Tampereen yliopisto
Johtamisen ja talouden tiedekunta
Politiikan tutkimuksen tutkinto-ohjelma

Kenelle palveluita tuotetaan ja miksi?
Käsityksiä asiakkuuksista ja arvontuotannosta kunnallisissa palveluissa

Elina Tervi
Pro gradu -tutkielma
Valtio-oppi
Ohjaaja: Kaisa Herne

Tampereen yliopisto
Johtamisen ja talouden tiedekunta
Politiikan tutkimuksen tutkinto-ohjelma

TERVI, ELINA: Kenelle palveluita tuotetaan ja miksi? Käsityksiä asiakkuuksista ja arvontuotannosta kunnallisissa palveluissa

Pro gradu -tutkielma, 70 sivua

Politiikan tutkimuksen tutkinto-ohjelma, valtio-opin opintosuunta

Huhtikuu 2019

TIIVISTELMÄ

Pro gradu -tutkielmani aiheena ovat asiakkuudet ja arvontuotanto kunnallisissa palveluissa. Teemoja lähestytään tapaustutkimuksena Tampereen kaupungin toiminnassa. Tarkasteltaviksi palveluiksi on valittu varhaiskasvatus, perusopetus, joukkoliikenne ja rakennusvalvonta. Tutkimuskysymykset ovat 1. Millaisina arvo ja asiakkuus näyttäytyvät kaupungin strategiassa?, 2. Miten arvon tuottaminen ymmärretään kunnallisessa palvelutuotannossa? ja 3. Minkälaista asiakkuutta eri palveluissa tunnistetaan?

Tutkielmani teoreettinen viitekehys rakentuu John Alfordin julkisten palvelujen asiakkuuksien mallin sekä yksityisen asiakasarvon ja julkisen arvon käsitteiden varaan. Asiakkaalle syntyvä yksityinen asiakasarvo ja kollektiivisesti koettu julkinen arvo ovat usein julkisten palvelujen tuotannossa keskenään ristiriidassa, joten tutkielmassa pyritään selvittämään, miten tämä ristiriita näyttäytyy palvelujen suunnittelussa ja tuottamisessa.

Tutkielmani aineistona ovat Tampereen kaupungin strategia *Tampere - Sinulle paras* sekä tammikuussa 2019 kerätty haastatteluaineisto, jossa tiedonantajina on tarkasteltavien palvelujen hallinnossa työskenteleviä henkilöitä. Haastattelut toteutettiin puolistrukturoituina teemahaastatteluina. Molempien aineistokokonaisuuksien analyysi nojautuu sisällönanalyysin menetelmiin, koska tavoitteena on tunnistaa asiakkuudelle ja arvontuotannolle annettavia merkityksiä ja niihin liittyviä käsityksiä. Tutkielmassa ei tavoitella yleistettävyyttä.

Analyysin pohjalta voidaan todeta, että kunnallisten palveluiden asiakkuus on moninaista eikä mikään käytettävissä olevista asiakkuusmalleista vastaa tarkasteltujen palveluiden asiakkuutta täysin. Arvontuotannon suhteen julkinen arvo näyttäisi painottuvan kunnallisissa palveluissa. Huomionarvoista on se, että ennakko-oletusten vastaisesti yksityinen asiakasarvo ja julkinen arvo eivät vaikuta olevan keskenään ristiriidassa kaikissa palveluissa.

Asiasanat: kunnalliset palvelut, asiakkuus, julkinen arvo, asiakasarvo

Sisällysluettelo

1. JOHDANTO 1
1.1. Tutkielman tausta ja teoreettiset lähtökohdat 3
1.2. Tutkielman tavoitteet ja tutkimuskysymykset 5
2. ASIAKASLÄHTÖISTYVÄ JULKINEN SEKTORI 6
2.1. Palvelut ja niiden tutkiminen 8
2.1.1. Palveluperustainen toimintalogiikka ja palvelutiede 10
2.2. Julkisen sektorin uudistamisen lähihistoria ja nykytila 12
2.3. Kaupunkien muuttuva rooli 15
2.4. Asiakaslähtöisyys julkisella sektorilla 17
2.4.1. Asiakkaat kansalaisina ja kansalaiset asiakkaina 19
3. ARVONTUOTANTO JULKISISSA PALVELUISSA 20
3.1. Palvelut vaihdantana 21
3.2. Julkisen sektorin asiakkuus 24
3.2.1. Asiakkuustyypit ja suomalainen yhteiskunta 26
3.3. Yksityinen asiakasarvo 28
3.4. Julkinen arvo 29
3.4.1. Julkinen arvo julkisten organisaatioiden tavoitteena 32
3.4.2. Julkisen arvon teorian kritiikki 33
3.5. Yhteenveto asiakkuuksista ja arvontuotannosta 34
4. TUTKIMUSASETELMA 35
4.1. Aineisto 36
4.1.1. Tampereen kuntastrategia 36
4.1.2. Haastatteluaineisto 38
4.2. Analyysimenetelmät 40
4.3. Tarkasteltavat palvelut 43
5. ANALYYSI 45
5.1. Tampereen kaupungin strategia 46
5.1.1. Asiakkuudet strategiassa 47
5.1.2. Arvontuotanto 49
5.2. Palveluiden asiakkuudet haastatteluaineistossa 51
5.2.1. Perusopetus ja varhaiskasvatus 52
5.2.2. Joukkoliikenne 55
5.2.3. Rakennusvalvonta 57
5.3. Arvontuotanto haastatteluaineistossa 59
5.3.1. Perusopetus ja varhaiskasvatus 60
5.3.2. Joukkoliikenne 61
5.3.3. Rakennusvalvonta 63
6. JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA 64
6.1. Tutkimuskysymyksiin vastaaminen ja keskeiset havainnot 65
6.2. Tutkimuksen arviointi ja jatkotutkimusmahdollisuudet 68

1. JOHDANTO

Harold Lasswellin kuuluisan määritelmän mukaan politiikassa on kyse siitä, kuka saa mitä, milloin, missä ja miten. Käytännössä nämä valinnat realisoituvat julkisina palveluina: minkälaisia palveluita verovaroin tuotetaan ja kenelle? Julkisia palveluja koskevat kysymykset ovat politiikan ytimessä niin kansallisella kuin paikallisellakin tasolla, minkä vuoksi palvelujen tutkiminen ja ymmärtäminen on äärimmäisen tärkeää. Vaikka julkisten palvelujen tuottaminen perustuu ensisijaisesti poliittisiin päätöksiin ja niiden kautta tuotettuun lainsäädäntöön, ovat monet palvelujen järjestämisen valinnat (miten, missä, milloin) myös suurelta osin viranhaltijatyön tulosta. Sen vuoksi julkisia palveluita tulee tarkastella niin poliittisten päätösten kuin viranhaltijoidenkin toiminnan ja käsitysten kautta.

2000-luvulla asiakaslähtöisyys on noussut niin yksityisten kuin julkistenkin palvelujen tavoitetilaksi. Muutos on edennyt yksityisellä sektorilla julkista sektoria nopeammin, mutta asiakaslähtöisyyden vaatimus ulottuu yhä voimakkaammin myös julkisiin palveluihin. Asiakkuusajattelu ja asiakasorientaatio ovat siis julkisella sektorilla vielä verrattain uusia konsepteja, joten julkisen sektorin toiminnassa ei ole lainkaan itsestään selvää, että osataan tunnistaa ketkä organisaation asiakkaita ovat tai määritellä, miten heille tuotetaan arvoa. Julkisen hallinnon uudistuksissa on viime vuosikymmeninä painotettu ihmisten roolia asiakkaina poliittisen toimijuuden sijaan (Aberbach & Christensen 2005, 231), mutta onko julkishallinnon ja ihmisten välinen suhde oikeastaan muuttunut? Jos kyllä, miten ja miksi?

Julkisen sektorin näkökulmasta ihmiset ovat poliittisia toimijoita, julkisen vallankäytön subjekteja, palveluiden kuluttajia ja julkisten instituutioiden omistajia (Smith & Huntsman 1997, 309). Kuitenkin, kuten Sitran *Kansanvallan peruskorjaus* -raportissa todetaan, “kansalaisten kokemus kuluttajina ja asiakkaina on hyvin erilainen kuin poliittishallinnollisen koneiston näkemys heistä äänestävinä kansalaisina tai veronmaksajina” (Sitra 2018, 14). Ei ole lainkaan yhdentekevää, kohtaavatko julkiset organisaatiot ihmiset asiakkaina vai

poliittisina toimijoina. Ihmisten ja organisaatioiden välisillä suhteilla on valtava merkitys sille, miten palveluja tuotetaan ja minkälainen kokemus ihmisille syntyy julkisten organisaatioiden ja sitä kautta koko yhteiskunnan kanssa toimisesta.

Jotta voidaan ymmärtää julkisten palveluiden toimintaa paremmin, on syytä kiinnittää huomiota siihen, miten hallinnon työntekijät ymmärtävät hallinnon ja ihmisten väliset suhteet. Asiakkuuden ja kansalaisuuden konseptit muuttuvat niin palveluja koskevassa retoriikassa kuin arkipäivän toiminnassakin (Lehto, Anttonen, Haveri & Palukka 2012, 14), joten on tärkeää kiinnittää huomiota tämän muutoksen luonteeseen ja sen vaikutuksiin palvelutoiminnan kannalta. Tuottaako ihmisten näkeminen ensisijaisesti asiakkaina parempia palvelukokemuksia vai vaarantaako asiakkuusajattelu ihmisten poliittisen toimijuuden? Voiko ihminen olla samanaikaisesti sekä asiakas että julkisen vallankäytön subjekti?

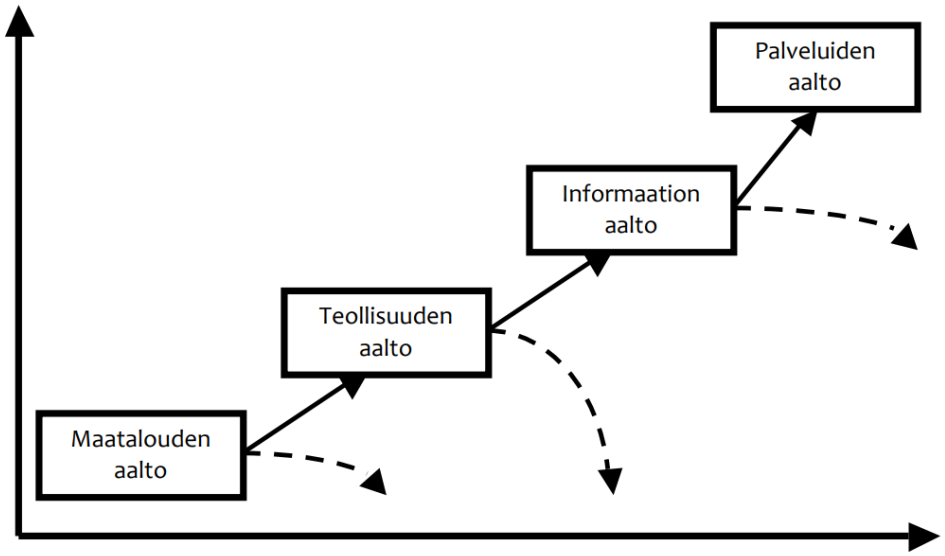
Yhteiskunnallisessa keskustelussa korostuvat usein julkisen sektorin toiminnan kustannukset sen tuottaman arvon sijaan. Ihmiset eivät ole tottuneet arvioimaan julkista sektoria arvontuotannon kautta eivätkä julkiset instituutiot ole tottuneet perustelemaan olemassaoloaan tuottamansa arvon kautta (Smith & Huntsman 1997, 310). Yksityisen sektorin toiminnassa asiakasarvo on viime vuosina kasvattanut merkitystään eli yritykset hahmottavat toimintaansa yhä useammin asiakkaalle tuotetun arvon kautta. Onko tällainen lähestymistapa sopiva myös julkiselle sektorille? Minkälaista arvoa julkinen sektori tuottaa ja kenelle?

Tämä tutkielma on tapaustutkimus, jonka kohteena on Tampereen kaupungin palvelutoiminta. Julkisten palvelujen kenttä on valtava eikä teemasta ole sosiaali- ja terveyspalveluja lukuun ottamatta tehty juurikaan merkittävää tutkimusta. Tapaustutkimuksen tavoitteena ei ole tuottaa suoraan yleistettävissä olevaa tietoa julkisten palvelujen luonteesta tai hallinnon henkilökunnan käsityksistä, vaan tuottaa syvällistä ymmärrystä yhdestä tapauksesta laajempien tutkimusten pohjaksi. Tutkielma nojaa laadulliseen analyysiin ja asiakkuuden ja arvontuotannon teemoja tarkastellaan haastatteluaineiston sekä kaupungin strategian kautta.

1.1. Tutkielman tausta ja teoreettiset lähtökohdat

Niin julkisen kuin yksityisenkin sektorin toimintalogiikan voidaan nähdä olevan murroksessa: tuotantolähtöisyydestä ollaan siirtymässä kohti palvelulähtöisyyttä. Yritysten liikevaihdosta yhä suurempi osa tulee palveluliiketoiminnasta ja julkiselta sektorilta odotetaan laadukkaita ja kustannustehokkaita palveluita yhä niukemmilla resursseilla. (Rintamäki 2014, 13-17.) Yhä useammin myös fyysiset tuotteet myydään osana niiden ympärille rakennettua palvelukokonaisuutta eikä yksittäisinä tuotteina ja toisaalta palveluiden tulee tuottaa yhä vaikuttavampia asiakaskokemuksia erottuakseen kilpailijoista.

Alvin Tofflerin mukaan ihmiskunnan taloudellista todellisuutta ja sen historiaa voidaan hahmottaa neljän keskenään laadullisesti erilaisen aallon eli kehitysvaiheen kautta; aalloista kukin on hallinnut ihmisten käsitystä tuotannon lainalaisuuksista ja niiden käsittelytavoista. Toffler jakaa taloudellisen kulttuurin historian ja nykyhetken neljään aaltoon: maatalouden aalto, teollisuuden aalto, informaation aalto ja palveluiden aalto. Nämä aallot ovat seuranneet toisiaan taloudellisen kulttuurin historiassa kuviossa 1 esitetyllä tavalla, vaikkakin on huomioitava, että aallot eivät suinkaan ole olleet ajalliselta kestoltaan samanlaisia. (Laitinen, Harisalo & Stenvall 2013, 17-18)



KUVIO 1. Tofflerin taloudellisen kehityksen aallot (Laitinen, Harisalo & Stenvall 2013, 18).

Palveluiden korostuneen roolin juuret ovat 1900-luvun viimeisillä vuosikymmenillä. Silloin markkinoiden tilanne alkoi muuttua toisen maailmansodan jälkeisestä pulasta ja niukkuudesta kohti kilpailuasetelmaa, kun markkinoille tuli uusia yrityksiä kasvavalla nopeudella ja kilpailu asiakkaista voimistui merkittävästi. Kilpailutilanteessa yritykset joutuivat pohtimaan, miten kuluttaja saadaan valitsemaan juuri heidän tuotteensa kilpailijan vastaavan tuotteen sijaan, ja näin syntyivät ensimmäiset askelet kohti asiakkaan näkökulman ymmärtämiseen pyrkimistä ja asiakkaan tarpeiden monipuolista huomioimista. Tästä sai alkunsa tuotteiden hahmottaminen kokonaisvaltaisina palveluina ja samalla syntyivät myös ensimmäiset liikehdinnät kohti asiakaslähtöistä toimintamallia. (Laitinen, Harisalo & Stenvall 2013, 27.)

Yksityisen sektorin toiminnan muutos palveluiden korostamisen suuntaan on asettanut uusia vaatimuksia myös julkiselle sektorille. Julkisen sektorin toimintaa on Suomessa 1900-luvun loppupuoliskolla leimannut ajatus hyvinvointivaltiosta; tavoitteena on ollut tarjota kaikille yksilöille tasa-arvoiset mahdollisuudet tiettyihin peruspalveluihin, kuten koulutukseen ja terveydenhuoltoon. Sen määrittely, mitkä palvelut kuuluvat näiden perusedellytysten piiriin ja mitkä eivät, on ollut poliittisen keskustelun ja päätöksenteon tulos ja se elää kunkin aikakauden poliittisen ilmapiiriin mukana. Ajatus julkisten organisaatioiden toiminnasta palveluina ei siis ole varsinaisesti uusi pohjoismaisessa kontekstissa, vaikka palveluiden rooli onkin viime vuosikymmeninä korostunut.

Ihmisten odotukset myös julkisia palveluita kohtaan muuttuvat, kun yksityiset palvelut kehittyvät asiakaslähtöisempään suuntaan. Kun yritykset pystyvät tarjoamaan yhä yksilöidympää palvelua kunkin asiakkaan tarpeiden tunnistamisen pohjalta, eivät ihmiset enää välttämättä tyydy julkisiin palveluihin, joita tarjotaan samanlaisina kaikille, vaan yksilöityä palvelua aletaan vaatia myös julkisilta organisaatioilta. Tämä kehitys on muuttanut niitä lähtökohtia, joista käsin julkisia palveluita suunnitellaan ja tuotetaan. Tämä tutkielma nojaa oletukseen, että palveluiden merkityksen kasvaminen on jatkuva trendi, joka tulee vaikuttamaan niin julkisen kuin yksityisenkin sektorin toimintaan myös tulevaisuudessa.

Koska palvelujen tuottamisen ja niiden asiakaslähtöisyyden (tai sen puutteen) taustalla ovat aina niitä suunnittelevien ihmisten asiakassuhteille ja arvontuotannolle antamat merkitykset, on tässä tutkielmassa päätetty lähestyä näiden teemojen tutkimista ensisijaisesti hallinnon työntekijöiden käsitysten kautta. Käsitysten tutkimiseen liittyy aina kysymyksiä siitä, edustaako käsitys jonkinlaista objektiivista totuutta vai ei. Tässä tutkielmassa näiden kysymysten osalta nojataan konsensukseen perustuvaan totuusteoriaan. Konsensukseen perustuvan totuusteorian mukaan totuus luodaan ihmisten välisen yhteisymmärryksen kautta: jos on laaja yhteisymmärrys siitä, minkälainen jokin ilmiö on, tätä jaettua ymmärrystä voidaan pitää totuutena (Tuomi & Sarajärvi 2018, 159). Näin ollen hallinnon työntekijöiden käsitysten kautta voidaan luoda ymmärrystä jaetuista totuuksista, jotka palveluiden tuottamisen ja suunnittelun taustalla vaikuttavat.

1.2. Tutkielman tavoitteet ja tutkimuskysymykset

Tutkielman tavoitteena on lisätä ymmärrystä julkisen sektorin palvelutuotannon asiakkuussuhteista ja julkisten palvelujen tuottamasta arvosta erityisesti kuntatasolla. Tutkielma ei tavoittele objektiivisen totuuden löytämistä näistä teemoista vaan ymmärryksen lisäämistä siitä, minkälaisia merkityksiä näille teemoille annetaan kunnallisessa palvelutuotannossa. Näin ollen tutkielmassa kuvataan erilaisten kunnallisten palvelujen hallinnossa työskentelevien ihmisten käsityksiä asiakkuudesta ja arvontuotannosta. Vertailemalla työntekijöiden käsityksiä toisiinsa sekä teoreettiseen viitekehykseen voidaan tehdä päätelmiä siitä, mitä erilaisia merkityksiä asiakkuus ja arvontuotanto kunnallisten palveluiden kentällä saavat ja miten nämä merkitykset heijastuvat käytännön toimintaan.

Tässä tutkimuksessa pyritään vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

1. Millaisina arvo ja asiakkuus näyttäytyvät kaupungin strategiassa?
2. Miten arvon tuottaminen ymmärretään kunnallisessa palvelutuotannossa?
   2.1. Miten julkisen ja yksityisen arvon suhde nähdään?
3. Minkälaista asiakkuutta eri palveluissa tunnistetaan?

Koska päättävässä asemassa olevien henkilöiden käsityksillä toiminnan perustarkoituksesta ja luonteesta on usein ratkaiseva merkitys sille, miten toimintaa johdetaan ja kehitetään (Mitronen & Rintamäki 2012, 179), tässä tutkielmassa pyritään ensisijaisesti ymmärtämään hallinnon työntekijöiden näkemyksiä tarkasteltavista teemoista. Tarkastelun kohteena ovat Tampereen kaupungin palveluista perusopetus, varhaiskasvatus, joukkoliikenne ja rakennusvalvonta. Tarkasteltavat palvelut on valittu siten, että ne edustavat mahdollisimman monipuolisesti kunnan moninaista tehtäväkenttää. Sosiaali- ja terveyspalvelut on rajattu tarkastelusta pois sen vuoksi, että niiden asiakkuuksista ja arvontuotannosta on jo runsaasti tutkimusta.

2. ASIAKASLÄHTÖISTYVÄ JULKINEN SEKTORI

Asiakkaaseen liittyvät termit ovat viime vuosina esiintyneet tiuhaan julkisten organisaatioiden strategioissa, visioissa ja tavoitteissa ja asiakaslähtöisyyttä korostetaan toimintaa ohjaavana periaatteena (esim. Koivunen 2017). Asiakaslähtöisyys on kasvava trendi niin yksityisellä kuin julkisellakin sektorilla (ks. esim. Virtanen 2018, 34-35), mutta sille ei ole olemassa täysin yksiselitteistä määritelmää eikä sen suhteesta julkisen sektorin erityispiirteisiin ole juurikaan tietoa. Tässä osiossa käydään läpi teemaan liittyviä käsitteitä ja niiden määritelmiä sekä palveluiden tutkimisen lähtökohtia ja julkisen sektorin uudistamisen viime vuosien kehityssuuntia.

Asiakaskeskeisyydellä tarkoitetaan sitä, että “palvelujen tuottajat tarkastelevat asiakasta omasta näkökulmastaan (ja itseasiassa tekevät olettamuksia asiakkaiden tarpeista)” kun taas asiakaslähtöisyydellä puolestaan tarkoitetaan “asiakkaiden aitoa mukaanottoa palvelujen ja palvelujärjestelmien uudistamiseen” (Virtanen 2018, 15). Myös Ranniston (2014, 39) mukaan asiakaskeskeisyyttä määrittää nimenomaan asiakkaan kuunteleminen palvelujen suunnittelussa siinä missä asiakaslähtöisyydessä on kyse siitä, että asiakas on mukana palvelun suunnittelussa jo aikaisessa vaiheessa ja vaikuttaa aidosti palvelun lopulliseen toteutukseen. Asiakaslähtöisyyteen kuuluu myös se, että

”asiakas kohdataan kokonaisena ihmisenä eikä yksittäisenä tarpeena, ongelmana tai sairautena” (Rannisto 2014, 36).

Yleisesti ottaen asiakaslähtöisyydellä voidaan siis ajatella tarkoitettavan kykyä tuottaa arvoa asiakkaalle eli vastata asiakkaan aitoihin tarpeisiin ja toiveisiin. Siitä, mitä asiakaslähtöisyys tarkoittaa käytännön toiminnan kannalta, ei ole yksimielisyyttä tai selkeää määritelmää. Asiakaslähtöisesti toimittaessa asiakas käsitetään yksilönä sekä yhteisön ja koko yhteiskunnan jäsenenä ja hänen ympäristönsä vaikutus huomioidaan kohtaamisessa (Koivunen 2017), mutta tämäkin määritelmä on melko abstrakti. Asiakaslähtöisyyden käsitteen joustavan luonteen ja lavean määritelmän vuoksi on erittäin hankalaa tehdä päätelmiä siitä, minkälainen toiminta lopulta on tai ei ole asiakaslähtöistä.

Yksityisellä sektorilla asiakaslähtöisyys ja asiakasarvon nostaminen toimintaa ohjaavaksi tekijäksi ovat nostaneet yritysten kilpailukykyä, lisänneet asiakastyytyväisyyttä ja parantaneet palveluiden kustannustehokkuutta ja laatua (Mitronen & Rintamäki 2012, 206; Milakovich 2003, 62). Julkisella sektorilla asiakaslähtöisyyden voi odottaa tuottavan osittain vastaavanlaisia hyötyjä, vaikkakin muun muassa asiakasarvon konsepti on julkisissa palveluissa moninaisten asiakassuhteiden vuoksi merkittävästi monimutkaisempi kuin yksityisellä sektorilla. Julkiset organisaatiot eivät voi tuottaa palveluita suoraviivaisesti kunkin asiakkaan tarpeista käsin, sillä niiden tulee pystyä huomioimaan niin yksittäisille asiakkaille kuin laajemmin yhteiskunnalle tuotettava arvo, joten asiakasarvon nostaminen toimintaa ohjaavaksi tekijäksi on haastavampaa, kun jaettu ymmärrys siitä, mitä tämä asiakasarvo on, puuttuu.

