asiakirjojen laatiminen tai tavoitekustannusten ja muiden hakkeeseen liittyvien budjettien laatiminen. Tilaaja voi tarvita *liiketoimintaan liittyvä* apua hankintaprosessin toimeenpanossa, tarjoajien valintaprosessin ja työpajojen koordinoinnissa, johtamisessa ja valvomisessa tai esimerkiksi hankintailmoituksen ja tarjouspyynnön laatimisessa, joissa usein tarvitaan myös *juridista asiantuntemusta*. Tilaaja kaipaa usein juridista tietämystä myös allianssisopimuksen laadinnassa, ja siihen liittyvässä vuoropuhelussa tuottavan tahon kanssa. *Rahoitukseen liittyvät* kysymysten kuten tarjoavan tahon taloudellisen kapasiteetin sekä taloudellisen rakenteen selvittäminen ovat tärkeitä, kun riskejä ja kuluja jaetaan usean osapuolen kesken. Tilaajan on syytä myös varmistua kiinteiden ja muuttuvien kulujen oikeanlaisesta arvioinnista ja

vahvistamisesta. On tärkeää, että tilaaja tuntee ostamansa asiantuntijapalvelun tarjoajan vahvuudet ja ymmärtää riskinsä olettaessaan saavansa kaiken erityisosaamiseen liittyvän tietämyksensä yhdeltä palvelun tarjoajalta. Näin ollen rahoitukseen ja vakuuttamiseen liittyvät asiantuntijapalvelut voidaan joutua tilaamaan eri asiantuntijatahoilta. (Department of Treasure and Finance Victoria 2010, 68 - 71.) Lakimieskonsultille ja työnaikaiselle talouden auditoijalle tarvitaan varaus allianssikokoonpanossa. Ennen allianssisopimuksen allekirjoittamista osapuolien tulisi käyttää omia lakimiehiään, ja allianssinperustamisen jälkeen lakimiehenä tulisi toimia riippumaton, kaikkien osapuolien hyväksymä lakimies. Samaa käytäntöä suositaan myös talouden auditoijan kanssa. (Lahdenperä 2009, 59 - 60.)

Allianssiorganisaatio muuttuu ja kehittyy hankkeen etenemisen myötä. Hankevalmistelut, tarjouksen laadinta, työpajat ja lopulliset sopimusneuvottelut vaikuttavat kaikki allianssiorganisaation kehitykseen ja sen tehtävien selkeytymiseen (Lahdenperä 2009, 58).

5.5 Allianssimalli hankintastrategiana

Kilpailutuksen onnistumisen kannalta on tärkeää, että hankintayksikkö tietää, mitä haluaa ostaa, mitä vaihtoehtoja markkinoilla on tarjolla ja mitä ylipäättään kannattaa ostaa. Mikäli näin ei ole, hankintayksikön on syytä tehdä kartoitus markkinatilanteesta. Kartoitusta voidaan tehdä kirjallista tai suullista informaatiota keräämällä. Toimittajien kanssa voidaan käydä keskusteluja ja teknistä vuoropuhelua ennen tarjouskilpailun aloittamista, mutta perinteisen tarjouskilpailun lähdettyä käyntiin tämän tyyppiset neuvottelut ovat kiellettyjä. Hankintayksikkö voi julkaista tietopyynnön HILMA- portaalissa, ja saada tätä tietoa mahdollisista tarjoajista. Tarjouspyyntöluonnos voidaan lähettää kommentoitavaksi tarjoaville tahoille ennen varsinaista tarjouspyynnön julkaisemista. Tämän kommenttikierroksen kautta hankintayksikön tietoon tulee ajoissa varsinaisessa tarjouspyynnössä huomiota vaativat seikat: onko tarjouspyyntö selkeä, johdonmukainen ja mahdollistaako se tarjousten tasapuolisen arvioinnin ja vertailun. Oli kartoitustapa mitä tahansa, tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu tulee toteutua myös tässä hankintaprosessia edeltävässä työvaiheessa. Hankintayksikön on toimittava mahdollisimman avoimesti. Hankintayksikön on syytä huolehtia, ettei yhdellekään tarjoajalle avaudu mahdollisuutta vaikuttaa varsinaiseen tarjouspyyntöön muita yrityksiä syrjivästi. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 137 - 143).

Yksi tärkeä päätös hankinnan suunnitteluvaiheessa on hankintaan sopivan *hankintamenettelyn valinta*. Tällä hetkellä voimassa olevan hankintalain mukaan hankintamenettelynä kilpailutuksessa voi olla avoin menettely, rajoitettu menettely, neuvottelumenettely, kilpailullinen neuvottelumenettely, suoramarkkinointi, puitejärjestely, suunnittelukilpailu, dynaaminen hankintajärjestelmä, sähköinen huutokauppa tai innovaatiokumppanuus. (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016.) Tämän tutkielman osalta, mielenkiinnon kohteena ovat allianssimallissa hyödynnettävät neuvottelumenettely ja kilpailullinen neuvottelumenettely, jotka esitellään alaluvussa 5.6.

Asianmukaisen hankintastrategian valinta on tärkeää palveluntuottamisen onnistumisen kannalta. Yleisesti hallinnon ohjeistus vaatii, että hankkeeseen soveltuva hankintastrategia määritellään ja esitellään osana hanketta. Kun hanke ja hankintastrategia on hyväksytty, työ alkaa sillä, että strategia esitellään täydellisesti kilpailutusdokumentaatioissa ja projekti kuvaillaan täysin ennen kilpailutusprosessin aloittamista. Ratkaistaessa parasta mahdollista tapaa tuottaa palvelu on syytä ymmärtää päätökseen liittyvät kynnyskysymykset: *hankkeen rahallinen arvo ja resursointi*. Allianssin kokoamiseen liittyvät, kaikkia osapuolia koskevat korkeat kustannukset ovat syynä siihen, ettei allianssimalli sovellu kokonaisbudjetiltaan alhaisille hankkeille. Lisäksi onnistunut allianssimallilla toteutettu tuotantoprosessi edellyttää tilaajan riittävää resursointia. Tämä sisältää myös kokeneen henkilöstön, joka voi tehokkaasti edustaa tilaajaa ja hyödyntää osaamistaan ulkoisiin osapuoliin luotuihin suhteisiin ja allianssisopimukseen liittyen. Allianssia ei tulisi käyttää riittämättömästi suunnitelluissa tai heikosti määritellyissä projekteissa. Päätös käyttää allianssimallia yksittäisessä projektissa vaatii tilaajalta strategista suunnittelua, ymmärrystä siitä, että allianssilla toteutuu parhaiten tilaajan vaatimus saada rahalle vastinetta sekä riittäviä kykyjä tuottaa palvelu valitulla tavalla. (Department of Treasury and Finance Victoria 2010, 39 – 40.)

Kun kynnyskysymykset on ratkaistu, allianssimallia voidaan pitää sopivana ratkaisumallina hankkeelle, mikäli hankkeeseen voidaan yhdistää yksi tai useampi seuraavista piirteistä:

- hankkeeseen liittyy riskejä, joita on vaikea määrittää tai mitoitaa enne hankkeen kilpailuttamista
- siirtyviin riskeihin liittyvät kustannukset ovat kohtuuttomat vallitsevassa markkinatilanteessa.
- hanke tulee käynnistää mahdollisimman nopeasti, eikä riskejä tai projektin laajuutta pystytä vielä täysin määrittelemään

- tilaajalla on ensiluokkaiset tiedot, taidot kyvyt ja preferenssi vaikuttavat tai osallistua hankkeen kehittämisen- ja tuottamisprosessiin, ja/tai
- Yhteistyössä tapahtuva riskien arvioiminen ja hallinta tuottavat parhaimman tuloksen.

(Department of Treasure and Finance Victoria 2010, 40.)

5.6 Allianssimalli hankintaprosessissa

Hankintaprosessin suunnittelu

Hankintojen suunnittelu, etenkin talouden osalta, on oleellinen osa hankintaprosessia. Taloudellisten resurssien allokoiminen tapahtuu hyvinkin pitkälti ennakkoon budjettien laadintavaiheessa. Normiohjaus ja niin taloudelliset kuin teknisetkin reunaehdot luovat pohjaa suunnitteluasiakirjoille ja ohjeille. Hankintastrategia, sellaisen löytyessä, voi toimia hyvänä pohjana suunnitelmalle. Voidaan olettaa, että useammalle vuodelle laadittu hankintasuunnitelma edistää yksikön tai organisaation varojen tehokkaampaa käyttöä. (Kuusniemi-Laine & Takala 2008, 9.)

Hankintailmoituksen tekeminen

Tuottamistavasta riippumatta palveluhankintoihin sovelletaan lakia julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016. Lain yhtenä tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä. Julkisen sektorin rajallisista resursseista huolimatta sääntelyn tavoitteena on edistää laadukkaiden hankintojen tekemistä. Tavoitteisiin pyritään avoimella kilpailuttamisella. Siikavirran (2015) mukaan tehokkuus jää kuitenkin lopulta hankintayksikön tekemien päätösten varaan. Hankintasopimuksen kesto, hinnan määräytyminen ja esimerkiksi sopimuksen toteutumisen valvontaan liittyvät järjestelyt ovat oleellisia tekijöitä hankintojen tehokkuuden osalta – hankintalaki ei niinkään anna tehokkuuteen vaikuttavia sääntöjä. (Siikavirta 2015, 42; Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016; Hankintalain kokonaisuudistuksen valmisteluryhmän mietintö 2015, 15.).

