

SOPIMUKSILLA JOHTAMINEN KUNNISSA

Kesäkuu 2007

Tampereen yliopisto
Yhdyskuntatieteiden laitos
Kunnallispolitiikan pro gradu -tutkielma

Riku Rekonen

TAMPEREEN YLIOPISTO
Yhdyskuntatieteiden laitos

REKONEN, RIKU: Sopimuksilla johtaminen kunnissa.

Kunnallispolitiikan pro gradu -tutkielma, 191 sivua, 3 liitesivua.

Kesäkuu 2007

Tutkimuksessa käsitellään sopimuksia ja sopimukseen perustuvaa palvelutuotantoa kunnan johtamisen näkökulmasta. Tutkimus etenee New Public Management teoriataustan ja siihen liittyvien kunnallishallinnon uudistusten käsittelystä sopimusperusteisuuden ja markkinasuuntautuneiden toimintatapojen yhdistämiseen ja sopimusten tarkasteluun johtamistoimien kohteena. Tavoitteena on selvittää, millainen merkitys sopimuksilla on kunnissa, millaisia erityispiirteitä sopimukseen liittyy johtamisen näkökulmasta ja millä tavoilla sopimuksia voidaan johtaa.

Tutkimusongelmien ratkaisu perustuu kirjallisuuden, tieteellisten artikkeleiden ja asiantuntijakeskusteluiden pohjalta muodostuvaan käsitykseen sopimuksista kunnan toiminnassa sekä teemahaastattelun keinoin hankitun empiirisen aineiston pohjalta muodostuvaan käsitykseen kuntien sopimusperusteisuudesta tutkimushetkellä. Luonteeltaan tutkimus on laadullinen ja sen empiirinen osuus perustuu Espoon kaupungissa ja Oulunsalon kunnassa toteutettuihin johtavien viranhaltijoiden ja poliittisten päättäjien teemahaastatteluihin (11 kappaletta). Teemahaastatteluaineiston analysointitapa on aineistolähtöinen sisällönanalyysi, jonka pohjalta muodostetaan käsitys sopimusten näyttäytymisestä kunnan toiminnassa ja johtamisessa.

Tutkimuksessa selviää, että kunnat hyödyntävät sopimuksia sekä selvittääkseen nykyhetken haasteista että valmistautuakseen tulevaisuuden haasteisiin. Kunnat laajentavat palvelutuotantoaan sopimusten avulla ja muokkaavat toimintarakennettaan sopimusperusteiselle toiminnalle paremmin soveltuvaksi. Sopimusten vaikutus ulottuu koko organisaation läpi ja asettaa uudet vaatimukset niin toimintarakenteelle, päätöksentekojärjestelmälle kuin päätöksentekijöille itselleenkin. Sopimusosaamisesta muodostuu uusi ydinosaamisalue, jossa juridisen osaamisen sijaan keskeisin osaamisalue on liiketoimintaosaaminen.

Asiasanat: sopimus, johtaminen, sopimuksellisuus, palvelusopimukset, sopimusjohtaminen, sopimuksilla johtaminen, sopimusohjaus

SISÄLLYS

1. TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHTIA.....	1
1.1 TUTKIMUKSEN TAUSTAA	1
1.2 TUTKIMUKSEN KOHDISTUMINEN JA TAVOITTEET	5
1.3 TUTKIMUKSEN KOHDEKUNNAT JA KÄYTETYT TUTKIMUSMENETELMÄT	7
1.4 TUTKIMUKSEN RAKENNE.....	7
1.5 TEOREETTINEN JÄSENTYMINEN JA KESKEISET KÄSITTEET	9
2. NEW PUBLIC MANAGEMENT – SOPIMUKSILLA JOHTAMISEN SELKÄRANKA.....	13
2.1 NEW PUBLIC MANAGEMENT JA HALLINNON UUDISTAMINEN	14
2.1.1 Ison-Britannian ja Uuden-Seelannin vaikutus.....	14
2.1.2 Suomen hallinnonuudistusten tausta.....	18
2.1.3 Keskushallintolähtöinen hallinnon uudistaminen.....	20
2.1.4 Toteutettuja keskushallintolähtöisiä uudistuksia	25
2.2 NEW PUBLIC MANAGEMENTIN KESKEISET TAUSTATEORIAMÄKÄT	32
2.2.1 Tieteellinen liikkeenjohto.....	32
2.2.2 Administratiivinen koulukunta ja tehokas johtaminen.....	33
2.2.3 Julkisen valinnan teoria.....	34
2.2.3 Managerialismi.....	36
2.3 NEW PUBLIC MANAGEMENTIN KESKEISET PIIRTEET.....	38
3. SOPIMUSPERUSTEISUUS KUNNAN PALVELUTUOTANNOSSA	46
3.1 PALVELUIDEN JÄRJESTÄMISEN LAINSÄÄDÄNNÖLLINEN PERUSTA	46
3.2 KUNTA PALVELUIDEN TUOTTAJANA	50
3.3 KUNTA PALVELUIDEN JÄRJESTÄJÄNÄ.....	52
3.3.1 Organisaation sopimuksellisuus.....	52
3.3.2 Markkinahakuisuus kunnan palvelutuotannossa	54
3.3.3 Markkinaehtoisuus kunnan palvelutuotannossa	57
3.4 TOIMIVALTA SOPIMUSPERUSTEISESSA PALVELUTUOTANNOSSA	59
3.4.1 Kunnanvaltuusto on strateginen päätöksentekijä	59
3.4.2 Kunnanhallituksella ja lautakunnilla on operatiivinen vastuu	60
3.4.3 Viranhaltijajohtajat hallitsevat käytännön toiminnan	60
3.5 MODERNIN PALVELUTUOTANNON JOHTAMISEN YDIN.....	61
3.5.1 Päätöksenteon taustalla vaikuttavat periaatteet ja arvot.....	61
3.5.2 Palvelutuotantoa johdetaan kilpailuttamalla.....	62
3.5.3 Johtamisen välineet ovat strategia ja sopimukset.....	65
3.5.4 Modernin johtamisen halutut vaikutukset.....	67
3.6 YHTEENVETO - NEW PUBLIC MANAGEMENT JA SOPIMUSPERUSTEISUUS.....	68
4. SOPIMUKSET PALVELUTUOTANNON JOHTAMISEN VÄLINEENÄ.....	71
4.1 SOPIMUSSALKUN JOHTAMINEN – JOHTAMISEN STRATEGINEN ULOTTUVUUS	73
4.1.1 Tuottajatasapainon hallinta.....	76
4.1.2 Rakennetasapainon hallinta	80
4.1.3 Sopimustasapainon hallinta.....	82
4.1.4 Sopimussalkun kokonaihallinta – tehokkuus–riski-suhteen johtaminen.....	83
4.2 SOPIMUSSALKUN JOHTAMISEN KOHTEET	85
4.2.1 Organisatoristen rajojen hallinta	85
4.2.1.1 Päätöksenteon lainsäädännölliset vaikuttimet ja sopimuslukutaito	85
4.2.1.2 Päätöksenteon taloudelliset vaikuttimet	90
4.2.1.3 Päätöksenteon sisäiset ja ulkoiset vaikuttimet	92
4.2.2 Keskeisten osaamisalueiden hallinta	95
4.2.2.1 Sopimussosaaminen – voimavarojen ja osaamisalueiden yhdistäminen	95
4.2.2.2 Sopimussuunnittelu – yksityiskohtaisuudelle ja yleisluonteisuudelle oikea tasapaino	97
4.2.3 Yhteistyön rakenteen hallinta.....	99
4.2.3.1 Sopimusverkostojen johtaminen	100
4.2.3.2 Markkinoiden toimintaedellytysten johtaminen.....	102
4.2.3.2 Vuorovaikutuksen johtaminen	103
4.2.3.3 Brändillä on merkitystä.....	104

4.3 SOPIMUSTEN JOHTAMINEN – JOHTAMISEN OPERATIIVINEN ULOTTUVUUS.....	107
4.3.1 Kohti sopimusta – valmisteluvaiheen hallinta	108
4.3.1.1 Yhteistyön luonteen muodostaminen.....	108
4.3.1.2 Sopimusriskien tunnistaminen	109
4.3.1.3 Sopimustekniikka, sopimustaktiikka ja sopimushallinto	111
4.3.1.4 Vastuullisuuden näkökulma päätöksentekoon	115
4.3.2 Sopimuksen allekirjoittaminen – laatimisvaiheen hallinta	117
4.3.2.1 Tarjouspyyntö on kilpailuttamisen väline.....	117
4.3.2.2 Tuottajan valintaan liittyviä haasteita	119
4.3.2.3 Valmistautuminen sopimuksen muuttamiseen tai päättämiseen	121
4.3.3 Sopimuksen käytännön toteutuminen – toteuttamisvaiheen hallinta.....	122
4.3.3.1 Sopimuksen toteutumisen valvonta	122
4.3.3.2 Sopimuksen sitovuushäiriöt – sopimuksen muuttaminen	123
4.3.3.3 Sopimuksen suoritushäiriöt – sopimuksen muuttaminen	124
4.3.3.4 Sopimuksen irtisanominen.....	125
4.3.4 Kohti uutta sopimusta – päättämisen ja uudistamisvaiheen hallinta	125
4.3.4.1 Sopimuksen keston hallinnan keinoja.....	125
4.3.4.2 Sopimuksen päättämisen ja uudistamisen haasteita	126
4.3.5 Sopimusten hallinta – sopimusprosessin vaiheiden kokonaisuus	128
4.4 SOPIMUKSILLA JOHTAMINEN – STRATEGISEN JA OPERATIIVISEN ULOTTUVUUDEN KOKONAISUUS..	130
5. TUTKIMUKSEN EMPIIRISEN OSAN TOTEUTTAMINEN.....	131
5.1 TUTKIMUKSEN KOHDEKUNNAT JA TIEDONANTAJAT	131
5.2 TUTKIMUSAINESTO JA AINEISTON KERUU.....	135
5.3 TUTKIMUSOTE JA TUTKIMUSMENETELMÄ	136
5.4 AINEISTON ANALYYSI	137
5.5 POHDINTAA TUTKIMUKSEEN JA TUTKIMUSAINESTOON LIITTYVISTÄ PUUTTEISTA	137
6. JÄLKIVIISAUDESTA ENNAKOIVAAN PÄÄTÖKSENTEKOON.....	139
6.1 SOPIMUSTEN AVULLA SELVIYDYTÄÄN NYKYTILASTA JA VALMISTAUDUTAAN TULEVAAN.....	140
6.1.1 Tehokkuus, asiakaslähtöisyys ja laatu vahvistavat nykytilaa	140
6.1.2 Imago, yhteistyö ja kehittyminen varmistavat tulevaisuutta	145
6.2 SOPIMUKSET MUUTTAVAT PÄÄTÖKSENTEKIJÖITÄ JA PÄÄTÖKSENTEON RAKENTEITA.....	147
6.2.1 Päätösten tekemisen haasteet ja niiden vaikutus johtamiseen.....	147
6.2.1.1 Johtamiseen liittyvät keskeiset painopisteen muutokset	149
6.2.1.2 Valtuuston rooli on sekä elintärkeä että ongelmallinen	153
6.2.1.3 Lautakuntien rooli on vahva	156
6.2.1.4 Viranhaltijoiden käytännön toteuttamisen vastuu kasvaa	157
6.2.1.5 Kuntalaisten ohjaava vaikutus korostuu.....	158
6.2.2 Ostamisen haasteet ja niiden vaikutus johtamiseen.....	160
6.2.3 Arvioinnin haasteet ja niiden vaikutus johtamiseen	164
6.2.4 Sopimuskumppanin vaikutus johtamiseen.....	166
6.3 SOPIMUKSIA JOHDETAAN SISÄLTÖELEMENTEILLÄ.....	168
6.3.1 Johtamisen tavoitteet ja kohteet.....	168
6.3.2 Sopimuksen johtamisen, muuttamisen ja irtisanomisen elementit	169
7. LOPPUTARKASTELU.....	172
LÄHTEET	180
LIITTEET.....	188

1. TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHTIA

1.1 Tutkimuksen taustaa

Muutosvoimat kuntien toimintaympäristössä heijastuvat voimakkaiksi muutostarpeiksi niin kuntarakenteen kuin palvelujen järjestämisen suhteen. Suomen perinteisesti pieni kuntakoko ja palvelujen järjestäminen lähes kokonaan oman tuotannon avulla on osoittautumassa riittämättömäksi toimintatavaksi jo lähitulevaisuudessa. Taustalla on pitkäaikainen kuntien taloudellisten edellytysten kaventumisen kausi ja on tullut tarve uudistaa kuntien toimintaa siten, että lopputuloksena olisi pysyvästi toimiva ja palvelujen tuottamiseen kykenevä kuntarakenne.

Suomen kunnallishallintoa on uudistettu kohti uusille toimintamuodoille avoimempaa toimintakulttuuria, mutta kuntien omaehtoinen uudistuminen on tapahtunut hitaasti ja epäyhtenäisesti. Tämä on johtanut tilanteeseen, jossa kuntien toimintarakenteen uudistamiseen ei ole ollut mahdollisuuksia ilman koko kuntarakennetta koskevaa keskushallintolähtöistä uudistamissuunnitelmaa. Kuntapalveluiden järjestämisen kehittämiseen tähtäävä kunta- ja palvelurakennemuudistus eli Paras-hanke viitoittaa tietä entistä suuremmille kunnille ja palvelutuotantoyksiköille, joiden avulla tavoitellaan resurssien tehokasta hyödyntämistä, asiakaslähtöistä toimintatapaa ja kustannustehokasta palvelutuotantoa. Kunta- ja palvelurakennemuudistuksen taustalla on pitkäaikainen uudistusprosessi, sillä markkinoiden ja kilpailun hyödyntämiseen tähtäävät pyrkimykset alkoivat jo 1980-luvun lopulla.¹

Oiva Myllyntausta (2002, 29) ja Maarit Sihvonen (2006, 13) toteavat, että pyrkimykset kilpailun hyödyntämiseen johtivat siihen, että julkishallinnon yksinoikeus tuottaa hyvinvointipalveluja kyseenalaistettiin ja kuntien asema alkoi muuttua palvelujen

¹(Ks. esim. Anttiroiko, Haveri, Karhu, Ryyänen, Siitonen ja Tampereen yliopisto Kunnallistieteiden laitos 2003, 137; Haveri 2002, 10; Myllyntaus 2002, 29; Salminen & Niskanen 1996, 9). Myllyntauksen (2002, 29) ja Haverin (2002, 10) mukaan muutoksen lähtölaukaus oli vapaakuntakokeilu. Haverin (mts. 10) mukaan kokeilun pyrkimyksiä olivat kunnallisen itsehallinnon vahvistaminen, kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien parantaminen, kunnallishallinnon tehokkuuden lisääminen sekä palvelujen tehokkuuden ja taloudellisuuden parantaminen. Toisenlaisiakin näkökulmia on, sillä Juhani Määtän (suullinen tiedonanto 11.12.2006) mielestä hallinnonuudistusten liikkeelle panevana voimana eivät olleet valtion toimenpiteet, vaan lama ja sen myötä ilmeiseksi käyneet tuotannon tehostamistarpeet.

tuottajasta palvelujen järjestäjäksi². Muun muassa tästä muutossuunnasta ja sen taustalla olevista ilmiöistä käytetään nimitystä New Public Management, joka tarkoittaa niiden toimintatapojen joukkoa, joiden avulla halutut vaikutukset nähdään parhaiten olevan saavutettavissa.

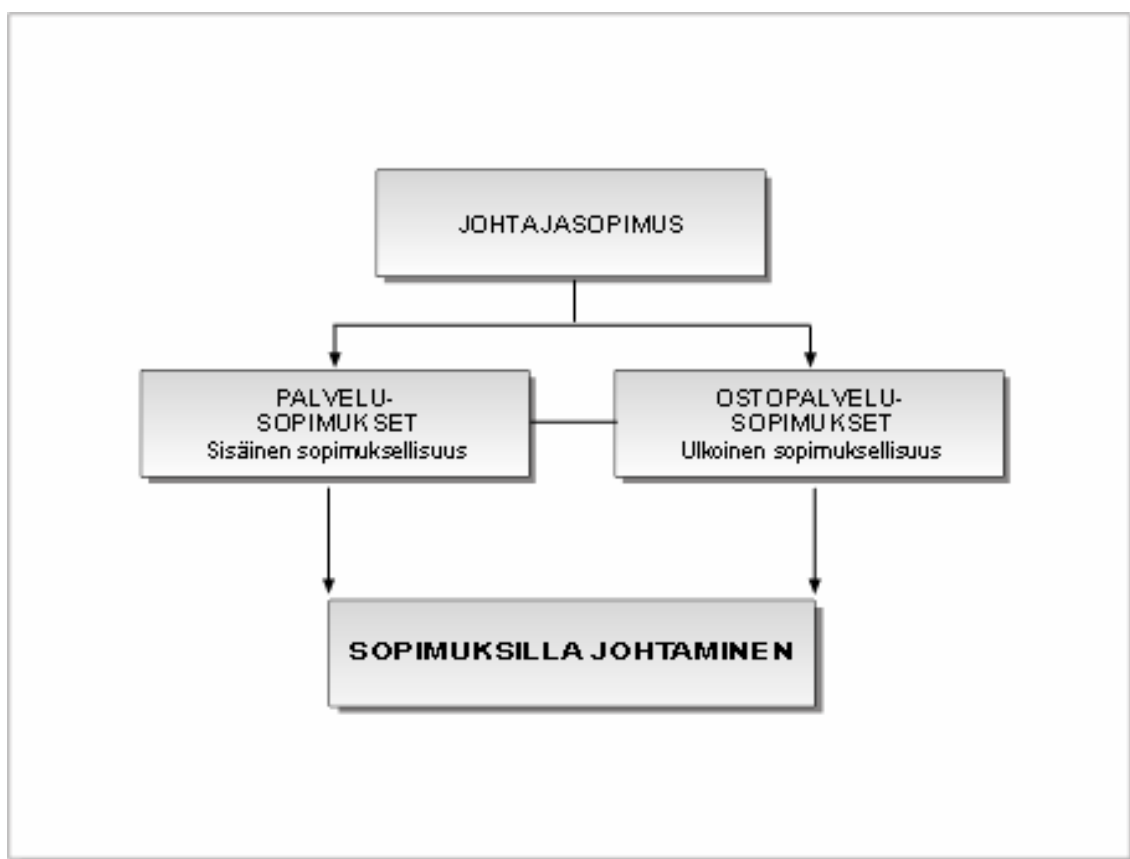
Kirsi Lähdesmäen (2003b, 53) mukaan New Public Managementin keskeisiä periaatteita ovat yksityisen sektorin johtamiskäytäntöjen hyödyntäminen julkishallinnossa, johtamisen merkityksen korostaminen sekä huomion kiinnittäminen tehokkuuteen ja talouteen. Taloudellisten tekijöiden korostuminen kuntien päätöksenteossa merkitsee vaihtoehtoisten palvelutuotantotapojen aikaisempaa laajempaa huomioimista kunnan palvelutuotannossa. Vaihtoehtoisilla palvelutuotantomenetelmillä tarkoitetaan kuntalaisten tarvitsemien palvelujen järjestämistä siten, että tuottajana ei automaattisesti ole kunnan oma yksikkö tai muu julkinen organisaatio, vaan palvelun voi tuottaa myös yksityinen yritys. New Public Managementin peruseriaate palveluiden järjestämisessä ei kuitenkaan ole se, että yksityinen palvelu on ilman muuta julkista parempaa, kuten Eräsaari väittää (ks. Eräsaari 2006, 91).

Sopimukset liittyvät oleellisesti sekä kuntarakenteen uudistamiseen että vaihtoehtoisten palvelutuotantotapojen hyödyntämiseen. Sopimusten avulla määritetään ja ohjataan kuntien välistä yhteistyötä yhtä hyvin kuin järjestetään palveluja kuntalaisille (ks. esimerkiksi Anttiroiko, Haveri ja Karhu ym. 2003; Bryntse 2000; Doherty 2002; Domberger 1998; Hyyryläinen 2004). Sopimuksia on kunnissa ollut aina, mutta niiden merkitys johtamisen ja toiminnan ohjaamisen näkökulmasta on voimakkaasti korostumassa. Tämentyypistä kehitystä tukevat sekä Paras-hankkeen että New Public Managementin keskeiset periaatteet. Palvelujen järjestäminen yhteistyössä useiden tuottajien kanssa ei ole mahdollista ilman sopimuksia ja näin ollen sopimuksista muodostuu keskeinen ohjaamisen ja johtamisen väline.

²Kuntalain 2 §: ”Kunta hoitaa sille laissa säädetyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunta voi hankkia myös muilta palvelujen tuottajilta” (Valtion säädöstietopankki 2006b). Risto Harisalo (2005) selkeyttää kuntalain sanoman kertoessaan palveluiden järjestämisen tarkoittavan sitä, että kunta valitsee tuottajan, joka tuottaa vaaditun palvelun muita taloudellisemmin, tehokkaammin ja laadukkaammin.

Sopimukset ja sopimusperusteisuus linkittyvät yhteen New Public Managementin kanssa ja esimerkiksi Hyyryläisen (2004, 45) mukaan New Public Management johtaa sopimusten aseman korostumiseen, koska kyseessä on paitsi julkisen johtamisen ja hallinnon uudistamisen liittyvä toimintatapojen kokonaisuus myös sopimukseen liittyvä toimintatapojen kokonaisuus. Jan-Erik Lanen (2000, 3) mukaan New Public Management ei syrjäytä aikaisempia julkishallinnon hallinnointimekanismeja, mutta lisää siihen uuden lähestymistavan, sopimusperusteisuuden.

Viime vuosikymmeninä tapahtuneen kehityksen myötä voisi olettaa, että sopimuksia ja sopimuksellisuutta olisi johtamisen näkökulmasta tutkittu laajasti. Näin ei kuitenkaan ole, sillä sopimukseen liittyvä tutkimus keskittyy pääosin kilpailuttamiseen ja uusien toimintamallien kehittämiseen, kuten esimerkiksi tilaaja-tuottajamallin tai muiden markkinahakuisten toimintamallien rakenteiden tutkimiseen. Sopimuksilla johtamiseen liittyvät sekä johtajasopimukset ja palvelusopimukset että ostopalvelusopimukset.



KUVIO 1. Sopimuksilla johtamisen kokonaisteemaan kuuluvat sisäinen sopimuksellisuus, ulkoinen sopimuksellisuus ja organisaation sopimuksellisuus.

Anu-Kurkinen Supperi (2006) tutki pro gradu -tutkielmassaan kunnan ja johtajan välisiä sopimuksia eli johtajasopimuksia (KUVIO 1). Kurkinen-Supperi nostaa tutkimuksessaan esille kasvavan tarpeen luoda sopimuksen avulla pelisäännöt kunnan ja johtajan välisen yhteistyön perustaksi. New Public Managementin mukaisessa ajattelussa näiden sopimusten merkitys on oleellinen, koska johtamisen merkitystä korostetaan ja johtaminen on keskeinen vaikuttaja kunnan sopimusperusteisuuden laajuudessa ja määrässä.

Kallion, Martikaisen, Meklinin, Rajalan ja Tammen (2006) tutkimus kaupungeista tilaajina ja tuottajina keskittyy esittämään yhden markkinahakuisen toimintamallin, tilaaja-tuottajamallin, jossa ohjaus tapahtuu palvelusopimuksilla (KUVIO 1). Tutkimuksessa käsitellään Jyväskylän, Tampereen ja Turun toimintamallien syntyhistoriaa ja kokeiluvaiheiden kokemuksia. Tutkimus on erinomainen perustiedon lähde yhden markkinahakuisen toimintamallin toiminnasta ja käytännön kokemuksista, kunhan pitää mielessä, että tilaaja-tuottajamallin sopimusperusteisuus tarkoittaa pääasiassa kunnan sisäistä sopimusperusteisuutta, jolloin sopimukset eivät ole juridisesti velvoittavia. Palvelusopimus on kuitenkin johtamisen väline tilaaja-tuottajatyypisessä näennäismarkkinamallissa samalla tavalla kuin ostopalvelusopimukset ovat hankittaessa palveluja ulkopuoliselta tuottajalta eli ulkoistettaessa.

Tässä tutkimuksessa on elementtejä sekä palvelusopimuksista että ostopalvelusopimuksista (KUVIO 1). Tutkimuksen pääkohde on tutkia sopimuksia ja sopimusperusteista toimintaa, joka liittyy juridisesti sitoviin sopimuksiin eli esimerkiksi kunnan ja yksityisen yrityksen välisiin ostopalvelusopimuksiin. Tämän ydintavoitteen saavuttamiseksi on tarkoituksenmukaista esittää myös yleiskuvaus koko sopimusperusteisuuden kentästä. Lisäksi sekä kunnan sisäisissä että ulkoisissa sopimuksissa toiminnan lähtökohdan täytyy olla samansisältöinen ja pyrkimyksen täytyy olla sopimuksen avulla johtamiseen ja ohjaamiseen oli sitten sopimus juridisessa mielessä velvoittava tai ei.

Johtamisen näkökulmasta sopimuksellisuutta on tutkinut Esa Hyyryläinen (2004), joka käsittelee kirjassaan sopimuksellisuutta julkisjohtamistoimien kohteena. Hyyryläinen tarkastelee sopimuksellisuuteen liittyviä oleellisia seikkoja kuten luottamusta,

kustannuksia ja valintoja. Hyyryläisen tutkimuksessa painopisteenä on sopimuksellisuuden näyttäytyminen hallintoperiaatteena.

1.2 Tutkimuksen kohdistuminen ja tavoitteet

Tutkimus kohdistuu hyvinvointi- ja palvelutehtävään eli kuntien laajaan vastuuseen kuntalaisten peruspalvelujen tuottajina ja järjestäjinä. Tarkemmin ilmaistuna tutkimus kohdistuu hyvinvointi- ja palvelutehtävään liittyvään muutoskehitykseen ja sen myötä uudistuneeseen palvelujen järjestämisen lähestymistapaan. Kohteena käsitellään palveluja, joiden tuottajavalintaan ei kohdistu lainsäädännöllisiä tai muita rajoitteita.

Tutkimuksessa selvitetään, mikä merkitys sopimuksilla on kunnan johtamisessa. Selitys rakentuu kirjallisuuden ja empiirisen aineiston pohjalta muodostuvaan käsitykseen siitä, millä tavalla sopimukset näkyvät kunnan toiminnassa ja johtamisessa. Lisäksi tutkimuksessa pyritään selvittämään, mitä erityispiirteitä ja ongelmia sopimusperusteisuuteen liittyy. Edelleen tutkimuksessa pyritään hahmottamaan sitä, millä tavalla kunnan sopimusten kokonaisuutta voidaan hallita, johtaa ja kehittää.

Tutkimuskysymykset ovat:

- 1) Mikä merkitys sopimuksilla on kunnissa?
- 2) Mitkä ovat sopimusten erityispiirteet ja millä tavalla ne vaikuttavat kunnan johtamiseen?
- 3) Millä tavalla sopimuksia voidaan johtaa?

Tutkimuksen rajaukset

Tutkimuksessa käsitellään pääasiassa sopimuksia ja sopimusperusteisuutta, joiden rikkomisesta seuraa lainsäädäntöön perustuvia velvoitteita. Pääpaino on kunnan ja muun kuin kunnan omaan organisaatioon kuuluvan tuottajan välisten sopimuksiin perustuvan palvelutuotannon tarkastelussa. Tutkimuksessa käsitellään sopimusten avulla järjestettyjä palveluja, jotka kunnalla olisi mahdollisuus tehdä myös oman organisaation

työnä. Tutkimuksessa pyritään nostamaan esiin palvelutuotannon kokonaisuus ja sopimusten rooli sekä sopimusten tuoma lisä kuntien palveluiden järjestämiseen.

Sopimusperusteisuuden kokonaisuuden ymmärtämiseksi on tarpeen käsitellä myös kunnan sisäisiä palvelusopimuksia, vaikka ne eivät olekaan juridisesti sitovia sopimuksia. Tällaisissa sopimussuhteissa on kysymys paremminkin yhteisestä halusta tehdä jotakin tietyllä tavalla tietyssä aikana kuin vaihtoehtoisesta tavasta tuottaa palveluja kuntalaisille, mutta sisäisissä sopimuksissa on kuitenkin samoja elementtejä kuin juridisesti sitovissa sopimuksissa. Ne ovat myös keskeinen osa sopimusperusteisen palvelutuotannon kokonaisuutta, joten sisäistä ja ulkoista sopimuksellisuutta on tarpeen käsitellä yhdessä. Sopimus toimii sisäisessä sopimusperusteisuudessa johtamisen välineenä ja tilaamisen sekä tuottamisen välineenä samalla tavalla kuin juridisesti pätevässä sopimusperusteisuudessaakin. Kunnan sisäisiä palvelusopimuksia ja niiden johtamiseen liittyviä elementtejä käsitellään siinä laajuudessa kuin sen katsotaan tukevan juridisesti sitovien sopimusten käsittelyä.

Tutkimuksen hyödyllisyys

Sopimuksia pitkän aikavälin johtamisen näkökulmasta on tutkittu vain vähän, mitä epäkohtaa tämä tutkimus pyrkii osaltaan korjaamaan. Tutkimuksen tuloksena on sopimuksilla johtamisen teeman kokonaiskuvaus, jonka avulla on mahdollista nähdä paitsi sopimusten merkitys kunnan toiminnassa myös ammattijohtajien ja poliittisten johtajien mahdollisuudet vaikuttaa sopimuksellisen toiminnan onnistumiseen.

Tutkimus lisää tietoa sopimusperusteisuuden taustoista ja siitä, miksi sopimusten merkityksen ennakoitaan tulevaisuudessa oleellisesti kasvavan. Sopimusten näkeminen yhtenä johtamisen osa-alueena laajentaa nykyistä johtamisnäkemystä ja tuo esiin uusia näkökulmia organisaation rakenteen ja toimintatapojen kehittämiseen. Lisäksi tutkimus toimii lähtökohtana ja pohjana sopimuksilla johtamisen teeman jatkotutkimuksille.

1.3 Tutkimuksen kohdekunnat ja käytetyt tutkimusmenetelmät

Tutkimuksen empiirisen osan kohdekunniksi valikoitui yksi kunta ja yksi kaupunki, Oulunsalo ja Espoo. Kohdekuntien palvelutuotannossa on kiinnitetty laajasti huomiota vaihtoehtoihin palvelutuotantomenetelmiin ja varsinkin ostopalveluita on käytetty paljon. Espoo mielletään markkinoita vahvasti hyödyntäväksi kaupungiksi, jossa on panostettu hankintoihin ja hankintaosaamiseen merkittävästi voimavaroja. Oulunsalo mielletään ulkoistamisen osaajaksi, jossa ostopalveluilla on laaja poliittinen ja ammatillinen tuki. Kohdekunnat edustavat sekä suurikokoista kuntaa ja pääkaupunkiseudun näkökulmaa että pienikokoista kuntaa ja kasvavan seutualan näkökulmaa.

Tutkimus on luonteeltaan laadullinen eli kvalitatiivinen tutkimus. Tutkimuksen aineisto koostuu kirjallisen aineiston lisäksi teemahaastatteluista ja muista eri asiantuntijoiden kanssa käydyistä keskusteluista. Muiden kuin varsinaisten kohdekuntien edustajien kanssa käytyihin keskusteluihin viitataan suullisena tiedonantona tai ainoastaan toteamalla henkilön nimi lähdeluettelon jälkeisessä käydyt keskustelut -luettelossa. Molemmista kohdekunnista haastateltiin kunnanjohtaja, kunnanvaltuuston puheenjohtaja ja kunnanhallituksen puheenjohtaja. Lisäksi haastateltiin sosiaali- ja terveystoimen vastaava johtaja sekä tutkimusteeman kannalta yleishallinnon keskeinen johtaja. Teemahaastatteluaineisto analysoitiin aineistolähtöisellä sisällönanalyysillä.

1.4 Tutkimuksen rakenne

Johdantoluvun jälkeen luvussa 2 kuvaan New Public Managementin keskeiset piirteet. Tähän liittyvät Suomessa toteutetut hallinnonuudistukset, joiden kuvausta tuen lyhyillä kuvauksilla Ison-Britannian merkityksestä markkinasuuntautuneisuuden perustuvien hallinnonuudistuskehityksen alullepanijana ja Uuden-Seelannin hallinnonuudistusten esimerkinomaisesta roolista muiden Euroopan maiden hallinnonuudistuksille. Luvun tarkoituksena on antaa käsitys New Public Managementin keskeisistä piirteistä ja kehitysvaiheista.

Luvussa 3 yhdistän New Public Managementin ja sopimusperusteisuuden. Kuvaan sopimusten näyttäytymistä ja merkitystä kunnan toiminnan ohjaamisessa ja johtamisessa. Tuon esille kunnan sopimusperusteisuuden kokonaisuuden siten, kun se on New Public Management ajattelun kautta jäsennettävissä. Lisäksi tuon esille sopimusperusteisen palvelutuotannon lainsäädännöllisen perustan. Käsittelen luvussa sekä kunnan sisäisiä sopimuksia että kunnan ulkoisia sopimuksia siten, että kokonaiskuva kunnan sopimusperusteisuudesta olisi mahdollista hahmottaa.

Luvussa 4 keskityn sopimussalkun ja sopimusten johtamiseen liittyviin kysymyksiin siten, että luku jaettu on kahteen osaan: johtamisen strategiseen ulottuvuuteen ja johtamisen operatiiviseen ulottuvuuteen. Tuon esille strategisen johtamisen ja strategisen päätöksenteon viitekehyksen, joka muodostaa puitteet sopimusten operatiiviselle johtamiselle. Kuvaan luvussa sopimuksia ja sopimussalkkua johtamisen välineenä ja johtamistoimien kohteena sekä tuon esille toimenpiteitä, joiden avulla sopimuksilla johtamista toteutetaan. Luvun päätavoitteena on luoda käsitys sopimusten erilaisista tehtävistä ja erityisistä piirteistä johtamisen näkökulmasta. Keskityn yksittäisiin sopimuksiin ja sopimusprosessiin liittyviin osaamisvaatimusten ja ongelmatilanteiden kuvaamiseen. Tuon esille ennen sopimuksen solmimista ja sopimuksen solmimisen jälkeen tiedostettavat ongelmat ja ristiriidat sopimusosapuolien välillä.

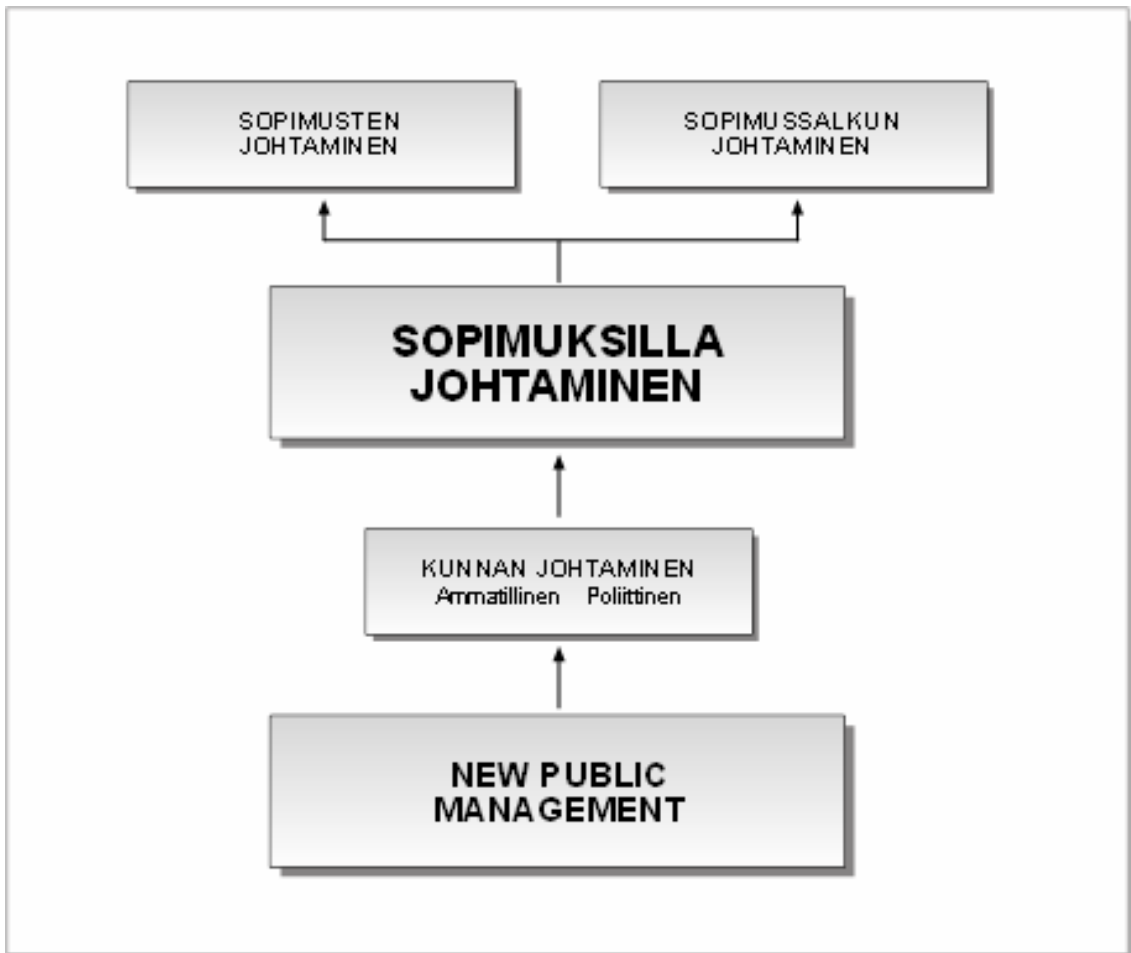
Luvussa 5 kerron tutkimuksen toteuttamiseen liittyvät keskeiset seikat niiltä osin kuin niitä ei käsitelty johdantoluvun yhteydessä. Kerron lyhyesti perustiedot tutkimuksen kohdekunnista tähän tutkimukseen soveltuvilta osin, perustiedot haastatelluista henkilöistä ja haastattelujen toteuttamisesta. Lisäksi totean aineiston analyysin menetelmät ja käytännön toteuttamisen sekä aineistoon ja tutkimusmenetelmiin liittyvät mahdolliset puutteet.

Luvussa 6 käsittelen empiirisen aineiston pohjalta sopimusten merkitystä kunnissa, sopimusten vaikutuksia johtamiseen ja sopimusten johtamisen mahdollisuuksia sillä tavalla kuin ne empiirisen aineiston pohjalta näyttäytyvät. Tuon esille kuntien käyttämiä toimintatapoja ja muita teemahaastattelujen pohjalta jäsennettävissä olevia erityispiirteitä. Keskityn luvussa myös pohtimaan empiirisen aineiston pohjalta sopimusten ja johtamisen suhdetta sekä siihen liittyviä erityispiirteitä. Pysin

selvittämään muun muassa, millä tavalla sopimuksia tällä hetkellä kunnissa johdetaan ja miten kunnissa toteutetaan sopimusten hallintaa.

Luku 7 on tutkimuksen lopputarkastelu ja luvun tarkoituksena on tuoda esille, millä tavalla tutkimus onnistui ratkaisemaan ongelmat. Luvun tarkoituksena on koota tutkimuksen keskeisiä tuloksia yhteen ja esittää tutkimuksen tuoma uusi tieto tutkittavalta alueelta. Lisäksi luvussa otetaan kantaa tutkimuksen pohjalta esiin nousseisiin jatkotutkimusten haasteisiin.

1.5 Teorettinen jäsentyminen ja keskeiset käsitteet



KUVIO 2. New Public Management sopimuksilla johtamisen taustateorian ja sopimuksilla johtamisen jäsentyminen sopimusten johtamiseen ja sopimussalkun johtamiseen.

Sopimuksilla johtaminen on kokonaiskäsite, joka koostuu sopimusten johtamisesta ja sopimussalkun johtamisesta. Sopimuksilla johtamista käsitellään kunnan johtamisen näkökulmasta ja pyritään kuvaamaan, millainen johtamisen väline sopimus on niin ammatilliselle kuin poliittiselle johtajalle. *Sopimussalkun johtamisen* keskeisiä osa-alueita ovat: strateginen johtaminen, sopimusosaamisen johtaminen ja sopimustenhallinta organisaatiotason tehtäväkenttänä. *Sopimusten johtamisen* keskeisiä osa-alueita ovat: operatiivinen johtaminen, sopimusosaamisen johtaminen ja sopimustenhallinta osa-organisaatiotason tehtäväkenttänä.

Sopimusperusteisuus viittaa kunnan toiminnan ohjaamiseen ja palveluiden järjestämiseen siten, että hallinnointi, ohjaaminen ja yhteistyö perustuvat erilaisten hierarkkisten valta-asemien sijaan eri osapuolien välille laadittuihin sopimuksiin, jotka nähdään hallinnon keskeisenä koordinoitimekanismina ja johtamisen välineenä. Tässä tutkimuksessa sopimusperusteisuudella viitataan kokonaisuuteen, joka koostuu palvelusopimuksista ja ostopalvelusopimuksista.

Sopimuksilla johtamisen teoreettisena taustana on *New Public Management* -toimintatapojen kokonaisuudesta muodostuva teoria (KUVIO 2). *New Public Management* korostaa julkishallinnon ja yksityisen sektorin välisten toimintatapaerojen kaventumista sekä johtamisen merkitystä, tehokkuuden tavoittelua, asiakassuuntautunutta ajattelua ja muun muassa erilaisten vaihtoehtojen tarjoamista palveluiden loppukäyttäjille. Julkishallinnon ja yksityisen sektorin lähentyminen merkitsee tiivistyvää yhteistyötä, tehokkuuden tavoittelu merkitsee kilpailun hyödyntämistä ja eri vaihtoehtojen huomioimista sekä eri vaihtoehtojen tarjoaminen merkitsee asiakassuuntautunutta eli asiakkaan tarpeista johdettua päätöksentekoa. Nämä kaikki seikat tukevat sopimuksia ja sopimusperusteisuutta kunnan palvelujen järjestämisen tapana sekä tulevaisuuden kilpailutekijänä ja strategisena voimavarana. Aiempaa tai *New Public Management* -tyyppisestä johtamistavasta poikkeavaa hallintoa kuvataan tässä tutkimuksessa termillä *perinteinen julkishallinto*.

Tässä tutkimuksessa *kunta, kuntasektori, julkinen sektori ja julkishallinto* viittaavat sekä kuntiin että kaupunkeihin. Lisäksi viitataan näillä käsitteillä laajemmin julkishallinnon kokonaisuuteen ja asiayhteydestä riippuen myös julkishallinnon organisaatioihin sekä julkishallinnon erilaisiin yhteenliittymiin. Tällaisia ovat esimerkiksi kuntayhtymät,

joilla tarkoitetaan kahden tai useamman kunnan sopimuksellista yhteistyömuotoa. Käsitteellä *kunta* tarkoitetaan yksittäistä paikallistasolla toimivaa hallinto-organisaatiota tai hallinto-organisaatioiden ryhmää, joka käyttää alueellaan itsehallintoa sekä lainsäädännöllä niille osoitettua julkista valtaa (Anttiroiko, Haveri ja Karhu ym. 2003, 15). Käsitteellä *kuntasektori* viitataan hallinto-organisaatioiden kokonaisuuteen.

Käsitteellä *kuntajohtaja* viitataan kunnan ammatilliseen ja poliittiseen johtoon kokonaisuutena. *Viranhaltijajohtajalla* tai *ammattillisella johtajalla* tarkoitetaan kunnan ammatillista johtoa, jonka keskeisimpiä johtajia tässä tutkimuksessa ovat kunnanjohtaja, toimialajohtajat ja muut vastuulliset johtajat, joilla on valtaa tehdä koko kuntaa koskevia itsenäisiä päätöksiä. *Poliittisella johdolla* tarkoitetaan kunnanvaltuustoa, kaupunginvaltuustoa, kunnanhallitusta, kaupunginhallitusta ja lautakuntia. Tarkemmin poliittisella johdolla viitataan valtuuston, hallituksen ja lautakuntien puheenjohtajiin.

Kuntajohtaminen viittaa tässä tutkimuksessa johtamiseen kokonaisuudessaan, sekä strategiseen että operatiiviseen, yksilöimättä tarkemmin varsinaista päätöksentekijää. *Strateginen johtaminen* tarkoittaa johtamista korkeimmalla päätöksenteostasolla. Strateginen johtaminen tarkoittaa kaikkea toimintaa, jolla määritellään ja linjataan kunnan päämääriin, tavoitteisiin ja toimintatapoihin liittyviä tulevaisuuteen kohdistuvia toimintatapoja. Strategisuuteen liittyy proaktiivisuus eli ennakoivuus, jolla tarkoitetaan tulevaisuuteen suuntautumista ja luottamista siihen, että omilla toimilla voidaan vaikuttaa omaan asemaan tulevaisuudessa. *Operatiivinen johtaminen* tarkoittaa johtamista päivittäisellä tasolla eli operatiivinen johtaja toteuttaa päivittäisen johtamisen tasolla strategisessa johtamisessa määritellyjä linjauksia.

Kunnissa strategista johtamista toteuttavat virkamiesjohtajista kunnanjohtaja ja poliittisen johdon osalta kunnan- tai kaupunginvaltuusto. Operatiivisia johtajia kunnassa ovat esimerkiksi toimialajohtajat ja kunnanhallitus. Operatiivisen johtajan päätarkoitus ei ole kantaa huolta kunnan menestyksestä pitkällä tähtäyksellä, vaan päätavoite on toteuttaa lyhyen ajan tavoiteasettelua.

Sopimus syntyy, kun yksilöityyn ja pätevään tarjoukseen annetaan hyväksyvä, yksilöity ja pätevä vastaus (ks. esimerkiksi Jaakkola & Sorsa 2005, 39; Suojanen 2002, 65). Tavallisimmin sopimus syntyy siten, että kunta tilaajan ominaisuudessa pyytää

tarjouksia tietystä palvelusta tai hyödykkeestä eli tekee tarjouspyynnön, jossa tarjouspyynnön kohde ja tarjosten käsittelyyn sekä lopulliseen valintaan liittyvät kysymykset yksilöidään mahdollisimman tarkasti. Tuottaja tekee tarjouspyynnön mukaisen tarjouksen ja sopimus syntyy, mikäli kunta hyväksyy tarjouksen. Kunta voi tehdä myös sisäisiä sopimuksia, jotka eivät ole juridisesti velvoittavia. Tällaisia sopimuksia ovat esimerkiksi kunnan tilaajayksikön ja tuottajayksikön väliset *palvelusopimukset* eli tilaaja-tuottajamallin sopimukset. Kuntien sopimusten valtaosa on juuri tällaisia ei-juridisia sopimuksia.

Ulkoistaminen tarkoittaa palvelujen ostamista kunnan ulkopuoliselta tuottajalta. Ulkoistamiseen liittyvistä sopimuksista käytetään tässä tutkimuksessa nimitystä *ostopalvelusopimukset*. Ostopalvelusopimuksilla viitataan muihin kuin kunnan sisäisiin sopimuksiin ja sopimuksiin, jotka ovat yksityisoikeudellisia ja juridisesti sitovia.

2. NEW PUBLIC MANAGEMENT – SOPIMUKSILLA JOHTAMISEN SELKÄRANKA

New Public Management on preskriptiivinen teoria siitä, millainen organisaation ja sen toiminnan tulisi olla jotta se olisi hyvää. New Public Management on selkeästi markkinasuuntautunut teoria, ja tarkoittaa kaikkia niitä uudistuksia ja toimenpiteitä, jotka edesauttavat julkishallinnon ja yksityisen sektorin toimintatapaerojen kaventumista. Tämän luvun tarkoituksena on luoda käsitys siitä, millainen teoria New Public Management on, mistä se on saanut alkunsa, millä tavalla sitä on sovellettu Suomessa ja mitkä ovat sen keskeisimmät taustateoriat ja piirteet.

New Public Managementin markkinasuuntautuneet elementit johtavat vaihtoehtoisten palvelutuotantomenetelmien hyödyntämiseen kunnan palvelutuotannossa tavanomaista laajemmin ja tavanomaista tavoitehakuisemmin. Tavoitehakuisuus näkyy muun muassa kustannusten huomioimisena ja tehokkuuden vaatimuksena. New Public Management pyrkii monipuolistamaan kunnan palvelutarjontaa ja tekemään siitä asiakaslähtoisempää, mikä näkyy esimerkiksi sillä tavalla, että palveluja ajatellaan palveluketjuina. Palveluketjussa voi olla useita eri tuottajia ja kaikkien tuottajien tulee yhteistyössä muodostaa asiakkaalle näkyvä palvelu. Kunta on vastuussa palvelusta vaikka sen tuottaisi yksityinen yritys, joten kunnan on varmistettava palvelun tuottaminen kunnan ja kuntalaisten kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla. Parhaiten tämä eri tuottajien työstä koostuva palvelutuotanto koordinoidaan ja ohjataan sopimusten avulla. Näin sopimuksista muodostuu kunnan palvelutuotannon keskeinen varmistaja ja johtamisen väline.

Tässä luvussa luodaan kuva New Public Managementin vaikutuksesta kunnan palvelutuotantoon ja tuodaan esille keskeiset syyt siihen, miksi New Public Management on noussut keskeiseksi hallinnon uudistamisen ohjenuoraksi. Lisäksi tässä luvussa kuvataan syitä siihen, miksi sopimusten merkitys korostuu ja miksi sopimusten korostuminen vaikuttaa koko kunnan organisaation toimintarakenteeseen. Luku toimii myös johdatuksena esimerkiksi tilaaja-tuottajamallin suosion lisääntymiselle, sillä luvun perusteella on mahdollisuus ymmärtää syitä, miksi New Public Management nähdään pysyvästi kunnallishallinnon toimintaedellytyksiä parantavana toimintatapana.

2.1 New Public Management ja hallinnon uudistaminen

2.1.1 Ison-Britannian ja Uuden-Seelannin vaikutus

New Public Management on lähtöihin anglosaksisista³ maista, joista varsinkin Ison-Britannian alullepaneva vaikutus Euroopassa on merkittävä. Käännekohtana voidaan pitää vuotta 1979, jolloin Margaret Thatcher nousi pääministeriksi ja aloitti julkishallinnon uudistamisproessin (Domberger 1998, 26, 157; Lähdesmäki 2003b, 89; Pollitt & Bouckaert 2004, 292). Dombergerin (1998, 26, 157) mukaan julkishallinnon uudistamisesta käytettiin nimitystä yksityistämisohjelma. Yksityistämällä tarkoitetaan julkishallinnon liiketoiminnan tai varallisuuden siirtymistä tai paremminkin tietoista siirtämistä yksityiseen omistukseen. Ison-Britannian yksityistämisohjelmaa ei kuitenkaan pidä ymmärtää pelkästään yksityistämiseen tähtävänä kehitysprosessina, sillä siihen liittyi laajasti erilaisia toimia julkishallinnon koon pienentämiseksi ja toiminnan tehokkuuden lisäämiseksi. Thatcherin hallinto muun muassa lanseerasi vuonna 1991 Citizen's Charterin lisäksi kunnianhimoiset ulkoistamiseen ja markkinoiden hyödyntämiseen tähtävät ohjelmat (Pollitt & Bouckaert 2004, 295). Yksityistäminen oli kuitenkin uudistamisproessin keskeinen johtolanka ja Suomen näkökulmasta katsottuna hyvin voimakas ja poikkeuksellinen tapa lähestyä julkishallinnon uudistamistarvetta. Vuosien 1979 ja 1990 välillä noin 800 000 työntekijää siirrettiin julkiselta sektorilta yksityiselle sektorille seurauksena siitä, että British Telecom (1984), British Gas (1986), The British Airports Authority (1987) ja vesihuolto ja viemärointi (1989) yksityistettiin (Pollitt & Bouckaert 2004, 295). Yksityistäminen on jatkunut tämän jälkeenkin, mutta toki rauhallisemmassa tahdissa.

Margaret Thatcherin hallituksen strategian pääteemat olivat: 1) palauttaa taloudellinen ja sosiaalinen hyvinvointi muun muassa inflaation kontrollin avulla, 2) palauttaa työn tekemisen kannattavuus siten, että aidot uudet työpaikat luovat talouskasvua, 3) huolehtia parlamentin toiminnasta ja oikeusturvasta, 4) tukea perheiden edellytyksiä hankkia varallisuutta ja järjestää lasten koulutus sekä keskittää hyvinvointipalvelut tukemaan tehokkaasti vanhuksia, sairaita, vammaisia ja muita todellisen avun tarpeessa

³Anglosaksisessa hyvinvointivaltiomallissa keskeiset toimijat ovat markkinat ja perheet, kun taas pohjoismaisessa hyvinvointivaltiomallissa (Suomi) keskeisiä toimijoita ovat valtio ja kunnat.

olevia ja 5) vahvistaa Britannian puolustusta ja valvoa maan etuja kansainvälisiä uhkia vastaan (Margaret Thatcher Foundation 1979).

Lähdesmäen (2003b, 95–96) tulkinnan mukaan konservatiivien ohjelmajulistuksessa (The Conservative Manifesto 1979) puututtiin muun muassa seuraaviin epäkohtiin: 1) valtion osuus kansantuotteesta on liian suuri ja sitä pitää radikaalisti supistaa, 2) verorahoille on saatava paremmin vastinetta (”better value for money”) hillitsemällä julkisten varojen käyttöä, laittamalla byrokratia kuriin ja purkamalla turhaa hallintoa ja henkilöstöä, 3) kansalaisten verorasitusta on kevennettävä ja 4) yritysten kansallistamisen sijaan on palautettava yksityinen omistajuus.⁴

Ison-Britannian yksityistämishjelmasta kehittyi malli, jota muut maat Australian ja Uuden-Seelannin johdolla seurasivat (Domberger 1998, 157). Lähdesmäen (2003b, 89–90) mukaan tämä oli seurausta Thatcherin vahvasta johtajuudesta ja poliittisen otteen korostamisesta. Thatcher nosti julkisen johtamisen näkyvään osaan uudistusprosessissa ja mallin leviämiseen vaikutti varmasti sekin, että Thatcherin ohjelma alkoi toimia.

Thatcherin aloittaessa pääministerinä julkinen talous oli suurien haasteiden edessä, lakot olivat yleisiä ja vahingollisia sekä ammattiyhdistysliikkeiden voima oli huipussaan eivätkä julkisen sektorin yritykset menestyneet (Domberger 1998, 26). Domberger toteaa, että Thatcherin ohjelma näytti muuttavan kaiken. Kokonaan julkisessa omistuksessa aikaisemmin olleita yrityksiä (tai yritysten osia) siirtyi tasaiseen tahtiin yksityiseen omistukseen, ja vuoden 1988 kunnallislaki (local government act) toi kilpailuttamisen ja sopimusperusteisuuden laajalti julkiselle sektorille (mts. 26).

Uudessa-Seelannissa ja Australiassa seurattiin Ison-Britannian alullepanemaa markkinahakuista uudistamiskehitystä, mutta yksityistämisen sijaan julkisen sektorin uudistamisprosessin keskeisin elementti oli ulkoistaminen. Uusi-Seelanti nähdään eräänlaisena esikuvana julkisen talouden uudistamisessa, julkisten yritysten yksityistämisessä ja julkisessa omistuksessa olevien yritysten yhtiöittämisessä. Vuosien 1984 ja 1990 välillä Uusi-Seelanti käytännössä avasi julkisen sektorinsa ja sitoutui

⁴Dombergerin (1998, 26) mukaan tämä tarkoitti muun muassa kansallisten yritysten pilkkomista pienempiin osiin markkinoiden hyödyntämiseksi.

Dombergerin tulkinnan mukaan läntisen maailman rajuimpaan hallinnon uudistamiseen. (Domberger 1998, 22, 27; ks. myös Pollitt & Bouckaert 2004, 280)

Uuden-Seelannin uudistukset perustuivat johdonmukaiseen periaatteiden ja tavoitteiden kokonaisuuteen, joka perustui poliittiseen päätöksentekoon. Nopeiden ja radikaalien uudistusten kausi oli vuosina 1984–1994, ja vuodesta 1995 lähtien uudistusten vauhti on ollut rauhallisempaa. Vuoden 1984 perustuslaillinen kriisi yhdessä valuuttakaupan kriisin kanssa laukaisivat uudistuskehityksen. Syitä oli kuitenkin paljon muitakin: maan talouskasvu oli ollut laskusuunnassa 1940-luvun puolivälistä asti, työttömyys oli kasvussa ja henkeä kohti laskettu bruttokansantuote kasvoi vuodesta 1976 vuoteen 1984 ainoastaan 1,15 % vuosittain, nettovelan osuus bruttokansantuotteesta kasvoi vauhdilla ja Uusi-Seelanti oli pudonnut 1970-luvun alkuvuosiin mennessä OECD:n elintasoindeksillä mitattuna 20. sijalle yhteensä 24 maan joukossa. (OECD 1999, 1–2; ks. myös Pollitt & Bouckaert 2004, 277.)

Sekä Uudessa-Seelannissa, että OECD-maissa⁵ yleensäkin tapahtui yleinen käsitysten muutos kohti paremmin kohdistettua ja tehtäväfokusoitunutta julkishallintoa. Lisäksi luottamus markkinamekanismien eli ulkoistamisen, kaupallistamisen, yhtiöittämisen ja yksityistämisen hyödyntämiseen laajeni. Merkittävää oli myös se, että vuoden 1984 vaalien jälkeen avainministerit tukivat tarmokkaasti uudistusohjelmaa ja saivat merkittävää tukea myös vanhemmilta viranhaltijoilta sekä erityisesti valtiovarainministeriöltä. (OECD 1999, 2.)

Uuden-Seelannin valtiotason rakenteisiin, järjestelmiin ja prosesseihin kohdistuneet uudistukset olivat niin kokonaisvaltaisia ja mullistavia, että yhtään hallintosektoria ei jätetty koskemattomaksi. Valtiotason uudistusohjelma oli osa laajempaa taloudellista uudistusohjelmaa, jonka suunta oli kohti liberalisoitunutta taloutta ja merkittävästi pienempää valtiosektoria. Rakenteellisten uudistusten tavoitteena oli parantaa valtiosektorin tehokkuutta, ja aluksi tätä tavoitetta lähdettiin ratkaisemaan lopettamalla kaikki turhat toiminnot, jotka oli mahdollista järjestää paremmin muiden kuin valtion

⁵OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) on taloudellinen ja yhteistyö- ja kehitysjärjestö, jolla on yhteensä 30 jäsenmaata. Suomi on ollut jäsen vuodesta 1969 ja Uusi-Seelanti vuodesta 1973. (OECD 2006.)

toimesta. (OECD 1999, 4.) Ohjelma sisälsi muun muassa julkisessa omistuksessa ja yksityisomistuksessa olevien yhtiöiden muodostamista eli hallinto siirsi vähäisesti toimivia osastojaan osaksi kaupallisia yrityksiä. Osa toiminnoista myytiin kokonaisuudessaan yksityisen sektorin toimijoille ja osa jatkoi yhtiötettynä julkisessa omistuksessa. (Domberger 1998, 22, 27.)

Uudistusten keskeisinä ajatuksina valtiotasolla olivat muun muassa seuraavat periaatteet: a) valtion tuli keskittyä vain niihin tehtäviin, jotka sille perustuslain mukaan kuuluu tai joissa valtiolla on suhteellinen etu, b) jokaisella valtionvirastolla tulee olla yksiselitteiden ja läpinäkyvä tavoite, c) täysin kaupallisesti toimivat valtion vastuulla olevat toiminnot yhtiötetään, d) määritellään ydinvaltio eli mitkä palvelut järjestetään valtion toimesta ja kenen vastuulla ne ovat ja e) ei-kaupalliset palvelut hoidetaan siellä missä se on tarkoituksenmukaisinta. (OECD 1999, 4–5.)

Uudistusten tavoitteet keskittyivät tehokkuuden, vaikuttavuuden, taloudellisuuden, läpinäkyvyyden ja johdonmukaisuuden ympärille. Uudistusohjelman avaintekijät sisälsivät seuraavat tekijät:

- selvästi ilmaistujen uudistustavoitteiden soveltaminen,
- hallinnollisten liiketoimintayksiköiden yhtiöittäminen ja yksityistäminen,
- virastojen uudelleenorganisoiminen erityisesti erottamalla poliittiset toimintatavat, palvelutuotanto ja sääntelytehtävät sekä tähän erotteluun liittyen rahoittajien roolit, tuottajat ja tilaajat,
- hallintotoimenpiteiden hajauttaminen, mikäli johtaja on vastuussa sekä resurssien valinnasta että hankinnasta,
- sopimusten lisääntynyt käyttäminen ja
- valtiosektorin varainhoidon painopisteen muutos panoksista tuotoksiin ja suoriteperusteisen kirjanpidon käyttöönotto. (OECD 1999, 16.)

Paikallishallinnon tasolla Uudessa-Seelannissa luotettiin kilpailun voimaan. Vuoden 1989 kunnallislakiin tehdyillä muutoksilla mahdollistettiin paikallishallinnon kaupankäyntiin keskittyvien yritysten toiminta (Local Authority Trading Enterprises LATEs). Nämä kaupankäyntiin keskittyvät yritykset ovat julkisessa omistuksessa ja vastuussa vaaleilla valitulle paikallishallinnolle. LATEt ovat Uuden-Seelannin

paikallishallinnon kaupallisia ”osastoja”, jotka tarjoavat palveluja paikallisille ja alueellisille yhteisöille hyvin usein yksityisiä yrityksiä vastaan suoritetun kilpailuttamisen jälkeen. (Domberger 1998, 28.)

Uuden-Seelannin vaikutus julkishallinnon uudistuksiin muissa maissa on muodostunut jopa niin vahvaksi, että joskus New Public Management mielletään Uuden-Seelannin malliksi (Lane 2000, 225; Lähdesmäki 2003b, 88). Tämä johtuu osaltaan siitä, että tehnyt uudistukset ovat merkittäviä ja osaltaan myös siitä, että uudistukset ovat hyvin dokumentoituja. Lisäksi kokemukset Uuden-Seelannin uudistuksista osoittavat, että kokonaisvaltainen ja perustavanlaatuinen uudistaminen on mahdollista lyhyessäkin ajassa. (OECD 1999, 1.) Vuonna 1985 Uuden-Seelannin julkiset menot olivat 56,5 % bruttokansantuotteesta, mutta vuonna 2004 enää 38,6 %, eli kehitystä haluttuun suuntaan oli tapahtunut 17,9 % (European Central Bank 2006, 11). Lisäksi julkisen sektorin työpaikkojen määrä oli laskenut vuodesta 1988 vuoteen 1994 noin 50 000 työpaikalla (Pollitt & Bouckaert 2004, 280).

Uuden-Seelannin uudistamisprosessista erottuu kolme merkittävää opetusta:

- 1) ongelmien olemassaolo täytyy hyväksyä,
- 2) poliittinen sitoutuminen avainasioihin on elintärkeää ja
- 3) hallinnollisten yksiköiden ylimpien viranhaltijoiden on kyettävä korkeatasoiseen johtamiseen (OECD 1999, 16).

2.1.2 Suomen hallinnonuudistusten tausta

Uudessa-Seelannissa uudistukset onnistuivat hyvin heidän valitsemillaan keinoilla, mutta yhtäläillä tunnustetaan se tosiasia, että olosuhteet ja tilanne uudistamisen taustalla eivät ole samanlaisia kaikissa maissa (OECD 1999, 1). Uudistusten onnistumiseen vaikuttavat ongelmien laajuuden ja luonteen lisäksi myös muun muassa yhteiskuntarakente. Se, mikä toimii toisessa maassa, ei välttämättä toimi toisessa maassa. Tästä syystä New Public Management ei näyttäydy samalla tavalla jokaisessa maassa, vaan kunkin maan olosuhteet ja tilanne vaikuttavat tehtäviin ratkaisuihin, niiden ajankohtaan ja niissä onnistumiseen. New Public Management ei ole kaikkien samalla

tavalla noudattama malli, vaan paremminkin kyseessä on erilaisten (pääasiassa markkinoiden hyödyntämiseen perustuvien) toimintatapojen joukko, jonka avulla asetettuihin päämääriin pyritään.

Iso-Britannia oli taloudellisissa vaikeuksissa Thatcherin noustessa pääministeriksi vuonna 1979, ja Uudessa-Seelannissa vuosi 1984 osoittautui merkittäväksi uudistusten lähtöpisteeksi. Seppo Tiihonen (2004, 5) toteaaakin, että monissa Euroopan maissa julkisen sektorin roolia arvioitiin uudelleen jo 1980-luvun alkupuolella, mutta Suomessa ei vielä siinä vaiheessa kiinnitetty asiaan erityistä huomiota. Siihen ei nähty syytä, koska julkinen talous oli vielä hyvässä kunnossa ja veroaste (vuonna 1985 40,8 % bruttokansantuotteesta eli tuotantoyksiköiden tuottamien lopputuotteiden summasta) oli Pohjoismaiden alhaisin (mts. 6). Tiihonen (mts. 5) toteaa myös, että Suomessa kavahdettiin yksityistämistä ja hallinnon teoreettista uudistamista, joten poliittista valmiutta uudistuksiin ei ollut. Uudistuskehityksen käynnistyminen ei ollut mahdollista ennen poliittisen tahdon muodostumista ja uudenlaisten toimintaperiaatteiden hyväksymistä (Tiihonen 2004, 5).

Suomessa taloudellisten voimavarojen rajallisuus tuli kärjistetyksi näkyviin 1990-luvun alussa eli vajaa kymmenen vuotta New Public Managementin mukaisen ajattelun käynnistymisen jälkeen. Toisaalta jo 1970-luvun öljykriisi vaikutti tarpeeseen uudistaa hallintoa (Begg, Fischer ja Dornbusch 2003, 4; Doherty 2002, 6; Lähdesmäki 2003b, 198). Merkittävä lähtökohta oli se, että Suomen taloudelle tärkeä idänkauppa häiriintyi merkittävästi 1980-luvulla ja vuosina 1990–1993 Suomi kohtasi jo rankkoja taloudellisia notkahduksia. Bruttokansantuote putosi noin 15 % ja työttömyys kasvoi 19 %:iin. (European Central Bank 2006, 23; ks. myös Pollitt & Bouckaert 2004, 239.) Julkinen kulutusaste oli noin 65 % bruttokansantuotteesta ja talouden alijäämä ylitti 7 % samalla kun pankkikriisin kustannukset kiihdyttivät julkisen velan kasvua (European Central Bank 2006, 23). Suomen hyvässä kunnossa ollut talous kääntyi suhteellisen nopeasti jyrkkään laskuun ja vaipui lamaan. Talouslamaan ajautumisen kausi ajoittui vuosiin 1989–1993 ja lamasta selviytyminen vuosiin 1993–2000 (Anttiroiko, Haveri ja Karhu ym. 2003, 112–113).

