

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamistieteiden laitos

Pro Gradu - tutkielma

—TILAAJAN JA TUOTTAJAN VUOROVAIKUTUS—

**Pilottihankkeen arviointia
Tampereen toimintamalliuudistuksessa**

Hallintotiede
Pro-Gradu tutkielma
Lokakuu 2007
Ohjaaja: Risto Harisalo

Sami Uusitalo
80463

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto Johtamistieteiden laitos, Hallintotiede.

Tekijä: Sami Uusitalo
Tutkielman nimi: Tilaaajan ja tuottajan välinen vuorovaikutus- Pilottihankeen arviointia Tampereen toimintamalliuudistuksessa
Pro gradu -tutkielma: 91 sivua, 2 liitesivua
Aika: Syyskuu 2007
Avainsanat: Tilaaaja-tuottajamalli, Vuorovaikutus, Päämies-agenttiteoria, New Public Management, Uusi julkijohtaminen, Sopimuksellisuusteoria

Tutkimus toteutettiin pro-gradu tutkielmana Tampereen Yliopiston Johtamistieteen laitoksella. Tarkoituksena oli selvittää tilaaajan ja tuottaja välisen vuorovaikutuksen dynamiikkaa ja tutkimus toteutettiin tapaustutkimuksena. Kohdeorganisaationa toimi eräs Tampereen kaupungin palvelutuotannon sisäinen toimialue, joka oli ollut mukana 2007 toteutetun toimintamalliuudistuksen pilottivaiheessa. Teemahaastatteluna toteutettuun tutkimukseen kutsuttiin yhteensä yhdeksän tilaaajan ja tuottajan välisissä sopimusneuvotteluissa toimivaa henkilöä. Kaikki haastateltavat toimivat myös esimiestehtävissä.

Taustateoriana tutkimuksessa käytettiin päämies-agenttiteoriaa sekä sopimuksellisuusteoriaa. Keskeisinä vuorovaikutuksen elementteinä tutkittiin tilaajien ja tuottajien välistä luottamusta, suhteen symmetriaa, konfliktin hoitoa, yhteistyötä, sekä seurantamittareita.

Tilaaajan ja tuottajan onnistunut vuorovaikutus perustuu luottamukseen. Samalla se perustuu tasavertaiseen asemaan ja sopimuskumppanin kunnioittamiseen. Onnistuakseen tässä toimijoilla tulee lisäksi olla tiedossaan pitkän aikavälin omistajan tavoitteet sekä riittävät toimintaedellytykset, jotta toimintaa voidaan kehittää. Kaikkein arvokkainta näyttää onnistuneelle vuorovaikutukselle olevan kaikkien osapuolten sitoutuminen sen kehittämiseen ja tämän tarpeen priorisoiminen tarpeeksi korkealle oman ajan käytössä.

Keskeiset kehittämissuhteet: Tilaaajalla ja tuottajalla tulisi olla aiempaa parempi mahdollisuus keskittyä keskinäisen yhteistyön ja pitkän aikavälin toiminnan suunnittelun kehittämiseen. Tilaaajan ja tuottajan tulisi saada paremmin tietoa omistajan pitkän linjan suunnitelmista ja aikatauluista. Tuottajan toimintaedellytyksiä tulee parantaa, jotta vertailu yksityisen sektorin kanssa on mahdollista. Samoin mahdollisen markkinoiden avaamisen kannalta toimintaedellytysten parantaminen on tärkeää. Sopimuskäytäntöjä tulee edelleen kehittää yhtenäisempään ja joustavampaan suuntaan.

Sisällysluettelo

1. Johdanto.....	5
2. Tutkimuksen perusvalinnat.....	8
2.1 Tutkimuksen päätehtävän asettaminen.....	8
2.2. Tutkimuksen tavoitteen asettaminen	10
2.3. Tutkimuksen näkökulma	12
3. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys	14
3.1. Pääkäsitteet ja niiden väliset suhteet	14
3.2. Uusi julkisjohtaminen.....	15
3.1.2. Julkisjohtamisen kritiikki.....	19
3.3. Päämies-agentti-teoria	20
3.3.1. Tilaaaja-tuottaja-asetelma.....	24
3.4. Sopimuksellisuus ja vuorovaikutus neuvotteluprosessissa.....	27
3.4.1. Vuorovaikutuksen määrittelyä	29
3.4.2. Sopimusprosessi	36
4. Tutkimuksen aineiston keruu ja analysointi	39
4.1 Tutkimuskohde.....	39
4.2 Aineiston keruu	39
4.3 Aineiston analysointi.....	41
5. Tutkimuksen tulokset.....	43
5.1 Luottamus tilaajan ja tuottajan välillä	43
5.1.2 Yhteenveto	47
5.2 Tilaaajan ja tuottajan roolit ja symmetria.....	49
5.2.1 Roolit	49
5.2.2 Työnjako	51
5.2.3 Toimijoiden välinen symmetria.....	51
5.2.4 Yhteenveto	53
5.3 Tilaaajan ja tuottajan konfliktit ja haasteet.....	55
5.3.1 Konfliktit ja niiden hoitaminen	55
5.3.2 Ongelmat ja tulevaisuuden haasteet	57
5.3.3 Yhteenveto	63
5.4 Tilaaajan ja tuottajan välinen yhteistyö ja vuorovaikutus	64
5.4.2 Yhteenveto	68
5.5. Tilaaajan ja tuottajan toiminnan arviointia.....	69
5.5.1 Yhteenveto	72
5.6 Tampereen tilaaaja-tuottajamallin arviointia.....	73
5.6.1 Toimintamallin vaikutukset työn tuottavuuteen.....	73
5.6.2 Toimintamallin vaikutukset kuntalaiseen	74
5.6.3 Toimintamalliuudistus työntekijän näkökulmasta.....	76
5.6.4 Kuinka sopimusohjaus toimi pilotin aikana?	76
5.6.5. Tiedotus ja osallistuminen toimintamalliuudistuksen yhteydessä.....	76
5.6.6 Yhteenveto	78

6. Tulosten yhteenveto ja keskeiset johtopäätökset	79
6.1 Luottamus- kaiken perusta	79
6.2 Eriyttäminen haasteena vuorovaikutukselle.....	81
6.3 Toimintaedellytykset haasteena	83
6.4 Keskeiset kehittämissuhteet	84
6.5 Taustateorian käytettävyys.....	84
6.6 Tutkimuksen ja johtopäätösten luotettavuudesta	85
7. Lopuksi.....	87
8. Lähteet:.....	89
9. Liitteet	92
Liite 1. Haastattelurunko	92
Liite 2. Tutkimuskutsu	93

Kuviot

Kuvio 1. Tutkimuksen pääkäsitteet.....	14
Kuvio 2. Ostoprosessin kuusi vaihetta.....	28
Kuvio 3. Sopimuksellisuuden muodot.....	35

1. Johdanto

Suomessa on jo vuosia pyritty kehittämään julkisen sektorin toimintaa, jossa hyvinvointiyhteiskunnan tehtävien lisääntyessä joudutaan yhä enemmän pohtimaan niitä mahdollisuuksia, joita kunnat voisivat käyttää oman palveluntuotannon kehittämisessä ja rahoituksessa. Perinteisesti julkisen sektorin tehtävien lisääntyessä on organisaation kokoa kasvatettu lisäämällä yksikköjä ja virkoja. Julkisen sektorin kasvu on aiheuttanut sen, että sen toimintaprosesseista ja hallintakoneistosta on tullut erittäin monimutkainen. Kasvavissa määrin on huomattu, että julkisen sektorin toimintaa on yhä vaikeampaa valvoa ja ohjata. Perinteisen julkishallinnon tilalle on kehitetty kansainvälisesti uutta tapaa johtaa ja koordinoida julkisten palveluiden tuotantoa. Tätä paradigmaa kutsutaan uudeksi julkishallinnoksi. Tämän uuden ajattelutavan yksi peruslähtökohta on tuottaa yritysmaailmasta uusia tapoja allokoita resursseja ja parantaa palveluiden kustannus-laatu tasoa. Suomessa onkin jo pitkään pyritty tehostamaan julkisten organisaatioiden tehokkuutta ja tuottavuutta. Moniin julkisen sektorin ongelmiin pidetään syynä kilpailun puutetta. Kunnalliset palveluntuottajat ovat usein alueellisia monopoleja, jotka eivät joudu kilpailemaan urakoista ja elintilasta, kuten yritykset aidoilla markkinoilla. Koska julkisen sektorin toimintayksiköiden ei tarvitse kilpailla, ei niiden myöskään tarvitse optimoida tehokkuutta, tuottavuutta ja vaikuttavuutta. On nähty, että julkiselle sektorillekin on saatava lisää kilpailua, joka pakottaisi palvelutuottajat kilpailemaan oikeudesta tuottaa julkisia palveluita. On otettava selvää vaihtoehtoisista rahoitusmalleista, mikäli halutaan turvata palvelutaso. Tilaja-tuottaja-malli on yksi toimintasuositus, joka viimeaikoina on saanut paljon kannatusta kuntasektorilla. Useat kunnat ja kuntayhtymät ovatkin siirtyneet käyttämään sitä palvelutuotannossaan.

Kunnalla on velvollisuus järjestää kunnan asukkaille heille kuuluvat peruspalvelut, kuten terveydenhuollon ja sosiaalipalvelut. Tätä tehtävää toteuttaessaan se pyrkii toimimaan mahdollisimman tehokkaasti ja tuottavasti. Kilpailun ja markkinatalouden käytäntöjen sopeuttamisen julkiselle sektorille sopiviksi toivotaan saavan aikaan tavoiteltua rationalisointia, tehokkuutta ja vaikuttavuutta. Koska julkisten peruspalveluiden on oltava, usein lain mukaan, kaikille kansalaiselle saatavilla, ei sitä voi alistaa normaalin markkinamallin idealle. On kuitenkin huomattu, että perinteisen monoliittisen mallin rahoituspohja on kestävä. On siis luotava jonkinlainen keinotekoinen markkinamalli, jossa kunnan on mahdollista kilpailuttaa ne palvelut, joihin se on velvoitettu. Samalla on kyettävä pitämään huolta niistä velvoitteista, joita laki asettaa kunnalle esimerkiksi terveyspalveluiden nopeasta saatavuudesta sekä korkeasta laadusta.

Tilaja-tuottaja-mallia on pidetty yhtenä erittäin merkittävänä vaihtoehtona uudeksi rahoitusohjausjärjestelmäksi. Sillä luodaan juuri kaivattua kilpailua julkisen sektorin yksiköiden välille. Yksinkertaistettuna mallissa erotetaan palvelun tilaaja ja tuottaja toisistaan ja näiden välille muodostetaan ostaja-myyjä suhde. Koska usein molemmat toimijat ovat saman organisaation palveluksessa, missä aktiivista kilpailua ei niinkään ole, on kyseessä itse asiassa eräänlainen johtamis-motivointi-ohjaus-budjetointi malli. Tälle rinnasteisia käsitteitä on tulos-, laatu- ja prosessijohtaminen. Nämä mallit eivät kuitenkaan niinkään mahdollista organisaation palveluiden hinnoittelua ja kilpailuttamista, kuten tilaaja-tuottajamalli. Mikään ei velvoita kuntia hoitamaan palvelutuotantoaan välttämättä kunnan oman organisaation kautta tai jonkin maantieteellisen sidoksen vuoksi. Kunnat tilaavat palvelut sieltä, mistä kokevat ne tehokkaimmin ja tuottavimmin saavansa. Näin julkisen sektorin yksiköt ovat pakotettuja kilpailemaan olemassaolostaan ja joutuvat todistamaan olemassaolonsa merkityksen.

Tilajan ja tuottajan välillä valitsee siis vuorovaikutteinen asiakassuhde. Eriyttämisessä on pyritty mallintamaan yritysten välistä vuorovaikutusta. Tämä asiakassuhde ei ole kuitenkaan täysin ongelmaton. Normaalisissa markkina-asetelmissa, asiakkaan ostaessaan kulutushyödykettä, hän omaa tarvittavan määrän tietoa tuotteesta, jotta voi tehdä faktoihin ja oikeaan informaatioon perustuvan ostopäätöksen. Tilaja-tuottaja-mallissa tilanne on toinen. Suoritteiden ostajalla ei usein ole samaa tietoa erikoisalan erityistarpeista ja reaalikustannuksista, jotta tämä voisi tehdä harkitun ostopäätöksen. Tilaja joutuu luottamaan siihen, että tuottajan tekemä tarjous palveluiden vaikuttavuudesta ja kustannustehokkuudesta on oikea ja tilajan tavoitteisiin nähden paras mahdollinen. Tätä informaation epäsuhtaa kutsutaan *tiedon asymmetriaksi*

Tämä asetelma luo erityistä mielenkiintoa tilajan ja tuottajan väliselle vuorovaikutukselle. Jotta kyseinen malli toimisi mahdollisimman tehokkaasti, on toimijoiden välillä vallittava asiakassuhde, joka perustuu luottamukselle ja avoimelle kommunikoinnille. Perinteisesti julkisella sektorilla on nähty tehtäväksi kehittää yhteistyötä palvelun käyttäjiin. Tilaja-tuottaja-mallissa julkisen palvelun tuottaja toimii sopeutetuilla markkinoilla, joten se joutuu myös entistä enemmän kiinnittämään huomiota kokonaisvaltaisemmin palveluprosessiinsa. Palvelut tuotetaan kohderyhmälle ja tilaja tilaa palvelun, mikäli on vakuuttunut siitä, että kyseessä on tehokkain toimiva paketti. Tuottajien on siis tärkeää pitää hyviä asiakassuhteita ja toimivia vuorovaikutussuhteita myös tilajaan, eli asiakkaaseen. Toimiva yhteistyö on tärkeää, sillä tilajalla ja tuottajalla on viime kädessä yhteinen päämäärä. Kunnilla on toimeksiantajana tavoitteena tuottaa mahdollisimman tehokkaasti ja

tuottavasti ja tuottajan tavoite on taas tuottaa laadukkaita ja vaikuttavia palveluita, jotta sen palveluille on kysyntää. Jokaisen kunnan asukkaan hyvinvointi on siis viimekädessä molempien etu. Siksi onkin mielenkiintoista tutkia, minkälaisia käsityksiä tilaajilla ja tuottajilla on välillään vallitsevista vuorovaikutussuhteista. Tilaaja ja tuottaja katsovat palveluprosessia eri näkökulmista omat intressit lähtökohtinaan. Näin neuvottelutilanteessa voi näkemykset olla kovinkin erilaisia rahoituksen ja palveluiden priorisoinnista. Ohjausneuvotteluiden tarkoituksena onkin löytää yhteinen sävel. Sopimus, johon molemmat osapuolet voivat olla tyytyväisiä. Tilaaja ja tuottaja siis istuvat pöydän eri puolilla ja pyrkivät yhteistyöhön. Tämän tutkimuksen tarkoituksena on kartoittaa, minkälaisia käsityksiä osapuolilla toisistaan on ja kuinka nämä käsitykset vaikuttavat yhteistyöhön. Samalla olisi mielenkiintoista pohtia, miten eri tuottajapuolen toimijat näkevät keskinäisen yhteistyön ja vuorovaikutuksen merkityksen. Onnistuessaan tällainen tarkastelu saattaa antaa tilaajille ja tuottajille keinoja parantaa kunnallisten palveluiden vaikuttavuutta ja saatavuutta, jolla voi olla suoria taloudellisia vaikutuksia.

2. Tutkimuksen perusvalinnat

2.1 Tutkimuksen päätehtävän asettaminen

Julkinen organisaatio, joka ottaa käyttöönsä tilaaja-tuottaja-mallin, joutuu läpikäymään suuren kulttuurimuutoksen. Tällä muutoksella on suuri vaikutus toimintaympäristöön ja koko vuorovaikutuskenttään. Yksityisellä sektorilla ja vapailla markkinoilla toimivalle yritykselle toimiva vuorovaikutus sidosryhmien ja yhteistyökumppanien kanssa on itsestäänselvyys ja jopa elinehto. Julkisella sektorilla palvelutuotanto on perinteisesti tapahtunut tiukkojen rakenteiden puitteissa. Vuorovaikutus myös on perinteisiin ja hierarkiaan sidottua. Tilaaja-tuottaja-mallissa toimijat kuitenkin eriytetään toisistaan, jolloin saadaan aikaan sopeutetut eli ns. kvasi-markkinat. Tilaaja ja tuottaja toimivat usein kuitenkin saman organisaation palveluksessa, eikä ole ongelmattomaa vaihtaa sidoskumppania, mikäli yhteistyö ei onnistu. Lisäksi julkisella organisaatiolla on yhteiskunnallinen tehtävä, jota se on velvollinen hoitamaan. Sen vuoksi sen toiminta ja vuorovaikutus eivät voi olla aivan samanlaista kun yksityisen sektorin yrityksillä keskenään.

Julkisen sektorin perinteisestä toimintamallista, joka perustuu byrokraatiaan ja hierarkiaan, löytyy runsaasti tutkimusta. Samoin on helppoa löytää tutkimuksia yritysten välisestä toiminnasta ja vuorovaikutuksesta. (Lehtonen 2004). Ei ole kuitenkaan yhtä helppoa löytää tutkimuksia vuorovaikutuksesta ja dynamiikasta tilaaja-tuottaja asetelmassa, missä julkisen sektorin toimijat ovat keskenään asiakassuhteessa.

Valkama (1994) varoittaa vaaramomenteista, jotka voivat seurata kun tilaus ja tuotantofunktio eriytetään toisistaan. Yksiköt saattavat lähteä kehittymään toisilleen vieraaseen suuntaan ja kulttuuriin. Eriytyminen saattaa kasvattaa esteitä toimijoiden välille ja aiheuttaa yhteistyö- ja koordinoitongelmia. Heikentynyt yhteistyö saattaa johtaa huonoon suunnitteluun, johtamiseen ja päällekkäiseen organisointiin eli tuplabyrokraatiaan joka taas johtaa kustannusten kasvuun. Huono yhteistyö toimijoiden välillä lisää myös ns. *transaktiokustannuksia*, eli neuvottelu ja ohjaus järjestelmän ylläpitämisestä koituvia kustannuksia.

Huono yhteistyö saattaa synnyttää Valkaman mukaan "pahan kehän", jossa ristiriidat johtavat lisääntyneeseen kontrollointiin joka johtaa lisääntyneeseen epäluottamukseen ja sitä kautta kovempaan linjaan. Tämä taas johtaa uusiin ristiriitoihin jne.

Jo edellä esitelty tiedon asymmetria lataa paljon merkitystä tilaajan ja tuottajan väliselle vuorovaikutukselle. Lillrankin (2006) mukaan tilaajaosapuolella voi olla vaarana nähdä itsensä altruistisena hyvän yhteisen edustajina vaikka julkishallinnossa on nähtävissä itsekkyyttä ja opportunistia, siinä missä muillakin sektoreilla. Samalla Konttinen (2005) kertoo kansainvälisistä kokemuksista Ruotsissa, missä kymmenenkin vuoden kokemusten jälkeen koettiin, että tilaaja-puolelta puuttui tarvittavaa tilaajaosaamista. Myös sopimusohjauksen transaktiokustannukset pysyivät korkeina, mikä kertoo siitä, että vuorovaikutus ei ollut sujuvaa. Lisäksi Englannissa koko järjestelmää pidettiin liiaksi tilaajan dominoimana, jolla ei kuitenkaan ollut tarvittavaa substanssitietoa palvelun luonteesta ja laadusta.

Edellisen perusteella on muodostettavissa seuraavanlainen tutkimuskysymys.

Minkälaisena osapuolet kokevat keskinäisen vuorovaikutuksen tilaaja-tuottajamallissa sopimusneuvotteluiden aikana?

Palveleeko vuorovaikutus käytäntöä vai haittaako se sujuvaa työntekoa, minkälaisia ennakkokäsityksiä toimijoilla on toistensa vaikuttimista ja ammattitaidosta. Samalla voidaan hahmottaa mitkä ovat tilaajan ja tuottajan välisen vuorovaikutuksen ominaisuudet ja milloin osapuolet kokevat vuorovaikutuksen onnistuneeksi. Tilaaja-tuottaja-malliin liittyy yleisesti sopimusohjausneuvottelut, mikä ovat pitkä prosessi. Vuorovaikutusta syntyy neuvotteluiden aikana useassa muodossa ja useita kertoja. Tarkoituksena on kartoittaa vuorovaikutusta koko neuvotteluiden ajan ensimmäisistä yhteydenotoista aina sopimuksen syntymiseen ja sen jälkeiseen aikaan.

Kysymyksen asettelua voisi perustella seuraavasti. Tilaaja-tuottaja-malli on erittäin ajankohtainen aihe tämän hetken Suomessa, jossa ollaan suuren muutoksen partaalla kuntasektorilla. Aikaisempi tutkimus ei ole kiinnittänyt huomiota tilaajan ja tuottajan väliseen vuorovaikutussuhteeseen julkisella sektorilla. Tuon yhteistyön onnistumien on tärkeää ja siksi tutkimuskohteen arvoinen. Toiseksi, parempi ymmärrys vuorovaikutuksen laadusta auttaa kehittämään osapuolten välistä yhteistyötä pitkäkantoisesti. Tuon vuorovaikutuksen voi olettaa olevan erilaista kun perinteisessä byrokratiassa tai yritysten välisessä toiminnassa. Siksi on tärkeää ymmärtää tuon vuorovaikutuksen luonnetta ja muotoja. On myös mielenkiintoista hahmottaa, miten tuottavat yksiköt hahmottavat omat vuorovaikutussuhteensa suhteessa toisiinsa.

Kolmanneksi, onnistuessaan tämä tarkastelu lisää tietoa tilaaja-tuottaja-mallin toiminnasta käytännössä. Näin on mahdollista löytää asioita, joita voidaan kehittää toimijoiden kesken. Tietoa voivat hyödyntää, mitkä tahansa organisaatiot, jotka ovat tekemisissä tilaaja-tuottaja-mallin kanssa. Kunnat, jotka toimivat toimeksiantajina ohjaussopimuksille, poliittiset lautakunnat, jotka usein toimivat tilaajan roolissa. Lisäksi sairaalat, liikelaitokset, lastentarhat, museot ja monet muut palveluita tuottavat yksiköt. Lisäksi organisaatiot, jotka mahdollisesti suunnittelevat mallin käyttöönottoa voivat käyttää tietoa hyväkseen määritellään ja toimeenpannessaan omia strategioitaan. Samalla tutkimukseen osallistuvat organisaatiot saavat ajankohtaista tietoa omasta nykytilastaan ja he voivat hyödyntää tietoa parhaalla katsomallaan tavalla pyrkiessään tehostamaan toimintansa vaikuttavuutta ja tehokkuutta.

2.2. Tutkimuksen tavoitteen asettaminen

Tieteen tavoitteena on Niiniluodon (2000) mukaan etsiä ja löytää uutta tietoa. Myös tämän tutkimuksen tavoitteena on löytää uutta tietoa yksilöiden käsityksistä välillään vallitsevasta vuorovaikutuksesta sopimusohjausprosessin aikana. Tässä yhteydessä vuorovaikutus ymmärretään kahden osapuolen väliseksi suhteeksi johon toimija vaikuttaa ja tulee vaikutetuksi. Koska vuorovaikutusta tutkitaan olosuhteissa, mistä ei aikaisempaa tietoa juurikaan löydy, on tarkoituksena kerätä ilmiötä kuvaavaa tietoa. Olennaista on se, että kerättävän aineiston avulla pyritään löytämään merkityksiä ja ilmiöitä (Niiniluoto 2000). Näin ymmärrämme enemmän vuorovaikutuksesta ilmiönä sopimusohjausprosessissa. Tutkittava tieto perustuu ihmisten käsityksiin vuorovaikutuksesta. Käsitykset perustuvat yksilön subjektiiviseen tulkintaan ja syntyvät tämän kokemuksista, joita tulkitaan aistihavainnoin. Tulkintaan vaikuttaa yksilön aikaisempi tieto, kokemukset sekä uskomukset. Kun tarkoitus on keskittyä nimenomaan yksilöiden käsityksiin sekä ominaisuuksiin, jotka ovat abstrakteja, on haastavaa pyrkiä keräämään tietoa objektiivisten mittareiden tai havainnoinnin avulla. Subjektiivisten kokemusten keräämiseen sopii paremmin haastattelu. Kerättävä aineisto on yksilöiden muistiin perustuvia mielikuvia ja käsityksiä jo tapahtuneista tapahtumista. Ajallisesti aineisto kattaa koko neuvotteluprosessin kattavan jakson. (Niiniluoto 2000).

Tutkimus perustuu aineistoon, jota kerätään yksilöiltä. Tällöin voidaan puhua empiristisestä tiedosta (Toivonen 1999). Joskin voidaan ajatella, että kerättävä aineisto jäsenetään tutkijan tulkinnan

kautta. Tällöin tiedon synty saa myös rationalistisia piirteitä. Kun pyrkimyksenä on saada kuvaavaa tietoa ilmiöstä ja samalla syventää ymmärrystä voidaan Habermasin tekemän jaottelun mukaan puhua hermeneuttisesta tiedon intressistä. Hermeneutiikka pyrkii kaiken tulkitsevan tiedostamisen perusteiden selvittämiseen (Niiniluoto 2000). Tutkimuskohteena ovat siis mentaaliset aistimussisällöt ja yksilöiden arkikokemus. Tällöin voimme puhua fenomenologisesta tutkimusotteesta. Viime kädessä syntyvä tieto tulkinnallista ja sen luotettavuus perustuu tulkinnan loogisuuteen ja päättelyn aukottomuuteen. Niiniluoto käsittelee juuri tätä ongelmaa kirjassaan: Johdatus tieteenfilosofiaan. Kun kerätään aineistoa subjektiivisista vaikutelmista, kuinka on mahdollista johtaa niistä objektiivisesti testattavia protokollalauseita (Niiniluoto 2000, Toivonen 1999).

Päätavoitteena on siis löytää kuvaavaa tietoa vuorovaikutuksesta neuvotteluprosessin aikana. Kun ilmiöitä on tunnistettu ja niiden merkitystä ymmärretään, on mahdollista tulevassa tutkimuksessa pyrkiä paremmin selittävään ja kenties ennustavaan ongelmanasetteluun. Kuitenkin on mahdollista, että jo saatavasta kuvaavasta tiedosta on mahdollista abduktoida jonkinlaisia syy-seuraussuhteita. On myös mahdollista, että tiedon avulla voidaan induktiivisesti löytää säännönmukaisuuksia kyseisestä ilmiöstä Humelaisella menetelmällä (Toivonen 1999).

Kun tieteellinen tavoite tiedostetaan ja heijastellaan niitä kysymyksenasetteluun, voidaan määritellä myös käytännön tavoitteita, joihin on mahdollista pyrkiä. Ensimmäisenä tavoitteena on kuvata tilaajan ja tuottajan välistä vuorovaikutusta sopimusohjausprosessissa. Toiseksi, tavoitteena on tunnistaa, vaihtelee vuorovaikutuksen taso prosessin eri vaiheissa. Kun prosessi on saatu kuvattua, pyritään selvittämään, minkälaisia vuorovaikutustaitoja toimijoilta vaaditaan sopimusohjausneuvotteluissa. Tutkimuksen analyysivaiheessa on mahdollista käydä keskustelua aikaisemman tutkimusaineiston kanssa ja tunnistaa eroavaisuuksia, joita mahdollisesti on tunnistettavissa kahden yksityisen sekä kahden julkisen organisaation välisestä vuorovaikutuksesta.

Saavuttamalla edellä mainitut tavoitteet, on mahdollista asettaa tavoitteita myös suuremmalla näkökulmalla. Näin tavoitteiksi voidaan lukea vuorovaikutuksen tehostamisen tilaajan ja tuottajan välillä. Samalla tavoitteina voidaan pitää myös parantaa toimijoiden välistä yhteistyötä ja sitä kautta tutkittavan organisaation toimintaa. Tavoitteena on tuottaa kehittämisohjeita vuorovaikutuksesta toimijoiden välillä, jolloin julkisen organisaation ollessa kyseessä, tuloksilla saattaa olla taloudellisia ja allokatiivisia vaikutuksia koko organisaation toimintaan..

Yhteenvedon voidaan sanoa, että tutkimuksella on kolme tehtävää. Ensimmäinen on palvella tiedeyhteisöä lisäämällä tieteellisen prosessin avulla luotua tietoa sen käyttöön. Toisena tehtävänä on luoda tapoja kehittää ja tunnistaa ilmiöitä käytännön maailmasta ja näin palvella sitä organisaatiota ja organisaatioita, joissa tutkimus toteutetaan. Kolmanneksi tavoitteena on auttaa tutkimuksen suorittavaa opiskelijaa ymmärtämään, jäsentämään ja toteuttamaan tieteellisen tutkimuksen prosessi.

2.3. Tutkimuksen näkökulma

Tässä tutkimuksessa on tarkoitus tarkastella sekä tilaajan, että tuottajan näkökulmia. Tutkimuksen näkökulmaa ohjaa jonkin verran jo tutkimusongelman asettelu. Kaiken kaikkiaan vuorovaikutuksessa voisi huomioida yksilöiden sosiaalisia taitoja tai teknistä toteutusta. Tuota vuorovaikutusta olisi mahdollista tutkia myös psykologisena ilmiönä. Tällöin lähtökohtana olisivat yksilön kognitiiviset prosessit. Sen sijaan tutkimus rajoittuu juuri toimijoiden subjektiivisiin muistoihin ja mielikuviin asioista. Tutkimuskohteena on vuorovaikutus ilmiönä, johon osallistuu kaksi osapuolta. Tällöin tarkastelun alla on molempien osapuolten kokemukset, eikä suuntauduta vain toiseen. Tarkemmin tutkimuskohteena on tilaajan ja tuottajan välinen suhde, joka Möller & Halisen (1999) mukaan on perusyksikköä vuorovaikutusta tutkittaessa. Mitä tulee vuorovaikutukseen sopimusohjausprosessin kehyksessä, olisi mahdollista tutkia osapuolten sopimusosaamista tai teknistä osaamista. Tällöin voitaisiin objektiivisesti mitata tiedonkulkua määrällisesti prosessin eri vaiheissa.

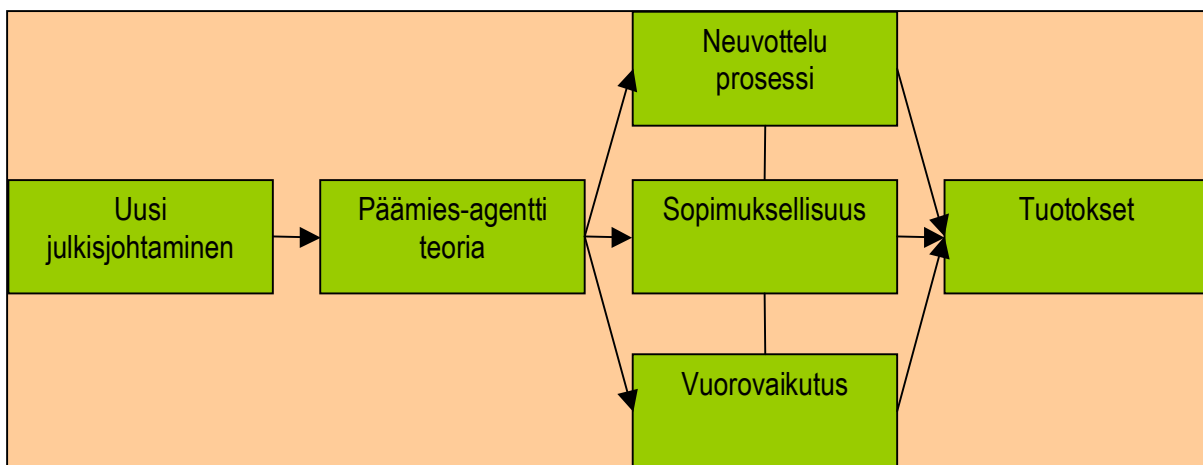
Vuorovaikutuksen vaikutusta sopimusohjaustilanteessa tuloksellisuuteen ja sitä kautta taloudellisiin vaikutuksiin olisi myös erittäin mielenkiintoinen näkökulma. Jos ajatellaan tilaaja-tuottajamallia ohjausmenetelmänä, voitaisiin sitä verrata tulosohjaukseen tai laatujohtamiseen. Tässä tutkimuksessa on tarkoitus käyttää uutta julkisjohtamista viitekehyksenä, jonka nähdään tuoneen tilaaja-tuottaja-mallin tapaisia sovellutuksia käytännön elämään julkisella sektorilla. Tässä on vielä yksi näkökulman rajaus. Tilaaja-tuottaja-mallissahan voi olla myös ei-julkisia toimijoita. Tässä tutkimuksessa keskitytään kuitenkin vain julkisen sektorin toimijoihin. Jos ajatellaan tilaaja-tuottaja-mallin toimijoita, voitaisiin tutkimukseen liittää myös poliittinen taso. Onhan tilaaja-tuottaja-malli viime kädessä pyrkimys saada julkisten palveluiden ohjattavuutta poliitikkojen käsiin. Tällöin näkökulmana voisi olla kuntien tai valtion roolit tai vaikutussuhteet. Viime kädessä

prosessin tuotos kohdistuu tavalliseen kadun kulkijaan. Siksi voisikin olla perusteltua paneutua tähän. Kuten todettu, rajaus on määritelty kuitenkin vain itse tilaajan ja tuottajan väliseen vuorovaikutukseen.

3. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys

3.1. Pääkäsitteet ja niiden väliset suhteet

Tässä tutkimuksessa pyritään jäsentämään tilaajan ja tuottajan välistä vuorovaikutusta pääkäsitteiden kautta. Uuden julkisjohtamisen paradigman nähdään synnyttäneen erilaisia käytännön sovelluksia, joista yksi tunnetuimmista on tilaaja-tuottajamalli. Tilaajan ja tuottajan välistä vuorovaikutusta tarkastellaan päämies-agenttiteorian, sekä sopimuksellisuusteorian kautta.



Kuvio 1. Tutkimuksen pääkäsitteet.

Uusi julkisjohtaminen (UJJ) eli New public management on merkittävä julkishallinnon reformi, joka on ohjannut julkisen sektorin toimintaa pois päin perinteisestä byrokraattisesta hallintotavasta kohti yritysmäisempää toimintaa. Näin uskotaan, että saadaan aikaan enemmän tehokkuutta ja tuottavuutta julkisessa palvelutuotannossa. Oman palvelutuotannon sijaan julkinen sektori ulkoistaa tuotantopalvelunsa. Tämä tarkoittaa sitä, että julkinen sektori teettää julkiset palvelut jollain muulla taholla; julkisen palvelun eli suoritteiden toteuttaa eri yksikkö tai organisaatio ja näiden kahden välillä vallitsee sopimukseen perustuva yhteistyö (Haveri 2002 Hyyryläinen 2000). Hyvin keskeisenä sovelluksena uuden julkisjohtamisen teeseistä nähdään tilaajan ja tuottajan välinen eriyttäminen (supplier-provider split) palvelutuotannossa, jota Suomessa kutsutaan laajalti tilaaja-tuottajamalliksi.