Kun tilaaja on tehnyt päätöksen allianssimallilla toteutettavasta hankkeesta, hankintailmoitus julkaistaan HILMA:ssa, eli www.hankintailmoitukset.fi-portaalissa. Hankintailmoituksen jätettyään hankintayksikkö voi julkaista hankintailmoituksen myös muissa tiedotusvälineissä, kuten sanomalehdessä tai omilla internet-sivuilla. mutta tämä ilmoitus ei kuitenkaan saa sisältää muita tietoja kuin HILMA-portaalissa on julkaistu. Hankinnan kohde on määriteltävä hankintalakia

noudattaen. Allianssilla toteutettavaan hankkeeseen liittyvät tiedot, valintaprosessiin ja eri osapuolten rooleihin liittyvät seikat sekä valintaan liittyvät vähimmäis- ja karsintakriteerit kuvataan mahdollisimman tarkasti hankintailmoituksessa. Tarkoituksena on mahdollistaa kaikkien tarjoajien tasavertaiset mahdollisuudet osallistua tarjouskilpailuun. Hankintailmoituksessa ilmoitetaan myös infotilaisuuden ajankohta. Esimerkiksi allianssin muodostamiseen liittyviä lisätietoja annetaan virallista hankintailmoitusta täydentävässä laajemmassa hankemateriaalissa. (Lahdenperä 2009, 18; Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016)

Allianssilla toteutettavassa hankkeessa hankintamenettelynä käytetään *neuvottelumenettelyä* tai *kilpailullista neuvottelumenettelyä*. Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista määrittelee tilanteet, joissa kyseiset menettelyt ovat sallittuja. Neuvottelumenettelyä voidaan käyttää esimerkiksi hankinnoissa, joihin liittyy suunnittelua ja innovatiivisia ratkaisuja tai joihin liittyy oikeudellisia, rahoituksellisia tai riskeihin liittyviä tekijöitä, joita ei voida ratkaista ilman neuvotteluita. Neuvottelumenettelyyn otetaan mukaan kaikki ne tarjoajat, jotka täyttävät asetetut vähimmäisedellytykset, ja jotka ovat aiemmassa menettelyssä tehneet muotovaatimukset täyttävän tarjouksen. (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016). Kilpailullinen neuvottelumenettely eroaa neuvottelumenettelystä niin, että kilpailullinen neuvottelumenettely on kaksi vaiheinen. Ensin valitaan haluttu ratkaisumalli ja toisessa vaiheessa valittuihin ratkaisumalleihin pyydetään tarjoukset. (Kuusniemi-Laine & Takala 2008, 85 - 86.)

Hankintailmoituksessa mainittu *infotilaisuus* järjestetään tilaajan toimesta. Tilaisuudessa osallistumishakemuksen jättämistä harkitsevat yritykset saavat tietoa allianssin toimintaperiaatteista ja yksityiskohtaisesta valintaprosessista. Yritysten tilaisuudessa esittämät lisäkysymykset vastauksineen toimitetaan tilaisuuden jälkeen kirjallisina kaikille osallistujille. (Lahdenperä 2009, 19.)

Allianssiyhteistyöstä kiinnostuneet ehdokkaat toimittavat tilaajalle *osallistumishakemuksen*, jonka tulee vastata hankintailmoituksessa asetettuja sisältöön ja rakenteeseen liittyviä vaatimuksia. Osallistumishakemuksen tarkoitus on osoittaa ehdokkaaksi ilmoittautuvan yrityksen kelpoisuus hankkeen toteuttajaksi, ja tämä aineistosta muodostuu pohjustus ehdokkaiden keskinäiselle vertailulle. Osallistumishakemukset arvioidaan hankintailmoituksessa määriteltyjen vähimmäiskriteereiden perusteella. Ehdokkaat, jotka täyttävät vähimmäiskriteerit, kutsutaan *haastatteluun*, hylätyt yritykset karsitaan prosessin tässä vaiheessa. (Lahdenperä 2009, 19.)

Tilaaaja on vastuussa kullekin ehdokkaalle erikseen järjestettävien haastattelujen valmistelusta ja toteutuksesta. Haastatteluista tilaajalla on mahdollisuus kysyä ehdokkailta osallistumishakemuksen pohjalta nousevia kysymyksiä ja ehdokkailla on mahdollisuus osoittaa kykynsä ja referenssinsä hankkeen toteuttamiseen liittyen. Haastatteluiden tarkoitus on varmistaa, että ehdokkaat ymmärtävät allianssihankkeen periaatteet ja toimintatavat. Haastattelujen myötä aloitetaan myös avainhenkilöiden sitouttaminen ja ryhmien valmentautuminen. Haastattelutilaisuuksien jälkeen arviointiryhmä arvioi haastattelu ja niistä laaditaan yhteenveto. Haastatteluiden sekä niihin liittyvän arvioinnin jälkeen osa ehdokkaista karsiutuu prosessista. (Lahdenperä 2009, 19 – 20.)

Parhaan tarjoajan valinta

Hankintalain (1397/2016) mukaan neuvottelumenettelyssä ehdokkaista on valittava vähintään kolme parasta jatsoon. Allianssiprosessiin kuuluvien työpajojen työläys on ollut perusteena sille, että allianssiprosessiin valitaan ehdokkaita vain lain antama minimimäärä. Jatkossa oleville ehdokkaille lähetetään tarjouspyynnöt. (Lahdenperä 2009, 20; Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016.)

Tarjouspyynnön laatimiseen on syytä varata tarpeeksi aikaa ja resursseja – se on hankintaprosessin tärkein asiakirja. Tarjouspyyntö tulee laatia selkeästi, jotta sen perusteella voidaan saada yhteismitallisia, tasapuolisesti vertailukelpoisia tarjouksia. Epäselvyydet ja virheet tarjouspyynnössä voivat estää hankintaprosessin loppuun viemisen hankintalain edellyttämällä tavalla. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 246.) Tilaaja tarkentaa tarjouspyynnössä hankkeen valintakriteerit, esittää hankkeeseen liittyvät alustavan määräluettelon ja tätä vastaavan yksityiskohtaisen kustannusarvion sekä ehdokkaita koskevat hintaelementit. Tarjouspyyntöaineisto sisältää kattavat tiedot tilaajan ja allianssin välisestä työn – ja riskien jaosta, maksuperusjärjestelmästä tavoitealueineen ja bonuksiin liittyvin tiedoin. Ehdokkaille lähetetään tarjouspyynnön ohessa kutsun valintatyöpajaan sekä työpajaan liittyvän agendan. (Lahdenperä 2009, 20.)

Ehdokkaat vastaavat tilaajan lähettämään tarjouspyyntöön jättämällä *tarjouksen I-osan* ennen työpaja-vaihetta. Tarjoajat ottavat tarjouksen muodossa kantaa esimerkiksi suunnitelmien toteutettavuuteen annetun budjetin rajoissa sekä hintatekijöihin, joita käytetään laskennallisen tarjoushinnan määrittämisessä, ja antavat palautetta allianssisopimusluonnokseen laadullisiin mittareihin liittyen. Lisäksi tarjoajat laativat hankkeelle organisointisuunnitelman sekä alustavan projektisuunnitelman. Tilaajan arviointiryhmä käy tarjousasiakirjat läpi ennen työpajojen

käynnistymistä, jotta mahdollisen lisäkysymykset voidaan käsitellä ennen tarjousten kelpoisuuspäätöksiä. (Lahdenperä 2009, 20.)

Valintatyöpajojen organisoinnista ja suunnittelusta vastaa tilaajan arviointi- ja projektiryhmät. Työpajassa tarjoajilla on mahdollisuus esitellä oman tarjouksensa ensimmäinen (I) eli laadullinen osuus ja tilaajalla vastaavasti mahdollisuus esittää tarjousta koskevat lisäkysymykset. Tarjoajien edustajat muodostavat tilaajan nimeämien henkilöiden kesken ryhmän, jonka tarkoitus on ratkaista hankkeeseen liittyviä ”kokeellisia” tehtäviä. Ryhmien toimintaa ja onnistumista arvioidaan tilaajan arviointiryhmän toimesta heti työpajojen jälkeen, ja arvioinnista tehdään kirjallinen yhteenveto. Myös allianssisopimusluonnosta käsitellään työpajoissa, joka järjestetään erikseen jokaiselle tarjoajalle. (Lahdenperä 2009, 21.)

Tarvitessa tilaaja voi työpajojen jälkeen tarkentaa tarjousta esimerkiksi sopimusluonnosta, kustannusarviota tai hankkeen sisältöä koskien. Tilaaja tarkentaa myös kaikille tarjoajille yhteiset hintaelementit, joita käytetään laskennallisen tarjoushinnan määrittämisessä. Mikäli työpajoissa on ilmennyt tarvetta, tarjoajat täydentävät tarjouksen laadullista osaa ja jättävät *tarjouksen II-osan* tilaajalle. Tarjouksen II-osa sisältää tarjouspyynnössä pyydettyt kustannuserät vähintään yksikkö- ja kokonaishintaisina. (Lahdenperä 2009, 24.) Tilaaja valitsee saamistaan tarjouksista kokonaistaloudellisesti edullisimman. Tarjousten arviointi ja edullisuuden määrittely tehdään ennakkoon sovittujen kriteereiden ja painotusten sekä laskennallisten tarjoushintojen perusteella. Valinta tehdään toisin sanoen sillä perusteella, mikä vaihtoehto tuottaa tilaajan maksamalle hinnalle parhaan vastineen. Valinnasta tehdään virallinen hankintapäätös, ja tilaaja jatkaa *sopimusneuvotteluja* edullisimman tarjouksen tehneen tarjoajan kanssa. (Lahdenperä 2009 25.)

Allianssisopimuksen tekeminen

Tarjoajan ja tilaajan kesken syntyy *allianssisopimus*, jossa määritellään hankkeen toteutuksen liittyvät ehdot. Tavoitekustannukset kiinnitetään vasta kehitysvaiheen jälkeen. Tavoitekustannuksen yläraja määrittyy laskennallisen tarjoushinnan perusteella. Tästä muodostuu tavoitekustannus, ellei allianssiin kehitysvaiheessa tule ilmi tekijöitä, jotka antavat aihetta kustannustasoa alemmalle tavoitekustannukselle. (Lahdenperä 2009, 25.)