Juhani Määtän (suullinen tiedonanto 11.12.2006) mukaan juuri lama ja sen seurauksena ilmeiseksi käyneet tuotannon tehostamistarpeet olivat pääsyy hallinnon uudistamisten

käynnistymiseen. Markku Temmes (Temmes & Saukkonen 2003a) ei ole samaa mieltä Juhani Määtän kanssa, sillä hänen mukaansa lama varjosti, muttei käynnistänyt 1990-luvun hallinnonuudistusaaltoa. Haveri (2002, 7) toteaa samansuuntaisesti, että lama ja siihen liittynyt julkisen talouden kriisi loivat pohjan uudistustarpeen hyväksymiselle. Uudistustarpeen hyväksyminen on merkittävä asia, koska se on edellytys poliittisen valmiuden rakentumiselle. Seppo Tiihonen (2004, 4) on puolestaan sitä mieltä, että 1980-luvulla Yhdysvaltain ja Ison-Britannian alullepanema markkinoiden merkitystä korostava talouspolitiikka pakotti pienemmät maat uudistamaan talouspolitiikkaansa, koska kilpailussa ei ollut enää edellytyksiä menestyä laajaan julkiseen sektoriin perustuvien instituutioiden avulla.

Julkisen sektorin henkilöstömäärän kasvaminen liian suureksi suhteessa sen aikaansaamiin palvelujen laatuun ja määrään oli perusteltu, mutta myös pakottava syy lähteä uudistamaan hallintoa. Kyseessä ei ollut pelkästään Suomen ongelma, vaan julkisen sektorin koko katsottiin liian suureksi myös muun muassa Australiassa, Ranskassa ja Isossa-Britanniassa (Domberger 1998, 25). Yleinen kansainvälinen suuntaus pienentää julkista sektoria antoi perusteita Suomen toimenpiteille, mutta kuntasektorin oli silti vaikea sopeutua uuteen tilanteeseen, koska takana oli pitkä julkisten menojen kasvun ajanjakso⁶. Tällaiseen ilmiöön viittaa Mauri Grönroos (2003, 22) puhuessaan Dusenberryn laista, jonka mukaan tulojen kasvaessa on helppo lisätä kulutusta, mutta menojen supistaminen on lyhyessä ajassa lähes mahdotonta.

2.1.3 Keskushallintolähtöinen hallinnon uudistaminen

Suomi oli tilanteessa, jossa se tarvitsi mahdollisimman nopeita, tehokkaita ja pysyviä ratkaisuja vastatakseen vähenevien voimavarojen haasteeseen. Vanha oli tullut lopullisesti tiensä päähän, ja tarvittiin asioiden ajattelemista kokonaan uudella tavalla. Uuden-Seelannin opetusten mukaisesti tarvittiin ongelmien olemassaolon

⁶Julkisen palvelutuotannon osuus kasvoi 1980-luvulla nopeammin kuin koko kansantalous keskimäärin (Tiihonen 2004, 7). Katso hyvinvointivaltion kasvusta johtuneista ongelmista tarkemmin esimerkiksi Temmes ja Kiviniemi 1997, 16.

hyväksyminen, poliittinen sitoutuminen uudistuskehityksen käynnistämiseen ja sen jälkeen johtajuutta uudistusten käytännön toteuttamiseen. Poliittista sitoutumista tarvittiin nimenomaan keskushallinnon tasolta, koska kunnallishallinnon organisaatioiden on vaikea uudistua sisäisesti ilman keskushallinnon tasolta annettuja mahdollisuuksia esimerkiksi lainsäädäntöä muuttamalla tai keskitettyä ohjausta vähentämällä (Haveri 2002, 4).

Pertti Alasuutarin (2004, 19–20) ja Haverin (2002, 10⁷) mukaan hallinnonuudistusten lähtökohtana voidaan pitää Hallinnon hajauttamiskomitean (KM 1986, 12) työtä. Haverin (mts. 10) mukaan merkittävää oli tehokkuus- ja tuottavuustavoitteiden nostaminen hallinnon keskeisiksi arvoiksi. Alasuutari (2004, 20) puolestaan korosti sitä, että hajauttamiskomitea ehdotti kehittämiskeskusten perustamista keskusvirastojen pohjalta. Temmes ja Kiviniemi (1997, 40–41) toteavat, että hallinnon hajauttamiskomitean ehdotuksilla oli vaikutusta uudistusten poliittiseen ohjaukseen ja lähtökohtiin, koska kyseessä oli ensimmäinen suuntaa ohjaava asiakirja, mutta hallinnonuudistusten strateginen kokonaissuunnitelma se ei kuitenkaan ollut. Alasuutarin (2004, 20) mukaan komiteanmietintö on myöhempää kehitystä ajatellen tärkeä kolmella tavalla: 1) mietinnössä esitetty virastotyyppi vakiintui malliksi, 2) se osoitti tien byrokraattisesta ohjauksesta tulosohjauksen suuntaan ja 3) mietinnön mukaiset uudistukset tuottivat kehittämiskeskuksia, joista muodostettiin liikelaitoksia, yhtiöitettiin ja yksityistettiin.

Uudistusajatusten konkretisoitumisen merkkipaaluna Haveri pitää vuonna 1987 perustettua Hallinnon ministerivaliokuntaa, koska se esitti ensimmäisessä periaatepäätöksessään laajan luettelon uudistamista vauhdittavista keinoista (Haveri 2002, 10).

Valtioneuvosto antoi eduskunnalle 4.3.1990 selonteon julkisen hallinnon uudistamisesta, jossa uudistamisen päätavoitteiksi mainittiin:

- kansalaisten palvelun parantaminen,
- julkishallinnon tuloksellisuuden ja tuottavuuden lisääminen ja
- kunnallisen itsehallinnon vahvistaminen (Sisäasiainministeriö 2005, 9).

⁷Alkuperäinen lähde: Komiteanmietintö 1986, 12. Hallinnon hajauttaminen. Helsinki.

Lisäksi selonteko painotti sitä, että julkishallintoa on kehitettävä kauttaaltaan ja että hallinnon uudistus on nähtävä pitkäjänteisenä ja prosessinomaisena. Eduskunta yhtyi 11.10.1990 lausunnossaan tähän näkemykseen ja korosti lisäksi

- kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksien turvaamista ja parantamista,
- kansanvaltaisten päätäntäjärjestelmien perusteiden tehostamista,
- moniportaisen päätäntäjärjestelmän karsimista ja
- hallinnon kustannusten pienentämistä (Sisäasiainministeriö 2005, 10).

Nämä selonteossa esitetyt päätavoitteet olivat uudistamisen lähtökohtina myös seuraavissa valtioneuvoston tekemissä päätöksissä. Uudistustyön valmistelua on ohjannut ministerivaliokunta vuosina 1987–1995 ja siitä eteenpäin ministerityöryhmä. Tehdessään päätöstä julkishallinnon uudistusohjelmasta 7.5.1992 hallitus asetti 1990-luvun tavoitteeksi 1) hallinnon tuloksellisuuden parantamisen ja 2) tuottavuuden nostamisen. Tähän tavoitteeseen pääsemiseksi tuli a) lisätä markkinaohjauksen hyödyntämistä, b) keventää hallintoa, c) siirtää päätösvaltaa keskushallinnosta alue- ja paikallishallintoon, d) lisätä julkisten virastojen vastuuta tuloksista, e) lisätä julkisten virastojen valtaa päättää omasta taloudenpidostaan, f) siirtyä tulosbudjetointiin kaikissa virastoissa viimeistään 1995 talousarviossa, g) lisätä virastojen edellytyksiä hyvään palveluun ja h) tehostaa tietotekniikan hyödyntämistä (Sisäasiainministeriö 2005, 10).

Hallinnon uudistamisen käynnistämiseen tarvitaan keskushallinnon alullepanevaa voimaa, jonka jälkeen kuntien omat sisäiset uudistukset tulevat mahdollisiksi. Korkeimmalla poliittisella päätöksenteon tasolla sitoutumista ja uudistushakuisuutta löytyi riittävässä laajuudessa ensimmäisen kerran vuonna 1987 Holkerin hallituksen (1987–1991) aloittaessa työnsä (ks. esim. Haveri 2002, 9; Lähdesmäki 2003b, 124; Pollitt & Bouckaert 2004, 241; Tiihonen 2004, 2). Temmes (Temmes & Saukkonen 2003a) toteaa, että vuoteen 1987 päättyi hyvinvointivaltion kausi (1966–1987) ja siitä alkoi hyvinvointivaltion sopeutumisen kausi. Tiihosen (2004, 6) mukaan kyseessä on kahden eri ajanjakson välinen rajapyykki, koska Holkerin hallitus käynnisti 1980-luvun alussa pohjustettuja uudistuksia ja perusteli niitä hallitun rakenneuudistuksen diskurssilla.

Holkerin hallitus määrittäi hallinnonuudistukset yhdeksi keskeisistä painopisteistään (Haveri 2002, 9; Lähdesmäki 2003b, 124). Haverin (2002, 9) mukaan hallitusohjelmassa painotettiin hallinnon toimivuuden ja joustavuuden lisäämistä, hallinnon parempaa palvelukykyä ja tuottavuutta sekä tehtiin päätökset tulosohjauksen ja tulosbudjetoinnin käynnistämisestä ja valtionosuuksien muuttamisesta laskennallisiksi. Temmes ja Kiviniemi (1997, 18, 24) nimeävät Holkerin hallituksen ja vuoden 1987 käytännön uudistustyön lähtölaukaukseksi, koska silloin perustettiin hallinnon kehittämisen ministerivaliokunta. Kansainväliset esimerkit olivat osoittaneet, että laajempien hallinnonuudistusten toteuttamiseen vaaditaan selkeä poliittinen johto ja Holkerin hallituksen yksi onnistumisen kulmakivi olikin selkeä johtajuuden osoittaminen (Tiihonen 2004, 7).

Ahon hallituksen (1991–1995) keskeinen tavoite oli hallinnon tuloksellisuuden ja tuottavuuden kasvattaminen sekä hallinnon hajauttaminen ja keventäminen. Ahon hallituksen aikana Euroopan integraatio ja kansainvälistyminen nousivat päteemoiksi yhdessä laatuajattelun ja tulos- ja markkinaohjaussovellutusten kanssa. Vuonna 1993 uudistettiin kuntien yhteistoimintasäännöksiä ottamalla käyttöön kuntayhtymäjärjestelmä, jonka avulla kuntien väliset yhteistyömahdollisuudet laajenivat ja tulivat mahdollisiksi myös lakisäateisissä tehtävissä (Sisäasiainministeriö 2005, 39–40; Valtion säädöstietopankki 2006a, 27). Lähdesmäki (2003b, 127) kuvaa vuotta 1991 käännekohtaksi julkishallinnon reformien ketjussa, sillä vuonna 1991 päättyi kasvun periodi ja alkoi menojen leikkausten ajanjakso.

Paavo Lipposen ensimmäinen hallitus (1995–1999) otti tavoitteekseen markkinoiden luottamuksen palauttamisen julkiseen talouteen, mikä edellytti velkakierteen katkaisemista, työttömyysturvan rakenteisiin puuttumista sekä valtionapujen ja erilaisten tukien (muun muassa maataloustuki) leikkaamista. Lipposen hallitus teki laajaa yhteistyötä työmarkkinajärjestöjen kanssa ja kytki niiden kanssa tehdyt pitkäaikaiset tulopoliittiset sopimukset osaksi talouden vakauttamista. Suomi liittyi Euroopan talous- ja rahaliittoon (EMU), jolloin kilpailukyvyn kannalta merkittäväksi tavoitteeksi nousi inflaation pitäminen eurooppalaisella tasolla ja EMU:n kriteerien täyttäminen (julkisen velka ei saa ylittää 60 %:a bruttokansantuotteesta ja julkisen sektorin alijäämän tulee olla alle 3,5 % BKT:sta). (Tiihonen 2004, 47.) Haveri toteaa,

että Lipposen ensimmäinen hallitus jatkoi hallinnon uudistamista ja erityisiksi kehittämisalueiksi nousivat kansalaisten vaikutusmahdollisuudet ja hallinnon julkisuus (Haveri 2002, 9).

Lipposen toisen hallituksen (1999–2003) ohjelma ei sisältänyt syvällisiä rakenteellisia uudistuksia, mutta jatkoi Suomen talouden sopeuttamista kansainvälisen talouden rakennemuutokseen. Siihen Lipposen laajapohjaisilla hallituksilla (toisin kuin Ahon hallituksella) oli edellytykset. Lipposen hallituksen hankaluutena puolestaan oli saavutettuihin etuihin puuttuminen. Rakenteellisten muutosten toteuttaminen talouskasvun vallitessa hankaloitui koko ajan ja lopulta hallituksen keskeiseksi tavoitteeksi nostettiin hyvinvointivaltion diskurssi. (Tiihonen 2004, 48–49.)

Matti Vanhasen vuonna 2003 aloittaneen hallituksen päätavoitteena oli kehittää hyvinvointiyhteiskuntaa parantamalla työllisyyttä, vahvistamalla peruspalveluja ja toimeentuloturvaa sekä tasapainottamalla alueellista kehitystä (Valtioneuvosto 2003, 1). Vanhasen hallitus lupasi toteuttaa pitkäjänteistä ja vakaata kuntapolitiikkaa, mikä tarkoittaa muun muassa sitä, että peruspalveluiden saatavuus ja laatu turvataan kohtuullisella verotuksella ja palvelumaksuilla. Lisäksi hallitusohjelmassa painotettiin toimintakykyisen ja elinvoimaisen kuntarakenteen sekä palveluiden kestäväen rahoituksen tärkeyttä. Palvelujentuottamistapojen, palvelurakenteiden ja kuntien välisen yhteistyön kehittämistä päätettiin tukea sekä edistää kuntaliitoksia ja muita toimenpiteitä, joiden avulla laadukkaiden palvelujen järjestäminen tehokkaasti mahdollistuu. (Valtioneuvosto 2003, 32–33.)

Matti Vanhasen vuonna 2007 aloittaneen toisen hallituksen pääteema on vastuullinen, välittävä ja kannustava Suomi (Valtioneuvosto 2007, 3). Vanhasen hallitus pyrkii jatkamaan hallinnon kehittämistä sekä keskushallintotasolla että paikallishallintotasolla. Hallitus haluaa vakauttaa kuntapolitiikkaa, parantaa ennakoitavuutta ja turvata vetovoima työnantajana. Kunta- ja palvelurakenneuudistus jatkuu ja sen etenemisestä annetaan selonteko eduskunnalle vuonna 2009. Hallitus tukee vapaaehtoisia kuntaliitoksia tavoitteena taloudellisen perustan vahvistaminen ja palvelujen järjestämistä julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin yhteistyönä. Hallitus haluaa myös edistää kuntien kykyä toiminnan kehittämiseen ja kuntalaisten mahdollisuuksia käyttää muidenkin kuin kotikunnan järjestämiä palveluja. Valtionosuusjärjestelmää

uudistetaan vuonna 2010 muun muassa tukemaan paremmin kuntaliitoksia ja muita yhteistyömuotoja. (Valtioneuvosto 2007, 23–24.)

Julkisen hallinnon uudistaminen on ollut ja on jatkossakin taloudellisen menestymisen edellytys. Hallinnon uudistamiseen tähtäävän strategian keskeisiä osia ovat olleet: 1) kansallinen yksimielisyys uudistusten linjauksista, 2) uudistusten jatkuminen tietyin painotuseroin mutta keskeytymättöminä hallitusten vaihtuessa, 3) poliittisen ja ammatillisen johtamisen perustuminen yhteistyöhön ja vuorovaikutukseen, 4) eri uudistusten hyvä keskinäinen koordinaatio ja 5) uudistusten perustuminen pitkän aikavälin tavoitteisiin eli ymmärrys uudistusten jatkuvuuden tärkeydestä (Tiihonen 2004, 8–9).

2.1.4 Toteutettuja keskushallintolähtöisiä uudistuksia

New Public Management korostaa julkishallinnon tavoiteltaviksi ominaisuuksiksi tehtäviinsä nähden mahdollisimman pientä kokoa, tuloksellista ja markkinamekanismeja hyödyntävää toimintatapaa sekä yritysmäistä johtamista ja vastuullisuutta (Lähdesmäki 2003b, 155). Perinteinen juridisesti määrittynyt hallintopolitiikka täydentyy tehokkuusajattelulla ja siihen tähtäävillä toiminnoilla (Tiihonen 2004, 7). Temmes ja Kiviniemi (1997, 21) lainaavat Pollitin (1993)⁸ ajatuksia ja tuovat esille seuraavat keskeiset New Public Management -uudistuksia suuntaavat elementit:

- budjetoinnin ja laskentatoimen kehittäminen palvelemaan tulostavoitteita ja resurssien kohdentamisen läpinäkyvyyttä,
- byrokraattisten ja laajojen hallinnollisten toimintojen jakaminen palveluvirastoiksi, liikelaitoksiksi ja yhtiöiksi,
- toimivallan ja vastuun (hierarkian vähentäminen toiminnan ohjauksessa ja päätöksenteossa) delegoiminen mainituille palveluyksiköille,
- tuotannon ja tuottajien roolien erottaminen,
- markkinamekanismien käyttöönotto,

⁸Alkuperäinen lähde: Pollitt, Christopher 1993. *Managerialism and public services*. Oxford.

- suoritustavoitteiden asettaminen ja tavoitteiden toteutumisen seuraaminen sekä vastuullisuuden korostaminen,
- siirtyminen tuloksista johdettuun palkkaukseen ja
- laatusuhteiden ja asiakasnäkökulman korostaminen.

Haverin (2002, 9)⁹ mukaan neljä tärkeintä uudistusta ovat:

- 1) vapaakuntakokeilu,
- 2) kuntalaki,
- 3) valtionosuusjärjestelmän uudistaminen ja
- 4) tulohajautus ja -johtaminen.

Lisäksi tärkeimpien uudistusten joukkoon tulee nostaa vielä

- 5) Paras-hanke eli kunta- ja palvelurakennemuutos, jolla tavoitellaan pysyvästi taloudellista ja tehokasta kuntarakennetta. Tavoitteena on suurempien palvelutuotantoyksiköiden avulla saavuttaa taloudellista vakautta ja samalla muodostaa myös markkinoiden hyödyntämiseen paremmin kykenevä kuntarakenne.

Vapaakuntakokeilu

Vapaakuntakokeilu vuonna 1988 oli lähtölaukaus kunnallislain, kuntien valtionosuus- ja kirjanpitojärjestelmän sekä monien muiden hankkeiden käynnistymiselle¹⁰. Keskeisiä tavoitteita olivat kunnallisen itsehallinnon vahvistaminen, kunnallishallinnon tehokkuuden lisääminen, palvelujen tehokkuuden ja taloudellisuuden parantaminen ja kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien parantaminen. Vapaakuntakokeilun keskeinen orientaatio oli hallinnon hajauttaminen siten, että kunnille tuli mahdollisuus

⁹Markku Temmeksen mukaan tärkeimmät uudistukset ovat 1) liikelaitos-yhtiöittämisuudistus, 2) tulohajautus-tulosjohtamisreformi ja 3) valtionosuusuudistus. Temmeksen mukaan muut uudistukset nivoutuvat näiden uudistusten ympärille. (Temmes & Saukkonen 2003a) Kirsi Lähdesmäki (2003b, 210) kertoo, että keskeisiksi reformeiksi määriteltiin hänen tutkimuksessaan liikelaitostaminen ja yhtiöittäminen, yksityistäminen, hallinnon hajauttaminen ja tulohajautusreformi.

¹⁰Katso kunnallishallinnon uudistamisen keskeisiä merkkipaaluja vuodesta 1986 vuoteen 1995 tarkemmin Haveri 2002, 11. Katso myös Pollitt ja Bouckaert 2004, 239–246.

organisoida omaa toimintaansa¹¹. Tämä mahdollisti paremman johtamisen ja itseohjautuvien yksiköiden muodostumisen, jotka ovat New Public Managementin perusajatuksia. (Haveri 2002, 10.) Temmeksen (Temmes 2003b, 237) mukaan tämän kehityksen jatkoksi oli luonnollista kehittää kuntien välistä yhteistyötä kuntien taloudellisen kehityksen turvaamiseksi.

Kuntalain uudistaminen

Vuoden 1995 kuntalain uudistaminen lähti tarpeesta vahvistaa kunnallista itsehallintoa, vahvistaa kuntien asemaa paikallisen kehityksen ohjaajana ja hyvinvointipalvelujen turvaajana, selkeyttää poliittista päätöksentekojärjestelmää ja poliittista vastuuta, lisätä kuntalaisten suoria vaikuttamismahdollisuuksia sekä lisätä avoimuutta. (Haveri 2002, 12–13.) Valtuuston asemaa kunnan ylimpänä toimielimenä vahvistettiin sekä korostettiin kokonaisvastuuta kunnan toiminnasta ja taloudesta¹².

Valtuusto ratkaisee, missä asioissa se haluaa käyttää päätösvaltaa, ja missä asioissa toimivaltaa siirretään alemmille viranomaisille. Kuntalain orientaationa ovat: 1) kunnanjohtajan roolin muuttaminen perinteisestä virkamiehestä johtajaksi ja 2) pyrkimys poliittisen ja hallinnollisen työn erottamiseen. Kunnan päämäärät ja tavoitteet määräytyvät poliittisen prosessin tuloksena ja virkamiehillä on enemmän mahdollisuuksia valita millä keinoilla saavuttaa asetetut tavoitteet. Kuntalaki pyrkii talouden osalta yhtenäistämään kuntien toimintaa ja sovittamaan yhteen toiminnan ja talouden. Kuntalaissa jatkettiin vapaakuntakokeilun pohjalta kuntien ja niiden sisäisten yksiköiden itseohjautuvuutta, vähennettiin sääntelyä ja byrokratiaa. (Haveri 2002, 12–13.) Uudistettu kuntalaki laajensi kuntien mahdollisuuksia hoitaa lakisääteisiä tehtäviään joko omin voimin tai yhteistoiminnassa muiden kanssa (Sisäasiainministeriö 2005, 37).

¹¹Vapaakuntakokeilu (Laki kuntien vapaakuntakokeilusta 718/10.8.1988) tarjosi kunnille vapauksia toimintojen uudelleen järjestämiseksi (Kallio, Martikainen, Meklin, Rajala ja Tammi 2006, 13). Temmes (1997, 39) mainitsee vapaakuntakokeilun aloittaneen valtion kuntiin kohdistaman sääntelyn keventämisen.

¹²Kuntalaissa uudistettiin talousarvio- ja kirjanpitojärjestelmä, minkä lisäksi Myllyntaus laskee merkittävien uudistusten joukkoon jo 1970-luvulla tehdyn laskentatoimen uudistuksen ja 1990-luvun alussa tehdyn talousarviouudistuksen (Myllyntaus 2002, 7).

Valtionosuusjärjestelmän uudistaminen

Vuonna 1993 toteutetun valtionosuusjärjestelmän uudistamisen tuloksena siirrettiin tehtäväkohtaisesta ja kustannusperusteisesta valtionosuusjärjestelmästä asiakaskohtaisesti määräytyviin laskennallisiin valtionosuuksiin. Muutoksella siirrettiin päätösvaltaa valtiolta kunnille ja tavoiteltiin kuntien kustannustietoisuuden lisääntymistä ja kuntien omaehtoista uusien palvelutuotantotapojen etsimistä eli toimimista New Public Managementin ajatusten mukaisesti. Haveri kuvaa muutosta voimakkaaksi askeleeksi resurssiperusteisesta hallintomallista kohti itseohjautuvaa organisaatiota. Valtionosuudet eivät uudistuksen jälkeen olleet tiettyyn käyttötarkoitukseen määrättyjä ja laskennallisesta järjestelmästä oli se hyöty, että mahdolliset kustannussäästöt olivat suoraan hyötyä kunnalle. Valtionosuusjärjestelmää on uusittu vuosina 1993, 1996 ja 1997. (Haveri 2002, 13–14.)

Valtionosuusuudistus lisäsi yhdessä muun muassa vapaakuntakokeilun kanssa kuntien itsehallintoa, koska molemmissa on valtion ja kuntien välisen ohjaussuhteen perusrakennetta eli lainsäädäntöä kehitetty kuntien kannalta positiiviseen suuntaan. Temmeksen mukaan valtionosuusuudistus määritteli valtion ja kuntien väliset taloussuhteet kokonaan uudella tavalla, mikä lisäsi kuntien toiminnallista ja taloudellista itsenäisyyttä oleellisesti. (Temmes & Saukkonen 2003a.)

Tulosohjaus ja tulosjohtaminen

Tulosohjauksen ja tulosjohtamisen tavoitteena on korostaa palvelutuotannosta vastaavien hallinnontasojen ja virkamiesten roolia ja vastuuta palvelujen järjestämisessä. Keskeisenä ideana on siirtää huomio panoksista tuloksiin sekä panosten ja tuoton välisiin suhteisiin. Tulosityksikön johtaja pyrkii tulosten maksimointiin ja organisaation jäsenet sitoutuvat tulostavoitteisiin. (Haveri 2002, 14–15.) Tuomirannan (2002, 20) näkemyksen mukaan tarkoituksena oli muuttaa julkisen sektorin tuhlaileva tyyli tuloksellisemmaksi ja vahvistaa johtajuutta ja työntekijöiden itseohjautuvuutta. Tuomirannan mainitsema tuhlaileva tyyli ei ole paras mahdollinen tapa ilmaista asia, koska kyse on paremminkin toimintaympäristöön soveltumattomasta tavasta toimia kuin suoranaisesta tuhlailevuudesta. Tärkeämpää kuin miettiä, onko kunnan toiminta

tuhlailevaa vai ei, on ymmärtää, että tulosohjauksessa pyritään siirtämään huomio panoksista tuotoksiin ja tuloksiin sekä toisaalta myös niihin rakenteisiin, jotka vaikuttavat tuloksellisuuteen.

Temmeksen (2003b, 235) mukaan tulosohjausjärjestelmällä pyrittiin tehostamaan toimintaa hajauttamalla päätösvalta ja vastuu toteuttavalle tasolle. Toisaalta Temmes (mts. 235) toteaa, että liiallinen hajauttaminen oli myös järjestelmän heikkous, koska hajauttamista toteutettiin niissäkin tapauksissa, joissa parempaan lopputulokseen olisi päästy eri hallinnonalojen työn koordinoinnilla ja paremmalla yhteistyöllä. Hyyryläisen (2004, 44, 47) mielestä tulosohjauksen ja tulosjohtamisen ansiosta julkishallinnon yhteistyö muiden toimijoiden kanssa on laajentunut, mikä on merkittävä seikka esimerkiksi sopimusperusteisuuden kehittymisen kannalta.

Tulosjohtamisen menetelmät ja käytännöt kuntasektorilla kuuluvat New Public Managementin aikaansaamiin sisäisiin uudistuksiin, joissa toiset kunnat onnistuvat paremmin kuin toiset kunnat. Yksi ongelmakohta on se, että uudistuksen keskeiseksi johtoajatukseksi on usein muodostunut pelkästään taloudellinen onnistuminen. Kunnan tehtävä ei ole tuottaa liiketaloudellista voittoa, vaan tyydyttää mahdollisimman hyvin vaikutusalueellaan asuvien ihmisten tarpeet lainsäädännön ja kunnan omien edellytysten asettamissa rajoissa. Hallinnonuudistusten epäonnistumisia tutkinut Markku Temmes (Temmes 2003b, 229) kiinnitti huomiota mikrotasolta kumpuaviin uudistuksiin juuri liiallisen managerialistisuuden eli yksityisen sektorin johtajuutta ihannoivan luonteen vuoksi.

Kunta- ja palvelurakennemuudistus eli Paras-hanke

Kunnat ovat tulevaisuudessa varsinkin väestön vanhenemisen ja muuttoliikkeen myötä suurien haasteiden edessä¹³. Työikäisen väestön määrä supistuu vuoteen 2020 mennessä 200 000 henkilöllä, joten kuntien on tehostettava toimintaansa selviytyäkseen tulevaisuuden velvoitteistaan (Valtion säädöstietopankki 2006a, 40, 57.) Vastaavasti

¹³Katso tarkemmin esimerkiksi Valtion säädöstietopankki 2006a, 57–58 tai Sisäasiainministeriö 2005, 53–54.

eläkeläisten määrä kasvaa voimakkaasti, sillä yli 65-vuotiaiden määrä suhteessa 15–64-vuotiaiden määrään oli vuonna 2000 noin 25 % mutta vuonna 2020 se on arvioiden mukaan noin 40 % (mts. 50). Toisaalta kysymys on siitä, että kunnille arvioidaan tulevan vaikeuksia, koska työvoimavaltaisille palveluille ei kyetä hankkimaan tarpeeksi ammattitaitoista työvoimaa ja toisaalta, koska sosiaali- ja terveyspalvelujen kustannusten ennakoitaan väestön ikääntymisen myötä selvästi kasvavan. (Ks. Valtion säädöstietopankki 2006a, 57.)

Lisäksi muuttoliike on aiheuttanut suuria alueellisia eroja ja maa on jakautunut kasvaviin alueisiin ja väestöä menettäviin alueisiin. Kysymyksessä on niin selkeä ja pitkäaikainen kehitys, että muutossuunta on nähtävä pysyvänä. Tästä syystä työikäisten suhteellinen osuus väestöstä pysyy nykyisellään vain kasvukeskuksissa ja niiden kehyskunnissa. Maan sisäisen muuttoliikkeen seurauksena elinkeinotoiminta, väestö ja julkisten palveluiden tarve keskittyvät tulevaisuudessa yhä voimakkaammin suuriin kaupunkeihin, kasvukeskuksiin ja niiden kehyskuntiin (ks. Valtion säädöstietopankki 2006a, 57). Kunnat voidaan jakaa hyvinvoinnin näkökulmasta neljään ryhmään:

- 1) voimakkaasti kasvavat korkeimman osaamisen ja kasvupotentiaalin kunnat, joissa haittapuolena ovat talouden epävarmuustekijät ja sosiaaliset ongelmat,
- 2) kasvukeskusten lähellä sijaitsevat maaseutumaiset kunnat, joista on lyhyt matka keskuksien työpaikkoihin ja monipuolisiin palveluihin,
- 3) kasvukeskuksista kauempana olevat kunnat, joissa on riittävä väestöpohja palveluiden järjestämiseen ja
- 4) perifeeriset ja näivettyvät alueet, joissa on vain välttämättömimmät peruspalvelut (Sisäasiainministeriö 2005, 55).

Kunta- ja aluehallinnon rakenteen kehittämisessä on viime vuosikymmeninä ollut kaksi linjaa: 1) vapaaehtoisuuden strategia eli kuntien kannustaminen kuntaliitoksiin ja yhteistyöhön ja 2) laajaa aluepohjaa vaativien yhteistyötehtävien hoitaminen lakisääteisillä yhteistyöorganisaatioilla (Sisäasiainministeriö 2005, 38). Väestörakenteen muutoksen ja muuttoliikkeen vaikutukset kuntatalouteen ja kunnan toimintaedellytyksiin arvioidaan yleensäkin niin merkittäviksi, että niitä ei ole mahdollista hallita nykyisellä kunta- ja palvelurakenteella, joten rakenteita ja

palveluiden järjestämistapoja on uudistettava merkittävästi ja pysyvästi (Valtion säädöstietopankki 2006a, 57–58).

Vastatakseen kuntia kohtaavaan haasteeseen hallitus käynnisti alkuvuodesta 2005 Paras-hankkeen, jonka tavoitteena on aikaansaada sellainen kuntarakenne, jossa palveluiden järjestäminen olisi tiukimmissakin taloudellisissa olosuhteissa turvattu. Hankkeen täytäntöönpanoa varten hallitus antoi eduskunnalle syyskuussa 2006 kolme lakiesitystä (HE 155/2006): laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta, laki kuntajakolain muuttamisesta ja laki varainsiirtoverolain muuttamisesta. Näistä laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta on vuoden 2007 alusta vuoden 2012 loppuun saakka voimassa oleva puitelaki. (Suomen Kuntaliitto 2006d, 4.)

Käytännössä puitelaki tarkoittaa kuntien kannalta suunnitteluvuorokautta. Kuntien täytyy antaa selvitys toimenpiteistä ja suunnitelma niiden toimeenpanosta, laissa määriteltyjen kaupunkiseutujen täytyy tehdä yhteistyötä ja esittää yhteistyösuunnitelma ja vakavissa taloudellisissa vaikeuksissa olevien kuntien täytyy miettiä miten palvelut turvataan (Suomen Kuntaliitto 2006d, 5; Valtion säädöstietopankki 2006a, 129–131). Mikäli vapaaehtoisia kuntaliitoksia tai muita yhteistyömuotoja ei synny riittävässä määrin, on hallituksella vuonna 2009 valtuudet esittää pakkoliitoksia (Valtion säädöstietopankki 2006a, 131). Kunnilla on velvollisuus tarkastella kriittisesti omaa toimintaansa ja asemaansa kuntakentässä. Jokaisen kunnan on tiedostettava yhteistyön tarpeellisuus ja muun muassa se, että kuntalaisen kannalta on tärkeämpää saada tietyt laatuvaatimukset täyttävää palvelua kuin se, kenen toimesta palvelu on tuotettu. Tärkeintä on muodostaa käsitys siitä, millä tavalla kunta säilyttää elinvoimaisuutensa eli kykenee riittävän tehokkaaseen palvelutuotantoon.

2.2 New Public Managementin keskeiset taustateoriat

2.2.1 Tieteellinen liikkeenjohto

Nykyiset kuntien tehokkuus- ja laatutavoitteet, erikoistuminen, kilpailuttaminen ja markkinoilla toimiminen voidaan nähdä pitkäaikaisen kehitysprosessin luonnollisena jatkumona. Kirsi Lähdesmäki (2003b, 36) tuo tämän tosiasian esille todetessaan, että monet vastakkainasettelut; politiikan ja hallinnon suhde sekä julkisjohtamisen yleistettävyyden tai erityisyys puhutti jo klassisen koulukunnan edustajia vuosisadan alussa.

Frederick Winslow Taylorin tieteellisen liikkeenjohdon perusajatus on tuotantotoiminnan työsuoritusten tehokkuuden lisääminen; sillä pyrittiin yksittäisten työsuoritusten tieteelliseen tutkimiseen (ks. esim. Harisalo & Miettinen 1995; Harmon 1986; Lane 2000; Lähdesmäki 2003b; Pollitt 2003; Salminen & Kuoppala 1985; Vartola 2005). Salmisen ja Kuoppalan (1985, 88) esittämä tieteellisen liikkeenjohdon perusajatus liittyy klassisen poliittisen taloustieteen käsityksiin kansojen varallisuudesta eli siihen, että mahdollisimman tehokas tuotanto on edullisinta niin työntekijöille, yrityksille kuin koko kansalle. Juuri tähän pyritään hallinnon uudistamishankkeilla ja esimerkiksi Paras-hankkeella. Tehokkuutta ei tule nähdä negatiivisesti esimerkiksi työpaikkoja laskevana suuntana, vaan positiivisena mahdollisimman monen työpaikan säilyttävänä suuntauksena. Salminen ja Kuoppala (mts. 88–89) toteavat, että tieteellistä liikkeenjohtoa ei ollut ajateltu julkishallinnon näkökulmasta, mutta sen pohjalta on myöhemmin kehitelty erilaisia työnkuvausjärjestelmiä ja suoritepohjaisia palkkajärjestelmiä.

Lähdesmäki (2003b, 37) puolestaan toteaa työsuoritusten mittaamisen ja palkitsemisen tuotoksen perusteella vaikuttaneen oleellisesti managerialismin muotoutumiseen. Vartola (2005) korostaa jo mainittujen piirteiden lisäksi sitä, että Taylor halusi korjata yleisen uskomuksen siitä, että tehokkuuden lisääntyminen aiheuttaisi aina työttömyyttä. Kuten on jo mainittukin, niin tämä voidaan ajatella esimerkiksi niin, että tehokkuuden lisääntyminen ei tarkoita automaattisesti henkilökunnan vähentämisen tarvetta.

Myöskään palvelujen ulkoistaminen eli ostaminen ulkopuoliselta tuottajalta ei välttämättä tarkoita henkilökunnan vähentämisen tarvetta. Yksi esimerkki tästä on Oulunsalon kunta, jossa ulkoistaminen ja palvelujen ostaminen yksityisiltä yrityksiltä on parantanut taloudellista menestystä ilman irtisanomisia (Tuominen 2005, 15).

Salmisen ja Kuoppalan (1985, 85) mukaan perinteisen organisaatioajattelun kolme keskeistä ja yleistä määrittäjää ovat tehokkuus, universaalisuus ja funktionaalisuus. Tehokkuusnäkökulma liittyy Salmisen ja Kuoppalan (mts. 85–86) mukaan toiminnan tavoitteellisuuden korostamiseen, yhteistoiminnan keskeisyyteen, voimavarojen käytön tehokkuuteen ja rakennejärjestelyjen painotukseen.

Universaalisuudella Salminen ja Kuoppala (mts. 85–86) viittaavat samojen yhteiskunnallisten ilmiöiden vaikuttavan markkinoilla (yksityisellä sektorilla) ja julkishallinnossa. Funktionaalisuudella he (mts. 85–86) tarkoittavat tehokkuuden ja universaalisuuden yhdistävää ajattelua, johon liittyvät seuraavat periaatteet: a) järjestelmän yhtenäisyys eli miten erilaiset hallinnolliset toiminnot voidaan saattaa keskinäiseen sopusointuun, b) hallinnon rakenteiden ja funktioiden erittelyt eli mitkä tehtävät ja tavoitteet järjestelmällä on ja millaisia pyrkimyksiä ne edesauttavat, c) funktionaalisten välttämättömyyksien kartoittaminen eli järjestelmän harmoniaa ja tasapainoa edistävät toiminnot sekä d) hallinnon ja yhteiskunnan integraation edistäminen. Kaikki mainitut perinteisen organisaatioajattelun määrittäjät liittyvät myös nykyaikaiseen ongelmakenttään ja ovat keskeisiä ajatuksia kehittämisteemojen taustalla.

2.2.2 Administratiivinen koulukunta ja tehokas johtaminen

Administratiivinen koulukunta tarkoittaa Henri Fayolin organisaation johtamisen kokonaisuudesta, jonka universaalin hallintokäsityksen ajateltiin soveltuvan myös julkishallintoon (Lähdesmäki 2003a; Salminen & Kuoppala 1985; Vartola 2005). Salmisen ja Kuoppalan (1985, 96–97) mukaan administratiivisen koulukunnan yksi saavutus on yritysorganisaation johtamisalueiden ja toiminta-alueiden systemaattinen kartoittaminen, johon liittyvät koordinoinnin eli toimenpiteiden ja ponnistusten yhteensovittamisen huomioiminen sekä ajankäytön tehostaminen ja suunnittelun

tarpeellisuus. Fayol korosti johtajuutta ja johtamisen merkitystä toiminnan onnistumisessa.

Vartolan (2005) mukaan Fayol pyrki yleiseen organisaatiot kattavaan teoriaan hallinnosta, jonka rakentamisen keskeisin tavoiteltava arvo oli tehokkuus. Lähdesmäki (2003b, 39) puolestaan tulkitsee Fayolin teorian oleellisimpana periaatteena johtamisen tärkeyden. Hän (mts. 41) tuo esille myös Peter Druckerin merkityksen nykysuuntauksen taustalla todetessaan, että Drucker on Taylorin ja Fayolin ohella kolmas keskeinen johtamis- ja yrittäjyysajattelun vaikuttaja.

Peter Drucker tuo esille oman näkemyksensä johtamisesta, joka osittain perustuu Taylorin ja Fayolin ajatusten kriittiseen tarkasteluun. Druckerin mukaan Fayolin perusajatus yhdestä ainoasta organisaatiosta ei enää ole pätevä, kuten ei myöskään Taylorin näkemys liikkeenjohtamisesta yhtenä johtamisen alalajina. Drucker tunnustaa Taylorin käyttäneen ensimmäisenä sanoja ”johtaminen” ja ”konsultti” niiden nykyisessä merkityksessä, mutta Druckerin mukaan johtamisen ymmärtäminen liikkeenjohtoa laajemmaksi käsitteeksi on erityisen tärkeää. Drucker korostaa, että nykykäsityksen mukaan organisaatio on työkalu, joka auttaa yhdessä työskenteleviä tekemään tuottavaa työtä. (Drucker & Tillman 2000, 15–22.) Drucker esittää myös hyvin kiteytetyssä muodossa johtamisen perustotuuden, joka pätee ja pysyy samanlaisena organisaatiosta ja organisoitumisen muodosta riippumatta.

”Jokaisessa instituutiossa tarvitaan joku, jolla on lopullinen valta ja joka on viime kädessä vastuussa: tarvitaan joku, joka pystyy tekemään lopulliset päätökset ja joka voi odottaa, että niitä noudatetaan.” (Drucker & Tillman 2000, 22.)

2.2.3 Julkisen valinnan teoria

Kirsi Lähdesmäen (2000, 31; 2003b, 43, 49) mukaan New Public Management on saanut vaikutteita julkisen valinnan teoriasta¹⁴ ja managerialismista. Julkisen valinnan teoriaan liittyvät vaatimukset julkishallinnon uudistamisesta, sen supistamisesta sekä

¹⁴Julkisen valinnan teorian lähtökohtana pidetään teosta (Tullock & Buchanan 1962).

näkemykset julkisjohtajan asemasta ja merkityksestä. Managerialismi puolestaan ihanoi yksityisen sektorin johtamista ja vaatii yrittäjämäisten periaatteiden tuomista julkishallintoon (Lähdesmäki 2003b, 43, 49; Vartola 2005).

Puttosen (2002, 76) näkemyksen mukaan julkisen valinnan teorian lähtökohtana on ajatus, että allokoinnin ja päätöksenteon optimaalisin mekanismi on markkinat. Julkisen sektorin rooli palveluiden pääasiallisena tuottajana ilman markkinahakuisuutta on tämän näkemyksen mukaan tulkittava tehottomaksi palvelutuotannoksi. Kunnallinen palvelutuotantomonopoli menettää markkinoiden edut, mutta toisaalta välttää markkinoilla toimimisen haitat. Markkinoilla toimimiseen sisältyy useita ongelmakohtia, joista Pekkarinen ja Sutela (2000, 34–35) nostavat esiin keskeisimmät eli sen, että markkinoilla a) kilpailu ei useinkaan ole oikeudenmukaista, b) osapuolet tekevät päätöksiä välittämättä ulkoisvaikutuksista eli muihin ulottuvista vaikutuksista, c) informaatio ei jakaudu tasaisesti markkinaosapuolien kesken ja d) kilpailu ei usein ole täydellistä.

Toisaalta markkinataloudella on myös huomattavia etuja, joista suurimpana Pekkarinen ja Sutela (2000, 33–34) pitävät oman edun tavoittelua. Tällä he (mts. 33–34) tarkoittavat sitä, että kuluttajien pyrkiessä mahdollisimman suureen tarpeentyydytykseen ja tuottajien pyrkiessä voittojen maksimointiin syntyy hajautettu, omaa etua tavoitteleva päätöksenteko, joka luo talouteen joustavuuden, uudistumiskyvyn ja luovuuden. Salminen ja Niskanen (1996, 26, 32) esittivät muutamaa vuotta aiemmin vastaavan yleiseen talousteoriaan perustuvan näkemyksen markkinoiden optimaalisuudesta.

Julkisen valinnan teoria on markkinaohjautuvuuden käytännön muotojen taustateoria ja sen tärkein käsite on itseintressi eli oman edun tavoittelu, jonka merkitystä Salminen ja Niskanen kuvaavat mielenkiintoisella ja kattavalla tavalla:

”Perinteinen julkinen sektori on usein tehoton oman edun tavoittelun takia, mutta markkinaohjautuva¹⁵ julkinen sektori on tehokas juuri oman edun tavoittelun takia”. (Salminen & Niskanen 1996, 32.)

2.2.3 Managerialismi

Managerialismi tarkoittaa luottamista johtamisen voimaan ja merkitykseen ongelmien ratkaisemisessa. Johtaminen nähdään merkittävimpana yksittäisenä tekijänä tulevaisuuden menestymisen varmistamisessa. Tarkemmin sanottuna kyseessä on usko nimenomaan yksityisen sektorin hyvään johtajuuteen (Vartola 2005). Vartola (2005) kokoaa managerialismin keskeisen sisällön seuraaviin uskomuksiin:

- 1) tuottavuuden jatkuva kasvu on päätie yhteiskunnalliseen kehitykseen,
- 2) tuottavuuden kasvu saavutetaan teknologioiden avulla, joita ovat informaatio- ja organisaatioteknologiat sekä tuotantoteknologiat,
- 3) mainittujen teknologioiden soveltaminen on mahdollista ainoastaan tuottavuusihannetta toteuttavien työntekijöiden avulla,
- 4) johtamisella on ratkaiseva rooli suunniteltaessa, toteutettaessa ja mitattaessa välttämättömiä parannuksia tuottavuudessa ja
- 5) voidakseen suoriutua roolistaan johtajilla täytyy olla runsaasti toimintavapautta ja -välineitä eli oikeuksia ja mahdollisuuksia johtaa.

Managerialismin ideologiset juuret ovat 1870- ja 1880-lukujen USA:n sosiaalidarwinismissa eli uskomuksessa, että kilpailu ja luonnollinen valinta johtavat parhaiden valikoitumiseen ja menestykseen. Phillip J. Cooper (2003, 31) toteaa, että 1800-luvun loppu ja 1900-luvun alku voidaan tulkita ajanjaksoksi, jolloin raha oli

¹⁵Markkinaohjautuvuus tarkoittaa julkishallinnon muutosprosessia, jossa markkinaohjautuvuudesta muodostuu vaihtoehto tietoiselle poliittiselle ohjaukselle. Poliittisella ohjauksella tarkoitetaan julkishallinnon toteuttamaa poliittisten ohjaukselinten tahtoa virkakoneiston avulla. Markkinahakuisuuteen liittyy julkishallinnon hakeutuminen markkinavaikutusten alaiseksi eli kilpailun hyväksyminen ja erilaisten vaihtoehtojen tarjoaminen asiakkaille. Markkinaohjautuvuuden sovellutuksia ovat esimerkiksi tulosohtaus ja -johtaminen, laatujohtaminen, maksullinen palvelutoiminta, ostopalvelut, tilaaja-tuottajamallit, liikelaitostaminen, osakeyhtiöittäminen ja palvelusetelit (Salminen & Niskanen 1996, 14–15, 132–133.) Markkinaohjautuvuus on markkinaperusteisten ja asiakasohjautuvuutta korostavien toimintatapojen omaksumista (Anttiroiko, Haveri ja Karhu ym. 2003, 137).

kuningas. Cooperin (mts. 31) mukaan sosiaalidarwinismi lähti siitä, että hyvinvoivat olivat arvokkaampia ja heikompiosaiseksi jääneet ansaitsivat kohtalonsa. Toinen ideologinen juuri on Frederick Taylorin tieteellinen liikkeenjohto, ja kolmas on 1970-luvun lopun ajatus kulttuurin muuttamisesta johtamisen avulla. 1980-luvun puolivälissä huomion keskipisteeksi kohonnut geneerinen johtamisoppi halusi hävittää eron yksityisen ja julkisen hallinnon välillä. (mts. 31)

Managerialismiin kriittisesti suhtautuvat perustavat mielipiteensä yleensä siihen, että julkinen sektori ja yksityinen sektori ovat kaksi eri maailmaa eikä niissä voi käyttää samanlaisia tekniikoita. Vartola (2005) tuokin esille, että julkisessa organisaatiossa ei ole vastaavaa yhteistä etua kuin liiketaloudellinen voitto on yksityiselle yritykselle. Julkisessa organisaatiossa liiketaloudellista voittoa vastaa resursseilla aikaansaatu vaikuttavuus kuntalaiselle, mihin vaikuttaa oleellisesti myös johtamisen onnistuminen. Perinteisessä julkishallinnossa johtajan rooli on ollut huolehtia tietyn lainsäädäntöön perustuvan toimenpiteen oikeanlaisesta suorittamisesta, joten oli selvää, että yksityisen sektorin johtamismallien hyödyntäminen nähtiin mahdottomaksi. New Public Management korostaa julkishallinnon tavoitteena suorittamisen sijaan aikaansaatuja vaikutuksia, joten on selvää, että myös johtamisen merkitys ja rooli korostuvat.

Haveri (2002, 7) nostaa paremman johtamisen vaatimuksen yhdeksi New Public Managementin keskeisistä teeseistä ja myös Lähdesmäki (2000, 31–32) uskoo johtamisen merkitykseen kuntasektorin ongelmien ja tulevaisuuden haasteiden ratkaisemisessa esittäessään yksityisen sektorin johtamismallien tuomista julkiselle sektorille ja vaatiessaan kykyä tehostaa toimintaa jatkuvasti ja laatia työn suorittamista kuvaavia mittareita.

Yhtä pitkät perinteet on ajattelulla, jonka mukaan niin julkishallinnossa kuin markkinoillakin tiedetään pätevän samat toimintaan ja johtamiseen liittyvät yleiset periaatteet. Peter Drucker (2000, 19) vahvistaa tämän ajatuksen todetessaan, että vain kymmenen prosenttia jokaisen organisaation johtamistyöstä täytyy sopeuttaa toiminta-ajatuksen, kulttuurin, historian ja käsitteistön mukaan. Valtaosa johtamisesta perustuu muuhun kuin organisaatiokohtaiseen osaamiseen, minkä myös Haveri (Haveri 2002, 7) vahvistaa kertomalla, että johtaminen on luonteeltaan yleistä, jolloin samanlaiset johtamisopit sopivat sekä julkiselle että yksityiselle sektorille. Yksityisen sektorin

johtamismallien siirtämistä kuntasektorille ei siis nykyäskäityksen mukaan pidetä ongelmallisena tai kuntien tehtävien kannalta ristiriitaisena. Päinvastoin, yksityisen sektorin johtamismenetelmien korostaminen nähdään yhtenä kuntasektorin keskeisenä menestystekijänä.

2.3 New Public Managementin keskeiset piirteet

New Public Management tarkoittaa kaikkia niitä toimenpiteitä ja kehittämistoimia, joiden avulla julkishallinnon nähdään muuttuneessa ja jatkuvasti muuttuvassa toimintaympäristössä parhaiten kykenevän hoitamaan tehtävänsä. Jan-Erik Lane (2000, 37) kiteyttää perinteisen ja nykyaikaisen julkishallinnon erot seuraavasti:

- 1) perinteisen julkishallinnon painopistealueena on toimintatapa, nykyaikaisessa julkishallinnossa painopisteenä on saada työt tehdyksi,
- 2) perinteinen julkishallinto on julkisoikeudellinen toimija eli käyttää julkisoikeudellisia mekanismeja kuten byrokratia ja julkiset liikelaitokset, nykyaikainen toiminta on yksityisoikeudellista eli käyttää yksityisoikeudellisia mekanismeja kuten sopimus ja tarjous,
- 3) perinteisessä julkishallinnossa julkisten ja yksityisten toimijoiden välinen ero on selkeä, nykyaikaisessa julkishallinnossa ero on häilyvä,
- 4) perinteisessä julkishallinnossa resurssien kohdentaminen ja sääntely on erotettu toisistaan, nykyaikaisessa julkishallinnossa kohdentaminen ja sääntely kuuluvat yhteen.

New Public Management ei ole selkeästi vain yhdellä tavalla määriteltävä teoria, koska se ei näyttäydy kaikkialla samalla tavalla ja sitä sovelletaan kontekstista riippuen eri maissa eri tavalla ja eri painotuksin. New Public Management koostuu useista toimintatavoista ja ulottuvuuksista, jotka yhdessä tekevät siitä julkisen sektorin hallinnan teorian. New Public Management on selkeästi markkinahakuinen teoria, jonka

keskeisiksi ulottuvuuksiksi suomalaisen näkökulman mukaan on nimettävissä seuraavat kolme strategista suuntausta:

- 1) Johtamisen roolia korostetaan ja johtajuus nähdään keskeisenä menestyksen takaavana elementtinä,
- 2) yksilöiden tarpeet ja valinnanvapaus huomioidaan eli korostetaan toiminnan asiakaslähtöisyyttä ja
- 3) muodostetaan itseohjautuvia ja taloudellisesti itsenäisiä toimintayksiköitä (Haveri 2002, 7).

Mainitut kolme strategista suuntausta sisältävät organisaation menestymisen kannalta kaikki keskeiset elementit, ja kaikki nämä strategiset suuntaukset vahvistavat merkittävällä tavalla sopimusperusteisuuden nousemista organisaation toimintojen koordinoitimekanismiksi ohi hierarkian tai perinteisen valtasuhdeajattelun. Johtamisen rooli viittaa organisaation keskeisimpään resurssiin eli johtajiin ja johtamiseen.

Asiakaslähtöisyys palvelujen järjestämisen lähtökohtana kuuluu hyvään johtamiseen ja on New Public Managementin mukaiselle organisaatiolle itseäänselvyys. Itseäänselvyys se on, koska markkinalähtöisyyteen kuuluu palvelun järjestäminen sellaisena kuin asiakkaat sen haluavat eikä sellaisena kuin se omalle organisaatiolle olisi helpointa tuottaa. Tämän vuoksi asiakasnäkökulman osaaminen ja sen johtamiseen liittyvä palvelujen mittaaminen ja arviointi kuuluvat keskeisesti modernin nykyaikaisen organisaation perustoimintaan. Tämä ei kuitenkaan ole mahdollista, mikäli organisaation toiminnallinen rakenne ei tue tai mahdollista itseohjautuvuutta. Myllyntaus (2002, 15) kuvaa hyvin itseohjautuvuuden merkitystä kunnalle kertomalla itseohjautuvuuden tarkoittavan sitä, että toimintayksikkö voi itse korjata tavoitetta ja toimintatapaansa toimintaympäristöstä saatavan tiedon perusteella. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kuntien toiminnan tulee olla toimintaympäristön huomioivaa eli toimintoja sopeutetaan toimintaympäristön haasteiden mukaisesti eikä enää toimita tietyn ja ennalta laaditun suunnitelman mukaisesti ympäristössä tapahtuvista muutoksista välittämättä.

Haveri (2002, 8) pitää tärkeänä itseohjautuvien ja taloudellisesti itsenäisten organisaatioiden muodostamisen, koska omista toimenpiteistä riippuva toiminnan

kehittyminen todennäköisesti tehostaa resurssien käyttöä. Haveri (mts. 8) käyttää muutoksesta termiä hajauttaminen, jolla hän kuvaa byrokraattisen ja tiukasti normiohjatun organisaation purkamista ja muokkaamista joustavammaksi, orgaaniseksi organisaatioksi. Morganin (1997, 33, 116) mukaan byrokraattinen organisaatio on tehokas stabiileissa ja suojatuissa olosuhteissa, mutta organisaation näkeminen organismina viittaa innovaatiovalmiuteen ja kyvykkyyteen vastata muuttuvan toimintaympäristön haasteisiin.

Mauri Grönroos (2003, 153) kuvaa hyvin asian merkityksellisyyttä toteamalla, että informaatiotaloudessa¹⁶ toimijan on erikoistuttava ja pystyttävä jatkuvasti uusiutumaan. Grönroos (mts. 153) painottaa, että organisaatiota ei voida kehittää ulkoapäin, vaan uudistusvoiman on tultava organisaatiosta itsestään. Tämä ei kuitenkaan ole mahdollista ilman organisaation itseohjautuvaa organisaatorakennetta ja hyvää johtamista. Ilman mainittuja edellytyksiä ei organisaation kehittäminen tai asiakaslähtöinen toimintatapa ole mahdollisia. Johtamisen merkitys on organisaation menestymisen kannalta oleellinen ja New Public Managementin keskeinen ydin.

Haveri (2002, 4) kuvaa kuntien johtamisessa käynnissä olevaa muutosta paradigmaattiseksi, millä hän tarkoittaa New Public Managementin olevan korvaamassa hallintoparadigmana pitkään vallalla olleen byrokraattis-legalistisen hallintoparadigman. Haveri (2002, 7) esittää, että New Public Managementin mukaisilla uudistuksilla laajennetaan johtamisen mahdollisuuksia ja mallia haetaan yksityiseltä sektorilta, koska siellä johtamisopit ovat kehittyneet ilman byrokratian ja legalismin¹⁷ vaikutusta. Haveri (mts. 7) kertoo paremman johtamisen tarkoittavan siirtymistä byrokratiasta New Public Managementiin eli hallintovirkamiehistä julkisiin johtajiin. Tällä siirtymisellä ei kuitenkaan tarkoiteta aikaisemman järjestelmän täydellistä korvaamista uudella, vaan siirtyminen tulee nähdä oleellisena painopisteen muutoksena.

¹⁶Informaatiotalouden toinen nimitys on tietotalous, mikä tarkoittaa sitä, että tieto on yksi keskeisistä tuotannontekijöistä.

¹⁷Haveri (2002, 7) määrittelee legalistisen johtamisen sääntöjen ja määräysten sanelemaksi mekaaniseksi toiminnaksi, jossa johtamisen mahdollisuudet on vähäiset.

Christopher Pollitt (2003, 32) vertaa byrokratiaa dinosaurukseen, joka hänen mukaansa kuvaa liian isoa, hidaskäyttöistä, ymmärtämätöntä, sopeutumaton ja ajattelukyvyttöä johtamismenetelmää. Pollitt tuo asian esille kieltämättä kärjistäen, mutta toteaa kuitenkin perinteisen hallinnon keskeiset ongelmat. Liian iso viittaa julkisiin monopoleihin, joissa toimintatapa on noussut saavutettavaa laatua tärkeämmäksi toiminnan suuntaviivaksi. Samalla siitä on tullut rakenteeltaan ja päätöksentekomenetelmältään liian monimutkainen ja moniulotteinen pystyäkseen vastaamaan muuttuviin tarpeisiin. Julkisen sektorin koko ja samalla julkisten menojen kasvu oli Suomessakin voimakasta 1980-luvun lopulle saakka (Haveri 2002, 7; Tiuhonen 2004, 7). Haveri (2002, 7) tuo esille, että byrokraattisen hallinnon perustuminen epäluottamukseen johti epätarkoituksenmukaisiin menettelytapoihin ja teki hallinnosta vaikeasti lähestyttävän sekä persoonattoman.

Byrokraattinen hallinto ei kykene uusiutumaan tai sopeuttamaan toimintaansa muuttuvien vaatimusten mukaisesti. Tämä tarkoittaa sitä, että hallinnon tehokkuus ei lisääntynyt sisäisestä muutostarpeesta, vaan muutosvoimien täytyy tulla ulkopuolelta. Perinteinen julkishallinto ei esimerkiksi ole asiakassuuntautunut, jolloin muutos ei käynnisty asiakaspalautteen perusteella. Tämä puolestaan on johtanut kansalaisten tyytymättömyyteen ja vaatimukseen paremmasta palvelukyvystä. New Public Management tarkoittaa siis oleellista muutosta aikaisempaan johtamismenetelmään verrattuna, joten on selvää, ettei muutos ole voinut tapahtua hetkessä ja että muutos on aiheuttanut myös vastarintaa.

Jan-Erik Lanen (2000, 6) mukaan yleisimmät New Public Managementia vastaan esitetyt väitteet ovat: a) se on oikeistoideologia, b) se ei sisällä mitään uutta jo tutun ulkoistamisen lisäksi, c) se on manipulatiivinen (vaikuttaa johonkin siten, että kohde toimii halutulla tavalla ts. tarkoitushakuinen) diskurssi, d) se on suosittujen ideoiden epäjohtamismukainen sekoitus ja e) se on pelkkä yksityisen sektorin mikroalousteorian laajennus julkisen sektorin tarpeisiin. Lanen (mts. 6) mukaan vastustajat eivät ota huomioon muun muassa seuraavia seikkoja:

- 1) New Public Management on ideologiselta perustaltaan neutraali. New Public Management suuntautuu julkisen sektorin pienentämiseen, mutta siihen kuuluvia elementtejä (hajauttaminen, yksityistäminen, yhtiöittäminen, markkinoiden

avaaminen, uudelleenmäärittely, toimeenpanevien virastojen käyttöönotto, sisäiset markkinat, tilaaja-tuottajamalli ja kilpailuttaminen) käytetään myös vahvistamaan hyvinvointivaltiota ja tekemään siitä tehokkaamman. Kysymyksessä ei ole teoria, jonka mukaan yksityinen sektori on voimavarojen kohdentamisessa julkista sektoria parempi, mutta New Public Managementin mukaan julkista palvelutuotantoa täytyy ajatella eri tavalla eli siten, että myöskään julkinen sektori ei ole ainoa oikea palvelujen tuottaja.

- 2) New Public Management tarkoittaa sopimusperusteisuutta, mikä ei tarkoita pelkästään palvelujen järjestämistä yksityisen yrityksen tuottamana eli ulkoistamista. New Public Management on käytännöllinen teoria siitä, kuinka hallinto voi parantaa toimintaansa, olipa kysymyksessä sitten palvelujen järjestäminen omana tuotantona tai muiden tuottamana.
- 3) New Public Management liittyy todelliseen ilmiöön. New Public Management tuo julkishallinnon toiminnan arkipäivään uusia termejä, kuten esimerkiksi kilpailuttaminen ja tarjoaminen tai tilaaja ja tuottaja. Uusien termien lisäksi New Public Management näkyy konkreettisenä muutoksena organisaation rakenteessa ja toimintatavoissa. Kysymyksessä ei siis ole symboli tai muotioikku, vaan todellinen ilmiö.
- 4) New Public Management on aidompi teoria kuin pelkästään kokoelma julkisen valinnan teoriasta ja yksityisen sektorin johtamisesta. Julkisen valinnan koulukunta vannoo hajauttamisen voimaan, kun taas vanhat yksityisen sektorin johtajat suosivat keskittämistä. New Public Management ei ole julkisen valinnan teorian jatkumo ja johtamisteorian se on edistyneempi kuin vanha Taylorismi. Taylorismilla tarkoitetaan Frederick Taylorin (1856–1915) rationalisoinnin oppia eli työn pilkkomista pienempiin osiin (Harisalo & Miettinen 1995, 13).
- 5) New Public Management ei ole julkiselle sektorille sovellettu mikrotaloustiede. Se on enemmän kuin pelkkää kustannus-hyöty-analyysin toistamista. New Public Management on kehittynyt todellisten kokemusten ja julkishallinnon

sisällä toteutettujen uudistusten kautta. Kysymyksessä ei ole yksityisen sektorin ideoiden suoraa lainaamista julkiselle sektorille. (Lane 2000, 6–8.)

New Public Management on enemmän tai vähemmän yhtenäinen teoria siitä, kuinka hallinnon tulee järjestää palvelujen tuotanto (Lane 2000, 8). Lane (mts. 37) toteaa yksinkertaisesti, että New Public Management tarkoittaa kaikkia niitä toimenpiteitä, joiden avulla asiat saadaan tehdyksi. Mitä sitten käytännössä tarkoittaa asioiden saaminen tehdyksi? Ajatuksena on se, että luodaan puitteet asioiden hoitamiseksi aikaisempaa vähäisemmillä voimavaroilla. Tämä ajatus liittyy kahteen New Public Managementin keskeiseen elementtiin: markkinamenetelmien soveltamiseen ja huomion kiinnittämiseen vaikutuksiin. Markkinamenetelmien soveltamiseen liittyvät sellaiset toimenpiteet kuten kilpailuttaminen, kunnan omien yksiköiden altistaminen kilpailulle sekä tilaajan ja tuottajan roolien erottaminen. Huomion kiinnittäminen tuloksiin ja vaikutuksiin merkitsee arviointiin vaadittavien kriteerien määrittämistä ja soveltamista julkiseen toimintaan (Haveri 2002, 9). Ella Suojalehto (suullinen tiedonanto 15.1.2007) painottaa mittaamisen tärkeyttä toiminnan kehittämisessä, mutta hän painottaa myös mittaamisen oikeudenmukaisuuden tärkeyttä. Kunnan oman toiminnan ja yksityisen yrityksen tuottaman palvelun mittaamisessa ja sen perusteella tehtävässä vertailussa täytyy ottaa huomioon kunnan yksikön mahdollisesti laajempi kokonaisvastuu eikä mitata ainoastaan tiettyä yksittäistä työtehtävää. Mittaamisen täytyy perustua kokonaisuuden huomioimiseen ja sen avulla tulee saada oikeaa tietoa kehittämisen perustaksi.

Näiden ajatusten mukaisesti New Public Management ohjaa asioiden hoitamiseen tarvittavan välineen eli organisaation rakenteen suunnittelua. New Public Managementin mukainen organisaatio ei perustu niinkään hierarkiaan, vaan erilaisiin vuorovaikutussuhteisiin, joita koordinoidaan ja hallitaan sopimusten avulla. New Public Managementin mukaisella organisaation rakenteella ja toimintojen koordinoinnilla saavutetaan riittävä tehokkuuden taso sille, että kuntalaisten tarpeet olisi edelleen mahdollista tyydyttää.

Kunnan perustehtävänä on järjestää palveluja kuntalaisille eli tyydyttää vaikutuspiirissään asuvien ihmisten hyvin erilaiset ja alati muuttuvat tarpeet mahdollisimman täydellisesti. Täydellinen tarpeentyydytys ei kuitenkaan ole koskaan

mahdollista, koska käytettävissä olevat taloudelliset voimavarat ovat rajalliset (Pekkarinen & Sutela 2000, 17). Täydellistä tarpeentyydytystä hedelmällisempää onkin puhua halutusta tai tarpeellisesta tarpeentyydytyksestä. Onhan selvää, että kun palveluja arvioidaan tai tehostetaan, niin se ei tarkoita pelkästään laadun parantamista, vaan se voi tarkoittaa joissakin palveluissa myös liiallisen laadun karsimista (Hakari Kari, suullinen tiedonanto 20.12.2006). On esimerkiksi turha pitää kirjastoa auki myöhään iltaan, mikäli asiakkaita käy vain muutamia. Tästä vapautuvat resurssit kannattaa siirtää toiseen kirjastoon, missä laajempaa asiakaskuntaa voidaan palvella pidennetyillä aukioloajoilla.

Kun taloudelliset voimavarat vähentyvät, niin haluttuun tarpeentyydytyksen tasoon vaaditaan entistä parempaa tehokkuutta eli olemassa olevilla voimavaroilla on saatava entistä enemmän aikaan ja voimavarat on kohdistettava tarkemmin. Täytyy kuitenkin muistaa, että pelkkä taloudellinen tehokkuus ei välttämättä kerro kuntasektorin onnistumisesta sitä kaikkein oleellisinta eli kuntalaisen saaman palvelun laatua. Tehokkuus täytyy ymmärtää suhteellisena eli johonkin toiseen asiaan tai kohteeseen verrattavana käsitteenä. Tehokkuuden tulee siis näkyä vaikuttavuutena kuntalaisille, eikä tehokkuutta voi mitata yksinkertaisesti vain katsomalla pelkkää panosten ja tuotosten suhdetta.

Kuntien kehitysprosessi palvelujen tuottajasta järjestäjäksi on perustunut keskeisiltä osiltaan siihen, että ydintavoitteena on ollut ja on edelleen tehokkuuden parantaminen. Anglosaksissa maissa, joissa on erilainen yhteiskuntajärjestelmä ja lainsäädännöllinen pohja kuin Suomessa, New Public Management toteutuu eri tavalla kuin suomalaisessa yhteiskunnassa. Suomessa kuntien rooli palvelujen järjestäjänä on oleellisesti korostetumpi ja yhteiskunnan vastuu kansalaisten elämästä on oleellisesti laajempi kuin anglosaksisissa maissa. Yhteistä on puolestaan keskeinen pyrkimys julkisen talouden kasvun rajoittamiseen, palvelutuotantoyksiköiden koon kasvattamiseen ja ajatus, ettei julkinen sektori toimi yhtä tehokkaasti kuin yksityinen sektori (Hyyryläinen 2004, 49).

