

Jukka-Pekka Lätti

**LUOTTAMUKSEN RAKENTUMINEN,  
YLLÄPITO JA MERKITYS JULKISTEN  
TILAAJA- JA TUOTTAJAORGANISAATIOIDEN  
VÄLISESSÄ TOIMINTASUHTEESSA**

Tapaustudkimus Hämeenlinnan ja Oulun kaupunkien  
sosiaali- ja terveyspalvelujen organisaatioista

Johtamisen ja talouden tiedekunta  
Pro gradu -tutkielma  
Kesäkuu 2020

# TIIVISTELMÄ

Jukka-Pekka Lätti: Luottamuksen rakentuminen, ylläpito ja merkitys julkisten tilaaja- ja tuottajaorganisaatioiden välisessä toimintasuhteessa: Tapaustutkimus Hämeenlinnan ja Oulun kaupunkien sosiaali- ja terveystalvelujen organisaatioista

Pro gradu -tutkielma

Tampereen yliopisto

Kunta- ja aluejohtaminen, Hallintotieteiden maisteriohjelma

Kesäkuu 2020

---

Pro gradu -tutkielmani käsittelee tilaaja- ja tuottajaorganisaatioiden välistä luottamusta julkisissa organisaatioissa. Tutkimuksen tehtävänä on selvittää, mitkä tekijät synnyttävät, rakentavat, ylläpitävät ja vahvistavat luottamusta tilaaja- ja tuottajaorganisaatioiden välillä, ja millainen merkitys luottamuksella on organisaatioiden välisessä toimintasuhteessa. Tutkielmani tarkoituksena on myös tutkia ja tulkita niitä ilmiöitä, toimintatapoja ja sopimuksellisia seikkoja, jotka edesauttavat organisaatioiden välisen luottamuksen rakentumista ja ylläpitoa sopimuksellisessa tilaaja-tuottaja -suhteessa. Lisäksi tavoitteena on tunnistaa, millainen rooli luottamuksella on tilaajan ja tuottajan välisessä organisaatiodynamiikassa operatiivisen viranhaltijajohdon näkökulmasta.

Tutkielmani on luonteeltaan laadullinen tapaustutkimus, jonka kohteina ovat Hämeenlinnan ja Oulun kaupunkiorganisaatioiden sosiaali- ja terveystalvelujen vastuualueiden tilaaja- ja tuottajaorganisaatiot. Tutkimuksen tutkimusaineisto koostuu organisaatioiden ylimmän viranhaltijajohdon edustajien teemahaastatteluilta, jotka olen kerännyt vuonna 2014.

Tutkimuksen tuloksina havaitaan, että tilaaja- ja tuottajaorganisaatioiden välinen luottamus rakentuu ja kehittyy ennen kaikkea aktiivisen yhteistoiminnan sekä tiiviin ja avoimen keskinäisvuorovaikutuksen avulla, missä organisaatioiden sisäisellä toimintakulttuurilla ja esihenkilön toimilla on keskeinen merkitys. Tilaaja- ja tuottajaosapuolten avainhenkilöillä (engl. *boundary-spanners*) on tutkimuksen mukaan erityisen oleellinen rooli organisaatioiden välisen luottamuksen muotoutumisessa, ylläpidossa ja ilmenemisessä. Julkisten tilaaja- ja tuottajaorganisaatioiden väliseen luottamukseen vaikuttavat olennaisesti myös organisaatioiden keskinäisen vuorovaikutuksen luonne sekä vastuujakoperiaatteiden selväpiirteisyys ja toimivuus käytännössä: roolien sekoittumista ja toisen osapuolen mahdollista yksisuuntaista ohjausta pidetään lähtökohtaisena uhkana keskinäisluottamukselle, kun taas selvästi linjatut vastuut sekä yhteiset, kumppanuuteen perustuvat visiot ja tavoitteet – samoin kuin erityisesti organisaatioiden aktiivinen yhteistoiminta tavoitteiden saavuttamiseksi – koetaan tutkimuksen mukaan organisaatioiden välistä luottamusta selvästi vahvistaviksi tekijöiksi.

Tutkimuksen mukaan tilaaja- ja tuottajaorganisaatioiden välinen luottamus merkitsee toimintasuhteessa huomattavan paljon; luotetun osapuolen kanssa asioiminen on tiiviimpää, monipuolisempaa, avoimempaa ja rakentavampaa, mikä osaltaan lisää ja vahvistaa keskinäisluottamusta edelleen. Molemmipuoliseen luottamukseen perustuva avoin ja monimuotoinen yhteydenpito sopijaosapuolten välillä koettiin toimintasuhteen riskejä ja epävarmuustekijöitä vähentäväksi ja hillitseväksi tekijäksi. Luottamuksen rakentuminen onkin mahdollista tulkita organisaatioiden välisessä viitekehysessä dynaamisena, vuorovaikutuksellisenä prosessina, joka syvenee ja kehittyy ajan kuluessa.

Tutkimuksen tuloksia voidaan hyödyntää muun muassa julkisten organisaatio- ja palvelurakenteiden ja yhteistoimintatapojen uudistamisessa sekä hyvien käytäntöjen tunnistamisessa. Tämän lisäksi tulokset tarjoavat käyttökelpoisen mahdollisuuden tilaaja-tuottaja -mallin ja sopimusohjaukseen perustuvien toimintojen kehittämiseksi tulevaisuudessa edelleen.

Avainsanat: Tilaaja–tuottaja -malli, tilaaja–tuottaja -toimintatapa, organisaatioiden välinen luottamus, yhteistyö, sopimuksellisuus, luottamuspääoma, organisaatioiden väliset suhteet, strateginen kumppanuus, uusi julkisjohtaminen, tilaaja, tuottaja, sopimus, New Public Management, NPM, governance, hallinta, organisaatiodynamiikka, luottamusdynamiikka, tuloksellisuus, transaktiokustannukset, tuottavuus, tehokkuus, verkostot, riskienhallinta, peliteoria

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

## Sisällys

1 Tutkimuksen tausta.....	1
1.1 Tutkimustehtävä .....	1
1.2 Tutkielman rakenne ja jäsenitys.....	2
1.3 Tutkimusongelma ja tutkimuskysymykset .....	3
1.4 Tutkimusaineisto ja tutkimusmenetelmät .....	3
1.5 Tutkimuksen aihe .....	4
1.6 Tutkimuksen tavoite .....	6
1.7 Tutkielma-aihetta koskeva aikaisempi tieteellinen tutkimus .....	6
1.7.1 Tilaaja-tuottaja -toimintatapa.....	6
1.7.2 Organisaatioiden välinen luottamus.....	7
1.8 Tutkimuskohteiden kuvaus.....	8
1.8.1 Hämeenlinna .....	8
1.8.2 Oulu .....	9
2 Tutkimuksen teoriatausta ja teoreettinen viitekehys .....	11
2.1 Tilaaja-tuottaja -toimintatapa.....	11
2.1.1 Tilaaja-tuottaja -toimintatavan toiminnalliset ominaispiirteet .....	11
2.1.2 Näennäismarkkinat .....	12
2.1.3 Tilaaja-tuottaja -toimintatavan käytännön implementointimuodot.....	13
2.2 Sisäinen ja ulkoinen tilaaja-tuottaja -toimintamalli .....	14
2.3 Tilaaja- ja tuottajaorganisaatioiden roolit, vastuut ja velvollisuudet .....	14
2.3.1 Tilaaja .....	15
2.3.2 Tuottaja .....	15
2.3.3 Sopimus .....	16
2.4 Tilaaja-tuottaja -malli suomalaisissa kunnissa .....	16
3 Tilaaja-tuottaja -toimintatavan taustateoriat ja historiallinen viitekehys.....	17
3.1 NPM-doktriini – Uuden julkisjohtamisen oppi .....	17
3.1.1 NPM-doktriinin ominaispiirteet ja taustaoletukset .....	18
3.1.2 Managerialismi ja julkisen valinnan teoria .....	19
3.1.3 NPM-reformien historia ja yleiset ominaispiirteet.....	22
3.1.4 Uuden julkisjohtamisen opin ja tilaaja-tuottaja -mallin implementointihistoria Suomessa.....	24
3.1.5 Julkisen johtamisen kehitys NPM-viitekehyksessä .....	26
3.1.5.1 Tulosjohtaminen tilaaja-tuottaja -toimintatavan taustaoletuksena Suomessa.....	27
3.1.5.2 Tilaaja-tuottaja -mallin sopimuksellisuus NPM-tulkintana .....	28
3.2 Governance – hallinta.....	29
3.2.1 Tilaaja-tuottaja -toimintatapa governance-kontekstissa tulkittuna .....	30
4 Organisaatioiden välinen luottamus .....	31
4.1 Organisaatio käsitteenä.....	31
4.2 Luottamuksen yleiset ominaisuudet ja ominaispiirteet.....	32

4.2.1 Luottamus ja sosiaalinen pääoma .....	34
4.2.2 Luotettavuus ja luottavaisuus.....	36
4.2.3 Epäluottamus.....	37
4.3 Organisaation sisäinen luottamus .....	37
4.3.1 Luottamuksen rakentuminen organisaatiossa .....	37
4.3.2 Johtaja ja esihenkilö organisatorisen luottamuksen rakentajana.....	38
4.3.3 Organisaatiokulttuuri .....	40
4.4 Luottamus organisaatioiden välisessä toimintasuhteessa .....	42
4.4.1 Organisaatioiden välisen luottamuksen ominaispiirteet.....	42
4.4.2 Organisaatioiden välisen luottamuksen tyypit .....	43
4.4.3 Organisaatioiden välisen luottamuksellisen kumppanuuden rakentamisen elementit .....	43
4.4.4 Organisaatioiden välisen toimintasuhteen riskit luottamuksen viitekehyksessä.....	44
4.4.5 Vastinparien rooli.....	45
4.4.6 Sopimus luottamuksen rakentamisen välineenä .....	45
4.4.7 Ajallinen viitekehys .....	46
4.4.8 Organisaatioiden välisen luottamuksen hyödyt ja mahdollisuudet yhteistoiminnalle .....	46
4.5 Peliteoria.....	47
4.5.1 Peliteoria käsittekokonaisuutena.....	48
4.5.2 Vangin dilemma.....	48
4.5.3 Yhteistyön peli.....	49
4.5.5 Organisaatioiden välinen luottamus peliteoreettisessa viitekehyksessä.....	50
4.5.5.1 Organisaatioiden välinen toimintasuhte kahden pelaajan yhteistyön pelinä.....	50
4.5.5.2 Axelrodin aikahorisontti .....	50
4.5.5.3 Yhteistyön peli sopimuksellisessa viitekehyksessä .....	51
5 Tutkimusaineiston analyysi.....	52
5.1 Organisaation sisäinen luottamus .....	53
5.2 Esihenkilö luottamuksen rakentajana .....	54
5.3 Tilaaja- ja tuottajaorganisaatioiden yhteydenpito ja vuorovaikutus .....	55
5.4 Organisaatioiden välinen operatiivinen yhteistoiminta .....	57
5.5 Henkilöityvä luottamus organisaatioiden vastinparien välillä.....	59
5.6 Tilaaja- ja tuottajaorganisaatioiden välisen luottamuksen merkitys sekä keskinäisluottamukseen vaikuttavat tekijät.....	60
5.7 Organisaatioiden välisen luottamuksen ilmeneminen .....	62
5.8 Sopimus ja sopimuksellisuus luottamuksen rakentamisessa .....	63
5.9 Epäluottamus ja riskit .....	65
5.10 Luottamuksen muutos ja kehittyminen.....	67
6 Johtopäätökset ja tulkinta .....	68
7 Pohdinta ja suositukset .....	73
Lähdeluettelo .....	75

# 1 Tutkimuksen tausta

## 1.1 Tutkimustehtävä

Tarkastelen tässä tutkielmassa organisaatioiden välistä luottamusta tilaaja-tuottaja -toimintatavan viitekehyksessä. Tutkielman tarkoituksena on tunnistaa, jäsennellä ja tulkita tekijöitä sekä toimenpiteitä, joilla organisaatioiden välistä luottamusta voidaan rakentaa, ylläpitää ja vahvistaa sopimusohjaukseen perustuvissa toimintatavoissa. Tutkimustehtävänä on niin ikään selvittää, millainen merkitys organisaatioiden välisellä luottamuksella on organisaatioiden kahdenvälisessä toimintasuhteessa. Tutkielmani on luonteeltaan tapaustutkimus, jonka kohdekuntina ovat Hämeenlinnan ja Oulun kaupunkien sosiaali- ja terveystalvelujen tilaaja- ja tuottajaorganisaatiot.

Tilaaja-tuottaja -mallin käyttö yleistyi suomalaisissa kunnissa viimeksi kuluneiden 20 vuoden aikana huomattavasti julkishallinnon ja julkisen palvelujärjestelmän reformien myötä: mallin käyttöönottoa julkisissa organisaatorakenteissa on perusteltu ennen kaikkea kustannustehokkuudella sekä vaikuttavuuden, allokaatioprosessien ja tuottavuuden paranemisella. Tilaajan ja tuottajan välisen sopimuksellisen toimintasuhteen luottamusulottuvuutta ei tästä huolimatta ole juuri tutkittu suomalaisen julkishallinnon osalta, vaikka organisaatiosuhteen välillisiin ja välittömiin transaktiokustannuksiin sekä sopimusohjausjärjestelmien näkyviin ja piileviin kontrollointimekanismeihin ja -tapoihin olisi mahdollista kiinnittää nykyistä enemmän huomiota. Tämä korostuu erityisesti, kun erilaisten julkisten palvelujärjestelmien tuottavuutta, tehokkuutta ja vaikuttavuutta arvioidaan.

Pyrin tarjoamaan tutkimuksen luottamusteoreettisella lähestymistavalla uudenlaisen näkökulman organisaatioiden välisen toimintasuhteen tutkimiseen suomalaisessa kunnallistieteellisessä kontekstissa sekä tuomaan uudenlaista näkemystä julkisen organisaatiotoiminnan ja hallinnollisten yhteistoimintaprosessien jatkokehittämiselle. Tutkielmani näkökulmavalinta mahdollistaa myös aiheen lähestymisen poikkitieteellisesti, sillä luottamuksen ilmiötason tutkimuksella on huomattavan pitkät perinteet muun muassa sosiologiassa ja sosiaalipsykologiassa.

Organisaatioiden välistä luottamusta koskeva tutkimus on painottunut aiemmin kansainvälisesti ja suomalaisittain ensisijaisesti yksityisen sektorin toimintoja ja transaktiosuhteita sekä sosiaalista pääomaa koskeviin tulkintoihin. Suomalaisten kuntien tilaaja–tuottaja-organisaatiosuhteen toimintadynamiikan tarkastelu ja tieteellinen tutkiminen nimenomaisesti luottamusnäkökulmasta onkin tärkeää ja perusteltua ennen kaikkea maassamme viime vuosikymmeninä tapahtuneiden – ja ennakoitavasti myös tulevien – julkista sektoria koskevien toimintareformien sekä niiden taustalla olevien länsimaisten ja yhteiseurooppalaisten hallinnan muutosta koskevien kehityskulkujen vuoksi. Koen, että aiheesta on erityisesti tästä syystä mahdollista tuottaa edelleen uutta tietoa hallintotoiminnan sekä ennen kaikkea kansallisten julkisten palvelujen organisoiminnan kehittämisen tueksi.

Tilaaajan ja tuottajan toimintasuhteen dynamiikan ja ilmiöiden tutkiminen on niin ikään relevanttia organisaatioiden väliseen työskentelyyn sekä yhteistoimintasuhteen tiedollisiin ja viestinnällisiin haasteisiin kytkeytyvien teemojen vuoksi, jotka säilynevät julkisten palvelujärjestelmien kehittämistä koskevan tieteellisen keskustelun keskiössä myös tulevaisuudessa. Luottamuksen tutkiminen tilaaja-tuottaja -toimintatavan ja organisaatioiden välisen toimintasuhteen viitekehyksessä tarjoaakin kunnallistieteelliselle tutkimukselle tuoreen ja tieteellisesti relevantin tarkastelu-ulottuvuuden julkishallinnon ja julkisten palvelujärjestelmien näkökulmasta nykyisellä governance-aikakaudella. Tämä on erityisen merkillepantavaa ja huomionarvoista Suomessa mahdollisesti 2020-luvulla toteutettavaksi aiotun maakuntahallinnon sekä julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämISRakenteiden kokonaisuudistuksen kontekstissa; suunnitteilla on ollut julkisten sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäjä- ja tuottajatahojen erottaminen toisistaan sekä siirtyminen palvelujen organisoiminnassa tosiasiallisesti tilaaja-tuottaja -toimintatapaan.

## 1.2 Tutkielman rakenne ja jäsenitys

Pro gradu -tutkielmani koostuu tutkimusasetelman laajasta kuvauksesta ja kirjallisuuskatsaukseen perustuvasta teoriaosuudesta sekä tutkimusaineiston analyysistä, tulkinnasta, johtopäätöksistä, pohdinnasta ja suosituksista.

Tutkimuksen teoriaosuudessa tarkastelen tutkimuksen kohdeilmiötä: tilaaja-tuottaja -toimintatapa sekä luottamusta organisaatioiden välisessä toimintasuhteessa. Koska tilaaja-tuottaja -toimintatapa kytkeytyy keskeisiltä osiltaan ja ilmenemismuodoiltaan niin kutsuttuun uuteen julkisjohtamisen

oppiin (New Public Management, NPM), taustoitin tutkimustani kattavalla selonteolla NPM-doktriinin toiminnallisista tunnuspiirteistä ja teoriaperusteisista tulkinnoista julkishallinnossa Suomessa ja kansainvälisesti.

### 1.3 Tutkimusongelma ja tutkimuskysymykset

Tutkimukseni tutkimusongelmana on julkisten tilaaja- ja tuottajaorganisaatioiden välisen luottamuksen rakentuminen, ylläpito ja organisaatiojohdollinen merkitys. Tarkentavat tutkimuskysymykset ovat:

- Miten luottamus ilmenee – ja mitkä tekijät erityisesti indikoivat – organisaatioiden välistä luottamusta julkisessa tilaaja-tuottaja -toimintasuhteessa?
- Millainen merkitys organisaatioiden välisellä luottamuksella on sopimuksellisen tilaaja-tuottaja -suhteen käytännöissä sopijaosapuolten ylimmän viranhaltijajohdon näkökulmasta?
- Miten ja millaisin käytännön toimenpitein tilaaja- ja tuottajaorganisaatioiden välistä luottamusta on mahdollista rakentaa, ylläpitää ja vahvistaa?

Tutkimusongelman ja tutkimuskysymyksiin vastaamisen kannalta on oleellista tehdä kattavasti selkoa luottamuksen käsitteestä teoriatasolla yleisesti sekä ilmenemisestä yleisesti organisaatioiden välisessä kontekstissa yhtäältä aikaisempiin tutkimuksiin perustuen sekä toisaalta suhteessa tilaaja-tuottaja -toimintamallille luonteenomaiseen sopimuksellisuuteen.

### 1.4 Tutkimusaineisto ja tutkimusmenetelmät

Tutkielmani on luonteeltaan laadullinen tapaustutkimus, jonka kohdekuntina ovat Hämeenlinnan ja Oulun kaupungit. Tutkimuksen varsinaisen tutkimusaineiston muodostavat kohdekuntien sosiaali- ja terveystoimen tilaaja- ja tuottajaorganisaatioiden ylimmän toimialajohdon teemahaastattelut (n=9), jotka olen kerännyt kevättalvella 2014. Koska tutkimus kohdistuu ammatillisiin organisaatioihin sekä

johtavien viranhaltijoiden asemaan ja toimenkuviin organisatorisessa viitekehyksessä, tutkimusaineiston runko koostuu kahdeksasta viranhaltijahaastattelusta. Olen lisäksi haastatellut tutkimusta varten hämeenlinnalaisista luottamushenkilöitä, joka oli toiminut kaupungin poliittisessa päätöksenteossa haastatteluajankohtana koko tilaaja-tuottaja -mallin hämeenlinnalaisen soveltamishistorian ajan.

Olen käyttänyt tutkimuksen haastattelumuotona puolistrukturoitua teemahaastattelua, joka yläteemat olen valinnut tutkimusaihetta sivuavien aiempien tutkimusten löydöksiin ja havaintoihin sekä teoriataustaan perustuen. Olen kerännyt haastatteluaineiston Hämeenlinnassa ja Oulussa henkilökohtaisin, nauhoitetuin haastatteluin ja analysoinut tutkimusaineiston sisällönanalyttisin keinoin teemoitellen.

Tutkielmani on kvalitatiivinen tapaustutkimus, millä perusteella olen käyttänyt tutkimuksessani abduktiivista eli teoriasidonnaista tutkimusotetta. Koska tarkoitukseni on ollut tutkia ilmiötä sekä sen olemusta syvällisesti ja pyrkiä yleistäviin merkityssisältötulkintoihin asetetussa viitekehyksessä, olen valinnut tutkimukseni kohdekunniksi vain rajallisen otoksen kaikista niistä suomalaisista kunnista, jotka ovat hyödyntäneet tilaaja-tuottaja -toimintamallia palvelujärjestelmissään. Hämeenlinnassa ja Oulussa toimintatavan implementoinnista oli kertynyt haastatteluajankohtana kokemusta useiden vuosien ajalta laajassa organisaatiomitassa, minkä vuoksi kyseisten kaupunkien tilaaja- ja tuottajaorganisaatioiden valitseminen tutkimuksen kohteiksi on perusteltua ja tarkoituksenmukaista.

## 1.5 Tutkimuksen aihe

Tutkielmani aihe ja tutkimuksen kohdeilmiö, organisaatioiden välinen luottamus tilaaja-tuottaja -toimintasuhteessa, kytkeytyy organisaatiotutkimuksellisilta peruslähtökohdiltaan laajaan länsimaiseen reformikokonaisuuteen, joka koskee julkisen hallintotoiminnan ja palveluprosessien uudelleenmuotoiluja 1980-luvulta alkaen ensin niin kutsutussa uuden julkisjohtamisen opin (NPM) doktriinin paradigmassa ja sen jälkeisessä hallinnan kehityssuunnan (*governance*) kontekstissa.

Organisaatioiden välisen luottamuksen käsitteellinen viitekehys sekä aihetta koskeva aiempi tutkimus ovat lähtökohdiltaan hyvin poikkitieteellisiä, sillä ne sivuavat erityisesti organisaatioteoreettista,



sosiaalipsykologista, yhteiskunta- ja taloustieteellistä tutkimustraditiota sekä sosiaalisen pääoman käsittekokonaisuutta.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) toteutti vuonna 2012 sosiaalipalvelujen tilaaja-tuottaja -toimintatavan kehittymistä ja implementointikäytäntöjä koskevan kansallisen selvityksen, jonka perusteella julkaistiin syksyllä 2012 ”Sitä saa mitä tilaa” -tutkimusraportti. Tutkimuksessa on tarkasteltu sosiaali- ja terveystalvelujen tilaaja-tuottaja -mallin käyttöä kuudessa eri suomalaishunnassa: Tampereella, Oulussa, Helsingissä (vanhuspalveluimplementaationa), Kouvolassa, Jämsässä ja Raaseporissa. (Karvonen ym. 2012).

Tilaaja-tuottaja -toimintatavan piirteistä ja tavoitteista on tehty valtakunnallisesti selkoa myös muun muassa Suomen Kuntaliiton sekä Kuntaliiton konsulttiyhtiö FCG Oy:n koordinoimassa ”Toimi 2010”-verkostohankkeessa, johon osallistui vuosina 2009 ja 2010 yhteensä yhdeksän suomalaista keskisuurta ja suurta kaupunkia: Hamina, Hämeenlinna, Jyväskylä, Kemi, Lahti, Mikkeli, Oulu, Rovaniemi ja Tampere. (Pauni et al 2011, 5).

Kuntaliiton entinen konsultointi- ja tutkimusyhtiö Efektia Oy on puolestaan toteuttanut vuosina 2003–04 kansainvälisen vertailuselvityksen tilaaja-tuottaja -mallin käytöstä suomalaissa ja ruotsalaisissa kunnissa. Selvityshankkeeseen osallistui 11 suomalaista kaupunkia – Espoo, Helsinki, Hämeenlinna, Jyväskylä, Kuopio, Lahti, Mikkeli, Oulu, Tampere, Turku ja Vantaa – sekä kaksi ruotsalaista kuntaa: Norrköping ja Västerås. Hankkeesta julkaistiin vuonna 2004 ”Tilaaja-tuottaja -malli suomalaisissa ja ruotsalaisissa kunnissa” -selvitysraportti (Efektia Oy 2004, 1–7).

Olen valinnut THL:n selvityksen, Toimi 2010 -hankkeen ja Efektia Oy:n vertailuprojektin perusteella tutkielmani lähestymistavaksi tapaustutkimuksen, jonka kohdekunniksi valikoin Hämeenlinnan ja Oulun kaupungit. Tarkentavasti määritellen tutkimukseni varsinaisina kohteina ovat Hämeenlinnan ja Oulun sosiaali- ja terveystalvelujen ammatilliset tilaaja- ja tuottajaorganisaatio-osapuolet.

Tilaaja-tuottaja -toimintatapaa toteutettiin Hämeenlinnassa koko kaupunkiorganisaation laajuudella vuosina 2009–2017. Oulussa malli oli käytössä niin ikään palvelujärjestelmän kokonaisorganisointiin sovellettuna yli 12 vuoden ajan vuodesta 2001 maaliskuuhun 2014 asti. Kummankin kaupungin palvelujärjestelmiinsä implementoimat muodot tilaaja-tuottaja -toimintavasta ovat siis olleet niin kutsuttuja kokonaisvaltaisia malleja. (Pauni et al 2011, 23–24.)

## 1.6 Tutkimuksen tavoite

Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, tunnistaa ja eritellä organisaatioiden välisen luottamuksen ominaisuuksia, erityispiirteitä ja ilmenemismuotoja sekä merkitystä julkisen tilaaja-tuottaja -toimintatavan implementointikäytännöissä. Koska kyseessä on laadullinen tapaustutkimus, tutkimuksen keskeisenä tavoitteena on yhtä lailla luottamuksen ilmiötason syvälinen ymmärtäminen asetetussa viitekehyksessä.

Tilaaja-tuottaja -periaatetta on sovellettu suomalaissa kunnissa varsin vaihtelevin käytännöin ja erilaisilla organisaatiomitoilla, minkä vuoksi hyvien käytäntöjen kartoittaminen ja vertailu on toistaiseksi ollut laajuudeltaan vaihtelevaa. Tutkielmani tavoitteena on tästä syystä myös tuottaa kohdeilmiötietoa koskevaa uutta tietoa hyödynnettäväksi muissakin kuin kunnallisissa toimintarakenteissa, joissa tilaaja- ja tuottajatahot toimivat omina, eriytettyinä organisaatioyksiköinä. Tutkimuksen päämääränä on tämän ohella tunnistaa julkisten organisaatioiden tilaaja-tuottaja -asetelman luottamusdynamikan elementtejä organisaatioiden välisten toimintatapojen, palvelujärjestelmien ja sopimusohjausmallien jatkokehittämisen tueksi.

Koska Oulun kaupunki teki vuoden 2013 lopulla päätöksen luopua tilaaja-tuottaja -mallista vuoden 2014 aikana, ja Hämeenlinnassa toimintamallin käytöstä luovuttiin kesällä 2017 kaupungin hallinto- ja palveluorganisoinnin uudelleenmuotoilun yhteydessä, tutkimuksen yhtenä tavoitteena on ollut osaltaan kartoittaa ja dokumentoida kohdekaupunkien johtavien viranhaltijoiden kokemuksia ja havaintoja käytössä olleista toimintatavoista organisaatiotieteellisenä aikalaistutkimuksena.

## 1.7 Tutkielma-aihetta koskeva aikaisempi tieteellinen tutkimus

### 1.7.1 Tilaaja-tuottaja -toimintatapa

Tilaaja-tuottaja -toimintatavan implementointikäytännöistä sekä soveltamiskokemuksista on tehty Suomessa 1990-luvun lopulta asti kohtuullisen kattavasti tapaustutkimusta; aihetta ovat käsitelleet mm. Olavi Kallio, Juha-Pekka Martikainen, Pentti Meklin, Tuija Rajala ja Jari Tammi tutkimusjulkaisussaan ”Kaupungit tilaajina ja tuottajina – Kokemuksia ja näkemyksiä Jyväskylän, Tampereen ja Turun toimintamallien uudistushankkeista” (2006), Juhani Määttä väitöskirjassaan

”Hybridioorganisaatioiden ja niiden konsernijohtamisen muotoutuminen” (2010) sekä Majjaliisa Junnila ja Sami Fredriksson ”Tilaaminen ja tuottaminen sosiaali- ja terveystaloudessa” -tutkimusjulkaisussaan (Tekes/THL 2012).

Tilaaaja-tuottaja -toimintatavasta on julkaistu 2000-luvun ensimmäisinä vuosikymmeninä myös useita muita tutkimusraportteja ja selvityksiä, esimerkiksi Kuntaliiton ”Tilaaaja-tuottaja -toimintatapa – Ideasta käytäntöön” -julkaisu (2007, toim. Antti Kuopila), ”Kehittyvät tilaaaja-tuottaja -mallit suomalaissa kunnissa” -raportti (2011) sekä luvussa 1.6.1 mainitut Terveystalouden ja hyvinvoinnin laitoksen ”Sitä saa mitä tilaa – Tilaaaja-tuottaja -toimintatavan kehittyminen sosiaali- ja terveystaloudessa” -tutkimus, Toimi 2010 -verkostohankkeen loppuraportti (2011) ja Efektia Oy:n selvitysprojektin raporttijulkaisu (2004). Lisäksi Työterveyslaitoksen ja Työturvallisuuskeskuksen ”Tilaten ja tuottaen” -julkaisussa (Huuhtanen & Tuomivaara 2010) on tarkasteltu tilaaaja-tuottaja -toimintatapa erityisesti muutosjohtamisen ja organisatorisen toimintadynamiikan näkökulmasta.

### 1.7.2 Organisaatioiden välinen luottamus

Luottamuksen teemaa ja sen eri ulottuvuuksia käsittelevää tutkimuskirjallisuutta on olemassa runsaasti sekä kansainvälisesti että kansallisesti: suomalaisista julkaisuista esimerkkeinä mainittakoon professori Risto Harisalonen ja Ensio Miettisen teos ”Luottamus – Pääomien pääoma” (2010) sekä Kaj Ilmosen ja Kimmo Jokisen ”Luottamus modernissa maailmassa” -julkaisu (2002). Luottamusta käsitteleviä ulkomaisia perusteoksia ovat puolestaan muiden muassa Elias L. Khalilin ”Trust” (2003), Kieron O’Haran ”Trust” (2004), Robert Solomonin ja Fernando Floresin ”Building Trust: In Business, Politics, Relationships, and Life” (2001), Vincent Buskensin ”Social Networks and Trust” (2002), David C. Arnottin ja David Wilsonin ”Trust - current thinking and future research” (2007), joiden avulla olen rakentanut tutkimukseni teoreettista viitekehystä.