Tämän kaltaista sopimukseen perustuvaa suhdetta käsittelee olennaisesti päämies-agentti-teoria. UJJ:n tuomien organisaatorakenteiden muuttuessa julkinen sektori, eli päämies, on menettänyt poliittista ohjausvaltaansa ja vaikutusvaltaansa suhteessa palvelun tuottajaan eli agenttiin. Julkinen viranomainen antaa agentille toimeksiannon palvelusuoritteen tuottamisesta mutta hierarkkisesti ei enää pysy sanelemaan, kuinka tuon suoritteen tuottaminen tulisi organisoida. Teorian mukaan päämiehen ja agentin välillä tulisi vallita luottamuksellinen ja avoin vuorovaikutussuhde, jotta palvelutuotanto voidaan järjestää mahdollisimman tehokkaasti ja tuottavasti. Teoria auttaa tiedostamaan ja tutkimaan potentiaalisia jännitteitä joita voi syntyä päämiehen ja agentin välille (Finska & Möttönen 2005 Möttönen 2002).

Keskeinen teema tämän tutkimuksen kannalta on sopimuksellisuus. Tilaaja ja tuottaja ovat keskenään vuorovaikutuksessa, jonka aikana sovitaan yhteistyöstä ja jonka tuloksena syntyy sopimus. Tätä sopimuksellisuuteen perustuvaa vuorovaikutusta tarkastellaan nimenomaan tilaajan ja tuottajan välisen neuvotteluprosessin rajoissa. Vuorovaikutus on nähtävissä oleellisena osana sopimuksellisuuden ideaa ja neuvotteluprosessin jaottelu auttaa tutkijaa kohdentamaan huomiotaan prosessin eri vaiheisiin. Sopimusprosessin aikana osapuolet neuvottelevat siitä kuinka resursseja tulisi ohjata, kuinka painottaa alokointia ja yleensäkin, mikä taho hoitaa palvelun tuotannon. Mikäli vuorovaikutus ei toimi ja toimijoiden välillä vallitsee epäluottamuksellinen suhde, se nostaa tuotantokustannuksia neuvottelukustannusten muodossa, eikä resursseja saada ohjattua parhaalla mahdollisella tavalla. Tavoitteena toimijoilla pitäisi olla neuvottelutulos, jossa molemmat osapuolet voivat saavuttaa kannaltaan parhaan mahdollisen lopputuloksen. Tätä kutsutaan pareto-tehokkaaksi neuvottelu ratkaisuksi. (Finska & Möttönen 2005, Lane 2002, Kähkönen 2002, Valkama 1994).

3.2. Uusi julkisjohtaminen

Haveri (2002) esittää, että johtamisen kehittämiseen tiettyinä aikakausina ovat voimakkaasti vaikuttaneet kulloinkin vallalla olleet ideologiset käsitykset siitä, mitä hyvä johtaminen on. Vuosituhannen vaihteeseen tultaessa oli ajattelu johtamisen teoriasta muuttunut paljon. Nähtiin, että julkishallintoa tuli muuttaa ja parantaa sen tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta (Lane 2000, Lähdesmäki 2000). Kaikkein näkyvimpänä reformina julkisella sektorilla on ollut Uusi julkisjohtaminen eli New Public Management, josta käytetään termiä NPM. Termillä on pyrkimys antaa ytimekäs kuva kaikista niistä johtamisen uudistamisen periaatteista, jotka ovat ohjailleet

hallinnon reformeja ainakin kaikkialla länsimaissa. Sanalla uusi- halutaan korostaa sitä, että on tarkoitus uudistaa vanhoja byrokraattisia johtamistapoja. Uusi julkisjohtaminen on syntynyt siitä ajatuksesta, että perinteinen byrokraatia ja hallinnollinen päätöksentekojärjestelmä ovat tehottomia. UJJ:n tärkeimpiä arvoja ovatkin taloudellisuus ja tehokkuus. Näiden ohella myös vaikuttavuus, joustavuus ja dynaamisuus ovat tärkeitä teemoja uudessa julkisjohtamisessa (Haveri 2002, Lane 2000).

Perinteisessä hallintomallissa julkinen hallinto omaksuu useita eri rooleja järjestäessään julkisia palveluja kansalaisille. Se säättää lakeja ja sääntöjä palveluiden saatavuudesta, hoitaa palveluiden rahoituksen ja palvelutuotannon. UJJ ajattelu pyrkii pois päin julkisen hallinnon kokonaisvaltaisesta roolista ja tavoittelee itseohjautuvien ja taloudellisesti itsenäisten organisaatioiden eriytymistä, jotka hoitaisivat palvelutuotantoa. Näin hallinnolle jäisi vain palvelutuotannon kilpailuttajan, rahoittajan ja tilaajan rooli. Esikuvana ajattelutavalle voidaan pitää yksityisen sektorin markkinavetoista toimintatapaa. Siksi uusien strategioiden toteuttamiskeinoina UJJ ajattelussa nähdään hajauttaminen, markkinamenetelmien toteuttaminen, huomion kiinnittäminen tuloksiin ja vaikutuksiin sekä yksityisen sektorin johtamistyylien seuraaminen. UJJ:n huonoina puolina on pidetty julkisen sektorin kasvanutta tarvetta seurata tuottajan toimintaa. Samalla uskotaan, että julkisen mielipiteet eivät enää pääse vaikuttamaan julkisen sektorin toimintaan samaan tapaan kuin aikaisemmin. (Lane 2000, Haveri 2002, Lähdesmäki 2000).

Hyyryläinen (2004) esittää, että sitten 1980-luvun lähes kaikki läntiset maat ovat voimakkaasti reformoineet hallinto- ja palvelutuotantoaan. Tavoitteena on ollut julkisten resurssien käyttö niin tehokkaasti kuin mahdollista (Meklin & Näsi 1994). Tämä trendi onkin lähtenyt leviämään ympäri maailman, myös kolmannen maailman maihin. Haverin (2002) mukaan Ujj:n vaikutus on kuitenkin jäänyt vähäisemmäksi Keski-Euroopan maissa, kuten Saksassa, Ranskassa ja Itävallassa. Uutta julkisjohtamista koskeva kirjallisuus määrittää sen synnyn anglosaksisiin maihin ja etenkin Margaret Thatcherin aikaiseen Iso-Britanniaan. Tuolloin julkisen sektorin ja erityisesti terveyden huollon sektorille tehtiin mittavia rahoitus- ja hallintouudistuksia uuden julkisjohtamisen nimessä. (Haveri, 2002, McGlaughlin & Osbourne 2002). Kyseessä ei ole mikään sarja tiettyjä toimenpiteitä tai sääntöjä, eikä sillä niin ollen voi selittää minkään tietyn valtion hallinnollista linjaa. Kuitenkin doktriinina sen merkitys hallintopoliittikkaan 1980-luvusta aina tähän päivään asti on kiistaton (Lane 2000).

Uuden julkisjohtamis-käsitteen alle on liitetty erilaisia ohjaus-, budjetointi- ja organisointimalleja ja johtamismalleina nähdään tavoite- ja tulosohtaus ja erityisesti sopimusjohtaminen (Myllyntaus

2002). Kuten edellä on esitetty, on uuden julkisjohtamisen keinoina pidetty yksityisen sektorin johtamis- ja toimintatapoja omaksumista julkisen sektorin toimintaan. Lähtökohtaisesti siis uskotaan, että yksityisen sektorin toimintatavoissa on jotain sellaista, mikä puuttuu julkisen sektorin hallinnosta ja johtamisesta. Uskotaan, että yksityisen sektorin toimintatavat ovat jollakin tapaa parempia kuin julkisen sektorin. Uusi julkisjohtaminen ottaakin vaikutteita managerialismin opeista, jotka Lähdesmäen (2002) mukaan uskovat tuloskeskeisyyteen, kustannustehokkuuteen sekä henkilöstön palkitsemiseen suoritusten mukaan. Käsitteet eivät ole tuntemattomia tieteellisen liikkeenjohdon idealle ja ehkäpä tämän vuoksi on puhuttu myös uus-taylorismin esiinmarssista (Vartola 2004).

Uuden julkisjohtamisen kannattajat perustelevat pyrkimyksiään kritisoimalla perinteistä byrokratiaa tehottomaksi ja kooltaan liian suureksi. Tämän vuoksi julkisen sektorin toimintaa tulee rajoittaa, kaventaa hierarkiaa ja professioiden valtaa horjuttaa. Hyyryläisen mukaan hyvinvoinnin jaon keskeinen periaate on se, ettei yhdenkään taloudellisen toimijan asemaa voida parantaa ilman että samalla heikennetään jonkun toisen asemaa. Tätä kansantaloustieteen käsitettä kutsutaan Pareto-tehokkaaksi kokonaisratkaisuksi. Hyyryläisen mukaan Pareto-optimiin ei realistisesti voida koskaan päästä, mutta byrokratiakriitikot esittävätkin, että yritysmäisemmällä johtamismallilla on päästävässä huomattavasi lähemmäksi kyseistä päämäärää, kuin byrokratialla. Hyyryläinen esittelee Harvey Liebenstainen kehittämän X-tehottomuus teorian. Logiikan mukaan tehokkaimman kuvitellun olevan optimin ja toteutuneen toiminnan välillä on aina selkeä ero. Näiden kahden välistä eroa kutsutaan X-tekijäksi. Herbert Simon esittää päätöksentekoteoriassaan, että päätöksentekijöillä ei voi koskaan olla tarpeellisia tietoja ja taitoja, jotta optimaalisiin ratkaisuihin koskaan voitaisiin päästä. Liebststain väittää myös, että julkinen sektori toimii ympäristössä, missä ei ole kilpailua eikä motivaatiota tehokkuuteen. Näin ollen X-tekijä on mukavuuden halua tai tekemisen hengen puutetta. Erityisen ongelmallinen X-tekijä on monopolitilanteessa, jolloin organisaatio aiheuttaa tehokkuustappiota (dead weight loss) koko markkinoille. Perinteisellä byrokratialla on selkeästi monopoliasema palvelutuotannossa, mikä teorian mukaan aiheuttaa tehottomuutta.

Myös julkisen valinnan teoria kritisoi perinteistä byrokratiaa tehottomaksi. Lisäksi se on huolissaan siitä, että kasvanut hierarkia ei ole enää poliittisten päätöksentekijöiden valvottavissa. Teorian mukaan hallinnollisten toimijoiden asema on rinnastettavissa rationaalisen kuluttajan asemaan. Tätä voisi näin ollen pitää keskeisenä piirteenä myös julkiselle valinnalle. Tämän mukaan ihminen, joka toimii omaa etuaan tavoitellen, toimii rationaalisesti. Teoria siis olettaa, että julkisen sektorin toimijat pyrkivät ensisijaisesti pitämään kiinni saavutetuista eduista ja jos mahdollista lisäämään

omaa valtaansa. Tämä on johtanut siihen, että julkisen sektorin toiminnalta on ryhdytty vaatimaan enemmän läpinäkyvyyttä, vastuunalaisuutta ja palveluiden käyttäjän näkökulman lisäämistä sekä demokratiaa. Uusi julkisjohtaminen uskookin siihen, resurssien optimaalista allokointia edesauttaa se, että kansalaiset saavat enenemässä määrin itse valita mistä julkiset hyödykkeensä hankkivat, esimerkiksi terveydenhuollossa.

Pollit (1993) on koonnut erilaisia käytännön ratkaisuja, joilla hallintoa on uudistettu uuden julkisjohtamisen nimessä eri puolilla länsimaita. Näitä ovat mm. budjetoinnin ja erityisesti johdon laskentatoimen kehittäminen niin, jotta kuluja voidaan tarkemmin kohdentaa ja parantaa tulorientoituneisuutta sekä läpinäkyvyyttä hallinnossa. Samalla on pyritty pääsemään eroon suurista organisaatioista ja paloitlemaan niitä pienemmiksi omavastuullisiksi yksiköiksi kuten liikelaitoksiksi tai palveluvirastoiksi. Näille yksiköille on pyritty antamaan omaa toimivaltaa ja näin kaventamaan hierarkiaa. Hierarkian tilalle yksiköiden väliseen rajapintaan on pyritty luomaan sisäisiä kvasi-markkinoita ja näin julkisen palvelun tilaaja on eriytetty tuottajasta. Näiden kahden välistä vuorovaikutusta kontrolloidaan erilaisin sopimuksin ja mittarein, joilla valvotaan yhdessä sovittujen päämäärien saavuttamista. Samalla on siirrytty tulospalkkaus-periaatteeseen ja tietoisesti pyritty lisäämään asiakkaan aiempaa parempaa huomioonottamista.

Suomessa uuden julkishallinnon tuomat hallintouudistukset on voimakkaasti mielletty olevan yhteydessä 1980-luvun lopun lama-aikaan. Palvelurakeenuudistus oli kuitenkin alkanut jo aikaisemmin ja ennen lamaa edeltäneen vuosikymmenen uudistuspyrkimyksenä Suomessa oli juurinkin julkisten palveluiden tehostaminen ja hierarkian keventäminen (Myllyntaus 2002).

Hallinnollisesti siirryttiin pois päin valtion sektoriohjauksesta kohti kehysbudjetointia. Myös kuntalakea uudistettiin niin että kuntien itsemääräämisoikeus vahvistui. Työnjakoa valtion ja kuntien välillä selkeytettiin ja samalla siirrettiin aikaisempaa enemmän vastuuta kunnille. Näin ollen saatiin palveluntuotantoa lähemmäksi palvelun kohdetta eli kansalaisia, jotka näin ollen saivat enemmän mahdollisuuksia vaikuttaa palvelutuotantoon ja painotuksiin (Kallio et al 2006).

Uuden julkishallinnon mukaisten uudistusten käyttöönotosta Suomen kunnissa näyttäisi olevan verraten vähän tutkimusta. Ståhlberg (1997) kuitenkin havaitsi tutkimuksessaan, että noin kahdeksassakymmenessä prosentissa kunnissa oli tehty jonkinlaisia palvelurakeneuudistuksia, jotka voitiin katsoa kuuluvan uuden julkisjohtamisen doktriinin piiriin. Käytettyjä menetelmiä oli juuri tilaajien ja tuottajien eriyttäminen, yhteistyön lisääminen sekä kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksien lisääminen. On kuitenkin huomioitava, että kyseisestä tutkimuksesta

on aikaa jo kymmenen vuotta ja voidaan olettaa että Suomalaisessa kuntakentässä on menty varmasti isoin harppauksin eteenpäin. Siksi voisikin olla paikallaan toistaa samankaltaisia tutkimuksia. Kunnallisalan kehittämissäätiö onkin vuonna 2006 aloittanut suurhankkeen, jossa tarkoitus on tutkia kuntien kilpailuttamisongelmia Suomessa.

3.1.2. Julkisjohtamisen kritiikki

Kuten edellä on kuvattu, uusi julkisjohtamisen on saanut erittäin paljon jalansijaa julkisella sektorilla kansainvälisesti. Samalla se on kuitenkin saanut osakseen myös negatiivista kritiikkiä. On esitetty, että ei ole esittä riittävästi todisteita siitä, että uutena julkisjohtamisena käytetyt metodin todella toimisivat tehokkaasti. OECD:n raportissa vuodelta 1995 on todettu, että ei näytä olevan mitään tiettyä pakettiratkaisua byrokraattisen tehottomuuden poistamiselle. Keinoja on monenlaisia ja niitä on käytettävä asiayhteydestä riippuen. Jos kerran ei ole mitään tiettyä keinoa tai metodeja, niin voidaanko itse asiassa puhua uudesta paradigmasta (Lynn jr. 1998). Samalla kun uuden julkisjohtamisen riittävä tehokkuus näyttää olevan lopullisesti todistamatta, ovat kriitikot löytäneet kyllä epäonnistumisia. Lynn (1998) mainitsee Yhdysvaltojen koulureformin missä yksityistämiskokeilu, ei todistetusti tuottanut minkäänlaista tulosta. Lynn väittääkin, että Yhdysvalloissa monet positiiviset tulokset uudesta julkisjohtamisesta ovat epäluotettavia ja suorastaan harhaan johtavia. Hänen mukaansa ei ole ensinkään luotettavia mittareita, jolla uuden julkisjohtamisen tehokkuutta voisi mitata. Artikkelit, jotka kertovat uuden julkisjohtamisen menestyksestä, kuvailevat sitä epämääräisin ilmaisuin kuten: ”*Yleisen mielikuvan mukaan...*”, *...on ollut todellinen muutos...*”, *...muutos on ollut huomattava...*”. Lynnin mukaan yksikään todellinen uuden julkishallinnon päättäjä ei uskoisi näin yleismaailmallisia kuvauksia. Samassa tutkimuksessa Lynn kyseenalaistaa koko julkisen valinnan teorian paikkansapitävyyden. Hänen mukaansa jos se pitäisi täysin paikkansa, olisivat byrokraatit ja teknokraatit jo vallanneet vallan kokonaan poliitikoilta.

Kuten aikaisemmin on todettu, uusi julkisjohtaminen tavoittelee yksityisen sektorin johtamistapoja ja pyrkii korostamaan johtajuuden roolia organisaation toiminnassa. Tämä managerialistinen näkemys uskoo, että yksityisen sektorin johtaminen olisi ehdottomasti parempaa kuin julkisen sektorin johto. Samalla uskotaan, että olisi olemassa jokin tietty oikea tapa johtaa; vaikutteita on saatu tieteellisen liikkeenjohdon teoriasta. Pollit (1993) kuitenkin uskoo, että asia ei ole näin. Yksityisen ja julkisen toimintaympäristöt ovat niin erilaisia, että johtajat niissä eivät voi toteuttaa

samanlaista johtamistyyliä. Toisin kuin yksityisellä sektorilla, julkisen sektorin tarkoitus ei ole tuottaa voittoa vaan vaikuttavuutta kansalaisille. Näin ollen tavoitteet eivät myöskään yksityisellä sektorilla ole mitenkään yksiselitteisiä. Managerialistisessa ajattelumallissa on se uhka, että voiton ja tehokkuuden tavoittelu vie huomion suoritteiden/palvelun vaikuttavuudesta ja hyödystä. Tämä kostautuu kansalaiselle heikentyneenä julkisena palveluna. Näin ollen tasa-arvo saattaa järkkyyä kansalaisten keskuudessa; samalla hyvän julkisen hallinnon etiikka saattaa heikentyä. Mikäli taloudellisuus saa määrätä liikaa julkisten palveluiden allokaatiossa, tullaan erittäin arkoihin kysymyksiin esimerkiksi erikoisterveydenhuollossa tai sosiaalipalveluissa, joita ei voi yksiselitteisesti tuottaa taloudellisesti tuottavasi (Pollit 1993, Temmes 1994).

3.3. Päämies-agentti-teoria

Möttönen (2002) kuvaa poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välistä suhdetta ”ikuisuuskyseksi”. Aihetta on lähestytty rationaalis-normatiivisesta näkökulmasta eli pyritty miettimään, minkälaiset suhteiden tulisi olla. Toisaalta on pyritty myös empiiris-deskriptiseen lähestymistapaan, jolloin on pyritty kasvattamaan ymmärrystä suhteen luonteesta. Aikaisempi tutkimus on pyrkinyt vetämään yhtäläisyysmerkkejä yritysmaailmaan ja pyrkinyt pitämään poliittisen päätöksentekijän ja viranhaltijan suhdetta samankaltaisena kuin yrityksen hallituksen ja yrityksen toimitusjohtajan. Tällä ei ole kuitenkaan ollut kovin vahvaa teoriapohjaa ja on osoittautunut huonosti toimivaksi (Möttönen 1997 ja 2002). Sekä Oulasvirta (1994), että Möttönen (2002) pitävät päämies-agentti teoriaa suositeltavana teoriapohjana lähestyttäessä tilaaja-tuottaja mallissa olevien toimijoiden välistä suhdetta. Päämies-agentti suhde määritellään tilanteeksi jossa palvelun tuottaja (agentti) lupaa tehdä jotain tuottajan (päämies) puolesta. Näin laajempaan käsitteeseen, se voi määritellä mitä tahansa organisaatioiden välistä suhdetta, missä toimeksiantaja on eriytetty palvelun toimittajasta. Tällä tavoin nähtynä päämies-agentti suhde voidaan nähdä julkisella sektorilla muodostuvan kuntalaisen ja kunnan välillä, äänestäjän ja kansanedustajan välillä, kunnan lautakunnan ja terveyskeskuksen välillä tai kunnan poliitikkojen ja virkamiesjohdon välille (Oulasvirta 1994, Lillrank & Haukkapää-Haara 2006).

Päämies-agentti-teoria lähtee siitä olettamuksesta, että osapuolet toimivat taloudellis-rationaalisesti ja näin ollen pyrkivät maksimoimaan omia etujaan (Meklin 2000). Näin ollen toimijoiden intressit voivat olla keskenään ristiriidassa. Osapuolet pyrkivät vaikuttamaan toiseen osapuoleen, jotta

heidän omat intressinsä toteutuisivat. Tästä on käytetty termiä 'moral hazard'. Tämä saattaa aiheuttaa heidän välilleen jännitteitä ja epäluottamusta. Lisäksi usein päämiehen ja agentin välillä vallitsee tiedon asymmetria. Tämä tarkoittaa sitä, että osapuolilla on sellaista tietoa tai kokemusta liittyen kyseiseen toimintaan, mitä toisella ei ole. Näin toimijoille saattaa muodostua erilaisia käsityksiä käsiteltävistä asioista, joka voi johtaa mahdollisesti ristiriitoihin. Samalla on mahdollista vaikuttaa toiseen osapuoleen "panttaamalla" tietoa eli vähentää avoimuutta ja rehellisyyttä. Päämiehen ja agentin välinen suhde on keskinäinen riippuvuussuhde. Möttönen (2002) uskoo, että käyttämällä kyseistä teoriaa tarkasteltaessa poliittisten päätöntekijöiden ja viranhaltijoiden välistä suhdetta, tulee kuvaan enemmän vivahteita kun esimerkiksi käyttämällä perinteisiä valta- ja määräyssuhdeanalyyssejä. Päämies-agentti teoriaa käytettäessä saataisiin näin ollen enemmän tietoa tilaajan ja tuottajan välisistä suhteista julkisella sektorilla ja lisätä ymmärrystä suhteen luonteesta (Möttönen 2002, Kallio et al) 2006) 2006).

Vanhimmat viittaukset päämies-agentti teoriaan on löydettävissä jo 1930-luvulta mutta varsinaisesti se rupesi saamaan jalansijaa 1960-luvulla kun talousasiantuntijat tutkivat, yrityksen hallituksen ja operatiivisen johdon erilaisia käsityksiä organisaation potentiaalisista ongelmista ja riskien hallinnasta. Perusasetelman mukaan erilaiset näkemykset johtivat siihen, että ongelmat käsiteltiin eri tavoin mikä saattoi aiheuttaa eripuraa päämiehen ja agentin välille. Teorian mukaan päämiehen ja agentin välillä vallitsee kaksi perusongelmaa. Ensimmäinen jännite ilmenee kun a): päämiehellä ja agentilla on erilaiset tavoitteet, päämäärät ja periaatteet omassa toiminnassaan ja b) toisaalta koska päämiehen on vaikeaa, tai ainakin kallista varmentaa, mitä agentti itse asiassa tekee. Toinen jännite ilmenee riskin jakamisen muodossa; kun osapuolilla on erilaiset käsitykset asenteet mahdollisia riskejä kohtaan ja näin ollen pyrkivät reagoimaan riskien eri tavoin. (Eisenhart 1989).

Kallio et al. (2006) ja Möttönen (2002) erittelevät päämiehen ja agentin välille kaksi perustavaa ristiriitaa. Nämä ovat tavoiteristiriita ja informaation epäsymmetria. Koska toimijat teorian mukaan pyrkivät rationaalisina toimijoina maksimoimaan omia etujaan, eivät osapuolten intressit myöskään ole täysin yhtenevät. Osapuolet voivat pyrkiä ajamaan omia intressejään toisen osapuolen etujen kustannuksella, joka mahdollisesti lisää vuorovaikutukseen jännitteitä ja saattaa lisätä myös epäluottamusta. Informaation epäsymmetrisyydellä kuvataan sitä tilannetta, joka aiheutuu siitä, kun päämies ei pysty havainnoimaan päämiehen toimintaa, eikä näin ollen omaa kaikkea sitä mahdollisesti tärkeää tietoa jotta se voisi tarvita rationaalisen päätöksen tekoon. Näin agentilla on mahdollisuus omalla tiedon panttaamisella vaikuttaa päämiehen toimintaan omien etujensa

edesauttamiseksi. Samalla tavoin päämiehellä voi olla tietoa kilpailuttamistilanteesta, palvelujen käyttäjien palautteesta tai muusta datasta, jota tämä pystyy käyttämään edukseen agentin manipuloinnissa. Möttösen (2002) mukaan tiedon epäsymmetrisyys on kuitenkin useimmiten edullista juuri agentin toiminnalle. Ongelman tiedon asymmetrisyydestä poistaisi päämiehen riittävän tehokkaat tiedonsaantimahdollisuudet agentin toiminnasta. Tiukka kontrolli voisi kuitenkin vastaavasti vähentää agentin omatoimisuutta, motivoituneisuutta ja toimijoiden välistä luottamusta. Möttönen esittelee vielä agentin haitallisen valikoitumisen käsitteen. Tämä sisältää ongelman, kun päämies pyrkii löytämään parhaan mahdollisen agentin toteuttamaan julkisia palveluita, mikä ei kuitenkaan aina ole mahdollista organisaatorakenteiden tai muiden olosuhteiden vuoksi. Parhaat agentti-ehdokkaat eivät välttämättä ole kiinnostuneet solmimaan agenttisuhdetta päämiehen heikon maksukyvyyn vuoksi, ja näin ollen kilpailuttamiseen eivät välttämättä valikoidu parhaat mahdolliset agentti-ehdokkaat. Tällä saattaa olla vaikutuksia päämiehen ja agentin väliseen yhteistyösuhteeseen ja julkisen palvelun laatuun.

Päämies-agenttiteoria pyrkii analysoimaan toimijoiden välistä yhteistyötä heidän tekemänsä sopimuksen avulla ja sopii siksi hyvin myös tarkasteltaessa tilaajan ja tuottajan välistä suhdetta. Esimerkiksi Eisenhartin (1989) mukaan agentin ja päämiehen yhteistyön onnistumiseen vaikuttaa ratkaisevasti juuri se kuinka hyvän sopimuksen osapuolet onnistuvat solmimaan. Näin ollen onnistuneella päämiehen ja agentin välisellä vuorovaikutuksella on erittäin tärkeä merkitys. Tärkeitä elementtejä ovat niin sopimuksen sisällön hallinta, kuin muu sopimusosaaminen.

Möttönen (2002) on tarkastellut kunnan poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden suhdetta käyttäen päämies-agenttiteoriaa tutkimuksensa kehyksenä. Hän on tutkimuksessaan pyrkinyt tuomaan esille juuri niitä erikoistekijöitä, jotka tekevät päämies-agentti suhteesta erilaisen julkisella sektorilla kuin yksityisellä sektorilla. Nämä ovat juuri niitä tekijöitä joiden voidaan nähdä aiheuttavan jännitteitä tilaajan ja tuottajan välille yhteistyön aikana. Ensinnäkin a) päämiehen ja agentin suhde on valtasuhde, jossa vallan perustat ovat erilaiset. Päämiehellä on toimeksiantajana ja toiminnan rahoittajana mielestään oikeus määrätä toimeksiantoja agentille. Toisaalta agentti omaa taitoja ja tietoja, joka lisää hänen arvovaltaansa päämieheen nähden. Agentti voi käyttää omaamaansa tietoa vaikuttaakseen päämieheen ja tarvittaessa pystyy säännöstelemään tätä tietoa omaksi edukseen. Toiseksi b) päämiehellä ja agentilla on toisistaan poikkeavat käsitykset ja tulkinnat toimeksiannon sisällöstä. Toimeksiannon sisältö voi olla ristiriitainen jo pelkästään siitäkin syystä, että toimeksiannon antajilla, eli poliittisilla päättäjillä, on keskenään ristiriitaiset käsitykset siitä, minkälainen toimeksiannon sisällön tulisi olla. Lisäksi agentin toimintaa

arvioidessa voi poliittisten päättäjien keskuudessa olla ristiriitaa siitä, onko agentin toiminta ollut riittävän taloudellista/laadukasta. Möttönen (2002) esittää myös, että kunnallisessa kentässä virkamiehet ja poliitikot viskovat syytöksiä toistensa niskaan yllättävän usein päätösten ja sopimusten väärästä tulkinnasta.

Eräs keskeinen ominaisuus, joka vallitsee päämiehen ja agentin välisessä vuorovaikutuksessa on, että päämiehen on tarkoitus arvioida agentin onnistumista toimeksiannossa. Päämiehellä c) ei kuitenkaan ole agentin toiminnan arvioinnille yksiselitteisiä kriteereitä. Toimintaa voidaan arvioida rahaprosessien tai reaaliprosessien kautta ja pääpaino voi sijoittua mihin tahansa akselilla taloudellisuus-vaikuttavuus. On kunnan oma asia, kuinka se haluaa tai kykenee valvomaan agentin toimintaa ja ongelmaksi onkin nähty keinojen ja yhteisen menetelmien puuttuminen. Tämän lisäksi d) molemmilla osapuolilla on taipumus hoitaa toistensa tehtäviä. Käytännössä poliittisilla päättäjillä on halu puuttua agentin operatiiviseen toimintaan ja sanella sitä kohti haluamaansa suuntaa. Päämies-agenttiteorian mukaan päämiehellä on oikeuskin vaatia, että agentti toteuttaa päämiehen etuja, mutta teorian mukaan tämän tulisi tapahtua pääsääntöisesti taloudellisten kannustusten muodossa. Julkisella sektorilla ei kuitenkaan ole aina resursseja riittävään kannustukseen, joten halu kontrolloida saattaa näkyä yrityksenä tunkeutua agentin reviirille. Toisaalta agentti pyrkii vaikuttamaan toimeksiannon sisältöön omien intressiensä edesauttamiseksi. Toisaalta oikeanlainen toimeksianto syntyy vain osapuolten vuorovaikutuksessa, mutta mikäli agentti pääsee liaksi vaikuttamaan päämiehen strategiaan linjavetoihin voi seurauksena olla tehottomuutta.

Aikaisemmin jo mainittiin, että ongelmia syntyy juuri siitä, että poliittisella sektorilla toimivat henkilöt arvottavat asioita eri tavoin. Tämä aiheuttaa sen, että on erittäin vaikea määritellä niitä kriteereitä, kuinka arvioida osapuolten toimintaa. Näin ollen e) päämiehen toiminnan onnistuminen ei riipu välttämättä agentin onnistumisesta eikä agentin onnistuminen riipu päämiehen onnistumisesta. Yksityisellä sektorilla, missä onnistuminen mitataan pelkästään toiminnan tuottavuudella, on asiaa helpompi mitata ja osapuolet ovat riippuvaisia toistensa onnistumisesta. Viimeisenä kohtana on, että f) päämiehen ja agentin suhteessa on rooleja sekoittavia ominaisuuksia. Tämä aiheutuu siitä, että virkamiehet valitaan usein poliittisin perustein. Tästä saattaa seurata, että virkamies on poliittisesti sitoutunut ja mahdollisesti jopa poliittinenkin vaikuttaja. Samalla henkilöllä saattaa olla siis merkitystä molemmissa prosesseissa. Näin politiikka byrokratisoituu ja byrokratia politisoituu ja kuntaan saattaa tämän myötä muodostua poliittinen valta-eliitti, joka kykenee johdattamaan päätöksentekoa ja toimintaan omien näkemystensä mukaan.

Näin tarkasteltuna päämies-agenttiteoria antaa useita mielenkiintoisia näkökulmia, tutkittaessa tilaajan ja tuottajan välistä vuorovaikutusta julkisella sektorilla. Näin saadaan lisää tietoa sekä ymmärrystä tilaajan ja tuottajan välisistä suhteista. Seuraavaksi onkin perusteltua tarkastella tarkemmin tilaaja-tuottajamallia, sekä toimintaympäristöä jossa he toimivat.

3.3.1. Tilaaja-tuottaja-asetelma

Kuten edellä on esitetty, eräs uuden julkisjohtamisen oppeja on ollut omaksua yksityisen sektorin johtamisoppeja myös julkiselle sektorille. Keskeisin uudistusmalli on nimetty tilaaja-tuottajamalliksi. Tilaaja-tuottaja-mallia on Suomessa ryhdytty käyttämään laajalti julkisella sektorilla mutta kuitenkin sen keskeisiä termejä on käytetty vaihtelevasti ja eri merkityksissä. Tämä johtunee siitä, että kyseessä ei ole mikään tietty muotti, vaan toimintamallille on useita erilaisia toteuttamismuotoja. Tässä tutkimuksessa tilaaja-tuottajamalli ymmärretään asetelmana, jossa kunta julkisen palvelun järjestäjänä tilaa palvelun tuotannon kunnan tuotantoyksiköltä tai mahdollisesti joltain muulta tuottajaorganisaatiolta. (kts. esim. Kallio et al. 2006). Vaikka mallin käsitteistöä käytetäänkin epämääräisesti, sisältyy malliin tiettyjä peruselementtejä, jotka ovat löydettävissä kaikista malleista sovellutuksesta riippumatta. Nämä kaksi perusasiaa ovat tilaajan ja tuottajan eriyttäminen toisistaan ja markkinanomaisten olosuhteiden luominen näiden välille (Valkama 1994). Seuraavassa on tarkoitus esitellä perinteistä kunnallista hierarkkista palvelutuotantojärjestelmää ja sen jälkeen tilaaja-tuottaja-mallin tuomat keskeiset muutokset toimijoiden rooleissa, sekä näiden välisessä vuorovaikutuksessa julkisten palveluiden tuotannossa.

Perinteisenä pidetty tuotantomalli on omaksunut kunnalle useita eri rooleja. Kallio et al. (2006) jaottelevat kunnalle *a) tilaajan roolin, b) rahoittajan roolin, c) tuottajan roolin, sekä d) omistajan roolin*. Näin kunta on tuottanut itse omat palvelunsa oman hierarkian avulla. Tuotanto tapahtuu linjaorganisaation alimmalla tasolla, joita kutsutaan tuotantoyksiköiksi. Tämänkaltaisia yksiköitä ovat sairaalat, päiväkodit, koulut jne. Näiden yksikköjen toimintaa ohjaa organisaatiossa ylempänä olevat tahot kuten poliittiset lautakunnat tai muunlaiset ohjaavat yksiköt. Ohjaus perustuu tarkkaan säädelyyn hierarkiaan eli valta-asemaan ja ylempi taho ohjaa tuotantoyksiköitä säädöksillä tai ohjeilla. Oleellinen piirre on myös resurssien ohjaus; tuotantoyksiköille osoitetaan resurssit ja ohjeistetaan niiden käytöstä. Henkilökunnan määrä, materiaalin hankinnat määräytyvät hierarkkisesti ylhäältä käsin. Näin ollen myös mahdolliset muutokset resurssien lisäyksistä tai vähennyksistä päätetään ylempällä taholla, ilman että tuotantoyksiköt pääsevät niihin juurikaan

vaikuttamaan. Hierarkkisessa tuotantomallissa nähdään keskeisenä tavoitteena se, että oikea määrä resursseja on kohdennettu oikeaan paikkaan ja niitä resursseja käytetään oikealla tavalla. Näin ollen palvelu vaikuttavuus ei varsinaisesti ole päälimmäinen prioriteetti; uskotaan että oikealla allokaatiolla syntyy automaattisesti myös vaikuttavuutta. Määrärahat määräytyvät usein resurssien tarpeella ja tuotantokustannukset lasketaan usein koko hierarkian synnyttämistä kokonaiskustannuksista. Kustannusten erittelyyn eri yksiköiden kesken ei nähdä syitä ja suoritteille lasketut hinnat voivat olla epätarkkoja ja ylimalkaisia (Kallio et al 2006) 2006, Valkama 1994).