On luonnollisesti selvää, ettei yksityinen sektori voi olla kaikessa julkista sektoria tehokkaampi. Yhtä selvää kuitenkin on, että kuntaorganisaatio usein häviää tehokkuudessa yksityisen sektorin organisaatiolle. Pekkarinen ja Sutela (2000, 95–96) näkevät tähän kaksi pääsyytä:

- 1) taloustieteellisen ajattelun mukaan kilpailu on tärkein avain tehokkuuteen, ja kilpailu toteutuu paremmin yksityisellä kuin julkisella sektorilla, ja
- 2) poliittiset instituutiot tekevät päätöksiä pohjimmiltaan poliittisin perustein.

Tässä yhteydessä on helppo todeta, ettei kuntaorganisaation toiminta perustu voiton maksimointiin, jolloin myöskään päätöksenteko ei perustu aina taloudellisesti parhaimman vaihtoehdon toteuttamiseen. Liiketaloudellisen voiton sijaan kuntien toiminta koostuu a) hyvinvointi- ja palvelutehtävästä, b) edunvalvonta- ja kehittämistehtävästä, c) demokratiatehtävästä ja poliittisesta tehtävästä ja d) valtion osoittamista hallinto- ja viranomaistehtävistä (Anttiroiko, Haveri ja Karhu ym. 2003, 19). Myös päätöksenteon perusteet eroavat luonnollisella tavalla, sillä viranomaistoiminnassa noudatetaan säännösrationaliteettia, mutta yritystoiminnassa noudatetaan pääoman tuoton maksimointiin perustuvaa taloudellista rationaliteettia (Myllyntaus 2002, 19).

Julkishallinnon ja yksityisen sektorin toimintatavoissa on siis selkeä ero, ne tuntuvat jopa vastakkaisilta. On siis aiheellista miettiä, onko toimintatavoissa välttämättä oltava näin suuri ero, vai voisivatko ne lähentyä toisiaan. Tämä mahdollistaisi laajemman ja syvemmän yhteistyön sekä molemminpuolisen oppimisen. New Public Management on teoria julkishallinnon järjestämisen ja johtamisen uudesta paradigmasta¹⁸, joka lisää sopimusperusteisuuden hallinnon ja johtamisen perinteiseen viitekehykseen. Kyseessä on osa maailmanlaajuisia johtamisen kehittämiseen liittyvää uudistusprosessia, ja se vaikuttaa tavalla tai toisella kaikkiin maihin. Lanen mukaan täysin toteutettuna New Public Management murtaa institutionaalisia raja-aitoja julkishallinnon ja yksityisen sektorin väliltä ja muodostaa sopimusperusteisuudesta peruskäytännön julkishallinnon tehtävien hoitamiseksi. (Lane 2000, 3, 128–129.)

¹⁸Tieteenteoreettisena käsitteenä paradigmalla tarkoitetaan vallalla olevaa tutkimustapaa, -suuntausta tai metodologiaa, sitä mitä tutkijayhteisö tai suuri osa siitä pitää "normaalitieteenä" (ks. <http://www.helsinki.fi/folkloristiikka/opiskelu/terminologia.htm#paradigma>). Paradigman muutoksella tarkoitetaan tieteen- tai opinalalle annettavaa uutta perustaa, johon liittyy uudet arvot, oletukset tai menetelmät (Gummesson & Tillman 1998, 409).

3. Sopimusperusteisuus kunnan palvelutuotannossa

3.1 Palveluiden järjestämisen lainsäädännöllinen perusta

Kunnilla ei ole palveluiden tuottamisvastuuta, vaan järjestämisvastuu. Järjestämisvastuu tarkoittaa yksinkertaisesti sitä, että kunta vastaa palveluiden saatavuudesta (Oksanen 2006). Kunnan on huolehdittava palveluiden tuottamisesta omana työnä, yhteistoiminnassa toisten kanssa tai ostamalla palvelu ulkopuoliselta tuottajalta. Antero Oksasen (2002, 77) mukaan kunnallisen palvelutuotannon lähtökohtana on vahvan kunnallisen itsehallinnon takaava perustuslain (11.6.1999/731) 121 §:

”Kunnallinen ja muu alueellinen itsehallinto

Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon.

Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla.

Kunnilla on verotusoikeus. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta.

Itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään.” (Valtion säädöstietopankki 2007)

Mäenpään (1999, 281) mukaan kunnallinen itsehallinto edellyttää hallinnollista riippumattomuutta ja sitä, että kunnat ovat itsenäisinä oikeushenkilöinä juridisesti valtiosta erillään. Toinen keskeinen kunnalliseen itsehallintoon liittyvä tekijä on kunnallinen demokratia, jolla tarkoitetaan kuntalaisten oikeutta päättää itse omista asioistaan. Palvelutuotantoa koskeva päätösvalta tulee olla vaaleilla valituilla toimielimillä ja luottamushenkilöillä tulee olla määräävä asema päätöksenteossa. (mts. 281)

Mäenpää (1999, 281) toteaa, että kunnallisen itsehallinnon perusvaatimuksiin kuuluu oma tehtäväpiiri. Tähän perusvaatimukseen liittyvä ja kunnallisen itsehallinnon takaava asia toistuu Kuntalain (17.3.1995/365) 2 §:ssä:

”Kunnan tehtävät

Kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät. Kunnille ei saa antaa uusia tehtäviä tai velvollisuuksia taikka ottaa pois tehtäviä tai oikeuksia muuten kuin säätämällä siitä lailla.

Kunta voi sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä.

Kunta hoitaa sille laissa säädetyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunta voi hankkia myös muilta palvelujen tuottajilta.” (Heuru 2001, 53; Valtion säädöstietopankki 2006b.)

Kuntalain 2 pykälässä säädetään kunnan julkisoikeudellisista tehtävistä, joilla tarkoitetaan sekä kunnan itse ottamia vapaaehtoisia tehtäviä että lakisääteisiä tehtäviä (Anttiroiko, Haveri ja Karhu ym. 2003, 47; Heuru 2001, 53–54, 58). Heuru (2001, 54) muistuttaa kuitenkin, että kaikki kunnan tehtävät ovat itsehallintotehtäviä riippumatta siitä ovatko ne erityistoimialaan vai yleiseen toimialaan kuuluvia. Yleisen toimialan ja erityistoimialan välinen rajapinta on kuntien uudistuskehityksen myötä hämärtynyt ja perustehtävien jaottelu on enää lähinnä lainsäädäntötekniinen kysymys (mts. 54). Uudistuskehityksellä tarkoitetaan kuntien muuttunutta toimintatapaa hyvinvoinnin tuottamisessa.

Kuntalain 2 pykälässä on kohta myös yksityisoikeudellisista sopimuksista, koska maininta muista palvelutuottajista viittaa muihin kuin julkishallinnon sisäisiin palvelutuottajiin (Mäenpää 1999, 60–61). Kuntalaki mahdollistaa sen, että nykyaikainen kunta on sekä julkisoikeudellinen yhteisö että yksityisoikeudellinen oikeushenkilö. (Anttiroiko, Haveri ja Karhu ym. 2003, 47; Heuru 2001, 58.)

Yksityisoikeuden ja markkinoiden kiinteästä suhteesta huolimatta mukaan on tullut myös sosiaalisia tehtäviä, joten yksityisoikeuden ja julkisoikeuden välinen rajapinta on hämärtyneessä (Wilhelmsson 1999, 108). Wilhelmssonin (1999, 110) mukaan näiden erottamisen sijaan pitäisikin keskittyä näkemään julkisoikeus ja yksityisoikeus

jatkumona, jonka toisessa äärilaidassa on julkisoikeudelliset normit ja toisessa äärilaidassa yksityisoikeudelliset osat. Wilhelmsson (1999, 109) kuvaa yksityisoikeuden ja julkisoikeuden välisiä eroja seuraavasti:

- yksityisoikeudessa säännellään yksityisten välisiä suhteita, julkisoikeus sääntelee julkisyhteisöjen toimintaa julkisen vallan haltijoina, mutta tehdessään sopimuksen markkinoilla se toimii yksityisoikeuden säännösten mukaisesti,
- yksityisoikeuden pyrkimyksenä on yksityisten etujen yhteensovittaminen, mutta julkisoikeuden arvot liittyvät yhteisöön ja sen toimintaan,
- yksityisoikeudelliset riidat ratkaistaan yleisessä tuomioistuimessa, kun taas julkisoikeudelliset riidat hallintotuomioistuimessa,
- yksityisoikeus ja julkisoikeus käyttävät eri käsitteistöä, esimerkiksi sopimus kuuluu perinteisesti yksityisoikeuteen ja julkisten palveluiden säännöstö julkisoikeuteen.

Yksityisoikeuden ja julkisoikeuden välisen rajapinnan hämärtymistä selittävät

- julkishallinnon markkinaehtoistuminen, jolloin julkista valtaa on siirtynyt yksityisoikeudellisille yhteisöille,
- viranomaisvalvonnan ja muiden vastaavien menettelyjen käyttäminen kysymyksiin, joissa on perinteisesti käytetty yksityisoikeudellisia seuraamuksia,
- julkisten intressien sekoittuminen yksityisoikeuteen siten, että yksityisoikeus ottaa huomioon julkisen edun,
- julkishallinnon markkinasuuntuneisuutta painottanut uudistumiskehitys (Wilhelmsson 1999, 110–113).

Sopimusprosessin ydinasian eli laadittavan sopimuksen lainsäädännöstä johdettuna tehtävänä on osoittaa osapuolet ja sitoa heidät oikeudelliseen suhteeseen. Oikeudellista suhdetta ei kuitenkaan synny näennäismarkkinamallissa kunnan tilaajayksikön hankkiessa palveluja kunnan omalta tuottajayksiköltä palvelusopimuksen avulla. Tavallisimmin yksityisoikeudellinen ostopalvelusopimus syntyy siten, että kunta tilaajan ominaisuudessa pyytää tarjouksia tietystä palvelusta tai hyödykkeestä eli tekee tarjouspyynnön, jossa tarjouspyynnön kohde ja tarjousten käsittelyyn sekä lopulliseen valintaan liittyvät kysymykset yksilöidään mahdollisimman tarkasti. Tuottaja tekee

tarjouspyynnön mukaisen tarjouksen ja sopimus syntyy, mikäli kunta hyväksyy tarjouksen. Sopimus siis syntyy, kun yksilöityyn ja pätevään tarjoukseen annetaan hyväksyvä, yksilöity ja pätevä vastaus (Jaakkola & Sorsa 2005, 39; Suojanen 2002, 65). Saarnilehto (Saarnilehto 2005, 4–5, 8) tulkitsee sopimukset kaksipuolisesti velvoittaviksi. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että sopimusta rikkonutta osapuolta vastaan voidaan ryhtyä toimenpiteisiin.

Sopimus kertoo mitä on sovittu, mutta se kertoo myös mitä ei ole sovittu. Sopimusosapuolille sopimus merkitsee velvollisuutta noudattaa sopimuksessa sovittuja asioita, mutta kaikki sen ulkopuoliset asiat on sovittava erikseen. Tämä on esimerkki sopimuksen sitovuuden oikeanlaisesta ymmärtämisestä ja siitä, että sopimukset palvelujen järjestämisen välineenä asettavat erilaisia vaatimuksia sekä strategiselle että operatiiviselle johtamisellekin niin ammatillisesta kuin poliittisesta näkökulmasta. On myös tärkeää huomioida, että kaikki sopimukset eivät ole samanlaisia eivätkä kaikki sopimukset ole virallisia sopimuksia.

Kun esimerkiksi kunnan tilaajalautakunta tilaa palveluja kunnan tuottajaorganisaatiolta, niin kysymyksessä on kunnan sisäinen palvelujen järjestämistä ohjaava sopimus. Tällaiset sopimukset eivät ole juridisesti sitovia palvelutuotosopimuksia, vaan paremminkin yhteisen palvelutuotantotavoitteen sopiminen kirjallisessa muodossa. Sopimuksen rikkomisesta ei seuraa lainsäädäntöön perustuvia velvoitteita, vaan sitovuus liittyy budjettiin sekä sitovuuteen valtuustolle (Hakari Kari, suullinen tiedonanto 20.12.2006). Oikeat sopimukset ovat sopimusosapuolia sitovia sopimuksia, joiden rikkomisesta seuraa lainsäädännöllisiä velvoitteita. Tällaisia sopimuksia ovat esimerkiksi kunnan ja yksityisen yrityksen väliset ostopalvelusopimukset.

Kun kunta tekee sopimuksia toisen julkisyhteisöön kuuluvan yksikön kanssa julkisten tehtävien hoitamiseen liittyvistä asioista, niin kysymys on julkisoikeudellisesta sopimuksesta. Tämä tarkoittaa sitä, että näihin sopimuksiin liittyy yleensä erityislakeja, joissa kerrotaan, miten sopimus tulee tehdä ja mitä sen tulee sisältää. Esimerkki tällaisesta sopimuksesta on kuntayhtymän perustamiseksi laadittu sopimus. Nämä sopimukset ovat kunnalle tärkeitä, mutta eivät muodosta sopimusten enemmistöä. Valtaosa kuntien tekemistä sopimuksista on yksityisoikeudellisia sopimuksia, koska

valtaosa kuntien sopimuskumppaneista on muita kuin toisia julkisyhteisöjä. (Oksanen 2006.)

3.2 Kunta palveluiden tuottajana

Hierarkkisiin valtasuhteisiin ja resursseilla ohjaamiseen perustuva peruskunta ei ole New Public Managementin periaatteiden mukainen organisaatorakenne, koska se jo peruslähdekohdaltaan poikkeaa modernista New Public Managementin mukaisesta kuntaorganisaatiosta. Modernissa organisaatiossa toiminnan peruslähdekohta on palveluiden järjestäminen kuntalaisille, kun taas hierarkkisessa organisaatiossa lähdekohtana on palvelujen tuottaminen kuntalaisille. Tämän peruseron ja siihen liittyvien ilmiöiden ymmärtäminen on oleellista, kun verrataan perinteistä ja modernia kuntaorganisaatiota keskenään. Tätä ei kuitenkaan pidä ymmärtää niin, että hierarkkinen organisaatio olisi aina ja automaattisesti kaikissa tilanteissa huonompi kuin moderni organisaatio. Asia on pikemminkin nähtävä niin, että perinteinen organisaatio ei mahdollista sellaista tehokkuuden lisäämistä ja toiminnan avoimuutta kuin moderni organisaatio. Ella Suojalehdon (suullinen tiedonanto 15.1.2007) toteamus kokoa keskeisen viestin yhteen: ”*perinteisessä organisaatiossa on piirteitä, jotka eivät tue tehokkuuden hakemista*”.

Hierarkkinen peruskunta voi säästää käyttämällä yhteishankintoja tai hyödyntämällä kuntien välistä yhteistyötä, mutta tällöin kysymyksessä on pikemminkin kustannusten säästötavoitteet kuin tehokkuustavoitteet. Hyvin usein hankinnat myös suuntautuvat palveluihin tai tavaroihin, joiden oma tuotanto olisi joka tapauksessa mahdotonta. Hierarkkisen peruskuntaorganisaation toiminnan lähdekohtana on se, että kaikki palvelut tuotetaan kunnan omana työnä ja tätä työtä varten on saatava riittävät resurssit. Tästä syystä tuotantoyksikön toiminnan oikeutusta perustellaan tarpeella tuottaa tietty määrä tiettyä palvelua eikä niinkään tietyillä resursseilla saavutettavia vaikutuksia kuntalaisille. Tämä on yksi esimerkki peruslähdekohdan eron heijastumisesta käytännön toimintaan. Toinen keskeinen ero on se, että hierarkkisen kunnan toimintayksikön keskeinen tehtävä on tuottaa palvelu ilman pelkoa tehtävän menettämisestä nyt tai milloinkaan tulevaisuudessa. Näin ollen ei myöskään ole tarvetta tehdä sopimusta palvelun tuottamisesta, koska tuottaminen perustuu yksinkertaisesti siihen, että kyseiset

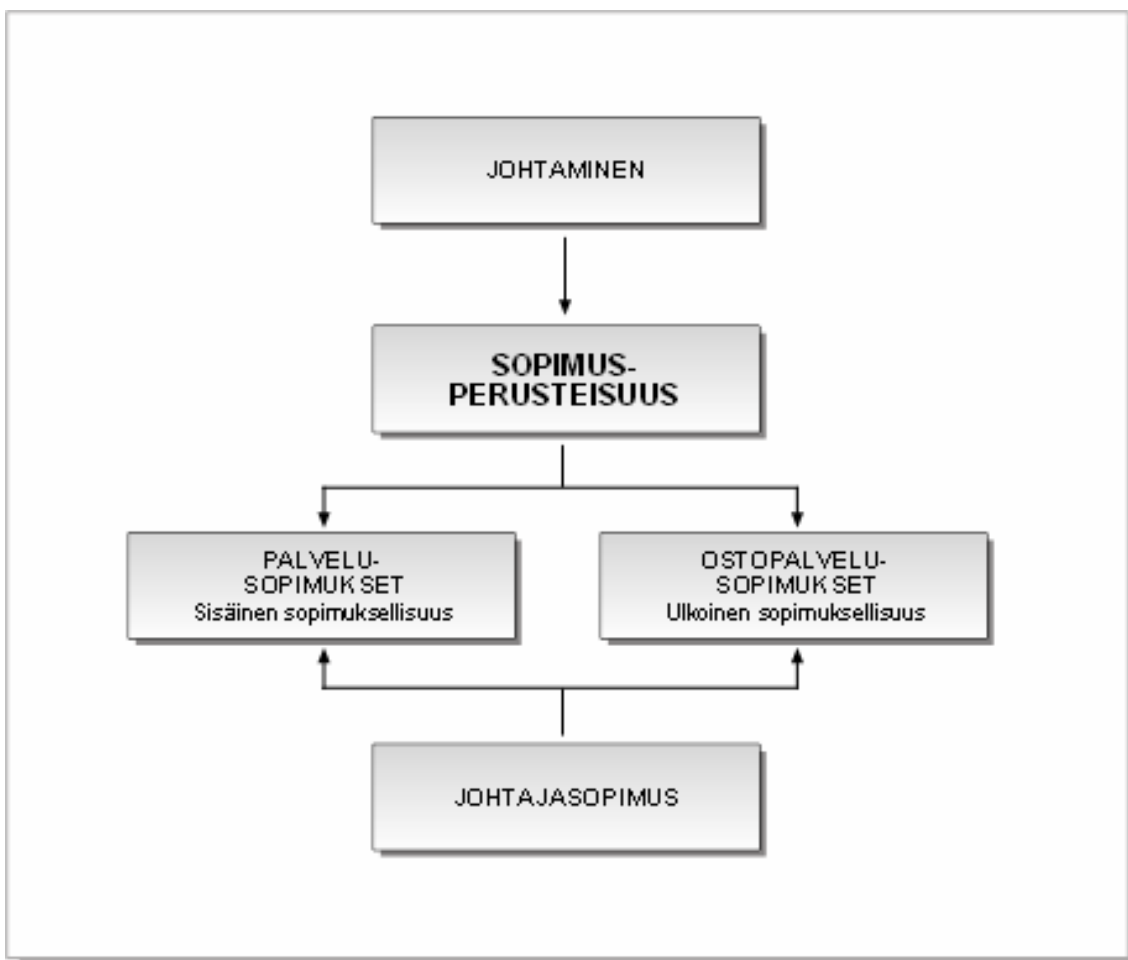
henkilöt ovat työsuhteessa kuntaan. Tuotantoyksikön työntekijöiden ja kunnan väliset työsopimukset riittävät oikeutukseen tuottaa palvelua vuodesta toiseen.

Hierarkkisen kunnan toimialan tai toimintayksikön toimintaan ei liity kilpailullisia elementtejä tai esimerkiksi palveluiden tuotteistamista, mikä on myös oleellinen ero moderniin organisaatioon verrattuna. New Public Managementin vastainen toimintatapa on myös se, että ylempi hierarkian taso voi suoraan määrätä alemman toiminnasta, vaikka asiakasosaaminen on alimmalla toteuttavalla tasolla. Toiminnan lähtökohta ei ole asiakassuuntautuneisuus, vaan tuotantosuuntautuneisuus.

Johtamisen näkökulmasta hierarkkisen toiminnan ohjaaminen on sekä poliittisille että ammatillisille johtajille selkeää ja perustuu pääosiltaan lainsäädäntöön. Tämä tarkoittaa samalla myös sitä, että johtamisen mahdollisuudet ovat rajoitetummat eikä toimintaympäristön muutoksia ole mahdollista huomioida samalla tavoin kuin modernissa organisaatorakenteessa. Tästä syystä hierarkkinen kuntaorganisaatio ei voi olla tehokas siinä mielessä kuin se New Public Managementin mukaisesti ymmärretään, joten hierarkkista perusorganisaatiota ei enää mielletä parhaaksi mahdolliseksi palveluiden järjestämisen välineeksi. Kehitys tapahtuu pois perinteisestä hierarkkisesti ohjatusta omasta tuotannosta kohti markkinasuuntautuneita toimintatapoja (Kallio, Martikainen, Meklin, Rajala ja Tammi 2006, 14).

3.3 Kunta palveluiden järjestäjänä

3.3.1 Organisaation sopimuksellisuus



KUVIO 3. Kunnan palvelutuotannon sopimusperusteisuus koostuu sekä sisäisestä että ulkoisesta sopimuksellisuudesta.

Johtamisen näkökulmasta organisaatio (KUVIO 3) on väline haluttujen vaikutusten saavuttamiseen kohderyhmässä eli niiden ihmisten keskuudessa missä vaikutuksia halutaan saavuttaa. Organisaation täytyy olla välineenä tehtävänsä soveltuva eli se ei saa merkittäväällä tavalla rajoittaa mahdollisuuksia saavuttaa tavoitetta. Johtamisen näkökulmasta toinen väline saavuttaa halutut vaikutukset kohderyhmässä on sopimus (KUVIO 3), joka näyttytyy eri tavalla riippuen siitä onko kyseessä kunnan sisäinen vai ulkoinen sopimuksellisuus. New Public Management -tyyppinen toimintatapa tähtää tehokkaaseen palvelutuotantoon, jolloin haluttua vaikutusta on mahdollista tavoitella

sekä sisäisillä palvelusopimuksilla että ulkoisilla ostopalvelusopimuksilla. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että palvelusta osa on tuotettu kunnan oman organisaation toimesta ja osa järjestetään ostopalveluna kunnan ulkopuolisen organisaation tuottamana eli on ulkoistettu. Kunnan oman ja ulkopuolelta ostettujen palveluiden välinen suhde riippuu hyvin pitkälti kunnan omista päätöksistä, mutta luonnollisesti myös kunnan rakenteeseen, sijaintiin ja toimintaympäristöön liittyvät tekijät ovat merkittäviä.

Sopimusperusteisuuden korostuminen New Public Managementin yhteydessä ei tarkoita sitä, että tavoitteena olisi julkisten palvelujen siirtäminen yksityisten yritysten tuottamiksi. Lane (2000, 7) painottaa, että kysymyksessä on yhtä hyvin kilpailullisia elementtejä hyödyntävän sisäisen sopimuksellisuuden painottaminen kuin ulkoistaminenkin. Kysymys on mahdollisuudesta järjestää palvelutuotanto tarkoituksenmukaisimmalla ja tehokkaimmalla tavalla, minkä ei tarvitse tarkoittaa yksityisten tuottamien palveluiden osuuden lisääntymistä. Kunnan oma yksikkö voi olla tehokkaampi kuin markkinoilla toimiva yritys, mutta tätä ei tiedetä, ellei toimintaa mitata ja arvioida. Käytännössä kysymys on siitä, että kunnan toimintayksikön rooli ei voi olla sama kuin se, millaisena se perinteisessä hierarkkisessa toimintatavassa ymmärretään.

New Public Management -tyyppinen organisaatio perustuu yhteistyöhön ja itseohjautuvuuteen. Organisaation tulee antaa johtamiselle mahdollisuus toteuttaa kuntalaisten kannalta parhaita mahdollista palveluiden järjestämistapaa. Jarmo Asikainen (2003, 13) toteaa, että verkostojen ja erilaisten yhteistyömuotojen avulla työskentely on lisääntynyt. Asikaisen (mts. 13) mukaan tämä tarkoittaa sopimusten määrän lisääntymistä, koska yhteistyöverkostoja johdetaan sopimusten avulla. Sopimus voidaan nähdä yhteistyön näkyvänä käsikirjoituksena (Haapio & Haavisto 2005, 11). Sopimuksen näkeminen yhteistyön käsikirjoituksena kertoo yhteisen tavoitteen lisäksi myös siitä, että yhteistyö on tavoitteellista ja että sitä sekä voidaan että halutaan arvioida.

Kunnan organisaation ollessa tavoitteellinen, on myös organisaatiota käyttävien johtajien oltava tavoitteellisia. Johtajien on oltava tavoitteellisia samansuuntaisesti kunnan strategisten tavoitteiden kanssa. Tästä syystä kunnan poliittisen johdon ja korkeimman ammatillisen johdon väliseksi yhteistyön käsikirjoitukseksi on yhä

lisääntyvässä määrin laadittu johtajasopimuksia, mikä myös kertoo New Public Management -tyyppisten toimintatapojen lisääntymisestä. Toisaalta sopimusten merkitys ei näy sopimuksen nimessä, vaan sopimuksen sisällössä. Tukeakseen kunnan tehokkuus- ja laatuajattelua johtajasopimuksessa tulisi olla elementtejä kunnan strategian ja johtamisen suhteesta, johtajan työn arvioimisesta ja muun muassa johtajan palkkauksen perusteista.

Anu Kurkinen-Supperin (2006, 111–112) mukaan valtaosa johtajasopimuksista noudattaa Suomen Kuntaliiton valmista sopimusmallia, joten keskeisimmät elementit sisältyvät sopimukseen jo tämän ansiosta. Kurkinen-Supperi (2006, 114) toteaa kuitenkin, että luottamushenkilöjohtajat ja kunnanjohtajat suhtautuvat johtajasopimukseen eri tavoin: kunnanjohtajista osa koki sopimuksesta olevan hyötyä lähinnä ristiriitatilanteissa, kun taas luottamushenkilöjohtajat uskoivat laajemmassa määrin johtajasopimuksella olevan painoarvoa kunnan johtamisessa. Tukeakseen kunnan strategisia tavoitteita johtajasopimuksen tulee kertoa johtajalle, mitä häneltä odotetaan, miten hänen onnistumistaan mitataan, millä tavalla hänen palkkauksensa muodostuu ja millä ehdoilla hänen työsuhteensa voidaan päättää.

Kurkinen-Supperin (2006, 111) tutkimuksen kohdekunnista vain yhdessä johtajasopimus sisälsi perusteet työsuhteen päättämisestä. Tämä on ristiriidassa sen näkemyksen kanssa, että organisaation menestyksessä johtajien merkitys korostuu. Ristiriidassa se on sen takia, että kunnanjohtajan rekrytointi ei enää modernissa kuntaorganisaatiossa voi olla ”vuosikymmenien” rekrytointi. Johtajan ominaisuudet saattavat joko edistää tai jarruttaa kunnan kehitystä, joten kyseiseen kuntaan sopimaton johtaja tulisi voida vaihtaa ilman vuosikausien oikeustaisteluja. Tämä on yhtä tärkeää kuin saada pidettyä huippujohtaja kunnan palveluksessa. Johtajasopimuksessa tulisi olla selkeät pelisäännöt molempien tilanteiden varalle. Oikein toteutettuna johtajasopimus on merkittävä osa kunnan sopimusperusteisuutta.

3.3.2 Markkinahakuisuus kunnan palvelutuotannossa

Kunnan markkinahakuisen palvelutuotannon kokonaisuuteen kuuluu, että organisaation toimintarakenteen ja johtamismenetelmien täytyy tukea markkinahakuista toimintaa.

Antero Oksanen (2002, 79) tuo esille keskeisen ajatuksen: ”*Toimintojen sisäinen markkinaehtoistuminen merkitsee kaikkia niitä hallinnollisia ym. toimenpiteitä, joilla kunnallishallinnon omat toimintatavat muutetaan sellaisiksi, että ne ovat sopusoinnussa ulkoisten markkinoiden kanssa. Olennaista tällöin on kunnan hallinnon ja sen muun toiminnan tehostaminen vastaamaan niitä periaatteita, joilla avoin sektori eli yksityinen elinkeinoelämä toimii.*” (mts. 79.)

Valtaosa Suomen kunnista on organisaatioita, joilla ei sijainnin tai koon vuoksi näytä olevan mahdollisuuksia muuttaa toimintaorganisaatiotaan. Kaikkialla ei myöskään ole toimivia yksityisen sektorin markkinoita, mikä on edellytys hintatason pysymiselle kohtuullisena. Nämä eivät kuitenkaan ole syitä tai esteitä olla ottamatta käyttöön markkinasuuntautuneita instrumentteja kunnan palvelutuotannossa. Kunnat ovat perustaneet toimintayksiköistään nettoyksiköitä, perustaneet liikelaitoksia tai kunnallisia osakeyhtiöitä. Lisäksi kunnat ovat hyödyntäneet seutuyhteistyötä tai muunlaisia verkostomaisia yhteistyömuotoja. Tämänäyttävät uudistukset ovat kuntien sisäisiä hallinnonuudistuksia, joissa toiset kunnat ovat onnistuneet paremmin kuin toiset. Toiset kunnat ovat jatkaneet samalla tavalla kuin aina ennenkin, kun taas toiset ovat lähteneet ennakkoluulottomasti selvittämään uusia tapoja järjestää palveluiden tuotanto.

Sopimusperusteisuuden kannalta ei kuitenkaan ole tärkeintä pohtia sitä, miten eri kunnat ovat markkinahakuisia ratkaisuja soveltaneet. Tärkeää sen sijaan on huomata, että erilaisia ratkaisuja on olemassa, ja että markkinahakuisia ratkaisuja on mahdollisuus toteuttaa kunnan sisällä (esimerkiksi tilaaja-tuottajamalli), kuntien välillä (isäntäkuntapalvelukunta) tai seudullisella yhteistyöllä (esimerkiksi yhteinen osakeyhtiö). Ydinasia markkinahakuisuuden idean kannalta on ymmärtää, että kunnan oman tuotannon asettaminen kilpailutilanteeseen tai vähintään sen kaltaiseen uhkaan muiden tuottajien kanssa on yksi New Public Managementin ydinajatuksista ja tehokkuustavoitteiden perusteista. Hyyryläinen (2004, 46) toteaa New Public Managementin tarkoittavan sitä, ettei julkisen sektorin omaa tuotantoa suojata kilpailulta, vaan kilpailu nähdään kunnan omaa palvelutuotantoa kehittävässä voimavarana.

Näennäismarkkinoiden eli markkinoiden käyttäytymistä jäljittelevän toimintarakenteen muodostaminen aiheuttaa muutoksen organisaatorakenteeseen, toimintojen välisiin suhteisiin, ohjausprosesseihin ja koko toimintalogiikkaan (Kallio, Martikainen, Meklin,

Rajala ja Tammi 2006, 23). Markkinahakuiseen toimintarakenteeseen kuuluu seuraavia perusedellytyksiä:

- Luodaan näennäismarkkinat eli markkinoiden toimintaa jäljittelevä rakenne palvelunjärjestämialueelle. Palvelujen järjestämysyksikkö voi olla yksi kunta, kuntien muodostama yhteistoimintarakenne tai esimerkiksi seudullinen yhteistyöorganisaatio.
- Palvelujen järjestämysyksikön sisällä toteutetaan erikoistuminen eli muodostetaan tilaajia ja tuottajia sekä näitä tukevia rooleja.
- Edellytetään yksiköiden toimivan roolien edellyttämällä tavalla.
- Erikoistuneiden toimintayksiköiden välistä yhteistyötä ja yhteistyön verkostoa johdetaan sopimuksilla.

Kysymyksessä on oleellinen muutos hierarkkiseen toimintarakenteeseen verrattuna jo pelkästään sen takia, että muutos edellyttää tuotteiden määrittämistä ja hinnoittamista. On mahdotonta laatia palvelusopimusta, ellei palveluja ole tuotteistettu eli saatettu myytäväksi tai ostettavaksi kokonaisuudeksi. Kari Hakari (suullinen tiedonanto 20.12.2006) korostaa, että lisäksi liiketoiminta (tilaaminen ja tuottaminen) on systematisoitava eli saatettava sellaiseksi, että arvioiminen ja vertaaminen ovat mahdollisia. Hakari (suullinen tiedonanto 20.12.2006) nimeää tilaaja- ja tuottajamallin (mikä on esimerkki näennäismarkkinamallista) tarkoittavan välinettä, jonka hyödyntämisen ydinosaamisalueet ovat:

- 1) tuotteistaminen ja hinnoittelu,
- 2) laadunmäärittely ja
- 3) vuorovaikutuksen johtaminen.

Hakarin mainitsemat näennäismarkkinamallin vaatimat ydinosaamisalueet ovat aivan samoja kuin markkinasuuntautuneessa sopimusperusteisuudessa. Oksanen (2002, 80) toteaa, että kunnan sisäinen tilaaja-tuottajamalli on askel aitoon kilpailuttamiseen. Oksasen ajatus pätee yhtä hyvin näennäismarkkinamalleihin yleensäkin, ei ainoastaan kunnan sisäiseen tilaaja-tuottajamalliin. Juhani Määttä (suullinen tiedonanto 11.12.2006) toteaa, että näennäismarkkinamallin jälkeen siirtyminen aitoon

markkinaympäristöön eli siirtyminen markkinahakuisuudesta markkinaehtoisuuteen on enää osaamis- ja kulttuuriasia.

Markkinahakuisuudesta markkinaehtoisuuteen vaadittava osaamistason muutos ja toimintakulttuurin rakentuminen ovat sinänsä suuria asioita, mutta kuitenkin huomattavasti pienempiä kuin siirtyminen perushierarkkisesta organisaatiosta palvelujen ostajaksi ilman erikoistumista tilaajiin ja tuottajiin. Hierarkiasta suoraan markkinaehtoisuuteen siirtyminen on mahdoton muutos ja kaikella tavalla epäreilu henkilöstöä kohtaan, mikäli kunnan oma yksikkö asetetaan kilpailutilanteeseen yksityisen sektorin yrityksen kanssa. Henkilöstöllä tai tuotantoyksiköllä ei ole edellytyksiä vastata markkinoiden haasteeseen ilman organisaation antamaa tukea. Tilanne on lähes yhtä mahdoton kuin suomalaisen kännykänkuoria valmistavan tehtaan kyky vastata aasialaisen kilpakumppanin taloudelliseen tehokkuuteen. Juhani Määttä (suullinen tiedonanto 11.12.2006) pitääkin näennäismarkkinamallia välttämättömänä välivaiheena ennen markkinaehtoisuutta. Ella Suojalehto (suullinen tiedonanto 15.1.2007) pitää myös tilaajien ja tuottajien roolien jollakin tavalla järjestettyä erottamista äärettömän tärkeänä asiana.

3.3.3 Markkinaehtoisuus kunnan palvelutuotannossa

Kunnan toimintojen erikoistuminen tukee odotuksia, joita yksityinen elinkeinoelämä ja kilpailuviranomaiset ovat asettaneet kuntien toimintojen läpinäkyvyyden ja markkinaehtoisuuden suhteen. Julkisten varojen käytön perusteet ja julkisten palveluiden kustannukset suhteessa yksityisten yritysten tuottamiin palveluihin ovat nousseet yleisen kiinnostuksen kohteiksi. Yritykset ovat kiinnostuneet julkishallinnon markkinoista aikaisempaa laajemmassa mittakaavassa, koska poliittisella tasolla on yleinen hyväksyntä sille, että kunnat käyttävät ostopalveluita. Oksanen käyttää nimitystä ulkoinen markkinaehtoistuminen toiminnasta, jossa palveluja ostetaan markkinoilta kilpailuttamisen kautta. (Oksanen 2002, 75–76, 82.)

Näennäismarkkinamallissa on jo paljon markkinaehtoisen palvelutuotannon elementtejä, mutta kyseessä on kuitenkin merkittävä ja uudenlaista asiantuntemusta vaativa palveluiden järjestämisen tapa. Eroa kuvaa hyvin Kari Hakarin (suullinen

tiedonanto 20.12.2006) jäsentämät ydinosaamisalueet: näennäismarkkinamallissa ne olivat 1) tuotteistaminen, 2) laadunmäärittely ja 3) vuorovaikutuksen johtaminen, mutta aidoilla markkinoilla ydinosaamisalueeksi nousevat lisäksi

- 4) juridiikka ja sopimukseen liittyvä tekninen osaaminen sekä
- 5) liiketaloudellinen osaaminen.

Lisäksi seuraavat seikat kuvaavat muutosta siirryttäessä markkinahakuisuudesta markkinaehtoisuuteen:

- Siirrytään soveltamaan yleisiä sopimusoikeudellisia periaatteita (Oksanen 2002, 82). Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että siirrytään näennäismarkkinamallin ei-juridisista sopimuksista juridisesti sitoviin yksityisoikeudellisiin sopimuksiin.
- Sopimusosaaminen ja sopimusten hallinta korostuvat, koska sopimukset kunnan palvelutuotannossa ovat valtaosin muuta kuin juridiikkaa. Sopimukset ovat johtamisen välineitä.
- Neuvotteluosaaminen nousee yhdeksi keskeiseksi osaamisalueeksi (Määttä Juhani, suullinen tiedonanto 11.12.2006).
- Strategisen päätöksenteon merkitys ja strategiaosaaminen korostuvat.
- Siirrytään näennäisestä kilpailusta aitoon kilpailuun. Tämä tarkoittaa sitä, että kaikki potentiaaliset palvelutuottajat ovat samassa asemassa suhteessa kuntaan eli kunnan omalla yksiköllä ei ole erikoisasemaa yksityiseen yritykseen tai kolmannen sektorin toimijaan verrattuna.
- Poliittisten valintojen merkitys korostuu ja tulee näkyväksi.

Markkinasuuntautuneen toiminnan tehokkaaseen hyödyntämiseen vaikuttaa kunnan sijainnin lisäksi muun muassa koko, joten kasvavien osaamisvaatimusten lisäksi palvelutuotantoyksiköiden koon kasvattaminen keskimääräistä peruskuntaa suuremmaksi alueeksi nähdään tärkeäksi kehityssuunnaksi. Puitelaisissa on määritelty lähtökohdaksi 20 000 asukkaan palvelutuotantoyksiköitä, mikä on yksi näkemys riittävästä alueesta¹⁹. Oikea koko ei kuitenkaan voi olla suoraan asukasmäärällä määriteltävä asia, koska kilpailun hyödyntämiseen vaaditaan toimivien markkinoiden

¹⁹(katso tarkemmin esim. Valtion säädöstietopankki 2006a).

olemassaolon lisäksi myös yritysten kiinnostusta julkisten palvelujen tuottamiseen. Yritysten kiinnostumiseen vaikuttavat kuntien tuotettavaksi tarjoaman palvelun lisäksi muun muassa jatkuvuus ja saatavissa olevat euromääräiset hyödyt. Kuntien tulisi satsata tuotteistamiseen, markkinointiin ja muuhun liiketoimintaosaamiseen.

Luonnollisesti on selvää, että muutaman tuhannen asukkaan kunnan ei ole mahdollista toteuttaa tehokasta markkinahakuisuutta saatikka markkinaehtoisuutta yksin. Tästä syystä kuntaliitosten tai eri yhteistyömuotojen kautta tapahtunut palvelutuotantoyksiköiden koon kasvu on haluttu kehityssuunta. Luontainen palvelutuotantoyksiköiden koon kasvaminen ei kuitenkaan ole tapahtunut toimintaympäristön vaatimuksiin suhteutettuna riittävällä nopeudella, joten hallitus loi Paras-hankeen ja määräsi puitelain avulla suunnitteluelvoitteen, jotta kaikki kunnat ottaisivat muutostarpeen tosissaan. Pelkkä koon kasvattaminen ei ole taikasana tehokkuuden saavuttamiseen, mutta toiminnan vakauden ja kehittämisen kannalta suuremmasta koosta on hyötyä.

3.4 Toimivalta sopimusperusteisessa palvelutuotannossa

3.4.1 Kunnanvaltuusto on strateginen päätöksentekijä

Kunnanvaltuusto käyttää kunnan budjettivaltaa ja hyväksyy kunnan strategian. Sopimuksia ei ole mahdollista tehdä ilman strategisia päätöksiä palvelutuotannon järjestämisestä tai ilman kunnanvaltuuston hyväksymää rahoitusta. Kunnanvaltuustolla on kuntalain 14 §:n mukainen oikeus siirtää toimivaltaa kunnanhallitukselle, lautakunnille tai viranhaltijoille ellei asia lain mukaan kuulu kunnanvaltuuston päätettäväksi (Oksanen 2006). Hän tarkentaa lisäksi, että kunnanvaltuusto voi asettaa rajoituksia muille toimielimille siirtämiensä toimivaltuuksien käyttämisessä (Oksanen 2006).

3.4.2 Kunnanhallituksella ja lautakunnilla on operatiivinen vastuu

Kunnanhallitus vastaa (kuntalaki 23 §) kunnan hallinnosta ja taloudesta sekä kunnanvaltuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Oksasen mukaan kunnanhallituksella on keskeinen rooli kunnan sopimustoiminnassa, koska se sekä vastaa että valvoo sopimustoimintaa. Lisäksi kunnanhallituksella on päätösvalta lähes kaikissa taloudellisesti merkittävässä sopimuksissa. Kunnanhallituksella on myös yleinen kelpoisuus toimia kunnan puolesta, mikä Oksasen mukaan tarkoittaa sitä, että kunnan sopijapuolella on oikeus luottaa kunnanhallituksen oikeutukseen toimia kunnan edustajana. (Oksanen 2006)

Kunnanhallitus hyväksyy johtosäännöt, joiden avulla toimivaltaa määritetään kunnan sisällä. Kunnanhallitus myös hyväksyy mahdollisesti laadittavat kunnan sisäiset hankintaohjeet, sopimusten laadinnan ohjeet tai kunnan kilpailuttamisen perusteet. Kunnanhallitus on kunnan operatiivinen poliittinen johtaja, joten se on merkittävässä roolissa kunnan sopimusperusteisuuden käytännön toteuttamisessa ja siinä, kuinka hyvin kunnanvaltuuston hyväksymän strategian avulla luodaan vaikuttavuutta kuntalaisille.

3.4.3 Viranhaltijajohtajat hallitsevat käytännön toiminnan

Kunnanjohtajalla on ammatillinen kokonaisvastuu kunnan taloudesta ja toiminnasta ja toimialasta vastaavilla johtajilla on vastuu oman toimialansa sisäisistä asioista. Ammatilliset johtajat ovat mukana vaikuttamassa strategisiin päätöksiin ja toteuttamassa valittua strategiaa. Ammatillisen johdon tulee hallita sopimusperusteisuuden käytännön toteuttaminen ja toimia esittelijöinä edustamansa toimialan lautakunnassa. Ammatillisten johtajien velvollisuus on tuoda esille kaikki asiaperusteet ja hallita oman toimialan strategian toteuttamista.

3.5 Modernin palvelutuotannon johtamisen ydin

3.5.1 Päätöksenteon taustalla vaikuttavat periaatteet ja arvot

Kunnan päätöksenteossa ei noudateta avoimien markkinoiden lainalaisuuksia, vaan julkiselle hallinnolle ominaisia periaatteita, jotka pohjautuvat oikeusjärjestykseen, hyvään hallintatapaan ja demokratiaan (Heuru, Mennola ja Ryyänen 2001, 173). Heurun, Mennolan ja Ryyänen (2001, 173–175) mukaan näitä periaatteita ovat²⁰:

- legaliteettiperiaate: kunnallishallinnossa on noudatettava lakia ja oikeusjärjystä,
- demokratiaperiaate: kaiken vallan lähde on kansa ja kaiken julkisen toiminnan tulee toimia kansan etujen mukaisesti,
- objektiviteettiperiaate: kaikenlainen mielivalta, puolueellisuus tai subjektiivisuus on suljettava pois,
- suhteellisuusperiaate: hallinnon ankaruus tulee suhteuttaa kysymyksessä olevan intressin mukaan,
- yhdenvertaisuusperiaate: kaikkia kunnan asukkaita ja muita tahoja on kohdeltava samoissa asioissa samalla tavalla,
- johdonmukaisuusperiaate: toimintalinjan muuttuessa on muutoksen oltava johdonmukainen ja
- tarkoitussidonnaisuuden periaate: hallintoviranomainen voi toimia vain niissä asioissa, jotka kuuluvat viranomaisen tehtäväpiiriin.

Kuntien päätöksenteko pohjautuu kunnalliseen demokratiaan, johon kuuluu sekä välillinen että välitön demokratia. Välillinen demokratia tarkoittaa vaaleille valittujen luottamushenkilöiden toteuttamaa päätöksentekoa ja välittömällä demokratialla

²⁰Myllymäki (2006) tuo esille viisi hallinnon lainalaisuuden periaatetta: yhdenvertaisuuden periaate, objektiviteettiperiaate, suhteellisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate ja luottamuksensuoja. Myllymäki painottaa esteellisyysäännösten merkitystä objektiviteettiperiaatteen yhteydessä, mutta myöntää, että esteellisyyttä voidaan myös onnistua salaamaan. Henkilöllä voi esimerkiksi olla toiseen henkilöön sellainen kahdenvälinen suhde, mikä on vain kyseisten henkilöiden tiedossa. Katso myös (Mäenpää 1999, 278–279).

kuntalaisten suoria vaikutusmahdollisuuksia kunnan päätöksentekoon. Molemmat demokratian muodot ovat markkinasuuntautuneessa palvelutuotannossa tärkeitä joskin takia, että toiminnassa pyritään asiakaslähtöisyyteen. Tästä syystä on tärkeää, että kuntalaisilla on edellytykset vaikuttaa kunnan päätöksentekoon.

Kunnanvaltuustoon valitaan valtuutetut neljän vuoden välein järjestettävillä vaaleilla, joten valtuusto edustaa kuntalaisia sellaisilla voimasuhteilla kuin kuntalaiset ovat äänestyspäätöstensä kautta halunneet. Kuntalaisten valitsema kunnanvaltuusto valitsee kunnanhallituksen ja lautakunnat sekä tärkeimmät viranhaltijat, joten valtuusto on yksiselitteisesti kunnan ylin vallankäyttäjä. Kunnanvaltuusto on vastuussa kuntalaisille ja kunnan muut toimielimet sekä viranhaltijat viime kädessä kunnanvaltuustolle. Tähän perusrakenteeseen vaihtoehtoisten palvelutuotantotapojen hyödyntäminen ei tuo muutoksia.

Kuntalaiset ovat myös kunnan järjestämien palvelujen käyttäjiä ja siten oikeutettuja laadun määrittäjiä. Kuntalaisten tyytyväisyys palveluiden järjestämisen tapaan heijastuu äänestyspäätösten kautta kunnanvaltuuston voimasuhteisiin, joten pitkällä tähtäyksellä kuntalaiset ohjaavat palveluiden järjestämiseen liittyviä arvovalintoja. Markkinahakuinen palvelujen järjestäminen ei tuo muutosta siihen tosiasiaan, että kuntalaiset viime kädessä päättävät kunnan järjestämistä palveluista. Markkinahakuisuudesta ja markkinaehtoisuudesta huolimatta mikään tehokkuuden vaatimus tai minkään toimintatavan toteuttaminen ei saa edellyttää mainittujen periaatteiden ja arvojen rikkomista. Periaatteiden ja arvojen noudattaminen on yksi hyvinvointivaltion tunnusmerkeistä ja osoitus siitä, että taloudellisempaa ja tehokkaampaa toimintatapaa ei haeta inhimillisyyden kustannuksella eikä toiminta johda epätasa-arvoon tai demokratian kaventumiseen. On selvää, että oikeudenmukaisuuden ja tehokkuuden välille syntyy ristiriitoja. Päättäjien tehtävänä on ratkaista nämä ristiriidat.

3.5.2 Palvelutuotantoa johdetaan kilpailuttamalla

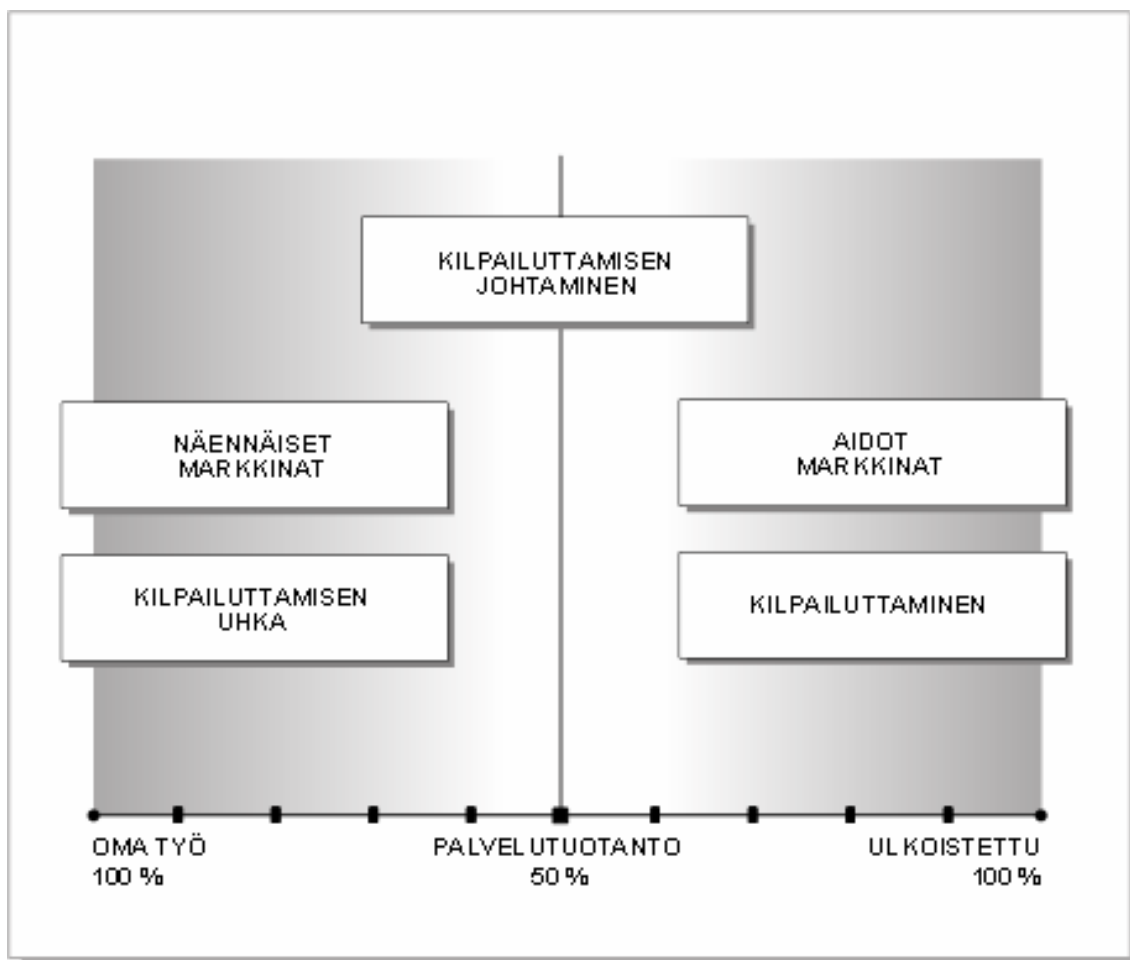
Suomen julkishallinto on vastannut perinteisesti oman organisaation voimin valtaosasta julkisten palveluiden tuotantoa, jolloin arvojen ja erilaisten intressien

yhteensovittaminen on ollut palvelutuotannossa ikään kuin sisäänrakennettu ominaisuus. Valtiovarainministeriön hallinnonkehittämissosaston työryhmämuistion (2006, 13) mukaan julkisten palvelujen osuus bruttokansantuotteesta on noin 24 % ja palvelutuotannon lisäämisvaatimukset kohdistuvat voimakkaasti hyvinvointipalveluihin. Edelleen työryhmämuistiossa (mts. 14) todetaan, että julkisten hyvinvointipalveluiden ja julkisten rahoitusmahdollisuuksien välille on kehittymässä yhä syvenevä kuilu, mikä on seurausta vaatimattomasta tehokkuuskehityksestä. Selvää on, että markkinasuuntautuneita toimintarakenteita ei julkisiin organisaatioon tarvittaisi, mikäli perinteisen toiminnan tehokkuus riittäisi kasvavien vaatimusten haasteeseen. Tehokkuus ei kuitenkaan riitä ja ongelmana on myös kuntien väliset suuret tehokkuuserot. Risto Volanen (2005) kertoo esimerkin sosiaali- ja terveystaloudesta sekä opetuspalveluista, joissa tuottavuus voisi kasvaa jopa 10–20 %, mikäli kaikki yksiköt toimisivat parhaiden yksiköiden tavoin.

Pekkarisen ja Sutelan (2000, 24) mukaan tehokkuus tarkoittaa yksinkertaisesti sitä, että olemassa olevilla voimavaroilla saadaan mahdollisimman suuri tarpeentyydytys. Volanen esittämään esimerkkiin perustuen voidaan siis sanoa, että toiset kunnat saavat samankaltaisissa olosuhteissa samat tulokset aikaan 10–20 % pienemmillä voimavaroilla kuin toiset kunnat. Tämän tehokkuuseron kaventaminen on tärkeää, koska kuntien käytettävissä olevat voimavarat ovat niukkenemassa. Valtiovarainministeriön työryhmämuistion (2006, 14) mukaan tämä ei ole mahdollista ilman innovatiivisia tuotannollisia ratkaisuja, palvelujen sisällöllistä monipuolistamista ja kustannustehokkuutta.

New Public Managementin mukaisen markkinasuuntautuneen palvelutuotannon keskeisen idean mukaan riittävä innovatiivisuus ja kustannustehokkuus saavutetaan kilpailun hyödyntämisellä palvelutuotannon järjestämisessä. New Public Managementin idean mukaan organisaatio säästää olemalla mahdollisimman tehokas ja tuhlaa käyttäessään voimavaroja epätäydellisesti. Pekkarinen ja Sutela (2000, 33) tuovat esille markkinatalouden suurimpana etuna sen, että markkinataloudessa on suuri määrä erikoistuneita talousyksiköitä, jotka tekevät itseään koskevia päätöksiä ja tavoittelevat omaa etuaan. Edelleen Pekkarinen ja Sutela (mts. 34) korostavat, että markkinoilla näiden yksiköiden välinen kaupankäynti toteutuu ainoastaan, mikäli molemmat osapuolet katsovat hyötyvänsä siitä. Kunnan toteuttaman markkinoiden toimintaa

heijastavan näennäismarkkinamallin hyödyntämisessä pyritään juuri siihen, että tilaajan ja tuottajan roolit erotetaan. Tämä mahdollistaa erikoistumisen ja yksikkökohtaisen päätöksenteon, mutta kuitenkin tuottajalle avoimiin markkinoihin nähden suojaetuissa olosuhteissa.



KUVIO 4. Kunnan palvelutuotannon johtaminen näyttäytyy sekä sisäisen kilpailuttamisen että ulkoisen kilpailuttamisen johtamisena.

Kunnan palvelutuotannon johtaminen modernissa palveluorganisaatiossa on hyvin pitkälti kilpailuttamisen johtamista (KUVIO 4). Kilpailuttamisen johtamista toteutetaan sekä oman kuntaorganisaation tai kuntaa laajemman palvelutuotantoyksikön sisällä että avoimilla markkinoilla. Hyryläinen (2004, 37) kiteyttää kaksi kilpailuttamisen keskeistä motiivia:

- 1) kilpailuttamisella pyritään tarjoamaan yksityisille tuottajille mahdollisuuksia osallistua julkishallinnon aikaisemmin omana työnä tuottamien palvelujen tuottamiseen ja
- 2) kilpailuttamisen avulla halutaan julkisen palveluntuottajan ryhdistäytyvän, tehostavan prosessejaan ja löytävän toimintatavan, jonka avulla menestyy kilpailutilanteessa muiden tuottajien kanssa.

Kilpailuttamisen johtaminen palvelutuotantoyksikön sisällä tarkoittaa johtamista kilpailuttamisen uhalla, kun taas avoimilla markkinoilla palvelujen tuottajat kilpailutetaan ennen tuottajan valintaa (KUVIO 4). Kilpailuttamisen uhkaan ei riitä se, että kunnan oman yksikön nimi on muutettu tuottajayksiköksi tai joku kunta on nimetty tietyn palvelun palvelukunnaksi. Toimiakseen johtamisen välineenä kilpailuttamisen uhan tulee olla todellinen eli tuottajayksikön tulee toimia roolinsa mukaisesti, markkinoilla tulee olla potentiaalisia muita tuottajia ja palvelu tulee olla strategiassa määritelty kilpailutettavaksi palveluksi. Sekä näennäismarkkinoilla että todellisilla markkinoilla johtamisen keskeinen koordinoinnin ja johtamisen väline on tilaajan ja tuottajan välille laadittava sopimus.

3.5.3 Johtamisen välineet ovat strategia ja sopimukset

Kunnallispolitiikan keskeinen ydin on päätöksentekoprosessi, jossa erilaiset intressit ja arvot yhdistetään ratkaisuiksi (Oulasvirta 1996, 123). Pitkän tähtäyksen tavoitetila eli visio ja sen saavuttamiseen tähtäävät ratkaisut kootaan strategiaksi, jonka keskeinen rooli kunnan johtamisen välineenä korostuu markkinasuuntautuneessa palvelutuotannossa. Samalla tavalla kunnan strategian taustalla oleva päätöksentekoprosessi ja päätöksentekijöiden rooli korostuvat perinteiseen toimintatapaan verrattuna.

Palvelustrategia (eli sopimus palveluiden järjestämisestä) kertoo omalle organisaatiolle, millä tavalla kunta aikoo järjestää palvelutuotannon ja mitkä palvelut se katsoo ydinsaamisalueikseen. Samalla tavalla kunnan strategia kertoo kunnan ulkopuolisille yrityksille ja muille potentiaalisille tuottajille, missä laajuudessa kunta todennäköisesti

kilpailuttaa palvelutuotantoaan. Yrityksille tämä on signaali paitsi odotettavissa olevien markkinoiden laajuudesta myös tarpeesta kehittää omaa toimintaa. Strategian avulla kunta pystyy ohjaamaan oman organisaation kehitysprosessia ja lisäksi kunta pystyy luomaan paikallista yritystoimintaa ja suuntaamaan paikallisten tuottajien omaa tuotekehitystyötä.

Kunnan päätöksentekoprosessin ratkaisujen tulee perustua kuntastrategiaan. Strategisia päätöksiä tehdessä on otettava huomioon aikaisemmin mainitut periaatteet ja arvot sekä taloudelliset seikat ja markkinanäkökohdat. Lisäksi päätöksiin vaikuttavat erilaiset intressit niin asiatasolla kuin henkilötasollakin sekä taustalla vaikuttavat ideologiset syyt ja poliittiset tavoitteet. Strategia antaa operatiivisille päätöksentekijöille ohjeet siitä, millä tavalla yksittäisissä tilanteissa toimitaan. Kunnan palvelutuotannon kokonaisuus koostuu kunnan omana työnä tuotetuista palveluista ja ostopalveluna tuotetuista palveluista (KUVIO 4). Nämä ovat seurausta strategian ohjeiden mukaisesti toteutetusta päivittäisestä johtamisesta eli kilpailuttamisesta joko omassa palvelutuotantoyksikössä tai avoimilla markkinoilla. Kilpailuttamista ja sen perusteella toteutettavaa palvelutuotantoa johdetaan sopimusten avulla.

Sopimus on modernin palvelutuotannon keskeisin ydin ja johtamisen väline. Kunnan omana tuotantona järjestetty palvelu perustuu tilaajan ja tuottajan väliseen palvelusopimukseen, jonka kautta johtaminen tapahtuu. Kun esimerkiksi kunnan tuottajayksikön johtaja ilmoittaa kunnan tilaajajohtajalle, että tuottajayksikön talous ei yllättävien kustannusten vuoksi mahdollista palvelun tuottamista sovittuun hintaan, niin perinteisessä toimintamallissa palvelutuotantoyksikkö todennäköisesti saa lisäresursseja ilman, että muuttaa toimintatapaansa millään tavalla. Modernissa näennäismarkkinamallia soveltavassa toimintaorganisaatiossa on sama tilanne kuin perinteisessä kuntaorganisaatiossa siltä osin, että kunnanvaltuusto voi joko hyväksyä tai hylätä yksikön vaatimukset lisäresursseista, mutta modernissa organisaatiossa tuottajaorganisaatiolta edellytetään toiminnan sopeuttamista toimintaympäristön vaatimuksia vastaavaksi.

Ulkoistaminen eli palveluiden hankkiminen ostopalveluna perustuu juridisesti sitoviin sopimukseen ja on oleellisesti haastavampaa kuin palveluiden järjestäminen sisäisten palvelusopimusten avulla. Ostopalvelusopimukset ovat sopimuksia, joissa arvot,

instituutiot ja markkinat yhdistyvät (Brown, Potoski ja Van Slyke 2006, 323). Juridisesta sitovuudestaan huolimatta nämä sopimukset sisältävät hyvin paljon muutakin kuin juridisia elementtejä. Haapion ja Haaviston (2005, 15) mukaan vähintään 80–90 % liiketoiminnan sopimusaineistosta liittyy yhteistyön sisältöön ja toiminnan ohjaukseen ja enintään 10–20 % juridiikkaan.

On erityisen tärkeää ymmärtää, että kunnan ulkoistaessa palvelutuotantoaan ei tarkoituksena ole pelkästään saada aikaan sopimus, vaan tarkoituksena on aikaansaada vaikutuksia kuntalaisille. Näin ollen sopimukset eivät ole johtajien pöytälaatikossa pidettäviä vain muutaman henkilön tuntemia asiakirjoja, vaan ne ovat aktiivisesti esilläolevia ja kaikkien keskeisten henkilöiden saatavissa olevia johtamisen välineitä. Sopimusosaaminen on paljon muutakin kuin juridista osaamista ja sopimustenhallinnan kokonaisuudessa sopimuksen laatiminen on vain yksi osa-alue.

3.5.4 Modernin johtamisen halutut vaikutukset

Palvelutuotannon johtaminen perustuu strategisten päätösten ja kilpailuttamisen kautta järjestettyyn tehokkaaseen palvelutuotantoon, jonka koordinointi ja johtaminen tapahtuvat sopimuksilla. Kunnan tai muun palvelutuotantoyksikön omassa hallinnassa ja omien päätösten varassa on se, kuinka suuri osa palvelutuotannosta on omaa tuotantoa ja kuinka suuri osa on ulkoistettua palvelutuotantoa. Antero Oksanen painottaa, että on kunnallispoliittinen valinta, järjestääkö kunta palvelut omana työnä vai ostopalveluna (Oksanen 2002, 77). Oksasen huomio kannattaa tuoda esiin vielä toisellakin tavalla: mikään lainsäädäntö, teoria, toimintatapa tai tehokkuusvaatimus ei pakota kuntaa ostamaan palveluja ulkopuolisilta, vaan kysymys on kunnan omasta valinnasta. Kehittymisen suunta on kuitenkin ollut selvä: itse tuotettujen palveluiden määrä supistuu ja vaihtoehtoisten palvelutuotantotapojen merkitys kasvaa²¹.

Vaihtoehtoisia palvelutuotantotapoja ovat tilaaja-tuottajamalli, isäntäkuntamalli, kunnallinen liikelaitos, kuntayhtymä, ostopalvelut, palvelusetelit, PPP eli Public-Private-Partnership-malli, yhtiömuoto ja yrittäjämalli. Ostopalveluiden ja muiden

²¹Katso esimerkiksi Valtion säädöstietopankki 2006a, 26.

vaihtoehtoisten palvelutuotantomuotojen lisääntynyt käyttäminen julkisten palveluiden tuotannossa on perusteltua silloin, kun niiden avulla saavutetaan:

- kustannusten parempi hallittavuus,
- toiminnan parempi vakaus, ennustettavuus ja joustavuus,
- palveluiden laadun ja asiakaslähtöisyyden paraneminen,
- voimavarojen oikeudenmukaisempi kohdentuminen,
- palvelutarjonnan laajentuminen ja asiakkaiden valinnanmahdollisuuksien lisääntyminen ja
- kunnan omien työpaikkojen pysyvyyden parantuminen ja arvostuksen lisääntyminen.

Vaihtoehtoisten palvelutuotantomenetelmien käyttäminen ei saa johtaa:

- oman tuotannon tai oman alueen tuotannon heikentymiseen,
- yksityisten monopolien syntymiseen tai kilpailun vääristymiseen,
- palveluiden epäoikeudenmukaiseen kohdentumiseen,
- demokratian tai oikeudenmukaisuuden kaventumiseen tai
- hyvän hallinnon periaatteiden ja arvojen vastaiseen toimintaan.

3.6 Yhteenveto - New Public Management ja sopimusperusteisuus

Kuntien toimintaympäristö muuttuu merkittävästi väestörakenteen muutoksen myötä ja samalla kuntien toiminnan on muututtava vastaamaan tulevaisuuden haasteita. New Public Management -tyyppinen toimintatapojen uudistaminen on ollut käynnissä maailmanlaajuisesti jo 1980-luvulta lähtien ja Suomessa sen katsotaan alkaneen 1980-luvun lopulla. Euroopassa Ison-Britannian merkitys alullepanevana voimana on merkittävä ja sen jälkeen varsinkin Uuden-Seelannin vaikutus on näkynyt muiden maiden uudistusprosesseissa. New Public Managementin mukaisia toimintatapoja täytyy soveltaa eri toimintaympäristöissä eri tavalla, joten Suomessa toteutetut uudistukset eroavat esimerkiksi Uuden-Seelannin uudistuksista.

New Public Management on teoria tai erilaisten toimintatapojen joukko, joiden avulla julkishallinnon tehtävät uskotaan saavan tehdyksi niukkenevien taloudellisten resurssien ja henkilöresurssien vallitessa. New Public Managementin mukainen hallinnon järjestäminen pyrkii markkinasuuntautuneita toimintatapoja hyödyntämällä parantamaan julkishallinnon tehokkuutta ja sitä kautta varmistamaan riittävää palvelutuotantokykyä. Hallinnonuudistukset ovat olleet keskushallintolähtöisiä ja niiden myötä uudistamista on tapahtunut paikallistasolla. Tärkeimpiä hallinnonuudistuksia ovat olleet vapaakuntakokeilu, kuntalain uudistaminen, valtionosuusjärjestelmän uudistaminen sekä tulosohjaus ja -johtaminen. Uusimpana New Public Managementin mukaisena hallinnonuudistuksena on kunta- ja palvelurakennemuutos, johon liittyvä puitelaki luo kunnille palveluiden suunnitteluvuorokauden sekä velvoitteen selvittää erilaisia palvelutuotantotapoja ja yhteistyömuotoja.

Keskushallintolähtöisten hallinnonuudistusten lisäksi kunnat ovat uudistaneet omaa organisaatiotaan vaihtelevalla laajuudella. New Public Managementin mukaisesti edistyneimmät kunnat tai kuntien yhteenliittymät ovat ottaneet käyttöön markkinasuuntautuneita toimintatapoja erottamalla tilaajat ja tuottajat sekä luomalla organisaation sisälle markkinoita heijastavan näennäismarkkinatilanteen. Näennäismarkkinamalli aikaansaa kilpailutilanteen ja erikoistumisen, joiden avulla pyritään toiminnan tehokkuuden lisäämiseen ilman palvelujen ulkoistamista. Näennäismarkkinamallin tehokkuus saavutetaan kilpailuttamisen uhan avulla, eli pelko oman työn siirtymisestä jonkun toisen tekemäksi aikaansaa sisäistä ja omaehtoista toimintojen järjeistämistä sekä turhien kustannusten karsimista. Laajin näennäismarkkinamallin soveltaja Suomessa on Tampereen kaupunki, jossa kaupungin kaikkia toimintoja koskeva tilaaja-tuottajamalli otettiin käyttöön vuoden 2007 alussa.