Luottamuksen käsitettä ja tematiikkaa nimenomaisesti organisaatioiden välisessä kontekstissa ovat puolestaan käsitelleet muiden muassa Risto Seppänen väitöskirjassaan ”Trust in Inter-Organizational Relationships” (2008) ja Kirsi Malkamäki väitöskirjassaan ”Luottamuksen kehittyminen ja johtamisjärjestelmää koskeva uudistus – Tapaustutkimus kaupan alan organisaatiosta” (2017), Jörg Sydow artikkelissaan ”Understanding the Constitution of Interorganizational Trust” (1998, julkaisussa Trust Within and Between Organizations), Reinhard Bachmann ”Trust, Power and Control in Trans-Organizational Relations” -tutkimusartikkelissa (2001) sekä Thomas Mellewigt, Anoop Madhok ja Antoinette Weibel tutkimuksessaan ”Trust and Formal Contracts in

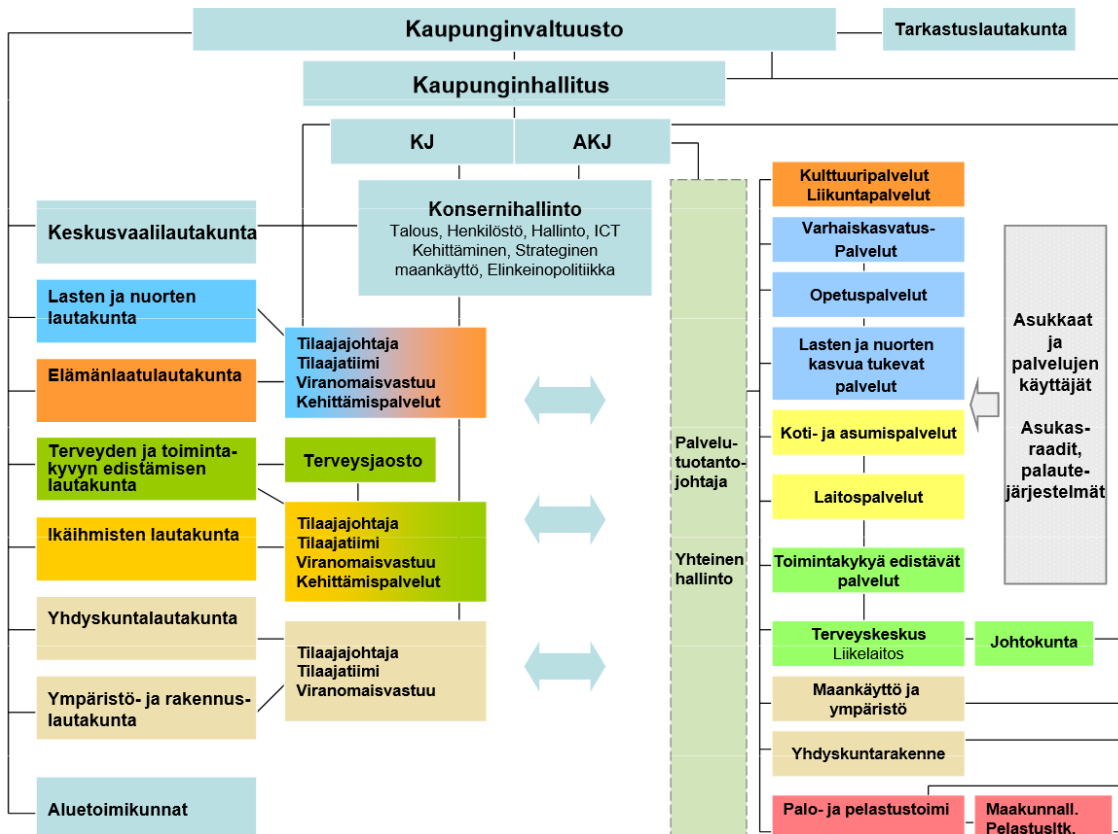
Interorganizational Relationships – Substitutes and Complements” (2007). Edellä mainitut kirjalliset lähteet ovat niin ikään osa tämän tutkimuksen teoriaviitekehystä.

## 1.8 Tutkimuskohteiden kuvaus

### 1.8.1 Hämeenlinna

Hämeenlinna on noin 67 000 asukkaan kaupunki ja Kanta-Hämeen maakuntakeskus, joka sijaitsee Etelä-Suomessa, Helsingin ja Tampereen puolivälissä, pääradan ja moottoritien varrella. Hämeenlinnan kaupungin alueella toteutettiin 1.1.2009 merkittävä kuntaliitos, kun kaupungin naapurikunnat Hauho, Kalvola, Lammi, Renko ja Tuulos liittyivät Hämeenlinnaan, mikä kasvatti kaupungin väkilukua noin 18 000 henkilöllä.

Hämeenlinnan kaupunki on soveltanut tilaaja-tuottaja -toimintatapaa ja sisäistä palvelusopimukseen perustuvaa sopimusohjausta toiminnoissaan vuodesta 2009 vuoteen 2017. Käytössä ollut tilaaja-tuottaja -malli kattoi koko kaupungin palvelujärjestelmän organisaatorakenteena, jossa tilaajatahon toiminta oli järjestetty elämänkaarimallin mukaisesti tilaajalautakunnittain ja ammatillisin, viranhaltijajohtoisin tilaajatiimein. Hämeenlinnan palvelutuotanto-organisaatio toimi puolestaan suoraan kaupunginhallituksen alaisuudessa. Palvelutuotannosta vastasivat apulaiskaupunginjohtaja sekä palvelutuotantojohtaja, jonka kokonaisvastuulla olivat eri palvelualueet (kuva 1). (Pauni et al. 2011, 23.)



Kuva 1 Hämeenlinnan tilaaja-tuottaja -mallin organisaatorakenne

(Verkkoaineisto: [http://www.tem.fi/files/34232/Hellsten\\_Tapani\\_Hameenlinnan\\_kaupunki.pdf](http://www.tem.fi/files/34232/Hellsten_Tapani_Hameenlinnan_kaupunki.pdf), viitattu 15.9.2015)

Hämeenlinnan sopimusohjaus perustui tilaajan ja palvelutuotannon viranhaltijoiden sisällöllisesti valmistelemiin vuosittaisiin palvelusopimuksiin, joiden hyväksymisestä päättivät tilaajalautakunnat. Sopimuksia seurattiin ja arvioitiin aktiivisesti sopimuskauden mittaan sopimuseurannoissa. (Pauni et al. 2011, 23.)

### 1.8.2 Oulu

Oulu on Perämeren rannikolla sijaitseva Pohjois-Pohjanmaan maakuntakeskus, joka on yli 200 000 asukkaallaan Suomen viidenneksi suurin kaupunki. Hämeenlinnan tavoin Oulun seudulla on toteutettu viimeksi kuluneiden 10 vuoden aikana merkittäviä kuntaliitoksia, kun Ylikiiminki (2009) sekä Haukipudas, Kiiminki, Oulunsalo ja Yli-Ii (2013) ovat liittyneet yhteen Oulun kanssa.

Oulun kaupungissa siirryttiin tilaaja-tuottaja -toimintatavan käyttöön vaiheittain vuodesta 2001 alkaen: ensimmäisenä toimintamalli implementoitiin tekniseen toimeen ja päivähoitoon. Vuonna 2007 Oulussa toteutettiin kaikkia sosiaali- ja terveystalvetauja koskenut tilaaja- ja

tuottajaorganisaatioiden eriyttäminen, jonka mukaisesti palvelut järjestettiin sopimusohjauksella. (Junnila et al 2012, 41-42.)

Oulun kaupunki on kuvannut vuosina 2007-2013 soveltamaansa hyvinvointipalvelujen sopimusohjausperustaista järjestämismallia seuraavasti: ”kaupungin sosiaali- ja terveystalouden järjestämisestä vastaa tilaajaorganisaatio, jota edustaa sosiaali- ja terveystalouden ja viranhaltijoista koostuva tilaajatiimi asiantuntijoinen. Tuottajaorganisaatio vastaa puolestaan kaupungin omien sosiaali- ja terveystalouden tuottamisesta. Tuottajaa edustavat sosiaali- ja terveystalouden palvelutuotannon johtokunnan alaisuudessa toimivat johtajat ja valtaosa hyvinvointipalveluiden henkilöstöstä.” (Verkkoviite [www.ouka.fi:80/oulu/paatoksenteko-ja-hallinto/sosiaali-ja-terveystalouden-palvelutuotannon-johtokunta](http://www.ouka.fi:80/oulu/paatoksenteko-ja-hallinto/sosiaali-ja-terveystalouden-palvelutuotannon-johtokunta), viitattu 1.2.2014.)

Pekka HUUHTANEN ja Olli PUNNONEN ovat tehneet selkoa Oulun tilaaja-tuottaja -toimintavan käyttöönotosta teoksessaan ”Kunnantalolta kilpailulle – Oulun ydinkunta-palvelukuntamallin synty” (2008). Oulun mallissa hyvinvointipalvelujen organisaation vastuulla oli tilaaja-tuottaja -toimintavan implementoinnin ajan järjestää kaupunkilaisille lakien ja asetusten mukaiset sosiaali- ja terveystaloudet sekä vastata sosiaalisten ongelmien ja niiden haittavaikutusten ehkäisemisestä. Hyvinvointipalveluiden johdossa toimi hyvinvointijohtaja, ja tämän alaisuudessa kolme tilaajajohtajaa: terveystaloudenjohtaja, sosiaalijohtaja ja vanhustyön johtaja. Hyvinvointipalveluiden tuotantoa johti palvelutuotantojohtaja, jonka alaisuudessa työskenteli vastaavasti kolme palvelujohtajaa terveystalouden, sosiaalisen hyvinvoinnin ja ikäihmisten hyvinvoinnin tuotannossa, yksi kullakin vastuualueella.

Koska Oulu päätti vuonna 2013 luopua käytössä olleesta tilaaja-tuottaja -mallista ja organisoida hyvinvointipalvelujen kokonaisuutensa uudelleen vuoden 2014 aikana, tämän tutkimuksen nimenomaisena tarkastelukohteena on Oulussa vuosina 2007–2013 käytössä ollut toimintamalli ja siitä saadut aikalaiskokemukset.

## 2 Tutkimuksen teoriatausta ja teoreettinen viitekehys

### 2.1 Tilaaja-tuottaja -toimintatapa

#### 2.1.1 Tilaaja-tuottaja -toimintatavan toiminnalliset ominaispiirteet

Tilaaja-tuottaja -toimintatapa on lähtökohdiltaan luonteenomainen markkinasuuntautuneen julkisen palveluorganisoinnin muoto, joka kehittyi alkujaan kiinteänä osana uuden julkisjohtamisen oppikokonaisuutta, NPM-doktriinia (New Public Management). Tilaaja-tuottaja -periaatetta voidaan perustellusti pitää eräänä keskeisimmistä uuden julkisjohtamisen opin käytännön sovelluksista, sillä toimintatavan implementoinnin tavoitteena on julkisen palvelutuotannon tehostaminen markkinaehtoisin ja yksityiseltä sektorilta omaksutuin toimintametelein. Yleisesti luonnehdittuna tilaaja-tuottaja -toimintamallilla tavoitellaan yhtäältä organisaatio- ja hallintotoiminnan joustavoittamista sekä toisaalta julkisten organisaatioiden rakenteellista kehittämistä. Näiden periaatteiden mukaisesti toimintatapaa alettiin soveltaa voimakkaasti ja laajasti käytäntöön myös Suomessa 1990-luvulta alkaen. (Lähdesmäki 2003, 155.)

Tilaaja-tuottaja -toimintatavassa on tunnistettavissa kaksi toiminnallista pääperiaatetta: 1) tilaaja- ja tuottajatoimintojen hallinnollinen, organisatorinen ja operatiivinen eriyttäminen sekä 2) tilaaja- ja tuottajaorganisaatioiden välille rakennettu osto- ja myyntisuhteisiin perustuva näennäis- eli kvasimarkkinarakenne tai tosiasiallinen toiminnallinen markkinaverkostoasetelma (Lähdesmäki 2003, 155).

Tilaaja-tuottaja -toimintatapa tarkoittaa siis peruslähtökohdaltaan julkisen palvelu- ja hallintojärjestelmän organisointia malleilla, joiden yhteisenä dogmaattisena ominaispiirteenä on palvelujen tilaaja- ja tuottajaorganisaatioiden eriyttäminen toisistaan. Käytännössä tämä toteutuu palvelujen tilaamis- ja tuottamisvastuun osoittamisella toisistaan erillisille organisaatio-osapuolille. Kuntatasolla – ja laajemminkin julkisessa palveluorganisoinnissa – tilaaja-tuottaja -toimintatavan implementointi tarkoittaa pelkistetyimmillään, että julkinen taho vastaa mallissa lainmukaisena järjestämisvastuuvollisena osapuolena palvelujen tilaamisesta, mutta palvelujen tuottajataho voi olla tilanteen ja sopimusten mukaan joko yksityinen, julkinen tai kolmannen sektorin organisaatio.

Tilaaja-tuottaja -toimintatapaa voidaan näin ollen soveltaa käytäntöön joko sisäisenä tilaaja-tuottaja -mallina, jossa sopimuksenalaiset osapuolet mahdollisine osaorganeineen ovat saman julkisen

organisaation osaorgaaneja, tai ulkoisena mallina, jossa tilaaja ja tuottaja eivät kuulu samaan julkiseen organisaatioon. Palvelujen tuottajana on tällöin ulkopuolinen toimija, esimerkiksi osakeyhtiö, toinen julkinen organisaatio-osapuoli tai järjestö (Kuopila et al. 2007, 11). Kunnan sisäisessä tilaaja-tuottaja -mallissa sopimuksenalaiset osapuolet, tilaaja- ja tuottajaorganisaatiot mahdollisine osaorgaaneineen, ovat automaattisesti luonteeltaan julkisia tahoja, joiden välinen toiminta perustuu palvelusopimukseen ja sopimusohjaukseen (Efektia Oy 2004, 9).

### 2.1.2 Näennäismarkkinat

Näennäis- eli kvasimarkkinat ovat sisäisen tilaaja-tuottaja -toimintatavan eräs keskeinen elementti. Asetelmassa julkisen sektorin tilaaja- ja tuottajaorganisaatioiden välille perustetaan markkinoita muistuttavat olosuhteet, joiden tavoitteena on ”tehostaa toimintaa hyödyntämällä kilpailuun liittyviä kannustimia ja tavoitteellisia sopimuksia” (Kuopila 2007, 12).

Vaikka sisäisen tilaaja-tuottaja -mallin näennäismarkkinat eivät vastaa avointa markkina-asetelmaa, johon ulkoinen tilaaja-tuottajamalli puolestaan oletusarvoisesti perustuu, myös näennäismarkkinoihin liittyy perusoletuksiltaan potentiaalisia toiminnallisia-taloudellisia riskejä ja epävarmuustekijöitä. Lanen (2002) mukaan eräs keskeisimmistä sisäisen tilaaja-tuottaja -mallin riskeistä on sopimuksenalaisten organisaatioiden välisen toimintasuhteen muuttuminen tosiasialliselta luonteeltaan keinotekoiseksi ja rakenteeltaan jäykäksi. Tällöin sisäinen tilaaja-tuottaja -toimintatapa muistuttaa operatiiviselta olemukseltaan tiukan formaaleja palvelujärjestelmän organisointimuotoja, mikä tarkoittaa, että malli ilmenee käytännössä tosiasiallisesti vain nimellisenä struktuurina eikä palvele alkuperäistä tarkoitustaan. (Lane 2002, 158.)

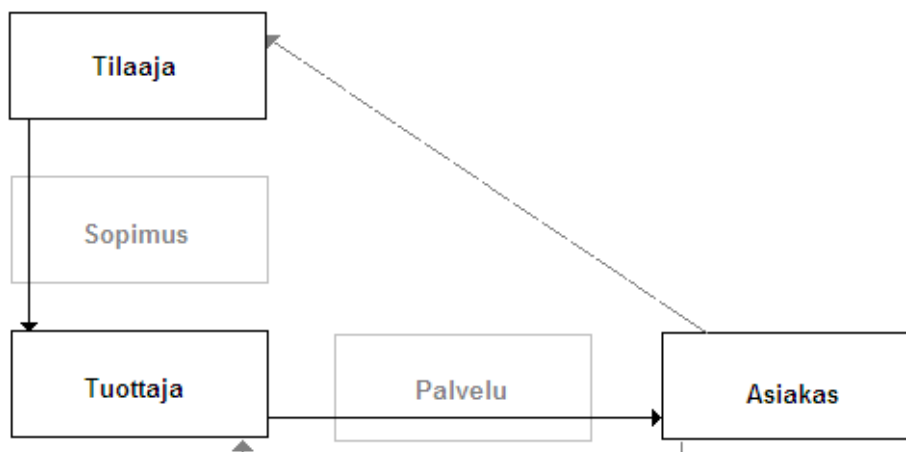
Luottamusnäkökulmasta on yhtä lailla oleellista huomioda, että näennäismarkkina-asetelma muodostaa jo perusolettamuksiensa vuoksi sisäiseen tilaaja-tuottaja -toimintamalliin merkittävän riskifunktion; vaikka malli perustuu sopimuksellisuuteen, sisältyy organisaatioiden väliseen toimintasuhteeseen myös sisäisessä mallissa riski, että toinen osapuoli ei kykene suoriutumaan sopimukseen kirjatuista velvoitteistaan (kompetenssiluottamusnäkökulma) tai operoi toiminnallisten-taloudellisten osaoptimointitarkoituksin tietoisesti niitä vastaan (Kuopila et al. 2007, 63).



### 2.1.3 Tilaaja-tuottaja -toimintatavan käytännön implementointimuodot

Tilaaja-tuottaja -toimintatapaa sekä sen käytännön sovellusmuotoja on tutkittu viimeksi kuluneiden kahden vuosikymmenen aikana kansainvälisesti huomattavan paljon. Owen E. Hughesin esittämän NPM-doktriiniin tunnusmerkistön (kuvattu tarkemmin luvussa 2.1.2) sekä siihen perustuvien hallinto- ja palvelureformien ominaispiirteiden mukaan julkisen toiminnan markkinaehtoistaminen tapahtuu erottamalla organisaatiotason tilaaja- ja tuottajaosapuolet toisistaan (engl. purchaser-provider split). (Hughes 2003, 44.)

Professori Ari-Veikko Anttiroiko on kuvannut tilaaja-tuottaja -toimintatapaa ”Hallintainnovaatiot”- tutkimusjulkaisussaan (2010). Perusluonteeltaan tilaaja-tuottaja -malli nojaa universaalisti kolmeen periaatteeseen: 1) tilaaja- ja tuottajaosapuolten eriyttämiseen organisaatiotasolla selvästi toisistaan, 2) tilaaja- ja tuottajaosapuolten välille rakennettaviin tosiasiallisiin tai näennäisiin markkinaolosuhteisiin sekä 3) tilaajan ja tuottajan välisen toiminnan ohjaukseen, jota toteutetaan sopimuksin (kuvio 1). (Anttiroiko 2010, 24).



Kuvio 1: Tilaaja-tuottaja -mallin yleiskuvaus (Anttiroiko 2010, 24).

Tilaaja-tuottaja -toimintatavasta on Maysin & Handin (2000) mukaan tunnistettavissa yleisesti kahdeksan keskeistä toiminnallis-tavoitteellista ominaispiirrettä, jotka ovat 1) pyrkimys tuottavuuden lisäämiseen, 2) väestön muuttuvien palvelutarpeiden huomiointi osana palvelurakenteiden kehittämistä (elinkaarimalliajattelu), 3) vallan ja vakiintuneiden resurssien allokaation tasapainottaminen, 4) allokaatiotehokkuuden parantaminen, 5) asiakaslähtöisyyden lisääminen, 6) vastuullisuuden parantaminen, 7) vertailtavuuden ja läpinäkyvyyden lisääminen sekä 8) priorisointiperiaatteiden selkiyttäminen julkisessa palvelutuotannossa. (Mays & Hand 2000, 14–15.)

## 2.2 Sisäinen ja ulkoinen tilaaja-tuottaja -toimintamalli

Kuten edellä on todettu, tilaaja–tuottaja -toimintatapaa on mahdollista implementoida julkishallinnossa ja palvelujärjestelmissä käytännössä kahdessa vaihtoehdoisessa muodossa: sisäisenä tai ulkoisena toimintamallina. Sisäisessä mallissa kunta tai muu julkinen organisaatio tilaa palvelut sopimuksen mukaan joko pääasiallisesti tai kokonaan saman organisaation sisäiseltä tuottajataholta, kun taas ulkoisessa mallissa sopimuksenalaisena tuottajaosapuolena toimii julkisorganisaation ulkopuolinen taho. Ulkoinen tilaaja-tuottaja -malli perustuu näin ollen lähtökohtaisesti kilpailuttamiseen sekä eri sektoreiden väliseen avoimeen kilpailuasetelmaan. Tästä huolimatta kunnalla on myös ulkoisessa mallissa lakisääteinen vastuuvollisuusasemansa mm. resurssiallokoinnin ja viranomaistehtävien hoitamisen sekä julkisen päätöksenteon osalta. (Anttiroiko 2010, 24–25).

Kun tilaaja-tuottaja -toimintatapaa sovelletaan käytäntöön, on määriteltävä erikseen, millainen asema on poliittisella ohjauksella, mitkä ovat tilaaja- ja tuottajaviranhaltijoiden tehtävät sekä millaiset ovat organisaatioiden johdon vastuut ja velvollisuudet. Palvelujärjestelmän operatiivisen onnistumisen kannalta erityisen keskeistä on määritellä osapuolten välinen toiminnallinen roolijako (Kuopila 2007, 17) sekä sopimuksenalaisten organisaatio-osapuolten keskinäiset vastuuvouitteet.

## 2.3 Tilaaja- ja tuottajaorganisaatioiden roolit, vastuut ja velvollisuudet

Tilaaja-tuottaja -toimintamallia tutkineiden professori Pekka HUUHTASEN ja erikoistutkija Seppo TUOMIVAARAN luonnehdinnan (2010) mukaan tilaaja-tuottaja -toimintatapaan siirtyminen on ”laajavaikutteinen tapahtuma, jota värittävät paikalliset, hallintokunnittaiset ja työyhteisökohtaiset ominaispiirteet” (Huuhtanen & Tuomivaara 2010, 7). Koska sisäinen tilaaja-tuottaja -periaate on sopimusohjaukseen perustuva toimintamalli, osapuolten välinen vuorovaikutus rakentuu tilaajan ja tuottajan hyväksymälle, molemminpuolisesti velvoittavalle sopimukselle. Sisäinen tilaaja-tuottaja -toimintatapa onkin HUUHTASEN ja TUOMIVAARAN mukaan luonteenomaisesti kumppanuussuhde (Huuhtanen & Tuomivaara 2010, 11).

### 2.3.1 Tilaaja

Tilaaja-tuottaja -toimintamalli edellyttää oletusarvoisesti tilaajan ja tuottajan välisen vastuunjaon ja toiminnallisten roolien selkeyttä; tilaajataho päättää tilattavasta palveluista poliittisten reunaehtojen ja tilanteen mukaisen tosiasiallisen palvelutarpeen perusteella. Palvelujen tilausprosessi sisältää käytännössä tuottajatahon nimeämisen (sisäinen tai ulkoinen tuottaja) ja asianmukaiset kilpailuttamistoimenpiteet sekä tilattavien tuoteryhmien valinnan ja sopimusten laadinnan sekä palvelujen tuotannon rahoittamisen palvelusopimuksen mukaisesti. Tämän ohella tilaaja huolehtii osaltaan myös mm. hankintalainsäädännön noudattamisesta. (Kuopila 2007, 27.)

Sopimuksenalaisella tilaajaorganisaatiolla on niin ikään vastuu sopimukseen sisältyvien palvelujen hinta-laatu -suhteen arvioinnista: tilaajan on huolehdittava siitä, että palveluja käyttävät kuntalaiset saavat tarpeen- ja tarkoituksenmukaisen palvelun oikea-aikaisesti, ja että tarjottavat palvelut täyttävät niille tilaajan ja tuottajan välisessä sopimuksessa asetetut määrälliset ja laadulliset kriteerit ja tavoitetasot. Tilaajatahosta voidaan käyttää myös ”järjestäjä”-nimitystä (Kuopila 2007, 27).

### 2.3.2 Tuottaja

Tuottajaorganisaatio tekee lähtökohtaisessa normaaliasetelmassa tilaajan tarjouspyynnön mukaisesti tarjouksen palvelujen tuotannosta. Tarjouksen hyväksymisen jälkeen tuottaja solmii tilaajan kanssa tuotantosopimuksen yksilöityine sisältöineen, toteuttaa vastuullisena osapuolena sopimuksenmukaiset velvoitteet sekä seuraa, arvioi ja raportoi tilaajalle aktiivisesti tilauksen toteumasta ja mahdollisista poikkeamahavainnoista (Huuhtanen & Tuomivaara 2010, 10).

Huuhtasen ja Tuomivaaran (2010) mukaan palvelutuotannon organisointimuoto voi olla rakenteellisesti tilaaja-tuottaja -mallin mukainen, vaikka kyseistä nimeä ei toimintatavasta käytettäisikään. Vastaavasti eräitä palvelutuotannon organisointitapoja on mahdollista kutsua tilaaja-tuottaja -toimintamalliksi, vaikka mallin mukainen toiminta olisi vain nimellistä (Huuhtanen & Tuomivaara 2010, 12). Tilaaja- ja tuottajatahojen roolien ja vastuunjaon sekä sopimusohjauksen selkeys ovat näin ollen keskeisiä asioita, kun mallin tosiasiallista implementointia arvioidaan erityisesti tuottajaosapuolen näkökulmasta.

### 2.3.3 Sopimus

Tilaaaja- ja tuottajaosapuolten välinen palvelusopimus on sisäisen tilaaja-tuottaja -toimintatavan keskeisin asiakirja sekä organisaatioiden keskinäisen toimintasuhteen virallinen, kirjallinen perusta. Tilaajan ja tuottajan väliseen sopimukseen kirjataan tilauksen sisältöä ja tavoitteita sekä tuloksellisuuden seuranta ja arviointia koskevat asiat. (Efektia Oy 2004, 9–10.)

Greven (2008) mukaan juuri sopimuksellisuus on tyypillinen strateginen ominaispiirre NPM:n mukaisissa julkisen palveluorganisoinnin muodoissa (Greve 2008, 20). Sopimusperusteiseen tilaaja-tuottaja -malliin sisältyy organisaatioiden välinen sopimussuhde, tilaajan ja tuottajan julkinen intressi, toiminnallis-taloudellisen yhteisen hyödyn tavoittelu, yritysmäiset toiminnan muodot ja avoin tiedonvaihto. Erityisen merkittävää on, että sopijaosapuolten yhteinen arvopohja ja eettinen toimintaperusta sekä ”luottamukseen perustuvat ja moraalisesti sitovat sopimukset” kuuluvat sisäiseen tilaaja-tuottaja -malliin luonteenomaisesti. Lisäksi on huomioitava, että toimintamallin sopimuksellisuus edellyttää poliittista linjausta julkisorganisaatioiden luottamushenkilöjohdolta. (Efektia Oy 2004, 9–11).

## 2.4 Tilaaja-tuottaja -malli suomalaisissa kunnissa

Tilaaja-tuottaja -toimintatavan implementointi suomalaisissa kunnissa on perustunut kansainvälisiin kehityskulkuihin; mallin käytöstä haettiin kokemuksia muista länsimaista, mm. Englannista, Ruotsista ja Uudesta-Seelannista. Toimintatavan soveltaminen alkoi useassa kunnassa mm. teknisen toimen ja joukkoliikenteen palveluissa, joista mallia laajennettiin sosiaali- ja terveystalouteen (THL:n raportti 42/2012, 23).

Kuntien palvelutuotantorepertuaari ja hallinnon laajuus eteni kasvusuhdanteessa aina 1960-luvulta 1990-luvun alun lamaan asti. Kehitystä selitti erityisesti hyvinvointivaltion aktiivinen rakennusvaihe, jota tuettiin ja mahdollistettiin toiminnallis-taloudellisesti mm. valtionosuusjärjestelmällä, mikä kannusti kuntia laajentamaan palvelutoimintaansa. Samalla aikakaudella kuntien palveluista vastanneet organisaatiot edustivat pääsääntöisesti vielä niin sanotun klassisen byrokratiateorian mukaisia, hierarkkisesti johdettuja ja jäseneltyjä virastoja. Kuitenkin jo 1980-luvun lopulla

tulosjohtaminen ja tulosityksikköperusteinen toiminta sekä kuntalaisten asiakkuusrooli alkoivat korostua julkishallinnossa ja julkisten palvelujen organisoinnissa. (THL:n raportti 42/2012, 23).

Sisäisten tilaaja- ja tuottajaorganisaatioiden erotteluun edettiin suomalaisissa kunnissa varsinaisesti 1990-luvun laman jälkeen, mikä johti useissa organisaatioissa hallinnollisiin uudistuksiin sekä konserniajattelun uudenaikaiseen korostumiseen. Merkillepantavaa on, että kuntien omistamien sairaanhoitopiirien toiminnan ja talouden ohjausta varten kehitettiin Suomessa 1990-luvun loppupuolella sopimusohjausjärjestelmä, jonka avulla pyrittiin parantamaan omistajaohjauksen vaikuttavuutta sekä toiminnan suunnitelmallisuutta ja palvelutuotannon tehokkuutta. Sopimusohjausmalli otettiin ensimmäisenä käyttöön Pirkanmaan sairaanhoitopiirissä. (THL:n raportti 42/2012, 24).

Edelleen 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä sisäistä tilaaja-tuottaja -mallia alettiin soveltaa useissa suomalaisissa suurissa ja keskisuurissa kaupungeissa sekä eräillä sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueilla. Yleisesti tarkasteltuna voidaan todeta, että tilaaja-tuottaja -toimintatavan käyttöönotto ja implementointi ovat Suomessa kuntatasolla liittyneet pääsääntöisesti joko 1) kunnan toimintatapojen ja palveluprosessien tietoiseen uudistamiseen, 2) kuntaliitostilanteeseen, jossa tilaaja- ja tuottajaorganisaatioiden erottaminen on valittu osaksi uuden kunnan toimintamallia, mistä on päätetty kuntien yhdistymisvaiheessa, tai 3) yhteistoiminta-alueiden muodostamiseen, joita ovat olleet esimerkiksi Joensuu-Kontiolahti-Outokumpu -sote-yhteistoiminta-alue Pohjois-Karjalassa ja Tampere-Orivesi -sote-yhteistoiminta-alue Pirkanmaalla. (Linteri 2012, 11.)