Tilaja-tuottaja mallissa lähtökohtana on, että kunta toimii ensisijaisesti palveluiden järjestäjänä. Kunnan velvollisuus on edelleen huolehtia siitä, että sen kansalaisilla on saatavilla lakisääteiset julkiset palvelut mutta se ei ole enää velvoitettu tuottamaan kyseisiä palveluita. Kunnan siirtyessä käyttämään tilaja-tuottajamallia, hierarkkinen käskytyks- ja resurssiohjaus muuttuu palvelutuotannon toimijoiden välisiin sopimuksiin pohjautuvaan ohjaukseen. Käytännössä tämä tarkoittaa, että organisaatorakennetta muutetaan niin että palvelun tuottava tuotantoyksikkö eriytetään ohjaavasta yksiköstä, eikä näiden kahden välillä enää vallitse hierarkkista valta-asetelmaa. Sen sijaan osapuolet sopivat palveluiden tuottamisesta, joita tarjota palveluiden käyttäjille. Käyttäjät voivat olla kunnan kansalaisia tai jokin toinen organisaatio. Kuten todettua, ei ole olemassa mitään tiettyä muotia, kuinka tilaajan ja tuottajan tulisi hoitaa sopimusprosessi ja keskinäinen työnjako. Tilaja ei enää kontrolloi resursseja tai henkilöstön määrää vaan vain ostaa valmiin palvelun sovittuun hintaan, ideaalitalanteessa eri tuottajien välisen tarjouskilvan jälkeen. Näin tuottajalle jää huomattavasti aiempaa enemmän toimintavapautta päättää palvelun suorittamiseen liittyvistä asioista, kuten materiaalihankinnoista, henkilöstöpolitiikasta ym. (Kallio 2006, Kuopila 2006).

Valkama (1994) on jakanut tilaja-tuottaja-mallin kolmeen luokkaan. Ensimmäisenä on nk. kosmeettinen malli. Tässä on kyse siitä, että tilaja ja tuottaja ovat saman organisaation sisällä, eikä eri tuottajia varsinaisesti kilpailuteta keskenään. Tätä näennäistä kilpailuasetelmaa kutsutaan näennäismarkkinoiksi tai kvasimarkkinoiksi. Mallin etuna on se, että tuottava yksikkö tehdään kustannustietoisemmaksi ja tuotantokulut onnistutaan kohdentamaan aiempaa tarkemmin. Näin tilaajina toimivat poliitikot ja heitä avustavat virkamiehet kun tuottajina toimivat kunnan virkamiehet ja muut työntekijät. Nimi kosmeettinen malli tulee siitä, että tuottajalle ei realistisesti ole mahdollisuutta vaihtaa tuottajaa ja näin ollen malli on eräänlainen ohjausmalli. Valkama (1994) toteaaakin, että parhaimmillaan ohjaus voi johtaa tuotantokulujen laskuun mutta pahimmillaan se ainoastaan lisää kuluja kun yksiköt ovat näennäisesti tekevinään jotain kehittävä. Yksiköt eivät

aidosti joudu kilpailemaan omasta paikastaan, eivätkä näin ollen ole myöskään pakotettuja tehostamaan toimintaansa (Valkama 1994).

Toinen malli on nk. keskitien malli, jossa kilpailu kunnan oman tuotantoyksiköiden ja muiden tuottajien kesken on aidompaa. Kaikilta mahdollisilta tuottajilta pyydetään tarjoukset ja sopimus syntyy parhaimman tarjouksen tehneen yksikön kanssa riippumatta siitä, onko tämä kunnan oma yksikkö vai avoimilla markkinoilla toimiva yritys. Mallia voi kuitenkin kritisoida siitä, että todennäköisesti kunnalliset tuotantoyksiöt ja yksityiset organisaatiot eivät välttämättä ole keskenään tasaveroisessa asemassa kilpailussa. Kolmantena mallina esitetään nk. aktiivinen malli, jossa kunnalla ei periaatteessa ole omaa palvelutuotantoa, vaikkakin se voi olla omistajana tuottavissa organisaatioissa. Kaikki tuottajat ovat samanarvoisia, ja tuotantosopimus syntyy parhaan tarjouksen tehneen yksikön kanssa. Aktiivista tilaaja-tuottaja-mallia on kritisoitu siitä, että sen myötä kasvaa myös neuvottelukustannukset, jolloin varsinaisten tuotantosäästöjen määrä on epämääräinen ja kyseenalainen (Valkama 1994).

Tilaaja-tuottaja-mallissa kunta toimii siis koko prosessin järjestäjänä ja toimii tarjonnan johtajana. Kunnan tehtävänä on kartoittaa kansalaistensa palvelutarpeet ja päättää kuinka tähän tarpeeseen vastataan. Kunnan tehtävänä on järjestää tarjouskilpa tuottavien yksiköiden kesken. Toimintamallista riippuen näin ei kuitenkaan aina käytännössä tapahdu, jos tuottaja/tuottajat kaikki ovat kunnan oman organisaation sisällä. Kunnan on nimettävä itselleen tilaaja, joka käytännössä hoitaa sopimusneuvottelut tuottajien kanssa. Tilaajana voi toimia toimintamallista ja kunnankoostakin riippuen kunnanjohtaja, kunnan hallitus, poliittinen lautakunta tai muunlainen kunnan omista asiantuntijoista koottu ryhmä. Tilaajan tulee selvillä tuotetuista palvelutarveselvityksistä sekä kunnan poliittisista intresseistä, kun se määrittelee palveluiden sisältöä, laajuutta, laatua ja kustannuksia. Tosin sanoen tilaaja päättää mitä ostetaan ja mihin hintaan. Tilaajan on näin ollen omattava osaamista, mitä tulee hankintaan ja sopimusten hallintaan (Kallio et al 2006) 2006).

Tuottajana voi toimia, riippuen tilaaja-tuottaja-mallin sovellutuksesta, kunnan oman organisaation yksikkö tai vaihtoehtoisesti jokin yksityisen tai kolmannen sektorin organisaatio. Siinä missä tilaajan vastuulla nähdään palvelun tilaaminen, tuottajan vastuulle jää palvelun käytännön toteutus. Tuottaja vastaa itse tuotannon operatiivisesta johtamisesta, jonka laadusta tämä vastaa, sekä palvelun käyttäjille että tuottajalle (Kallio et al 2006).

3.4. Sopimuksellisuus ja vuorovaikutus neuvotteluprosessissa

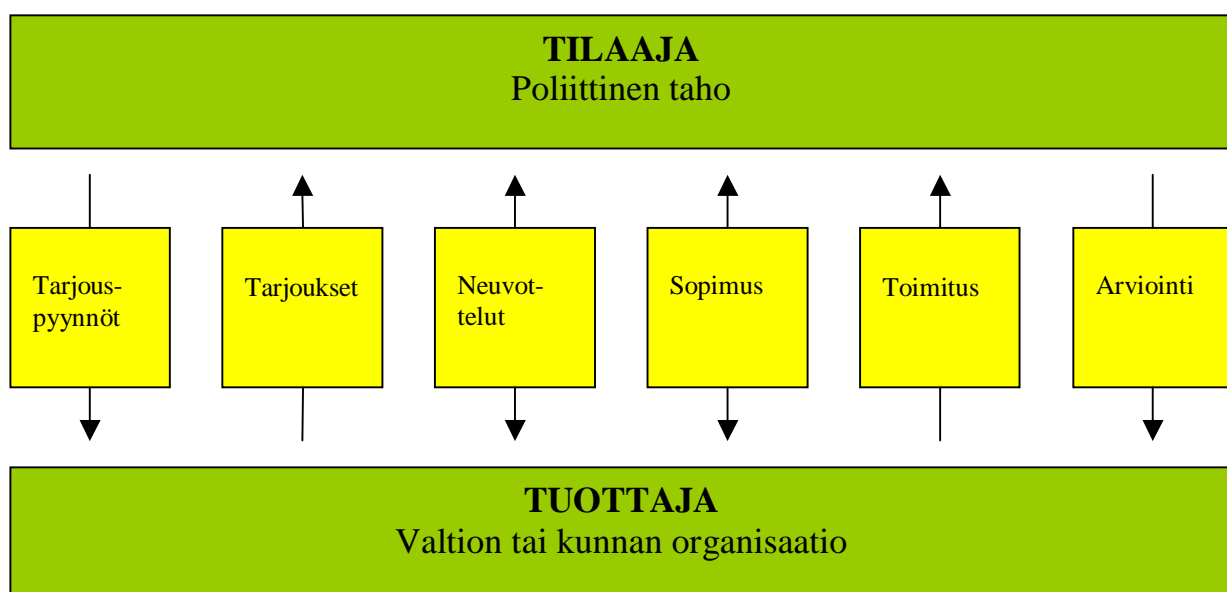
Sopimuksellisuutta voidaan pitää julkisjohtamisen uutena työkaluna. Kyse on vaihtoehtoisesta tavasta järjestellä talous ja hierarkia palvelutuotannon ulkoistamisen avulla. Hyyryläisen (2004) mukaan sopimuksellisuus ja uusi julkisjohtaminen kuuluvat tiiviisti yhteen, eikä toista voi ymmärtää ilman toista. Uuden julkisjohtamisen doktriinit antavat julkisen sektorin julkisjohtajille enemmän toimivaltaa, kuin vanhassa hierarkkisessa järjestelmässä. Palvelutuotannon ulkoistamisen myötä nousee sopimusten hallinta ja vuorovaikutustaidot merkittäväksi tekijäksi julkisten palveluiden tehokkuuden ja vaikuttavuuden takaamiseksi. Täten, palvelun käyttäjän kannalta on äärimmäisen merkittävää, minkälaisiksi palvelun tilaajan ja tuottajan välinen yhteistyö muodostuu (Kuopila 2006). Julkisjohtajan kannalta ulkoistaminen on kiinnostava vaihtoehto sillä tällöin joku muu kantaa huolta palvelun toteuttamisesta eli operatiivisesta johtamisesta, henkilöstöstä ja palkoista, sekä ongelmatilanteista. Tämän lisäksi, mikäli tuottaja ei toteuta riittävästi tilaajan ehtoja, voidaan palvelutuotanto kilpailuttaa uudestaan sopimuskauden päätyttyä. Lisäksi se on osoittautunut tehokkaaksi tavaksi tasapainottaa julkista taloutta ja ainakin näennäisesti lisännyt kustannussäästöjä (Hyyryläinen 2004).

Kuten on todettu, korostuu toimijoiden välisen yhteistyön ja vuorovaikutuksen merkitys ulkoistamisprosessissa. Hyvän yhteistyön perustana tulee olla myönteinen suhtautuminen mahdollisuuksiin ja edellyttää, että molemmat osapuolet etsivät neuvotteluissa yhteistä etua. Yhteistyö vaatii molemminpuolista ammatillista kunnioitusta, luottamusta ja avointa ilmapiiriä, jossa keskitytään ratkaisujen löytämiseen (Jalanka et al 2003). Hierarkkisessa järjestelmässä toimijoiden väliset suhteet on tarkkaan määritelty, joita kontrolloidaan virkalainsäädännön puitteissa. Sopimuksellisessa vuorovaikutuksessa perustuu pohjimmiltaan henkilöiden väliseen yhteistyöhön ja sopimukset ovat organisaatioiden välisiä. Onnistunut sopimus edellyttää siis onnistunutta yhteistyötä toimijoiden välillä. Toimijoiden välistä yhteistyötä kontrolloidaan keskinäisillä sopimuksilla, jotka ovat alisteisia sopimusoikeudelliselle lainsäädännölle. Näin ollen toimijat voivat itse muotoilla välillään vallitsevan yhteistyön haluamansa kaltaiseksi, eikä heitä sido hierarkkiset säädökset yhtä tiukasti kuin ennen (Jalanka et al 2003, Hyyryläinen 2004).

Toimijoiden välistä yhteistyötä on mahdollista tutkia neuvottelukustannus-käsitteen kautta. Alun perin Ronald Coasen lanseeraama käsite jo 1930-luvulta esittää, että markkinoilla toimiminen vaatii kustannuksia. Sopimusten tekemiseen, valmisteluun, hallintaan ym. liittyy kustannuksia, joita on

hyvin vaikea eritellä, saati laskea. Käsitteestä on käytetty myös nimeä transaktiokustannusteoria. Teorian kehittelyä on vienyt eteenpäin myös Oliver Williams, joka näkee neuvottelukustannusten aiheutuvan kolmesta tekijästä. Ensinnäkin ihmiset ovat rajallisia rationaalisuudessaan, eivätkä näin ollen pysty toimimaan optimaalisella tavalla päästäkseen tavoitteeseensa. Toiseksi neuvotteluissa on tapana tulla esiin opportunistisia piirteitä osapuolten käytöksessä. Tämä tarkoittaa, että pyritään saavuttamaan itselle tai omalle osapuolelle aiheettomia etuja juonikkuuden avulla. Kolmanneksi tekijäksi Williams määrittelee varojen, omaisuuden ja osaamisen spesifistisyyden, joita kannattaa kohdentaa vain niihin tarkoitettuihin kohteisiin. Mikäli tuotetta tai osaamista käytetään siihen, mihin se on tarkoitettu, se ei tuota parhaalla mahdollisella tavalla. Mikäli näitä tekijöitä ei olisi, Williamsonin mukaan neuvottelukustannuksia ei olisi ollenkaan (Dietrich 1994). Hyyryläiseltä (2004) on löydettävissä listaus erilaisista neuvottelukustannusten muodoista. Kustannuksia saattavat aiheuttaa yhteistyökumppanien etsiminen, tuotteiden tai palveluiden hinnan arvioiminen, hinnasta ja toimitusehdoista sopiminen sekä sopimuksen käynnistäminen ja valvonta. Suorasukaisesti voidaan väittää, että mitä paremmin osapuolten välinen yhteistyö sujuu, sitä vähemmän neuvotteluista ja sopimisesta aiheutuu kustannuksia (Vartola 1994, Hyyryläinen 1994).

Tässä tutkimuksessa keskeisenä käsitteenä on tilaajan ja tuottajan välinen sopimusprosessi, joka esitellään alapuolella. Siinä käy ilmi ne peruselementit, jotka toteutuvat neuvotteluprosessin aikana. Kuten todettua, kukin organisaatio saattaa toteuttaa mallia omiin olosuhteisiinsa sopeuttaen mutta kuitenkin neuvotteluihin liittyy ainakin seuraavat vaiheet:



Kuvio 2. Ostoprosessin kuusi vaihetta (Valkama 1994).

Tilaaaja-tuottaja-malli on ennemminkin ajattelutapa, jota uuden julkisjohtamisen reformit ovat tuoneet hallinnolliseen ajatteluun. Suomessa tilaaaja-tuottaja-mallia on käytetty jossain muodossa jo useammassa kunnassa. Esimerkkinä toimivat esimerkiksi Jyväskylä, Turku ja Tampere. Kukin kunta on soveltanut mallia käyttöönsä hieman eri tavoin (Kallio et al) 2006). Tämän vuoksi voitaisiinkin käyttää termiä tilaaaja-tuottaja-asetelma (Finska & Möttönen 2005). Valkama erittelee tilaaajan ja tuottajan välillä kuitenkin kuusi vaihetta, joiden aikana toimijoiden välillä on vuorovaikutusta. Kuvio yksi havainnollistaa kyseisiä vaiheita ja nuolet näyttävät vuorovaikutuksen suunnan. Kuvion tilaaaja ja tuottaja on nimetty tutkimuksen rajauksen mukaan julkisen sektorin toimijoiksi.

Ennen kuin kunnallinen tilaaaja esittää tarjouspyyntönsä, ovat poliitikot jo päättäneet, minkälaisia palveluja halutaan tuottaa. Tämän jälkeen he esittävät tarjouspyyntönsä tuottaville yksiköille/yksikölle mallista riippuen. Tuottavat yksiköt vastaavat pyyntöihin tarjouksin. Ideaalitulanteessa tuottavia yksiköitä on useita ja nämä joutuvat keskenään selkeään kilpailuasetelmaan. Tilaaaja käynnistää parhaiksi katsomiensa tuottajien kanssa varsinaiset sopimusohjausneuvottelut. Mikäli neuvottelut johtavat sopimukseen, tulisi sen olla kirjalliseen muotoon tuotettu yhteisymmärrys tilauksen ja tuotannon yksityiskohdista. Seuraa suoritteen toimitus, jota tilaaajan on aktiivisesti valvottava. Huomatut virheet tai puutteet tuotannossa tai sopimuksen asettelussa on huomioitava tässä vaiheessa, jotta epäkohdista voidaan oppia. Näitä tuottajaosapuoli käy läpi kokonaisarvioinnissa. Tavoitteena on kehittää toimintaa, oppia virheistä ja saada seuraava prosessisykli toimimaan tehokkaammin. (Valkama 2004, 1994).

3.4.1. Vuorovaikutuksen määrittelyä

Vuorovaikutuksen terminä voi ymmärtää hieman eri tavoin riippuen asiayhteyden painotuksista. Yleisenä määritteenä sen sanakirja (Numminen 2001) määrittelee vähintään kahden osapuolen toimintana, jolla pyritään vaikuttamaan toisen käytökseen tai tullaan vaikutetuksi. Pääkkönen & Varis määrittelevät viestinnän sanomien vaihtamiseksi ihmisten kesken erilaisten merkkijärjestelmien avulla. Vuorovaikutuksessa tarvitaan osapuolien lisäksi, myös kanava, jota pitkin sanoma kulkee viestin vastaanottajalle. Kanavia voivat olla erilaiset tietoliikenneyhteydet, tiet, ääni-, ja valoallot tai ihmisen aistit. Ihmisten välinen kommunikaatio voi häiriintyä erilaisten häiriöiden vuoksi. Joko ulkoiset tai sisäiset häiriöt voivat hämärtää ja vääristää viestin sisältöä. Näitä häiriöitä voivat olla tekniset ongelmat tai ihmisten asenteet ja mielipiteet. Vuorovaikutus on

siis osapuolten välistä kommunikaatiota eli viestintää. Viestintä voi olla tarkoituksellista tai tahatonta, joka voi olla mitä tahansa käyttäytymistä, jonka viestin vastaanottaja tulkitsee jollain tavoin. Se voi olla verbaalista tai non-verbaalista, joka on nimenomaan puhetilanteen ominaisuus (Pääkkönen & Varis 2000). He myös viittaavat aikaisempaan tutkimukseen, jonka mukaan 38 % ihmisten välisistä viesteistä välittyy äänensävyjen ja 55 % visuaalisten merkkien avulla. Tällöin sanojen informaatioarvoksi jää vain 7 %. Ei siis ole tärkeää vain mitä sanoo, vaan erityisesti myös miten sen sanoo. Luonnolliset viestintämuodot ovat puhe tai kirjoitus. Näistä luontevin ja ensisijainen viestintämuoto on nimenomaan puhe, sillä siinä osapuolilla on välitön mahdollisuus antaa palautetta, kun taas kirjoitus-viestinnässä vastakaikua saadaan vain epäsuorasti ja viiveellä. Tällöin myös väärinymmärryksen riski nousee.

Viestinnän keskeinen tehtävä on välittää informaatiota. Tällä informaatiolla pyritään saamaan aikaan jokin toivottu vaikutus vastapuolella. Tämä vaikutus voi olla uuden oppiminen, jäsentäminen tai jonkin toiminnan muuttuminen (Pääkkönen & Varis 2000). Anderson & Fauber (1974) esittävät kriittisessä viestintäteoriassaan, että viestintätilanteessa vaikuttaa viestin lähettäjän osalta tämän taustat, tiedot ja tavoitteet siihen tapaan jolla viesti lähetetään. Vastaanottajan vastaanottokykyyn vaikuttavat tämän tiedot, taustat ja kiinnostuksen määrä. Onnistuneeseen viestintään tarvitaan siis aina molempien osapuolien sitoutuminen viestintätilanteeseen. Viestin lähettäjä, joka haluaa Pääkkönen & Variksen mukaan saada aikaan jonkin vaikutuksen, asettaa seuraavanlaisia kysymyksiä: Mitä haluan saavuttaa? Mikä on suhteeni vastaanottajaan? Mikä on oma roolini viestintätilanteessa? Samalla viestittäjän täytyy miettiä seuraavanlaisia asioita vastaanottajasta: Kuka vastaanottaja on? Mitä hän jo tietää? Minkälainen on hänen arvomaailmansa? Miten häneen parhaiten voi vaikuttaa? Mikäli viestittäjä onnistuu vastaamaan oikein näihin kysymyksiin, viesti todennäköisesti onnistuu paremmin vaikutustehtävässään.

Viestin lähettäjän on tarkoituksenmukaista argumentoida omaa viestiään, pyrkiessään vaikuttamaan vastapuoleen. Pääkkönen & Variksen mukaan argumentteja on kahdenlaisia. Ne voivat olla asia-argumentteja eli teoreettisia argumentteja tai ateoreettisia eli tunne- ja arvoperusteisia. Ensimmäiset perustuvat oikeaksi osoitettaviin tosiasioihin ja jälkimmäisten totuusarvoa ei yleensä voi testata. Niihin yleensä suhtaudutaan tunneperäisesti ja niitä on mahdollista käyttää vastaanottajan tunteisiin vedoten. Näitä argumentteja voi lähettäjä käyttää omiin tarkoituksiinsa sopivalla tavalla.

Kulttuuri vaatii säilyäkseen vuorovaikutusta ja kieltä, joiden avulla hahmotetaan elinympäristöä ja siirretään tapoja sukupolvelta toiselle. Vuorovaikutus on yhteisöllistä toimintaa ja siten sosiaalisen

säätelyn alaista. Bach ja Harnish (Muikku-Verner 1993) esittävät, että vuorovaikutuksen käyttäytymistavat määräytyvät aina tilannekontekstin mukaan, johon vaikuttavat keskinäiset uskomukset ja sopimukset. Osan säännöistä määrää jokin yleisesti tunnustettu auktoriteetti. Tämän lisäksi ryhmät joka toimivat keskenään, omaksuvat jonkin verran omanlaisia tapoja ja normeja hyväksyttävälle vuorovaikutuksen toimintamuodoille. Kun ihmisten välistä interaktiota on tutkittu, on huomattu että useimmiten osallistujat pyrkivät tavoittelemaan yhteisymmärrystä. Mahdolliset erimielisyydet ja riidat pyritään tasoittelemaan mahdollisimman nopeasti. Konfliktin synnyn ehkäisyyn on hyväksi keinoksi havaittu turvautuminen rutiineihin ja kaavoihin (Muikku-Verner 1993).

Tilaaajan ja tuottajan on panostettava heidän väliseen vuorovaikutukseen, jotta yhteistyö voisi toimia niin hyvin ja tehokkaasti kuin mahdollista. Tuon vuorovaikutuksen mahdollisia jännitteitä ja ristiriitoja on käsitelty aikaisemmin päämies-agenttiteorian valossa. Seuraavaksi on tarkoitus tarkastella niitä keskeisiä elementtejä, jotka mahdollistavat toimijoiden välisen yhteistyön ja kumppanuuden syvenemisen. Näitä elementtejä on tässä tutkimuksessa tarkoitus jäsentää neuvotteluprosessin avulla. Toimivan vuorovaikutuksen ideaa on mahdollista tarkastella useasta eri lähtökohdasta. Näin ollen myös toimivan vuorovaikutuksen elementtejä voidaan ajatella olevan useita erilaisia. Liikenne- ja viestintäministeriö on tuottanut käsikirjan organisaatioille, jotka ovat siirtämässä toimintojen tuottamista ulkopuolisille tahoille. Tässä suhteessa toimintojen ulkoistaminen voidaan nähdä samanlaisena toimintona kuin tilaaajan ja tuottajan eriyttäminen toisistaan julkisella sektorilla. Toimiva vuorovaikutus on tärkeää minkä tahansa liikesuhteen muodostamisessa riippumatta siitä, toimivatko osapuolet yksityisellä vai julkisella sektorilla. Myös kuntaliitto on käyttänyt tätä käsikirjaa hahmottaessaan tilaaajan ja tuottajan välistä sopimusprosessia (Jalanka et al 2006) 2003, Kuntaliitto 2006).

Toimivan yhteistyön kehittäminen ei ole yksinkertainen prosessi. Osapuolten on oltava valmiita suhtautumaan myönteisesti yhteistoiminnan tarjoamiin mahdollisuuksiin. Näin osapuolten on sitouduttava työskentelemään kohti yhteistä etua ja päämäärää. Siksi yhteistyön on perustuttava ratkaisukeskeiseen ja avoimeen ilmapiiriin, jossa voidaan yhdessä oppia ja sitä kautta kehittää ja syventää yhteistoimintaa. Jalanka et al. (2003) listaakin kysymyksiä, joita tilaaajan olisi hyvä itselleen selvittää ennen yhteistyön alkua: Mitä haluamme yhteistyöllä saavuttaa? Paljonko yhteistyöhön ollaan valmiita panostamaan? Olemmeko tarpeen vaatiessa valmiita muuttamaan toimintatapojamme? Olemmeko valmiita kehittämään yhteistyötä tuottajan kanssa?

Esa Hyyryläinen (2004) on tutkinut julkisten organisaatioiden sopimuksen hallintaa ja sopimusohjausta. Tässä yhteydessä hän on rakentanut mallia sopimuksellisuuden muodoista, jonka avulla tilaajan ja tuottajan välistä vuorovaikutusta on mahdollista tarkastella. Kun tilaaja-tuottaja mallia käytetään julkisella sektorilla, on Hyyryläisen (2004) mukaan huomattu, että ainakin yhteistyösuhteen alussa tuottaja puoli on vahvemmassa neuvotteluasemassa, kuin tuottaja. Tämän lisäksi ongelmia saattaa tuottaa neljä erilaista julkisen sektorin piirrettä. Julkiselle palvelulle ominainen laadun käsite voi olla hyvin hankala mitata, joka tekee sopimuksen toteutumisasiheessa seurannan vaikeaksi. Lisäksi tilojen ja laitteistojen omistajuus saattaa olla epäselvä. Tuotantosopimukset saattavat vaatia tuottajalta raskaitakin investointeja, joihin voi olla epäviisasta ryhtyä, mikäli sopimuksellisuudella ei ole jatkuvuutta. Myös virkavastuukysymykset voivat olla vaikeita määrittää, kun kyseessä ei ole varsinaisesti julkisen sektorin organisaatio. Jos esimerkiksi katujen lumenluonti on kunnan tehtävä, jonka se ulkoistaa eri tuottajalle, kenen syy on se että lumia ei luoda tehokkaasti ja sen vuoksi tulee henkilövahinkoja. Sopimuksellisuudella saattaa olla myös kielteisiä vaikutuksia työntekijöiden asemaan ja työsuhteen jatkuvuuteen. Nämä ongelma-alueet saattavat nostattaa epäselvyyksiä sopijapuolten välille, sillä niitä on mahdollista tulkita eri tavoin (Hyyryläinen 2004).

Sopimuksellisuus on Lanen (2000) mukaan juurikin se keskeisin piirre, jota uudella julkisjohtamisella on ollut tarjota julkisen sektorin palvelurakennemuutokselle. Esimerkiksi Finska & Möttönen (2005) ovat käyttäneet sopimuksellisuutta ja Hyyryläisen (2000) luottamuksellisuuden mallia kehysteorian tarkastellessaan verkostoja ja toimijoiden välisiä suhteita tilaaja-tuottaja-asetelmassa Jyväskylässä. Kun hierarkkisessa mallissa toimijoiden väliset suhteet on määritelty hyvinkin tarkkaan, pystyvät erityetyt tilaaja ja tuottaja järjestämään suhteensa huomattavasti vapaammin. Tässä heitä sitovat sopimusoikeuden säännöt. Jalanka et al. (2003) tähdentävät, että sopimusprosessissa kaikkia keskinäisiä yksityiskohtia ei ole mahdollista kirjata. Näin ollen sopimusosapuolten välille syntyy myös kirjaamattomia pelisääntöjä. Nämä pelisäännöt syntyvät henkilöiden välille, jotka tekevät sopimusta. Varsinainen sopimus syntyy organisaatioiden välille. Toimiva yhteistoiminta on siis ensisijaisesti kiinni siitä, kuinka toimivaa on osapuolten yhteistyö ja vuorovaikutus. Täten on tärkeää, että osapuolet tuntevat toisensa, tapaavat toisiansa säännöllisesti ja ongelmatapauksissa tietävät, kehen olla yhteydessä. Näin yhteistyötä helpottaa se kun toisen osapuolen organisaatiolla on tutut kasvot.

Kuten todettu, voidaan toimivaa vuorovaikutusta tutkia monesta näkökulmasta. Aikaisemmassa tutkimuksessa ja kirjallisuudessa on kuitenkin yksi elementti, joka tuntuu nousevan ylitse muiden. Tämä on toimijoiden välinen luottamus. Tilaaajan ja tuottajan välisessä suhteessa tunnistettu tiedon epäsymmetrisyys tekee luottamuksen merkityksen hyvin tärkeäksi. Erityisesti, jos tuotetun palvelun sisältöä on vaikea ymmärtää ja laatua objektiivisesti hankala mitata (Lehtonen 2004). Saunders (2005) sanookin, että mikäli neuvottelijoiden väliltä puuttuu luottamus, johtaa se vääjäämättä siihen, että neuvottelijoiden väliset suhteet jäävät etäisiksi. Tämänkaltaisen negatiivisuus tulee heikentämään osapuolten menestystä. Myös Lehtonen (2004) löysi tutkimuksessaan luottamuksen tärkeimmäksi tekijäksi neuvotteluosapuolten välillä. Hänen mukaansa luottamus rakentuu rehellisyydestä, avoimuudesta ja lupauksen pitämisestä. Se ei siis synny hetkessä ja on helpompi menettää kuin saavuttaa. Luottamuksen mahdollistama avoimuus edesauttaa tiedonkulkua ja tarve valvonnalle vähenee. Myös Sihvonen (2005) nimeää luottamuksen tärkeimmäksi elementiksi tilaaajan ja tuottajan välillä. Hänen mukaansa tuo luottamus ei ollut täysin varauksetonta, sillä osapuolet näkivät toisensa oman kuitenkin oman edun tavoittelijoina. Tuon luottamuksen määrän hän kuitenkin huomasi lisääntyvän, mitä paremmin ja kauemmin osapuolet olivat tunteneen toisensa.

Lax & Sebenius (1986) toteavat, että jotta luottamusta voidaan ryhtyä rakentamaan, on osapuolten oltava toisistaan riippuvaisia. Tähän yhtyy myös Hyyryläinen (2004) joka ilmaisee keskinäisen riippuvuuden olevan suhteen kehittymisen alkutila. Keskinäisen riippuvuuden tilanne on yksinkertaisesti tilanne, jossa kumpikaan osapuoli ei voi toimia haluamallaan tavalla ilman toisen työpanosta. Toisella osapuolella, esim. kunnalla voi olla kapitaalia hoitaa kansalaistensa terveydenhuoltoa, mutta joutuu turvautumaan sairaanhoitopiirin palveluihin terveydenhuollon tuotannossa. Julkisen sektorin sairaalalla taas ei ole viskaalisia tuloja tai muuta, jolla se rahoittaisi toimintaansa. Näin toimijat hyötyvät toistensa olemassaolosta.

Lehtosen (2004) tutkimuksen mukaan tiedonvaihto ja kommunikaatio nousivat tärkeimmiksi menestystekijöiksi hyvässä liikesuhteessa. Tässä oli kyseessä sekä virallinen, että epävirallinen tiedonkulku. Myös Sihvonen (2005) nosti kommunikaation hyvin tärkeäksi vuorovaikutuksen tekijäksi luottamuksen ohella. Toimivalla tiedonkululla voidaan estää väärinymmärryksiä ja tehostaa neuvotteluprosessin tuloksia. Hyyryläinen (2004) esittää myös, että sopimusosapuolien välisten kontaktien intensiteetti on hyvin tärkeä asia huomioida yhteistyön kehittämisessä. Kallio et al. (2006) suorittamassa tutkimuksessa, sekä tilaajat että tuottajat kaikissa tutkimuskaupungeissa, halusivat kehittää keskinäistä yhteydenpitoa ja tiedonvaihtoa kaikissa sopimusprosessin vaiheissa.

Hyyryläinen näkeekin, että yhteistyösuhteissa, missä kontakti osapuolten välillä on tiivis, pitkäkestoinen ja epämuodollinen, johtaa se yhteistyön syvenemiseen ja suurempaan keskinäiseen riippuvuuteen. Lehtosen tutkimuksessa nähtiin kuitenkin vaarana liiallisessa yhteistyön syvenemisessä se, että jos oltaisiin liian tuttavallisia ja epämuodollisia, ei asioista voida enää puhua tarpeeksi suoraan ja saatetaan vältellä kipeiden asioiden kohtaamista.

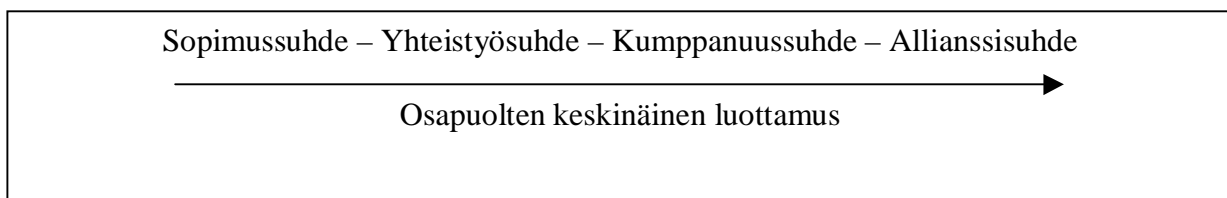
Luottamukseen ja tiedonkulkuun liittyy avoimuus jo päämies-agenttiteoriankin kannalta. Avoin ilmapiiri syntyy, kun osapuolet pystyvät vastaanottamaan toisten osapuolen mielipiteitä ja ottamaan toisten tarpeet ja näkökulmat huomioon. Avoimuuteen liittyy oleellisesti aikaisemmin esitelty tilaajan ja tuottajan tiedon asymmetria. Tiedon salaaminen ja epärehellisyys toiselta osapuolelta on omiaan etäännyttämään osapuolia toisistaan ja synnyttää epäluottamusta. Toisaalta avoimuus on voimavara, jonka avulla voidaan asioista puhua ja antaa sekä positiivista että negatiivista palautetta suoraan ja rehellisesti. Lehtonen (2004) linkittää oma-aloitteellisuuden tärkeäksi osaksi avointa ilmapiiriä. Tämä tarkoittaa, että mikäli toinen osapuoli huomaa jotain kehitettävää sopimussuhteessa, pitää tämän kyetä nostamaan asia esiin neuvotteluprosessin aikana. Molempien osapuolien on oltava valmiita sitoutumaan yhteistyön ja toiminnan pitkäkestoiseen kehittämiseen. Jatkuva yhteistyön kehittäminen taas edellyttää Lehtosen mukaan sitä että yhteiset päämäärät on määritelty tarpeeksi selkeästi ja molemmat osapuolet pystyvät hyväksymään ne. Mikäli toinen osapuoli pääsee sanelemaan yhteistyön tavoitteet ja jatkumisen edellytykset yksipuolisesti, saattaa vaarana olla toisen osapuolen huono sitoutuminen tavoitteisiin.