Sisäisen markkinasuuntautuneisuuden lisäksi New Public Management tarkoittaa kunnan oman tuotantoyksikön ja potentiaalisen muun tuottajan välisen kuilun kaventamista eli ulkoista markkinasuuntautuneisuutta. Kunnan palvelutuotannon lähtökohdan on muututtava, on tärkeämpää järjestää palvelut kuntalaisille kuin pyrkiä tuottamaan ne itse. Kunnat ostavat palveluja eli ulkoistavat palvelutuotantoa yksityisen sektorin yrityksille tai esimerkiksi kolmannen sektorin toimijoille.

Sisäinen ja ulkoinen markkinasuuntautuneisuus edellyttävät organisaation toimintarakenteen kehittämistä tukemaan kilpailuttamista, yksiköiden toiminnan arviointia ja vertaamista. Samalla johtamismenetelmien ja johtamistapojen on muututtava samansuuntaisesti. New Public Management -toimintatapa ei korvaa täysin perinteistä hierarkkisiin valtasuhteisiin perustuvaa johtamista, mutta tuo johtamiseen kokonaan uuden elementin, sopimuksilla johtamisen.

New Public Management -tyyppisen kuntaorganisaation palvelutuotanto perustuu kilpailuttamisen perusteella syntyvään kokonaisratkaisuun. Sekä kunnan sisäistä palvelutuotantoa että ulkoistettua palvelutuotantoa johdetaan tilaajan ja tuottajan välisillä sopimuksilla. Kunnan sisäistä palvelutuotantoa johdetaan palvelusopimuksilla ja ulkoistamista ostopalvelusopimuksilla. Palvelusopimukset ovat ei-juridisia ja ostopalvelusopimukset ovat juridisesti sitovia sopimuksia, ja nämä yhdessä muodostavat kunnan sopimusperusteisen palvelutuotannon.

Palvelusopimukset ja ostopalvelusopimukset näyttäytyvät johtamisen näkökulmasta eri tavalla ja ne asettavat johtamiselle erilaisia vaatimuksia. Ostopalvelusopimukset edellyttävät oleellisesti laajempaa sopimusosaamista ja sopimustenhallinnan osaamista kuin palvelusopimukset. Johtamisen lisäksi ostopalvelusopimukset asettavat uusia vaatimuksia kunnan organisaatiolle ja lisäävät vuorovaikutus- ja verkostotoiminnan merkitystä sekä muuttavat päätöksenteon luonnetta. Ostopalveluiden avulla kunta saavuttaa kustannushyötyjä ja joustavuutta palvelutuotantoon. Kuntalaiset saavat enemmän valinnanvapauksia ja paremmin kohdistuvia palveluja. Asiakaslähtöisyys onkin yksi New Public Managementin keskeisistä ulottuvuuksista.

Sopimusperusteinen palvelutuotanto sekä kunnan tai kuntien yhteistyömuotojen kautta sisäisesti järjestettynä että ostopalveluina lisääntyy koko ajan. Kuntien toimintaorganisaation kehittäminen paremmin markkinoilla toimivien yritysten kaltaiseksi ei pakota kuntia ostamaan palveluja yksityisiltä yrityksiltä, mutta se antaa siihen aidot ja uskottavat edellytykset. Sopimusperusteinen palvelutuotanto on tulevaisuuden palvelutuotantoa, jossa sopimukset ovat keskeisiä johtamisen välineitä. Sopimusosaaminen ja sopimustenhallinnan osaaminen muodostaakin tulevaisuuden kuntajohtamisen keskeisen ydinosaamisalueen.

4. SOPIMUKSET PALVELUTUOTANNON JOHTAMISEN VÄLINEENÄ

Harisalon ja Miettisen (2004, 69) mukaan julkisilta palveluilta odotetaan: a) tuottavuutta eli palvelun järjestämistä mahdollisimman edullisesti (panosten ja tuotosten suhde), b) hyvää allokoivaa tehokkuutta eli että palvelut vastaavat tavoitteita ja c) vaikuttavuutta eli että saavutetut tavoitteet ovat haluttujen vaikutusten suunnassa. Tuottavuus on mahdollistaja, koska parantuneen tuottavuuden ansiosta vapautuneet resurssit voidaan käyttää toiminnan kehittämiseen. Lisäksi julkisten varojen suunnittelematon käyttäminen on tuhlaamista ja palvelut tulisi aina tuottaa niin vähäisin kustannuksin kuin mahdollista. Julkisten palveluiden tuotosten on vastattava tavoitteita, mikä tarkoittaa oikeiden asioiden tekemistä mahdollisimman tuottavasti. Julkisten palveluiden on aikaansaettava, ei ainoastaan tietyn palvelutarpeen tyydyttymistä, vaan laajempia vaikutuksia eli vaikuttavuutta. (Harisalo & Miettinen 2004, 70.)

Harisalo ja Miettinen (2004, 71) lisäävät vielä, että julkisia palveluja arvioidaan tuottavuuden, allokoivan tehokkuuden ja vaikuttavuuden lisäksi laatuselkkojen ja innovatiivisuuden perusteella. Laatu voi määritellä monella tavalla, mutta tärkeintä on ymmärtää, että se on hyvin laaja-alainen ja moni-ilmeinen käsite. Se ei liity pelkästään tiettyyn palvelutilanteeseen, vaan myös sitä edeltävät ja sen jälkeiset tapahtumat ovat osa koettua palvelun laatua. Lisäksi on perusasia ymmärtää, että viime kädessä palvelujen laadun määrittelee asiakas eli kuntalainen kunnan järjestämien palveluiden käyttäjänä. Laatu linkittyy johtamisen kaikkiin osa-alueisiin esimerkiksi sillä tavalla, että markkinoinnin ja tiedottamisen keinoin luotu mielikuva tietystä palvelusta ei saa poiketa palvelun todellisesta laadusta. Kunnan palvelujen todellisen laadun ja kuntalaisten odottaman palveluiden laadun välillä on oltava mahdollisimman pieni kuilu. Tämän kuilun johtaminen on yksi keskeinen johtamisen alue ja liittyy myös sopimuksilla johtamiseen.

Kuntalaisten kunnan palveluihin kohdistamat odotukset eivät pysy stabiileina vuodesta toiseen, joten palveluja on kehitettävä innovatiivisesti. Tämän seikan merkitys tulee kärjistetyksi näkyviin kasvukeskuksissa ja muilla alueilla, joissa kunnallisille palveluille on helposti nähtävissä vaihtoehtoja. Niillä alueilla palvelujen arvostamiseen ei enää riitä se, että niitä on saatavilla. Palveluihin kohdistuu laadullisia odotuksia ja vaatimuksia,

joihin kunnallishallinnon on kyettävä vastaamaan. Palveluihin ja palvelurakenteisiin tehtävät pienet uudistukset saattavat parantaa tuottavuutta ja allokoivaa tehokkuutta merkittävästi, mutta vaikuttavuuden parantamiseen vaaditaan todennäköisesti laajempia muutoksia (Harisalo & Miettinen 2004, 71, 72).

New Public Management -ajattelun mukaisesti toimiva kuntaorganisaatio ja siihen kiinteästi liittyvä sopimukseen perustuva palvelutuotanto ovat keino vastata sekä tuottavuuden, allokoivan tehokkuuden että vaikuttavuuden haasteeseen, mutta ne ovat myös keino vastata laadun ja innovatiivisuuden haasteeseen. Sopimusten hyvän hallinnan ja sopimusosaamisen tuloksena rakentuu palvelutuotannon sopimusportfolio, jota johtamalla vastataan asiakkaiden muuttuviin tarpeisiin siten, että kunta pystyy samaan aikaan hallitsemaan kustannuskehitystään ja toimimaan kehittämisorientoituneesti. Perinteiset kuntatalouden tasapainottamisratkaisut eivät aina ole kustannuskehityksen hallitsemista eivätkä siten mahdollista kehittämisorientoitunutta toimintaa.

Asko Koskinen (suullinen tiedonanto 30.1.2007) kuvaa perinteisen kuntatalouden ongelmanratkaisua yksinkertaisella ja erinomaisella tavalla: Talousvaikeuksien ilmaantuessa kunnan johto päättää nostaa veroprosenttia, ja kun veroprosentin noston vaikutus ei enää riitä, ongelma ratkaistaan ottamalla lisää velkaa, kun taas velkaa alkaa olla liikaa haetaan ongelmaan ratkaisua myymällä omaisuutta, omaisuuden myynnistä saadaan löysää rahaa kunnan kassaan ja vältytään hetkeksi vaikealta veroprosentin nostamisen ja velanoton pohdinnalta. Tästä kaikesta seuraa kunnan vajoaminen entistä pahempaan kriisiin, koska ongelmien aiheuttajiin ei todellisuudessa ole puututtu. Seuraavassa vaiheessa haetaan valtiolta harkinnanvaraista avustusta, ja vielä tarvitaan toinen jokavuotinen perinne eli henkilöstön lomauttaminen määrääjäksi. Kierre on loputon, koska perinteinen ratkaisu ei keskity ongelmien syihin, vaan seurauksiin. Asko Koskinen (suullinen tiedonanto 30.1.2007) toteaaakin, että ei pidä yrittää löytää liian helppoa ratkaisua.

New Public Managementiin liittyvät toimenpiteet ja sopimuksilla johtaminen edellyttävät koko kunnan toimintarakenteen ajattelemista uudella tavalla, mikä tarkoittaa sitä, että haetaan pysyvästi tehokkaampaa ratkaisua ja tulevaisuuden ongelmien kestävää ehkäisemistä. Tässä tutkimuksessa lähdetään siitä, että kuntien

palvelutuotannon tehokkuuden nostaminen ei ole mahdollista ilman kokonaisvaltaista ja rakenteellista uudelleenajattelua. Muutoksen aikaan saamiseksi tarvitaan strategista päätöksentekoa, korkeaa operatiivista tehokkuutta, kilpailuedun tunnistamista ja hakemista sekä verkottumista niin kunnan sisällä, toisten kuntien kanssa kuin yritystenkin kanssa. Sopimuksilla johtaminen tarkoittaa tätä kaikkea.

Edeltäneissä luvuissa on kuvattu kuntasektorin uudistumista kohti nykyaikaista modernia toimintamallia, jossa kunnan organisaatio voidaan kehittää vastaamaan markkinasuuntautuneiden toimintatapojen vaatimuksia. Markkinasuuntautuneisuus tarkoittaa sopimukseen perustuvaa palvelutuotantoa, jossa organisaation toimintarakenteen tukee useiden palvelutuotantomenetelmien hyödyntämistä ja niihin liittyviä prosesseja. Sopimusperusteisuutta käsiteltiin aiemmin laajempina kokonaisuutena kuvaten muun muassa sitä, millaisena se näyttäytyy New Public Managementin mukaisessa viitekehyksessä. Tämän luvun tarkoituksena on ottaa askel eteenpäin nostamalla sopimusperusteisuuden keskeinen ydin eli sopimus ja siihen kohdistuva johtaminen käsittelyn keskipisteeksi.

Sopimussalkun johtamista käsittelevässä luvussa keskitytään kuvaamaan johtamista strategisena kysymyksenä eli pyritään tuomaan esille, millä tavalla ohjataan organisaation kykyä johtaa sopimusten avulla ja millä tavalla kunta voi toteuttaa sopimusperusteista palvelutuotantoa. Sopimusprosessin käytännön johtamista on puolestaan sopimusten johtaminen, mikä tarkoittaa strategisten päätösten siirtämistä käytännön sopimusten hallinnaksi. Sopimusprosessin hyvän hallinnan tuloksena syntyy haluttuja sopimuksia ja sopimussalkku muodostuu näiden haluttujen sopimusten kokonaisuudesta. Sopimussalkun sisällön tulee kehittää synergiaetuja sillä tavalla, että sopimussalkun summa (kokonaisvaikuttavuus) on suurempi kuin sen sisältämien yksittäisten sopimusten (vaikutusten) summa (ks. Gummesson & Tillman 1998, 332).

4.1 Sopimussalkun johtaminen – johtamisen strateginen ulottuvuus

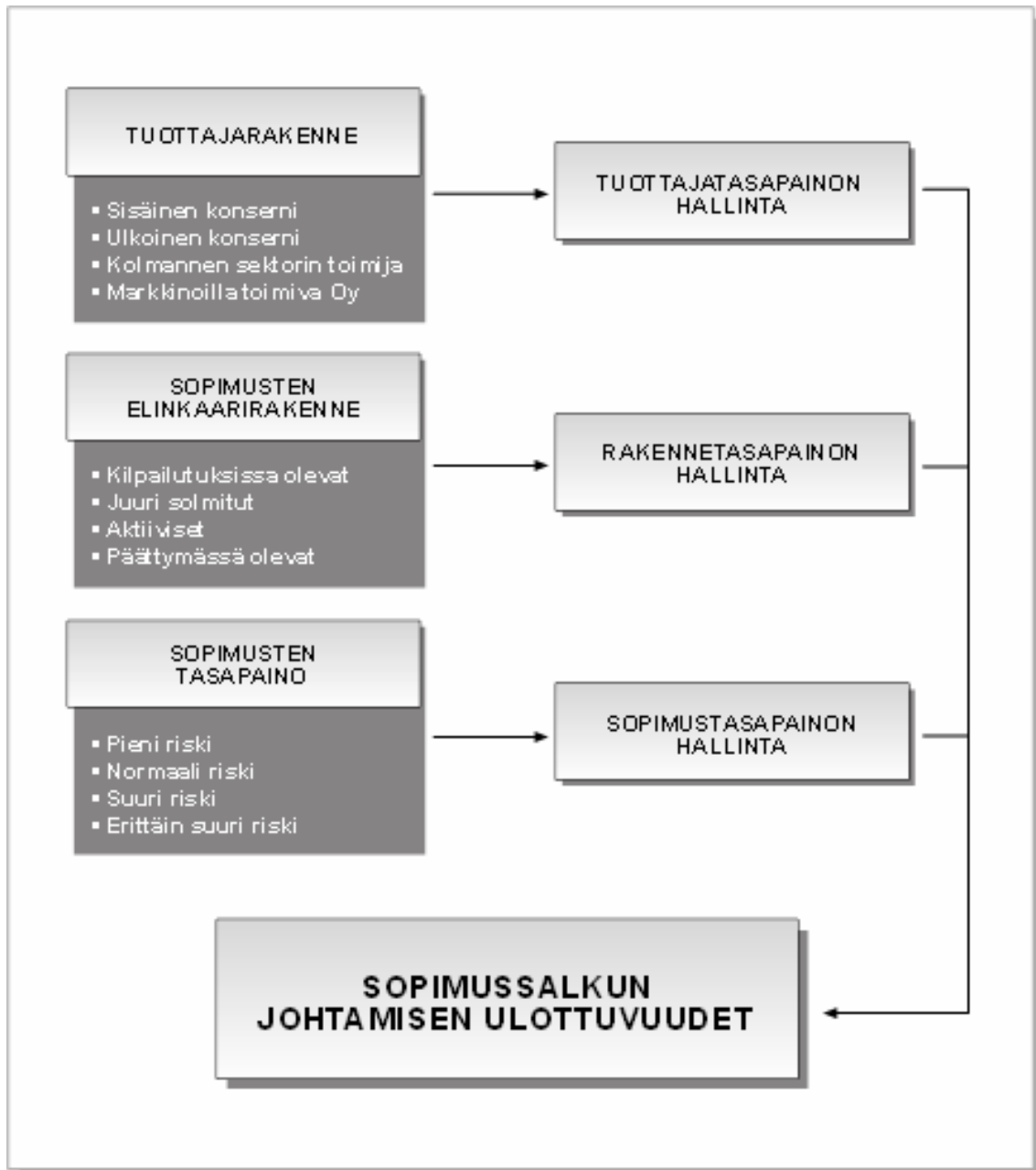
Sopimussalkun johtaminen perustuu strategisiin päätöksiin ja vahvaan ylimmän johdon sitoutumiseen. Johtamisen tulee olla tavoitteellista, toimintaa on arvioitava ja sopimustaitoja on koko ajan pyrittävä kehittämään. Sopimussalkun rakentumista

ohjataan kunnan strategisilla päätöksillä, jotka voidaan jakaa kahteen perusvalintaan ja yhteen niiden toteuttamista tukevaan valintaan:

- 1) Organisatoristen rajojen määrittäminen eli päätöksenteko siitä, mitä tuotetaan itse ja mitä hankitaan markkinoilta ja
- 2) yhteistyön rakenteen määrittäminen eli päätöksenteko siitä, millainen pitkän tähtäyksen strategia yhteistyösuhteiden rakentamiseen valitaan (Domberger 1998, 3).
- 3) Keskeisten osaamisalueiden vaatimien resurssien määrittäminen eli vaadittavan sopimusoosaamisen ja sopimusten hallinnan osaamisen varmistaminen.

Strategisten perusvalintojen menestyksekkääseen toteuttamiseen vaaditaan keskeisten osaamisalueiden hallitsemisen lisäksi tulevaisuuteen suuntautuvaa ja tavoitehakuista päätöksentekoa. Kunnan tulee hallita markkinoiden toimintaperiaatteet, verkostomaiset yhteistyörakenteet ja projektityyppiset toimintamenetelmät. Tämän tyyppisenä toimintatapana voidaan nähdä sopimusten hallinnan prosessi, koska sopimusten suunnittelu ja toteuttaminen edellyttävät koko sopimuksen elinkaaren kattavaa prosessia.

Onnistuneen sopimusprosessin tuloksena on kunnan strategista päätöksentekoa tukeva sopimus, johon osapuolet ovat sitoutuneet ja jonka avulla molemmilla osapuolilla on halu saavuttaa yhteinen tavoite. Sopimussalkku rakentuu näiden haluttujen sopimusten kokonaisuudesta, jolloin kaikki sopimussalkun sisältämät sopimukset ovat linjassa kunnan strategisten tavoitteiden kanssa. Sopimussalkku merkitsee sopimusten tarkastelemista kokonaisuutena, mutta strateginen ote sopimusten hallintaan mahdollistaa myös yksittäisten sopimusten näkemisen sopimussalkun sisällä.



KUVIO 5. Palvelusopimussalkku rakentuu eri tuottajien kanssa laadituista sopimuksista, eri vaiheessa olevista sopimuksista ja eri riskitason sopimuksista.

Sopimussalkku koostuu erilaisista, eri vaiheessa olevista ja eri tavalla merkityksellisistä sopimuksista (KUVIO 5). Tässä tutkimuksessa lähdetään siitä, että johtamisen näkökulmasta sopimussalkkua tulee tarkastella ja johtaa tuottajarakenteen, elinkaarirakenteen ja tasapainorakenteen näkökulmista, joita tässä tutkimuksessa nimitetään sopimussalkun johtamisen ulottuvuuksiksi. Lisäksi sopimussalkkua tulee johtaa kokonaisuutena ja hallita salkun riskitasapainon ja tehokkuustasapainon suhdetta.

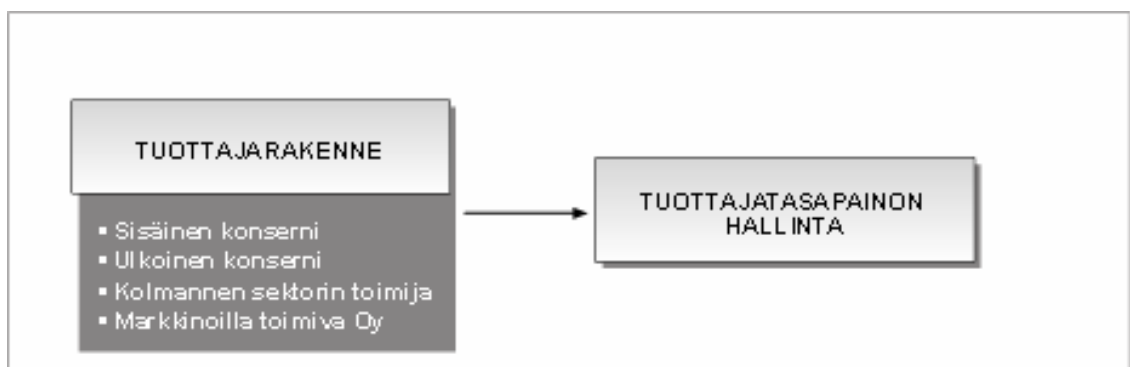
Portfolion eli salkun johtaminen on resurssien allokointia, sopimusten valintaa ja strategiaa (Cooper, Edgett ja Kleinschmidt 2000, 18).

Cooper, Edgett ja Kleinschmidt (2000, 19) käsittelevät artikkelissaan projektiportfolion hallintaa, mutta samat ajatukset ovat sovellettavissa hyvin myös sopimuksiin. Heidän (mts. 19) mukaansa portfolion eli salkun johtamisessa on neljä haastetta ja ongelmakohtaa:

- 1) resurssien tasapainon ongelma: sopimuksia on niin paljon, että olemassa olevat resurssit eivät riitä niiden kunnolliseen hallintaan,
- 2) sisällön priorisoinnin haaste: päätöksenteon vaikeus siitä, mitä halutaan pitää ja mistä halutaan eroon,
- 3) päätösten tekeminen epävarmojen tai epätarkkojen tietojen valossa ja
- 4) portfolion koostuminen liian monista vähäisistä sopimuksista.

Cooper, Edgett ja Kleinschmidt (2000, 19) toteavat, että ongelmat linkittyvät, koska esimerkiksi kyvyttömyys priorisoida johtaa resurssien tasapaino-ongelmiin. Voidaan tulkita, että kunnan tulee tehdä strategisia päätöksiä siitä, mitä halutaan tehdä, ja tehdä sitten oikeanlaisia sopimuksia oikein.

4.1.1 Tuottajatasapainon hallinta



KUVIO 6. Sopimussalkun tuottajarakenteeseen kuuluvat sisäinen konserni, ulkoinen konserni, voittoa tavoittelemattomat organisaatiot ja voittoa tavoittelevat organisaatiot.

New Public Management -tyyppisessä kunnassa ei omaa organisaatiota tai esimerkiksi liikelaitosta nähdä perinteisessä mielessä yhtenä kunnan organisaatioon kuuluvana osana, vaan potentiaalisina kunnan järjestämien palvelujen tuottajina tai tilaajina. Näin toimintaansa rakentanutta kuntaa kutsutaan toiminnalliseksi konserniksi. (Kallio, Martikainen, Meklin, Rajala ja Tammi 2006, 27, 28.) Toiminnalliseen konserniin kuuluvat kunnan sisäinen ja ulkoinen konserni, lisäksi kunnan potentiaalisia palvelutuottajia ovat voittoa tavoittelevat yritykset ja voittoa tavoittelemattomat organisaatiot (KUVIO 6).

Palvelutuotannon tehokkaan johtamisen näkökulmasta on tärkeää, että kaikkia potentiaalisia tuottajia katsotaan kokonaisuutena. Perinteisesti ajateltuna palveluiden järjestämistä katsotaan tuottajakohteisesti siten, että ensin tuotetaan omalla organisaatiolla se mitä pystytään ja sitten ostetaan jokin kokonaisuus kunnan ulkopuoliselta tuottajalta. Nykyaikaisessa kuntaorganisaatiossa palvelutuotantoa ajatellaan asiakaslähtöisesti, mikä tarkoittaa palveluketjuja ja sitä, että palveluketju voi koostua usean eri tuottajan palveluista (Kallio, Martikainen, Meklin, Rajala ja Tammi 2006, 31).

Sopimuksilla johtamisen lisäys perinteiseen toimintarakenteeseen on se, että palveluketjun tuottajina nähdään mahdollisimman tasavertaisina niin kunnan konserniin kuuluvat yksiköt kuin yksityinen yritys ja kolmannen sektorin organisoituneet toimijat. Palveluketjun hallitseminen ja johtaminen vaikeutuu oleellisesti, kun tuottajien joukossa on sekä julkisia organisaatioita että yksityisiä yrityksiä. Kunnan päätökseen eri palvelutuottajien välisestä halutusta tasapainotilasta vaikuttavat lainsäädännön lisäksi sekä sisäiset että ulkoiset tekijät.

Kunnan johtamisen näkökulmasta helpoin ratkaisu on tuttu ja turvallinen eli palvelut tuotetaan oman organisaation eli sisäisen konsernin voimin. Ulkoisen konsernin nostaminen mukaan palvelutuotantoon merkitsee jo haastavampaa toimintaa, koska toiminta ei ole enää suoraan kunnan johdon kokoaikaisessa kontrollissa ja yhteistyön todentamiseksi on tehtävä erilaisia sopimuksia. Palveluntuottajaksi organisoituneen eli vapaaehtoistoiminnan ja tuotantotoiminnan erottanut kolmas sektori on perinteisesti ollut kunnalle kiinteä yhteistyökumppani. Tästä syystä kolmas sektori mielletään helpoksi ja turvalliseksi yhteistyökumppaniksi ja kyllähän se sitä varmasti onkin, mutta

yhteistyökumppanina se on hyvin lähellä yksityistä yritystä. Kunta ei voi puuttua kilpailutilanteeseen eli se ei voi hankkia palveluja kolmannen sektorin toimijalta siten, että samalle yhdistykselle mahdollisesti myönnettävät avustukset voidaan tulkita hintakompensaatioksi. Kunnan konserniin kuulumaton yhdistys on vastaava palvelutuottaja kuin yksityinen yritysikin siitä syystä, että kilpailullisista syistä sopimuksista on tehtävä tarkkoja ja yksilöityjä (Sillanaukee Päivi, suullinen tiedonanto 10.1.2007). Yksityinen yritys koetaan haastavimmaksi yhteistyökumppaniksi lähinnä siksi, että se toiminnan peruslähtökohdaltaan poikkeaa kaikkein eniten kunnan omasta toiminnan peruslähtökohdasta.

Se miten laajasti kunta näkee tai pystyy näkemään palveluiden potentiaaliset tuottajat näyttäytyy samalla kunnan markkinahakuisuuden ja riskien hallinnan asteena. Mitä enemmän palveluita tuotetaan sisäisen konsernin voimin, sitä matalampi riskitaso sisältyy palvelutuotantoon kunnan johtamisen näkökulmasta, jos ajatellaan ainoastaan palvelutuottamisen hallinnointia. Samalla se tarkoittaa myös matalaa tehokkuustavoittelun ja asiakaslähtöisyyden tasoa, koska sisäinen konserni ei voi olla kaikessa parempi palvelutuottaja kuin muut mahdolliset tuottajat. Yhtä hyvin voidaan ajatella niin, että kunta jättää (tai sen on pakko jättää) käyttämättä kaikki muut vaihtoehdot eikä pyri saavuttamaan mahdollisimman hyvää tarpeentyydytyksen ja voimavarojen käytön suhdetta. Pekkarinen ja Sutela (2000, 24) toteavat, että kansantaloustieteessä tällaista toimintatapaa nimitetään tehottomuudeksi, mikä tarkoittaa samaa kuin tuhlaaminen.

Kunnan johdolle potentiaaliset palvelutuottajat ovat ikään kuin välineitä, joita on mahdollista käyttää eri tavalla ja joiden erityisosaamista on mahdollista hyödyntää maksimaalisen halutun tehokkuuden saavuttamiseksi. Tämä ajatusmalli asettaa kunnan organisaatiolle suuren haasteen, koska sen on toimittava yrittäjämäisellä asenteella ja markkinoilla toimivan yrityksen kaltaisia toimintatapoja kuntakontekstissa soveltaen. Johdon on kyettävä koordinoimaan tuottajien välistä yhteistyötä, koska yksityinen-julkinen rajapinta ei saa näkyä palvelussa asiakastasolla. Kunta on vastuussa palvelusta asiakkaalle riippumatta siitä miten palvelu on tuotettu.

Kun kunnan kaikkia potentiaalisia tuottajia käytetään palvelutuotannossa ja ne yhdessä muodostavat palvelutuotannon kokonaisuuden, ei voida ajatella yhteistyösuhdetta ilman

sopimusta. Sopimuksilla johtamisen osaaminen nousee ydinosaamisalueeksi. Ei voida myöskään ajatella, että sopimussalkussa olevat sopimukset olisivat sitovuudeltaan kaukana toisistaan, joten myös julkisoikeudellinen yhteistyö on toteutettava samalla intensiteetillä ja tavoitehakuisuudella kuin yksityisoikeudellinen yhteistyö. Ei voida siis ajatella, että kunnan oman yksikön tai toisen kunnan kanssa laadittu palvelutuotantosopimus olisi tarkoitettu muodolliseksi leikkisopimukseksi, jollainen se juridisessa mielessä onkin. Kunnan johtamisen näkökulmasta näitäkään sopimuksia ei kuitenkaan voi pitää leikkisopimuksina. Sopimuksen laatimiselle on vaikea löytää perusteluja, mikäli jo lähtökohtaisesti ajatellaan, että sen mukaisesti ei ole pakko toimia.

Sopimussalkun johtamisen edellytykset heikkenevät, mikäli julkisoikeudelliset sopimukset on laadittu eri laatukriteereillä tai eri menetelmillä kuin yksityisoikeudelliset sopimukset. Lähtökohdan pitää olla se, että sopimuskuppanista riippumatta kaikki kunnan solmimat sopimukset ovat velvoittavia ja johtamisen näkökulmasta samanarvoisia. Nehän ovat osa palveluketjua, jonka avulla tuotetaan kuntalaisen tarvitsema palvelu. Palveluketjun jokaisen osan on tehtävä oma osuutensa, joka määritellään sopimuksen avulla. Jotta yhtäpitäviin sopimuksiin on mahdollista päästä ja jotta voidaan tehdä päätöksiä sopimussalkulla tavoiteltavasta tuottajarakenteesta, on ymmärrettävä eri toimijoiden välisiä lähtökohtaisia eroja ja erilaisia toiminnan tavoitteita.

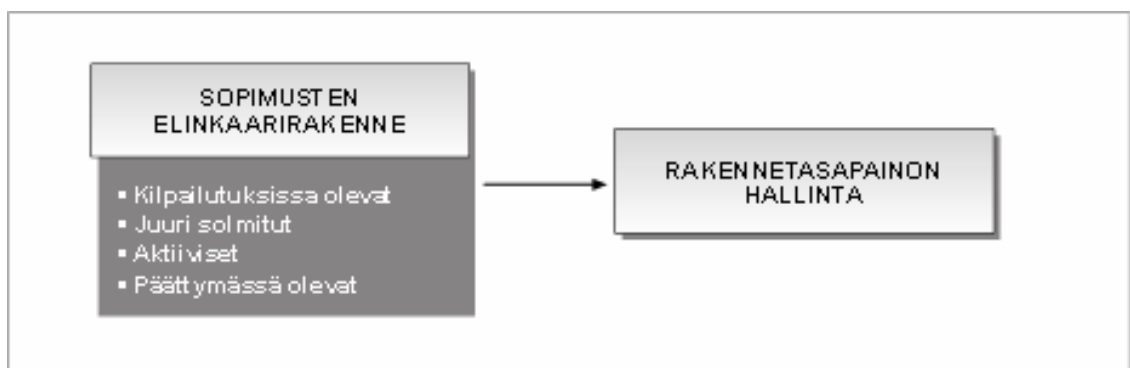
Tässä tutkimuksessa sisäinen ja ulkoinen konserni nähdään yhtenä kokonaisuutena ja voittoa tavoitteleva yritys sekä voittoa tavoittelematon kuntaan kuulumaton organisaatio toisena kokonaisuutena. Tässä yhteydessä ei ole tarpeen pohtia kuntakonsernin ja kuntajohdon välistä suhdetta tarkemmin, mutta sen sijaan kunnan ja yritysten välisen suhteen perusjännitteitä on tarpeen hieman enemmän pohtia.

Asko Koskinen (suullinen tiedonanto 30.1.2007) tiivisti ydinasian toteamalla, että perusteiltaan kysymys ei ole ideologiasta, vaan kilpailuedun hakemisesta. Kysymys on siitä, mihin palveluihin ja milloin kilpailuetua voi syntyä. Kunta voi itse tehdä päätöksen siitä, mitkä palvelut kilpailutetaan ja pyritään ulkoistamaan. Kunta ei kuitenkaan pysty tekemään tätä päätöstä koko palveluvalikoiman laajuudessa, vaan ainoastaan siinä laajuudessa kuin se on mahdollista, eli siinä laajuudessa kuin palveluntuottamisesta kiinnostuneita yrityksiä on. Yritysten tarkoituksena on tehdä

voittoa, joten niitä kiinnostavat ainoastaan sellaiset palvelut, joissa liiketaloudellinen kannattavuus on mahdollisuus saavuttaa. Yritys haluaa tehdä voittoa joko heti tai lähitulevaisuudessa.

Yrityksen voiton tavoittelua ei pidä ymmärtää kunnan tai kuntalaisen kannalta negatiivisena asiana. Voittoa tuottava yritys on luotettava kumppani ja pystyy kehittämään toimintaansa. Voiton tuottaminen yritykselle on myös toinen kunnan ja yksityisen yrityksen yhteistyön edellytyksistä, toinen on luonnollisesti se, että kunta saavuttaa yhteistyön avulla tavoitteensa. Kunnan perusintressi on käyttää keräämiään julkisia varoja mahdollisimman tehokkaasti ja oikeudenmukaisesti siten, että saavutetaan mahdollisimman suuri hyvinvointi. Yrityksen perusintressi on tuottaa voittoa, ja tämä tulee huomioida yhtä tärkeänä intressinä kuin kunnan oma intressi. Yhteistyön jatkuvuuden kannalta elintärkeää on, että molempien intressit säilyvät läpi yhteistyösuhteen (Asko Koskinen, suullinen tiedonanto 30.1.2007).

4.1.2 Rakennetasapainon hallinta



KUVIO 7. Sopimussalkun rakennetasapainon muodostavat kilpailutuksessa olevat sopimukset, juuri solmitut sopimukset, aktiivisesti toimivat sopimukset ja päättyvät sopimukset.

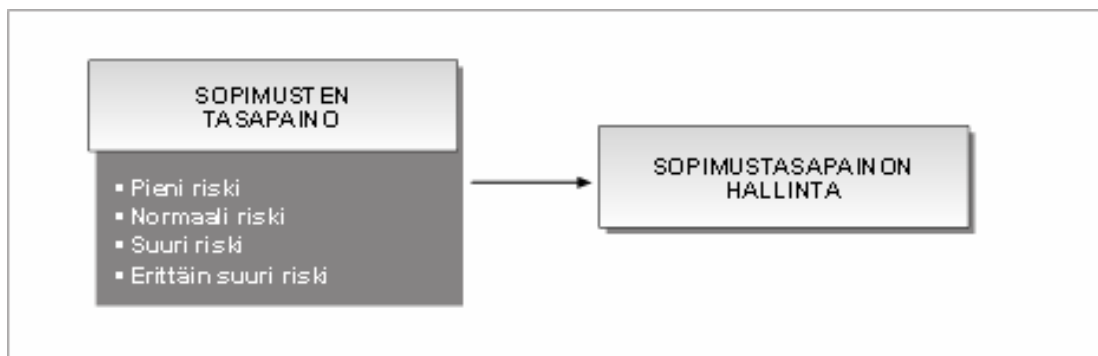
Sopimussalkussa tulee olla kunnan kannalta mahdollisimman tasapainoinen tuottajarakenne, jossa eri tahojen kanssa laaditut sopimukset ylläpitävät jatkuvaa

palvelujen virtaa asiakkaille eli kuntalaisille. Sopimussalkussa ei saa olla liian paljon samaan aikaan kilpailutettavia sopimuksia eikä päättymässä olevia sopimuksia, koska se aiheuttaa riskin palvelutuotannolle (KUVIO 7). Kunnan palvelutuotannon rungon muodostavat toimivat sopimukset ja juuri solmitut sopimukset, jotka varmistavat keskeytymättömän palvelutuotannon. Elinkaariajattelua tulee toteuttaa sopimusten rakennetasapainon lisäksi myös palveluittain siten, että strategisesti tärkeä yksittäinen palvelukokonaisuus ei saa olla samaan aikaan kokonaisuudessaan kilpailutuksessa, sillä tällöin kuntalaisen palvelun saatavuus voi vaarantua.

Rakennetasapainon johtamista toteutetaan toisaalta strategisella kilpailuttamisen kohteisiin liittyvällä päätöksenteolla ja toisaalta operatiivisella kilpailuttamisen johtamisella. Strategiseen päätöksentekoon kuuluvat keskeisesti muun muassa strategisesti tärkeiden palveluiden ja niihin liittyvien palvelukokonaisuuksien määrittäminen. Palvelut tulee määritellä kilpailutettaviksi kokonaisuuksiksi siten, että se sekä kiinnostaa yksityistä yritystä että ylläpitää markkinoiden toimivuutta. Markkinoiden toimivuudella tässä yhteydessä tarkoitetaan sitä, että ennen kilpailutusta markkinoilla täytyy olla kilpailua eli täytyy olla useita potentiaalisia tuottajia ja sama tilanne tulee säilyä kilpailutuksen jälkeenkin.

Markkinoiden toimivuus ei tietenkään aina ole kunnan toimista kiinni, koska tarjouskilpailun hävinnyt voi esimerkiksi ostaa tarjouskilpailun voittaneen yrityksen ja pudottaa pikku hiljaa muutkin kilpailijat pois markkinoilta. Tämä tarkoittaisi, että olemassa olevan sopimuksen päättyessä ei tarjouskilpailua käytännössä syntyisi. Tällaisiin tilanteisiin kunnan tulee vastata oman konsernin toimintavalmiudella eli kunta (konsernin laajuudessa) ei saa ainakaan tärkeiksi määrittelemillään palvelualoilla menettää kykyä tuottaa palvelua itse. Kilpailuttamisella ja ulkoistamisella ei saa tehdä omasta organisaatiosta sivullista, joka pikku hiljaa menettää oman kykynsä tuottaa palveluja ja joka huomaa yllättäen olevansa täysin toisten armoilla. Tällaiseen tilanteeseen kunta saattaa ajautua, mikäli kilpailuttaminen ei ole osa palvelutuotannon kokonaisuutta ja sopimuksilla johtamisen kokonaisuutta. Tämäkään osa-alue ei mene itsestään oikein, ja jos riskit halutaan hallita, vaaditaan todellista johtamista.

4.1.3 Sopimustasapainon hallinta



KUVIO 8. Sopimussalkun sopimustasapainon muodostavat pienen riskin, normaalin riskin, suuren riskin ja erittäin suuren riskin sopimukset.

Sopimustasapainon hallinta pohjautuu määrittelyihin palveluiden strategisesta asteesta tai paremminkin määrittelyihin sopimusten riskitasoista (KUVIO 8). Sopimusrakenteen perusidea pohjautuu määrittelyihin eri hankintojen vaativuudesta ja merkityksestä kunnan palvelutuotannolle ja kunnan toiminnalle sekä taloudelle. Pienen riskin sopimuksilla (standardisopimuksilla) tarkoitetaan kaikkein helpoimpia hankintoja ja kunnan toiminnan kannalta vähiten riskejä sisältäviä sopimuksia. Merkitys ja riskitaso kasvavat siirryttäessä standardisopimuksista perusostopalvelusopimukseen (normaali riski), strategisiin sopimuksiin (suuri riski) ja strategisesti merkittäviin sopimuksiin (erittäin suuri riski).

Standardisopimuksilla tarkoitetaan helposti määriteltävien tuotteiden hankintaa ja kysymys on määrällisesti pienistä hankinnoista, joissa selkeästi määräävin hankinnan kriteeri on hinta. Perusostopalvelusopimukset muodostavat pääosan kunnan sopimuksista ja ovat siten merkittäviä. Nämä hankinnat ovat suhteellisen helppoja, hankintoja on määrällisesti paljon ja keskeisin hankinnan kriteeri on hinta. Strategiset sopimukset kohdistuvat vaikeasti määriteltäviin palveluihin, joissa hinnan lisäksi merkittävä hankinnan määrittävä tekijä on laatu. Näitä hankintoja on määrällisesti enemmän kuin strategisesti merkittäviä hankintoja, joilla tarkoitetaan kaikkein vaikeimmin tuotteistettavissa olevien palvelujen hankintaa. Näissä hankinnoissa laadulliset tekijät ovat merkittävässä roolissa ja sen vuoksi sopimuksen sisällölle asetetaan suurimmat vaatimukset.

Sopimustasapainon johtaminen on erittäin vaativaa, koska se tapahtuu sopimusten sisältömäärittelyjen avulla. Tämä vaativuus pohjautuu ostettavien palvelukokonaisuuksien määrittelyyn eli tuotteistamisen vaikeuteen. Eri riskitason sopimuksissa täytyy olla erilaiset sopimusehdot ja sopimusrakenteet. Standardisopimuksissa tulee olla tiukat määrittelyt ja selkeät pelisäännöt, kun taas strategisesti merkittävässä sopimuksissa vaaditaan joustavia sopimusrakenteita ja sopimuksen sisällön kehittämistä sopimuskauden aikana. Johtamisen näkökulmasta kaikkein haastavimmilla sopimuksilla haetaan suurimpia tehokkuushyötyjä, joten tehokkuus ja riski kulkevat käsi kädessä.

4.1.4 Sopimussalkun kokonaishallinta – tehokkuus–riski-suhteen johtaminen

Kunnan ylin johto määrittelee sopimussalkulle keskeisen päämäärän, välitavoitteet, keinot joilla tavoitteisiin pyritään sekä välineet ja resurssit onnistumisen mittaamiseen ja arviointiin. Kunnan tulee toteuttaa sopimussalkun johtamista strategisena johtamisena ja saattaa se strategiaprosessin tapaan koko organisaation yhteisesti tahtotilaksi. Tämän tahtotilan saavuttamista tuetaan palvelustrategialla, jonka avulla viestitään omalle organisaatiolle ja ulkoisille sidosryhmille, että kunta on määrätietoisesti valinnut tietyn linjan palvelutuotannolle. Tämän jälkeen kunnan operatiivisella johdolla on edellytykset toteuttaa strategisia tavoitteita yksittäisten sopimusten tasolla eli sopimusprosessin ja sopimusten hallinnan prosessin tasolla.

Kaikkien potentiaalisten palvelutuottajien näkeminen kokonaisuutena ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kunnan olisi keskityttävä saavuttamaan mahdollisimman laaja yhteistyö yksityisten yritysten kanssa, vaan sitä, että sellainen mahdollisuus on olemassa. Jo pelkästään se riittää tehostamaan palvelutuotantoa, koska samalla tavalla kuin palvelutuotanto yleensäkin, myös sopimussalkun tuottajatasapainon johtaminen perustuu kilpailuttamiseen. Kun kunta kilpailuttaa palvelutuottajia, kyseessä on tuottajan valinta aidon kilpailuttamisen kautta, ja altistaessaan konsernin samaan asemaan ulkoisten palvelutuottajien kanssa kunta tekee valinnan kilpailuttamisen uhan avulla.

Kunta johtaa sopimussalkkuaan toimintarakenteeseen kohdistuvilla päätöksillä, kilpailuttamiseen liittyvillä päätöksillä ja itse sopimukseen liittyvillä päätöksillä. Tuottajarakenteeseen liittyvien riskien hallintaa on suurempien kokonaisuuksien rakentaminen kuntien yhteistyöllä, ja tällä tavoitellaan parempaa valmiutta tuottaa palveluja oman konsernin voimin. Samalla saavutetaan vahvempi asema suhteessa yksityiseen yritykseen, koska laajemmalla julkisella yksiköllä on todennäköisesti monipuolisemmat mahdollisuudet vastata yritysten kilpailukykyyn kuin yksittäisellä kunnalla. Monilla alueilla kuntien yhteistyö on myös välttämätöntä sen vuoksi, että yksityistä kilpailua ei ole riittävästi. Sopimuksilla johtamisesta on kuitenkin näissäkin tilanteissa kysymys, sopimukset vain laaditaan julkisten organisaatioiden välillä. Kuntien välisestä yhteistyöstä tulee löytyä synergiaetuja eli kokonaisuudesta tulee muodostua parempi kuin mihin yksikään yhteistyön jäsen yksistään kykenisi. Hyvistä synergiaeduista riippumatta valtaosa markkinoiden potentiaalista jää hyödyntämättä.

Kunnan konsernin itse toteuttama palvelutuotanto on sopimussalkun johtamisen toinen ääripää ja toinen ääripää on yksityisen yrityksen kanssa solmittu sopimus strategisesti merkittävän palvelun tuottamisesta. On helpompi järjestää dementiahoito kunnan omassa laitoksessa kuin ostaa se yksityisen yrityksen tuottamana. Ostaminen kuitenkin kannattaa, mikäli yrityksen kanssa laaditusta sopimuksesta saadaan nettovoittoa. Tämä tarkoittaa sitä, että yritys tuottaa laadullisesti kunnan palvelua vastaavan palvelun niin paljon edullisemmin, että sopimusprosessiin liittyvät kustannukset ja epäonnistumisen riskit huomioitunakin ostaminen on kannattavaa.

On tärkeää muistaa, ettei sopimus ole päätepiste eikä se ole myöskään itseään toteuttava. On kriittisen tärkeää neuvottelun ja valmistelun yhteydessä kiinnittää huomiota johtamiseen ja toimeenpanoon. Kaikki hinnalle ja suoriutumiseksi annettu painoarvo on lopussa riippuvainen tavaroiden tai palveluiden toimittamisprosessin onnistumisesta. Tästä syystä yksi merkittävin positiivisen ja tehokkaan yhteistyösuhteen tavoite on siirtyä riskien välttämistä kohti myönteisempiä tavoitteita, mutta kuitenkin riskien todellisuus tunnustaen. Hallinnon yksikön ei tulisi hakeutua sopimussuhteeseen, mikäli sen tärkein huoli on riskien välttäminen. Kunnan on markkinoilla toimiessaan hyväksyttävä riskien olemassaolo samalla tavalla kuin muidenkin toimijoiden. (Cooper 2003, 96.)

Sopimussalkkuun kohdistuvat riskit on tunnistettava, sopimusten laadinnan prosessien tulee olla selkeät ja arviointimenetelmien tilanteeseen soveltuvia. Mitä lähemmäksi sopimussalkun toista ääripäätä lähestytään, sitä merkittävimminä riskienhallinnan keinoina näyttäytyvät sopimusosaaminen ja sopimusten hallinnan osaamisen johtaminen. Näitä seikkoja tarkastellaan lähemmin sopimusprosessin yhteydessä.

4.2 Sopimussalkun johtamisen kohteet

4.2.1 Organisatoristen rajojen hallinta

Millaisessa oikeudellisessa ja taloudellisessa viitekehyksessä kunta tekee päätöksiä siitä, kuinka paljon se tuottaa palveluja kunnan omana työnä ja kuinka paljon muiden tuottajien kanssa yhteistyössä? Organisatoristen rajojen hallinta luo viitekehyksen sopimuksilla johtamiselle ja sopimusprosessin hallitsemiselle. Organisatoristen rajojen hallintaan liittyvän päätöksenteon tuloksena tulee olla pohdintaa kysymyksistä: 1) mistä on mahdollista sopia, 2) mistä on järkevää sopia ja 3) mistä halutaan sopia?

Organisatoristen rajojen hallintaan liittyvien kysymysten pohdinnat limittyvät toisiinsa, mutta pääsääntöisesti lainsäädännöstä haetaan vastauksia sopimuksilla tuotetun palvelutuotannon mahdollisuuksiin, taloudellisista vaikutuksista haetaan puolestaan vastauksia sopimisen järkevyyteen ja kunnan sisäisestä ja ulkoisesta toimintaympäristöstä tahtotilaan. Näiden pohdintojen tuloksena syntyy strateginen päätös oman palvelutuotannon ja markkinoiden hyödyntämisen tasapainosta.

4.2.1.1 Päätöksenteon lainsäädännölliset vaikuttimet ja sopimuslukutaito

Valtiovarainministeriön työryhmämuistion (2006, 22–23) mukaan lainsäädäntö ei juuri aseta rajoituksia palvelujen järjestämistavoille: vain arvonlisäverojärjestelmässä ja tuloverotuksen verovapaussäännöstössä on kilpailuneutraliteettiin liittyviä ongelmia. Tosiasia kuitenkin on, että lainsäädäntöön liittyy tekijöitä, jotka käytännössä rajoittavat kunnan mahdollisuuksia ulkoistaa palvelutuotantoa yksityiselle yritykselle.

Lainsäädännössä (esimerkiksi Asetus lasten päivähoidosta 16.3.1973/239) on muun muassa henkilöstön osaamiseen ja määrään liittyviä määräyksiä, joita noudatettaessa yritysten on vaikeaa saavuttaa kannattavaa liiketoimintaa.

Asko Koskisen (suullinen tiedonanto 30.1.2007) mukaan on perusasia ymmärtää, että yrityksen tavoite on tuottaa voittoa, joten se ei halua osallistua kaikkiin tarjouskilpailuihin. Lainsäädännöllisesti tiukasti ohjatuilla aloilla ei yksityiselle yritykselle synny kilpailuetua suhteessa kunnan omaan yksikköön, joten ei synny myöskään yksityisen yrityksen kiinnostusta. Tämänäköisissä tilanteissa kunnalle jää käytännössä ainoaksi vaihtoehdoksi tuottaa palvelu itse tai hankkia toiselta julkiselta organisaatiolta, vaikka lainsäädäntö mahdollistaisi palvelun hankkimisen yksityisiltä palvelutuottajilta.

Lainsäädäntö ei juuri rajoita palveluiden järjestämisen tapaa, mutta markkinoilla toimiessaan kunta on samojen yksityisoikeudellisten sääntöjen ja periaatteiden alainen kuin esimerkiksi yksityinen osakeyhtiö (Anttiroiko, Haveri, Karhu, Ryyänen, Siitonen ja Tampereen yliopisto Kunnallistieteiden laitos 2003, 47; Heuru 2001, 58; Oksanen 2006). Lisäksi on huomioitava, että kunta on kokonaisuudessaan julkisoikeudellinen oikeussubjekti, ja vaikka kunnan laitoksilla on mahdollisuus käyttää puhevaltaa, on kunta oikeudellisessa mielessä aina yksi oikeussubjekti. Oikeussubjekti tarkoittaa yksikköä, jolla on oma tahto ja oman tahdon toteuttamiseksi erilaisia oikeuksia ja velvollisuuksia. Julkisoikeudellinen oikeussubjekti poikkeaa yksityisoikeudellisista oikeussubjekteista, jolla ei voi olla julkista valtaa ja jonka toiminta ei ole julkista. Kunnan läheiset sopimuskumppanit kuten yhtiöt, osuuskunnat ja myös ei-kaupalliset säätiöt ovat yksityisoikeudellisia oikeussubjekteja. (2005, 23, 26–30.)

Toimiessaan markkinoilla kunta toimii markkinataloudessa, jossa yksityisoikeudella on keskeinen rooli, joskin julkisoikeuden ja yksityisoikeuden välinen ero on pienempi kuin ennen julkishallinnon uudistusprosessia. Markkinatalous edellyttää omistusoikeutta ja sopimusta koskevia sääntöjä sekä yhteisöoikeudellista lainsäädäntöä, eli kysymys on markkinoilla toimivien tahojen pelisäännöistä. Yksityisoikeudellisella sääntelyllä ratkaistaan ristiriidat ja luodaan markkinoiden oikeudelliset edellytykset. (Wilhelmsson 1999, 105–106.)

Keskeisiä sopimusoikeudellisia periaatteita ovat sopimusvapaus, sopimuksen sitovuus, kohtuusperiaate, lojaliteettiperiaate ja heikomman suojaamisen periaate (Jaakkola & Sorsa 2005). Sopimusvapauden myötä kunnalla on oikeus tehdä tai olla tekemättä sopimusta, päättää kenen kanssa sopimuksen tekee (tarjouskilpailussa on pakko tehdä sopimus tarjouspyynnössä esitettyjen kriteerien valossa kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen tehneen kanssa) sekä päättää lainsäädännön asettamin rajoituksin sopimuksen sisällöstä ja muodosta. Marko Monosen (2005, 34) mielestä sopimusvapaus tarkoittaa sitä, että jokaisen liikesopimuksia tekevän tulee arvioida, millaiset ratkaisut ovat järkevimpiä ja tarkoituksenmukaisimpia. Sopimusvapaudesta seuraa sopimuksen sitovuus eli tehty sopimus on tiettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta pidettävä. (Jaakkola & Sorsa 2005, 46–48.) Hemmon (2006, 65) mukaan sopimusvapauden ulottuvuutena on lisäksi purkuvapaus.

Lainsäädännön antaman viitekehyksen²² lisäksi kunnilla on mahdollisuus ohjata hankintoja ja sitä kautta sopimustoimintaa sisäisillä johtosäännöillä tai erillisillä hankintaohjeilla. Ella Suojalehto (suullinen tiedonanto 15.1.2007) näkee hankintalain (pakottavaa lainsäädäntöä eli vaatii esimerkiksi tekemään sopimuksen kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen tehneen kanssa kaventaen näin sopimusvapauden periaatetta) ja muun lainsäädännön keskeisenä merkityksenä sen, että ne varmistavat asiapohjalta nousevat päätökset ja estävät henkilösuhteiden tai muiden vastaavien seikkojen vaikutuksen. Oksanen (2006) näkee hankintalain ja sitä täydentävien asetusten korostavan vapaata kilpailua ja yhtenäistävän kuntien hankintatoimintaa.

Kunnan palvelutuotannon kehittämisen ja tehokkuuden hakemisen näkökulmasta merkittävää on tietysti havaita, että lainsäädäntö ei aseta oleellisia rajoituksia kunnallisen palvelutuotannon kehittämiseksi, vaan kunnalla on mahdollisuus hyödyntää hyvin erilaisia palvelutuotantotapoja. Toisaalta lainsäädännöstä ei ole haettavissa neuvoja kunnan palvelutuotannon onnistumisen varmistamiseksi niin paljon kuin voisi

²²Sopimusten tekemisen viitekehykseen kuuluvat kuntalain (17.3.1995/365) lisäksi ainakin hankintalaki (Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348), hallintolaki (6.6.2003/434), julkisuuslaki (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621), sopimusoikeus (Laki varallisuus oikeudellisista oikeustoimista 13.6.1929/228) ja kauppalaki (27.3.1987/355) ja muut erityislait, kuten kilpailunrajoituslaki (Laki kilpailunrajoituksista 27.5.1992/480). Lisäksi vakiintunut kauppatala ja vakiintunut sopimuskäytäntö tulevat mukaan tilanteissa, joihin ei laista löydy vastausta. Suomen hankintalainsäädäntö perustuu EY:n hankintadirektiiviin. (Oksanen 2006.)

olettaa, koska kunnan ja yrityksen välisissä sopimussuhteissa tärkein voimavara on keskinäisen luottamuksen rakentaminen.

Yhteistyösopimuksissa osapuolten käyttäytyminen toisiaan kohtaan ja luottamuksen suojaaminen on tärkeää, mutta näissä asioissa perinteisen juridiikan keinot ovat heikot (Nystén-Haarala 1999, 205). Nystén-Haarala (mts. 205) toteaa, että sopimuskumppanin kannalta ongelmaksi muodostuu se, että perinteisen juridiikan avulla voidaan asettaa rangaistuksia ei-toivotulle toiminnalle jälkikäteen, mikä ei välttämättä ole vahingon kärsineelle osapuolelle riittävä hyöty. Paremminkin olisi keskityttävä hoitamaan sopimukseen liittyvä päätöksenteko niin hyvin, että potentiaaliset ristiriidat ratkaistaan jo ennakolta.

Haapio ja Haavisto (2005, 9) tukevat Nystén-Haaralan käsitystä toteamalla, että sopimuksia yleensä tarkastellaan yksittäisinä ja tuomioistuimen näkökulmasta silloin kun on tarpeen ratkaista syntynyt riitatilanne. Haapio ja Haavisto (mts. 9) ovat havainneet, että sopimusosaamista on voinut parhaiten kartuttaa yritysten käytännön työn kautta, koska sopimusoikeuden tutkimuksella ei ole juuri ollut annettavaa verkostoitumis- ja sopimussuunnitteluun eikä riitojen välttämiseen. Nystén-Haarala (1999, 209) ehdottaakin, että sopimuskäytäntö ja sopimuskäyttämisen tutkiminen otettaisiin mukaan tulevaisuuden sopimusoikeuden tutkimukseen.

Marko Mononen (2005, 31–32) tunnistaa sopimusten merkityksen organisaation toiminnalle ja toteaa, että johdon ei ole viisasta ulkoistaa sopimusten tekemistä kokonaan juristeille, vaan sopimus tulee ymmärtää välineenä oman liiketoiminnan huolehtimisessa ja yhteistoiminnan harjoittamisessa kumppaneiden kanssa. Lainsäädäntöön turvautumisen sijaan organisaation tulee varmistaa, että sopimuskanta, sopimustoiminnassa käytettävät vakioehdot, sopimusstrategiat ja sopimusosaaminen ovat korkeinta mahdollista laatua ja omissa käsissä (Mononen 2005, 32). Tim Cummins (2005, 19) analyysien mukaan noin 80 % yritysten välisistä sopimusten ehdoista liittyy muihin kuin juridisiin kysymyksiin, joten sopimusprosessin omissa käsissä pitämiseksi on hyvä syy. Tämä ei tarkoita juridisten seikkojen vähättelyä, vaan huomion kiinnittämistä siihen, että muillakin seikoilla on hyvin paljon merkitystä.

Sopimusten toimiessa suunnitellusti ja normaalisti ei ole tarvetta pohtia tarkemmin sopimusten juridista puolta. Hyväkään suunnittelu tai paraskaan luottamussuhde osapuolten välillä ei kuitenkaan voi olla niin täydellinen, että oikeudellisilta seuraamuksilta varmasti vältyttäisiin. Riitatilanteessa sopimusta tarkastellaan juridisesta näkökulmasta, ja tästä syystä on hyvä ymmärtää sopimustoiminnan juridisia peruskysymyksiä. Tällöin joudutaan sopimuksen sisällön tarkempaan arviointiin, jota kutsutaan sopimuslukutaidoksi (Haapio 2005c, 56). Haapion (mts. 56) mukaan sopimuslukutaito tarkoittaa kykyä ymmärtää 1) sopimuksen näkyvä osa eli mitä sopimuksessa on nimenomaisesti sovittu ja 2) sopimuksen näkymättömän osa eli mitä sopimuksessa ei ole mutta mikä kuitenkin vaikuttaa sopimuksen sisältöön.

Nystén-Haaralan (2005, 198) mukaan sopimuksen näkyvän ja näkymättömän osan muodostavat:

- pakottava lainsäädäntö, näkymättömän osa,
- sopimusehdot, näkyvä osa,
- kauppatavat ja vakiintuneet keskinäiset käytännöt, näkymättömän osa,
- toissijainen lainsäädäntö ja oikeusperiaatteet, näkymättömät oletussäännöt.

Toissijainen lainsäädäntö on voimassa automaattisesti, elleivät osapuolet ole muuta sopineet. Sillä tarkoitetaan oletussääntöjä, koska ne on tarkoitettu paikkaamaan sopimuksen aukkoja. Ensisijainen säännöstö on sopimus, johon rinnastetaan osapuolten sopima vakiintunut käytäntö. Oletussäännöt toimivat yhdessä oikeusperiaatteiden kanssa. (2005, 197–198.)

Kunnan palvelutuotantoa koskevien päätösten rajoittava tekijä ei ole lainsäädäntö, mutta siitä ei myöskään ole sopimusperusteisen palvelutuotannon pelastukseksi johtamisen näkökulmasta. Sopimusoikeus ja muu lainsäädäntö on merkittävä osa sopimuksilla johdettua palvelutuotantoa, mutta se on kuitenkin vain kehys, jonka puitteissa kunta käyttää sopimusosaamista ja sopimusten hallinnan osaamista järjestääkseen kuntalaisille palveluja. On myös kunnan omista päätöksistä kiinni, muodostuuko lainsäädäntö palvelutuotantoa tukevaksi vai rasittavaksi elementiksi.

4.2.1.2 Päätöksenteon taloudelliset vaikuttimet

Mitä enemmän kunta hakee tehokkuutta hyödyntämällä laajasti myös kuntakonserniin kuulumattomia tuottajia, sitä enemmän siitä aiheutuu kustannuksia. Tehokkuuden hakeminen ei ole ilmaista ja tämäntyyppistä tilannetta voisikin luonnehtia siten, että kunnan tulee selvittää mahdollisimman tarkkaan, mitkä ovat kustannusten vähentämisen kustannukset. Sama asia on mahdollista esittää myös siten, että kunta ei pysty siirtämään markkinoiden tehokkuutta omaan palvelutuotantoonsa ilman kustannuksia. Soili Nystén-Haaralan (1999, 206) mukaan sopimuskäyttäytymistä selittävää oikeudellista teoriaa ei ole olemassa, mutta taloustieteessä on kehitetty sopimuksia solmivan liikemiehen toiminnan selittämiseen pyrkivä teoria, jossa tarkastelunäkökulma keskittyy pääosin sopimuksen laadintavaiheeseen (1999, 206–207). Kyseisen teorian nimi on transaktiokustannusteoria.

Nystén-Haarala (1999, 207) tulkitsee transaktiokustannusteorian lähtevän siitä, että tietoa ei ole saatavilla tai sen hankkiminen on niin kallista, että kaikkea ei ole mahdollista tietää tai arvata etukäteen. Näihin kustannuksiin liittyy se hankaluus, että ne eivät ole tarkasti mitattavissa, joten tarkkaa eroa tuotantokustannusten ja transaktiokustannusten välille on mahdotonta empiirisesti todentaa (Lane 2000, 144).

Taloustieteellisen ajattelun mukaan markkinoiden hintamekanismi koordinoi talouden toimintaa niin tehokkaasti, että järjestelmä näyttää toimivan itsenäisesti (Coase 1995, 387). Tällä Coase (mts. 387) tarkoittaa sitä, että kysynnän ja tarjonnan mukaan toimiva hintamekanismi pyrkii tasoittamaan tuotantotekijöiden hintojen eron. Coase kysyy artikkelissaan (*The Nature of the Firm* 1995), miksi yrityksiä on olemassa, jos kerran markkinoiden hintamekanismi hoitaa resurssien koordinoinnin ja allokoinnin. Toisaalta hintamekanismin hyödyntäminen aiheuttaa kustannuksia, koska joudutaan neuvottelemaan ja päättämään samoihin asioihin liittyviä sopimuksia yhä uudelleen. Coase vastaakin esittämäänsä kysymykseen, että pääsyy yritysten perustamiselle on minimoida markkinoiden hintamekanismin hyödyntämisestä aiheutuvat kustannukset. Yrityksen sisällä sopimuksia ei tarvitse neuvotella samoista asioista yhä uudelleen, joten yrityksen perustaminen laskee markkinoilla toimimisen kustannuksia. (Ks. Coase 1995, 388–391.) Tämä Coasen tulkinta on transaktiokustannusteorian perusidea.

Transaktiokustannusteorian merkitys perustuu transaktiokustannusten eli kaupankäynnistä (liiketahtumista) aiheutuvien kustannusten määrittämiseen ja minimoimiseen. Transaktiokustannuksia syntyy sekä markkinoilta ostopalveluina palveluja hankittaessa että tuotettaessa palveluja kunnan omana työnä. Transaktiokustannusteorian perusidean mukaan kuntakoon kasvattaminen ja kuntien yhteistoiminnallisten alueiden laajentaminen on positiivinen kehityssuunta. Suurempi palvelutuotannon pohja merkitsee pienempiä sisäisiä kustannuksia ja myös pienempiä markkinoilla toimimisen kustannuksia. Tehokkuuden parantaminen olisi kuitenkin helppoa, mikäli se onnistuisi pelkästään kokoa kasvattamalla. Domberger (1998, 14–15) tuo esille, että koon kasvaminen tuo mukanaan mittakaavahaittoja, kuten byrokratian lisääntyminen ja tehottomat toimintatavat. Domberger (1998, 15) kertoo, että optimaalinen koko on saavutettu silloin kun toiminnan laajentaminen markkinoiden avulla on täsmälleen yhtä kallista (transaktiokustannukset) kuin itse tekeminen.

Hyyryläinen (2004, 55) jakaa erilaiset transaktiokustannukset neljään eri luokkaan: 1) etsintäkustannukset, 2) informaatiokustannukset, 3) sopimuskustannukset ja 4) toimeenpanokustannukset. Omana työnä palvelut järjestäessään kunnan täytyy selvittää muun muassa, että 1) missä yksikössä palvelu tuotetaan, 2) millä tavalla palvelu tuotetaan, 3) kuinka paljon palvelua tuotetaan, 4) millaiset laatuvaatimukset palvelulle asetetaan ja 5) millä tavalla tuotettavaa palvelua arvioidaan. Nämä kaikki ovat transaktiokustannuksia. Williamssonin (1981, 552) mukaan transaktiokustannuksia ovat lisäksi erilaiset konflikteista (ja opportunistisen käyttäytymisen ehkäisystä) aiheutuvat kustannukset. Domberger (1998, 14) tulkitsee, että kustannukset syntyvät oikeiden hintojen ja laadun määrittämisestä, sopimuksen neuvottelemisesta ja päättämisestä. Lisäksi Domberger (mts. 15) muistuttaa, että transaktiokustannukset vaihtelevat organisaatioiden välillä riippuen niiden toimintojen tehokkuudesta ja esimerkiksi käytössä olevasta teknologiasta.

Taloudellinen selitys sopimusten tekemiselle on se, että sopimuksesta ennakoitaan hyötyvän syntyvät rasitukset huomioiden enemmän kuin mitä sopimuksen tekemättä jättämisestä. Sopimusoikeudessa transaktiokustannuksilla tarkoitetaan sopimuksen valmisteluun ja erimielisyyksien selvittelyyn liittyviä kustannuksia. Näiden kustannusten pienentäminen on tarkoituksenmukaista, koska se on ylimääräinen kustannuserä ja kaventaa sopimuksesta saatavaa hyötyä. Kustannuksia pyritään

alentamaan vakiosopimusten käyttämisellä ja standardoinnilla. (Hemmo 2006, 37–38.) Hemmo (mts. 600) lisää vielä, että eri vaiheisiin sijoittuvat transaktiokustannukset ovat keskinäisessä vaikutussuhteessa. Tämä tarkoittaa sitä, että alhainen panostus sopimuksen valmisteluun todennäköisesti lisää sopimuksen jälkeisiä kustannuksia ja päinvastoin.

Kunnan on palvelujen järjestämistä koskevassa päätöksenteossa otettava huomioon varsinaiseen palveluun kohdistuvien kustannusten lisäksi niiden järjestämisestä aiheutuvat kustannukset eli transaktiokustannukset. Yritykset tehokkaina transaktiokustannusten minimoijina ovat kunnalle hyviä yhteistyökumppaneita. On kuitenkin tiedostettava, että erilaisissa tilanteissa transaktiokustannukset ovat erilaisia ja johtavat erilaisiin ratkaisuihin. Tietyissä palveluissa kunnan oma organisaatio voi toimia transaktiokustannusten minimoijana tehokkaammin kuin markkinoilla toimiva yritys.