### **3 Tilaaja-tuottaja -toimintatavan taustateoriat ja historiallinen viitekehys**

#### **3.1 NPM-doktriini – Uuden julkisjohtamisen oppi**

Tilaaja-tuottaja -toimintatapa perustuu keskeisiltä lähtökohdiltaan, toimintaperiaatteiltaan ja taustaoletuksiltaan uuden julkisjohtamisen oppikokonaisuuteen (New Public Management, NPM),

jonka nimissä useiden teollistuneiden länsimaiden julkishallintorakenteissa alettiin toteuttaa 1980-luvulta alkaen laajoja rakenteellisia uudistuksia.

Uuden julkisjohtamisen opin mukaisen paradigman viitekehyksessä mukautumiskyvyttömiksi ja rakenteellisesti jäykiksi miellettyjä julkishallinnon hierarkkisia toimintatapoja ja kontrollimekanismeja ryhdyttiin uudistamaan sekä muokkaamaan joustavammiksi uusin, keskeisiltä osiltaan yksityiseltä sektorilta omaksutuin toimintatavoin. Yhteiskuntapoliittisesti tarkasteltuna NPM-doktriinin varsinainen läpimurto tapahtui 1970- ja 1980-luvuilla, jolloin uusliberalistinen poliittinen ajattelu vahvistui useissa kehittyneissä teollisuusmaissa. (Hughes 2003, 17–24).

Niin kutsuttu perinteinen julkishallinnon malli, jonka haastajaksi ja vastateoriaksi NPM kehittyi, nojaa lähtökohdiltaan Max Weberin klassiseen byrokratiateoriaan sekä Woodrow Wilsonin politiikka–hallinto -dikotomiaan. Julkishallinnon ja julkisen sektorin organisaatioiden toiminta perustuu klassisen paradigman mukaan kuuteen periaatteeseen, joita ovat 1) virkaperusteinen julkinen palvelu, 2) sääntöihin sidottu hierarkiarakenne, 3) vakaus ja stabiliteetti, 4) vakiintunut (julkinen) valtionhallinto, 5) sisäinen sääntely ja 6) tasa-arvoisuus. (Pollitt ym. 2007, 3.)

Klassisen paradigman mukaiset julkishallinnon järjestämismuodot on kuvattu NPM-doktriinin näkökulmasta usein kriittisen pelkistetysti hierarkkisina, jäykkinä ja ehdottoman formaalisina sekä ”kasvottoman neutraaleina” virkaorganisaatorakenteina (Hughes 2003, 17–26.). Perinteistä julkishallinnon toimintamallia kohtaan alettiin tästä syystä esittää kritiikkiä useiden läntisten teollisuusmaiden julkisessa keskustelussa 1970-luvun alussa: erityisesti Weberin klassisen teorian toiminnallinen tehokkuus kyseenalaistettiin samalla kun julkishallinnon byrokraattista toimintakulttuuria kritisoitiin epädemokraattiseksi, vapautta rajoittavaksi sekä kyvyttömäksi kilpailemaan markkinaperusteisten ja markkinaehtoisten toimintamallien kanssa. Lisäksi koettiin, että klassisen mallin poliittinen kontrollointi oli monin osin tehotonta ja epäloogista. (Hughes 2003, 32.) NPM-doktriini tarjosikin lähtökohtaisesti klassisen paradigman teoreettisena antiteesinä käyttökelpoisia ratkaisuja perinteisen julkishallinnon mallin ongelmiin korostamalla taloudellisuutta, tehokkuutta, vaikuttavuutta ja tuottavuutta sekä asiakaslähtöistä julkisen valinnan merkitystä hallinnossa ja julkisella sektorilla.

### 3.1.1 NPM-doktriinin ominaispiirteet ja taustaoletukset

Kokonaisuutena tarkasteltuna uusi julkisjohtaminen (NPM) on varsin laaja ja monitahoinen oppirakennelma: Markku Temmes kuvaa vuonna 1998 julkaistussa artikkelissaan ”Finland and New Public Management” NPM-doktriinia joukoksi ”toisiinsa löyhästi kytkeytyviä periaatteita ja ideoita”, joiden julkilausuttuja tavoitteita ovat julkisen hallintotoiminnan kustannusten vaikuttavuuden sekä asiakaslähtöisyyden parantaminen. Uuden julkisjohtamisen opin olennaisimpia toimintatavoitteita ja -periaatteita ovat silti ennen kaikkea olleet yksityisen sektorin ja markkinoilla toimivien organisaatioiden toimintatapojen implementointi kiinteäksi osaksi julkishallinnon ja julkisen sektorin palvelujärjestelmien toimintaa sekä yleistä organisaatiokulttuuria operatiivisella tasolla. Tavoitteena on ollut niin ikään aktiivinen organisaatorakenteiden uudistaminen sekä tulos- ja tuottavuusajattelun korostuminen hallintotoiminnassa ja julkisessa johtamisessa. (Temmes 1998, 441–442.)

Yleisesti voidaan todeta, että uuden julkisjohtamisen oppi painottaa erityisesti taloudellisuutta, tehokkuutta ja vaikuttavuutta julkisella sektorilla niin kutsutun 3E-periaatteen (engl. economy, efficiency, effectiveness) mukaisesti, minkä ohella NPM-oppisisällöissä korostuvat julkisten menojen tiukka kontrolli, palvelukustannusten supistaminen sekä julkisen hallinnon rakenteellinen keventäminen muun muassa hallintoyksiköiden määrää vähentämällä. Tilaaja-tuottaja -mallin avulla tavoiteltavat käytännön hyödyt liittyvätkin varsin vahvasti juuri NPM:n mukaiseen 3E-kategoriointiin. (Efektia Oy 2004, 141–142).

Koska NPM-periaatteen mukaisessa julkishallinnossa painotetaan lähtökohtaisesti tuloksia, tuotoksia ja vaikuttavuutta perinteisen byrokraattisen ja joustamattomaksi kuvatun hallintotoiminnan sijaan (Virtanen & Stenvall 2010, 46), on merkillepantavaa, että NPM-doktriini esiintyy toiminnallisilta periaatteiltaan myös varsin selvänä byrokraattisen hallintotoiminnan ja luonteeltaan vakiintuneen, joustamattoman johtamisajattelun kritiikkinä; uuden julkisjohtamisen oppiin perustuva julkisten organisaatioiden toiminnan ideaalimalli korostaa operatiivista reflektiivisyyttä sekä muutosvalmiutta osana ammattijohtajan toimenkuvaa (Temmes 1991, 199–203).

### **3.1.2 Managerialismi ja julkisen valinnan teoria**

Tilaaja-tuottaja -toimintapa perustuu – muiden NPM-doktriinin käytännön implementointimuotojen tavoin – vahvasti klassisiin liikkeenjohdon teorioihin, erityisesti managerialismiin (Lähdesmäki 2003, 36.). Managerialismi- ja NPM-käsitteitä on käytetty aiemmin joissakin yhteyksissä identtissä merkityksessä, mutta nykyisen tulkinnan mukaan managerialismi-termi kuvaa nimenomaisesti organisaatiojohtamisen kehityssuuntaa ja yleistä linjaa, kun taas NPM on yläkäsitteenä koko

julkishallinnon alaa ja palvelujärjestelmien toimintaa koskeva uudistusoppikokonaisuus. (Möttönen 2001, 9.)

Yhdysvaltalaisen Frederick Winslow Taylorin (1856–1915) tieteellisen liikkeenjohdon opin mukainen funktioperusteinen tehokkuusajattelu ja työsuoritteiden mittaaminen ovat vaikuttaneet omalta osaltaan erityisen selkeästi NPM-doktriinin johtamis- ja organisaatioajatteluperiaatteisiin (Lähdesmäki 2003, 38), minkä ohella liiketaloudellisen management-ajattelun ominaispiirteeksi on tunnistettavissa jatkuvassa muutoksen tilassa kehittyminen. Taylorin tieteellisen liikkeenjohdon oppia voidaankin pitää kokonaisuudessaan erittäin merkittävänä askeleena management-ajattelun kehitykselle; erilaisten johtamisjärjestelmien perusta rakentui 1900-luvun alussa nimenomaisesti taylorismin pohjalta. (Temmes 1991, 64–65.)

Huomionarvoista on, että managerialismiin ja NPM-ajatteluun kytkeytyvät oleellisesti tuottavuus- ja tehokkuus-käsitteet: tuottavuudella tarkoitetaan yksinkertaistettuna palvelutuotantoyksikön aikaansaamien tuotosten suhdetta panokseen, ja tehokkuudella vastaavasti yksikön todennettua tuottavuutta verrattuna optimituottavuuteen (KAKS:n julkaisu 2006, 136–137) tai asetettuihin verrokkikohteisiin. Tuottavuus-käsite heijastuukin sellaisenaan varsin suoraan tilaaja-tuottaja -toimintatapaan; tilaaja kontrolloi resurssienhaltijana panoksia, joilla se tilaa tuottajalta suoritteita sopimuksen mukaisesti, ja suoritteiden määrä sekä laatu ovat usein sidotut palvelusopimukseen kirjattuihin tulos- ja vaikuttavuustavoitteisiin. Voidaankin todeta, että ”tilaaja-tuottaja -malli on managerialismin sovellus, jolla kunnan sisäiseen toimintaan saadaan markkinamekanismin piirteitä” (Efektia Oy 2004, 9).

NPM-doktriinin korostamat julkisen yrittäjyyden ja yrittäjämäisen ajattelun periaatteet perustuvat Peter F. Druckerin klassisiin johtamisteorioihin, jotka painottavat jatkuvaa innovointia ja proaktiivista johtamisotetta sekä tuottavien voimavarojen tuntemusta organisaation menestyksen, kilpailukyvyn avaintekijöitä – sekä pohjimmiltaan selviytymisen, eli resilienssin, ja elinvoimaisuuden turvaajina. (Lähdesmäki 2003, 41–43.)

NPM-ajattelun piirissä sekä tavoite- että tulosjohtaminen nojaavat yleisesti Taylorin ja Druckerin ajatuksiin. Molemmat käsitteet ovat kehittyneet ja vakiintuneet 1970-luvulta alkaen osaksi julkista hallintotoimintaa ja uudistusparadigmoja kautta länsimaiden – Suomessa tosin voimakkaasti vasta 1980- ja 1990-lukujen aikana. Yleisesti tulkittuna tulosjohtaminen voidaan mieltää tavoitejohtamisen rinnakkaistermiksi, sillä käsitteiden välillä ei ole tunnistettavissa oleellisia terminologisia



eroavaisuuksia: molemmat pyrkivät operatiiviseen organisaatorakenteeseen, joka ei ole ainoastaan sääntöjen, vaan keskeisiltä osiltaan myös tulostavoitteiden ohjaama. (Temmes 2001, 21.) Tulos- ja tavoitejohtaminen on varsin keskeinen tilaaja-tuottaja -toimintamallin taustaoletus, sillä sopimuksenaisten organisaatioiden tulostavoitteet kirjataan – oletusarvoisesti määrällisin ja laadullisin tavoittein sekä mittarein – sopijaosapuolten välisiin sopimuksiin, joita seurataan aktiivisesti ja säännönmukaisesti sopimuskauden aikana.

Merkittävänä tekijänä NPM-doktriinin kehityksen – sekä tilaaja-tuottaja -toimintatavan teoreettisten oletusten – taustalla voidaan pitää myös julkisen valinnan teoriaa, jolla tarkoitetaan ”taloustieteiden soveltamista politiikkatieteisiin”. Julkisen valinnan teorian mukaan politiikka on ominaispiirteinen markkinajärjestelmä: aktiivinen toimijakokonaisuus, johon sisältyvät omat yrittäjänsä ja prosessimaiset toimintatapansa. Julkisen valinnan teoria tarjoaa hallinnon tehottomuuteen ratkaisuksi hallintorakenteen koon pienentämistä ja henkilöstöorganisaatioiden uudistamista – sekä muun muassa tulosjohtamiseen kytkettyä tulospalkkiojärjestelmää, jonka avulla viranhaltijoita kannustetaan toimimaan tehokkaammin. (Lähdesmäki 2003, 43–45.)

Kansalaiset ja kuntalaiset – julkisten palvelujen käyttäjät – ovat julkisen valinnan teorian mukaan aktiivisia yhteiskunnallisia toimijoita, asiakkaita ja panoksenhaltijoita, jotka pyrkivät maksimoimaan oman etunsa strategisilla päätöksillä; yksilöillä on niin kutsuttuja kuluttajalähtöisiä itseintressejä, jotka ohjaavat valintojen tekoa preferenssi- ja hyötynäkökulmasta. Asiakaskeskeisyyden korostuminen johtaa NPM-ajattelun mukaisesti tilanteeseen, jossa julkista palvelujärjestelmää ja julkishyödykkeiden tuottamista voidaan tehostaa optimaalisesti ja taloudellisesti kannattavalla tavalla lisäämällä tuottajien välistä kilpailua sekä yksityistämällä ja markkinaehtoistamalla palvelutarjontaa. Julkilausuttuna tavoitteena on näin ollen kuluttaja-asiakkaiden valinnanmahdollisuuksien lisääminen. Voidaankin perustellusti todeta, että julkisen valinnan teoria on palvelujärjestelmätasolla ominainen nimenomaisesti markkinasuuntautuneille organisointimuodoille, joita tilaaja-tuottaja -toimintatapa edustaa. (Lähdesmäki 2003, 43–45.)

Arne Granholm ja Bengt Karlöf esittävät ”Julkisen hallinnon uudet strategiat” -teoksessaan (1990), että julkiset palvelut vastaavat tuotettuna kahdenlaisten kuluttajien tarpeisiin: 1) palveluiden välittömien vastaanottajien (asiakkaiden), jotka palveluita käyttävät, sekä 2) demokraattisesti valittujen poliitikkojen, joiden tekemien päätösten mukaisia palveluita hallinto järjestää kansalaisille (Granholm & Karlöf 1990, 29). Sekä poliittinen päätöksenteko että kansalaisyhteiskunta voidaan siis

tulkita palvelujärjestelmien näkökulmasta julkisen valinnan teorian käytännön toteuttajiksi suhteessa julkishallintoon.

Julkisen valinnan teorialla on suora yhtymäkohta myös NPM-doktriinin mukaisessa ajattelussa keskeisesti korostuvaan tuottavuusperiaatteen; tuottavuus on asia, jota veronmaksajilla on *oikeus* vaatia julkiselta toiminnalta, minkä vuoksi julkishallinnon toiminnan ja julkisen sektorin palvelujärjestelmien tulosten mittaaminen sekä tuottavuuden arviointi näyttäytyvät täysimittaisena veronmaksajien palvelemisena julkisen palvelujärjestelmän näkökulmasta. (Granholm & Karlöf 1990, 113–115)

### 3.1.3 NPM-reformien historia ja yleiset ominaispiirteet

Julkishallinnon ja julkisen sektorin toimintaperiaatteiden, organisaatorakenteiden ja johtamismenetelmien laajat NPM-perusteiset uudistukset alkoivat 1970- ja 1980-lukujen aikana, poliittisten voimasuhdemuutosten jälkeen, Iso-Britanniasta ja Yhdysvalloista sekä muista anglosaksisista maista, joista uudistushalukkuus laajeni muualle teollistuneisiin länsimaihin muun muassa kansainvälisen taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön OECD:n kautta (Temmes 1998, 441–443). NPM-ajattelun sekä uuden julkisjohtamisen opin mukaisten reformien voidaankin katsoa vaikuttaneen hallintoajatteluun maailmanlaajuisesti, mutta erityisen merkittävästi juuri Yhdysvalloissa, muissa teollistuneissa länsimaissa sekä Manner-Euroopassa (Pollitt, van Thiel & Homburg 2007, 1–2).

Poliittisten muutosten jälkeen julkishallinnon rakenteita sekä julkisen sektorin toimintoja alettiin uudistaa NPM-doktriinin mukaisesti markkinasuuntautuneiksi eritoten klassisten liikkeenjohtamisen teorioiden ja muiden yksityisen sektorin organisointimalleja sekä yrittäjyyttä painottavien toimintaperiaatteiden pohjalta. NPM-doktriinin mukaisilla julkishallinnon ja julkisten palvelujärjestelmien reformeilla on pyritty markkinamekanismeja hyödyntävään, liikkeenjohdolle ominaisin periaatein johdettuun operatiiviseen organisaatorakenteeseen, markkinaehtoiseen, tuloksellisuutta ja kilpailutehokkuutta korostaviin julkisen sektorin palvelumuotoiluihin sekä tulosvastuuperiaatteisiin, jotka kohdistuvat suorituksiin ja suoritteisiin, mistä tilaaja-tuottaja -toimintatapa on varsin selväpiirteinen esimerkki (Efektia Oy 2004, 9–12.)

Kirsi Lähdesmäki on tehnyt teoksessaan ”New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen” (2003) tarkemmin selkoa NPM-doktriinin mukaisten uudistusten keskeisimmästä

tunnusmerkistöstä. Lähdesmäen mukaan NPM-ajatteluun perustuvat julkishallinnon reformit tähtäävät hallintorakenteeseen, joka on ”tuloksellinen, pieni, markkinamekanismeja hyödyntävä, liikkeenjohdon periaattein johdettu ja vastuussa tuloksista” (Lähdesmäki 2003, 155). Frieder Naschold on vastaavasti käsitellyt julkisen sektorin ja julkisten palvelujärjestelmien uudistuskehitystä valikoiduissa OECD-maissa julkaisussaan ”New Frontiers in Public Sector Management”, jonka mukaan tilaaja-tuottaja -mallin sekä muiden markkinaperusteisten toimintamuotojen käyttö julkishallinnossa on eräs oleellisimmista NPM-doktriinin käytännön tunnuspiirteistä (Naschold 1996, 56–61).

Owen E. Hughes esittää puolestaan julkaisussaan ”Public Management & Administration” (2003) kokoomatyypisesti kuusikohtaisen listan NPM-doktriinin tunnusmerkeistä sekä siihen perustuvan hallintoreformin ominaisuuksista. Hughesin mukaan ensimmäinen ominaispiirre on merkittävä siirtymä perinteisestä julkishallinnosta tulostavoitteiseen ja johtajavastuulliseen hallintoon. Tähän vahvasti kytkeytyvä toinen piirre on joustavuuden lisääminen organisaatioissa klassisen byrokratian kustannuksella, ja kolmas kaikenlaisen tulostavoitteellisuuden korostuminen hallintotoiminnassa: organisaatiolla ja henkilöstöllä on tulokselliset tavoitteensa, joiden toteutumista mitataan jatkuvasti. Neljäs ominaispiirre on virkakunnan poliittisen aktiivisuuden vahvistuminen suhteessa aiempaan ”neutraaliin” virkamiestoimintaan. (Hughes 2003, 44.)

NPM-doktriinin viidennen ominaispiirteen muodostaa Hughesin mukaan hallinnon ja palvelujärjestelmien markkinasuuntautuneisuuden aktiivinen korostaminen, joka tapahtuu tilaaja-tuottaja -toimintavan käyttöönotolla julkisissa palvelujärjestelmissä. Koska tilaaja-tuottaja -toimintatavassa organisaatiotason tilaaja- ja tuottajaosapuolet eriytetään rakenteellisesti ja operatiivisesti toisistaan, Hughes kuvaa mallin käyttöönottoa ”ohjauksen erottamiseksi soutamisesta”. Hughesin esittämän erittelyn mukaan kuudes ominaispiirre on perinteisen julkisen hallinnon toiminta-alueen supistaminen, jota toteutetaan muun muassa korvaamalla ja uudistamalla perinteisiä julkisorganisaatioille kuuluneita tehtäviä yksityistämällä sekä muilla markkinaehtoisilla toimintamuodoilla, joihin tilaaja-tuottaja -toimintatapa olennaisesti kuuluu. (Hughes 2003, 44.) Julkisen tilaaja-tuottaja -toimintatavan voidaan siis arvioida olevan myös tässä viitekehityksessä eräs keskeisimmistä NPM-doktriinin käytännön implementointimuodoista.

Kaikki kuusi Hughesin esittämää tunnuspiirrettä linkittyvät toisiinsa osana tuottavuuden ja tuloksellisuuden kokonaispainotusta hallintotoiminnassa hierarkkisten rakenteiden ja prosessien sijaan. Hughesin esittämän tyypittelyn kuudennen kohdan mukainen yksityistäminen merkitsee

periaatteellisesti yhtäältä julkisen omaisuuden siirtämistä (myymistä) yksityiseen omistukseen sekä toisaalta tendenssiä julkishallinnon roolin pienentämiseksi ja yksityisen sektorin roolin vahvistamiseksi erilaisissa toiminnoissa ja asiakokonaisuuksissa. (Hughes 2003, 44.) Yksityistäminen voi olla lähtökohtaisesti pragmaattista, kaupallista tai ideologista. Pragmaattinen yksityistäminen perustellaan esimerkiksi toiminnan tehokkuudella, kun taas kaupallinen yksityistäminen parempien liiketoimintamahdollisuuksien ja kilpailutilanteen edistämällä. Ideologisen yksityistämisen perusteina ovat puolestaan puhtaasti yksityistämispäämäärä ja yksityistäminen itseisarvona sinänsä. (Honkanen 1994, 81–82.)

Julkisten palvelujen maksurahoitteisuuden lisääminen voidaan nähdä yksityistämisen esiasteena, ja yhtiöittäminen – eli julkisten laitosten muuttaminen liikelaitoksiksi tai yhtiöiksi – usein yksityistämisen välivaiheena (Honkanen 1994, 83). Myös niin kutsuttu PPP-malli (Public-Private Partnership), eli julkisen ja yksityisen sektorin välinen sopimukseen perustuva yhteistyö, edustaa luonteeltaan NPM-doktriinille tyypillistä toimintatapojen markkinaehtoistamista, joka tapahtuu kustannustehokkuuden, kilpailukykyyn ja tuloksellisuuden parantamisen periaatteiden mukaisesti (Pollitt ym. 2007, 72).

Julkisen valinnan teorian mukaisen asiakasnäkökulman hyödyntäminen ja käyttöönotto julkishallinnossa sekä julkisen sektorin palvelutoiminnassa kuuluu niin ikään keskeisesti NPM-doktriinin mukaisten reformien päämääriin; julkisten palvelujen käyttäjistä tulee laatutietoisia asiakkaita ja palveluhyödykkeiden kuluttajia, joista on kilpailtava. (Minogue ym. 1998, 19–20.) Kansalaisten rooli korostuu siis NPM-viitekehyksessä paitsi veroja maksavina palvelujärjestelmän rahoittajina, myös aktiivisesti strategisia valintoja tekevinä panostenhaltijoina, jotka käyttävät julkisia palveluja ja asioivat julkisen sektorin kanssa (vrt. ”asiakas”-termi), minkä vuoksi julkista palvelujärjestelmää vaaditaan usein täyttämään sille ennalta asetetut laatuvaatimukset. Julkiselle sektorille, eli julkis- ja kunnallishallinnolle, jolla on vastuu palveluiden järjestämisestä, ei kuitenkaan tahdota aiheutuvan laadun parantamisesta taloudellista lisärasitetta, minkä vuoksi palveluiden kustannuksia pyritään samanaikaisesti karsimaan aktiivisesti. (Lähdesmäki 2003, 60–62.)

### **3.1.4 Uuden julkisjohtamisen opin ja tilaaja-tuottaja -mallin implementointihistoria Suomessa**

Uuden julkisjohtamisen periaatteita ryhdyttiin soveltamaan suomalaisessa julkishallinnossa voimakkaasti 1990-luvun alun laman jälkeen, kun hallinnon toimintamallien uudistusta ja tehostamista pidettiin välttämättömänä julkisen sektorin menojen kasvun hillitsemiseksi ja

tuottavuuden parantamiseksi (Haveri 2000, 38–39). Hallintoreformin valmistelutyö ja uudistusten peruslinjaukset oli tosin valmisteltu pääosiltaan jo ennen lamakautta, ja ne edustivat NPM-doktriinia tyypillisimmillään. Käytännössä tämä ilmeni nimenomaisesti julkishallintoa koskevina tehokkuus-, taloudellisuus-, tuottavuus- ja vaikuttavuuskorostuksina. (Temmes & Kiviniemi & Peltonen 2001, 87–88.)

Valtiovarainministeriön vuonna 1992 julkaisemassa toimintaohjelmassa, niin sanotussa Sailaksen paperissa (Hallituksen tiedote 14.10.1992), linjattiin useita julkisen sektorin reformihankkeita, jotka antoivat suuntaa NPM-doktriinin myöhemmille tulkinnoille ja implementointimuodoille Suomessa. Toimintaohjelmassa todetaan esimerkiksi suoraan, että Suomen julkisen sektorin tehtäviä ja vastuualuetta on supistettava voimakkaasti, minkä lisäksi etuuksia on karsittava, palveluiden maksullisuutta laajennettava, suomalaista julkista hallintorakennetta kevennettävä sekä hallinnon ohjausjärjestelmiä uudistettava (Koivumäki 2008, 55). Kansantalouden poikkeuksellisen syvää ja vakavaa lamakautta voidaankin pitää suomalaisen julkishallinnon kannalta 1990-luvun alun merkittävimpana muutostekijänä, jonka edessä hallintorakenteen uudistaminen nähtiin tilannesidonaisena välttämättömyytenä. Lama myös nopeutti osaltaan hallinnon muutosten toteuttamista. (Temmes ym. 2001, 21–22.)

Talouselämyksen ohella NPM-doktriinin implementointia suomalaisessa julkis- ja kunnallishallinnossa vauhditti 1980-luvun lopun ja 1990-luvun aikana tapahtunut nopeatahtinen kansallinen rakennemuutos teollisuusyhteiskunnasta tietoyhteiskunnaksi (engl. information society). Yhteiskuntarakenteen muutoksen seurauksena myös hallinnolta alettiin vaatia joustavuutta sekä itseohjautuvuutta hierarkkisten ja keskusjohtoisten toimintamallien sijaan, jotta sosioekonomisessa toimintaympäristössä ilmeneviin uusiin, monimuotoisiin ja äkillisiin haasteisiin olisi mahdollista vastata aktiivisesti ja tehokkaasti. Hallintorakenteen uudistaminen nähtiin tästä syystä välttämättömyytenä, sillä koettiin, ettei vertikaalinen, keskusjohtoinen ja jäykkärakenteinen hallintoorganisaatio kykene mukautumaan ja reagoimaan vaadittavalla tavalla muutoksiin (Haveri 2000, 27–29). Niin kutsutun perinteisen julkishallintorakenteen *resilienssi* koettiin toisin sanoen heikoksi suhteessa toimintaympäristötekijöihin.

Yhteiskuntapolitiikan dosentti YTT Raija Julkunen on käsitellyt teoksessaan ”Suunnanmuutos: 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa” (2001) NPM:n tunnuspiirteitä ja ilmenemismuotoja pohjoismaisissa kuntareformeissa sekä julkisen sektorin johtamisessa, erityisesti suomalaisen julkishallinnon rakennemuutoksessa 1990-luvulla. Julkunen kuvaa NPM-doktriinin

keskeisiksi ilmenemismuodoiksi kuntien toiminnan uudistamispolitiikassa muun muassa julkisen palvelutuotannon supistamisen ja toimintamallien markkinaehtoisen uudistamisen (Julkunen 2001, 120).

Koska sekä panos-tuotos-suhteen korostuminen että kansalaisten roolin merkityksen korostuminen aktiivisia valintoja tekevinä kuluttajina ovat luonteenomaisia tilaaja-tuottaja -mallille, toimintatavan käyttöönottoa suomalaisissa kunnissa on perusteltu nimenomaisesti tuottavuuden ja tehokkuuden parantamisella sekä asiakasnäkökulman edistämällä läpi hallinto-organisaatorakenteen ja palvelutuotantoketjujen. (Efektia Oy 2004, 131–136).

Erityisen huomionarvoista on, että Suomen julkishallinnon uudistaminen oli 1990-luvulla kansainvälisesti aktiivista ja reformihalukkuus suurta; on arvioitu, että Suomen valtionhallinnon uudistamisen merkittävimmät yksittäiset kehitystekijät olivat 1990-luvulla hallinnon hajauttaminen sekä kehysbudjetoinnin käyttöönotto. Keskeisimmät perusteet kyseisille uudistamistoimille olivat julkishallinnon toiminnan, tuottavuuden ja muutosvalmiuden parantaminen sekä valtion budjetin ja julkisten menojen parempi kontrollointi. Kansainvälisessä mittakaavassa tarkasteltuna suomalaisen julkishallinnon rakenteiden ja johtamisjärjestelmien uudistaminen NPM-doktriinin mukaisesti ei ollut erillishanke, vaan dynaaminen, tavoitteellinen prosessi, jonka merkittävänä periaatteellisena linjaajana voidaan pitää kansainvälisen Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön OECD:n Public Management Committee -yhteistyöelintä (PUMA). (Temmes ym. 2001, 23.)

### **3.1.5 Julkisen johtamisen kehitys NPM-viitekehyksessä**

Tehokkaan johtamisen merkitys taloudellisten ja sosiaalisten haasteiden kohtaamisessa on NPM-doktriinin keskeisintä sisältöä; muun muassa strateginen johtaminen sekä organisaatiojohdon toimintavalmiuksien aktiivinen kehittäminen korostuvat uuden julkisjohtamisen opin periaatteina johdon laajan tulosvastuullisuuden ohella (Hyyryläinen 2004, 45). NPM-opin mukaisissa toimintamalleissa painotetaan usein myös sopimuksellisuutta, mikä näkyy tilaaja-tuottaja -toimintatavan ohella selvästi myös muissa julkisen sektorin sopimusperusteisissä toimintamalleissa (Hyyryläinen 2004, 80–82). NPM-doktriinin mukainen organisaatioajattelu korostaa yhtä lailla sekä joustavuutta että sääntelyn purkamista julkishallinnossa ja julkisissa palvelutuotantojärjestelmissä (Tönnison 2006, 23–28).

Markku Temmes, Markku Kiviniemi ja Pauliina Peltonen ovat tutkineet valtiovarainministeriön työryhmäraportissa ”Hallinto uudistuu, uudistuuko johtaminen?” (2001) julkisen johtamisen

kehittämistä ja kehitystä suomalaisessa hallintojärjestelmässä 1990-luvulla. Raporttia varten haastateltujen suomalaisten julkisjohtajien mukaan johtamisen kehittäminen on yleisesti arvioituna samanlaista julkisella ja yksityisellä sektorilla, mutta johtamisen painopisteissä, resursseissa ja korostuksissa todettiin olevan eräitä eroavaisuuksia sektorien välillä: esimerkiksi strateginen johtamisote painottui vielä 1990-luvun aikana enemmän yksityisellä kuin julkisella sektorilla. (Temmes ym. 2001, 63–64.)

Raporttia varten haastatellut julkisjohtajat kokivat, että julkinen sektori voi ottaa valikoiden oppia yksityiseltä, ja että sektorien välillä tulisi olla aiempaa enemmän yhteisiä, synergiaeduilla perusteltavia hankkeita: esimerkiksi koulutusta, tietoteknistä yhteistyötä tai erilaisia mentorointitilaisuuksia. Tilaaja-tuottaja -toimintatavan näkökulmasta on erityisen merkillepantavaa, että suomalaisten julkisjohtajien mukaan ”julkinen johtaminen on lähentynyt yritysjohtamista”. (Temmes ym. 2001, 63–64.)

