

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

VASTUUN ONGELMA TILAAJA-TUOTTAJAMALLISSA
TARKASTELUSSA TAMPERE JA HÄMEENLINNA

Kunnallistalous

Pro gradu -tutkielma

Syyskuu 2011

Ohjaaja: Jarmo Vakkuri

Henri Mure

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto	Johtamiskorkeakoulu, kunnallistalous
Tekijä:	MURE, HENRI
Tutkielman nimi:	Vastuun ongelma tilaaja-tuottajamallissa. Tarkastelussa Tampere ja Hämeenlinna.
Pro gradu –tutkielma:	77 sivua, 1 liitesivu
Valmistumisaika:	Syyskuu 2011
Avainsanat:	Vastuu, tilaaja-tuottajamalli, monituottajamalli

Tämä tutkimus käsittelee kunnissa sovellettavaa tilaaja-tuottajamallia vastuun näkökulmasta. Tilaaja-tuottajamallia sovelletaan monien kuntien palvelutuotannossa. Mallin sovellusten käyttöönottoa on perusteltu paremmalla kustannustehokkuudella ja säästöillä. Kustannustehokkaampi palvelutuotanto mahdollistaisi kuntien palvelutason säilymisen tulevaisuudessakin. Nämä perustelut ovat lisänneet kuntien mielenkiintoa tilaaja-tuottajamallia kohtaan. Mallin sovelluksia on lähdetty toteuttamaan innokkaasti, joskus ei-toivotuin seurauksin. Mallin onnistunut soveltaminen vaatii tilaajaosaamista, jotta palvelutuotannon lopullisen tuotoksen vaikuttavuus ja kuntalaisten tarpeet kohtaisivat. Toisinaan tilaaja-tuottajamallin avulla tuotetut palvelut eivät kuitenkaan kohtaa määriteltyjä tarpeita. Kenen vastuulla lopullinen palvelu on ja kuka kantaa kokonaisvastuun epäonnistuneesta palvelusta?

Tämä tutkimus on toteutettu kvalitatiivisena vertailevana tutkimuksena. Tutkimuksen rakenne koostuu teoreettisesta ja empiirisestä osasta. Teoreettisessa osassa tarkastellaan vastuun ja kokonaisvastuun käsitteitä sekä sitä miten vastuut teoriassa jakaantuvat tilaajien ja tuottajien välillä. Tutkimuksen teoriaosan lopuksi tarkastellaan tilaaja-tuottajamallin peruselementtejä. Empiirinen osa muodostuu kohdekaupunkien tilaaja-tuottajamallin soveltamisperiaatteista sekä näiden kaupunkien tilaaja- tai tuottajaorganisaatioissa työskentelevien henkilöiden teemahaastattelujen materiaalista.

Kunnissa on käytössä erilaisia tilaaja-tuottajamallin sovelluksia. Joissain kunnissa mallia sovelletaan koko palvelutuotantoon ja toisaalla puolestaan vain tietyille sektoreille. Tutkimuksen tarkastelun kohteiksi on valittu tilaaja-tuottajamallia hyvin kokonaisvaltaisesti soveltavat kohtalaisen suuret kaupungit. Näin empiirinen tutkimusmateriaali on riittävän monipuolista tutkimustulosten uskottavuuden kannalta. Tutkimustulokset osoittavat, että vaikka vastuu palvelutuotannon tuotoksista osittain jakaantuukin, löytyy kokonaisvastuun kantaja aina tilaajaorganisaatiosta. Epäselvyyksiä vastuunjaossa tilaajien ja tuottajien välillä on kuitenkin tietyillä osa-alueilla, kuten viranomaistehtävien ja asiakasohjausjärjestelmien osalta on havaittavissa. Tutkimustulokset osoittivat, että huolimatta toimintamallin eri vastuualueista, on yhteistyön tilaajien ja tuottajien välillä oltava saumatonta, jotta tilaaja-tuottajamallin soveltaminen saisi aikaan positiivisia vaikutuksia kuntien palvelutuotannossa.

SISÄLLYS

1 TUTKIMUKSEN TAUSTAA.....	5
2 TUTKIMUSASETELMA.....	9
2.1 TUTKIMUKSEN KOHDE	9
2.2 TUTKIMUKSEN TAVOITTEET JA RAJAUKSET.....	11
2.3 TUTKIMUKSEN VIITEKEHYS	13
2.4 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS JA TUTKIMUSOTE	14
3 TUTKIMUKSEN TEOREETTISET LÄHTÖKOHDAT.....	17
3.1 MITÄ ON VASTUU?	17
3.2 VASTUUN KÄSITE TÄSSÄ TUTKIMUKSESSA.....	19
3.3 TILIVELVOLLISUUS VS. KUMPPANUUS	21
3.4 TILAAJAN VASTUU.....	23
3.5 TUOTTAJAN VASTUU	24
3.6 VASTUU LOPULLISESTA PALVELUSTA	26
4 TILAAJA-TUOTTAJAMALLI JA SEN TEOREETTISET PERIAATTEET	29
4.1 MALLIIN LIITTYVÄÄ KESKEISTÄ KÄSITTEISTÖÄ.....	29
4.2 HIERARKKINEN MALLI	33
4.3 MARKKINASUUNTAUTUNUT MALLI	35
4.4 TILAAJA-TUOTTAJAMALLI	36
4.4.1 Tilaajan rooli ja tehtävät.....	38
4.4.2 Tuottajan rooli ja tehtävät.....	41
4.4.3 Tuottajien moninaisuus.....	43
5 CASE-KAUPUNKIEN ESITTELY.....	45
5.1 TAMPEREEN KAUPUNKI.....	45
5.2 TAMPEREEN KAUPUNGIN MONITUOTTAJAMALLI.....	46
5.3 HÄMEENLINNAN KAUPUNKI.....	48
5.4 HÄMEENLINNAN KAUPUNGIN MONITUOTTAJAMALLI.....	50
6 CASE-KAUPUNKIEN TUTKIMUSTULOKSIA.....	51
6.1 TAMPERE	52
6.1.1 Tilaaja-tuottajamallin havaintoja Tampereella	53
6.1.2 Toisen asteen koulutuksen erityisasema ja ongelmat	56

6.1.3 Kokonaisvastuun ongelma.....	57
6.2 HÄMEENLINNA	59
6.2.1 Tilaajan havaintoja monituottajuudesta Hämeenlinnassa.....	60
6.2.2 Ikäihmisten palvelut	62
6.2.3 Vastuunjako ja kokonaisvastuun ongelma.....	63
6.3 EROJA JA YHTENEVÄISYYKSIÄ CASE-KAUPUNKIEN VÄLILLÄ	65
7 POHDINTA	69
LÄHTEET	73
LIITE	78
LIITE 1: HAASTATTELURUNKO	78

1 TUTKIMUKSEN TAUSTAA

Suomessa kunnat ovat perinteisesti itse tuottaneet kuntalaisten tarvitsemat palvelut. Nykyisen julkistalouden puristuksissa kunnat ovat kuitenkin joutuneet miettimään hyvinvointipalveluja sekä omaa rooliaan niiden järjestäjänä. Toistaiseksi kunnat ovat onnistuneet taloutensa tasapainottamisessa, mutta se on osittain tapahtunut investointeja supistamalla sekä lainanottoa lisäämällä. (Laurinkari ym. 1995, 11.) Palvelutuotannon tehostaminen ja määrärahojen tehokas hyödyntäminen ovatkin olleet yksi tärkeimmistä puheenaiheista jo pitkän aikaa. Tämän taustalla on kuntien jatkuva tasapainottelu palvelutason säilyttämisen ja kustannusten välillä. 1900-luvun lamavuosista lähtien kunnalliseen palvelutuotantoon on kohdistunut lisääntyviä vaatimuksia ja paineita, joiden vuoksi kunnilla on ollut vaikeuksia selviytyä palvelutehtävistään. Useat eri syyt ovat kasvattaneet kuntien menopaineita jatkuvasti. Vastuu hyvinvoinnista on koko ajan siirtynyt enemmän ja enemmän yksilöiltä yhteiskunnalle. Lisäksi valtio on asettanut koko ajan lisää tehtäviä kunnille. (Kallio ym. 2006, 11.)

Kuntalaissa (365/1995) säädetään, että kunta hoitaa sille laissa asetetut tehtävät joko itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Kunta voi hankkia palveluja myös muilta palvelutuottajilta tehtäviensä hoitamiseksi. Lähes kaikkien tarvittavien palvelujen tuottaminen omalla organisaatiolla on ollut perinteistä kunnallishallinnon toiminnassa. Oman kunnan alueella ja oman kunnan tuottamina saatavia palveluja on pidetty tärkeinä. (Valkama 1994, 7.) Kuntien asema palveluntuottajina on ollut niin vahva, että sitä on alettu vasta viime vuosikymmeninä kritisoimaan ja kyseenalaistamaan. Lisäksi on huomattava, että rahoituksen ja kulutuksen eriytyminen sekä pakkoperiaatteen nojautuva tulojen hankinta ovat aiheuttaneet sen, että taloudellisuus on jäänyt järjestelmässä liian vähälle huomiolle. (emt., 10.)

Siirtyminen perinteisestä ohjauksesta kunnallispoliittiseen ohjaukseen tapahtui 1970-luvulla. Tällöin käynnistyi hyvinvointivaltion perustamista palveleva kokonaisvaltainen suunnittelu. (Myllyntaus 2002, 20.) Tulosohjaus uudistus oli vuorossa 1980-luvun puolivälissä. Tässä oli kyse siitä, että toiminnan tuloksellisuutta kuvaavat tavoitteet otettiin osaksi budjetointia ja

talousarvion seuranta (emt., 25–26). 1980-luvulla nousi esiin uusi julkisjohtamisen ideologia (*New Public Management*). NPM ei kuvaa mitään yksittäistä kehittämistekniikkaa tai rakennu minkään tietyn reformin ympärille, vaan se kerää yhteen erilaisia reformistisia ajatuksia ja kehittämisvälineitä. Näin ollen NPM jää käsitteellisesti terminä jonkin verran löyhäksi. (Valkama ym. 2008, 37.)

Edellä mainitun NPM-suuntauksen perustana on asiakaslähtöinen ajattelutapa ja markkinasuuntautuneisuus. NPM -suuntaus on levinnyt useisiin maihin ja myös Suomen kuntiin se on tuonut uutta näkemystä palvelutuotantoon ja antanut uusia ratkaisumalleja talouden tasapainottamiseen. NPM -ajattelua voidaan jäsentää eri osa-alueisiin. Toiminta perustuu tarkasti määriteltyihin tuotteisiin ja sitä ohjataan sopimuksin. Yksityisen sektorin toimintatapoja hyödynnetään mahdollisuuksien mukaan. Esimerkiksi resursseja ei enää jaeta prosentuaalisin vuosikorotuksin eri yksiköille, vaan budjetointia ohjaa tavoiteltava palvelu- ja suoritetaso. Toiminnan tuloksellisuuden korostuminen tuo mukanaan myös tuloksellisuuden arvioinnin ja laatumittareiden kehittämisen, sekä niiden nousemisen yhä tärkeämpään asemaan. (Hood 1995, 95-97; Jansen 2008, 169.) NPM-ajattelun suosio leviää entisestään, vaikka siihen on kohdistunut paljon kritiikkiä. Yksi kritiikin kohteita on ollut edellä mainittu suoritteiden ja tulosten mittaaminen. (Lapsley 2008, 91.)

Julkisen hallinnon uudet käytänteet, kuten tulosohjaus tai vaikuttavuuden näyttö, tuovat kuntiin aikaisempaa yksilöidympää tulosvastuuta ja vastuuta koskevaa tilivelvollisuutta. Julkisen vallan hajauttaminen itsenäisemmiksi toimijoiksi tekee julkisten toimijoiden keskinäiset vastuukysymykset ongelmallisiksi. (Julkunen 2006, 11.) Yksi menetelmä palvelutuotannon tehokkuuden ja kustannustietoisuuden lisäämiseksi on tilaaja-tuottajamalli ja sen eri sovellukset. Tilaaja-tuottajamallin käyttöönotto vaatii monien eri näkökohtien huomioimista ja asioiden huolellista valmistelua. Monissa kunnissa nämä seikat on kuitenkin saatettu laiminlyödä palvelutuotannon uudistamisen kiireessä. Yksi tärkeimmistä huomioitavista asioista ovat juuri vastuuseen liittyvät kysymykset, kuten onko palvelun laadun tarkkailu ainoastaan tilaajan vastuulla tai onko palvelun vaikuttavuuden parantaminen vain tuottajan vastuulla?

Tilaja-tuottajamalli on siinä mielessä mielenkiintoinen hyvinvointipalvelujen järjestämisen keino, että siinä julkinen ja yksityinen sektori saattavat olla hyvin tiiviissä yhteistyössä. Tähän oman lisämausteensa tuo se, että julkinen sektori ei tavoittele toiminnassaan voittoa, kun taas yksityisen sektorin toiminnan perustana on nimenomaan taloudellisen voiton tavoittelu. Vastuuseen liittyvät seikat ovat tällöin erittäin tärkeässä asemassa, sillä palvelutuotannon eri osapuolten toimintaperiaatteet saattavat poiketa toisistaan huomattavasti ja tällöin konfliktien todennäköisyys saattaa kasvaa.

Kuntien perinteinen oma tuotanto on siis monilta osin väistynyt, ja tilalle on tullut sopimusohjattu palvelutuotanto. Tämä tarkoittaa sitä, että kunnat ovat tilaajan ominaisuudessa tilanneet tarvitsemiaan palveluita tuottajilta, ja keskeisenä instrumenttina on tällöin ollut sopimus sopijaosapuolten välillä. Tuottajina voivat toimia yhtäläillä esimerkiksi kunnan omat tuotantoyksiköt tai täysin kunnan ulkopuoliset yksityiset yrittäjät. Toimi tuottajana kuka tahansa, on tärkeimpänä tavoitteena aina riittävän laadukkaan palvelun tuottaminen sitä tarvitseville.

NPM –ajattelu on tuonut mukanaan myös runsaasti uuden julkisjohtamisen aatteen tutkimusta. Yksi tutkimuskohteista on tilaja-tuottajamalli eri sovelluksineen. Monet kunnat soveltavat tilaja-tuottajamallia, ja tästä johtuen varsinkin tapaustutkimuksen näkökulmasta mielenkiintoisia tutkimuskohteita on runsaasti. Tarkastelemalla muiden kuntien toimintamalleja ja niihin liittyviä käyttöönotto- sekä uudistamisprosesseja on mallin soveltamista suunnittelevien kuntien mahdollista saada hyödyllistä informaatiota omaa tulevaisuuttaan ajatellen.

Kallio ym. (2006) ovat tutkineet tilaja-tuottajamallia Tampereella, Turussa ja Jyväskylässä. Tässä tutkimuksessa selviteltiin kohdekaupunkien tekemiä ratkaisuja ja niistä saatuja kokemuksia. He haastattelivat 70 henkilöä ja keräsivät heidän näkemyksiään tilaja-tuottajajärjestelmän tulevaisuudesta. Sekä tilaja-tuottajamallin perusteita että käytännön soveltamista on tutkittu (Kuopila ym. 2007) myös Jyväskylän, Oulun, Raision ja Rovaniemen esimerkkien avulla. Kuntien palvelutuotannon ulkoistamista ja sen yhteydessä myös tilaja-tuottajamallin oikeudellista näkökulmaa on väitöskirjassaan tutkinut Mikko Komulainen (2010). Ruotsissa julkisen sektorin toiminnan tehostamista on tutkinut muun muassa Sven Siverbo

(2001). Hän on julkaissut myös tilaaja-tuottajamallia käsitteleviä tieteellisiä artikkeleita (esim. 2004).

Tilaaja-tuottajamallia käsittelevässä tutkimuksessa korostetaan tilaajan ja tuottajan roolien löytymistä sekä selkeää työnjakoa. Näihin liittyy aivan olennaisesti myös vastuunkantaminen sekä toimijoiden sitoutuminen toimintamallin tavoitteisiin. Vastuun näkökulman tutkiminen on siten tärkeää ja mielenkiintoista. Koko tutkimuksen tärkeimmäksi yksittäiseksi käsitteeksi nousee vastuu. Mitä on vastuu, ja miten se yleisesti ymmärretään? Miten vastuun koetaan jakautuneen tilaajien ja tuottajien välillä? Kuka kantaa kokonaisvastuun tuotettavasta palvelusta?