Kunnan kannattaa hyödyntää palvelutuotannossaan sekä hierarkiaa eli omaa organisaatiota että markkinoita. Hierarkia kannattaa valita niissä palveluissa, joissa se on markkinoita kustannustehokkaampi. Markkinat kannattaa valita tilanteissa, joissa hierarkia ei ole kustannustehokas ratkaisu tai kunnan ei muista syistä kannata järjestää palvelua hierarkian avulla. Kunnan palvelutuotanto ei siis voi perustua pelkkään hierarkiaan tai ainoastaan markkinoihin, vaan sen tulee olla sekoitus molempia palvelutuotantomenetelmiä.

4.2.1.3 Päätöksenteon sisäiset ja ulkoiset vaikuttimet

Edellä on todettu, että lainsäädäntö ei juuri rajoita kunnan palvelujen hankintaa yrityksiltä ja että siihen on löydettävissä myös taloudelliset perusteet, mutta silti kunta ei välttämättä hanki palvelua ulkopuoliselta tuottajalta. Tähän on varmasti monia syitä: luottamushenkilöihin ja viranhaltijoihin liittyviä, kulttuuriin liittyviä, osaamiseen liittyviä, kunnan sijaintiin liittyviä ja yritysten osaamiseen liittyviä sekä yleisiin ulkoistamisen etuihin ja haittoihin liittyviä. Brown ja Potoski (2003, 155) määrittelevät neljä kategoriaa, jotka muotoilevat sopimuksilla johtamiseen tarvittavaa osaamista: 1) aikaisemmat kokemukset sopimuksista, 2) transaktiokustannukset, 3) hallinnon ja organisaation rakenteen ominaisuudet ja 4) hallinnon ulkoisen toimintaympäristön

ominaisuudet. Brown ja Potoski tarkoittavat näillä kategorioilla niitä osa-alueita, jotka vaikuttavat haluun investoida sopimusosaamiseen.

Aikaisemmat kokemukset sopimuksista vaikuttavat kunnan päätöksentekoon sekä suoraan sisäisesti että ulkoisen toimintaympäristön paineen kautta. Perinteisessä kunnan organisaatiossa on vaikea osoittaa ulkoistamisen taloudellista etua omaan tuotantoon verrattuna, koska kustannusten kohdistaminen tietylle palvelulle ei ole helppoa. Myöskään käsitys yritysten onnistumisesta julkisten palveluiden tuottajina ei välttämättä perustu kuin pieniin kokeiluostoihin. Kunta on varovainen, mikäli päätös sisältää suuren määrän epävarmoja elementtejä. Lisäksi päätöksentekoon ilman muuta vaikuttaa uhka mahdollisesta oikeusprosessista (Valtiovarainministeriö 2006).

On selvää, että sopimuksilla johtaminen asettaa johtamiselle uusia vaatimuksia ja yksi niistä on riskien hallitseminen, ei riskien välttäminen. Menestyksekkäs sopimuksilla johtaminen edellyttää, että valtuusto, kunnanjohtaja ja vastuulliset toimialajohtajat pystyvät strategiseen päätöksentekoon ja strategiaproessin toteuttamiseen ilman ylimääräistä epävarmuutta päätöksenteon taustalla. Valtuuston rooli kunnan ylimpänä päätöksentekijänä on keskeinen. Yhtäläillä vaaditaan sitä, että strategian toteuttaminen operatiivisen johdon tasolla saa voimansa ja oikeutuksensa strategisesta johtamisesta.

Kaija Majoinen (2001, 10) tuo esille *Mitä virkaa valtuustolla* -tutkimuksessaan, että kunnanvaltuuston rooli suuntautuu strategiseen johtamiseen, mutta sen vaikuttaminen strategian sisältöön on puutteellista. Majoisen mukaan ongelmia ovat hallituksen rooli valtuuston päättämien asioiden valmistelijana ja valtuuston liian suuri koko. Kuntalain mukaan hallituksen tulee valmistella valtuustoon päätettäväksi tulevat asiat, jolloin hallitus käytännössä valmistelee strategiankin. Suurelle joukolle ominaisia piirteitä puolestaan ovat lyhytjänteisyys ja mielijohteiden varassa toimiminen (impulsiivisuus), mitkä ovat vastakohtia strategisen johtamisen tavoitteille. (Majoinen 2001, 11.)

Majoinen (2001, 316–319) tarjoaa ongelmien helpottamiseksi kolmea valtuuston tulevaisuuskuva: 1) strategiatiimi johtamisen näkökulmana, 2) lokaali areena paikallisen politiikan näkökulmana ja 3) kuntalaisparlamentti demokratian näkökulmana. Strategiatiimin avulla koko valtuustoa pienempi ryhmä keskittyisi strategiatyöhön ja omaisi paremmat mahdollisuudet hyödyntää toimintaympäristössä

eteen nousevat mahdollisuudet ja kohdata haasteet. Lokaali areena tarjoaa kansalaisliikkeille ja järjestöille yhteistoiminnan väylän, jonka avulla haetaan uutta sisältöä paikalliselle politiikalle. Kuntalaisparlamentti olisi kanava tuoda julkisuuteen korjausta vaativia asioita. (Majoinen 2001, 316–320.)

Majoinen huolenaiheiden lisäksi valtuuston rakenteeseen tulee uhrata ajatuksia tulevaisuudessa, koska esimerkiksi suuri kunnan omien työntekijöiden osuus valtuutetuista ei voi olla näkymättä valtuuston toiminnassa. Sopimukseen liittyvässä päätöksenteossa on tehtävä myös vaikeita päätöksiä ja silloin täytyy olla selvää, edustaako valtuutettu kuntalaisia vai liittyykö kanta esimerkiksi pelkoon oman työpaikan säilymisestä. Sopimuksilla johtamisen onnistumiseksi on ensiarvoisen tärkeää, että valtuusto tekee perusteltuja kunnan edun mukaisia päätöksiä ja järjestää työnsä niin, että se pystyy strategiseen päätöksentekoon. Valtuustoryhmien merkityksen voi odottaa korostuvan tulevaisuudessa.

Valtuuston toimiessa Majoinen mainitsemalla tavalla lyhytnäköisesti ja mielijohteiden varassa joutuvat viranhaltijajohtajat mahdottomaan tilanteeseen. Johdolla ei ole mahdollisuuksia tehdä pitkän tähtäyksen suunnitelmia, jos toiminnassa korostetaan yksittäisiä ja kulloinkin pinnalla olevia tapahtumia. Päätöksentekoon liittyvä epävarmuus ja siihen kohdistuva ulkoinen paine saattavat tehdä päätöksenteosta riskien välttelyä, eikä riskien välttely ole päätöksentekoa. Phillip J. Cooper (2003, 97) toteaa, että epävarmuus vaikuttaa sekä kunnan omaan päätöksentekoon että yritysten suhtautumiseen julkisia sopimuksia kohtaan. Riskejä välttelevät julkiset johtajat eivät hae rohkeita ja tehokkaita ratkaisuja, koska he epäonnistumisen hetkellä joutuvat syntipukin rooliin. Pelko syntipukin roolista vaikuttaa myös yrityksiin siten, että ne alkavat välttelemään kunnan palvelujen tuottamista. Näiden pelkojen takia ja osaksi myös lainsäädännön takia kuntien tekemät sopimukset sisältävät suuren määrän vakioausekkeitä (suojatasolausekkeitä), jotka on lisätty sopimukseen joko tyydyttämään poliittisia vaatimuksia tai vähentämään riskejä. (Cooper 2003, 97.)

Valtuuston ja muiden keskeisten päättäjien täytyy tunnistaa ulkoistamisen keskeiset hyödyt ja haitat sekä nähdä ulkoistaminen keinona strategisten tavoitteiden saavuttamiseen. Keskeisten päättäjien täytyy kyetä siirtämään edut ja haitat omaan kuntakontekstiin ja tehdä niiden pohjalta harkittuja päätöksiä. Päätöksenteon pohjaksi

tulee selvittää, mitkä ovat kunnan ydinosamisalueet ja ydinvahvuudet, heikkoudet sekä poliittinen ja ammatillinen tahtotila, jotta ulkoistamisen edellytyksiä voidaan miettiä sekä lyhyellä tähtäyksellä yksittäisinä sopimuksina että pidemmällä tähtäyksellä sopimusten kokonaisuutena eli sopimussalkkuna.

4.2.2 Keskeisten osaamisalueiden hallinta

4.2.2.1 Sopimusosaaminen – voimavarojen ja osaamisalueiden yhdistäminen

Parhaat sopimukset syntyvät useiden toimijoiden osaamisen, vuorovaikutuksen ja yhteistyön tuloksena (Haapio 2005b, 36). Kaikkea osaamista ei tarvitse olla omassa organisaatiossa, mutta sopimusosaamisen tietyt ydinosamisalueet ja vaatimusalueet täytyy pitää kunnan oman organisaation sisäisenä osaamisena. Haapion ja Haaviston (2005, 8) mukaan sopimusosaamisen tulee olla osa koko organisaation johtamis- ja hallintojärjestelmää. Haapion (2005b, 36) mukaan sopimusosaaminen koostuu:

- 1) teknisestä osaamisesta,
- 2) liiketoimintaosaamisesta,
- 3) toteutusosaamisesta,
- 4) oikeudellisesta osaamisesta ja
- 5) näiden osaamisalueiden keskinäisen koordinoinnin osaamisesta.

Teknisellä osaamisella tarkoitetaan sopimuksen laatimisen osaamista lainsäädännöllisestä näkökulmasta eli että osataan tehdä muototarkka tarjouspyyntö ja päättää saatujen tarjousten pohjalta sopiva tuottaja. Tekniseen osaamiseen ei kuulu esimerkiksi laatukriteereiden tai hinnan painoarvon määrittely, vaan päätettyjen kriteerien pohjalta kilpailutuksen oikeanlainen toteuttaminen.

Liiketoimintaosaaminen muodostaa kunnille uuden ja haastavan osaamisen vaatimuksen verrattuna perinteiseen toimintatapaan. Liiketoimintaosaamiseen kuuluvat ainakin seuraavat toiminnot:

- oman osaamisen analyysi ja sen suhteuttaminen asiakkaiden vaatimuksiin,
- markkinoilla olevien potentiaalisten tuottajien kartoittaminen ja niiden soveltuvuuden arviointi,
- markkinoiden kilpailutilanteen analysointi oikean hintatason kartoittamiseksi,
- palveluiden tuotteistaminen kunnan edun mukaisesti mutta kuitenkin siten, että palveluiden tuottaminen on yrityksen näkökulmasta houkuttelevaa,
- neuvotteluosaaminen ja yritysten toimintalogiikan ymmärtäminen,
- palveluiden markkinoiminen sekä sisäisesti omalle organisaatiolle (sisäinen markkinointi) että kuntalaisille,
- yrityksen toiminnan arvioinnin osaaminen,
- kuntien palveluiden kysynnän ylläpitäminen ja markkinoiden toimintaedellytysten ylläpitäminen
- kunnan maineen luominen, kehittäminen ja ylläpitäminen.

Liiketoimintaosaaminen on tärkeä osaamisalue monellakin tavalla, mutta varsinkin siksi, että tuotteistamisen onnistuminen on yksi sopimuksilla johtamisen kriittisistä osaamisalueista. Tuotteistaminen tarkoittaa yksinkertaisesti sitä, että palvelusta muodostetaan myytävissä ja ostettavissa oleva kokonaisuus, jonka kustannukset on mahdollista laskea. Ainoastaan tuotteistettu palvelu voidaan hankkia kuntakonsernin ulkopuoliselta tuottajalta, joten tuotteistaminen kuuluu jokaiseen hankintaprosessiin. Tilaajan ja tuottajan on tiedettävä, mikä on kaupankäynnin kohde, eli palvelu on määriteltävä.

Toteutusosaaminen tarkoittaa kunnan osaamista sopimuksilla järjestetyn palvelutuotannon käytännön järjestämisessä. Yrityksellä täytyy olla edellytykset tuottaa palvelua sovitun laadun mukaisesti ja oman organisaation täytyy omalla toiminnallaan tukea sopimusperusteistakin palvelutuotantoa, koska palveluiden kohde on kuntalainen ja myös kunta hyötyy yrityksen kanssa tehdystä sopimuksesta. Kunnan täytyy kyetä reagoimaan mahdollisiin muutostilanteisiin asianmukaisella tavalla ja huolehtia informaation liikkumisesta osapuolien välillä. Haapio (2005b, 36) tuokin esille keskeisen ydinasian todetessaan, että tähtäimessä ei ole vain sopimuksen saaminen, vaan sen onnistunut toteuttaminen. Sopimus on väline kunnan tavoitteiden saavuttamiseen, mikä tarkoittaa sitä, että epäonnistuminen heijastuu muuhunkin toimintaan kunnassa kuin ainoastaan sopimukseen liittyvään palveluun.

Oikeudellinen osaaminen varmistaa sen, että sekä kunnalla tilaajana että yrityksellä tuottajana on tietty turva, vaikka kaikkia seikkoja ei voi ennakoida eikä kaikkia seikkoja millään osata sopimusprosessin yhteydessä sopia. Oikeudellisen osaamisen kautta tietty sopimustekniikka ja sopimus- ja vastuuriskien hallinta helpottuu. Haapio (2005b, 36) toteaa, että tarvitaan ennakoivaa juridiikkaa ja riskien hallintaa, joiden turvin sopimus toimii varasuunnitelmana vastaten kysymyksiin ”entä jos” tai ”entä ellei”.

Sopimusoosaaminen perustuu useiden toimijoiden osaamiselle ja vuorovaikutukselle. Hyvin merkittävää on se, millä tavalla kunnan organisaation ja konsernin eri yksiköissä oleva sopimukseen liittyvä osaaminen kyetään tunnistamaan ja suuntaamaan koko konsernin tarpeiden palvelemiseen. Kyse on voimavarojen ja osaamisalueiden yhdistämisestä. Sopimusoosaamiseen liittyy myös voimavarojen ja kyvykkyyksien tunnistaminen ja kehittäminen sekä valinta siitä, mitkä osaamisalueet tarvitaan omaan organisaatioon ja mitkä voidaan hankkia ulkopuolelta. (Haapio & Haavisto 2005, 9–10.)

4.2.2.2 Sopimussuunnittelu – yksityiskohtaisuudelle ja yleisluonteisuudelle oikea tasapaino

Sopimussuunnittelu liittyy toimenpiteisiin, joiden avulla kunta pyrkii varmistamaan sopimusprosessin toiminnan ja hyviksi osoittautuvien käytäntöjen toistamisen. Sopimussuunnittelun avulla pyritään myös siihen, että kunta sisällyttää sopimukseen eri tilanteissa erilaisia asioita ja erilaisia sitovuuden tasoja sekä sopimuksen riskienhallintaan liittyviä lausekkeita. Hyvän sopimussuunnittelun ja sopimusprosessin kokemusten avulla kuntaan muodostuu toimiva sopimuksenlaatimiskäytäntö ja erilaisiin tarkoituksiin soveltuvat sopimuksen sisältöön liittyvät ohjeet ja lausekekokoelmat. Näin ei kuitenkaan tapahdu, ellei sopimussuunnittelu ole johdettua, dokumentoitua ja arvioitua.

Sopimussuunnittelun avulla kunta hallitsee riskejä ja kustannuksia. Sopimuksen riskien tulee aina olla suhteessa saavutettavissa olevaan hyötyyn ja sopimuskustannukset eivät saa kohota huomaamatta liian suuriksi. Sopimuksen tulee sisältää vain ne tiedot, jotka sopimuksessa aina kyseisessä tilanteessa tarvitaan, koska kaikki ylimääräiset lausekkeet haittaavat yhteistyötä ja synnyttävät turhia riidan aiheita.

(Haapio & Haavisto 2005, 13.) Tilannetta voisi verrata esimerkiksi projektiin, jolla on tietty tavoite ja sitä varten myönnettyt voimavarat sekä aikataulu. Kyseiset voimavarat on tarkoitettu tietyn tavoitteen saavuttamiseksi, eikä samassa yhteydessä voi yrittää saavuttaa kaikkea muutakin mahdollista tyyliin ”kun se nyt olisi ihan mukava tietää”. Projekti ei toimi suunnitellun rahoituksen ja aikataulun mukaisesti, mikäli sitä rasittaa turhaan mukaan otetut kiinnostuksen kohteet. Sopimukseen tarvitaan vain se, mikä on oleellista. Tämän takia tarvitaan laadukasta sopimussuunnittelua ja kontrolloitua sopimusriskien hallintaa.

Hemmon (2006, 600) mukaan sopimussuunnittelun ensimmäiset ratkaisut liittyvät siihen, kuinka yksityiskohtaisiin sopimukseen pyritään. Toisessa ääripäässä on (kuvitteellinen täydellinen) sopimus, jossa otetaan kantaa kaikkiin mahdollisiin seikkoihin, joiden voidaan kuvitella ehkä tapahtuvan sopimuskauden aikana ja toisessa ääripäässä mahdollisimman suuri osa jätetään täsmentämättä. Tämä tarkoittaa sitä, että sopimuksessa vahvistetaan ainoastaan vähimmäissisältö, joka on välttämätön sopimuksen olemassaololle. (mts. 600–601.) Hemmon (mts. 601) mukaan liiallisesta yksityiskohtien lopullisesta sääntelystä sopimuksetekovaiheessa voidaan luopua seuraavilla tavoilla:

- sopimus jätetään tiettyjen kysymysten osalta avoimeksi, jolloin asia jätetään lain ja sopimusoikeuden yleisten periaatteiden avulla säännellyksi tai myöhemmin sovittavaksi,
- sisällytetään sopimukseen säänneltävää kysymystä koskevia sellaisia joustavia ehtoja, että ne voidaan ottaa huomioon soveltamisvaiheessa vallitsevien muuttujien perusteella,
- otetaan sopimukseen määräykset kysymyksistä, mutta sopimusehdoin varaudutaan kysymysten tarkistamiseen neuvotteluteitse, jolloin uusi sopimussisältö voidaan saavuttaa vain osapuolten myöhemmän yhteisymmärryksen kautta.

Mitä yksityiskohtaisempia sopimuksia halutaan laatia, sitä enemmän voimavaroja niihin on uhrattava. Tästä syystä näin kannattaa toimia vain silloin kun yksityiskohtaista sopimusta oikeasti tarvitaan. Toisaalta liiallinen yksityiskohtaisuus rajoittaa yhteistyötä ja vaarana on joustavuuden menettäminen. Tarvitaan siis taitoa löytää kuhunkin

tilanteeseen oikea yksityiskohtaisuuden ja yleisluontoisuuden tasapaino, mikä on tärkeä osa sopimusosaamista. Sopimusosaaminen ja sopimussuunnittelu linkittyvät toisiinsa muun muassa siten, että yksi sopimusosaamisen haaste on välineistön ja valmiuksien luominen sopimussuunnitteluun. (Haapio & Haavisto 2005, 13.)

Sopimussuunnittelussa tulee ottaa huomioon eri sopimusten erilaisuus ja sen merkitys sopimusten rakentamiseen. Hemmo (2006, 588) jaottelee sopimukset a) kertaluonteisiin sopimuksiin, b) kestopimuksiin, c) syventyvän yhteistyön perustamissopimuksiin ja d) omistuspohjaisessa yhteistyössä tarvittaviin sopimuksiin. Tämän tutkimuksen kannalta keskeistä on ymmärtää kertosopimusten ja kestopimusten välinen ero. Hemmo (mts. 588) määrittelee kertosopimuksen oikeustoimeksi, jonka osapuolilla ei ole laajaa yhteistyösuhdetta ja jonka ei odoteta toistuvan samojen osapuolten välillä. Näin ollen vähäisiin kertosopimuksiin riittää yksinkertainen sopimustekniikka, mutta toisaalta on syytä muistaa, että konfliktitilanteessa osapuolien vaatimuksia ei rajoita tarve suojata yhteistyön jatkuvuutta (mts. 588). Kestopimukset ovat pitempiaikaisia yhteistyömuotoja, joiden käyttöön ei kuitenkaan liity yhteistä kustannusten tai riskin jakamista. Näissä sopimuksissa keskeisiä kysymyksiä ovat sopimusten voimassaolon hallinta ja sopimuksen muutostarpeisiin varautuminen. (Hemmo 2006, 589.)

4.2.3 Yhteistyön rakenteen hallinta

Yhteistyön rakenteen hallinnalla tarkoitetaan kunnan päätöstä siitä, millä tavalla se aikoo hyödyntää kunnan oman organisaation ulkopuolisia tahoja palvelujen järjestämisessä. Kunnan yhteistyölle asettamat tavoitteet saattavat vaihdella kyseessä olevan palvelun, palvelun tuottamisen ajankohdan, yhteistyökumppanin tai kunnan tilanteen mukaan. Tietyissä palveluissa tai tietyissä tilanteissa kunta saattaa haluta nopeasti taloudellista hyötyä ja joissain toisissa tilanteissa kunta hakee jo lähtökohtaisesti pidempää palvelutuottosuhdetta. Lisäksi kunta saattaa ulkoistaa tietyn palvelun satunnaisesti pyrkimättä sen jälkeen uuteen yhteistyöhön tai pyrkiä siirtämään tietyn palvelun pikku hiljaa pysyvästi yksityisen yrityksen tuottamaksi. Hyyryläinen (2004, 124) nimittää taloudellista hyötyä hakevan tavoitteen hintaperustaiseksi sopimuksen hallinnan strategiaksi ja pidempään yhteistyöhön pyrkivän tavoitteen transaktiokustannusperustaiseksi sopimustenhallinnan strategiaksi.

Erilaiset tilanteet ja erilaiset pyrkimykset merkitsevät erilaisia toimintatapoja. On kuitenkin selvää, että oli sitten tilanne tai tavoite mikä tahansa, niin yhteistyösuhde on hoidettava hyvin. Kunta ei voi hakea säästöjä yhteistyön laadun kustannuksella, koska se vaikuttaa kunnan maineeseen yhteistyökumppanina ja lisää tästä syystä kustannuksia tulevaisuudessa. Yhteistyön rakenteen hallinta on yksi tärkeimpiä johtamisen osa-alueita ja tulevaisuudessa palvelutuotannon yhä monipuolistuessa sen merkitys entisestään korostuu.

4.2.3.1 Sopimusverkostojen johtaminen

Taloustieteellinen ajattelu tuodaan yleensä esille transaktiokustannusteorian avulla, mikä tarkoittaa valintaa markkinoiden ja hierarkian välillä. Tilanne näyttäytyy kuitenkin eri tavalla, kun tarkastellaan palvelutuotantoa sopimuksilla johtamisen näkökulmasta eli siitä, että kuntalaisen tarvitsemassa palveluketjussa voi olla kunnan konserniyksiköiden lisäksi yrityksiä ja kolmannen sektorin toimijoita. Tämän ajatuksen mukaisesti valinta ei ole niinkään markkinat vai hierarkia, vaan valinta näiden kaikkien eri vaihtoehtojen välillä. Kunnan tekemien palvelutuotantopäätösten tuloksena syntyy eri palvelutuottajien muodostama verkosto, jonka johtaminen vaatii erilaisia toimia ja erilaista osaamista kuin oman tekemisen tai pelkän ostamisen ohjaaminen. Verkosto muodostuu erilaisten suhteiden joukosta (Gummesson & Tillman 1998, 21). Kunnan täytyy ratkaista, kuinka verkosto yhdistetään saumattomaksi palvelutuotantojärjestelmäksi (Goldsmith & Eggers 2004, 55).

Kunnan johtamisen näkökulmasta palvelutuotannon johtaminen näyttäytyy verkoston johtamisena. Goldsmith ja Eggers (2004, 56) toteavat, että liian usein jätetään missiolle ja strategialle liian pieni painoarvo, enemmän tulisi kiinnittää huomiota toimintapolitiikan tavoitteisiin ja niiden käyttämiseen siten, että nämä tavoitteet ohjaavat verkoston jäsenten toimintaa. Kunnan palvelutuotannon verkostoon kuuluvat organisaatiot eivät ole siinä sattumalta. Tässä tutkimuksessa verkoston tarkastelukulma on palvelutuotannon järjestämisessä eli siinä kuinka verkosto koordinoidaan toimimaan yhdessä.

Palvelutuotantoverkosto ei perustu ainoastaan suunnitteluun tai kilpailuun, joten se vaatii jatkuvaa hallintaa. Keskeisin johtoajatus on luottamuksen herättäminen, osoittaminen ja ylläpitäminen. (Nystén-Haarala 1999, 208.) Myös Hyyryläinen (2004, 30) on sitä mieltä, että sopimusperusteisuus (Hyyryläinen käyttää termiä sopimuksellisuus) on taloudellisesta perusluonteestaan huolimatta luottamukseen kohdistuva kysymys. On selvää, että ilman luottamusta ei riskiä voi ottaa eli sopimusta ei voi solmia. Gummesson (Gummesson & Tillman 1998, 26) korostaa suhteiden ja luottamuksen merkitystä todetessaan, että ammattilaiset ostavat palveluja toisilta luotettavina pitämiltään ammattilaisilta. Luottamus on edellytys ensimmäiselle sopimukselle ja solmittu sopimus lisää osapuolten välistä luottamusta (Hyyryläinen 2004, 33).

Palvelutuotantoverkoston avulla haetaan taloudellista ja toiminnallista tehokkuutta sekä joustavuutta kunnan palvelutuotantoon. Verkostojen kannattajat perustavat mielipiteensä kahteen etuun: 1) toimintatapa mahdollistaa sekä toiminnallisten kustannusten että pääomakustannusten pudottamisen. Verkosto rakennetaan erilaisilla sopimuksilla, jotka yhdistävät eri verkoston toimijat. Jokainen osa on vastuussa omasta koneistostaan ja tarvikkeistaan. (Cooper 2003, 112.) Tämä mahdollistaa oman organisaation kustannusten trimmaamisen mahdollisimman alas, koska organisaatio voi laihduttaa sisäisesti eli toimia vain niillä funktioilla, joita se ei voi tai halua ulkoistaa (Cooper 2003, 112–113). 2) Toinen etu on joustavuus. Verkosto luottaa osallistujensa luovuuteen ongelmien ratkaisemisessa ja on siis vastakohtana integroidulle organisaatiolle, jossa täytyy löytää ratkaisu kaikkiin ovesta sisään astuviin ongelmiin. (Cooper 2003, 113.)

Kunnan tulee ottaa huomioon, että verkoston eri toimijoiden toimintalogiikka on erilainen. Tämän vuoksi verkoston hallinnassa on tarpeellista käyttää erilaisia keinoja eri yhteistyökumppaneiden kanssa. Cooper (2003, 60) muistuttaa, että yksityisen yrityksen toiminnan perusintressi on voiton tuottaminen, mikä ei välttämättä sovi yhteen kunnan asukkaiden toiveiden kanssa. Julkinen sektori on vastuussa ihan eri tahoille kuin yksityinen yritys, joka vastaa toiminnastaan osakkeenomistajilleen. Toisaalta kunnan on selväpiirteistä ryhtyä yhteistyöhön yrityksen kanssa, koska sen toiminnan perusintressi on niin selkeästi määriteltävissä. Tässä mielessä kolmannen sektorin toimija on vaativampi yhteistyökumppani, koska sen toiminnan tarkoitus ei ole voiton tuottaminen.

Kolmannen sektorin yhteisöjen toimintatavat poikkeavat yritysten vastaavista ja myös niiden toimintakulttuuri on aivan erilainen. Kolmannen sektorin organisaatiossa on vallalla monta kulttuuria ja jo pelkästään tämä vaikuttaa yhteistyön luonteeseen.

4.2.3.2 Markkinoiden toimintaedellytysten johtaminen

Markkinoiden toimintaedellytysten johtamisella tarkoitetaan tässä yhteydessä sitä, että kunta ymmärtää markkinoiden olemassaolon tärkeyden ennen ja jälkeen kilpailuttamisen tai muiden sopimuksiin liittyvien toimenpiteiden. Tämän asian ymmärtämiseksi on tärkeää huomioida se tosiasia, että yritys pyrkii maksimoimaan voittonsa. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että yritys ei tarjoa palvelujaan kunnalle niin pienellä hinnalla kuin se suinkin pystyy palvelun tuottamaan, vaan pienimmällä mahdollisella pakollisella hinnalla. Mikäli markkinoita ei ole ts. ei ole kilpailua, niin yrityksen tarjoama hinta ei todennäköisesti merkittävästi eroa kunnan oman yksikön kustannuksista, mutta toimivilla markkinoilla hintaetu todennäköisimmin on yritysten puolella. Tästä syystä on tärkeää, että ennen kilpailutusta markkinoilla on kilpailua ja tästä syystä on tärkeää, että markkinoilla on kilpailua myös kilpailutuksen jälkeen.

Kunnan on mahdollisuus kilpailuttaa yksityisiä palvelutuottajia niissä palveluissa, joissa yritykselle on mahdollista syntyä kilpailuetua suhteessa kunnan omaan yksikköön, ja niissä palveluissa, joille markkinoilla on useita potentiaalia palvelutuottajia. Kilpailutus on mahdollista toteuttaa palveluihin tai palvelukokonaisuuksiin, jotka kiinnostavat yrityksiä. Tästä syystä hyvä tuotteistaminen on kilpailuttamisen taustalla. Kilpailutus tulee toteuttaa siten, että esimerkiksi kilpailutetaan kerralla vain tietty osa kokonaisuudesta eli palastellaan, jolloin ei altisteta koko palvelua kerralla yhden ainoan yrityksen ulottuville (Koskinen Asko, suullinen tiedonanto 30.1.2007).

Kilpailuttaminen voidaan toteuttaa pikkuhiljaa keräten samalla kokemuksia. Samaan aikaan markkinoille syntyy uusia potentiaalisia tuottajayrityksiä, koska kunta on antanut signaalin yritysten pääsystä kyseisille markkinoille. Kunta voi myös esimerkiksi kilpailuttaa palvelun painottaen erilaisia seikkoja ja pyrkiä näin vaikuttamaan kilpailun säilymiseen markkinoilla. Cooper (2003, 78) tuo esille mahdollisuuden myöntää sopimuksia useammalle kuin yhdelle tuottajalle. Tällä pyritään rohkaisemaan

potentiaalisia tarjoajia havaitsemaan, että kilpailu on avointa eikä yksi voittaja saa välttämättä kaikkea. Näin toimien tarjoajalla on mahdollisuus osoittaa, kuinka hyvin se suoriutuu työstä ja sallii kunnan vertailla tuottajia keskenään. (mts. 78.)

Kilpailuttamista ei voi toteuttaa, mikäli markkinoilla ei ole kilpailua. Tällöin pyritään neuvottelumenettelyn kautta haluttuun ja tyydyttävään ratkaisuun. Yhden tuottajan markkinoilla ei todennäköisesti ole saavutettavissa kustannushyötyjä, koska yrityksellä ei ole tarvetta kilpailla hinnalla. Pahin tilanne on silloin kun kunta on pysyvästi ulkoistanut (tai siitä on tullut ainoa vaihtoehto) palvelutuotannon ja potentiaalisia tuottajia on vain yksi. Tällaisia tilanteita tulisi välttää ja pyrkiä esimerkiksi kuntayhteistyön avulla ylläpitämään alueellinen palvelutuotantokyky.

Kunnan kilpailuttamisen ei tule edistää yksityisten monopolien muodostumista. Suurilla yrityksillä on esimerkiksi jätekuljetuksissa mahdollisuus tehdä ensimmäiseksi kaudeksi niin edullinen tarjous, että pieni paikallinen yritys ei kykene vastaamaan. Seuraavassa kilpailutuksessa suuri yritys ei saa enää vastakilpailijoita, koska pienemmät ovat kuolleet pois. Tällainen kilpailutus johtaa harvojen toimijoiden markkinoihin ja ääritapauksissa monopoleihin. (Palviainen 2006, 48.) Kilpailuttamisen yksi haaste on tämäntyyppisten riskien tunnistaminen ja arvioiminen sekä niiden huomioon ottaminen päätöksenteossa.

4.2.3.2 Vuorovaikutuksen johtaminen

Vuorovaikutukseksi kutsutaan yksinkertaisten suhteiden ja monimutkaisten verkostojen aktiivista yhteydenpitoa (Gummesson & Tillman 1998, 22). Vuorovaikutus on vaikuttamista ja vuorovaikutuksen johtamisella pyritään saamaan aikaan vaikutuksia, mutta se voi tapahtua eri tavoilla. Toisaalta voidaan varmistaa informaation saavutettavuus ja saavuttavuus sekä luoda edellytyksiä vaikutukselle, ja toisaalta voidaan pyrkiä vaikuttamaan suoraan tietyllä informaatiolla. Pirjo Vuokko (2004, 39) kertoo, että markkinoinnilla pyritään aikaansaamaan muutosta. Tämä on myös vuorovaikutuksen johtamisen tavoite, koska ilman informaation siirtymistä sekä siihen liittyvää arviointia ja tulkintaa ei ole edellytyksiä luoda muutosta. Vuorovaikutuksen johtamisen yksi keskeinen tavoite on luoda edellytykset oikealle muutokselle.

Kun kunta hyödyntää monipuolisesti kaikkia potentiaalisia palvelutuottajia järjestäessään palveluja kuntalaisille, täytyy sen huolehtia luotettavan ja ajantasaisen informaation hankkimisesta, informaation tulkinnan laadusta ja tulkinnan tulosten siirtämisestä käytännön sopimussuhteen hallintaan. Kunnalla tulee olla hyvä informaatiojärjestelmä, koska informaatio on keskeinen johtamisen väline. Pirjo Vuokko (2004, 79) esittelee kuuntelujärjestelmän, jonka avulla hankitaan tietoa asiakkailta päätöksenteon pohjaksi. Kuuntelujärjestelmä on tärkeä elementti kunnan informaatiojärjestelmässä, mutta vain yksi osa sitä. Johtamisen näkökulmasta tietoa on tarpeen hankkia asiakkaiden lisäksi sekä sisäisestä että ulkoisesta toimintaympäristöstä, sopimuskumppaneilta ja muilta sidosryhmiltä. Mitä enemmän kunnalla on ajantasaista tietoa ja mitä paremmin se kykenee tietoa soveltamaan, sitä vähemmän virheitä päätöksenteossa tapahtuu ja sitä paremmat mahdollisuudet hyvän asiakastyytyväisyyden ylläpitämiseen on.

Vuorovaikutuksen johtamisen yksi keskeinen osa-alue on asiakaslähtöisyyden toteuttaminen sopimussuhteessa. Pirjo Vuokko (2004, 66) määrittelee asiakaslähtöisyyden organisaation tavoitteiden kannalta tärkeiden sidosryhmien tarpeiden tunnistamiseksi ja huomioon ottamiseksi organisaation markkinoinnissa. Pelkkä palvelun tuottaminen ja siitä tiedottaminen ei ole vuorovaikutusta eikä asiakaslähtöisyyttä. Asiakaslähtöisyyttä on se, että asiakkaiden tarpeiden tyydyttäminen on kunnan toiminnan tavoite. Tähän tarvitaan sujuvaa tiedonkulkua ja sitä, että osapuolet tulkitsevat tietoa yhdenmukaisesti.

4.2.3.3 Brändillä on merkitystä

Brändillä tarkoitetaan sitä mielikuvaa, joka jostakin kunnasta, kaupungista, yrityksestä, kolmannen sektorin toimijasta tai muusta organisaatiosta muilla toimijoilla ja henkilöillä on. Brändi viestii luottamuksesta, laadusta, toimintatavoista ja muun muassa arvoista. Mitä tehokkaampi kunta haluaa olla, sitä enemmän merkitystä brändillä on. Nonprofit-organisaatiolle (voittoa tavoittelemattomalle) mielikuvilla ja imagolla on yhtä suuri merkitys kuin yrityksellekin (Vuokko 2004, 189). Kunnalle hyvä brändi merkitsee muun muassa

- houkuttelevuutta yhteistyökumppanina: hyvän brändin kunta saa tarjouspyyntöihin enemmän vastauksia ja todennäköisemmin sopivammilla hinnoilla,
- matalampia kustannuksia: luottamus vähentää tarvetta luoda erilaisia suojajärjestelmiä,
- pienempiä riskitasoja: kunnan yhteistyökumppani toimii luotettavammin, koska se haluaa säilyttää hyvän yhteistyökumppanin,
- pienempää sopimuksen sisällön merkitystä: luottamus on merkittävämpi yhteistyösuhteen varmentaja kuin mitkään sopimusehdot,
- vakaampaa toimintaa: hyvä brändi syntyy asioiden tekemisestä oikein, mikä heijastuu kaikkeen toimintaan,
- jatkuvuutta: hyvä brändi on pysyvä etu eikä kukaan toinen voi sitä kopioida.
- Lisäksi hyvä brändi merkitsee organisaation menestystä: maine syntyy pitkäaikaisen työn tuloksena, ja se on seurausta hyvästä organisaatiokulttuurista ja sisäisestä maineesta (Karvonen 2000, 69).
- Mitä parempi imago, sitä pienempi vaikutus yksittäisillä negatiivisilla uutisilla organisaatiolle on ja sitä positiivisemmin siihen liittyvää informaatiota tulkitaan (ks. Vuokko 2004, 199).

Brändi vaikuttaa siis kunnan onnistumiseen sopimusperusteisessa palvelutuotannossa, ja toisaalta kunnan toimiminen sopimussuhteessa ja sopimusprosessissa sekä kaikissa muissakin sopimuksilla johtamiseen liittyvissä asioissa rakentaa kunnan brändiä. Johtamisen näkökulmasta suuri haaste on itse brändin rakentumisen hallinnan lisäksi se, että muodostuneen maineen ja todellisen toiminnan välillä on mahdollisimman pieni kuilu. Lisäksi täytyy muistaa, että muodostuvaan mielikuvaan vaikuttavat kunnan omat toimenpiteet ja kunnasta saatu informaatio, mutta myös vastaanottajan taipumus tulkita saatua informaatiota (Karvonen 2000, 57–58).

Brändit vaikuttavat kuntien päätöksiin monella tavalla. Kun kunta kartoittaa potentiaalisia palvelutuottajia ja esimerkiksi päättää keille tarjouspyyntö lähetetään, yrityksen brändillä on merkitystä (Hertzen 2006, 36). Kunta kartoittaa yksityisiä yrityksiä ja tekee päätöksiä sen mukaan millainen käsitys sillä kustakin yrityksestä on eli millainen brändi yrityksellä on kunnan silmissä. Lisäksi brändillä on todennäköisesti

merkitystä lopullisessa tuottajan valinnassa, sillä keskenään tasa-arvoisista tarjouksista valitaan yleensä mielikuvaltaan positiivisempi eli parempi brändi (Hertzen 2006, 38). Kunnan tulee kuitenkin ottaa tilanneyhteys huomioon siten, että myös aloittelevilla yrityksillä on mahdollisuus saada kunnalta tilauksia. Pääsääntö kuitenkin on, että mitä strategisesti tärkeämpi tilattava palvelu on, sitä merkittävämpi on tuottajayrityksen brändi. Yhteistyökumppanin brändin osa-alueista turvallisuus ja luotettavuus ovat kunnalle tärkeimpiä (Hertzen 2006, 136).

Kuntien hankintojen lisääntyessä on oletettavaa, että markkinoille syntyy yrityksiä, jotka haluavat erottua nimenomaan luotettavina ja turvallisina julkisten palveluiden tuottajina. Kysymyksessä on yrityksen brändin positionointi eli aseman määrittäminen kohderyhmän ajatuksissa suhteessa kilpailijoihin (Hertzen 2006, 136). Monilla kunnilla on halu irrottautua hallinnon perinteisestä mielikuvasta, jossa asiakaslähtöisyys, joustavuus ja nopeus eivät ole mielikuvien kärkipäässä. Monet kunnat ovat laatineet viestintästrategian, jossa ne määrittävät viestinnän vision, tavoitteet ja keinot sekä muun muassa yhtenäisen visuaalisen ilmeen. Yksi hyvä esimerkki on Oulun kaupunki, jonka verkkopalvelun (www.ouka.fi) etusivulla on nähtävissä Oulu-logo ja siihen liittyvä visuaalinen elementti. Sama visuaalinen ilme säilyy läpi sivuston ja sivustolta saatavissa olevan materiaalin. Oulun ensimmäisenä strategisena päämääränä mainitaan: ”*Oulu on turvallinen ja maineeltaan Suomen paras kaupunki*” (www.ouka.fi/strategia/paamaarat.html). Oulu siis haluaa, että sanasta Oulu tulee mieleen paras kaupunki. Samalla Oulu luo myös ympäristönsä imagoa, koska Ouluun positiivisesti suhtautuvat todennäköisesti suhtautuvat positiivisesti myös sen alueen muihin kuntiin (ks. Vuokko 2004, 200).

Erkki Karvonen (2000, 51) kiteyttää brändin merkityksen kunnalle todella osuvasti todetessaan, että ”*Hyvä maine on strateginen voimavara, joka varmistaa organisaation toimintaympäristön suotuisuuden.*”

4.3 Sopimusten johtaminen – johtamisen operatiivinen ulottuvuus

Sopimusten johtamisella tarkoitetaan halutun sopimuksen saavuttamiseen tähtäävän sopimusprosessin toteuttamista – prosessia palvelustrategiasta sopimukseen. Sopimusten johtaminen saa voimansa sopimussalkun johtamisesta eli strategisen päätöksenteon vaiheessa tehdyistä päätöksistä. Sopimusprosessissa on tarkoitus siirtää käytäntöön strategisessa päätöksenteossa määritellyt tavoitteet.

Hyvä sopimus on strategisten päätösten mukainen, kunnan sopimussalkkuun sopiva ja sen kokonaisuutta tukeva, lisäksi sen riskitaso on tunnettu ja hallittavissa, sen avulla järjestetty palvelu vastaa asiakkaan tarpeita ja luo haluttuja vaikutuksia ja sen solmimisesta on kunnalle taloudellista etua joko suoraan tai välillisesti. Cooper (2003, 4–5.) toteaa, että hyvän sopimuksen määrittämisessä hinta on vain yksi mahdollinen tekijä ja tärkeämpää onkin varmistaa, että sopimus on hintansa arvoinen. Tällaiseen lopputulokseen pääsemiseen ei riitä ainoastaan keskittyminen sopimuksen saamiseen, vaan siihen vaaditaan koko sopimusprosessin hallitsemista alusta loppuun. Tämä prosessi ei pääty sopimuksen allekirjoittamiseen, sillä merkittävä osa sopimuksellisen palvelutuotannon onnistumisesta varmistetaan sopimuksen toteuttamisen aikana. (mts. 4–5.)

Hintansa arvoinen sopimus tuo tehokkuutta, vaikuttavuutta, se on oikeudenmukainen, se on muutostarpeille joustava ja osoittaa vastuullista toimintatapaa. Kaikkea on vaikea saavuttaa yhdessä sopimuksessa, joten hyvän sopimussalkun saamiseen joudutaan tekemään mainittuihin ominaisuuksiin liittyviä kompromisseja yksittäisten sopimusten tasolla. (Cooper 2003, 5.) Sopimusten johtamisen prosessin vaiheet ovat valmisteluvaihe, sopimuksen laatimisvaihe, toteuttamisvaihe ja päättämisen vaihe. Nämä sopimusten johtamisen prosessin vaiheet ovat sopimusten hallintaa, jonka tavoite on halutun sopimuksen saaminen. Tämän tavoitteen saavuttamiseen vaikuttavia seikkoja kuvataan 1) asioina ennen tarjouspyyntöä (valmisteluvaihe), 2) asioina tarjouspyynnöstä sopimuksen allekirjoittamiseen (laatimisvaihe), 3) asioina sopimuksen allekirjoittamisesta sopimuksen päättämiseen tai muuttamiseen valmistautumiseen (toteuttamisvaihe) ja 4) asioina sopimuksen päättämisen, muuttamisen tai uudistamisen sekä uuteen sopimukseen valmistautumisessa (päättämisen vaihe). Tässä

tutkimuksessa hankintaprosessi nähdään sopimuksen laatimisen välineenä ja sen täydellistä kuvaamista ei tavoitella.

4.3.1 Kohti sopimusta – valmisteluvaiheen hallinta

4.3.1.1 Yhteistyön luonteen muodostaminen

Valmisteluvaiheen hallinta saa lähtökohtansa kunnan laatimasta palvelustrategiasta ja ylimmän johdon strategisesta päätöksenteosta. Valmisteluvaiheessa muodostetaan yhteistyösuhteen luonne (Cooper 2003, 76). Kunta voi tavoitella normaalia sopimukseen perustuvaa yhteistyötä, tätä hieman syvällisempää kumppanuutta tai jopa allianssityyppistä ratkaisua. Cooper (2003, 57) toteaa, että kumppanuus merkitsee resurssien yhdistämistä yhteisiksi pyrkimyksiksi ja molemminpuolista riskiä. Keskinäinen riippuvuus saattaa nousta niin suureksi, että kunta tarvitsee palveluntuottajiaan yhtä paljon kuin ne tarvitsevat kuntaa. Tällaisissa allianssityyppisissä yhteistyömuodoissa tähdätään jo aikaisessa vaiheessa siihen, että sopimus on alku pitkäkestoiselle yhteistyösuhteelle. (Cooper 2003, 59.) Valmisteluvaiheessa kannattaa asennoitua siten, että kaikkea ei välttämättä tarvitse valmistella yksin. Kukaan tai mikään ei kiellä tekemästä yhteistyötä esimerkiksi potentiaalisten tuottajaehdokkaiden kanssa jo valmisteluvaiheessa – se on itse asiassa jopa suotavaa.

Valmisteluvaiheessa toteutetaan sopimuksen laatimiseen tarvittavia prosesseja, kuten sopimussuunnittelua, markkina-analyyseja ja erilaisia ennakoiteja sekä kustannuslaskentaa. Mitä enemmän satsataan valmisteluun, sitä tehokkaammin analyysit palvelevat seuraavia vaiheita ja pohjustavat hyvän sopimuksen saamista. Cooper (2003, 77) muistuttaa, että hyvä valmistelu ei ole mahdollista ilman siihen kohdistettuja riittäviä resursseja. Kuntien tulisi tässä suhteessa toimia kuten yritykset, joille erilaisten analyysien tekeminen ja tulevaisuuden ennakoiminen ovat kriittisen tärkeitä toimintoja (mts. 77).

Sopimuksen suunnittelun ja sopimussuhteen rakentamisen prosessi sisältää kompromissien sarjan. Tehdyt valinnat vaikuttavat suhteen ominaisuuksiin ja rakenteeseen tavalla, jota voi olla vaikea vaihtaa prosessin myöhemmissä vaiheissa. Yksi tärkeä kompromissi tai valintapäätös täytyy tehdä kustannusten ja laadun välillä. Kompromissi tehdään usein myös kustannusten ja nopeuden välillä sekä kustannusten ja riskin välillä. Kompromissi liittyy myös vaikutelman ja todellisuuden ongelmaan. Sopimuksen avulla saatetaan saavuttaa näennäisiä kustannussäästöjä ja samaan aikaan sisäiset kustannukset kasvavat. (Cooper 2003, 86.)

4.3.1.2 Sopimusriskien tunnistaminen

Yksi keskeinen valmisteluvaiheen tehtävä on sopimusriskien tunnistaminen. Tämä on tärkeää muun muassa siksi, että sopimuksen sitovuus on sopimusoikeuden klassinen perusta (Hemmo 2006, 52). Sitovuus on peruslähtökohta, mutta ei kuitenkaan täysin absoluuttinen, koska sopiminen menettää merkityksensä, mikäli pakottava lainsäädäntö poikkeaa osapuolten päättämistä ehdoista (Hemmo 2006, 52). Lähtökohta on se, että kunnan valmistautuessa tekemään sopimuksen yksityisen yrityksen kanssa kunta sitoutuu niin sanotusti ostamaan sitä mitä tilaa. Samaa sitovuutta sopimus tarkoittaa yritykselle, joten ennen sopimuksen allekirjoittamista luodaan pohja sopimussuhteen onnistumiselle ja sopimuksen avulla järjestetyn palvelun onnistumiselle. Laaja yhteistyö valmisteluvaiheessa pienentää riskejä sopimuksen ja sopimussuhteen epäonnistumiselle, ja toisaalta tasoittaa tietä mahdollisten erimielisyyksien ratkaisemisessa luottamusta sekä sitoutumista lisäämällä.

Sopimusten riskien hallitseminen ei ole mahdollista ilman riskien tunnistamista ja arvioimista. Jaakkolan ja Sorsan (2005, 11) sekä Hemmon (ks. 2006, 592) mukaan sopimukseen liittyy seuraavia riskejä:

- markkinointiriski: tuotetuista palveluista annetaan asiakkaalle puutteellinen tai harhaanjohtava kuva,
- sitovuusriski: sopimus jää syntymättä siksi, että se on kilpailulainsäädännön vastainen tai toisen osapuolen edustusvallan puuttumisen vuoksi,

- tulkintariski: sopimusehtojen epätasällisyyden vuoksi päädytään odottamattomaan lopputulokseen,
- riski sopimuskumppanin luotettavuudesta ja maksukyvyistä: sopimuskumppani ei täytä velvollisuuttaan sopimuksen mukaisesti,
- vakioehtojen käyttöön liittyvät riskit: ei tunnisteta perussääntöjä vakioehtojen liittämistä sopimukseen, eikä osata arvioida sopimuskumppanin käyttämien vakioehtojen etuja ja haittoja.

Hemmon (2006, 592) mukaan sopimukseen liittyviä riskejä ovat myös:

- korvausvastuuriski: kattaa vahingonkorvausvelvollisuuden ja velvollisuuden hinnanalennukseen tai sopimussakkoon,
- suorituskustannusriski: omien sopimusvelvollisuuksien noudattaminen muodostuu jonkun syyn takia odotettua vaikeammaksi (yrityksellä esimerkiksi silloin, kun raaka-aineen hinta nousee oleellisesti).

Vakioehtojen käyttämisellä tavoitellaan kustannussäästöjä, mutta niiden käyttämiseen liittyy seuraavia ongelmakohtia: 1) Epäselviä ehtoja tulkitaan laatijansa vahingoksi, joten termit on syytä määritellä niin, että molemmat osapuolet ymmärtävät ne samalla tavalla. 2) Yksipuoliset, yllättävät ja ankarat ehdot eivät välttämättä sido vastapuolta. Esimerkiksi olennaisesti toisen osapuolen oikeuksia rajoittava ja velvollisuuksia lisäävä ehto voidaan tulkita ankaraksi. 3) Kohtuuttomia ehtoja voidaan sovitella. 4) Ehtojen tulee olla osa sopimusta eli niihin tulee olla viitattu ja niiden tulee olla liitetty sopimukseen. (Koivu & Leskinen 2005, 317–318.) Lisäksi tulee muistaa, että sopimuskumppanin kannalta ankarien ehtojen käyttäminen vaikuttaa maineeseen sopimuskumppanina (ks. esimerkiksi Hemmo 2006, 595).

Valmisteluvaiheessa tulee varautua sopimusriitoihin tunnistamalla niiden todennäköisimmät aiheuttajat. Hemmon (2006, 561, 602) mukaan tyypillisimmät erimielisyyksien aiheuttajat ovat:

- sopimuksen epäselvyys ja monitulkintainen muotoilu,
- olosuhteiden muuttuminen,
- yllättävät sopimuksen tekovaiheen jälkeen muuttuneet tilanteet,

- viivästys- ja laatuongelmat, muut suoritushäiriöt
- osapuolten sopimukselle antamat erilaiset odotukset,
- sopimuskumppanin oman edun tavoitteluun liittyvä sopimuksenvastainen menettely.

4.3.1.3 Sopimustekniikka, sopimustaktiikka ja sopimushallinto

Hemmo (2006, 583) näkee hyvin suunnitellun sopimustekniikan, sopimustaktiikan ja sopimushallinnon keinoina tavoitteiden saavuttamiseen ja sopimushäiriöiden ehkäisemiseen. Hemmo (2006, 583–584) lukee sopimustekniikkaan kuuluviksi:

- päätökset siitä, millaisia sopimuksia ylipäänsä tehdään ja miten sopimusinstrumentteja²³ käytetään,
- käytettävät sopimusehdot: missä määrin sopimuskäytäntö perustuu vakioehtoihin ja missä määrin sopimuksen sisältö perustuu neuvotteluihin; mistä asioista sopimukseen halutaan ehtoja,
- neuvottelumenettely: millaisia esityksiä neuvotteluprosessin aikana tehdään ja kuinka voimakkaasti osoitetaan sopimukseen pyrkimistä.

Sopimustekniikan perusajatuksena on saada sopimusosapuolien sopimukseen liittyvät intressit tyydytetyiksi ja häiriöt minimoiduksi, mikä saavutetaan näihin tilanteisiin liittyvällä analysoinnilla. Analysoinnin avulla määritellään eri häiriötekijöiden tyyppisiä, todennäköisyyksiä ja vakavuutta sopimuksen onnistumisen kannalta. (Hemmo 2006, 601.) Hemmon (mts. 602) mukaan kyse on siitä, kuinka sopimuksen laadinnalla ja suunnittelulla onnistutaan minimoimaan ongelmia:

- sopimusehtojen huolellinen laatiminen tähtää tulkintaongelmien välttämiseen,
- riskinjakoon ja olosuhdemuutoksiin liittyvillä ehdoilla tähdätään ulkopuolisten häiriötekijöiden minimoimiseen,

²³Sopimusinstrumentit kohdistuvat pääosin säädetyn lain ulkopuolelle ja niillä on merkitystä esimerkiksi siten, että käsirahan luovuttaminen voi johtaa siihen, että lopullisesta sopimuksesta kieltäytyminen luo velvollisuuden vastapuolelle aiheutuneiden kustannusten korvaamiseen. Sopimusinstrumentteja ovat muun muassa tilausvahvistus, käsiraha, aiesopimus ja tukikirje. (Ks. tarkemmin Hemmo 2006, 139–152.)

- positiivisilla kannustimilla tähdätään taloudellisen edun maksimoimiseen ja sanktioilla riskien minimoimiseen.

Kannustimien käytössä on huomioitava, että niillä todellakin on hyvin vahvasti toimintaa ohjaava vaikutus. Tuottajalle ei yleensä ole menestyksestä tarjota palkkiota pelkästään kustannusten alittamisesta, koska ilman laatuvalvontaa sellainen kannustin toimii rohkaisijana palvelun laadun laskemiselle, joka on kustannusten leikkaamiseen nopein keino. Haastetta on myös siinä, miten yhdistetään asiakastytyväisyys sisäisesti muodostettuihin päämääriin ja ylimmän johdon valitsemiin kriteereihin. Yksi keino on tehdä kuntien välisiä vertailuja, kysyä tuottajaorganisaation ehdotuksia arviointikriteereiksi ja käyttää asiakastytyväisyyskartoituksia ulkoisen palautteen selvittämiseksi. Yhtä hyvin voidaan käyttää asiakaskyselyjen tuloksia yhtenä mittarina arvioitaessa kokonaissuoritusta. (Cooper 2003, 100.)

Riitatilanteita silmällä pitäen osapuolten asemaa täytyy vahvistaa. Tällä tarkoitetaan esimerkiksi osapuolten oikeuksien kirjaamista sopimukseen, mikä sekä ehkäisee riitatilanteita että vahvistaa asemaa riitatilanteissa. Tärkeää on kuitenkin erilaisiin riskeihin varautumisen yhteydessä huomioida, että kaikkia tulevia riskejä on mahdoton ennakoita, joten sopimus ei ole täydellinen ohjausväline. (Hemmo 2006, 603–604.)

Sopimustaktiikkaa on puolestaan kaikki se mitä kunta tekee saadakseen omalta kannaltaan mahdollisimman edullisen sopimuksen. Tähän liittyy keskeisesti neuvottelutaktiikka ja se, että mitkä vähimmäisehdot sopimukseen huonoimmassakin tapauksessa halutaan. Sopimushallinto on kolmas sopimustoiminnan kokonaisuus, ja sen painopiste on sopimustoiminnan yleisessä suunnittelussa ja siihen liittyvissä tukitoiminnoissa. (Hemmo 2006, 584–585.) Hemmon (mts. 585–586) mukaan kaikkien kolmen sopimustoimintaan liittyvän alueen halutaan yhdessä tähtäävän siihen, että turvataan päätettävään asiaan liittyvät oikeudet, vältetään kohtuuttomat vastuuriskit, ratkaistaan kestopimuksen voimassaolokysymys, ehkäistään sopimuskonfliktit ja otetaan huomioon riidanratkaisuun liittyvät tarpeet.

Hemmon (2006, 586) mukaan sopimustekniikkaan liittyy myös kohderyhmäajattelu eli täytyy miettiä, miten sopimuksen normitus ja viestinsä saadaan onnistumaan omassa organisaatiossa, toisen sopimusosapuolen kanssa, tarvittaessa tuomioistuimen kanssa ja

kilpailu- ja valvontaviranomaisten kanssa. Omassa organisaatiossa sopimus kertoo omien velvoitteiden sisällön ja ohjaa näin toimintaa. Sopimuksen tulee olla selvillä samansisältöisenä toiselle sopimusosapuolelle ja sellaisena, että toinen osapuoli toimii sopimuksen mukaisesti ilman ongelmia. Tämän vuoksi sopimus ei saa olla muotoilultaan epäselvä, aukollinen tai vaikeaselkoinen. Sopimuksessa tulee olla myös riittävät kannustimet ja sanktiot, joilla sekä terävöitetään tavoitehakuisuutta että torjutaan sopimusrikkomuksia. Sopimuksessa tulee olla myös konfliktitilanteisiin sopivat ohjeet ja keinot, jotta vastapuolella ei ole aihetta riitauttaa sopimusta. (mts 586–587.)

Normaalitilanteessa sopimuksesta ei tarvitse viestiä tuomioistuimiin, mutta riitatilanteessa sopimuksen rakenteen tulee tukea vaatimuksen esittäjän vaatimuksia (Hemmo 2006, 587). Tästä syystä sopimus tulee suunnitella sellaiseksi, että ulkopuolisen instituution on mahdollista sen perusteella muodostaa siitä sama käsitys kuin sopimusosapuolilla on. Lisäksi myös esimerkiksi tiettyjen elinkeinojen valvontaviranomaisilla saattaa olla sopimusta koskeva tiedoksisaantioikeus (mts. 587).

4.3.1.4 Tuotteistaminen onnistuneen tarjouspyynnön edellytyksenä

Jotta sopimuksen saaminen on ylipäätään mahdollista, niin hankittavaksi tarkoitettujen palveluiden on oltava tuotteistettuja eli hankittavan palvelun on oltava selkeästi määritelty sellaiseksi, että sen tuottaminen sellaisenaan on hankittavissa. Onnistunut tuotteistaminen on onnistuneen tarjouspyynnön edellytys. Tuotteistaminen on erittäin haastava osaamisalue ja siitä on julkisten palveluiden osalta vielä hyvin vähän kokemuksia. Julkisten palveluiden tuotteistaminen koetaan ongelmaksi muun muassa sen vuoksi, että esimerkiksi terveydenhuoltoon ja vanhushuoltoon kohdistuvaa palvelu- ja laatumäärittelyä ei ole tehtävissä yksiselitteisesti. Jokainen potilas ja jokainen vanhus on erilainen erilaisine tarpeineen, mutta tästä huolimatta on muodostettava palvelutuote, joka vastaa todellisuutta mahdollisimman hyvin.

Tuotteistamiseen ja tilaamiseen liittyy muun muassa seuraavia huomioonotettavia seikkoja²⁴: 1) tuotteistetaanko yksittäinen palvelu, koko palveluketju vai palveluprosessi, 2) sisällytetäänkö tuotteeseen ydinpalvelun lisäksi sitä tukevia palveluja, 3) määritelläänkö tuotteen laajuus esimerkiksi yksittäisenä hoitona vai koko hoitajaksona, 4) miten painotetaan vaikuttavuutta eikä palvelutapahtumaa ja 5) nostaako tuotteistaminen ja palvelujen ostaminen merkittävästi kuntalaisten kustannuksia (Kallio, Martikainen, Meklin, Rajala ja Tammi 2006, 34–36).

Kallion ja kumppaneiden esittämien seikkojen ja tuotteistamisen teknisen osaamisen lisäksi on kiinnitettävä huomio tämän tutkimuksen kannalta tärkeisiin seikkoihin eli vastata kysymyksiin: Ketä varten tuotteistamme? ja Kenelle tuotteistamme? Näistä kysymyksistä on heti aluksi helppo havaita, että tuotteistaminen ei ole yksittäinen toimenpide, vaan kuuluu kokonaisuuteen sen tärkeänä osana. Yhtä helposti on havaittavissa, että tuotteistaminen liittyy sekä omaan organisaatioon, kuntalaisiin asukkaina ja asiakkaina että kohteena olevaan palveluun ja tuottajaorganisaatioon. Tuotteistettu palvelu tulee olla niin yksiselitteinen, jotta yritysten on helppo jättää tarjouksia. Tällöin myös kunnan on helppo vertailla tarjouksia keskenään ja kokonaistaloudellisuus on varmemmin määriteltävissä.

Asiakasanalyysi – ketä varten tuotteistamme?

Kunta ei voi pohtia palveluja ja tuotteistaa niitä pelkästään omista lähtökohdistaan käsin. Tätäkin ajattelua tarvitaan, mutta vielä tärkeämpää on pohtia, että millaiselle tuotteelle on kysyntää sekä asiakkaiden keskuudessa että potentiaalisten tuottajien keskuudessa. Tuotteistamista ei kannata tehdä, ellei saavutettavissa oleva lopputulos vastaa asiakkaiden tarpeita. On tunnustettava, että tietyissä palveluissa tuotteistaminen ei onnistu ollenkaan joko teknisten syiden tai palvelun luonteen takia. Tuotteistamisella on muitakin tavoitteita kuin ulkopuolisen tuottajan käyttäminen, sillä tuotteistamisella on merkitystä oman organisaation toiminnalle tuottajavalinnasta riippumatta. Kunta pystyy määrittämään tuotteistelun palvelun kustannukset sekä johtamaan ja kehittämään toimintaa sen avulla.

²⁴Yritykset joutuvat puntaroimaan samantyyppisiä asioita tehdessään omia tuotteistuspäätöksiään (vrt. Kallio, Martikainen, Meklin, Rajala ja Tammi 2006, 34).

Markkina-analyysi – kenelle tuotteistamme?

Lainsäädäntö ei kiellä yhteistyötä tuottajaehdokkaiden kanssa sopimuksen valmisteluvaiheessa. Kunnan tulee olla selvillä alueensa yritysten mahdollisuuksista tuottaa palveluja kunnan yhteistyökumppanina, ja valmisteluvaiheessa kunnalla on mahdollisuus ottaa vastaan yritysten mielipiteitä palvelun tuottamiseen liittyvistä asioista. Kunta voi hyvään yritystuntemukseen pohjautuen tuotteistaa ja kilpailuttaa palveluita sillä tavalla, että se saa mahdollisimman paljon vastauksia tarjouspyyntöön ja mahdollisimman laajan kilpailun aikaiseksi. Kuitenkaan kunta ei saa kilpailutusvaiheessa suosia alueen yrittäjiä esimerkiksi tietyillä tarjouspyynnön ehdoilla, vaikka oman alueen yritystoiminnan edellytysten ylläpitäminen olisikin kunnan intresseissä. Tuotteistaessaan kunnan on tunnettava yritystoimintaa ja yritysten toimintatapaa sekä oltava selvillä markkinoiden kilpailutilanteesta ja kehittymisen suunnasta.

4.3.1.4 Vastuullisuuden näkökulma päätöksentekoon

Kunnan laatiman sopimuksen tulee toteuttaa taloudellisten ja palveluun kohdistuvien tavoitteiden lisäksi vastuullisuuden vaatimusta. Kunnan tulee sopimusta valmistellessaan nähdä kokonaisuus ja sopimuksen heijastuminen kuntalaisten tasa-arvoiseen ja oikeudenmukaiseen kohteluun. Cooper (2003, 143) kuvaa vastuullisuuden haastetta kertomalla sen olevan oleellisesti kiistojen ratkaisemista ja sovittelimista monimutkaisempi asia. Cooper (mts. 143) väittää vastuullisuuden olevan koko prosessin monimutkaisin asia ja kertoo Kanadan viranomaisten viittaneen siihen ”munkkirinkilän kadoksissa olevana reikänä”.

Vastuullisuuteen kuuluvat sekä sisäinen vastuuntunto että ulkoinen tilivelvollisuus eli ulkoapäin toisten vaatima vastuullisuus (Cooper 2003, 144²⁵). Sisäisinä mekanismeina toimivat esimerkiksi julkisten johtajien tuntema ammattilaisuuden paine ja eettiset ohjenuorat. Entistä enemmän huomiota kiinnitetään myös ulkoisiin mekanismeihin, joita ovat mm. sisäiset organisaatiotarkastukset, ylemmän tason toimialan sääntely,

²⁵Alkuperäinen lähde: Herman Finer, ”Better Government Personnel: America’s Next Frontier” 51 Political Science Quarterly 569, 582 (1936).

lainsäädännöllinen valvonta ja juridiset toimet. Mekanismin on kuitenkin toimittava niin, että vastuullisuuden kanssa yhdessä varmistetaan taloudellisuus, tehokkuus, vaikuttavuus, tasa-arvo ja reagoitiherkkyys. (Cooper 2003, 145).

Kun kunta ulkoistaa palvelutuotantoaan yksityisille yrityksille sopimusten avulla, on tarve kiinnittää huomiota myös markkinoiden vastuullisuuteen. Kunnalla on toiminnastaan laaja yhteiskunnallinen vastuu, mutta markkinoilla toimiva yritys on vastuullinen lähinnä omille omistajilleen. Yritysten yhteiskuntavastuuta peräänkuulutetaan sanomalehdissä lähes päivittäin irtisanomisuutisten yhteydessä. Tosiasia kuitenkin on, että markkinanäkökulmassa ydinarvo on tehokkuus ja sen eri ulottuvuudet (ks. esimerkiksi Cooper 2003, 148). Tehokkuus on kuitenkin myös julkisen sektorin tavoite ja sen tavoitteen saavuttamiseksi julkinen sektori hyödyntää markkinoita ostamalla palveluja yrityksiltä, joille keskeinen vastuullisuuden alue on liiketaloudellisen voiton saavuttaminen omistajille. Julkisia palveluja tuottaessa liiketaloudellinen voitto ei kuitenkaan voi olla yritykselle se kaikkein tärkein asia, koska yritysten on toimittava eettisesti, jotta ne yleensä saavat oikeutuksen toimia julkisten palvelujen tuottajia (Koskinen Asko, suullinen tiedonanto 30.1.2007). Yrityksellä pitää joko olla kehittynyt brändi julkisten palvelujen tuottajana tai kyky osoittaa toiminnan vastuullisuus, koska muuten se ei pääse kunnan sopimuskumppaniksi.

Kunnan päätöksenteossa sisäisen vastuullisuuden, ulkoisen vastuullisuuden ja markkinavastuullisuuden näkökulmat ovat jatkuvasti läsnä. Cooper (2003, 149–150) korostaa näiden jatkuvasti läsnä olevien jännitteiden myötävaikuttavan hyvän sopimuksen saamiseen eikä yksikään näistä korvaa toistaan. Kunnan on sopimuksen valmisteluvaiheessa ja luonnollisesti myös kaikissa muissa päätöksenteon vaiheissa otettava vastuullisuuden näkökulmat huomioon. On kuitenkin huomioitava, että vastuullisuus voi näyttäytyä eri tilanteissa eri tavalla. Joissakin palveluissa vastuullisuus esimerkiksi tarkoittaa mahdollisimman hyvää palvelun laatua, kun taas jossain toisessa palvelussa vastuullisuutta on toimia mahdollisimman edullisesti. Vastuullisuuden kysymys on moniulotteinen ja vaikea, kuten muutkin sopimuksilla johtamiseen liittyvät kysymykset.