Kaupallinen malli

Kaupallinen malli on allianssisopimuksen avainmekanismi, joka asettaa tuottajan kaupalliset tavoitteet, tilaajan hankkeeseen liittyvät tavoitteet sekä valtion asettamat tavoitteet

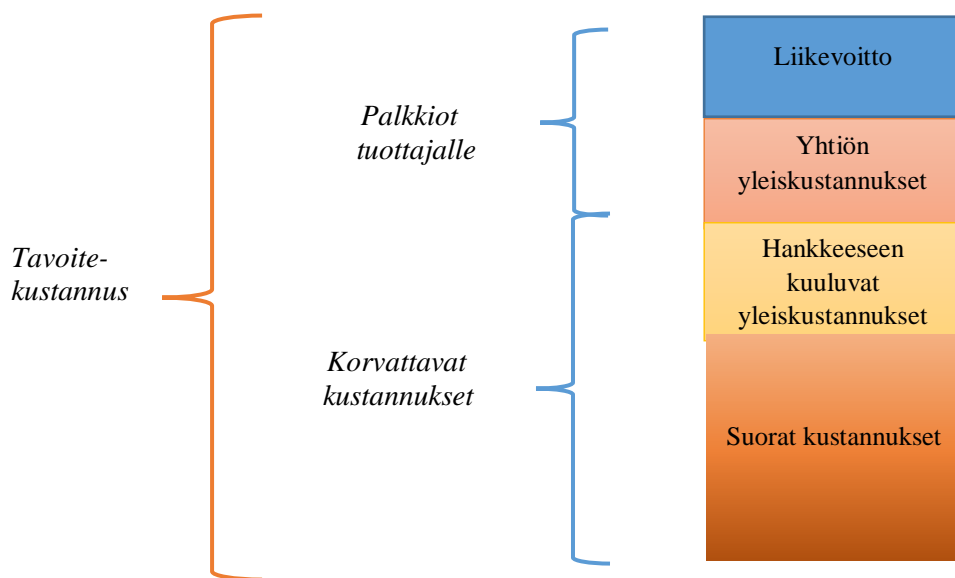
tärkeysjärjestykseen. Kaupallisen mallin tulisi edistää tuottajan onnitumista saavuttamaan tilaajan asettamat tavoitteet saada vastinetta rahoilleen, ja se myös varmistaa, että tilaajalta ei jää huomaamatta tuottajan mahdolliset epäonnistumiset. Yksityisen sektorin palvelutuottajalla tavoitteena on liiketoiminnasta saatu positiivinen tulos ja hyöty osakkeenomistajille. Julkisen sektorin toimiessa tilaajana, tavoitteena on saada vastinetta rahoilleen – palvelu tulisi tuottaa tehokkaasti ja taloudellisesti. Onnistunut kaupallinen malli nähdään edellytyksenä allianssihankkeen onnistumiselle. Sen tulisi asettaa jokaiselle allianssiosapuolelle pakolliset velvoitteet toimia sovitulla tavalla sekä luoda tasapaino hintatavoitteiden ja toiminnallisten tavoitteiden välille. Tilaajan on varmistettava, että kaupallisen malli rakentuu tavalla, jolla toteutuu vaatimus saada vastinetta hakkeeseen budjetoiduilla resursseilla, ja hankkeeseen liittyviä riskejä voidaan hallita. Tilaajan tulisi sisällyttää ehdotelma kaupallisesta mallista tarjouspyyntöön tai muuhun kilpailutukseen liittyvään asiakirjaan. Tyypillisesti kaupallinen malli sisältää tuottajaosapuolelle maksettavat korvaukset, esimerkiksi palvelun tuottamiseen liittyvistä suorista ja epäsuorista juoksevista kustannuksista, tuottajalle maksettavat palkkiot ja kannustimet. Kaupallisen mallin tulisi kannustaa osapuolia saavuttamaan sovitut tavoitteet. Sen tulisi olla selkeästi laadittu, ja jokaisen osapuolen ymmärrettävissä ja täydellisen läpinäkyvä taloudellisten järjestelyiden suhteen. Tuottaja osapuolen kanssa käytävien neuvotteluiden ja keskustelujen myötä kaupallinen malli saa myöhemmin lopullisen muotonsa, jonka kaikki osapuolet voivat hyväksyä. Kaupallinen malli sisällytetään lopulta allianssisopimukseen. (Department of Treasure and Finance Victoria 2010, 48 – 50.)

Allianssin kehitysvaihe

Tavoitekustannuksen laatiminen kuuluu allianssin kehitysvaiheeseen ja keskeinen osa kaupallista mallia. Tavoitekustannus vahvistetaan tavallisesti hankekustannusarvioiden yhteydessä, ennen allianssisopimuksen toimeenpanoa ja se toimii tilaajan kilpailuttaman hintana hankkeelle sekä allianssikustannusten pohjana hankkeen loppuun saakka. Allianssihankkeen tavoitekustannus eroaa perinteisesti kilpailutettavasta hinnasta. Nimensä mukaisesti kyseessä on ”tavoitehinta, jota verrataan allianssihankkeen lopulliseen hintaan ja sen ylittävä osa jaetaan lopulta tilaajan ja tuottavan osapuolen kesken, kuten kaupallisessa mallissa on sovittu. (Department of Treasure and Finance Victoria 2010, 57 - 58.) Morwoodin, Scottin & Pitcherin (2008) mukaan tavoitekustannuksen laatimiseen käytetään aikaa noin 9 kuukautta hankkeen luonteesta riippuen (Hetemäki 2016, 18). Tavoitekustannus koostuu Kuviossa 3 esitetyistä elementeistä.

Tavoitekustannuksen laatimisen lisäksi allianssinkehitysvaiheen aikana määritetään myös muut yksikäsitteisen maksuperusteratkaisuun kuuluvat elementit. Kustannukset päivitetään vastaamaan

ajankohtaista suunnitelmaa. Toimijoiden tarjouksessaan antamia yksikkö- ja tunti hintoja, yleiskustannuskertoimia sekä tarjoajille esitettyjä yhteisiä arvioita käytetään niin sanotun *tarkistetun tarjoushinnan* laskemisessa. Laadullisille tulosalueille määritetään tavoitetasot, ja niitä ajatellen kehitetään mittaristot tarjouspyynnössä esitettyjen periaatteiden mukaisesti. Palveluntuottajien maksuosuudet määrittyvät jokaisen kustannussuoritusosan osalta ja maksuperusteratkaisu konkretisoituu. Maksuperusteratkaisut voivat muodostua hyvinkin monimutkaisiksi. Kun riski on tarkoitus jakaa kaikkien osapuolten kesken, kustannusten ohjausvaikutusta joudutaan rajaamaan. Tavoitteena on kustannustavoitteiden lisäksi myös laadullisia, kuten valmistumisajankohtaan liittyviä tavoitteita ja mittareita. Tavoitekustannuksen kiinnittäminen päättää allianssin kehitysvaiheen. (Lahdenperä 2009, 39, 42 ja 53 - 54.)



Kuvio 3. Allianssimallin korvauskehys (soveltaen Department of Treasure and Finance Victoria 2010, 49).

Allianssin toteutusvaihe

Allianssin toteutusvaiheessa tapahtuva kustannusohjaus jatkuu edellisten vaiheiden mukaisesti. Yhteinen päätöksenteko ja avoimuuden periaate korostuvat, ja vastuukysymykset mahdollisista työhön liittyvistä puutteista ja laatuun liittyvistä kysymyksistä. Tässä vaiheessa korostuu myös, jo aiemmin osapuolten välillä solmittu sopimus tilaajalle jätettävästä takuuajanvakuudesta. Maksuperustejärjestely ohjaa, miten maksatus hankkeen valmistuttua tasataan, ja maksut tasataan lopullisesti takuuajan päätytty, ja mahdolliset takuutöistä syntyneet kustannukset lasketaan osaksi allianssihankeeseen kustannuksia. Lahdenperä 2009, 46.)

6 Metahallinnan keinot allianssiprosessissa

Luvuissa 3 ja 5 on esitelty niin uuteen julkiseen hallintaan ja metahallinnan keinoihin kuin allianssiprosessiin liittyvää aineistoa ja tietoa. Tässä luvussa aineistosta kerätyt tiedot ja löydökset on kiteytetty taulukkoihin 7, 8 ja 9. Tutkielman tuloksia kuvaavissa taulukoissa (7, 8 ja 9) allianssiprosessi on jaettu kolmeen eri vaiheeseen käyttäen apuna Australian hallituksen ja valtiovarainministeriön antamista ohjeistuksia ja niistä johdettuja kotimaisia aineistoja. 1) *Hankinnan suunnittelu* sisältää hankintaa edeltävät toimet, hankintamenetelmän valinnan sekä hankintailmoituksen laatimisen. Ensimmäinen vaihe päättyy hankintailmoituksen julkaisemiseen HILMA-portaalissa. 2) *Kehitys- ja hankintavaihe* alkaa tilaajan järjestämästä infotilaisuudesta ja sisältää tarjoajien osallistumishakemusten toimittamisen tilaajalle, palvelun tuottajien valinnan ja kaupallisesta mallista sopimisen. Tämä vaihe päättyy allianssisopimuksen laatimiseen. 3) *Toteutusvaihe* sisältää varsinaisen toiminnan lisäksi myös allianssiprosessiin liittyvän arvioinnin ja raportoinnin. Kuten valikoiduissa aineistoissa, ja tässä tutkielmassa yleisesti, myös tutkimustuloksissa tarkastelun kohteena ovat etenkin vaiheet 1 ja 2. Toteutusvaihe käsitellään yleisellä tasolla, mutta koska toteutusvaiheeseen liittyvät toteutuksen valvonta ja tuloksellisuuden arviointi ovat osaltaan varsin laajoja kokonaisuuksia opinnäytteen laajuuteen nähden, ne rajataan tämän tutkielman ulkopuolelle. Tämä jättää luontevan tutkimusaukon tulevalle akateemiselle tutkimukselle.