2 TUTKIMUSASETELMA

2.1 Tutkimuksen kohde

Tilaaaja-tuottajatoimintatapa on hyvin laaja käsite ja toimintatavan eri sovelluksia on useita. Mitään yhtä ja oikeaa toimintaohjetta mallin soveltamiselle ei ole. Tilaaaja-tuottaja-asetelman muodostaminen on kaikissa malleissa ensisijaisen tärkeää, muuten mallin ideologinen merkitys häviää. Myös perinteisten toimintatapojen muuttaminen markkinasuuntautuneemmiksi on väistämättä edessä, mikäli mallia aiotaan soveltaa.

Tutkimuksessa on tarkoitus syventyä tilaaaja-tuottajatoimintatapaan, erityisesti vastuun näkökulmasta. Vastuu nousee tärkeimmäksi yksittäiseksi käsitteeksi tutkimuksessa. Mallin toimiva ja tehokas hyödyntäminen vaatii sitä, että molemmat osapuolet ovat sitoutuneita toimintaan ja ottavat vastuun kantaakseen niistä tehtävistä joita heille kuuluu. Tärkeimpänä on vastuu lopullisen palvelun laadusta ja sen oikeanlaisesta vaikuttavuudesta. Uudet palvelutuotannon järjestämisen mahdollisuudet ovat herättäneet keskustelua vastuusta, etenkin vastuun ja vastuullisuuden parantamisesta. Tätä aihetta voidaan lähestyä ainakin kahdesta eri näkökulmasta. Toinen, laajempi näkökulma koskee kansalaisen ja hallinnon suhdetta. Toinen näkökulma puolestaan on yksittäisen virkamiehen vastuuta työstään ja aikaansaamistaan tuloksista. (Lähdesmäki 2003, 76.) Ulkoistamiseen, alihankintaan ja verkostoitumiseen nojaavat uudet toimintatavat saavat aikaan sen, että vastuusta saattaa tulla jopa pakenevaa. Vastuuta vaaditaan, yrityksiltä yhteiskunta- ja sosiaalista vastuuta, tilaajilta tilaajavastuuta ja kaikilta toimijoilta yhdessä globaalia vastuuta eli vastuuta tulevaisuudesta ja tulevista sukupolvista. (Julkunen 2006, 10.) Tässä tutkimuksessa ei kuitenkaan ole tarkoitus käsitellä kaikkia näitä edellä mainittuja vastuun eri osa-alueita. On kuitenkin tärkeää huomata, että vastuun kantaminen on maailmanlaajuinen ja keskustelua herättävä aihe.

Kun kunnissa mietitään toimintatapojen uudistamista ja mahdollista tilaaja-tuottajatoimintamallin soveltamista, nousee esille varmasti kysymyksiä vastuusta. Jos asiaa ei ole mietitty etukäteen, niin nousee se viimeistään esille silloin kun kunta on solminut tilaajan ominaisuudessa sopimuksen palvelun tuottajan kanssa ja ensimmäiset erimielisyydet tehtävistä syntyvät. Mikäli vastuuseen liittyvät kysymykset on pystytty ennakoimaan, on mahdollisia niihin liittyviä ongelmia helpompi ratkaista. Vastuukysymykset ovat tärkeitä muun muassa palvelusopimusten tekemisen kannalta.

Tästä vastuun välttelmisestä ja erimielisyyksistä toimii esimerkkinä Aamulehden (17.8.2009, 5) kirjoitus: *Tilaaaja ja tuottaja joutuvat usein tukkanuottasille*. Kirjoituksessa tulee esiin tilanne, jossa kuntalainen on pyrkinyt saamaan vastauksen koulun opetusryhmiä koskevaan kysymykseen. Tilaaja on ohjannut kuntalaisen kääntymään opetuksen käytännössä järjestävään osapuoleen ja tuottaja taas puolestaan on syyttänyt tilaajaa, ettei heiltä saatavat resurssit riitä. Kantaa ongelmaan ottaa kirjoituksessa myös kunnallisoikeuden professori Aimo Ryyänen, jonka mukaan vastuu lopullisesta palvelusta on aina tilaajalla. Hänen mukaansa julkinen syyttely ei auta asiassa, vaan molempien osapuolten pitäisi korjata yhteisesti esiin tuodut epäkohdat. Aamulehden kirjoituksessa Ryyänen kuitenkin toteaa, ettei hän ihmettele että uudentyypinen tilaaja-tuottajamalli aiheuttaa tällaisia ”lastentauteja”. Hän korostaa, että tärkeintä mallin onnistuneessa soveltamisessa on se, että kaupunki valmistelelee huolellisesti hankkimansa palvelut.

”Olennaista on, että kaupunki on itse tietoinen siitä, mitä tilaa ja minkäläatuista. Tässä on opettelemista.” (Ryyänen 2009, Aamulehden kirjoituksessa.)

Tutkimukseen on case-kaupungeiksi valittu Tampereen ja Hämeenlinnan kaupungit koska molemmat kaupungit ovat aktiivisesti yrittäneet parantaa palvelutuotantoaan, ja uskaltaneet hyödyntää yksityisen sektorin toimintatapojen soveltamisen tarjoamia mahdollisuuksia. Molemmissa kaupungeissa on hyödynnetty myös ulkoisia palvelutuottajien tarjoamia mahdollisuuksia, ja näin pyritty toteuttamaan tilaaja-tuottajamallia aktiivisesti ja monipuolisesti. Sekä Tampereella että Hämeenlinnassa on tilaaja-tuottajamallin aktiivisesta soveltamisesta johtuen myös kaupunkien henkilöstö päässyt näköalapaikalle uuden toimintamallin

käyttöön otossa. Tämä oli yksi syy miksi valitsin juuri näiden kaupunkien henkilöstöä haastatteluihin, sillä uskoin sen ansiosta saavani kattavaa ja asiantuntevaa tutkimusmateriaalia.

Vastuullisuuden näkökulma liittyy tiiviisti tilaaja-tuottajamallin onnistuneeseen soveltamiseen palvelutuotannossa. Tampereen kaupunki on edelläkävijä kuntatoimintojen uudistamisessa. Tampereella toimintamallia kehitetään jatkuvasti. Tavoitteena on palvelujen laadukas ja tehokas järjestäminen. Uusia palveluinnovaatioita, palvelutuottajien monimuotoisuutta ja tuottajien välistä yhteistyötä pyritään tukemaan sopimusohjauksen kehittämällä. Tilaaja-tuottajamallia kehitetään asiakkaan palveluprosesseihin perustuvaksi. Tämä edellyttää prosessien kuvaamista ja tuotteistamista sekä tilaajan ja tuottajan välistä yhteistyötä. (Tampereen kaupunkistrategia 2020, 24.)

Hämeenlinnassa on myös rohkeasti lähdetty soveltamaan tilaaja-tuottajamallia. Tilaaja-tuottajamalli otettiin käyttöön melko nopealla aikataululla ja mallin kehitystyötä tehtiin samaan aikaan. Hämeenlinnan kaupungin palvelutuotannon organisaatiossa työskentelevän tuottaja B:n (2010, suull.) mukaan on toisaalta ollut hyvä asia, että mallin soveltamista on opittu tekemisen ja kokemusten kautta.

2.2 Tutkimuksen tavoitteet ja rajaukset

Tilaaja-tuottajatoimintatapa ja sen eri sovellukset ovat tulevaisuudessa tärkeä osa kuntien palvelutuotantoa. Tilaaja-tuottajamallin sovelluksilla pystytään rakentamaan eri tuottajien ja toimijoiden kanssa strategista kumppanuutta, jonka tavoitteena ovat laadukkaat palvelut. (Kuopila ym. 2007, 6.) Tilaaja-tuottajamallin käyttö vaatii kuitenkin paljon taustatyötä ennen kuin sen avulla voidaan saavuttaa todellisia hyötyjä. Monissa kunnissa malli on jo aktiivisessa käytössä. Mallin soveltaminen vaatii kuitenkin osaamista ja tarkkaa harkintaa, ja näin ollen kaikki siihen kohdistuva tutkimus on aiheellista. Uskon että monissa kunnissa ollaan kiinnostuneita mallin soveltamisesta ja että kaikki uusi tutkimustieto tulee tarpeeseen.

Kuten jo edellä mainitsin, on tilaaja-tuottajamalli kaikkine sovelluksineen monitahoinen tutkimuskohde. Tästä johtuen olen tässä tutkimuksessa keskittynyt erityisesti vastuun problematiikkaan mallin sovelluksissa. Mallia on tutkittu monista eri näkökulmista, ja useissa tutkimuksissa on vastuuseen liittyvät kysymykset nostettu esiin. Kyseessä on tärkeä tutkimuskohde sillä vastuun selkeyttämistä ei voi liikaa korostaa ja etenkin kun käytännön sovelluksissa esiintyy edelleen ongelmia vastuun jakamisesta.

Tutkimuksessa on edellä mainitun lisäksi tarkoituksena tuoda esiin vastuunjaon perusteita, eli miksi toisen osapuolen on parempi kantaa vastuu tietyistä asioista ja toisen tietyistä. Pysin nostamaan esiin seikkoja, joista molempien osapuolten olisi hyvä kantaa vastuuta. Pysin tavoitteeseen hyödyntämällä aikaisempaa tutkimusta sekä kirjallisuutta. Lisäksi teen tutkimuksessani teemahaastatteluja (Liite 1), joiden avulla saan eri organisaatioiden näkökulmia mukaan tutkimukseen. Haastatteluja tehdään sekä tilaajille että tuottajille. Näiden teemahaastattelujen avulla saan monipuolisesti kerättyä tietoa siitä, mitkä vastuuseen liittyvät asiat mietityttävät tilaaja-tuottajamallia käytännössä soveltavia henkilöitä. Käytännön esimerkkien avulla pystyn perehtymään tutkimusongelmaan paremmin. Niiden avulla saan myös lisää syvyyttä tutkimukseen, aiemman tutkimusaineiston ja kirjallisuuden lisäksi.

Selkeät tutkimuskysymykset ovat tutkijan onnistumisen kannalta tärkeitä. Tutkimusongelmat on mahdollista jakaa pääongelmaan sekä siitä muodostuviin osaongelmiin (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 126). Tässä tutkimuksessa tutkimuksen teema sekä tutkimusongelmien pää- ja osaongelmat jäsentyvät seuraavalla tavalla:

Tutkimuksen teema:

– Tilaaja-tuottajamalli: vastuu palvelutuotannosta.

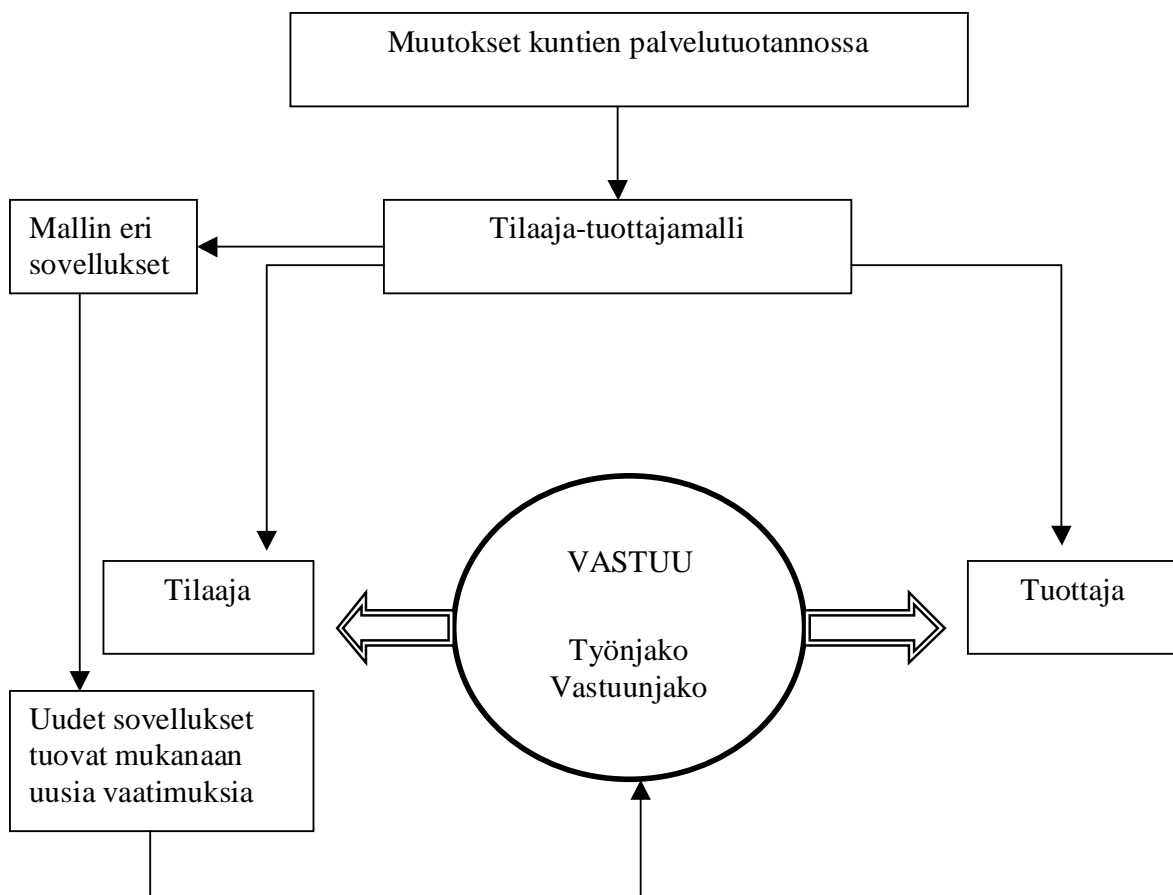
Tutkimuksen pääongelma:

– Kuka kantaa vastuun lopullisesta palvelusta?

Tutkimuksen alaongelmat:

- Miten tilaaja kokee vastuunkantamisen tilaaja-tuottajamallin sovelluksissa?
- Miten tuottaja kokee vastuunkantamisen tilaaja-tuottajamallin sovelluksissa?
- Vastuu lopullisesta palvelusta? Miten se koetaan?
- Millä osa-alueilla on havaittu ongelmia vastuunjaon kannalta?

2.3 Tutkimuksen viitekehys



Kuvio 1. Tutkimuksen viitekehys

Tutkimuksen viitekehys (Kuvio 1.) rakentuu vastuun käsitteen ympärille. Vastuuseen liittyvät tiiviisti työn- ja vastuunjaon käsitteet. Ilman selkeää vastuunjako ei työtehtäviä pystytä jakamaan oikeille osapuolille, eikä yhteistyö toimi parhaalla mahdollisella tavalla. Myös tutkimuskysymysten ydin, vastuu, jää tällöin hämärän peittoon.

Tilaaja ja tuottaja ovat tutkimuksen viitekehysten avainasemassa. Nämä osapuolet ovat tilaaja-tuottajamallissa ne palvelutuotannon toimijat, joiden yhteistyön tuloksena syntyvät palvelut kuntalaisille. Yhteistyön ja työnjaon on oltava selkeitä molemmille osapuolille, minkä mahdollistaa selkeä vastuunjako kaikissa palvelutuotannon vaiheissa. Sekä tilaajan että tuottajan on tiedettävä mitkä palvelutuotannon työvaiheet kuuluvat heidän vastuulleen.

2.4 Tutkimuksen toteutus ja tutkimusote

Tutkimus on toteutettu kvalitatiivisesti. Kvalitatiiviselle tutkimukselle ominaista on tiedonhankinta luonnollisissa ja todellisissa tilanteissa ja tiedon kerääminen haastattelujen kautta. Laadullisten metodien käyttö ja tarkoituksenmukainen kohdejoukon valinta aineiston hankinnassa kuvastavat myös kvalitatiivisen tutkimuksen toteutusta. (Hirsjärvi ym. 2009, 194.) Tutkimusote on niin sanottu tulkitseva tutkimus. Tutkimuksessa on pyritty nostamaan esiin tutkimusaiheen ja -ongelman merkitystä sekä eri toimijaosapuolten intressejä. Tutkimuksessa on myös käytetty vertailevaa tutkimusotetta, sillä haastateltavia on kahdesta eri kaupungista ja kahdelta eri toimialalta.