Toimivassa yhteistyössä toimijoiden on nähtävä paikkansa tasavertaisena osapuolena sopimuskumppaninsa kanssa. Samoin, osapuolten on nähtävä, että molemmat osapuolet ovat samalla tavoin sitoutuneita yhteistyön kehittämiseen, syventämiseen. Vuorovaikutuksen on oltava vastavuoroista, molemminpuolista ja toimivassa kumppanuudessa toimijoiden välillä vallitsee symmetria. Riskit jaetaan osapuolten kesken mutta toisaalta myös saavutetut hyödyt jaetaan tasavertaisesti. Jos siis tuottaja on toiminnallaan tehostamaan toimintaansa ja säästämään, tämän ei tulisi johtaa siihen, että seuraavalla sopimuskaudella resursseja tiukennetaan ja säästöt jäävät tuottajan voitoksi.

Konflikti ja sen hoito voi johtaa heikentyneeseen vuorovaikutukseen, mutta toisaalta oikein hoidettuna tilanne saattaa olla voimavara osapuolille. Konfliktitilanteet voivat parhaimmillaan olla prosessi, jonka seurauksena yhteistyötä saadaan kehitettyä ja syvennettyä. Lax & Sebenius (1986) esittävät, että ongelman ja konfliktin hoitaminen alkaa niiden tunnistamisesta. On selvää, että kun

kaksi osapuolta yrittää päästä yhteisymmärrykseen, vaatii se osapuolilta kykyä joustaa ja taipua kompromisseihin yhteistyön edun nimissä. Mikäli osapuolten tavoitteet ovat harmoniassa keskenään, puhuvat Lax & Sebenius ongelmanratkaisusta, mutta missä tavoitteet törmäävät toisiinsa, voidaan paremminkin puhua konfliktista. Osapuolten on yhteistyössä pyrittävä kohti ratkaisua, joka kelpaa molemmille osapuolille. Molempien mielipiteet ja mieltymykset on otettava huomioon tavalla jota Lax & Sebenius kutsuvat opportunistiseksi vuorovaikutukseksi. Osapuolten on siis uskottava, että on löydettävissä ratkaisu, johon molemmat uskovat ja mahdollisuus sopuun on olemassa. Ilman toista kunnioittavaa ja ratkaisukeskeistä vuorovaikutusta on helpompi puhua sodasta kuin neuvotteluista.

Kuten todettua ja edellä on esitetty, voidaan toimivan yhteistyön elementtejä ajatella olevan useita. Yksi tarkastelunäkökulma on juurikin se sopimus, joka syntyy toivottavasti symmetrisen ja luottamuksellisen vuorovaikutuksen seurauksena. Hyyryläinen (2002 ja 2004) kiinnittääkin huomionsa erinäisiin tekijöihin, joita voidaan tarkkailla syntyneen sopimuksen sisällön näkökulmasta. Nämä tekijät auttavat kiinnittämään huomiota siihen, kuinka toimivaa ja luottamuksellista toimijoiden välinen yhteistyö on. Hyyryläinen on jaotellut erilaiset sopimukselliset suhteet neljän erilaisen nimikkeen alle. Näitä ovat *sopimussuhde*, *yhteistyösuhde*, *kumppanuussuhde* ja *allianssi suhde*.



Kuvio 3. Sopimuksellisuuden muodot

Sopimussuhteessa keskeiseksi piirteeksi nähdään sopimustekstin kunnioittaminen, sopimukseen mukautuminen ja sen tiukka noudattaminen. Kehittymisen edellytykset ovat melko vähäiset ja yhteistyössä toimitaan vain sopimuksen puitteissa. Riskit ja hyödyt jaetaan sitovasti sopimuksella ja sopimuksen syntymisen perusteena nähdään hyödyn maksimointi.

Yhteistyösuhteessa muodollisuus nähdään keskeisenä piirteenä mutta osapuolet pyrkivät lisäämään avoimuutta, jotta voisivat kehittää yhteistyötä. Molemmat ovat sitoutuneet suhteen kehittämiseen ja

riskien sekä hyötyjen jako täsmentyvät ajan myötä sopimusajan kuluessa. Sopimuksellisen suhteen perustana nähdään luottamuksen vähittäinen kehittyminen.

Kumppanuussuhteessa keskeisenä piirteenä nähdään toisen osapuolen huomioonottaminen jossa osapuolet pyrkivät kohti tasa-arvoista suhdetta. Heidän välillään vallitsee keskinäinen luottamus ja riskit ja hyödyt pyritään jakamaan yhdessä. Osapuolet pyrkivät jatkuvasti arvioimaan ja kehittämään keskinäistä toimintaansa.

Allianssisuhteessa on joustavuus keskeinen piirre. Osapuolet pyrkivät kohti keskinäistä integraatiota ja heidän välillään vallitsee korkea luottamus ja toiminnan läpinäkyvyys. Hyödyt ja riskit ovat täysin yhteneväiset ja toiminta perustuu yhteisvastuullisuudelle.

Hyryläinen ei pyri arvottamaan esiteltyjä malleja keskenään kovin voimakkaasti, vaikkakin näkee, että luottamus ja sen määrä on tärkeä tekijä minkä tahansa sopimuksellisen suhteen osapuolten välillä. Hän näkee, että eri mallit sopivat paremmin eri tilanteisiin. Finska & Möttönen (2005) löysivätkin omassa tutkimuksessaan tilaajan ja tuottajan välillä piirteitä kaikista mainituista malleista. Mallit antavat kuitenkin työkalun tutkijalle tarkasteltaessa tilaajan ja tuottajan välistä vuorovaikutusta laajemmin.

3.4.2. Sopimusprosessi

Riippuen mallista, jota organisaatiossa käytetään, valitaan potentiaaliset tuottajat esivalinnan avulla. Mikäli kyseessä on julkinen organisaatio, joka käyttää kosmeettista tilaaja-tuottaja-mallia voi olla uhkana aiemmin esitelty haitallisen valikoitumisen mekanismi, jolloin tilaaja ei pysy aidosti kilpailuttamaan tuotantoa. Kun potentiaaliset tilaajat ovat selvillä, lähetetään näille tarjouspyynnöt. Tämä on neuvotteluprosessin ensimmäinen vaihe. Tarjouspyynnön tarkoituksena on selvittää eri tilaajien hintatasoa. Tarkoituksena voi myös olla selvittää tuottajia ns. kauneuskilpailuperiaatteella. Tämä tarkoittaa, että hinnan lisäksi selvitetään, kuka tuottajista pystyy parhaiten vastaamaan hintakyvyn lisäksi mahdollisiin laatuksiteereihin. Jalanka et al. (2003) suosittelee, että tarjouspyyntö vastaa mahdollisimman tarkkaan sitä mitä tilaaja haluaa ja että asia on mahdollisimman selkeästi ja yksiselitteisesti kuvattu. Tämä ei käytännössä julkisen sektorin palveluiden monimuotoisuuden vuoksi ole kovin helppoa. Siksi olisikin järkevää, että tilaaja ja tuottaja voivat tavata toisensa tarjouspyyntö-vaiheessa, jotta tarjouspyyntö voidaan seikkaperäisesti

käydä läpi. Tämä auttaa poistamaan mahdollisia väärinkäsityksiä tulkinnassa, joita pelkän dokumentin lukeminen saattaa aiheuttaa. Tarjouspyynnön on hyvä myös sisältää ne ongelmat, joita tuottaja saattaa kohdata, mitä tuottaja näkee tuotannon kannalta tärkeäksi ja kuinka aikoo tuotantoa arvioida.

Tuottaja toimittaa tarjouksen vastauksena tarjouspyyntöön. Mikäli organisaatio on tuottajakandidaatille aikaisemmin tuntematon, voi olla paikallaan järjestää tuottajalle mahdollisuus tutustua toimintoihin. Tätä Jalanka et. al.(2003) mukaan kutsutaan Due Diligence-menettelyksi. Tällä tavoin voidaan vähentää mahdollisia väärinkäsityksiä nykyisistä toimintamalleista ja suoritusasosta. Kun parhaiten tilaajaa tyydyttävä tuottaja on valittu, voidaan tämän kanssa tehdä aiesopimus ja aloittaa varsinaiset sopimusneuvottelut. Sopimusneuvotteluiden tarkoituksena on käydä läpi niitä yksityiskohtia, mitä tarjouspyynnössä ja tarjouksessa ei vielä ole käsitelty. Tuottaja käyttää neuvotteluissa omaa ohjausvaltaansa ja sopimusneuvotteluista muodostuukin omanlaisensa riippuen tilaajan ja tuottajan välisen vuorovaikutuksen toimivuudesta. Tuotantosopimuksessa voidaan määritellä tarkemmin yksityiskohtia palveluiden määrästä, laadusta, suoritemääristä ja palvelumaksuista. Samalla on kuitenkin tärkeää myös sopia tuloksellisuuden kriteereistä ja arviointitavoista, sopimuserimielisyyksien ratkaisumekanismeista sekä sanktioista sopimuksen noudattamatta jättämisestä. Neuvottelijoilla on tärkeänä tehtävänä löytää yhteisymmärryksessä neuvottelutulos ja palvelusopimus, johon molemmat osapuolet voivat sitoutua. Palvelusopimuksessa tavoitteena on määritellä palvelun sisältä, laajuus ja velvoitusperusteet. Kullakin palvelulla on omat erikoispiirteensä ja näin sopimukset voivat sisällöltään poiketa toisistaan. Kuten Hyyryläinen (2004) on todennut, sopimuksen sisältö määräytyy pitkälti sen mukaan, minkälainen osapuolten suhde ja vuorovaikutus on. Palvelusisällön lisäksi Jalanka (2003) sisällyttäisi sopimukseen myös päätöksen siitä, minkälaista keskinäinen kanssakäyminen on ja kuinka neuvotteluista syntyvät kustannukset jaetaan.

Kun sopimus on syntynyt, voi toimittaja ryhtyä toimittamaan palveluita. Tätä työtä taas tilaaja arvioi ennakolta sovituin menetelmin. Valkama (1994) jakaa toimitusten arvioinnin juoksevaan arviointiin sekä kokonaisarviointiin. Juoksevaa arviointia suoritetaan koko sopimuksen keston ajan, kun taas kokonaisarviointi tapahtuu toimitusten jälkeen, jolloin arvioidaan onko palvelut olleet hinnan arvoisia. Arvioinnin tavoitteena Valkaman mukaan on estää sopimusrikkomukset ja luoda edellytyksiä toteuttaa seuraavaa sopimusprosessia varten. Sihvosen (2006) mukaan, mikäli tilauksista ollaan menossa yli voivat osapuolet käydä seuranta ja tarkistusneuvotteluita. Kallio et. al. (2006) teki havainnon, että tilaajat tapasivat varsinkin yhteistyön alkuvaiheessa tehdä liian pieniä

tilauksia. Tämä nähtiin ongelmalliseksi sillä tuottajat joutuivat tekemään alimitoitettun budjetin omalle toiminnalleen. Tarkistusneuvotteluissa voidaan läpikäydä tehtyjä tilauksia ja mahdollisesti tehdä lisätilauksia. Sekä Kallio että Sihvonen pitivät tärkeänä sitä, että seuranta- ja tarkistusneuvotteluissa, molemmilla osapuolilla on mahdollisuus ilmaista ehdotuksia yhteistyön kehittämisestä. Seuranta ei saa olla vain tilaajan mittareiden seuranta, ilman että tuottajalla on mahdollisuus vaikuttaa yhteistyön muotoihin ja seuraavaan sopimusprosessiin.

4. Tutkimuksen aineiston keruu ja analysointi

4.1 Tutkimuskohde

Tilaja-tuottajamallin tarkasteluun julkisella sektorilla tarvitaan luonnollisesti organisaatio, joka käyttää tilaja-tuottajamallia. Tällaisia kohdeorganisaatioita oli kartoitettavissa Suomesta useita. Tilaja-tuottajamalli on käytössä eri muodoissa esimerkiksi Oulun, Jyväskylän, Turun ja Rovaniemen kaupungeissa. Lisäksi se on käytössä monissa suomalaisissa sairaanhoitopiireissä sekä Valtion metsätutkimuslaitoksella. Kaikkein mittavimmissa ja laajimmassa käytössä se on kuitenkin ollut Tampereen kaupungissa tammikuusta 2007 lähtien. Tällöin Tampereella siirryttiin täysin tilaja-tuottajamalliin käyttöön kaikilla palvelutuotannon toimialueilla. Tätä ennen tilaja-tuottajamallia oli siirretty käyttämään pilottikokeiluna muutamalla eri toimialueella jo aikaisemmin vuosien 2005–2006 aikana. Tutkimus toteutettiin osana Tampereen kaupungin suorittamaa pilottihankkeiden arviointia, jonka toteuttaminen on erikseen mainittu Tampereen kaupunki-strategiassa. Tämän tutkimuksen yhteydessä toteutettiin myös muita pro-gradu tutkielmia liittyen pilottihankkeen arviointiin. Eri toimialueiden pilottien arviointi oli jaettu näiden eri opinnäytetöiden kesken kaupungin tutkimus- ja arviointiyksikön toimesta. Kyseinen yksikkö toimi myös tutkimuspyyntöjen alkuunpanijana, sekä yhteistyökontaktina.

4.2 Aineiston keruu

Kuten mainittu, tilaja-tuottajamalli on melko laajalti käytössä eri julkisissa organisaatioissa ympäri Suomea. Kyseisissä organisaatioissa tilaja-tuottajamallin sovellus on kuitenkin erilainen ja sen käyttöönotto on myös eri vauhdissa eri kaupungeissa. Arvioitiin, että olisi hyvin haastavaa lähteä vertailemaan näiden eri organisaatioissa toimivien ihmisten mielipiteitä tilaajan ja tuottajan vuorovaikutuksesta. Tämä johtui siitä, että vain hyvin niukalti oli löydetty aikaisempia tutkimustuloksia tuon vuorovaikutuksen luonteesta ja syvällisemmästä merkityksestä. Tämän vuoksi arvioitiin, että oli ensisijaisesti pyrittävä syventämään tietoa tilaajan ja tuottajan välisestä vuorovaikutuksen rakenteesta ja eri ilmiöistä, julkisella sektorilla. Juuri tällaisessa tapauksessa Robson (2003) kehottaa käyttämään kvalitatiivista haastattelumetodia. Tapaustutkimuksen keinoin oli mahdollista keskittyä yhteen organisaatioon, joka kattavasti käyttää tilaja-tuottajamallia, ja tutkia kohdeorganisaatiota perusteellisesti. Koska tilaja-tuottajamalli on laajassa käytössä nimenomaan Tampereen kaupungissa, valittiin se tämän tutkimuksen kohdeorganisaatioksi.

Sopimusneuvotteluissa toimivia esimiestason toimijoita on Tampereen koko työntekijämäärään nähden verraten vähän. Tämän lisäksi toimintamalliuudistukseen osallistuneita toimialueita oli vain rajallinen määrä. Tästä johtuen tutkimukseen valittu toimialue on päätetty jättää mainitsematta. Kohteen nimeäminen saattaisi vaarantaa vastaajien anonymiteettisuoja.

Itse aineiston keruussa käytettiin menetelmänä laadullista teemahaastattelua. Näin oli mahdollista kerätä halutunlaista syvempää ja merkityksiä valaisevaa tietoa tutkimuskohteesta. Teemahaastattelulla tutkijalla on käytössään haastattelurunko, joiden avulla on mahdollista nostaa haastattelussa esiin laajoja ennalta määriteltäviä asiakokonaisuuksia. Tutkijalla ei kuitenkaan välttämättä ole tarkkaa käsitystä tutkittavasta ilmiöstä tai niiden luonteesta. Teemahaastattelu antaa tutkijalle vapauden tehdä tarkentavia kysymyksiä ja reagoida muihin haastattelun aikana tapahtuviin tilanteisiin. Tutkija ei ole sidottu mihinkään tiettyihin kysymyksiin tai järjestykseen, kuten strukturoidussa haastatteluissa. Mikäli käytettäisiin määrällisiä menetelmiä tai tiukasti määriteltäviä kysymyspattereita, olisi vaarana, että tärkeitä ymmärtämystä lisääviä elementtejä voisi jäädä kokonaan pois tutkimuksesta. Tutkijan tulee kuitenkin varmistaa, että kaikki ennalta määritellyt teemat tulee käsiteltäviä (Eskola & Vastamäki 2001). Robson (2003) vertailee teemahaastattelua pitkähköön tiiviiseen keskusteluun ja muistuttaa, että kokemattomalle tutkijalle se ei ole välttämättä helpoin tapa kerätä tutkimusaineistoa. Tiukasti strukturoidussa haastattelussa on epäonnistumisen riski pienempi. Tutkijan on vain käytävä kysymykset läpi oikeassa järjestyksessä. Mitä vähemmän haastattelua on strukturoitu, sitä enemmän se vaatii haastattelijalta taitoa ja keskittymistä pitää haastattelu oikeilla linjoilla.

Haastattelurunko (Liite 1) oli jaettu kuuteen eri teemaan. Teemoista viisi nousi suoraan taustateoriasta ja yksi teema käsitteli toimintamallisuudistuksen erinäisiä vaikutuksia, ja lisättiin teemarunkoon tutkimuksen tilaajan pyynnöstä. Kunkin teeman alle, oli kerätty kolmesta viiteen, niin ikään teoriasta noussutta alateemaa, joiden tarkoitus oli ohjata tutkijaa haastatteluissa pysymään paremmin käsiteltävissä asiassa. Samalla kun teemahaastattelua strukturoitiin hieman tarkemmin, tuli samankaltaisia asioita käsiteltäviä eri haastatteluissa. Teemojen ja kysymysten asettelulla pyrittiin siihen, että haastateltavat toisivat teemoista nousevia asioita esille, ilman haastattelijan johdattelua, joita käytiin läpi haastatteluiden aikana. Vaikkakin haastattelurunko oli samanlainen kaikkien haastateltavien kanssa, painottuivat teemat eri tavoin eri haastatteluissa.

Itse kohdeorganisaatiosta valittiin harkinnanvaraisesti yhteensä yhdeksän haastateltavaa, joiden kaikkien toimenkuvaan kuuluvat sopimusneuvottelut tilaaja-tuottajamallissa. Tutkimuskysymyksen

asettelun vuoksi oli tärkeää, että haastatelluilla oli subjektiivisia kokemuksia vuorovaikutuksesta tilaaja-tuottajamallissa. Lisäksi oli tärkeää, että haastatelluilla oli selkeää päätösvaltaa sekä vaikutusvaltaa tilaajan ja tuottajan välisissä sopimusneuvotteluissa. Tämä vuoksi kaikki tutkimukseen osallistuneet toimivat esimiestehtävissä omissa yksiköissään. Tutkimuksen toimeksiantajalta toimitettiin lista niistä henkilöistä, jotka toimivat esimiestehtävissä tutkimuskohteena olevissa yksikössä. Tutkija otti satunnaisesti yhteyttä yhdeksään listalla olevaan henkilöön. Kaikki suostuivat osallistumaan tutkimukseen, joten enempiin yhteydenottoihin ei ollut tarvetta. Neljä haastateltavaa toimii päällikkö- tai johtotason tehtävissä tilaajapuolella ja viisi haastateltavaa yhtäläillä esimiestehtävissä omissa kaupungin omistamissa tuotantoyksiköissä. Kaikki haastateltavat eivät kuitenkaan olleet toistensa neuvottelukumppaneita ja näin ollen joillain toimialoilla haastateltiin vain tilaaja- tai tuottajapuolen neuvottelija. Tämä antoi mahdollisuuden saada käsitystä useammasta eri yksiköstä, mutta rajoitti samalla vuorovaikutuksen toimivuuden vertailtavuutta eri toimialojen kesken.

Tutkimukseen osallistuneille henkilöille toimitettiin teemahaastattelurunko sähköpostin liitetiedostona noin kaksi viikkoa ennen haastatteluita. Tämä antoi haastateltaville mahdollisuuden tutustua käsiteltäviin teemoihin etukäteen ja tarvittaessa tekemään muistiinpanoja jo ennen haastattelua. Toki on todettava, että vain osalla haastateltavista oli ollut aikaa tutustua haastattelurunkoon, ennen haastattelua. Haastattelut suoritettiin yksilöhaastatteluina huhtitoukokuussa 2007. Haastattelut toteutettiin haastateltavien omissa työhuoneissa ja haastatteluiden kesto vaihteli viidestäkymmenestä minuutista tunti viiteentoistaminnuuttiin. Tutkija nauhoitti haastattelut mini-disc-soittimelle, mistä oli jo sovittu haastateltavien kanssa tutkimuskutsun yhteydessä. Haastateltavat vaikuttivat motivoituneilta osallistumaan tutkimukseen. Haastatteluiden aikana haastateltavat olivat kiinnostuneen oloisia tutkimuksesta vastaten esitettyihin kysymyksiin laajasti ja harkiten.

4.3 Aineiston analysointi

Aineiston analysointi alkoi nauhoitettujen haastatteluiden purkamisella, eli puhtaaksikirjoittamisella. Kaiken kaikkiaan puhtaaksikirjoitettua materiaalia syntyi kahdeksankymmentä sivua. Toinen analyysin vaihe oli aineiston järjesteleminen teemoittain. Aineisto käytiin läpi ja jaoteltiin tutkimuksessa käytettävien teemojen mukaan. Aineiston

litteroinnissa tarkoitus on löytää vastauksia esitettyihin kysymyksiin ja ennen kaikkea löytää uusia käsitteitä, teemoja ja ilmiöitä syntyneestä keskustelusta. Tämä vaihe vaatii kenties eniten suunnittelua koska järkevä, looginen ja järjestelmällinen työtapa on ehto tutkimuksen luotettavuuden kannalta. Litterointia esittelevät mm. Ritchie & Lewis 2003 sekä Robson 2003. Aineistoon tutustuminen on ensimmäinen työvaihe. Haastattelija, puhtaaksikirjoittaja ja analyysin tekijä olivat tässä tapauksessa sama henkilö, joten aineistoon tutustumista ja prosessointia tapahtui koko analyysiprosessin ajan haastattelutilanteesta aina raportin kirjoittamiseen asti (Hirsjärvi & Hurme 2000). Silti itse varsinainen litterointi on aloitettava tutustumalla tekstiin. Näin on mahdollista saada kokonaiskuva haastattelun kulusta ja mieleen tulee myös haastattelutilanne. Ritchie & Lewis (2003) kutsuu tätä perustaksi, jonka varaan analyysin rakennustelineet voidaan rakentaa. Tutkijan tehtävänä on aineistoa teemoittelemalla pyrkiä etsimään keskeisimpiä asioita tekstistä.

Seuraava vaihe oli kirjoittaa tutkimuksen tulokset. Tarkoituksena oli raportoida ja kuvata, vielä tässä vaiheessa kantaa ottamatta, haastatteluiden sisältöä. Viimeisenä työvaiheena oli varsinaisesti analysoida tuloksia tavalla, joissa taustateoria sekä aineistosta nousseet teemat ja asiat voivat keskustella keskenään ja tehdä tämän keskustelun pohjalta tutkimuksen johtopäätökset.

Kun etsitään teemoja ja ideoita, voidaan löytää asenteita, ideoita, käytösmalleja, motivaatiota ja näkökulmia. Samoin voidaan tutkia haastattelun ilmapiiriä, tai tiettyjen asioiden ilmaisemisen helppoutta tai vaikeutta. Tosin, heti alussa tehtiin päätös, että haastattelun ilmapiiristä ja muista tulkinnallisista asioista on vaikeampi ottaa selkoa ja jätetäänkin analyysin ulkopuolelle. (Ritchie & Lewis 2003).

5. Tutkimuksen tulokset

5.1 Luottamus tilaajan ja tuottajan välillä

Kun organisaatio oli siirtynyt tilaaja-tuottajamalliin, oli tilaajat ja tuottajat eriytetty samoista toimintayksiköistä. Tällä näytti olevan selkeä yhteys siihen, kuinka he näkivät keskinäiset suhteensa ja luottamuksen syntymisen. Toimijat olivat tunteneet toisensa useimmiten jo vuosia. Nyt he olivat uudessa tilanteessa, sopimuskumppaneina työskennellen eri yksiköissä. Tämä uusi tilanne nähtiin sekä hyvänä, että huonona asetelmana luottamuksen näkökulmasta. Toisaalta, nähtiin että yhteinen työkokemus johti siihen että voitiin jo valmiiksi luottaa sopimuskumppaniin. Neuvottelut voitiin käydä avoimessa, joustavassa hengessä, sekä voitiin vedota vanhoihin suhteisiin ongelmatilanteissa. Tällaisessa tilanteessa oli nähtävissä kuitenkin, että erityttäminen oli aiheuttanut jonkinlaisen särön luottamukseen. Vanhat henkilösuhteet nähtiin myös jonkinlaisena taakkana, joka saattoi jopa estää kipeistä asioista puhumisen. Samoin, saatettiin nähtiin vaikeana nähdä entinen työtoveri, nyt uudessa roolissa. Tämä uusi rooli aiheutti jonkin verran vastakkainasettelua mutta nähtiin kuitenkin, että tällaiset kytkökset eri toimijoiden välillä tulisi poistumaan ajan kanssa. Joissain tapauksissa jokin näkymätön este oli ilmaantunut toimijoiden välille. Vuorovaikutus ei enää toiminut yhtä hyvin kuin aikaisemmin ja toimijat olivat vieraantuneet toisistaan. Jotkut vastaajat näkivät siis, että luottamus oli jopa vähentynyt hetkellisesti mallin käyttöönoton jälkeen. Yleisesti uskottiin kuitenkin siihen, että ajan kanssa luottamus tulisi lisääntymään ja että se oli selkeästi jo lisääntynyt mallin käyttöönoton jälkeen.

”Alkuun tilaajalla oli enemmänkin tarvetta näyttää että ollaan eri porukkaa ja nyt keskustellaan vähän pienemmin kirjaimin. Mun mielestä luottamus on parantunut vuoden mittaan.”

Tuottaja

”Ei ainakaan parempaan suuntaan ole mennyt (luottamus). Kaveri on entinen työtoveri ja vuosikautia on tehty töitä mutta tuntuma on että joku piuha on poikki”

Tuottaja

”Mun näkövinkkelistä mulla on erittäin hyvä luottamus ja voi sanoa että mitä pitemmälle mennään niin se on vaan parantunut, mitä enemmän nää tehtävät selkiytyy täällä kaupungin sisällä”

Tilaaja

”Kiusallisesti tulee se olo, että se oma tuottaja on se kaikkein hankalin neuvottelukumppani että tää ei niin kun rakenna luottamusta. Kyse voi olla henkilöstä asenteesta tai jostain.”

Tilaaja

”Hän (tilaaja) joutuu sata prosenttisesti luottamaan meihin. Ei näissä hommissa luottamusta laiteta kyseenalaiseksi... tilaaja joukkue totta kai luottaa kun on vuosien kokemus ja tilaajien kanssa ollaan oltu vuosikymmenet hommissa. korkeintaan tilaaja uutta rooliansa hakiessaan miettii, että millä argumenteilla ja millä keinoin hän ohjaa tätä toimintaa. yrittää tietenkin opiskella aihetta mutta joutuu toteamaan että te hoidatte hommanne ja sillä siisti.”

Tuottaja

”Siinä on varmaan alueellisia eroja eri henkilöiden välillä. Ehkä se keskimäärin on samaa luokkaa ja se voi paikoitellen jopa parempi. Siinä on eroavaisuuksia. Joissain päin organisaatio se on varmaan parantunut ja jossain se on varmaan huonontunutkin.”

Tuottaja

Toimijoilla oli jonkin verran ristiriitaisia käsityksiä siitä, minkälaiset välit toimijoilla oli keskenään.

Eräs vastaajista totesi, että tilaajan ja tuottajan välillä vallitsee kumppanuussuhde.

Toinen taas kertoi tilaajan ja tuottajan välillä vallitsevan melko kaukaiset välit ja vuorovaikutus tapahtuu lähinnä virallisten tarjousneuvotteluiden puitteissa. Yleisesti oltiin sitä mieltä, että luottamus perustuu pitkälti yksilöiden välisen vuorovaikutuksen onnistumiseen ja henkilökemioihin. Haastatteluista oli todettavissa, että tilaajat ja tuottajat, jotka kertoivat tulevat hyvin toimeen oman neuvottelukumppaninsa kanssa, kertoivat myös luottamuksen olevan syvempää. Selkeästi oli myös havaittavissa että, luottamus syvenee toimijoiden kesken aina ylemmäksi organisaation hierarkiassa mentäessä.

”Yleensä kun asioin sen päällikkötason kanssa niin saan paremman vastauksen tai parempaa palvelua kuin jos olen tekemisissä jonkun lähempänä käytäntöä olevan ihmisen kanssa.”

Tuottaja

”Mitä ylemmäs mennään portaissa niin sitä vähemmän sitä kahnausta on, että enemmän sitä on linjaorganisaatiossa.”

Tuottaja

”Mehän ollaan kumppaneita (neuvottelukumppani) keskenään.”

Tuottaja

Kaikki toimijat siis tunsivat toisensa jo ennen tilaaja-tuottajamallia. Tällä näytti olevan merkitystä siihen, että yleisesti tunnettiin luottamusta ammattitaitoon. Vastaajat olivatkin yleisesti sitä mieltä, että koko toiminnan perustana täytyy olla luottamus. Eräs tilaaja sanoi, että tilaajalla ei ole yksinkertaisesti resursseja valvoa ja kontrolloida tuottajan ja tuottajien toimintaa. Tämän vuoksi vuorovaikutuksen on perustuttava luottamukselle. Hän jakoi mielipiteen myös sekä tilaajien, että tuottajien kanssa siinä, että yksi luottamuksen yksi perusta on tilikirjojen ja kustannusrakenteen avoimuus. Tilaajat yleisesti painottivat kustannusrakenteen avoimuutta kun taas tuottajat

peräänkuuluttivat avoimuutta ja rehellisyyttä siitä, mihin suuntaan tilaaja-tuottajamallia ollaan kehittämässä ja minkälaiseksi tulee muodostumaan tulevaisuuden tilauskanta. Lisäksi tilaajat näkivät, että luottamus perustuu faktoille ja niiden avoimeen esittämiseen. Mikäli neuvotteluosapuoli pystyisi esittämään asiaansa puoltavia lukuja ja toisasioita, niin luottamus säilyisi ja lisääntyisi.

”Esimerkkinä kun kysytään että onko kaikki resurssit käytössä niin vastauksen pitää olla että montako yksikköä on käytössä ja mikä on miehitys eikä vaan välttämättä riitä se että kyllä me tehään. Täytyy saada ikään kuin lukuja ja perusteluita ja sillä se luottamus syntyy”

Tilaaja

”Oon huomannu että nyt jo enemmän osaa suhtautua asioihin epäillen. Ei hyväksy ihan kaikkea ja vaatii perusteluita. Se fakta on kaivettava esiin. Tuottaja on tässä kauppiaana että jos ne perustelee hyvin niin kyllä mää ostan.”

Tilaaja

”Vahvuutena on varmaa luottamus, tieto ja avoimuushan meillä kyllä on. Kyllä tilaaja tilinpäätöksestä näkee kuinka meillä menee ja kyllä se on se vahvuus.

Tuottaja

Yhteenvedona voi sanoa, että kaikki vastaajat tunsivat luottavansa vastakumppaniinsa, mutta löysivät myös asioita, jotka aiheuttavat epäluottamusta. Kaikki vastaajat mainitsivat yhden yhteisen tekijän, joka oli aiheuttanut jännitettä ja epäluottamusta osapuolten välille. Tampere otti tammikuussa 2006 käyttöön SAP-sovelluksen, jonka tarkoituksena on ohjata kaupungin sisäistä ja ulkoista rahaliikennettä, sekä kustannuksia. Sovelluksen käyttöönotto on kuitenkin osoittautunut haastavaksi. Sekä tilaajilla että tuottajilla on ollut vaikeuksia seurata oman kustannusrakenteensa muodostumista sekä tarkkailla budjettiaan. Vastaajat kertoivat, että neuvottelukumppanin kanssa käydyt keskustelut vaikeutuivat huomattavasti. Yleisestikin voidaan todeta että suurin yksittäinen syy epäluottamukselle oli taloudelliset asiat.

Tuottajat kokivat yleisesti saavansa ansaitsematonta epäluottamusta tilaajan taholta. Tuottajien mukaan tilaaja ei luota heidän tehokkuus- ja tehostamispyrkimyksiinsä. Tiedostettiin toki, että tuotanto-organisaatioissa oli tehostustarvetta ja tehokkuuteen pyrittiin. Tämä ei kuitenkaan ollut tilaajien vaikutelman mukaan ollut vakuuttanut tilaajaosapuolta. Saman asian kääntöpuoli oli selkeästi havaittavissa tilaajien haastatteluissa. Ei nähty, että tuottajalla oli tarvetta tai riittävästi pyrkimystä tehostaa omaa toimintaansa. Joillakin tilaajilla olisikin ollut tarvetta ohjata tuottajien

toimintaa ja resurssien käyttöä voimakkaammin, kuin mihin tilaaja-tuottajamalli antaa mahdollisuuden. Tilaajat kokivat myös, että oma tuotanto ei pystyisi nykyisellään kilpailemaan avoimilla markkinoilla yksityisen sektorin kanssa. Tilaajat eivät kaikki uskoneet, että tuottajien budjetit perustuvat aina täsmällisiin laskelmiin. Tilaajat jotka uskoivat näin, ajattelivat, että tuottaja katsoo ensin tilaajan budjetin ja tekee omat tarjouksensa sen mukaan, olettaen automaattisesti, että tilaus tulee omalle tuottajalle. Koettiin jopa, että tuottaja pyrkii paikoin vaikuttamaan toimeksiantojen sisältöön puhtaasti omien intressiensä vuoksi. Tällaiset tapaukset selkeästi lisäsivät epäluottamusta tilaajan puolella. .

”Ja kyllä se niin on että sielä puolella tuotanto katsoo että paljonko tilaajalla on rahaa ja ikään kuin lähtee siitä että tilaaja tilaa sillä rahalla sitä tuotantoa ja se on sellainen keskustelu mihin me ollaan törmätty”

Tilaaja

”Ja kun meillä on monessa hommassa vaan yksi tuottaja niin ei meillä oo mitään oikeeta kilpailua, että tuottaja katsoo että kun meillä on käyttösuunnitelma jossa on hankkeittain eritelty mitä me tehdään ja mitä me kuvitellaan että se maksaa niin kyllähän tuottaja katsoo ja ne tarjoo sen sillä hinnalla tai vähän kalliimmalla. Että eihän se oo mitään todellista että kyllähän sen pitäis olla niin että se tuottajakin rupeis tosissaan laskeen että millä hinnalla ne jonkun homman tekee. Ettei ne vaan katto meidän kustannusarvioo ja pistä siihen kymmenen % lisää. Ei se oo oikee lähtökohta.”