Metahallinnan keinot on koottu taulukkoihin 7, 8 ja 9 Sørensenin ja Torfingin (2007) hallintaverkostoteorioihin liittyvän aineiston perusteella. Tutkimustuloksia kootessa on käytetty myös Kari Hakarin ja Liina-Kaisa Tynkkysen tutkimusta, *Governing the innovation Process: Tools of Meta-Governance – Kotitori Model in Tampere Finland (2003)* sekä Arto Haverin, Inga Nymanin, Asbjörn Roiselandin ja Irene Vabon tutkimusta *Governing collaboration: Practices of metagovernance in Finnish and Norwegian local governments (2009)*. Ensin mainitussa tutkimuksessa tarkastellaan paikallishallinnon roolia metahallitsijana Tampereen Kaupungin Kotitori – hankkeessa. Haverin ym. (2009) tutkimuksessa analysoidaan paikallisen hallinnan kykyä käyttää metahallinnan keinoja. Analysointi perustuu suomalaisen ja norjalaisen kunnallishallinnosta kerättyyn aineistoon. Metahallinnan keinot esitellään yksityiskohtaisemmin alaluvussa 3.4 ja allianssin avainroolit alaluvussa 5.4. Allianssiosapuolten tehtävät (taulukoissa 4, 5 ja 6) on yhdistelty teemoittain metahallinnan keinoihin tutkimusprosessin aikana kertyneen tiedon ja ymmärryksen perusteella.

Taulukossa 7 esitetään julkisen sektorin käyttämät metahallinnan keinot allianssiprosessin vaiheissa, taulukossa 8 käsitellään vaiheet allianssia varten perustettujen ryhmien osalta. Monitahoisissa allianssiprosesseissa tilaaja ostaa usein asiantuntijapalveluita tilaajaorganisaation ulkoisilta toimijoilta. Ulkoisen asiantuntijaorganisaation (*alliance facilitator*) käyttämät metahallinnan keinot esitellään taulukossa 9. Taulukoissa esitetyt tutkimustulokset analysoidaan luvussa 7.

Etäältä tapahtuvana (*hands-off*) metahallintaa ovat 1) itsehallinnan tai toimintapolitiikan ja resurssien kehystäminen (*framing*) sekä 2) instituutioiden muotoilu (*institutional design*). Lähietäisyydeltä tapahtuvia (*hands-on*), metahallinnan keinoja ovat 3) hallinnollinen tuki ja toiminnan helpottaminen (*facilitation*) sekä metahallitsijan osallistuminen verkoston prosesseihin (*participation*).

Tilaaja metahallitsijana

Taulukossa 7 on esitelty julkisen sektorin käyttämät metahallinnan keinot allianssimallilla toteutetun hankintaprosessin erivaiheissa. Valtaosa julkisen sektorin keinoista on *etäältä tapahtuvaa hallintaa*, ja sen vallan käyttö painottuu hankintaprosessin alkuun ja myös suunnittelua edeltäviin toimiin. Julkisen sektorin toimijat on jaettu taulukossa 7 valtioon (v) ja kuntaan (k), joista jälkimmäinen toimii julkisen hankinnan tilaajana. *Toimintapolitiikan kehystämisen (framing)* perusta löytyy eduskunnan laatimista laista ja asetuksista. Julkisten hankintojen kontekstissa merkityksellisimpinä voidaan pitää esimerkiksi niin sanottua hankintalakia (*laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016*) ja kuntalakia (410/2015) sekä yksittäisiin palveluihin säädettyjä erityislakeja ja muita säädöksiä. Kuntalaki (410/2015) velvoittaa kuntia laatimaan kuntastrategian (37§), jossa luodaan kehykset muun muassa palvelujen järjestämiselle ja tuottamiselle sekä kunnan tehtäviä koskevissa laeissa säädetyille palvelutavoitteille. Hankintalaki luo puitteet ja kehykset hankintaprosessille, mahdollistaa erilaiset hankintamenettelyt ja palvelunjärjestämismallit sekä varmistaa kunkin tarjoavan osapuolen tasapuoliset mahdollisuudet tulla valituksi palvelun järjestäjäksi. Hankintamenettelyiden osalta hankintalaki määrittelee yksityiskohtaisesti kuhunkin menettelyyn sopivat hankintaprosessin. Allianssilla tuotetun palvelun hankintamenettelynä kunnan tulee käyttää neuvottelumenettelyä tai kaupallista neuvottelumenettelyä.

Kunta jatkaa *toiminnan kehystämistä (framing)* määrittelemällä julkisen hankinnan tarpeen, ja laatii kunta- ja hankintastrategiaa sekä hankintabudjettia mukailevan hankintasuunnitelman. Yhtenä avaintavoitteena allianssimallilla toteutetussa julkisessa hankinnassa voidaan pitää *vastinetta rahalle (value for money)*. Tilaajan laatima, HILMA-portaalissa julkaistava hankintailmoitus sekä varsinaisessa hankintavaiheessa ehdokkaille lähetettävä tarjouspyyntö ovat tärkeimmät hankintaa

kehystävät elementit ja keinot. Niissä määritellään esimerkiksi hankinnan tavoitteet, kilpailuskriteeristö, tarjoavan tahon vähimmäisvaatimukset, aikataulu sekä hankintabudjetti.

Allianssiprosessin vaiheet	Hankinnan suunnittelu (hankintamenetelmän valinta, hankintailmoitus)	Kehitysvaihe ja hankinta (palvelun tuottajien valinta ja kaupallisesta mallista sopiminen)	Toteutusvaihe ja raportointi
Etäältä tapahtuvat metahallinnan keinot			
Toimintapolitiikan ja resurssien kehystäminen (policy and resource framing)	Lakiin säätäminen (v) → Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista → Kuntalaki Investoinnin prioriteetit (v) Kuntastrategia (k) Budjetointi (k) Hankintastrategia (k) Tavoitteiden määrittely, (Value for money) (k) Hankintailmoituksen laadinta ja julkaiseminen (k)	Rahoitus (v) Tavoitteiden toteutumisen seuranta (k) Tarjouspyynnön laadinta (tavoitteet) (k) Kilpailuskriteeristön luominen (k) Luonnokset allianssisopimuksesta, kaupallisesta mallista ja tuloksellisuuden arvioinnista (k) Sitoutuneen ja aktiivisen osallistumisen ylläpito (k) Henkilöstöresursointi (k) Tilaaajan tavoitteiden mukaisen palvelu-tuotannon optimointi sekä hankintaprosessin ja tilaajien valintaprosessin johtaminen (Tilaaajan projektijohtaja)	Rahoitus ja valvonta vs. tavoitteet (v) Valvoo tuotantoprosessia → toimenpiteet tilanteen korjaamiseksi (k) Raportointi valtiolle (value for money) (k) Lainvelvoittama vastuu allianssiin kuulumattomista, allianssityöskentelyyn vaikuttavista asioista (k)
Instituutioiden muotoilu (k) (institutional design)		Tuottajien valinta Allianssityöryhmien kokoaminen Työpajat (suunnittelu ja toteutus)	
Läheltä tapahtuvat metahallinnan keinot			
Hallinnollinen tuki ja toiminnan helpottaminen (facilitation)	Hallinnollinen apu, tutkimus, (k/v)	Suhteiden käyttö kontaktien luomisessa (k) Infotilaisuuden järjestäminen (k) Hankintaprosessin valvonta ja ohjaus (k, tarkastuslautakunta)	

<i>Osallistuminen verkoston prosesseihin (participation)</i>		Allianssityöryhmissä toimiminen (k) Työpajoihin osallistuminen (k) Konsultatiiviset neuvotteluprosessit (k)	Toimii osana allianssityöryhmiä (k)
---	--	---	-------------------------------------

Taulukko 7. Metahallinta allianssiprosessissa, julkinen sektori metahallitsijana (valtio (v), kunta/tilaaja (k)) (soveltaen Department of Treasury and Finance Victoria 2010, 64 – 67; Department of Infrastructure and Transport 2015, 66 – 69; Haveri ym. 2009, 543; Hakari & Tynkkynen 2013, 6)

Kilpailutusasiakirjojen muodossa asetetut toiminnan kehykset luovat allianssimallissa perustan tuottajien valinnalle, ja tämän kautta aikanaan myös allianssityöryhmien kokoamiselle. Tämä on oleellinen osa allianssin yhteisen hallinnon suunnittelua ja muodostamista (*instituutioiden muotoilu*). Allianssiprosessiin kuuluva työpajatoiminnan suunnittelu ja niiden läpivienti ovat niin ikään tilaajan vastuulla, ja ne ovat myös mainio keino hallita prosessia ja vaikuttaa mahdollisimman onnistuneeseen hankintaprosessiin. Allianssimallissa on oleellista, että prosessin *kehitysvaiheessa* pystytään nimeämään ja sitouttamaan allianssiprosessiin käytettävät henkilöstöresurssit organisaation sisältä. Allianssityöryhmissä toimiminen sekä työpajoihin osallistuminen (*participation*) on tilaajan läheltä tapahtuvista metahallinnan keinoista ehkä näkyvin osa. Metahallinnan tehokkuuden kannalta oleellista on tilaajan edustajien tietotaito kyseisessä prosessissa toimimisesta sekä tilaajaosapuolen mandaatti tehdä budjetteihin ja toimintaan liittyviä päätöksiä. Allianssin yhtenä periaatteena on yhteisen tavoitteen hyväksi tehdyt päätökset. Julkista valtaa käyttävien edustajien sekä hankittavan palvelun asiantuntijoiden, allianssin ulkoiset suhdeverkotot sekä julkisen sektorin hallinnollinen apu (*facilitation*) ovat osa läheltä tapahtuvista metahallinnan keinoista viedä yhteistä hanketta eteenpäin.