Tutkimuksen teoriaosassa käsittelem vastuuta, tilaaja-tuottajatoimintatapaa sen perusideologian näkökulmasta ja teoreettista vastuunjako tilaajan ja tuottajan välillä. Nostan esiin myös joitain syitä tilaaja-tuottaja-asetelman rakentamiseen, ja ajatuksia siitä miksi mallin uskotaan tuovan parannuksia kuntien talousahdinkoon.

Mallin soveltamiseen liittyy lukuisia eri käsitteitä, joita esimerkiksi median toimesta viljellään yleisessä keskustelussa varsin tottuneesti. Tällaisia termejä ovat muun muassa *tilaaja*, *tuottaja*, *tilaaja-tuottajamalli*, *tuotteistaminen*, *kilpailutus* ja *näennäismarkkinat*. Tutkimuksen kannalta on tärkeää että näitä käsitteitä avataan jonkin verran, jotta sekä tutkimuksen tekijä että sen lukijat ymmärtävät mitä näillä käsitteillä tässä tutkimuksessa tarkoitetaan. Käsiteanalyysi on tärkeä osa tutkimusta, sillä tilaaja-tuottajamallin käsitteistö on melko vakiintumatonta. Jotta tutkimuksen päätavoitteen, eli tilaajan ja tuottajan vastuun tutkiminen olisi laadukasta, on käsitteistö saatava mahdollisimman selkeäksi. Erityisesti vastuun käsitettä on pyritty selkeyttämään ja jäsentämään riittävän tarkasti. Tärkeimmiksi käsitteiksi tutkimukseni kannalta nousivat *tilaaja-tuottajamalli*, *vastuu*, *tilaaja* ja *tuottaja*.

Tutkimuksen empiirinen osa muodostui teemahaastatteluin (Liite 1) kerätyn aineiston pohjalta. Tampereella suoritin haastatteluja tilaajaorganisaatiossa, jossa haastattelin kolmea eri organisaatiossa työskentelevää henkilöä. Tuottajaorganisaation haastateltavana oli toisen asteen koulutuksen parissa työskentelevä henkilö. Hämeenlinnan kaupungissa puolestaan haastattelin yhtä tilaajaorganisaatiossa toimivaa henkilöä sekä kahta eri tuottajaorganisaatiossa toimivaa henkilöä, joista toinen työskentelee ikäihmisten palveluiden parissa. Tutkimuksessa vertaillaan kahta eri tilaaja-tuottajamallia soveltavaa kaupunkia. Vertailevaa tutkimusotetta lisää se, että Tampereella tutkimuskohteena oli toisen asteen koulutus, joka tuottaa ammatillista koulutusta sekä lukiokoulutusta. Hämeenlinnassa puolestaan tutkimuskohteena olivat ikäihmisten palvelut, jotka tuottavat eri tuottajien avulla monipuolisesti erilaisia ikäihmisten palveluja. Haastattelujen analyysia ja tutkimustuloksia käsittelevässä luvussa 6 ovat anonymiteettisuoja johtuen haastateltujen henkilöiden nimet muutettu Tilaaajiksi A-D ja Tuottajiksi A-C. Näin tekstistä käy ilmi se, onko kyseessä tilaaja- vai tuottajaorganisaatiossa työskentelevä henkilö, mutta ei kuitenkaan hänen tarkempia taustatietojaan.

Teemahaastattelut suoritettiin digitaalista tallenninta hyödyntäen. Haastattelujen jälkeen tallennettu haastatteluaineisto litteroitiin, ja sen jälkeen analysoitiin. Haastatteluissa oli 10-11 kysymystä, joita muokattiin jonkin verran aina haastateltavan toimialan ja toimenkuvan mukaan. Kysymykset olivat kuitenkin lähes samanlaiset kaikille haastateltaville. Huolimatta siitä, että

teemahaastattelu on jo itsessäänkin hyvin vapaamuotoinen aineistonkeruutapa ja kysymykset mahdollistavat melko vapaan keskustelun, annettiin haastattelujen lopuksi mahdollisuus vapaaseen kommentointiin ja mielipiteiden esittämiseen. Haastattelujen avulla kerätty materiaali oli kattavaa, joten tutkimuskysymyksiin löytyi hyvin analysoitavaa materiaalia.

3 TUTKIMUKSEN TEOREETTISET LÄHTÖKOHDAT

3.1 Mitä on vastuu?

Suomessa kunnat vastaavat palveluiden järjestämisestä kuntalaisille. Monien kuntien talous ei kuitenkaan ole paras mahdollinen palveluiden järjestämisen kannalta. Kunnissa saattaa olla suuria taloudellisia vaikeuksia ja monien palveluiden järjestämiseksi joudutaan tekemään vaikeita päätöksiä. Tämän lisäksi palveluiden järjestämiseen käytettävissä oleva aika saattaa olla hyvinkin rajallinen ja päätösten tulisi syntyä nopeasti. Näistä lähtökohdista katsoen on kunnilla siis suuri vastuu harteillaan. Vastuun käsite on myös tämän tutkimuksen kannalta tärkeä. Kirjassaan *Man and Value* Roman Ingarden (1970, 53) luokittelee vastuun seuraavalla tavalla:

1. **vastuun kantaminen jostakin**, olla vastuussa jostakin
2. **vastuun ottaminen jotakin varten, tulevasta**
3. **vastuuseen saattaminen jostakin**
4. **toiminnan vastuu**

Nämä Ingardenin luokitukset vastuusta kuvastavat hyvin kuinka moninainen vastuun käsite voi olla. Vastuuseen liittyvät kysymykset ja ongelmat voivat liittyä hyvin erilaisiin tilanteisiin sekä näkökulmiin.

Kuntien palvelutuotannossa ja eri palveluiden järjestämisessä vastuuta voi olla monenlaista. Kunta saattaa ottaa vastuun kannettavakseen jostakin tietystä projektista. Kunta kantaa vastuuta tulevasta, esimerkiksi korottamalla veroprosenttia suoriutuakseen velvoitteistaan tulevaisuudessakin. Kunta voi saattaa jonkun vastuuseen jostakin. Hyvänä esimerkkinä voisi olla tuottajan saattaminen vastuuseen sopimusrikkomuksesta tai palvelutuotannon laiminlyömisestä. Kunnat kantavat vastuuta myös päivittäisestä toiminnastaan. Kunta saattaa esimerkiksi järjestää

palveluita kuntalaisille tilaaja-tuottajamallia soveltamalla, ja ostamalla tarvitsemansa palvelun ulkopuoliselta tuottajalta. Palvelun laatu ei tällöin kuitenkaan saa kärsiä. (Kuopila ym. 2007, 18.) Kunnan on siis kannettava vastuu toiminnastaan ja pyrittävä parhaaseen mahdolliseen lopputulokseen.

Edelleen vastuuta voi olla monenlaista, ja tätä Ari-Veikko Anttiroiko (2004, 48–49.) esittelee jakamalla yhteiskuntaan liittyvää vastuuta eri lajeihin seuraavasti:

1. **yleishumanistinen vastuu** (esim. ihmisoikeudet, kunnioitus ja tasa-arvo)
2. **hyvinvointivastuu** (esim. taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet)
3. **poliittisoikeudellinen vastuu** (esim. poliittinen vastuu tai demokratia)
4. **taloudellinen vastuu** (esim. markkinoiden toiminta tai kilpailu)
5. **toiminnalliset sidosryhmävastuut** (esim. erilaisista vastavuoroisuussuhteista ja määrämuotoisesta kanssakäymisestä johtuvat velvollisuudet asiakkaita, omistajia tai julkista hallintoa kohtaan)
6. **ympäristövastuu** (esim. kestävä kehitys tai ympäristöongelmat)

Tilaaja-tuottajatoimintatapaa sovellettaessa on vastuukysymysten ratkaiseminen yksi tärkeimpiä asioita. Kuka kantaa lopullisen vastuun palvelun tarjoamisesta kuntalaiselle? Onko olemassa joku tietty vaihe, missä tilaajan vastuu vaihtuu tuottajan vastuuksi? Vaarana on niin sanotun organisoidun vastuuttomuuden syntyminen, koska palveluprosesseja saatetaan pilkkoa hyvinkin pieniin osiin ja palveluketjuihin ilmestyy yhä enemmän solmukohtia sekä katkoksia ja häiriöitä. Mukana kulkee yhä enemmän erilaisia palveluntuottajia, ja kaikki niistä toimivat omien sopimustensa pohjalta. On myös mahdollista, että vastuuta tuottajien keskinäisestä yhteistyöstä ei välttämättä ole kenelläkään. (Kuopila ym. 2007, 20.)

3.2 Vastuun käsite tässä tutkimuksessa

Termi *vastuu* esiintyy tässä tutkimuksessa usein. Tästä johtuen on tarpeellista tarkastella vastuun käsitettä hieman tarkemmin ja erityisesti siitä näkökulmasta, mitä sillä tässä tutkimuksessa tarkoitetaan. Vastuun käsite on jonkin verran häilyvä. Sitä käytetään yleisessä keskustelussa ja mediassa useissa eri asiayhteyksissä. Tässä tutkimuksessa vastuun käsite on lähellä tilivelvollisuuden käsitettä.

Meklinin ja Näsin (1994, 240.) määrittelemä tilivelvollisuus voidaan jakaa kahteen eri osa-alueeseen. Heidän määritelmänsä mukaan on olemassa rahoitusta koskevaa tilivelvollisuutta, joka käsittää rahan lähteisiin sekä rahan käyttöön liittyvän tilivelvollisuuden. Toinen tilivelvollisuuden osa-alue puolestaan on toimintaa ja tuloksia koskevaa tilivelvollisuutta. Tilivelvollisuus on käsitteenä jonkin verran ”ankarampi” kuin vastuu tai vastuunkantaminen. Tilivelvolliset saattavat joutua erilaisten sanktioiden kohteiksi, jos he ovat laiminlyöneet tehtäviään. Vastuun osoittaminen eri tahoille taas puolestaan antaa kasvot eri palvelutuotannon prosesseista vastaaville, ja näin selkeyttää toimintaa ja työnjakoa. Myös vastuunkantamisen laiminlyömisellä on omat seurauksensa. Kuitenkin selkeä vastuun osoittaminen on yksi avaintekijöistä tilaaja-tuottajamallin soveltamisen onnistumiselle ja toimii näin ennemminkin kannustimena kuin pelotteena. Vastuun käsitteeseen voidaan liittää molemmat edellä mainitut tilivelvollisuuden osa-alueet, sekä rahoitus että toiminnan tuloksellisuus. Onnistuakseen parhaalla mahdollisella tavalla palvelutuotannossa, on pystyttävä huomioimaan molemmat osa-alueet. Tilaaja-tuottajamallin sovelluksissa saattaa olla kyseessä useiden eri toimijoiden yhteistyö. Nämä toimijat yhdessä kantavat vastuunsa lopullisen palvelun tuottamisesta.

Suomessa kuntien tehtävänä on järjestää asukkailleen palveluja ja tämä on perinteisesti rahoitettu pääosin asukkailta kerätyillä verovarilla. Kuntien asukkaat ovat siis suurelta osin rahoittaneet palvelut, joten he myös oikeutetusti odottavat rahoilleen vastinetta. Tästä käytetään kansainvälisessä kirjallisuudessa termiä *value for money*. Kuntien vastuu on ajansaatossa muuttunut, ja nykyään kunnat toimivat enimmäkseen palvelujen järjestäjinä. (Kolehmainen 2007, 10.)

NPM –ajatteluun, value for money –teemaan ja julkishallinnon muutokseen liittyvässä keskustelussa on korostettu julkisen hallinnon avoimuutta sekä *accountability*-käsitettä. Kansainvälisissä tutkimuksissa ja tieteellisissä artikkeleissa runsaasti esiintyvä *accountability*-käsite on suomennettu usein vastuullisuudeksi tai vastuuksi, mutta asiayhteydestä riippuen myös tilivelvollisuudeksi. *Accountability*-käsitteen myötä korostuu se, että kaikki julkishallinnon toimijat aina virkamiehistä poliitikkoihin ovat tilivelvollisia sekä tulosvastuussa toimistaan eri sidosryhmille. (Meklin ym. 1994, 232.)

Koppell (2005, 94.) aloittaa artikkelinsa *Public Administration Review* –julkaisussa kertomalla että vastuullisuus on julkishallinnon ydinkäsite, mutta silti sen merkityksestä on erimielisyyksiä. Samalla hän liittää läpinäkyvyyden, luotettavuuden, hallinnoitavuuden, vastuun ja reagointiherkkyyden tiiviisti vastuullisuuden yhteyteen. Chandler ja Plano (1988, 119.) puolestaan jäsentävät *accountability* -käsitettä viidestä eri hallinnon näkökulmasta seuraavasti:

- 1) fiscal accountability – vastuu julkisten varojen käytöstä**
- 2) legal accountability – vastuu toiminnan laillisuudesta**
- 3) program accountability – vastuu sovitun suunnitelman tai strategian noudattamisesta**
- 4) process accountability – vastuu oikeiden käytänteiden toteuttamisesta**
- 5) outcome accountability – vastuu toiminnan tuloksista**

Vastuun ja vastuullisuuden käsite on siis varsin laaja ja monimuotoinen, eikä sille ole ainoaa oikeata tulkintaa. Tässä tutkimuksessa tarkastelun kohteena on erityisesti vastuu palvelutuotannon lopullisista tuotteista ja niiden vaikuttavuudesta. Tätä vastuuta lähimpänä Chandlerin ja Planon (1988, 119.) listalla on kohta viisi, vastuu toiminnan tuloksista.

Julkisyhteisöjen toiminta on ajan saatossa muuttunut vastuun osalta haasteellisemmaksi, sillä perinteinen julkisten varojen käyttöön kohdistunut fiskaalinen vastuu on saanut rinnalleen suoritteisiin ja niiden vaikutuksiin perustuvan vastuun. Lisäksi organisaatioilta vaaditaan nykyään

entistä parempaa herkkyyttä reagoida päämiehen vaatimuksiin. (Morrison & Salipante 2007, 195-196.) Vastuun monimuotoisuuden lisäksi accountability-käsitteeseen liittyy tiiviisti myös niin sanottu päämies-agentti –teoria. Teorian mukaan päämiehenä toimii resurssien omistaja, kuten esimerkiksi kuntalainen tai palveluiden kuluttaja. Agenttina puolestaan operoi päämiehen valtuuttama taho, joka vastaa resurssien käytöstä. (Mayston 1993, 68.) Mayston problematisoi artikkelissaan päämiesten ja agenttien vastuusuhteita julkishallinnossa, ja nostaa esiin päämiehen mahdollisuudet valvoa agenttinsa toimia. Päämiehen intressinä on valvoa että agentti toimii hänen etujensa mukaisesti ja käyttää näin hänelle osoitetut resurssit niiden omistajien, eli tässä tapauksessa kuntalaisten haluamalla tavalla. Agentti on vastuussa toimittamaan päämiehelleen ajantasaisista informaatiota toimistaan, jotta päämies voi arvioida tavoitteidensa toteutumista. Lisäksi on pyrittävä huomioimaan arvioimisesta ja monitoroinnista aiheutuvat taloudelliset vaikutukset, jotta valvonnasta saatava hyöty on mahdollista suhteuttaa sen aiheuttamiin kustannuksiin. (emt., 70.)

Mayston (1993, 76-77.) nostaa esiin päämies-agentti –asetelmasta kysymyksen siitä, että kuka milloinkin toimii päämiehenä. Onko se vaalipiirin äänioikeutetut, palveluiden kuluttajat vai eduskunta? Tämä on agentin kannalta tärkeää tietää, jotta he tietävät kenelle ovat vastuussa toimistaan. Vastuun ja tilivelvollisuuden kannalta on lisäksi tärkeää huomata se, että julkissektorilla ei välttämättä ole kyse vain yksinkertaisesta kahden toimijan, eli päämiehen ja agentin välisestä suhteesta. Toiminnassa saattaa olla useita eri toimijoita, jotka kaikki omaavat taloudelliset intressit, mutta toisaalta heillä saattaa olla erilaiset toiminnalliset tavoitteet kuin päämiehellä ja agentilla. (emt., 77.) Mikäli palvelutuotannon eri vaiheissa on useita eri toimijoita, saattaa sillä olla vaikutuksia myös vastuunjakoon.