Tilaaja

”Voi olla taustalla sitä ajatusta että ei tällasta kannata tehdä ja että ei oo hyvä tällainen palvelu että on ihan turha... tämmöstä piirrettä meidän tuottajalla ei ole että ne koittas valtavasti haalia tekemistä ja ikään kun että se sais nostettua liikevaihtoa että tällasta piirrettä ei oo.”

Tilaaja

”siellä voi ihmiset niin kuin hyvin vapaasti valikoida niitä juttuja mistä olivat kiinnostuneita ja valikoida juttuja ja jos ei siitä sitten mitään tullu niin ne hankkeet lähti hyvin epämääräisesti liikkeelle ja osasta tuli hyviä ja osa hiipu yhtä epämääräisesti kun se oli alkanut.”

Tilaaja

Tuottaja-puolella koettiin paikoin, että tilaaja oli liian pieni tai vailla substanssiosaamista, jotta toimeksiantoihin olisi voinut täysin luottaa. Tilaajan kaikissa tapauksissa ei nähty omaavan riittävästi resursseja, jotta tämä olisi pystynyt hallitsemaan tehtäväkenttensä riittävän tehokkaasti. Yleisimpänä syynä tähän resurssipulaan nähtiin aika. Liian pieni tilaaja ei ehdi aina hoitamaan edes rutiiniasioita. Tuottajan mielestä ei kaupungin tuotannon ja yksityisen tuotannon kustannuksia ole nyky menetelmillä mahdollistakaan vertailla luotettavasti. Samoin muistutettiin siitä, että yksityisen sektorin tekemisiin kustannuslaskelmiin ja tarjouksiin ei voinut aina voinut luottaa. Tuottajapuolella

koettiin, että yksin tilaajan tekemiin kustannusvertailuihin yksityisen sektorin ja oman tuotannon välillä ei voinut kaikilta osin luottaa. Eräs asia, joka nousi tuottajien haastatteluissa esiin, oli eri tuottajien eriarvoisuus tilaajan edessä. Arvioitiin, että eri tilaajilla oli erilaisia käsityksiä tilaajan roolista ja tehtävistä. Tämän koettiin johtavan siihen, että toiset tuottajat saivat enemmän toimintavapauksia ja resursseja kun toiset. Tämä synnytti selvästi epäluottamusta tilaajan ja tuottajan väliselle vuorovaikutukselle.

”Sitten kun ei oo tilaajalle resursseja sitten aina vastaila kaikkiin asioihin ja reagoida, ja kun tilaaja ei tuukkaan sanoon mitä pitäisi tehdä niin on tuonut lisää hommia.”

Tuottaja

”Tilaaja toimii niin kapeilla hartioilla eikä pysty eikä kannatakaan hankkia kaikkea osaamista itselleen... se on ihan hallinnon järjestelyn takia, ettei tilaaja kasva liian isoksi.”

Tuottaja

”Joillain alueilla on substanssituntemusta mutta pääsääntöisesti ei tiedetä mistä on kysymys. On jotain hataria kosketuksia kuitenkin se arkipäivä on että ei ne voi tietää mitä täällä tapahtuu.”

Tuottaja

”Sitten on sellainen asia kun meillä teetetään ihan keskeneräisillä suunnitelmia jotain asioita. En tiedä eikö sitä halutakaan käsittää... Tää on ihan oikee ongelma.”

Tuottaja

”Se tarvis tilaajan linjakkaammin toteuttaa ja kaikille tuotantoyksiköille samalla lailla. Jos vertaa meitä muihin yksiköihin niin on kauheesti eroo siinä kuinka niihin hommiin paneudutaan.”

Tuottaja

5.1.2 Yhteenveto

Näyttäisi siltä, että kun organisaatiossa tilaaja ja tuottaja eriytetään toisistaan, on sillä vaikutuksia osapuolten väliseen luottamukseen. Kyseisessä tapauksessa toimijat olivat työskennelleet aikaisemmin samassa yksikössä usein vuosia. Eriytyksen yhteydessä havaittiin, että aikaisemmin syntyneen luottamuksen määrä väheni. Oli nähtävissä, että aikaisemman yhteistyön vaikutus kuitenkin pehmensi, tuon luottamuksen tason laskua. Havaittiin myös tilanteita, missä liiallinen tuttavallisuus saattoi haitata suoraan puhumista toimijoiden kesken. Tämän ilmiön löysi myös Lehtonen (2005) tutkiessaan tilaaja ja tuottajan vuorovaikutusta. Näissä tapauksissa koettiin, että liiallinen tuttavallisuus tulisi häviämään ajan kanssa. Vaikkakin eriytyksen yhteydessä oli

havaittavissa luottamuksen määrän laskua, haastateltavat kuitenkin uskoivat, että luottamus vahvistuisi ajan kanssa.

Sopimuksellisuusteorian näkökulmasta oli toimijoiden välisissä suhteissa nähtävissä useampaa kuin yhtä sopimuksellisuuden muotoa. Finska & Möttönen (2005) havaitsivat omassa tutkimuksessaan, että tilaajan ja tuottajan välisessä suhteessa on kaikkien sopimuksellisuuden muotojen tekijöitä. Tässä tutkimuksessa kuitenkin havaittiin korostuneesti sopimussuhteen ja yhteistyösuhteen muotoja. Keskeinen elementti oli sopimuksien kunnioittaminen. Toimijat katsoivat olevansa sidottuja kunnioittamaan sovittuja asioita mutta samalla paikoin tuottajat näkivät sen jopa vaikeuttavan heidän työtään. Jalanka et al (2003) on todennut, että kaikkia tarvittavia asioita ei ole mahdollista kirjata yhteisesti. Tällaiset asiat on sovittava toimijoiden välisten kirjaamattomien pelisääntöjen ehdoilla. Mikäli toimijoiden välillä vallitsisi korkeampaan luottamukseen perustuva suhde, kuten allianssisuhde, ei keskeistä huomiota välttämättä veisi sovitut asiat vaan yhteiset päämäärät. Toimijat molemmilla puolilla kuitenkin näkivät voivansa luottaa vastakumppaninsa sanaan ja rehellisyyteen. Luottamusta lisäävinä asioina nähtiin osapuolten välinen avoimuus ja pääsääntöisesti hyvät henkilösuhteet. Myös ammattitaito nähtiin luottamusta lisäävänä asiana.

Toimijat tunnistivat sopimuskumppaneissaan itseintressin, jolla näytti olevan negatiivien vaikutus luottamuksen tasoon. Myös Sihvonen (2005) löysi tutkimuksessaan vastaavaan ilmiön. Tilaajien haastatteluista nousi esille, että he näkivät tuottajan markkinahintoja kalliimpina ja tehottomampana toimijana. Tilaajat näkivät, että tuottajalla ei ollut todellista tarvetta tehostaa toimintaansa kilpailun puuttuessa ja näin toiminnan tehottomuus uhkaa siirtyä tarjoushintoihin tai asiakasmaksuihin. Tuottajat taas eivät nähneet ansaitsevana moista epäluottamusta ja kokivat sen olevan perusteetonta. Tuottajat kertoivat toimienpieteistään parantaa omaa tehokkuuttaan ja samalla näkivät että kunnallisina toimijoina he eivät voineet kehittää toimintaansa samalla tavoin kuin yksityisen puolen toimijat. Tuottajat taas itse näkivät tilaajan resurssit epäluottamusta aiheuttavana tekijänä. Liian pienillä resursseilla nähtiin olevan vaikutuksia tilaajan kykyyn suoriutua omista tehtävistään kunnialla. Tällä taas nähtiin olevan suora vaikutussuhde tuottajan omaan toimintaan. Tämä osoittaa myös, kuinka tuottajat kokivat olevansa riippuvaisia tilaajasta.

5.2 Tilaajan ja tuottajan roolit ja symmetria

5.2.1 Roolit

Haastatteluissa oli nähtävissä selkeästi, kuinka paljon toimintaympäristön muutos oli vaikuttanut toimijoiden työnkuvaan tilaaja-tuottajamallin myötä. Roolit ja työtehtävät muuttuivat merkittävästi, joka vaati sekä tilaajilta että tuottajilta huomattavaa sopeutumiskykyä. Uusi malli näytti aiheuttaneen vastakkainasettelua toimijoiden välille. Tämän nähtiin johtuvan osin valta-asetelmien muutoksesta ja osin siitä, että vanhan mallin roolit vaikuttivat edelleen toimijoiden käsityksiin ja toimintamalleihin. Kaikki haastateltavat mainitsivat tavalla tai toisella, kuinka hankalaa oli vuorovaikutus alussa ollut. Vanhat roolit olivat edelleen päällä ja uudet vasta alkoivat muotoutua. Yhteisesti myös nähtiin, että uudet roolit alkoivat muotoutua paremmin ja paremmin ajan kanssa. Tuottajilla oli haastatteluiden perusteella tilaajia enemmän vaikeuksia sopeutua uuteen rooliin. Heidän uudessa roolissa oli eriytyksen myötä paljon työn ja organisoinnin suunnittelutehtäviä siirtynyt tilaajalle. Tämä aiheutti tuottajissa paikoin ahdistusta ja epävarmuutta. Myös tilaajien mukaan tuottajilla oli monin paikoin vaikeuksia päästä irti roolistaan.

”Tietysti jos puhutaan puhtaasta tilaaja-tuottajamallista, niin meidän pitäisi vain totetuttaa suunnitelmia mutta on toki välillä sellainen tunne että asioihin olisi pitänyt päästä vähän enemmän päästä vaikuttamaan”

Tuottaja

”Pikkuhiljaa on kaikki oppineet sen että mitkä kuuluu tilaajalle ja mitkä meille ja parin vuoden päästä ne on varmaan ihan kohdallaan. Vieläkin on sellaista epävarmuutta kaupungin sisälläkin”

Tuottaja

”Kun itse kullakin tehtävät muuttu niin turha kai väittääkään ettei se mitään ongelmia ois tuonu. Totta kai.”

Tilaaja

”Kyllä meillä ihan hyvä suhde on ollut mutta täytyy sanoa että tilaajapuoli otti aika reippaat otteet ihan alkuun ja halusi tehdä selväksi että me ollaan nyt se tilaajapuoli ja niinhän se pitää ollakin.”

Tuottaja

”Tyypillisesti siellä puolella niillä on pitkä kaupunkiura taustalla ja he kokevat että heillä on tällainen yleisvelvollisuus huolehtia ja olla huolissaan tästä kaupungista”

Tilaaja

Haastateltavat olivat myös sitä mieltä, että roolijako oli kohtalaisen hyvin onnistunut. Tilaajan ja tuottajan tehtävissä ei nähty liikaa yhtäläisyyksiä tai tuplabyrokratiaa. Itse asiassa haastatteluissa nousi esille, että tilaajan ja tuottajan välillä on oltava, ainakin jonkin verran tuplabyrokratiaa. Tämän koki tärkeänä sekä tilaajat, että tuottajat. Tuottajat näkivät, että tilaajalla tulee olla voimakas

oman erikoisalansa substanssituntemus. Vain sillä lailla hän voi parhaiten toimia yhteistyössä tuottajiensa kanssa. Tätä korostettiin etenkin tilanteissa, missä tilaajan ja tuottajan välinen luottamus ei ollut korkea. Tilaajan asiantuntemuksen, osaamisen, sekä asioista perillä olemisen nähtiin hyödyttävän myös tuottajaa. Myös tilaajat näkivät että, heidän työnkuvansa omistajan ja kunnan luottamushenkilöiden kanssa helpottui sitä enemmän, mitä paremmin he olivat selvillä ja ymmärsivät tuottajan toimintaa.

*”nään minun vinkkelistä että kummallakin puolella pitää olla jonkin verran tietoo...
...me joudutaan kuitenkin kuntalaisten ja lautakunnan kanssa seurustelemaan ja sieltä tulee hyvinkin yksityiskohtaisia kysymyksiä, johon pitää antaa vastaus ja se on noloa jos tilaaja ei pysty perustelemaan et miksi näin tehdään. Kyllä vaan päällekkäisyyttä jonkun verran pitää olla.”*

Tilaaja

”Ei ny varmaan synny tuplabyrokratiaa mutta toiminnan rajat ei ole ihan selviä. Me tehdään edelleen jonkin verran niitä tilaajan tehtäviä osittain. Koska tilaajalla ei ole resursseja eikä osaamista”

Tuottaja

Tilaajia enemmän tuottajat kuitenkin mielsivät, että tilaaja omaa liian vähän resursseja. Liian pieni tilaaja aiheuttaa tuottajien mukaan sen, että ei aina pysty hoitamaan omaa rooliaan riittävästi. Eräät tuottajat kertoivat tämän johtavan siihen, että tuottaja joutuu ottamaan tilaajan tehtäviä. Toiset tuottajat taas mielsivät että liian pieni tilaaja jätti heidän toimialansa vähemmälle huomiolle, vain vaikeuttaen heidän työtänsä. Joissain tapauksissa tilaaja oli joutunut ostamaan tilaaja-palvelua konsultilta, joka tuottajien toimesta tuomittiin kalliina ja heidän kannaltaan huonona ratkaisuna.

Kaikki haastateltavat mielsivät, että uusi toimintamalli oli lisännyt tilaajan ja tuottajan työmäärää paljon. Tämän nähtiin kohdistuvan lähinnä sopimusneuvottelijoihin, sekä keskijohtoon. Nähtiin, että malli oli lisännyt sisäistä byrokratiaa huomattavasti. Samoin nähtiin että transaktiokustannukset olivat lisääntyneet. Tämän nähtiin monin paikoin, etenkin tuottajapuolella, vaikuttaneen varsinaisen työn teon laatuun.

”Väliporras on kyllä saanut lisää stressiä just näiden sopimuskäytäntöjen muodossa. Väliportaaseen on tullut ja on koettu ylityöllisyyttä.

Tuottaja

”Kulutetaan aikaa keskinäisissä neuvotteluissa. Välillä tuntunut tässä vuoden vaihteessa että välillä ei tarvittais asiakkaita ollenkaan. Kärjistetysti. Kun keskenämme puuhataan.”

Tuottaja

5.2.2 Työnjako

Työnjako yleisesti miellettiin hyvin selkeäksi. Työtehtävät olivat muuttuneet merkittävästi mutta kuitenkin sekä tilaajat, että tuottajat olivat hyvin selvillä mitä heidän rooliinsa ja työnkuvaansa kuuluu. Sekä tilaajat että tuottajat näkivät, että uusi toimintamalli oli selkeästi selkeyttänyt työnjakoa ja periaatteellisesti siinä ei ollut päällekkäisyyksiä. Lisäksi tuottajat painottivat, että työnjako oli parantunut ja selkeytynyt ajan kanssa. Kenties merkittävää oli havainto, että ei ollut nähtävissä mitään selkeää kaavaa tai mallia, jonka mukaan eri vuorovaikutussuhteissa roolien muodostuminen tai työnjako oli tapahtunut. Myös sopimusneuvottelut eri yksiköissä saattoivat poiketa toisistaan. Eräässä yksikössä tilaajan ja tuottajan välillä tehtiin tarkat tuotantosopimukset neuvotteluiden tuloksena kun taas toisessa yksikössä sopimuksia ei aina edes tehty ja työn kulut saatettiin hukuttaa toisiin hankkeisiin. Haastatteluista kävi ilmi, henkilöiden käsitykset omasta roolista sekä toimijoiden keskinäiset suhteet sanelivat pitkälti, minkälaiseksi tilaajan ja tuottajan väliset roolit muodostuisivat. Haastateltavat mainitsivatkin, että omistajalta tulleet ohjeet sopimuksista ja käytännöistä olivat olleet hyvin ylimalkaiset. Tämä oli jättänyt sopimuskäytännöt ja neuvotteluprosessin pitkälti tilaajan ja tuottajan välisen vuorovaikutuksen onnistumisen varaan. Tilaaja-tuottajamallin sopimus- ja neuvotteluprosesseja oltiin haastateltavien mukaan kaupungissa vasta kehittämässä ja yhtenäistämässä.

5.2.3 Toimijoiden välinen symmetria

Tilaaja ja tuottaja joutuvat haastatteluiden mukaan elämään hyvin läheisessä symbioosissa keskenään. Tilaajien mukaan, he olivat omassa toiminnassaan pitkälti sidotut tuottajalta saamansa informaation varaan. Tuottajan toiminta taas oli sidoksissa niihin resursseihin, joita tämä pystyy saamaan tilaajalta sopimusneuvotteluiden kautta. Kuitenkin, etenkin tilaajat näkivät ongelmalliseksi omistajan, tilaajan ja tuottajan omien intressien yhteensovittamisen. Nähtiin, että tilaajalla on intressi saada jokin tietty työ tehtyä niin halvalla ja laadukkaasti kuin mahdollista. Tuottajan itseintressi taas oli työllistyä tasaisesti koko kapasiteetilla läpi vuoden. Tilaaja joutui siis tilausta tehdessään ottamaan huomioon tuottajan resurssit ja intressit. Näin ollen tilaaja ei pysty tekemään välttämättä juuri sellaista tilausta, joka olisi asiaan nähden tarpeellista. Tilaajat kokivatkin, että tuottaja pyrki kovasti vaikuttamaan tilausten määrään ja sisältöön. Tilaajat näkivät kuitenkin että he olivat keskenään tasavertaisia toimijoita ja tunsivat saavansa oikeanlaista ja säännöstelemätöntä tietoa tuottajan taholta.

”Kyllä mä uskon että saan tarvittavan tiedon. Oikeastaan asia punnitaan kun neuvotellaan tänä syksynä että minkälaisilla hinnoilla 2008 toimitaan.”

Tilaja

”Mun tuntuma on se että me oltais että me ollaan tasavertaisia... ..ja jos mä oon yhteydessä sinnepäin niin kyllä mä saan sellaista suoraa ja rehellistä palvelua ja tietoo mutta kyllä mä kuvittelen että se mä olisin omalla toiminnallani rakentamassa sitä tasa-arvoista että itse koen että asiantuntijat keskustelee.

Tilaja

”Ongelmana on se töiden riittävyys ja tilaajankin tarvii tehdä meidänkin ehdolla jotain hommia että saadaan tää paletti järkevästi ratkaistua”

Tuottaja

”Kyllä me jonkun verran joudutaan ottamaan huomioon ja arvioimaan tuottajan työkantaa ja muita resurssiasioita joita voidaan ottaa huomioon siinä palvelun määrittelyssä.”

Tilaja

”Tietysti aina iso pelko että meitä ahdistetaan nurkkaan ja töitä viedään enemmän ulos”

Tuottaja

”Tietyllä tavalla jopa painostavat tilaajaa että nyt pitäis tilata heiltä hankkeita eikä se nyt kovin kaukana oo siitä että ne melkein avaakin niitä hankkeita että he saavat niitä hankkeita. Että tää on se missä se tuottaja on erityisen aktiivinen”

Tilaja

Vaikka tilaajat kertoivatkin paikoin tuntevansa halua vaikuttaa enemmänkin tuottajan toimintaan ja resurssien käyttöön, he eivät kertomansa mukaan kyenneet tähän. Korkeintaan he pystyivät hieman puuttumaan tuottajan hintaan ja tarkkailemaan sovittua laatua. Tosin tilaajat myös kertoivat, että pystyivät omalla toiminnallaan vaikuttamaan niin, että tuottajalle ei tule ainakaan enempää toimitushäiriöitä. Erään tilaajan mukaan oman tuottajan toimintaan on mahdollista vaikuttaa huomattavasti vähemmän, kuin yksityisen yrityksen toimintaan. Oma tuottaja pystyy suunnittelemaan toimintaansa se varaan, että tilaaja varmasti tilaa omalta tuottajalta suurimman osan toimeksiannoista. Yksityinen yritys on eriarvoisessa tilanteessa kunnalliseen tuottajaan nähden, koska se ei voi tällaista oletusta tehdä. Näin kunnallinen tuottaja ei ole sidottu samanlaisiin tehokkuusvaatimuksiin, kuin yksityisellä sektorilla toimiva yritys.

Tuottajat eivät yhtä voimakkaasti nähneet toimivansa tilaajan kanssa tasavertaisina kumppaneina. Tuottajapuolella selkeästi nähtiin, että tilaajalla oli valta-asema tuottajaan nähden, mitä tämä myös käyttää. Tilaja käyttää tätä valta-asemaansa kiristämällä resursseja tai ainakin niin, että ei anna lisää taloudellisia resursseja toiminnan tai toimintamenojen kasvaessa. Monet tuottajat näkivätkin, tilaajan valta-aseman luonnollisena. Tilajalla tuli olla paras käsitys kaupungin edusta ja ohjata tuottajaa toimimaan niin. Kuitenkin erään tuottajan mielestä usean tilaajan toimintaa ohjaavat liiaksi omat intressit, joiden hän näki olevan ristiriidassa kaupungin edun kanssa. Tuottajat olivat yleisesti

samaa mieltä tuottajien kanssa siinä, että tilaaja ei pyri liikaa vaikuttamaan tuottajan toimintaan tai resurssien käyttöön. Tähän heillä ei ole tuottajien mukaan riittävästi resursseja eikä se myöskään kuulu heidän työtehtäviinsä. Tuottajat myönsivät, että omistajan, tilaajan sekä tuottajan itseintressien yhteensovittaminen on hankala tehtävä.

”Kyllä tuottajan pitää keskittyä omaan tekemiseensä ja tilaajan pitää näyttää suunta ja olla niin kuin valistunut despootti. Jos isäntä ei ole ryhdikäs niin rengit rupee johtamaan taloa, että tilaajan pitää kasvaa tehtäviinsä ja olla niin kuin valistunut despootti.”

Tuottaja

”Kyllähän sieltä sellaista viestiä tulee että nää meidän hinnat on markkinahintoihin verrattuna vähän korkeita ja niitä pitäisi pystyä madaltamaan ja sovittiinkin että tää vuosi toimitaan samoilla hinnoilla. Niihin ei tehty indeksikorjausta. sehän tarkoittaa että kun indeksit nousee ja palkat nousee että turboruuvia vähän kiristetään”

Tuottaja

”Hihna on pikkasen kiristynyt”

Tuottaja

5.2.4 Yhteenveto

Päämies-agentti teorian mukaan (Kallio et al 2006) tilaajan ja tuottajan välisessä suhteessa tilaajalla on taloudellinen valta-asema tuottajaan nähden. Tämä tutkimus näyttää vahvistavan tuota käsitystä. Tuottajat kokivat selkeästi, että tilaaja käyttää taloudellista ohjausvaltaansa tuottajan toimintaan nähden. Myös tilaajat näkivät taloudellisen vaikuttamisen keskeisenä työkaluna ohjatessaan tuottajan toimintaa. Havainnot vahvistavat myös Hyyryläisen (2004) havainnot, että taloudellinen ohjausvalta antaa tilaajalle vahvemman neuvotteluaseman tuottajaan nähden. Tilajaat kokivat kuitenkin olevansa samantarvoisessa asemassa tuottajiin nähden ja näkivät valta-asemansa rajoittuvan vain budjetin kehysten määrittelyyn. Tuottajan tiedollinen valta-asema ei kuitenkaan korostunut tutkimuksessa kenties odotetulla tavalla. Sekä tuottajat, että tilaajat korostivat alan substanssin hallitsemisen tärkeyttä. Missä sitä paikoin puuttui tilaajalta, sai se kritiikkiä tuottajan toimesta. Näin toimijat molemmilla puolilla hallitsivat tuottajan substanssia. Tilajaat kokivat myös saavansa oikeanlaista tietoa tuottajilta. Kenties jonkinlaisesta tarvetta tarkemmalle tiedolle oli havaittavissa tilaajien tarpeessa edelleen kehittää mittareita, jotta yhä paremmin voitaisiin seurata tuottajan toimintaa. Myös tilajaat tunnustivat, että heillä ei voinut olla tietoa tuottajan toiminnasta ja siksi kokivat luottamuksen hyvin tärkeäksi tekijäksi. Tilajaat eivät kuitenkaan nostaneet tuottajan

tiedollista valta-asemaa suureksi ongelmaksi tai kynnyksysymykseksi. Tilaaja tuli kuitenkin väkisinkin vaikutetuksi tuottajan taholta. Päämies-agenttiteorian mukainen tavoitteiden ristiriita nousi keskeisesti esiin haastatteluissa. Ongelma nousi intressien yhteensovittamisessa. Tilaajat kokivat, että tilausta määriteltäessä he joutuivat ottamaan huomioon oman tuottajansa resurssit ja työllistymistarpeen. Myös tuottajat olettivat tilaajan ottamaan tarpeensa huomioon, jotta voivat työllistää oman yksikkönsä läpi vuoden.

Valkaman (1994) esille ottamaa tuplabyrokratiaa ei nähty haittaavissa määrin syntyvän tilaajan ja tuottajan välille. Haastatteluista päätellen, toimijat olivat tyytyväisiä eriytyksessä tapahtuneeseen työnjakoon. Kuitenkin tuottajapuolelta kritisoitiin sitä, että tilaajalla ei ollut aina riittävästi resursseja hoitaa omia työtehtäviään riittävästi. Uusien työtehtävien lisääntyminen ja uudelleenorganisointijärjestelyt nähtiin syynä siihen, että transaktiokustannusten määrä oli lisääntynyt. Haastatteluista kävi ilmi, että uudenlaiset sopimuskäytännöt ja sisäisen byrokratian lisääntyminen söivät osaltaan mahdollisia kustannussäästöjä, mitä uudella mallilla oli saavutettu. Etenkin tuottajapuolella lisääntyneen työmäärän nähtiin vaikeuttaneen ydintoimintojen suorittamista.

5.3 Tilaajan ja tuottajan konfliktit ja haasteet

5.3.1 Konfliktit ja niiden hoitaminen

Sekä tilaajat, että tuottajat mainitsivat suurimmaksi yksittäiseksi konfliktin aiheuttajaksi rahan ja taloudelliset asiat. Tilaajat näkivät, että oman tuottajan toiminta oli liian kallista, verrattuna markkinahintoihin. Muita syitä konflikteihin tilaajien mukaan syntyy, jos sovitut aikataulut eivät pidä tai sovittu laatu on huonoa. Myös tuottajat näkivät nämä syyt pääsääntöisesti konfliktin aiheuttajiksi. Kaikki toimijat olivat sitä mieltä, että työn määrä oli lisääntynyt ratkaisevasti. Kuitenkin sekä tilaajat, että tuottajat näyttivät olevan yhtä mieltä siitä, että erityisesti tilaajalla työn määrä on erityisen suuri. Erään tilaajan mukaan tämä oli saattanut aiheuttaa ilmapiirin heikkenemisen tilaajalla sisäisesti, sekä tilaajan ja tuottajan välillä. Ajan puute siis myös saattoi aiheuttaa konflikteja. Myös tuottajat näkivät ajan puutteen ongelmallisena. Tämä johti heidän mukaansa siihen, ettei tilaajalla riittänyt aikaa riittävälle vuorovaikutukselle ja myös oman aika ei aina riittänyt. Samoin konflikteja aiheutti malliin siirryttäessä ihmisten ennakkoluulot ja käsitykset. Tilaaja-tuottajamalli nähtiin pelottavana ja epävarmuutta tuovana ilmiönä. Ihmiset olivat huolissaan työpaikoistaan ja työnkuvan muutoksesta. Syntyi siis muutosvastarintaa ja muutospelkoa.

”Jonkinasteisia konflikteja toteutustavasta, europuolella enemmän käydään. Syksyllä oli hyvä esimerkki kun meillä oli sovitut hinnan mutta järjestelmä ei pystynyt antamaan lukuja pihalle ennen kun loppuvuodesta ja sappi ei toiminut...Kyllä silloin jossakin määrin kovaäänisesti keskusteltiin kustannuksista.”

Tuottaja

”On siinä nyt jotain konflikteja ja kun on puhuttu ens vuoden hinnoista niin siinä on tullut konflikteja. Heillä on näkemys että hintoja pitäisi nostaa ja meillä on näkemys että ei pitäisi.”

Tilaaja

”Mää oon sitä mieltä että heidän hintataso on liian korkeella ja sitä pitää saada alemmaksi.”

Tilaaja

”tyypillisiä (konflikteja) mitä kaikissa urakoissa tulee niin kuin aikataulunmuutokset ja palvelun laatu ei vastaa sitä mitä on sovittu niin se on sellaista normaalia ja se kuuluu kaikkiin riippumatta onko se omaa vai ulkoa.”

Tilaaja

kyllä mä uskon että kun päästään suvantovaiheeseen niin uskon että hyvin aika riittää mutta tässä ollut vaikeempaa vaihetta.

Tuottaja

Vuorokaudessa on 24 h ja töissä ollaan 8 että jos niitä tunteja voisi venyttää..noh kun itselläkään ei kauheesti oo sellaisia hommia mitä voisi antaa pois. Ja toisella puolella sama, että onko se sitten että enemmän kavereita tekemään hommia jotta saadaan lisääaikaa niin sitä kautta.

Tuottaja

”Jos pitäis soittaa tilaajalle ja kysyä miten tää tehdään tää homma kun meillähän ei oo tuottajana päätösvaltaa niin tilaaja tulis samantein työmaalle että näin tehdään ja se olis siinä mutta niiden resurssit ei siihen riitä.”

Tuottaja

”Varmaan sellaista stressireaktioo puolin ja toisin tietyissä tilanteissa ja tilaajan puolella varsinkin kun hän on yksin tota ruutua hoitanut. Nythän sinne ollaan hakemassa toista henkilöä kun se oli alun alkaenkin liian iso taakka yhdelle henkilölle”

Tuottaja

Nyt tää pieni tilaaja ei pysyt ottamaan sitä ohjaavaa rooli ja suunnittelun eteenpäin menoa niin siihen se ei pysty. Niin silloin tuottaja tekee silli itse miten se näkee että pitäis jossain projektissa tehdä. No ei se aina huonosti mee kun on kokeneita tekijöitä mutta mallin kannalta jos me ulkoo tilataan niin kyllä se tilaaja määrittelee sen mitä suunnitellaan ja mitä tehdään että ketkä on mukana. Tää vie siihen että joskus se tilaaja kokee itsensä voimattomaksi että se pystyis ohjaamaan sitä.

Tilaaja

”Sen huomaa, että täällä on sellainen fiilis että meidän hommat on lisääntynyt ja tuottaja ei enää tee mitään vaan me tehdään kaikki hommat”

Tilaaja

”Kyllä se on se että nään harvat näistä tekijöistä on ollut kiinnostunut tästä mallista, muutos pelottaa.”

Tuottaja

”Tietysti on kans muutosta vastustamista ja jotkut vieläkin haraa vastaan.”

Tuottaja

Kaikki toimijat näkivät tarkoituksenmukaiseksi käsitellä konfliktit niin pian kun on mahdollista. Nähtiin, että mikäli riita-asiat jätetään hoitamatta, johtaa se yleensä ongelmien ja konfliktien vakavoitumiseen. Osalla toimijoista oli myös kokemuksia siitä, kuinka pienetkin ongelmat voivat paisua ja muuttua henkilökohtaisiksi, mikäli niitä ei käsitellä. Konfliktien nähtiin yleensä osoittautuvan melko pieniksi, kun aisoista ryhdyttiin puhumaan ja kommunikointia lisättiin. Samoin nähtiin, että toimivat vuorovaikutussuhteet helpottavat konfliktien hoitamista ja panostaminen tehokkaaseen kommunikointiin vähentää konfliktien määrää.

”Epäselvyyksistä selvittää kun heti reklamoidaan ja puututaan asiaan. Silloin syntyy konflikti jos asiaan ei puututa ja vasta puolen vuoden päästä tuodaan se ilmi niin silloin siitä tulee isompi ongelma”

Tilaaja

”Se on puolin ja toisin jupinaa ja välillä ne tulee vähän ylemmäksi tänne organisaatioon ja kyllä niistä usein selvitetään ja sovitaan kun selvitetään tarkoitusperät ja hahmotetaan kokonaisuus. Siinä on se että yks näkee sen asian omalta kantiltaan ja toinen omaltaan ja kun se kokonaisuus selvitetään niin asiat selviää. Kun asioista puhutaan niin ei siinä usein mitään konfliktia oookaan.”

Tuottaja

”Jotain työmaaepäselvyyksiä mutta ne nyt on muutenkin vois sanoa että puolinaisen informaation varassa ja kun asia selvitetään niin huomataan että ei tässä mitään sen kummempaa ollut.

Tuottaja

Asia minkä sekä tilaajat mutta voimakkaammin tuottajat nostivat esille, oli tilaajien keskinäinen yhteistyö. Tämä yhteistyö sai kiitosta molemmilta osapuolilta, mutta siinä nähtiin myös ongelmia. Tuottajien käsitysten mukaan eri tilaajilla on erilaisia näkemyksiä tilaajan roolista ja tehtävistä. Tämä johtaa tuottajien mukaan siihen, että eri erikoisalat ovat eriarvoisessa asemassa keskenään. Toisilla yksiköillä on tämän vuoksi enemmän resursseja käytössään ja heidän toimintaan myös vaikutetaan eri tavoin. Tämän epäkohdan tuottajat kertoivat aiheuttavan konflikteja sekä tilaajan ja tuottajan välillä mutta erityisesti eri tuottajien välillä.

”Nyt tilaaja eli suunnittelu tuli tänne ja nyt samalla käytävällä on xxxxxjärjestelyistä vastaavat henkilöt ja ihan lähellä yyyynkäytöstä vastaavat henkilöt niin tää on ollu ekan toimintavuoden iso muutos että nyt ihan oikeesti on päästy tänne muiden joukkoon ja se on se iso asia joka näkyy kymmenen vuoden päästä.”

Tuottaja

”Meillä on ollut tilaajan sisälläkin ollut eri kantoja että mikä on tilaajan ja tuottajan rooli tällaisessa hankkeessa... että sillä puolella tilanne ei ole niin selkeä.”

Tilaaja

”Olen ollut välillä näreissäni että me ollaan saman johtokunnan alla, niin johtokuntaa ei kiinnosta niiden toiminta ja tilaaja on että tekkää mitä tykkäätte ja ottakaa väkeä niin paljon kun tykkäätte. se on vähä tämmöistä niin antaa huonon maun. Eri tilaajat toimii ihan eri tavoin tilaajana mikä kai ei ole tämän toimintamallin tarkoitus.”