Työryhmäraportin mukaan julkisen johtamisen kehittämiseen on kohdistunut monenlaisia tarpeita: haastateltujen julkisjohtajien mielestä merkittävimmät organisaatiotason uudistamiskohteet olivat strategisessa johtamisessa, henkilöstöstrategiassa, esihenkilötyössä sekä tulosjohtamisessa. Julkisen johtamisen kehityksen kannalta merkittävimpänä osareformina 1990-luvulla voidaan raportin mukaan pitää tulosohjaus–tulosjohtaminen -uudistusta, joka on merkinnyt osaltaan laajaa irtautumista byrokraattisen julkisjohtamisen perinteistä sekä hallintokulttuurin joustamattomiksi miellettyistä toimintamalleista kohti markkinasuuntautuneita ja markkinaehtoisia toimintamalleja, joihin tilaaja-tuottaja -toimintatapa lukeutuu. (Temmes ym. 2001, 88.).

### **3.1.5.1 Tulosjohtaminen tilaaja-tuottaja -toimintatavan taustaoletuksena Suomessa**

Suomalaiset käytännön tulkinnat NPM-doktriinista ovat kytkeytyneet kunnallishallinnossa 1990-luvulta lähtien varsin vahvasti talouden toiminnan johtamiseen, kuten kunnalliseen tulosjohtamiseen (TUJO) ja tulosohjaukseen. Esimerkiksi kunnan toimintaa ja taloutta koskevat säädökset, jotka on kirjattu kuntalakiin, linjaavat selvästi tulosohjausta kuntaorganisaatioissa (Hyyryläinen 2004, 44). Tämän ohella kuntien talouden tasapainottamista koskevat normatiiviset velvoitteet sekä vuonna 2004 käyttöön otettu kriisikuntajärjestelmä voidaan nähdä esimerkkeinä NPM-doktriiniin kytkeytyvistä kunnallishallintoa koskevista talousreformista, joita on toteutettu Suomessa 1990-luvun jälkeen.

Kunnallishallinnossa korostuneilla tulosohjauksella ja tulosvastuullisuudella tarkoitetaan NPM-periaatteiden mukaisia, liikkeenjohdolliseen organisaatiovastuuseen verrattavissa olevia toimintoja, jotka perustuvat talouden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden kriteereihin. Tulosohjaus, tulosjohtaminen, tulostavoitteet ja toiminnan jatkuva evaluointi ovat yritys- ja liike-elämästä julkishallintoon implementoituja käytänteitä, jotka ovat vaikuttaneet vahvasti Suomen julkisen sektorin ja julkisen hallintotoiminnan uudistamisessa tuloslähtöiseksi. (Lähdesmäki 2003, 186.)

Tulosohjauksen ja tulosjohtamisen tarkoituksena on arvioida julkisen valinnan teorian mukaisesti jatkuvasti, millaista vastinetta verorahoille saadaan julkishallinnossa ja julkisessa toiminnassa; organisaatioiden toiminnan painopistettä siirretään siis toiminnan tuloksellisesti mitattaviin tavoitteisiin ja päämääriin, jatkuvaan arviointiin sekä uudelleenhenkilöstöresurssien hallintaan ja johtamiseen muun muassa tuloksista palkitsemalla. (Lähdesmäki 2003, 186.) Valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisosaston työryhmä määrittelee ”Tulosohjauksen terävöittäminen” -julkaisussaan tulosohjauksen seuraavasti: ”[t]ulosohjaus on vuorovaikutteinen sopimusajatteluun perustuva ohjausmalli, jonka toiminnallinen ydin on sopijapuolten kyvyssä löytää oikea tasapaino käytettävissä olevien voimavarojen ja niillä saavutettavien tulosten välillä” (VM:n julkaisu 9/2003, 5).

Kuten todettua, hallintotoiminnan ja palveluorganisoimisen tuloksellisuus- ja tehokkuuspainotukset sekä kansalaisten kuluttajaroolin korostuminen ovat ominaisia juuri tilaaja-tuottaja -mallille, mikä on painottunut selvästi erityisesti mallin aktiivisimmalla implentoitijaksolla 2000-luvun alussa (Efektia Oy 2004, 135–136). Huomionarvoista on, että palvelujen käyttäjän (eli asiakkaan) valinnanvapauden edistäminen oli keskeinen asia myös pääministeri Juha Sipilän hallituksen (2015–19) ajamassa sote- ja maakuntauudistuksessa, jonka oli määrä tulla voimaan 2020-luvulla.

### **3.1.5.2 Tilaja-tuottaja -mallin sopimuksellisuus NPM-tulkintana**

Merkillepantavaa on, että tilaaja-tuottaja -toimintatavassa NPM-opin mukainen tuloksellisuus ilmenee erityisen keskeisesti palvelusopimukseen kirjattavissa, neuvotelluissa tulostavoitteissa, joiden toteutumista sopijaosapuolet seuraavat sopimuskauden aikana säännönmukaisesti. Sopimuksellisuutta voidaankin itsessään pitää NPM-opin mukaisena talouden johtamisen ominaispiirteenä tilaaja- ja tuottajaorganisaatioiden välillä (Hyyryläinen 2004, 80–82).

Yleisemmin tarkasteltuna voidaan todeta, että sopimuksellisuus on varsin merkittävä NPM-doktriinin ilmenemismuoto julkisen sektorin ja kunnallishallinnon piirissä, sillä se on osaltaan ollut



syRJäyttämässä niin kutsuttuja perinteisiä julkishallinnon operationaalisia työkaluja (Lane 2000, 9); tilaaja-tuottaja -mallit ilmentävät luonteenomaisesti markkinalähtöisiä toimintaperiaatteita tuloksellisuuden, tuottavuuden ja resurssitehokkuuden parantamiseen tähtäävillä sopimuksilla, jotka ohjaavat toimintaa. NPM:n mukaiseen tulosoHjaukseen ja tulosjohtamiseen liittyy niin ikään tulosvastuullisuuden käsite, jolla tarkoitetaan toiminnan ja talouden kiinteää linkittymistä toisiinsa jo toimintaa suunniteltaessa. Tämä näkyy erityisen selvästi tilaajan ja tuottajan välisessä toimintasuhteessa. (Lähdesmäki 2003, 186–187.)

Julkisen toiminnan tuloksellisuuden johtaminen, arviointi, suunnittelu ja tulosvastuullisuus kytkeytyvät periaatetasolla varsin keskeisesti strategiseen johtamiseen, jonka operationaalisena työkaluna on usein käytetty yhdysvaltalaisen Robert S. Kaplanin ja David P. Nortonin kehittämää tasapainotettua tulosmittaristoa (Balanced Scorecard, BSC). Organisaation visio ja strategia määritellään BSC-mallin avulla käytännön toiminnaksi. Toiminnan tuloksellisuuden kokonaiskuva, jota BSC:n avulla mitataan ja evaluoidaan, rakentuu puolestaan palveluiden vaikuttavuuden, allokaation, laadun, tuottavuuden, asiakasnäkökulman, sujuvuuden, tehokkuuden ja taloudellisuuden osatekijöiden varaan. Kun julkisen palvelujärjestelmän toimivuutta arvioidaan BSC-mallilla, jokainen näistä osatekijöistä on kokonaisuuden kannalta merkittävä. (Sundquist, Pakarinen, Jääskeläinen, Jyrä, Leivo, Rusanen, HätinEN, Vesikkala, Vettenranta & Toivola 2002, 59–60.)

### 3.2 Governance – hallinta

Governance- eli *hallinta*-käsitteellä tarkoitetaan julkishallinnon ja julkisten palvelujärjestelmien viimeisintä kansainvälistä kehityssuuntaa, jossa klassisen hallintotoiminnan mukaiset hierarkkiset rakenteet ja operatiiviset menetöt ovat NPM:n jälkeen korvautuneet ja muokkautumassa edelleen joustavammilla ja epämuodollisemmilla toimintatavoilla. (Karppi & Sinervo 2009, 128–129.)

Governance-aikakaudelle ominaiset toimintamallit korostavat muun muassa operatiivista tehokkuutta, verkostoja sekä eri sektoreilla operoivien toimijoiden yhteistyötä ja kumppanuutta. Governancen voidaan yleisesti määritellä tarkoittavan monenkeskistä hallinnan kenttää, jossa julkiset organisaatiot, yksityiset yritykset ja kansalaisjärjestöt toimivat verkostomaisesti ja keskinäiskoordinoitusti. (Karppi & Sinervo 2009, 128–129.)

Muutos on havaittavissa myös julkisen sektorin ja julkisen vallan statuksessa; governance-kehityssuunta limittyy näiltä osin merkittävästi uuden julkisjohtamisen tendenssiin, kun kumppanuudet ja verkostomaiset toimintamallit ovat alkaneet korostua merkittävästi niin sanottujen hierarkisten ja markkinaehtoisten toimintatapojen rinnalla. Uudenlaiset toimintatavat, esimerkiksi julkinen-yksityinen -kumppanuusajattelu (PPP, public-private-partnership), edustavatkin luonteenomaisesti governance-aikakaudelle ominaista verkostoajattelua ja kumppanuuslähtöisyyttä. Samoin näennäismarkkinat voidaan mieltään verkostomaisen ja markkinasuuntautuneen toiminnan välimuodoksi (ks. kuvio 2, hallinnan perusmuodot). (Haveri & Anttiroiko teoksessa Karppi & Sinervo 2009, 204–206.)



Kuvio 2: Hallinnan perusmuodot (Haveri & Anttiroiko julkaisussa Karppi & Sinervo 2009, 205)

### 3.2.1 Tilaaaja-tuottaja -toimintatapa governance-kontekstissa tulkittuna

Julkisen sektorin roolin voidaan tulkita muuttuneen huomattavalla tavalla governance-aikakaudella, mikä näkyy olennaisesti suomalaisen kuntakentän ja kuntajohtamisen uudistumisessa 2000-luvulla. Erityisesti keskiöön on noussut kunnan yhteisöllinen luonne sekä suhteet muihin organisaatioihin ja toimijoihin, mikä edellyttää kumppanuusajattelua sekä uudenlaisia, osallisuutta ja osallistumismahdollisuuksia korostavia verkostomaisia toimintamalleja (Haveri & Anttiroiko julkaisussa Karppi & Sinervo 2009, 200–205).

Koska hallinnan kenttä on monimutkaistunut eikä perusoletuksiltaan enää yksiselitteisen formaali ja hierarkkinen, klassisen hallinnon paradigman mukainen käskyvaltainen, vertikaalisuuntainen toimintajärjestelmä oletusarvoisesti enää riitä kaikilta osin tarvittavaan palvelujen organisointiin ja ohjaamiseen, edellä (luvussa 3.1.5.2) mainitun sopimuksellisuuden voidaan katsoa korostuneen merkittävästi julkisissa hallintasuhteissa. Tämä ilmenee nimenomaisesti sopimusohjaukseen perustuvina tilaaja-tuottaja -toimintamallin implementointimuotoina. (Anttiroiko 2010, 11.)

Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitran vuonna 2006 julkaisemassa ”Tuottavuus, innovaatiokyky ja innovatiiviset hankinnat” -raportissa todetaan, että kehittämällä verkostotaitoja tilaaja- ja tuottajaorganisaatioiden toimintamalleissa ja yhteistyötavoissa organisaatioiden ”innovatiivisuus

lisääntyisi merkittävästi” (Yliherva 2006, 38), minkä mukaisesti raportissa esitetään suosituksena, että myös sisäisissä tilaaja-tuottajamalleissa kiinnitettäisiin aiempaa enemmän huomiota ”hankintojen ja yhteistyön innovatiivisuuteen, jotta tuottajaroolissa olevan organisaation valmentautuminen tulevaan kilpailuun edistyy.” (Yliherva 2006, 86.) Onkin huomionarvoista, että governance-kehityssuunnalle ominainen verkostomainen, epämuodollinen ja joustava toimintakulttuuri tarjoaa tilaaja-tuottaja -mallin kehittämiseksi lähtökohtaisesti hyvän viitekehyksen.

Tilaaja-tuottaja -malli edustaa markkinasuuntautuneena toimintatapana luonteenomaisesti governance-aikakaudelle tyypillistä verkostomaista, kumppanuuslähtöistä palveluorganisointia, jossa sopimuksellisuus on keskeisessä osassa. Sisäisessä tilaaja-tuottaja -mallissa on erityisen keskeistä, että sopimussuhteen osapuolten roolit kyetään eriyttämään asianmukaisella tavalla. (Meklin et al. julkaisussa Karppi & Sinervo 2009, 256–257).

## 4 Organisaatioiden välinen luottamus

### 4.1 Organisaatio käsitteenä

Yleisesti määriteltynä *organisaatio* koostuu ihmisten muodostamasta yhdestä tai useammasta ryhmästä ja se on olemassa tiettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi. Organisaatio-käsite on temaattisesti laaja ja kontekstisidonnainen; eritoten toimintaympäristö sekä muu viitekehys määrittävät olennaisesti organisaation ominaisuuksia ja luonnetta. Tästä syystä dynaamisen vuorovaikutuksen luonne heijastuu automaattisesti organisaation rakenteeseen, sillä organisaatio sopeutuu ympäristöönsä ”pyrkimällä löytämään tietynlaisen tasapainon työnjaon erilaistuneisuuden ja toiminnan yhtenäisyyden välillä”. (Juuti 2006, 205.) Yleisellä tasolla organisaatiot voidaan jakaa yksityisiin (yrityksiin), julkisiin ja kolmannen sektorin (järjestöt, yhdistykset ja muut vapaaehtoistoimijat). (Lämsä & Hautala 2004, 9.).

Organisaatiot ovat kehittyneet historian aikana monin eri tavoin, ja organisaatiotutkimuksessa on ollut ajan saatossa useita koulukuntia ja kehityssuuntia. Tieteenalana organisaatiokäyttäytyminen on puolestaan ollut alusta, 1950-luvulta, asti perustutkimusta tuottavien alojen tietoa soveltava tiede, jonka tavoitteena on muun muassa ymmärtää ihmisten käyttäytymistä organisaatioissa ja laajemmin työelämässä, kuvailla ihmisten työhön suhtautumista sekä parantaa organisaatioiden tuottavuutta ja

kehittää niiden toimivuutta. Organisaatiokäyttäjien tieteenalaan ovat keskeisesti vaikuttamassa psykologia, sosiaalipsykologia, sosiologia, antropologia, kasvatustiede ja politiikan tutkimus, muun muassa valtio-oppi (Juuti 2006, 10–17).

Nykyisin organisaatiotutkimuksessa ja organisaatioiden käytännön toiminnassa korotuvat governance-aikakaudelle ominaiset verkostot sekä virtuaalisuus, mikä liittyy toimintaympäristöjen viitteellisyyteen sekä digitaalis-informatiivisuuteen (tietoverkot). Huomionarvoista on, että virtuaaliorganisaatioissa ei luonteenomaisesti ole johtajaa, vaan koordinaattori, johon muu organisaatio keskeisesti linkittyy. (Grönroos 2006, 156–172).

Tutkimustehtävän kannalta on olennaista huomata, että tilaaja-tuottaja -periaatteen mukaisissa sisäisissä toimintamalleissa on sekä perinteisessä että virtuaalisessa perustilanteessa kaksi ylätasoa organisaatio-osapuolta: tilaaja ja tuottaja. Tilaaja-tuottaja -mallissa organisaatioiden välistä toimintaa ohjaava (koordinoiva) ja sääntelevä (regulatiivinen) komponentti on sopimus.

## 4.2 Luottamuksen yleiset ominaisuudet ja ominaispiirteet

Luottamus on varsin monitahoinen ja tutkimuksellisesti poikkitieteellinen käsite ja ilmiö: luottamuksen olemusta, ilmenemismuotoja ja funktioita on tutkittu muun muassa kauppatieteiden, sosiologian, sosiaaliantropologian, psykologian ja organisaatiotutkimuksen tieteenaloilla. HTT Nina Laineen (2009) mukaan luottamukselle ei ole kyetty antamaan täysin yleispätevää terminologista määritelmää, mikä johtuu erityisesti käsitteen aineettomuudesta sekä muuttuvasta ja kompleksisesta luonteesta, jolla viitataan useiden erilaisten ilmiöiden yhteis- ja myötävaikutukseen. Laine toteaa kuitenkin ”Luja luottamus” -julkaisussaan (2009), että luottamuksen täysin kattava, yleispätevä ja aukoton kuvaaminen on hyvin ongelmallista – ellei jopa mahdotonta. (Laine 2009, 17.) Yleisesti voidaan kuitenkin määritellä, että luottamus on jokaisen ihmissuhteen kehys ja huipentuma (Maxwell 2012, 152).

Luottamus on oletusarvoiselta luonteeltaan vuorovaikutuksellinen ilmiö, jonka ydinasetelmassa on lähtökohtaisesti kaksi osapuolta: luottaja ja luotettu. Harisaloon ja Miettisen (2010) mukaan luottamus on asetelmaltaan kahdenvälinen, vastavuoroisuuteen nojaava dynaaminen suhde, joka perustuu toimijoiden oletuksiin toimintasuhteen toisen osapuolen hyvántahtoisuudesta, reiluudesta ja oikeudenmukaisuudesta (Harisalo & Miettinen 2010, 23). Luottamus kehittyy keskinäisestä

kanssakäymisestä saatavien kokemusten myötä, mutta perustason ”lyhyen” luottamuksen voidaan havaita syntyvän jo sillä hetkellä, kun yhteinen päätös vapaaehtoisen yhteistyön aloittamisesta tehdään. Ihmisen ja/tai organisaation maineella on tässä prosessissa keskeinen merkitys. (Grönroos 2006, 173.)

Yleisesti määritellen luottamusperusteiseen toimintasuhteeseen sisältyy osapuolten välistä vuorovaikutuksellista yhteistyötä, dynaamista kanssakäymistä ja keskinäisriippuvuutta sekä erityinen riski, jonka luottaja ottaa luottaessaan luotettuun. Riskifunktion luottamuksessa muodostavat sekä osapuolten omat toimet että toimintasuhdetta koskevat ympäristö- ja olosuhdetekijät. (Hardin 2002, 7.)

Toimintasuhteen osapuolten välillä ilmenee luottamusta, mikäli toinen osapuoli (luottaja, engl. *trustor*) kokee, että toimintasuhteesta luottamuksen avulla saatavat myönteiset vaikutukset ja hyödyt ovat lähtökohtaista riskifunktiota ja laskennallisia negatiivisia ulkoisvaikutuksia suuremmat. Tällöin toimintasuhteen toisen osapuolen (luotettu, engl. *trustee*) kanssa kannattaa tehdä yhteistyötä ja olla vuorovaikutuksessa. (Hardin 2002, 7.)

Luottamuksen voidaan perustellusti väittää olevan kaiken yhteisöllisen ja inhimillisen kanssakäymisen perustana: huomionarvoista on, että luottamus myös näyttäytyy usein sekä prosessina että menestyksekkään toimintasuhteen varsinaisena tuloksena. Bibb ja Kourdi luonnehtivatkin (2004) luottamusta kaikkien toimintasuhteiden ytimeksi, joka rakentuu ensisijaisesti tosiasiallisten tekojen perusteella, ei sanojen mukaan. (Bibb & Kourdi 2004, 3.) Luottamuksen peruskiviksi organisaatiotasolla voidaan määrittää todenmukainen yhteydenpito (*authentic communication*), osaaminen (*competence*) sekä tuki ja kannustus (*supporting process*), johon kuuluvat erityisesti myötätunto (*compassion*), johdonmukaisuus (*consistency*) ja (*integrity*). Esihenkilöllä ja organisaatiojohdolla on tässä erityisen merkittävä rooli. (Chapman & Sisodia 2015, 200–210.)

Kun tarkastellaan organisaation jäsenten suhtautumista ja kiinnittymistä organisaation toimintaan, luottamusperusteinen sitoutuminen voidaan tulkita optimimuodoksi; tällöin organisaatioon kuuluvien henkilöiden velvollisuudet ja oikeudet ovat tasapainossa, ja he kokevat sekä oman että organisaation toiminnan mielekkääksi ja tärkeäksi. Organisaatiokäyttäytymistä tutkineiden professori KTT Anna-Maija Lämsän ja KTT Taru Hautalan mukaan (2004) luottamusperusteisen sitoutumisen organisaatiota voidaan kutsua ”luottamustaloksi”, jossa on viisi kantavaa peruselementtiä: 1) arvojen ja tavoitteiden yhteneväisyys, 2) toimintaympäristöjen ja -tapojen yhdenmukaisuus, 3) osallistuminen

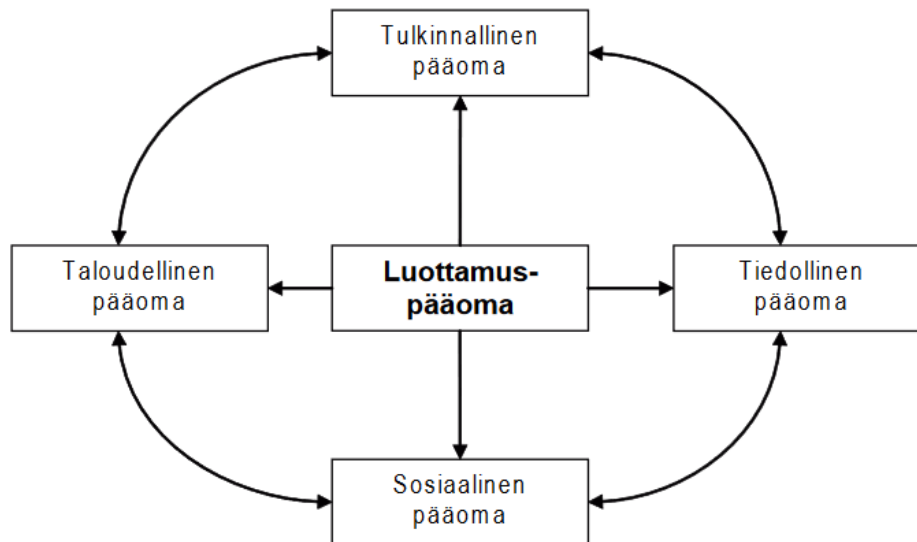
ja keskustelun avoimuus, 4) välittämisen ja turvallisuuden tunne, sekä 5) osaaminen ja sen kehittämismahdollisuudet. (Lämsä & Hautala 2004, 96–97.)

#### 4.2.1 Luottamus ja sosiaalinen pääoma

Luottamuksen käsite kytkeytyy erityisen kiinteästi sosiaalisen pääoman teoriakokonaisuuteen (Putnam). Professori Pauli Niemelä toteaa vuonna 2004 julkaistussa ”Sosiaalinen pääoma Suomen kunnissa” -tutkimuksessaan, että sosiologisesta näkökulmasta tarkasteltuna luottamus on kaikenlaisen ”yhteisöllisyyteen, vuorovaikutukseen ja yhteiskuntaan liittyvän toiminnan perusta”. Niemelän mukaan kahdenvälisen yhteistoiminnan ja sosiaalisen vaihdon voidaan katsoa sekä edellyttävän että rakentavan luottamusta, sillä osapuolten välinen toimiva ja sujuva yhteistyö on käytännössä mahdotonta, elleivät nämä voi luottaa toisiinsa. (Niemelä 2004, 13.)

Mäkipeskan ja Niemelän (2005) mukaan sosiaalisella pääomalla tarkoitetaan ”sosiaalisen ympäristön ominaisuuksia, kuten sosiaalisten verkostojen tiiveyttä ja yhteisesti omaksuttuja normeja sekä ihmisten luottamusta näiden toimivuuteen”. Sosiaalinen pääoma muodostaa näin ollen – sosiaalisen koheesion keskeisenä rakennetekijänä – perustan hyvinvoinnille jo itsessään. Mäkipeska ja Niemelä toteavatkin, että sosiaalisen pääoman merkitys on huomattava nimenomaisesti mahdollistajana. (Mäkipeska & Niemelä 2005, 15.) Tämä havainto on erityisen tärkeä, kun sosiaalista pääomaa ja luottamusta tarkastellaan governance-viitekehyksessä ja suhteessa verkostomaisen luottamuksen käsitteeseen; kattavat verkostot ja avoimet yhteydet toimijoiden välillä mahdollistavat arvoa tuottavat toiminnot ja potentiaalisten hyötyjen realisoitumisen.

Huomionarvoista on, että Harisalo ja Miettinen esittävät näkemyksensä (2010), että luottamuspääoma ja sosiaalinen pääoma ovat tosiasiallisesti osa samaa ilmiötä, niin kutsuttua pääomien viisikkoa, jonka ytimessä on luottamus ”pääomien pääomana” (kuvio 3). Koivumäki (2008) vastaavasti katsoo, että luottamus ja yhteisöllisyys ilmenevät kumpikin olennaisina osina työyhteisön sosiaalisena pääomana (Koivumäki 2008, 103).



(Kuvio 3, Harisalo & Miettinen 2010, 18: Luottamusjohtaminen ja vuorovaikutuksen pääomat.)

Kun luottamusta tarkastellaan edelleen suhteessa sosiaaliseen pääomaan, on huomattava, että kaksisuuntainen luottamus muodostaa optimitilanteessa erityisen vahvaa ennustettavuutta ja hallittavuutta osapuolten väliseen yhteistoimintaan. Tämän ohella luottamus ”suuntaa ajattelua rakentavasti riskien ja uhkien ennakoinnin sijasta”, mikä ilmenee osaltaan juuri sosiaalisena pääomana. Luottamuksella voidaan näin ollen havaita olevan toimijoita yhteen sitova, gravitatiivinen funktio vuorovaikutteisissa prosesseissa; jos luottamus heikkenee, toimijoiden välinen epävarmuus, hallitsemattomuus ja ennakoimattomuus vastaavasti kasvavat (Harisalo & Miettinen 2010, 23–24). Tämä puolestaan lisää oletusarvoisesti transaktiokustannuksia sekä välineellisten kontrollointimekanismien tarvetta. Käänteisessä tilanteessa vahva luottamus auttaa puolestaan syventämään toimintasuhdetta kohti luottamuspääomaan perustuvaa kumppanuutta, jossa mekaanista kontrollointia tarvitaan vähemmän, ja muun muassa transaktiokustannukset vähenevät (Harisalo & Miettinen 2010, 40).

Luottamusta voidaan toisin sanoen pitää sosiaalisen pääoman edellytyksenä tai kulmakivenä, jollaiseksi Kaj Ilmonen sitä luonnehtii ”Sosiaalisen pääoman kentät” -julkaisussa (2005). Ilmonen mukaan sosiaalisen pääoman saaminen käyttöön vaatii sosiaalisen verkoston osapuolilta vahvaa luottamusta toisiinsa, mikä edellyttää ”egon luottamusta alteriin, ja toisaalta alterin toimintaa egon antaman luottamuksen arvoisesti” (Jokivuori ym. 2005, 49–50). Luottamuksen dynaamista ominaisuutta korostavat niin ikään Castelfranchi ja Falcone (2010), joiden mukaan luottamus on välttämätöntä vuorovaikutustilanteissa (Castelfranchi & Falcone 2010, 147).

Luottamusta voidaan myös luonnehtia subjektin halukkuudeksi olla haavoittuva toisen subjektin toimien seurauksena, jollaiseksi Miettinen (2005) sen määrittelee Gambettan (1988) alkuperäisanalyysin perustella (Hyyppä & Miettinen 2005, 146-147). Tämän mukaisesti Ciancutti ja Steding (2001) kuvaavat luottamusta ”vakuutetuksi riippuvaisuudeksi toisen osapuolen rehellisyydestä sekä tämän toimien totuuden- ja oikeudenmukaisuudesta”. Luottamusasetelma rakentuu ajan mittaan osapuolten yhteistoiminnan kautta, kun väliaikainen luottamus vahvistuu ja syvenee kokemusten perusteella institutionaaliseksi luottamukseksi. Ciancuttin ja Stedingin mukaan toimintasuhteissa voidaan näin saavuttaa luottamuksen avulla duaalinen seuraushyöty: 1) aktiivinen, joka ilmenee luottavaisuutena (*confidence*) toista osapuolta kohtaan, sekä 2) passiivinen, joka käy ilmi toisen osapuolen lähtökohtaisiin motiiveihin kohdistuvan epäluuloisuuden poistumisena (Ciancutti & Steding 2001, 14-15).

Julkisten palvelujärjestelmien sekä demokraattisten prosessien viitekehyksessä tarkasteltuna on huomionarvoista myös, että luottamus korostuu merkittävästi muun muassa luottamushenkilöjen sekä viranhaltijoiden välisessä kanssakäymisessä. Esimerkiksi Kunnallisanalan kehittämissäätöön ”Millä tiedolla kuntia johdetaan?” -tutkimuksessa (2013) sekä luottamushenkilöt että viranhaltijat määrittivät luottamuksen keskeisimmäksi asiaksi (kulmakiveksi) vuorovaikutuksen kannalta. Luottamuksen puute koettiin vastaavasti vuorovaikutuksen merkittävimmäksi uhkatekijäksi. Tutkimusraportissa todetaankin, että onnistunut, avoin vuorovaikutus edistää keskinäisluottamusta, kun taas vaikeudet vuorovaikutuksessa kaventavat luottamusta. (Niiranen, Joensuu & Martikainen 2013, 48.)

#### 4.2.2 Luotettavuus ja luottavaisuus

Luottamuksen käsitettä tarkasteltaessa on huomattava, että luottamusta ei pidä sekoittaa luottavaisuuteen, jolla viitataan usein toimijoiden suhtautumista välittömästi tai välillisesti kontrolloimattomissa oleviin asiakokonaisuuksiin, ilmiöihin, olosuhteisiin, prosesseihin tai järjestelmiin, kuten esimerkiksi sääoloihin ja tekniikkaan. (Bibb & Kourdi 2004, 5).

Eräänlaisiksi luottamuksen ja luottavaisuuden yhdistelmämuodoiksi voidaan puolestaan määritellä usko (engl. *faith*; uskonnollinen usko), ennakoitavuus (engl. *predictability*; esim. luonnonilmiöiden todennäköisyys), tekninen luotettavuus (*dependability*; esim. joukkoliikenteen täsmällisyys), perustasoinen luottamus (engl. *elementary trust*; esim. asuin ympäristön turvallisuus) ja edistynyt



luottamus (engl. advanced trust; esim. puolison uskollisuus sekä perhe- ja ystäväpiirin lojaliteetti) (Bibb & Kourdi 2004, 5).

### 4.2.3 Epäluottamus

Epäluottamus voidaan määritellä luottamuksen kääntöpuoleksi, jolla on lukuisia vaikutuksia: se muun muassa etäännyttää ja vieraannuttaa ihmisiä toisistaan. Harisalon ja Miettisen mukaan ”epäluottamus on huomattava kustannustekijä kaikessa toiminnassa” (Harisalo & Miettinen 2010, 25): pahimmassa tapauksessa epäluottamus voi nopeasti romahduttaa ja kumota pitkään rakennetun luottamuksen osapuolten välillä. Organisaatioiden välisen toimintasuhteen transaktiokustannusten näkökulmasta on erityisen merkillepantavaa, että ”mitä enemmän epäluottamusta on [organisaatiossa], sitä enemmän johtamisen kustannukset kasvavat” (Harisalo & Miettinen 2010, 55).