3.3 Tilivelvollisuus vs. kumppanuus

Tilivelvollisuus yleensä liitetään erityisesti julkisen sektorin toimintaan viittaavaksi hierarkkiseksi termiksi. Julkisella sektorilla tilivelvollisuuden käsite on määriteltävä, sillä muun muassa vastuuvapauslausunnot kohdistetaan tilivelvollisiin. Kuntalain 75§:n mukaan tilivelvollisia ovat

kunnan toimielinten jäsenet sekä asianomaisen toimielimen tehtäväalueen johtavat viranhaltijat. Tilivelvollisia viranomaisia voivat siis olla esimerkiksi kaupungin talousjohtaja tai kuntayhtymän laitosten tai tulosalueiden johtajat. (Harjula & Prättälä 2007, 564–565.)

Tilivelvollisuuden määrittelyssä kolme peruskysymystä ovat: kuka on tilivelvollinen, mistä hän on tilivelvollinen ja kenelle hän on tilivelvollinen (Vuorinen 1995, 159–160). Kun näihin kysymyksiin osataan vastata, on vastuunkantajan etsiminen helpompaa. Tilivelvollisuudella käsitetään usein kahden osapuolen välistä suhdetta. Nämä osapuolet voivat olla esimerkiksi resurssin omistaja (tilaaja) ja resurssin käyttäjä (tuottaja). (emt., 159.) Tilivelvollisuus voidaan määritellä myös yrityksen tai jonkun muun talousyksikön ”velvollisuudeksi tehdä tiliä” ja toisaalta yksikön eri sidosryhmien ”oikeudeksi saada tietää” mitä on tehty (Näsi 1996, 229).

Viime vuosina kuntien palvelutuotanto on kokenut suuria muutoksia, ja tulee niitä vielä jatkossakin kokemaan. Tilaaja-tuottajamallin eri sovellukset ovat tuoneet mukanaan yhteistyön eri toimijoiden välillä. Yhteistyö eri toimijoiden kesken on luonut kumppanuussuhteita kuntien sekä eri palveluntuottajien välille. Tilaaja-tuottajamallin sovellukset etenevät usein palvelutarpeen määrittelyllä, tarjouspyynnöillä, tarjouksilla, sopimuksen tekemisellä ja yhteistyöllä. Vasta tämän jälkeen seuraavana vaiheena voi olla kumppanuus. Kumppanuus ei siis synny samalla tavalla kuin tilivelvollisuus. Kumppanuus on lähes aina pidemmän prosessin tulos, ja tilivelvollisuus puolestaan saattaa syntyä hyvinkin nopeasti.

Kumppanuuteen kuuluvat kiinteästi myös tilaajan ja tuottajan sopimat roolit sekä niihin liittyvät vastuut. Tilaaja ja tuottaja ovat keskenään vuorovaikutuksessa. Tämä vuorovaikutus voidaan nähdä myös verkostona, jossa osapuolet luovat yhteiset pelisäännöt toiminnalleen. Kunnan toimiessa tilaajana, saattaa se solmia palvelusopimuksia kunnan ulkopuolisten tahojen kanssa. Nämä palvelusopimukset luovat sekä tilaajan että tuottajan verkoston. Tässä verkostossa kukaan toimijoista ei ole alisteinen muille, vaan toimijat muodostavat rakenteen jossa heidän välilleen syntyy enemmän tai vähemmän pysyviä suhteita, kuitenkin siten että toimijat toimivat verkostossa itsenäisesti. Hyvin tärkeäksi muodostuu tällöin verkostajohtaminen. Tällainen

kumppanuusajattelu murtaa perinteisiä ja tiukkoja erotteluja tilaajan sekä tuottajan välillä. (Saarelainen & Virtanen 2010, 147–148.)

3.4 Tilaajan vastuu

Sovellettaessa tilaaja-tuottajatoimintatapaa muodostuu tilaajan vastuulle palveluiden järjestäminen kuntalaisille. Tilaajan vastuulla on päättää ostettavista palvelukokonaisuuksista sekä niiden sisällöstä. Poliittiset linjaukset ja palvelutarpeiden määrittely ohjaavat tilaajaa tässä tehtävässä. (Kuopila ym. 2007, 27.) Palvelutuotantoketjun onnistuminen alusta loppuun saakka on pitkälti tilaajan ammattitaidosta kiinni. Ammattitaitoinen tilaaja pystyy omilla valinnoillaan parantamaan lopullista palvelua, vaikka tuottajan toiminta ei olisikaan parasta mahdollista. Jos taas puolestaan tilaaja toimii tehottomasti ja ammattitaidottomasti, on tuottajan vaikea korjata mahdollisia väärinkäsityksiä tai epäkohtia. Ennen kaikkea tilaajan on tiedettävä mitä tuotteita ja mistä se ostaa kuntalaiselle. Tilaajan vastuulle kuuluu myös haluttujen vaikutusten aikaansaaminen ostettavilla tai tuotettavilla palveluilla. Vaikuttavuutta on sopimusperusteisesti vaikeaa ostaa, joten tilaajan on suunniteltava palvelujen järjestäminen ja oikeiden tuotteiden hankinta niin, että haluttu vaikutus saadaan aikaiseksi. Suunnittelu ja tuotteiden yksilöinti ovat tärkeitä osa-alueita hallita, mikäli tilaaja haluaa aikaansaada mahdollisimman hyvän tuotteiden vaikuttavuuden. (Määttä 2010, 103.)

Tilaaja-tuottajamallia sovellettaessa käyttävät tilaajat suurta taloudellista ja poliittista valtaa, muun muassa valitessaan tuottajia. Tilaajan on kannettava vastuunsa tilaaja-tuottajamallin antaman vallan oikeanlaisesta käytöstä. Toimintamallin muutos tuo demokraattisen vastuun lisäksi mukanaan esimerkiksi sopimusvastuut. Huolimatta muutoksesta markkinasuuntautuneempaan palvelutuotantoon, säilyy kunnallishallinnolla edelleen kansanvaltainen vastuu. (Valkama ym. 2008, 45.) Kustannusten vähentämisen tavoitteet ja palvelujen tehokkaampi järjestäminen erilaisilla sopimuksilla saattavat aiheuttaa sen, että palvelujen lopputuotoksen laatu kärsii liikaa. Tekosyynä tähän saatetaan käyttää edellä mainittuja

tehostamisen tarpeita. (Le Grand & Bartlett 1993, 15.) Lopullinen päätösvalta palvelun järjestämisestä ja tuottajan valinnasta on aina tilaajalla.

Valkama ym. (2008, 48) ovat eritelleet tilaajan vastuuta joiltain osin seuraavalla tavalla:

1. Tilaaja-tuottajamallissa tilaajan vastuulla on huolehtia palvelujen allokatiivisesta tehokkuudesta. Tämä tarkoittaa sitä, että kunnan tilaajaelinten on pystyttävä määrittämään, budjettirajoitteet huomioiden, tarkoituksenmukaiset palvelut sopivassa suhteessa.
2. Tilaajan on noudatettava hankintalainsäädännön periaatteita. Hankinnat on siis pääsääntöisesti kilpailutettava avoimesti eikä ketään palveluntuottajaa saa syrjiä.
3. Tilaajan on valvottava tuottajien toimintaa ja sitä, että tuottajat tuottavat juuri niitä palveluja, joista on sovittu.

Tilaajalla on oikeus itsenäisesti päättää mille tuottajalle palvelutuotanto-oikeudet annetaan. Tilaajan on huomioitava se, että jos kunnassa sovelletaan avointa tilaaja-tuottajamallia, sitovat tilaajaa hankintalainsäädännön periaatteet. Jos puolestaan kyseessä on suljettu tilaaja-tuottajamalli, voidaan sitä ylläpitää ilman hankintalain jatkuvaa tulkintaa. (emt., 48.)

3.5 Tuottajan vastuu

Tuottajan vastuulla on toimia tilaajan kanssa muodostetun sopimuksen mukaan. Tuottaja tekee siis sen, mitä tilaajan kanssa on sovittu. Tuottaja sitoutuu tuottamaan tietyn määrän palveluja etukäteen sovittuun hintaan. Tilaajan vastuulla on määritellä mitä palveluja halutaan tilata, ja tuottajan vastuulla on puolestaan määritellä miten kyseiset palvelut tuotetaan. Vaikka tuottajalla on useimmiten laajat vapaudet organisoida omaa toimintaansa, niin sillä on lisäksi tämän vastapainona vastuu toiminnastaan. Tuottaja saa vapaasti päättää mitä tuotantopanoksia se käyttää

ja miten se niitä käyttää. Tuottaja saa päättää itsenäisesti ostoistaan ja mahdollisten alihankkijoiden käytöstä. (Eloranta 1996, 27.) Vaikka tuottajalla onkin paljon vapauksia, niin sen on silti muistettava kenelle se palveluita tuottaa ja kenen kanssa se on solminut sopimuksen. Moni tilaaja ei varmastikaan tee uutta palvelusopimusta jo kerran palvelutuotannossa epäonnistuneen tuottajan kanssa. Näin tuottajan on toimittava vastuuntuntoisesti taatakseen oma toimintansa sekä yhteistyön jatkuvuus asiakkaana olevan tilaajan kanssa.

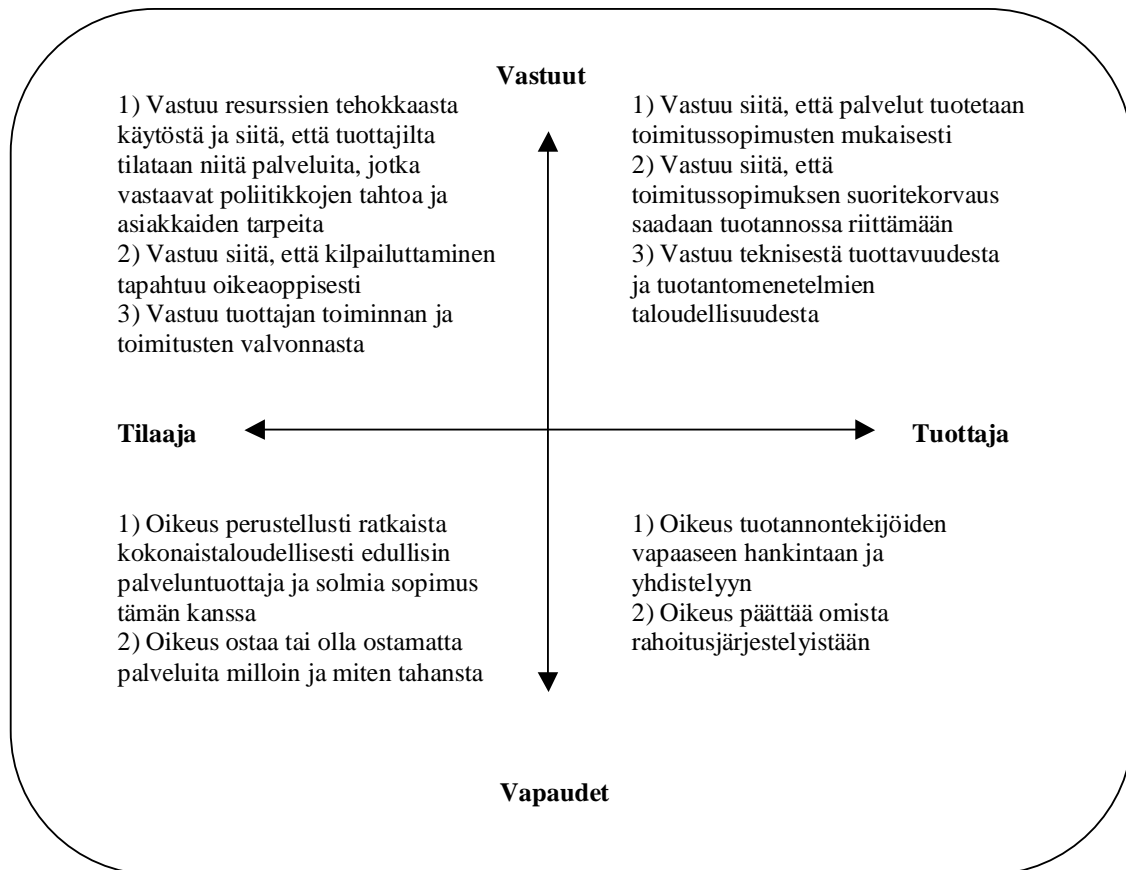
Tuottajan on muistettava että se on sitoutunut sopimukseen. Tarjouskilpailun voittaneen tuottajan on siis pidettävä lupauksensa täyttämällä sopimusvelvoitteet tilaajaa kohtaan (Valkama ym. 2008, 13). Mahdolliset sopimusrikkomukset voivat käydä kalliiksi, ja pahimmassa tapauksessa saattavat johtaa tuottajan toiminnan loppumiseen. Nämä tilanteet ovat aina tapauskohtaisia ja mahdolliset jälkiseuraamukset saattavat olla erilaisia jos kyseessä on täysin ulkopuolinen tuottaja tai sisäisen tilaaja-tuottajamallin mukainen kunnan oma tuottaja.

Valkama ym. (2008, 48) ovat erittelevät tuottajan vastuita seuraavalla tavalla:

1. Tuottajan on vastattava siitä, että se noudattaa tilaajan kanssa tehtyä sopimusta ja että kaikki sopimusvelvoitteet tulevat täytetyksi.
2. Rahoituksen riittävydestä vastaaminen kuuluu tuottajalle.
3. Tuottajan on myös huolehdittava siitä, että tuotannon tekninen toteutuminen vastaa vähintään sitä, millä tarjouskilpailu on kokonaistaloudellisesti edullisimpana voitettu.

Vastuut ja velvollisuudet eriytyvät kun tilaaja- ja tuottajatoiminnot eriytyvät. Vastuu kunnallisten palvelujen kohdentamisen tehokkuudesta jää tilaajalle. Tällöin tilaajan pitää määrittää ja tilata tarkoituksenmukaisia palveluita kuntalaisille. Tilaajan on kuitenkin huomioitava tuottajaosapuolen realistiset mahdollisuudet täyttää tilaajan toiveet. Yksinkertaistettuna voidaan ajatella, että tilaajan vastuulla on palveluiden järjestäminen ja tuottajan vastuulla puolestaan on

huolehtia palvelun toimivuudesta (Kuopila ym. 2007, 21). Valkama ym. (2004, 48) kuvaavat tilaajan ja tuottajan vastuuta ja vapauksia seuraavanlaisella kuviolla:



Kuvio 2. Tilaajan ja tuottajan vastuut ja vapaudet (Valkama ym. 2008, 48).

3.6 Vastuu lopullisesta palvelusta

Yksi tilaaja-tuottajamallin haastavimpia osa-alueita ja todellisia kriittisiä pisteitä ovat kokonaisvastuuseen liittyvät kysymykset. Palveluprosessit jakautuvat usein siten, että eri osapuolet vastaavat palveluprosessin eri osista. Tällöin vaarana on vastuun pätkittäisyys. Yksi tärkeimpiä kysymyksiä onkin, kuka ottaa vastuun ostopalvelun jälkeen ja tukee

jatkosuunnitelmien toteuttamista. Tilaaja-tuottajamallin ongelmina saattavat olla dialogittomuus ja liiallinen tilaaja-tuottajakeskeisyys. Tilaaja-tuottajamallit eivät voi saavuttaa tavoitteitaan, ellei toiminnassa päästä kokonaisvastuun kantamiselle rakentuvaan asiakaslähtöiseen toimintakulttuuriin ja näin päästä eroon edellä mainituista ongelmista. (Pietikäinen 2009.) Tilaaja-tuottaja-toimintatavan yhdeksi keskeiseksi ongelmaksi onkin koettu juuri toiminnan kokonaisvastuun liukeneminen (Kuopila ym. 2007, 20).