2.1. Palvelut ja niiden tutkiminen

Palvelun määritteleminen ei ole lainkaan yksiselitteinen kysymys. Vaikka palveluista puhutaan paljon, on vaikea kuvata palveluiden moninainen kirjo yhden määritelmän kautta. Palvelun määrittäviä piirteitä voi hahmottaa, ja usein hahmotetaankin, suhteessa siihen, mikä erottaa sen fyysisistä tuotteista. Palveluiden aikaan siirtyminen on merkinnyt siirtymistä pois tuotteista, minkä vuoksi palvelu on luontevaa määritellä sitä kautta, mikä erottaa sen aiemmin tuotannon keskiössä olleista tuotteista. Tätä vertailua on koostettu kuvioon 2.

Teolliset tuotteet	Palvelut
Tuote on konkreettinen	Palvelu on aineeton
Tuotteen omistusoikeus siirtyy ostettaessa	Palvelun omistusoikeus ei yleensä siirry
Tuotteen voi myydä edelleen	Palvelua ei voi myydä edelleen
Tuotetta voi esitellä ennen myyntiä	Palvelua ei voi esitellä tehokkaasti ennen ostoa
Tuote on varastoitavissa	Palvelua ei voi varastoida
Tuotteen tuotanto edeltää kulutusta	Palvelun tuotanto ja kulutus ovat samanaikaisia prosesseja
Tuotteen tuotanto, myynti ja kulutus ovat eri paikoissa	Palvelun tuotanto, myynti ja kulutus ovat samassa paikassa
Tuotteita voi kuljettaa	Palvelua ei voi kuljettaa kuten tuotetta
Tuottajan ja asiakkaan välinen suhde voi olla epäsuora	Palvelussa tuottajan ja kuluttajan välinen suhde on suora
Tuotteen myy sen myyjä	Palvelussa asiakas osallistuu suoraan palvelun tuottamiseen

KUVIO 2. Palveluiden ja tuotteiden eroja (Laitinen, Harisalo & Stenvall 2013, 35).

Palveluiden ja tuotteiden väliset keskeiset erot liittyvät palveluiden aineettomuuteen ja siihen, että palvelun tuotantoa ja kulutusta ei voi erottaa toisistaan. Siinä missä tuote on olemassa myös sen hankkimisen jälkeen ja on sitä kautta esimerkiksi myytävissä eteenpäin, palvelu on olemassa vain tuottamisen ja hankkimisen tilanteessa eikä jää ostajan omistukseen. Palvelua ei voi myöskään varastoida eikä esitellä tehokkaasti ennen ostoa (koska palvelun tuotanto ja kulutus on samanaikaista).

Palvelulle ei siis ole olemassa yhtä kaiken kattavaa määritelmää vaan sen määrittely on usein tehty sitä kautta, miten palvelu eroaa tuotteesta. Palveluperusteisen toimintalogiikan puitteissa Vargo ja Lusch määrittelevät palvelun kyvykkyyksien (tiedon ja osaamisen) soveltamiseksi toisen toimijan hyväksi (Lusch & Vargo 2014, 15). Palvelu on ihmisten välistä vuorovaikutusta (Harisalo 2013, 27). Palvelun tuottaminen ja kuluttaminen on samanaikaista ja arvo syntyy yhteistyössä asiakkaan ja työntekijän kanssa (Fountain 2001). Koska palvelut ovat luonteeltaan aineettomia, voi niiden laatua arvioida ainoastaan subjektiivisten kokemusten ymmärtämisen kautta (Fountain 2001, 58).

Tässä tutkielmassa palvelu määritellään Vargon ja Luschin määritelmää mukaillen: kyvykkyyksien, resurssien ja osaamisen soveltaminen toisen toimijan (yksilö tai yhteisö) hyväksi. Julkiset palvelut ovat tämän määritelmän mukaista toimintaa, jonka järjestäjä tai toteuttaja on julkinen organisaatio eli organisaatio, jonka pääasiallinen rahoitus kostuu julkisista varoista. Julkisia organisaatioita ovat siis esimerkiksi kunnat ja valtion virastot. Erityisesti tässä tutkielmassa tarkastelun kohteena ovat kunnalliset palvelut eli palvelut, joiden tuottaja tai järjestäjä kunta on. Suuri osa ihmisten arkea lähellä olevista julkisista palveluista järjestetään nykyisin kunnallisella tasolla; muun muassa päivähoito, terveydenhuolto ja kirjastot ovat kuntien järjestämisvastuulla olevia palveluita.

Julkisissa palveluissa on tärkeää erottaa toisistaan palvelun järjestäminen ja tuottaminen. Palvelun tuottamisella tarkoitetaan varsinaista palvelutoimintaa eli asiakkaiden kohtaamista ja kyvykkyyksien, resurssien ja osaamisen soveltamista heidän hyväkseen. Palvelun järjestämisellä taas tarkoitetaan sitä, että järjestäjäorganisaatio ei itse tuota palvelua, vaan huolehtii siitä että jokin muu organisaatio tekee sen. Esimerkiksi kunnille on monissa palveluissa määritelty nimenomaan järjestäjän tehtävä: kunnan tulee huolehtia siitä, että palvelua on tarjolla, mutta kunnan oman harkinnan varaan jää se, tuotetaanko palvelu itse vai hankitaanko se yksityisiltä tai kolmannen sektorin toimijoilta.

2.1.1. Palveluperustainen toimintalogiikka ja palvelutiede

Palveluperustainen toimintalogiikka on viitekehys, jossa toiminnan perusyksikkönä on tuotteen sijasta palvelu. Palveluperustaisen toimintalogiikan mukaan kaikessa vaihdannassa on kyse palvelujen vaihdannasta; kalatuote voidaan nähdä kalastuspalveluna, leipätuote leivontapalveluna, auto autontuotantopalveluna, jne. (Lusch & Vargo 2014, 10-11). Tämä viitekehys tarjoaa joitain perusedellytyksiä palveluiden ymmärtämiselle ja tutkimiselle. Palveluperustaisen toimintalogiikan neljä perusoletusta ovat (Lusch & Vargo 2014, 14-17):

- Palvelu on vaihdannan perusta,
- Arvo syntyy asiakkaan ja tuottajan yhteistyössä,
- Kaikki toimijat ovat resurssi-integraattoreita, ja
- Asiakas määrittelee arvon uniikisti ja kokemuksellisuuden kautta.

Näistä perusoletuksista kaksi ensimmäistä ovat tämän tutkielman kannalta erityisen keskeisiä. Julkisen sektorin toiminta on selkeästi palveluperustaista eli se perustuu palveluiden eikä tuotteiden tuottamiseen, vaikka palvelu ymmärrettäisiin kapeammin kuin Lusch ja Vargo sen määrittelevät (ks. 1.1. Tutkielman tausta ja teoreettiset lähtökohdat). Tämän lisäksi käytettäessä Luschin ja Vargon määritelmää, kaikki toiminta on palvelua, eli palveluperustaisuus on väistämätöntä kaikessa toiminnassa. Koska palveluiden perusluonteeseen kuuluu se, että niiden tuottaminen ja kuluttaminen on samanaikaista, arvo väistämättä syntyy aina asiakkaan ja tuottajan vuorovaikutuksessa. Tämä on totta niin julkisissa kuin yksityissäkin palveluissa. Kolmas perusoletus tarkoittaa sitä, että palvelu muodostuu integroimalla resursseja eli yhdistelemällä saatavilla olevia aineellisia ja aineettomia voimavaroja (Lusch & Vargo 2014, 16). Tämä pitää paikkansa myös julkisissa palveluissa. Neljäs oletus on myös palveluiden perusluonteen ulottuvuus kuten toinenkin oletus; palveluissa arvo syntyy kokemuksen kautta ja sen vuoksi asiakas määrittelee arvon yksilöllisesti jokaisessa kohtaamisessa (Lusch & Vargo 2014, 16).

Palveluperustainen toimintalogiikka on ollut 2010-luvulla paljon esillä ja se on keskeinen käsite myös tulevaisuuden julkispalvelujen kannalta (Mitronen & Rintamäki 2012, 179), kuten jo yllä on todettu. Mitronen ja Rintamäki ovat soveltaneet palveluperustaista toimintalogiikkaa, jota he kutsuvat arvopojaiseksi toimintalogiikaksi, julkisiin palveluihin (Mitronen & Rintamäki 2012). Heidän mukaansa arvopohjainen toimintalogiikka on julkisen sektorin näkökulmasta käyttökelpoinen erityisesti siksi, että palveluiden asiakkaat ovat kasvavassa määrin moniroolisia palvelujen tuottajina, käyttäjinä ja maksajina sekä siksi, että asiakkaiden yksilöllisiä tarpeita ja odotuksia tulee pystyä yhä paremmin huomioimaan palveluiden määrityksissä (mt. 194).

Tämän tutkielman voi ajatella sijoittuvan osaksi palvelutieteen tutkimuskenttää. Palvelutiede on tieteellinen lähestymistapa palvelutalouden ja palveluiden perusluonteen ymmärtämiseen. Se on uusi kokonaisuus eikä sen luonteesta ole vielä selkeää määritelmää, mutta Laitinen, Harisalo ja Stenvall (2013, 34-36) ovat asettaneet sille muutamia suuntaa antavia tehtäviä:

1. Tuotannon ensisijaisuutta korostavan ajattelun korvaaminen asiakkaan ja palvelun vuorovaikutusta koskevalla ajattelulla.
2. Palveluiden potentiaalin korostaminen yhteiskunnan olosuhteiden muovaajana.
3. Ymmärryksen lisääminen palveluiden vaikutuksesta organisaatioiden todellisuuteen.
4. Palveluiden ja fyysisten tuotteiden välisten olennaisten erojen selkeyttäminen ja niihin sisältyvien kehitysmahdollisuuksien avaaminen.
5. Teollisia tuotteita valmistavien yritysten rohkaiseminen ja kannustaminen analysoimaan toimintaansa palvelunäkökulmasta.
6. Palveluiden kehityspontentiaalin avaaminen tarjoamalla ajatustapoja ja välineitä sen ymmärtämiseen ja käsittelemiseen.
7. Ratkaisun etsiminen ymmärrystämme palveluiden merkityksestä rajoittavaan julkisten ja yksityisten palveluiden väliseen vastakkainasetteluun.

Palvelutieteen tarkoitus on tarjota muiden tieteenalojen ja teoreettisten viitekehysten tarjoamista vaihtoehdoista laadullisesti erottuva tapa analysoida

julkisia ja yksityisiä palveluita. Se korostaa julkisten palveluiden keskeisenä ongelmana näkemyksellisyyden puutetta aineellisten voimavarojen puutteen sijaan ja pyrkii löytämään julkisista, yksityisistä ja kolmannen sektorin palveluista yhdistäviä tekijöitä niiden luontaisiin erityispiirteisiin ja vastakkainasetteluun keskittymisen sijaan. Palveluiden rooli yhteiskunnassa on kasvanut merkittävästi viime vuosikymmeninä ja sen vuoksi myös tuotannollisessa ajattelussa on tapahtunut muutoksia. Palvelutiede pyrkii korostamaan tarvetta asiakkaan näkökulman kautta johtamiseen sekä seuraamaan, jäsentämään ja edistämään tätä teemaa koskevaa keskustelua ja tutkimusta. (Laitinen, Harisalo & Stenvall 2013, 14-15).

Tässä tutkielmassa korostuu juurikin palvelutieteelle luonteenomainen pyrkimys ymmärtää palveluiden erityisluonnetta. Tutkielman lähtökohtana on palvelutieteellinen oletus, että joitakin julkisten palveluiden haasteista olisi mahdollista ratkoa lisäämällä ymmärrystä asiakkuussuhteista ja arvontuotannosta suhteessa kansalaisiin, poliitikkoihin, veronmaksajiin sekä palveluiden asiakkaisiin. Sen vuoksi tutkielman kontekstiksi on luontevaa mieltää politiikan tutkimuksen tutkimusperinteen lisäksi palvelutieteellinen paradigma.

2.2. Julkisen sektorin uudistamisen lähihistoria ja nykytila

Uusi julkisjohtaminen eli NPM on laaja kokonaisuus teorioita, käsitteitä ja malleja, joita yhdistää ajatus siitä, että julkista sektoria voidaan viedä parempaan suuntaan ottamalla käyttöön yksityisen sektorin toimintamalleja ja pyrkimällä markkinaehtoisuuteen aina kun mahdollista. NPM toi mukanaan julkiselle sektorille markkinaehtoisuusvaatimuksien mukana myös asiakkuusajattelun, kun kansalaisia pyrittiin käsittelemään ensisijaisesti kulutusvalintojen tekijöinä. Julkisten organisaatioiden ja kansalaisten välisiä suhteita kuvataan NPM:n viitekehyksessä vaihdantana, joka ei eroa keskeisesti yksityisten yritysten ja ihmisten välisestä vaihdannasta. (Denhardt & Denhardt 2007, 12-15; Aberbach & Christensen 2005, 226-227; Fountain 2001, 55-56.)

NPM:n syntymisen taustalla vaikutti julkisen valinnan teoria (*public choice theory)*. Se on yksilöiden roolia korostava teoreettinen malli, jonka mukaan

instituutioiden toiminta tulee suunnitella sen oletuksen varassa, että ihmiset ovat rationaalisia ja pyrkivät aina laskelmoiden maksimoimaan oman etunsa. Julkisen valinnan teoriassa julkisen sektorin toiminnan hyötyjä kuvataan julkisen hyödykkeen käsitteen kautta: julkinen hyödyke on sellainen toiminnan tuotos, joka on jakamaton ja jonka tuottamisesta ei ole juurikaan kilpailua (esim. maanpuolustus: sitä ei voi tuottaa vain joillekin kansalaisille, vaan se on perusluonteeltaan jakamaton). (Denhardt & Denhardt 2007, 10.) Julkisiin hyödykkeisiin sisältyy näin ollen aina ns. vapaamatkustamisen problematiikka: niiden tuottamaa arvoa ei voida rajata pois niiltä ihmisiltä, jotka eivät halua osallistua hyödykkeiden tuottamiseen.

Julkisen valinnan teoriaa on kritisoitu epärealistisesta lähtökohdasta ihmisten perusluonteen suhteen (Denhardt & Denhardt 2007, 10-11). Empiirinen havainnointi johtaa nopeasti epäilemään, pyrkivätkö ihmiset todella kaikissa tilanteissa maksimoimaan oman hyötynsä, ja sen vuoksi on aiheellista kysyä, kannattaako instituutioiden toimintaa perustaa tällaiselle oletukselle. Kuten Alford (2002, 340) toteaa, ihmisillä on usein myös laajempaan yhteiskunnalliseen hyötyyn liittyviä tavoitteita ja toiveita, mitä ei pystytä selittämään julkisen valinnan teoriassa. Myös NPM on herättänyt runsaasti kritiikkiä, joka on keskittynyt muun muassa sen arvoihin ja julkisen sektorin erityispiirteiden korostamiseen sekä NPM:n sisäisten ristiriitojen esiin nostamiseen (Denhardt & Denhardt 2007, 22-23).

New Public Service -ajattelu (tästä eteenpäin NPS) on julkisten organisaatioiden toiminnan ja johtamisen viitekehys, joka korostaa julkisen sektorin palveluroolia suhteessa kansalaisiin. Se on syntynyt vaihtoehtona NPM:n tehokkuusajattelulle ja managerialismille. Vakiintunutta suomennosta ei ole, mutta NPM:n suomennosta mukaillen NPS:ää voisi kutsua uudeksi julkispalveluksi. Siihen kuuluu keskeisesti konsepti *democratic citizenship* eli ajatus kansalaisista aktiivisina osallisina yhteiskunnalliseen toimintaan, ei siis vain äänestäjinä, asiakkaina tai kuluttajina. NPS korostaa julkisen sektorin velvoitetta palvella kansalaisia asiakkaiden sijaan ja rakentaa mahdollisuuksia ihmisten väliseen dialogiin yleisen hyödyn määrittelemiseksi ja tavoittelemiseksi. Siihen kuuluu ajatus, että julkisten organisaatioiden tulisi tehokkuuden lisäksi ja jopa

tehokkuuden sijaan arvostaa ja tavoitella vuorovaikutusta. (Denhardt & Denhardt 2000.) NPS:n valossa julkisen sektorin toiminta näyttäytyy siis koordinoivana, yhteen sovittavana ja palvelevana. Taulukossa 1 vertailussa NPM ja NPS.

TAULUKKO 1. NPM:n ja NPS:n keskeisiä eroja. (mukailtu Denhardt & Denhardt 2000)

	NPM (uusi julkisjohtaminen)	**NPS (uusi julkispalvelu)**
Yleinen hyöty	Muodostuu yksilöiden etujen yhdistelmästä	Syntyy dialogissa yhteisistä arvoista
Kenelle julkishallinnon työntekijät ovat vastuussa?	Kuluttajille/asiakkaille	Kansalaisille
Julkisen sektorin rooli	*Steering*, markkinoiden ohjaaminen	*Serving*, neuvottelu, intressien yhteensovittaminen, yhteisten arvojen luominen
Tilivelvollisuus	Markkinaehtoinen: pitää vastata asiakkaiden tarpeisiin	Monikanavainen: laki, poliittiset normit, yhteisön arvot, kansalaisten intressit
Oletettu organisaatiorakenne	Hajautettu, mutta sisältä johdettu	Verkottunut, jaettu johtajuus myös organisaatiorajojen yli
Julkisen sektorin työntekijöiden oletettu motivaatio	Yrittäjähenkisyys, ideologinen halu tehostaa (pienentää hallintoa)	Palveluhalu, halu tehdä jotain yhteiskunnan hyväksi

Tässä viitekehyksessä julkisten organisaatioiden tulisi tavoitella tehokkuuden sijaan vuorovaikutusta ja luottamuksellista suhdetta kansalaisten kanssa (King & Stivers 1998 teoksessa Denhardt & Denhardt 2000, 552). Ensisijaisena tavoitteena tulisi aina olla vaikutus ihmisten elämänlaatuun eikä tehokkuutta pidetä julkisen sektorin toiminnan itseisarvona (Denhardt & Denhardt 2007, 4). Vaikuttavuudella tarkoitetaan palvelun tai toiminnan tuottamia vaikutuksia eli sitä, mitä toiminnan tuloksena syntyy. NPS-ajattelussa vaikuttavuutta pidetään tuottavuutta tai tehokkuutta tärkeämpänä eli toiminnan mittaamisen sijaan pyritään mittaamaan aikaansaannoksia.

NPS-ajattelun mukaan julkisen sektorin tärkein tehtävä on edistää demokratiaa ja yhteiskunnallista hyvää (eli julkista arvoa) eikä tuottaa palveluita yksittäisille kansalaisille (Denhardt & Denhardt 2007, 4). Tämä haastaa NPM:n lisäksi myös yksityisen sektorin asiakaslähtöisyysajattelun, sillä toiminnan tärkeimmäksi

kohteeksi nostetaan yksilöiden sijaan yhteiskunta kollektiivisena toimijana. NPS:n viitekehyksessä julkiset organisaatiot eivät siis voi suoraan omaksua asiakaslähtöisiä toimintatapoja yksityisen sektorin malleista, koska niiden tulee yksittäisen asiakkaan sijaan keskittyä nimenomaan koko yhteiskuntaan. Näin ollen asiakaslähtöisyys näyttäytyy NPS:n kautta tarkasteltuna yksilöiden tarpeiden huomioimisen sijaan kollektiivisten tarpeiden huomioimisena, mikä on merkittävästi haastavampaa.

Yhteiskunnallisen toimintaympäristön muutosten vaikutus julkisten palveluiden tuottamiseen, suunnitteluun ja kehittämiseen on moninainen. Petri Virtanen (2018, 14) toteaa neljäksi keskeisimmäksi vaikutukseksi julkisen talouden tilanteen, hallintoreformien hidastumisen ja monimutkaistumisen aiheuttama kehittämisuskon lamaantumisen, yhteiskunnan kompleksisuuskehityksen sekä julkisten palvelujen huonon maineen. Nämä kaikki muutostrendit haastavat julkisten palveluiden tuottamista ja suunnittelua sekä luovat reunaehtoja julkisen sektorin uudistumiselle. Siinä missä julkisiin palveluihin kohdistuu uudenlaisia asiakaslähtöisyyden vaatimuksia, tulee niihin vastaamisessa pystyä huomioimaan sekä nämä reunaehdot että muut monimutkaistuvan yhteiskunnallisen toimintaympäristön haasteet.

2.3. Kaupunkien muuttuva rooli

Muiden toimintaympäristön muutosten ohella suomalaisten kuntien roolia haastaa tällä hetkellä mahdollinen maakuntahallinnon perustaminen. 2000-luvun aikana kansallista sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistusta on valmisteltu monilla erilaisilla malleilla, joista viimeisin on Sipilän hallituksen (2015-2019) maakuntapohjainen valinnanvapauteen nojaava kokonaisuus. Siinä sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvastuu suunniteltiin siirrettäväksi uudelle perustettavalla hallinnontasolle, maakunnille. Uudistusta ei saatu Sipilän hallituksen kaudella saatettua loppuun, joten kuntien tulevaisuus on epävarmuuden tilassa. Seuraavan hallituksen sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistamisen pohjana saattaa olla maakuntamalli tai joku täysin muu. Nämä toimintaympäristön muutokset ja epävarmuudet haastavat kuntien roolia monella

tapaa ja tarjoavat sen vuoksi erinomaisen mahdollisuuden “kunnan uudelleenmäärittelyyn ja sen tarkastelemiseen, mihin kuntia tulevaisuudessa tarvitaan” (Jäntti 2018, 56).

Kuntien nykyisen kuten myös tulevan tehtäväkentän voi karkeasti jakaa kahteen ulottuvuuteen: politiikkatehtävät ja palvelutehtävät. Politiikkatehtävien kautta kunnan toiminnassa korostuu paikallispolitiikan muotoilu, yhteiskunnallinen toimijuus ja konfliktien ratkaiseminen, kun taas palvelutehtävien kautta tarkasteltaessa korostuu kunnan rooli palveluiden järjestämisestä ja tuottamisesta vastaavana organisaationa, joka kantaa merkittävän vastuun hyvinvointijärjestelmän toimimisesta. Suomessa 1900-luvun loppupuoliskon hyvinvointivaltion rakentaminen ja laajentaminen on aiheuttanut tilanteen, jossa käsitys kunnasta on painottunut palvelutehtäviin ja politiikkatehtävien merkitys kunnan roolin ja identiteetin rakentumisessa on jäänyt vähäiseksi. (Jäntti 2018, 60-62.)

Tässä tutkielmassa kunnan roolia tarkastellaan nimenomaan palvelutehtävien kautta. Vaikka mahdollisesti tulevaisuudessa häämöttävä maakuntauudistus kaventaisi kuntien tehtäväkenttää, jäisi niille edelleen myös merkittävä määrä palvelutehtäviä. Mahdollisten maakuntien ja kuntien välinen tehtäväjako on vielä epäselvä, mutta missään tähänastisista ehdotuksista ei ole ehdotettu kuntien tehtäväkentän mittavaa kaventamista. Palveluiden järjestäminen on kuntien ensisijainen rajapinta ihmisten arkeen niin nyt kuin mahdollisen maakuntauudistuksen jälkeenkin. Vaikka palvelutehtävien määrä saattaa maakuntauudistuksen kautta vähentyä, kunta hyvin todennäköisesti näyttäytyy ihmisille myös tulevaisuudessa koulujen, päiväkotien, kirjastojen, katujen ylläpidon sekä kulttuuri- ja liikuntapalveluiden kautta.

Toisaalta on myös väitetty, että maakuntauudistuksen mukanaan tuoma kunnan palvelutehtävien kentän kaventuminen voi ajaa kunnan roolin ja identiteetin sekä legitimiteetin kuntalaisten silmissä kriisiin, elleivät kunnat pysty luomaan olemassaolonsa oikeutusta uudelleen politiikkatehtävien kautta. Kunnan olemassaolon oikeutus ei välttämättä nojaa lainkaan tehtäväkentän laajuuteen vaan ennemminkin “kunnan kykyyn tehdä paikallisesti päätöksiä kuntalaisten

hyvinvoinnin edistämiseksi kuntayhteisön toiveisiin ja tarpeisiin perustuen” (Jäntti 2018, 63). Säilyttääkseen asemansa murroksen kynnyksellä kuntien tulee siis palvelutoiminnan lisäksi löytää uudenlaisia tapoja olla vuorovaikutuksessa kuntalaisten kanssa sekä todentaa tuottamaansa arvoa muutenkin kuin laajan palvelutuotannon kautta. Tämä ei kuitenkaan muuta sitä, että palvelutuotannon tuottama arvo olisi myös hyvä pystyä osoittamaan palvelutuotannon järkevöittämisen ja optimoimisen näkökulmasta.