Epäluottamuksella on yleisesti epäjärjestyttä toimintasuhteessa lisäävä ominaisluonne, jota luottamusta rakentamalla torjutaan. On kuitenkin syytä huomata, että luottamus ja epäluottamus ovat ”pääsääntöisesti samanaikaisesti esiintyviä voimia”, joiden painotus dynaamisessa toimintasuhteessa vaihtelee eri tekijöiden myötävaikutuksesta. Näin ollen voidaan perustellusti todeta, että ”epäluottamus luo ihmisille luottamuksen kysynnän” (Harisalo & Miettinen 2010, 46).

## 4.3 Organisaation sisäinen luottamus

### 4.3.1 Luottamuksen rakentuminen organisaatiossa

Harisalon ja Miettisen (2010) mukaan luottamus rakentuu ja kehittyy ”ihmisten välisen kanssakäymisen, yhteistyön ja vuorovaikutuksen seurauksena” (Harisalo & Miettinen 2010, 29), mikä kytkee luottamuksen vahvasti organisaatioteoreettiseen viitekehykseen. Oleellisimpia luottamukseen vaikuttavia käyttäytymispiirteitä ovat rehellisyys, tulevaisuususkko, innostavuus ja ammatillinen kyvykkyys (kompetenssi) (Harisalo & Miettinen 2010, 33).

Erityisen keskeistä on huomata vuorovaikutteisuuden merkitys luottamuksen rakentamisessa organisaatioissa; luottamus ilmenee avoimen kanssakäymisen ja kommunikation tuloksena ja edellytyksenä. (Nooteboom 2002, 3.)

Annison ja Wilford (1998) ovat eritelleet muita kahdenvälisessä toimintasuhteessa luottamusta rakentavia ja toimijan luotettavuutta ilmentäviä toiminnallisia tunnuspiirteitä, joita ovat:

1) sitoutuminen, 2) vastavuoroisuus, 3) vastuullinen käyttäytyminen, 4) rehellisyys, 5) käyttäytymisen johdonmukaisuus, ja 6) ristiriitojen ja konfliktien sovittelutaito (Annison ja Wilford 1998, 7–8). Hardinin (2002) mukaan molemminpuolisen luottamuksen merkitys ilmenee nimenomaisesti monipuolisen yhteistyön mahdollistumisessa ihmisyyhteisöissä ja organisaatioissa. (Hardin 2002, 96.)

Epäluottamusta organisaatioissa aiheuttavia tekijöitä ovat Harisalon ja Miettisen mukaan – Biesin ja Trippin (1996) alkuperäistutkimuksen perusteella – vastaavasti 1) sääntöjen rikkominen, 2) ammattieettisiä periaatteita vastaan toimiminen, 3) auktoriteettiaseman väärinkäyttö ja 4) (yhteisö)identiteetin vääristäminen, millä tarkoitetaan julkista kritiikkiä, epäreilua kohtelua sekä väärää syyttelyä ja esimerkiksi pilkkaa tai solvauksia. (Harisalo & Miettinen 2010, 49.) Organisaatiotasolla luottamusta uhkaaviksi tekijöiksi voidaan määritellä myös työn huonon laadun hyväksyminen, vaihtoehdottomuus, epäonnistunut ongelmanratkaisu, loukkausten käsittelemättä jättäminen, vastoinkäymisten hyväksymättömyys, narsistinen ajattelu, viestinnän epäjohdonmukaisuus, valheellinen palaute, puutteet delegoinnissa, kiusallisten asioiden piilottelu, sovittujen asioiden muuttaminen ilman riittävää tiedottamista, erilaisuuden vaimentaminen sekä ongelmat ristiriitatilanteissa. Nämä asiat korostuvat organisaation sisäisen toimintakulttuurin suoruuden ja avoimuuden viitekehyksessä. (Kalliomaa & Kettunen 2010, 164.)

#### **4.3.2 Johtaja ja esihenkilö organisatorisen luottamuksen rakentajana**

Robert Galford ja Anne Seibold Drapeau ovat tehneet ”The Trusted Leader” -teoksessaan (2002) selkoa johtamisen ja esihenkilötyöskentelyn merkityksestä luottamuksen rakentamiselle ja ylläpidolle organisaatiotasolla. Galfordin ja Drapeaun mukaan organisaatioluottamus koostuu kolmesta tasosta, jotka ovat 1) strateginen luottamus (luottamus siihen, että organisaatio tekee oikeita asioita; päämäärät ja strategiat), 2) organisatorinen luottamus (luottamus toimintatapoihin; prosessit ja päätöksenteko) ja 3) henkilöityvä luottamus. (luottamus organisaation johtoon ja esihenkilöihin; vastavuoroisuus). Johtajalla ja esihenkilöllä on keskeinen rooli kunkin tason luottamuksen rakentamisessa ja vahvistamisessa. (Galford & Drapeau 2002, 7).

Nokia Oyj:n matkapuhelinyksikön ja Kone Oyj:n entisen toimitusjohtajan Matti Alahuhdan mukaan luottamuksen rakentaminen on hyvässä ihmisten johtamisessa ”kaiken perusta”. Alahuhta luonnehtii, että luottamuksen ilmapiiri organisaatiossa edellyttää organisaation esihenkilöiden ja lähijohdon vahvaa integriteettiä, eli monipuolista kokonaisuudenhallintaa, johdonmukaisuutta, läsnäoloa ja

empaattisuutta. (Alahuhta 2015, 141–143). Sally Bibb ja Jeremy Kourdi ovat listanneet teoksessaan ”Trust Matters – For Organizational and Personal Success” (2004) luotetun johtajan ja esihenkilön ominaisuuksia, joista keskeisimpiä ovat integriteetin ohella johdonmukaisuus, itsetuntemus, rehellisyys, avoimuus, arvojen mukainen toiminta, kyky rakentaa luottamuksen ilmapiiriä ja ottaa vastuuta, tarkoituksien selvyys, uskottavuus, omistautuminen, myönteinen asennoituminen sekä organisaation intressien ja työntekijöiden parhaan eteen toimiminen. (Bibb & Kourdi 2004, 19–22; 64–65.)

Harisalo ja Miettinen esittävät puolestaan (2010) tuloksia yhdysvaltalaisesta tutkimuksesta (Kouzes & Posner 1993), jossa luottamusta on analysoitu johdonmukaisena käytöksenä. Kyselytutkimuksen perusteella rehellisyys, tulevaisuususkko, innostavuus, ammatillinen kyvykkyys sekä reiluus ja kannustavuus mielletään 20 tutkitun ominaisuuden joukosta useimmin ominaispiirteiksi, jotka lisäävät organisaatiossa luottamusta johtajaan ja esihenkilöön (Harisalo & Miettinen 2010, 33). Harisalo ja Miettinen toteavat täydentäen, että luovuus ja innovointi edellyttävät aktiivista yhteistoimintaa, ja että ”ollakseen luotettavia johtajien on osattava arvostaa, oltava vakuuttavia, kehittäviä, palvelevia ja henkeä ylläpitäviä.” Edellä mainituin ominaisuuksin johtajat kykenevät aktivoimaan henkilökuntaansa. (Harisalo & Miettinen 2010, 34.)

Kalliomaan ja Kettusen (2010) mukaan organisatorisen luottamuksen rakentamisen viitekehyksessä erityisen keskeisiä esihenkilön rooleja ja ominaisuuksia ovat viestiminen, palautteen anto- ja vastaanottokyky, kuunteleminen ja kyseleminen, kannustaminen, motivointi sekä ratkaisujen rakentaminen ja ratkaisujen esittäminen, jotka kaikki kytkeytyvät vastavuoroisuuteen, sosiaaliseen vuorovaikutukseen ja toiminnalliseen yhteistyösuhteeseen. (Kalliomaa & Kettunen 2010, 67–73). Luottamusta vahvistavassa esihenkilön toiminnassa korostuvat yhtä lailla esimerkillisyys, oikeudenmukaisuus, oman osaamisen kehittäminen, pelisääntöjen rakentaminen ja noudattaminen sekä arvoprosessien johtaminen, mihin sisältyvät myös virheiden hyväksyminen ja tilan antaminen luovuudelle, innovatiivisuudelle ja organisaation itseohjautuvuudelle (Kalliomaa & Kettunen 2010, 109–127). Esihenkilön toiminnan merkitys ja tilanneherkkyys ovat olennaisia myös erilaisissa ristiriitatilanteissa, jotka pitkittyessään voivat aiheuttaa merkittävän riskin luottamukselle työyhteisössä sekä organisaation sisällä ja organisaatioiden välillä. (Kalliomaa & Kettunen 2010, 146–166). Yleisesti voidaankin luonnehtia, että esihenkilö on avainasemassa luottamuksen rakentamisessa ja ylläpidossa, mikä edellyttää ehdotonta rehellisyyttä ja avoimuutta sekä empatiakykyä (Kalliomaa & Kettunen 2010, 172).

Esihenkilön roolin kannalta on erityisen keskeistä huomioida, että tutkimusten mukaan (mm. Nikkilä & Paasivaara 2007) henkilöstö kokee itseään koskevan päätöksenteon oikeudenmukaiseksi, kun 1) päätökset tehdään mahdollisimman puolueettomaan, oikeaan ja todelliseen tietoon perustuen (tiedolla johtaminen, johdon totuudenmukaisuus), 2) kaikkia kohdellaan yhdenmukaisesti ja samojen sääntöjen mukaan (reiluus ja tasapuolisuus), 3) kaikkia asianosaisia kuullaan ennen päätöksentekoa (osallisuus), 4) epäonnistuneet ja virheellisin tai väärin perustein tehdyt päätökset ovat purettavissa (oikaisumahdollisuus). (Kalliomaa & Kettunen 2010, 113–114.)

Perinteisen määritelmän mukaan johtaminen on jaettavissa käsitetasolla asioiden (*management*) ja ihmisten johtamiseen (*leadership*), joka on luonteeltaan ”monimuotoinen vuorovaikutusprosessi johtajan ja johdettavan välillä” (esihenkilö-johdettava -suhdeteoria, LMX). Yleisesti luonnehdittuna organisaation ja työyhteisön sisäinen luottamus rakentuu ja vahvistuu osana johtajan ja johdettavien välisen vuorovaikutuksen prosessia, jossa saavutetaan ideaalitulanteessa keskinäiseen kunnioitukseen ja velvollisuudentuntoon nojaava kumppanuuden taso. Tällöin esihenkilö-alainen-suhde palvelee paitsi johdettavia ja johtajaa itseään, myös koko työyhteisöä ja organisaatiota, kun vuorovaikutussuhteen osapuolet tekevät yhteisen edun vuoksi jopa enemmän kuin heiltä odotetaan. Perustellusti voidaankin olettaa, että avoin ja vuorovaikutteinen kanssakäyminen näyttäytyy erityisen myönteisesti organisaatiokulttuurin kehittymisessä ja organisaation sisäisen luottamuksen rakentumisessa. Tässä kokonaisuudessa johtaminen ja esihenkilötyöskentely ovat erityisessä avainasemassa. (Kalliomaa & Kettunen, 24–26).

Johtamistavat ovat Lewinin ym. klassisen teorian mukaan (1939) jaoteltavissa autoritaariseen, demokraattiseen ja antaa mennä -tyylin johtamiseen. Voidaan perustellusti väittää, että demokraattinen johtajuus, jossa korostuvat organisaation yhteistoiminnallisuus, avoin keskusteluilmapiiiri, mielipiteen ilmaisemisen vapaus ja henkilöstön osallistuminen, tarjoaa optimaalisimman lähtökohdan organisatorisen luottamuksen rakentamiselle, vahvistamiselle ja ylläpitämiselle sekä keskinäiseen arvostukseen perustuvalla organisaatioilmapiirille (Lämsä & Hautala 2004, 226).

### 4.3.3 Organisaatiokulttuuri

Organisaatiokulttuurilla tarkoitetaan toiminnallista kudosta ja viitekehystä, joka rakentuu organisaatiossa työskentelevien ihmisten olettamuksista, arvoista ja keskinäisistä sidoksista. Jokaisessa organisaatiossa on omanlaisensa kulttuuri, mikä ilmenee artefakteina (rakennukset, värit,

muodot), arvoina (arvovalinnat, priorisointi, etiikka) ja perusoletuksina (säännöstö ja toimintamallit). (Viitala 2009, 34–35.)

Quinnin ja McGrathin (1985) mukaan organisaatiokulttuurit ovat jaettavissa neljään pääluokkaan: rationaalisiin, kehittämispainotteisiin, hierarkkisiin ja konsensuslähtöisiin kulttuureihin (Viitala 2009, 35). Klassisen hallinnon paradigman mukainen organisaatiokulttuuri edustaa perusoletuksiltaan hierarkkista kulttuuria, jonka määräävinä piirteinä ovat stabiliteetti (pysyvyys), koordinointi ja valvonta. NPM-viitekehityksessä on puolestaan painottunut rationaalinen organisaatiokulttuuri, jossa pyrkimyksenä on tehokkuuden ja suorituskyvyn jatkuva parantaminen. Governance-aikakaudelle ominaisinta organisaatiokulttuurin yleistä muotoa edustaa kehittämispainotteinen kulttuuri, jossa korostuvat oppimisen edistämisen ja jatkuvan kehittämisen periaatteet sekä reagointi toimintaympäristön nopeisiin muutoksiin. On kuitenkin huomattava, että organisaatiokulttuuri harvoin edustaa puhtaasti mitään näistä pääryhmistä (Viitala 2009, 35).

Organisaatiokulttuuri voi muuttua ja kehittyä itsekseen (evoluutiivinen muutos) organisaation sosiaalisten verkostojen kautta tai suunnitellusti, jolloin mm. koulutuksen ja työtehtävien organisoinnilla sekä toimintarakenteiden muutoksella on keskeinen merkitys. Nykyisin organisaatiokulttuurien kehityksessä ovat painottuneet erityisesti innovatiivisuutta, luovuutta ja oppimista tukevat aspektit, joita voidaan edistää muun muassa palkitsemisjärjestelmillä, työn mobilisoinnilla, sidosryhmäanalyysillä ja toimintaympäristön seurannalla sekä avoimella keskustelulla ja vuorovaikutuksella. Johtamisella ja henkilöstövoimavarojen hallinnalla on olennainen merkitys tarkoituksellisessa organisaatiokulttuurin muokkaamisessa ja kehittämisessä (Viitala 2009, 35–36), mikä edellyttää pitkäjänteisyyttä sekä luottamusta ja luottavaisuuden ilmapiiriä. Jonesin & Jonesin (1979) mukaan organisaatiokulttuurissa hyvän ilmapiirin osatekijöitä ovat luottamuksen ohella erityisesti mahdollisuudet työskennellä yhdessä muiden kanssa, tuki, vuorovaikutus, yhteistyö, ystävällisyys ja avoimuus (Juuti 2006, 236).

Arvoilla on olennainen merkitys organisaatiokulttuurissa sekä esihenkilön ja johdettavan välisessä suhteessa, jonka arvopohja kytkeytyy ideaalitalanteessa vahvasti organisaation strategiaan ja visioon. Työyhteisön arvomaailman voidaan yleisesti katsoa muodostuvan ja määrittävän käytännön toiminnassa ja organisaatiokulttuurissa; aidoimmillaan arvot ovat organisaation jo olemassa olevissa toiminta- ja menettelytavoissa, jotka tunnustetaan ja joita osataan hyödyntää organisaation eduksi. Organisaation sisäisen luottamuksen kannalta onkin keskeistä saada henkilöstö mukaan jatkuvaan, vuorovaikutteiseen arvoprosessin rakentamiseen ja kehittämiseen, jolloin kokonaisuus lujittaa

avointa ja yhteisöllistä organisaatiokulttuuria. On myös huomioitava, että vastuu arvojen jalkauttamisessa ja juurruttamisessa organisaation toimintaan on johdolla ja esihenkilöillä, vaikka arvoprosessissa hyödynnettäisiin mahdollisimman laajasti koko henkilöstön osaamista ja tietotaitoa. (Kalliomäki & Kettunen 2010, 116–121).

## 4.4 Luottamus organisaatioiden välisessä toimintasuhteessa

### 4.4.1 Organisaatioiden välisen luottamuksen ominaispiirteet

Organisaatioiden välinen luottamus on lähtökohdiltaan sosiaaliseen kanssakäymiseen perustuvaa vuorovaikutteisuutta, jossa osapuolina ovat ihmisten muodostamat toimintayksiköt. Zaheer ja Harris toteavat ”Interorganizational Trust” -tutkimusartikkelissaan (2006), että luottamuksella on kiistattoman merkittävä rooli missä tahansa strategis-operatiivisessa suhteessa organisaatioiden välillä. Zaheerin ja Harrisin mukaan organisaatioiden välinen luottamus voidaan määritellä laajaksi asetelmaksi, jossa ”organisaation jäsenillä on kollektiivinen luottamus toista organisaatiota kohtaan”. Vaikka organisaatioiden välinen luottamus perustuu organisaatorajojen ulkopuolelle ulottuvaan yksilölähtöiseen yhteistoimintaan, käsitettä ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista kyseisessä viitekehysessä inhimillistä eli ymmärtää synonyyminä tai suorana vastineena ihmisten väliselle luottamukselle (Zaheer & Harris, julkaisussa Shenkar & Reuter 2006, 169–170).

TT Risto Seppänen on tutkinut organisaatioiden välistä luottamusta suomalaisessa liike-elämässä väitöskirjassaan ”Trust in Inter-organizational Relationships” (2008). Seppäsen tutkimuksen mukaan yhteistoiminnassa olevien organisaatioiden välinen luottamussuhde lisää sitoutumista ja vähentää sekä konflikteja että neuvottelukustannuksia, millä on myönteinen vaikutus yhteistyön tuloksellisuuteen ja markkinaperusteiseen kilpailukykyyn (Seppänen 2008, 13). Seppänen toteaa niin ikään, että organisaatioiden välisessä luottamussuhteessa luottaja voi tutkimuksen perusteella olla sekä yksilö että yhteisö (Seppänen 2008, 45).

Sosiologit YTT Kaj Ilmonen ja YTT Kimmo Jokinen ovat kuvanneet luottamuksen hyötyjä ”Sosiaalinen pääoma ja luottamus” -teoksessaan (2002): Ilmosen ja Jokisen mukaan luottamus pienentää transaktiokustannuksia ennen kaikkea sopimuksellisessa viitekehysessä, mikä perustuu luottamuksen tiedonkulkua edistävään ja informaationvaihtoa helpottavaan funktioon yksilöiden, yhteisöjen ja organisaatioiden välisissä suhteissa (Ilmonen & Jokinen 2002, 98).

Harri Hyypän ja Asko Miettisen teoksessa ”Johtajuus ja organisaatiodynamiikka” (2005) on tehty niin ikään selkoa organisaatioiden väliseen yhteistoimintaan ja transaktioihin kytkeytyvästä luottamuksesta. Miettinen toteaa teoksessa julkaistussa artikkelissaan ”Luottamus organisaatioiden välisessä dynamiikassa”, että luottamuksen merkitys organisaatioiden välisissä suhteissa on korostunut voimakkaasti viime vuosikymmeninä. Havaitun kehityssuunnan selvimpinä syinä voidaan pitää mm. yleisen toiminnallisen-taloudellisen tahdin muutosta, globalisaatiota, uudenlaisten kumppanuus- ja verkostosuhteiden syntyä sekä asiakasnäkökulman korostumista julkisessa hallintotoiminnassa ja palvelukulttuurissa (Hyypä & Miettinen 2005, 144). On syytä huomata, että julkishallinnon ja palvelujärjestelmien viitekehyksessä tämä on korostunut erityisen luonteenomaisesti NPM-doktriinin ja governance-kehityssuunnan aikakausilla.

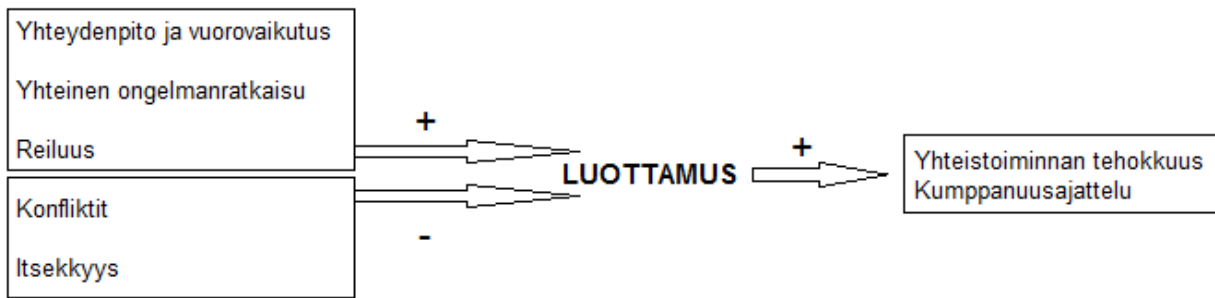
Marja Mäkipeskan ja Terttu Niemelän (2005) mukaan organisaatioiden välinen luottamus ei ole yksinomaan ihmissuhteiden tai yksilöiden ominaisuuksien varassa, vaan se liittyy ominaisesti ”organisaation johtamisjärjestelmään, kulttuuriin sekä rakenteisiin ja prosesseihin”, joita kehittämällä on mahdollista vaikuttaa myös luottamukseen ihmisten välillä. (Mäkipeska & Niemelä 2005, 28.)

#### **4.4.2 Organisaatioiden välisen luottamuksen tyypit**

Organisaatioiden välisen luottamuksen käsittekokonaisuuteen voidaan aiemman tutkimustiedon perusteella tunnistaa kytkeytyvän selvästi erilaisia, toisiaan täydentäviä luottamustyyppejä: 1) sopimusperusteinen luottamus, eli luottamus toisen osapuolen tahtoon pitäytyä kirjallisessa sopimuksessa sekä sovituisissa toimintamalleissa, 2) kompetenssiperusteinen luottamus, eli luottamus toisen osapuolen kykyyn, osaamiseen ja haluun toimia luvatus ja sovitun mukaisesti, ja 3) hyväntahtoisuusperusteinen luottamus, eli luottamus toisen osapuolen valmiuteen toimia avoimesti ja vuorovaikutteisesti toimintasuhteessa. (Saunders 2010, 88.)

#### **4.4.3 Organisaatioiden välisen luottamuksellisen kumppanuuden rakentamisen elementit**

Bstielerin (2006) esittämän jaottelun (kuvio 2) mukaan organisaatioiden välistä luottamusta edistävät kahdenvälisessä yhteistoiminnassa 1) kommunikaatio, 2) yhteinen ongelmanratkaisu ja 3) reiluus. Organisaatioiden välistä luottamusta vähentäviä tekijöitä ovat puolestaan osapuolten väliset konfliktit sekä itsekkyyt. Luottamuksen kehittyessä myönteisesti prosessin tuloksena on yhteistoiminnan tehokkuus sekä kumppanuusajattelun korostuminen. (Bstieler 2006, 58.)



Kuvio 4: Organisaatioiden väliseen luottamukseen vaikuttavia tekijöitä (Bstieler 2006, mukailtu)

Johnsonin ja Johnsonin mukaan (1989) vuorovaikutuksen ja yhteydenpidon luottamusta lisäävä vaikutus perustuvat sekä välitetyn tiedon ja informaation laatuun (*quality of the information communicated*) että viestien vastaanottajan vastereaktion (*response*) tyyppiin. Esimerkiksi Noonan Wagnerin väitöskirjatutkimuksen (1975) mukaan vuorovaikutuksen avoimuus sekä kyky ymmärtää toisen osapuolen näkemyksiä ovat avaintekijöitä myönteisen toimintasuhteen rakentumisessa (Johnson & Johnson 1989, 117). Hyödynnän tutkimusaineiston analysoinnissa erityisesti Bstielerin jaottelua sekä Johnsonin ja Johnsonin taustateoriaa.

#### 4.4.4 Organisaatioiden välisen toimintasuhteen riskit luottamuksen viitekehyksessä

Miettisen (2005) mukaan organisaatioiden välinen luottamus on keskeinen osa toimijoiden välisen toimintasuhteen operatiivisia prosesseja sekä jännitteitä ja riippuvuusdynamiikkaa, johon sisältyy toiminnallisia riskejä. (Hyypä & Miettinen 2005, 146-147.)

Organisaatioiden keskinäisriippuvuuteen nojaavaa luottamussuhdetta koskevat operationaaliset riskitekijät voidaan Miettisen mukaan jakaa organisaatioiden välisessä toiminnassa kahteen yläkategoriaan, jotka ovat 1) opportunistisen käytöksen riski, jossa transaktio- eli vaihtosuhteen toinen osapuoli toimii taloudellisesti toisen kustannuksella ja käyttää väärin vaihdannallisen keskinäisriippuvuuden mahdollistamaa etua, sekä 2) osaamattomuuden riski, jossa toisen osapuolen kompetenssi ei riitä suorittamaan sovittua tehtävää tai toimeksiantoa. Luottaessaan toiseen osapuoleen luottaja toisin sanoen hyväksyy toimintasuhteen riskit, koska keskinäisluottamuksesta saatavat potentiaaliset hyödyt ovat luottajan näkökulmasta riskejä suuremmat. (Hyypä & Miettinen 2005, 146-147.)



#### 4.4.5 Vastinparien rooli

Organisaatiojohdolla sekä organisaatioiden välisen yhteistyön vastinpareilla (engl. *boundary-spanners*) on keskeinen avainhenkilörooli erityisesti institutionaalisen luottamuksen rakentajina. Siinä missä organisaatioiden johtajat ja työyksiköiden esihenkilöt vaikuttavat omalla toiminnallaan organisaation sisäisen luottamuksen rakentumiseen, ylläpitoon ja kehittymiseen, ryhmärajan ylittävien vastinparien rooli korostuu organisaatioiden välisen luottamuksen viitekehäksessä. Aktiivisella ja avoimella yhteydenpidolla on molemmilla luottamuksen rakentamisen tasoilla olennainen merkitys. (Bijlsma-Frankema & Klein Woolthuis 2005, 23.) Zaheerin, McEvilin ja Perronen teorian (1998) mukaan vastinparien henkilöityvä luottamus rakentaa organisaatioiden välistä luottamusta, joka laajenee ja vahvistuu edelleen vastinparien edustamien ryhmien kautta suhteessa toiseen organisaatioon (Zaheer, McEvil & Perrone 1998 julkaisussa *Organizational Trust* 9(2), 142–143).

Luottamuksen organisatorista tematiikkaa tutkineen HTT Kirsi Malkamäen (2017) mukaan organisaatiotason luottamus ihmisiin ja organisaatioihin kytkeytyy toimintoihin (functions) sekä henkilöiden asemaan, toimenkuvaan ja rooliin: organisaatioiden välisen toimintakulttuurin institutionaaliset käytännöt ja rutiinit muodostavat kahden eri organisaation ja niitä edustavien henkilöiden välille vakaan kontekstin, jonka puitteissa organisaatioiden välinen luottamus rakentuu ja kehittyy. Aiempien tutkimusten perusteella havaitaan, että vastinparien yhteistyö ja toiminta vaikuttavat merkittävästi luottamukseen sekä yksilö–yksilö- että yksilö–organisaatio -tasoilla. (Malkamäki 2017, 50–51.)

#### 4.4.6 Sopimus luottamuksen rakentamisen välineenä

Tutkimustehtävän kannalta on olennaista tarkastella, millä tavoin sopimus voi toimia luottamuksen rakentamisen välineenä. Käytän tämän tutkimuksen taustalla erityisesti Thomas Mellewigtin, Anoop Madhokin ja Antoinette Weibelin tutkimuksen (*Trust and Formal Contracts in Interorganizational Relationships – Substitutes and Complements*, 2007) tuloksia.

Mellewigtin, Madhokin ja Weibelin mukaan sopimuksella on kaksi perustason tehtävää: toiminnan kontrollointi (*control*) ja koordinaatio (*coordination*), eli ohjaava ja sääntelevä ominaisuus. Organisaatioiden välisessä toimintasuhteessa vahva luottamus tarjoaa vaihtoehdon tarkalle formaalille sopimiselle; asioita voidaan myös jättää luottamuksen varaan, mikä vähentää transaktiokustannuksia sekä kontrollimekanismien tarvetta, kuten mm. Gulati (1995, 1998) on

tutkimuksissaan osoittanut. Tämä on erityisen merkittävä havainto myös riskienhallinnan näkökulmasta. (Mellewigt, Madhok & Weibel 2007, 24–25.)

Poppo ja Zenger (2002) toteavat, että vahva luottamus mahdollistaa yhtä lailla sopimuksen käytön kumpaakin osapuolta hyödyttävänä ja toimintasuhteen laatua parantavana yhteisen *koordinaation* komponenttina kompleksisessa toimintaympäristössä ja hallinnan kentässä (Poppo & Zenger 2002, 25–31). Mellewigtin, Madhokin ja Weibelin teorian mukaan luottamus toimii näin ollen sekä formaalin sopimuksen vaihtoehtona että sen täydentäjänä (Mellewigt, Madhok & Weibel 2007, 24–28).

#### 4.4.7 Ajallinen viitekehys

Organisaatioiden välisessä toimintasuhteessa ilmenevää luottamusta on mahdollista tarkastella myös suhteessa aikaan: kahdenvälisen toimintasuhteen osapuolten väliseen keskinäisluottamukseen vaikuttavat Robert Axelrodin ”The Evolution of Cooperation” -teoksessa (1984) esittämän klassisen aikahorisonttiteorian mukaan sekä osapuolten kokemukset aiemmasta yhteistoiminnasta (”*Shadow of the Past*”) että odotukset yhteistoiminnan ja kumpaakin hyödyttävän yhteistyön jatkumisesta myös tulevaisuudessa (”*Shadow of the Future*”). (Axelrod 1984, 6–21.)

Erityisen huomionarvoista on, että Axelrodin teorian mukaan toimintasuhteen osapuolet muuttavat käytöstään kahdenvälisessä kanssakäymisessä sen mukaan, miten vahvasti ne olettavat vastavuoroisen, vuorovaikutteisen ja oman toimintansa kannalta hyödyllisen yhteistyön jatkuvan myös tulevaisuudessa. Tämä näkyy myös sopimuksellisessa organisaatioiden välisessä toimintasuhteessa. (Sydow 1998, 37.)

#### 4.4.8 Organisaatioiden välisen luottamuksen hyödyt ja mahdollisuudet yhteistoiminnalle

Organisaatioiden välisellä luottamuksella on aiempien tutkimusten perusteella havaittu olevan useita taloudellisia etuja ja hyötynäkökohtia; luottamusta on mahdollista ja perusteltua käyttää vaihtoehtoisena kontrollointimekanismina organisaatioiden välisessä toimintasuhteessa, ja sen avulla on ennen kaikkea mahdollista aikaansaada allokaatiotehokkuutta organisaatioiden väliseen toimintaan luottamuksellista tiedonvaihtoa lisäämällä. (Sydow 1998, 31.)