Tilaaja-tuottajamallin soveltaminen haastaa tilaajan taidot myös kokonaisvastuun näkökulmasta. On muistettava, että tilaajina toimivat yleensä luottamushenkilöt. Varsinaisen teknisen suorittamisen hoitavat kunnan viranhaltijat, mutta suurimmat päätökset tehdään luottamushenkilöiden toimesta. Ongelmia saattaa muodostua jos poliitikot tekevät liian ympäripyöreitä ja epäselviä linjauksia. Tästä johtuen niiden yksiselitteinen tarjouspyynnöiksi ja tuotantosopimuksiksi muotoilu voi muodostua vaikeaksi. Tällöin mielenkiintoiseksi muodostuu päätösten toimeenpanon seuranta. Mielenkiintoista siinä on se, että jos poliitikot eivät ole vakuuttuneita päätöstensä toteutuksesta, niin mikä palvelutuotantoprosessin tahoista on kulloinkin vastuussa? Syntipukkeja voi olla vaikea löytää, mutta niitä saatetaan etsiä esimerkiksi viranhaltijoiden tai tuottajien keskuudesta. Poliitikot tuskin ovat kovin halukkaita tähän rooliin. Tuottajan asema on yleensä tällöin kaikkein heikoin. On mahdollista, että kukaan ei ota kokonaisvastuuta epäonnistumisista kantaakseen, vaan vastuuta saatetaan pallotella eri toimijoiden välillä. Palvelun todellisen käyttäjän eli kuntalaisen osaksi jää kärsiä asiattoman palvelun aiheuttamat haitat, mahdollisesti ilman minkäänlaista hyvitystä. Kokonaisvastuu palvelutuotannon vaikuttavuudesta kuuluisi viime kädessä olla tilaajilla, mutta vastuun jakautuminen tilaaja-tuottajamallissa saattaa olla epäselvää. Normaalina vaikeammiksi epäselvät vastuukysymykset muuttuvat, jos tilaaja on tavalla tai toisella delegoinut päätös- tai tulkintavaltaa tuottajalle. Voi olla esimerkiksi tilanteita, joissa tilaaja on delegoinut tuottajalle päätösvaltaa tilauksen toimittamisen sisällön suhteen. (Eloranta 1996, 52-54.)

Selkeän vastuunkantajan puuttuminen on ilmeistä. Tilaaja-tuottajamallin kritiikin kohteeksi on usein joutunut tilaajan vastuuta välttelevä toiminta tuotannon suunnittelussa ja ohjauksessa. Vaikeita osa-alueita ovat muun muassa olleet tuotannon onnistunut järjestäminen,

rekrytointikysymykset, henkilöstön koulutus ja henkilöstömäärän sopeuttaminen kilpailutilanteeseen. Tilaaja-tuottaja-asetelman mahdollistavan uuden organisaatiomuodon avulla tilaaja on saattanut ulkoistaa nämä tuotannon ongelmat itseltään ja näin ollen vetäytynyt vastuusta tuottajien selän taakse. (emt., 56.)

4 TILAAJA-TUOTTAJAMALLI JA SEN TEOREETTISET PERIAATTEET

Tilaaaja-tuottajamalliin liittyy paljon erilaisia käsitteitä, joita käytetään toisinaan hyvin vaihtelevasti ja eri merkityksissä. Tähän on syynä muun muassa se, että tilaaaja-tuottajatoimintamallille on monenlaisia konteksteja ja toteuttamisvaihtoehtoja. Epätäsmällinen kielenkäyttö on myös osasyynä edellä mainittuun ongelmaan. Tilaaaja-tuottajamallin toiminta perustuu muutamaan keskeiseen peruselementtiin, joiden hahmottaminen on välttämätöntä toimintamallin logiikan ymmärtämisen kannalta. On lisäksi huomattava, että tilaaaja-tuottajamallin ymmärtämistä edesauttaa myös perinteisen kunnallisen toimintamallin ymmärtäminen. Tätä toimintaa kuvastaa perinteinen hierarkkinen toimintatapa, jolla kunnat ovat oman palvelutuotannon avulla tuottaneet tarvittavia palveluita kuntalaisilleen. (Kallio ym. 2006, 19.)

4.1 Malliin liittyvää keskeistä käsitteistöä

Tilaaaja-tuottajamalliin liittyvässä keskustelussa käytetään käsitteistöä, joka on vielä toistaiseksi valitettavan selkiytymätöntä. Keskustelua vaikeuttaa lisäksi termien epämääräinen käyttö. (emt., 22.) Tarkasteltaessa tilaaaja-tuottajamallin soveltamista on kuitenkin hyvä tuoda lyhyesti esiin muutamia aiheeseen liittyviä peruskäsitteitä, joita keskusteluun on jo hieman vakiintunut.

Tilaaaja-tuottajamallissa kunta toimii palvelujen järjestäjänä, ja on näin siis vastuussa palvelujen turvaamisesta ja saatavuudesta. Tilaaaja-tuottajamallissa oleellista on tilaaajaorganisaation ja tuottajayksiköiden selkeä erottaminen toisistaan. Perusmalli rakentuu siten, että kunta toimii tilaajana, arvioi palvelutarpeet ja tilaa kuntalaisille palveluja tuottajilta, jotka voivat olla joko kunnan omia yksiköitä tai yksityisen sektorin yrityksiä. Rahoitus tapahtuu kuntalaisilta perittävin veroin. (Anttiroiko ym. 2007, 217.)

Tilajina toimivat elimet ovat ratkaisevassa asemassa tilattaessa palveluita kuntalaisille. Avainkysymys on se, ketkä toimivat tilajina ja millaiseksi muodostuu viranhaltijoiden sekä luottamushenkilöiden rooli tässä organisaatiossa. (Kallio ym. 2006, 29.) Tilajina toimivat kunnat, ja monissa tapauksissa kuntiin erityisesti organisoidut tilajalautakunnat tai muut vastaavat. Tilajalautakunnat on usein muodostettu valtuutettujen joukosta ja lautakuntien apuna saattaa toimia esimerkiksi kunnan organisaation tilajapäällikkö tai joku muu tilaamisen asiantuntija.

Tuottajina toimivat yksiköt toimivat palvelujen tuottajina. Periaatteessa kuka tahansa voi toimia tuottajana tilaaja-tuottajamallissa, esimerkiksi kunnan oma tuotantoyksikkö tai yksityisen- tai kolmannen sektorin tuottaja. (emt., 29.) Monissa tapauksissa tilaaja-tuottajamallia sovelletaan ainoastaan kunnan sisäisenä järjestelyinä, ja tällöin kunnassa ennen toiminut palvelutuotanto vain eriytetään tilaaja- ja tuottajaorganisaatioiksi. Tämänkaltaiset organisatoriset järjestelyt eivät välttämättä vaikuta kunnan organisaation päivittäisiin rutiinitehtäviin, vaan muutos huomataan ensisijaisesti kunnan kirjanpidon sekä talousseurannan muutoksina.

Tuotteistaminen on tärkeä osa tilaaja-tuottajamallin soveltamista. Onnistuakseen tuotteistamisessa on sekä tilaajien että tuottajien pystyttävä nimeämään, hinnoittelemaan ja täsmentämään palveluja. Tuotteistamisen onnistuminen on ratkaiseva osa tilaaja-tuottajamallin toimivuutta. (Kallio ym. 2006, 34.) Tuotteistaminen on yksikön toiminnan jäsentämistä mahdollisten asiakkaiden käyttämiksi palvelukokonaisuuksiksi eli tuotteiksi. Tuotteistamisen haasteena on se, että tuote voi olla yksittäinen tavara, jokin palvelu tai edellä mainittujen yhdistelmä. (Kuopila ym. 2007, 13.) Ilman tuotteistettuja palveluja on tilaajan ja tuottajan välinen kaupankäynti liki mahdotonta (Kolehmainen 2007, 22).

Kilpailuttaminen on tärkeä osa-alue erityisesti tilaajaorganisaation kannalta. Onnistunut kilpailutus takaa sen, että saadaan tilattua parhaat palvelut kuntalaisille. Parhailta palveluilla tarkoitetaan sekä laadullisesti, että kustannuksellisesti tasapainossa olevia palveluja. Myös lainsäädännön erityispiirteet on huomioitava, jotta kilpailutus suoritetaan kuntien tehtäviä säätelevän lainsäädännön puitteissa. Jotta ylipäättään voidaan kilpailla tai kilpailuttaa, tulee

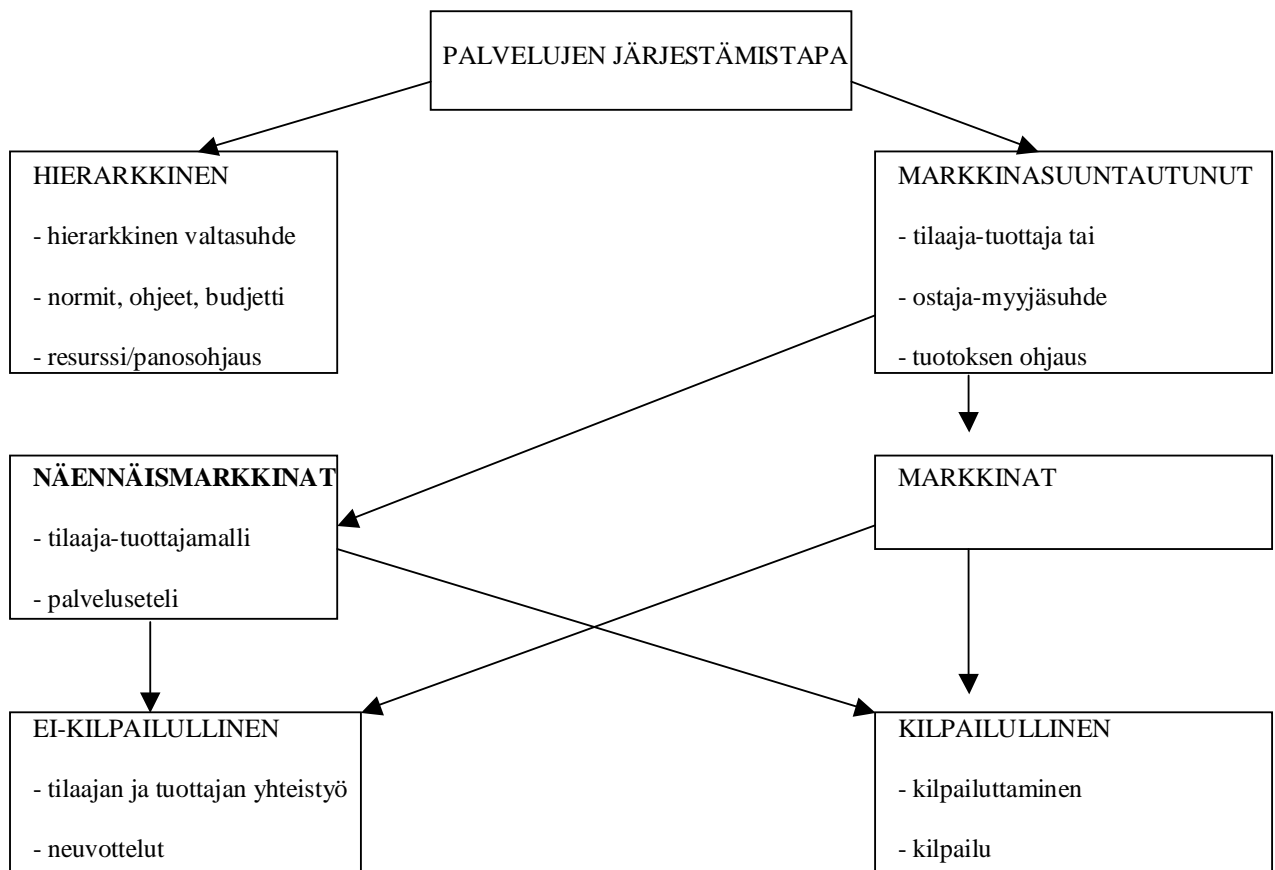
kunnalla olla määritelty tuote, jonka kustannukset voidaan laskea. Onnistunut tuotteistaminen on siis kilpailutuksen perusedellytys. Tämän lisäksi kunnassa on pohdittava onko kyseessä oleva toimiala sellainen, että kilpailutus on järkevää. On myös huomattava, että ilman toimivia markkinoita kilpailutukseen ei kannata ryhtyä. (Kunnallisen alan selviytymiskampanjan työryhmä 1998, 14–20.)

Kilpailutusten valmisteluorientaatio- ja laatu kunnissa vaikuttavat siihen, millaisia kilpailutuksen talousvaikutukset saattavat olla. Esimerkiksi nopealla aikataululla ja puutteellisen valmistelun varassa toteutetut kilpailutukset voivat säästöjen sijaan tuoda mukanaan monenlaisia hallinto-ongelmia, myyntivaikeuksia, sopimusriitoja tai uusia erilliskustannuksia. (Valkama ym. 2008, 96.) On siis ymmärrettävä, että kilpailutusprosessi on haastava ja vie aikaa, joten mahdolliset saavat hyödyt on laskettava tarkkaan. Kuntien sisäisissä tilaaja-tuottajamallin sovelluksissa kilpailuttaminen ei ole tarpeellista.

Laadunvalvonta ja -arviointi alkavat silloin, kun tuottaja on valittu ja sopimus astuu voimaan. Valvonta keskittyy yleensä sopimuksen noudattamiseen ja palvelutuotannon tai tuotteen laadun seurantaan. Tähän tarkoitukseen voidaan organisoida esimerkiksi oma seurantaryhmänsä, joka arvioi tilannetta ja puuttuu mahdollisiin epäkohtiin. Jatkuva seuranta ja arviointi ovat avainasemassa asiakastyytyväisyyden ja tehokkuuden maksimoinnissa. On tärkeää, että tilaajaorganisaatiossa pyritään osoittamaan joku yhteyshenkilö mahdollisten epäkohtien varalle. (Kunnallisen alan selviytymiskampanjan työryhmä 1998, 29.) Tuotosten laadun arviointi on haastavaa ja vaatii mittauksen pohjaksi kriteerit. Näiden laatumittareiden avulla tilaajan on pyrittävä arvioimaan tilaamansa tuotteen vaikuttavuutta ja laatua. Tuotosten arviointi ei ole ollut perinteisissä kuntaorganisaatioissa kovinkaan laadukasta ja tästä johtuen tilaaja-tuottajamallin sovellukset parantavat kuntien laadunarviointia tulevaisuudessa. (Eloranta 1996, 58-61.)

Näennäismarkkinat ovat julkisen sektorin sisälle keinotekoisesti luodut markkinat. Julkisen vallan omistavat toimijat toimivat tuottajina ja kilpailevat tilaajana toimivan julkisen sektorin tilaajaorganisaation tilauksista. Tilaaja-tuottajatoimintatapa sekä palveluseteli ovat esimerkkejä näennäismarkkinoiden toteuttamistavoista. Näennäismarkkinoiden luomisen tavoitteena on

tehostaa toimintaa hyödyntämällä kilpailuun liittyviä mahdollisuuksia. (Kuopila ym. 2007, 12.) Näennäismarkkinat syntyvät julkishallinnon aloitteesta ja ovat sen ylläpitämiä. Julkisen sektorin rooli on siten tärkeä myös välittäjätoimintojen kehittämisessä. (Pohjola & Koponen 2008, 166.) Näennäismarkkinoiden luominen on haastava tehtävä. Jotta näillä keinotekoisilla markkinoilla kohtaisivat tehokkuus, markkinoiden reagoivuus, valinnan mahdollisuus sekä oikeudenmukaisuus, on markkinoiden täytettävä tietyt vaatimukset. Markkinarakenteen on oltava kilpailulle sopiva, tämä edellyttää riittävästi tilaajia ja mahdollisia tuottajia. Tiedonkulun on oltava sujuvaa ja transaktiokustannukset sekä epävarmuus on saatava mahdollisimman vähäisiksi. Sekä tilaajien että tuottajien on oltava motivoituneita työhönsä ja niin sanottu kermankuorinta on pystyttävä karsimaan. (Le Grand ym. 1993, 33-34.) Liisa Kähkönen (2007, 26) kuvaa väitöskirjassaan näennäismarkkinoiden käsitteellistä asemaa kuntapalvelujen järjestämistapojen ympäristössä seuraavanlaisella kuviolla:



Kuvio 3. Näennäismarkkinoiden käsitteellinen asema (Kähkönen 2007, 26).