Riippumatta lähivuosien hallinnonuudistuksista, kunnilla on järjestettävänään merkittävä määrä erilaisia kuntalaisille ja muille alueen toimijoille suunnattuja palveluita niin nyt kuin tulevaisuudessakin. Miten näissä palveluissa varmistetaan arvon tuottaminen ja olemassaolon oikeutus? Kuntalaisten muuttuneet odotukset kunnan toimintaa kohtaan edellyttävät kunnilta kykyä siirtyä viranomaisroolistaan kohti asiakaspalveluyksikköä (Rämö 2018, 152). Yritysten panostaessa yhä enemmän asiakaslähtöisyyteen ja sujuviin palveluihin, odotukset kunnallisia ja muita julkisia palveluja kohtaan kasvavat koko ajan. Ihmiset odottavat nopeampaa ja sujuvampaa palvelua myös julkisen sektorin toimijoilta, mutta miten näihin odotuksiin pystytään vastaamaan haastavassa muutostilanteessa?

2.4. Asiakaslähtöisyys julkisella sektorilla

Kansainvälisesti tarkasteltaessa monet julkishallinnon viime vuosikymmenten uudistuksista ovat painottaneet ihmisten roolia asiakkaina tai kuluttajina (Aberbach & Christensen 2005, 231). Aiemmin ihmiset on nähty enemmänkin hallinnon subjekteina, alaisina, eikä niinkään aktiivisina toimijoina hallinnon ja ihmisten välisessä suhteessa. Tämä kehityssuunta sekä todentaa asiakaslähtöisyyden vaatimuksen saapumista myös julkiselle sektorille että tukee oletusta siitä, että ihmisten ja julkishallinnon välinen suhde on todella muuttumassa, tai ainakin tästä suhteesta puhuminen on muuttumassa. Siihen nähden, kuinka runsaasti ihmisistä puhutaan nykyisin julkisen sektorin asiakkaina, on olemassa yllättävän vähän tietoa tai määritelmiä siitä, mitä tämä tarkoittaa tai mitä julkisen sektorin asiakkuus varsinaisesti on.

Asiakaslähtöisyyden tärkeyttä on painotettu julkisella sektorilla jo pitkään, mutta sen suhteen on edelleen monia ratkaisemattomia kysymyksiä. Kuten Aberbach ja Christensen toteavat, asiakaslähtöisyys on tietyiltä osin periaate, jonka kaikki voivat hyväksyä, sillä harva toivoo julkishallintoa, joka kohtelee asiakkaita epäkunnioittavasti tai jättää heidän mielipiteensä huomiotta. Mutta ketä julkisen sektorin tulisi palvella? Minkälaista palvelutasoa tulisi tavoitella? Miten asiakkaita kohdellaan yksityisellä sektorilla ja kannattaako siitä ottaa mallia? (Aberbach & Christensen 2005, 235.) Julkisen sektorin asiakkuuteen kohdistuvaa tutkimusta on tehty vain vähän ja asiakaslähtöisyyden konseptiin keskittyvää tutkimusta sitäkin vähemmän.

Julkisen sektorin toimintaan kohdistuu merkittävä määrä toisistaan eroavia odotuksia ja paineita. Pohjimmiltaan mandaatti toimintaan tulee kansalta ja näin ollen kansa on hallinnon itsensä säilyttämisen kannalta tärkein asiakasryhmä. Asiaa kuitenkin monimutkaistaa se, että julkisten palveluiden rahoitus tulee veronmaksajilta ja kaikki veronmaksajat eivät ole kansalaisia eivätkä kaikki kansalaiset veronmaksajia (Alford 2002, 339). Monet verot ovat yksilöille väistämättömiä (esim. tuloveron ennakonpidätys, tuotteiden ja palveluiden hintaan sisällytetty arvonlisävero) samoin kuin monet julkiset palvelut (esim. infrastruktuurin ylläpito, pakollinen peruskoulutus), mutta osa yksilöistä jää yhteiskunnassa väistämättä nettomaksajan asemaan eli maksaa veroja enemmän kuin saa palveluiden muodossa takaisin itselleen.

Kun palveluiden kustannusten maksamista ja palveluiden kuluttamista tarkastellaan tästä näkökulmasta, on väistämätöntä todeta, että asiakaslähtöisyyden toimintaperiaate on julkisella sektorilla täysin erilainen kuin yksityisellä sektorilla; siinä missä yksityinen palvelu voi keskittyä optimoiman yksittäisen asiakkaan kokemuksen, julkisen sektorin tulee pystyä huomioimaan erilaiset epäsuorat asiakkuudet, kun yksittäiselle asiakkaalle palvelukokemuksessa syntyvä arvo vastaa vain pieneen osaan julkisen sektorin palvelutoimintaan kohdistuvista odotuksista ja vaatimuksista. Kun palvelujen maksaja ei välttämättä ole palvelujen kuluttaja, on hankala arvioida, kenen tarpeisiin palvelun tuottamisessa tulisi ensisijaisesti vastata.

2.4.1. Asiakkaat kansalaisina ja kansalaiset asiakkaina

Ihmiset eivät ole vain omaa etuaan tavoittelevia asiakkaita, vaan kansalaisina myös osa laajempaa yhteisöä. Etenkin pohjoismaissa kansalaisuus ymmärretään usein juurikin yhteisöön kuulumisen kautta eli yksilön oikeudet ja velvollisuudet perustuvat siihen, että hän toimii osana yhteiskuntaa. Kansalaisen velvoitteisiin kuuluu tässä viitekehyksessä poliittisen osallistumisen ohella myös vastuullisuus suhteessa julkisiin palveluihin eli se, että julkisia palveluita ja julkisia varoja käytettäessä ei keskitytä maksimoimaan omaa etua. (Aberbach & Christensen 2005, 227-230.) Pohjoismainen korkean verotuksen malli perustuu juuri tähän: ihmiset ovat valmiita maksamaan korkeita veroja, koska on olemassa yhteinen ymmärrys siitä, että julkiset palvelut ovat meidän kaikkien eduksi, vaikka jokainen yksilö ei käytäkään jokaista julkista palvelua.

Tulee siis huomioida, että ihmiset eivät toimi vain omaa etuaan maksimoiden, vaan heillä on myös toiveita ja tavoitteita koko yhteiskunnan suhteen. Nämä toiveet ja tavoitteet pohjaavat sosiaalisiin ja normatiivisiin sitoumuksiin kuten reiluuden, ympäristönsuojelun tai heikompien auttamisen tavoitteluun. (Moore 1995, 44-48.) Tällaiset arvot eivät vaikuta yksityisen sektorin toiminnan arviointiin lainkaan samassa mittakaavassa kuin julkisten organisaatioiden: yrityksiltä vaaditaan usein jonkinlaista yhteiskuntavastuuta, mutta julkisten organisaatioiden osalta esimerkiksi oikeudenmukaisuuden vaatimukset ovat merkittävästi korkeammat. Etenkin hyvinvointivaltiomallissa julkisen sektorin perustehtävään kuuluu heikompien tukeminen ja suojeleminen, millä on vahva yhteiskunnallinen hyväksyntä, vaikka se usein tarkoittaakin yksilöille muun muassa korkeampaa veroastetta.

Asiakkuus ei ole ihmisten ainut tai välttämättä edes pääasiallinen rooli suhteessa julkisiin organisaatioihin. Ihmiset ovat suhteessa julkiseen sektoriin myös muun muassa poliittisen toimijuuden kautta ja siksi asettavat vaatimuksia julkisille organisaatioille asiakastarpeiden lisäksi myös poliittisten tavoitteiden kautta. Esimerkiksi oikeudenmukaisuuden vaatimukset asetetaan julkisille organisaatioille nimenomaan poliittisen toimijuuden kautta. Tämän vuoksi julkisten organisaatioiden on tärkeää pystyä tunnistamaan ihmisten erilaiset roolit

ja tavoitteet; ihmisten kohteleminen vain asiakkaina kaventaa julkisen sektorin ja ihmisten välistä suhdetta ja väheksyy poliittisen toiminnan merkitystä. Ihmisillä voi olla voimakkaitakin toiveita ja tavoitteita liittyen myös sellaisiin julkisiin palveluihin, joita he eivät itse käytä.

Yritysten ensisijaisena tavoitteena on saada asiakkaat ostamaan enemmän tuotteita ja palveluita. Julkisten organisaatioiden tavoite ei ole yhtä suoraviivainen, vaan ihmisiä pyritään houkuttelemaan toimimaan osana yhteiskuntaa moninaisten roolien kautta. On kaikkien etu, että julkisia palveluita käytetään vastuullisesti eikä niiden käytössä pyritä vain maksimoimaan omaa hyötyä. On erittäin tärkeää pohtia, miten näitä panostuksia ja sitoumuksia pyritään saamaan ihmisiltä, sillä julkisen sektorin legitimiteetti rakentuu reilun ja tasa-arvoisen kohtelun varaan. Ihmisiä voidaan pakottaa toimimaan toivotulla tavalla, mutta usein parhaaseen tulokseen päästään huomioimalla yksilöiden materiaalisten tarpeiden lisäksi myös sosiaaliset ja normatiiviset tarpeet ja pyrkimällä vastaamaan myös niihin (Alford 2002, 341).

Yksityisen sektorin toiminnassa on selvää, että maksamalla enemmän on mahdollista saada laadukkaampia tuotteita ja palveluita, mutta julkisen sektorin toiminnassa vastaavaa toimintatapaa pidetään laajalti sopimattomana. Yritysten toiminnalle on lisäksi erittäin tyypillistä pyrkiä vaikuttamaan siihen, mitä asiakkaat haluavat, esimerkiksi markkinoinnin kautta. Myöskään tätä toimintatapaa ei pidetä julkiselle sektorille hyväksyttävänä. (Aberbach & Christensen 2005, 236-237; Fountain 2001, 59 & 64.) Jos julkisten palveluiden markkinointi tai hinnoittelumalli ei vastaa yksityisen palvelutuotannon toimintaa, olisi naiivia olettaa, että julkisen sektorin asiakaslähtöisyyskään toimisi täysin samoin kuin yksityisellä sektorilla.

3. ARVONTUOTANTO JULKISISSA PALVELUISSA

Palveluissa tuotettavalla arvolla tarkoitetaan sitä, mitä palvelun käyttäjä saa palvelusta. Tuotteisiin verrattuna palveluissa on merkittävästi useampia mahdollisuuksia tuottaa käyttäjälle arvoa (Laitinen, Harisalo & Stenvall 2013, 15).

Tällä tarkoitetaan sitä, että koska palvelut ovat aineettomia ja vuorovaikutuksessa syntyviä, niitä on mahdollista muokata ja mukauttaa niin, että käyttäjälle syntyvän arvon muoto vaihtelee. Palveluiden arvon määritteleminen on subjektiivinen kysymys, sillä palveluiden tuottama arvo syntyy yksilön kokemuksena ja on siten objektiivisen arvioinnin tavoittamattomissa. Palveluiden tuottamaa arvoa ei myöskään ole aina mahdollista arvioida ennen palvelun käyttöä, sillä sitä ei ole mahdollista esimerkiksi testata vastaavalla tavalla kuin fyysistä tuotetta.

Julkisella sektorilla on NPM-ajattelun aikakaudella tyypillisesti mitattu tehokkuutta ja kustannuksia, eikä niinkään sitä, mitä toiminnan tuloksena syntyy. Kansalaisten ja julkisen hallinnon välisen suhteen määritteleminen arvontuotannon kautta kannustaa julkisia instituutioita mittamaan toimintansa tulosta sekä tuotetun arvon että kansalaisten käsityksien kautta. Arvontuotannon näkökulmasta on siis tärkeää huomioida arvon tuottamisen prosessien lisäksi se, minkälaista arvoa kansalaiset uskovat julkisen sektorin toiminnasta syntyvän. (Smith & Huntsman 1997, 310.) Kansalaisten käsitykset tuotetusta arvosta vaikuttavat voimakkaasti muun muassa julkisen hallinnon legitimiteettiin.

3.1. Palvelut vaihdantana

Poliittisen päätöksenteon tuloksena syntyvät julkiset palvelut ovat usein jonkinlainen kompromissi erilaisten intressiryhmien toiveiden välillä ja toisaalta myös palvelujen tuotannossa tulee pystyä varmistamaan, että palvelu vastaa monien, ei vain kovaäänisen vähemmistön, tarpeisiin (Fountain 2001, 62). Palvelutuotannolla on siis kiinteä suhde poliittiseen päätöksentekoon ja poliittiseen osallistumiseen; poliittisen järjestelmän ulkopuolelle jäävillä tai jättäytyvillä yksilöillä on heikot mahdollisuudet vaikuttaa palveluiden sisältöön. Ihmisen ja julkishallinnon välinen suhde on monimutkaisempi kuin ihmisen ja palvelua tuottavan yrityksen suhde (Milakovich 2003, 61). Palveluiden kysyntä ei siis määrity suoraviivaisesti yksittäisten asiakkaiden, tai edes suurten asiakasjoukkojen, tahdon ja tarpeiden mukaan, vaan yhteiskunnallisen keskustelun ja poliittisen päätöksenteon tuloksena.

Yksityisellä sektorilla palveluiden tuottamiseen liittyvä vaihdanta on suoraa: asiakas maksaa palvelusta ja saa vastineeksi palvelun tuottamaa materiaalista, sosiaalista tai symbolista arvoa (Alford 2002, 338). Kysyntä määrittyy yksilötasolla eli asiakkaat käyttävät niitä palveluita, joita kokevat tarvitsevansa tai joista kokevat saavansa arvoa. Alford (2002, 338) jakaa tämän palveluiden käyttämisen vuorovaikutuksen kahteen vaiheeseen: 1. Kysyntä: asiakas ilmaisee mielipiteen siitä, minkälaista arvoa hän haluaa saada yritykseltä. Tähän kuuluu preferenssien muodostaminen sekä palvelusta tai tuotteesta maksaminen. 2. Tuotteen tai palvelun kuluttaminen. Palvelua käyttämällä asiakas siis ilmaisee, että kyseinen palvelu vastaa johonkin hänen tarpeeseensa tai tuottaa hänelle jonkinlaista arvoa. Yrityksen ja asiakkaan välinen suhde on *suoraa vaihdantaa*.

Julkisen sektorin palvelutuotannossa tapahtuva vaihdanta eroaa yksityisen sektorin vaihdannasta Alfordin mukaan kahdella keskeisellä tavalla. Ensinnäkin kysyntä määritellään kansan ja sitä edustavan poliittisen järjestelmän toimesta eli asiakas ei voi määritellä kysyntää tai palvelun tuottamisen ehtoja yksityisesti vaan se määritellään poliittisen prosessin kautta. Esimerkiksi velvoittaville palveluille (Suomessa muun muassa perusopetus, pysäköinninvalvonta, vankeinhoito) luodaan kysyntä lainsäädännön kautta, kun ihmiset velvoitetaan käyttämään näitä palveluita määritellyissä tilanteissa. Toiseksi palveluiden tuottama arvo jakautuu sekä yksityiselle asiakkaalle *(client)* että yhteiskunnalle laajemmin (*citizenry*). Asiakas saa yksityistä arvoa palvelun kuluttamisesta ja kansa saa julkista arvoa palvelun tuottamien yhteiskunnallisten hyötyjen kautta. (Alford 2002, 338.) Vaihdannan molemmissa vaiheissa (kysyntä ja palvelun kuluttaminen) on siis palveluntuottajan ja asiakkaan lisäksi osapuolena koko yhteiskunta ja poliittinen järjestelmä. Tätä kutsutaan *yleistyneeksi vaihdannaksi.*

Mooren mukaan (Moore 1995, 30-31) julkisen sektorin palveluiden kysyntä määritellään edustuksellisessa demokratiassa poliittisen päätöksenteon kautta eli palvelun tuottamaa arvoa ei voi yksiselitteisesti todentaa kysynnällä. Voidaan ajatella, että poliittisesti määritelty kysyntä todentaa asiakkaiden todelliset tarpeet, mutta tämä osoittautuu lähemmässä tarkastelussa äärimmäisen naiiviksi ajattelutavaksi. Tässäkin hyvänä esimerkkinä ovat velvoittavat palvelut: sitä, että perusopetuksen piirissä on enemmän oppilaita kuin aiemmin, ei voi pitää

merkkinä siitä, että palvelun arvontuotanto on kehittynyt, sillä yksilöt eivät ole palvelun piirissä vapaaehtoisesti. Vaikka edustuksellisen demokratian kautta ilmaistu kysyntä teoriassa edustaa jonkinlaista kollektiivista näkemystä siitä, mitä ihmiset haluavat, sen suhde yksittäisten ihmisten tarpeisiin on vähintäänkin kyseenalainen.

Ihmisten vapaaehtoinen, eli ei rangaistuksen pelosta syntyvä, halukkuus noudattaa lakeja voidaan jakaa karkeasti kahteen kategoriaan: 1. he näkevät suoraa henkilökohtaista hyötyä lain noudattamisessa 2. he kokevat velvollisuudentuntoa yhteisöä kohtaan ja haluavat toimia yhteisen hyvän eteen (Porumbescu, Lindeman, Ceka & Cucciniello 2017, 842). Nämä kaksi syytä kumpuavat ihmisen erilaisista rooleista ja ovat siksi yhteydessä myös siihen, miten ihminen kohdataan julkisissa palveluissa. Opetusvelvollisuutta saatetaan noudattaa sen vuoksi, että perusopetuksesta koetaan saatavan jonkinlaista henkilökohtaista hyötyä, kun taas esimerkiksi pysäköinninvalvonnan määräämien sakkojen maksamisen taustalla lienee useammin velvollisuudentunto yhteisöä kohtaan kuin suora henkilökohtainen hyöty. Ihmiset siis saattavat hyväksyä itselleen joissain tilanteissa epäedulliset julkiset palvelut, jos he uskovat, että niistä syntyvä julkinen arvo on kollektiivisesti kaikille eduksi.

Tulee kuitenkin huomioida, että yllä esitelty julkisiin palveluihin liittyvä yleistyneen vaihdannan konsepti ei selitä kaikkia julkisten instituutioiden ja ihmisten välisiä vuorovaikutussuhteita (Alford 2002, 344), eikä vuorovaikutussuhteiden luonnetta useinkaan ole mahdollista empiirisesti todentaa. Vaihdantasuhteiden tutkimiseen kuuluu aina analyysi ihmisten tarkoitusperistä, mikä on ongelmallista, koska ihmisten toiminnan tavoitteista on harvoin mahdollista saada objektiivista tietoa. Ihmiset eivät aina itsekään tiedä, miksi toimivat kuten toimivat, joten on haasteellista tehdä arvioita siitä, minkälaisiin vaihdantasuhteisiin ihmiset tietoisesti sitoutuvat käyttäessään palveluita. Tämän vuoksi vaihdannan analysointi jää useimmiten lähes täysin teoreettiselle tasolle, eikä välttämättä tavoita käytännön elämän realiteetteja.

3.2. Julkisen sektorin asiakkuus

Asiakkuus syntyy, kun toimija käyttää toisen toimijan tuottamaa palvelua. Siinä on siis kyse palvelun käytössä muodostuvasta vuorovaikutussuhteesta ja asiakkuutta on yhtä lailla julkisissa kuin yksityisissäkin palveluissa, vaikkakaan julkisissa palveluissa palvelun käyttäjää ei aina mielletä asiakkaaksi (esim. terveydenhuollossa puhutaan usein potilaista ja opetuspalveluissa oppilaista tai opiskelijoista). Yksityisellä sektorilla asiakkuutta on tutkittu runsaasti, mutta julkisen sektorin asiakkuus on vähemmälle huomiolle jäänyt teema, jonka hahmottaminen on jossain määrin haastavampaa ihmisten ja hallinnon välisten suhteiden moninaisuuden vuoksi. Kuten John Alford toteaa, yksityisen sektorin asiakkuusmallit ovat sovellettavissa julkisen sektorin toimintaan vain erittäin rajallisesti (Alford 2002, 341), joten julkisen sektorin asiakkuudesta olisi luontevaa tehdä enemmän tutkimusta asiakkuussuhteiden ymmärtämiseksi.

Yksityisellä sektorilla asiakkuus syntyy siitä, että kuluttaja maksaa tuotteesta tai palvelusta ja näin antaa yritykselle signaalin siitä, että palvelua/tuotetta kannattaa tuottaa. Tämä kanssakäyminen perustuu asiakkaan valintaan hankkia kyseinen tuote tai palvelu, sillä oletusarvoisesti vaihtoehtona on myös olla käyttämättä sitä. Koska yritys saa taloudellista arvoa jokaisesta yrityksen ja asiakkaan välisestä vaihdannasta eli liiketoimintatapahtumasta, pyrkii se maksimoimaan niiden määrän lisäämällä asiakasmäärää sekä houkuttelemaan ihmiset ostamaan enemmän ja/tai uudestaan. (Alford 2002, 338.) Julkisen sektorin palveluista monet ovat asiakkaalle maksuttomia eivätkä läheskään kaikki julkiset palvelut perustu asiakkaan vapaaehtoiseen päätökseen käyttää kyseistä palvelua.

Alfordin (2002, 340) mukaan julkisen sektorin asiakkuussuhteet voidaan jakaa kolmeen kategoriaan: *maksava asiakas*, *edunsaaja* ja *velvoitettu*. Nämä asiakkuuden tyypit on esitelty lyhyesti taulukossa 2. Näistä Alfordin asiakkuustyypeistä maksava asiakas on lähimpänä yksityisen sektorin asiakkuutta, sillä siihen liittyy suoraa vaihdantaa, kun taas edunsaajan ja velvoitetun asiakkuustyypit ovat julkisten palveluiden erityispiirre.

TAULUKKO 2. Julkisen sektorin asiakkuuden tyypit (Alford 2002, 340).

Asiakkuu-den tyyppi	Asiakkuussuhteen piirteet	Esimerkki julkisesta palvelusta, jossa tätä esiintyy	Erot yksityisen sektorin asiakkuuteen
Maksava asiakas	Asiakas valitsee palvelun Asiakkaiden määrää pyritään kasvattamaan Asiakas maksaa palvelusta	Julkinen liikenne	Subventointi
Edunsaaja	Asiakkuus perustuu vapaaehtoisuuteen, mutta ei välttämättä mahdollisuutta valita vaihtoehdoista Palvelun asiakkaiden määrää pyritään hillitsemään Asiakas saa palvelun veloituksetta	Sosiaaliturva, terveydenhuolto	Ei suoraa (taloudellista) vaihdantaa
Velvoitettu	Asiakkuus perustuu valinnan sijaan velvoittavuuteen Asiakas ei varsinaisesti maksa palvelusta	Verotus, pysäköinnin-valvonta	Ei perustu asiakkaan vapaaseen valintaan

Maksavan asiakkaan asiakkuus muistuttaa monelta osin yksityisen sektorin asiakkuutta ja sen ainoa keskeinen ero on se, että tällaiset julkiset palvelut ovat usein voimakkaastikin subventoituja eli asiakas ei maksa palvelun koko hintaa, vaan osa hinnasta katetaan julkisin varoin. Tällaisissa palveluissa pyritään maksimoimaan asiakkaiden määrä suhteessa palvelukapasiteettiin ja sitä kautta maksimoidaan myös palvelun tuottama voitto. Hyvä esimerkki tällaisesta palvelusta on joukkoliikenne. Suoraan vaihtoon perustuvassa asiakkuussuhteessa hinnan subventointi on kuitenkin perusteltua, koska palvelu tuottaa yksityisen asiakasarvon lisäksi myös julkista arvoa, julkisen liikenteen tapauksessa muun muassa tukee hiilidioksidipäästöjen hallintaa ja vähentää liikenneruuhkia.