Mikäli organisaatiot saavuttavat toimintasuhteessaan molemminpuolisen, dynaamisen ja tosiasiallisen luottamuksen, osapuolet hyötyvät tilanteesta strategisesti usein eri tavoin: aiemmissa tutkimuksissa on havaittu, että optimitilanteessa muun muassa toimintasuhteelle ominaiset suorat ja välilliset kustannukset joko vähenevät tai muuttuvat paremmin kontrolloitavaksi. Tämän lisäksi organisaatio-osapuolten omistautumisaste toimintasuhteessa paranee, kun kahdenvälinen yhteistoiminta muuttuu tehokkaammaksi ja esimerkiksi yhteisten projektien koordinointi, yhteistoiminnallisuus sekä hallittavuus paranevat. (Bstieler 2006, 58.)

Keskinäisluottamuksen avulla potentiaalisesti saavutettavissa olevat hyödyt ja toiminnalliset edut riippuvat kuitenkin organisaatioiden välisessä toimintasuhteessa vahvasti niistä lähtöoletuksista ja -arvoista, joiden varaan luottamus, ja sen seurauksena omistautuminen yhteistyölle, perustuvat. Organisaatioiden välistä luottamusta johdon laskentatoimen näkökulmasta tarkastelleiden Coten ja Latham mukaan erityisesti avoin kommunikaatio ja yhteiset (jaetut) arvot organisaatioiden välillä ovat edellytys luottamuksen rakentumiselle. (Cote & Latham 2006, 293–325.)

Luottamuksella voidaan tulkita olevan merkittävä rooli sekä avoimemman kommunikaation ja kaksisuuntaisen tiedonvälityksen mahdollistajana että konfliktienratkaisun avaintekijänä. Tämän lisäksi luottamuksen on todettu lisäävän organisatorisen transaktiosuhteen ennustettavuutta sekä organisaatioiden omaa proaktiivista mukautumiskykyä ja strategista joustavuutta. (Seppänen, Blomqvist & Sundqvist 2005, 249.)

Organisaatioteoreettisesta ja taloustieteellisestä näkökulmasta on siis keskeistä huomata, että luottamusedynamiikan keinoin on optimitilanteessa mahdollista ennen kaikkea vähentää suoria ja välillisiä transaktio- ja hallintakustannuksia organisaatioiden välisessä toimintasuhteessa. Huomionarvoista onkin, että organisaatioiden välistä luottamusta voidaan perustellusti pitää nykyisellä, hallinnan monimuotoisuutta, joustavuutta ja vanhojen rakenteiden pirstaloitumista sekä verkostomaisia yhteistoiminnan muotoja korostavalla governance-aikakaudella paikoin suoraa valvontaa sekä hierarkkisia toimintamalleja sopivampana kontrollointi- ja ohjauskeinona. (Sydow 1998, 31.)

#### 4.5 Peliteoria

Tarkastelen ja tulkiten tässä luvussa sisäistä tilaaja-tuottaja -asetelmaa sekä organisaatioiden välistä luottamusta lyhyesti peliteorian näkökulmasta. En käsittele tässä tutkimuksessa tarkemmin

peliteorian historiallista taustaa tai erilaisia sovellusmuotoja, vaan keskityn kuvaamaan mahdollisuutta sopimusohjauksellisen tilaaja-tuottaja -mallin esimerkinomaiselle kuvaamiselle peliteoreettisessa viitekehyksessä yhteistyön pelinä rajoitetun informaation tilanteessa.

#### 4.5.1 Peliteoria käsittekokonaisuutena

Peliteoria on sovelletun matematiikan osa-alue, joka on kehitetty sellaisten tilanteiden analysointiin, jossa vähintään kaksi aktiivista päätöksentekijää eli pelaajaa tekee valintoja siten, että osapuolten omilla valinnoilla on vaikutusta muiden pelaajien asemaan ja etuihin sekä edelleen pelin lopputulokseen. (Estola 2013, 2.)

Mallinnettavat peliteorian sovellukset voidaan jaotella staattisiin (kertaluonteisiin) ja dynaamisiin (toistuviin) sekä epätäydellisen (*incomplete information*) ja täydellisen informaation (*complete information*) peleihin, joista ensin mainituissa pelaajilla ei ole tietoa muiden pelaajien ratkaisusta erotuksena jälkimmäisiin, joissa informaatio toteutuneista valinnoista ja kaikista mahdollisista pelin lopputuloksista on olemassa ja saatavilla ennen päätöksentekoa. (Estola 2013, 2–3.)

#### 4.5.2 Vangin dilemma

Vangin dilemma on yksi peliteorian perusmallinnuksista, joka edustaa klassista esimerkkiä kahden pelaajan epätäydellisen informaation pelistä (kuvio 5). Perusasetelma on luonteeltaan kahden vangin oletettu kuulustelutilanne, jossa näiden saama rangaistus riippuu kummankin omasta toiminnasta suhteessa toiseen: oletuksena on, että vangit ovat keskenään sopineet olevansa tunnustamatta. Kuitenkin pelitilanteessa tunnustaminen tuottaa lyhytjänteisesti paremman ennakoitavissa olevan lopputuloksen pelaajakohtaisesti kuin vaitiolo. Kuviossa 5 esitetyssä mallinnuksessa sovitussa pitäytymistä vastaa ”sitoutuminen yhteistyöhön”-oletus ja tunnustamista ”opportunistinen toiminta”. Nelikentän kussakin kohdassa on mainittu pelin lopputulema (y-akselin suuntainen pelaaja A ensin mainittuna), kun esimerkkipelien tuottama maksimiarvo on 5, minimi 0. Kuten pelistä huomataan, yhteistyön keinoin saavutettava yhteishyöty ( $3+3=6$ ) on suurin yhteistyön tilanteessa, vaikka opportunistisen toiminnan pelaajakohtainen teoreettinen maksimihyöty (5) olisi mahdollista saavuttaa opportunistisella toiminnalla.

		<b>B</b>	
		Pitkä aikaoletus, sitoutuminen yhteistyöhön	Lyhyt aikaoletus, opportunistinen toiminta
<b>A</b>	Pitkä aikaoletus, sitoutuminen yhteistyöhön	3, 3	0, 5
	Lyhyt aikaoletus, opportunistinen toiminta	5, 0	1, 1

Kuvio 5: Organisaatioiden välisen luottamussuhteen aikahorisonttijako vangin dilemma –pelin sovelluksena, mukailtu (Kuhn 1997, 4.)

Vangin dilemman mukaisissa olosuhteissa – epätäydellisen informaation pelissä – osapuolten kannattaa siis tehdä yhteistyötä toistensa kanssa lyhytjänteisen opportunistisen toiminnan sijaan. Niin kutsutussa pareto-optimaalisessa tilanteessa kumpikin pelaaja valitsee laskennallis-maksimaalisen yhteisen hyödyn oman etunsa sijaan, eli noudattaa sopimusta.

#### 4.5.3 Yhteistyön peli

McCainin (2009) mukaan yhteistyön pelissä epätäydellisen informaation pelin osapuolet (pelaajat) muodostavat koalitioita, eli ryhmiä, joilla on sama strategia keskinäisestä yhteistyöstä saatavan hyödyn maksimoimiseksi (McCain 2009, 17). Voidaan perustellusti väittää, että tilaaja-tuottaja -mallissa luottamus yhdistettynä sopimukseen muodostaa lähtökohdiltaan dynaamisen, epätäydellisen informaation yhteistyön pelin, sillä peliteoria-asetelman mukaiset valinnat tehdään oletusarvoisesti epävarmuustilanteessa. Tätä tukee myös Axelrodin aikahorisonttiteoria.

#### 4.5.4 Nashin tasapaino (Nash equilibrium)

Nashin tasapainolla tarkoitetaan peliteorian perusoletusta, jossa pelaajien strategiat saavuttavat optimitilanteen. Tällöin yhdenkään pelaajan ei omaehtoisesti kannata vaihtaa omaa strategiaansa suhteessa muihin pelaajiin oletuksella, että muut pelaajat noudattavat omia strategioitaan. Tällöin saavutetaan pareto-optimaalinen tasapainotila, jossa ”kunkin pelaajan strategia on paras vastaus muiden pelaajien strategioihin/valintoihin nähden” (Kultti 1994, 520).

#### 4.5.5 Organisaatioiden välinen luottamus peliteoreettisessa viitekehyksessä

##### 4.5.5.1 Organisaatioiden välinen toimintasuhde kahden pelaajan yhteistyön pelinä

Peliteorian näkökulmasta pelaajien – eli tässä asiayhteydessä organisaatioiden – oletetaan pyrkivän saavuttamaan toimintasuhteesta hyötyä. Käytännössä hyöty mahdollistuu kahdenvälisessä transaktiosuhteessa joko tekemällä systemaattista pidemmän aikavälin yhteistyötä tai toimimalla lyhytjänteisesti ja opportunistisesti omien etujen mukaisesti (vrt. vangin dilemma) esimerkiksi osaoptimointiperiaattein.

Organisaatioiden välistä luottamusta onkin perusteltua tarkastella peliteoreettisessa viitekehyksessä osana pidempää kahdenvälisen yhteistyön kehittymiskaarta; mitä vakuuttuneempia yhteistoiminnassa mukana olevat organisaatiot ovat molemmille hyödyllisen yhteistyön jatkumisesta tulevaisuudessa, sitä rohkaistuneempia ne ovat osallistumaan toimintasuhteeseen yhteistyön pelin muodossa. On myös huomioitava, että organisaatioiden välisessä suhteessa ilmenevän luottamuksen luonne institutionalisoituu luottamusedynamiikan mukaisesti sitä vahvemmin, mitä pidempään osapuolten välinen yhteistyö jatkuu. (Ciancutti & Steding 2001, 15.)

Koska kunnan sisäinen – ja laajemmin ymmärrettynä *julkisten toimijoiden* välinen – tilaaja-tuottaja -malli on lähtökohtaisesti luonteeltaan sopimusohjauksellinen toimintamuoto, toimintasuhteen asetelma voidaan nähdä kahdenvälisenä, kumppanuuteen perustuvana yhteistyön pelinä, joka edellyttää sopijaosapuolilta jatkuvaa, verkostomaista ja aktiivista vuorovaikutusta sekä kanssakäymistä.

##### 4.5.5.2 Axelrodin aikahorisontti

Luvussa 4.4.8 kuvattuun Axelrodin aikahorisonttijaotteluun viitaten voidaan tulkita, että organisaation kannattaa tehdä pitkäjänteistä, tulevaisuuteen tähtäävää vuorovaikutteista yhteistyötä toisen organisaation kanssa niin kutsutun pitkän aikahorisontin puitteissa, jolloin kahdenvälisestä toiminnasta saavat potentiaaliset hyödyt ja ansaintamahdollisuudet ylittävät lyhyen aikavälin opportunistisella toiminnalla saavutettavissa olevat edut. Axelrod käsittelee tulevaisuusorientoituneen yhteistoiminnan tematiikkaa ”tulevaisuuden varjo” (engl. ”Shadow of the Future”) -yläkäsitteen alla. (Zaheer & Harris 2006, 181.) Pitkällä aikavälillä saavutettavien hyötyjen maksimoimiseksi organisaation kannattaa siis operoida toimintasuhteessa vuorovaikutteisesti,

yhteistyölähtöisesti ja rehellisesti sekä luottaa samalla siihen, että myös transaktiosuhteen toinen organisaatio-osapuoli toimii vastaavalla tavalla ja noudattaa osapuolten välistä sopimusta.

On merkillepantavaa, että luottava osapuoli (engl. *trustor*) ottaa luottaessaan myös tietoisesti, luottamusdynamikan mukaisen haavoittuvaisuusriskin, joka konkretisoituu, jos luotettu vastapuoli (engl. *trustee*) käyttäytyykin opportunistisesti ja hyödyntää lyhyen aikahorisontin suomaa näennäisetua vastoin ennako-oletuksia (kuviot 3) tai ei kykene sopimuksen mukaiseen toimintaan. Organisaatioiden väliseen toimintasuhteeseen sisältyvän luottamusfunktion voidaan tästä syystä olettaa paitsi suuntautuvan tulevaisuuteen, myös syvenevän ajan myötä. Toisaalta on oletettavissa, että organisaatioiden välinen yhteistyöhistoria sekä aiemmat, myönteiset kokemukset yhteistoiminnasta toimivat niin ikään luottamusta lisäävinä tekijöinä. Tästä syystä aikahorisontti ilmenee tosiasiallisesti kaksisuuntaisena suhteessa menneeseen ja tulevaan. (Zaheer & Harris 2006, 181–182.)

#### 4.5.5.3 Yhteistyön peli sopimuksellisessa viitekehyksessä

Annolan (2003) mukaan on havaittu, että ”sopimusjärjestelyt edellyttävät usein ajan kulumiseen liittyvää joustavuutta”, mikä on erityisen merkillepantavaa luottamusteoreettisesta näkökulmasta; sopijaosapuolten välinen joustavuus ja sitä seuraava sopimuksen dynaamisuus voivat vähentää transaktiokustannuksia. (Annola 2003, 31.)

Tämän tutkimuksen tutkimustehtävän sekä mahdollisten jatkotutkimusten kannalta erityisen merkittäviä kysymyksiä ovat, onko organisaatio-osapuolten välinen sopimus keskinäisluottamusta täydentävä vai rajoittava komponentti, ja edellyttääkö dynaaminen sopimus osapuolten välistä luottamukseen perustuvaa kumppanuutta, eli yhteistyön peliä.

## 5 Tutkimusaineiston analyysi

Tämän tutkimuksen tutkimusaineisto koostuu yhdeksästä teemahaastattelusta, jotka olen kerännyt Hämeenlinnan ja Oulun sosiaali- ja terveystalvelujen tilaaja- ja tuottajaorganisaatioiden johdon edustajilta tammi-helmikuussa 2014. Tutkimuksen haastattelumuotona olen käyttänyt puolistrukturoitua teemahaastattelua, jonka yläteemat perustuvat tutkimusaihetta koskevien aiempien tutkimusten löydöksiin ja havaintoihin. Aineiston olen analysoinut abduktiivisen eli teoriasidonnaisen tutkimusotteen mukaisesti sisällönanalyttisin keinoin teemoittain.

Haastatelluista viisi henkilöä edusti haastatteluhetkellä tilaaja-, ja neljä henkilöä tuottajaorganisaatiota. Haasteltujen ikäjakauma oli 45 vuodesta 61 vuoteen ja työskentelyaika haastatteluajankohdan tehtävissä puolesta vuodesta seitsemään ja puoleen vuoteen.

Tutkielmani on luonteeltaan kvalitatiivinen, ja olen käyttänyt tutkimuksessani teoriasidonnaista eli abduktiivista tutkimusotetta. Tutkielma on lähtökohdaltaan niin ikään vahvasti tapaustutkimuksellinen, sillä tarkoitukseni on ollut tutkia kohdeilmiötä ja sen olemusta syvällisesti sekä pyrkiä näin yleistäviin merkityssisältötulkintoihin asetetussa viitekehyksessä. Olen tästä syystä valinnut tutkimukseni kohdekunniksi vain hyvin rajatun otoksen kaikista suomalaisista kunnista ja julkisen sektorin toimijoista, jotka ovat hyödyntäneet tilaaja-tuottaja -toimintamallia toiminnoissaan: Hämeenlinnassa ja Oulussa on tutkimushetkellä ollut mallin käytöstä jo useiden vuosien kokemukset.

Olen jakanut tutkimuksen analyysiosion seuraaviin teemoihin haastattelurungon mukaisesti:

- 1) organisaation sisäinen luottamus,
- 2) esihenkilö luottamuksen rakentajana,
- 3) tilaaja- ja tuottajaorganisaatioiden välinen yhteydenpito ja vuorovaikutus,
- 4) organisaatioiden välinen operatiivinen yhteistoiminta,
- 5) henkilöityvä luottamus organisaatioiden välillä (*boundary-spanners*),
- 6) tilaaja- ja tuottajaorganisaatioiden välisen luottamuksen ilmeneminen,
- 7) organisaatioiden välisen luottamuksen merkitys ja siihen vaikuttavat tekijät,
- 8) sopimus ja sopimuksellisuus luottamuksen rakentamisessa,
- 9) epäluottamus ja riskit, sekä
- 10) luottamuksen muutos ja kehittyminen.



## 5.1 Organisaation sisäinen luottamus

Teemahaastattelun ensimmäinen kysymysteema käsitteli organisaation sisäiseen toimintakulttuuriin, vuorovaikutuksen ja yhteistoimintaan kytkeytyvää luottamusta.

Haastatteluissa selvimmin luottamusta organisaatiotasolla rakentaviksi ja lisääviksi tekijöiksi mainittiin työyhteisön toimintakulttuuri, avoin vuorovaikutus ja aktiivinen yhteistoiminta. Tämän lisäksi yhteydenpidon säännöllisyydellä ja viestinnän aktiivisuudella koettiin olevan huomattava merkitys luottamuksen rakentumisessa organisaation sisäisellä. Haastateltavat korostivat yhtä lailla työntekijöiden ammatillisen roolin arvostamista sekä esihenkilötason ja johdon kokonaisuudenhallintaa (*integrity*) merkittävinä tekijöinä organisaation sisäisen luottamuksen rakentamisessa ja lujittamisessa, mikä vastaa Chapmanin ja Sisodian tutkimuksen havaintoja (2015).

*”Luottamus näkyy meillä organisaation sisällä esimerkiksi siinä ... et jokaisella on oma asiantuntemuksensa ja tonttinsa, jota hoitaa, ja jos tulee jotain pulmaa, niin sitä pohditaan yhdessä.”*

H8, tilaaja

*”Me pyritään joustavaan ja keskustelemaan ilmapiiriin: riittävän itsenäistä toimintaa, ettei kukaan turhaudu, ja jokainen voi käyttää kykyjään ja kehittää kykyjään.”*

H9, tuottaja

Kun organisaatiokulttuurin merkitystä tarkastellaan organisaatioiden välisen luottamuksen näkökulmasta, on erityisen huomionarvoista, että organisaation vahva, aidosti jaettu arvopohja ja siihen nojaava toimintakulttuuri voivat koetusti muodostaa vakaan perustan myös organisaatioiden väliselle luottamukselle, vaikka yksittäisten ammattihenkilöiden osalta tapahtuisi normaalia vaihtuvuutta organisaatioissa.

*”Täs on sellanen hyvä kivijalka, et vaik henkilötkin vaihtuis, niin tässä pääsis kuitenkin sellaseen toimintakulttuuriin, jossa se luottamus on olemassa – ja avoimuus ja suoruus. Eli se ei oo kiinni periaatteessa siitä, jos yks tai kaks ihmistä vaihtuis, vaan se on sellanen toimintatapa, jolla täällä tehdään.”*

H8, tilaaja

## 5.2 Esihenkilö luottamuksen rakentajana

Teemahaastattelujen toinen temaattinen kokonaisuus koski luottamusta esihenkilön oman toiminnan näkökulmasta.

Haastateltavien kokemusten mukaan johdolla ja esihenkilöllä on yleisesti arvioiden merkittävä rooli ja vastuu luottamuksen rakentajana sekä organisaation sisäisessä toimintakulttuurissa että organisaatioiden välisessä kanssakäymisessä ja vuorovaikutuksessa. Esihenkilöiden ja lähijohdon oma toiminta vaikuttaa keskeisesti luottamuksen rakentumiseen ja ylläpitoon: erityisesti johdonmukaisuus, reiluus ja sitoutuminen edistävät luottamusta.

*”Luottamus näkyy meillä organisaation sisällä esimerkiksi siinä, että esimies antaa siimaa työntekijöille tehdä, eikä kyttää vieressä. Et luotetaan mahdollisimman pitkään työntekijöihin.”*

H8, tilaaja

*”Johdon rooli on siinä [luottamuksen rakentamisessa] aivan olennainen: jos johto ei oo sitoutunut asioihin, niin ne ei toimi. Kyllä tää on ehdottomasti johtajan tehtävä olla rakentamassa luottamusta. Ja se on mun mielestä myös sellanen isompi asia, suomalaisen yhteiskunnan peruspilari, jota Suomessa arvostetaan. ... Kyllä mun mielestä johdon rooli siinä on ihan oleellinen; esimerkillä johtaminen on tärkeä: pomoa aina katotaan, että miten se käyttäytyy – hyvässä ja pahassa.”*

H2, tilaaja

*”Tottakai sillä on luottamuksen kannalta merkitystä, millanen minä olen johtajana: että mun suhde itseeni ja ympäristöön on seesteinen. ... Minä en pyri esimiehenä mestaroimaan, vaan mulla on sitä varten ammattilaiset, jotka osaavat oman alueensa, joista kaikista olen myös itse kiinnostunut. Meil on valtavan hyvät yksiköiden johtajat ja vastuunkantajat, jotka tekevät johdonmukaista työtä.”*

H9, tuottaja

*”Johtamisen pitää olla niiden arvojen mukasta, mitä on käytännön toiminnassa, ja linjassa niiden kanssa. ... Eli organisaation arvojen, eettisyyden ja muiden, pitäis aina näkyä johtamisessa.”*

H4, tuottaja

*”Luottamuksen rakentaminenhan on mun tehtävä. Se täytyy olla se ymmärrys johtajalla itsellään - niin minulla kun vastapuolella; kyllähän tässä, jos haluaa, voi lähteä siihen ikuiseen syyttelyyn, ja sit tulee sitä vastakkainasettelua. Mutta siinähan tullaan siihen ammattitaitoon johtajana: esimerkiksi miten toimit neuvotteluissa, ootko rakentava vai jotain muuta. Sitä pitää myös aina miettiä, että miten saa tän luottamuksen rakennettua paitsi suhteessa tilaajaan, myös alaspäin organisaatiossa.”*

H3, tuottaja

Organisaation jäsenten välisellä kanssakäymisellä sekä organisaation sisäisellä ilmapiirillä ja toimintakulttuurilla voidaan näin ollen arvioida olevan keskeinen merkitys myös organisaatioiden välisen toiminnan viitekehyksessä tutkimuskohteissa. Esihenkilön rooli koettiin puolestaan erittäin tärkeäksi luottamuksen ilmapiirin rakentamisessa ja jalkauttamisessa organisaation toimintakulttuuriin. Tämä vastaa erityisesti Lämsän ja Hautalan (2004) esittämää luottamusperusteisen sitoutumisen organisaatiota, jonka peruselementtejä ovat arvojen ja tavoitteiden yhteneväisyys, toimintaympäristöjen ja -tapojen yhdenmukaisuus, osallistuminen ja keskustelun avoimuus, välittämisen ja turvallisuuden tunne sekä osaaminen ja sen kehittämismahdollisuudet. Vastaukset tukevat samoin Kalliomaan ja Kettusen näkemystä (2010) esihenkilön roolista organisaation sisäisen luottamuksen rakentajana, mihin kuuluvat olennaisesti viestiminen, toimivat palauteprosessit, kuunteleminen ja kysyminen, kannustaminen, motivointi sekä ratkaisukeskeisyys.

### 5.3 Tilaaja- ja tuottajaorganisaatioiden yhteydenpito ja vuorovaikutus

Haastateltavien mukaan tilaaja- ja tuottajaorganisaatioiden välinen yhteydenpito on yleiseltä luonteeltaan varsin monikanavaista; kahdenvälistä vuorovaikutusta ja viestintää on virallisten neuvottelujen (mm. palvelusopimusten valmistelu ja seuranta) ohella myös joustavammin ja

vapaamuotoisemmin mm. epävirallisissa tapaamisissa sekä sähköposti- ja puhelinkeskusteluissa. Tämä osaltaan tukee organisaatioiden välistä vuorovaikutusprosessia sekä muodollista ja säännönmukaista yhteydenpitoagendaa, mikä on välttämätöntä mm. sopimuseurantojen kannalta.

*”Ollaan kontaktissa, laitetaan sähköpostia, soitellaan, ollaan yhteydessä ja tuotetaan sitä tarvittavaa tietoa. Ja kuitenkin niin, et hoidetaan viime kädessä ne tarvittavat asiat aina myös virallisen mallin mukaan, asiallisesti, läpinäkyvästi ja avoimesti, vaikka voidaan jo etukäteen keskustella.”*

H1, tilaaja

*”Kyllä me sitä ainakin painotetaan. Se on tärkeä, että on ne muodolliset vuorovaikutuksen paikat, jotka kuuluu olla, mut että se muu vuorovaikutushan on hyvin epämuodollista nykyään: sähköpostia, puheluja, tekstiviestejä, kaikkea mahdollista – kyllähän se on sellasta vuorovaikutuksen rakentamista, ja kyllä me siihen panostetaan.”*

H2, tilaaja

Haastatellut kokivat, että ennen kaikkea kahdenvälisen viestinnän avoimuudella ja yhteydenpidon oikea-aikaisuudella on oleellinen merkitys luottamuksen rakentumisessa ja ylläpidossa. Vuorovaikutuksen tematiikan nostaminen luottamusasetelman keskiöön tukee Bstielerin (2006) teoriaa organisaatioiden välisen luottamuksen kommunikatiivisesta perustasta ja vastinparien oman toiminnan merkityksestä.

*”Se on tärkeä, että puhuttas luottamuksella ja avoimesti asioista ja riittävän ajoissa. ... Alleiviivaisin sitä, et sitä yhteydenpitoa tapahtuisi spontaanisti kummaltakin puolelta, et avoimuutta ja suoraa yhteydenpitoa peräänkuuluttaisin.”*

H1, tilaaja

*”Tiedottaminen, siis oikea viestintä, oikea-aikainen viestintä ... se on yks keskeinen luottamusta herättävä ja kasvattava asia.”*

H5, tilaaja

*”Vuorovaikutuspuoli on tosi helppo, avoin, välitön. ... Käytännössä meillä on sellainen tapa, että vaikka sopimuksen toteumia seurataan säännöllisesti neuvotteluissa, niin jos tulee jotain yllättävää, mä saan heti soiton asiasta.”*

H8, tilaaja

*”Avoimuus on oleellinen asia, ja on tärkeätä, että kerrotaan suht nopeesti, mitä tapahtuu, missä mennään. Sellanen aktiivinen, oma yhteydenpito on tärkeää siltä puolelta, että mun ei tarvi jatkuvasti kysellä, ylittyykö vai alittuuko [tilaus].”*

H8, tilaaja

*”Se lähtee siitä, että me ollaan avoimia ja valmiita keskustelemaan, mut ainahan se sitoo myös siihen, millanen vastakaiku on: miten sua kuunnellaan, miten sut otetaan vastaan. ... Eli siinäkin mennään näihin ystävällisyyteen, toisen huomioonottamiseen. Näil on iso merkitys.”*

H9, tuottaja

#### 5.4 Organisaatioiden välinen operatiivinen yhteistoiminta

Haastateltavien mukaan tilaaja- ja tuottajaorganisaatioiden välinen aktiivinen ja tosiasiallinen yhteistoiminta, mm. pyrkimykset yhteiseen ad hoc -tyyppiseen, tilanteenmukaiseen ja proaktiiviseen ongelmanratkaisuun, muodostaa niin ikään perustaa luottamuksen rakentumiselle, ylläpidolle ja syventämiselle. Tämä vastaa Bstielerin (2006) teorian mukaista näkemystä yhteisen ongelmanratkaisun merkityksestä luottamuksen rakentamisessa organisaatioiden välillä.

*”On ollu vierailuja kokouksissa ja muutenkin tällästä keskustelua strategiasta ... ja me on mielellään otettu toisen organisaation edustaja mukaan meidän kokouksiin tarpeen vaatiessa. ... Ne on olleet myönteisiä tilaisuuksia.”*

H4, tuottaja

*”Me on opittu keskustelemaan ja panemaan se ongelma keskiöön, puhumaan avoimesti ja käsittelemään muutoksia rakentavasti. Se on ollut hirveän hyvä, missä meillä on luottamusta*

*rakennettu. Kaikki uskaltaa puhua ja pystyy sanomaan, ja samoin on opittu kuuntelemaan. Tämäkin on luonut sellaista yhteistä tekemistä ja luottamusta siihen toisen toimintaan.”*

H6, tuottaja

*”Mä tykkään siitä, et asioita lähestytään analyttisesti ja systemaattisesti: et lähettäsi siitä, mikä on tutkittuun näyttöön perustuen järkevää. ... Et me otettas se tieto, mikä on, yhdessä käyttöön ja vältettäsi joitain sudenkuoppia. Ja nimenomaan niin, et puhuttais avoimesti ja luottamuksella niistä asioista. Ja sit vielä niin, että riittävän ajoissa. Mieluummin mun mielestä sais antaa ”tulosvaroituksia” vähän herkemmin.”*

H1, tilaaja

*”Kyllä sitä yhteistä ongelmanratkaisua on ollut: on tehty vaikka sopeuttamisohjelmia yhdessä, miten toimitaan, ja muutenkin yhdessä mietitty eri tilanteissa, miten pystytään vastaamaan erilaisiin haasteisiin.”*

H4, tuottaja

*”Sillä on merkitystä, että mä annan tilaa sille toiselle ja hyväksyn sen, että kaikki ei välttämättä mene aina just niin kuin mä – tai toinen – haluaa. Yks keskeisimmistä onkin sen ymmärtäminen, että asiat voi tehdä hyvin niin monella tavalla. ... Kyllähän se loppujen lopuks on aina kiinni siitä, miten tää hoidetaan yhdessä, ja on myös oleellista, et hyväksytään toisissamme myös inhimillisiä ominaisuuksia.”*

H9, tuottaja

Haastateltavien näkemykset organisaatioiden välisen luottamuksen dynaamisesta ja kiinteästä kytkeytymisestä avoimeen ja aktiiviseen vuoropuheluun tukevat Niemelän (2004) teoriaa, jonka mukaan osapuolten välinen aktuaalinen ja molempia hyödyttävä kanssakäyminen paitsi edellyttää luottamusta, on myös eräs luottamuksen vahvistumisen lähtökohdista kahdenvälisessä toimintasuhteessa.

Huomionarvoista on, että haastateltujen mielestä organisaation jäsenten välinen keskinäisluottamus sekä organisaation sisäinen toimintakulttuuri heijastuvat varsin usein myös organisaatioiden väliseen

toimintasuhteeseen. Tämä tukee Coten ja Lathamien (2006) teoriaa avoimen tiedonvälityksen ja jaettujen arvojen merkityksestä luottamuksen rakentumisessa.

*”Kyllähän [tilaaja-tuottaja -mallin] sopimusohjauksen täytyy siihen vastaavanlaiseen luottamukseen perustua: kaikkea sä et voi sopia, etkä koko ajan hengittää niskaan, että onko tämä asia varmasti hoidettu. Sen sijaan odottaa, että sitten kun tulee joku poikkeama, siitä raportoidaan välittömästi, ja kyl mä siihen voin luottaa.”*

H8, tilaaja

Tutkimusaineiston analyysin perusteella vastaukset tukevat myös Annisonin ja Wilfordin teoriaa (1998) organisaatioiden välisen luottamuksen rakentumisen peruselementeistä, joita ovat molemminpuolinen sitoutuminen, johdonmukainen ja vastuullinen käyttäytyminen, vastavuoroisuus, rehellisyys sekä ristiriitojen ja konfliktien sovittelutaito.