Näennäismarkkinat voidaan nähdä joko markkinamuotona itsessään tai välivaiheena kohti aitoja markkinoita. Näennäismarkkinoiden avulla tilaajaorganisaatio voi ottaa askeleen kohti ulkoistamista ja aitoja markkinoita. Näennäismarkkinoita voidaan hyödyntää joko ei-kilpailullisena tai kilpailullisena toimintamuotona. (Kähkönen 2007, 23-24.) On kunnan oma valinta toimiiko se ei-kilpailullisin tavoin esimerkiksi sisäistä tilaaja-tuottajamallia soveltaen, vai hyödyntääkö se aitoja markkinoita palvelutuotannossa ja toimii näin vapaan kilpailun ehdoilla. Milloin sitten voidaan sanoa, että näennäismarkkinat muuttuvat markkinoiksi? Periaatteeksi voidaan määritellä se, kun näennäismarkkinoille määritellyt ominaisuudet lakkaavat olemasta. Julkisen sektorin rooli on tällöin keskeisimpänä. (emt., 24.)

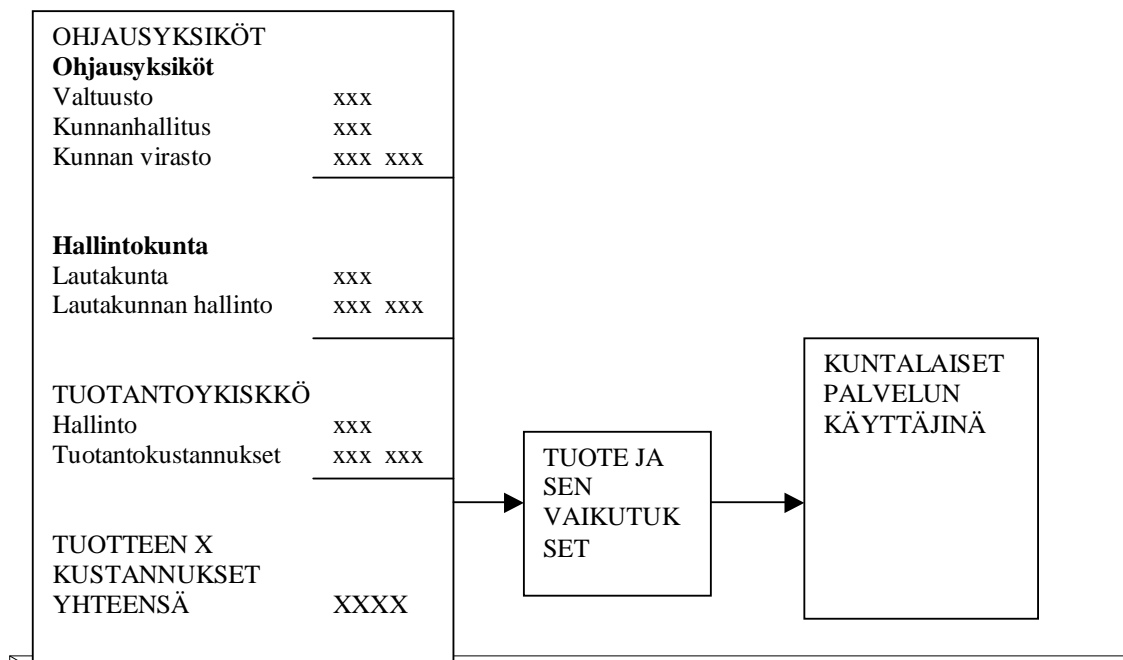
Palvelusopimus tilaajan ja tuottajan välillä on tilaaja-tuottajamallin tärkein ohjausväline. Palvelusopimuksessa tilaaja ja tuottaja määrittelevät sopimusosapuolet, sopimuksen kohteen ja tarkoituksen, sopimuksen voimassaolon ja muuttamisen, palvelujen sisällön ja laadun, tuotteiden määrät ja hinnat sekä laadunvarmistukseen, sopimuseurantaan ja mahdolliset palveluun liittyvät erityiskysymykset. (Hakari 2009, 88.)

Järjestämisvastuu on se vastuu mikä kunnalla on lakisääteisistä palveluistaan. Kunta on siis velvollinen järjestämään nämä palvelut, parhaalla katsomallaan tavalla. Kuntalain (365/1995) 2 §:n mukaan kunta hoitaa sille laissa säädetyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tapaa miten kunnan on palvelut hoidettava, ei laissa määritellä. Järjestämisvastuun käsite on jonkin verran häilyvä ja sen sisällön tarkempi täsmentäminen olisi tärkeää. Järjestämisvastuun käsite on tulkinnallinen, jossa rajapinnat voivat hämärtyä. Voidaankin kysyä onko kunnan järjestämisvastuu enää oikea käsite kuvaamaan sitä kaikkea toimintaa, josta kunta on vastuussa? (Komulainen 2010, 223-225.)

4.2 Hierarkkinen malli

Hierarkkisen toimintamallin avulla kunnat ovat perinteisesti itse tuottaneet palvelut kuntalaisille omana tuotantona. Palveluiden lopullinen tuottaminen on useimmiten tapahtunut linjaorganisaation alimmalla tasolla. Ohjaus on siis perustunut valta-asetelmaan. Keskeisimmät ohjausvälineet ovat olleet talousarvio, taloussuunnitelmat, erilaiset ohjeet ja säädökset. Tuotantotoiminnan ohjauksessa tärkeä piirre on myös se, että resurssiohjaus on keskeisessä asemassa. Resurssiohjauksen avulla on pyritty osoittamaan sekä oikeamääräiset ja -laatuiset resurssit että ohjeistamaan niiden oikea käyttö. Talouden kasvun aikaan selvimmin tämä on ollut havaittavissa budjettien laadinnassa. Budjettien laadinnassa lähtökohtana on ollut aikaisempi resurssien taso, jonka päälle on tehty tasaisia resurssien lisäyksiä sovitun prosentuaalisen osuuden verran. Ohjaavat yksiköt ovat budjetoineet verovaroista tietyn määrärahan ja tällä määrärahalta on tuotantoyksiköiden ollut tarkoitus hankkia tarvittavat resurssit toiminnalleen. (Kallio ym. 2006, 19–20.)

Hierarkkisessa toimintamallissa saattaa käydä niin, että palvelut ja tuotteet sekä niiden vaikutukset eivät välttämättä ole toimijoiden ajattelussa päällimmäisenä, vaikka ammattihenkilöstö eri sektoreilla kantaakin huolta oman toiminnan vaikuttavuudesta jo pelkästään ammattietiikkansa puolesta. Resurssitarpeet ovat ohjausprosessissa tärkeässä asemassa, ja niistä käydään keskustelua. Tausta-ajatuksena on, että toiminnan vaikuttavuus varmistuu resurssien oikeanlaisella käytöllä. Hierarkkisessa toimintamallissa määrärahat perustellaan resurssitarpeilla, ei toiminnan aikaansaannoksilla. Toiminnan aikaansaannoksia ovat erityisesti tuotteet ja niiden vaikutukset. (emt., 20-21.) Kallio ym. (2006, 20) ovat jäsentäneet hierarkkista toimintamallia seuraavanlaisella kuviolla (kuvio 4).



Kuvio 4. Hierarkkinen toimintatapa (Kallio ym. 2006, 20).

4.3 Markkinasuuntautunut malli

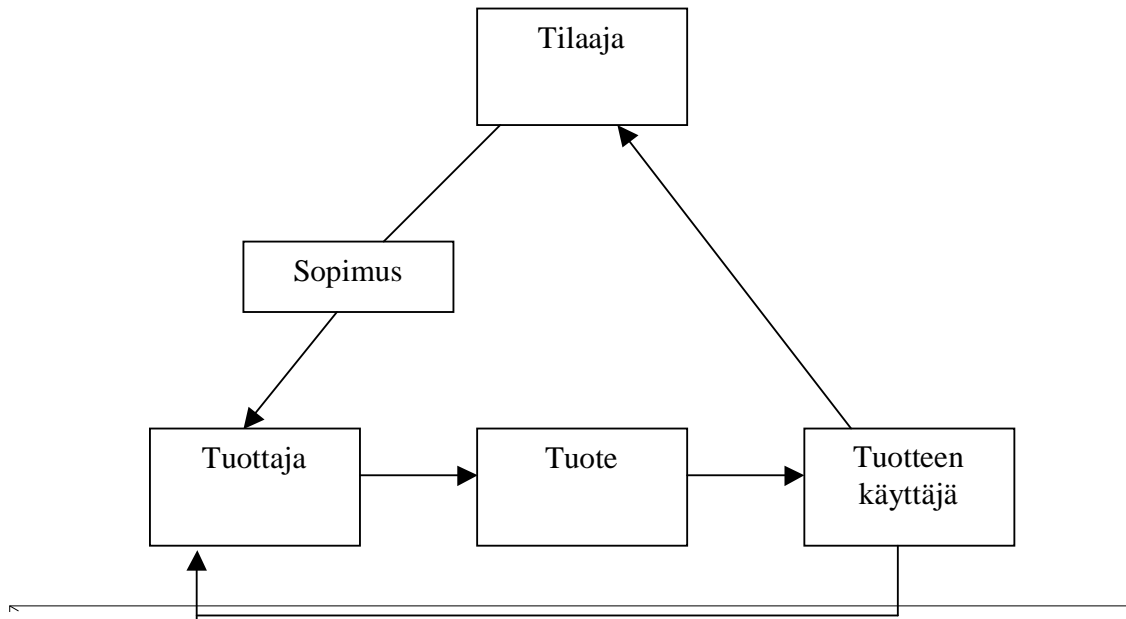
Ajatus täydellisen kilpailun markkinoista on elegantti ja tehokas. Tällöin täydellisen kilpailun markkinoilla myyjän ja ostajan tarpeet kohtaavat ja toimijoiden hyödyn maksimointi on molemminpuolista. Erityisesti symmetrinen informaatio vaihdon kohteista on markkinoiden toimivuuden kannalta ratkaisevan tärkeää. Tämä ideaali markkinatilanne ei kuitenkaan ole aina mahdollista. Kun puhutaan julkisen sektorin palvelutuotannon ja markkinamekanismien yhteenliittämisestä, tarkoitetaan usein sitä, että pyritään luomaan näennäismarkkinat palvelutuotantoon. Kunnan rooliksi jää tällöin toimiminen tarjonnan johtajana. Kunnallisessa palvelutuotannossa markkinoiden toimiminen on usein hyvin epävarmaa. Markkinamekanismeja hyödyntämällä on kuitenkin mahdollista aikaansaada positiivisia vaikutuksia palvelutuotantoon. Tavoitteena on minimoida markkinamekanismin aiheuttamat haitat, mutta toisaalta maksimoida siitä saatavat hyödyt. (Eloranta 1996, 9-11.)

Markkinasuuntautuneessa toiminnassa kunta toimii markkinoilla järjestäessään tarvittavia palveluita. Oleelliseksi kysymykseksi nousee jo toimintatapojen käyttöönotossa, että onko jo olemassa toimivat markkinat, joilla kunta voi toimia tilaajana. Jos ei ole toimivia markkinoita, joita kutsutaan myös aidoiksi markkinoiksi, on tällöin pyrittävä luomaan näennäismarkkinat. (Kallio ym. 2006, 30–31.) Markkinasuuntautuneita toimintamalleja kunnissa ovat muun muassa liikelaitostaminen, ostopalvelut, yhtiöittäminen ja tämän tutkimuksen kannalta olennaisimpana tilaaja-tuottajamalli. Tavoitteet ja tulokset nousevat entistä tärkeämpään rooliin kuin hierarkkisessa toimintatavassa. (Kuopila ym. 2007, 12.)

Tulos-, laatu- ja strategisen johtamisen yleistyminen kunta-alalla kuvaa kuntien siirtymistä hierarkkisesta toimintatavasta kohti markkinasuuntautuneempaa ajattelutapaa. Tilaaja-tuottajamalli ja sen eri sovellukset ovat askel lähemmäksi markkinasuuntautuneempaa toimintaa sekä osoitus siitä, että julkisen sektorin organisaatiot etsivät toimintaansa vaihtoehtoisia palvelujenjärjestämistapoja yksityisiltä markkinoilta. (Kolehmainen 2007, 18-19.)

4.4 Tilaaja-tuottajamalli

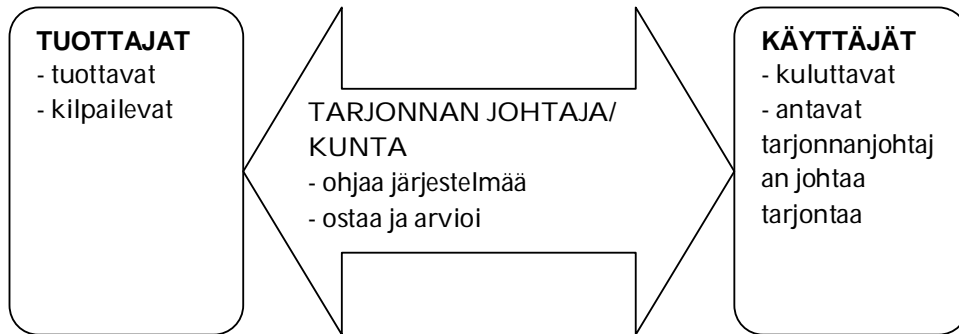
Tilaaja-tuottajamallissa erotetaan kaksi keskeistä toimijaryhmää, eli tilaajat sekä tuottajat. Malliin siirryttäessä perinteinen hierarkkinen resurssiohjaus muuttuu sopimusohjaukseksi. Palvelutuotantoa ohjataan tilaajan ja tuottajien välisillä sopimuksilla. Vaikka mallin perusajatus kuulostaa yksinkertaiselta, sen käyttöönotto ja tehokas soveltaminen kuntaorganisaatiossa on erittäin haastavaa. (Kallio ym. 2006, 23.)



Kuvio 5. Tilaaja-tuottajamallin peruselementit (Kallio ym. 2006, 23).

Kuviossa 5 (Kallio ym. 2006, 23) kuvaavat tilaaja-tuottajamallin peruselementit. Siitä näemme, että tilaaja ja tuottaja tekevät keskinäisen sopimuksen jonka avulla he sopivat palvelutuotannon yksityiskohdista. Tuottaja tuottaa palvelun käyttäjille, ja käyttäjät antavat palautteen tuotteen toimivuudesta sekä tilaajalle että tuottajalle. Näin mallin kuuluisi toimia ihannetilanteessa, mutta mitä enemmän elementtejä prosessissa on, sitä suuremmaksi virheiden mahdollisuus kasvaa.

Eloranta (1996, 16) esittelee tilaaja-tuottajamallin perusideana sen, että tilaajan ja tuottajan roolit eriytetään kunnan organisaatiossa. Tilaajan vastuulle jää kuntalaisille järjestettävistä palveluista vastaaminen. Tilaajan vastuulla ovat myös rahat, joilla palvelut tuotetaan. Tilaaja-tuottajamallissa tilaaja ostaa tarvitsemansa palvelut tuottajalta, ja näin ollen tuottaja saa rahoituksensa toteutuneista tilauksista. Tuottaja puolestaan voi olla mikä tahansa organisaatio, kuten esimerkiksi kunnan oma yksikkö tai yksityinen yritys. Tähän asetelmaan vaikuttaa se, minkä asteista tilaaja-tuottajamallia kunnassa sovelletaan. Täytyy muistaa, että vastuu palveluista säilyy aina kunnalla. Niin sanotussa perusmallissa tilaajana toimiva taho arvioi palvelutarpeet ja sen jälkeen tilaa verovaroin rahoitettavat palvelut. (Anttiroiko ym. 2007, 217.)



Kuvio 6. Tilaaja-tuottajamallin perusasetelma (Valkama 1994, 14).