Toinen Alfordin asiakkuustyyppi on edunsaaja. Edunsaajat eivät maksa palvelusta suoraan sitä tuottavalle organisaatiolle eikä asiakkuus näin ollen perustu suoraan vaihtoon. Palveluntuottajaorganisaatiot eivät myöskään pyri

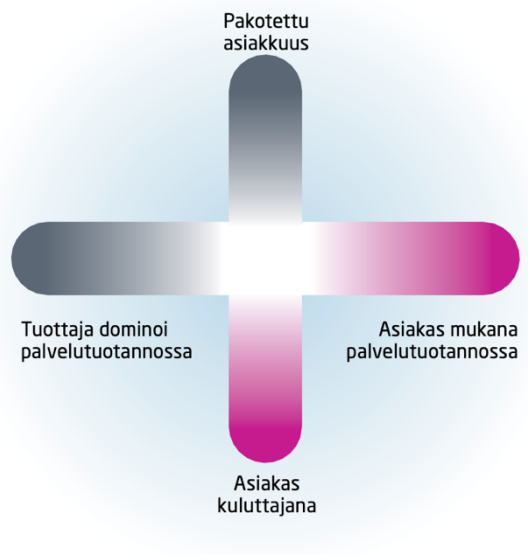
maksimoimaan asiakkaidensa määrää, sillä asiakkaat eivät tuota organisaatiolle arvoa suorassa vaihdannassa. Päinvastoin monissa tapauksissa on tarkoituksenmukaista pyrkiä minimoimaan asiakasmääriä, koska palvelun tuottamiseen on käytettävissä vain rajallinen määrä resursseja. Esimerkkejä tällaisista palveluista ovat Suomessa sosiaaliturva ja terveydenhuolto, joissa molemmissa ollaan asiakkaiden hankkimisen sijaan ensisijaisesti kiinnostuneita siitä, miten rajallisesti saatavilla olevaa resurssia voidaan jakaa reilusti ja mahdollisimman paljon sekä yksityistä että julkista arvoa tuottavasti.

Näiden kahden asiakkuustyypin lisäksi Alfordin mallissa on kolmas asiakkuuden tyyppi; velvoitettu. Toisin kuin yksityisellä sektorilla, julkisen sektorin palveluiden käyttö ei aina perustu asiakkaan valintaan käyttää kyseistä palvelua. Suomessa julkisista palveluista esimerkiksi verotus, peruskoulu ja pysäköinninvalvonta ovat sellaisia, joiden asiakkuus perustuu vapaan valinnan sijaan velvoittavuuteen. Tämänkaltaisissa palveluissa keskeinen kysymys on se, miten velvoittaminen voidaan toteuttaa oikeudenmukaisesti ja niin, että velvoitetut hyväksyvät roolinsa suhteessa palveluun. Joissain tällaisissa palveluissa on tarkoituksenmukaista pyrkiä hankkimaan niin paljon velvoitettuja kuin mahdollista kun taas toisissa palveluissa on ensisijaisesti pyrkimyksenä minimoida asiakkaiden määrä.

3.2.1. Asiakkuustyypit ja suomalainen yhteiskunta

Alfordin asiakkuustyypit edustavat erilaisia rooleja, joissa ihmiset voivat toimia, ja näin ollen samaa asiakkuussuhdetta ja samaa yksilöä voivat kuvata useat roolit yhtä aikaa (Alford 2002, 340). Asiakkuustyypit eivät siis ole suoraan toisensa pois sulkevia, vaan ne voivat esiintyä myös osittain päällekkäin. Sama yksilö on myös luonnollisesti samanaikaisesti eri palveluissa erilaisessa suhteessa julkisiin organisaatioihin. Asiakkuuden lisäksi yksilöt ovat myös muissa rooleissa suhteessa julkiseen hallintoon jatkuvasti, joten vuorovaikutussuhdetta julkishallinnon ja yksilön välillä ei voi ikinä typistää yhteen asiakkuustyyppiin. Tämän tutkielman kannalta Alfordin asiakkuustyyppien keskeisin rajoite on se, että niitä ei ole kehitetty pohjoismaisen hyvinvointivaltion kontekstissa eivätkä ne näin ollen välttämättä kuvaa kaikilta osin tarkasti tai kattavasti suomalaisen yhteiskunnan julkisten palvelujen kokonaisuutta.

Julkisen sektorin asiakkuutta Suomessa on toisinaan kuvattu kolmijaolla: *asiakas huolenpidon kohteena*, *asiakas kumppanina* ja *asiakas kuluttajana* (Rannisto 2014, 37). Tässä jaottelussa kolme erilaista asiakkuuden muotoa vastaavat melko tarkasti Alfordin mallin luokittelua, mutta ne on nimetty eri tavalla (joiltain osin ehkä hyvinvointivaltion kontekstiin sopivammin). Velvoittavuus on ilmaistu huolenpidon kautta ja edunsaajan sijaan asiakasta kuvataan kumppanina niissä julkisissa palveluissa, joissa asiakkaan ja palveluntuottajan yhteisenä tavoitteena on asiakkaan hyvinvoinnin parantaminen. Tässä luokittelussa lähtökohtana ei ole palveluihin liittyvä vaihdanta vaan palvelutuotannon tavoitteet ja asiakkaan ja palveluntuottajan roolit. Lisäksi Rannisto (2014, 38) on kuvannut julkisen sektorin asiakkuutta kahden ulottuvuuden kautta: palvelun käyttämisen vapaaehtoisuus ja asiakkaan osallistuminen palvelutuotantoon (ks. kuvio 3).



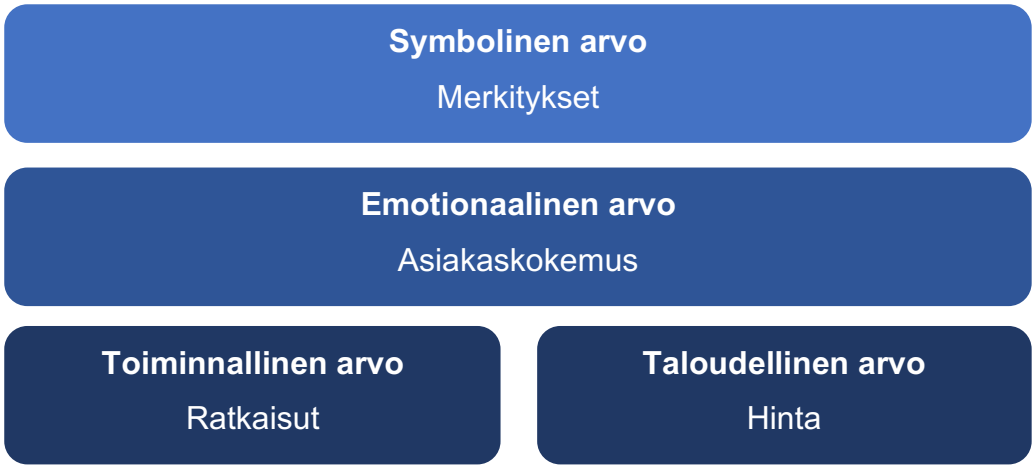
KUVIO 3. Ranniston asiakkuusmalli (Rannisto 2014, 38).

Tässä Ranniston mallissa vasempaan yläkulmaan sijoittuvat pakotetut palvelut kuten vankeinhoito ja ensiapu, oikeaan yläkulmaan peruskoulu ja alareunaan markkinaehtoisuutta muistuttavat palvelut, joissa asiakas voi itse valita käyttääkö palvelua ja oikeassa reunassa myös vaikuttaa palvelun sisältöön. Tätä mallia ei kuitenkaan ole vielä sovellettu kovinkaan monessa empiirisessä tutkimuksessa, joten sen pätevyydestä on hyvin vähän tietoa. Malli on myös merkittävästi

monimutkaisempi ja tulkinnanvaraisempi kuin asiakkuuksien luokitteluun perustuvat mallit, mikä tekee sen hyödyntämisestä haastavampaa.

3.3. Yksityinen asiakasarvo

Asiakasarvoa eli yksittäiselle palvelun käyttäjälle palvelussa syntyvää arvoa voidaan kuvata neljän ulottuvuuden kautta (ks. kuvio 4): *taloudellinen*, *toiminnallinen*, *emotionaalinen* ja *symbolinen asiakasarvo*. Taloudellinen ja toiminnallinen asiakasarvo ovat hyvin käytännöllisiä ja syntyvät palvelun hankinnassa ja käyttämisessä, kun taas emotionaalinen ja symbolinen asiakasarvo ovat merkittävästi abstraktimpia eikä niitä voi sitoa tiettyyn ajankohtaan palvelun käyttämisen ja hankkimisen suhteen.



KUVIO 4. Yksityisen asiakasarvon muodot (mukailtu Rintamäki & Mitronen 2014, 28).

Taloudellisella arvolla tarkoitetaan hintaa sekä laajemmin ymmärrettynä myös kokonaistaloudellista hyötyä. Toiminnallinen arvo syntyy asiakastarpeen tyydyttämisestä sujuvasti ja helposti eli se on vaivattomuutta, nopeutta ja aitoihin asiakastarpeisiin vastaamista. Emotionaalisella arvolla puolestaan viitataan asiakkaalle syntyviin myönteisiin tunteisiin ja kokemuksiin eli siihen, että palvelu joko tuottaa positiivisia kokemuksia tai auttaa välttämään negatiivisia. Symbolinen arvo on abstraktiotasoltaan asiakasarvon ulottuvuuksista korkein ja muodostuu asiakkaan palveluun liittämien merkitysten kautta eli sen piiriin kuuluu kaikki statuksesta eettisyyteen. (Mitronen & Rintamäki 2012, 198-201.)

Toiminnallinen ja taloudellinen asiakasarvo ovat suoraan siirrettävissä yksityisen sektorin toiminnasta julkisiin palveluihin. Julkisen sektorin asiakkuuden erityispiirteet eivät keskeisesti vaikuta näiden asiakasarvon ulottuvuuksien tuottamiseen. Emotionaalinen arvo julkisissa palveluissa "voidaan nähdä paremminkin mielipahan ja stressin vähentämisenä sekä yleisenä asioinnin viihtyvyytenä ja ystävällisenä kohteluna" (Mitronen & Rintamäki 2012, 199) eikä niinkään positiivisten tunteiden tuottamisena. Myös symbolinen arvo näyttäytyy julkisissa palveluissa usein negatiivisen välttämisen kautta: esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluissa asiakkaalle on tärkeää rakentaa positiivisia merkityksiä palveluiden käyttöön liitetyn häpeän välttämiseksi (mt. 200).

Yksityinen asiakasarvo ei yksin riitä kaikkea julkisen sektorin toimintaa ohjaavaksi tavoitteeksi, sillä etenkin niissä julkisissa palveluissa, joissa asiakkuustyyppi on edunsaaja tai velvoitettu, on loogisesti täysin kestämätöntä ajatella, että organisaatio täyttäisi perustehtäväänsä pelkästään tuottamalla arvoa palvelua käyttäville asiakkaille. Esimerkkinä voidaan ajatella vaikkapa sosiaaliturvaa: ei ole mielekästä ajatella, että sosiaaliturvajärjestelmä toteuttaa tehtäväänsä optimaalisesti, jos se tuottaa mahdollisimman paljon arvoa palvelunkäyttäjille, vaan sen on selkeästi kyettävä tuottamaan asiakasarvon lisäksi jotain laajempaa, julkista arvoa. (Moore 1995, 37.)

3.4. Julkinen arvo

Siinä missä yksityisellä sektorilla yrityksen kaikkien työntekijöiden kaiken työn perimmäinen tavoite on tuottaa rahallista arvoa yritykselle ja sitä kautta sen omistajille, julkisella sektorilla toiminnan perimmäinen tavoite ei ole lainkaan yhtä selvä. Julkisen sektorin tavoitteena on yhteiskunnan vakauden ja yksilöiden hyvinvoinnin turvaaminen, mikä on jaettu pienemmiksi vastuualueiksi erilaisille julkisille organisaatioille. Esimerkiksi kuntien tehtävänä on kuntalain mukaan "edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävällä tavalla" (Kuntalaki 410/2015, 1 §). Julkisen sektorin toiminnan tavoitteita ja julkisen sektorin tuottamaa arvoa on pyritty jäsentämään useiden erilaisten

teorioiden ja käsitteiden avulla. Näistä keskeisimpiä ovat käsite julkinen hyödyke (*public goods*) sekä julkisen arvon teoria (*public value theory*). Julkinen hyödyke on palvelu tai tuote, joka on jakamaton ja jonka tuottamiseen ei liity juurikaan kilpailua (Benington & Moore 2011, 41). Esimerkkejä julkisista hyödykkeistä ovat esimerkiksi maanpuolustus ja infrastuktuurin ylläpitäminen, joiden tuottamisesta kaikki kansalaiset hyötyvät eikä ketään ole mahdollista sulkea niiden ulkopuolelle. Jakamattomuuden myötä julkisiin hyödykkeisiin liittyy aina problematiikkaa sen suhteen, että niistä voi saada hyötyä osallistumatta niitä tuottamiseen tai rahoittamiseen.

Julkinen arvo on julkista hyödykettä laajempi käsite. Siinä missä julkinen hyödyke on tuote tai palvelu, julkinen arvo on toiminnan tuloksena syntyvä abstrakti vaikutus. Julkisen arvon käsite koostuu kahdesta osasta: mitä kansalaiset arvostavat ja mikä lisää arvoa yhteiskuntaan (Benington & Moore 2011, 42). John Beningtonin mukaan näistä ensimmäinen painottaa dialogista suhdetta kansalaisten ja palvelunkäyttäjien kanssa, kun taas jälkimmäinen viittaa pidemmän aikavälin hyödyn tuottamiseen huomioiden myös tulevaisuuden kansalaiset. Julkisen arvon tuottaminen edellyttää siis kykyä ymmärtää mitä kansalaiset julkiselta sektorilta odottavat ja sovittaa sen yhteen yhteiskunnan pitkän aikavälin tavoitteiden ja kestävyyden kanssa. Tämä on asiakaslähtöisyyttä suhteessa kansalaisiin: heidän tarpeensa ymmärretään ja niihin pyritään vastaamaan suhteessa pitkän tähtäimen kokonaiskuvaan.

Samoin kuin yksityiseen asiakasarvoon, myös julkiseen arvoon liittyy useita ulottuvuuksia, sillä ei ole lainkaan suoraviivaista määritellä, mikä lisää arvoa yhteiskuntaan ja mikä ei. Arvoa voidaan lisätä ja kansalaisten tarpeisiin vastata usealla erilaisella tavalla eri osa-alueiden kautta. Lisäksi on huomionarvoista, että julkisen arvon määrittelyyn liittyy aina poliittista keskustelua (Alford & Hughes 2008, 131). Arvoa kansalaisille ja yhteiskunnalle voidaan siis tuottaa monella erilaisella tavalla riippuen kunkin yhteiskunnan ja aikakauden poliittisesta tahdosta. Beningtonin ja Mooren määrittelemät julkisen arvon ulottuvuudet on esitelty kuviossa 5. Niitä ovat *taloudellinen arvo*, *sosiaalinen ja kulttuurinen arvo*, *poliittinen arvo* sekä *ekologinen arvo.*

KUVIO 5. Julkisen arvon ulottuvuudet (Benington & Moore 2011, 45-46).

Julkisen arvon kontekstissa taloudellisella arvolla tarkoitetaan sitä, miten julkisen sektorin toiminta tukee yritysten toimintaa ja toimintaedellytyksiä sekä työllisyyttä. Käytännössä taloudellinen arvo viittaa siis yksityiselle taloudelle syntyvään hyötyyn (joka toki heijastuu myös julkiseen talouteen verotuksen kautta). Sosiaalisella ja kulttuurisella arvolla viitataan sosiaalisen pääoman syntymiseen, sosiaaliseen koheesioon, ihmissuhteiden, sosiaalisen/kulttuurisen identiteetin luomisen sekä yksilön ja yhteisöjen hyvinvoinnin edistämiseen. Poliittinen arvo julkisen sektorin toiminnassa on demokraattisen dialogin, aktiivisen kansalaisuuden ja osallisuuden lisäämistä. Ekologinen arvo viittaa kestävän kehityksen edistämiseen ja ympäristöhaittojen minimoimiseen.

Julkinen arvo koetaan kollektiivisesti eli se ei synny yksittäiselle yksilölle vaan laajemmalle yhteisölle. Sen ilmentymismuotoja ovat esimerkiksi turvallisuus, laki ja järjestys sekä julkiset hyödykkeet. (Alford 2002, 339-340.) Julkisen arvon määritelmä ei sinänsä ota kantaa siihen, kuka arvoa tuottaa, vaan ainoastaan siihen, kenelle arvo syntyy (Alford & Hughes 2008, 131), eli julkinen arvo ei ole yksiselitteisesti julkisten instituutioiden tuottamaa arvoa. Esimerkiksi monien järjestöjen voi katsoa tuottavan julkista arvoa, vaikka ne eivät toimikaan julkisen rahoituksen varassa. Kaikki julkisen sektorin toiminta ei myöskään välttämättä

ole julkista arvoa tuottavaa, vaan joissain tilanteissa julkiset organisaatiot voivat toimia jopa julkista arvoa vähentävällä tavalla. Julkiset organisaatiot voivat myös tuottaa yksityistä asiakasarvoa, jos niiden toiminnasta syntyy hyötyä yksittäiselle ihmiselle.

Monissa tilanteissa julkisen arvon tuottaminen voi näyttäytyä yksilölle rajoitteina (Benington & Moore 2011, 48). Esimerkkejä tällaisista tilanteista ovat erilaiset ikärajat sekä lainsäädännössä rikolliseksi määritellyn toiminnan estäminen. Näin ollen yksityinen ja julkinen arvo ovat jännitteisessä suhteessa keskenään, ja julkisen sektorin tulee toiminnassaan pystyä tekemään päätöksiä siitä, kumman arvon tuottaminen asetetaan ensisijaiseksi toiminnan ajuriksi. Jokaiselle yksilölle olisi kiistämättä eduksi, jos voisi pysäköidä miten ja minne tahansa, mutta jos kaikki toimisivat näin, se olisi kollektiivisesti haitaksi, kun pysäköinti olisi täysin ennakoimatonta ja saattaisi esimerkiksi haitata pelastusajoneuvojen liikkumista. Julkisten organisaatioiden ja poliittisen päätöksenteon tulee pystyä määrittelemään sopiva sääntelyn taso, joka takaa yhteiskunnan sujuvan toiminnan (eli julkisen arvon syntymisen), mutta ei aiheuta kohtuutonta haittaa yksilöille (eli vähennä yksityistä asiakasarvoa suhteettomasti).

3.4.1. Julkinen arvo julkisten organisaatioiden tavoitteena

Yrityksen työntekijöiden menestystä ja onnistumista voidaan mitata suoraan yritykselle tuotetun yksityisen arvon eli rahan kautta. Julkisen sektorin toiminnassa julkista arvoa voidaan pitää vastaavanlaisena kaikkea toimintaa ohjaavana tavoitteena. (Moore 1995, 28). Koska julkinen sektori on olemassa koko yhteiskuntaa eikä vain yksittäisiä ihmisiä varten, on luontevaa ajatella, että sen ensisijainen vastuukin on suhteessa kollektiivisesti koettuun arvoon. Jotta julkinen arvo voisi ohjata kaikkea julkisten instituutioiden toimintaa, tulisi niiden ensin pystyä tunnistamaan roolinsa julkisen arvon tuottajina. Tähän sisältyy ymmärrys siitä, millaista julkista arvoa kukin organisaatio voi toiminnallaan tuottaa, miten kyseinen arvo syntyy ja keille sitä tuotetaan.

Yksityisen sektorin toiminnassa yrityksen kyky tuottaa arvoa asiakkaille todentuu jatkuvasti sitä kautta, että ihmiset ovat halukkaita maksamaan tuotteesta tai

palvelusta. Yritykset useimmiten lopettavat verrattain nopeasti sellaisen toiminnan, josta tarpeeksi moni asiakas ei ole valmis maksamaan. Julkisen sektorin asiakkuudesta puuttuu tämä suora vaikutusmekanismi lähes täysin: koulutusta, verotusta, pysäköinninvalvontaa, terveydenhuoltoa tai julkista liikennettä ei voida noin vain lopettaa, vaikka kukaan ei haluaisi olla niiden asiakas, eikä kaikkien näiden palveluiden asiakkailla edes ole mahdollisuutta osoittaa tyytymättömyyttään palveluun kieltäytymällä siitä. (Moore 1995, 30.) Palveluiden sisältöön vaikuttaminen tapahtuu poliittisen toiminnan kautta, mikä väistämättä tarkoittaa merkittävää viivettä kansalaisten tahdon ilmaisemisessa.

Uuden julkisjohtamisen viitekehyksessä julkisen sektorin toiminnan onnistumista mitataan nykyisin usein tehokkuuden ja tuottavuuden kautta. Tehokkuus ja tuottavuus eivät kuitenkaan kerro mitään toiminnan vaikuttavuudesta eli siitä, mitä toiminnan tuloksena syntyy. Vaikka NPM:n suurin suosio on jo hiipunut ja sen rinnalle on noussut myös muita viitekehyksiä, etenkin sen tehokkuusvaatimukset ovat jääneet elämään vahvasti julkisen sektorin jokapäiväiseen toimintaan. Julkisille organisaatioille määritellään tavoitteita poliittisen päätöksenteon kautta ja organisaation toiminnan laatu määritellään sen kautta, miten se pystyy maksimoimaan tavoitteeseen pääsemisen ja minimoimaan siihen vaadittavat resurssit. Toiminnan keskiössä ei siis ole julkisen arvon tuottaminen tai sen todentaminen.

3.4.2. Julkisen arvon teorian kritiikki

Julkisen arvon teoria on viime vuosina saanut paljon huomiota ja onkin monilta osin hyödyllinen teoreettinen viitekehys julkisen sektorin toiminnan arviointiin. Sitä voi kuitenkin kritisoida muun muassa epämääräisyydestä, sillä teoria on laaja ja osa sen käsitteistä on määritelty monitulkintaisesti. Julkisen arvon teorian hyödyllisyys perustuu osittain juurikin sen epämääräisyyteen, sillä laajuus ja monitulkintaisuus mahdollistaa sen hyödyntämisen monissa konteksteissa. On kuitenkin tärkeää myös kiinnittää huomiota siihen, että teoria voidaan epämääräisyytensä vuoksi ymmärtää eri tavoin eri hyödyntämistapauksissa.

Sen määrittely, mitä kansalaiset arvostavat ja mikä lisää arvoa yhteiskuntaan, ei ole lainkaan suoraviivainen asia. Koska kansalaisten kollektiivinen tahto ei ilmene selkeästi mistään, ei voida yksiselitteisesti todentaa, mikä vastaa tähän kollektiiviseen tahtotilaan ja mikä ei. Käytännössä julkisessa arvossa kyse on aina yksittäisten henkilöiden näkemyksistä ja siten julkista arvoa on erittäin vaikea määritellä universaalista hyödynnettävissä olevalla tavalla. Jos yhteiskunnallisten tarpeiden määritteleminen olisi helppoa ja suoraviivaista, ei julkisen arvon tutkiminen olisi välttämättä edes tarpeellista. Julkisesta arvosta puhuttaessa puhutaan aina myös siitä, kuka tekee tulkinnat siitä, mitä kansalaiset haluavat ja mikä on yhteiskunnalle hyväksi.

Julkisen arvon teoriassa julkinen arvo liittyy ensisijaisesti julkisen sektorin toimintaan, mutta myös yksityiset toimijat tuottavat yhteiskunnallista arvoa, joka täyttää julkisen arvon määritelmän. Yksityisen sektorin toiminnassa tällaista arvoa on kutsuttu jaetuksi arvoksi (*shared value*) ja se on määritelty yhteiskunnallisiin tarpeisiin vastaavaksi arvontuotannoksi (Porter & Kramer 2011, 5). Porter ja Kramer toteavat, että myös yrityksiltä vaaditaan yhä enemmän nimenomaan yhteiskunnallisiin tarpeisiin vastaamista yksittäisten asiakastarpeiden sijaan tai ohella (mt. 17). Julkisen arvon ja jaetun arvon määritelmät ovat monelta osin päällekkäisiä ja niiden voi katsoa edustavan samaa ilmiötä, mutta erilaisten organisaatioiden toiminnassa. On siis syytä huomioida, ettei julkisen arvon tuottaminen ole vain julkisten organisaatioiden ominaisuus tai tehtävä, vaan julkinen tai jaettu arvo liittyy keskeisesti myös yritysten toimintaa. Julkisten ja yksityisten organisaatioiden arvontuotannon välinen keskeinen ero onkin julkisen ja yksityisen asiakasarvon välisessä suhteessa; yritysten oletetaan laittavan yksityisen asiakasarvon etusijalle, kun taas julkisilta instituutioilta odotetaan ensisijaisesti julkista arvoa.