Allianssihallinto metahallitsijana

Hanketta varten perustettu hallinto-organisaatio on yksi allianssin tunnusmerkeistä. Se syntyy instituutioiden muotoilun (*institutional design*) seurauksena ja toimii prosessiin osallistumisen (*participation*) areenana. Tilaaja valmistelee luonnokset kaupallisesta mallista, joka on merkittävä osa allianssisopimusta. Kaupallinen malli saa kuitenkin lopullisen muotonsa vasta tilaajan ja palveluntuottajan kesken käytyjen neuvotteluiden myötä. Kaupallisen mallin tulee luoda edellytykset kummankin osapuolen onnistumiselle omassa tavoitteessaan – julkisen sektorin vaatimukselle saada rahalle vastinetta ja toisaalta yksityisen palveluntuottajakumppanin liiketoiminnasta saatu voitto. Onnistuneen allianssihakkeen takana on kaikkia osapuolia hyödyttävä kaupallinen malli ja kaikkien

osapuolien hyväksymä allianssisopimus. Kaupallisen mallin tarkoitus on saada osapuolet toimimaan yhteisen tavoitteen saavuttamiseksi. Kaupallisen mallin sisältämät osapuolia pakottavat velvoitteet sekä tuottajaosapuolelle osoitetut kannuste- ja sanktiojärjestelmät. Allianssisopimus sekä sen sisältämät kaupallinen malli kannustin- ja sanktiojärjestelmineen sekä tavoitekustannukset ovat allianssihallinnon *etäältä tapahtuvaa metahallintaa*. Nämä keinot voidaan nähdä osana toiminnankehystämisestä (*framing*), jonka tuloksena syntyvät allianssimallin sitovat sopimukset ja yhteinen toiminta institutionalisoituu (*institutional design*).

Allianssiprosessin vaiheet	Hankinnan suunnittelu (hankintamenetelmän valinta, hankintailmoitus)	Kehitysvaihe ja hankinta (palvelun tuottajien valinta ja allianssisopimus)	Toteutusvaihe ja raportointi
<i>Etäältä tapahtuvat metahallinnan keinot</i>			
<i>Toimintapolitiikan ja resurssien kehystämisen</i> (<i>policy and resource framing</i>)	Ei roolia/keinoa		Vastuu sopimuksen mukaisesta palvelun tuottamisesta (jr, pp) Tavoitteiden toteutumisen seuranta ja raportointi tilaajalle (ht)
<i>Instituutioiden muotoilu</i> (<i>institutional design</i>)	Ei roolia/keinoa	Kaupallisen mallin luominen (tavoitteet) Tavoitekustannusten luominen Kannustin järjestelmien luominen Allianssisopimus	
<i>Läheltä tapahtuvat metahallinnan keinot</i>			
<i>Hallinnollinen tuki ja toiminnan helpottaminen</i> (<i>facilitation</i>)	Ei roolia/keinoa	Suhteiden käyttö kontaktien luomisessa (moniammatillisuus työryhmissä) Ohjaa palvelun tuottajaehdokkaiden osallistumista hankintaprosessiin (pj) Tiedotus tilaajalle	Hankedokumentaatiosta huolehtiminen ja tiedostus tilaajalle
<i>Osallistuminen verkoston prosesseihin</i> (<i>participation</i>)	Ei roolia/keinoa		

Taulukko 8. Metahallinta allianssiprosessissa, allianssihallinto metahallitsijana (johtoryhmä (jr), projektipäällikkö (pp), hallintotiimi (ht), projektiryhmä (pr), projektin johtaja (pj)) (*Department of Treasure and Finance Victoria 2010, 64 – 67; Department of Infrastructure and Transport 2015, 66 – 69; Haveri ym. 2009, 543; Hakari & Tynkkynen 2013, 6*)

Ulkoisen asiantuntijaorganisaation rooli

Julkisen sektori voi hankkia organisaationsa ulkopuolelta asiantuntija-apua allianssimallilla toteutettavan julkisen hankinnan läpiviemiseksi. Informaatiota ja apua tarjoavia asiantuntijaorganisaatioita kutsutaan kansainvälisellä termillä *Alliance facilitator*. Allianssimallin yleisiin asioihin, juridiikkaan, rahoitukseen, vakuuttamiseen tai valvontaan liittyvään asiantuntemukseen erikoistuneet asiantuntijatahot voidaan jo sinällään katsoa tilaajaosapuolen käyttämäksi metahallinnan keinoksi, hallinnolliseksi tueksi ja toiminnan helpottamiseksi (*facilitation*). Asiantuntijaorganisaation yksi merkittävimmistä avuista on tiedon jakaminen varsinaisten allianssiosapuolten kesken koko hankintaprosessin ajan. Asiantuntijaorganisaatio osallistuu tilaajan ohella hankinnan suunnitteluun, alkuun saattamiseen sekä allianssiosapuolien väliseen informointiin ja koordinointiin allianssiprosessin edetessä. Asiantuntijaorganisaation mukanaan tuomasta hyödystä huolimatta on syytä tiedostaa, että asiantuntijaorganisaatio on voittoa tavoitteleva yhtiö. Perustelut valitusta hankinta- ja yhteistyömuodon eduista tilaajan taustaorganisaatiolle tapahtuu voittoa tavoittelevan asiantuntijaorganisaation toimesta *tarinoiden kerroinnan keinoin*, referenssikuvauksien ja tulevaisuuden kuvausten kautta. Julkisen sektorin päätyminen allianssimallilla toteutettavaan projektiin on asianomaiselle asiantuntijaorganisaatiolle liiketoimintamahdollisuus. Julkisen sektorin toimijoilta vaaditaan entistä enemmän hankintaosaamista ja kriittistä harkintaa eri hankintamenetelmien vertailussa. Mitä enemmän hankkeeseen osallistuu toimijoita yksityiseltä ja kolmannelta sektorilta, sitä enemmän asiantuntemusta vaaditaan myös julkiselta sektorilta jo hankintasuunnitelmaa laadittaessa. Asiantuntijaorganisaatio osallistuu kilpailutusasiakirjojen laatimiseen, ottaen huomioon tilaajan asettamat tavoitteet ja vaatimuksen rahalle saatavasta vastineesta, ja voi ottaa hankintaprosessissa myös johtavan ja läpivievän tahon roolin. Asiantuntijaorganisaatiolla on vahvuutenaan allianssimalliin liittyvää kokemuksellista tietotaitoa, jota se jakaa kaikkien osapuolien kesken (*facilitation*). Asiantuntijaorganisaation edustaja toimii myös osana allianssihallintoa sekä osallistuu työpajavaiheeseen (*participation*). Sen tarkoituksena on ohjata kaikkia osapuolia ja koordinoida allianssin toimintaa niin, että tilaajan tavoite ja vaatimus sada rahalle vastinetta toteutuvat.

Allianssiprosessin vaiheet	Hankinnan suunnittelu (hankintamenetelmän valinta, hankintailmoitus)	Kehitysvaihe ja hankinta (palvelun tuottajien valinta ja kaupallisesta mallista sopiminen)	Toteutusvaihe
<i>Etäältä tapahtuvat metahallinnan keinot</i>			
<i>Toimintapolitiikan ja resurssien kehystäminen</i> (policy and resource framing)		Tarjouspyynnön laadinta (tilaajan tavoitteet)	
<i>Instituutioiden muotoilu</i> (institutional design)	Allianssimalliin liittyvän tiedon jakaminen/tarinoiden käyttö ohjauksessa	Allianssityöryhmien muodostaminen (suunnittelu ja toteutusapu)	
<i>Läheltä tapahtuvat metahallinnan keinot</i>			
<i>Hallinnollinen tuki ja toiminnan helpottaminen</i> (facilitation)	Allianssimalliin liittyvän tiedon jakaminen Hankintailmoituksen laadintaan liittyvä konsultointi (tilaajan päätökset ja tavoitteet) Voi ottaa johtavan roolin tilaajanpuolesta (hankintaprosessin johtaminen, palvelut hankinnan lukkoon lyömiseksi)	Allianssimalliin liittyvän tiedon ja kokemuksen tarjoaminen Tarjousasiakirjoihin liittyvä konsultointi (tilaajan tavoitteet) Osapuolien tiedonsaannin maksimointi Ohjaa, jotta tilaajan tavoite saavutetaan (vastinetta rahalle)	Voi toimia tilaajaosapuolen rinnalla
<i>Osallistuminen verkoston prosesseihin</i> (participation)		Allianssityöryhmissä toimiminen Työpajoihin osallistuminen Konsultatiiviset neuvotteluprosessit	Osana allianssityöryhmiä

Taulukko 9. Metahallinta allianssiprosessissa, ulkoinen asiantuntijaorganisaatio metahallitsijana. (soveltaen Department of Treasure and Finance Victoria 2010, 64 – 67; Department of Infrastructure and Transport 2015, 66 – 69; Haveri ym. 2009, 543; Hakari & Tynkkynen 2013, 6)

Toteutusvaiheen metahallinta on kaikkien osapuolten osalta kehyksien eli toiminnan tavoitteiden toteutumisen arviointia (*framing*). Tilaaja valvoo ja korjaa tarvittaessa toimintaa sekä raportoi hanketta muun muassa valtionosuuksien rahoittaneelle valtiolle tavoitteiden ja value for money – vaatimukset toteutumisesta. Osapuolten edustajan toimivat toteutusvaiheen ajan samassa allianssiorganisaatiossa (*participation*), ja pyrkivät osaltaan vaikuttamaan yhteisten tavoitteiden toteutumiseen sekä riskien minimoimiseen.