4.3.2 Sopimuksen allekirjoittaminen – laatimisvaiheen hallinta

Sopimuksen laatimisvaiheen hallintaan sisältyy prosessi tarjouspyynnön laatimisesta sopimuksen allekirjoittamiseen. Tässä vaiheessa ovat selvillä strategiset tavoitteet ja operatiiviset tavoitteet sekä sopimustekniikka, sopimustaktiikka ja sopimushallinto. Selvillä on myös kunnan tahtotila sopimuksen muodostamisessa ja sopimukselle asetetut tavoitteet. Laatimisvaihe on merkittävässä roolissa kokonaisuuden kannalta, koska pääsääntöisesti solmittava sopimus perustuu kunnan laatimaan tarjouspyyntöön²⁶.

4.3.2.1 Tarjouspyyntö on kilpailuttamisen väline

Tarjouspyynnöllä kilpailutetaan potentiaaliset palvelutuottajat tietyn tuotteistetun palvelun osalta. Tarjouspyynnön onnistuminen on keskeisessä roolissa, koska tuottaja on valittava sen perusteella ja tuotettu palvelu määritellään sen perusteella. Hyvä ja menestyksekkäs tarjouspyyntö on mahdollista laatia ainoastaan, mikäli palvelun tuotteistaminen on onnistunut. Hyvin tuotteistettu palvelu, sen pohjalta hyvin laadittu tarjouspyyntö ja markkinoiden toimivuuden huomioiva kilpailuttaminen ovat onnistuneen sopimuksen keskeiset taustavaikuttajat. Kun palvelu on tuotteistettu siten, että se kiinnostaa yritystä ja tarjouspyyntö laadittu siten, että se tukee kunnan tavoitteita, on kunnalla edellytykset hyvän sopimuksen saamiselle.

Tarjouskilpailu on osapuolia sitova, eikä sitä voida peruuttaa selonteon (tarjousten avaaminen) ottamisen jälkeen. Tarjouskilpailuun liittyy muutamia yleisiä oppeja:

- tarjouksista on hyväksyttävä kokonaistaloudellisesti paras tarjous,
- tarjoajia on kohdeltava tasapuolisesti,
- kaikkien tarjousten hylkääminen on mahdollista,
- tarjouskilpailua ei saa käyttää kustannustason selvittämiseen, vaan tähtäimessä pitää olla sopimus. (Hemmo 2006, 84.)

²⁶(Ks. tarjouspyynnöistä tarkemmin esim. Kauppa- ja teollisuusministeriö 2005a; Stakes 2007a)

Tarjouspyynnössä tulee mainita kaikki mitä halutaan lopullisessa sopimuksessa olevan. Erityisesti tukee varautua mahdollisiin muutostilanteisiin sopimuskauden aikana, tuottajan toiminnan arvioimiseen, tilaajan ja tuottajan välisen vuorovaikutuksen pelisääntöihin ja sopimuksen muuttamisen tai päättämisen pelisääntöihin. Stakesin Tarjousneuvo.fi -palvelussa (Stakes 2007a) ohjeistetaan tarjouspyynnön laatimista kilpailuttamisen ja hankinnan onnistumisen kannalta muun muassa seuraavasti: a) kukin hankittava palvelu kilpailutetaan erikseen, b) hinnoittelu- ja korotusperusteiden tulee olla selkeät sopimuksen tekohetkellä ja läpi koko sopimuskauden, c) hankintaperusteet, päätöksentekoprosessi ja tuottajalta vaadittava soveltuvuus tulee määrittää ja d) käytettävät sopimusehdot liitetään tarjouspyyntöön.

Päätöksentekovaiheessa tullut tarjous on hylättävä, jos se myöhästyy minuutinkin tarjouspyynnössä määritellystä ajasta, tarjoushinnassa on pientäkään epäselvyyttä tason tai perusteiden osalta, tarjous sisältää muuta kuin tarjouspyynnössä pyydettyjä asioita tai siitä puuttuu yksikin liite (ks. tarkemmin esimerkiksi Stakes 2007b). Tarjous joudutaan hylkäämään myös esimerkiksi pienen muotovirheen vuoksi, joten tarjouspyyntö on vaativa asiakirja niin tilaajalle kuin tuottajallekin. Tätä ongelmaa lieventämään on internetverkossa saatavissa ohjeita tarjouspyynnön laatimiseen ja siihen vastaamiseen²⁷.

Tarjouspyynnön vaativasta luonteesta johtuen siitä saattaa tulla hankinnan rasite. Sen laatimisen vaikeus saattaa rajoittaa hankkimista ja siihen vastaamisen vaikeus saattaa rajoittaa tarjousten määrää²⁸. Tarjouspyynnössä on sen lopullisen luonteen vuoksi pakko määritellä hankittava palvelu ja sen tuottamiseen liittyvät asiat erittäin täydellisesti ja yksityiskohtaisesti, joten tarjouspyynnöstä saattaa tulla jo sivumääräisesti kymmenien sivujen mittainen pikkutarkka dokumentti. Voidaan perustellusti olettaa, että kaikki potentiaaliset tuottajat eivät tämän vuoksi kykene jättämään tarjousta, koska ne eivät joko pysty selvittämään mitä itse asiassa vaaditaan tai toteuttamaan kaikkia yksityiskohtia juuri sellaisina kuin tarjouspyynnössä lukee.

²⁷Viimeisin erityisesti hoivapalvelujen tuottamisen apuvälineeksi avattu Stakesin tarjousneuvo-palvelu (www.tarjousneuvo.fi) antaa hyvän kokonaiskäsityksen koko hankintaprosessista. Hyvin tietoa on saatavissa myös Kuntaliiton ja Kauppa- ja teollisuusministeriön Julkisten hankintojen neuvontayksikön ylläpitämästä palvelusta (www.hankinnat.fi).

²⁸(Ks. esimerkki Stakes 2007c).

Yhteistyö tuottajien kanssa ei ole enää sopimuksen laatimisvaiheessa mahdollista, mutta tämän ongelman voi ottaa huomioon valmisteluvaiheessa, jolloin kunnalla on mahdollisuus keskustella tuottajien kanssa. Kunta ei voi laatia tarjouspyyntöä suosimaan oman alueen yrittäjiä tai kolmannen sektorin toimijoita, ja toisaalta kunnan täytyy saada tarjouspyyntöönsä vastauksia. Tarjouspyynnön kohteen ja laatuvaatimusten tulee olla suhteessa yritysten mahdollisuuksiin vastata niihin.

4.3.2.2 Tuottajan valintaan liittyviä haasteita

Tarjouspyynnön pohjalta tulleiden tarjousten perusteella tulee valita oikea tuottaja nimenomaan tarjouspyynnössä mainittujen seikkojen perusteella, mutta sopimuskumppanin valintaan liittyy muitakin elementtejä kuin tarjouspyynnön ehtojen täyttäminen²⁹. Tarjouspyyntöön vastaaminen ei tee sopimuskumppanista hyvää, eikä takaa sopimuksen onnistumista. Sopimuskumppanin tulee pystyä yhteistyöhön kunnan kanssa ja sen tulee osoittaa kykynsä julkisten palvelujen tuottamiseen, koska julkisten palveluiden tuotteistamisen vaikeus heijastuu sopimuksen laatimisen vaikeudeksi.

Hankalasti määriteltävä palvelu asettaa sopimuksen sisällölle merkittäviä haasteita. Näiden haasteiden takia kunnan palveluja tuottavan yrityksen on ymmärrettävä kunnan toimintakenttää ja toimintatapaa sekä pitkäjänteistä toiminnan luonnetta. Kunta ei saa olla yritykselle keino toteuttaa omia päämääriään, vaan lähtökohtana tulee olla molempia osapuolia hyödyttävä sopimussuhde. Hemmo (2006, 606) listaa sopimuskumppaniin liittyvinä riskitekijöinä taloudellisen aseman, asiantuntemuksen, vilpillisen menettelyn ja opportunistisen käyttäytymisen.

Sopimuskumppanin taloudellinen asema on tärkeä kriteeri, koska taloudelliset ongelmat heijastuvat kaikkeen yhteistyöhön. Tässä mielessä on selvää, että kunnan sopimuskumppanina olevan yrityksen tulee pystyä tekemään voittoa. Kunnan kannattaa ajatella näin jo senkin vuoksi, että taloudellisesti vahva yritys tuottaa todennäköisesti sellaisen palvelun kuin sopimuksessa on mainittu, mutta toisaalta taloudellinen vahvuus ei kuitenkaan saa olla itsetarkoitus. Kunnan on huolittava palvelutuottajaksi myös

²⁹(Ks. tarjoajilta pyydettävistä selvityksistä tarkemmin esimerkiksi Kauppa- ja teollisuusministeriö 2005b).

aloittelevia yrityksiä ja kunnalle taloudellisesti tiukan tarjouksen tehneitä yrityksiä. Yhtä tärkeää kuin selvittää taloudellista tilannetta erilaisista (historiallisista) dokumenteista on selvittää yrityksen asiantuntemuksen taso. Asiantuntemus on varmin mittari yrityksen kyvystä tuottaa julkisia palveluja. Taloudellisesti vahvan ja asiantuntevan yrityksen kanssa yhteistyö on vähemmän riskialtista.

Sopimusongelmat voidaan paremmin välttää ja niiden ratkaisua voidaan jouduttaa, mikäli molemmilla osapuolilla on siihen halua ja molemmat ovat lojaaleja toisiaan kohtaan. Riitatilanne on kuitenkin vakava, mikäli sopimuskomppani rikkoo sopimusta tahallisesti ja toimii vilpillisesti. Sopimuksesta päätettäessä on kartoitettava, liittyykö sopimuskomppaniin normaalia suurempaa tämäntyypistä riskiä. Yritys voi tehdä sopimusrikkomuksen myös tahallaan, esimerkiksi jos toinen tilaaja tekee yritykselle paremman tarjouksen ja yrityksen on valittava vain toinen. Tällöin yritys voi päästä taloudellisesti parempaan tilanteeseen toisen sopimuksen tahallisesta rikkomisesta huolimatta. Tällaista tilannetta kutsutaan opportunistiseksi sopimusrikkomukseksi. (Hemmo 2006, 610.) Nystén-Haarala (1999, 208) käyttää vastaavasta tilanteesta nimitystä tehokas sopimusrikkomus. Tällainen tilanne tulisi pystyä estämään ennakolta ja saavuttamaan korkea luottamuksen taso ja niin sanottu uskottava sitoutuminen. Näillä näkökulmilla tarkoitetaan sitä, että yhteistyöhön sitoudutaan niin voimakkaasti ja molemmilla on yhteistyölle niin erityistä annettavaa, että sen epäonnistuminen tuhoaisi kummankin osapuolen. (Nystén-Haarala 1999, 207–208.)

Opportunistinen käyttäytyminen on pyrittävä estämään tai vähintään minimoimaan jo ennakolta, joten ongelmien tunnistaminen ja huomioiminen sopimusprosessissa on tärkeää. Lane (2000, 132, 187, 208–209) jakaa opportunistin ennen sopimusta tapahtuvaa opportunistiin (adverse selection) ja sopimuksen jälkeiseen (moral hazard) opportunistiin. Ennen sopimusta tapahtuva opportunisti tarkoittaa peitettyä informaatiota ja sopimuksen jälkeinen opportunisti peitettyä toimintaa (ks. Kallio, Martikainen, Meklin, Rajala ja Tammi 2006, 34; Lane 2000, 132). Sopimusta edeltävä opportunisti liittyy ongelmiin tiedon tasapainossa tilaajan (toimeksiantajan) ja tuottajan (tekijän) välillä (ks. esimerkiksi Begg, Fischer ja Dornbusch 2003, 188). Mikäli tiedoissa on eroa, niin voidaan epäillä, että tuottaja ei kerro kaikkea tilaajan kannalta oleellista tietoa parantaakseen mahdollisuuksiaan saada sopimus. Yhtä hyvin tuottaja voi sopimuksen saamisen jälkeen pyrkiä välttelemään sopimuksessa olevia velvoitteita.

(mts. 188.) Kunta joutuu käyttämään voimavaroja tämäntyyppisten opportunististen toimien minimoimiseen. Voimavarat kannattaa kohdistaa sopimuskumppanin valinnan hetkeen tai sitä edeltäviin hetkiin, koska häiriötekijät kannattaa pyrkiä ehkäisemään ennakolta.

4.3.2.3 Valmistautuminen sopimuksen muuttamiseen tai päättämiseen

Viimeistään laadintavaiheessa tulisi valmistautua laadittavan sopimuksen toteuttamisvaiheen lisäksi jo sopimuksen muuttamiseen tai päättämiseen, ja miettiä muun muassa seuraavia sopimusteknisiä valintoja:

- käytetäänkö toistaiseksi voimassa olevaa vai määräaikaista sopimusta,
- millaiset irtisanomisajat valitaan tai kuinka pitkä määräaikaisuus valitaan,
- liitetäänkö määräaikaisuuteen optioita,
- hyvitetäänkö sopimuksen päättyessä toisen saamasta sopimuskauden jälkeisestä hyödystä,
- mitkä sopimusmääräykset jäävät voimaan sopimuksen päättyessä (esimerkiksi takuehdot, virheen korjaamista koskevat ehdot, vastuunrajoitukset ja salassapitovelvollisuus). (Hemmo 2006, 626, 632.)

Hemmo (mts. 626) toteaa vielä, että voimassaoloehtojen sopimustaktiikkaan vaikuttaa se, ennakoiko kunta olevansa todennäköinen sopimuksesta irtautuja vai halutaanko sopimusyhteistyötä jatkaa. Sopimuksia ei siis voi ajatella yksittäisinä, vaan aina täytyy ottaa suunnittelussa huomioon myös tulevaisuuden odotukset ja haasteet. Lisäksi täytyy ottaa huomioon näiden seikkojen vaikutus kokonaisuuteen eli sopimussalkkuun ja sitä kautta kunnan palvelutuotantoon.

4.3.3 Sopimuksen käytännön toteutuminen – toteuttamisvaiheen hallinta

4.3.3.1 Sopimuksen toteutumisen valvonta

Sopimustoiminnan suunnittelua ei voi keskeyttää sopimuksen solmimiseen, vaan on suunniteltava myös sopimuksenaikaisen yhteistyön hallinta. Haapio (2005a, 331) toteaa, että säännöllisin väliajoin pidettävät kokoukset ja katselmukset auttavat tunnistamaan mahdolliset ongelmat ajoissa, jolloin niiden ratkaiseminen on helpointa. Cooper (2003, 104) tuo esille, että sopimuksista vastaavien yksi tärkeä vastuualue on valvoa sopimuskumppanin toimintaa. Perinteisesti tämä on kuvattu tehokkaana kustannusten ja laadun valvontana, mikä on puolestaan usein ymmärretty tarkastuksena. Haasteena onkin päästä irti asenteesta, jossa sopimukset nähdään vain lain täytäntöönpanona ja jossa sopimuksilla johtava viranhaltija nähdään ”tarkastuskierroksella olevana poliisina” ehkäisemässä pahojen asioiden tapahtumista. Myös arvioinnissa olisi tarkoitus saavuttaa positiivisempi lähestymistapa, jotta voidaan saavuttaa paras mahdollinen suoritus kaikissa hyvää sopimusta määrittävissä ulottuvuuksissa. (Cooper 2003, 104.) Kunnan lisäksi sopimuksen toteutumista valvoo luonnollisesti omalta osaltaan myös tuottaja. Tarjouspyynnössä saattaa olla vaatimus tuottamisen dokumentoimisesta, mutta ilman sitäkin tuottaja pitää huolta siitä, että sopimus täytetään, mutta ei sen enempää eikä vähempää.

Sopimuksen valvonta ja arviointi ei kohdistu pelkästään palveluun ja sen tuottamiseen, vaan sopimuksen ja toimintaympäristön väliseen suhteeseen. Cooper (2003, 107) puhuu muutuskäskyistä, joilla hän tarkoittaa tarjouspyyntövaiheessa sovittuja indikaattoreita sopimuksen tarkistamistilanteisiin sopimuskauden aikana. Valvonta liittyy myös näiden muutuskäskyjen havaitsemiseen ja tarvittaessa yhteistyön rakenteen uudelleensuuntaamiseen niiden pohjalta yhteistyössä tuottajan kanssa. Sopimuksen toteuttamiseen liittyy kuitenkin myös koko joukko erilaisia häiriöitä ja odottamattomiakin tilanteita, jotka täytyy sovittelua sopimuskauden aikana, esimerkiksi sopimuksen sitovuushäiriöt ja suoritushäiriöt. Erilaisten häiriöiden takia on sopimuksen toteutumista säännöllisesti seurattava – se on molempien sopimusosapuolien etu. Seuraavista sopimushäiriöiden kuvauksista käy hyvin ilmi, miksi.

4.3.3.2 Sopimuksen sitovuushäiriöt – sopimuksen muuttaminen

Sopimuksen molemminpuolisen ymmärtämisen perusta on hyvin laadittu sopimus. Suullinen sopimus on pätevä, mutta sen sisältöä on vaikea näyttää toteen, joten sopimukset kannattaa tehdä kirjallisesti. Lisäksi sopimusehtojen täsmällisyyden ja käytettyjen käsitteiden sekä määrittelyjen avulla pyritään varmistamaan se, että molemmat sopimusosapuolet tulkitsevat sopimuksen samalla tavalla. Sopimuksella osapuolet määrittävät käyttäytymistään tulevaisuudessa ja sopimuksen velvoitteet saattavat olla sopimuksentekohetkeltä, joten alkuperäisen sopimuksen sisältö ei välttämättä vastaa tarkasteluhetken vaatimuksia. Lisäksi markkinatilanteessa voi tapahtua oleellisia muutoksia, jotka tekevät alkuperäisestä sopimuksesta toimimattoman. (Ks. toimimattomuudesta myös Cooper 2003, 107; Hemmo 2006, 355.) Sopimukseen liittyvillä sitovuushäiriöillä tarkoitetaan ongelmia sopimuksen syntymisessä tai pätevydessä (Hemmo 2006, 397).

Sopimuksen yksipuolisen muuttamisen mahdollisuus riippuu siitä, a) onko sellaisesta muutosoikeudesta mainittu sopimuksessa, b) millainen muutos sillä on sopimuksen suoritusasapainoon ja c) olisiko muutostarve ollut ennakoitavissa (Hemmo 2006, 357). Hemmo (2006, 357–358) muistuttaa, että sopimuksen sitovuuden ulottuvuus on, että sopimus pysyy voimassa alkuperäisessä muodossaan ja toinen osapuoli ei voi sitä yksin muuttaa. Tämän vuoksi sopimukseen olisi otettava maininta sopimuksen mahdollisen muuttamisen perusteista. Hemmon (2006, 359–360) mukaan muutosoikeus voi olla rajoitettu tai rajoittamaton ja mahdollista on myös se, että sopimuksessa määritellään olosuhteet, jotka oikeuttavat muuttamiseen. Edelleen Hemmo (mts. 359–360) painottaa, että on tärkeää määrittää, koskeeko muuttamisoikeus koko sopimusta vai tiettyä sopimuksen osaa.

Sopimuksen toteuttamisvaiheen aikana olosuhteet saattavat muuttua siten, että ennakoimaton, tuottamukseton ja korjaamaton muutos vaikuttaa toisen sopimusosapuolen toimintaan tai muuttaa alkuperäisten velvollisuuksien tasapainoa. Tällaisissa tapauksissa on mahdollista, että sopimus lakkaa olemasta tai sopimuksen sisältö muuttuu. Näihin tilanteisiin varaudutaan sellaisella sopimusehdolla, joka määrittää sopimuksen muuttuvan tietyn olosuhdetekijän vaikutuksesta, mutta aina

sopimuksessa ei tällaista ehtoa ole. Tällöin sopimus voi esimerkiksi muuttua tietyiltä osin ja pysyä muilta osin muuttumattomana. (Hemmo 2006, 362–363.)

Sopimukseen on mahdollisuus määritellä uudelleenneuvotteluehto, jonka avulla mahdollistetaan sopimuksen ja toimintaympäristön vastaavuus muuttuvissa olosuhteissa. Tällä halutaan estää sopimuksen sisällön lukkiutuminen neuvotteluhetkeen, mutta tällainen ehto edellyttää osapuolilta hyvää kompromissivalmiutta. (Hemmo 2006, 364–365.) Tällaisen ehdon toteutumista edesauttaa vahva luottamus sopimusosapuolten välillä ja se, että molemmilla osapuolilla on intressi tehdä yhteistyötä. Molemmille osapuolille yhteistyön päättymisen joustamattoman käyttäytymisen seurauksena tulee olla haitallisempaa kuin sopimuksen uudelleenneuvottelemine.

Sopimuksen muuttaminen on myös mahdollista antaa kolmannen tahon määräämäksi, jolloin sopimusosapuolet sitoutuvat ennakolta kolmannen osapuolen tekemään päätökseen. Näin voidaan toimia esimerkiksi silloin kuin tietyn kaupan hinta voidaan määrittää vasta tietyn ajan kuluttua sopimuksen tekemisestä. Sopimus voi muuttua myös hiljaisesti, mikäli osapuolet ovat menelleet jo pitkäaikaisesti alkuperäisen sopimuksen sisällöstä poiketen. (Hemmo 2006, 365–366.) Tämä on vaarallista, mikäli sopimuksesta poikkeaminen ei tapahdu tietoisesti ja molempien osapuolien hyväksymällä tavalla.

4.3.3.3 Sopimuksen suoritushäiriöt – sopimuksen muuttaminen

Sopimuksen suoritushäiriöt ovat tilanteita, joissa ainakaan toinen sopimuskomppani ei ole pystynyt täyttämään sopimuksen velvoitteita. Näihin häiriöihin liittyy olennaisesti se, että toiselle osapuolelle on syntynyt vahinkoa. (Hemmo 2006, 398.) Häiriön tunnistaminen tapahtuu yksinkertaisesti vertaamalla sopimuksessa olevia velvoitteita ja tapahtuneita suorituksia, eli selvitetään velvoitteiden ja täyttämistoimien vastaavuus. Suoritushäiriöihin liittyy toleranssiraja eli ettei vähäinen vastaamattomuus aiheuta vahingonkorvausvaatimusta. (Hemmo 2006, 399–400.)

Ennen kuin kärsinyt osapuoli voi vaatia korvauksia, korvausten vaatijan on täytynyt itse täyttää sopimuksen velvoitteet tai ainakin olla valmistautunut ne täyttämään. Lisäksi

merkittävää on se, onko rikkonut osapuoli ollut tietoinen rikkomisestaan, eli kärsineellä osapuolella on reklamointivelvollisuus ja myös tarkastusvelvollisuus. (Hemmo 2006, 417–420.)

4.3.3.4 Sopimuksen irtisanominen

Hemmon (2006, 522) mukaan toistaiseksi voimassaolevilla sopimuksilla on lähtökohtaisesti irtisanomisvapaus. Irtisanomisen perusteet tulee määritellä sopimuksessa ja jo tätä edeltävässä tarjouspyynnössä. Määräaikaisilla sopimuksilla ei irtisanomisoikeutta pääsääntöisesti ole sopimuskauden aikana.

Sopimuksen toteutumista tulee seurata tarkasti, koska yksityiskohdista poikkeaminen hankaloittaa palaamista takaisin täsmälliseen noudattamiseen ja poikkeamisten sallimisen saatetaan jopa oikeudenkäyntitilanteessa katsoa antaneen luvan alkuperäisestä muodosta poikkeavaan sisältöön (Hemmo 2006, 639).

4.3.4 Kohti uutta sopimusta – päättämisvaiheen ja uudistamisvaiheen hallinta

4.3.4.1 Sopimuksen keston hallinnan keinoja

Kunnan ja yrityksen väliset sopimukset eivät ole ikuisia, vaan kunnalla on tarve säännöllisin väliajoin kilpailuttaa palveluntuottaminen uudelleen tai sopimus päättyä muusta syystä. Liian lyhyet sopimukset eivät houkuttele yrityksiä kunnan sopimuskumppaniksi tai investoimaan toiminnan kehittämiseen. Liian pitkät sopimukset ovat puolestaan kunnan kannalta hankalia, koska sitoutuminen pitkäksi aikaa voi olla riskialtista ja sopimussalkun sopimus- ja riskirakenteen tulisi olla tasapainoinen.

Sopimuksen lakkauttamisen tai irtisanomisen sijaan tulisi myös etsiä keinoja tarkistaa sopimus paremmin toimivaksi (Hemmo 2006, 623). Hemmon (mts. 623–624) mukaan sopimusmuutosta tavoiteltaessa tulisi olla oikeus sopimuksen lakkauttamiseen, jolloin

toiselle osapuolelle olisi parempi vaihtoehto antaa myönnytyksiä sopimuksen sisältöön kuin päättää yhteistyö kokonaan. Hemmon (mts. 624) mukaan sopimusten keston hallintaa voidaan toteuttaa muun muassa seuraavilla tavoilla:

- sopimus päättyy tietyssä hetkenä automaattisesti,
- osapuolella on oikeus irtisanoa sopimus päättymään välittömästi tai tietyn irtisanomisajan jälkeen joko vapaasti tai tiettyihin irtisanomisperusteisiin sidottuna,
- sopimukseen sisällytetään sopimuksen raukeaminen itsestään tietyn tapahtuman seurauksena tai että sopimus ei astu voimaan ilman tietyn ehdon täyttymistä.

4.3.4.2 Sopimuksen päättämisen ja uudistamisen haasteita

Sopimuksen päättämisen ja uudistamisen kriteerit on suunniteltu valmisteluvaiheessa ja sisällytetty tarjouspyyntöön ja sopimukseen. Sopimuksen päättäminen on mahdollista myös, jos tuottaja ei esimerkiksi hoida velvollisuuksiaan, mutta päättämisen perusteiden tulee olla asianmukaiset. Cooperin (2003, 129) mielestä on yleisesti ottaen kolme syytä, jotka estävät julkishallintoa päättämästä sopimusta tai kieltäytymästä sopimuksen jatkosta: 1) julkisen puolen suunnittelemat toiminnot ovat laillisen vallan ja toimivallan yläpuolella, 2) julkishallinto käyttäytyy tavalla joka on mielivaltainen, oikukas tai päätösvaltaa väärinkäyttävä tai 3) jos aiottu toiminta loukkaa perustuslakia, muuta lainsäädäntöä tai asetuksia tai asianmukaisesti julkaistuja hallinnollisia sääntöjä.

Sopimuksen päättämisessä esiintyy kolmenlaisia haasteita: 1) muutoksen vaikutusten pelko, 2) hallinnan vaikeus juuri ennen sopimuksen päättymistä, 3) tehtävien katkaiseminen ja siirtyminen eteenpäin (Cooper 2003, 136). Muutoksen vaikutuksen pelkoja ovat esimerkiksi pelot työttömyyden lisääntymisestä alueella ja pelot palvelujen vähentymisestä sopimuksen päättämisen vuoksi, ja nämä pelot saattavat ehkäistä sopimusten katkaisua. Sopimuksia on myös saatettu ylläpitää esimerkiksi paikkakunnalla sijaitsevan suuren työllistäjän edun vuoksi. Sopimukset saattavat olla elinehto voittoa tavoittelemattomille ns. kolmannen sektorin yhdistyksille, jolloin niitä on ylläpidetty poliittisista syistä. (Cooper 2003, 136.) Nykyisin kolmannen sektorin toimijoille myönnettävät avustukset eivät saa sekoittua niiltä tilattavien palvelujen

korvausten kanssa. Aikaisemmin riitti hyvin kevyt sopimus, koska yhdistysten vastuulliset jäsenet toimivat aktiivisesti myös kunnallispolitiikassa, joten tarkkoja sopimuksia ei tarvittu. Nykyisin sopimusten kolmannen sektorin toimijoiden kanssa pitää olla yhtä tarkkoja kuin muidenkin tuottajien kanssa (Sillanaukee Päivi, suullinen tiedonanto 10.1.2007).

Muutosprosessi voi muistuttaa taitavaa tasapainoilua erityisesti jos sopimuksen päättäminen on tullut tuottajalle ennakoimattomasti tai muuten vaikeasta syystä. Tasapainoilusta on kysymys siksi, että uuden sopimuksen lanseeraaminen on välttämätöntä keskeytymättömän palvelutuotannon varmistamiseksi samalla kun vanhan sopimuksen päättämisprosessi on vielä käynnissä. Ideaalitulanteessa voimassaoleva sopimus katkeaa ja uusi astuu voimaan siten, että asiakasrajapinnassa ei tapahdu muutoksia. Tällainen ideaalitulanne toteutuu todellisuudessa harvoin, joten kunnan täytyy varmistaa palvelutuotannon keskeytymättömyys tarvittaessa valmiudella tuottaa palvelua itse. (Cooper 2003, 138.) Tämä on yksi syy siihen, että kunnan täytyy harkita tarkkaan millä tavalla kilpailuttaa, ettei tule tilannetta, että kyseisen palvelun tuotanto on sopimuksen vaihtumistilanteessa vaarassa kokonaan keskeytyä. Cooper (2003, 139) tuo esille senkin näkökulman, että kyky tuottaa palvelua itse ylläpitää kunnan kustannustietoisuutta ja sopimuksen valvonnan laatua.

Sopimuksen päättäminen ei ole ainoa vaihtoehto sopimussuhteen muuttamiseen. Jos sopimus on kirjoitettu mahdollistamaan muutosprosessit, on mahdollista tehdä niin sanottuja keskikurssin muutoksia. (Cooper 2003, 139.) Tämä joustavuus lisätynä sopimuksen laajentamisen tai uudistamisen vaihtoehtoilla voi mahdollistaa sopimussuhteen rakenteellisen muuttamisen (Cooper 2003, 139–140). Muuttaminen voi olla tilanteena traumaattinen tai lähes huomaamaton riippuen muutoksen luonteesta, syistä muutoksen taustalla ja toteuttajien henkilökohtaisista ominaisuuksista ja asenteista.

Jopa sen jälkeen kun sopimus on neuvoteltu, voi olla vaikeaa varmistaa, että sopimustoiminnassa mukana olevat ihmiset todella ymmärtävät sopimusta ja osaavat sovittaa toimintansa uuden (muutetun) sopimussuhteen mukaiseksi. Sopimuksen toimeenpanon jälkeen saattaa olla taipumus hitaasti ja hiljaisesti ajautua takaisin vanhaan sopimussuhteeseen. Tällaiset hidasliikkeiset taipumukset voivat olla erityisen

voimakkaita silloin kun samat johtajat ovat vastuussa sekä vanhasta että uudesta sopimussuhteesta. Toisaalta on olemassa vaara, että ydinhmisten vaihtaminen aiheuttaa vielä negatiivisemmän muutoskehityksen. (Cooper 2003, 140.)

4.3.5 Sopimusten hallinta – sopimusprosessin vaiheiden kokonaisuus

Sopimusten hallinta tarkoittaa toimintatapoja, joilla sopimussuhteita muodostetaan, ylläpidetään, muutetaan ja lakkautetaan (Hyyryläinen 2004, 23). Sopimusten hallinta kokoaa yhteen sopimusten johtamisen vaiheet: valmisteluvaiheen, laatimisvaiheen, toteuttamisvaiheen ja päättämisen vaiheen. Sopimusten hallinnan voi määritellä myös kunnan palvelustrategian toteuttamiseksi, sillä sopimusten johtaminen merkitsee palvelustrategian päätösten siirtämistä käytännön toiminnaksi, jonka kokonaisuus näyttäytyy sopimuksena ja sen ohjaaman palvelutuotannon vaikuttavuutena.

Prosessin tuloksena syntyvällä sopimuksella on monta muutakin tehtävää kuin ainoastaan tietyn palvelun aikaansaaminen. Haapio ja Haavisto (2005, 10–11) ovat määritelleet sopimukselle viisi keskeistä tehtävää:

- toiminnanohjaustehtävä: sopimus toimii käytännön työkaluna, koska se kertoo osapuolten roolit, tehtävät, toteutus- ja kustannusvastuut ja onnistumisen mittarit; sopimuksen tehtävänä on saada asiat tapahtumaan ja ohjata työn toteuttamista,
- arvontuottotehtävä: sopimukset ovat organisaatiolle aineetonta pääomaa eli taloudellisesti merkittävä aineeton resurssi, jota toiset organisaatiot eivät voi suoraan kopioida; sopimusosaaminen on organisaatiolle menestystekijä ja keskeinen voimavara,
- riskienhallintatehtävä: sopimukset määrittelevät, kuka kantaa vastuun suorituksen epäonnistumisesta tai sopimushäiriöistä ja miten laaja vastuu on; sopimuksen avulla riskeihin varaudutaan ennakolta ja sopimusten suunnittelu on ennakoivaa riskienhallintaa,
- viestintätehtävä: sopimus toimii osapuolille yhteistyön käsikirjoituksena ja tiedon lähteenä ja sopimuksesta on saatavissa tieto samansisältöisenä siellä missä sitä kulloinkin tarvitaan, joten sopimus on vuorovaikutuksen väline,

- erimielisyyksien ehkäisy- ja ratkaisutehtävä: tavoitteiden ja odotusten läpikäyminen ennen sopimuksen allekirjoitusta auttaa ehkäisemään ongelmia ennakoita ja selkeä sopimus toimii myös riitojen ennaltaehkäisijänä.

Sopimuksen tehtävien avulla on helppo nähdä, kuinka kaukana todellisuudesta ovat ne mielipiteet, joiden mukaan sopimusta ei allekirjoituksen jälkeen tarvita muuta kuin riitatilanteessa. Yhtä kaukana todellisuudesta ovat mielipiteet, joiden mukaan sopimuksen sisällöstä ei tarvitse tietää muiden kuin ylimpien johtajien. Hyvien sopimusten saaminen ja sitä kautta halutun sopimussalkun rakentaminen ei onnistu ilman riittävää osaamista. Toinen perusasia on se, että osaamista ei voi olla ilman resursseja. Sopimukseen liittyvät asiat voidaan hoitaa niin sanotusti oman työn ohella ainoastaan, jos sopimuksia tehdään muutama ja niiden ylläpitäminen perustuu tiettyyn käytäntöön. Sopimuksen mieltäminen pelkästään sopimukseksi ilman sen ohjaamisen ja johtamisen roolia johtaa tehottomaan toimintaan.

Ulla Idänpää-Heikkilän (2007) väitöskirjatiedotteen perusteella sopimusohjauksen ja potilastyön tehostamisen välillä ei ole yhteyttä, eikä sopimusohjauksella ja lääkärien työllä ole mitään yhteyttä keskenään. Näin silti, vaikka sopimusohjauksella nimenomaan pyritään toiminnan tehostamiseen. Näyttääkin siltä, että tutkimuksen kohteena olleessa tapauksessa sopimuksesta on muodostunut leikkisopimus, jonka ei tarvitsekaan siirtyä käytännön toiminnaksi. Idänpää-Heikkilän (2007) mukaan esimiestaso on pyrkinyt toteuttamaan tavoitteet puuttumatta lääkäreiden toimintaan millään tavalla. Tämä on yksi osoitus siitä, mitä tapahtuu kun sopimusta ei mielletä johtamisen välineeksi. Kysymys ei luonnollisesti ole helppo eikä yksiselitteinen, mutta osoittaa kuitenkin, kuinka tärkeää on sopimusosaaminen koko organisaation asiana. Tämä on hyvä osoitus myös siitä, kuinka tärkeää sopimusten näkyminen organisaation kaikilla tasoilla on. Lisäksi tämä on osoitus siitä, mikä ero johtamisella ja näennäisellä johtamisella on.

4.4 Sopimuksilla johtaminen – strategisen ja operatiivisen ulottuvuuden kokonaisuus

Sopimuksilla johtaminen on sitä, että solmitaan haluttuja sopimuksia, jotta saadaan haluttu strategisesta päätöksenteosta perustansa saava sopimussalkku, jolla on monta tehtävää ja vaikutusimpulsseja. Haapio ja Haavisto (2005, 11) toteavat, että sopimusten eri tehtävät ovat riippuvuussuhteessa toisiinsa. Sopimussalkun vaikuttavuus syntyy näiden tehtävien kombinaatiosta ja niitä johtavien henkilöiden taidosta ja mahdollisuuksista reagoida esiin nouseviin muutostarpeisiin.

Kun kunnan päätöksentekijät tuntevat koko prosessin strategisten valintojen teosta yksittäisen sopimuksen solmimiseen ja edelleen sopimussalkun johtamiseen, he pystyvät toteuttamaan tehokasta palvelutuotantoa ja hallitsemaan riskejä tehokkaasti. Kunnan ylimmät päätöksentekijät tietävät, kuinka riskien ja tehokkuuden suhde heidän toimintaympäristössään näyttäytyy ja kykenevät hyödyntämään monipuolisesti eri palvelutuotantovaihtoehtoja.

Sopimuksilla johtaminen edellyttää liiketaloudellisen osaamisen, teknisen osaamisen, oikeudellisen osaamisen ja käytännön toteutusosaamisen saumatonta koordinoitua ja yhteistyötä. Tämä asettaa johtamiselle erittäin suuria haasteita, joita kaikkien ei ole mahdollista ottaa vastaan. Tämä asettaa suuria haasteita strategisen johtamisen osaamiselle ja edellyttää määrätietoisuutta, johon ei kaikilla ole mahdollisuuksia päästä. Sopimuksilla johtaminen vaatii laajaa sitoutumista koko organisaatiolta ja ennakkoluulotonta ajattelutapaa sekä kykyä kyseenalaistaa olemassa olevia prosesseja. Tässä mielessä sopimuksilla johtaminen ei sovellu kuntiin, joissa poliittisten toimijoiden yhteistyökyky on puutteellinen. Sopimuksilla johtaminen ei myöskään sovellu kuntiin, joissa poliittisilla ja ammatillisilla johtajilla eivät ole samat tavoitteet.

Sopimuksilla johtamisen avulla tavoitellaan maksimaalista tehokkuutta halutulla riskitasolla. Tätä tahtotilaa määriteltäessä vaaditaan sekä poliittisten että ammatillisten johtajien laaja sitoutuminen ja kyky toteuttaa valittua toimintalinjaa. Sopimuksilla johtaminen asettaa suuren haasteen nimenomaan strategiselle johtamiselle ja poliittisen päätöksenteon muuttumiselle lyhytnäköisestä päätöksenteosta koko prosessin näkevän yksittäisten sopimusten tai tilanteiden yli nousevaan päätöksentekoon.

5. TUTKIMUKSEN EMPIIRISEN OSAN TOTEUTTAMINEN

5.1 Tutkimuksen kohdekunnat ja tiedonantajat

Tutkimuksen kohdekunnat valittiin siten, että niissä tiedettiin yhteistyön yksityisen sektorin kanssa muodostavan keskeisen palvelujen tuottamisen alueen. Näin ollen kohdekunnissa ollaan jo lähtökohtaisesti kiinnostuneita sopimuksista ja sopimusten avulla järjestetystä palvelutuotannosta. Molemmat kohdekunnat ovat asukasmääräänsä kasvattavia kuntia ja sijaitsevat asukasmääräänsä voimakkaasti kasvattavalla seudulla, ja niiden toimintaympäristö mahdollistaa sopimusperusteisen palvelutuotannon hyödyntämisen.

Tutkimuskuntien haastateltavia henkilöitä lähestyttiin tammikuussa 2007 henkilökohtaisella kirjeellä, jossa kerrottiin tutkimuksen tarkoitus ja pyydettiin ilmoittamaan, mikäli henkilö ei halua haastattelua tehtäväksi (LIITE 3). Yksikään haastateltavista ei kieltäytynyt haastattelusta määräaikaan 23.1.2007 mennessä, mutta yksi haastattelu varmistui lisätiedustelujen vuoksi vasta erillisen yhteydenoton jälkeen. Haastattelut toteutettiin helmikuussa 2007. Haastateltujen henkilöiden nimiluettelo on tutkimuksen liitteenä (LIITE 2).

Tietoa kohdekunnista

Valtioneuvoston selonteossa keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuudesta ja kehittämistarpeista (Sisäasiainministeriö 2005, 55) kunnat jaettiin neljään ryhmään (ks. myös sivu 30), joista tämän tutkimuksen kohdekunnat kuuluvat kahteen ylimpään kategoriaan:

- 1) Espoo: voimakkaasti kasvavat korkeimman osaamisen ja kasvupotentiaalilin kunnat, joissa haittapuolena ovat talouden epävarmuustekijät ja sosiaaliset ongelmat,
- 2) Oulunsalo: kasvukeskusten lähellä sijaitsevat maaseutumaiset kunnat, joista on lyhyt matka keskuksien työpaikkoihin ja monipuolisiin palveluihin.

TAULUKKO 1. Kuntien perustiedot (Espoon kaupunki 2007; Espoon kaupunki 2006a; Oulunsalon kunta 2006a; Oulunsalon kunta 2006b).

	<i>Espoo</i>		<i>Oulunsalo</i>	
Lääni	Etelä-Suomi		Oulu	
Maakunta	Uusimaa		Pohjois-Pohjanmaa	
Seutukunta	Helsinki		Oulu	
Väkiluku (31.12.2005)	231 704		9319	
Valtuusto (KV) ja hallitus (KH)	KV	KH	KV	KH
	67	15	35	7
KESK	4	1	18	4
SDP	13	3	2	
KOK	26	6	6	1
VIHR	9	2	3	1
VAS	3		6	1
KD	2	1		
RKP	7	2		
SIT	3			

Espoo sijaitsee Helsingin seutukunnassa maan sijainniltaan parhaalla alueella. Espoo peittoaa väestönkasvussa muut pääkaupunkiseudun kunnat selvästi ja esimerkiksi vuonna 2005 asukasmäärä kasvoi yli 4000 asukkaalla (Espoon kaupunki 2006b, 5). Oulunsalossa väestönkasvu on ollut vajaa 1000 henkilöä/5 vuotta vuodesta 1975 alkaen, joten kunnan on täytynyt olla aktiivinen toiminnan kehittäjä jo pitkään (Oulunsalon kunta 2006c, 6). Väestönkasvu on merkinnyt palvelukysynnän voimakasta kasvua, joten kohdekunnilla on ollut luonnollinen tarve kiinnittää erityistä huomiota vaihtoehtoihin palvelutuotantomenetelmiin.

Tutkimuksen kohdekuntina Espoo ja Oulunsalo antavat hyvän käsityksen kuntakentän tilanteesta, koska molemmat kohdekunnat ovat sopimusperusteisen palvelutuotannon eturivissä. Tätä käsitystä tukee Espoon strategiassa oleva maininta siitä, että palveluiden hankkiminen ja tuotteistaminen ovat kaupungin ydinsaamisalueita (Espoon kaupunki 2007, 2). Tällainen maininta on aivan poikkeuksellinen kuntaorganisaation strategiassa ja kertoo voimakkaasta panostamisesta hankintatoimintaan. Oulunsalon

kuntasuunnitelman mukaan kunta pyrkii järjestämään palvelut osittain itse ja osittain tilaaja-tuottajamallin avulla julkiset rajat ylittävällä palvelutuotantoverkostolla (Oulunsalon kunta 2006c, 5).

Tutkimuksen tiedonantajina toimivat kummankin kohdekunnan kunnanjohtaja, kunnanvaltuuston puheenjohtaja ja kunnanhallituksen puheenjohtaja sekä sosiaali- ja terveystoimen vastaava johtaja sekä tutkimusteeman kannalta yleishallinnon keskeinen johtaja. Tiedonantajia oli yhteensä 11 kappaletta. Haastateltavat valittiin työhön liittyvän aseman, ei esimerkiksi sukupuolen tai muun vastaavan ominaisuuden perusteella. Haastateltavista naisia oli neljä ja miehiä seitsemän. Työhön liittyvän aseman perusteella sukupuolijakauma meni kuitenkin tasapuolisesti, koska kunnanjohtajina oli mies ja nainen sekä kunnanhallituksen puheenjohtajina mies ja nainen. Valtuuston puheenjohtaja on molemmissa kunnissa mies ja terveystoimesta vastaava johtaja on molemmissa kunnissa mies. Keskushallinnon haastatellut johtajat puolestaan ovat molemmissa kunnissa naisia.

Tiedonantajien taustatiedot

Tiedonantajista poliittisia johtajia on 5 kappaletta. Heidän ikäjakaumansa sijoittuu siten, että haastateltavista kolme on iältään 41–50-vuotiaita ja kaksi yli 55-vuotiaita. Jokaisella poliittisella johtajalla on vähintään korkeakoulutasoinen koulutus ja kolmella vähintään ylempi korkeakoulututkinto. Poliittisia johtajia yhdistävä seikka on myös se, että esimiesasemassa työura on pääsääntöisesti tehty julkisen sektorin palveluksessa. Haastateltavista yhdellä on yrittäjätaustaa ja yhdellä omaan ammattiinsa liittyvää yksityisen sektorin työkokemusta, mutta ei varsinaisesti yksityisen sektorin kokonaisliikkeenjohtolliseen esimiesasemaan liittyvää johtamiskokemusta.

Tiedonantajista viranhaltijajohtajia on 6 kappaletta. Viranhaltijajohtajista puolet on iältään 51–55-vuotiaita ja puolet yli 55-vuotiaita. Jokaisella haastatellulla viranhaltijajohtajalla on vähintään ylempi korkeakoulututkinto. Viranhaltijajohtajista osalla on poliittista taustaa kahdessa puolueessa: kokoomuksessa ja keskustassa. Myös viranhaltijajohtajien esimiesasemassa tehty työura keskittyy julkiselle sektorille, sillä vain yhdellä on työkokemusta toimimisesta yksityisellä sektorilla esimiesasemassa.

Tiedonantajista kokonaisuutena voidaan nähdä seuraavat kolme keskeistä ominaisuutta: 1) he ovat keskimääräisesti yli 50-vuotiaita, 2) heillä on ylempi korkeakoulututkinto, ja 3) heidän keskeinen työuransa on tehty julkisella sektorilla.

Oulunsalo ja Espoo kohdekuntina

Oulunsalossa on tehty strateginen päätös ostopalveluiden käyttämisestä jo vuosia sitten, ja kunta käyttää ostopalveluja erittäin laajasti. Kunta on muun muassa ulkoistanut koko ulkoalueiden hoidon, kunnan tiloissa toimiva yrittäjä tekee lukiolle ruuan, koululaisten iltapäiväkerho hoidetaan yhdessä seurakunnan kanssa, urheiluseurat hoitavat koulujen kerhoja ja päivähoidosta lähes puolet on yksityistä tuotantoa siten, että kuntalainen saa samaan hintaan valita päivähoitopaikan. Yksi erikoisuus Oulunsalossa on se, että se on ulkoistanut koko perusterveydenhuollon sairaanhoitopiirille.

Oulunsalossa on kiinnitetty huomiota sopimusten seurantaan ja arvioimiseen erinomaisella tavalla. Kunnassa on sitä varten perustettu ohjausryhmä, joka kokoontuu muutaman kerran vuodessa. Ohjausryhmään kuuluu kunnan edustajien lisäksi tuottajan edustaja, ja ryhmän toiminta antaa hyvän tilaisuuden sopimuksen säännölliseen seuraamiseen ja muuttamistarpeiden pohtimiseen. Oulunsalo on kasvava kunta, joka kehittää koko ajan toimintaansa toimien esimerkkinä monille huomattavasti suuremmillekin kunnille.

Espoossa on tehty jo 90-luvulla strateginen linjaus ostopalveluiden käyttämisestä, ja sen jälkeen kunta on kehittänyt siihen liittyvää osaamistaan määrätietoisesti. Espoossa huomattava osa palveluista tuotetaan muulla tavoin kuin oman organisaation toimesta. Espoo suosii ostopalveluiden lisäksi liikelaitoksia ja joko kokonaan tai osittain kunnan omistamia osakeyhtiöitä. Esimerkiksi vuoden 2007 alkupuolella Espoo kilpailutti ikäihmisten asumispalvelut, joka käsitti yli 600 ympärivuorokautista hoitopaikkaa ja oli arvoltaan 30 miljoonaa euroa. Suuruusluokka on merkittävä, vaikka kysymyksessä on vain yhden toimialan yksi kilpailutus. Espoon palvelujen vuosittainen ostovolyymi on reilusti yli 300 miljoonaa euroa.

Espoossa on erillinen hankintakeskus, johon on koottu hankintojen kilpailuttamiseen liittyvä osaaminen. Toimialat tekevät päätöksen kilpailuttamisesta ja määrittävät kilpailutettavan kohteen sisällön ja kriteerit. Sen jälkeen toimialat tilaavat hankintakeskukselta kilpailutuksen käytännön toteuttamisen ja pääsevät sen jälkeen päättämään asiasta niin sanotusti valmiiseen pöytään. Päätöksen jälkeen hankintayksikön ja toimialan johto kokoontuvat säännöllisesti miettimään, millä tavalla suoritusta olisi mahdollista seuraavalla kerralla entisestään parantaa.

5.2 Tutkimusaineisto ja aineiston keruu

Tutkimusaineisto koostuu kirjallisuudesta ja empiirisestä aineistosta. Kirjallisuudella tarkoitan teemaan liittyvää aikaisempaa tutkimuskirjallisuutta ja tieteellisiä artikkeleita sekä teemaan liittyviä asiantuntijakirjoituksia. Kirjallisuuden ja tieteellisten artikkeleiden tukena olen käyttänyt eri asiantuntijoiden kanssa käytyjä keskusteluja, joita ei kuitenkaan yhdistetä tutkimuksen varsinaiseen haastatteluaineistoon. Henkilöiden nimet löytyvät lähdeluettelon jälkeisestä käydyt keskustelut -luettelosta.

Empiirisen aineiston muodostaa teemahaastattelujen perusteella hankittu haastatteluaineisto. Kohdekunniksi valittiin sellaiset eri kokoryhmään kuuluvat kunnat, joissa on kiinnitetty huomiota sopimuksiin hallinnan ja johtamisen näkökulmista, joten kyseessä on harkinnanvarainen otanta (ks. Eskola & Suoranta 1998, 18). Aineisto koostuu kohdekunnissa yksilöhaastatteluina suoritetuista teemahaastatteluista siten, että Oulunsalosta haastateltiin viisi ja Espoosta kuusi henkilöä (LIITE 2). Espoon osalta yksi lisähaastattelu perustuu valtuuston puheenjohtajan vaihtumiseen juuri haastattelujen aikaan, jolloin oli tarkoituksenmukaista haastatella sekä väistyvä että uusi puheenjohtaja. Haastatteluista yhdeksän toteutettiin paikan päällä haastateltavan kotikunnassa ja kaksi oli aikataulusyistä pakko toteuttaa puhelinhaastatteluna.

Haastattelut toteutuivat ennalta laaditun teemahaastattelurungon (LIITE 1) ohjaamana lähes samansisältöisesti sekä poliittisille että ammatillisille johtajille. Haastateltaville lähetettiin etukäteen sähköpostilla lyhyt kuvaus haastattelussa esiin nostettavista teemoista, mutta ennakkotietojen avulla ei varsinaisesti voinut valmistautua

haastatteluun. Haastattelut nauhoitettiin haastateltavien suostumuksella ja purettiin yksinomaan tutkijan toimesta litteroimalla ne sana sanalta tekstimuotoon. Jokainen haastattelu kesti noin tunnin ja jokaisesta haastattelusta kertyi tekstimuotoista aineistoa 9–10 sivua eli kokonaisaineistomääräksi muodostui yli sadan A4-sivun empiirinen aineisto.

5.3 Tutkimusote ja tutkimusmenetelmä

Tutkimus kohdistuu alueeseen, jota on tutkittu vähän, ja yleisen yleistettävyyden sijaan päätavoitteena on ymmärtää tutkimuskohdetta, joten ongelman ratkaisuun soveltuu parhaiten kvalitatiivinen eli laadullinen tutkimus. Laadullisen tutkimuksen ajatuksena on, että yksittäistä tapausta riittävän tarkasti tutkimalla saadaan näkyviin se, mikä toistuu ilmiötä tarkasteltaessa yleisemmällä tasolla. (Hirsjärvi, Remes ja Sajavaara 2000, 168–169.) Eskolan ja Suorannan (1998, 66) mukaan yleistettävyyden ehtona on aineiston kokoaminen siten, että haastateltavat ovat suhteellisen samanlaisia, heillä on tutkimusongelmasta tekijän tietoa ja he ovat tutkimuksesta kiinnostuneita. Näin ajateltuna harkinnanvaraisen otannan ja teemahaastattelun keinoin on mahdollista selittää sopimuksilla johtamista erikokoisissa ja eri tavoin hallinnoiduissa kunnissa.

Haastattelu sopii aineistonkeruun menetelmäksi parhaiten, koska tiedonhankinnan kohteella tulee olla mahdollisuus tuoda mahdollisimman avoimesti esiin tietojaan, joita on mahdollisesti tarve nopeasti syventää. Lisäksi haastattelu sopii hyvin ennalta vähän kartoitetun alueen tietojen hankintaan. (Ks. Hirsjärvi, Remes ja Sajavaara 2000, 192.) Tutkija ei etukäteen voi tarkasti tietää haastateltavien mielipiteitä, mutta tietojen antamisen avoimuus ei kuitenkaan tarkoita hallitsematonta keskustelua, koska täysin teeman ulkopuoliset tiedot eivät tuo tutkimukselle lisäarvoa. Teemahaastattelun kysymysten tarkka muoto ja järjestys ratkeavat vasta haastattelutilanteessa. (Hirsjärvi, Remes ja Sajavaara 2000, 195.) Edellä mainituista syistä johtuen teemahaastattelu sopii tähän tutkimukseen.

Yksilöhaastattelussa tutkija hankkii tietoa jokaiselta haastateltavalta erikseen (ks. Hirsjärvi, Remes ja Sajavaara 2000, 197). Tämän tutkimuksen ongelmien

selvittämiseksi paras teemahaastattelun tapa on yksilöhaastattelu, koska sopimusten merkitys halutaan selvittää poliittisen ja ammatillisen johtamisen osalta erikseen. Lisäksi tutkimuksen kannalta on oleellista, että haastateltavat eivät voi vaikuttaa toistensa antamiin vastauksiin.

5.4 Aineiston analyysi

Perusanalyysimenetelmä on sisällönanalyysi, jonka avulla aineistosta pyritään löytämään eroavaisuudet ja samankaltaisuudet aineistoa kuvaavien toinen toisensa poissulkevien luokkien avulla (Latvala & Vanhanen-Nuutinen 2003, 23). Pääanalyysimenetelmäksi valitaan aineistolähtöinen sisällönanalyysi, jossa analyysiyksiköt valitaan aineistosta tutkimuksen tarkoituksen perusteella (Tuomi & Sarajärvi 2002, 97). Tuomen ja Sarajärven (mts. 111) mukaan analyysin etenemisen vaiheet ovat pelkistettyjen ilmausten etsiminen ja listaaminen, samankaltaisuuksien ja erilaisuuksien etsiminen pelkistetyistä aineistosta, pelkistettyjen ilmauksien yhdistäminen ja alaluokkien muodostaminen, alaluokkien yhdistäminen ja yläluokkien muodostaminen niistä sekä yläluokkien yhdistäminen ja kokoavan käsitteen muodostaminen. Aineiston pelkistämisessä aineistolle esitetään tutkimustehtävän mukaisia kysymyksiä ja aineiston ryhmittelyssä etsitään pelkistettyjen ilmaisujen eroavaisuuksia ja yhtäläisyyksiä (Latvala & Vanhanen-Nuutinen 2003, 28). Samaa tarkoittavat ilmaisut yhdistetään samoiksi luokiksi, jotka abstrahointivaiheessa yhdistetään ja niistä muodostetaan yläluokkia (mts. 28–29). Aineisto luokitellaan tutkimuskysymyksittäin.

5.5 Pohdintaa tutkimukseen ja tutkimusaineistoon liittyvistä puutteista

Tutkimuksen molemmat kohdekunnat ovat ulkoistamisen ja sopimusperusteisen palvelutuotannon eturivissä Suomessa, mutta täydellisestä markkinaehtoisuudesta ei kuitenkaan tämän tutkimuksen perusteella saa käsitystä. Tämä johtuu siitä, että molemmissa kohdekunnissa toisilta palvelutuottajilta hankittavat palvelut kohdistuvat pääasiassa lisääntyvän kysynnän tyydyttämiseen, eikä omaa tuotantoa aseteta suoraan kilpailutilanteeseen muiden palvelutuottajien kanssa. Toisaalta täydellisen

markkinaehtoisuuden kuvaaminen olisi ollut muutenkin mahdotonta, koska sellaisessa tilanteessa ei Suomessa ole vielä yhtään kuntaa. Tämän vuoksi tutkimusaineiston perusteella ei ole mahdollista kuvata niitä erityispiirteitä, jotka liittyvät kunnan oman henkilökunnan työpanoksen ja ulkoistamisen välisten valintojen aiheuttamista jännitteistä.

Tämän tutkimuksen avulla hahmotetaan sopimusten merkitystä kunnissa silloin kun sen toteuttaminen on mahdollista. Suomessa on paljon pieniä suurista keskuksista irrallaan olevia kuntia, joissa tehokkaan sopimusperusteisen palvelutuotannon edellyttämiä markkinoita ei ole. Kuitenkin tämän tutkimuksen perusteella on sopimusperusteisuuden periaatteita mahdollista soveltaa myös esimerkiksi kuntien välisen yhteistyön toteuttamiseen, joten tutkimus ei kuvaa pelkästään keskusalueiden kasvukuntien toiminnan ja tulevaisuuden mahdollisuuksia.

Tutkimuksessa ei myöskään haeta eri poliittisen puolueiden mahdollisten erilaisten roolien selvittämistä tai perusteita sille, miksi poliittiset puolueet joko kannattavat tai vastustavat tiettyjen palveluiden ulkoistamista. Tutkimuksen kohdekunnissa ei ole käytössä korkealaatuisia teknisiä apuvälineitä sopimusten hallintaan, joten niiden merkitystä ei tässä tutkimuksessa pohdita. Molemmat kohdekunnat ovat kasvavia kuntia, joten sopimusten merkityksestä asukasmääräänsä menettävissä kunnissa eli laskevan kysynnän kunnissa ei ole esimerkkejä.

Empiirisen aineiston hankinta onnistui ongelmitta ja ennalta suunnitellun mukaisesti. Haastateltavat olivat kiinnostuneita antamaan tietoja ja siten aineisto on tutkimukseen soveltuva ja mahdollistaa tulkinnan. Tutkimuksen kannalta olisi kuitenkin ollut hedelmällistä varmistaa keskeisten käsitteiden tulkinnan yhtäläisyys. Haastattelun yhteydessä oli havaittavissa potentiaalista tulkintaeroa, ja esimerkiksi ennen haastattelua tehty käsitteiden määrittäminen olisi saattanut johtaa vielä täydellisempiin vastauksiin.

6. JÄLKIVIISAUDESTA ENNAKOIVAAN PÄÄTÖKSENTEKOON

Tämän tutkimuksen taustateoria New Public Management kuvaa kaikkia niitä toimintatapoja, joiden avulla uskotaan parhaiten olevan mahdollista saavuttaa tulevaisuuden tavoitteet. New Public Management on markkinoihin suuntautunut teoria ja voisi sanoa, että se taustoittaa kunnan palvelutuotantoon kohdistuvan näkemyksen laajentumista perinteisestä omasta tuottamisesta monipuolisesti kaikkia potentiaalisia palvelutuottajia hyödyntäväksi järjestelmäksi. Sopimukset mahdollistavat eri palveluntuottajien hyödyntämisen käytännössä, koska sopimus linkittää kunnan ja eri palvelutuottajat sekä muodostaa keskeisen koordinoinnin ja johtamisen mekanismin.

Yhteistä New Public Managementiin liitetuille toimintatavoille on, että ne pitävät markkinoiden hyödyntämistä parhaana keinona parantaa tehokkuutta ja luoda kestäväällä tavalla pohja palvelujen tuottamiselle haastavissa ja nopeasti muuttuvissa olosuhteissa. Haveri (Haveri 2002, 7; ks. myös sivu 39) nimeää keskeisiksi New Public Managementin ulottuvuuksiksi seuraavat kolme strategista suuntausta: 1) johtamisen roolin korostaminen ja johtamisen näkeminen keskeisenä menestyksen takaavana elementtinä, 2) asiakaslähtöisyyden, yksilön tarpeiden ja valinnan vapauden korostaminen toiminnassa ja 3) itseohjautuvien ja taloudellisesti itsenäisten toimintayksiköiden muodostaminen. Kaikki nämä strategiset suuntaukset ovat hyvin havaittavissa empiirisen aineiston pohjalta kuntien käytännön toiminnassa.

Tässä luvussa toteutettava empiiriseen aineistoon pohjautuva kuvaus on jäsennetty tutkimuskysymysten mukaisesti. Ensimmäiseksi kuvataan aineiston antamia vastauksia sopimusten merkityksestä kunnille, seuraavaksi kuvataan sopimusten erityispiirteitä johtamisen näkökulmasta ja kolmanneksi kuntien käyttämiä toimenpiteitä sopimusten hallitsemiseksi. Tässä luvussa pääpaino on empiirisestä aineistosta esiin nousevien seikkojen esittämisellä, jota jatketaan johtopäätökset-luvussa, missä keskeisiä havaintoja kootaan yhteen ja tulkitaan. Luvussa neljä käsiteltiin sopimuksia ja johtamista sopimusoikeudellisella painotuksella, joten lukuja neljä ja kuusi on mahdollisuus lukea toisiaan täydentävinä.

6.1 Sopimusten avulla selviydytään nykytilasta ja valmistaudutaan tulevaan

6.1.1 Tehokkuus, asiakaslähtöisyys ja laatu vahvistavat nykytilaa

Tehokkuus, asiakaslähtöisyys ja laatu ovat keskeisiä markkinoilla toimivien yritysten toiminnan ohjenuoria ja sellaisia ne ovat myös markkinahakuiselle New Public Managementin mukaiselle kuntaorganisaatiolle. Tehokkuus on keskeinen käsite, ja sillä tarkoitetaan sitä, että kunnan tulee pystyä tuottamaan kuntalaisten tarvitsemat palvelut käyttäen niihin mahdollisimman vähän voimavaroja. Asiakaslähtöisyys toteutuu kunnan toiminnassa silloin, kun kuntalaisen tarpeet ovat lähtökohtana palvelujen järjestämiselle. Tämä on vastakkaista ajattelulle, jossa kuntalaisen on tyytyminen kunnan omista lähtökohdistaan tuottamaan palveluun. Laatu on yhdessä hinnan kanssa olennainen palveluihin kohdistettu mittari. Sen täytyy vastata kuntalaisten käsitystä riittävästä laadusta ja laadun tulee olla oikeassa suhteessa hintaan.

Nykytilan vahvistamisessa ja varsinkin tulevaisuuden kehityksen varmistamisessa käytettyjen keinojen tulee olla niin laajoja, että kunnan talouden kannalta niiden oikealla tai väärällä käyttämisellä on merkitystä. Muussa tapauksessa käytettävät keinot ja välineet eivät oikeinkaan toteutettuna aikaansaa riittäviä taloudellisia tai toiminnallisia vaikutuksia. Sopimus on väline, joka soveltuu laajasti niin tehokkuuden tavoitteluun kuin asiakkaiden tarpeiden ja laadun määrittämiseenkin.

”No, tietysti meidän kunnan kohdalla on kokemusta siitä, että niitä ostopalvelusopimuksia tai palveluita on ulkoistettu niin monella eri sektorilla, että ei ole vielä vastaan tullut näissä ainakaan sellaista suoraa palvelua, joka siihen ei olisi sopinut.” (poliitikko)

”Periaatteessa en näe mitään erityistä estettä, ettei voitaisi ulkoistaa, jos se on kunnan ja palvelunsaajan kannalta järkevää ja taloudellinen. Tietysti laki asettaa joitakin esteitä.” (viranhaltija)

Sopimus on kunnille väline, joka soveltuu jo lyhyellä aikavälillä nähtävien taloudellisten hyötyjen saavuttamiseen, mutta vain mikäli sitä käytetään oikein. Sopimus itsessään ei tuo kunnalle yhtään mitään, vaan sitä on osattava käyttää välineenä hyötyjen hakemiseen. Yksi lähtökohta on asiakaslähtöisyyden tunnistaminen toiminnan

suuntaviivaksi, kuten yllä olevasta viranhaltijan toteamuksesta on hyvin nähtävissä. Kuntien palvelujen ostamisessa asiakas on hyvin keskeinen lähtökohta jo pelkästään siksi, että hyvin usein kunta päätyy hankkimaan palvelun yritykseltä tai kolmannen sektorin toimijalta, koska muulla tavoin asiakkaan kysymää palvelua ei ole mahdollista järjestää. Lainsäädäntö asettaa rajoituksia ulkoistamiselle ja sopimusten käyttämiselle, mutta pääsääntöisesti rajoitteet tulevat muualta:

”(--) minä sanoisin periaatteessa sen, että siinä ei juuri ole teoreettisia rajoitteita, ne rajoitteet tulevat vain käytännöstä. Sitten ne tulevat nyt niin kuin kulttuurin perusteella ja tietyllä tavalla niin kuin osaamisen puutteen perusteella (--)” (viranhaltija)

Sopimus ei myöskään olisi kunnille käyttökelpoinen väline, mikäli kuntalaiset kiinnittäisivät huomiota palvelujen tuottajaan, mutta näin ei näyttäisi olevan.

”Ei sille kuntalaiselle ole, jos ajattelee että mummo menee terveyskeskukseen, jos siellä on lääkärit ja sairaanhoitajat, niin ei se asiakas kysy, että oletko sinä sairaanhoitopiirin vai kunnan palkkalistoilla.” (poliitikko)

”Tuota viime vuonna loppuvuodesta julkaistiin yksi tutkimus (--) siinä kysyttiin (--) mielipiteitä siitä, että onko se julkinen vain yksityinen (--) vastasivat oliko se nyt 78 % että sillä ei ole mitään merkitystä kuka sen tuottaa. Oleellista on se, että sen saatavuus ja hinta-laatusuhde on hyvä tai hintaanhan heillä ei ole kosketusta, koska ne verorahoilla maksetaan, mutta laatuunhan he kiinnittävät huomiota, saatavuuteen ja laatuun.” (viranhaltija)

”Minä voisin kuvitella että kuntalainen ei näe eroa sillä onko se kunnan tuottamaa vai ostopalvelua kunhan se laatutaso on hyvä, että kuntalainen näkee sen palvelun nopeuden ja laadun, miten nopeasti niitä pääsee nauttimaan ja mikä sen palvelun laatu. Nämä on hänelle a ja o. Se kuka sen palvelun tuottaa, en usko, että se on hänelle kynnyskysymys.” (viranhaltija)

Kuitenkaan kunnat eivät ole unohtaneet perusluonnettaan tai inhimillisyyttä, sillä asiakkaan rooli tunnistetaan ja kaikkea ei haluta mitata säästämällä tai tehokkuudella.