3.5. Yhteenveto asiakkuuksista ja arvontuotannosta

Asiakkuutta tarkastellaan tässä tutkielmassa ensisijaisesti John Alfordin kehittämän julkisen sektorin asiakkuuden mallin pohjalta. Alfordin mallissa on kolme asiakkuustyyppiä: maksava asiakas, edunsaaja ja velvoitettu. Sen rinnalla

tutkielmassa ovat myös Suomessa käytetty julkisten palveluiden asiakkuuden kolmijako sekä Ranniston nelikenttämalli. Mikään näistä malleista ei välttämättä kuvaa kaiken kattavasti julkisen sektorin asiakkuuden erilaisia muotoja. Tässä tutkielmassa tarkastellaan vastaavatko hallinnon työntekijöiden käsitykset Alfordin mallin kuvauksia ja jos eivät, vastaavatko ne paremmin jotakin muuta esitellyistä malleista. Tavoitteena ei ole todistaa mitään mallia oikeaksi tai vääräksi, vaan tutkia, ovatko ne käyttökelpoisia tämän tutkielman kontekstissa.

Arvontuotantoa käsitellään tutkielmassa erityisesti kahden teoreettisen konseptin kautta: yksityinen asiakasarvo ja julkinen arvo. Sekä yksityinen että julkinen asiakasarvo on jaettu erilaisiin arvon ulottuvuuksiin. Yksityisen asiakasarvon erilaisia ulottuvuuksia ovat taloudellinen, toiminnallinen, emotionaalinen ja symbolinen asiakasarvo. Julkisen arvon ulottuvuuksia taas ovat taloudellinen arvo, sosiaalinen ja kulttuurinen arvo, poliittinen arvo sekä ekologinen arvo. Tässä tutkielmassa tarkastellaan, vastaavatko hallinnon työntekijöiden kuvaukset palveluissa tuotetusta arvosta näitä julkisen ja yksityisen arvon tyyppejä. Lisäksi tarkastellaan sitä, miten hallinnon työntekijät arvioivat julkisen ja yksityisen arvon suhdetta palvelutuotannossaan, ja sitä, miten julkinen ja yksityinen arvo näkyvät Tampereen kaupungin kuntastrategiassa.

4. TUTKIMUSASETELMA

Tässä luvussa esitellään tutkielman toteutustapa eli aineisto ja menetelmät sekä niiden valinnan perusteet. Lisäksi tässä luvussa esitellään tutkielmassa tarkasteltavaksi valitut palvelut sekä perustelut niiden suhteen tehdyille rajauksille. Tutkimuksen primääriaineistona ovat Tampereen kaupungin kuntastrategia sekä Tampereen kaupungin hallinnon työntekijöiden haastattelut. Molempien aineistokokonaisuuksien analyysi pohjautuu sisällönanalyysin menetelmiin.

Tutkielman pääasiallinen aineisto kerättiin tammikuussa 2019 toteutetuissa haastatteluissa. Aineistonkeruumenetelmistä parhaiten tutkimuskysymyksiini sopii haastattelu, sillä tavoitteena on lisätä ymmärrystä siitä, miten tutkimuksen

teemat ymmärretään ja minkälaisia käsityksiä niihin liittyy. Kuten Tuomi ja Sarajärvi toteavat, kun tavoitteena on saada tietää mitä ihmiset ajattelevat, on järkevää lähestyä asiaa kysymällä (Tuomi & Sarajärvi 2018, 84). Haastattelun etuna suhteessa muihin tutkimusmenetelmiin on myös sen joustavuus eli haastattelijan mahdollisuus toistaa, selventää ja syventää kysymyksiä vuorovaikutuksessa haastateltavan kanssa (mt. 85). Tämä on erittäin tärkeää etenkin, kun tutkimuksen kohteena on teema, josta on ennalta vain vähän tietoa, kuten tässä tutkielmassa.

Asiakkuuksia palveluissa olisi ollut mahdollista tarkastella myös muunlaisen aineiston kautta (esim. pyrkimällä todentamaan asiakkaiden ja organisaation välistä vuorovaikutusta virallisista asiakirjoista), mutta tässä tutkielmassa kiinnostus suuntautuu erityisesti siihen, miten asiakkuudet nähdään palveluissa eikä niinkään siihen, minkälaisia asiakkuudet objektiivisesti tarkasteltuna ovat. Arvontuotanto palveluissa on teema, jonka suhteen ei ole tarkoituksenmukaista pyrkiä kuvaamaan objektiivista totuutta, vaan hedelmällisempää on keskittyä erilaisten käsitysten ja merkitysten tutkimiseen ja analysoida niiden vaikutusta palveluiden tuottamiseen ja hallinnon toimintaan. Tämän vuoksi arvontuotannon osalta haastattelu oli selvästi tarkoituksenmukaisin aineiston keräämisen tapa.

4.1. Aineisto

Tutkielman empiirinen aineisto koostuu kahdesta osasta: Tampereen kaupungin strategiasta ja tätä tutkielmaa varten tammikuussa 2019 kerätystä haastatteluaineistosta. Tässä alaluvussa käydään läpi näiden molempien aineistokokonaisuuksien tutkielman kannalta relevantit ominaisuudet. Haastatteluaineiston osalta kuvataan lisäksi aineiston keräämisen prosessia ja sen suhteen tehtyjä valintoja sekä syitä niiden taustalla.

4.1.1. Tampereen kuntastrategia

Kuntalain (410/2015, jälj. KL) mukaan jokaisessa kunnassa on oltava ”kuntastrategia, jossa valtuusto päättää kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista” (KL 37 §). Kuntastrategian tulee perustua kunnan nykytilan

ja tulevien toimintaympäristön muutosten sekä niiden vaikutusten arviointiin. Siinä tulee ottaa huomioon asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen, palvelujen järjestäminen, kunnan tehtäviä koskevat laissa säädetyt tavoitteet, omistajapolitiikka, henkilöstöpolitiikka, asukkaiden vaikuttamismahdollisuudet sekä elinympäristön ja alueen elinvoiman kehittäminen.

Strategia on ylin kaupungin toimintaa ohjaava asiakirja, jota tulee noudattaa kaikessa kunnan toiminnassa ja sen kehittämisessä. Se tarkistetaan vähintään kerran valtuustokaudessa (KL 37 §) eli se elää toimintaympäristön muutosten mukana ja pysyy näin aina vähintään kohtuullisen ajantasaisena. Sen vuoksi strategia on mielekäs indikaattori siitä, millaisena kunta näkee itsensä ja oman lähitulevaisuutensa. Tässä tutkielmassa Tampereen kaupungin kuntastrategian pohjalta pyritään muodostamaan yleiskuva siitä, miten Tampereen kaupunki ymmärtää asiakkuuksien ja arvontuotannon roolin omassa toiminnassaan.

Tulevaisuuden kunnassa perustekijät ovat kaiken pohja ja perustekijöistä tärkein on kirkas strategia (Rämö 2018, 154). Sen vuoksi tässä tutkimuksessa palveluissa tuotettavaa arvoa pyritään ymmärtämään osittain Tampereen kaupungin strategiaa analysoimalla. Strategia kuvaa sitä, miten Tampere haluaa toimia vuonna 2030 ja miten siihen päästään, joten sen pohjalta on luontevaa tehdä päätelmiä siitä, miten arvontuotanto nähdään kunnan lähitulevaisuudessa. Strategian toteutumista seurataan vuosittain strategiaan sisällytetyn tavoitteiston kautta ja vuosittaiset palvelu- ja vuosisuunnitelmat muodostetaan aina suhteessa strategiassa määriteltyjen valtuustokauden tavoitteiden toteuttamiseen.

Tampereen kaupungin tämänhetkinen strategia on otsikoitu *Tampere - Sinulle paras*. Strategia valmisteltiin vuoden 2017 kuntavaalien jälkeen vaaleissa valitun uuden kaupunginvaltuuston johdolla laajassa yhteistyössä kuntalaisten, kaupungin henkilöstön ja kaupungin sidosryhmien kanssa. Valmisteluun sisältyi muun muassa kuntalaisille toteutettu kysely sekä useita seminaareja ja sidosryhmätilaisuuksia. Tampereen kaupunginvaltuusto hyväksyi strategian 13.11.2017. Asiakirjana strategia on kohtuullisen tiivis (27 sivua) ja hyvin yleistasoinen, koska sen tehtävä on ohjata koko organisaation toimintaa. Siihen on koottu tulevien vuosien keskeisimmät painopisteet ja tavoitteet, sekä joitakin

toimenpiteitä niiden saavuttamiseksi. Strategia on kokonaisuudessaan saatavilla osoitteesta www.tampere.fi/strategia.

4.1.2. Haastatteluaineisto

Haastattelujen kohteeksi valittiin hallinnon työntekijöitä muutamista Tampereen kaupungin palveluista. Tutkielmaan otettiin tarkastelun kohteeksi Tampereen kaupungin palveluista varhaiskasvatus, perusopetus, joukkoliikenne ja rakennusvalvonta. Tarkasteltavien palveluiden valinnassa tärkein kriteeri oli monipuolisuus eli tutkielmaan pyrittiin löytämään palveluita, joissa asiakkuuksien ja arvontuotannon voi olettaa olevan mahdollisimman erilaisia. Lisäksi sosiaali- ja terveyspalvelut rajattiin pois tarkastelusta, sillä niiden asiakkuuksista on jo runsaasti tutkimusta ja niitä on suunniteltu siirrettäviksi maakuntatasoisesti järjestettäväksi sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistuksen myötä. Vaikka uudistuksen tulevaisuus on epävarma, nämä palvelut eivät tällä hetkellä näytä olevan ainakaan tulevaisuuden kunnan toimintakentän ytimessä.

Haastatteluaineiston kerääminen toteutettiin puolistrukturoituina teemahaastatteluina eli haastatteluina, joissa keskustelu kohdennetaan tiettyyn teemaan etukäteen määritellyn rungon mukaan, mutta haastattelu on joustava ja keskusteleva (ks. määritelmä Hirsjärvi & Hurme 2008, 47-48). Haastattelussa käsiteltävät teemat valittiin tutkimusongelman ja kirjallisuuden perusteella. Varsinaiset haastattelukysymykset rakennettiin valittujen teemojen ympärille. Haastattelukysymyksiä ei annettu haastateltaville etukäteen tiedoksi, vaan heitä lähestyttiin kirjallisella kutsulla, jossa kerrottiin ainoastaan haastattelun teemat. Haastattelujen runko on esitetty taulukossa 3.

TAULUKKO 3. Haastattelurunko.

OSIO 1: Johdatuskysymykset	• Missä työskentelet? Millä nimikkeellä? • Mitä työtehtäviisi kuuluu? • Minkälainen yhteys sinulla on asiakasrajapintaan?
OSIO 2: Palvelut ja niiden käyttäjät	• Mitä palveluita organisaatiosi tuottaa? • Ketkä ovat teidän asiakkaitanne? • Ketkä palvelua käyttävät? • Onko muita asiakkaita?

	• Mitä palvelun käyttäjä (sinun näkemyksesi mukaan) saa palvelusta? • Mitä hyötyä palvelu tuottaa käyttäjälle? • Seuraatteko jotenkin tämän hyödyn syntymistä? • Miten palvelunkäyttäjä päätyy teidän palveluunne? • Perustuuko palvelun käyttäminen vapaaehtoisuuteen? • Onko palvelun käyttäminen pakollista? Jos kyllä, milloin ja kenelle?
OSIO 3: Julkinen arvo ja epäsuorat asiakkuudet	• Tuottaako palvelu sinun näkemyksesi mukaan jotain muuta kuin käyttäjälle syntyvää hyötyä? • Mitä? Kenelle? Miten? • Seuraatteko jotenkin näiden hyötyjen syntymistä? • Onko palvelussa tärkeämpää tuottaa hyötyä käyttäjälle vai jollekin muulle? • Jos muulle, kenelle? • Kuka päättää palvelun sisällöstä? • Voiko asiakas vaikuttaa siihen, millainen palvelu on?
OSIO 4: Palvelutuotannon tavoitteet ja tarkoitus	• Miksi sinun näkemyksesi mukaan palvelua tuotetaan? • Mihin sinä ajattelet, että palvelun tuottamisella pyritään vaikuttamaan? • Mikä on teidän organisaationne olemassaolon perimmäinen tavoite? • Miten näet asiakaslähtöisyyden roolin organisaatiosi toiminnassa?

Haastattelumenetelmän hyödyntäminen edellyttää aina sitä, että haastateltavaksi valitaan henkilöitä, joilla on tietoa tai kokemusta tutkimuksen kohteena olevasta ilmiöstä tai teemasta (Tuomi & Sarajärvi 2018, 86). Tämä vaatimus rajasi mahdollisten haastateltavien määrää. Tässä tutkielmassa haastateltavien henkilöiden valinnan perusteeksi valittiin oletettu kyky tarkastella tutkittavia teemoja laajasti palvelun tuotannossa eli haastateltavien tuli olla sellaisessa roolissa, josta voi tarkastella palvelun tuottamista kokonaisuutena. Haastateltavia pyrittiin löytämään kustakin tarkasteltavasta palvelusta kaksi kappaletta, jotta voidaan varmistaa, ettei aineisto vääristy yksittäisen henkilön vuoksi, mutta toisaalta jotta haastateltavien määrä pysyy kohtuullisena kun tarkasteltavia palveluita on useita. Kyseessä oli siis harkinnanvarainen näyte, jonka pohjalta ei tavoitella ensisijaisesti yleistettävyyttä (ks. Hirsjärvi & Hurme 2008, 58-60).

Varhaiskasvatus ja perusopetus on Tampereen kaupungilla hallinnollisesti yhdistetty kasvatus- ja opetuspalveluiksi, joten ei ollut mahdollista valita haastateltavia erikseen perusopetuksesta ja varhaiskasvatuksesta. Kasvatus- ja opetuspalveluista haastateltiin kehittämispäällikkö ja asiakaspalvelupäällikkö, joiden kanssa keskusteltiin sekä varhaiskasvatuksesta että perusopetuksesta. Joukkoliikenne on hallinnollisesti oma yksikkönsä, joten sen osalta oli mahdollista löytää haastateltavat, jotka työskentelevät ainoastaan tämän palvelun parissa. Joukkoliikenteestä haastateltiin asiakaspalvelupäällikkö ja suunnittelupäällikkö. Rakennusvalvonta jakautuu Tampereen kaupungilla lupa- ja tarkastuspalveluihin. Aineiston määrän rajaamiseksi tässä tutkielmassa tarkasteltavana oli nimenomaan lupapalvelu, josta haastateltiin lupapäällikkö.

Haastatteluista kukin kesti noin tunnin ja ne toteutettiin Tampereen kaupungin keskusvirastotalolla lähellä haastateltavien jokapäiväistä työympäristöä. Haastattelut nauhoitettiin ja litteroitiin tammikuun 2019 aikana. Yhteensä haastatteluaineistoa kertyi 212 minuuttia ja litteroituna noin 18 500 sanaa. Haastateltavien anonymiteetin takaamiseksi haastateltavat on analyysissa nimetty sattumanvaraisessa järjestyksessä H1-H5 ja heihin viitataan analyysissa näillä tunnisteilla. Haastatellut jakautuvat eri palveluihin näin:

- Varhaiskasvatus ja perusopetus: H1 ja H3
- Joukkoliikenne: H2 ja H4
- Rakennusvalvonta: H5

4.2. Analyysimenetelmät

Sekä strategia-aineiston että haastatteluaineiston analysointi nojaa ensisijaisesti sisällönanalyysin menetelmiin. Sisällönanalyysi on laadullisessa tutkimuksessa erittäin yleinen menetelmä, sillä se soveltuu monenlaisten aineistojen analysointiin laadullisesta näkökulmasta. Sisällönanalyysia voidaan pitää yksittäisen menetelmän lisäksi myös ”väljänä teoreettisena viitekehyksenä”, sillä käytännössä useimmat laadulliset analyysimenetelmät perustuvat jollain tapaa sisällönanalyysiin. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 104-105.) Tämä menetelmäkokonaisuus voidaan jakaa aineiston analyysia ohjaavien tekijöiden

mukaan aineistolähtöiseen, teoriaohjaavaan ja teorialähtöiseen analyysiin. Aineistolähtöisessä analyysissa analyysiyksiköt eivät perustu aiempiin oletuksiin vaan muodostuvat analyysin edetessä, kun taas teorialähtöisessä analyysissa nojataan voimakkaasti jo olemassa olevaan teoreettiseen malliin ja pyritään testaamaan sitä. Teoriaohjaava analyysi sijoittuu näiden kahden välille; siinä teoria tukee analyysia, mutta etenkin alkuvaiheessa analyysi on merkittävän aineistolähtöistä. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 108-109.)

Sisällönanalyysi etenee tyypillisesti aineiston keräämisestä litteroinnin kautta jonkinlaiseen aineiston luokitteluun, teemoitteluun tai tyypittelyyn ja siitä tulosten raportointiin. Aineiston luokittelussa pyritään muodostamaan luokkia ja kvantifioimaan niiden esiintymistä aineistossa, kun taas teemoittelussa painotetaan sitä, minkälaisia sisältöjä kuhunkin teemaan liittyy. Tyypittelyssä pyritään etsimään analyysiyksiköiden yhteisiä ominaisuuksia ja muodostaman näiden pohjalta yleistyksiä. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 105.) Näiden kolmen aineiston käsittelemisen tavan erona on siis se, minkälaista logiikkaa aineiston käsittelyssä noudatetaan ja minkälaisia päätelmiä sen pohjalta pyritään tekemään. Tässä tutkielmassa hyödynnetään erityisesti aineiston teemoittelua, koska tavoitteena on lisätä ymmärrystä siitä, minkälaisia käsityksiä eri teemoihin on aineistossa liitetty.

Tässä tutkielmassa tarkoituksenmukaisin tapa lähestyä teemoiteltua aineistoa on teoriaohjaava sisällönanalyysi eli sisällönanalyysi, jossa analyysi ei pohjaudu suoraan teoriaan eikä analyysin tavoitteena ole hypoteesin testaaminen, mutta teoria toimii apuna analyysin strukturoimisessa (ks. Tuomi & Sarajärvi 2018, 109). Sisällönanalyysi ja juuri tämä sen toteuttamisen tapa valittiin tähän tutkielmaan erityisesti siksi, että tätä samaa analyysimenetelmää oli mahdollista hyödyntää molempien aineistokokonaisuuksien (strategia sekä haastatteluaineisto) käsittelyyn. Lisäksi sisällönanalyysi soveltuu erityisen hyvin tämän tutkielman tutkimuskysymyksiin vastaamiseen, sillä tiedonintressi on aineistossa tiettyihin teemoihin liitettyihin merkityksiin ja tulkintoihin kohdistuva.

Strategian analysointiin sisällönanalyysi sopii erinomaisesti, koska strategiasta on tässä tutkielmassa tarkoitus ainoastaan tehdä päätelmiä siitä, miten asiakkuus

ja arvontuotanto näyttäytyvät siinä. Tavoitteena ei siis ole analysoida merkitysten tuottamista (diskurssia) tai strategian kirjoittamisen prosessia, vaan tekstin näille teemoille antamia merkityksiä ja tulkintoja. Sisällönanalyysi menetelmänä tarjoaa edellytyksiä juurikin tekstin merkityksien etsimiseen (Tuomi & Sarajärvi 2018, 117). Strategian osalta aineiston käsittelyssä on teemoittelun lisäksi luokittelun piirteitä. Strategia käytiin läpi asiakkuuden ja arvontuotannon teemojen näkökulmasta ja siitä poimittiin kuhunkin teemaan liittyvät kohdat, joita analysoitiin suhteessa esiteltyyn teoreettiseen viitekehykseen.

Haastattelumateriaalin osalta analyysin voi katsoa alkaneen jo siitä, kun haastattelujen litterointi aloitettiin. Haastatteluaineiston analyysissa hyödynnettiin teemoittelua eli aineistoa jaoteltiin sen mukaan, mitä käsitellyistä teemoista kukin kohta koskee (ks. Tuomi & Sarajärvi 2018, 105). Teorian ja tutkimuskysymysten pohjalta teemoiksi valikoituivat asiakkuus ja arvontuotanto. Litteroidusta haastatteluaineistosta poimittiin kutakin teemaa koskevat kohdat ja ne erotettiin muusta aineistosta. Teemoitellusta aineistosta pyrittiin löytämään sekä keskenään samankaltaisia tapoja kuvata ilmiöitä (asiakkuutta ja arvontuotantoa) että toisistaan eroavia tulkintoja. Asiakkuutta ja arvontuotantoa koskevia haastatteluaineiston osia analysoitiin taulukossa 4 esiteltyjen kysymysten kautta.

TAULUKKO 4. Haastatteluaineiston analyysikysymykset teemoittain.

Asiakkuus	• Perustuuko palvelun käyttäminen vapaaehtoisuuteen? • Onko palvelu asiakkaalle maksullinen? • Onko asiakkaalla mahdollisuuksia vaikuttaa palvelun sisältöön? • Ketä haastatellut pitävät palvelun asiakkaana?
Arvontuotanto	• Tunnistavatko haastateltavat arvontuotannon muotoja? Minkälaisia? • Tunnistetaanko sekä yksityistä asiakasarvoa että julkista arvoa vai vain toista? Kumpaa? Korostuuko toinen? • Millaisena yksityinen asiakasarvo ja julkinen arvo nähdään? • Miten tunnistettu yksityinen asiakasarvo suhteutuu aiemman tutkimuksen pohjalta muodostettuihin asiakasarvon tyyppeihin? • Miten tunnistettu julkinen arvo suhteutuu julkisen arvon eri muotoihin? • Miten julkisen ja yksityisen arvon välistä suhdetta käsitellään?

Analyysikysymykset on muotoiltu teoreettisen viitekehyksen ja tutkimuskysymysten pohjalta. Asiakkuuksien osalta analyysin tavoitteena on ymmärtää, vastaavatko eri palveluissa ilmenevät asiakkuuden muodot esiteltyihin teoreettisiin asiakkusluokitteluihin ja -malleihin. Ensisijaisesti asiakkuuksia tarkastellaan suhteessa Alfordin asiakkuusmalliin ja toissijaisesti suhteessa muihin esiteltyihin malleihin. Arvontuotannon osalta pyritään selvittämään, miten haastateltavat näkevät julkisen arvon ja yksityisen asiakasarvon sekä miten näiden kahden välinen suhde nähdään. Tarkastelun kohteena on sekä se, miten arvontuotanto omassa palvelussa nähdään, että se, miten erilaisten arvontuotannon muotojen välistä ristiriitaa käsitellään.

4.3. Tarkasteltavat palvelut

Peruopetus ja varhaiskasvatus ovat kunnille lakisääteisesti kuuluvia tehtäviä. Kunta on velvollinen järjestämään sen alueella asuville oppivelvollisuusikäisille lapsille sekä perusopetusta että esiopetusta (Perusopetuslaki 1998/628, 4 §). Kunta voi järjestää nämä palvelut itse, yhdessä muiden kuntien kanssa tai tietyin reunaehdoin hankkia ne muulta toimijalta. Vaikka kunta ei tuottaisi palveluita itse, se on vastuussa palveluiden tuottamisesta lainmukaisesti. Kunta voi halutessaan järjestää perusopetusta myös muille kuin oppivelvollisuuden piirissä oleville, mutta tämä on kunnan oman harkinnan varassa. Opetuksen sisältö on vahvasti kansallisesti opetussuunnitelman kautta ohjattua ja opetuksen järjestämisessä tulee lisäksi huomioida muun muassa se, että oppilaiden koulumatkat ovat turvallisia ja lyhyitä.

Varhaiskasvatuksen järjestämisestä säädetään Varhaiskasvatuslaissa (540/2018). Lain mukaan varhaiskasvatuksen toimintamuotoja ovat päiväkotitoiminta, perhepäivähoito sekä avoin varhaiskasvatustoiminta. Kunnan on järjestettävä varhaiskasvatusta ”siinä laajuudessa ja sellaisin toimintamuodoin kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää” (Varhaiskasvatuslaki 540/2018, 5 §). Kuten perusopetuksenkin tapauksessa, myös varhaiskasvatuksen sisältöä säädellään kansallisesti varhaiskasvatussuunnitelmalla. Varhaiskasvatusta voidaan joko tuottaa itse tai hankkia muulta toimijalta, mutta myös muulta

toimijalta hankittaessa kunta vastaa siitä, että palvelu täyttää lain vaatimukset. Palvelut on myös pyrittävä järjestämään lähellä palvelun käyttäjiä.

Tampereen kaupungilla perusopetus ja varhaiskasvatus on sijoitettu organisaatiossa Kasvatus- ja opetuspalveluihin Hyvinvoinnin palvelualueelle. Varhaiskasvatuksen piiriin kuuluvat päiväkodit sekä niiden lisäksi vaihtoehtoiset päivähoidon muodot, kuten perhepäivähoito. Avoimella varhaiskasvatuksella tarkoitetaan päivähoidon lisäksi järjestettävää kerhotoimintaa. Perusopetus kattaa alakoulun ja yläkoulun eli vuosiluokat 1-9. Tässä tutkielmassa keskitytään varhaiskasvatukseen ja perusopetukseen, koska ne ovat asiakasmäärältään selkeästi avointa varhaiskasvatusta suurempia. Näitä kahta palvelua käsitellään toisistaan erillisinä sen vuoksi, että ne ovat asiakkuuden näkökulmasta keskeisesti toisistaan eroavia.