Tuottaja

5.3.2 Ongelmat ja tulevaisuuden haasteet

Suurin yksittäinen haaste, jonka kaikki toimijat haastatteluissa toivat esille, oli oman tuotannon ja ulkoa ostetun tuotannon suhde nyt ja tulevaisuudessa. Tilaajat olivat tulevaisuuden suunnasta yhtä mieltä. Heidän mukaansa markkinoita on avattava ja oma tuottaja on altistettava kilpailulle. Vain sillä tavalla voidaan ensinnäkin saada luotettavaa tietoa oman tuotannon vertailtavuudesta

yksityisen sektorin toimijoiden kanssa. Toiseksi, vain kilpailu avoimilla markkinoilla saa tuottajan todella tehostamaan omaa toimintaansa. Ilman avointen markkinoiden haastetta ei tuottajan toiminta ja tehostus joudu aidosti koetukselle. Tilaajat olivat myös yhtä mieltä siitä, että kunnalla on oltava omaa tuotantoa jonkin verran. Nähtiin, että oma tuotanto antaa mahdollisuuden hallita markkinoita. Kunnalla tulisi olla käytettävissä omaa tuotantokapasiteettiä, mikäli jostain syystä alueellinen kilpailu ei olisi tervettä, eikä palvelutuotanto olisi aivan niin altis yhteiskunnan kustannusvaihteluille. Tuottajapuolella taas nousi esille kysymys tulevaisuuden suuntaviivoista. Oman toiminnan suunnitteleminen koettiin hankalaksi, koska ei tiedetty kuinka pitkälle ulkoa ostamista tulitaisiin tulevaisuudessa viemään.

”Mun käsitys on se että kaikista tehostomien tuotantotapa on se että on yksityinen monopoli sitten tää kunnan ja valtion monopoli on tehokkaampaa. lähtökohtaisesti mutta kyllä mä uskon siihen että kun olisi ihan aidosti kilpaillut markkinat niin kyllä se olisi se paras juttu tähän. olisiko se 33 % että kunnalla olisi sellainen omaan tuotantoon kykenevä yksikkö”

Tilaaja

”Jos ne isot kv yritykset ostaa ja on jo ostanut ja se kilpailu poistuu alalta niin voisi sanoa sitten sille yksityiselle että ei me leikitä teidän kanssa.”

Tilaaja

”Mikä on se kilpailun määrä kasvatetaanko sitä vai pysykö se samanlaisena niin se on oleellista kehittämisen kannalta. sekä tilaaja että tuottaja tarvitsee sen tiedon että mihin mennään. Se on suurin haaste ilman muuta tässä meidän mallissa.”

Tilaaja

Pitäisi olla selvä näkemys mihin ollaan menossa jotta tuottaja pystyisi sopeutumaan siihen tilanteeseen ja tilaajan pitäisi pystyä sanomaan että mikä sen oma tuotannon kilpailukyky on

Tilaaja

”Ensinnäkin ne linjat pitäis olla selvät, mihinkä pisteeseen asti ajetaan tätä omaa tuottajaa”

Tuottaja

”Mikä on kuvio että tulevaisuudessa mikä on eri kaupungin yksiköiden koko ja kuinka yksityiseksi meitä ajetaan. Siinä täytyy ottaa monia asioita huomioon jotka lyö toisiaan korville. Yks on se että kukaan ei tiedä tai sitten niitä ei oo vaan kerrottu mihin kaiken kaikkiaan pyritään.”

Tuottaja

Tilaajilla ei kuitenkaan ollut yhtenäistä käsitystä siitä, kuinka nopeasti ja kuinka paljon markkinoita tulisi avata. Henkilökohtaiset mielipiteet tilaajien kesken vaihtelivat 33 % ja 85–90% välillä oman tuotannon määrästä. Eri tilaajien erikoisalajoilla oltiin myös hyvin eri vauhdissa markkinoiden avaamisen suhteen. Eräällä erikoisalalla oltiin jo käytännössä avoimilla markkinoilla missä oma

tuottaja oli vain yksi tuottaja muiden joukossa. Toisaalla oma tuotanto saattoi olla yli yhdeksänkymmentä prosenttia tai jopa sata prosenttia. Tuottajat näkivät myös markkinoiden avaamisen tulevaisuuden haasteena. Useimmiten markkinoiden avaus nähtiin toimintaa tervehdyttävänä ja mielenkiintoisena asiana. Toisaalla taas oltiin jopa huolissaan siitä, kuinka avoimilla markkinoilla tultaisiin pärjäämään kaupungin antamien toimintaedellytysten vuoksi. Kaikki tuottajat kuitenkin janoivat tarkkaa tietoa ja aikataulua markkinoiden avaamisesta. Nähtiin että tämä olisi välttämätöntä oman liiketoimintasuunnitelman tekemiseksi ja toteuttamiseksi. Tuottajan ongelmana nähtiin se, kuinka kehittää omaa toimintaa ja tehdä pitkän aikavälin suunnitelmia ja strategioita, kun ei tiedetä, mihin suuntaa mallia ollaan viemässä.

Sekä tilaajat, että tuottajat nostivat eräänä huolenaineena esiin kaupungin tarjoamat toimintaedellytykset. Näistä suurin huolenaihe oli kaupungin huono kilpailukyky työnantajana. Koettiin, että palkat ja edut olivat heikentyneet ajan kanssa suhteessa yksityisen sektorin työnantajiin. Tämän taas nähtiin johtavan siihen, että parhaat yksilöt lähtevät pois kaupungin työsuhteesta. Tuottajat nostivat vielä erikseen huolen siitä, että kaupungin työvoimapoliittiset ratkaisut ja järjestelyt olivat aiheuttaneet sen, että kaikilla tuottajilla ei ollut käytössään niitä resursseja, joita he olisivat halunneet tai tarvinneet. Heidän mukaansa oli epäreilua edellyttää kovia tehokkuusvaatimuksia sen jälkeen kun toiminnan edellytyksiä oli niinkin selkeästi karsittu. Tuottajat näkivätkin erään merkittävän eron omassa toiminnassaan suhteessa yksityiseen työnantajaan. Kunnan työntekijää koskevat hyvin erilaiset työehtosopimukset, mitä yksityisen sektorin toimijalla. Tämä sitoo kunnallisen tuottajan kykyä tehostaa ja optimoida henkilöstöressurssien käyttöä ja joustavuutta merkittävästi.

”Ehkä suurin pelko on se että meiltä lähtee hyvät miehet menemään ja meille jää huonompi tavara jäljelle. Yksityinen puoli vetää ja tässä on pientä mieskatoa ollut havaittavissa kevään aikana ja saadaanko rekrytoitua riittävän hyvää väkeä tilalle.”

Tuottaja

”Tulee välillä mieleen että onko kohtuullista vaatia kauheeta tehokkuutta jos meille on työnnetty se muille kelpaamaton joukko näitä parempia liikelaitoksia muodostettaessa.”

Tuottaja

”Meillä on kuitenkin iso työmaahenkilöstö joka on ns. muuttuvaa kustannusta mutta kyllä se meille on ihan kiinteitä, kun irtisanomissuojat on sellaiset että niihin ei voi mennä kajoon.”

Tuottaja

”niin tää kuntabyrokratia, niin se on se joka pikkaisen jarruttaa tätä toimintaa.”

Tuottaja

”Yksi asia on että kun yksi isoimmista ongelmista on saada työntekijöitä, niin meidän täytyy pysyä kilpailukykyisinä eli pystyä maksamaan parempaa palkkaa, ollaan nyt vähän jäljessä yksityisestä. se on ollut joskus toisinkinpäin mutta nyt ollaan jäljessä. kaupungin edut on hieman kaventunut eikä niilläkään pysty kompensoimaan rahan puutetta.”

Tuottaja

Haastatteluissa nousi voimakkaasti esille myös kaupungin keskitetyt palvelut. Tilaajat olivat niiden tuomista kustannusrasitteista huolissaan ja tuottaja tuomitsivat ne voimakkaasti. Toimijat kertoivat, kuinka monet hallintoon ja rahaliikenteeseen liittyvät toiminnot oli kaupungissa keskitetty eri yksiköihin. Tuottajat oli sidottu näihin palveluihin ja he näkivätkin nämä palvelut hyvin negatiivisessa valossa. Kertomansa mukaan keskitetyt hallintopalvelut olivat erittäin kalliita. Tämä aiheutti tuottajan kustannusrakenteeseen epäterveen vinoutuman ja vaikeutti tämän tehostamispyrkimyksiä. Kukaan haastatelluista, ei nähnyt keskitettyjä hallintopalveluita hyvänä asiana. Joidenkin tuottajien toimintaan nämä palvelut synnyttivät myös tuplabyrokratiaa. Tuottajan laskutus ja reskontra vaati joidenkin tuottajien mukaan ala substanssin hallitsemista, mitä keskitetyt palvelukeskukset eivät omanneet. Näin samaa toimintaa, jouduttiin tekemään tuottajan resursseilla, sekä maksamaan samasta toiminnasta vielä palvelukeskukselle.

”Näitähän on sitten väkivalloin keskitetty ja on sitten jossain kohtaa vedetty takaisinkin. en tiedä, onko se tämän kokoisessa organisaatiossa pakko mennä siihen mutta kyllä me ollaan se koettu että siitä on vaan ollut negatiivisia kustannusvaikutuksia.”

Tuottaja

”Kipala(taloushallinnon palvelukeskus) on tietysti laitos tän hulluuden keskellä..paketti jota ei varmaan ikinä ois pitänyt pystyttää tällaisessa tilanteessa.”

Tuottaja

”Meillä joskushan on jonkinlaista närää herättänyt tämmöiset kaupungin sisäiset palvelukeskukset jotka tarjoavat palveluitaan kaikille ja heidän maksuperusteensa että oikeastaan sitä kritiikkiä on tullut sieltä suunnasta että tuottajakin valittaa että miksi heidän pitää ostaa jotain palveluita kun he voisivat tehdä homman paljon paremminkin.”

Tilaaja

Tilaaja-tuottajamalli nähtiin sekä hyvänä, että huonona asiana joustavuuden kannalta. Osa tilaajista näki oman tuottajan monessa suhteessa toimijana, jonka kanssa oli usein helpompi ja joustavampi toimia kuin yksityisen toimijan. Toiset tilaajat olivat eri mieltä. Heidän mukaansa oma tuottaja ei kykene samankaltaiseen joustavuuteen kun yksityisen puolen tuottajat. Tuottajat pahoittelivat sitä, että tilaaja-tuottajamallissa he eivät kyenneet toimimaan niin joustavasti kuin olisivat halunneet. Uudessa roolissaan, he eivät nähneet voivansa soveltaa sovittuja asioita. Tämä johti usein siihen,

että tuottajan toiminta saattoi häiriintyä ja aikataulut pettää. Toimijat näkivät myös, että malli oli lisännyt sisäistä hierarkiaa merkittävästi. Tämä oli johtanut siihen, että ajan käyttö oli paikoin tehottomampaa ja ydintoimintojen suorittaminen oli vaikeutunut. Sopimusohjaus nähtiin myös paikoin tehottomaksi välineeksi. Toimijat molemmilta puolilta näkivät tarvetta pitempiaikaiselle tuotantosopimukselle. Samoin nähtiin tarvetta sopia suuremmista kokonaisuuksista. Paikoin tuotantosopimuksia ja toimeksiantoja saatettiin tehdä useita satoja vuodessa, jotka turhaan nähtiin kuluttavan resursseja. Mikäli tuotantosopimuksia voitaisiin yhdistää, voisi se tehostaa toimintaa. Samoin mikäli sopimuskaudet olisivat pitempiä, nähtiin se antavan tuottajalle enemmän mahdollisuuksia kehittää omaa toimintaansa pitkäjänteisesti.

”Sopimusprosessi saadaan notkeammaksi kokoamalla pieniä asioita suuremmiksi kokonaisuuksiksi. Jos sovitaan tällaisista kokonaisuuksista niin se on notkee mutta sitten siinä voi olla että isojen kokonaisuuksien kanssa meillä lähtee sitä tietämystä niistä yksityiskohdista ja tuotteista.”

Tilaaaja

”Kun meillä tulee varmaan 300 sopimusta ja ne on kaikki tapauskohtaisia ja ne lasketaan yksitellen. Tilaaaja tekee ensin urakkapaperit niistä 300 urakkatyömaasta ja me lasketaan ne erikseen ja tehdään niistä tarjous ja sitten tehdään niistä sopimukset niin tuleehan tästä helvetisti työtä. Vanhaan verrattuna tilaaaja ja tuottaja veivaa satoja sopimuksia. Se energia on kaikki lisää siihen vanhaan systeemiin.”

Tuottaja

”Siinä on kuitenkin omat hyvät puolensa että on olemassa omaa tuotantoa. se on kuitenkin aika notkea tuotantotapa kun ei tarvitse kilpailuttaa ja kaupunki pystyy itse ohjaamaan että jos jotain palvelun laatua pitää parantaa niin se voidaan kaupungissa esimerkiksi määrätä että sinne tekemään mutta me ei voida sanoa jollekin ulkopuoliselle urakoitsijalle että teidän täytyy mennä tekemään sitä ja sitä. silloin katotaan vaan että mitä sopimuksessa lukee”

Tilaaaja

mutta kyllä se on sillai että ollaan melkein oltu ulkopuoliseen yhteydessä jos se pitäisi saada nopeasti koska se tuntuu niin paljon fleksiippelimmältä ja kai siä on se että kun se saa vähän paremman diilin aikaiseksi niin ne voi maksaa vähän paremmin kaverille

Tilaaaja

”Kun jotkut asiat me vieläkin hoidetaan niin niistä ei välttämättä ei tehdä mitään sopimusta. Kyllä me ne hoidetaan ja kyllä tilaaaja niistä vähän maksaakin mutta ne saattaa piiloutua johonkin sopimuskustannuksiin ja niitä ei välttämättä näy missään.”

Tuottaja

Useimmat toimijat sekä tilaajien, että tuottajien puolella olivat huolissaan poliittisen päätöksenteon tehottomuudesta ja sen vaikutuksista heidän omaan toimintaansa. Tilaajat näkivät, että heidän erikoisalansa ei saanut enää, heidän mielestään riittävää poliittista huomiota. Uudet lautakuntajärjestelyt ja muut poliittiset muutokset olivat aiheuttaneet sen, että luottamushenkilöillä ei olisi enää riittävästi aikaa paneutua ja perehtyä päätettäviin asioihin. Tämä kasvatti luonnollisesti tilaajan roolia. He olivatkin huolissaan siitä, saisivatko he riittävästi oman äänensä kuuluville poliittisessa prosessissa. Tuottajat näkivät poliittisen päätöksenteon myös haasteena tilaaja-tuottajamallissa. Nähtiin yhtäläillä, että eri erikoisalot joutuivat liikaa kilpailmaan poliittisesta huomiosta. Erityisesti nähtiin, että poliittinen päätöksentekoprosessi oli jo vaikeuttanut tuottajan toimintaa malliin siirryttyä. Hidas poliittinen prosessi synnytti tuottajalle ja tämän resurssien optimaaliselle käytölle esteitä. Nähtiin, että tuottajan toiminnan kannalta tarvittiin ryhdikkäämpää ja pitemmälle tulevaisuuteen suuntautuvaa päätöksentekoa. Tämä auttaisi myös tuottajaa toimimaan tehokkaammin.

”Tässä on se ongelma, että poliittinen päätöksenteko kinasteli kun lähestyttiin vuodenvaihdetta. Meidän ylin kaupungin hallinto kupeksi ja aika palaa ja operatiivisten tahojen aika pienenee..miten organisointi järjestetään.”

Tuottaja

”Suurimpana uhkana näen päätöksentekojärjestelmän, kun tämä yksikkö siirtyi yhdyskuntalautakuntaan niin se on tosi iso tilaajalautakunta ja se on sillai hyvä asia mutta niillä on niin paljon asioita ja listat on tolkuttoman pituisia ja kokoukset kestää kauan niin siinä mä näen uhkan siinä kohtaa kun joudutaan jostain syystä palvelutasoo leikataan ja tehdään negatiivisia toimenpiteitä niin silloin tulee vaikeuksia.”

Tilaaja

”Yksi mielenkiintoinen on toi politiikka, että välillä ei tiedä että kuunnellaanko omistajaohjausta, johtokuntaa vai konsernihallintoa. Johtokuntaan ei kai oikein tiedä, niillä on kai hirveen iso valta mutta kun siellä on jotain luottamushenkilöitä jotka ei tiedä hölkäsen pölähtämää meidän toiminnoista, niin tällainen ristiriita on jos peilaa tulevaisuutta että mitä tekee toimiva johto, mitä tekee johtokunta ja omistajaohjaus ja mitä tekee tilaaja ja konsernihallinto, että on tää vähän tällainen ohjeiden sekamelska.

Tuottaja

5.3.3 Yhteenveto

Suurin konfliktin aiheuttaja tilaajan ja tuottajan välillä on taloudelliset asiat. Tilaajan intressinä on saada mahdollisimman laadukasta palvelua ostettua mahdollisimman halvalla. Tuottaja intressinä taas on toimia menestyksekkäästi ja pitää tilauskanta tasaisena ympäri vuoden. Toimijoiden sovittaessa näitä intressejä yhteen, syntyy konflikteja hintatasosta. Yhtälailla, palvelun laadun tulee tilaajan intressien mukaan olla vähintään sovitulla tasolla. Mikäli, tuottaja ei kykene takaamaan sovittua laatua tai pysymään sovitussa taloudellisissa kehyksissä aiheuttaa se konfliktin. Taloudellisten asioiden nouseminen konflikti aiheuttajana tuskin voidaan pitää kovin yllättävänä. Valkaman (1994) mukaan tilaaja-tuottajamallin merkitys kosmeettisenakin versiona on talouden ohjaus. Kyse tilaajan ja tuottajan välisessä eriyttämisessä on nimenomaan, että tilaaja paitsi suunnittelee toimintaa, niin myös seuraa tuottajan taloudellisuutta. Näin voidaan olettaakin, että taloudelliset asiat ovat voimakkaasti esillä tilaajan ja tuottajan välisessä vuorovaikutuksessa.

Kenties vielä laajempaan kokonaisuuteen haastatteluista nousi esille ajan puute konfliktin aiheuttajana. Toimijoiden mukaan, työn määrä oli niin suuri, että aidolle kommunikoinnille ei ollut aikaa tilaajan ja tuottajan välillä. Vaillinaisen informaatio johti konflikteihin. Nähtiin, että myös vähäisistä asioista saattoi syntyä paha riita, mikäli asiaa ei päästy käsittelemään yhdessä.

Toimijoissa oli nähtävissä tarve käsitellä mahdolliset konfliktit niin pian kuin mahdollista. Näin vältyttiin ongelmien pahenemiselta ja usein samalla oli huomattu että mitään konfliktia ei itse asiassa ollutkaan vaan että konflikti oli perustunut vain vaillinaiseen tietoon. Muikku-Verner (1993) onkin todennut että ihmisillä on luontainen taipumus tasoitella riidan mahdollisimman nopeasti.

Suurimpana haasteena toimijat kokivat sen kuinka paljon ja millä aikataululla tulisi siirtyä kunnallisesta palvelutuotannosta avoimille markkinoille. Tämän osalta kaikki osapuolet tuntuivat olevan puutteellisen tiedon varassa. Tilaajat olivat tuottajia innokkaampia siirtymään avoimemmille markkinoille, muuta tilaajienkin kesken vaihteli kuinka paljon kunnan tulisi pitää omaa tuotantoaan ja kuinka paljon tulisi siirtyä markkinoiden varaan. Tuottajat näkivät, että tilanteessa, missä tulevaisuudesta ei ollut tietoa, oli äärimmäisen vaikea pyrkiä kehittämään omaa toimintaa ja luoda strategioita. Kuten Lehtonen (2005) toteaa, tällaisessa tilanteessa on osapuolten vaikea sitoutua yhteistyöhön ja toiminnan pitkäaikaiseen kehittämiseen.

Toisena keskeisenä haasteena nähtiin omistajan antamat toimintaedellytykset ja kunnallispoliittinen päätöksenteko. Nähtiin, että poliittisen päätöksenteon kangertelu oli kovasti vaikeuttanut

operatiivista toteutusta toimintamalliuudistuksen yhteydessä. Nyt mallin jo ollessa käytössä, ei linjauksia mallin tulevaisuudesta tai aikataulusta ollut toimijoiden saatavilla. Samoin nähtiin, että samassa yhteydessä toteutetut lautakuntajärjestelyt olivat suuri haaste kokonaisuuden kannalta. Yhtäältä nähtiin, että eri toimialueet joutuivat kilpailemaan keskenään liikaa poliittisesta huomiosta. Toisaalta oli tunnistettavissa se, että tilaajalautakuntien uudet vastualueet olivat niin suuret, että käytännössä paljon valtaa oli siirtynyt tilaajalle. Näin poliittisen lautakunnan ja tilaajan välillä vallitseva päämies-agenttisuhde ja tuon suhteen dynamiikka saa erityistä mielenkiintoa.

Erityisesti tuottajat olivat huolissaan omasta kilpailukyvystään. Heidän mukaansa heillä ei ollut käytössään samankaltaisia resursseja kuin yksityisellä sektorilla, eikä tarjota kilpailukykyistä palkkaa, jolla kilpailla hyvistä työtekijöistä. Tuottajat näkivät myös kunnallisten työ- ja virkaehtosopimusten sekä byrokratian vaikeuttavan oman tuottavuuden tehostamista. Paljon kritiikkiä herätti vastaajien keskuudessa myös keskitetyt kunnalliset hallintopalvelut. Nämä palvelut koettiin kalliiksi ja kuitenkin kunnalliset tuottajat oli sidottu käyttämään niitä. Tämä vaikeutti tuottajien toiminnan tehostamista edelleen. Lisäksi paikoin koettiin keskitettyjen palveluiden aiheuttavan tuplabyrokratiaa, kun sekä tuottajaorganisaatioissa, että keskitetyissä palveluorganisaatioissa ihmiset tekivät samaa työtä.

5.4 Tilaajan ja tuottajan välinen yhteistyö ja vuorovaikutus

Haastatteluissa nousi esille, että tilaajan ja tuottajan välinen vuorovaikutus on melko tiivistä. Toimijat olivat sopimusneuvotteluissa yhteydessä useimmiten päivittäin ja myös sopimuskaudella vuorovaikutus vaikutti olevan runsasta. Toimijat kertoivat yhteydenottojen tapahtuvan pääsääntöisesti puhelimitse sekä sähköpostilla ja joskus tapaamisilla. Toimijat kuvasivat, että vuorovaikutus on jonkin verran ylhäältä ohjattua. Joillain toimialueilla vuorovaikutus saattoi olla jopa laissa säädeltä. Yleensä toimijat olivat saaneet keskinäiselle yhteydenpidolle minimipuitteet. Omistaja oli määritellyt, kuinka usein vähintään on keskinäistä vuorovaikutusta tapahduttava.

Tilajien kuvauksissa heidän ja tuottajan välisestä yhteistyöstä oli nähtävissä eroja. Toiset tilaajat kuvailivat yhteistyötä ja toimijoiden välisiä suhteita hyviksi. Oli myös niitä tilaajia, jotka kertoivat tilaajan ja tuottajan välisen ilmapiirin olevan heikko. Tällaisessa tapauksessa tilaaja kertoi myös yhteistyön olevan heikompa. Myös tuottajien välillä oli, jonkin verran pienempää, vaihtelua

mielipiteissä toimijoiden välisestä ilmapiiristä. Pääsääntöisesti oltiin tyytyväisiä tilaajan ja tuottajan väliseen yhteistyöhön, mutta toisaalta keskinäisiä suhteita kaiken kaikkiaan pidettiin etäisempinä kuin tilaajapuolella. Haastateltavat olivat pääsääntöisesti sitä mieltä, että päällikkö- ja johtajatasolla työntekijöiden yhteistyö oli parempaa kuin alempana hierarkiassa.

Yhteinen nimittäjä kaikkien toimijoiden haastatteluissa oli ajan puute. Toimijat kuvailivat yhteistyötä periaatteessa toimivaksi. Kuitenkin haluttiin keskinäistä, laadukkaampaa vuorovaikutusta enemmän. Paremman vuorovaikutuksen uskottiin vähentävän epäselvyyksiä ja konflikteja toimijoiden välillä. Ongelma toimijoiden mielessä oli, että keskinäisen yhteistyön kehittämiseksi ja pitkällä linjalla kokonaisuuden parantamiseksi ei ollut aikaa. Nähtiin, että vaikka vuorovaikutuskanavia oli riittävästi, ei kuitenkaan ollut riittävästi aikaa käyttää niitä. Haastatteluissa kerrottiin, kuinka ne harvatkin tilaisuudet, joissa oli ollut tarkoitus hioa keskinäistä yhteistyötä olivat epäonnistuneet ajan käytön puutteen vuoksi.

”Tietysti se voi olla että sieltä on pudonnu pois ne kehittämisasiat, että kun nyt katotaan sitä että mikä on sitä konkreettista suunnittelua ja toteuttamista niin sellainen homma missä kehitettäis asioita niin ne on niitä jotka helpommin putoo pois. Se on pudonnu varmaan senkin takia pois että kun on käytetty niin paljon hommaa tähän liikkeellepääsyyn ja on ollut kaikki sapit ja muut ja käyttöönotot jotka on vienyt aikaa.”

Tilaaja

”Kyllä minun mielestä on että jos on joku kiireellinen juttu niin sehän hoidetaan nopeasti mutta tää kaikessa rauhassa tapahtuva pohdiskeleminen niin niille ei tahdo löytyä tarpeeksi aikaa, että meillä on jonkun verran ollut sitä että ollaan keräännytty päiväksi puhumaan asioista niin siinä on ihmiset tuskastunutkin siihen että tässä olis pikkasen kiire.”

Tilaaja

”Aikaa on rajallinen määrä ja paljon pitäisi istua vierekkäin ja suunnitella ja pohtia mutta kun joka paikkaan pitäisi ehtiä niin tahtoo olla ajasta vähän pulaa. Aika on kortilla ja jos ajatellaan tota vuorovaikutusta ja jos jollain asialla ei oo tulenpalava kiire niin se ei oo ensimmäisenä siinä listalla.”

Tuottaja

”Varmaan läpi linjan menevät tapaamiset jossa käydään oikeita asioita läpi ja niin että molemmilla on tieto toisen tarpeista, mahdollisuuksista ja vaatimuksista ja sitä keskustelua käydään liian vähän, joka portaassa.”

Tuottaja

”Kyllä tässä meillä pitäisi olla enemmän sitä tiedonvaihtoa ja tää on varmaan ihan puolin ja toisin. Että ei oo niin kuin huomattu sitä läheisintä kumppania jota nähdään ruokalassa ja vaihdetaan näkökulmia mutta sen pitäisi olla vähän niin kuin organisoidumpaa ja katseltais sitä kokonaisuutta ja sitten vaan ollaan jonkun hankeen kautta yhteydessä.”

Tilaaja

”Varataan aikaa ei hankkeisiin liittyvälle vuorovaikutukselle kaikilla organisaatioiden tasoilla...niin se motivoisi vähän paremmin.

Tilaja

Tuottajapuolella myös nähtiin selvästi ongelmaksi ajan puute. Nähtiin, että omat resurssit olivat jo parhaassa mahdollisessa käytössä ja työtä yksinkertaisesti oli liikaa työntekijöihin nähden. Tuottajat olivat myös sitä mieltä, että tilaajan pieni koko aiheuttaa sen, ettei tällä ole aikaa riittävälle vuorovaikutukselle. Ajan puute myös aiheutti selkeitä kommunikaatiokatkoksia toimijoiden välille. Eräs tuottaja koki tämän aiheuttavan ajoittain epämiellyttäviä yllätyksiä. Toinen tuottaja sanoi, että ei ole aikaa riittävästi kuunnella toisen osapuolen tarpeita.

Haastatteluissa nousi hyvin selvästi esille toimijoiden halu kehittää toimintaa ja nimenomaan kehittää tilaajan ja tuottajan välistä yhteistyötä. Siellä, missä nähtiin ilmapiiri heikommaksi toimijoiden välillä, uskottiin sen johtuvan liian vähästä vuorovaikutuksesta tilaajan ja tuottajan välillä. Keskinäistä vuorovaikutusta haluttiin enemmän, jotta ilmapiiri paranisi ja työntekijöiden motivaatio nousisi. Siellä taas missä ilmapiiriä ja toimijoiden välisiä suhteita keuhuttiin hyviksi, uskottiin sen johtuvan jatkuvasta ja pitkäaikaisesta toimivasta vuorovaikutuksesta. Vaikkakin haastateltavat kertoivat, että vuorovaikutus toimijoiden välillä oli jonkin verran ohjattua, oli se selkeästi muotoutunut kullakin toimialueella omanlaisekseen. Eräs tilaaja peräänkuuluttikin selkeämpää toimintatapaa kaikille erityisaloille. Tällä hän tarkoitti sopimuskäytäntöjä, ongelmaratkaisua ja kaikkea keskinäistä vuorovaikutusta. Samoin hän olisi halunnut tarkentaa tilaajan ja tuottajan välistä rajapintaa selkeämmin.

Osalla tilaajista oli myös muodostunut käsitys, että oman tuottajan kanssa yhteistyö ja vuorovaikutus ei ole yhtä helppoa ja vaivatonta, kun yksityisen tuottajan kanssa. Nähtiin, että kunnallisen tuottajan ensimmäisenä intressinä ei ole aina työllistyä, sillä toimeentulo on aina turvattu riippumatta tehdyn työn määrästä. Tämä saattoi paikoin johtaa siihen, että oma tuottaja saattoi kieltäytyä ottamasta jotain työtehtäviä vastaan vedoten kiireisiinsä tai työtehtävän tarpeettomuuteen. Tilajien mukaan yksityisellä sektorilla toimivat tuottajat eivät juuri koskaan kieltäydy toimeksiannoista. Tuottajapuolella taas nähtiin, että tilaaja ei aina ymmärrä niitä erilaisia toimintaympäristön olosuhteita, missä kunnallinen tuottaja toimii verrattuna yksityisen sektorin tuottajaan. Työaikalainsäädäntö ja kunta-alan työsopimukset, sekä tilaajan ja tuottajan väliset sopimukset estivät sen, että tuottaja voi kaikissa tilanteissa ottaa kaikki työmääräykset vastaan.

Tuottajien yleinen mielipide oli että tilaajan ja tuottajan eriyttäminen lisännyt sisäistä byrokratiaa paljon. Tämä oli vienyt liikaa aikaa pois aidolta vuorovaikutukselta ja yhteydenpito tapahtui liiaksi virallisella tasolla. Erityttämisen yhteydessä oli toimijoiden työpaikat myös fyysisesti eriytetty toisistaan. Monet tuottajat näkivät tämän kannaltaan huonona asiana, joka edelleen heikentää osapuolten välisen vuorovaikutuksen mahdollisuuksia. Epävirallista vuorovaikutusta kerrottiin olevan tilaajan ja tuottajan välillä jonkin verran mutta haastateltavat itse eivät siihen juurikaan olleet osallistuneet.

”Olis huomattavasi helpompaa jos kaveri olisi samassa rakennuksessa niin sitä väkisinkin kamppaisi toisen, että nyt puhutaan. Mutta tilanne on se että tilaajat on keskitetty paikkaan a ja tuottajat paikkaan b ja keskittämistä tullaan tekemään lisää, eikä se kyllä paha olisi jos tilaaja ja tuottaja olisi samassa rakennuksessa käytävän eri päissä Sillon se olisi täysin reaaliaikaista tää touhu. Varmasti helpottaisi monessa kohtaa.”

Tuottaja

Työpaikkojen siirtely johtui haastateltavien mukaan siitä, että tilaajat saatiin keskitettyä samaan yksikköön. Tämän odotettiin lisäävän tilaajien välistä yhteistyötä ja näkyvän parantuneina yhteiskuntapalveluina pitkällä aikavälillä. Tilaajat olivat keskinäisen vuorovaikutuksen paranemisesta mielissään ja kertoivat sen helpottaneen koko palvelukokonaisuuden suunnittelua. Tuottajat eivät nähneet tilaajien yhteistyötä aivan yhtä positiivisesti. Oltiin sitä mieltä, että tilaajien työn koordinoinnissa oli paljon toivomisen varaa. Erityisen hankalana näkivät asian ne tuottajat, jotka joutuivat olemaan tekemisissä useamman kuin yhden tuottajan kanssa. Tuottajan toivoivatkin, että yhtä sopimuskokonaisuutta tulisi hoitaa vain yksi tilaaja. Tuottajien mielestä toimiminen useamman tilaajan kanssa aiheutti erittäin paljon kommunikaatiovajetta ja konfliktia. Eri tilaajat kun näkivät oman roolinsa hieman erilaisina. Samoin suunnitelmien ja tarjouspyyntöjen keskinäinen laatu saattoi poiketa eri tilaajien kesken. Tilaajilla oli siis keskenään erilaiset linjat ja odotukset. Näin tuottaja ei aina tiennyt, mitä häneltä odotetaan tai mitä hän voi odottaa tilaajalta.

Nyhdän tähän prosessiin liittyy muitakin kun vaan tää meidän oma tilaaja, esim. iso tilaaja on Tampereen vesi, ja siellä on isoa ongelmaa kun on kaksi tilaajaa ja pitäisi olla vain yksi rakennuttaja. ja se ei oo oikein pulkassa mukana.”

Tuottaja

on täällä tilaajapuolella meidän pitää ruveta toimimaan dokumentoidummin. Tuottajalla on se iso tarve että kaikki tilaajat toimisivat samalla tavalla. tässä on huomannut että eri tilaajat toimitaan vähän eri tavalla. ja se on ongelma ja meidän pitää päästä siihen että tilaajakin miettis vähän pitemmälle tilatessaan että mitä tässä ollaan hakemassa... ja kuvittelisin että se selkeyttäisi sitä toimintaa tuotannon välillä.

Tilaaja

5.4.2 Yhteenveto

Haastatteluista nousi esille, että ilmapiiri eri toimialueilla tilaajan ja tuottajan välillä vaihteli huonosta hyvään. Päivittäinen kanssakäyminen ja yhteydenpito näytti toimialasta riippumatta olevan melko tiivistä. Oli kuitenkin havaittavissa, että tuon yhteydenpidon laatua ei pidetty välttämättä kovin hyvänä. Yhteydenpito oli toimenpidekeskeistä ja perustui sisäisen byrokratian pyörittämiseen. Tämän vuoksi hyvin vahvasti haluttiin löytää yhteistä aikaa yhteistyön ja toiminnan kehittämiseksi. Tämä oli toimintaa, joka oli kaiken kiireen ja byrokratian keskellä jäänyt vähemmälle huomiolle. Toimijat huomasivat tekevänsä useita tuotantosopimuksia ja kuluttavansa aikaansa työssä, joka oli pois ydintehtävistä. Samalla kun haluttiin kehittää pitkäjänteistä yhteistyötä, haluttiin yksinkertaistaa sopimuskäytäntöjä tekemällä niistä pitempiaikaisia, sekä yhdistämällä pienempiä sopimuksia suuremmiksi kokonaisuuksiksi. Oli havaittavissa, että tilaaja ja tuottajan ajatusmaailmat olivat lähteneet eriytymään omille poluilleen. Tämä ei ole välttämättä hyvä asia sillä heidän yhteinen tavoitteensa toimia kaupungin edun hyväksi ei ollut muuttunut mihinkään. Näytti siltä, että eriytyminen tilaajaan ja tuottajaan oli aiheuttanut niitä yhteistyö- ja koordinoitongelmia, joista Valkama (1994) varoittaa. Tästä saattaa seurauksena olla epäluottamuksen kierre, mikäli yhteistyön kehittämiseen ei panosteta.