”Siinä tilanteessa kun joudutaan sen asian eteen, että palvelut on tuotettava ja toimitettava köyhimmällekkin kuntalaiselle tai pienelle lapselle tai avuttomalle vanhukselle ja niin edelleen, niin silloin se ei saa olla niinku markkinakysymys.” (poliitikko)

”Niinku tuossa äsken sanoin niin on paljon sellaisia palvelualueita, olkoon ne vaikka moniongelmaisia lapsia tai vaikeavammaisia tai muita, missä kunnan on hyvä toimia itse (--)” (poliitikko)

Tehokkuuden hakeminen näkyy kuntien toiminnassa siten, että halutaan vastata kasvavaan kysyntään muulla tavoin kuin lisäämällä omaa henkilöstöä. Oman henkilöstön lisääminen on johtamisen näkökulmasta suuri asia muun muassa siksi, että hankittu resurssi ei jousta kysynnän tarpeen mukaan. Omalle henkilökunnalle on maksettava palkkaa, vaikka palvelujen kysyntä olisi laskenut. Omasta henkilökunnasta aiheutuvat kustannukset ovat kiinteitä ja siksi hankalia verrattuna sopimusperusteiseen tuotantoon, jossa tilaaja ei maksa kuin tilaamastaan palvelusta. Tosiasia on, että sopimusperusteista palvelutuotantoa toteuttavaan kuntaan omaa henkilökuntaa palkataan ainoastaan pakottavaan tarpeeseen.

” (--) koska henkilöstöä ei tosiaan varmaan kuntiin, se on aika kova kynnys lisätä, ja sitten tuota työt kasvaa ja sitä pitää alkaa miettimään (--)” (viranhaltija)

Kunnat käyttävät sopimuksia välttyäkseen uuden henkilökunnan palkkaamiselta tai eläkkeelle jääneen työntekijän paikan täyttämiseltä. Henkilöstökustannusten lisäksi kunnat hakevat tehokkuutta välttämällä paljon pääomaa vaativia hankintoja.

” (--) sitten se on tietysti ollut välillä tämmöinen henkilöresurssi- tai investointikysymys. Sitten tuli vaihe, jossa olisi joutunut kuntaan hommaamaan kalustoa kovasti, lumenpoistoon tai muihin näihin tai hiekkatekonurmen hoitolaitteisiin tai tämmöisiin. Kun ne on nyt ulkoistettu, niin siellä niin kuin tietysti tämmöiset monet asiat vaikutti siihen päätöksentekoon, laskettiin niin kuin hyödyt tulevan sitäkin kautta.” (poliitikko)

On selvää, että tiukentuneessa taloudellisessa tilanteessa kuntien on vältettävä paljon pääomaa vieviä kalustohankintoja. Tämän ulkoistamisen mahdollisuuden kunnat ovat hyödyntäneet laajasti, koska kyseessä on niin sanotusti helpon ulkoistamisen kohde. Helppo siksi, että esimerkiksi aurauksessa on helppo asettaa laatukriteerit ja kilpailuttaminen voi keskeisiltä osin kohdistua hintaan. Näissä tilanteissa sopimusta on myös suhteellisen helppo arvioida. Tekninen toimi on esimerkki kohteesta, jossa ulkoistaminen on yleistä, markkinoilla on useita vaihtoehtoisia toimijoita ja markkinat

pitävät hinnat kurissa. Tämänäyttöinen kohde ei myöskään yleensä ole poliittisesti niin vaikea kuin suoraan ihmisiin kohdistuvan palvelun ulkoistaminen.

”Teknisessä toimessa tilaaja-tuottaja on toimivimmillaan.” (poliitikko)

” (--) jossain teknisissä asioissa jossa on ruuveja, lapioita, teitä ja asfalttia, niin siellähän voidaan toimistossa päättää näitä juttuja, paljonko dieseliä kuluu, ja paljonko sitä ja tätä, tällaista elotonta materiaalia, selvää tekniikkaa (--)” (poliitikko)

Ulkoistamisen laajentuessa ja sopimusten tullessa tutummiksi, kunnat ovat laajentaneet investointien ja ”omien” kustannusten välttämisen myös hyvin perinteisiin kunnan tuottamiin palveluihin, kuten seuraava esimerkki hyvin kertoo.

” (--) meillä on tosin kirjattu osasta meidän palveluista, että se kasvu ohjataan ulospäin yksityiselle sektorille, esimerkiksi päivähoito on meillä hyvin tyypillinen tällainen. Omaa päivähoitoa ei ole kasvatettu juuri oikeastaan enää muutama vuoteen, että alkaa yksityisen päivähoiton osuus lähennellä 40 prosenttia. Palvelu on meidän kannalta tietysti joustava ja toinen on se, että ei ole tarvinnut investoida (--)” (viranhaltija)

Mitä enemmän sopimuksia kunta tekee ja mitä useammalle sektorille ne kohdistuvat, sitä enemmän niihin kohdistuu epäilyjä. Yksi epäilyjen kohde on kustannustaso, eli onko yritykseltä hankittu palvelu kustannustehokkaampi kuin aikaisempi kunnan oma tuotanto. Tähän problematiikkaan palataan sopimusten erityispiirteiden käsittelyn yhteydessä, mutta lähtökohtaisesti ennen hankkimista tulee arvioida saavutettavissa olevat hyödyt ainakin karkeasti.

” (--) niin kuin tuo sairaanhoidon palvelut kilpailutettiin, niin lähdimme siitä että 10 % täytyy tällä hoitoketjun käyttöönotolla ja muilla tehostamissysteemillä, neuvottelumenettelyllä, saada kustannuksista pois ja siinä varmaankin on onnistuttu. Meillä on ollut sairaanhoitopiirin halvimmat kustannukset pitkän aikaa. Ehkä tämä on se taso sitten suurin piirtein lähtökohtatasona (--)” (viranhaltija)

Toisaalta on tunnustettava myös se, että kunnissa luotetaan hyvin paljon myös markkinoiden voimaan hintatason kohtuullistajana. Kuntien kustannuslaskenta ei ole sillä tasolla, että oman tuotannon kustannuksia pystyttäisiin tarkasti määrittämään. Tästä syystä lähtökohta monille ulkoistamispäätöksille on ennalta tiedetyn hintaedun sijaan oletettavasti saavutettavat kustannushyödyt. New Public Managementin mukainen perusajatus (luotetaan kilpailun merkitykseen hintojen kohtuullistajana) näkyy hyvin myös kuntien päätöksenteon taustalla:

” (--) tämän kasvun kanssa pärjäämiseksi on katsottu, että se auttaa luomaan palveluja, ja siinä mielessä ehkä ollut uskon varaista, että muilla aloilla kilpailun on todettu pitävän hintoja kohtuullisina, ja meilläkin on hyvin vähän jonkun verran toimintolaskennan keinoin yritetty verrata kannattavuutta.” (viranhaltija)

Sopimusten merkityksenä näyttäytyvistä seikoista tehokkuus näkyy kunnassa erilaisten tulosparannusten myötä. Näitä tulosparannuksia kunta sitten harkintansa mukaan hyödyntää toisaalla kuntalaisten edun mukaisella tavalla. Suoraan asiakkaalle näkyviä selvästi aineiston perusteella tunnistettavia sopimuksiin liittyviä seikkoja olivat asiakaslähtöisyys ja laatu. Asiakaslähtöisyys näkyy suoraan kuntalaisella muun muassa valinnan mahdollisuuksien lisääntymisenä, kuntalaisen oman valinnan mahdollisuutena ja palvelujen parempana saatavuutena. Kunnat ovat hyödyntäneet sopimusperusteista yhteistyötä yritysten kanssa muun muassa siten, että tietty palvelu on saatu kuntalaisille selvästi nopeammin kuin olisi kunnan normaalin budjettirahoituksen kautta saatu.

Laatu tuli selvästi esiin varsinkin viranhaltijoiden mielipiteissä sekä absoluuttisena laatuna että suhteellisena laatuna. Kunnan hankkiessa palveluja on laatu aina määriteltävä, mikä onnistuu kohteesta riippuen joko hyvin, kelvöllisesti, huonosti tai erittäin huonosti. Myöhemmässä vaiheessa tulee tarkemmin esille laatuksymyksiin liittyviä haasteita, mutta keskeistä on se, että ulkoistettaessa on palvelun laatu määriteltävä.

” (--) uskoisin, että selvemmin ne on määritelty kun ne tehdään sopimuksilla. Siellä tarkasti sanotaan mitä tulee tehdä ja näin, mutta jos kunnan omat miehet tekevät, niin eihän, tietenkin se työn ohjauksella sovitaan, mutta mää luulen että helpompi siitä ehkä olisi lipsua, sopimuksessa se tehdään näin (--)” (viranhaltija)

Viranhaltijan kommentin perusteella on helppo nähdä, että kunnalle sopimukset merkitsevät sellaisten palveluiden järjestämistä, joissa laatu on jollakin tavalla määritelty ja vakioitu. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että palvelun tuottaminen ei enää perustu tietyn yksikön osaamiseen, vaan sen voi tuottaa joku muukin. Asiakkaalle tämän toivotaan näkyvän parempana ennustettavuutena ja pienempänä pettymysten määränä. On myös helppo havaita, että laajemman palveluiden kirjon tarjoaminen kuntalaisella merkitsee parempaa mahdollisuutta täyttää erilaiset laatuvaatimukset kuin pelkkä oman tuotannon voimin toimiminen.

6.1.2 Imago, yhteistyö ja kehittyminen varmistavat tulevaisuutta

Kunnat hakevat sopimuksilla parannusta nykytilanteeseen, mutta myös menestymisen mahdollisuuksia tulevaisuudessa. Kunnat näkevät, että sopimukset parantavat imagoa, sopimukseen liittyvät toimenpiteet kehittävät laajasti koko kunnan toimintaa ja sopimukseen perustuvien yhteistyömuotojen nähdään lisääntyvän. Näiden kaikkien seikkojen avulla kunta varmistaa mahdollisuuksiaan toimia tehokkaasti myös tulevaisuudessa.

” (--) voisi sanoa sen, että meidän on saatu kovasti julkisuutta näillä sopimuksilla, että meidän osastopäällikköjä on käynyt luennoimassa erinäisillä päivillä ja tuota semmoista. Tavallaan voisiko sanoa, että se on vaikuttanut positiivisella tavalla meidän imagoonkin kuitenkin, koska kyllä siitä kaikki kunnat ovat kiinnostuneet, että kyselyjä tulee (--)” (poliitikko)

”Kyllä me ollaan näistä saatu puhua ja mainostaa. Että ollaan saatu imagohyötyjä.” (viranhaltija)

Hyvän imagon kunnan on helpompi toimia jatkossa sopimusosapuolena, koska se viestittää monen muun seikan lisäksi luotettavuutta ja suunnitelmallisuutta. Kunnan toiminnan suunnitelmallisuus on yrittäjille signaali markkinoille tarjottavien palvelujen jatkuvuudesta ja halusta toimia yhteistyössä muidenkin kuin toisten julkisten organisaatioiden kanssa. Imagon lisäksi tähän tarvitaan koko organisaation halua hakeutua yhteistyöhön, halua kehittyä ja oppia aikaisemmista kokemuksista. Kunnilla on vahva usko siihen, että sopimukset ovat oikea keino, ja kunnissa arvioidaan tämän

suunnan vaan entisestään vahvistuvan. Tämä suuntaus on empiirisen aineiston perusteella täysin selvä ja yksiselitteinen.

”Kyllä uskon että enenevässä määrin ostetaan ulkoa, markkinat kehittyvät ja sinne tulee yrityksiä joidenka laatu ja kustannustehokkuus on niin hyvää, että palveluja hankitaan näiltä.” (poliitikko)

”Kyllä uskon että hankitaan vahvasti palveluja ulkoistamisen kautta, että on se meille jäädäkseen tullut.” (poliitikko)

”Minusta ei ole mitään sellaisia merkkejä että meidän pitäisi ottaa taaksepäin, (--) että meidän pitäisi alkaa hamuamaan itselle niitä palveluja, mitä on ulkoistettu, että semmoista kehitystä voi olla odotettavissa, että joitakin osia tuotetaan kuntien välisenä yhteistyönä jonka tällä hetkellä tuottaa joku yritys, mutta että kyllä mä näen senkin, että katsotaan mikä on laatu ja mikä on hinta.” (poliitikko)

Sopimusten avulla kuntiin on syntynyt yrittäjyyttä ja kunnat katsovat, että sopimusten avulla on mahdollista luoda uusia palveluja. Kokemusten myötä sopimusten avulla laadittavat palvelut saadaan entistä paremmin kohdistettua oikein niin laadun kuin hinnankin puolesta, mutta ainoastaan mikäli toiminta on määrätietoista. Organisaation kehittymistä kuvaa hyvin seuraava esimerkki:

” (--) sellainen iso haasteellinen homma kuin koulu ja uimahalli tuotettiin yksityisenä palveluna, niin sitten kyllä oli monen vuoden työ (--) että harjoiteltiin sitä, että minkälaiset sopimukset näissä pitkäaikaisissa palvelusuhteissa pitää olla. Ja sanotaan kyllä niin, että se kyllä kehitti koko kunnan toimintaa merkittävästi, kun jouduttiin koko koulun osalta määrittelemään laatuksiteerit mitä kunta edellyttää siltä tilalta, sen ylläpidolta ja siivoamiselta ja muulta. Se oli varsinkin sopimusten kannalta valtavan iso työ ja siinä just hyvin näkyi, kuinka sekä virkamiesten että päättäjien rooli muuttuu, että sitten pitää olla kyvykkyyttä ikään kuin arvioida niitä sopimuksia kun olet ennen arvioinut koulua (--) ” (poliitikko)

6.2 Sopimukset muuttavat päätöksentekijöitä ja päätöksenteon rakenteita

6.2.1 Päätösten tekemisen haasteet ja niiden vaikutus johtamiseen

Päätösten tekeminen ulkoistamiseen ja kilpailuttamiseen liittyvissä asioissa ei ole kunnissa yksinkertainen asia. Sellainen sen ei toki tarvitse ollakaan, sillä keskustelua tarvitaan. Keskustelut mahdollistavat sen, että mikään asia ei mene läpihuutojuttuna eteenpäin ja toisaalta se varmistaa riittävän arvokeskustelun, jonka pohjalta on mahdollisuus muodostaa yhteinen tahtotila, jonka kaikki hyväksyvät ja johon kaikki sitoutuvat. Tällaiseen ratkaisuun on kunnissa päästy ja se onkin sopimusperusteisessa palvelutuotannossa välttämättömyys.

Palveluhankintoihin ja sopimuksiin kohdistuvaan päätöksentekoon liittyy hyvin paljon toisaalta päätöksentekoa hankaloittavia seikkoja mutta toisaalta myös hätiköityjen päätösten ongelmilta varjelevia seikkoja. Päätöksentekoon liittyy joskus kuitenkin sellaisia elementtejä, että pääasia eli laadukkaiden palveluiden tuottaminen kuntalaisille jää sivurooliin joko asenteiden tai muiden ei-asiaperusteiden vuoksi.

” (--) on eräällä tavalla sääli, että tämä ostopalvelu ja kilpailuttaminen, nämä on ollut poliittisesti, sellaisia, jostain syystä niin arkaluonteisia asioita, koska kunta on periaatteessa tehnyt kaiken vain itse, että nämä on ollut poliittisesti niin arkaluonteisia et osa porukkaa jo kiihtyy kun ne kuulee ne sanat, et sitä ei niin kuin ei ruveta edes rauhassa miettimään että tämä on ihan hyvä juttu. Ihan varmasti löytyy vielä selviä lohkoja, jossa kunnan tuotanto on järkevintä hoitaa omana, et ei se siitä ole poissa, mutta on tiettyjä joissa me ei edes pysytä kehityksen mukana niissä. Atk on musta aivan tyypillinen, ei pystytä palkkakilpailussa, ei pystytä missään, meiltä loppuu henkilöt.” (viranhaltija)

” (--) mutta kyllähän se kieltämättä silloin kun tätä sopimuskäytäntöä käytetään semmoisissa tilanteissa, jossa pitää niinku päästä kustannuksissa alemmalle tasolle, niin kyllähän se monesti sitten ohjaa se kustannustason taikka ainakin toive siitä, että päästään halvemmalla ehkä liikaakin päätöksentekoa. Siinä on vaara, että me unohdetaan se että mitä varten me tätä ollaan, mitä tämä vaikuttaa palveluihin, palveluiden saantiin.” (viranhaltija)

Kokemusten myötä asenteet ovat selvästi muuttuneet, ja kyllä siihen on vaikuttanut sekin, että toimintaympäristön kuntien toimintaan kohdistuvat taloudelliset ja toiminnalliset haasteet on jokaisen päättäjän pakko ottaa vakavasti. Kunnissa on havaittu, että palvelujen ostaminen kolmannen sektorin toimijoiden lisäksi yrityksiltä ei ole niin ihmeellinen asia kuin ennen ajateltiin.

”Ne sai suurin piirtein (--) kohtauksen (--) jos joku (--) sanoi sanan yksityistäminen tai yhtiöittäminen, mutta nyt ei tule sellaista hirveitä hulinaa enää, vaan siihen on totuttu ja on tajuttu että siinä on paljon hyviäkin puolia ja kato varsinkin teknisellä toimialalla se on purru tosi hyvin (--)” (poliitikko)

Kuntien päättäjien joukossa on luonnollisesti edelleen henkilöitä, jotka luottavat silmittömästi siihen, että kunnan omana työnä tuotettu palvelu on aina ilman muuta hyvää. Toiset taas ylikorostavat yksityisen yrityksen työn laatua ja pitävät sitä ilman muuta kunnallista laatua parempana. Yksi tällaiseen ajatteluun liittyvä seikka on se, että markkinoiden ehdoilla toimiminen nähdään kunnan toimintaan kuulumattomaksi. Toinen syy on poliittisten puolueiden erilaiset näkemykset, vaikka näkemuserojen koetaankin selvästi kaventuneen. Erilaisten näkemysten pohjalta yleensä keskustellaan hyvinkin kipeästi, mutta sen jälkeen päästään myös yhteiseen päätökseen.

”Kyllä siinäkin niitä rooleja selvästi haetaan, sanotaan politiikassa on ehkä tämmöinen perinteinen vasemmisto-oikeisto -ajattelu, vasemmisto tuottaisi palveluja enemmän kunnan omana tuotantona ja sitten oikeammalla taas niin käytettäisi monipuolisemmin eri toimintatapoja palveluiden järjestämisessä, mutta sitten reaali-politiikassa me löydetään kyllä yhteisiäkin linjoja ehkä juuri niiden asioiden perusteella mitä äsken totesin, että löydetään sellaisia alueita missä voidaan ostaa palveluita markkinoilta ja sitten on ehkä rajattu sellaisia alueita, missä kunnan pitää itse toimia, ihan hyvässä yhteisymmärryksessä (--)” (poliitikko)

Yksi selkeä päätöksentekoon vaikuttava seikka on, että kun palvelu hankitaan kunnan ulkopuolelta, niin sen palvelun osalta ei enää poliitikko tai kukaan muukaan pääse vaikuttamaan sen palvelun tuottamiseen. Palvelun tuottaja tuottaa palvelun parhaaksi katsomallaan tavalla siten, että sopimuksessa määritellyt ehdot täyttyvät.

” (--) sitten tämä tuotteistaminen (--) siinä on riski olemassa että ostaja ja myyjä ymmärtävät sen luonteen eri tavalla, ne tietysti ainakin myyjä pyrkii katsomaan oman edun kannalta ja sillä on omat tavoitteensa olemassa,

mutta sitten nyt on joissakin tilanteissa niin kuin koettu sitä, että kun on tällaisia sanotaan laatupalveluja niin se kunnan seuranta kaikilta osin ei ole ollut helppoa suorittaa. Että sinne palveluprosessin sisälle ei aina pääse kun se joku toinen suorittaa, ne sanoo että palvelu on toimitettu, siinä kaikki ja sopimusten mukaisesti.” (viranhaltija)

” (--) mutta toisaalta sitten niin sopimuspolitiikka kyllä kehittyy sillä tavalla, että kun ne määräaikaisia irtisanottavia ja niissä on tällainen neuvottelumenettely mukana, enpä niitä riskaabeleina pidä, pikemminkin päinvastoin, se kyllä vapauttaa kunnan ja kunnan hallinnon kapasiteettia sitten niihin asioihin mitä kunta osaa.” (viranhaltija)

Kunnan viranhaltija tai poliittinen päättäjä ei voi vaikuttaa tuottamisen prosessiin millään tavalla, mikäli tuottaja noudattaa sopimuksessa määriteltyä linjaa. Tämä on itse asiassa suurempi muutos kuin ensituntumalta voisi ajatella, sillä se pitää sisällään oikeastaan koko sopimusperusteisuudessa esiin nousevan päätöksenteon perusluonteen: päätökset tehdään ensin ja sitten tuotetaan, tai että palveluja määritellään ennen tuottamista eikä sen jälkeen, kun palvelu on tuotettu. Siirrytään jälkiviisaudesta ennakoivaan päätöksentekoon, mikä aiheuttaa tarkistustarpeen koko päätöksentekorakenteeseen ja päätöksentekijöiden toimintarooleihin.

6.2.1.1 Johtamiseen liittyvät keskeiset painopisteen muutokset

Seuraavat kolme kuntien toimintarakenteeseen ja päätöksentekojärjestelmään kohdistuvaa muutossuuntaa on selvästi havaittavissa:

- 1) eri toimijoiden välisiä rooleja on tarpeen selkiyttää,
- 2) johtamisesta tulee entistä enemmän konsernijohtamista ja
- 3) strategisen päätöksenteon hallitseminen on välttämätöntä.

Eri toimijoiden välisten roolien selkiyttäminen

Kunnat hankkivat palveluja hyvinkin laajassa mitassa perinteisellä toimintarakenteella ja päätöksentekojärjestelmällä, joten sopimusten näkökulmasta niihin liittyvät ongelmat on havaittu käytännössä. Nykyinen toimintajärjestelmä toimii hyvin tilanteessa, jossa

ulkopuolelta ostetaan yksittäisten ostojen luonteisesti palveluja siten, että peruspalvelutuotanto on kunnan itse tekemää ja niin ajatellaan myös jatkossa toimittavan. Kuitenkin siinä vaiheessa, kun ostotoiminta on laajaa, säännöllistä ja ennen kaikkea strategista, kunnat kokevat nykyisen toimintarakenteen ja päätöksentekorakenteen ongelmalliseksi. Ongelmalliseksi se koetaan siksi, että perinteinen organisaatiorakenne ei sovellu parhaalla mahdollisella tavalla tilaamisen ja tuottamisen välisen jännitteen hallitsemiseen. Perusongelma on se, että samalla päätöksentekoaikavälillä on nykyisessä järjestelmässä sekä palveluiden tuottajan rooli että palveluiden ostajan rooli ja vielä molempiin toimintoihin kohdistuva valvojan rooli. Tämä koetaan selvästi ongelmalliseksi, tosin vain niissä palveluissa missä ulkoistamista toteutetaan.

”Joo, ei se nykyinen malli ole oikeastaan kovinkaan hyvä siltä kannalta, siinä se ohjausmahdollisuus on liian pieni (--)” (viranhaltija)

” (--) mutta nythän on semmoinen ongelma että, tällä vanhalla systeemillä, on se sanotaan vaikka lautakunta, meidän kuviossa, niin se on toisaalta sekä tilaaja että tuottaja ja tämä pitää niinku erottaa toisistaan, tämä on sitten jollakin tavalla sellanen ongelmallinen kohta, ja jos mennään ja kun laajennetaan tätä tilaajatuottajasysteemiä niin tämä erottaminen on välttämätöntä. Eihän lautakunta pysty valvomaan sitä mitä se itse tilaa ja tuottaa, se menee mössöksi, jotenkin täytyis tämä saada erilleen niin seuraaminen ja johtaminen ois sitten konkreettisempaa ja helpompaa.” (viranhaltija)

”Niin, koska tota aika vaikea ajatella, että se organisaatioyksikkö, joka vastaa (--) omasta palvelutuotannossa niin sillä olisi niinku riittävän puolueeton asema, kun se miettii että mikä osa olis omaa tuotantoa, ainakin vois kuvitella että kehitys menee tähän suuntaan. Meillä ei ole vielä tällaisia ratkaisuja tehty, mutta voisin uskoa että viiden vuoden sisällä nähdään paljon kuntakentässä sellaisia ratkaisuja että tilaajat ja tuottajat on erotettu, niitähän on jo.” (viranhaltija)

” (--) on paljon sellaisia palvelualueita, olkoon ne vaikka moniongelmaisia lapsia tai vaikeavammaisia tai muita missä kunnan on hyvä toimia itse, niin silloin musta on ihan hyvä, että se elin ja päätöksentekojärjestelmäkin on sellainen missä elimellä voi olla sekä tilaajan että tuottajan roolia. Ollaan opittu, että ei ole yhtä oikeaa toimintatapaa.” (poliitikko)

Sopimusperusteiseen palveluiden järjestämiseen strategisella otteella suhtautuvat kunnat näyttävät siirtyvän tilaaja-tuottajamallin toimintarakenteeseen, jonka avulla muodostetaan selkeä roolitus organisaation sisälle ja sen myötä selkeä vastuunjako eri toimijoiden välille. Selkeän roolin ansiosta jokainen toimielin tietää oman päätöksensä merkityksen ja päätöksensä lopullisuuden paremmin, mutta samalla päätösten tekemisen luonne muuttuu. Tilaamiseen keskittyvä toimielin keskittyy roolinsa mukaisiin asioihin ja pyrkii olemaan siinä roolissa mahdollisimman hyvä, eikä puutu esimerkiksi tuottamiseen liittyviin asioihin. Tilaajien ja tuottajien rooleja on turha erottaa, jos niiden mukaan ei sitten toimita.

Johtamisesta tulee entistä enemmän konsernijohtamista

Kunnat pitävät liikelaitoksia hyvin kunnan toimintoihin sopivina yksiköinä, koska itsenäisen taloudellisen yksikön erottamisen kunnan muusta kokonaisuudesta nähdään selkiyttävän toimintaa. Lisäksi vaikutusta on varmasti sillä, että liikelaitoksella on omat resurssinsa, oma johtonsa ja omat tavoitteensa. Näitä tavoitteita ja niiden saavuttamista voidaan mitata ja arvioida siten, että voimavarojen suhde tuloksiin on paremmin havaittavissa kuin ilman liikelaitostamista. Liikelaitos kuuluu edelleen kunnan organisaatioon ja on osa kunnan organisaatioon kuuluvia julkisoikeudellisia ja yksityisoikeudellisia toimijoita, kuntakonsernia. Johtamisen nähdään yhä enemmän perustuvan näiden yksiköiden ohjaamiseen, konsernijohtamiseen.

”Pelikenttä muuttuu, seudullinen palvelujen järjestäminen tulee voimistumaan, jonkin verran laajenee ostopalvelutoiminta, ja yksi piirre joka varmaankin tulee ainakin meidän kunnassa näkymään perinteisestä kuntatoiminnasta semmoiseksi liikelaitostoiminnaksi, elikkä kunnan sisäisiä liikelaitoksia perustetaan ja niille annetaan niin kuin selkeä toimintakenttä (--)” (viranhaltija)

”Siinä on valtavan suuri ero ja myöskin poliittinen, se on ikään kuin helpompi tuottaa niitä palveluita tuottaa itse kuin hankkia niitä, se on sekä virkamiehillä tai niinku operatiiviselle toiminnalle että poliittiselle päättäjälle niin ihan uudenlainen tilanne. Poliittisessa päätöksenteossa siirrytään paljon tällaseen konserniohjaukseen ja sitten ne valmiudet, mitä päättäjillä pitää olla niin ne on sitten niinkun erityyppisiä, että selvästi vaaditaan myöskin päättäjiltä uusia kykyjä.” (poliitikko)

”No kyllä meidän pitää myös meidän päätöksentekojärjestelmää ja toimintarakennetta tarkistettava. Tärkeintä on (--) että eri toimijoiden roolit on mahdollisimman selvät, ja siinä meillä on tarkistamisen varaa koko organisaation osalta, ja niinku tällöinen konserniohjaaminen valtuuston ja kaupunginhallituksen tasolla lisääntyy ihan selkeästi ja siihen pitää saada ikään kuin valtuutetuille parempia työkaluja.”
(poliitikko)

Strategisen päätöksenteon hallitseminen on välttämätöntä

Konsernijohtaminen merkitsee tavoitteiden asettamista ja niiden toteutumisen valvomista. Tavoitteiden asettaminen ja niiden seuraaminen merkitsevät sitä, että päättäjät ei puutu itse toimintaan ja siellä tehtäviin ratkaisuihin. Päätöksen tekemisen luonne on siis strategista päätöksentekoa ilman, että päätöksentekijä on mukana yksikön toiminnan jokaisessa mahdollisessa käänteessä sen pyrkiessä saavuttamaan sille asetetut tavoitteet. Strateginen päätöksenteko on ennakoivaa ja edellyttää laajaa kokonaisvaltaista näkemystä. Tämytyyppinen päätöksenteon luonteen muutos on selvästi havaittavissa. On selvää, että siirtyminen strategiseen päätöksentekoon asettaa suuria haasteita sekä päätöksentekojärjestelmälle että päätöksentekijöille itselleen. Kyseessä on merkittävä haaste nimenomaan poliittisille päättäjille.

” (--) siinä on selvästi semmonen haaste, missä sitä tavallaan uudella tavalla paneutua asiaan, ja sitte se tarkoittaa myöskin sitä, että se päätöksenteko on niinku ennakoivampaa ettei kaikkia asioita enää päätetäkään siellä valtuustossa sillä viimeisellä nuijan kopautuksella, vaan ikään kuin etukäteen pitää nää linjaukset jo valmistella (--)”
(poliitikko)

Peruslähtökohtana sopimusten johtamisessa voidaan pitää päätöstä siitä, lähdetäänkö sopimusta tavoittelemaan vai ei. Tämä päätös on kunnissa strateginen päätös ja kannanotto siihen, minkä palveluiden järjestämisessä toivotaan yhteistyötä muiden tuottajien kanssa. Kaiken sopimuksilla johtamisen lähtökohtana on poliittinen päätös siitä, millä tavalla kunta järjestää palvelutuotannon. Kunnissa nähdään, että poliittisten päättäjien antama strateginen valtuutus on ehdottoman välttämätön ja kaiken perusta.

” (--) me on opittu koko ajan ja (--) on se hyvä tilanne että on oltu rohkeita, että on uskallettu kokeilla erilaisia toimintatapoja. Mut siinä on

myöskin opittu näitä asioita mitä äsken sanoin, että voi olla että poliitikoilla pitää päätä semmonen niinku paha tapa, että ne on paavillisempia kuin paavi itse, että ne pönttöpäisesti ajaa jotain tiettyä linjaa vaikka sitten niinku reaalipolitiikassa huomataan, että jos niitä toimivia markkinoita ei ole niin sit niitä ei ole. Niin ei silloin voi olla itsetarkoitus ulkoistaa vaan koko ajan pitää lähtökohtana olla se, että miten ne palvelut on järkevintä järjestää sekä palveluiden laadun että kustannustehokkuuden kannalta, ja tää niinkun mun mielestä, me ollaan opittu myöskin sitä, että tää asiakasnäkökulma tulee korostuneesti esille.” (poliitikko)

Strateginen päätös on ohjenuora siihen, missä palveluissa ja missä olosuhteissa lähdetään ulkoistamaan. Tarpeeksi ei voi painottaa sitä, että kunnissa ei ole mitään ideologista syytä ulkoistaa ulkoistamisen takia, vaan se perustuu aina harkintaan. Tätä harkintaa ei kuitenkaan voida tehdä jokaisen tilanteen kohdalla aina uudelleen ja siksi tarvitaan selkeä strateginen päätös palveluiden tuottamisen tavoista. Tämän strategisen päätöksen toteuttamisen kanssa täytyy osastrategioiden ja hallintosääntöjen olla linjassa.

”Kyllä oleellista on koko tässä miettiä, että mikä on se keinovalikoima ja me ollaan siihen (--) tehty päätökset että minkälaisella valmistelulla näitä eri palvelujärjestämismuotoja tehdään. Ja sitten tarvii olla semmonen strateginen päätös, jossa todetaan että niitä pitää vertailla näitä eri palvelujärjestämismuotoja ja sitten valita niistä edullisin ja (--) me ollaan oltu niinkin rohkeita, että meillä on sellanen linjaus, että ensisijaisesti jos on mahdollista niin hankitaan palveluja ulkopuolelta, uusia palveluja jos on toimivat markkinat. Se on ikään kuin ennakoivaa päätöksentekoa, että ne pitää niinku tässä strategisessa päätöksenteossa ennalta käsin päättää ja sitten toiminta tapahtuu niiden linjauksien perusteella.” (poliitikko)

6.2.1.2 Valtuuston rooli on sekä elintärkeä että ongelmallinen

Valtuuston rooli kunnan ylimpänä päätöksentekuelimenä on erittäin tärkeä myös sopimusperusteisessa palvelutuotannossa, mutta siihen liittyy myös merkittäviä ongelmakohtia. Valtuuston strategiset linjaukset toimivat pohjana muulle päätöksenteolle ja ilman valtuuston hyväksyntää ei kunnassa tehdä yhtään sopimusta. Ilman valtuuston yhteistä näkemystä ja siihen liittyvää strategista linjausta toimialat eivät tiedä, millä tavalla tulee toimia.

” (--) sitä mä pidän hirveän tärkeenä aina sanonut, että tuota näinkin niinkun suomalaisen tuota toimintatavan historiassa, joka on täysin rakentunu kuntien oman palvelutuotannon varaan koko tää hyvinvointijärjestelmä, on tosi tärkeätä että se strateginen linjakeskustelu käydään valtuustossa ja sieltä saadaan ikään kuin se oikeutus sitten rakentaa palvelujen järjestämistä siten, että siellä on omaa, siellä on ostettua, siellä on kolmannen sektorin kanssa yhteistyökumppanuudella rakennettua, et siitä syntyy niin sanottu tarjotin.” (viranhaltija)

Valtuustoon liittyvät ongelmakohdat liittyvät juuri siihen, millä tavalla valtuusto toimielimenä ja yksittäiset valtuutetut sen jäseninä voivat toimia strategisina linjanvetäjinä. Valtuusto on suuri toimielin, jossa päätöksenteon pitäisi kohdistua suuriin linjanvetoihin ja siis strategiseen päätöksentekoon. Valtuusto koostuu valtuutetuista, joiden henkilökohtaiset tavoitteet tai kyvykkyys eivät kuitenkaan välttämättä ole linjassa vaadittavan päätöksenteon luonteen kanssa.

”No, osaksi siinä on varmasti tällaista poliittista peliä, että esimerkiksi vaalien alla niin kyllähän näillä yksityisillä palveluilla hirveästi pelotellaan, ja monesti valtuustoseminaarissa kun kuuntelee niin kuulostaa siltä, että jos on yksityisiä toimijoita niin se on kaiken pahan alku ja juuri, vaikka tota todellisuudessa tilanne on ihan toisenlainen. Että kun meillä on paljon sellaisia kilpailutettuja ja ulkopuolelta hankittuja palveluita niin niis on sopimuksissa määritelty joku tietty laatutaso ja sitten kun se ei toteudu niin siitä tulee iso metakka. Mut sitten meillä on paljon omia palveluita, missä ei ole millään tavalla määritelty tätä laatutasoa, että, ja hyvin harvoin niihin samanlainen kritiikki kohdistuu, ja ehkä siinä on sitten myöskin se, että valtuustossa on hirmu paljon kunnan omia työntekijöitä päättämässä, että ei aina tiedä edustetaanko siellä asiakkaan näkökulmaa ja ikään kuin kunnan omaa näkökulmaa.” (poliitikko)

Strateginen päätöksenteko merkitsee valtuutetulle aktiivisen otteen vaatimusta. Valtuutetun tulee ottaa asioista selvää ja olla valmis käyttämään luottamustoimeensa riittävästi aikaa. Ajankäytölliset ongelmat tunnistetaan laajasti, ja päätoimisen hallituksen puheenjohtajan valintaa pidetään tarpeellisena ainakin suurissa kaupungeissa. Valtuutetun tulee aktiivisuuden ja ajankäytön hallinnan lisäksi pystyä muuttumaan valtuustoehdokkaasta valtuutetuksi. Valtuutettu saattaa olla valittu valtuuston jonkin yksittäisen asian puolestapuhujana, mutta sitten valtuustossa pitäisi pystyä kaikkeen muuhun kuin pieniin yksityiskohtiin keskittävään päätöksentekoon.

” (--) nyt pitäis olla vaan asettamassa tavoitteita ja seuraamassa, että kuinka se tavoitteen asetanta toteutuu. Että se siirtyy paljon enemmän tämmöseen niinku strategiseen päätöksentekoon ja siinä on erinomaisen suuri vaikeus, kun suurin osa valtuutetuista on ikään kuin hakeutunut valtuustoon käytännön yksityiskohtien ja asioiden perusteella. Semmosta luovaa luopumista näistä pienistä asioista ei oikein tapahdu ja tämmönen ikään kuin strateginen johtaminen ei tunnu kiinnostavan niin paljon kuin sen pitäisi kiinnostaa.” (poliitikko)

Valtuuston tekemät päätökset ovat kunnan päätöksistä merkittävimpiä ja niiden tekemiseksi vaaditaan laajaa perehtymistä, joten päätöksentekijöiden kokemus ja kyky tehdä päätöksiä rakentuu saavutettujen kokemusten varaan. Tämän vuoksi valtuustoon liittyvä kolmas haaste liittyy valtuuston vaihtumistilanteeseen ja siihen, millä tavalla varmistetaan päätöksenteon linjan jatkuminen, kun osa päätöksentekijöistä vaaleissa vaihtuu. Yksi luonnollinen keino vastata tähän haasteeseen on koulutus.

” (--) nykyin valtuustokauden vaihtuessa reilu 2 vuotta sitten, niin oli ihan tämmönen säännönmukainen luottamushenkilökoulutus, jossa tätä strategista johtamista opeteltiin ja kerrottiin myöskin koko meidän kuntakonsernin sisällöstä kaiken kaikkiaan minkälaisia yhteyksiä, sidosryhmiä siihen kuuluu, ja myöskin nää sopimukset käytiin läpi, että se onkin aina semmonen kriittinen vaihe, kun tullaan uusiksi päätöksentekijöiksi ja varsinkin jos ulkoistetuista sopimuksista joku jatkuu yli toisen valtuustokauden yli vaalien, niin se on haastava paikka.” (poliitikko)

Kunnat ovat tunnistanee päätöksentekoon liittyvät haasteet ja pyrkineet löytämään keinoja tehokkaan ja tarkoituksenmukaisen toiminnan varmistamiseksi. Kunnat pitävät valtuuston roolia merkittävänä ja kunnioittavat siellä tapahtuvaa arvokeskustelua. Ilman tätä arvokeskustelua ei synny kaikkien hyväksyttävissä olevaa yhteistä linjausta, mutta tämä arvokeskustelu ei saa jatkaa loputtomiin, eikä tätä arvokeskustelua voi käydä jokaisesta asiasta aina uudelleen. Kunnat ovat pyrkineet kehittämään valtuuston toimintaa niin, että sen kyky tehdä päätöksiä olisi mahdollisimman hyvä ja samalla demokraattinen.

Kuntien käyttämät menetelmät valtuustotyöskentelyssä ovat valtuustosopimus, valtuustoryhmien työskentely ja seminaarit. Valtuustosopimuksella haetaan yhteistä linjaa valtuustokauden ajaksi siten, että valtuusto linjaa asioita, mitä halutaan saavuttaa ja mitä halutaan painottaa. Näin toimittaessa tiedetään, mitä halutaan saavuttaa ja

pystytään suhteuttamaan yksittäiset päätökset kokonaistavoitteisiin ilman, että niitä käydään kaikkien asioiden yhteydessä uudestaan läpi.

”Meillä on tietysti hirveän vahva tää poliittisten ryhmittymien toiminta ja yhteistoiminta myös. Meillä on tällainen valtuustosopimus, yhteistoimintasopimus olemassa, niin meillä on tapana nää isoimmat asiat käydä jo näissä ryhmävalmisteluissa ennen valtuuston kokousta. Sitten myöskin hallituksen jäsenten osalta on etukäteisvalmistelua ja palaveeraamista olemassa, että tietysti sitten siellä kun tehdään valtuustolle lopulta se esitys, niin se on kulkeutunu eri ryhmien valmistelujen kautta sitten sinne (--)” (poliitikko)

6.2.1.3 Lautakuntien rooli on vahva

Lautakuntien rooli oman toimialan päätöksissä on keskeinen, koska ne pystyvät omilla päätöksillään kohdistamaan resursseja haluamallaan tavalla. Lautakunnan päätöksenteko on luonteeltaan operatiivista päätöksentekoa ja sopimusperusteisessa palvelutuotannossa lautakuntien puheenjohtajien merkityksen voi hyvällä syyllä odottaa lisääntyvän.

”Tuota, meillä on semmonen menettelytapa nyt syntynyt tässä, että kun on näitä isoja kilpailutuksia niin tota poliittinen taso, riippuu nyt vähän sosiaali-terveyslautakunta tai hallitus, kenen toimivallassa se kulloinkin on, kun päättää sen kilpailutuksen käynnistämisestä, siinä on silloin määritelty ne tuota laatukriteerit ja samoin myöskin hinta-laatusuhteen painoarvot, ja se on oikeestaan ainut poliittisen päätöksentekoelimen käsittelytilanne, sen jälkeen kilpailutus pannaan käyntiin. Virkamiesvaltuuksilla lopulliset sopimukset tehdään, koska oleellinen poliittisen käsittelyn paikkahan on se kilpailutusprosessin käynnistämispäätös, eikä sitten se, kun se muodollisesti joudutaan hankintalain mukaan hirveen muototarkasti käymään läpi, ei siinä voi tehdä enää minkäänlaista harkintaa. Tää on osoittautunut hirveen hyväksi, me on isot kilpailutukset hoidettu juuri näin, sit se on virkamiesvaltuuksilla tehtävää työtä ihan riippumatta siitä onko kymmenien miljoonien eurojen päätös vai miljoonien, et se valtuutus saadaan siitä kun se kilpailutuspäätös tehdään.” (viranhaltija)

”Meillä lautakunnat ovat siinä keskeisessä vastuussa, jokaisella lautakunnalla on oikeus tehdä sopimus, tietysti sen strategisen suunnitelman perusteella, sitten käytännön sopimukset tekee lautakunta ja tuota sillä on velvollisuus seurata sitten, että se istuu siihen kunnan

toimintasuunnitelmaan ja taloussuunnitelman rakenteeseen, eikä tule poikkeamia. Lautakuntien vastuu on siinä aika suuri.” (viranhaltija)

Lautakunta koetaan hyväksi päätöksentekuelimeksi, sillä sen toimintaan ei kohdistu vastaavia haasteita kuin valtuuston toimintaan. Lautakunnan päätöksenteossa on strategiaa toteuttava luonne ja voimakkaan ennakoivan päätöksenteon leima. Lautakunta ei voi tehdä sopimusten avulla hankittaviin palveluihin liittyen puolittaisia päätöksiä ja täydentää niitä sitten matkan varrella. Kun päätös palvelun hankkimisesta tehdään, niin samalla on määriteltävä hankittava palvelu ja käytettävät kriteerit lopullisesti ja sitovasti. Hankinta on pystyttävä toteuttamaan kokonaisuudessaan lautakunnan tekemän päätöksen perusteella. Lautakuntien toiminnan erikoistuminen on todennäköinen kehityssuunta, eli osaaminen keskittyy joko tilaamiseen tai tuottamiseen ja niihin keskeisesti liittyviin valvonta- ja seurantatehtäviin.

6.2.1.4 Viranhaltijoiden käytännön toteuttamisen vastuu kasvaa

Lautakuntien kanssa yhteistyötä tekevien viranhaltijoiden osaaminen on myös onnistumisen kannalta aivan keskeistä.

”Kun meillä on budjetti tehty niin lautakunnat toimivat sen jälkeen, mutta niinkun toimialajohtajat ovat tässä suhteessa keskeisessä asemassa, tässä kuviossa. Heidän tehtäviinsä se sitten vaikuttaa, että ohjata omaa organisaatiota taikka sitten sopimuksen kautta tämmöstä tuotanto-organisaatiota.” (viranhaltija)

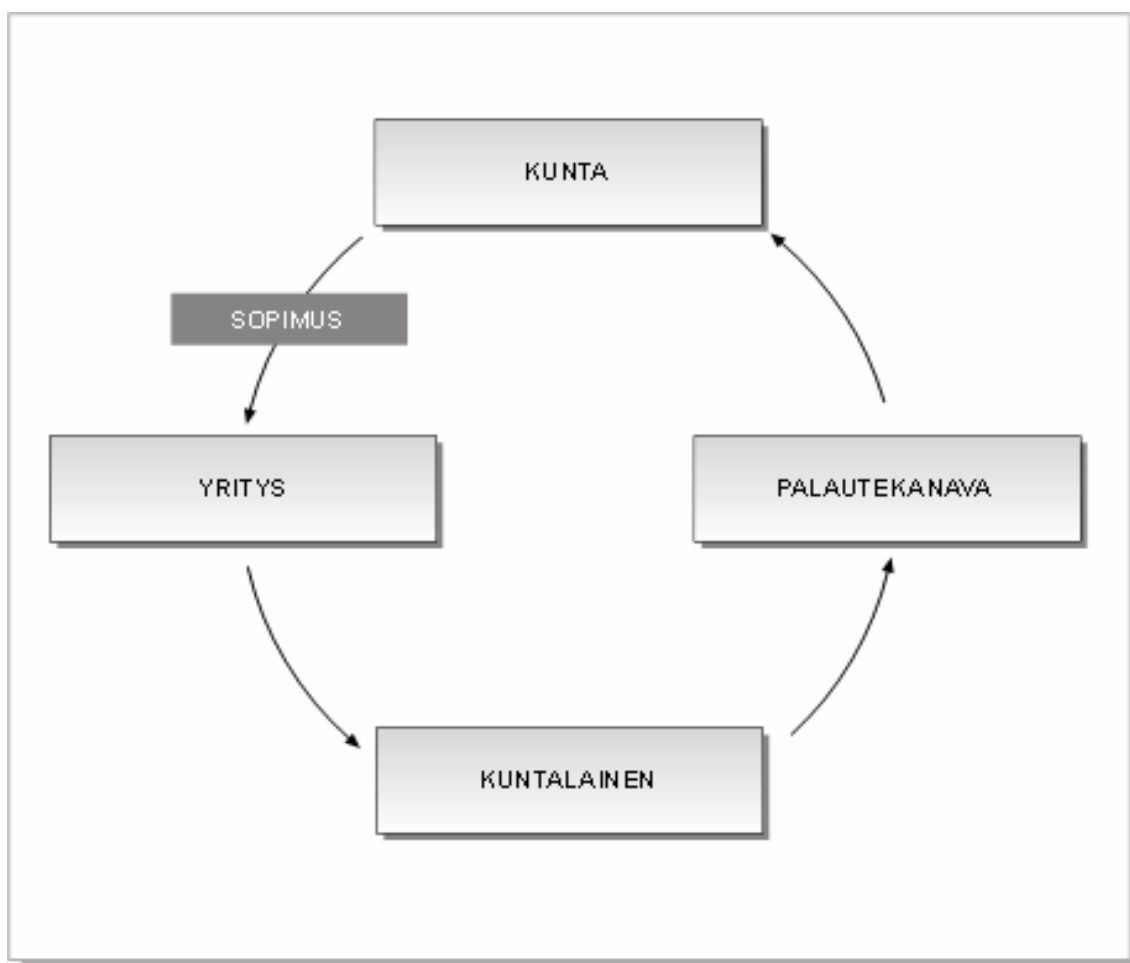
Viranhaltijoiden toiminnan merkitys näkyy sekä käytännön toimintana että poliittisten päättäjien päätöksenteon tukemisessa. Poliittiset päätöksentekijät luottavat viranhaltijoihin ja tunnustavat heidän merkittävän roolinsa valintoja tehtäessä.

”Valtuusto on siinä mielessä vähän hankala elin, koska se on niin etäinen, se linjaa kyllä suuntaviivoja ja suuria linjoja, mutta kyllä ne käytännön valinnat tapahtuu siellä virkamiestasolla.” (poliitikko)

Kunnissa koetaan viranhaltijoiden rooli hyvinkin vahvana ja ollaan sitä mieltä, että virkamieskunnan ammattitaidosta on kiinni, kuinka hyvin eri tekijät osataan ottaa huomioon siinä vaiheessa, kun palveluja määritellään ja asetetaan kriteerit.

Viranhaltijalla koetaan olevan sellaista hankinnoissa vaadittavaa spesifiä tietoa, jota luottamushenkilöillä harvoin itsellään on. Viranhaltijoiden rooli asioiden valmistelijana ennen poliittisten päättäjien päätöksiä on merkittävä, koska viranhaltijoiden esittämien vaihtoehtojen ja perustelujen pohjalta poliittisten päättäjien on joko helppo tai vaikea tehdä päätöksiä.

6.2.1.5 Kuntalaisten ohjaava vaikutus korostuu



KUVIO 9. Kuntalainen vaikuttaa palvelun tuottamiseen kunnan kautta.

” (--) se täytyy niinku kuntalaisen kannalta systeemin pyöriä niin, että kuntalainen pystyy vaatimukset kohdistamaan aina kuntaan, ei siihen palveluntuottajaan yritykseen, vaan kuntaan, sen pitää kunnan kautta pystyä vaikuttamaan siihen asiaan niin kuin se olisi omaa tuotantoa, jos se on näin hoidettu niin siinä ei ole ongelmaa.” (viranhaltija)

Kun kunta tuottaa palvelun itse, niin kuntalainen palvelun käyttäjänä voi antaa palautetta saamastaan palvelusta suoraan tuottajalle. Kuntalainen palvelun käyttäjänä antaa myös sopimusperusteisessa palvelutuotannossa palautteen suoraan kunnalle, koska kunta on vastuussa palvelusta sen tuottajasta riippumatta. Kuntalaisen täytyy saada muutoksia aikaan kunnan kautta, vaikka tuottajana olisi joku muu kuin kunta. Tämä asettaa melkoisia vaatimuksia laadittavalle sopimukselle, koska sen on mahdollistettava tarvittavat sopimuksenaikaiset muutokset. Kuntalaisen palautekanava on poikki, mikäli sopimus ei mahdollista sopimuksenaikaisia muutoksia (KUVIO 9).

” (--) ei valtuustotasolla ollenkaan, se on lautakuntien tehtävä seurata ja lautakuntatasolla sitä varmaan jonkun verran tapahtuu, mutta virkamiestasohan on se, joka ne sopimukset tekee ja neuvottelee. Että liian vähä varmaankin tapahtuu sellaista kesken sopimuskauden arviointia, että sitten vasta jos kuntalaisilta tulee voimakasta negatiivista palautetta, että asiakas alkaa valittamaan että ei saa sitä huomiota, niin sitten siihen varmaan kiinnitetään huomiota.” (poliitikko)

Kunnan ostaessa palvelun kolmannen sektorin toimijalta tai yritykseltä, palvelun yksityiskohdat määritellään sopimuksessa eikä kunta ole mukana palvelun tuottamisen prosessissa. Kunta palvelun ostajana on velvollinen valvomaan ja arvioimaan hankkimaansa palvelua, mutta arvioinnin keinot ja aikaresurssit ovat rajalliset. Tämän vuoksi kunta luottaa hyvin paljon kuntalaiseen palvelujen valvojana. Kunta ei välttämättä tunne palvelussa mahdollisesti olevia ongelmia ilman kuntalaiselta tulleita reklamaatioita, eikä siten ryhdy tuottajan kanssa tarvittaviin toimiin palvelun saattamiseksi sopimuksessa määritellylle tasolle. Tässä mielessä kunnan valvontavastuu on sopimusperusteisessa palvelutuotannossa osittain siirtynyt kuntalaiselle. Näin ollen myös kuntalaiselle muodostuu oma keskeinen roolinsa sopimusperusteisessa palvelutuotannossa.

Kunnan kannalta tämä kuntalaisen ohjaava rooli ei ole ongelmaton, koska se edellyttää kuntalaiselta tietoa sopimusten sisällöstä siltä osin kuin ne liittyvät palvelun saatavuuteen ja laatuun. Ongelmalliseksi tämä saattaa muodostua myös siitä syystä, että kunnat ovat ulkoistaneet myös palveluja, joiden käyttäjien kyky valvoa omia etujaan on heikentynyt. On siis erinomaisen tärkeä asia kunnan johtamisessa huomioida se, että ulkoistaminen tulee todellakin toteuttaa harkitusti ja suunnitelmallisesti. Ulkoistaminen ei ole jotain, johon ajaututaan, vaan jotain, johon edetään.

6.2.2 Ostamisen haasteet ja niiden vaikutus johtamiseen

Kunnat kokevat ostamisen ja varsinkin kilpailuttamisen vaikeaksi ja erityistä asiantuntemusta vaativaksi asiaksi. Ostamista pidetään palvelutuotantoa laajasti toteuttavissa tai harkitsevissa kunnissa yhtenä ydinosamisalueena, mutta on huomattava, että ostaminen ja kilpailuttaminen liitetään yleisesti yhteen, vaikka ne eivät olekaan aivan sama asia. Ostaminen käsittää hankinnasta päättämisen, hankinnan kohteen määrittämisen ja erilaisten kriteerien määrittämisen, joten ennen kilpailutusta koko prosessin ydinvaihe on läpikäyty. Pelkkä kilpailuttamiseen keskittyvä hankintatoimisto on erittäin tarpeellinen kunnille, mutta se ei ratkaise perusongelmaa eli palvelun tuotteistamisen ongelmaa ja esimerkiksi laatukriteerien määrittämisen ongelmaa. Kilpailuttamisen prosessin kunta voi ostaa ulkopuolelta, mutta kaikki muu toiminta vaatii kunnan oman organisaation osaamista.

Kuntien suurimmat ongelmat liittyvät tuotteistamiseen ja laatukriteerien määrittämisen vaikeuteen ja markkinoiden toiminnan tuntemiseen. Tuotteistamiseen liittyvät ongelmat nähdään niin suurina, että jopa pelätään juridisoitumista (haastateltavan käyttämä termi) eli sitä, että esimerkiksi terveystalouksia määritetään alan ammattilaisten sijaan juristien toimesta. Tuotteistamisessa koetaan onnistuttavan niissä hankinnoissa, jotka kohdistuvat muihin kuin ihmisiin.

” (--) mutta se tuotteistaminen on keskeinen, jos se on tehty heikosti, niin osapuolet ymmärtävät asian eri tavalla, mutta jos on selvästi määritelty, mikä se tuote on, mikä pitää toimittaa, ei siinä minusta, tää on niiku keskeisin kysymys, tuotteistaminen on keskeisin kysymys ja jos se onnistuu niin kyllä ne muut menevät.” (viranhaltija)

Muihin kuin ihmisiin kohdistuvat hankinnat ovat pääasiassa sellaisia, joissa laadun vakioiminen on toteutettavissa ja tuottaja valitaan hinnan perusteella. Näissä hankinnoissa kunnat ovat jo hyvin sisällä, ja näistä hankinnoista on enemmän kokemusta, mutta heti kun laatu on keskeinen määrittävä tekijä, kunnat kokevat hankinnan vaikeaksi. Erittäin vaikeana kunnat pitävät hankintoja, jotka kohdistuvat ihmisiin ja varsinkin jatkuvaa huolenpitoa tarvitseviin ihmisiin. Vaikeus on yhteydessä hankittavan palvelukokonaisuuden määrittämisen ja laatukriteerien asettamisen

vaikeuteen. Näiden lisäksi on vielä osattava asettaa eri laatukriteerien keskinäinen suhde oikein ja tehdä siitä kokonaisuudesta hankintalain mukainen tarjouspyyntö.

” (--) ei se 50 kilon sementtisäkin ostaminen ehkä niin kauhean haasteellista ole, mutta ostaapa dementiapotilaan hoitopäivä niin tullaankin jo tosi monimutkaiseen ilmiöön. Silloin kun ostetaan palveluja, niin kyllä laatukriteereiden määrittäminen ei oo yksinkertaista ollenkaan, miten sä sen hyvän dementiapotilaan hoitopäivän laadun saat määriteltyä, mitä se ylipäänsä onkaan?” (viranhaltija)

” (--) vaikein näistä on sosiaali- ja terveystoimi, mahdollisesti opetustoimi jollain lailla, mutta sosiaali- ja terveystoimi vielä enemmän, koska se asiakaskunta siellä, ei oikeastaan kahta samanlaista sairasta ihmistä, eikä sitten sosiaaliselta avustustarpeelta, siinä on aika vaikea se lainsäädännön variaatio...” (poliitikko)

Kunnat ovat erittäin vaikean tilanteen edessä, kun pitäisi tuotteistaa hankintaa varten palvelu, jota ei itsekään alan osaajana osata määrittää. Tämä on johtanut esimerkiksi siihen, että kunnat ovat hankkineet palvelun hyvin väljällä sopimuksella, jota sitten tuottajan kanssa on yhdessä muokattu kokemuksen karttuessa. Tämä on kuitenkin mahdollista ainoastaan esimerkiksi kunnan ja sairaanhoitopiirin välillä, koska väljään sopimukseen yksityisen yrityksen kanssa ei yhdenkään kunnan sentään pidä sortua. Kunnat ovat tulleet myös toiseen johtopäätökseen eli siihen, että kunnassa on palveluja, joita ei ehkä koskaan ole mahdollista tuotteistaa. Sopimusperusteinen palvelutuotanto ei tehokkaimmillaankaan tarkoita sitä, että ulkoistaminen on arvo sinänsä. Kunnat ovat hyvin tarkkoja siinä, että ulkoistaminen tehdään ainoastaan silloin, kun se on perusteltua kuntalaisen ja kunnan edun kannalta.

Tuotteistamisen ja laadun määrittämisen lisäksi suuri ongelma on laadun ja hinnan välisen suhteen varmistaminen. On eri asia miettiä, onko yksi euro vähemmän kuin kaksi euroa kuin se, että tekeekö euron halvempi suutari yhtä hyviä vai parempia kenkiä. Ensin mainitun pystyy ratkaisemaan kuka tahansa, jälkimmäistä ei. Halvalla ei saa hyvää tai kallis ei ole välttämättä parempi. Näinhän se on, mutta mitä tarkoittaa halpa tai mitä tarkoittaa hyvä tai mikä on kallis. Kunnan on laadittava tarjouspyyntö, jossa nämä asiat selviävät. Hyvällä syyllä voidaan joskus kysyä, onko tarjouspyyntö asiakirja, jossa mahdoton täytyy tehdä mahdolliseksi.

Kilpailuttamisessa kunnat pyrkivät varmistamaan laatuseikkojen merkityksen muun muassa sillä tavalla, että tuottajavalinnan ensimmäisessä vaiheessa yrityksen on täytettävä kunnan asettamat tiukat laatuvaatimuksen ennen kuin se pääsee mukaan varsinaiseen tarjouskilpailuun, missä myös hinnalla on merkitystä. Tuottajaksi valitaan se, joka täyttää laatuvaatimukset ja tarjoaa sen edullisimmalla hinnalla.

Sopimusperusteisessa palvelutuotannossa oman organisaation osaamisen tunteminen ei riitä, vaan täytyy tuntea erittäin hyvin myös markkinaolosuhteet. Myös yritysten toiminnan logiikan ja yleensäkin liiketoimintaosaamisen tunteminen koetaan välttämättömäksi osaamisalueeksi. Markkinoiden toimivuus on edellytys palvelujen ostamiselle, koska markkinoilla toimivan kilpailun uskotaan pitävän hintatason kohtuullisena. Kunnat eivät ole kiinnostuneita yhteistyöstä yksityisten monopolien kanssa ja kokevat niiden muodostumiseen liittyvän riskin yhtenä kilpailuttamisen ongelmana.

Peruslähtökohta on, että ilman toimivia markkinoita ei palveluja osteta, ellei ole aivan pakko. Palveluja ei myöskään osteta, jos markkinat ovat ylikuumentuneet. Jos uunimuurarin viikkopalkka on 2500 euroa tai lastensuojelun sijaiskotihoidon hinta kaksinkertaistuu, niin kunnan ei niille markkinoille kannata ostajan ominaisuudessa mennä. Pelkän ostamisen tai pelkän oman tuotannon varaan ei kunnan palvelutuotantoa voi rakentaa, vaan kunnat haluavat olla valmiina käyttämään kaikkia vaihtoehtoja tilanteesta ja ajankohdasta riippuen. Seuraava haastateltavan näkemys on erinomainen kuvaus paitsi ostamisen logiikasta myös sopimusperusteisen palvelutuotannon luonteesta.

”No, tää on erinomaisen tärkeä kysymys, että semmosena yleisenä sääntönä on hyvä pitää, että niitä palveluja voi ostaa markkinoilta joita siellä on tarjolla ja jossa toimii tasapainoinen kilpailu näillä markkinoilla, ja se tarkoittaa sitä samalla, että niissä asioissa missä se markkina ei toimi, niin niissä se oma tuotanto täytyy olla mukana tai sit se pitää perustua omaan tuotantoon. Se tarkoittaa sitä, että kunnalla niinku omassa omistajaohjauksessaan tai toimintatavoissaan pitää olla semmonen ikään kuin portfolio, että siinä on eri tilanteisiin ja eri palveluiden järjestämiseen niin erilaisia toimintatapoja ja vaihtoehtoja.”
(poliitikko)

Kuntien markkinaseurannan täytyy olla jatkuvaa, koska kvartaalitaloudessa elävässä yritysmaailmassa muutokset voivat olla nopeita. Kuntien tulee olla selvillä potentiaalisista tuottajista ennen kilpailuttamiseen liittyviä päätöksiä. Tämä koetaan haastavaksi vaatimukseksi, mutta varsinainen kilpailuttaminen koetaan todella vaikeaksi. Suomessa hankinnat täytyy pääsääntöisesti kilpailuttaa, joten sopimuksen saamiseksi se on vaan tehtävä. Kilpailuttamisessa ei ole virheiltäkään välttytty, eikä varmasti tulla tulevaisuudessakaan välttymään. Kärjistetyimmillään ajatusmallina on se, että ei ole edes mahdollista tehdä sellaista sopimusta, jota toinen osapuoli ei mistään syystä pystyisi halutessaan riitauttamaan. Valituksiin kunnat suhtautuvat neutraalisti, koska tilanne on se, että lähes mistä tahansa voi valittaa. Tästä syystä niiden estämiseen ei ole tarvetta erityisesti panostaa, ainoastaan kokemusten kautta ja tekemisen laadun kautta valitusten uskotaan vähenevän.

” (--) sopimukset jotka on tosi komplisoituja muutenkin, et kyl sitten tulee sellasiakin tilanteita vastaan että sopimuksen pykälää tai liitteen x ja y pykälää ruvetaan lukemaan erittäin epämuikavasti asiakkaan kannalta, jota ei sillon sopimusta tehtäessä varmastikaan tarkoitettu ja niin pois päin, et kyl näitä ilmiöitä on.” (viranhaltija)

”No vaikeinta on ollu niinkun oppia tää, kilpailuttamisosaaminen on ollu suomessa hyvin vaatimatonta ja siinä ovat tehneet ja olemme tehneet sellasia virheitä, että kilpailutetaan jotakin ja sitten tarjoajat tarjoaa mitä tarjoaa ja sitten on ostettu eri perustein kun on kilpailutettu ja tehty tälläisiä yhdeksän pisteen virheitä, eli sen oppiminen miten se kilpailutusprosessi hoidetaan, niin se on ollut ehkä vaikeinta.” (viranhaltija)

Kilpailuttaminen koetaan teknisesti vaikeaksi, mutta myös kilpailulainsäädännön joustamattomuudesta esitettiin kritiikkiä. Kritiikkiä tulee sen vuoksi, että lainsäädännön ei koeta mahdollistavan sellaista kumppanuusmallia, jolle olisi tarvetta - eli kumppanuusmallia, jossa yhteinen tuotekehitys olisi mahdollista. Aina vaan täytyy kilpailuttaa, ja toisaalta yksityinen sektori on mielellään tilaaja-tuottaja-asetelmassa, koska se haluaa laskuttaa kaikesta mahdollisesta. Kunnissa ollaankin jopa sitä mieltä, että kilpailuttaminen voidaan jopa nähdä kuntien kumppanuuden muotona ja varsinainen oikea kumppanuus voi toteutua vain silloin kun kilpailuttamisen mahdollisuutta ei ole. Lisäksi kritiikkiä esitettiin siitä, että toisin kuin yksityinen sektori

omissa kilpailutuksissaan, kuntien kilpailutuksissa ei ole mahdollista neuvotella hinnasta, koska kunnat on sidottu tarjouksen mukaiseen hintaan.

” (--) sitten vielä yks on tietysti se, että yksinkertaisesti se, että musta on jotenkin suorastaan kohtuutonta, että jos ajattelee yksityinen sektori kilpailuttaa, sen jälkeen kun se on saanut tarjoukset, sitten se alkaa vasta puhua hinnasta, sit alkaa ne hintakeskustelut ja nehan on ihan muuta kuin mitä on alkuperäisessä tarjouksessa. Julkissektori on niitattu siihen tarjouksen mukaiseen hintaan, tarjoajathan tietää tän, mä sanon, että meitä käytetään varmasti hyväksi siinä, tän kilpailulainsäädännön takia, et tää on niinkun sellainen iso ongelma.” (viranhaltija)

Kritiikkiä tuli lisäksi siitä, että kunnissa on paljon sellaisia palveluja, joissa palvelun jatkuvuus ja syntyneet henkilökohtaiset kontaktit ovat merkittäviä, mutta näitä seikkoja ei saa pitää kilpailuttamisessa hyvänä tai huonona meriittinä. Tällaisilla seikoilla olisi merkitystä esimerkiksi lastenhoidossa ja vanhusten hoidossa, jotka tuottajan vaihtuessa menettävät tutun ja ammattitaitoisen hoitajan. Toki toisessakin yrityksessä on todennäköisesti hyvä ja ammattitaitoinen hoitaja, mutta jännityksen paikan se vähintään aina tuottajan vaihtotilanteeseen aiheuttaa. Yritykselläkin olisi enemmän syytä huolehtia asiakaspalvelun korkeasta laadusta, mikäli siitä olisi erityistä hyötyä seuraavissa kilpailutuksissa.

Kilpailuttamiseen vaaditaan toimivat markkinat ja sellaisena niiden täytyy säilyä kilpailutuksen jälkeenkin. Tilanne voi muuttua nopeasti yritysten fuusioituessa ja pienien toimijoiden joutuessa lopettamaan. Kunnat haluavat kiinnittää kilpailuttamisessa huomiota siihen, että markkinat säilyvät ja siihen, että tarjouspyyntöön tulisi mahdollisimman paljon vastauksia. Luonnollisesti kunnalle on myös tärkeää, että palvelun tuottamista ei välttämättä ulkoisteta kerralla kokonaisuudessaan, vaan kilpailutetaan pienempiä kokonaisuuksia.

6.2.3 Arvioinnin haasteet ja niiden vaikutus johtamiseen

Sopimusten arviointi ja sopimusten kannattavuuden arviointi perustuvat kunnissa pääosin vertailuun toisten kuntien kanssa ja vähäisemmässä määrin laskennallisiin määrittelyihin. Sopimusten toteutumisen lisäksi on arvioitava jatkuvasti

markkinatilannetta, koska seuraavaa kilpailutusta ei kenties voi enää toteuttaa ja kunnan täytyy ajoissa valmistautua tuottamaan palvelu itse. Laskennallisten analyysien ja vertailuanalyysien lisäksi arviointia suoritetaan valitettavasti myös puhtaasti tunnepohjalta. Näin on pakko todeta, jos valtuutettu esittää valtuustoseminaarissa voimakasta kritiikkiä sopimusten avulla tuotettuja palveluja kohtaan, vaikka sopimuksille on asetettu laatuksiteerit mutta omalle tuotannolle ei ole asetettu minkäänlaisia laatuksiteereitä.