7 Johtopäätökset

Tässä tutkielmassa kiinnostuksen kohteena on julkiset hankinnat uuden julkisen hallinnan (New Public Governance, NPG) näkökulmasta. Tässä luvussa analysoidaan luvussa 6 esiteltyt tutkimustulokset. Tarkoitus on selvittää tutkimusongelma: *”miten uuden julkisen hallinnan piirteet ja ratkaisumallit tulevat esiin julkisten hankintojen kontekstissa.”* Tutkimusongelman ratkaisuun pyritään vastaamalla tutkimuskysymykseen, *”mitä metahallinnan keinoja allianssimallilla toteutetuissa julkisissa hankinnoissa käytetään?”*

Monivaiheinen allianssimallilla toteutettava julkisten hankintojen prosessi on mainio esimerkki uuden julkisen hallinnan (New Public Governance) vaikutuksista julkiseen toimintaan. Allianssimallissa korostuu luottamukseen ja läpinäkyvyyteen sekä yhteiseen sopimukseen perustuva yhteistyö. Allianssin yksi pääpiirteistä on yhteinen hallinto, joka koostuu tasapuolisesti kunkin osapuolen; tilaajan, tarjoajan ja esimerkiksi ulkopuolisen fasilitaattorin, edustajista. Kun hyödyt ja riskit jakautuvat kunkin allianssiosapuolen kesken, se tarkoittaa myös vastuun mukanaan tuoman päätösvallan hajauttamista ja julkisen sektorin suoran vallan supistamista. Samalla julkisiin hankintoihin liittyvä valta lipuu kauemmaksi edustuksellisen demokratian vaikutusvallasta ja viranomaishallinnon ulkopuolelle. Vaikka vastuu esimerkiksi julkisten palveluiden yhdenvertaisesta saatavuudesta (Kuntalaki 40/2015, 8§) säilyy kunnalla, eli tilaajalla, onnistuminen palvelun järjestämisessä voidaan katsoa hajaantuvan ja jakautuvan kaikkien allianssiosapuolten kesken. Taustalla ovat poliittiset päätökset ja lait, ja siinä mielessä suvereeni valta, mutta varsinaisen hankintaprosessin hallinta jakautuu allianssimallissa usealle taholle. Metahallinnan luonteeseen kuuluu se, että hallintaa käyttävät niin yksityiset kuin julkisetkin toimijat, ja tämä konkretisoituu allianssimallilla toteutetuissa julkisissa hankinnoissa.

Onnistunut hankintaprosessi perustuu tilaajan kokonaisvaltaiselle näkemykselle palvelun järjestämismahdollisuuksista. Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) voidaan nähdä osana uuden julkisen hallinnan työkaluja. Hankintamenetelmien kirjo tarjoaa palvelua kilpailuttavalle kunnalle harkinnan varaa sekä keinoja toteuttaa julkinen hankinta; perinteisen avoimen hankintamenetelmän lisäksi palvelu voidaan tuottaa julkisen sektorin sekä yksityisen ja kolmannen sektorin välisillä yhteistoiminnan muodoilla. Eduskunnan säätämä laki antaa selkeät kehykset kunnan hankintakulttuurille. Harkintavapauden lisääntyessä, myös vastuu kasvaa - samoin hankintaosaamisen tarve. Vastuu julkisen palvelun järjestämisestä pysyy järjestämistavasta huolimatta kunnalla, ja palvelun tuottamisen lipussa kuntaorganisaation ulkopuolelle myös

hankkeen johtamiseen liittyvä osaaminen kunnissa korostuu. Käsillä olevien tutkimustulosten myötä allianssiproessi voidaan nähdä verkostojohtamisen eli metahallinnan ja metahallitsijoiden toimintakenttänä. Metahallitsijat, yksityiset ja julkiset tahot, toimivat allianssiproessin edetessä limittäin, toisiaan poissulkematta, ja metahallinnan keinot ilmenevät allianssiproessissa toisiaan täydentävinä uuden hallinnan ilmentyminä.

Jo aiemmassa metahallintaa koskevassa tutkimuksessa etäältä tapahtuva hallinta on todettu tehokkaaksi tavaksi hallita verkoston toimintaa. Hallinnan pakottavuudella on merkitystä hallinnan tehokkuuteen. Huolimatta siitä, että toimintapolitiikan ja resurssien kehystäminen on paikallishallinnon osalta etäältä tapahtuvaa metahallintaa, se voidaan nähdä hyvin tehokkaana hallinnan keinona, jossa tulee esiin myös päätäntävällän hierarkkisuus. Mikäli verkosto ei toimi asetettujen kehysten ja budjettien rajoissa, metahallinnan korvaavat perinteiset, hierarkkiseen järjestykseen kuuluvat suorat hallinnan keinot ja sanktiot. Tällöin myös julkisen sektorin interventiotaso nousee lähemmäksi perinteisen, suoran hallinnan tasoa. Eduskunnan säätämät lait kuten hankintalaki (*laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016*) ja kuntalaki (410/2015) antavat kehukset kunnan toiminnalle ja päätöksenteolle, ja allianssin toiminta perustuu edelleen kunnan, eli palvelun tilaajan, asettamille tavoitteille - vaatimukselle käyttää verovarot tehokkaasti ja saada rahalle vastinetta (*value for money*). Vaikka allianssimallille tyypillisellä allianssihallinnolla johtajineen on vastuu ja valta johtaa hanketta kehitysvaiheesta eteenpäin, allianssiosapuolien välinen yhteistoiminta perustuu poliittisen johdon ja viranomaisjohdon tekemille päätöksille ja linjauksille.

Tutkimuksen itsearviointi ja lisätutkimustarpeet

Jotta uusi julkinen hallinta (New Public Governance) näyttäytyisi muunakin kuin teoreettisena julkisen hallintorakenteen reformina, tarvitaan lisää konkreettisiin julkisen hallinnan ratkaisuihin liittyvää tutkimusta, esimerkiksi tapaustutkimusten muodossa. Uuden julkisen hallinnan ja sen tuomien verkostojen hallintaan liittyvää tutkimusta on verrattain paljon, mutta tutkimukselle, joka kohdistuu konkreettisiin paikallishallinnon keinoihin johtaa uudistuneita julkisia prosesseja, on vielä tilaa. Lait kehystävät portaittain jokaista julkisen sektorin toimijaa. Se, missä määrin 2010-luvulla uudistuneet lait mahdollistavat uuden julkisen hallinnan keinot, olisi myös mielenkiintoinen tutkimusaihio.

Metahallinnan vaikutuksista perinteiseen, edustukselliseen demokratiaan perustuvaan valtaan ja paikallishallinnon päätöksentekoon on paljon teoreettista aineistoa ja kirjallisuutta. Suomalaiseen

paikallishallintoon liittyvät tapaustutkimukset tukisivat osaltaan uuden julkisen hallinnan välineiden, kuten metahallinnan, sopimusjohtajuuden ja jaetun johtajuuden, ymmärtämistä konkreettisina esimerkkeinä uudesta julkisesta johtamisesta. Uusien palveluntuottamismallien myötä ja julkisen sektorin vallan sirpaloituessa myös julkisen sektorin vastuukysymykset nousevat keskiöön. Vallan levittäytyessä eri toimijoille voidaan kysyä, miten yhteistyömallien käyttö vaikuttaa kunnan vastuuseen palveluiden järjestäjänä. Metahallinnan keinojen voidaan katsoa toisaalta lisäävän kysyessä vastuuta – vallan hajaantuessa myös vastuun voidaan katsoa pirstaloituvan ja muuttuvan vaikeammin hallittavaksi.

Allianssimallia pidetään perinteisesti rakennus- ja infrastruktuurihankkeisiin liittyvänä yhteistoimintamallina. Käsillä olevassa tutkielmassa allianssimalli esitellään sopivana julkisten hankintojen toteutustapana myös muilla aloilla. Tutkielman tarkoituksena oli alun perin tutkia metahallinnan toteutumista Tampereen kaupungin hyvinvointiallianssihankkeessa. Aikatauluihin liittyvistä seikoista johtuen Tampereen kaupungin pilottihankkeeseen liittyvä tutkimus jää nyt tulevien tutkielmien ahioksi. Tampereen kaupungin hyvinvointiallianssihankkeen edetessä saamme nähdä, miten lakisääteisen terveys- ja sosiaalialan palvelukokonaisuus onnistutaan tuottamaan allianssimallia hyödyntäen. Tapaustutkimuksena toteutettuna tämä tutkielma olisi vastannut suuremmin tarpeeseen kuvata uuden julkisen hallinnan ratkaisuja ja metahallinnan keinoja konkreettisina ilmentyminä. Tutkimusongelmaan ja tutkimuskysymykseen vastaamisen osalta julkisen sekä yksityisen ja kolmannen sektorin välisen, modernin yhteistyömallin käsitteellistäminen ja allianssimallin pääperiaatteisiin liittyvä laajempi tarkastelu on kuitenkin välttämätöntä, jotta allianssimalli voitaisiin nähdä yhtenä palveluiden järjestämisen mallina, alasta riippumatta. Allianssimalli ja muut modernit palveluiden järjestämisen muodot luovat hedelmällisen areenan esimerkiksi julkisen sektorin vastuukysymyksiin, kaupallisen mallin konkretisoitumiseen sekä modernin palvelutuotannon tuloksellisuuden arviointiin liittyvälle tutkimukselle.