Tilaaja-tuottaja-toimintatapa aiheuttaa kunnan ohjausjärjestelmiin muutospaineita. Kunnan johtamisen rooli- ja vastuujako muuttuu toimintatapojen muuttuessa. Organisaation jakaminen tilaajiin ja tuottajiin selkeyttää poliittista johtamista ja ohjausta, parantaa työnjakoa ja selkeyttää yksiköiden rooleja. Tämän seurauksena tavoitteena on palvelutuotannon tehokkuuden, tuottavuuden ja vaikuttavuuden paraneminen. (Eloranta 1996, 19–20.) Oman mielenkiintoisen asetelman kunnan palvelujen järjestäjänä ja tilaajana tuo se, että kunnan toiminta perustuu kuitenkin voittoa tavoittelemattomaan toimintaan. Palvelujen järjestämisessä ei siis tavoitella voittoa, kuten yritysmailmassa. Kunnan siirtyessä toimimaan osittain markkinoiden pelisääntöjen mukaan, on sekä poliittisten päättäjien että viranhaltijoidenkin muistettava kunnan yhteiskunnallinen asema.

4.4.1 Tilaajan rooli ja tehtävät

Tilaajan rooli määritellään usein lyhyesti palvelujen järjestäjäksi. Vaikka tehtävän määrittely onkin lyhyt, sen toteutus ei suinkaan ole yksinkertaista. Tämä järjestämisvastuun käsite on liian

yleinen kuvaamaan niitä vastuita, joita kuntalaisten, kunnan ja muiden palvelutuotanto-organisaatioiden välille muodostuu. Oikeudellisesta näkökulmasta ajateltuna järjestämisvastuun käsite puolestaan on myös jonkin verran ongelmallinen, sillä siitä ei selviä miten palvelutuotantoa olisi organisoitava tai mitä rajoituksia palveluiden järjestämiseen voi eri organisaatioiden välillä muodostua. (Komulainen 2010, 220-221.) Tilaajien ja tuottajien roolit olisikin pyrittävä erottamaan ja selkeyttämään mahdollisimman tarkasti. Siten palvelusta järjestämisvastuussa oleva organisaatio tietäisi kuka vastaa, valvoo ja käyttää tilaajan oikeuksia suhteessa tuottajaan. (emt., 88.)

Käytännössä tilaaja-tuottajamallin onnistunut soveltaminen on pitkälti tilaajan ammattitaidosta kiinni. Vaatimukset tilaajan ammattitaidolle kasvavat entisestään jos mallia toteutetaan aktiivisesti, eli kun myös kuntaorganisaation ulkopuoliset tuottajat ovat mukana. Tilaajan vastuulla olevien tehtävien kirjo on hyvin laaja. Tähän on syynä se, että yksinomaan kuntien palvelutuotanto on niin laajaa ja monimutkaista, että tuottajia koskevien ohjaussopimusten onnistunut laadinta on lähes mahdotonta ilman palvelukokonaisuuksien täydellistä hallintaa. (Eloranta 1996, 24.)

Kilpailutus kuuluu olennaisena osana tilaaja-tuottajamallin soveltamiseen, sen sijaan perinteistä kunnallista luottamushenkilöjärjestelmää ei ole luotu kilpailutustilanteisiin. Jos kunnan omia tuotantoyksiköitä ja ulkoisia tuottajia aletaan kilpailuttaa keskenään, ovat konfliktit kunnallisessa päätöksenteossa ja johtamisessa mahdollisia. Tuottajien taloudellisuus- ja tehokkuusaspektit tulisi aina pyrkiä sovittamaan kunnalliseen demokratiaan. Lisäksi on huomioitava lainsäädännön kunnalliselle kilpailuttamiselle asettamat reunaehdot. (Komulainen 2010, 86.) Tilaaja-tuottajatoimintatapa edellyttää, että kunnallispoliitikot ovat valmiita uuteen rooliin, jonka mukana he joutuvat keskittymään enemmän strategisiin ja palvelukysyntään liittyviin kysymyksiin tuottajayksiköiden sääntelyn ja kontrolloinnin sijaan. Tilaaja-tuottajatoimintatapojen käyttöönotto muuttaa luottamushenkilöiden roolin strategisen päätöksentekijän rooliksi. (Kuopila ym. 2007, 19.) Toimintatapa vaatii luottamushenkilöiltä paljon. Heidän tulisi tilaajan ominaisuudessa tuntea markkinat, substanssi sekä asiakkaiden tarpeet. Tämän lisäksi riittävä tilaajaosaaminen on

ensiarvoisen tärkeää. Luottamushenkilöiden on pystyttävä hahmottamaan kokonaisuuksia sekä varmistamaan, että tilaukset ovat strategisten tavoitteiden mukaisia. (emt. 29.)

Yksi tilaajan onnistumisen kannalta tärkeimpiä tehtäviä on kyky muokata palvelukokonaisuudet tuotteiksi, jotta tarjouspyyntöjen laatiminen onnistuu riittävän tarkasti. Tämä palvelujen tuotteistaminen on välttämätöntä, sillä näin tilaaja pystyy löytämään palveluprosessien rajakohdat ja kattamaan ne. Jos tilaaja ei onnistu rajakohtien hallinnassa, saattaa seurauksena olla palveluprosessien katkeaminen. Tämä taas johtaa tarpeeseen hankkia täydentävä palvelu, jotta prosessi voi edetä normaalin aikataulun mukaisesti. Täydentävät palvelut lisäävät väistämättä kustannuksia, mikä ei ole tilaajan tai palvelutuotannon veroina maksavien asiakkaiden edun mukaista. (Eloranta 1996, 25.) Tuotteet ja tuotteistaminen eivät kuitenkaan ole itseisarvoja, vaan ainoastaan välineitä lopullisen tarkoituksen, eli tavoitellun vaikuttavuuden aikaansaamiseksi. Tuotteiden vaikuttavuus on koko palvelutuotannon ydin. (Meklin 2006, 307.) Tarpeiden tunnistaminen ja niiden järjestelmällinen muokkaaminen yksittäisiksi palveluiksi ja edelleen aina palveluketjuiksi saakka on yksi tilaajan roolissa toimivien suurimpia tehtäväalueita. Tässä onnistuminen on ratkaisevan tärkeää lopullisen palvelun laadun kannalta. Useimmiten kuntalaiset tarvitsevat palvelujen muodostamia kokonaisuuksia, palveluketjuja (Määttä 2010, 103). On siis pystyttävä suunnittelemaan yksityiskohtaiset palvelu- ja tuotantoprosessit, jotta kuntalaisen näkökulmasta parhaan mahdollisen palvelutason saavuttaminen on mahdollista.

Tarjouspyyntöjen suunnittelu on seuraava vaihe palvelujen tuotteistamisen jälkeen. Tarjouspyynnöt on laadittava tarkasti, jotta mahdollisilta väärinkäsityksiltä vältyttäisiin jo tässä vaiheessa. Pelkkä hyvän tarjouspyynnön laadinta ei kuitenkaan riitä varmistamaan oikean tuottajan valintaa. Eloranta (1996, 25) täsmentää, että lisäksi tilaajan on pystyttävä tarkastelemaan tuottajien tarjouksia kyseessä olevan palvelun tuottamisen edullisuuden sekä tehokkuuden kannalta. On pyrittävä arvioimaan solmittavan sopimuksen vaikutukset kunnan palvelutarjonnan tehokkuuteen ja vaikuttavuuteen. Tilaajan on pyrittävä arvioimaan sopimuksen vaikutuksia myös pidemmällä aikavälillä.

Tuotantosopimuksia tehtäessä ovat sopimuksen pituus ja luottamuksellisuus avainasioita. Liian varomattomasti tehdyissä sopimuksissa vaarana saattaa olla niin sanottujen hovituottajien joukon muodostuminen. Toiminnan tehokkuus, uskottavuus ja tasapuolisuus ovat tällöin koetuksella. (emt., 32.) Tilaajan on myös määriteltävä tavoiteltava palvelutaso. Tästä palvelutasosta riippuu miten tilattava palvelu lopuksi määritellään. Tilaajan on kehiteltävä menetelmät palvelujen laadun seurantaan. Valmiina tulisi olla myös keinot, joilla epäkohtiin voidaan puuttua, esimerkiksi jos palvelun tasossa tai laadussa havaitaan puutteita. (emt., 25.) Tuottajan vastuulla on laskea tuotantokustannukset mahdollisimman tarkasti pystyäkseen hinnoittelemaan itsensä oikein. Tilaajan puolestaan on pystyttävä valvomaan palvelun laatua, ja näin pyrkiä rajoittamaan tuottajien mahdollisuuksia tuotantokustannusten laskemiseen palvelun laadun kustannuksella. (Le Grand ym. 1994, 24.) Laaduntarkkailu on siis tärkeä osa palvelutuotantoprosessia. Sen avulla tilaaja on vahvassa asemassa, kun sopimusten uusiminen tai uusien tuottajien valinta on ajankohtaista.

Kunnan tukitoiminnot nousevat tärkeään rooliin tilaajaorganisaatioissa. Tukipalvelut ovat usein juuri niitä palveluita, joita kunnissa ulkoistetaan ensimmäiseksi. Tukitoimintojen huono laatu tai toimimattomuus saattaa vaikuttaa ulkoistettuun ydintoimintaan. Voi käydä esimerkiksi niin, että tilaajan ja tuottajan välinen sopimuksellisuus ja palvelu ovat kunnossa mutta tukitoiminnot eivät puolestaan pysty takaamaan omaa toimintaansa. Tukipalveluiden ulkoistaminen tuo aina oman vaikutuksensa toimintaan. (Komulainen 2010, 83.) Tukipalvelut on siis pyrittävä johtamaan tilaaja-tuottajamalliin mukaan alusta saakka.

4.4.2 Tuottajan rooli ja tehtävät

Jos kyseessä on kunnan sisäinen tilaaja-tuottajamalli, kuten monissa kunnissa on, niin tuottajan ei ole tarvinnut kilpailla tuottajan asemastaan. Tuottajan rooli ja tehtävät ovat tällöin langenneet sille organisaatiomuutosten kautta. Yhtä lailla niin kuin tilaajan on pystyttävä tuotteistamaan

tarvitsemansa palvelut, on myös tuottajien pystyttävä tuotteistamaan sekä määrittämään omat palvelunsa. Muuten kilpailukykyisten tuotteiden tarjoaminen on hyvin vaikeaa.

Tuottajan rooliin kuuluu palveluiden kehittäminen yhteistyössä tilaajan kanssa. Tuottajan on myös informoitava tilaajaa sopimuksessa mainittujen palveluiden muutostarpeista. Lisäksi tuottajan on informoitava tilaajaa tuottamistaan palveluista sekä laajemminkin sopimuksessa mainituista asioista. Hyvän tuottajan on tunnettava julkisissa hankinnoissa käytettävät toimintatavat sekä sitouduttava tarjouspyynnön ja tekemänsä tarjouksen ehtoihin. Hyvä tuottaja osaa hyödyntää verkostoitumisen mahdollisuuksia sekä kehittää omaa liiketoimintaosaamistaan, palveluaan ja sen laatua koko sopimuskauden ajan. On myös tärkeää pystyä tunnistamaan tilaajan palveluille asettamat toiveet. (Kuopila ym. 2007, 36.)

Palvelun tuottaja voi itse päättää miten sovitut palvelut tuottaa. Tuottaja vastaa palvelun laadusta tilaajan lisäksi myös asiakkaille. Tuottajan on myös huolehdittava siitä, että palvelusopimuksessa määritelty palkkio kattaa palvelutuotannon vaatiman rahoituksen. Tuottaja vastaa palvelutuotannon teknisestä tehokkuudesta, joka ilmenee kykynä tehdä kokonaistaloudellisesti edullisia tarjouksia kilpailuissa. Tuottaja johtaa omaa toimintaansa ja näin ollen päättää omien resurssiensa käytöstä sekä saa hankkia tarvitsemansa tuotannontekijät täysin vapaasti. Jotta tuottaja pysyy kilpailukykyisenä, on sen vahvistettava osaamistaan ja kehitettävä toimintaansa jatkuvasti. Erityisesti liiketoimintaosaamisen vahvistaminen on tärkeää, myös kunnallisille palveluntuottajille. (emt., 36.)

Stenius (1994, 24-25) listaa tuottajien rooliin kuuluvia tehtäviä seuraavasti:

1. oman toiminnan tarkoituksen määrittely sekä resursoinnin ja erityisosaamisen varmistaminen
2. markkinatutkimus
3. tuotteistaminen
4. kustannuslaskenta

5. toimintasuunnitelman laadinta
6. rahoitussuunnitelma
7. palvelujen aktiivinen markkinointi
8. tarjoukset, myyntineuvottelut ja sopimukset
9. suhteen ylläpitäminen palvelun ostajaan
10. suhde palvelujen käyttäjään
11. palvelujen kehittämissuunnitelma

Tämä tuottajien tehtävälista kuvastaa enemmän kuntaorganisaation ulkopuolisia tuottajia. Esimerkkeinä toimivat muun muassa markkinatutkimuksen laatiminen tai palvelujen aktiivinen markkinointi. Jos kunta soveltaa niin sanottua sisäistä tilaaja-tuottajamallia ja uudistaa toimintaansa sisäisillä organisaationmuutoksilla, niin tällöin tuottajana toimivan organisaation ei tarvitse huolehtia esimerkiksi palveluidensa markkinoinnista. On kuitenkin suotavaa, että tuottajien ominaisuudessa toimivat huomioivat myös yksityisen sektorin toimintatapojen luomat mahdollisuudet toimintansa kehittämiseen. Varsinkin aktiivinen yhteydenpito palvelujen käyttäjiin, ja sieltä saadun palautteen hyödyntäminen palvelutuotannon kehittämisessä on tärkeää.

4.4.3 Tuottajien moninaisuus

Kuten edellä mainituissa luvuissa on tullut esille, voi tilaaja-tuottajatoimintavan sovelluksissa olla monenlaisia tuottajia. Useimmiten kunnissa sovelletaan sisäistä tilaaja-tuottaja-toimintatapaa, jolloin tuottajina toimii ainoastaan kunnan omia tuotantoyksiköitä. Tällöin palveluntuottaja voi olla esimerkiksi kunnan omassa budjettitaloudessa toimiva yksikkö tai liikelaitos. Tuottaja voi olla myös kunnan omistuksessa oleva yksikkö, esimerkiksi kunnallinen osakeyhtiö tai kuntayhtymä. Myös toinen kunta tai kolmannen sektorin toimija voivat toimia tuottajina. Jos kunta soveltaa ulkoista tilaaja-tuottaja-toimintatapaa, eli täysin markkinoiden sekä kilpailun

ehdoilla toimivaa palvelutuotannon järjestämistä, voivat tuottajina toimia myös yksityisen sektorin tuottajat. Tällöin tilaajalle, eli kunnalle jää vain maksajan sekä palvelujen määrittäjän rooli. (Kuopila ym. 2007, 37.)

Tilaaaja-tuottaja-toimintatavan soveltaminen ei tietenkään pakota kuntaa ulkoistamaan palvelutuotantoaan. Palvelut voidaan edelleen tuottaa kunnan omana tuotantona. Tärkein ja olennaisin muutos tapahtuu palvelutuotannon ohjausjärjestelmässä. Se muuttuu perinteisestä hierarkkisesta ja nettobudjetointiin perustuneesta ohjauksesta enemmän sopimusperusteisen toimintamallin suuntaan. (emt., 38.) Erilaisten tilaaja-tuottajamallin sovellusten käyttöönotto tapahtuu kunnissa usein siten, että vain jonkin tietyn sektorin palvelutuotantoa järjestellään uuden toimintamallin mukaiseksi. Tämän jälkeen arvioidaan miten toiminta on muuttunut ja olisiko järkevää soveltaa uutta toimintamallia muillakin sektoreilla. Tällaisilla pilotti-hankkeilla ja kokeiluilla kunnat voivat rauhassa tutustua uusiin toimintatapoihin, ilman että koko kuntaorganisaatio uudistuu kertarysäyksellä.