## 5.5 Henkilöityvä luottamus organisaatioiden vastinparien välillä

*”[Tilaaja- ja tuottajapuolen] avainhenkilöjen rooli korostuu erittäin paljon siinä, että löytääkö sen oman roolinsa: että on tarvittaessa epämuodollinen, pystyy luottaan siihen kumppaniin, ja et molemmilla on sellasta liikkumavaraa, mut kuitenkin pysyy se tietty jännite.”*

H2, tilaaja

*”Nää on aina myöskin tällasia henkilökysymyksiä: mä oon ite avoin ja mä oon suora, ni on helppo sanoa, että on luottamusta.”*

H8, tilaaja

*”Hyvä luottamus juontaa siitä, että meillä on mun sopimus Kumppanin kanssa yhteinen näkemys asioista ja se orientaatio, että kumpikin on terveydenhuollon [toimialan] ihmisiä, ja ymmärretään toisiamme: eli ei oo ongelmia siinä vuorovaikutuksessa, vaan ymmärretään, mitä toinen sanoo. Meillä se on ollu helppoa vuorovaikutusta.”*

H4, tuottaja

*”Se keskinäinen luottamus henkilöityy, sehän on selvä asia: tapa puhua, kommunikaatio, nämähän korostuu. ... Henkilökemiat on kyllä tärkeitä: se persoonallisuus, tapa esittää asioita.”*

H6, tuottaja

Vastausten perusteella erityisesti vastinparien persoonallisuudet sekä ammattiroolit korostuvat luottamuksen rakentamisessa, mikä vastaa Malkamäen (2017) esittämää organisaatioiden välisen luottamuksen kytkeytymistä toimintoihin (*functions*) sekä henkilöiden asemaan, toimenkuvaan ja rooliin. Samalla havaitaan, että vastinparin hyvä ammatillinen osaaminen lujittaa Saundersin jaottelun mukaisesti (2010) erityisesti kompetenssiluottamusta, ja myönteinen suhtautuminen toiseen osapuoleen hyväntahtoisuusluottamusta. Kumpikin ulottuvuus kytkeytyy edelleen keskeisesti sopimusluottamukseen.

## **5.6 Tilaaja- ja tuottajaorganisaatioiden välisen luottamuksen merkitys sekä keskinäisluottamukseen vaikuttavat tekijät**

*”Kyllähän tää sopimusohjausmalli tälläsenä sisäisenä perustuu luottamukseen: jos sitä luottamusta ei ole, sit siitä tulee niin vaikeeta ja monimutkasta, ettei sitä kannata ylläpitää. ... Et silloin kun puhutaan ulkosten tuottajien kanssa, niin silloinhan siin on koko Suomen lainsäädäntö ja EU-normit, siin on valtava määrä erilaista normia ja säädöstä, joka on luotu juuri siitä syystä, että kaikkea ei voi laittaa luottamuksen varaan. ... Mutta silloin kun ollaan kuntaorganisaation sisällä ja valitaan sopimusohjaus, ei oo mitään järkeä lähteä rakentamaan liian suuria rajoja ja rakenteita: siitä nousee vaan ne kustannukset, ja kuitenkin se kaikki lähtee siitä samasta strategisesta tavoitteistosta.”*

H2, tilaaja

*”Oleellista on, että sovituista asioista pidetään kiinni: että jos puhun ulkopuoliselle, meillä on yhteinen kanta ja olemme keskustelleet siitä - tiedämme, mikä se on - tiedämme omat tavoitteet ja miten niihin päästään, se on yhdessä suunniteltu, systemaattisesti viety eteenpäin, kehittämiskohteet on määritelty yhdessä. Eli se yhdessä suunnittelu ja toisen ammattitaidon*



*arvostaminen, kuten yleensäkin vuorovaikutuksessa: toisen kunnioittaminen, tilan antaminen ja arvostaminen, rakentavat luottamusta.”*

H6, tuottaja

*”Luottamushan on sellanen asia, että se on tai off: jos se menee, niin se menee, sit sitä ei oikeesti oo olemassa. ... Tärkeätä on se, et tehdään, mitä sovitaan - vaikka aina on asioita, jotka vaikuttaa siihen, että kaikki ei menekään niin kuin on sovittu.”*

H8, tilaaja

*”Molemmipuolinen tuki on ihan ehdoton: mä koen tän kumppanuutena.”*

H7, tilaaja

*”Me toimitaan samalla tavalla yhdessä ja vastuullisesti, vaikka meillä on sen vastuun kannalta erilaiset roolit.”*

H8, tilaaja

*”Tässä talouden tilassa mehän ollaan vähän niin kuin sotatilassa. ... Siinä mielessä se, että sä voit samanlaisiin kapteeneihin luottaa, ja luottaa omaan joukkioosi, on äärimmäisen tärkeä - ja toisaalta sit ainoa tie, miten tässä voidaan puolustautua, jos meitä vastaan hyökätään. ... Tässä pitäis aina muistaa, että me – tilaajat ja tuottajat, virkamiehet ja poliitikot ... ollaan kuitenkin viime kädessä samalla puolella pöytää.”*

H5, tilaaja

*”Tottakai tän homman pitää perustua luottamukseen, koska meillä on sellanen asema tässä kaupungissa, että jos me ei pystyttäis luottaa toisiimme, ei mistään tulis oikeesti mitään. Meil on oikeesti molemmilla yhdessä niin iso rooli palveluissa.”*

H8, tilaaja

Haastateltavien näkemykset tukevat olennaisesti Sydowin väitettä siitä, että organisaation sisäinen luottamus, vuorovaikutus ja toimintakulttuuri sekä organisaatiojohtamisen ja esihenkilötyön yleiset arvosidonnaiset periaatteet vaikuttavat ja heijastuvat keskeisesti luottamukseen myös organisaatioiden välillä (Sydow julkaisussa Lane & Bachmann 1998, 51–55).

## 5.7 Organisaatioiden välisen luottamuksen ilmeneminen

Vastausten perusteella on huomattavissa, että luottamus paitsi rakentuu, myös ilmenee organisaatioiden välisessä aktiivisessa yhteistoiminnassa; avoin, oikea-aikainen ja läpinäkyvä organisaatioiden välinen yhteistyö koettiin selvänä luottamuksen osoituksena. Tämä tukee erityisesti Bstielerin teoriaa (2006) yhteydenpidon ja yhteisen ongelmanratkaisun merkityksestä kahdenvälistä luottamusta rakentavina ja ylläpitävinä tekijöinä.

*”Luottamus tulee esille kaikessa mitä meidän välillä on. Kaikki asiat on pystytty neuvottelemaan, ja sillä tavalla vielä sanoisin, että luottamuksen hengessä kaikki on tehty, ja nää vuodet näin menty, niin ... silloin jos ei pysytä sopimuksessa, kun on niitä elementtejä, joita me ei voida täysin hallita, niin kaikki on kuitenkin aina saatu sovittua ja neuvoteltua, ja voidaan aina puhua avoimesti ja hyvässä hengessä.”*

H9, tuottaja

*”Me voidaan luottaa ennen kaikkea siihen, että jokainen tekee oman tehtävänsä. Luottamus on siinä ihan avainasemassa. Se on musta se tärkein, että toinen osapuoli tekee sen, mitä pitää. ... Että siis se mitä yhdessä sovitaan, se työnjako ja kaikki onnistuu.”*

H7, tilaaja

*”Luottamusta herättävää ja kasvattavaa - ja myös hyvin opettavaista - on ollut, kun meillä on ollut sivistys- ja kulttuuripalvelujen kanssa yhteisiä johtoryhmiä. On yhteisiä rajapintoja ja yritetty katsoa asiakaslähtöisesti – tällasesta oppii ihan hirveästi, toisen viitekehystä.”*

H5, tilaaja

*”Mun mielestä tässä pohjalla täytyy aina olla luottamuksen, että jokainen hoitaa sen oman tonttinsa. Ja vaikka meillä on jokasella omat tontit, niin ehkä enenevässä määrin me ymmärretään myös se, että kaikkien tontti vaikuttaa toisiin tontteihin, et kaikkien pitää pelata samaa peliä ja samaa kenttää.”*

H8, tilaaja

## 5.8 Sopimus ja sopimuksellisuus luottamuksen rakentamisessa

Tutkimusaineiston analyysin perusteella sopimus – sekä kahdenvälisen vaihtosuhteen sopimuksellinen ulottuvuus – koetaan luottamusta täydentäväksi ja kumppanuutta rakentavaksi elementiksi, ei pelkästään sen kategoriseksi vaihtoehdoksi.

Vastausten perusteella huomataan lisäksi, että sopimuksellisuus voi edistää vaihtosuhteen dynaamisuutta. Tämä havainto on merkillepantava, kun asiaa tarkastellaan toimintasuhteen kontrollimekanismien näkökulmasta. (Nooteboom 2002, 65).

*”Kyllä minä sen näen, että sopimusta voi käyttää luottamuksen rakentamisessa, kun siihen sopimukseen molemmat osapuolet sitoutuu ja ne tavoitteet laitetaan. Ja kun sitä oikein käytetään, niin luottamusta silläkin rakennetaan, että toimitaan sen sopimuksen mukaisesti. Pitää olla kanssa rehellinen, että jos alkaa näyttää siltä, että sopimus alkaa mennä yli, tilanne analysoidaan ja puretaan auki yhdessä. Sen toiminnan pitää siis mennä sopimuksen mukaan.”*

H3, tuottaja

*”Jos se sopimus sanana ja asiakirjana tarkoittaa ’sitoutuminen yhteisiin tavoitteisiin ja mittareihin’ ... sillen me ollaan sovittu, että nää on meistä hyviä kummankin näkökulman kautta, nää asiat, ja näihin me voidaan kummatkin sitoutua. ... Eli luottamus tulee yhteisten mitattavien tavoitteiden ja niiden arvioinnin kautta. Myös kannustin-sanktio -järjestelmä vois olla yks sellanen idis, jolla saatas kannustettua jopa parempaan kun mitä on yhdessä sovittu. Näitä elementtejä vois viedä yhdessä eteenpäin. Siinä pitäis olla useita erilaisia mittareita ja kannustimia, jollon yksiköiden benchmarkkaus kävis järkeväksi, kun voitais seurata vaikuttavuutta paremmin.”*

H5, tilaaja

*”Sopimus on ihan ehdoton väline, koska erityisesti just niissä kriittisissä tilanteissa joutuu meneen hyvinkin tarkkaan sopimiseen. Sit taas kun on luottamusta ja hyvä yhteistyö, voi olla väljempikin sopimus. Mut mitä monimutkasemmista asioista on kysymys, sitä tärkeempää on, et ne on tarkemmin sovittu.”*

H7, tilaaja

*”Se sopimus tekee kyllä näkyväksi sen, mitä odotetaan, ja pystytään seuraamaan, tehdäänkö sellasia asioita, jotka on kokonaisuuden kannalta strategisesti perusteltuja ja tarkoituksenmukaisia. Se tuo linjaa siihen toimintaan kokonaisuutena.”*

H4, tuottaja

*”On tärkeitä, että molempien tahto tulee esiin sopimuksessa ... ja että sopimusta seurataan, koska jos me ei sitä seurattaisi, luottamustakaan ei tarvittaisi. Koska esimerkiksi se, et toinen osapuoli täyttää ne [tavoiteseuranta]taulukot ajallaan, on sen luottamuksen osotus: et he ottaa sen vakavasti. ... Erilaisten indikaattorien ja tunnuslukujen kautta siihen tulee taas se avoimuus ja se lisää luottamusta.”*

H8, tilaaja

*”Jos olis enemmän tavoitteita ja mittareita, joita seurataan, että miten me onnistuttu. ... Kyllä mun mielestä pystys [rakentamaan luottamusta], ja sinne pitäis panna tavoitteet, pitäis olla puitesopimus valtuustokaudeks, jota tarkennettas vuosittain.”*

H6, tuottaja

*”Ehkä se prosessi, et miten sopimus synnytetään ja et miten sopimuksen voimassaoloaikana tilaaja ja tuottaja keskustele keskenään esimerkiksi budjettiylityksistä. Ehkä siihen vois mieltää enemmänkin elementtejä, jotka lisääs luottamusta.”*

H1, tilaaja

*”On hyvä, että asioita – tuottavuutta, taloudellisuutta ja tyytyväisyyttä ja kaikkea muutakin – mitataan ihan numeraalisesti, mutta sitten jopa sen mittaamisen jälkeen se luottamus astuu kuvaan siinä, miten sitä tulkitaan sitä tietoa, mitä sillä tehdään: rakentaako se hyvää vai pyritäänkö sillä hajottaan?”*

H2, tilaaja

*”Mä en nää, että tämmösestä sisäisestä sopimusohjauksesta on suoraa hyötyä, jos sitä yritetään tehdä täysin epämuodollisena tai jos se yritetään tehdä niin, et kaikki pitää sopia ja tikuttaa. Ainoa mahdollisuus, että se tuo lisäarvoa siihen johtamiseen on juuri se, et se siinä on molempia elementtejä ja et se operoi sillä yhteisellä isolla strategisella tavoitteistolla, siitä jalkautetuilla tavoitteilla ja sit sillä luottamuspääomalla, joka on siellä organisaatiokulttuurin sisällä. Sit se heiluu siinä keskikohdassa: siin on jännitettä, mutta sitä ei oo liikaa.”*

H2, tilaaja

Erityisen huomionarvoista ja merkittävää on, että vastaukset tukevat olennaisesti Mellewigtin, Madhokin ja Weibelin tutkimuksen (2007) tuloksia ja teoriaa siitä, että luottamus voi toimia sekä formaalin sopimuksen vaihtoehtona (kontrollitaso) että sen täydentäjänä (koordinaatiotaso).

## 5.9 Epäluottamus ja riskit

Luottamuskulmasta on oleellista huomioda, että näennäismarkkina-asetelma aiheuttaa peruslähtökohtiensa vuoksi sisäiseen tilaaja-tuottaja -toimintatapaan merkittävän riskifunktion; vaikka malli perustuu sopimuksellisuuteen, sisältyy organisaatioiden väliseen toimintasuhteeseen riski, että toinen osapuoli ei kykene suoriutumaan sopimukseen kirjatuihin velvoitteistaan tai toimii osaoptimointiperiaattein tietoisesti niitä vastaan (Lane 2002). Haastatteluissa ilmeni, että organisaatioiden väliseen toimintasuhteeseen sisältyy luottamusta koskevia riskejä, jotka näkyvät sopimuksellisissa kontekstissa.

*”Luottamushan saa kolauksen, jos joitakin sopimuskohtaisia tietoja pantataan, ne ei oo näkyvillä tai ei koeta tärkeäksi niitä esittää.”*

H8, tilaaja

Myös henkilöityvä vastinpariluottamus organisaatioiden välillä voi eräissä tilanteissa muodostaa riskejä organisaatioiden väliselle yhteistoiminnalle, mikä näkyy muun muassa konflikti- ja ristiriitatilanteissa.

*”Jos johtajat puhuvat yhteisestä tekemisestä ”minä”-muodossa, niin sehän on yks epäluottamuslause muille. ... Että tavallaan luodaan sitä epäluottamusta: ajatellaan, että eikö tuo luota, että voi sanoa suoraan, että tämän teki se ja se henkilö.”*

H6, tuottaja

Keskeistä on niin ikään huomioida, että haastateltavien mukaan tilaaja- ja tuottajaorganisaatioiden roolien sekoittuminen muodostaa merkittävän riskin keskinäisluottamukselle sopimusohjauksen viitekehyksessä.

*”Sisäisessä sopimusohjauksessa on se vaara, että se koko sopimusohjaus häviää, kun ollaan niin paljon tekemisissä, että ne omat roolitukset alkaa jotenkin sulautua ja aletaankin tehdä samoja asioita. Ja silloin siitä sopimusohjauksesta ei oo enää mitään hyötyä. Sit siellä toisessa päässä on taas se riski, et ne roolit on liian tiukat.”*

H2, tilaaja

*”Kyllä varmaan sellasta sekottumista on ollut, mutta se on jotenkin vierasta, että erotetaan jyrkästi ja tiukasti ne tilaajat ja tuottajat.”*

H4, tuottaja

*”Selkee riski on semmonen tilaajan ... sanelupolitiikka, tuotannon asemaan puttuminen, henkilöstön ohi johtaminen.”*

H6, tuottaja

## 5.10 Luottamuksen muutos ja kehittyminen

Haastatteluissa ilmeni, että haastateltavat eivät pitäneet organisaatioiden välistä luottamusta stabiilina, vaan muuttuvana ilmiönä ja prosessina, joka kehittyy ja syvenee ajan myötä. Samoin tilaaja- ja tuottajaosapuolten välisen yhteistyön luonteen koetaan muuttuvan ajan kuluessa, mikä tukee Lewickin ja Bunkerin (1996) sekä Reinan ja Reinan (1999) teorioita luottamuksen kolmivaiheisesta kehittymisestä sekä Axelrodin aikahorisonttiteoriaa (1984), jonka mukaan kumppanuus perustuu yhteisiin, jaettuihin kokemuksiin ja oletuksiin yhteistyön jatkumisesta.

*”Kyllä luottamus on musta kehittynyt ja muuttunut paremmaksi, kun muistelee niitä alkuaikojia, jolloin oli vielä ehkä vähän mustavalkonen ”splittiasetelma”. Enempi ollaan **kumppaneita** nykyään kuin aiemmin.”*

H3, tuottaja

*”Mitä pidemmälle on menty ja aikaa kulunut, sitä paremmaks tää luottamus on tullu. Mä koen, että tää suunta on ollut hyvä.”*

H5, tilaaja

*”Tää tilaaja-tuottaja-juttu on kumppanuutta ihan oikeesti. Meil on yhteinen tavote, mihin me mennään ja me tuetaan toinen toisiamme.”*

H7, tilaaja

*”Totta kai luottamus rakentuu ajan myötä: nyt me ollaan jo kuudetta vuotta tässä, että onhan se muuttunut matkan varrella ja vahvistunut, koska luottamus perustuu aina siihen kokemukseen toisesta ihmisestä ja siitä, että hommat pelittää. ... Luottamushan perustuu aina siihen menneeseen, historiaan: ettei oo tullu kämmejä väliin tai muuta. Vois sanoo, että ne on nää toimintareferenssit: kun on toimittu ennenkin hyvin, niin homma toimii myös nyt.”*

H8, tilaaja

## 6 Johtopäätökset ja tulkinta

Tutkimuksen haastatteluaineiston analyysin perusteella havaitaan, että tilaaja- ja tuottajaosapuolten välinen luottamus näyttäytyy tutkimuskohteina olleissa julkisissa organisaatioissa monin eri tavoin sekä ilmentää erilaisia luottamustyypppejä. Samoin huomataan, että luottamuksen merkitys koetaan erittäin tärkeäksi organisaatioiden välisessä toimintasuhteessa.

Tutkimusaineiston analyysin tuloksina on tunnistettavissa kolme keskeistä teemaa, jotka ilmenevät organisaatioluottamuksen rakentamisessa ja ylläpidossa: 1) toimintasuhteen dynaamisuus, avoimuus, vuorovaikutuksellisuus ja kaksisuuntaisuus, 2) työyksiköiden johdon ja organisaatioiden välisen yhteistoiminnan avainhenkilöjen rooli luottamuksen rakentajina sekä 3) aitoon kumppanuuteen perustuvan yhteistoiminnan monitasoisuus.

Tutkimustehtävän kannalta on huomionarvoista havaita, että organisaatioiden välisen luottamuksen koettiin tutkimusaineiston analyysin perusteella olevan vahvasti sidoksissa organisaation sisäiseen toimintakulttuuriin sekä kahdenvälisen yhteistoiminnan tiheyteen, säännöllisyyteen, avoimuuteen, tiiviyyteen ja laatuun; haastatellut pitivät organisaatio-osapuolten välisten virallisten ja epävirallisten toimintamuotojen sekä yhteisten toimintatapojen merkitystä erityisen keskeisinä luottamukseen vaikuttavina asioina. Luottamusta lisäävinä tekijöinä pidettiin niin ikään yhteisiä tavoitteita ja päämääriä sekä jaettua visiota, jota sopimuksellisuus osaltaan ilmentää, täydentää ja vahvistaa.

Tutkimusaineiston analyysin perusteella on niin ikään havaittavissa, että avoin, tarkoituksenmukaisella tavalla tiivis, välitön sekä oikea-aikainen yhteydenpito ja vuorovaikutus tilaaja- ja tuottajaorganisaatioiden välillä vahvistaa osapuolten keskinäisluottamusta, mikä tarjoaa edellytykset organisaatioiden välisen yhteistoiminnan kehittämiseksi edelleen aiempaa verkostomaisempaan, ketterämpään ja virtaviivaisempaan suuntaan. Organisaatioiden välinen yhteinen ongelmanratkaisutahto sekä toimintasuhteeseen vaikuttavien mahdollisten haasteiden yhteinen käsittely ilmenevät yhtä lailla merkittävässä roolissa organisaatioiden välisen luottamuksen rakentumisessa ja ylläpidossa. Nämä havainnot tukevat osaltaan teoriaa tilaaja-tuottaja -toimintamallin asetelmasta kumppanuuteen perustuvana yhteistyön pelinä.

Vastaavasti on merkillepantavaa, että asetelmaltaan epätasapainoinen, jäykän formaalinen, operatiiviselta luonteeltaan hidas tai muulla tavoin riittämätön vuorovaikutus ilmenee uhkana



keskinäisluottamukselle, sillä sen koetaan viittaavan epäilyihin toisen osapuolen motiiveja tai kompetenssia kohtaan. Tämä voi puolestaan heijastua toimintasuhteeseen luottamuksen kolmikantaista perustaa horjuttavana tekijänä. Luottamuksellisessa, sujuvassa ja molempia osapuolia hyödyttävässä kahdenvälisessä toimintasuhteessa korostuvat toisin sanoen neuvotteluosapuolten tasa-arvoisuus, epäformaali kanssakäyminen ja yhteinen, reaktiivinen ongelmanratkaisu.

Osapuolten välinen keskinäisvuorovaikutus koettiin keskeisiltä osin myös henkilöityväksi; haastatellut olivat käytännössä yksimielisiä siitä, että niin sanottu avainhenkilöasetelma ja vastinparien (*boundary-spanners*) rooli luottamuksen rakentajina korostuu, kun organisaatioiden välistä luottamusta tarkastellaan tilaaja-tuottaja -toimintasuhteessa. Havainto on merkittävä, sillä se tukee erityisesti Zaheerin ym. (1998, 2006), Saundersin (2013) teorioita ja Malkamäen (2017) näkemystä organisaatioiden välisen luottamuksen henkilöitymisestä ja rakentumisesta vastinparien välillä.

Tutkimusta varten haastatellut tilaaja- ja tuottajaorganisaatioiden edustajat kokivat kuitenkin yhtä lailla, että kunkin organisaation oman, sisäisen toimintakulttuurin ja arvojen merkitys on paikoin niin huomattava ja organisaatioiden välisen luottamuksen näkökulmasta merkityksellinen, että henkilövaihdoksetkaan eivät välttämättä heijastu organisaatioiden väliseen luottamukseen. Tämä ilmenee erityisesti tilanteissa, joissa organisaatioiden välisen yhteistoiminnan periaatteet on onnistuneesti juurrutettu operatiivisiin käytäntöihin, sopimusteknisiin asetelmiin ja puitejärjestelyihin sekä organisaatiokulttuuriin, jossa on vahva luottamus esihenkilöön ja kollegoihin. Tämä tukee Koivumäen näkemystä (2008), jonka mukaan yhteisöllisyys on olennainen elementti työyhteisön sosiaalisessa pääomassa, joka limittyy elementillisesti luottamukseen.

Kun tilaaja- ja tuottajaorganisaatioiden välistä luottamusta tarkastellaan sopimuksellisesta näkökulmasta, on erityisen merkillepantavaa, että tutkimuksessa esiin nousseiden seikkojen perusteella luottamuksen kannalta olennaisimpia tekijöitä ovat etenkin toimintasuhteen rakenteelliset komponentit, jotka ilmenevät sopimuksessa erilaisina tavoitteina ja mittareina sekä esimerkiksi aikataulutuksina. Erityisen olennaista ja tärkeää on, että osapuolet ovat yhdessä hyväksyneet ja vahvistaneet mainitut sopimukselliset komponentit yhteistoiminnassaan, joten ne muodostavat formaalin, oikeudenmukaiseksi ja yhtäpitäväksi koetun perustan kumppanuudelle. Tämä tukee Mellewigtin, Madhokin ja Weibelin teoriaa luottamusta formaalin sopimisen sekä kontrollimekanismien vaihtoehtona ja täydentäjänä.

Tämän tutkimuksen keskeisenä tutkimustehtävänä on ollut ymmärtää ja tunnistaa toimenpiteitä ja ilmiöitä, jotka edistävät tilaaja- ja tuottajaorganisaatioiden välistä luottamusta. Keskeisimpinä asioina luottamuksen edistämiseksi näyttäytyivät osapuolten aktiivinen, keskusteleva yhteistoiminta sekä ennen kaikkea yhteisten tavoitteiden ja jaetun vision kirkastaminen; haastatellut kokivat, että organisaatioiden yhteinen, avoin ja kumppanuuteen perustuva toimintatapa yhdistettynä rakentavaan vuorovaikutukseen sekä selviin yhteisiin päämääriin ja ylitason tavoitteisiin tarjoavat optimaaliset lähtökohdat toimintasuhteen luottamuksellisuuden rakentamiselle, ylläpidolle ja edistämiseksi. Merkillepantavaa on, että jokainen haastatelluista korosti vastauksissaan Bstielerin teorian mukaista yhteydenpitoa, yhteistä ongelmanratkaisua ja reilua kahdenvälistä luottamusta rakentavina ja ylläpitävinä tekijöinä.

Tutkimustehtävän kannalta on erityisen tärkeää huomata, että organisaatioiden välinen luottamus ei analysoitujen vastausten perusteella rakennu tai kehity itsestään, vaan se edellyttää organisaatioiden johdon aktiivista sitoutumista yhteistoiminnallisiin periaatteisiin ja yhdessä sovittuihin asioihin. Yhtä lailla olennaista on organisaation toiminta-arvojen jalkauttaminen organisaation sisäiseen ja organisaatioiden väliseen yhteistoimintaan: esihenkilöiden rooli luottamuksen rakentajana suhteessa oman organisaationsa jäseniin sekä toisen organisaatio-osapuolen avainhenkilö-vastinpariin koetaan erittäin merkitykselliseksi.

Tilaaja-tuottaja -toimintasuhteen luottamudynamiikkaan kohdistuu myös uhkia, jollaisena ilmenee esimerkiksi toimijaosapuolten roolien sekoittuminen; haastatelluilta saatujen vastausten perusteella tilaaja- ja tuottajaorganisaatioiden väliseen luottamukseen voi kohdistua merkittäviä riskejä, jos organisaatioiden roolit eivät ole tasapainossa ja toiminnallisesti selvät suhteessa toisiinsa. Esimerkiksi erilaiset osaoptimointitilanteet sekä ympäristötekijät, mm. politiikka-hallinto -vuoropuhelu ja tiedotusvälineiden rooli, saattavat niin ikään heijastua osapuolten keskinäiseen kanssakäymiseen ja aiheuttaa riskejä keskinäisluottamukselle. Sisäisen tilaaja-tuottaja -mallin onnistuneen implementoinnin sekä toimivan näennäismarkkina-asetelman kannalta onkin oleellista, että tilaaja- ja tuottajaosapuolten roolit onnistutaan eriyttämään asianmukaisesti, jolloin sopijatahojen välillä säilyvät sekä tarvittava jännite (dynamiikka) että operatiivinen yhteistoiminnallinen tahtotila.

Tutkimustehtävän näkökulmasta erityisen olennainen kysymys on, voiko luottamusta tosiasiallisesti olla ilman riskiä – tai dynamiikkaa ilman jännitettä. Koska luottamus on lähtökohtaisesti strateginen valinta, ja koska aito kumppanuus edellyttää luottamusta, on perusteltua olettaa, että organisaatioiden välinen yhteistyö muuttuu kumppanuudeksi juuri luottamuksen avulla. Kun organisaatioiden välistä

luottamusta tarkastellaan peliteoreettisessa kontekstissa, voidaan lähtökohtaisesti olettaa, että sopimuksenalaiset organisaatiot pyrkivät oman asemansa optimoinnin nimissä minimoimaan – tai vähintään kohtuullistamaan – toimintaansa ja vuorovaikutussuhteisiinsa sisältyvät riskit. Tästä syystä luottamus on perustellusti tulkittavissa merkittäväksi transaktioriskiä ja kahdenväliseen vaihtosuhteeseen sisältyviä suoria ja välillisiä menoja (transaktiokustannuksia) vähentäväksi tekijäksi. Peliteorian viitekehyyksessä voidaankin väittää, että sisäinen tilaaja-tuottaja -malli on optimitilanteessa luonteenomaisesti yhteistyön – eli luottamusnäkökulmasta *kumppanuuden* – peli, jossa vuorovaikutus ja yhteydenpito ovat avainasemassa.

Tutkimuksen tulosten perusteella voidaan yleisesti todeta, että vaikka sisäinen tilaaja-tuottaja -malli ei perustu tosiasialliseen markkina-asetelmaan, vaan sopimussuhteeseen, luottamuksen merkitys organisaatio-osapuolten välisessä toimintasuhteessa on huomattava. Myös tämän näkökulman perusteella havaitaan, että organisaatio-osapuolten välinen yhteistyö muuttuu ja syvenee kumppanuudeksi juuri luottamuksen kautta. Tätä tukee muun muassa Saundersin teoria (2010) organisaatioiden välisen luottamuksen kolmikantaisuudesta eli jaosta sopimus-, kompetenssi- ja hyväntahtoisuusperusteiseen luottamukseen.

Tutkimustehtävään vastaamisen kannalta on oleellista havaita niin ikään, että mikäli sisäinen tilaaja-tuottaja -toimintamalli nojaa operatiivisesti pelkästään sopimuksellisuuteen ja tiukkoihin kirjattuihin operatiivisiin yhteistoimintamuotoihin, mallin todelliset potentiaaliset hyödyt jäävät lähtökohtaisesti saavuttamatta, koska asetelma ei näin toteutettuna käytännössä eroa ns. perinteisestä hierarkkisesta hallintomallista ja palveluorganisoinnin tavasta, jossa tilaaja- ja tuottajatahot ovat erottamattomasti saman organisaation alaisuudessa. Kunnan sisäinen – tai julkisten organisaatioiden välinen – tilaaja-tuottaja -malli edellyttääkin toiminnallisesti osapuolten roolien, vastuiden ja tehtäväjakojen selvyttä suhteessa toisiinsa sekä organisaatioiden välistä luontaista jännitettä, minkä puitteissa luottamus ilmenee organisaatioiden keskinäisessä yhteistoiminnassa.