Seudulliset kunnalliset joukkoliikenneviranomaiset on määritelty Joukkoliikennelaissa (2009/269). Tampereen seudulla (Kangasalan, Lempäälän, Nokian, Oriveden, Pirkkalan, Tampereen, Vesilahden ja Ylöjärven kuntien muodostama alue) joukkoliikenneviranomainen on Tampereen kaupunki. Joukkoliikenteen palvelut tulee suunnitella ensisijaisesti seudullisina tai alueellisina kokonaisuuksina ja suunnittelussa tulee pyrkiä sovittamaan yhteen palvelut ja liikennetarpeet (Joukkoliikennelaki 2009/269, 6 §). Joukkoliikenneviranomainen voi järjestää palvelun harkintansa mukaisella tavalla, mutta on vastuussa joukkoliikenteen toteutumisesta viranomaisvastuunsa alaisella alueella lain mukaisella tavalla. Joukkoliikenteen järjestäminen ei siis ole kunnan lakisääteinen tehtävä vaan perustuu kuntien omaan harkintaan, mutta joukkoliikenteen valvomisen tehtävä Tampereen seudulla on osoitettu Tampereen kaupungille. Joukkoliikenteeseen kuuluu tällä hetkellä Tampereen seudulla ainoastaan bussiliikenne, mutta vuodesta 2021 alkaen siihen tulee kuulumaan myös raitiotieliikenne.

Joukkoliikenne on Tampereen kaupungin organisaatiossa oma yksikkönsä Kaupunkiympäristön palvelualueella. Joukkoliikenne on palveluna monella tapaa hieman erilainen kuin monet muut julkiset palvelut. Ensinnäkin sen järjestäminen on kunnille vapaaehtoista eli kunnat voivat halutessaan ottaa joukkoliikenteen

järjestämisen tehtävän hoidettavakseen, mutta se ei kuulu kuntien lakisääteisiin tehtäviin. Toisena erityispiirteenä on se, että joukkoliikenteen rahoituspohjasta merkittävän suuri osa koostuu asiakasmaksuista eli siis lipputuloista. Kolmas joukkoliikenteen monista muista palveluista erottava tekijä on se, että yleisesti ottaen siitä suurin osa ostetaan yksityisiltä tuottajilta.

Rakennusvalvonta on kuntien lakisääteinen viranomaistehtävä, jonka tavoitteena on Maankäyttö- ja rakennuslain (1999/132) mukaan huolehtia rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta alueellaan. Tampereen kaupungilla rakennusvalvonta jakautuu hallinnollisesti kahteen osa-alueeseen: lupaosasto ja tarkastusosasto. Lupaosaston tehtäviin kuuluu rakennuslupahakemuksien käsittely sekä siihen liittyvät neuvontatehtävät ja tarkastusosastolle rakennustarkastuksiin liittyvät tehtävät. Tässä tutkielmassa tarkasteltavana on pääasiallisesti lupaosasto, mutta myös tarkastusosastoa sivutaan, sillä näitä kahta ei voi täysin erottaa toisistaan.

5. ANALYYSI

Tässä luvussa analysoidaan sisällönanalyysin menetelmin ensin strategia ja sen jälkeen haastatteluaineisto. Molempien aineistokokonaisuuksien analyysi on jaettu tutkielman kohteena olevien kahden teeman tarkasteluun: ensin tarkastellaan asiakkuutta ja sen jälkeen arvontuotantoa. Strategia-aineisto käsitellään ensin näiden molempien teemojen suhteen, minkä jälkeen edetään haastatteluaineiston analyysiin. Haastatteluaineiston osalta kukin tarkasteltu palvelu käsitellään erikseen eli jokaiselle palvelulle on oma alalukunsa niin asiakkuuden kuin arvontuotannonkin tarkastelua varten. Haastatteluaineiston analyysin pohjalla on litteroidun aineiston teemoittelu ja strategia-aineiston analyysin osalta taustalla on sekä aineiston teemoittelua että luokittelua (ks. *4.2. Analyysimenetelmät*).

5.1. Tampereen kaupungin strategia

Tampereen kaupungin strategia *Tampere – Sinulle paras* koostuu neljästä painopistealueesta, jotka ovat ”Yhdessä tekevä ja inhimillinen”, ”Koulutuksen ja osaamisen kärjessä”, ”Luova ja innovatiivinen” sekä ”Urbaani ja kestävästi kasvava”. Strategia kokonaisuudessaan sekä sen tausta-aineistot ovat saatavilla osoitteesta www.tampere.fi/strategia. *Sinulle paras* -strategiakokonaisuus on esitetty kuviossa 6, joka on osa strategia-aineistoa. Neljän edellä mainitun painopistealueen ympärille rakentuvaan strategiaan kuuluvat myös kuviossa oikeaan reunaan sijoittuvat tavoiteltavat tulokset eli ne asiat, joista vuoden 2030 visio *Sinulle paras* muodostuu. Kuvion vasemmassa reunassa nuolikuvion päällä on kuvattu kaupungin toimintaa haastavia muutostrendejä, joihin strategiassa pyritään vastaamaan.

KUVIO 6. Tampereen kaupungin strategian visualisointi.

Näiden elementtien lisäksi strategiassa on kuvattu uudistumiskyvyn elementit, jotka löytyvät kuviosta painopistealueiden alta. Näitä ovat ”ymmärrys toimintaympäristöstä ja asiakkaista”; ”osaava ja hyvinvoiva henkilöstö”; ”vaikuttava verkostokumppanuus” sekä ”tasapainoinen talous ja aktiivinen omistaminen”. Kaiken tämän pohjaksi on strategiassa määritelty toimintatavat: ”toimimme yhdessä”, ”toimimme vastuullisesti” sekä ”toimimme avoimesti ja rohkeasti” (kuviossa 6 alareunassa). Uudistumiskyvyn elementit sekä strategian toimintatavat ovat koko strategiaa läpileikkaavia teemoja, jotka eivät ole sidottuja mihinkään yksittäiseen painopistealueeseen.

Strategia ei sinänsä ota kantaa palveluiden asiakkuuteen tai arvontuotantoon, mutta se viestii koko kaupungin yhteisen tahtotilan tulevaisuudelle ja antaa sen vuoksi suuntaviivat myös näille teemoille. Strategian visualisoinnissa (kuvio 6) asiakkuus näkyy erityisesti tavoiteltavissa tuloksissa, sillä niistä yksi on ”Paras asiakas- ja asukaskokemus”. Palveluihin ja sitä kautta asiakkuuteen otetaan kantaa myös tavoiteltavassa tuloksessa ”Kaikki käyttävät ensisijaisesti digitaalisia palveluita”. Painopistealueessa ”Yhdessä tekevä ja inhimillinen” nostetaan esiin myös yksilölliset palvelut, mikä viittaa siihen, että palveluissa tulisi huomioida yksilölliset asiakastarpeet (eli tuottaa yksityistä asiakasarvoa).

Arvontuotanto ei näy strategian kokonaiskuvassa yhtä selkeästi, mutta koko strategian voi ajatella kuvaavan sitä, minkälaista arvoa kaupunkiorganisaatio haluaa tulevaisuudessa tuottaa. Muun muassa vetovoiman, innovatiivisuuden ja kestävyyden tavoittelun taustalla on ajatus siitä, että näiden teemojen kehittämisen kautta tuotettu (julkinen) arvo lisääntyy. Strategian painopisteiden väliset suhteet (sekä se, mitkä mahdolliset painopisteet ovat rajautuneet strategian ulkopuolelle) myös viestivät siitä, mitä julkisen arvon muotoja pidetään erityisen tärkeinä. Yksityinen asiakasarvo ei strategiassa juurikaan näy, vaikkakin palveluiden yksilöllisyys ja vaikuttavuus mainitaan useamman kerran.

5.1.1. Asiakkuudet strategiassa

Strategian pohjalta ei ole mahdollista tehdä päätelmiä siitä, millaista yksittäisten palveluiden asiakkuus on, eikä se ole tässä tutkielmassa tavoitteenakaan.

Strategiaa tarkastellaan siitä näkökulmasta, miten se kuvaa kaupungin suhdetta asiakkaisiinsa ja asiakkaiden merkitystä kaupungin toiminnalle. Sana ”asiakas” esiintyy strategiassa yhdeksän kertaa, kun taas ”kuntalainen”, ”asukas” tai ”tamperelainen” mainitaan 21 kertaa. Tämän perusteella vaikuttaa siltä, että kaupunki mieltää kuntalaisten roolin toiminnassaan keskeisemmäksi kuin asiakkaiden. Se ei ole yllättävää, sillä kunnan toiminta suuntautuu jo Kuntalainkin mukaan nimenomaan alueen asukkaisiin ja muihin toimijoihin.

Strategiassa määritellään Tampereen kaupungin asiakkaiksi asukas, vierailija, yritys ja yhteisö: ”Uudistumiskyky pohjautuu toimintaympäristön muutosten ja asiakkaiden (asukas, vierailija, yritys, yhteisö) tilanteen ja tarpeiden tunnistamiseen ja ymmärtämiseen” (s. 21). Asiakkuus ymmärretään siis melko laajasti. Toisaalta asiakkaiden moninaisuus kuvaa myös sitä, kuinka laaja kunnan tehtäväkenttä on. Asiakkaiden tarpeiden ymmärtämisen ja yhdessä asiakkaiden kanssa toimimisen tärkeyttä korostetaan. Palvelujen vaikuttavuudesta ja yksilöllisyydestä todetaan, että ”Palvelujen lähtökohtana on ymmärrys asiakkaan kokonaistilanteesta ja yksilöllisten ratkaisujen löytäminen” (s. 6), mutta tässä kohtaa ei oteta kantaa siihen, koskeeko tämä kaikki asiakkaita vai esimerkiksi ainoastaan henkilöasiakkaita.

Koska strategia on kaupungin toimintaa laajasti ohjaava asiakirja, ei siinä oteta kantaa yksittäisten palveluiden asiakkuuden muotoihin tai siihen, miten asiakkuus tulisi eri palveluissa ymmärtää. Strategian pohjalta ei voi tehdä päätelmiä siitä, mihin teoreettiseen asiakkuustyyppiin kunkin palvelun asiakkuus sijoittuu. Kokonaisuudessaan strategia kuitenkin painottaa ihmisten roolia suhteessa kaupunkiin asukkaina tai kuntalaisina eikä palvelujen käyttäjinä. Vaikka strategian otsikko ”Sinulle paras” sekä yksi tavoiteltavista tuloksista ”Paras asiakas- ja asukaskokemus” viittaavat asiakaslähtöiseen toimintaan ja nimenomaan yksittäiselle yksilölle syntyvän arvon tärkeyden korostamiseen, eivät nämä teemat näy näitä kahta otsikkoa lukuun ottamatta strategiassa kovinkaan voimakkaasti.

5.1.2. Arvontuotanto

Tampereen kaupungin *Sinulle paras* -strategia on voimakkaasti palveluorientoitunut, mikä kertoo siitä, että kaupunki näkee palveluiden järjestämisen ja tuottamisen merkittävänä osana toimintaansa. Jos asetetaan vastakkain toiminnan kuvaaminen lakisääteisten tehtävien kautta ja toiminnan kuvaaminen asiakkaalle tuotettavien palveluiden kautta, Tampereen kaupungin strategiassa palvelurooli saa merkittävästi enemmän painoarvoa: kaupungin toimintaa on kuvattu palveluiden kautta strategiassa 28 kertaa kun taas lakisääteisten tehtävien kautta vain kolme kertaa. Tämän vertailun pohjalta voi ajatella, että Tampereen kaupunki on hyvinkin palveluorientoitunut ja näkee arvon tuottamisen palveluiden kautta lakisääteisten tehtävien täyttämistä tärkeämpänä olemassaolonsa oikeutuksena.

Etenkin painopistealueella ”Inhimillinen ja yhdessä tekevä” korostetaan palveluiden merkitystä. Tämän painopistealueen tavoiteltavat tulokset vuonna 2030 ovat ”Tasaisesti jakautunut hyvinvointi”, ”Paras asiakas- ja asukaskokemus” ja ”Kaikki käyttävät ensisijaisesti digitaalisia palveluita”. Näihin tavoitteisiin pääsemiseksi todetaan tarvittavan panostusta osallisuuteen ja aktiivisuuteen, yhdenvertaisuuteen ja varhaiseen tukeen sekä yksilöllisiin ja vaikuttaviin palveluihin (s. 6-7). Näistä viimeisin peräänkuuluttaa ymmärrystä asiakkaan kokonaistilanteesta ja yksilöllisiä ratkaisuja keinoina parantaa palvelujen vaikuttavuutta. Lisäksi sujuvuuden ja palvelukokemuksen merkitystä korostetaan: ”Palvelujen sujuvuus ja asiakkaan näkökulmasta yhtenäinen ja vaikuttava palvelukokemus varmistetaan kehittämällä palveluketjuja” (s. 6).

Julkinen arvo on voimakkaasti esillä strategiassa. Taloudellinen arvo näkyy yritysten toimintaedellytyksien ja työllisyyden parantamisena tavoiteltavissa tuloksissa ”Joustavimmat mahdollisuudet oppia ja työllistyä”, ”Kiinnostavin toimintaympäristö yrityksille” ja ”Luovuuden ja innovaatioiden kohtauspaikka”. Painopistealue ”Luova ja innovatiivinen” rakentuu suurimmalta osin elinkeino- ja innovaatiopolitiikan kehittämisen varaan. Yritysten toimintaedellytyksien kehittämistä korostetaan: ”Tampereen kaupunkiseudulla turvataan parhaat edellytykset yritysten synnylle, kasvulle, kansainvälistymiselle ja uusien yritysten

sijoittumiselle” (s. 14). Lisäksi painopistealueella ”Koulutuksen ja osaamisen kärjessä” korostetaan koulutuksen merkitystä nimenomaan osaavan työvoiman saatavuuden näkökulmasta: ”Koulutusta kehitetään vastaamaan ennakoivasti ja joustavasti työelämän muuttuviin osaamistarpeisiin. - - Opintojen työelämälähtöisyyttä, joustavuutta ja työpaikalla tapahtuvaa oppimista lisätään.” (s. 10).

Sosiaalinen ja kulttuurinen arvo näkyy voimakkaasti strategiassa yhteisöllisyyden ja osallisuuden vahvistamisen kautta. Painopistealue ”Yhdessä tekevä ja inhimillinen” korostaa osallisuutta ja kansalaisyhteiskunnan aktiivisuutta, kun taas painopistealueella ”Urbaani ja kestävästi kasvava” korostetaan alueellisen identiteetin ja omaleimaisen kulttuurin merkitystä. Sosiaalisen arvon syntymistä yhteisöjen tukemisen kautta nostetaan esiin: ”Yhteisöjen aktiivisuutta tukemalla kaupunki mahdollistaa vapaaehtoista hoivaa ja vertaistukea, harrastamista ja matalan kynnyksen kaupunkikulttuuria sekä osaamisen, palvelujen ja tavaroiden jakamista.” (s. 6). Elinkeinopolitiikan lisäksi painopistealueella ”Luova ja innovatiivinen” asetetaan tavoitteita kansainvälisesti merkittävästä kulttuuri- ja tapahtumatarjonnasta: ”Tampere investoi tulevaisuuden kulttuurikaupunkiin kansainvälisen vetovoiman lisäämiseksi sekä kaupungin ja kaupunkilaisten identiteetin vahvistamiseksi” (s. 15). Kolme neljästä painopistealueesta siis rakentuu ainakin osittain sosiaalisen ja kulttuurisen arvon tuottamisen varaan.

Poliittinen arvo näkyy lopulta strategiassa yllättävän vähän ottaen huomioon kaupungin roolin paikallisdemokratian toteuttajana, vaikkakin painopistealueella ”Yhdessä tekevä ja inhimillinen” nostetaan esiin aktiivinen omaehtoinen toiminta ja jokaisen mahdollisuus ”osallistua, vaikuttaa, kohdata muita ihmisiä ja toteuttaa itseään” (s. 6). Toisaalta strategian toimintatavoista ”Toimimme avoimesti ja rohkeasti” sisältää läpinäkyvyyden myös kuntalaisten poliittisen toimijuuden näkökulmasta. Kansalaisyhteiskunnan vahvistuminen on jopa nostettu esiin kaupungin toimintaa haastavana kehitystrendinä, vaikka sen voisi yhtä lailla nähdä kaupungin toimintaa ja sen legitimiteettiä tukevana murroksena.

Ekologinen arvo on strategiassa melko suuressa roolissa, sillä yksi tavoiteltavista tuloksista vuodelle 2030 on hiilineutraalius ja painopistealue ”Urbaani ja kestävästi kasvava” käsittelee sitä, miten kaupungin kasvusta huolimatta voidaan

toimia ekologisesti kestävällä tavalla: ”Kestävästi kasvava kaupunki arvostaa luontoa, säästää luonnonvaroja ja vähentää päästöjä” (s. 18-19). Toisaalta ilmastonmuutos ja niukkenevat resurssit on nostettu esiin myös kaupungin toimintaa haastavana trendinä. Joka tapauksessa ekologinen kestävyys on strategiassa voimakkaasti esillä ja sen tärkeyttä korostetaan useammassakin kohdassa, niin toimintaa haastavana tekijänä kuin tavoitteistossakin.

Strategiassa näkyvät sekä yksityinen asiakasarvo että julkinen arvo, mutta julkinen arvo on merkittävästi yksityistä enemmän esillä. Tästä voi päätellä, että kaupunki mieltää olemassaolonsa oikeutuksen nojaavan ensisijaisesti julkisen arvon tuottamiseen ja yksityinen asiakasarvo on jossain määrin toissijaista. Toisaalta on myös huomioitava, että koska strategia ei ulotu yksittäisten palveluiden tasolle, olisi siinä hyvin hankala ottaa yksityiskohtaisesti kantaa yksityiseen asiakasarvoon, joka vaihtelee merkittävästi palvelusta toiseen. Julkinen arvo on merkittävästi yksityistä asiakasarvoa abstraktimpi konsepti ja sen vuoksi sitä on luontevampaa käsitellä tällaisessa asiakirjassa.

5.2. Palveluiden asiakkuudet haastatteluaineistossa

Haastatteluissa käsiteltiin palveluiden asiakkuutta useasta näkökulmasta. Haastateltavia pyydettiin nimeämään tuottamansa palvelu ja kertomaan, ketkä palvelun asiakkaita ovat. Haastateltavilta kysyttiin sekä suorista että välillisistä asiakkaista. Lisäksi pyydettiin tietoa siitä, miten palvelun piiriin ohjaudutaan (onko se velvoittavaa vai vapaaehtoista), onko palvelu asiakkaalle maksullista, miten palvelussa suhtaudutaan asiakasmäärän kasvuun ja minkälaisia mahdollisuuksia asiakkailla on vaikuttaa palvelun sisältöön. Haastattelurunko on esitelty yksityiskohtaisemmin edellä luvussa *4.1.2. Haastatteluaineisto*.

Asiakkuuksia analysoidaan näiden kysymysten kautta:

- Perustuuko palvelun käyttäminen vapaaehtoisuuteen?
- Onko palvelu asiakkaalle maksullinen?
- Onko asiakkaalla mahdollisuuksia vaikuttaa palvelun sisältöön?
- Ketä haastatellut pitävät palvelun asiakkaana?

5.2.1. Perusopetus ja varhaiskasvatus

Perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen osalta asiakkuus näyttäytyy haastatteluaineistossa vahvasti kahteen jakautuneena; palveluiden piirissä olevat lapset ja heidän huoltajansa. Molemmat haastateltavat nostivat esille sen, että kouluissa ja päiväkodeissa ensisijainen asiakas on lapsi:

> H1: Et mä ajattelen sen asiakkaan erityisesti siksi lapseksi. Tai tottakai on eri näkökulmia, mutta se on se ihan viimeinen. Että kaikki muut on välillisiä toimia siihen, että miten se lapsi oppii tai viihtyy siellä parhaiten.
>
> H3: Jos mennään sinne päiväkotiin tai kouluun niin siellähän asiakkaita on lapset tai nuoret.

Varhaiskasvatuksessa vanhempien asiakkuuden merkitystä korostettiin. H1 nosti esille, että ”varsinkin varhaiskasvatuksessa puhutaankin niinkun myös, että asiakas on se vanhempi. - - Et ehkä se perinteinen asiakkuusajattelu on sinne vanhempaan.” ja H3 piti vanhempien asiakkuutta varhaiskasvatuksessa jopa lapsen asiakkuutta tärkeämpänä: ”Meidän asiakkaitahan on varmaankin lähtökohtaisesti perheet - -, koska lapset ei sitten kuitenkaan meillä pysty niitä paikkoja hakemaan.” Eli varhaiskasvatuksessa ei voi täysin yksiselitteisesti pitää vanhempaa eikä lasta ensisijaisena asiakkaana, vaan lapsi on ydinpalvelun asiakas ja vanhempi on siihen liittyvien tukipalveluiden asiakas. Vaikka varsinaisen päivähoitopalvelun käyttäjä onkin lapsi, muun muassa paikan hakemisen hoitaa kuitenkin huoltaja.

Sekä varhaiskasvatuksen että avoimen varhaiskasvatuksen asiakkuus on vapaaehtoista ja palvelu on asiakkaille maksullista, vaikkakin subventoitua. Molempien haastateltujen mukaan varhaiskasvatuksen piiriin ohjaudutaan tyypillisimmin vanhempien tarpeista käsin:

> H3: Varhaiskasvatuksen osalta se tarve varmasti tulee siitä, että se on se vanhempien tarve. Joko niin että he ovat siirtymässä työelämään tai opiskelemaan ja tarvii lapselle jonkun, et se on se suurin. Toisaalta myös rinnalla se, että vaikka ei olis työn tai opiskelun takia, niin halutaan lapselle se varhaiskasvatus.

> H1: - - et kun perhe on saanut sen lapsen ja sitten kun se hoitovapaa tai muu alkaa päättyä tai vanhemmat päättää, että nyt on aika molempien siirtyä tai hakeutua työelämään, niin sit lähdetään miettiin sitä että mihin me tää lapsi laitetaan siks aikaa niin sit tulee se tarve siihen varhaiskasvatukseen.

Vanhemmilla nähtiin olevan myös paljon mahdollisuuksia vaikuttaa palvelun sisältöön:

> H1: Jos ajatellaan vanhempien näkökulmasta varhaiskasvatuksessa vaikka, niin sä voit määrittää kuinka paljon sinä tarvitset sitä et onko se vaikka kymmenen tuntia viikossa vai kolmekymmentä tuntia viikossa.

> H3: - - vanhemmillahan on mahdollisuus hakea erilaiseen varhaiskasvatukseen. On perhepäivähoitoa, on ryhmäperhepäivähoitoa, on kunnalliset päiväkodit, yksityiset päiväkodit, kielipäiväkodit - -

> H3: Nykyinen varhaiskasvatuslakihan velvoittaa siihen, että vanhemmat pitää ottaa mukaan siihen suunnitteluun, että niiden ääntä pitää kuulla siinä.

Kunnilla on lakisääteinen velvoite tarjota varhaiskasvatusta kaikille sitä haluaville perheille. Päivähoitopaikka on pystyttävä osoittamaan neljän kuukauden sisällä hakemuksen jättämisestä, mutta laki ei ota kantaa siihen, tuleeko osoitetun paikan olla sellainen kuin asiakas toivoo. Päivähoitopaikkaa ei siis välttämättä saa toivomastaan sijainnista tai erityispainotuksesta, mutta palvelun piiriin pääsevät kaikki halukkaat. Palvelussa ei siis sinänsä pyritä kasvattamaan asiakkaiden määrää, vaan käyttämään saatavilla olevat resurssit niin, että mahdollisimman moni saa mieluisan päivähoitoratkaisun, samalla huomioiden se että kaikille täytyy tarjota vähintään jotain, vaikka mieluisa ei olisi mahdollinen.