Lähteet

Kirjallisuus:

Anttiroiko, Ari-Veikko 2010. Hallintainnovaatiot. Hallintateoreettinen näkökulma kaupunkien palvelujen organisoiminnin, omistajuuden ja rahoituksen uudistamiseen. Tampereen yliopisto. Sente-julkaisu 33/2010.

Bovaird, Tony, Davis, Paul and Green, Julie 1996. *More for Less: Managing Within Limited Resources*. London: Local Government Management Board.

Bovaird, Tony & Löffler, Elke. 2002. Moving from excellence models of service delivery to benchmarking of good local governance. *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 67, s. 9-24.

Bovaird, Tony 2007. *Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services*. *Public Administration Review*, Vol. 67, No 5, s. 846–860.

Department of Infrastructure and Transport 2015. *National Alliance Contracting Guidelines Guide to Alliance Contracting*. Department of Infrastructure and Transport.

Department of Treasure and Finance Victoria 2010. *The Practitioners' Guide to Alliance Contracting*. Published by State of Victoria, Australia.

Eskola, Saila & Ruohoniemi, Erko 2011. *Julkiset hankinnat*. Helsinki: WSOYpro Oy.

Hakari, Kari. 2013. *Uusi julkinen hallinta - kuntien hallinnonuudistusten kolmas aalto?: Tutkimus Tampereen toimintamallista*. Tampere: Tampereen yliopisto.

Hakari, Kari. 2011. *Tampereen toimintamalli ja uuden hallinnan mahdollisuudet*. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, Vol. 39, No. 4, s. 337-354.

Hakari, Kari & Tynkkynen Liina–Kaisa 2003. *Governing the innovation Process: Tools of Meta-Governance – Kotitori Model in Tampere Finland*. *International Journal of Public and Private Healthcare Management And Economics*, 3(1), 1 – 16, January- March 2013.

Haveri, Arto & Anttiroiko, Ari-Veikko 2009. *Kuntajohtaminen: haasteena paikallisten kilpailu- ja yhteistyösuhteiden hallinta*. Teoksessa Ilari Karppi & Lotta-Maria Sinervo (toim.) *Governance: Uuden hallintatavan jäsentyminen*, s. 191-211. Tampere: Tampereen yliopisto. Hallintotieteiden keskus.

Haveri, Arto & Pehk, Teele 2008. *Verkostokunta johtamisen ja demokratian haasteena*. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print.

Haveri, Arto, Nyholm, Inga., Roiseland, Asbjörn & Vabo, Irene 2009. *Governing collaboration: Practices of metagovernance in Finnish and Norwegian local governments*. *Local Government Studies*, 35(5), 539–556. doi:10.1080/03003930903227360.

- Haveri, Arto. 2011. Kunnallishallinnon uudistamisen suuret linjat 1980-luvun lopulta nykypäivään: linjakkaasta lähdöstä moniin kehityssuuntiin. Teoksessa Hyyryläinen, E. & Viinamäki, O-P. (toim.). Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen (s. 132-145). Acta Wasaensia No 238. Vaasa.
- Hetemäki, Mikko 2016. Yhteistyön lisääminen asuntotuotannossa allianssimallin avulla. Diplomityö. Helsinki Aalto-yliopisto.
- Hirsjärvi, Sirkka, Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula 2007. Tutki ja kirjoita. Hämeenlinna: Kariston Kirjapaino Oy.
- Hirsjärvi, Sirkka, Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula 2009. Tutki ja kirjoita. Hämeenlinna: Kariston Kirjapaino Oy.
- Jessop, Bob. 1998. The rise of governance and the risk of failure: The case of economic development. Oxford, UK: Basil Blackwell.
- Kananen, Juha 2014. Innovaatioita allianssimallilla. Tampere: Tampereen yliopisto johtamiskorkeakoulu.
- Keninger, Michael & Hampson, Keith 2000. Case study of the National Museum (Action Peninsula). Fifth annual conference. Innovation constructions. Queensland, Brisbane.
- Klijn, Erik-Hans. 2008. Governance and governance networks in Europe. Public Management Review 10(4), 505–525.
- Kuusniemi-Laine, Anna & Takala, Pilvi 2008. Julkiset hankinnat käsikirja. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Lahdenperä, Pertti 2009. Allianssiurakka. Kilpailullinen yhden tavoitekustannuksen menettely. VTT Tiedotteita 2471.
- Lundström, Ilona 2011. Kuntien palveluhankintojen murros. Tutkimus kuntien palveluhankintojen kilpailuttamisessa esiintyvistä ongelmista ja niiden syistä. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- March. James G. & Olsen, Johan P. 1995. Democratic Governance. New York: Free Press.
- Moore, Mark & Hartley, Jean 2010. Innovations in governance. In Stephen P. Osborne (Ed.), The new publicgovernance? (pp. 52–71). London, UK: Routledge.
- Osborne, Stephen P. 2006. The New Public Governance? Public Management Review, Vol. 8, No. 3, s. 377-387.
- Osborne, Stephen, P., Radnor, Zoe & Nasi, Greta. 2012. A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach. The American Review of PublicAdministration, Vol. 43, No. 2, s. 135–158.
- Peters, Guy, B. 2010. Meta-governance and public management. In S. P. Osborne (Ed.), The new public governance? (pp. 36–51). London, UK: Routledge

- Peters, Guy, B. 2011. Comparative public administration: after new management, what? Teoksessa Hyyryläinen, E. & Viinamäki, O-P. (toim.) Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen (s.20–32). Acta Wasaensia no 238. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Salamon, Lester, M. 2002. The Tools of Government: A Guide to the New Governance. Oxford University Press. Oxford.
- Siikavirta, Kristian. 2015. Julkisten hankintojen perusteet. Porvoo: Bookwell Oy.
- Scott, Bob 2001. Partnering in Europe. Incentive based alliancing for projects. ThomasTelford, London
- Stenvall, Jari & Airaksinen, Jenni. 2009. Manse mallillaan. Tampereen mallin arviointija palveluinnovaatiot. Suomen Kuntaliitto. Acta nro 211. Helsinki.
- Stoker, Gerry 2011. Was local governance such a good idea? A global comparative perspective. Public Administration, Vol. 89, No. 1, s. 15-31.
- Sørensen, Eva 2006. Metagovernance: Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance. The American Review on Public Administration, 36, 98 – 114.
- Sørensen, Eva 2007. Local politicians and administrators as metagovernors. In Marcussen & Torfind (Eds.), Democratic network governance in Europe (pp. 89-108). Palgrave Macmillan.
- Sørensen, Eva & Torfing, Jacob 2007. Theoretical Approaches to Metagovernance. Teoksessa Sørensen, E. & Torfing, J. (toim.). Theories of Democratic Network Governance (s. 169-182). Palgrave Macmillan. New York.
- Tynkkynen, Liina-Kaisa 2013. Towards partnership? Studies on public-private collaboration in health and elderly care services in Finland. Acta universitatits Tamperensis 1800. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy.
- Töttö, Pertti 2004. Syvällistä ja pinnallista: Teoria, empiria ja kausaalisuus sosiaalitutkimuksessa. Tampere: Vastapaino
- Virtanen, Petri & Stenvall Jari 2011. Julkinen johtaminen. Tietosanoma Oy: Helsinki / Tallinnassa painettu.
- Walker, Derek; Harley, James & Mills, Anthony. 2015. Performance of Project Alliancing in Australasia: a Digest of Infrastructure Development from 2008 to 2013. University of Technology Sydney (UTS) ePress.
- Yli-Villamo, Harri & Petäjaniemi, Pekka 2013. Rakentajainkalenteri. Liikennevirasto 2013. Saatavilla: <http://skolry.fi/sites/skol/files/Allianssimalli.pdf> . Viitattu 6.9.2017.

Sähköiset lähteet:

Anttila, Pirkko 1998. Viitattu 28.9.2017. Saatavilla: <https://metodix.fi/2014/05/17/anttila-pirkko-tutkimisen-taito-ja-tiedon-hankinta/#9.2.4%20Dokumenttianalyysi>

Hankintalain kokonaisuudistuksen valmisteluryhmän mietintö. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Kilpailukyky 37/2015. Viitattu 19.3.2016.
Saatavissa: http://www.tem.fi/files/42893/TEMjul_37_2015_web_13052015.pdf.

Hankintalain kokonaisuudistusta koskeva hallituksen esitys, HE 108/2016 vp.2016. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Viitattu 26.9.2016.
Saatavissa: <http://www.ptcs.fi/fi/hankintalain-uudistus>.

Jyväskylän yliopisto. 2015. Menetelmäpolkuja humanisteille. Konstruktivismi. Viitattu 13.2.2017. Saatavissa: <https://koppa.jyu.fi/avoimet/hum/menetelmapolkuja/menetelmapolku/tieteenfilosofiset-suuntaukset/konstruktivismi>.

Kuntaliitto. Hankinnat. 2016. Viitattu: 19.3.2016. Tuolloin saatavissa: <http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/laki/yksityisoikeus/kunta-ja-markkinat/hankintadirektiivin-uudistus/Sivut/default.aspx>

Saaranen-Kauppinen, Anita & Puusniekka, Anna. 2006. KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. Viitattu: 13.2.2017. Saatavissa: <http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/>

Suomen Kuntaliitto 2007. Hankinnat. Viitattu 16.6.2017. Saatavissa: <http://www.hankinnat.fi/fi/etusivu>

Terveys- ja sosiaaliministeriö 2012. Sosiaali- ja terveystieteen kilpailuttamisen toimivuus. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Työ- ja elinkeinoministeriön internetsivut. Kuluttajat ja markkinat. Julkiset hankinnat 2017. Viitattu: 16.6.2017. Saatavissa: <http://tem.fi/julkiset-hankinnat>

Vison Partners Oy. 2015. Tesoman hyvinvointikeskuksen toteutusmalli. Markkinan vuoropuhelu. Tampere, Virastotalo. Saatavilla: <https://www.innokyla.fi/documents/.../793863b8-f8d0-4034-86c9-5f5917e59190>. Viitattu 8.9.2017.