Uusi toimintamalli mahdollisti eri tilaajien tiiviimmän yhteistyön. Tällä nähtiin paljon positiivisia vaikutuksia nyt ja tulevaisuudessa, mutta sekä tilaajien että tuottajien keskuudesta nousi myös mielipiteitä, että tilaajien keskinäisessä koordinaatiossa, sekä ajatusmaaliman yhtenäistämässä oli vielä haastetta. Eri tuottajat saattoivat kokea olevansa eri asemassa riippuen siitä, kenen tilaajan kanssa he olivat tekemisissä. Tämä korostui etenkin tilanteissa missä yksi tuottaja saattoi joutua olemaan useamman tilaajan kanssa yhteistyössä samassa projektissa.

5.5. Tilaajan ja tuottajan toiminnan arviointia

Eri toimialoilla ei ollut käytössään mitään yhtenäistä tapaa, jolla tuottajan toimintaa arvioidaan. Tilaajat ilmoittivat seuraavansa tiettyjä tunnuslukuja ja tuottajan kulurakennetta. Tilaajan ja tuottajan välillä vallitsikin open-book periaate, jonka mukaan tilaajalla on saatavillaan tuottajan kirjanpito. Tuottajat kertoivat tekevänsä lähinnä pistotarkistuksia laadunvalvonnassa sekä asiakastytyväisyysmittauksia ja käyttävänsä joillakin toimialueilla paikoin ulkopuolisia laadun tarkkailijoita, joiden käyttöä toivottiin myös enemmän. Käytössään olevilla seurantavälineillä tilaajat näkivät saavansa tuottajan toiminnan kokonaisuudesta melkolailta oikeanlaisen kuvan. Yksittäisistä, pienistä asioista ei nähty tarpeelliseksiakaan tietää. Mikäli tilaajan olisi tarpeellista olla tietoinen kaikista tuottajan toiminnan yksityiskohdista ja kyetä seuraamaan tarkasti kaikkia tämän toimenpiteitä, vaatisi se valtavat resurssit tilaajalta.

”Mä oon itte miettiny, että olis asiakastytyväisyysmittausta pitäisi enemmän olla ja kehittää ja sitten voisi olla joku ulkopuolinen auditoija joka sitten ei ois niin sidoksissa ja näkis että minkälaista on se laadunmittaus.”

Tilaaja

”Kyllä tää kokonaisuudesta antaa todenmukaisen kuvan mutta yksittäisistä asioista ei me niitä välttämättä tiedettä, mikä on varmaan ihan tarkoituksenmukaista. Meillä pitäis olla valtava määrä valvoja ja se ei välttämättä tois mitään hyötyä. Näkisin että oltaisiin pahasti mettässä mikäli tässä pitäisi olla suuri valvontaorganisaatio omalle sisäiselle tuottajalle. kyllä sen täytyy lähteä siitä että tuottaja tekee sen mitä on sovittu. Jos ei tee niin sitten on pahasti joku pielessä.”

Tilaaja

”Arviointi perustuu osin meidän omiin ilmoituksiin, osin yleisöltä tulevaan palautteeseen. Tilaaja itsekin valvoo sen mitä kerkiää ja silläkin perusteella tullut jotain maksuja. Sitten kun siihen lisätään kuukausittaiset kokoukset niin silla saa hyvinkin luotettavan kuvan.”

Tuottaja

Tilaajat eivät kuitenkaan kaikin osin olleet täysin tyytyväisiä toiminnan arviointiin. Haastatteluista nousi esille, että arviointimittareita tulisi edelleen kehittää. Käytössä olevat mittarit olivat monelta osin vielä kehitysvaiheessa. Niihin tuli suhtautua edelleen pienellä varauksella. Mittarien luotettavuus jakoikin mielipiteitä tilaajien kesken. Yhtäältä oltiin sitä mieltä, että ne antoivat riittävän tarkkaa tietoa, kun taas toisaalta joihinkin mittareihin suhtauduttiin suuremmalla varauksella. Kaikki toimijat olivat yhtä mieltä siinä, että rahaliikenteen seuranta ei kerro tuottajan toiminnasta koko totuutta. Koettiin, että rahan käyttö ei aina kerro siitä, mitä on saatu aikaiseksi, eli tehokkuutta. Samoin nähtiin, että rahan käyttö ei kertonut siitä, kuinka laadukasta oli tuottajan työ ollut. Laskutettavat tunnit eivät myöskään kertoisi koko totuutta työn laadusta. Toisaalta nähtiin,

että mikäli työn jälki on riittävän laadukasta, ei tuottajan tarvitse olla aina halvin vaihtoehto. Nähtiin siis, että sekä hinnan että laadun tulisi ratkaista arvioitaessa tuottajan toimintaa.

”Oma tuotanto voi muusta olla joillain perusteilla olla kalliimpikin mutta sitten pitää olla kyllä laatukin kunnossa.”

Tilaaaja

”Me kun protestoidaan sitä kappale kertaa hinta hommaa enemmän kustannusvastaavuusajattelua pitää olla.”

Tuottaja

”Miten mitataan mitä sillä rahalla on saatu aikaiseksi. Kyllähän sen plussan saa sieltä aikaiseksi muuta tuleeko tuotteita enemmän tai vähemmän niin sen seuraaminen on kesken ja se liittyy siihen mikä tilanne meillä on.”

Tilaaaja

”Ongelma on siis se että ei oo hyviä mittareita ja markkinat ei oo tarpeeksi kehittyneet.”

Tilaaaja

”Kyllä siinä tulee se (arviointi) hoidettua, en mä tiedä toiminnasta mutta työn tuloksesta ainakin.”

Tuottaja

Tuottajat näkivät, että nykyisessä toimintaympäristössä ei koskaan saataisi aidosti vertailukelpoista tietoa tuottajan toiminnasta. Kaikki tilaajat olivat sitä mieltä, että markkinoita tulisi avata, jotta voitaisiin paremmin verrata kunnallisen ja yksityisen tuottajan toimintaa keskenään. Tilaajien mielipiteen mukaan kunnallisen tuottajan hintataso oli yksityistä puolta korkeampi, mutta mittareiden epäluotettavuus ja epätarkkuus ei antanut tehdä tarkkaa vertailua. Tilaajat näkivät, että ilman aitoa kilpailua on tuottajan liian helppoa siirtää omia tuotantotappioitaan suoraan hintoihin, eikä tuottajalla näin ollen ollut tarvetta tehostaa omaa toimintaansa.

Tilaajien mielipiteissä tuottajan toiminnassa nähtiin suurimpana kehityskohteena palvelualltiuden parantaminen. Tosin eri tilaajat näkivät kehitettävää eri osa-alueilla. Toisen tilaajat halusivat nähdä vähemmän työtehtävien valikointia, kun taas toisen halusivat nähdä toiminnan kehittyvän vielä asiakaslähtöisempään suuntaan ja asenteseen. Kaikki tilaajat näkivät vielä parannettavaa tuottajan toiminnan tehostamisessa, vaikkakin haluttiin samalla antaa kunniaa tuottajalle siitä, että kehitystyötä oli monessa suhteessa jo tehtykin.

”Oon hämmästelly että ne oikein miettii sitä palveluallttiuttaan ja sitä toimintatapaansa.”

Tilaaaja

”Siellä on tällöinen toiminnan kehittämishjelma menossa. Rakenteellista kehittämistä ja onhan ne jo saanut jotain aikaiseksikin.”

Tilaaaja

”Jos mennään talokohtaiseen motivointiin ja asenteeseen, johtamiseen ja näihin niin kyllä siellä sellaista tiettyä ryhtiliikettä kaivattais.”

Tilaaaja

”Jos on joku tarve niin miten se tuotanto reagoi siihen että sanooko se että tällaista ei kannata tehdä vai se että ilman muuta mutta voi olla vielä sellaista vanhaa ajatusmaailmaa että katotaan niistä omista tarpeista että kuinka tämä homma mulle sopii tuottajana ja tarjoanko mää ollenkaan ja jos se ei oikein miellytä niin ei tarjota että ei ole sellaista pakkoa tarjota mutta ei korosteta tätä liikaa mutta jos tarvii etsiä kritiikkiä niin tässä voisi olla sellaisen paikka.”

Tilaaaja

Tuottajien mielipide kunnallisen tuottajan ja yksityisen tuottajan toiminnan vertailusta oli erittäin yksimielinen. Tuottajien mukaan näitä kahta ei voida verrata keskenään luotettavasti. Haastatteluissa mainittiin useita erinäisiä syitä, mikä aiheuttaa haasteita vertailun luotettavuudelle. Erilaiset työ- ja virkaehtosopimukset asettivat kunnallisen tuottajan toiminnan tehostamiselle haasteita, samoin erilaiset kulurakenteet ja kuntalaisten tarpeiden huomioonottaminen. Tuottajien mukaan kunnallisen tuottajan toimintaympäristöön liittyy niin paljon eroavaisuuksia verrattuna yksityiseen tuottajaan, että näiden kahden vertailtavuus on äärimmäisen haastavaa.

”Voidaan sanoa että te ootte kalliita ja verrata sitä sellaiseen yksityiseen tahoon jotka ei ole edes vertailukelpoisia keskenään, että se täytyy ottaa huomioon.”

Tuottaja

Toiminnan arvioinnista ja mittareista tuottajat olivat suurin piirtein samoilla linjoilla kuin tilaajat. Nähtiin, että yhdessä sovitulla arviointimenetelmällä saatiin kaiken kaikkiaan todenmukainen kuva tuottajan toiminnasta. Vaikka nähtiin, että perinteiset tunnusluvut ja avoimet tilikirjat antoivat riittävästi tietoa tuottajan toiminnasta, monet tuottajat näkivät, että vaikkakin seurantakriteerit olivat olemassa, ei tilaajalla ollut riittävästi resursseja seurata mittareita. Toki oltiin yleisesti sitä mieltä, että käytössä olevia mittareita tulisi vielä kehittää. Nähtiin, että nykyisellään käytössä olevat mittarit eivät juurikaan antaneet lisäarvoa arvioinnille. Kustannusarviointia tulisi kehittää luotettavammaksi ja työn laadun tulisi näkyä selkeästi käytettävistä mittareista.

Tuottajat tunnustivat kaksi osa-aluetta, jossa kokivat tilaajan tarvitsevan kohdistaa kehittämissyrkimyksiä. Ensinnäkin toivottiin parempaa yhteistyötä eri tilaajien kesken ja yhteneviä linjauksia, joista on jo puhuttu aikaisemmin. Paremmat tilaajatoimintojen koordinoinnin nähtiin

auttavan myös tuottajia omassa työssään. Toinen kehittämiskohde oli toimeksiantojen sisältö. Vaillinaiset suunnitelmat ja epätäydelliset tarjouspyynnöt nähtiin keskeiseksi epäkohdaksi jonka nähtiin vaikeuttavan tuottajan toimintaa ja heikentävän toiminnan tehokkuutta.

5.5.1 Yhteenveto

Vahvin kysymys, mikä nousi esille haastatteluista oli se, voidaanko kunnallisen tuottajan toimintaa verrata yksityisen tuottajan toimintaan. Kaiken kaikkiaan tilaajat olivat sitä mieltä, että näitä kahta ei voi täysin verrata toisiinsa, johtuen siitä, että käytössä olevat mittarit eivät antaneet siitä luotettavaa kuvaa. Tosin, yleinen mielipide tilaajapuolella oli, että oma tuottaja oli kalliimpi ja tehottomampi, mitä yleinen markkinataso oli. Tuottajat taas olivat sitä mieltä, että kyseistä vertailua ei voinut tehdä lainkaan. He nostivat esille erilaiset toimintaedellytykset ja hyvin erilaisen toimintaympäristön, joissa kunnallinen tuottaja toimii, verrattuna yksityiseen tuottajaan. Toiminnan seurantaan käytettävät mittarit ja tunnusluvut olivat nähtävästi yhdessä sovittuja. Etenkin tuottajat olivat sitä mieltä, että käytössä olevilla mittareilla saatiin melko oikeanlaista kuvaa heidän palvelunsa laadusta ja rahan käytöstä. Se ei kuitenkaan antanut kuvaa heidän toimintansa tehokkuudesta, mikä ei tilaaja-tuottajamallin periaatteiden mukaan ole tarpeellistakaan. Tilaajat halusivat kehittää mittareita suuntaan, joiden avulla heillä olisi parempi käsitys tuottajan toiminnasta, eli he halusivat parantaa kykyä valvoa tuottajaa.

Kaiken kaikkiaan toiminnan arviointi näytti tapahtuvan avoimessa ilmapiirissä ja osapuolet näkivät sen olevan luonnollinen osa toimintaa. Toimijat kertoivat, kuinka hankalaa toimintaa oli objektiivisesti mitata ja seurata. Leinonen (2005) kuvaakin tämän hyvin yleiseksi ongelmaksi julkisessa palvelutuotannossa. Osaltaan, hyvä yhteistyö toiminnan seurannassa voidaan nähdä merkinä toimijoiden välisestä luottamuksesta. Yleinen mielipide näytti olevan, että taloudellisuus ja rahaliikenteen seuranta olivat riittämättömiä mittareita tuottajan toiminnan arvioinnissa. Tärkeänä osa-alueena nähtiin myös hinnan ja laadun suhde sekä toiminnan vaikuttavuus.

Arvioitaessa sopimuskuompanin toimintaa, tilaajat toivoivat tuottajien näkevän paremmin roolinsa yksinomaan asiakaslähtöisempinä palvelun tuottajina, kun taas tuottajat toivoivat tilaajien pyrkivän paremmin koordinoivan omaa toimintaansa ja ajatusmaailmaansa keskenään.

5.6 Tampereen tilaaja-tuottajamallin arviointia

5.6.1 Toimintamallin vaikutukset työn tuottavuuteen

Kaiken kaikkiaan haastateltavat suhtautuivat Tampereen toimintamalliuudistukseen sangen positiivisesti. Tokihan he näkivät mallissa omat ongelmansa ja haasteensa, mutta he näkivät samalla, kuinka esteet oli voitettavissa. Toimijat sekä tilaaja, - että tuottajapuolella näkivät, että toimintamallilla ei ollut vielä ollut vaikuttavuutta työn tuottavuuteen. Tämän nähtiin johtuvan ennen kaikkea siitä, että monet toiminnat ja toimintatavat hakivat vielä paikkaansa. Käynnistysvaiheen vaikeudet ja lisääntynyt sisäinen byrokrania nähtiin haasteiksi tuon tuottavuudelle. Oli kuitenkin havaittavissa, että haastateltavat uskoivat vahvasti siihen, että tulevaisuudessa uusi toimintamalli tulee selkeästi parantamaan työn tuottavuutta. Samalla uskottiin, että toimintamalli parantaa työn vaikuttavuutta kun käytössä olevat resurssit osataan kohdentaa paremmin. Erityisesti tilaajien haastatteluista nousi esille se, että uuden toimintamallin avulla kunnallinen tuottaja ei enää pääse valitsemaan töitään omien intressiensä perusteella. Näin siis työt tehdään perustuen omistajan intresseihin. Samalla tilaajat näkivät, että uusi toimintamalli on parantanut tuottajan kustannustietoisuutta. Tuottaja oli nyt suuremmassa vastuussa oman rahansa käytöstä, eikä vain yrittänyt käyttää kokonaan annettuja resursseja. Tilaajat uskoivatkin, että malli kaiken kaikkiaan oli tehokkaampi kuin vanha malli. Paitsi, että malli oli parantanut kustannusajattelua, se oli myös saanut toimijat kyseenalaistamaan vanhoja työtapoja. Tätä ei välttämättä olisi tapahtunut vanhan mallin aikana.

”Mä näkisin että tuottavuus ei heti parane mutta jollain aikavälillä paranee siis kokonaisuutena.”

Tilaaja

”Kyllä tää on tyhjäkäyntiä ja niitä ihan hyviä ja mukavia juttuja karsinut ja ollaan keskitytty niihin mitä ihan oikeesti tarvitaan.”

Tilaaja

”Sitä kautta tosi iso kehitysjuuttu ja kyseenalaistamisjuuttu mikä on liittynyt tähän tilaaja-tuottajamalliin ja on musta positiivinen juuttu ja mä en tiedä että olisiko sitä kyseenalaistamista ollut jos sillä vanhalla mallilla olis jatkettu. Tuskin.”

Tilaaja

Tuottajien haastatteluista oli nähtävissä, kuinka vaikeaa omassa organisaatiossa oli saada kustannusvastaavuusajattelua työntekijöiden ajatusmaailmaan. Monella työntekijällä oli jo pitkä työhistoria kunnallisella alalla ja monelle näistä kustannusajattelu oli aikaisemmin ollut vierasta. Nyt työntekijältä vaadittiin paljon kustannustietoisuutta, minkä oppimisen haastateltavat tuottajat näkivät haastavana. Yksi tuottaja ei uskonut toimintamallin varsinaisesti aiheuttaneen toimintaan

tehokkuutta vaan kertoi työn määrän lisääntyneen jo vuosikymmeniä kaupungin kasvaessa ilman että lisää resursseja oli ohjattu heidän käyttöönsä.

”Tän taloudellisen ajattelun läpivieminen on yllättävän haasteellista. pitäisi työntekijöillä pitäisi olla enemmän kustannustietoisuutta kun on ollut työnjohdollakaan.”

Tuottaja

”Tehostamista on tapahtunut 15 vuotta ilmankin tätä mallia kun kunta on koko ajan kasvanut ja tullut lisää pinta-alaa kuitenkin meille ei ole tullut lisää käsiä tai euroja näiden asioiden hoitamiseen. Sitä kiristymistä on koko ajan ollut. Ilmakin uutta mallia.

Tuottaja

”Tietysti heitä on pyritty siihen kustannusajatteluun perehdyttämään mutta kuinka paljon se on kantanut hedelmää niin en osaa sanoa.”

Tuottaja

5.6.2 Toimintamallin vaikutukset kuntalaiseen

Haastateltavat eivät uskoneet toimintamallin suoranaisesti näyttäytyvän paljoakaan kuntalaisille. Tietysti monet uskoivat, että toimintamallin avulla työt kohdentuisivat paremmin samalla kun työn laatu ja asiakaslähtöinen palvelu parantuisivat. Näin toivottiin, että kuntalaiselle toimintamalliuudistus näkyy parantuneena palveluna. Sekä tilaajat, että tuottajat toivat esille, että kuntalaisten mielikuvat ja tiedot toimintamallin uudistuksista olivat paljolti lähtöisin Aamulehden kirjoituksista ja mielipidepalstoilta. Mielipiteet lehtikirjoittelusta vaihtelivat vastaajien kesken. Haastateltavat näkivät myös, että uusi toimintamalli sekoitti kuntalaisia. Uudessa mallissa vanhat organisaatioiden nimet, jotka olivat myös voimakkaita brändejä, olivat jääneet tuottajien käyttöön. Tilaajat, jotka olivat vastuussa toiminnan suunnittelusta ja resurssien jaosta olivat omaksuneet yksiköilleen uudet nimet. Tämä oli johtanut siihen, että tuottajille kohdistui edelleen suurin osa asiakaspalautteesta ja yhteydenotoista. Kuntalaisten oli haastatteluiden mukaan vaikea ymmärtää, että nykyisessä mallissa toiminnan tuottajalla ei ollut enää paljoa sanavaltaa toiminnan suunnittelussa.

”toivottavasti se näkyy kuntalaiselle tehokkaampana toimintana. meidän ei enää vastailta kyselyihin ja kuntalainen hermostuu kun se joutuu 30 kertaa soittamaan ja aina eri henkilö vastaa. Meidänkin porukka voi saada jotain haukkuja jotka ei niille kuulu.”

Tuottaja

”Kuntalaiselle tämä ei varmaan näy mitenkään, kuhan homma hoituu mutta toivottavasti se näkyy parempana laatuna.”

Tilaaja

”Kansalaisia tää on varmaan hämmentänyt. Huomaa että yleisönosastokirjoitukset on suunnattu meille. kun ei sitä tunne toimittajakaan ja aina ole selvillä apulaispormestariit.”

Tuottaja

”Kansalaisten mielipidehän näkyy paljolti aamulehden kautta, joka sanoo että miltä tää homma näyttää ja siihen ihmiset uskoo. Tässä kohtaa tää aamulehden kirjoittelu oli yllättävän neutraalia.”

Tilaja

”Oon ollu vähän huolissani että kun mukana on 16000 tekijää että yleisönosastolta olen lukenut yleisönosastolta kirjoituksia, jotka ihan selväsi on täältä sisältä kirjoitettu ja tuotu niitä ongelmia esiin että mulla on sellainen kiusallinen tunne että jos kuntalainen tässä jotain tuntee että niin tää on uutisoitu niin että tää olisi jotenkin huono juttu ei koeta yleisessä mielipiteessä mitenkään rohkaisevana.

Tilaja

Tähän on tuonut tänne sisälle tällaisia uusia nimiä kuten kaupunkiympäristön kehittäminen, joka on vaikea ymmärtää...eikö me voitas ottaa jotain vanhoja nimiä käyttöön kuten tekninen toimi ja ympäristötoimi tai tällaisia ...huono ratkaisu on se että tilajalla on uus nimi ja liikennelaitoksella on vanha, koska kaikki jotka puhuu Tampereen busseista niin puhuu liikennelaitoksesta. Tän tilajanhan pitäisi olla liikennelaitos niin silloin ihmiset osaisi kohdistaa kysymyksensä sinne missä on historiassakin osoittanut kysymyksensä. Totta kai jos kuljettaja on kohdellut kaltoin niin silloin ne huolehtii omistaan mutta ne vanhimmat brändit on joko unohdettu tai sitten ne on tuottajapuolelle jolloin ihmiset kohdistaa juttunsa tuottajaan tai sitten ne ei löydä tänne.

Tilaja

Yks asia mikä on mokattu on se että meillä on aika vahva brändi ja tulee olemaan vaikea asia saamaan ymmärtämään että ne ei enää vastaakaan toiminnasta. Tää on vielä ihan arkipäivää meidän poliitikkojenkin suussa että niille pitäisi antaa lisää rahaa vaikka ne itse asiassa tarkoittaa että meidän pitäisi täällä tehdä niitä asioita. Tää ois pitäny tehdä niin että tilaja olis ottanut ton vahvan brändin ja operaattori olisi muutettu joksikin muuksi.

Tilaja

5.6.3 Toimintamalliuudistus työntekijän näkökulmasta

Haastateltavat kertoivat, että toimintamalliuudistus oli aiheuttanut laajalti muutosvastarintaa ja pelkoa työntekijöiden joukossa. Ihmiset olivat olleet huolissaan oman työnsä jatkuvuudesta ja työnkuvan muutoksista. Uudessa toimintamallissa oletettiin, että työntekijöillä olisi aikaisempaa suurempi kustannusvastaavuusajattelu. Silti työntekijät olivat haastatteluiden perusteella se ryhmä, johon toimintamalliuudistus oli vaikuttanut kaikkein vähiten. Työnkuva ei muuttunut ja tehtävän työn määrä ei ollut myöskään oleellisesti muuttunut. Toki nähtiin, että uusi toimintamalli oli muuttanut työkuvaan siinä mielessä, että työn kohdentuvuus oli parantunut. Ei uskottu että työntekijöitä varsinaisesti hiillostettaisiin enemmän. Uskottiin, että uudessa toimintamallissa *”lapioidaan oikeassa paikassa oikeaan aikaan”*

”Muutos on ollu pelottavaa ja raskasta.”

Tilaaaja

”Sen tuntitekijän pelko oli sellaista mutta ei se työ ole muuttunut.”

Tuottaja

”Ei näy(uusi toimintamalli). Se on se joukko joka on tätä asiaa eniten pelännyt mutta ne tulee edelleen töihin 7 ja lähtee 15.30 ja tekee sitä samaa työtään.”

Tuottaja

5.6.4 Kuinka sopimusohjaus toimi pilotin aikana?

Sopimusohjauksen nähtiin parantuneen ajan kanssa. Haastateltavat näkivät, että alussa sopimusohjaus ei ollut toiminut. Omistajalta tulleet ohjeet sopimusohjauksen käytännöistä olivat olleet ylimalkaiset ja epätarkat. Toimijat olivatkin olleet pakotettuja kehittämään omia sopimuskäytäntöjään. Vasta ajan kanssa olivat ylempää organisaatiosta tulleet sopimusohjauksen käytännöt tarkentuneet. Samalla toimijoiden omat kokemukset sopimusohjauksesta paransivat sen toimivuutta ajan kanssa.

5.6.5. Tiedotus ja osallistuminen toimintamalliuudistuksen yhteydessä

Haastatteluissa nousi esille, että tiedottamiseen oli panostettu toimintamalliuudistuksen yhteydessä. Kaiken kaikkiaan toimijat kuitenkin ilmaisivat, että tiedottamisessa oli epäonnistuttu. Vaikkakin tiedotustilaisuuksia järjestettiin, olivat ne suuria joukkotilaisuuksia, joissa yksittäiset kysymykset eivät välttämättä päässeet esiin. Samalla tiedotuksen nähtiin olleen työntekijöiden näkökulmasta

liian korkealentoista. Eräät toimijat valittelivatkin, että monet valmisteltavat asiat olivat luottamuksellisia liian pitkään, eivätkä he voineet tiedottaa haluamallaan tavalla omissa yksiköissään. Samoin, monia asioita joita olisi pitänyt tiedottaa, ei ollut vielä päätetty poliittisesti. Näin poliittisen päätöksenteon kangertelu esti tehokasta tiedottamista. Asioiden tiedottaminen venyi ja usein tiedotustilaisuuksissa eivät tiedottajatkaan olleet täysin varmoja asioistaan. Haastateltavat olivatkin sitä mieltä, että he itse olivat saaneet melko hyvin tietoa ja olivat päässeet vaikuttamaan työn organisointiin toimintamalliuudistuksessa. Kuitenkin nähtiin, että sekä tiedotus ja toimintaan vaikuttaminen eivät olleet yhtä onnistuneita työntekijöiden näkökulmasta. Tiedotus ja osallistuminen heille ei ollut riittävää. Eräs tuottaja lisäsi, että tiedotus oli ollut hyvää pilottivaiheessa uuteen toimintamalliin siirryttäessä. Kuitenkin kun koko kaupunki oli siirtynyt uuteen tilaaja-tuottajamalliin, oli tiedottamisen taso selkeästi heikentynyt.

”Henkilökunta ei saanut tarpeeksi tietoa ja allekirjoittaneen olisi pitänyt enemmän antaa tietoa ja siinä olen epäonnistunut mutta sillä olen sitä yrittänyt selittää kun tää ei ole ollut niin kauheen määrätietoista ja ne ratkaisut on tehty sillai että pitkään ei vaan pystytty tekemään sitä päätöstä ja sitten yhtäkkiä joulukuun viimeisinä päivinä kun oli pakko tehdä niin sitten vaan siirreltiin ne porukat.”

Tilaja

”Paljo ois ollu parantamista. Vaikka siitä tiedotettiin paljon niin vois ajatella että jos muutos on arveluttava, kaikki ei oo kiinnostuneita hankkeesta niin vois ajatella että ei tiedotettu tarpeeksi.

Tilaja

”Voi olla että tiedotus ontui, mutta kyllä meilläkin niitä tiedotustilaisuuksia järjestettiin jossa oli koko porukka koolla mutta ei sitä konkretiaa ollut ja paljon oli asiat ilmassa. oli vaikuttimia jotka ei ollut selvillä eikä pystynyt antamaan sellaista konkretiaa että heti olis hommat ollu selvät.”

Tuottaja

”Jos henkilökunnalta kysytään niin varmasti sanovat että ei tullut tarpeeksi tietoa. mun nähdäkseni sitä tietoa oli riittävästi mutta jos kysyy henkilökunnalta niin varmaan vastaus on että ei tullut riittävästi tietoa. Esimiehet on aina sitä mieltä että oli tietoa riittävästi.”

Tuottaja

”...ja välillä ei työpaikkakokouksessa aina esittelijäkään ihan tiennyt että onko tää ny noin. Se että kuinka ihmiset pääsivät vaikuttamaan niin en mää siitä kovin korkeaa arvosanaa anna. Eihän nyt yksittäisen ihmisen mahdollisuudet oo koskaan kovin korkeat. Jos ei ollu mullakaan kovin isot niin minkälaiset ne sitten olis ollu jollain työmiehellä. Kun nää mallit päätettiin kaupunkitasolla niin ei sitten ei pystynyt vaikuttamaan.”

Tilaja

5.6.6 Yhteenveto

Kaiken kaikkiaan haastateltavat eivät nähneet, että uusi toimintamalli oli vaikuttanut positiivisesti työn tuottavuuteen. Tosin yleisesti uskottiin, että alkuvaiheen kangertelu ja vaikeudet olivat osaltaan syöneet mahdollista tehokkuuden nousua. Toisaalta nähtiin, että uuden mallin lisääntynyt sisäinen byrokrania tappoi tehokkuutta. Tähän haluttiin muutosta sopimuskäytäntöjä yksinkertaistamalla ja sopimusjaksoja pidentämällä. Toimijat eivät nähneet, että toimintamalliuudistuksella olisi ollut kovin suurta vaikutusta työntekijöihin. Haastateltavat kokivat, että toki työn kohdentuvuus oli parantunut mutta käytännön työn sisältö ei ollut juurikaan muuttunut. Työntekijöiltä vaadittiin nyt parempaa kustannustietoisuutta, jota haastatteluiden mukaan oli ollut yllättävän vaikeaa istuttaa työntekijöiden asenteisiin. Toimintamalliuudistuksen yhteydessä, oli työntekijöiden kesken ollut suurta ahdistusta ja muutospelkoa liittyen uudistuksiin. Tiedottamisessa oli haastateltavien mukaan epäonnistuttu, koska tiedotuksen sisältö oli monin osin jäänyt korkealentoiseksi ja informaatioköyhäksi. Yhdeksi syyksi tähän arvioitiin poliittisten päätösten kangertelu ja valmisteluvaiheen salamyhkäisyys, josta ei voitu vielä tiedottaa. Tämä oli edesauttanut huhujen syntymistä ja johtanut väärinkäsityksiin. Osaltaan tilaajat näkivät itsensä osasyynä huonoon tiedottamiseen. Ero nähtiin myös siinä, kuinka pilottivaiheessa tiedottaminen oli onnistunut paremmin kuin lopullisessa vaiheessa, missä koko organisaatio siirtyi uuteen toimintamalliin.

Kuntalaisiin muutoksella nähtiin olevan hyvin pieniä vaikutuksia. Toimijat toki toivoivat, että uusi toimintamalli lisäisi toiminnan laatua ja vaikuttavuutta, jolloin uusi malli näkyisi parempina palveluina. Aamulehden kirjoittelu nähtiin suurimpana mielipiteiden muokkaajana kuntalaisissa toimintamalliuudistuksessa ja kirjoitukset toimintamallin uudistuksessa nähtiin melko neutraaleina. Kuntalaisia kenties sekoittavana asiana nähtiin se, kuinka vanhan mallin vahvat ja kuntalaisten mieliin syöpyneet brändit olivat jääneet tuottajien käyttöön. Tämä ohjasi kuntalaisten yhteydenotot tuottajille, eikä vielä nähty että toiminnan suunnittelu kuului nyt tilaajille, joilla oli uudet, kuntalaisille vielä tuntemattomat nimet.

6. Tulosten yhteenveto ja keskeiset johtopäätökset

6.1 Luottamus- kaiken perusta

Tämän tutkimuksen perusteella voidaan sanoa, että kunnallisen organisaation siirtyessä käyttämään tilaaja-tuottajamallia, on sillä vaikutuksia osapuolten kokemaan luottamuksen tunteeseen. Havaittiin, että luottamus osapuolten välillä vähenee, ainakin hetkellisesti, toiminnan uudelleenorganisoinnin yhteydessä. Uudessa toimintamallissa toimijat joutuvat etsimään uusia perusteita keskinäiselle luottamukselle. Eriyttämissä yhteydessä myös toimijoiden intressit eriytyvät ja sopimusneuvottelijat kokevat isona haasteena eri intressien yhteensovittamisen. Tutkimuksessa on kuitenkin havaittavissa, että luottamuksen määrä lähtee nousuun ajan kanssa, mitä kauemmin osapuolet ovat keskenään yhteistyössä, minkä myös Sihvosen (2005) tutkimus vahvistaa. Yleisvaikutelmana on sanottava, että luottamuksen määrä eri toimijoiden välillä oli kohtalaisen hyvällä tasolla. Samoin uskottiin, että luottamuksen määrä tulisi kasvamaan tulevaisuudessa. Yhtäältä on todettava, että eri haastateltavat kokivat luottamuksen tason erilaisena ja huomioitiinkin, että luottamuksen määrään saattaa vaikuttaa myös henkilökohtaiset vaikutelmat. Luottamusta toimijoiden välillä nosti usko toisen osapuolen ammattitaitoon ja toiminnan järkevyyteen. Kääntäen, epäluottamusta lisäsivät sopimusosaamisen ja substanssin hallinnan puute.

Luottamuksen merkitys korostui siinä, kuinka moneen asiaan se näytti haastatteluissa vaikuttavan. Haastateltavat kokivat luottamuksen muodostavan kaiken yhteisen toiminnan perustan. Intressien yhteensovittaminen, keskinäinen yhteydenpito, konfliktien määrän ja toiminnan arviointi nähtiin kaiken tavalla tai toisella perustuvan siihen, minkälaisena osapuolet kokivat luottamuksen tunteen keskinäisessä vuorovaikutuksessa.

Hyyryläisen (2005) sopimuksellisuusteorian viitoittamana voidaan todeta, että osapuolten välillä oli löydettävissä korostuneesti sopimussuhteen ja yhteistyösuhteen piirteitä. Sopimussuhteeseen viittasi, osapuolten halu kunnioittaa kirjoitettuja sopimuksia. Edelleen, haluttiin edelleen parantaa ja tarkentaa sopimuskäytäntöjä niin että yhtä paremmin saataisiin dokumentoitua sovittuja asioita. Toisaalta yhteistyösuhteen piirteitä oli nähtävissä siinä, että osapuolet halusivat kehittää välillään vallitsevaa yhteistyötä ja avoimuutta. Oli myös paikoin havaittavissa, että osapuolet halusivat kehittää sopimusten tekemistä kohti laajempia kokonaisuuksia ja pitempiä sopimusjaksoja. Hyyryläinen näkee, että yhteistyösuhteen perustana on luottamuksen vähittäinen kehittyminen.