Varhaiskasvatuksessa asiakkuus siis on vapaaehtoista ja perustuu huoltajien tarpeeseen ja haluun käyttää kyseistä palvelua. Huoltajilla on paljon mahdollisuuksia vaikuttaa siihen, minkälaista varhaiskasvatuspalvelua he haluavat lapselleen. Palvelutuotanto on voimakkaasti subventoitua eli asiakas ei maksa koko palvelun hintaa, mutta palvelut ovat kuitenkin asiakkaalle maksullisia. Vaikka lasten osallisuutta pidetään tärkeänä ja lapsilla on

mahdollisuuksia vaikuttaa palvelun sisältöön, palvelun käyttäminen ei ole lasten näkökulmasta vapaaehtoista. Varhaiskasvatus siis sijoittuu Alfordin asiakkuusluokittelussa maksavan asiakkaan ja edunsaajan välimaastoon riippuen siitä, mitä osa-alueita arvioinnissa painotetaan ja kenen näkökulmasta asiaa tarkastellaan. Edunsaajan asiakkuustyyppiin kuuluu se, että palvelu on asiakkaalle maksutonta, mikä ei pidä paikkaansa varhaiskasvatuksen osalta. Varhaiskasvatus ei kuitenkaan sovi suoraan maksavan asiakkuuden luokkaankaan, sillä asiakkaan mahdollisuudet vaikuttaa palvelun sisältöön ovat erittäin rajatut eikä asiakkaiden määrää pyritä kasvattamaan, vaan palvelua pyritään säännöstelemään.

Perusopetus on oppivelvollisuuden myötä velvoittavaa eli jokaisen lapsen tulee osallistua perusopetukseen jossain muodossa. Perusopetus on asiakkaalle täysin maksutonta eli kaikki palvelun kustannukset maksetaan julkisista varoista. Lasten asiakkuus nähtiin haastatteluaineistossa ensisijaisena suhteessa vanhempien asiakkuuteen. Varhaiskasvatus taas on vapaaehtoisuuteen perustuvaa, vaikkakin valinnan palvelun käytöstä tekevät vanhemmat eikä lapsella ole mahdollisuutta valita käyttääkö palvelua vai ei. Tässä suhteessa onkin loogista, että perusopetukseen verrattuna varhaiskasvatuksen osalta lasten asiakkuus ei näyttäytynyt haastatteluaineistossa yhtä selvästi ensisijaisena suhteessa vanhempien asiakkuuteen, vaan toinen haastateltava (H3) jopa piti vanhempien asiakkuutta ensisijaisena.

Perusopetuksessa lasten mahdollisuuksia vaikuttaa palvelun sisältöön arvioitiin ensisijaisesti lakisääteisten velvoitteiden kautta. Haastateltava H3 totesi, että ”Tavoitehan on se, että oppilailla olisi myös mahdollisuus vaikuttaa siihen, että kun olen valinnut sen liikunnan niin mitä se pitää sisällään. Tai sillon kun meillä on se pakollinen käsityö niin mitä siellä tehdään.”. Myös vanhemmilla on tärkeä rooli koulun arjessa, vaikka he eivät olekaan jokapäiväisen palvelutuotannon suorina asiakkaina. Vanhempien vaikutusmahdollisuuksia perusopetuksen sisältöön ei kuitenkaan pidetty yhtä merkittävänä kuin varhaiskasvatuksessa. Toinen haastatelluista (H1) jopa mainitsi, että ”me ei haluta täällä Tampereella sellaista koulushoppailua, vaan se missä sä asut määrää aika pitkälle sen sun koulupolun, että sinne lähikouluun mennään”.

Peruopetus sijoittuu Alfordin asiakkuusmallissa selvästi velvoitetun asiakkuuden luokkaan, sillä palvelun käyttäminen ei perustu vapaaehtoisuuteen eikä asiakas maksa palvelusta. Tämä on siinä mielessä erikoista, että muut tähän asiakkuuden luokkaan sijoittuvat julkiset palvelut ovat jollain tapaa negatiivisiksi miellettyjä (esim. pysäköinninvalvonta, rikosseuraamuslaitoksen työ). Alfordin luokittelu ei kuitenkaan varsinaisesti luokittele palveluja sen mukaan, ovatko ne asiakkaalle mieluisia vai eivät, joten velvoittavan asiakkuuden luokkaan sopii hyvin myös yleisesti mieluisaksi mielletty palvelu.

5.2.2. Joukkoliikenne

Joukkoliikenteen palvelukokonaisuus on siis verrattain selkeä eikä työntekijöillä vaikuta olevan vaikeuksia tunnistaa tuottamaansa palvelua. Joukkoliikenteen asiakkuus muistuttaa yksityisen sektorin asiakkuutta siinä, että se on täysin asiakkaan vapaaehtoisuuteen perustuvaa ja asiakas maksaa palvelusta. Haastateltavat kuitenkin nostivat esiin, että joukkoliikenteen käyttämisen vapaaehtoisuus voi joskus olla hieman kyseenalaista, sillä kaikilla ihmisillä ei välttämättä ole aitoja mahdollisuuksia käyttää muita liikkumismuotoja (esim. ei varaa pitää omaa autoa, liikuntarajoitteiden vuoksi ei mahdollista pyöräillä). Toinen haastateltava (H2) nosti esiin, että joillekin asiakkaille joukkoliikennepalvelun käyttämisen motivaatio voi olla ekologisiin arvoihin liittyvä: ”on myös paljon sitä, että mietitään mikä on ekologinen tapa [liikkua]”.

Haastateltavat näkivät joukkoliikenteen asiakkuuden jonkin verran monimutkaisempana kuin miltä se pintapuolisesti tarkasteltuna voi vaikuttaa. Varsinaisten matkustajien lisäksi joukkoliikennepalvelun asiakkaiksi tunnistettiin myös Tampereen ympäryskunnat, jotka maksavat Tampereen kaupungille joukkoliikenteen järjestämisestä myös niiden alueella. Lisäksi asiakkaiksi tunnistettiin lipunmyyntipisteet eli ne (pääosin kaupalliset) toimijat, joiden toimipisteissä on mahdollista ladata bussikorttia. Vielä näiden lisäksi toinen haastateltava (H2) mainitsi palvelun asiakkaiksi bussikuskit, joiden työn edellytyksistä palvelun järjestämisessä on kyse. Haastateltava H2 listasi nämä kaikki ryhmät palvelun asiakkaiksi ja totesi, että ”voi puhua sidosryhmistä tai voi puhua asiakkaista, mutta jos me vahingossa tehdään vaikka sen kuljettajan työ

hankalaksi niin se vaikuttaa sitten ihan sinne varsinaiseenkin asiakkaaseen asti”. Toinen haastateltava (H4) nimesi ensisijaisiksi asiakkaiksi matkustajat ja toissijaisiksi nämä muut ryhmät.

Molemmat haastateltavat olivat sitä mieltä, että heidän palvelussaan on selkeä asiakasmäärän kasvattamisen tavoite. Haastateltujen mukaan Tampereella noin 2/3 joukkoliikenteen rahoituksesta tulee asiakkailta eli lipputuloista, mikä aiheuttaa sen, että asiakasmäärän kasvattaminen on luontainen tavoite. Toinen haastateltava (H4) muotoili asian niin, että ”meidän täytyy suunnittelussakin pyrkiä mahdollisimman hyvin haistelemaan niitä asiakastoiveita, jotta meidän rahoitus säilyy”. Myös palvelun toimivuutta voidaan haastateltavien mukaan arvioida asiakasmäärien muutoksen mukaan: ”se on ikään kuin osoitus siitä, että jos palvelua käytetään enemmän kun aikaisemmin, niin se on onnistunut ja tarpeellinen” (H4). Ihmiset siis lakkaavat käyttämästä joukkoliikennettä, jos se ei vastaa heidän tarpeisiinsa ja toisaalta matkustajia saadaan sitä enemmän, mitä useamman ihmisen tarpeisiin palvelulla pystytään vastaamaan.

Asiakkaiden mahdollisuuksia vaikuttaa palvelun sisältöön arvioitiin melko vähäisiksi, koska palvelun tuottaminen on melko standardoitua. Linjojen suunnitteluun liittyen asiakkaille järjestetään mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa, mutta suunnittelun aikajänne tekee osallistumisen asiakkaille haastavaksi, eivätkä kaikki toisaalta ole ollenkaan kiinnostuneita vaikuttamaan tähän asiaan. Haastateltujen mukaan linjaston suunnittelusta käyttöönottoon kuluu noin 1-2 vuotta ja asiakkaat ovat usein kiinnostuneita paljon lyhyemmän aikavälin muutoksista eivätkä osaa arvioida omia palvelutarpeitaan vuoden tai parin päähän. Molemmat haastateltavat tosin nostivat esiin, että palautteen perusteella tehdään paljon muutoksia joukkoliikenteen toimintaan lyhyemmälläkin viiveellä. Toisaalta esimerkiksi siihen, minkälaisilla autoilla tai minkälaisilla lisäpalveluilla joukkoliikennettä toteutetaan asiakas ei voi oikein vaikuttaa millään aikataululla. Joukkoliikenteeseen todettiin myös liittyvän paljon keskenään ristiriitaisia intressejä, mikä johtaa siihen, että kovin usein lopputulos ei välttämättä voi vastata yksittäisen asiakkaan tarpeita tai toiveita kovin tarkasti.

Joukkoliikenteen asiakkuus on siis ainakin teoriassa täysin vapaaehtoista ja palvelu on asiakkaalle maksullinen. Palvelutuotanto on jossain määrin subventoitua, mutta asiakas maksaa suuren osan palvelun tuotannosta aiheutuvista kuluista. Alfordin asiakkuusmallissa joukkoliikenteen asiakkuus vastaa siis täysin asiakkuustyyppiä maksava asiakas. Verrattuna muihin julkisiin palveluihin, joukkoliikenteessä on paljon yksityisten palvelujen piirteitä, mutta se kuitenkin eroaa yksityisestä palvelutuotannosta siinä, että asiakasmäärän ja tulojen maksimoiminen ei ole sen ainoa tavoite.

5.2.3. Rakennusvalvonta

Rakennusvalvonnan asiakkuus on moninaista ja asiakkaaksi voi päätyä joko vapaaehtoisuuteen perustuen tai pakotettuna. Asiakkaita ovat haastatellun mukaan ”kaikki kuntalaiset käytännössä” (H5). Haastatellun mukaan suurin osa rakennusvalvonnan asiakkuudesta on asiakkaan vapaaehtoisesta aloitteesta tapahtuvaa neuvontaa ja ohjausta sekä lupahakemusten käsittelyä, mutta rakennusvalvonnalle kuuluu myös ns. jatkuvan valvonnan tehtävä, jossa puututaan ilmi tulleisiin maankäyttö- ja rakennuslain rikkomuksiin. Haastateltu kertoi, että suuri osa palvelusta on neuvontaa: neuvotaan rakennushankkeiden suunnittelussa, annetaan kiinteistövälittäjille tietoja erilaisista kohteista, neuvotaan lupaprosessissa sekä siinä, mihin tarvitsee ja ei tarvitse lupaa.

Vapaaehtoisuuden konsepti on rakennusvalvonnan suhteen hieman haastava, sillä palvelun käyttäminen perustuu käytännössä usein vapaaehtoisuuteen, mutta palvelulla on myös lakisääteisiä viranomaistehtäviä, jotka hoidetaan tarvittaessa pakkokeinoin. Haastateltu kuvaili palvelun olevan toisinaan pakollista ja toisinaan vapaaehtoista:

> *Eli ton palvelun käyttämisen voi välttää sillä että ei koskaan rakenna mitään?*
>
> H5: Juu, tai sitten sillä että ei koskaan hae lupaa! [nauraa] Joo sillä tavalla, mutta siis kuitenkin lakimääräinen, et siellä on määritelty se kaikki, miten Suomessa yleisesti nää asiat menee.
>
> *Se on siis tietyissä tilanteissa pakottavaa?*
>
> H5: Joo, se on tietyissä tilanteissa, kyllä.

Mutta ketään ei kuitenkaan varsinaisesti pakoteta sen palvelun asiakkaaksi?

H5: Kyllähän meillä on yhtenä jatkuva valvonta eli siis luvaton rakentaminen on myös yks joka on määritelty. Se, että jos meille tulee ilmi tai huomataan, että jotain on tehty vastoin sitä, mitä maankäyttö- ja rakennuslaissa määritellään, niin sillon on olemassa tämmöset kehoitusasiat, pakkokeinot.

Aivan. Eli kyllä pakotetaan myös?

H5: Joo, se on sellanen että ei se oo miellyttävä. Sanotaan, että viimeinen keino. Aina lähdetään siitä, että neuvotaan ja kehotetaan.

Tuleeko teille kuitenkin suurin osa asiakkaista vapaaehtoisesti?

H5: Joo, kyllä kyllä.

Asiakkaana voi siis olla joko neuvontaa hakemassa, lupahakemuksen kautta tai jatkuvan valvonnan osalta joko huomauttamassa jostakin mahdollisesta epäkohdasta tai valvonnan kohteena. Luvan hakeminen on asiakkaalle sekä pakollista että maksullista, mutta lupahakemus tehdään yleensä asiakkaan eikä viranomaisen aloitteesta eli tietyllä tapaa vapaaehtoisesti. Neuvonnan hyödyntäminen taas perustuu täysin vapaaehtoisuuteen, mutta ei ole maksullista. Jatkuvan valvonnan kautta syntynyt asiakkuus, jossa ollaan valvonnan kohteena, on hyvin perinteistä viranomaistoimintaa eli asiakkaalle pakollista sanktioiden uhalla. Jatkuvan valvonnan asiakkuus epäkohtien esiin nostamisen kautta taas on asiakkaalle täysin vapaaehtoista ja maksutonta.

Haastateltavan mukaan Tampereen kaupungin rakennusvalvonta mieltää nykyisin itsensä voimakkaasti palveluyksiköksi: ”Me ollaan tämmöinen yleinen palveluyksikkö, mikä on tietysti ihan sellainen tärkeä juttu. - - se ei oo ihan itsestään selvää, että rakennusvalvonnatkin näkevät itsensä palveluksi.”. Haastateltavan mukaan toiminnan mieltäminen palveluna tukee hyvää asiakaskokemusta: ”Ja mitä enemmän sitä palveluna ajattelee niin sitä enemmän mä luotan että sitä parempaa palvelua se asiakas myös saa.”.

Rakennusvalvonnan asiakkuus voi siis olla tilanteesta riippuen joko vapaaehtoista tai velvoittavaa. Tietoja myyntikohteesta kysyvän kiinteistövälittäjän asiakkuus on tietyllä tapaa lähellä Alfordin mallin edunsaajan

asiakkuustyyppiä, sillä asiakas tulee palveluun vapaaehtoisesti mutta ei voi valita palvelua useista vaihtoehdoista ja palvelu on asiakkaalle maksutonta. Valvontaan yhteyttä ottavalle kuntalaiselle palvelu on myös täysin vapaaehtoinen ja maksuton eli Alfordin mallin asiakkuustyypeistä edunsaaja. Yhteydenottojen määrää ei pyritä kasvattamaan eikä palvelu ole maksullista, joten kyse ei ole maksavan asiakkaan asiakkuustyypistä. Valvonnan kohteeksi päätyvälle palvelu taas on voimakkaasti velvoittava eli luonteeltaan ns. perinteinen viranomaispalvelu.

Rakennuslupahakemuksen tekeminen sinänsä on vapaaehtoista ja lupa on maksullinen, eli Alfordin mallissa tämän voisi tulkita maksavaa asiakasta vastaavaksi, mutta luvan hakeminen ei kuitenkaan ole vapaaehtoista vaan lakisääteisesti pakollista. Alfordin malli ei ota kantaa tällaiseen tilanteeseen, jossa palvelun käyttämättä jättäminen on tietyissä tilanteissa sanktioitua ja palvelun käyttäminen kuitenkin maksullista. Rakennusvalvonta ei siis varsinaisen valvonnan ja lupakäsittelyn osalta sijoitu luontevasti Alfordin asiakkuusluokista mihinkään, mutta rakennusvalvonnan tarjoama neuvonta edustaa melko selkeästi edunsaajan asiakkuustyyppiä.

5.3. Arvontuotanto haastatteluaineistossa

Arvontuotantoa käsiteltiin haastatteluissa usean eri kysymyksen kautta, koska teemaan liittyvän terminologian ennakointiin olevan haastateltaville jossain määrin vierasta. Haastateltavilta kysyttiin siitä, mitä hyötyä palvelun asiakkaat saavat palvelusta, miksi palvelua käytetään ja syntyykö palvelusta hyötyä jollekin muulle kuin palvelun käyttäjille. Lisäksi kysyttiin siitä, minkä takia palvelua tuotetaan, jotta haastateltavat saatiin käsittelemään yksityisen asiakasarvon ja julkisen arvon välistä suhdetta ja sitä, kumpi palvelutuotannossa on tärkeämpää. Haastattelurunko on esitelty yksityiskohtaisemmin edellä luvussa *4.1.2. Haastatteluaineisto*.

Arvontuotantoa analysoidaan näiden kysymysten kautta:

- Tunnistavatko haastateltavat arvontuotannon muotoja? Minkälaisia?

- Tunnistetaanko sekä yksityistä asiakasarvoa että julkista arvoa vai vain toista? Kumpaa? Korostuuko toinen?
- Millaisena yksityinen asiakasarvo ja julkinen arvo nähdään?
- Miten tunnistettu yksityinen asiakasarvo suhteutuu aiemman tutkimuksen pohjalta muodostettuihin asiakasarvon tyyppeihin?
- Miten tunnistettu julkinen arvo suhteutuu julkisen arvon eri muotoihin?
- Miten julkisen ja yksityisen arvon välistä suhdetta käsitellään?

5.3.1. Perusopetus ja varhaiskasvatus

Haastateltavat käsittelivät molempien palvelujen osalta asiakkaalle syntyvää arvoa sekä lapsen että vanhemman näkökulmasta. Varhaiskasvatuksessa lapselle syntyvä arvo nähtiin voimakkaasti kasvatuksellisten kysymysten kautta. Haastateltava H1 nosti esiin, että varhaiskasvatuksessa keskeisin palvelun käyttäjälle syntyvä arvo on ”ihmisenä kasvaminen ja vuorovaikutustaidot ja ryhmätaidot”. Perusopetuksesta keskusteltaessa kasvatuksellisen arvon rinnalle nostettiin sivistyksellinen näkökulma. Molemmat haastateltavat korostivat varhaiskasvatuksen roolia ”opinpolun alkuna” (H3) eli sitä, että perusopetuksessa syntyvä osaaminen rakennetaan varhaiskasvatuksessa luodun pohjan päälle.

Vanhempien palvelusta saamaa hyötyä käsiteltiin ns. säilyttävän vaikutuksen kautta eli arvon nähtiin syntyvän vanhemmille siitä, että on mahdollista käydä töissä tai opiskella ja luottaa siihen, että lapsesta pidetään huolta päivien ajan. Molemmat haastateltavat korostivat tätä ensisijaisena vanhemmille syntyvänä arvona niin varhaiskasvatuksessa kuin perusopetuksessakin. Säilytystehtävän lisäksi vanhemmille nähtiin syntyvän arvoa laadukkaasta (varhais)kasvatuksesta, joka tukee ”eheään ihmisyyteen kasvua” (H1). Tärkeänä pidettiin myös muiden samanlaisessa elämäntilanteessa olevien ihmisten kohtaamista.

Toinen haastateltava (H3) kertoi onnistumisen mittaamisesta sitä kautta, että varhaiskasvatuksessa lakisääteinen tehtävä täyttyy, kun jokaiselle pystytään tarjoamaan päivähoitopaikkaa, vaikka se ei olisikaan juuri se kaikista mieluisin paikka. Palvelun onnistumista siis hahmotettiin lakisääteisten velvoitteiden kautta. Esiin nousi kuitenkin myös se, että vaikka tätä minimitasoa voi jo pitää

onnistumisena, ollaan myös hallinnossa tyytyväisempiä aina silloin kun pystytään tarjoamaan mieluisa paikka.

Julkista arvoa molemmat haastateltavat käsittelivät yhteiskunnan uusintamisen kautta. H1 kuvaili tätä hyvien kansalaisten kasvattamisena ja totesi, että tarkoituksena on, että jokainen löytää paikkansa yhteiskunnassa: ”- - sen oman osaamisen ja tason ja taitojen ja niiden pohjalta löytyy se paikka ja sä pääset elämässä eteenpäin”. Julkisena arvona pidettiin myös syrjäytymisen ehkäisyä ja hyvinvoinnin positiivisen kehityksen tukemista. Haastateltava H3 kuvaili perusopetuksen tärkeyttä: ”onhan se nyt sitten sen koko lapsen tai oikeastaan ihmisen elämän perusta, että sä oot saanut koulutuksen”.

Molemmat haastateltavat näkivät julkisen ja yksityisen arvon vahvasti toisiinsa kytkeytyneinä kasvatus- ja opetuspalveluissa. Haastateltava H1 kuvasi asiaa niin, että ”se yksilöhän vaikuttaa, että minkälainen siitä tulee, siihen että minkälainen yhteiskunta on - - siks se vaikuttaminen siihen yksilöön on se yhteiskunnallinen teko” ja H3 hyvin samankaltaisesti: ”se pitkällä tähtäimellä tuottaa koko yhteiskunnalle hyötyä siitä, että me saadaan koulutettuja ihmisiä, joilla on ne perustiedot ja -taidot”. Kummankaan haastateltavan mielestä yksityistä ja julkista arvoa ei näissä palveluissa voi asettaa vastakkain, sillä se mikä tuottaa arvoa yksilölle tuottaa arvoa myös yhteiskunnalle.

5.3.2. Joukkoliikenne

Molemmat joukkoliikenteen haastateltavat tunnistivat selkeästi ja ilman suurempaa pohdintaa palvelun tuottamaksi yksityiseksi asiakasarvoksi sen, että ihmisten on mahdollista liikkua paikasta toiseen kohtuullisen edullisesti: ”sinänsä ytimenä on se, että pääsee paikasta toiseen” (H2) ja ”pääsee liikkumaan paikasta toiseen suht edullisesti” (H4). Tämä on toiminnallista ja taloudellista arvoa. Yksityinen asiakasarvo näyttäisi siis olevan joukkoliikennepalvelussa selkeää, helposti tunnistettavaa ja asettuvan suoraviivaisesti aiemmassa tutkimuksessa tunnistettuihin yksityisen asiakasarvon luokkiin. Toinen haastateltavista (H2) tunnisti toiminnallisen ja taloudellisen arvon lisäksi mahdollisia emotionaalisen

arvon muotoja palvelussa: ”bussi tulee ajallaan, siellä on suht siistiä, kuljettaja on ystävällinen, tervehtii”.

Julkisen arvon tunnistaminen osoittautui haastateltaville hieman haastavammaksi. Molemmat haastateltavat nostivat esiin sen, että sujuva ja edullinen joukkoliikenne mahdollistaa kaikille ihmisille edes jonkinlaisen mahdollisuuden liikkua paikasta toiseen ja kohdata muita ihmisiä. Pidemmän pohdinnan jälkeen toinen haastateltava nosti esiin liikenteen sujuvuuden ja ekologiset tavoitteet:

> H2: Pitäis koko kaupungin toimia. Jos henkilöautoja on vähemmän niin se auttaa siinä että kuinka sujuvaa liikenne on. Ja kyllä se hiilineutraali on yksi tavoite ja pelkästään jo joukkoliikenteeseen siirtymässä kaupunki sitä saavuttais.

Myös toinen haastateltava (H4) nosti julkisen arvon muotona esiin liikenteen sujuvuuden: ”onhan se selvää, että varsinkin ratikalla sitten pystytään kuljettamaan ihan selkeästi isompi määrä matkustajia samalla kadulla”. Tämä haastateltava tunnisti julkisen arvon muotoja hieman toista haastateltavaa luontevammin, mutta ei yhtä strukturoidusti kuin yksityisen asiakasarvon muotoja:

> H4: - - toinen näkökulma on tämmönen kaupunkikehitysnäkökulma - - sen joukkoliikenteen ympärille saadaan muodostettua sellasta tiivimpää kaupunkirakennetta, jossa kaupungin on mahdollista niitä muita palveluja järjestää tehokkaammin

> H4: Kolmas on tää ympäristönäkökulma eli se että jos joukkoliikennettä saadaan järjestettyä silleen, niinkun pääosin Tampereella pystytään, että tyhjillä busseilla ei ajeta vaan siellä on sellanen 15-20 henkeä kyydissä niin sillon se on ympäristöystävällisempää kun yksityisautoilu.