Vaikka tilaajan ja tuottajan välinen palvelusopimus muodostaa virallisen, normatiivisen perustan organisaatioiden väliselle toimintasuhteelle, osapuolten kahdenvälinen, aktiiviseen vuorovaikutuksellisuuteen perustuva luottamus näyttäytyy erittäin merkityksellisenä vaihtosuhteen toimivuudelle käytännössä. Sisäisen tilaaja-tuottaja -mallin onnistuneen implementoinnin sekä toimivan näennäismarkkina-asetelman kannalta on tästä syystä erityisen tärkeää, että organisaatio-osapuolten roolit onnistutaan eriyttämään asianmukaisesti, ja että sopijatahojen välillä säilyvät sekä

tarvittava jännite (dynamiikka) että yhteinen operatiivinen tahtotila ja jaettu visio. Tämä on eräs tutkimuksen keskeisistä havainnoista.

Niemelän (2004) mukaan kahdenvälinen yhteistoiminta ja sosiaalinen vaihto sekä edellyttävät että rakentavat luottamusta; (organisaatio-)osapuolten välinen toimiva ja operatiivisesti tarkoituksenmukainen yhteistyö on käytännössä mahdotonta, elleivät osapuolet kykene luottamaan toisiinsa. (Niemelä 2004, 13.) Tämän tutkimuksen tulosten perusteella luottamuksen voidaan yhtä lailla tulkita vahvistuvan ja kehittyvän sosiaalisessa vaihdossa ja yhteistoimintasuhteessa, mikä tarjoaa edellytykset organisaatioiden yhteisen sosiaalisen pääoman ja hiljaisen tiedon karttumiselle.

Tutkimusaiheiston analyysin perusteella tilaaja- ja tuottajaorganisaatioiden välinen yhteistoiminta on ajan myötä kehittynyt ja syventynyt aidoksi kumppanuudeksi, joka perustuu luottamukseen sekä avoimeen vuorovaikutukseen. Peliteorian näkökulmasta tarkasteltuna on merkillepantavaa, että vangin dilemman mukainen kahden pelaajan asetelma näyttäytyy nimenomaisesti luottamukseen ja kumppanuuteen perustuvana dynaamisena yhteistyön pelinä. Erityisen huomionarvoista on, että sisäisen tilaaja-tuottaja -mallin viitekehyksessä asetelmaa on mahdollista tarkastella myös siten, että osapuolet pelaavat yhdessä – keskinäisen x- ja y-akselitason yhteistyön pelinsä ohella – z-akselin suuntaista peliä toimintaympäristön muiden toimijoiden ja ulkoisten sidosryhmiensä kanssa. Voidaankin väittää, että kaksisuuntainen aikahorisontti mahdollistaa molemmissa peleissä Nashin tasapainon, joka toteutuu optimaalisesti juuri luottamusperustaisen, aidon kumppanuuden kautta. Toimintasuhteen on myös mahdollista syventyä sopimuksellisen ulottuvuuden ja jaetun vision kautta strategiseksi kumppanuudeksi. Tämän asetelman syvempi tarkastelu tarjoaisi kiinnostavan aiheen jatkotutkimukselle.

## 7 Pohdinta ja suositukset

Olen tutkinut tässä pro gradu -tutkielmassa julkisten organisaatioiden välistä luottamusta sisäisen tilaaja-tuottaja -toimintatavan viitekehyksessä tapaustutkimuksena.

Tutkimuksen tuloksina havaittiin, että organisaatioiden välinen luottamus ilmenee julkisessa tilaaja-tuottaja -mallissa käytännössä usein eri tavoin. Tutkimuskohteina olleiden organisaatio-osapuolten välinen luottamus on rakentunut haastattelujen perusteella ennen kaikkea organisaation sisäisten toimintakulttuurien, aktiivisen vuorovaikutuksen, selvärajaisten roolien ja vastuunjaon sekä avainhenkilöjen yhteistoiminnan myötä. Organisaatioiden välistä luottamusta ylläpidetään aktiivisen yhteistyön ja kahdenvälisen vuoropuhelun keinoin, ja luottamuksen voidaan tulkita kehittyvän toimintasuhteen sisältämän dialogiulottuvuuden avulla. Tämä tukee erityisesti Bstielerin teoriaa (2006) kommunikaation tärkeydestä, sillä tapaamisten ja vuorovaikutustilanteiden säännöllisyys, avoimuus ja monipuolisuus – sekä tilanteen ja mahdollisuuksien mukainen epämuodollisuus – vaikuttavat tutkimuksen mukaan vahvistavan huomattavasti tilaaja- ja tuottajaorganisaatioiden välistä luottamusta tutkimuskohteissa.

Organisaatioiden välisen luottamuksen rakentumisen kannalta erityisen keskeisiksi asioiksi tunnistettiin:

- 1) sopimuksenaisten organisaatioiden roolien selkeys ja suhde toisiinsa,
- 2) aktiivinen ja avoin yhteistoiminta organisaatioiden avainhenkilövästintöparien välillä,
- 3) yhteinen ongelmanratkaisu ja ratkaisukeskeinen asenneilmapiiri,
- 4) johdon ja esihenkilötason vastuun painottaminen luottamuksen rakentamisessa, sekä
- 5) organisaatioiden yhteisen vision ja päämäärän tunnistaminen sekä tahto- ja tavoitetilan strategiaperusteinen julkilausuminen palvelusopimuksessa.

Tämän tutkimuksen viitekehyksessä on keskeistä huomioida, että erityisesti organisaatioiden väliset yhteistoiminnalliset ja verkostomaiset, uudenlaista operatiivista joustavuutta ja ketteryyttä edellyttävät toimintatavat ovat korostuneet julkishallinnossa ja julkisten palvelumuotoilujen piirissä luonteenomaisesti governance-aikakaudella. Erityisesti näistä syistä on ehdottomasti tarpeen tunnistaa ja kehittää uudenlaisia vaihtoehtoisia ohjaus- ja kontrollimekanismeja sekä toiminnallisia

käytänteitä organisaatioiden välisen tehokkaan yhteistoiminnan tukemiseksi ja mahdollistamiseksi jatkossa. Samalla on syytä panna merkille, että suomalaisen julkishallinnon ja kunnallisen palvelujärjestelmäkehittämisen suuntaviivat eivät ole pysyviä, vaan ne muuttuvat ajan myötä muun muassa kansallisen normiperustan, yhteiskunnallisten olosuhteiden ja poliittisten linjausten sekä kansainvälisten kehitystendenssien ja muiden tekijöiden yhteisvaikutuksesta. Tehokkuus-, tuottavuus- ja vaikuttavuusvaateet ovat kuitenkin vakiintuneet varsin vahvasti julkisen hallinnon ja palveluorganisoinnin keskiöön viimeksi kuluneiden vuosikymmenten kehityskulkujen seurauksena ja ne pysyvät olennaisina, julkilausuttuina painotuksina myös välittömässä, ennakoitavassa lähitulevaisuudessa.

Voidaankin perustellusti olettaa, että julkisen johtamisen ja palveluorganisoinnin luottamuselementti korostuu tulevaisuudessa edelleen nimenomaisesti tässä viitekehyksessä. Suunnitteilla olevista reformeista julkisten organisaatioiden järjestäjän ja tuottajan välistä yhteistoiminnan teemaa koskee muun muassa pääministeri Juha Sipilän hallituksen (2015–19) sekä pääministeri Antti Rinteen hallituksen (vuodesta 2019) valmisteleva laaja sote- ja maakuntahallinnon rakenneuudistus, jossa sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä on määrä siirtyä maakunnallisille itsehallintoalueille 2020-luvulla. Hyviä mahdollisuuksia jatkotutkimukselle tarjoaisivatkin mm. yhteistoiminnan luottamusedynamiikan ja kumppanuustematiikan tarkastelu laajemmin julkisten organisaatioiden sopimuksellisten toimintasuhteiden viitekehyksessä sekä esimerkiksi PPP-periaatteen mukaisissa allianssimalleissa, joiden käyttö on yleistynyt Suomessa viime vuosina huomattavasti muun muassa julkisrahoitteisissa rakennushankkeissa.

Tämän tutkielman tulosten perusteella esitän yhteenvedon seuraavat suositukset organisaatioiden välisen luottamuksen ja keskinäisdynamiikka-asetelman kehittämiseksi molempia osapuolia hyödyttävällä tavalla tilaaja-tuottaja -mallissa:

- 1) muodostakaa toiminnan ja sopimuksen perustaksi yhteinen tilannekuva sekä siitä johdettu jaettu strateginen visio, johon molemmat organisaatiot voivat pitkjänteisesti sitoutua;
- 2) selkiyttäkää sopimuksenalaisen organisaatioiden roolit, toimintamuodot, vastuut ja velvoitteet mahdollisimman tarkasti jo palvelusopimuksessa;
- 3) järjestäkää säännöllisesti tapaamisia organisaatio-osapuolten avainhenkilöiden välillä ja tukekaa monipuolisia yhteydenpitomahdollisuuksia vastinparien välillä myös epämuodollisin keinoin;
- 4) edistäkää aina aktiivista, avointa ja rehellistä vuoropuhelua sekä yhteistä ongelmanratkaisua aidon kumppanuuden rakentamiseksi ja luottamuksen jatkuvaksi vahvistamiseksi.

## Lähdeluettelo

- Alahuhta, M. 2015. Johtajuus. Bookwell Oy. Jyväskylä.
- Alasuutari, P., Koskinen I., Peltonen T. 2005. Laadulliset menetelmät kauppatieteissä. Osuuskunta Vastapaino. Tampere.
- Annison, M. H. & Wilford, D. S. 1998. Trust Matters. New Directions in Health Care Leadership. Jossey-Bass Publishers. San Francisco. Yhdysvallat.
- Annola, V. 2003. Sopimuksen dynaamisuus. Talousoikeudellinen rakennetutkimus sopimuksen täydentymisestä ja täydentymisen ohjaamisesta. Ykkös-Offset Oy. Vaasa.
- Anttiroiko A-V. 2010. Hallintainnovaatiot – Hallintateoreettinen näkökulma kaupunkien palvelujen organisoinnin, omistajuuden ja rahoituksen uudistamiseen. Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö Sente. Tampere.
- Arnott, D. & Wilson, D. 2007. Trust. Current thinking and future research. Julkaisussa European Journal of Marketing 41/2007. Emerald Group Publishing Ltd. Bradford. Yhdistynyt kuningaskunta.
- Asikainen, J., & Kenni, M. 2011. Kohti uuden sukupolven organisaatioita. Esimerkkejä kuntien prosessimaisesta toiminnasta. Kuntatalon paino. Helsinki.
- Axelrod, R. 1984. The Evolution of Cooperation. Basic Books. New York. Yhdysvallat.
- Bachmann, R. 2001. Trust, Power and Control in Trans-Organizational Relations. Julkaisussa Organizational Studies 2001 22:337. Verkkoviite: <http://oss.sagepub.com/content/22/2/337>, viitattu 2.9.2018.
- Bibb, S. & Kourdi, J. 2004. Trust Matters. For Organizational and Personal Success. Palgrave Macmillan. Hampshire. Yhdistynyt kuningaskunta.
- Bijlsma-Frankema, K. & Woolthuis, R. K. 2005. Trust under Pressure – Empirical Investigations of Trust and Trust Building in Uncertain Circumstances. Edward Elgar Publishing Limited. Celtenham. Yhdistynyt kuningaskunta.
- Bstieler, L. 2006. Trust Formation in Collaborative New Product Development. Julkaisussa The Journal of Product Innovation Management, 23 (s. 56–72). C.O.S Printer Pte Ltd. Singapore.
- Buskens, V. 2002. Social Networks and Trust. Kluwer Academic Publishers. Dordrecht. Alankomaat.
- Castelfranchi, C. & Falcone, R. 2010. Trust Theory – A Socio-Cognitive and Computational Model. John Wiley & Sons Ltd. West Sussex. Yhdistynyt kuningaskunta.
- Chapman, B. & Sisodia, R. 2015. Everybody Matters: The Extraordinary Power of Caring for Your People Like Family. Penguin UK. Lontoo. Yhdistynyt kuningaskunta.
- Ciancutti, A. & Steding T. 2001. Built on Trust. Gaining Competitive Advantage in Any Organization. Contemporary Books. Chicago. Yhdysvallat.
- Cook, K. Trust in Society. 2001. Russell Sage Foundation. New York. Yhdysvallat.

Cote, J. & Latham, C. K. 2006. Trust and commitment: Intangible Drivers of Interorganizational Performance. Julkaisussa *Advances in Management Accounting*, 15 (s. 293–325). Emerald Publishing Limited. Bingley. Yhdistynyt kuningaskunta.

Estola, M. 2013. Peliteorian perusteita. Verkkoviite (viitattu 11.11.2018) <http://cs.uef.fi/~estola/Mikro%201/peliteoria.pdf>.

Fredriksson, S., Junnila, M. & Linteri, S. (toim.) 2012. Tilaaminen ja tuottaminen sosiaali- ja terveystaloudessa. Juvenes Print – Tampereen yliopistopaino Oy. Tampere.

Fudenberg, D. & Tirole J. 1998. *Game Theory*. The MIT Press. Massachusetts. Yhdysvallat.

Galford, R. & Drapeau, A. S. 2002. *The Trusted Leader. Bringing Out the Best in Your People and Your Company*. The Free Press. New York. Yhdysvallat.

Golin, A. 2004. *Trust or Consequences. Build Trust Today or Lose Your Market Tomorrow*. American Management Association. New York. Yhdysvallat.

Granovetter, M. 1985. Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. Julkaisussa *American Journal of Sociology*, 3/1985. Verkkoviite (viitattu 15.7.2019). [https://sociology.stanford.edu/sites/g/files/sbiybj9501/f/publications/economic\\_action\\_and\\_social\\_structure.pdf](https://sociology.stanford.edu/sites/g/files/sbiybj9501/f/publications/economic_action_and_social_structure.pdf)

Greve, C. 2008. *Contracting for Public Services*. Routledge. Abingdon. Yhdistynyt kuningaskunta.

Grönroos, M. G. 2006. *Mahdollisuuden aika – kohti virtuaalista organisaatiota*. Tammer-Paino Oy. Tampere.

Gulati, R. 1998. Alliances and networks. Julkaisussa *Strategic Management Journal*, 19. Verkkoviite (s. 293–317, viitattu 10.7.2019). <https://pdfs.semanticscholar.org/416c/d34db4b2c85ced7e09cbab7540ae0a8b742d.pdf>.

Hardin, R. 2006. *Trust*. Polity Press. Cambridge. Yhdistynyt kuningaskunta.

Hardin, R. 2002. *Trust and Trustworthiness*. Russell Sage Foundation. New York. Yhdysvallat.

Harisalo, R. & Miettinen, E. 2010. *Luottamus – pääomien pääoma*. Tampereen yliopistopaino. Tampere.

Harisalo, R., Rannisto, P-H & Stenvall, J. 2012. *Institutionaalinen luottamus. Tutkimus kuntien luottamuksesta valtioon*. Kuntatalon paino. Helsinki.

Harisalo, R. & Stenvall, J. 2002. *Luottamus ja epäluottamus kunnanhallituksen päätöksenteossa*. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Hatfield, M. 2011. *Game Theory in Management: Modelling Business Decisions and Their Consequences*. Gover. Burlington, Vermont. Yhdysvallat.

Hoffman, A. M. 2006. *Building Trust. Overcoming Suspicion in International Conflict*. State University of New York Press. New York. Yhdysvallat.

Hughes, O. E. 2003. *Public Management & Administration. An Introduction*. Palgrave MacMillan. New York, USA.



- Huemer, L. 1998. Trust in Business Relations. Economic Logic of Social Interaction. Boréa Bokförlag. Uumaja. Ruotsi.
- Huotari, M. & Ilvonen, M. 2004. Trust in Knowledge Management and Systems in Organizations. Idea Group Publishing. Lontoo. Yhdistynyt kuningaskunta.
- Huhtanen, P. & Punnonen, O. 2008. Kunnantalolta kilpakentille – Oulun ydinkunta-palvelukunta-toimintamallin synty. Vammalan Kirjapaino Oy, Sastamala.
- Huhtanen, P. & Tuomivaara, S. 2010. Tilaten ja tuottaen – Kuntapalvelujen toimintatapa uudistus. Vammalan Kirjapaino Oy, Sastamala.
- Hyyppä, M., Ilmonen, K., Jokinen, K., Julkunen, R., Kajanoja, J., Möttönen, S., Niemelä, J., Niemi, R., Ruuskanen, P. (toim.), Siisiäinen, M. & Simpura, J. 2002. Sosiaalinen pääoma ja hyvinvointi – Näkökulmia sosiaali- ja terveysaloille. Otavan Kirjapaino Oy, Keuruu.
- Hyyppä, H. & Miettinen, A. 2005. Johtajuus ja organisaatiodynamiikka. Metanoia Instituutti. Oulu.
- Hyyryläinen, E. 2004. Sopimuksellisuus, talous ja johtaminen – New Public Management sopimusohjauksessa ja julkisten organisaatioiden sopimustenhallinnassa. Vaasan yliopisto. Vaasa.
- Ilmonen, K. 2005. Kansalaisyhteiskunta ja yhteiskunnan uudistumiskyky – Yhteiskunnallisia muutostrendejä suomalaisessa kansalaisyhteiskunnassa 1900-luvun lopulla. Tutkimuksia 94. Palkansaajien tutkimuslaitos. Helsinki.
- Ilmonen, K. & Jokinen, K. 2002. Luottamus modernissa maailmassa. Kopijyvä Oy. Jyväskylä.
- Johnson, D. W. & Johnson, R. T. 1989. Cooperation and Competition. Theory and Research. Interaction Book Company. Minnesota. Yhdysvallat.
- Jokivuori, P. (toim.). 2005. Sosiaalisen pääoman kentät. Minerva Kustannus Oy. Jyväskylä.
- Julkunen, R. 2001. Suunnanmuutos: 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä.
- Junnila, M., Aho, T., Fredriksson, S., Keskimäki, I., Lehto, J., Linna, M., Miettinen, S. & Tynkkynen, L.-K. 2012. Sitä saa mitä tilaa – Tilaaaja-tuottaja-toimintatavan kehittyminen sosiaali- ja terveyspalveluissa. Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen raportti 42/2012. Juvenes Print – Tampereen yliopistopaino Oy. Tampere.
- Juuti, P. 2006. Organisaatiokäyttäytyminen. Otavan Kirjapaino Oy. Keuruu.
- Kallio, O., Martikainen, J.-P., Meklin, P., Rajala, T., Tammi, J. 2006. Kaupungit tilaajina ja tuottajina. Kokemuksia ja näkemyksiä Jyväskylän, Tampereen ja Turun toimintamallien uudistushankkeista. Tampereen yliopistopaino Oy - Juvenes Print. Tampere.
- KAKS (Kunnallisan kehittämissätiö). 2006. Paras tuoreeltaan tulkittuna. Kunnallisan kehittämissätiö. Helsinki.
- KAKS (Kunnallisan kehittämissätiö). 2007. Terveyspalvelujen markkinat ja hierarkiat. Kunnallisan kehittämissätiö. Helsinki.
- Kallioma, S. & Kettunen, S. 2010. Luottamus esimiestyössä. WS Bookwell Oy. Juva.

- Kananoja, J. & Simpura, J. 2000. Sosiaalinen pääoma: globaaleja ja paikallisia näkökulmia. Stakesin raportteja 252/2000. Gummerus Kirjapaino Oy. Saarijärvi.
- Karppi, I. & Sinervo, L-M. (toim.) 2009. Governance – uuden hallintavan jäsentymisen. Juvenes Print – Tampereen yliopistopaino. Tampere.
- Kekki, K. & Mankki, R. 1995. Organisaatioiden välinen tiedonsiirto julkisissa hankinnoissa. Painatuskeskus Oy. Helsinki.
- Kepner, C. H. & Tregoe, B. B. 1981. Johtaminen ja päätöksenteko. Printari Oy. Saarijärvi.
- Khalil, E. L. 2003. Trust. Edward Elgar Publishing Limited. Cheltenham. Yhdistynyt kuningaskunta.
- Koivumäki, J. 2008. Työyhteisöjen sosiaalinen pääoma. Tutkimus luottamuksen ja yhteisyyden rakentumisesta ja merkityksestä muuttuvissa valtionhallinnon asiantuntijaorganisaatioissa. Tampereen University Press. Tampere.
- Korpela, J. & Mäkitalo R. 2008. Julkishallinto murroksessa – Rohkeutta ja vauhtia muutokseen. Edita Prima Oy. Helsinki.
- Koskiahon, B. 2008. Hyvinvointipalvelujen tavaratalossa. Tallinna Raamatutrükikoda. Tallinna, Viro.
- Kuhn, S. 2017. Prisoner’s Dilemma. Julkaisussa Stanford Encyclopedia of Philosophy. Verkkoviite (viitattu 23.2.2019) <https://leibniz.stanford.edu/friends/preview/prisoner-dilemma/> .
- Kultti, K. 1994. Katsauksia ja keskustelua – Taloustieteen Nobel peliteorian kehittäjille. Julkaisussa Taloustieteellinen aikakauskirja 4/1994 (s. 520–524). Verkkoviite (viitattu 27.1.2019) <https://www.taloustieteellinenyhdistys.fi/images/stories/kak/KAK41994/KAK41994Kultti.pdf>.
- Kuntaliitto. 2011. Kehittyvät tilaaja-tuottaja-mallit suomalaisissa kunnissa – Raportti Toimi 2010 -verkostohankkeen tuloksista. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Kuopila, A. et al. 2007. Tilaaja-tuottaja-toimintatapa – Ideasta käytäntöön. Kuntaliitto. Hakapaino Oy. Helsinki.
- Kuusela, P. & Jääskeläinen, T. 2008. Oppimisverkosto kehittämisympäristönä – Oppiminen, työhyvinvointi ja henkilöstöjohtaminen kunta-alan työorganisaatioissa. Kuntatalon paino. Helsinki.
- Laine, N. 2009. Luja luottamus – Miten työpaikan luottamussuhteet saa toimimaan? Uniprint AS. Tallinna, Viro.
- Lampela, H. 2009. Inter-Organizational Learning Within and by Innovation Networks. Lappeenranta University of Technology. Digipaino, Lappeenranta.
- Lane, C. & Bachmann, R. 1998. Trust Within and Between Organizations. Conceptual Issues and Empirical Applications. Oxford University Press. New York, Yhdysvallat.
- Lane, J-E. 2000. New Public Management. Routledge. Lontoo, Yhdistynyt kuningaskunta.
- Lämsä, A-M. & Hautala, T. 2004. Organisaatiokäyttötymisen perusteet. Edita Prima Oy. Helsinki.
- Lähdesmäki, K. 2003. New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen. Vaasan yliopisto. Vaasa.

- Malkamäki, K. 2017. Luottamuksen kehittyminen ja johtamisjärjestelmää koskeva uudistus – Tapaustutkimus kaupan alan organisaatiosta. Grano Oy. Jyväskylä.
- Mays, N. & Hand, K. 2000. A Review of Options for Health and Disability Support Purchasing in New Zealand. Treasury Working Paper 00/20. Wellington, Uusi-Seelanti. Uuden-Seelannin valtiovarainministeriön julkaisuja.
- Mellewigt, T., Madhok, A. & Weibel, A. 2007. Trust and Formal Contracts in Interorganizational Relationships – Substitutes and Complements. Julkaisussa Managerial and Decision Economics 8/2007. Verkkoviite (viitattu 9.7.2019).  
[https://www.academia.edu/12201468/Trust\\_and\\_formal\\_contracts\\_in\\_interorganizational\\_relationships\\_substitutes\\_and\\_complements](https://www.academia.edu/12201468/Trust_and_formal_contracts_in_interorganizational_relationships_substitutes_and_complements)
- McCain, R. A. 2009. Game Theory and Public Policy. Edward Elgar Publishing Inc. Cheltenham, Yhdistynyt kuningaskunta.
- Minogue, M., Polidano, C., & Hulme D. 1998. Beyond the New Public Management. Edward Elgar Publishing Inc. Massachusetts, Yhdysvallat.
- Mäkipeska, M. & Niemelä, T. 2005. Haasteena luottamus – Työyhteisön sosiaalinen pääoma ja syvärakenne. Edita Prima Oy. Helsinki.
- Määttä, J. 2010. Hybridioorganisaatioiden ja niiden konsernijohtamisen muotoutuminen. Kuntatalon paino. Helsinki.
- Määttä, J. (toim.). 2004. Tilaaja-tuottajamalli suomalaisissa ja ruotsalaisissa kunnissa. Efektia Oy. Helsinki.
- Möttönen, S. 2001. Virastosta tuli palvelukeskus – Kunnallisen organisaation muutoskertomus. WS Bookwell Oy. Juva.
- Naschold, F. 1996. New Frontiers in Public Sector Management. Walter de Gruyter & Co. Berliini, Saksa.
- Niemelä, P. 2004. Sosiaalinen pääoma Suomen kunnissa. Vammalan Kirjapaino Oy. Vammala.
- Nikkilä, J. & Paasivaara, L. 2007. Arjen johtajuus. Rutiinijohtamisesta tulkintataitoon. Silverprint. Sipoo.
- Niiranen, V., Joensuu, M. & Martikainen, M. 2013. Millä tiedolla kuntia johdetaan? Kunnallisan kehittämissäätöön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 74. Vammalan Kirjapaino Oy. Sastamala.
- Nooteboom, B. 2002. Trust. Forms, Foundations, Functions, Failures and Figures. Bookcraft Ltd. Bath. Yhdistynyt kuningaskunta.
- Nooteboom, B. & Six, F. 2003 The Trust Process in Organizations. Edward Elgar Publishing Limited. Cheltenham. Yhdistynyt kuningaskunta.
- O'Hara, Kieron. 2004. Trust – From Socrates to Spin. Clays of Bungay. Cambridge. Yhdistynyt kuningaskunta.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2010. Economic Surveys: FINLAND 1/2010. ([www.oecd.org/publishing/corrigenda](http://www.oecd.org/publishing/corrigenda))

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2/2010. Public Governance Reviews: Finland – Working Together to Sustain Success. ([www.oecd.org/publishing/corrigenda](http://www.oecd.org/publishing/corrigenda))

Poppo, L. & Zenger, T. 2002. Substitutes or Complements? Exploring the Relationship Between Formal Contracts and Relational Governance. Verkkoviite (viitattu 11.7.2019). [https://www.researchgate.net/publication/228719355\\_Substitutes\\_or\\_complements\\_Exploring\\_the\\_relationship\\_between\\_formal\\_contracts\\_and\\_relational\\_governance](https://www.researchgate.net/publication/228719355_Substitutes_or_complements_Exploring_the_relationship_between_formal_contracts_and_relational_governance)

Rasmussen, E. B. 2007. Game Theory and the Law. Edward Elgar. Cheltenham. Yhdistynyt kuningaskunta.

Rautanen, K. 2011. Aineettomien riskien hallinta johdon työkaluna. WSOYpro Oy. Helsinki.

Saunders, M., Skinner, D., Dietz, G., Gillespie, N. & Lewicki, R. 2010. Organizational Trust – A Cultural Perspective. Cambridge University Press. Cambridge, Yhdistynyt kuningaskunta.

Seppänen, R. 2008. Trust in inter-organizational relationships. Lappeenrannan teknillinen yliopisto Digipaino. Lappeenranta.

Schilke, O. & Cook, S. 2013. A cross-level process theory of trust development in interorganizational relationships. Julkaisussa Strategic Organization 11(3), s. 281–313. Verkkoviite (viitattu 15.7.2019). [https://www.researchgate.net/publication/254947473\\_A\\_cross-level\\_process\\_theory\\_of\\_trust\\_development\\_in\\_interorganizational\\_relationships](https://www.researchgate.net/publication/254947473_A_cross-level_process_theory_of_trust_development_in_interorganizational_relationships)

Six, F. 2005. The Trouble with Trust. Edward Elgar Publishing Limited. Celtenham. Yhdistynyt kuningaskunta.

Solomon, R. & Flores F. 2001. Building Trust: In Business, Politics, Relationships and Life. Oxford University Press. Oxford. Yhdistynyt kuningaskunta.

Stenvall, J. & Airaksinen, J. 2009. Manse mallillaan – Tampereen mallin arviointi ja palveluinnovaatiot. Kuntatalon paino. Helsinki.

Sydow, J. 1998. Understanding the Constitution of Interorganizational Trust. Julkaisussa Lane C. & Bachmann R. Trust Within and Between Organizations. Oxford University Press. Oxford. Yhdistynyt kuningaskunta.

Temmes, M. 1998. Finland and New Public Management, julkaisussa International Review of Administrative Sciences 64/1998, 441–456.

Temmes, M., Kiviniemi, M. & Peltonen, P. 2001. Hallinto uudistuu, uudistuu johtaminen? Oy Edita Ab. Helsinki.

Tilly, C. 2005. Trust and Rule. Cambridge University Press. New York. Yhdysvallat.

Turner, M. & Hulme, D. 1997. Governance, Administration & Development – Making the State Work. Palgrave. New York. Yhdysvallat.

Tönnison, Kristiina. 2006. The Applicability of New Public Management Principles in Estonian Local Government. Tartu Ülikooli Kirjastus. Tartto, Viro.

Valtioneuvoston kanslia (VNK). 2010. Suomi 2020 – Tuumasta toimeen. Kasvutyöryhmän raportti. Yliopistopaino. Helsinki.

VATT (Valtion taloudellinen tutkimuskeskus). 2008. Hyvinvointipalveluja entistä tehokkaammin – Uudistusten mahdollisuuksia ja keinoja. Oy Nord Print Ab. Helsinki.

Viitala, R. 2009. Henkilöstöjohtaminen – Strateginen kilpailutekijä. Edita Prima Oy. Helsinki.

Virtanen, P. & Stenvall, J. 2010. Julkinen johtaminen. Tallinna Raamatutrükikoda. Tallinna, Viro.

Yliherva, J. 2006. Tuottavuus, innovaatiokyky ja innovatiiviset hankinnat. Sitran raportteja 64. Edita Prima. Helsinki.

Zaheer, A., McEvily, B. & Perrone, V. 1998. Does Trust Matter? Exploring the Effects of Interorganizational and Interpersonal Trust on Performance. Julkaisussa *Organizational Science* 9(2), s. 141–152. Verkkoviite (viitattu 15.7.2019).

[https://www.researchgate.net/publication/262252609\\_Does\\_Trust\\_Matter\\_Exploring\\_the\\_Effects\\_of\\_Inter-Organizational\\_and\\_Inter-Personal\\_Trust\\_on\\_Performance](https://www.researchgate.net/publication/262252609_Does_Trust_Matter_Exploring_the_Effects_of_Inter-Organizational_and_Inter-Personal_Trust_on_Performance)

Zaheer, A. & Harris, J. 2006. Interorganizational Trust, julkaisussa *Handbook of Strategic Alliances 2006*, 169-197. Thousand Oaks. Yhdysvallat.