Kunnilta puuttuu yhteisesti sovittu tapa määrittää oman tuotannon kustannuksia siten, että sen avulla voisi suoraan vertailla kannattavuutta ostettavan palvelun kanssa. Nykytilanteessa vertailua ei käytännössä onnistuta tekemään ja myös tähän haasteeseen tilaajien ja tuottajien roolien erottamisella halutaan saada helpotusta. Vertailutiedon luotettavuutta heikentää se, että lähtökohtatilanteen jälkeen on niin paljon erilaisia liikkuvia tekijöitä, että laskennallinen vertailtavuus karkaa käsistä. Kustannuslaskennan osaaminen ei kunnissa ole niin korkealla tasolla, että kiistatonta näyttöä saavutetuista hyödyistä voisi yksittäisten sopimusten kohdalla esittää.

Kunnilta puuttuvat myös keinot saada ajantasaista tietoa palvelutarpeiden muutoksista ja siitä, millä tavalla palvelu on loppukäyttäjän hyvinvointia edistänyt. Esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluissa olisi palvelujen tuottamista ja hankkimista helpompi toteuttaa ja kohdistaa oikealla tavalla, mikäli olisi käytössä nettipohjainen reaaliajassa tai lähes reaaliajassa asiakastietoa antava järjestelmä. Tällaista tietoa voisi verrata kunnan kapasiteettiin tuottaa palvelua omana työnä tai ostopalveluna, ja kunta voisi näin järjestää palvelua kustannustehokkaasti asiakasvirtojen perusteella.

Arvioinnissa ja seurannassa on vaikeaa saavuttaa riittävää tarkkuutta yksittäisten sopimusten tasolla, koska luotettavaa vertailutietoa ei välttämättä pystytä edes tuottamaan. Tarkoituksenmukaisempaa onkin nähdä kokonaisuuksia ja pystyä arvioimaan, millä tavalla kunta kokonaisuudessaan tai tietty toimiala on onnistumassa tai onnistunut. Yksittäisiin sopimuksiin kohdistuvan kustannuslaskennan sijaan kunnissa luotetaan siihen, että toimivilta markkinoilta ostaminen on lähtökohtaisesti kustannustehokasta. Lisäksi luotetaan siihen, että kuntien keskinäisen vertailun avulla pystytään näkemään oman kunnan tilanne suhteessa muihin ja päättämään siitä, millä tavalla palvelujen järjestäminen on onnistunut.

Käytännön arviointia toteutetaan valtuustosta lähtien kaikilla toiminnan tasoilla. Arviointia ja seuranta voidaan toteuttaa erillisen sitä varten perustetun ohjausryhmän avulla tai esimerkiksi asiakastyytyväisyyttä mittaamalla.

”Me ollaan sovittu muun muassa sellaisista asioista, että jos meillä on omana tuotantona palvelua, jota myös ostetaan, niin tällöinen asiakaspalaute ja asiakastyytyväisyyskysely tehdään samaan aikaan samoilla kupoilla, että pystytään vertaamaan, ja meillä vanhuspalveluista onkin tietoa siitä, että mikä on ollut se asiakastyytyväisyys omissa ja ostopalveluyksiköissä.” (viranhaltija)

Jokaisella viranhaltijalla ja sopimuksia tekevällä toimielimellä on velvollisuus tehdä arviointia ja havainnointia. Arvioinnissa ovat hyvin paljon avuksi myös kuntalaiset, jotka tietävät suurimmista sopimuksista ja niiden sisällöstä julkisuuden kautta tai luottamushenkilöiden kautta, ja sitten antavat palautetta, jos luvatut asiat eivät toteudu. Kaikkien tahojen tekemän arvioinnin jälkeenkin on selvää, että todellisen tilanteen saa selville vasta vuoden päästä talousarvion toteutumalaskelmasta.

6.2.4 Sopimuskumppanin vaikutus johtamiseen

Kunnissa ei nähty periaatteellista eroa yritysten ja kolmannen sektorin toimijoiden käyttämisen välillä. Kolmannen sektorin toimijoissa on sekä vahvoja kansallisia toimijoita että pieniä paikallisia toimijoita, ja kunnat hyödyntävät molempia palvelutuotannossaan. Kolmannen sektorin toimijan on osoitettava asiantuntemuksensa ja toiminnan jatkuvuus, koska ne toimivat pääasiassa vapaaehtois pohjalta ja vapaa-ajalla. Aikaisemmin kolmannen sektorin toimijat ovat saaneet avustuksia esimerkiksi raha-automaattiyhdistykseltä ja osa on sen vuoksi tottunut ikään kuin matkustamaan bisnesluokassa, mutta nykyisin tämä ei enää ole mahdollista. Yhdistysten palvelutuotannon ja avustustoiminnan tulee olla erotettu toisistaan.

Yksityistä yritystä pidetään hyvänä yhteistyökumppanina ja yhteistyö koetaan toimivaksi, kunhan molemmat kunnioittavat toistensa ammattitaitoa ja toiminnan luonnetta. Ongelmat johtuvat yleensä siitä, että yritys luulee julkisten palvelujen

tuottamisen avulla olevan saavutettavissa lyhytaikaisia hyötyjä. Tällaiseen on tarjolla paljon parempia vaihtoehtoja kuin kuntapalvelut. Ongelmia aiheuttaa myös julkishallinnon toiminnan ymmärtämättömyys ja muototarkkaan tarjouspyyntöön vastaaminen. Kunta joutuu hylkäämään tarjouksen pienenkin eroavaisuuden takia ja muun muassa tämän vuoksi erityisesti pienemmät yritykset ovat joskus vaikeuksissa tarjouspyyntöön vastaamisessa. Kunta joutuu hylkäämään tarjouksia sen vuoksi, että yritys ei ole ymmärtänyt esimerkiksi, että tarjouspyynnössä esitettyjä laatuvaatimuksia ei saa ylittää.

Julkisia palveluja tuottavien yritysten on hyvä ymmärtää julkisen toiminnan pitkäjänteinen luonne ja se, että jatkuvan kasvun logiikka ei enää toimi. Luottamus on keskeinen yhteistyön edellytys varsinkin kunnan näkökulmasta, koska epäonnistunutta sopimusta selittelemään joutuvat luottamushenkilöt ja viranhaltijat eivät ihan heti luottamuksen pettäneen yrityksen kanssa yhteistyöhön halua.

”Ja nyt kuitenkin kun on tilanne se, että rintama etenee sillä tavalla, niin ja on julkinen osapuoli sopimuskumppanina, niin ei siitä yritysten paljon kärsi pelleillä, se kapsahtaa aika äkkiä.” (viranhaltija)

Kunnan täytyy ennen päätöstä ottaa selvää tuottajaehdokkaan preferensseistä ja pyrkiä varmistamaan, että yrityksen luotettavuus ja taloudellinen vahvuus on sellainen kuin on annettu ymmärtää. Tätä tehdään hankinnan merkittävyydestä riippuen joko hyvin vähän tai paljon. Kunnan kannalta yhteistyö yrityksen kanssa tarkoittaa aina merkittävää sopimussuhdetta, koska kysymyksessä on julkisten varojen käyttäminen ja kohdentaminen. Kunnalle sopimussuhde tuo paljon mahdollisuuksia, mutta sisältää myös riskejä.

”Se on hirveen hyvä mahdollisuus oikein käytettynä, ja se on oikein hyvä mahdollisuus munata kaikki väärin käytettynä.” (poliitikko)

6.3 Sopimuksia johdetaan sisältöelementeillä

6.3.1 Johtamisen tavoitteet ja kohteet

Kuntien päätavoite sopimusten hallinnassa ja johtamisessa on se, että kuntalaisten edut täytyy pystyä turvaamaan, mikäli sopimus jää syystä tai toisesta toteutumatta tai toteutuu puutteellisesti. Tämä on selkeästi kuntien päätavoite, eikä esimerkiksi se, että pyrittäisiin maksimoimaan tuottajan suoriutumista erilaisten kannustimien avulla. Sanktioiden asettaminen sopimukseen on ensisijainen tavoite ja positiiviseen suoriutumiseen tähtäävät tulospalkkiot ovat sen rinnalla toissijainen asia.

Toinen keskeinen tavoite sopimusten hallinnassa on pyrkiä varmistamaan se, että sopimus ei aiheuta yllätyksiä voimassaolonsa aikana ja että sopimus toimii ja kohdistuu siihen tehtävään, jota varten se on laadittu. Kunnan tulee pystyä näkemään, mitä vaikutuksia sopimuksella on tavoiteltuun kohteeseen ja lisäksi sopimuksen on pysyttävä mukana kun tarpeet ja toiveet vuosien mittaan muuttuvat. Näistä syistä sopimuksessa on oltava kaiken muun palveluun ja sopimussuhteeseen liittyvien asioiden lisäksi muuttamisen ja irtisanomisen mahdollistavat elementit.

Sopimusten hallinta kohdistuu sopimuksen kustannuksiin, sopimuksen avulla tuotettavan palvelun laatuun ja sopimuksen avulla tuotetun palvelun määrään. Lisäksi hallinta kohdistuu jossain määrin myös sopimuskumppanin suoriutumiseen. Kunnat välttävät sitä, että sopimukseen joutuisi sitoutumaan tiukasti koko sopimuskaudeksi. Kuntien tilanne voi muuttua merkittävästikin, ja näin tapahtuessa sopimuksen avulla järjestettyä tuotantoa on myös pystyttävä tarkistamaan. Kunnat ovat kuitenkin myös solmineet pitkäaikaisia vuokrasopimuksia, jotka eivät sopimusaikana joustu.

Pitkäaikaiset vuokrasopimukset ovat sopimishetkellä usein houkuttelevia, koska niihin yleensä liittyy pääomien säästäminen ja palveluun kiinni pääseminen pienellä panostuksella. Pienellä panostuksella tarkoitetaan esimerkiksi tietystä tilasta maksettavaa vuokraa, toisaalta vuokraa on maksettava koko sopimuskausi, joka voi olla esimerkiksi 25 vuotta pitkä. Tänä aikana kunnan tilanne voi muuttua oleellisesti ja tällainen pitkäaikainen vuokrasopimus merkitsee kiinteää kustannusta, joten sopimusta

ei voi käyttää joustavana elementtinä talouden niin vaatiessa. Tämä aiheuttaa sen, että tarvittavat säästöt on otettava muualta, ja tämä saattaa aiheuttaa palvelun laadun liiallista heikentämistä jostain muualta kunnan yhden pitkäaikaisen sopimuksen takia.

Sopimuksen halutaan joustavan tarvittaessa palvelun laadun ja määrän suhteen. Tämänäyttöistä tarvetta perustellaan taloudellisesta tilanteesta mahdollisesti johtuvista seikoista, joiden takia voidaan joutua tarkistamaan sopimusperusteista palvelua. Käytännössä tämä voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että sopimuksessa sovittuja laatukriteerejä lasketaan, jolloin saadaan sopimuksen hintaa matalammaksi. Sama tavoite on palvelun määrän pudottamisella. Nämä voivat käytännössä toteutua esimerkiksi siten, että lumen auraukseen määritellään alkuperäistä sopimusta korkeampi auraamaan lähtemisen kynnys tai nurmikon leikkaamiskertoja piha-alueilla vähennetään. Sopimuksen on mahdollistettava tämänäyttöiset tarkistukset sopimuskauden aikana.

6.3.2 Sopimuksen johtamisen, muuttamisen ja irtisanomisen elementit

Sopimuksessa tulee olla selkeästi määritelty ne periaatteet ja käytännöt, joiden avulla sopimusta voidaan sopimuskauden aikana ohjata. Sopimuksessa tulee selkeästi selvittää nimenomaan se, että kunnalla on sopimukseen kohdistuva ohjaava rooli. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sopimusohjausryhmän osalta sitä, että sopimuksessa todetaan, milloin ryhmä kokoontuu ja millä perusteella ryhmä tarkastelee sopimusta.

”No siinä pitäisi olla sellainen ohjausmomentti sisällä, että millä tavalla sitä sitten niinkun kaupunki pystyy tilaajana sitä palvelujen tuotantoa ohjaamaan. Se ohjausmomentti on aika tärkeä, se on se johtamisen väline, ja tota siihen silloin liittyy olennaisesti se, että miten tuota pystytään sitä sopimuksen toteuttamista seuraamaan, reklamoimaan ja tuota semmosta, että tuota se on sellaista, sopimuksen ohjausjärjestelmän pitäisi olla siellä sopimuksen sisällä.” (viranhaltija)

”On, se on haaste, koska ohjausrooli on aina kaikista hankalin. Helpompi on aina saada yksityiskohtaisia määräyksiä kuin nähdä se koko ohjaus, mitä enemmän sulla on sopimuksia, niin kuin meillä nyt on, meillä on valtava määrä sopimuksia, koska meillä on niin paljon ulkopuolista palvelutuotantoa, tuota, niitten niinkun sopimusvalikon ohjaaminen on iso

asia ja jos ei sulla oo niitä ohjaavia elementtejä siellä sopimuksessa sisällä, ja kunnan niinku roolia, sopimuksessa pitäisi olla nimenomaan nää roolit määritelty, et kunnalla on selvä ohjaava rooli, jos ei sitä oo määritelty sinne sopimukseen niin, on aika heikko jyristä sitten.”
(viranhaltija)

Kuntien sopimukseen määrittelemät muuttamisen mahdollistavat lausekkeet perustuvat sopimuksen laatimisen vaiheessa yhteisesti tuottajan kanssa asetettuihin mittareihin. Näiden mittareiden täytyy olla valideja eli niiden täytyy mitata oikein sitä asiaa mitä niiden halutaan mittaavan. Kunnat eivät ole tyytyväisiä esimerkiksi siihen, että valtion taholta määritellään laatua tietyssä hoitopaikassa olevan henkilömäärän perusteella. Eihän henkilömäärä kerro työn laadusta tai vaikuttavuudesta mitään. Pahimmillaan mittareista ei ole mitään hyötyä, päinvastoin.

” (--) pitää pystyä määrittelemään sen palvelun laatutekijöitä, ja tää on hirmu hankala, että esimerkiksi kun valtio vertaa vaikka kuntien tuottavuutta keskenään niin kaikissa näissä vertailuissahan köyhin on aina tuottavin ja nehän vertailut ei mun mielestä perustu juuri mihinkään, eivätkä oo oikeestaan minkään arvosia. Tietyillä mittareilla mitattuna Somaliassa on tehokkain terveydenhuolto, että se on hirmu iso ja vaikea kysymys koko julkiselle sektorille se, että millä tavalla näitä laatutekijöitä pystytään määrittelemään, ja sitten myöskin mittaamaan, ja ehdottomasti näitä palveluja on aina arvioitava niin, että on se hinnaltaan kilpailukykyinen ja se laatutaso jollakin tasolla vakioitu.” (poliitikko)

Kunnat käyttävät sopimusten muutostarpeiden indikaattoreina tai ainakin yhteydenpitotapoina tuottajan kanssa muun muassa seuraavia keinoja:

- erilliset sopimusten valvontaan keskittyvät ryhmät,
- asiakaspalautteet,
- toteutettujen asiakaskyselyjen perusteella tehdyt toimenpiteet,
- erilaiset raportit,
- keskustelutilaisuudet tuottajien kanssa ja
- säännölliset tarkistusneuvottelut tuottajan kanssa.

Erillinen sopimusten valvontaryhmä on osoittautunut hyväksi keinoksi valvoa ja arvioida sopimusten toteutumista. Ryhmän toiminnan onnistuminen on kuitenkin kiinni sopimuksen tekovaiheessa laadituista mittareista ja sovituista vertailukohdista.

Molemminpuolinen luottamus ja kunnioitus sopimussuhdetta kohtaan ehkäisevät monia ongelmia ja auttavat ratkaisemaan sellaisiakin ongelmia, joita ei ole osattu sopimuksen tekovaiheessa ottaa huomioon. Asiakaspalaute on sopimusperusteisessa palvelutuotannossa aivan keskeinen palvelujen laatua määrittävä indikaattori. Asiakkaiden reklamaatiot voivat myös olla yksi keskeinen sopimuksen toteutumista arvioiva mittari ja varsinkin reklamaatioiden määrän kehittyminen tiettyä aikana. Kunnissa on käytössä myös tulospalkkausta reklamaatioiden määrään liittyen eli hyvästä palvelusta on tuottajaa palkittu, ja vastaavasti huono palvelu on näkynyt alennettuna laskuna.

Kunnat toteuttavat säännöllisesti asiakaskyselyjä pystyäkseen valvomaan sopimusten toteutumista. Asiakaskyselyt täytyy toteuttaa säännöllisesti ja samalla tavalla, jotta ne kertoisivat tutkimuksen hetken tilanteen lisäksi myös mahdolliset muutossuunnat. Kuntien käyttämiä seurantakeinoja ovat myös erilaiset raportit, joita esimerkiksi valtuusto haluaa suurimmista sopimuksista säännöllisesti saada. Näissä raporteissa on tullut pettymyksiä, koska niissä ei ole aina pystytty erittelemään sopimuksen onnistumista tai epäonnistumista. Raportti, jossa todetaan sopimuksen toteutuvan suunnitellusti ilman perusteluja, ei valtuutetulle paljon lisäarvoa anna.

Keskustelutilaisuudet potentiaalisten tuottajien kanssa ennen kilpailutusta ovat olleet hyvä keino saavuttaa yhteisymmärrystä ja välttää turhia ongelmia tarjousvaiheessa. Keskustelutilaisuudessa pystytään muun muassa estämään tilanteet, joissa kunta ja tuottaja ymmärtävät keskeiset termit eri tavalla. Säännölliset sopimuksen tarkistusneuvottelut sopivat pitkiin sopimussuhteisiin, joissa on tarpeen esimerkiksi joka vuosi määrittää keskeiset laatuvaatimukset, määrävaatimukset ja hinnoittelun perusteet uudelleen.

7. LOPPUTARKASTELU

Tutkimuksen päätarkoitus oli selvittää, millainen merkitys sopimuksilla on kunnan johtamisessa, millaisia erityispiirteitä ja haasteita niihin johtamisen näkökulmasta sisältyy ja millä tavalla sopimuksia voidaan johtaa. Selitys rakentui kirjallisuuden ja empiirisen aineiston pohjalta muodostuneeseen käsitykseen siitä, millä tavalla sopimukset näkyvät kunnan toiminnassa ja johtamisessa. Selitys rakennettiin siten, että ennen varsinaisen ydintavoitteen saavuttamista oli välttämätöntä selvittää perusteet kunnan sopimusperusteiselle palvelutuotannolle ja sen jälkeen muodostaa käsitys sopimusperusteisuuden kokonaisuudesta kunnissa. Vasta näiden selvitysten jälkeen oli mahdollista ratkaista tutkimuksen ydinkysymykset siten, että lukijalla on mahdollisuus muodostaa kokonaiskäsitys sopimuksilla johtamisesta Suomen kunnissa ja soveltaa tutkimuksessa esille tulleita asioita eri kuntakonteksteissa.

Tutkimuksessa havaittiin selvästi, että perusta kuntien sopimusperusteiselle palvelutuotannolle on ollut määrätietoinen ja suunnitelmallinen uudistamisprosessi, joka sai alkunsa jo 1980-luvulla. Tämän jälkeen Suomessa on toteutettu hallinnonuudistuksia, jotka ovat olleet linjassa kansainvälisen kehityskulun kanssa. Kyseiset uudistukset liittyivät keskeisiltä osiltaan Euroopassa ja koko maailmassa julkishallinnon uudistuskehityksen ohjenuorana toimivaan New Public Management -ajatteluun. New Public Management on lähtöisin anglosaksisista maista ja sen keskeinen sanoma on markkinoilla toimivan kilpailun hyödyntäminen julkisen sektorin toiminnoissa. Tämä on merkinnyt yksityisten yritysten aikaisempaa suurempaa roolia julkisen palveluiden tuottajina, mutta se on merkinnyt myös tarvetta ajatella kunnallishallinnon toiminnan perusintressi kokonaan uudelleen. Käytännössä tämä kehityskulku on havaittavissa kunnan toiminnan perusintressin muuttumisena palveluiden tuottamisesta niiden järjestäjäksi.

Tapahtunut muutos on merkittävä ja hyvin perustavanlaatuinen sekä kaikkia kuntia tavalla tai toisella koskettava. Tapahtuneen muutoskehityksen ansiosta on muodostunut tilanne, jossa kunnat aidosti pohtivat parasta palveluiden järjestämisen tapaa ja siinä pohdinnassa ei omalla organisaatiolla enää välttämättä ole ennakkosuosikin roolia. Kunnat pohtivat vaihtoehtoja järjestää palveluja ja tekevät päätöksen sen perusteella,

mikä on kunnan ja kuntalaisen kannalta tarkoituksenmukaisinta. Tämänäköisen johtamisen taustalla vaaditaan laajaa kokonaisnäkemystä yksittäisten asioiden pohtimisen sijaan ja asiantuntijuutta tunnepohjalta tapahtuvan päätöksenteon sijaan. Lisäksi vaaditaan määrätietoisuutta ja kykyä toteuttaa valittua toimintalinjaa.

Kuntien toiminnassa sopimukset ovat laajassa mielessä vielä tuore ilmiö, eikä vieläkään voi sanoa niitä koettavan johtamisen välineiksi. Sopimukset ovat perinteisesti merkinneet asiakirjoja, jotka on pakko laatia jos jotain ostetaan, ja joita ei sen jälkeen tarvita kuin oikeudessa. Kuntien sopimuskulttuuri on vasta kehittymässä ja tämä kehitys tapahtuu ajan myötä kokemusten karttuessa. Kuntien toiminnan suuntaviivojen ja kunnallishallintoon kohdistettavien uudistusvaatimusten perusteella on selvästi nähtävissä, että tulevat muutoskehitykset ovat merkittävästi nopeampia ja moniulotteisempia kuin jo tapahtuneet muutokset. Suomessa markkinasuuntautuneen uudistuskehityksen voi sanoa toden teolla käynnistyneen Holkerin hallituksesta vuonna 1987 ja vasta vuonna 2007 toteutui ensimmäinen tilaaja-tuottajamallin organisaatorakenne laajemmassa mielessä. Kyseinen toimintatapa on pienemmässä laajuudessa ollut toki käytössä jo aiemminkin.

Nyt vuonna 2007 on nähtävissä, että tilaaja-tuottajamallin toimintarakenne tulee voimakkaasti yleistymään. Kyseessä on selkeä New Public Management -tyyppinen kehityskulku, joka liittyy sopimusten merkityksen lisääntymiseen kunnan palvelutuotannossa. Sopimusten lisääntyvä merkitys perustuu keskeisiltä osiltaan siihen, että sopimukset liittyvät markkinasuuntautuneisiin toimintatapoihin ja ovat välttämättömiä yhteistyössä muiden kuin oman organisaation kanssa. Sopimukset ovat siten keskeisessä roolissa tulevaisuuden kehityksessä ja niihin liittyvä osaamistarve lisääntyy merkittävästi, koska ne eivät ole kuntien perinteisten osaamisalueiden sisällä. Kunnat eivät ole tottuneet käyttämään sopimuksia koordinoinnin välineenä tai näkemään niitä palvelutuotannon mahdollistajina. Kyseessä on siis merkittävä koko kunnallishallintoon ja kunnallishallinnon ammattitaitovaatimukseen vaikuttava muutoskehitys.

Tutkimuksen perusteella kunnat jo näkevät sopimukset sekä nykytilan että tulevaisuuden toimintaedellytysten kannalta oleellisen tärkeinä. Näin voi kuitenkin varmuudella sanoa vain niiden kuntien osalta, joilla on sijaintiin ja osaamiseen

pohjautuvat mahdollisuudet toteuttaa yhteistyötä yritysten kanssa, ja jotka ovat kiinnittäneet asiaan huomiota. Sopimusten oleellinen merkitys näkyy luonnollisesti kunnissa myös muilla tavoilla kuin yhteistyönä markkinoilla toimivien yritysten kanssa. Kunnat tekevät lisääntyvässä määrin yhteistyötä myös toisten kuntien ja toisten julkishallinnon organisaatioiden kanssa, ja myös tämän kaltainen yhteistyö mahdollistetaan sopimusten avulla. Toiselle kunnalle palvelun tuottamisen sopimus toisen kunnan kanssa on yhtä merkittävä kuin toiselle kunnalle sopimus yksityisen yrityksen kanssa. Molemmissa on sama tavoite: saavuttaa taloudellista tehokkuutta joko välittömästi tai lähitulevaisuudessa siten, että kuntalaisten etuja ei aseteta kyseenalaisiksi.

Sopimusten avulla kunnat hakivat tehokkuushyötyjä oman organisaation kasvattamisen vaihtoehtona. Kunnat valitsivat mieluummin palvelujen ostamisen yritykseltä kuin työntekijän palkkaamisen kuntaan. Nykyhetken tehokkuuden tavoittelemisen lisäksi kysymys on myös tulevaisuuden varmistamisesta. Työntekijöiden määrää ei haluta kunnissa lisätä, koska se on joustamaton resurssi tilanteessa, jossa kysyntä muuttuu. Kysyntä laskiessa kunnan on edelleen maksettava työntekijälle palkkaa. Kysynnän painopiste voi myös muuttua, mutta edelleen kunta on sidottu palkattuun työntekijään, ja on hänen ominaisuuksistaan ja työhaluistaan kiinni, millä tavalla muuttuneeseen painopisteeseen onnistutaan vastaamaan. Nykytilanteessa on vaikea arvioida tulevaisuuden kuluttajakäyttäytymistä, mutta ainakin yksi kehityssuunta on selvä: yhä enemmän ollaan valmiita käyttämään palveluja suoraan verkon välityksellä. Kiinteiden kustannusten välttämisen lisäksi muun muassa tämäntyyppiset muutokset kuluttajakäyttäytymisessä pakottavat kunnat ottamaan joustavuuden vaatimuksen huomioon päätöksenteossaan.

Kunnat kokivat asiakaslähtöisyyden ja laatuseikkojen parantuneen sopimusten avulla. Kunnan ostaessa palvelun yritykseltä sitä edeltävä välttämätön vaihe on palvelun tuotteistaminen. Tuotteistaminen pakottaa kunnan selvittämään tarkasti koko palveluprosessin vaiheet ja määrittelemään tarkasti palveluprosessin vaiheiden perusteella hankittavan palvelukokonaisuuden sekä vakioimaan palvelukokonaisuudelle laatutason. Tämäntyyppinen palvelujen läpikäyminen koettiin kunnissa merkittäväksi toiminnan kehittäjäksi ja myös kokemusten kautta oppimiseksi. Tuotteistamisessa on välttämätöntä ajatella palvelun kohdetta ja todennäköisen tuottajan mahdollisuuksia

tuottaa palvelua, joten tämä on merkinnyt asiakaslähtöisen ajattelun selvää lisääntymistä kunnissa.

Sanonta ”kokemusten ja virheiden kautta oppii” pitää hyvin paikkansa myös kuntien sopimukseen liittyvässä kehitysprosessissa. Aluksi haluttiin ostaa ja se tehtiin puutteellisella valmistautumisella ja määrittelyillä. Tuli epäonnistumisia, mutta samalla tuli myös kokemusta. Kunnat kokivat, että ulkoistamisessa on edettävä yksittäisten tapahtumien kautta ja koko ajan kokemuksista oppia ottaen. Kokemuksen karttuessa kuntien valmius tehdä sopimuksia on koko ajan kasvanut ja myös yksityisten yritysten kiinnostus kuntapalveluiden tuottamiseen on lisääntynyt. Kunnat ovat jo tehneet strategisia päätöksiä palvelujen hankinnoista ja antaneet näin yritysmaailmalle selkeän signaalin odotettavissa olevasta kehityksestä.

Kunnat kokivat, että hyvä maine sopimusten osajana on kunnalle hyvin positiivinen asia. Hyvä maine on seurausta asiakaslähtöisestä toimintatavasta, yhteistyötaitojen kehittymisestä ja strategisista päätöksistä, joiden pitävyyteen yritykset ja muut potentiaaliset palvelutuottajat voivat luottaa. Nämä seikat ovat omiaan lisäämään sopimusten merkitystä tulevaisuudessa. Kunnat kokivat, että sopimusten merkitys kasvaa tulevaisuudessa selvästi, mutta eivät kuitenkaan ole millään tavalla ulkoistamisen pauloissa, sillä myös muunlaisten yhteistyömuotojen arvioitiin lisääntyvän tulevaisuudessa. Itse toteutetussa palvelujen tuottamisessa kunnat uskoivat tapahtuvan keskittymistä sillä tavalla, että kunnat keskittyvät palvelujen järjestämiseen ja vain joidenkin valittujen palveluiden tuottamiseen.

Kunnat kokivat kehittyneensä sopimusten käyttäjinä selvästi, mutta samaan hengenvetoon todettiin myös erilaisia haasteita ja ratkaisemattomia ongelmia olevan melkoisesti. Kunnat havaitsivat sopimusten asettavan vaatimuksia toimintarakenteelle ja päätöksentekijöille itselleen. Tutkimuksessa havaittiin, että päätöksenteon keskeinen muutossuunta on siirtyminen strategiseen päätöksentekoon, jota voidaan kuvata ennakoivana päätöksentekona. Tämä on merkittävä muutos tilanteeseen, jossa kunnan päätöksentekijä oli mukana päätöstilanteen lisäksi tuottamisen kaikissa vaiheissa ja päätöksiä voitiin tehdä tältä pohjalta. Merkittävä muutos on myös siksi, että päätöksenteon tunnetasolta ei ole helppo siirtyä asiatasolle. Asioita on helpompi

vastustaa kuin kannattaa, koska kannattajat joutuvat yleensä perustelemaan kantansa asiaperusteilla, mutta vastustamiseen usein riittää pelko epäonnistumisesta.

Kunnat olivat havainneet, että päätöksentekuelimien rooleja on välttämätöntä selkiyttää, koska samat henkilöt eivät voi puolueettomasti sekä tilata että tuottaa ja vielä valvoa onnistumista. Kunnissa oli huomattu, että oman tekemisen valvominen on yksilötasolla toivottavaa, mutta lautakunnan laajuudessa se ei enää toimi luotettavasti. Kunnat halusivat luoda kunnan sisälle tiettyyn tehtävään erikoistuvia toimielimiä, mutta ei välttämättä kunnan koko laajuudessa. Yhtä hyvin tunnustettiin se, että kunnan omana työnä tehtävissä palveluissa nykyinen toimintatapa on ihan toimiva. Aikaisemmin todettiin, että kunnat näkivät siirtymistä vain valittujen palveluiden tuottajiksi, joten tiettyjen roolien muodostamista todennäköisesti ennakoi perustavanlaatuinen päätöksenteko kunnan oman tuottamisen osuudesta palvelutuotannon kokonaisuudessa.

Kunnat kokivat johtamisen strategisen päätöksenteon korostuvan, mutta myös konsernityyppisen johtamisen lisääntyvän. Konsernijohtaminen muuttaa sekä ammatillisten johtajien että poliittisten johtajien päätöksenteon luonnetta oleellisesti, koska johtamista toteutetaan tavoiteasetannan ja sen toteutumisen valvonnan kautta. Mukana ei olla niinkään päivittäisen toiminnan tasolla, vaan koko toimintaa tulee kyetä arvioimaan tavoitteiden ja niiden toteutumisen kautta. Tämä on yksi syy, miksi kunnat kokivat osaamisvaimujen kasvavan koko ajan myös luottamushenkilöiden osalta. Luottamushenkilö on merkittävä päättäjä, ja päätösten merkitys vain korostuu, kun yhdellä päätöksellä ei enää päätetäkään vain yhtä yksittäistä asiaa, vaan asioiden kokonaisuus.

Tutkimuksen perusteella sopimusperusteisuus lisää luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden lisäksi myös kuntalaisen roolia palvelutuotannon ohjaajana huomattavasti. Kuntalainen on palveluiden käyttäjänä niiden tosiasiallinen laadun määrittäjä, koska kuntalaiset ovat joko tyytyväisiä saamaansa palveluun tai eivät ole. Kun palveluun ollaan tyytyväisiä, niin silloin kuntalaisen voi harvemmin odottaa ottavan yhteyttä kuntaan ja kehua saamaansa palvelua. Positiivinen palaute ei olekaan niin merkittävää, mutta tyytymättömyyden osoittamatta jättäminen todennäköisesti johtaa vaikeaan ongelmaan sopimusperusteisessa palvelutuotannossa. Kunnat olivat sitä mieltä, että kuntalaisen palautteella on merkittävä palvelutuotantoa ohjaava vaikutus,

koska ilman reklamaatiota ei kunnalla välttämättä ole mitään tietoa palvelussa olevista ongelmista. Kuntien on huolehdittava valvonnasta, mutta resursseja valvontaan ei tahdo riittää joka paikkaan, koska niitä on suunnattava sinne, missä palvelun käyttäjän oma kyky valvoa omia oikeuksiaan on alentunut.

Kunnat viestittivät, että kuntalaisen on pystyttävä vaikuttamaan yrityksen tuottamaan palveluun samoin kuin kunnan itse tuottamaan palveluun. Tämä tarkoittaa samalla sitä, että kunnan ja tuottajana toimivan yrityksen välisen sopimuksen tulisi joustaa kuin kuminauha. Näin ei todellisuudessa voi olla, vaan sopimus voi joustaa vain niiltä osin kuin siinä on sovittu näin tapahtuvan. Tämä on yksi osoitus ennakoivan päätöksenteon luonteesta: kuntalaisilta on turha kysyä mielipidettä jo olemassa olevaan palveluun, koska kuntalaisten mielipide täytyy tietää jo palvelua suunniteltaessa. Olemassa olevaa palvelua on mahdollista tarkistaa ainoastaan sopimuksessa olevin ehdoin ja sovituin toimenpitein.

Kunnat kokivat ostamisen ja siihen liittyvät toimenpiteet vaikeiksi eritoten ihmisiin kohdistuvien palvelujen osalta. Palvelua tuotteistettaessa tulisi olla selvillä kuntalaisten mielipiteistä hyvästä palvelusta, potentiaalisten tuottajien mahdollisuuksista tuottaa ja kunnan mahdollisuuksista arvioida ja valvoa tuotteistettua palvelukokonaisuutta. Erityisen vaikeaksi kunnat kokivat palvelun laatukriteerien määrittämisen, koska tarjouspyynnössä on määriteltävä kaikki sopimukseen haluttavat asiat ja tuottajan valinnalle täytyy olla tasa-arvoiset perusteet. Suomen lainsäädännön mukaan hankinnat on pääsääntöisesti kilpailutettava, ja kilpailuttaminen perustuu tarjouspyynnön pohjalta saataviin tarjouksiin. Sopimuksesta on mahdollisuus saada juuri niin hyvä kuin on tarjouspyyntö ja tarjouspyyntö on yleensä juuri niin hyvä kuin tuotteistamisen onnistuminen on ollut. On siis hyvin pitkälti kunnan liiketaloudellisesta osaamisesta kiinni, millä tavalla kilpailuttaminen onnistuu. Kunnan täytyy onnistua kilpailuttamaan sillä tavalla, että markkinoiden kilpailu pitää hinnat kurissa ja toisaalta kilpailuttamisen tulee johtaa oikeanlaisten sopimusten saamiseen. Ilman oikeanlaisia sopimuksia ei ole oikeanlaista sopimussalkkua eikä siten myöskään oikeanlaista palvelutuotantoa. Ostamisen osaaminen on kunnille suuri haaste, koska siihen liittyvät osaamisvaatimukset eivät kuulu kunnan perinteisiin osaamisalueisiin.

Sopimusperusteisten palvelujen järjestämisen taloudellisen kannattavuuden arviointi on yksittäisten sopimusten tasolla kunnille lähes mahdotonta. Kuntien kustannuslaskennan osaaminen ei siihen riitä, ja kunnilta puuttuu yhteinen näkemys siitä, millä tavalla oman tuotannon kustannuksia määritellään. Tästä syystä hyötyjen osoittaminen perustuu aikaisemmin mainittuihin tehokkuuden hakemisen keinoihin ja kustannusvertailuihin toisten kuntien kanssa. Kuntien mukaan kuntien keskinäinen vertailu on käyttökelpoinen keino määrittää oman palvelutuotannon onnistumista. Tämä työkalu on kuntaliitoskehityksen myötä heikkenemässä, koska kuntien keskinäinen vertailu edellyttää kunnilta tiettyä kiihoketta toimia tehokkaasti ja vertailtavuuden mahdollistavia ominaisuuksia. Mitä enemmän kunnat yhdistyvät, sitä vähemmän voidaan enää toteuttaa keskinäistä vertailua ja sitä enemmän merkitystä on annettava kustannuslaskennalle.

Kunnat eivät pyri saavuttamaan maksimaalista tehokkuutta kuntalaisten oikeuksien vaarantamisen kustannuksella. Kunnille ensisijainen asia sopimusta laadittaessa on varmistaa kuntalaisten edut mahdollisissa häiriötilanteissa, sen jälkeen keskitytään sopimuksen joustavien rakenteiden määrittämiseen ja vasta näiden jälkeen on tulospalkkioiden tai muiden positiivisesta suoriutumisesta palkitsemiseen tähtäävien kannustimien asettamisen vuoro.

Tutkimuksen perusteella sopimusperusteinen palvelutuotanto on kunnissa eri vaiheissa. Ensimmäisessä vaiheessa kunnat toteuttavat perinteisellä kuntaorganisaatiolla pienimuotoista palvelujen hankintaa muilta tuottajilta ilman mahdollisuuksia tai halua suurempaan sopimukselliseen yhteistyöhön yksityisen yrityksen tai kolmannen sektorin toimijan kanssa. Toisessa vaiheessa kunnat lisäävät palvelujen hankintaa yksityisiltä yrityksiltä ja keräävät kokemuksia sopimuksista ja yhteistyöstä. Kolmannessa vaiheessa kunnat hankkivat palveluja strategisten päätösten perusteella, säännöllisesti ja kunnan talouden kannalta merkittävässä laajuudessa. Näillä kunnilla on jo useiden vuosien kokemus sopimuksista ja sopimukseen perustuvasta yhteistyöstä yksityisten yritysten kanssa. Tämän jälkeen seuraa neljäs vaihe, jossa kunnan toimintaorganisaatio muutetaan toteuttamaan laajempaa markkinasuuntautuneisuutta siten, että kunnan oma palvelutuotantoyksikkö asetetaan kilpailutilanteeseen muiden potentiaalisten tuottajien kanssa. Tällainen rakenne syntyy tilaaja-tuottajamallin ja selkeytettyjen roolien tuloksena.

Sopimusperusteisuuden viides vaihe on täydellinen markkinaehtoisuus, jota ei toteuta vielä yksikään kunta Suomessa. Tämä tarkoittaa saumatonta palvelutuotannon johtamista siten, että kaikki potentiaaliset palvelutuottajat ovat kaikissa tai lähes kaikissa palveluissa tasavertaisessa asemassa ja palvelutuotanto näyttäytyy verkostomaisena rakenteena, jota johdetaan verkoston johtamisena.

Verkostomainen palvelutuotanto on New Public Management -tyyppisen kehityksen seuraava vaihe ja on jo nyt yksi mielenkiintoinen jatkotutkimusten kohde. Julkisten palvelujen järjestäminen verkostomaisten yhteistyömuotojen kautta asettaa johtamiselle jälleen uusia vaatimuksia ja uusia haasteita. Seuraavien tutkimusten yksi mielenkiintoinen lähtökohta voisi olla pohtia muun muassa, millä tavalla New Public Management -tyyppinen kehitys voi jatkua kohti puhtaampaa verkostomaista toimintatapaa, ja kuinka näiden verkostojen kautta voidaan varmistaa kuntalaisten edut ja kunnallisen demokratian toteutuminen. Tämä on tärkeää, koska palvelujen järjestämisen tavoista riippumatta päätöksenteon ohjenuorana on aina kuntalainen ja hänen tarpeensa.

LÄHTEET

Alasuutari, P. (2004). Suunnitelmataloudesta kilpailutalouteen: Miten muutos oli ideologisesti mahdollinen. *Artikkelikokoelma tutkimushankkeesta sosiaaliset innovaatiot, yhteiskunnan uudistumiskyky ja taloudellinen menestys. Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra*. [Verkkodokumentti].

Saatavilla: <http://www.sitra.fi/Julkaisut/Heiskala.pdf>. [Luettu 9.1.2007].

Anttiroiko, A., Haveri, A., Karhu, V., Rynnänen, A., Siitonen, P. ja Tampereen yliopisto Kunnallistieteiden laitos. (2003). Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampere. Tampere University Press.

Asikainen, J. (2003). Poliittinen johtaminen sopimuksilla. *Visionääri; Suomen Kuntaliiton Uutiskirje*, No. 1. 13–14.

Begg, D., Fischer, S. and Dornbusch, R. (2003). Economics, seventh edition. London. McGraw-Hill.

Brown, T. L. & Potoski, M. (2003). Contract-Management Capacity in Municipal and County Governments. *Public Administration Review*, Vol. 63. No. 2. 153–164.

Brown, T. L., Potoski, M. and Van Slyke, D. M. (2006). Managing Public Service Contracts: Aligning Values, Institutions, and Markets. *Public Administration Review*, Vol. 66. No. 3. 323–331.

Bryntse, K. (2000). Kontraktstyrning i teori och praktik. Lund. Lund Business Press.

Coase, R. H. (1995). The Nature of the Firm. *Economica*, Vol. 4. No. 16. 386–405. The London School of Economics and Political Science.

Cooper, P. J. (2003). Governing by Contract: Challenges and Opportunities for Public Managers. Washington. Public affairs and policy administration series. CQ Press.

Cooper, R. G., Edgett, S. J. and Kleinschmidt, E. J. (2000). New Problems, New Solutions: Making Portfolio Management More Effective. *Research Technology Management*, Vol. 43. No. 2. 18–33.

Cummins, T. (2005). Sopiminen strategisena osaamisena. *Yritystalous*, No. 2. 17–21.

Doherty, T. L. (2002). Managing public services - implementing changes. London. Routledge.

Domberger, S. (1998). The Contracting Organization: A Strategic Guide to Outsourcing. Oxford. Oxford University Press.

Drucker, P. F. & Tillman, M. (toim.) (2000). Johtamisen haasteet. Englanninkielinen alkuteos Management Challenges for the 21st Century. Porvoo. WSOY.

Eräsaari, L. (2006). New Public Management on julkisen sektorin vääryyksien isä. *Helne, Tuula & Laatu, Markku (toim.). Vääryyskirja*, Kelan tutkimusosasto. No. Helsinki. 87–101.

Espoon kaupunki. (2007). Espoo-strategia, toiminta-ajatus ja arvot (Espoo-strategia 2007–2009). [Verkkodokumentti].

Saatavilla: <http://www.espoo.fi/default.asp?path=1;28;11866;11869;142>.

[Sivu päivitetty 13.2.2007]. [Luettu 18.5.2007].

Espoon kaupunki. (2006a). Kaupunginhallitus. [Verkkodokumentti].

Saatavilla: <http://www.espoo.fi/default.asp?path=1;28;11866;11869;549;989;1007>.

[Luettu 29.11.2006].

Espoon kaupunki. (2006b). Espoon kaupungin vuosikertomus 2005. [Verkkodokumentti].

Saatavilla: <http://www.espoo.fi/default.asp?path=1;28;11894;49602;24015;24018>.

[Sivu päivitetty 29.5.2006]. [Luettu 18.5.2007].

European Central Bank. (2006). Expenditure reform in industrialised countries. Working paper series No 634. [Verkkodokumentti].

Saatavilla: <http://www.ecb.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp634.pdf>.

[Sivu päivitetty 05/2006]. [Luettu 7.1.2007].

Goldsmith, S. & Eggers, W. D. (2004). *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*. Washington, D.C. Brookings Institution Press.

Grönroos, M. (2003). *Mahdollisuuden aika - kohti virtuaalista organisaatiota*. Tampere. Transatlanta.

Gummesson, E. & Tillman, M. (toim.). (1998). *Suhdemarkkinointi 4P:stä 30R:ään*. Helsinki. Kauppakaari, Yrityksen Tietokirjat.

Haapio, H. (2005a). Tarjous- ja sopimussuunnittelu teollisuuden toimitusprojektien tukena. *Haapio, Helena; Nystén-Haarala, Soili; Lehto, Jukka Ym. (toim.) Yritysten Sopimus- ja Vastuuketjut: Sopimusten Hallinta Käytännössä*, 329–367.

Haapio, H. (2005b). Sopimukset vaativat synkronointia ja insinööriosamista. *Projektitoiminta 2/2005*, 34–40.

Haapio, H. (2005c). Vahingosta viisastuu: Taustaa tarjous- ja sopimussuunnittelulle. *Haapio, Helena; Nystén-Haarala, Soili; Lehto, Jukka Ym. (toim.) Yritysten Sopimus- ja Vastuuketjut: Sopimusten Hallinta Käytännössä*, 21–65.

Haapio, H. & Haavisto, V. (2005). Sopimusosaaminen: tulevaisuuden kilpailutekijä ja strateginen voimavara. *Yritystalous*, No. 2. 7–15.

Harisalo, R. (2005). Johdatus organisaatioteoriaan ja johtamiseen -kurssin luentomiste. Johtamistieteiden laitos. Hallintotiede. Tampereen yliopisto.

Harisalo, R. & Miettinen, E. (2004). *Hyvinvointivaltio: Houkutteleva lupaus vai karvas pettymys*. Tampere. Tampere University Press.

Harisalo, R. & Miettinen, E. (1995). *Luottamuspääoma: Yrittäjyyden kolmas voima*. Tampere. Tampere University Press.

- Harmon, M. M. (1986). *Organization theory for public administration*. Glenview (Ill.). Scott, Foresman.
- Haveri, A. (2002). Uusi julkisjohtaminen kunnallishallinnon reformeissa. *Hallinnon Tutkimus*, Vol. 21. No. 1. 4–19.
- Hemmo, M. (2006). Könkkölä, J. & Norros, O. (toim.) *Sopimusoikeuden oppikirja*. Helsinki. Talentum.
- Hertzen, P. v. (2006). *Brändi yritysmarkkinoinnissa*. Helsinki. Talentum.
- Heuru, K. (2001). *Kuntalaki käytännössä*. Helsinki. Edita.
- Heuru, K., Mennola, E. ja Rynänen, A. (2001). *Kunnallinen itsehallinto: Kunnallisoikeuden perusteet*. Helsinki. Lakimiesliiton kustannus.
- Hyyryläinen, E. (2004). *Sopimuksellisuus, talous ja johtaminen: New Public Management sopimusohjauksessa ja julkisten organisaatioiden sopimustenhallinnassa*. Vaasa. Vaasan yliopisto.
- Ulla Idänpää-Heikkilä. (2007). *Sopimusohjaus ohjausmenettelynä sairaanhoitopiirin ja terveyskeskusten yksiköissä ja niiden lääkärien työssä*. Stakes. Tutkimuksia 159. Helsinki 2007. [Verkkodokumentti].
Saatavilla: <http://www.stakes.fi/FI/ajankohtaista/Tiedotteet/2007/070328.htm>.
[Sivu päivitetty 28.3.2007]. [Luettu 14.5.2007].
- Jaakkola, T. & Sorsa, K. (2005). *Liiketoiminnan sopimukset*. Helsinki. Edita.
- Kallio, O., Martikainen, J., Meklin, P., Rajala, T. ja Tammi, J. (2006). *Kaupungit tilaajina ja tuottajina: Kokemuksia ja näkemyksiä Jyväskylän, Tampereen ja Turun toimintamallien uudistushankkeista*. Tampere. Tampereen yliopistopaino.
- Karvonen, E. (2000). *Imagon rakennusta vai maineenhallintaa? Aula, Pekka & Hakala, Salli (toim.) Kolmet Kasvot: Näkökulmia Organisaatioviestintään. 51–78.*
- Kauppa- ja teollisuusministeriö. (2005a). *Tarjouspyynnön sisältö*. [Verkkodokumentti].
Saatavilla: <http://www.ktm.fi/index.phtml?s=462>.
[Sivu päivitetty 6.5.2005]. [Luettu 15.5.2007].
- Kauppa- ja teollisuusministeriö. (2005b). *Tarjoajilta pyydettävät selvitykset*. [Verkkodokumentti].
Saatavilla: <http://www.ktm.fi/index.phtml?s=463>.
[Sivu päivitetty 6.5.2005]. [Luettu 15.5.2007].
- Koivu, S. & Leskinen, J. (2005). *Sopimukset ja sitoumukset yrityksen strategian näkökulmasta. Haapio, Helena; Nystén-Haarala, Soili; Lehto, Jukka Ym. (toim.) Yritysten Sopimus- Ja Vastuuketjut: Sopimusten Hallinta Käytännössä. 297–328.*
- Kurkinen-Supperi, A. (2006). *Allekirjoitettu johtajuus: Kuntajohtajien näkemyksiä kuntajohtamisen ja johtajasopimuskäytännön nykyhetkestä ja tulevaisuudesta*. Tampere. Tampereen yliopisto.

Lähdesmäki, K. (2000). New Public Management julkisjohtamisen uudistajana: paikallisen elinkeinopolitiikan johtamiskysymykset NPM:n näkökulmasta. *Kunnallistieteellinen Aikakauskirja*, Vol. 1. 30–41.

Lähdesmäki, K. (2003a). Lectio praecursoria: New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen. *Hallinnon Tutkimus*, Vol. 3. 283–284.

Lähdesmäki, K. (2003b). New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen: tutkimus tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulosvastuusta sekä niiden määrittämisestä valtion keskushallinnon reformeista Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun. Vaasa. Vaasan yliopisto.

Lane, J. (2000). *New public management*. London. Routledge.

Mäenpää, O. (1999). Hallinto-oikeus. *Timonen Pekka (toim.) Johdatus Suomen Oikeusjärjestelmään 2: Rikos- Ja Prosessioikeus Sekä Julkisoikeus*. 275–336.

Majoinen, K. (2001). Mitä virkaa valtuustolla?: Kuntalailla säädetyn valtuuston perustehtävän monitahoarviointi. *Acta-väitöskirjasarja 2/2001*. Helsinki. Suomen Kuntaliitto.

Margaret Thatcher Foundation. (1979). *Conservative General Election Manifesto 1979*. [Verkkodokumentti]. Saatavilla: <http://www.margaretthatcher.org/archive/displaydocument.asp?docid=110858>. [Sivu päivitetty 11.4.1979]. [Luettu 4.1.2007].

Mononen, M. (2005). Sopimusten hallinnalla luodaan mahdollisuuksia. *Yritystalous*, No. 2. 31–35.

Morgan, G. (1997). *Images of organization*. Thousand. Oaks Sage.

Myllymäki, A. (2006). *Julkisoikeuden perusteet -kurssin luentomoniste*. Oikeustieteiden laitos. Julkisoikeus. Tampereen yliopisto.

Myllyntaus, O. (2002). *Kuntatalouden ohjaus budjetoinnin ja kirjanpidon teoriaperusteita ja kehityssuuntia*. Helsinki. Suomen Kuntaliitto.

Nystén-Haarala, S. (1999). Sopimusoikeus ja sopimusten hallinta. *Lakimies*, No. 2. 199–209.

Nystén-Haarala, S. (2005). Näkymättömien oletussääntöjen vaikutus sopimus-suunnitteluun. *Haapio, Helena; Nystén-Haarala, Soili; Lehto, Jukka Ym. (toim.) Yritysten Sopimus- Ja Vastuuketjut: Sopimusten Hallinta Käytännössä*. 196–246.

OECD. (1999). *Government reform: of roles and functions of government and public administration. New Zealand – country paper*. [Verkkodokumentti]. Saatavilla: <http://www.oecd.org/dataoecd/10/24/2731561.pdf>. [Luettu 7.1.2007].

OECD. (2006). *OECD member countries*. [Verkkodokumentti]. Saatavilla: http://www.oecd.org/document/58/0,2340,en_2649_201185_1889402_1_1_1_1,00.html [Luettu 7.1.2007].

- Oksanen, A. (2002). Muuttavatko markkinat kuntien toimintatapoja. Palveluiden tuottaminen uusien haasteiden edessä. *Ryynänen, Aimo (toim.) Kuntien Oikeus Itsehallintoon*. Tampere. Tampereen yliopisto.
- Oksanen, A. (2006). Julkiset hankinnat ja kuntien sopimustoiminta -kurssin luentomoniste. Oikeustieteiden laitos. Kunnallisoikeus. Tampereen yliopisto.
- Oulasvirta, L. (1996). Kuinka kunta toimii. 4. uudistettu painos. Helsinki. Kuntakoulutus.
- Oulunsalon kunta. (2006a). Valtuuston jäsenet 2005 - 2008. [Verkkodokumentti]. Saatavilla: <http://www.oulunsalo.fi/paatoksenteko/valtuusto.htm>. [Luettu 29.11.2006].
- Oulunsalon kunta. (2006b). Kunnanhallituksen jäsenet 2005 - 2006. [Verkkodokumentti]. Saatavilla: <http://www.oulunsalo.fi/paatoksenteko/kunnanhallitus.htm>. [Luettu 29.11.2006].
- Oulunsalon kunta. (2006c). Päätöksenteko (Kuntasuunnitelma ja talousarvio 2007). [Verkkodokumentti]. Saatavilla: <http://www.oulunsalo.fi/paatoksenteko/paatoksenteko.htm>. [Luettu 18.5.2007].
- Palviainen, S. (2006). Sopimuksellisuus ja sopimusperusteinen maaseudun kehittäminen. *Sopimuksellisuus Maaseutupolitiikassa, Maa- ja elintarviketalous*. No. 80. 21–52.
- Pekkarinen, J. & Sutela, P. (2000). Mikrosta makroon. Helsinki. WSOY.
- Pollitt, C. (2003). *The essential public manager*. Maidenhead. Open University Press.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2004). *Public management reform: A Comparative Analysis*. Oxford. Oxford University Press.
- Puttonen, P. (2002). *Kunnalliset yhtiöt vallan välineinä*. Tampere. Tampere University Press.
- Saarnilehto, A. (2005). *Sopimusoikeuden perusteet*. Helsinki. Talentum.
- Salminen, A. & Kuoppala, K. (1985). *Julkisvalta, byrokratia, organisaatio*. Helsinki. Otava.
- Salminen, A. & Niskanen, J. (1996). *Markkinoiden ehdoilla? Arvioita markkinaohjautuvuudesta julkisessa sektorissa*. Helsinki. Valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämisosasto.
- Sihvonen, M. (2006). *Neuvottelujen kautta toimeenpanoon: Sopimusohjauksen implementaatio erikoissairaanhoidossa*. Tampere. Tampere University Press.
- Sisäasiainministeriö. (2005). *Parempaa palvelua, tehokkaampaa hallintoa: Valtioneuvoston selonteko keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuudesta ja kehittämistarpeista*. Sisäasiainministeriön julkaisu 15/2005. [Verkkodokumentti]. Saatavilla:

[http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/D6283810B6EC002AC225703D0031274B/\\$file/152005.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/D6283810B6EC002AC225703D0031274B/$file/152005.pdf). [Luettu 8.1.2007].

Tarjousneuvo.fi Stakes. (2007a). Hyvä tarjouspyyntö. [Verkkodokumentti]. Saatavilla: http://www.sosiaaliportti.fi/fi-FI/tarjousneuvo/hyva_tarjouspyynto/. [Luettu 17.5.2007].

Tarjousneuvo.fi Stakes. (2007b). Päätöksenteko on kaksivaiheinen. [Verkkodokumentti]. Saatavilla: <http://www.sosiaaliportti.fi/fi-FI/tarjousneuvo/paatoksentekovaihe/>. [Luettu 17.5.2007].

Tarjousneuvo.fi Stakes. (2007c). Ikävä tarjouspyyntö, liikaa liitteitä. [Verkkodokumentti]. Saatavilla: <http://www.sosiaaliportti.fi/Page/82215ea2-9633-4ba2-b6da-887eb3998cf9.aspx?refererUrl=%2fPage%2fc9dcdf4d-8b9a-4cca-9293-acd03e6d917e.aspx&groupId=3d97af98-e443-4927-b0ff-4c37995fe571&announcementId=2c6b40cc-74f2-48d5-a0a7-745a2edf02b9>. [Luettu 17.5.2007].

Suojanen, K. (2002). Opi oikeutta - Tradenomin käsikirja. Helsinki. KS-Kustannus Oy.

Suomen Kuntaliitto. (2006d). Kunta- ja palvelurakennemuutos: Kunnat toteuttavat uudistuksen. [Verkkodokumentti]. Saatavilla: <http://hosted.kuntaliitto.fi/intra/julkaisut/pdf/p061101150355Z.pdf>. [Luettu 14.1.2007].

Temmes, M. (2003b). Hallintouudistusten epäonnistumiset - syyt ja seuraukset. *Hallinnon Tutkimus*, No. 3. 227–243.

Temmes, M. & Kiviniemi, M. (1997). Suomen hallinnon muuttuminen 1987–1995. Edita. Helsinki.

Temmes, M. & Saukkonen Pasi (toim.) (2003a). Suomen julkishallinnon rakenteet. [Verkkodokumentti]. Saatavilla: <http://www.valt.helsinki.fi/vol/spj/electures/temmes.thm>. [Luettu 9.1.2007].

Tiihonen, S. (2004). Poliittisen hallitsemisen ja julkisen hallinnon kehitys 1980–2003. *Artikkelikokoelma tutkimushankkeesta sosiaaliset innovaatiot, yhteiskunnan uudistumiskyky ja taloudellinen menestys. Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra*. [Verkkodokumentti]. Saatavilla: <http://www.sitra.fi/Julkaisut/Heiskala.pdf>. [Luettu 8.1.2007].

Tullock, G. & Buchanan, J. M. (1962). The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy. Ann Arbor. University of Michigan Press.

Tuominen, R. (2005). Oulunsalossa veroeurolla saadaan enemmän ja parempaa laatua. *KuntaDEMO*. [Saatavissa verkkojulkaisuna: [http://www.etu-klubi.fi/intermin/hankkeet/demokratiahanke/home.nsf/files/KuntaDEMO-lehti-1-05/\\$file/KuntaDEMO-lehti-1-05.pdf](http://www.etu-klubi.fi/intermin/hankkeet/demokratiahanke/home.nsf/files/KuntaDEMO-lehti-1-05/$file/KuntaDEMO-lehti-1-05.pdf)]. No. 1. 14–15. Helsinki. Sisäasianministeriö, Kuntaosasto, Kunnallisen demokratian kehittämishanke.

Tuomiranta, M. (2002). Lääkärijohtaja - lääkäri vai johtaja? Tutkimus lääkärijohtajan roolijännitteistä ja johtamisroolin omaksumisesta erikoissairaanhoidossa. Tampere. Tampere University Press.

Valtion säädöstietopankki. (2007). Suomen perustuslaki (11.6.1999/731). [Verkkodokumentti]. Saatavilla: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>. [Luettu 22.1.2007].

Valtion säädöstietopankki. (2006a). Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunta- ja palvelurakennemuutoksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta; HE 155/2006. [Verkkodokumentti]. Saatavilla: <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2006/20060155.pdf>. [Luettu 11.11.2006].

Valtion säädöstietopankki. (2006b). Kuntalaki (17.3.1995/365). [Verkkodokumentti]. Saatavilla: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19950365>. [Luettu 6.12.2006].

Valtioneuvosto. (2003). Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003. [Verkkodokumentti]. Saatavilla: http://www.vn.fi/tiedostot/julkinen/vn/hallitus/Paeaeministeri_Matti_Vanhasen_hallituksen_ohjelma_24.6.2003/131465.pdf. [Sivu päivitetty 24.6.2003]. [Luettu 9.1.2007].

Valtioneuvosto. (2007). Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007. [Verkkodokumentti]. Saatavilla: <http://www.vn.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf/hallitusohjelma-painoversio-040507.pdf>. [Sivu päivitetty 19.4.2007]. [Luettu 18.7.2007].

Valtiovarainministeriö. (2006). Miten voidaan edistää yksityisen palvelutuotannon roolia julkisessa palvelutuotannossa. Hallinnon kehittämisosaston työryhmämuistioita 7/2006. [Verkkodokumentti]. Saatavilla: http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_tyoryhmamuistiot/20060517Mitenv/Tyoryhmamuistio_7_06.pdf. [Luettu 27.1.2007].

Vartola, J. (2005). Hallintotieteen perusteet -kurssin luentomoniste. Johtamistieteiden laitos. Hallintotiede. Tampereen yliopisto.

Volanen, R. (2005). Kohti taloudellisia palvelurakenteita. [Verkkodokumentti]. Saatavilla: http://www.rekisteripooli.fi/20051028/20051028_volanen_teksti.pdf. [Sivu päivitetty 28.10.2005]. [Luettu 15.10.2006].

Vuokko, P. (2004). Nonprofit-organisaatioiden markkinointi. Helsinki. WSOY.

Wilhelmsson, T. (1999). Yksityisoikeus ja sen yleiset opit. *Timonen Pekka (toim.) Johdatus Suomen Oikeusjärjestelmään I: Yksityisoikeus*. 105–131.

Williamson, O. E. (1981). The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach. *The American Journal of Sociology*, Vol. 87. No. 3. 548–577. The University of Chicago Press.

KÄYDYT KESKUSTELUT

Tätä tutkimusta varten on keskusteltu seuraavien henkilöiden kanssa, joihin tutkimuksessa on henkilöiden suostumuksella viitattu suullisena tiedonantona:

Hakari, Kari.
Strategiapäällikkö, Tampereen kaupunki.
Keskustelu 20.12.2006.

Koskinen, Asko.
Sivistyspalvelujen palvelutuotannon johtaja, Tampereen kaupunki.
Keskustelu 30.1.2007.

Määttä, Juhani.
Strateginen suunnittelija, Turun kaupunki.
Keskustelu 11.12.2006.

Suojalehto, Ella.
Tuotantojohtaja, laitoshoidon, asumis- ja kuntoutuspalvelut, Tampereen kaupunki.
Keskustelu 15.1.2007.

Sillanaukee, Päivi.
Sosiaali- ja terveystieteiden palvelutuotannon johtaja, Tampereen kaupunki.
Keskustelu 10.1.2007.

Tätä tutkimusta varten on keskusteltu seuraavien henkilöiden kanssa, joihin ei ole tutkimuksessa viitattu:

Nikkilä, Erkki. Pihtiputaan kunnanjohtaja.

Paloniemi, Erkki. Vesilahden kunnanjohtaja.

Salovaara, Pertti. Kansanedustaja.

LIITTEET

LIITE 1. Teemahaastattelurunko

Teemahaastattelurunko

Taustatiedot

- Ikä
- Koulutustausta, sopimukseen liittyvä koulutus
- Ammatillinen ja poliittinen tausta
- Työkokemus yksityiseltä sektorilta (esimiesasemassa)

Sopimukset ja sopimusosaaminen

- Millaisia tehtäviä ja toimintoja kunnalla on mahdollisuus järjestää sopimusperusteisesti?
- Millä tavalla sopimusperusteisen palvelutuotannon kannattavuus tai kannattamattomuus verrattuna omana työnä tehtäviin palveluihin määritellään?
- Millaista osaamista sopimusperusteinen palvelutuotanto edellyttää verrattuna kunnan omana työnä tuotettaviin palveluihin?
- Millä tavalla sopimuksia arvioidaan ja ketkä arviointia suorittavat?

Sopimusten merkitys

- Mitkä ovat keskeisimmät syyt sopimusperusteiseen palvelutuotantoon kunnassanne?
- Millaisia kokemuksia kunnalla on sopimusperusteisista palveluista?
- Millä tavalla luonnehtisitte sopimusperusteista palvelutuotantoa kuntalaisen näkökulmasta?
- Millä tavalla näette sopimusperusteisuuden kehittyvän lähitulevaisuudessa?
- Mitkä seikat vaikuttavat sopimusperusteisuuden kehittymiseen?

Sopimusten hallinta/johtaminen

- Miten sopimuksilla johdetaan?
- Millainen merkitys poliittisella päätöksenteolla on sopimusperusteisuudessa?
- Millainen päätöksentekojärjestelmä soveltuu sopimusperusteisuuteen?
- Millä tavalla sopimusperusteisen palvelutuotannon johtaminen eroaa johtamisesta perinteisessä palvelutuotannossa?
- Millä tavalla sopimukseen liittyvät toiminnot on ohjeistettu kunnan sisällä?
- Millaisia sopimusten hallintaan soveltuvia teknisiä järjestelmiä kunnalla on käytössä?
- Millaisista sopimuksista kunnan sopimusportfolio koostuu?
- Millainen sopimusosapuoli yksityinen yritys mielestänne on?
- Millainen sopimusosapuoli kolmannen sektorin toimija mielestänne on?
- Millaisia vaikutuksia kilpailuttamisella on kunnan palvelutuotantoon?
- Millä tavalla kilpailuttaminen tulee toteuttaa?

LIITE 2.

Tutkimuskunnat ja haastatellut henkilöt

ESPOO

Metso Juha
Perusturvajohtaja
12.2.2007

Kokkonen Marketta
Kaupunginjohtaja
12.2.2007

Elkala Helena
Hallintokeskuksen johtaja
12.2.2007

Sistonen Markku
Valtuuston puheenjohtaja
18.2.2007

Mäkelä Jukka
Hallituksen puheenjohtaja
23.2.2007

Akaan-Penttilä Eero
Valtuuston puheenjohtaja
27.2.2007

OULUNSALO

Helanen Suvi
Hallituksen puheenjohtaja
18.2.2007

Pudas Tapio
Valtuuston puheenjohtaja
18.2.2007

Pietiläinen Paavo
Sosiaali- ja terveystoiminnan johtaja
19.2.2007

Ylitervo Sirkka
Hallintojohtaja
19.2.2007

Räihä Tuomo
Kunnanjohtaja
19.2.2007

LIITE 3.

Kirje tutkimuskuntiin

Arvoisa vastaanottaja

Suomen Kuntaliitto ja Tampereen Yliopisto toteuttavat yhdessä hankkeen Uudistuva kuntajohtaminen. Hankkeen tavoitteena on avata uusia kuntajohtamisen suuntia keräämällä kokoon uusinta kuntajohtamisen tutkimustietoa ja esittää sitä tuoreessa muodossa niin, että kunnat voivat käyttää näin syntynyttä tietoa oman johtamisjärjestelmänsä kehittämisessä.

Hankkeen ensimmäinen vaihe toteutuu osana Tampereen yliopiston laudaturseminaarityöskentelyä, jota johtaa kunnallispolitiikan professori Arto Haveri.

Hallintotieteiden ylioppilas Riku Rekonen käsittelee kuntajohtamista otsikolla, Sopimuksilla johtaminen. Tutkimuksen päätavoitteena on selvittää, mikä merkitys sopimuksilla on kunnan toiminnassa ja kunnan johtamisessa.

Tietämyksen syventämiseksi toteutetaan teemahaastatteluja. Toivomme teiltä positiivista suhtautumista hankkeeseen ja että Te voisitte olla eräs haastateltavista. Mikäli tämä Teille sopii, hall.yo. Riku Rekonen ottaa Teihin yhteyttä sopiakseen haastatteluiden tarkemman ajankohdan.

Mikäli Teillä ei ole mahdollisuutta ottaa osaa haastatteluihin, niin toivomme Teitä ilmoittamaan siitä 23.1.2007 mennessä sähköpostitse antti.kuopila@kuntaliitto.fi.

Lisätietoja hankkeesta ja sen toteutuksesta antaa asiantuntija Antti Kuopila, Suomen Kuntaliitto, p. 09-771 2754, antti.kuopila@kuntaliitto.fi

Yhteistyöterveisin,

Kaija Majoinen
kehitysjohtaja
Suomen Kuntaliitto