Molemmat haastateltavat tunnistivat julkisen ja yksityisen arvon välisen ristiriidan siinä, että mitä useamman yksilön tarpeisiin joukkoliikenteellä pyritään vastaamaan, sitä enemmän busseja täytyy olla liikenteessä ja sitä vähemmän joukkoliikenne voi tuottaa ekologista arvoa. Suurempi liikennemäärä myös vaarantaa palvelun kustannustehokkuuden sekä heikentää sen positiivisia

vaikutuksia liikenteen sujuvuuteen. Kysyttäessä siitä, mitä haastateltavat ajattelevat, että joukkoliikenteellä pohjimmiltaan tavoitellaan, molemmat nostivat esiin sekä yksityistä että julkista arvoa:

> H2: Liikennepalvelu on tärkee, että ihmiset pääsee liikkumaan töihinsä ja opiskelupaikkaan. Ja ihan sosiaalisessa mielessä. Kaikilla ei voi olla autoa, kun ei tänne mahdu liikennettä ja ei se oo ekologista ja niinkun millään tavalla järkevää, et silleen on tärkee palvelu.
>
> H4: Tietyllä tapaa se dualismi, että kaupunki haluaa, että se perusliikkuminen hoituu, se perus palvelutaso, mutta sitten myös että käyttäjämäärät nousee.

Joukkoliikennepalvelusta syntyvä yksityinen asiakasarvo on siis toiminnallista ja taloudellista. Joissain tilanteissa asiakkaan valinta käyttää joukkoliikennettä voi myös perustua arvovalintaan (ympäristöystävällinen liikkuminen, oman hiilijalanjäljen pienentäminen), jolloin joukkoliikenne tuottaa myös symbolista asiakasarvoa. Julkinen arvo joukkoliikenteessä käsitettiin sekä sosiaalisena että ekologisena arvona; joukkoliikenne mahdollistaa ihmisten liikkumisen paikasta toiseen ja sitä kautta myös ihmisten vuorovaikutuksen keskenään, minkä lisäksi se on ympäristölle hyväksi eli tukee kestävää elämäntapaa.

5.3.3. Rakennusvalvonta

Rakennusvalvonnassa yksityisen asiakasarvon nähtiin syntyvän ensisijaisesti neuvonnan kautta. Haastateltava H5 totesi, että asiakastyytyväisyyskyselyissä rakennusvalvonnan arvioidaan tuottavan lisäarvoa rakentamiseen ja erityisesti neuvonnan saatavuutta kiitellään paljon. Neuvonta auttaa asiakkaita selvittämään, mihin asioihin tarvitaan lupa ja mihin ei sekä selviämään sujuvasti lupaprosessista. Neuvonnan arvon voi nähdä olevan toiminnallinen eli vastaavan asiakkaan käytännölliseen tarpeeseen, mutta asetelma on hieman erikoinen siinä mielessä, että tarve syntyy lakisääteisistä rajoitteista rakentamiselle. Asiakastarve siis luodaan lainsäädännön avulla ja rakennusvalvonta tuottaa toiminnallista arvoa asiakkailleen tämän tarpeen ratkaisuun.

Yksityistä asiakasarvoa nähtiin syntyvän myös siitä, että rakennusvalvonnassa on ”erilaista osaamista erilaisilta rakentamisen aloilta” (H5), mikä mahdollistaa

asiakkaiden neuvomisen monenlaisissa asioissa. Haastateltavan mukaan rakennusvalvonta auttaa ratkaisemaan monimutkaisiin rakennushankkeisiin liittyviä haasteita, Tampereella tällä hetkellä esimerkiksi rautatien päälle rakentamiseen liittyen. Lisäksi rakennusvalvonta toimii puolueettomana arvioijana tilanteissa, joissa asiakas ja suunnittelija ovat erimielisiä: ”me ollaan siellä neutraalina ja meidän täytyy pysyä neutraalina ja voidaan kommentoida, että onko asia näin ja onko eri mahdollisuuksia” (H5).

Rakennusvalvonnan arvontuotannossa korostui selvästi julkisen arvon näkökulma, vaikka haastateltava toi esiin myös yksityisen asiakasarvon muotoja. Julkista arvoa rakennusvalvonnasta nähtiin syntyvän sitä kautta, että rakennusvalvonta varmistaa, että rakentamisesta ei aiheudu haittaa:

> H5: Mehän tutkitaan omalta osaltamme yleisen edun kannalta asioita. - - pidetään niiden pääsuunnittelijoiden mukana huolta omalta osaltamme siitä, että siellä tehdään asiat niin että ne pysyy pystyssä, on turvallisia.

Kysyttäessä siitä, onko yksityinen asiakasarvo vai julkinen arvo tärkeämpää rakennusvalvonnan toiminnassa, haastateltava totesi pienen pohdinnan jälkeen että ”kyllä se yhteiskunnallinen arvo on varmasti” (H5), mutta nosti kuitenkin esiin, että sekä yhteiskunnan että asiakkaan etu on, että rakennettavat tilat ovat käytettävissä optimaalisella tavalla, ”että kyllä ne aika lailla kulkee käsi kädessä” (H5). Palvelun tuottamisen perimmäisenä syynä haastateltava piti sitä, että ”on nähty turvallisuuden ja terveellisyyden kannalta hyvänä, että näitä asioita katsotaan” (H5).

6. JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA

Tässä tutkielmassa on analysoitu Tampereen kaupungin strategiaa ja neljän palvelun (perusopetus, varhaiskasvatus, joukkoliikenne ja rakennusvalvonta) hallinnon työntekijöiden haastattelujen aineistoa ja pyritty sen kautta vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

1. Millaisina arvo ja asiakkuus näyttäytyvät kaupungin strategiassa?
2. Miten arvon tuottaminen ymmärretään kunnallisessa palvelutuotannossa?
   2.1. Miten julkisen ja yksityisen arvon suhde nähdään?
3. Minkälaista asiakkuutta eri palveluissa tunnistetaan?

Tässä luvussa käydään läpi analyysin tulokset sekä niiden pohjalta tehtävissä olevat johtopäätökset suhteessa tutkimuskysymyksiin. Lisäksi arvioidaan tutkielman toteutusta ja jatkotutkimuksen tarpeita ja mahdollisuuksia.

6.1. Tutkimuskysymyksiin vastaaminen ja keskeiset havainnot

Ensimmäisen tutkimuskysymyksen ***Millaisina arvo ja asiakkuus näyttäytyvät kaupungin strategiassa?*** osalta voidaan todeta, että julkisen arvon rooli on strategiassa merkittävä, mutta asiakkuudet näkyvät siinä lähinnä palvelutehtävien kautta. Toisaalta ihmisistä puhutaan ensisijaisesti asukkaina eikä asiakkaina, minkä voi tulkita niin että asukasroolia pidetään asiakkuutta tärkeämpänä. Tämä on toisaalta luontevaakin, sillä kunnan tehtävä on ”edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävällä tavalla” (Kuntalaki 410/2015, 1 §) eli kunnan toiminnan tärkein kohderyhmä on jo lainkin mukaan nimenomaan alueen asukkaat. Toisaalta taas strategiassa kuvataan kuntaorganisaation toimintaa ensisijaisesti juurikin palveluiden eikä lakisääteisten tehtävien kautta, mikä ilmentää sitä, että kaupunki näkee roolinsa palvelutoiminnan kautta. Palveluillahan on lähtökohtaisesti aina asiakas, joten näin ollen asiakkuuden merkityskin on strategiassa suurempi, kun miltä pintapuolisesti näyttää. Yksittäisten palveluiden asiakkuuden muotoihin ei strategiassa oteta kantaa, mikä oli toki ennakoitavissa, koska strategia ei voi koko kaupunkiorganisaation toimintaa ohjaavana asiakirjana sisältää kovin yksityiskohtaista tietoa yksittäisistä palveluista.

Julkinen arvo on ehdottomasti strategian keskiössä ja siinä kuvataankin kaupungin toimintaa kaikkien neljän julkisen arvon muodon (taloudellinen, sosiaalinen ja kulttuurinen, poliittinen, ekologinen) kautta. Jossain määrin yllättävää on, että näistä vähiten painoarvoa strategiassa saa poliittinen arvo.

Poliittisen arvon merkitystä olisi voinut ennakoida suuremmaksi kunnan demokratiatehtävien vuoksi. Voisi siis ajatella, että Tampere näkee tulevaisuutensa rakentuvan ensisijaisesti palvelu- eikä politiikkatehtävien varaan (ks. Jäntti 2018, 60-62). Myös palvelujen yksilöllisyys ja vaikuttavuus, joilla on selvä kytkös yksityisen asiakasarvon tuottamiseen, ovat toistuvia teemoja strategiassa, vaikka yksityinen asiakasarvo ei sinänsä ole juurikaan esillä. Analyysin pohjalta voi todeta, että Tampereen lähivuosien uudistuminen ja olemassaolon oikeutus hallinnonuudistusten pyörteissä näyttäisi rakentuvan voimakkaasti julkisen arvon tuottamisen varaan ensisijaisesti palvelutehtävien täyttämisen kautta.

Toisen tutkimuskysymyksen ***Miten arvon tuottaminen ymmärretään kunnallisessa palvelutuotannossa?*** osalta voidaan todeta, että arvon tuottaminen ymmärretään eri palveluissa hyvin eri tavoin. Niin julkista kuin yksityistäkin arvoa kyetään tunnistamaan julkisten palvelujen hallinnosta käsin, mutta arvontuotannosta keskusteleminen ei ole vakiintunutta eikä tuotetuista arvon muodoista vallitse täyttä yksimielisyyttä. Perusopetuksessa ja varhaiskasvatuksessa haastateltavat tunnistivat niin julkista kuin yksityistäkin arvoa hyvin luontevasti ja olivat melko yksimielisiä tuotetun arvon muodoista. Joukkoliikenteen haastateltavat tunnistivat palvelussaan tuotettua arvoa yksityisen asiakasarvon kautta, mutta julkisen arvon tunnistaminen oli haastavampaa. Joukkoliikenteen tuottama arvo ymmärrettiin siis ensisijaisesti yksityisen asiakasarvon kautta. Rakennusvalvonnan osalta taas haastateltava käsitteli arvoa ensisijaisesti julkisen arvon näkökulmasta, mutta rakennusvalvonnan viranomaishenkisyydestä huolimatta myös yksityistä asiakasarvoa tunnistettiin kattavasti. Kokonaisuudessaan voi todeta, että käsitykset arvontuotannosta ovat moninaisia, mutta palveluiden sisällä eriäviä käsityksiä esiintyy verrattain vähän.

Toisen tutkimuskysymyksen alakysymykseen ***Miten julkisen ja yksityisen arvon suhde nähdään?*** vastaus mukailee varsinaisen toisen tutkimuskysymyksen vastausta: julkisen ja yksityisen arvon välinen suhde vaihtelee merkittävästi palveluiden välillä, mutta vaihtelu palveluiden sisällä on maltillista. Perusopetuksessa ja varhaiskasvatuksessa yksityisen ja julkisen

arvon välillä ei tunnistettu ristiriitaa, vaan niiden päinvastoin nähtiin kulkevan tiiviisti käsi kädessä. Joukkoliikenteen suhteen taas näiden kahden arvontuotannon muodon välinen ristiriita oli selvästi tunnistettavissa ja se vaikuttaa näkyvän arkipäivän toiminnassa. Rakennusvalvonnassa julkista arvoa pidettiin selkeästi yksityistä arvoa tärkeämpänä toiminnan ohjaajana, mutta toisaalta nähtiin myös, että sekä yksityiselle asiakkaalle että yhteiskunnalle laajemmin tuottaa parhaiten arvoa se, että kaikki rakennettavat rakennukset ovat turvallisia ja käyttökelpoisia. Kokonaisuutena vaikuttaa siltä, että joissain palveluissa julkisen ja yksityisen arvon välinen ristiriita on merkittävää ja joissain palveluissa taas ristiriitaa ei koeta juuri lainkaan.

Kolmantena ja viimeisenä tutkimuskysymyksenä tässä tutkielmassa oli ***Minkälaista asiakkuutta eri palveluissa tunnistetaan?***, jonka vastaus on yksinkertaisuudessaan, että erittäin moninaista. Tarkastelluissa palveluissa esiintyy useita erilaisia asiakkuustyyppejä, jotka osittain vastaavat käytössä olevia teoreettisia asiakkuustyypittelyjä. Mikään asiakkuustyyppimalleista ei kuitenkaan suoraan vastaa kaikkia tarkasteltujen palvelujen henkilökunnan kuvailemia asiakkuuksia. Julkisten palvelujen asiakkuuksista tarvitaan laajempaa tutkimusta nimenomaan suomalaisessa (tai muussa pohjoismaisessa) kontekstissa, jotta voidaan muodostaa todellisia julkisten palveluiden asiakkuuksia vastaava asiakkuustyypittely. Haastatteluaineiston analyysin pohjalta näyttäisi siltä, että osa palvelujen asiakkuuksista asettuu luontevasti aiemmassa tutkimuksessa luotujen mallien asiakkuustyyppeihin, mutta osa taas jää selvästi niiden ulkopuolelle tai asettuu kahden erilaisen asiakkuustyypin välimaastoon. Tarkastelluista palveluista varhaiskasvatus ja perusopetus sopivat melko suoraviivaisesti Alfordin asiakkuusmalliin samoin kuin joukkoliikennekin, mutta rakennusvalvonnan suhteen asia on monimutkaisempi. Kumpikaan tarkastelluista suomalaisen yhteiskunnan kontekstissa kehitetyistä asiakkuusmalleista ei vastaa palveluiden todellisia asiakkuussuhteita sen paremmin kuin Alfordin mallikaan.

6.2. Tutkimuksen arviointi ja jatkotutkimusmahdollisuudet

Laadullisessa tutkimuksessa tutkimuksen luotettavuuden arviointi on aina jossain määrin ongelmallista. Validiteetin ja reliabiliteetin käsitteitä laadullisen tutkimuksen arvioinnissa on kritisoitu muun muassa sen vuoksi, että ne ovat syntyneet määrällisen tutkimuksen kontekstissa ja määrällisen tutkimuksen tarpeita varten. Yksi yleisimmistä kritiikeistä liittyy siihen, että validiteetti ja reliabiliteetti perustuvat oletukseen siitä, että on olemassa yksi objektiivinen konkreettinen todellisuus, jota havainnoidaan ja analysoidaan. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 160-161). Koska tämän tutkielman kohteena ovat olleet asiakkuuden ja arvontuotannon ilmiöille annetut merkityksen ja niihin liitetyt käsitykset, ei tutkielmaa ole mielekästä arvioida siitä näkökulmasta, onko onnistuttu tuottamaan tietoa objektiivisesta todellisuudesta.

Tämän tutkielman arvioinnissa hyödynnetään Tuomen ja Sarajärven (2018, 163-164) koostamaa laadullisen tutkimuksen luotettavuuden arvioinnin osa-alueiden listausta. Sen mukaisesti tutkielmaa arvioidaan tutkimukseen kohteen ja tarkoituksen; tutkijan omien sitoumusten; aineiston keruun; tutkimuksen tiedonantajien sekä tutkijan ja tiedonantajien välisen suhteen; tutkimuksen keston; aineiston analyysin; tutkimuksen luotettavuuden ja tutkimuksen raportoinnin suhteen. Tutkimuksen kohteena olivat asiakkuus ja arvontuotanto kunnallisissa palveluissa ja tutkielma toteutettiin tapaustutkimuksen Tampereen kaupungilla. Tutkimuskohteen valinta ja tutkimuskysymysten rajaus olivat erittäin onnistuneita, mutta haasteena on tulosten yleistettävyys, koska tämän tutkielman puitteissa oli mahdollista tarkastella vain yhtä organisaatiota ja vain rajattua määrää sen moninaisista palveluista. Tutkielman pohjalta ei siis ole mahdollista tehdä yleistyksiä koskemaan kaikkia julkisia tai edes kunnallisia palveluita.

Pääasiallisen aineiston keruu toteutettiin haastatteluina, joista kaikissa oli sama haastattelija sekä sama haastatteluympäristö. Kaikki haastattelut nauhoitettiin ja litteroitiin kokonaisuudessaan. Haastateltavat olivat haastattelijalle ennestään tuntemattomia ja heitä lähestyttiin sähköpostitse haastattelukutsulla, joka sisälsi tiedon haastattelun teemoista. Haastattelukysymyksiä ei annettu tiedonantajille etukäteen tiedoksi. Tutkijan omien sitoumusten ei ole syytä olettaa vaikuttaneen

keskeisesti tutkielman tuloksiin, sillä mikään tarkastelluista palveluista ei ollut tutkijalle etukäteen tuttu eikä niihin liittyen ollut siis mainittavia ennakko-oletuksia. Haastattelukysymysten muotoilu oli neutraali eikä ole syytä uskoa, että kysymyksenasetteluilla olisi johdateltu haastateltujen vastauksia. Aineiston keräämisen ja käsittelyn suhteen ei siis ole syytä epäillä tutkimuksen luotettavuutta, vaikkakin haastatteluaineisto toki syntyy aina tutkijan ja tiedonantajan välisessä vuorovaikutuksessa eikä siten voi olla täysin objektiivista tai tutkijan vaikutuksesta täysin vapaata.

Tiedonantajien valinnan suhteen haasteena oli tutkielman mittakaava, sillä kattavan kuvan saamiseksi olisi ollut optimaalista haastatella merkittävästi useampia henkilöitä kustakin palvelusta. Tutkielmassa valitun harkinnanvaraisen näytteen vuoksi on mahdollista, etteivät haastateltujen näkemykset edusta laajasti palvelun hallinnon henkilöstön näkemyksiä. Toisaalta ei myöskään ole varsinaisesti mitään syytä epäillä tätä, koska tiedonantajat valittiin huomioiden heidän asemansa organisaatiossa ja kykynsä tarkastella palvelua kokonaisuutena. Haastattelussa myös pyydettiin arvioimaan sitä, miten muu henkilöstö kokee nämä asiat, ja on oletettava, että tiedonantajan tiedossa olevat eriävät näkemykset olisivat nousseet tässä esille, jos sellaisia olisi. Kokonaisuudessaan tutkielman suurimpana haasteena on sen rajallisuus keston, tiedonantajien määrän ja aineiston koon suhteen. Tarkastelua olisi varsin hyvin voinut laajentaa minkä tahansa näistä tekijöistä suhteen, mutta se ei ole ollut tämän tutkielman puitteissa mahdollista. Tuloksia on siis tarpeen vielä validoida vastaavanlaisilla uusintatutkimuksilla sekä tarkasteltujen palvelujen suhteen että muiden organisaatioiden ja muiden palveluiden suhteen.

Asiakkuuden ja arvontuotannon teemoja julkisissa palveluissa on ehdottomasti syytä tutkia lisää. Tässä tutkielmassa oli mahdollista ainoastaan keskittyä tapaustutkimuksena yhteen organisaatioon ja sen muutamiin palveluihin, mutta kokonaiskuvan saamiseksi koko julkishallinnosta tai edes koko kuntakentästä olisi syytä laajentaa tarkastelua merkittävästi. Erityisesti arvontuotantoa olisi syytä tutkia palvelujen suunnittelun parissa työskentelevän henkilöstön näkökulman lisäksi myös johdon, suorittavan tason henkilöstön ja asiakkaiden näkökulmasta. Voi olettaa, että näiden eri ryhmien käsityksen tuotetusta arvosta

ja eri arvon muotojen välisistä suhteista eroavat toisistaan merkittävästi, minkä vuoksi olisi erittäin hedelmällistä vertailla niitä keskenään ja etsiä syitä mahdollisille eriäville käsityksille.

7. LÄHDELUETTELO

Aberbach, J. & Christensen, T. 2005. “Citizens and Consumers”. *Public Management Review*, Vol. 7 Issue 2, 225 – 245.

Alford, J. 2002. “Defining the client in the public sector: A social-exhange perspective”. *Public Administration Review*, 62(3), 337-346.

Alford, J. & Hughes, O. 2008. “Public Value Pragmatism as the Next Phase of Public Management”. *The American Review of Public Administration,* Volume 38, Number 2, pp. 130-148.

Benington, J. & Moore, M. 2011. *Public value: Theory and Practice*. Palgrave Macmillan.

Denhardt & Denhardt, 2000. “The New Public Service: Serving Rather than Steering”. *Public Administration Review*, Vol. 60, No. 6, pp. 549-559.

Denhardt & Denhardt. 2007. *The New Public Service: Serving, Not Steering.* New York: Routledge.

Fountain, J. 2001. “Paradoxes of Public Sector Customer Service”. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 14, No. 1, 55-73.

Hirsjärvi, S. & Hurme, H. 2008. *Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki: Gaudeamus.

Joukkoliikennelaki 13.11.2009/869.

Jäntti, A. 2018. “Mihin kuntaa tarvitaan tulevaisuudessa? - Kunta elämisen edellytyksiä luovana itsehallinnollisena paikallisyhteisönä”. Teoksessa Nyholm, Haveri, Majoinen & Pekola-Sjöblom (toim.) *Tulevaisuuden kunta*, 56-68. Suomen Kuntaliitto.

Koivunen, K. 2017. *Asiakas- tai ihmislähtöisyys – tasavertaisuutta ja vastavuoroisuutta ammattilaisten ja palvelun käyttäjien kanssa*. ePooki. Oulun ammattikorkeakoulun tutkimus- ja kehitystyön julkaisut 6.

Kuntalaki 10.4.2015/410.

Laitinen, Harisalo, Stenvall (toim.) 2013. *Palvelutiede julkisten palveluiden uudistajana*. Tampere University Press.

Lehto, Anttonen, Haveri & Palukka. 2012. “Julkisen palvelun muutos tutkimuksen kohteena”. Teoksessa Anttonen, Haveri, Lehto & Palukka. *Julkisen ja yksityisen rajalla – Julkisen palvelun muutos,* 11-16. Tampere University Press.

Lusch, R. & Vargo, S. 2014. *Service-Dominant Logic.* Cambridge University Press.

Milakovich, M. 2003. “Balancing Customer Service, Empowerment and Performance with Citizenship, Responsiveness and Political Accountability”. *International Public Management Review*, Vol. 4, Iss. 1, 61-83.

Mitronen & Rintamäki. 2012. “Arvopohjainen toimintalogiikka julkisen sektorin palvelujen ohjausjärjestelmissä”. Teoksessa Anttonen, Haveri, Lehto & Palukka (toim.). *Julkisen ja yksityisen rajalla – Julkisen palvelun muutos,* 174-216. Tampere University Press.

Moore, M. 1995. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Harvard University Press.

Perusopetuslaki 21.8.1998/628.

Porter, M. & Kramer, M. 2011. “The Big Idea: Creating Shared Value”. *Harvard Business Review*, January-February 2011, 2-17.

Porumbescu, Lindeman, Ceka & Cucciniello. 2017. “Can Transparency Foster More Understanding and Compliant Citizens?”. *Public Administration Review*, Vol. 77, Iss. 6, 840-850.

Rannisto, P-H., 2014. ”Asiakkuus ja asiakaslähtöisyys julkisissa palveluissa”. Teoksessa Rintamäki & Tienhaara (toim.) *Palveluajattelun murros: Näkymiä uudistuvaan palveluun*, 35-40. Tampere University Press.

Rintamäki, T. 2014. ”Tuotantolähtöisestä palvelulähtöiseen toimintalogiikkaan”. Teoksessa Rintamäki & Tienhaara (toim.) *Palveluajattelun murros: Näkymiä uudistuvaan palveluun*, 13-17. Tampere University Press.

Rintamäki, T. & Mitronen L. 2014. ”Asiakasarvo ja asiakaslupaus palvelulogiikan ytimessä”. Teoksessa Rintamäki & Tienhaara (toim.) *Palveluajattelun murros: Näkymiä uudistuvaan palveluun*, 27-31. Tampere: Tampere University Press.

Rämö, Heidi. 2018. ”Millaisin askelmerkein uuteen kuntaan?”. Teoksessa Nyholm, Haveri, Majoinen & Pekola-Sjöblom (toim.) *Tulevaisuuden kunta*, 152-160. Suomen Kuntaliitto.

Sitra (Hyssälä & Backman), 2018. *Kansanvallan peruskorjaus*.

Smith, G. & Huntsman, C. 1997. “Reframing the Metaphor of the Citizen-Government Relationship: A Value-Centered Perspective”. *Public Administration Review,* Vol. 57, No. 4, pp. 309-318.

Tampereen kaupunki. Kuntastrategia *Tampere – Sinulle paras.* https://www.tampere.fi/tiedostot/s/gMnFtUzmF/Tampereen_strategia_2030.pdf Ladattu 15.4.2019

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2018. *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Tammi.

Varhaiskasvatuslaki 13.7.2018/540.

Virtanen, Petri. 2018. *Palvelujen yhteiskunta - Yhteistyölähtöinen arvonluominen ja palveluperusteinen toimintalogiikka*. Tietosanoma Oy.