Vison Partners Oy. 2017 (1). Internetsivut. Saatavilla: <http://www.vison.fi/referenssikuvaukset>: viitattu 8.9.2017. Viitattu:8.9.2017.

Vison Partners Oy. 2017(2). Internetsivut. Saatavilla: <http://www.vison.fi/3>. Viitattu 26.9.2017.

Yli-Villamo, Harri & Petäjaniemi, Pekka 2013. Rakentajain kalenteri 2013, Rakennustietosäätiö RTS, Rakennustieto Oy ja Rakennustietomestarit ja insinöörit AMK RKL ry. Liikennevirasto. Saatavilla: [https://www.rakennustieto.fi/bin/get/id/631CStSjs:\\$47\\$RK130202\\$46\\$pdf/RK130202.pdf](https://www.rakennustieto.fi/bin/get/id/631CStSjs:47RK130202$46$pdf/RK130202.pdf). Viitattu:8.9.2017.

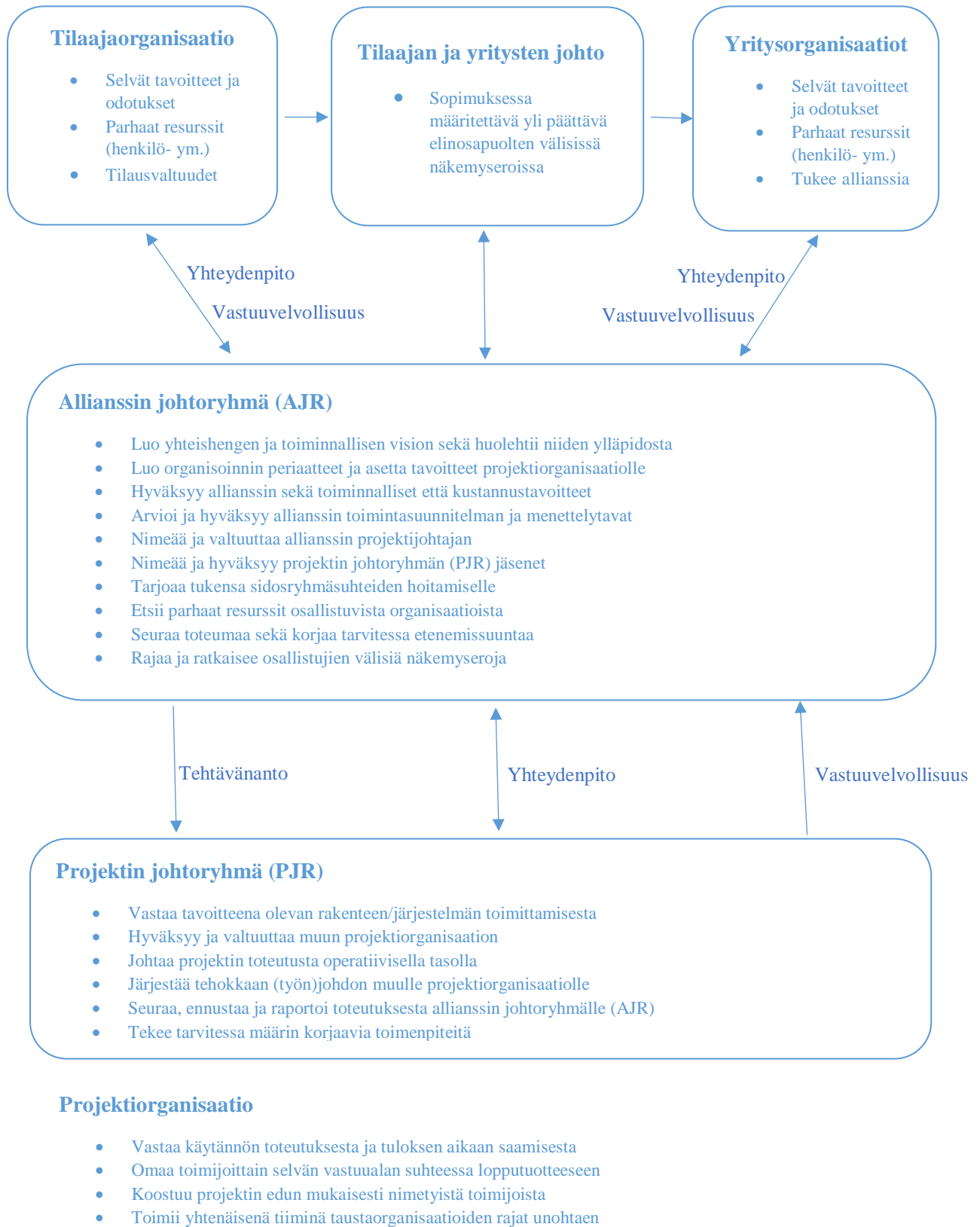
Lainsäädäntö:

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016

Kuntalaki 410/2015

Liitteet

Liite 1. Kuvio 2



Kuvio 2. Allianssinorganisaatio ja sen eri osien tehtävät (Lahdenperä 2009, 61)

Liite 2. Taulukko 5

Roolit	Allianssiprosessin vaiheet		
	Kehitysvaihe (mm. hankintastrategia)	Hankinta (mm. palvelun tuottajien valinta ja kaupallisesta mallista sopiminen)	Toteutusvaihe
Tilaaaja ja tilaajan edustajat	<p>Määrittää palvelun tarpeen kunnallisella tasolla</p> <p>Kehittää hankestrategian</p> <p>Anoo hankkeelle hyväksynnän</p> <p>Valmistele lausunnon rahalle vaadittavasta vastineesta</p>	<p>Johtaa hankintaprosessia:</p> <ul style="list-style-type: none"> * Laatii ja neuvottelee allianssisopimuksen ja kaupallisen mallin * Johtaa hankintailmoitu- ja tarjouspyyntöprosessia * Neuvottelee tavoitekustannukset * Hankkii tarvitessa valtiolta hyväksynnän hankkeelle 	<p>Varmistaa, että palvelu tuotetaan tavalla jolla rahalle saadaan sovittu vastine:</p> <ul style="list-style-type: none"> * Valvoo tuotantoprosessia (suorat korjaavat toimenpiteet ja parannetut tuotokset) * Varmistaa hallinnon sopimusten toteutumisen * Huomioi ja vahvistaa projektissa esiin tulleet hallinnon sopimuksesta poikkeavat muutokset * Ottaa lainvelvoittaman vastuun asioista, jotka eivät suorana ole sidoksissa allianssiin, mutta joilla on huomattava vaikutus allianssityöskentelyyn
Tilaaajan projektijohtaja (voi olla kunta-organisaation ulkopuolelta hankittu resurssi)	<i>Ei osoitettua vastuuta</i>	<p>Optimoi tilaajan tavoitteiden mukaisen palvelutuotannon:</p> <ul style="list-style-type: none"> * Suunnittelee ja hyväksyy tuottajien valintaprosessin * Kehittää hankintasuunnitelman * Johtaa hankintaprosessin ja tuottajien valintaprosessin toteutusta 	Saattaa ottaa roolin allianssin johtoryhmässä tai hallintotiimissä
Tilaaajan valitsema allianssiprojektien asiantuntija-organisaatio (yleensä kunta-organisaation ulkopuolelta hankittu resurssi)	Ottaa johtavan roolin tilaajan puolesta johtamaan hankintaa ja tarjoaa välttämättömät palvelut hankinnan loppuun lyömiseksi	<p>Maksimoi osapuolien tiedonsaannin allianssiprosessin edetessä</p> <p>Varmistaa ohjauksellaan, että osapuolet ymmärtävät "vastinetta rahalle" -vaatimuksen laajuuden</p>	Voi toimia tilaajaosapuolen rinnalla

Taulukko 5. Roolit allianssiprosessissa I (soveltaen Department of Treasure and Finance Victoria 2010, 64 – 67; Department of Infrastructure and Transport 2015, 66 – 69)

Liite 3. Taulukko 6

Roolit	Allianssiprosessin vaiheet		
	Kehitysvaihe (mm. hankintastrategia)	Hankinta (mm. palvelun tuottajien valinta ja kaupallisesta mallista sopiminen)	Toteutusvaihe
Tarkastuslautakunta tai -valiokunta	<i>Ei osoitettua vastuuta</i>	Valvoo hankintaprosessia suhteessa tilaajan tavoitteisiin Ohjaa asianmukaisesti projektin johtoa avainpäätösten teossa	<i>Ei osoitettua vastuuta</i>
Allianssin johtoryhmä	<i>Ei osoitettua vastuuta</i>	Neuvottelee teknisistä, kaupallisista, lainmukaisista ja tiimiin liittyvistä järjestelyistä	On vastuussa sopimuksen mukaisesta palvelun tuottamisesta
Allianssin projektipäällikkö (yleensä kokenut johtaja)	<i>Ei osoitettua vastuuta</i>	Ohjaa palvelun tuottajaehdokkaiden osallistumista hankintaprosessiin	On vastuussa sopimuksen mukaisesta palvelun tuottamisesta
Allianssin hallintotiimi	<i>Ei osoitettua vastuuta</i>	Avustaa projektipäällikköä ohjaustehtävässä	Raportoi projektipäällikölle sopimuksen mukaisesta palveluntuotannon toimeenpanosta.
Allianssin projektiryhmä	<i>Ei osoitettua vastuuta</i>	<i>Ei osoitettua vastuuta</i>	Vastaa projektipäällikölle

Taulukko 6. Roolit allianssiprosessissa II (soveltaen Department of Treasure and Finance Victoria 2010, 64 – 67; Department of Infrastructure and Transport 2015, 66 – 69)