Kysymykseksi nousee, että tarvitseeko tilaajan ja tuottajan välisen yhteistyön perustua pelkästään sopimustekstiin. Vastauksena voisi olla, että se riippuu luottamuksen määrästä. Mikäli osapuolet luottavat toisiinsa ja siihen, että heidän intresseihinsä kuuluu mahdollisimman toimiva ja jouheva yhteistyö, avaa se parempia mahdollisuuksia yhteistyön kehittämiseksi. Kuten Jalanka (2003) toteaa, on epärealistista kuvitella, että sopimukset saataisiin koskaan riittävän tarkoiksi. Viime kädessä tällöin toimiva yhteistyö jää sopimusneuvottelijoiden harteille. Kuten Eisenhart (1989) toteaa, yhteistyön onnistumiseen vaikuttaa ratkaisevasti se, kuinka onnistunut sopimus osapuolten mielestä on. Luottamuksellisuuden ja yhteistyön kehittäminen on kuitenkin hyvin haasteellista, mikäli osapuolet eivät koe olevansa keskenään tasavertaisia ja toisistaan riippuvaisia (Lax & Sebenius 1986). Möttönen (2002) on kuitenkin havainnut, että julkisella sektorilla tilaajan ja tuottajan onnistuminen ei ole aina kiinni toisen osapuolen onnistumisesta. He siis eivät ole välttämättä joka suhteessa riippuvaisia toisistaan. Tämä johtuu Möttönen mukaan siitä, että poliittinen sektori ja sen sisällä tapahtuvat ilmiöt vaikuttavat tilaajan ja tuottajan toimintaan. Tässäkin tutkimuksessa havaittiin, että tuottajat eivät aina nähneet voivansa kehittää omaa toimintaansa, koska eivät tieneet mihin suuntaan poliittinen taho on viemässä uutta toimintamallia, eivätkä omalla toiminnalla olevan merkitystä poliittisiin päätöksiin. Oli myös havaittavissa, että tilaajat kokivat itsensä tasavertaisemmiksi kuin tuottajat. Tätä havaintoa tukee myös toimijoiden kokema asymmetria. Tilaajat kokivat omaavansa taloudellista valtaa mutta kokivat kuitenkin saavansa tuottajalta kaiken tarvittavan tiedon. Tuottajatkin tunnustivat tilaajien käyttävän heihin kohdistuvaa taloudellista valtaa. Kuitenkaan suoranaisia viitteitä ei näkynyt siitä, että tuottaja käyttäisi tiedollista valtaa tilaajaan nähden. Tuottajien haastatteluista ilmeni, että osapuolien välinen avoimuus ja open book takasivat sen, että mm. Kallio et. al (2006) esittämää informaation epäsymmetriaa ei esiintynyt. Ainakaan sitä ei esiintynyt siinä määrin, että se olisi koettu ongelmalliseksi.

Tampereen kaupungin siirrettyä tilaaja-tuottajamallia, nähdään sen ainakin hetkellisesti laskeneen toimijoiden välistä luottamusta. Myös uutta toimintamallia opeteltaessa on nähtävissä, että uudessa sopimusohjausjärjestelmässä toimijoilla on halu tehdä mahdollisimman tarkkoja ja pitkälle dokumentoituja sopimuksia. Osapuolten välejä sääntelevätkin nyt sopimusoikeuden säännöt, eikä aikaisemman mallin hierarkkinen päätöksenteko. Tämän ei välttämättä tarvitse tarkoittaa, ettei osapuolten olisi mahdollista pyrkiä kohti keskinäistä integraatiota, jossa toiminta perustuu yhteisvastuullisuudelle (Hyyryläinen 2004). Tämä helpottaisi osapuolten kokemaa vaikeutta sovittaa keskenään erilaisia intressejä ja edelleen tehostamaan toimintaa, mutta onnistuu ainoastaan mikäli osapuolet voivat kokea syvää keskinäistä luottamusta. Tämä prosessi vaatii varmasti tukea myös omistajaohjaukselta ja pitkän linjan päätöksentekokykyä poliittiselta koneistolta.

Tilaaajan ja tuottajan onnistunut vuorovaikutus perustuu luottamukseen. Samalla se perustuu tasavertaiseen asemaan ja sopimuskumppanin kunnioittamiseen. Onnistuakseen tässä toimijoilla tulee lisäksi olla tiedossaan pitkän aikavälin omistajan tavoitteet sekä riittävät toimintaedellytykset, jotta toimintaa voidaan kehittää. Kaikkein arvokkainta näyttää onnistuneelle vuorovaikutukselle on kaikkien osapuolten sitoutuminen sen kehittämiseen ja tämän tarpeen priorisoiminen tarpeeksi korkealle oman ajan käytössä.

6.2 Eriyttäminen haasteena vuorovaikutukselle

Tutkimuksesta on havaittavissa, että tilaaajan ja tuottajan eriyttämien asettaa suuria paineita vuorovaikutuksen onnistumiselle. Haastateltavat kertoivat olevansa paljon tiiviissä yhteydessä toistensa kanssa, joka tapahtui pääsääoisesti puhelimitse tai sähköpostilla. Kasvokkain tapaamisia kerrottiin olevan noin kerran kuussa. Pääkkönen & Varis (2000) määrittelevät puheen luontevimmaksi ja ensisijaiseksi viestintämuodoksi. Sähköpostiviesteissä saadaan vastakaikua viestille vain viiveellä ja epäsuorasti, mikä saattaa aiheuttaa väärinymmärryksiä. Vastauksista on pääteltävissä, että suurin osa osapuolten välisistä konflikteista perustui vaillinaiseen tietoon ja epätäydelliseen kommunikaatioon. Hyyryläinen (2004) esittääkin, että toimiva tiedonkulku toimijoiden välillä estää väärinymmärryksiä ja kontaktien intensiteetti täytyy huomioida yhteistyön kehittämisessä. Haastateltavat olivat myös sitä mieltä, että uuden toimintamallin tuoma sisäinen byrokratia oli vähentänyt aitoa ja sopimuskäytännöistä vapaata keskustelua. Tutkimuksesta on todettavissa, että pitkän aikajänteen suunnittelua ja keskinäiseen toimivampaan yhteistyöhön perustuvaa vuorovaikutusta on lisättävä tilaaajan ja tuottajan välillä. Toimijat kokivat, että he olivat liian kaukana toisistaan, vaikkakin olivat useimmiten päivittäin yhteydessä keskenään. Tämä tukee päätelmää, että tilaaajan ja tuottajan välistä vuorovaikutusta säätelee tällä hetkellä sopimuskäytännöt ja päivittäisiin rutiinotoimintoihin liittyvät asiat. Voidaan siis olettaa, että päivittäisen vuorovaikutuksen laatu on kovin pinnallista, eikä edesauta yhteistyön syventämistä.

Lehtonen (2005) toteaa, että onnistuneessa vuorovaikutuksessa on toimijoiden sitouduttava toiminnan pitkäkestoiseen kehittämiseen. Samalla hän toteaa, että toiminnan kehittäminen on mahdollista vain mikäli toiminnalle on määritelty yhteiset päämäärät, jotka molemmat osapuolet voivat sitoutua ja voivat hyväksyä. Tämän tutkimuksen osalta oli havaittavissa, että kukaan osapuolista ei ollut varma mihin suuntaa uutta toimintamallia oltiin viemässä. Kysymys markkinoiden avaamisesta ja oman tuotannon suhteesta ulkoa ostettuun tuotantoon on asia, mihin

toimijat tilaaja-tuottajamallissa kipeästi kaipaavat vastausta. Haastatteluiden mukaan kipupiste ei ole siinä, ollaanko ulkoistamassa. Kyse on siitä, että tuottaja ei kykene kehittämään omaa toimintaansa ja pitkän linja strategiaansa, mikäli omistajalta ei tule selkeää viestiä siitä, mitä tulevaisuudelta on odotettavissa. Tässä nousee esille kysymys omistajan tahosta ja linjauksista sekä poliittisen päätöksenteon roolista.

Toimijat olivat pääsääntöisesti tyytyväisiä siihen muutokseen, että uudessa toimintamallissa tilaajatoiminnot olivat keskitetty yhteen ja samaan paikkaan. Tämä auttaa tilaajia paremmin ohjaamaan eri tuottajien toimintaa kaupungin intressien mukaan. Ongelmana kuitenkin nähtiin, eri tilaajien erilaiset näkemykset tilaajan roolista. Eri tuottajat näkivät olevansa eri asemassa suhteessa toisiin tuottajiin. Vuorovaikutus tilaajaan nähtiin ongelmallisena etenkin silloin kun yksi tuottaja joutui olemaan tekemisissä useamman kuin yhden tuottajan kanssa samassa projektissa. Keskeinen kysymys, joka nousee tutkimuksesta on kysymys, onko tilaaja riittävästi resursoitu suhteutettuna työmäärään. Lähtökohtaisesti tilaajapuoli on tietoisesti pyritty toimintaa suunniteltaessa pitämään pienenä. Haastatteluista nousi monessa kohtaa esille, että tilaajan resurssit nähtiin riittämättöminä toteuttamaan kaikkia niitä tehtäviä tehokkaasti ja että tilaaja oli liian pieni. Tästä johtuen nähtiin, että tilaaja ei kykene aidosti seuraamaan tai ohjaamaan tuottajan toimintaa. Samoin etenkin tuottajat näkivät, tilaajan ajalliset resurssit vaikeuttivat myös tuottajan työtä paikoin.

Tutkimuksen perusteella voidaan sanoa, että tilaajan ja tuottajan välisen vuorovaikutuksen onnistuminen on keskeisessä asemassa. Organisaation erityttäminen tilaajaan ja tuottajaan, synnyttää kuilun toimijoiden välillä ja siltana tuon kuilun yli toimivalla vuorovaikutuksella on keskeinen rooli. Vaikka toimijat joutuvat olemaan pakostakin tiiviissä päivittäisessä yhteydessä keskenään, se ei välttämättä tarkoita sitä, että vuorovaikutus on pitkällä tähtäimellä yhteistyötä ja luottamusta syventävää. Vuorovaikutuksen onnistumiselle näyttää asettavan haasteita ensisijaisesti ajan puute. Kun toimijoilla on uuden mallin myötä työtehtävät lisääntyneet, on ajan puutteen vuoksi ensimmäisenä asialistalta pudonnut toimintaa kehittävä toiminta. Tutkimuksen löydöksenä voidaankin pitää haastateltavien halua lisätä yhteistoimintaa parantavaa sekä syventävää keskustelua jokaisessa organisaation portaassa.

6.3 Toimintaedellytykset haasteena

Tutkimuksesta nousee esille asioita, joilla on kerrannaisvaikutuksia tilaajan ja tuottajan toimintaan mutta joihin heillä ei ole suoranaista vaikutusvaltaa. Toimijat kuitenkin näkevät, että julkisen sektorin toimijoina monet omistajan tarjoamiin toimintaedellytyksiin sisältyy puolia, joilla on vaikutuksia sekä oman yksikön toimintaan, että tilaajan ja tuottajan väliseen vuorovaikutukseen. Poliittisen päätöksenteon merkitys nähdään suurena myös tilaajan ja tuottajan kannalta. Nimenomaan poliittisen päätöksenteon hidastelun koettiin vaikuttaneen koko toimintamalliuudistuksen operatiiviseen liikkeellepanoon. Poliittinen ohjaus koettiin epäselväksi ja lyhytjänteiseksi. Tilaajat kokivat, että poliittiset toimeksiannot olivat epätasällisiä kun taas tuottajat kokivat päätöksenteon hidastelun aiheuttavan heille tuotantokustannuksia. Samoin koettiin, että toimialat joutuivat kilpailemaan poliittisten lautakuntien huomiosta, koska lautakunnilla oli liikaa asioita hoidettavanaan. Möttönen (2002) löysi omassa tutkimuksessaan, että poliittisen päätöksentekojärjestelmän sisällä erilaisten poliittisten intressien ristiriidat aiheuttavat epämääräisiä toimeksiantoja.

Tämän lisäksi tuottajat olivat huolissaan omien yksikköjensä kilpailukyvästä. Haastatteluiden mukaan kaupungilla ei ole tarjota samankaltaisia palkkoja ja työsuhde-etuja, mitä yksityisen sektorin toimijoilla. Nähtiin, että erilainen toimintaympäristö vaikeuttaa kilpailukykyä osaavasta henkilökunnasta. Samoin nähtiin, että vertailu julkisen sektorin toimijan ja yksityisen sektorin toimijan hintatasosta perustui epäluotettaviin olettamuksiin. Keskitetyt hallintopalvelut nähtiin hyvin keskeisenä tehottomuutta ja kilpailukykyä heikentävänä elementtinä. Kalliina ja joustamattomina palveluina niistä koettiin aiheutuvan vain negatiivista hyötyä. Samoin näiden palveluiden nähtiin aiheuttavan tuplabyrokratiaa.

6.4 Keskeiset kehittämissuhteet

- Tilaajalla ja tuottajalla tulisi olla aiempaa parempi mahdollisuus keskittyä keskinäisen yhteistyön ja pitkän aikavälin toiminnan suunnittelun kehittämiseen.
- Tilaajan ja tuottajan tulisi saada paremmin tietoa omistajan pitkän linjan suunnitelmista ja aikatauluista
- Tuottajan toimintaedellytyksiä tulee parantaa, jotta vertailu yksityisen sektorin kanssa on mahdollista. Samoin mahdollisen markkinoiden avaamisen kannalta toimintaedellytysten parantaminen on tärkeää.
- Sopimuskäytäntöjä tulee edelleen kehittää yhtenäisempään ja joustavampaan suuntaan.

6.5 Taustateorian käytettävyys

Jos teoria ajatellaan tutkijan työkaluksi havainnoida ympäröivää maailmaa, päämies-agenttiteoria (Eisenhart 1989) on osoittautunut hyvin käyttökelpoiseksi teoriaksi tutkittaessa tilaajan ja tuottajan välille mahdollisesti syntyviä jännitteitä. Teemahaastatteluiden aikana nousi monia aiheita esille, jotka olivat odotettavissakin taustateorian pohjalta. Kuitenkin päämies-agenttiteoria muodostaa vain yhden näkökulman tilaaja-tuottaja-asetelmaan. Toinen vaihtoehto, jota olisi voinut käyttää perusteorianana, on peliteoria. Ihalainen (2007) on väitöskirjassaan käyttänytkin peliteoriaa, päämies-agenttiteorian ohella tutkiessaan Pirkanmaan sairaanhoitopiirissä käytettävää tilaaja-tuottajamallia. Ihalainenkaan ei kuitenkaan perehtynyt tilaajan ja tuottajan väliseen vuorovaikutukseen mikä voisi hyödyn maksimoinnin kannalta olla hyödyllinen lähestymistapa. Aineistosta kuitenkin nousi voimakkaasti toimijoiden itseintressit, joten peliteoreettinen lähestymistapa olisi voinut yhtä hyvin tulla kysymykseen. Hyyryläisen (2004) kehittämä sopimuksellisuusteoria auttaa jäsentämään tilaajan ja tuottajan välisiä vuorovaikutussuhteita ja auttaa myös liittämään ne luottamuksellisuuden määrään. Näin on mahdollista tehdä tulkintoja luottamuksen olemassaolosta, ilman että varsinaisesti puhutaan luottamuksesta.

Itse vuorovaikutukseen ei ollut käytössä mitään varsinaista yhtä taustateoriaa. Tutkimusotteena oli pyrkiä havainnoimaan tilaajan ja tuottajan välistä vuorovaikutusta. Ymmärtää sitä ilmiönä ja käsittää siihen vaikuttavia asioita. Tutkimuksen avulla tilaajan ja tuottajan välisestä vuorovaikutuksesta oli löydettävissä elementtejä, joiden voidaan ajatella olevan minkä tahansa

kahden kohteen vuorovaikutuksen tekijöitä. Lisäksi oli löydettävissä tekijöitä, joiden voidaan ajatella kuuluvan nimenomaan tilaajan ja tuottajan välisen vuorovaikutuksen dynamiikkaan. Näin ollen taustateoriaa voidaan pitää sopivana tämänkaltaisessa tutkimusasettelussa. On kuitenkin huomioitava, että muillakin taustateorioilla olisi ollut yhtä paljon käyttöarvoa ja ne antaisivat varmasti yhtä arvokkaan, toisenlaisen näkökulman tilaajan ja tuottajan väliselle vuorovaikutukselle.

6.6 Tutkimuksen ja johtopäätösten luotettavuudesta

Tutkimuksen tuloksia voidaan pitää luotettavina, mikäli toinen tutkija päätyy samaan lopputuloksen. Toisaalta, mikäli sama tutkimus toistettaisiin samoilla vastaajilla, tulisi tulosten olla samoja. Toisaalta Hirsjärvi & Hurme (2001) toteavat, että koska ihmisen käytökseen vaikuttaa kulloinenkin tilanne, aika ja paikka, ei samoja tuloksia voida koskaan saada. Tutkimuksen luotettavuutta on pyritty parantamaan tekemällä tutkimusprosessista mahdollisimman avoin. Keskeiset tulokset, joiden pohjalta tutkija on tehnyt havaintonsa ja päätelmänsä, ovat lukijan nähtävillä. Näin tutkijan ajatusprosessi ja logiikka ovat kaikkien nähtävillä. Nähtävillä olevan aineiston pohjalta olisi ollut mahdollista tehdä runsaasti lisää havaintoja. Kuitenkin tutkimuksen luotettavuuden kannalta, keskeisiin esille otettuihin havaintoihin ja johtopäätöksiin on käytetty vain hyvin voimakkaita signaaleja. Tämä tarkoittaa sitä, että esille otetut asiat ovat nousseet esille useammassa haastattelussa tavalla tai toisella. Tutkimuksen tuloksissa on mainittu myös yhden haastattelun yksittäisiä kommentteja. Näitä yksittäisiä, heikkoja signaaleja on jätetty myös tekstiin, jos ne ovat tutkijan mielestä olleet asiaan osuvia tai muulla tavalla hyviä kommentteja. Tämän lisäksi tekstissä on runsaasti suoria sitaatteja haastatteluista. Kaikkia havaintoihin käytettyjä haastattelukohtia ei ole laitettu esille, sillä se olisi vienyt liikaa tilaa tavoitteisiin nähden.

Itse johtopäätöksiin vievän logiikan sujuvuudesta kukin lukija voi vetää omat johtopäätöksensä. Todettava on, että tutkija itse ei ole oman työuransa aikana ollut tekemisissä tilaaja-tuottaja asetelman parissa. Näin looginen ajattelu perustuu puhtaasti tutkimuksen taustateoriaan ja haastatteluista nouseviin havaintoihin. Tutkimukseen käytetty metodologia ja itse haastattelurunko on tätä tutkimusta varten luotu. Itse tutkimusinstrumenttia ei ole näin aikaisemman tutkimuksen perusteella validivoitu. Vastaako siis tutkimukseen käytetty haastattelurunko tutkimuskysymykseen? Tutkimusteemat on nostettu taustateoriasta. Teemoja olisi voinut nostaa esille useampiakin, mutta tutkimuksen toteutuksen kannalta se ei ollut mahdollista. Haastattelut olisivat vieneet liikaa aikaa ja aineiston käsittelykin olisi kuluttanut tutkijan resursseja liiaksi.

Tutkijan oman mielipiteen mukaan esille nousseet havainnot vastaavat niitä olettamuksia, jotka nousivat jo taustateoriasta. Tarkoitus on ollut tehdä havaintoja tilaajan ja tuottajan välisestä vuorovaikutuksesta ja myös niitä havaintoja on saatu. Tässä mielessä voidaan ajatella että tutkimuksen pätevyys ja luotettavuusvaatimukset täyttyvät.

7. Lopuksi

Tilaaajan ja tuottajan välinen vuorovaikutus on osoittautunut kiehtovaksi ja monisyiseksi tutkimusalueeksi. Tarve tämänkaltaiselle tutkimusasetelmalle on entisestään korostunut prosessin aikana. Tilaaaja-tuottajamalli esiintyy laajalti nykypäivän julkisessa keskustelussa, niin hyvässä kuin pahassa. Mallia on kiitelty tehokkuuden tuojaksi ja julkisen sektorin joutokäynnin poistajaksi. Toisaalta sitä on kritisoitu myös voimakkaasti. Sanotaan, että se vain lisää byrokratiaa ja transaktiokustannuksia. Tämä todellakin saattaa olla vaarana, mikäli tilaaajan ja tuottajan välinen luottamus ja yhteistyö eivät luo edellytyksiä toimivalle vuorovaikutukselle. Tilaaajan ja tuottajan onnistunut vuorovaikutus perustuu luottamukseen. Samalla se perustuu tasavertaiseen asemaan ja sopimuskumppanin kunnioittamiseen. Onnistuakseen tässä toimijoilla tulee lisäksi olla tiedossaan pitkän aikavälin omistajan tavoitteet sekä riittävät toimintaedellytykset, jotta toimintaa voidaan kehittää. Kaikkein arvokkainta näyttää onnistuneelle vuorovaikutukselle on kaikkien osapuolten sitoutuminen sen kehittämiseen ja tämän tarpeen priorisoiminen tarpeeksi korkealle oman ajan käytössä.

Tämän lisäksi julkisen sektorilla toimivaan vuorovaikutukseen vaikuttaa tilaaajasta ja tuottajasta riippumattomat ulkoiset tekijät. Näitä ovat ensisijaisesti poliittinen sektori ja julkinen mielipide. Vaikkakin tämän tutkimuksen ensisijainen tarkastelu on kohdistunut tilaaajaan ja tuottajaan, on samalla noussut esille, että poliittisen tahon roolia tilaaajan ja tuottajan toimintaan tulisi tarkastella tulevaisuudessa myös tutkimuksen valossa. Tämän tutkimuksen perusteella, tietämys tilaaajan ja tuottajan välisestä vuorovaikutuksesta on lisääntynyt. Toki, on tiedostettava, että jotta tutkimuksen tuloksia voitaisiin pitää luotettavina, tulisi tuota vuorovaikutusta tutkia enemmän ja suuremmassa mittakaavassa. Tulevaisuudessa olisi mahdollista toteuttaa myös määrällistä tutkimusta laajemmassa mittasuhteessa tilaaajan ja tuottajan välisestä vuorovaikutuksesta. Tämänkaltaisen tutkimus voisi kerätä tietoa siitä, minkälaisiksi tilaaajan ja tuottajan väliset vuorovaikutussuhteet ovat muodostuneet eri organisaatioissa eri kaupungeissa. Samoin olisi mielenkiintoista ottaa myös mukaan yksityisiä tuottajia. Tosin tällaiseen otantaan markkinoiden tulisi toimia avoimemmalla pohjalla, kuin mitä Tampereella tällä hetkellä on.

Tampereen kaupunki on lähtenyt rohkeasti ja ennakkoluulottomasti kehittämään on tuotantopalvelurakennettaan. Nopealla aikataululla se on ainoa Suomalainen kaupunki, joka käyttää tilaaaja-tuottajamallia koko palvelutuotannossaan. Samalla Tampere on osoittanut haluavansa

edelleen kehittää tuotantomalliaan edelleen. Tämä onkin tärkeää, sillä vain tilaaja-tuottajamallia edelleen kehittämällä, voidaan siitä saada irti kaikki mahdollinen hyöty. Tämä tarkoittaa, että uutta tutkimusta sekä seurantatutkimusta tarvitaan nyt ja tulevaisuudessa. Lisäksi tulevaisuudessa olisi varmasti mielekästä tutkia Tampereen tilaaja-tuottajamallia niillä toimialueilla, jotka ovat 2007 vaiheessa siirtyneet uuteen toimintamalliin. Tilaaja-tuottajamallin eri sovelluksista on kokemuksia jo vuosikymmenten ajalta. Osa kokemuksista on ollut huonoja. Osassa kokemuksista taas tilaaja-tuottajamalli on ollut vain välivaihe siirryttäessä johonkin toiseen palvelutuotantomuotoon. Tampereen kaupungin onkin säilytettävä ennakkoluuloton ja rohkea asenteensa, jotta nykyistä mallia voidaan edelleen kehittää yhä parempaan ja tehokkaampaan suuntaan.

8. Lähteet:

- Anderson, J. Furberg, M. 1974. Kieli ja vaikuttaminen. Argumentoinnin Semantiikkaa. Suom. Toim. Hilja Mörsäri. Otava. Helsinki.
- Dietrich, M.1994. Transaction Cost Economics and Beyond: Towards a New Economics of the Firm. Routledge. London.
- Eisenhart, K.M. 1989. Agency Theory: An Assessment and Review. Academy of Management Review. Vol.14. 1. 57-74.
- Eskola, J & Vastamäki J. (2001) Teemahaastattelu. Opit ja opetukset. Teoksessa. Aaltola, J & Valli, R.Toimittaneet. Ikkunoita opetusmetodeihin I. Metodien valinta ja aineistonkeruu. Virikkeitä aloittelevalle tutkijalle. PS-Kustannus. Jyväskylä.
- Finska, J., Möttönen, S. 2005. Tilaaja-tuottajamalli ja verkostosuhteet kuntien ja järjestöjen yhteissäätöissä. Tapaustutkimus Jyväskylän seudun työvalmennussäätöstä. Kunnallistieteellinen aikakauskirja nro.3. 247- 261
- Haveri, A. 2002. Uusi julkisjohtaminen kunnallishallinnon reformeissa. Hallinnon tutkimus Vol. 22:1. 4-19.
- Haveri, A. 2002B. Kuntien uusi johtaminen – suuntaviivoja tulevaisuuteen. Kunnallistieteellinen aikakauskirja nro 2. 222-226.
- Hirsjärvi, S. & Hurme, H. 2000. Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki University Press. Helsinki.
- Hyyryläinen, E (2000) Sopimuksellisuus hallintoperiaatteena – Käsitteellisiä lähtökohtia julkisen toiminnan järjestämisen kannalta Kunnallistieteellinen aikakauskirja nro:4. 299-311.
- Ihalainen, R. 2007. Sopimusohjaus erikoissairaanhoidon palvelujen tuottamisen ohjauksessa. Väitöskirja. Tampereen Yliopisto. Terveystieteen laitos. Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print. Tampere.
- Jalanka, J., Salmenkari, R., Winqvist, B. 2003. Logistiikan ulkoistaminen- Käsikirja ulkoistamisprosessista. Suomen Logistiikkayhdistys ry. Liikenne- ja viestintäministeriö. Helsinki.
- Kallio, O., Martikainen, J-P., Meklin, P., Rajala, T., Tammi, J. 2006. Kaupungit tilaajina ja tuottajina- Kokemuksia ja näkemyksiä Jyväskylän, Tampereen ja Turun toimintamallien uudistushankkeista. Tampereen yliopisto. Kunnallistutkimuksia. Tampereen yliopistopaino oy- Juvenes print. Tampere
- Konttinen, M toim.2005. Tilaaja-tuottajamalli terveydenhuollossa. Stakesin asiantuntijoiden näkemyksiä. Stakes. Helsinki.

- Kuopila, A. 2006. Kuntaliiton WWW-sivusto.
<http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;348;14534;88362;103804>.
26.11.06.
- Kähkönen, L. 2002. Näennäismarkkinoiden tehokkuus – Teoria ja käytäntö. Kunnallistieteellinen aikakauskirja nro:3. 284-299.
- Lane, J-E. 2000. New Public Management. Routledge. London
- Lax, D. & Sebenius, J. 1986. The Manager as Negotiator – Bargaining for Cooperation and Competitive Gain. Collier Macmillan Publishers. London.
- Lehtonen, T. 2004. Liikesuhteen laatu toimitilapalveluyrityksen ja tilaajan välisessä yhteistyössä. Helsingin teknillisen yliopiston rakentamistalouden laboratorion raportteja 222. Otamedia Oy. Espoo.
- Lillrak, P, Haukkapää-Haara P. 2006. Terveystuottajan tilaaja-tuottaja-malli. Kauppa- ja teollisuusministeriö. Helsinki.
- Lynn, E. L.Jr. 1998. A Critical analysis of new public management. International Public Management Journal. 1(1). 107-123.
- Lähdesmäki, K. 2000. New public management julkisjohtamisen uudistajana – Paikalliset elinkeinopolitiikan kysymykset NPM:n näkökulmasta. Kunnallistieteellinen aikakauskirja. Nro.1. 61-70.
- McGlaughlin, K., Osbourne, S. 2002. New Public Management- Current trends and future prospects. Routledge. London.
- Meklin, P. 2000. tarkastuksen tehtävä ja kunnan tulosohjauksessa – pohdintaa agenttiteorian lähtökohdista. Kirjassa: Kunnallisen itsehallinnon renesanssi. Tampereen yliopiston kunnallistieteiden laitos. Finn.publishers Oy. Tampere
- Muikku-Verner, P.1993. Impositiivisuus ja kielellinen variaatio. Julkisten keskustelujen käskyt ja kysymykset kielenopetuksen näkökulmasta. Väitöskirja. Joensuun yliopiston humanistisia julkaisuja nro 14. Joensuun Yliopisto. Joensuu.
- Möller, K. K. & Halinen, A. 1999. Business Relationships and Networks: Managerial Challenge of Network Era, Industrial Marketing Management, Volume 28, 5. 413-427
- Möttönen, S. 2002. Kunnan poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden suhde päämies-agenttiteorian valossa - Johdatusta aiheeseen. Hallinnon tutkimus. 21:2. 178-189.
- Möttönen, S. 1997. Tulosjohtaminen ja valta poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Niiniluoto, I. 2000. Johdatus Tieteenfilosofiaan. Käsitteen- ja teorianmuodostus. Keuruu. Otava. Kolmas painos.
- Numminen, M. 1986. Facta 2001. Osa 16. WSOY. Porvoo: WSOY.

Oulasvirta, L. 1994. Uusi organisaatioiden taloustiede ja kunnallishallinnon tutkimus. Kirjassa Anttiroiko A-V. Kunnallishallinto & Poliitiikan taloustiede. Uusi poliittinen taloustiede kuntien hallinnon, talouden ja ympäristösuhteiden analyysikehyksenä. Tampereen Yliopisto. Kunnallistieteiden laitos, julkaisusarja 1/1994. Tampere.

Pollit. C. 1993. Managerialism and public services cuts and cultural change in teh 1990. Blackwell Ltd. Oxford.

Pääkkönen, I. Varis, M. 2000. Kriittinen lukutaito. Oy Finn Lectura Ab. Helsinki.

Ritchie & Lewis 2003. Qualitative research practice : a guide for social science students and researchers. Sage. London

Saunders, R. 2005. Kuinka neuvotella liittouma, jonka kanssa kykenet tulemaan toimeen. Kirjassa: Menesty neuvotteluissa, vaali liikesuhteitasi. Harvard Business School Press. Perhemediat. Helsinki.

Sihvonen, M. 2006. Neuvottelujen kautta toimeenpanoon. Sopimusohjauksen implementaatio erikoissairaanhoidossa. Tampereen yliopisto. Väitöskirja. Kauppa- ja Hallintotieteen tiedekunta. Tampere.

Ståhlberg, K. 1997. Kuntien kehittämispoliittikka. Mitä, missä ja kenen toimesta? Teoksessa: Kunnat ja päättäjät. KuntaSuomi tutkimuksia 2004, nro 9. Suomen Kuntaliitto. Acta- Sarja nro.85. s. 83-102. Helsinki.

Temmes, M. 1994. Hallinto puntarissa. Hallintouudistusten arvioinnin mahdollisuudet ja edellytykset. Helsinki. Valtiovarainministeriö. Helsingin yliopisto.

Toivonen, T. 1999. Empiirinen sosiaalitutkimus. Filosofia ja Metodologia. Porvoo. WSOY

Valkama, P. 2004. Kilpaneutraliteetin toteutuminen kuntapalveluiden näennäismarkkinoilla. Väitöskirja. Tampereen yliopisto. Taloustieteiden laitos. Tampere.

Valkama, P. 1994. *Tilaaaja-tuottaja-malli – mainostemppu utopiaan?* Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Vartola, J. 2004. Näkökulmia byrokratiaan. Tampereen yliopisto. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy. Juvenes-Print. Tampere.

9. Liitteet

Liite 1. Haastattelurunko

TEEMAHAASTATTELU

TEEMA 1.

LUOTTAMUS TILAAJAN JA TUOTTAJAN VÄLILLÄ

- Mikä aiheuttaa luottamusta/epäluottamusta
- Mihin asioihin kiinnität huomiota arvioidessasi vastapuolen luotettavuutta
- Kuinka luottamus on muuttunut ajan kanssa

TEEMA 2.

ROOLIT JA TYÖNJAKO TILAAJAN JA TUOTTAJAN VÄLILLÄ

- Kuinka roolit on määritelty, onko rooleissa päällekkäisyyksiä
- Kuinka roolit muotoutuvat toiminnan edetessä
- Tulisiko työnjakoa selkeyttää

TEEMA 3.

HAASTEET JA KONFLIKTIT TILAAJAN JA TUOTTAJAN VÄLILLÄ

- Mikä aiheuttaa konflikteja
- Minkälaisia konfliktit ovat
- Kuinka konflikteista selvittää
- Mitkä ovat suurimmat haasteet toimivassa yhteistyössä ja vuorovaikutuksessa

TEEMA 4.

YHTEISTYÖ TILAAJAN JA TUOTTAJAN VÄLILLÄ

- Onko toimijoiden välinen yhteistyö toimivaa; kuvaile ongelmia ja vahvuuksia
- Kuinka tilaajan ja tuottajan välistä yhteistyötä tulisi kehittää
- Kuinka tilaajan ja tuottajan välistä vuorovaikutusta tulisi kehittää

TEEMA 5.

TILAAJAN JA TUOTTAJAN TOIMINNAN ARVIOINTI

- Kuinka ja millä perusteilla toiminnan arviointia suoritetaan
- Antaako arviointi todenmukaisen kuvan toiminnasta
- Arvioi vastapuolen toimintaa; Kuinka sitä voisi kehittää

Liite 2. Tutkimuskutsu

Arvoisa vastaanottaja,

Pyydän sinua osallistumaan tutkimukseen Tampereen kaupungin toimintamalliuudistuksen pilottihankkeesta. Suoritan tätä tutkimusta pro-gradu opinnäytetyönä Tampereen Yliopiston Hallintotieteen tiedekunnassa, Johtamistieteiden laitoksella. Samalla tutkimus liittyy pilottien arviointiprosessiin osana Tampereen kaupungin kaupunkistrategiaa. Kiinnostuksen kohteena tässä tutkimuksessa on toimintamalliuudistuksessa eriytettyjen palvelun tilaajan ja tuottajan välinen vuorovaikutus, sekä se kuinka sitä voitaisiin kehittää. Juuri sinun omat kokemuksesi ovat tärkeitä, sillä niiden avulla uskon, että on mahdollista hahmottaa mahdollisia haasteita ja onnistumisia vuorovaikutuksen toimivuudesta

Kysely suoritetaan teemahaastatteluna ja tullaan suorittamaan kevään 2007 aikana. Lähetän ohessa haastattelulomakkeeni etukäteen luettavaksi. Toivoisin, että miettisit kysymyksiä ja kirjoittaisit joitain mietteitäsi valmiiksi ylös. Varsinaisen haastattelun yhteydessä käymme teemat toki yhdessä läpi, mutta ottaisin mielelläni talteen myös kirjalliset vastauksesi. Kaikki vastauksesi käsitellään ehdottoman luottamuksellisesti ja siten, että vastaajia ei voi tutkimuksessani tunnistaa.

Lisätietoja tutkimuksesta antavat:

Professori Risto Harisalo, Tampereen Yliopisto
0500 675 477
risto.harisalo@uta.fi

Hallintotieteen ylioppilas Sami Uusitalo
040 5200 547
sami.uusitalo@uta.fi

Riitta Juusenaho
Tutkimus- ja arviointipäällikkö
Talous- ja strategiaryhmä
040 566 5618
riitta.juusenaho@tampere.fi

Kiitoksia etukäteen vaivannäöstäsi!