5 CASE-KAUPUNKIEN ESITTELY

5.1 Tampereen kaupunki

Tampere on asukasluvultaan yksi Suomen suurimpia kaupunkeja. Asukkaita Tampereella oli vuoden 2008 lopussa 209 552 (Tampereen kaupungin verkkosivut). Sen lisäksi että Tampere on yksi suurimmista Suomen kaupungeista, on se myös yksi suurimmista kasvukeskuksista. Tämä asettaa sekä haasteita että mahdollisuuksia kaupungin kehitykselle. Tampereen kaupungin laajamittaiselle toimintamallin uudistukselle on pohjan luonut *Kaikem paree Tampere* – kaupunkistrategia. Tämän kaupunkistrategian on ollut tarkoituksena toimia Tampereen kaupungin ylimpänä ohjenuorana aina vuoteen 2016 saakka. (Kolehmainen 2007, 61.) Tampereen kaupunki on kuitenkin jo uusinnut kaupunkistrategiansa. Tämän kaupunginvaltuuston vuonna 2005 hyväksymän *Kaikem paree Tampere* – strategian tilalle on kehitelty uusi työkalu, *Tampere virtaa* – kaupunkistrategia. (Tampereen kaupunkistrategia 2020, 5). Tämän uuden strategian lähtökohtina ovat kaupunkilaisten hyvinvointi, asiakaslähtöisyys palvelujen kehittämisessä, kansainvälisyys, kestävä kehitys, seudullisuus, tuottavuuden parantaminen ja toimintamallin kehittäminen. (Tampere toimii – esite, 3.) Tampereen mallissa on tavoiteltu melko radikaalejakin uudistuksia kaupungin toimintatapoihin. Toimintamallin uudistus on laaja-alainen ja sisältää osia, joiden perusteella perinteinen kuntajohtaminen muuttuu voimakkaasti. Tampereen toimintamallin uudistuksessa ei ole tyydytty vain pienten askeleiden ottamiseen, vaan kokonaisuudistus on erilaisten toimintamallien yhdistelmä. (Stenvall & Airaksinen 2009, 20.)

Tampereen kaupungin laajamittainen toimintamallin ja johtamisjärjestelmän uudistus tarkoittaa sitä, että 1.1.2007 alkaen kaupunki on siirtynyt pormestarijärjestelmän ja tilaaja-tuottajamallin käyttöön. (Kolehmainen 2007, 63.) Näistä muutoksista johtuen on Tampereen kaupungin johdolla nyt tunnistettavat kasvot. Tampereen kaupungin palvelut pyritään järjestämään tilaajien sekä tuottajien yhteistyöllä ja toimintamallia tukevalla organisaatiolla, kuntalaisten tarpeet huomioiden. Vastuullisuus on nostettu Tampereen strategian yhdeksi teemaksi ja kaupunki haluaa olla vastuullisesti kehityksen kärjessä. *Tampere virtaa* – kaupunkistrategia ohjaa koko kaupungin

toimintaa. Tilaajan palvelustrategioissa tarkennetaan kaupunkistrategiaa palvelujen ja niiden hankinnan osalta. Tuottajien tuotantostrategiat sekä muut strategisen johtamisjärjestelmän asiakirjat täydentävät ja tukevat kaupunkistrategiaa. (Tampere toimii –esite, 2-3.)

5.2 Tampereen kaupungin monituottajamalli

Tampereen kaupungissa on ollut tilaaja-tuottajamallin soveltamista käsitteleviä suunnitelmia jo 1990-luvun puolivälistä saakka. Nykyisen toimintamallin alkuun panevana voimana on toiminut *Kaikem paree Tampere* –kaupunkistrategia. Vaiheittainen siirtyminen tilaaja-tuottajamallin soveltamiseen käynnistettiin vuonna 2004. Tällöin uusittiin muun muassa lautakuntarakenteita sekä organisoitiin osa palveluyksiköistä liikelaitoksiksi. Tilaaja-tuottajamallin edellyttämiä valmisteluja jatkettiin ja vuoden 2004 aikana kaupunki ryhtyi tuotteistamaan palveluja ja uudisti lisäksi teknisen toimen sekä sosiaali- ja terveystoimen tuottajaorganisaatioita. Erityisesti palvelujen tuotteistaminen on ensiarvoisen tärkeää, sillä ilman sitä ei tilaaja-tuottajamallin soveltaminen ole järkevää. Ostajan sekä myyjän on yksiselitteisesti tiedettävä, mikä heidän välisensä kaupan kohde on. Vuonna 2005 Tampereen kaupunki käynnisti tilaaja-tuottajamallin soveltamisen pilottihankkeen päivähoitossa, perusopetuksessa sekä yhdyskuntapalveluissa. Kaiken tämän tavoitteena oli ottaa tilaaja-tuottajamalli laajamittaiseen käyttöön vuonna 2007. (Kallio ym. 2006, 64–65, 72.)

Tampereen toimintamallissa tilaaminen ja tuottaminen on erotettu toisistaan. Mallissa tilaaja vastaa koko järjestelmän ohjaamisesta, palvelutarpeen määrittämisestä, tuottajien hyväksynnästä sekä palvelujen kilpailutuksesta ja niiden hankkimisesta. Tilaajan vastuulla on lisäksi palvelujärjestelmän rahoittaminen kunnan talousarvion kautta. Tuottajien vastuulla puolestaan on tuotanto-organisaatioiden toiminta, palvelutuotannon kehittäminen sekä oman toiminnan rahoittaminen palveluita myymällä. Lisäksi tuottajat kilpailevat markkinoilla ja huolehtivat asiakassuhteistaan. (Hakari 2009, 88.)

Tampereen mallia voidaan luonnehtia kokonaisvaltaiseksi tilaaja-tuottajamalliksi. Tässä mallissa on hierarkkisesti ja markkinaehtoisesti ohjattua palvelutuotantoa. (Määttä 2010, 81.) Tampereen kaupunki nimittää palvelujen järjestämiseen käyttämäänsä tilaaja-tuottajamallin sovellusta monituottajamalliksi. Tämä tarkoittaa sitä, että oman tuotannon rinnalla on lisäksi ulkopuolistenkin yritysten ja yhteisöjen palvelutuotantoa. Tampereella tavoitteena on huolehtia järjestämisvastuullaan olevien palvelujen saatavuudesta sekä laadusta, riippumatta siitä miten niitä tuotetaan. (Tampere toimii –esite, 4.)

Tampereen käyttämässä monituottajamallissa tilaajalautakunnilla on suuri vastuu palvelujen järjestämisestä. Tilaajalautakuntien tehtävänä on määrittää kuntalaisille tarjottavat palvelut, valita sopivat palveluntuottajat, rahoittaa palvelutuotanto ja lisäksi arvioida tuotantojärjestelmän toimivuutta. Tilaajalautakunnat on jaettu kuuteen ydinprosessiin (Kuvio 7). Näitä ovat lasten ja nuorten kasvun tukeminen, osaamisen ja elinkeinotoiminnan edistäminen, sivistyksen ja elämänlaadun edistäminen, terveyden ja toimintakyvyn ylläpitäminen, ikäihmisten hyvinvoinnin ylläpitäminen sekä asumisen ja kaupunkiympäristön kehittäminen. Tilaajalautakunnat ovat vastuussa kaikista palveluiden järjestämiseen ja tilaamiseen liittyvistä päätöksistä. (Tampereen kaupungin uusi toimintamalli 2007-, 6.) Tilaajalautakuntien päätoimisina puheenjohtajina toimivat apulaispormestarit. Heidät on valittu valtuutettujen joukosta. He linjaavat asioiden valmistelua lautakuntien päätettäväksi ja vastaavat toimialueensa edunvalvonnasta sekä yhteydenpidosta eri sidosryhmiin. Kaupungin konsernihallintoon kuuluva tilaajaryhmä valmistelee lautakuntien päätettäväksi tulevat asiat. Tilaajaryhmän toiminnasta vastaa tilaajajohtaja. Kuudesta eri ydinprosessista vastaavat tilaajapäälliköt, kukin omasta vastuualueestaan. (Tampere toimii –esite, 5-6.)

Tilajalautakunnat					
Lasten ja nuorten palvelut	Osaamis- ja elinkeinopalvelut	Elämänlaatu- ja sivistyspalvelut	Toimintakykyä ja terveyttä edistävät palvelut	Ikäihmisten palvelut	Yhdyskunta-palvelut
Apulaispormestari	Apulaispormestari		Apulaispormestari		Apulaispormestari

Kuvio 7. Tilajalautakunnat ja apulaispormestarien vastualueet (Kolehmainen 2007, 66).

Tilajaorganisaatioiden ydintehtävänä ja vastuualueena on palvelutarpeen ja sen kehityksen arviointi sekä palveluiden kilpailuttaminen ja hankinta. Tilajana toimiminen on haastavaa, ja asiantuntemusta tilaamisprosessiin voidaan hakea myös tuottajayksiköiltä. (Tampereen kaupungin uusi toimintamalli 2007-, 12.) Tuottajilla on myös merkittävä asema tilaja-tuottajamallin sovelluksissa. Tampereella tuotanto-organisaatio muodostuu hyvinvointipalvelujen tuotanto-organisaatiosta, ulkoisista ja sisäisistä liikelaitoksista, yhdyskuntatuotannosta sekä palvelukeskuksista. (Kolehmainen 2007, 66.)

5.3 Hämeenlinnan kaupunki

Hämeenlinnan kaupunki sijaitsee noin 75 kilometriä Tampereelta kaakkoon. 1.1.2009 voimaan astuneen Hauhon, Lammin, Kalvolan, Rengon ja Tuuloksen kanssa tehdyn kuntaliitoksen jälkeen kaupungin asukasluku on noin 66 000 asukasta. Hämeenlinnan sijainti on mitä parhain, sillä kaupunki sijaitsee melko keskellä eteläistä Suomea ja 150 kilometrin säteellä kaupungista asuu ja

yrittää yli kaksi miljoonaa suomalaista. 1.1.2009 voimaan astuneen kuntaliitoksen myötä Hämeenlinnan kaupungissa on tapahtunut merkittäviä organisatorisia muutoksia. Kuntaliitoksen yhteydessä kaupungissa otettiin käyttöön uusi lautakuntarakenne, uusi organisaatio sekä tilaaja-tuottajamalli. (Hämeenlinnan kaupungin verkkosivut.)

Hämeenlinnan kaupungin uudistuneessa organisaatiossa on kaupungin hallinto jakaantunut konsernipalveluihin, tilaajatiimeihin sekä palvelutuotannon kokonaisuuteen. Konsernipalveluiden tehtävänä on edistää ja toteuttaa kaupunkistrategiaa. Konsernipalvelut ovat jakaantuneet talous- ja hallintopalveluihin, henkilöstöpalveluihin ja kehittämisspalveluihin. Tilaaja-tuottajamallin soveltamisessa konsernipalveluilla on hyvin merkittävä asema, sillä ne tukevat asiantuntijuudellaan sekä tilaaja- että tuottajaorganisaatioiden työtä. Hämeenlinnan kaupungin tilaajatiimit jakaantuvat eri osa-alueiden mukaan seuraavasti:

1. lapset, nuoret ja elämänlaatu – tiimi
2. terveyden ja toimintakyvyn edistäminen sekä ikäihmiset – tiimi
3. yhdyskunta- sekä ympäristö- ja rakennusvalvontapalvelut – tiimi

Tilaajatiimien tehtävänä on valmistella käsiteltävät asiat lautakunnille. Tilaajatiimien moniammatillista osaamista hyödynnetään monipuolisesti yli lautakuntarajojen. Tilaajatiimien johtajina toimivat tilaajajohtajat. Palvelutuotannon kokonaisuus muodostuu kaupunginhallituksen alaisista tulosvastuullisista palvelualueista sekä kaupungin liikelaitoksista. Hämeenlinnan kaupungilla on lisäksi palvelu- ja tukipalvelutoimintaa osakeyhtiöissä, joita ohjataan kaupungin konserniohjeistuksella. (Hämeenlinnan kaupungin verkkosivut.)

Hämeenlinnan kaupungin toimintaa ohjaavana työkaluna toimii *Uudistuva Hämeenlinna 2015* – kaupunkistrategia. Strategian taustalla on kuntaliitoksen lisäksi kaupungin perustehtävistä huolehtiminen. Perustehtävikseen Hämeenlinnan kaupunki erittelee palvelujen järjestämisen asukkailleen, elinolosuhteiden sekä elinkeinojen toimintamahdollisuuksien edistämisen sekä

kaupungin talouden ja toimintakyvyn edistämisen. Kaupunkistrategia ohjaa kaupungin kokonaissuunnittelua sekä lautakuntien suunnittelua ja toimintaa. Kukin lautakunta suunnittelee palvelunsa seuraavan neljän vuoden ajalle ja tämän jälkeen palvelusuunnitelma esitellään kaupunginhallitukselle ja -valtuustolle. Kaupunginvaltuusto hyväksyy vuosittain tilausbudjetin, mikä noudattaa kaupungin strategiaa ja palvelusuunnitelmia. Vuosittaiset palvelusopimukset tehdään eri toimijoiden kanssa, hyväksytyn tilausbudjetin mukaisesti. Eri toimijoita voivat olla kaupungin oman palvelutuotannon yksiköt ja liikelaitokset tai yksityiset palveluntuottajat, kuten esimerkiksi yhtiöt, säätiöt tai järjestöt. (Uudistuva Hämeenlinna – kaupunkistrategia, 1-3.)

5.4 Hämeenlinnan kaupungin monituottajamalli

Uudistuva Hämeenlinna 2015 – strategiassaan Hämeenlinnan kaupunki on määritellyt kriittisiä menestystekijöitä, joissa onnistuminen takaa hyvän perustoiminnan sekä toiminnan kehittymisen. Tilaaja-tuottaja-toiminta on yksi tärkeimmistä kehittämisen kohteista. Ylimpänä ohjenuorana sekä toiminnan kehittäjänä toimii kaupungin palvelu- ja hankintastrategia. Hämeenlinnan kaupunkistrategian yksi tavoitteista on palveluiden tuottaminen kustannustehokkaasti ja monimuotoisesti vuoteen 2015 mennessä. Edellytyksinä tähän on kaupunki eritellyt strategiassaan tavoitteiksi koko palvelutuotannon kattavan tuotteistamisen vuoden 2012 loppuun mennessä, palvelujen kilpailuttamisen eri sektoreilla sekä kustannuslaskenta- ja hankintaosaamisen parantamisen lisäkoulutuksen avulla. (Uudistuva Hämeenlinna – kaupunkistrategia, 7-15.)

Hämeenlinnan kaupungin tavoitteena on Tampereen kaupungin tavoin toimia monituottajamallissa ja kehittää toimintaa edelleen. Tarkemmat tavoitteet monituottajamallin soveltamiselle määritellään neljän vuoden palvelusuunnitelmassa, jonka kaupunginhallitus sekä lautakunnat valmistelevat valtuustolle. Hämeenlinnan kaupungin monituottajamallin tavoitteena on, että kaupunki voi järjestää palveluja itse, yhteisöjen kanssa yhdessä tai tilaamalla niitä yrityksiltä. Ulkoisen hankinnat ovat olennainen osa kaupungin palvelutuotantoa. (Uudistuva Hämeenlinna – kaupunkistrategia, 18–20.)

6 CASE-KAUPUNKIEN TUTKIMUSTULOKSIA

Tutkimuksen case-kaupunkeina olivat Tampereen ja Hämeenlinnan kaupungit. Molemmissa kaupungeissa selvisi teemahaastattelujen aikana, että tilaaja kantaa suurimman osan vastuusta. Haastatteluissa painotettiin erityisesti sitä, että tutkimuskaupungeissa sovellettavissa tilaaja-tuottajamalleissa kokonaisvastuun kantaminen palvelujen lopputuotoksesta on tilaajan tehtävä. Asia ei kuitenkaan aina ole näin yksiselitteinen. Haastatteluissa nousi esiin myös se, että vastuunjaon kannalta on erittäin tärkeää huomioida monia tilaaja-tuottaja-toimintatavan eri osalualueita sekä elementtejä. On havaittavissa, että tilaaja-tuottajamallin käyttöönotto ja onnistunut soveltaminen ovat mahdollisia – myös muualla kuin tutkimuskaupungeissa, jotka ovat molemmat tunnettuja uudistushenkisyydestään. Haastatteluissa kävi nimittäin ilmi, että kaikista aikaa vievistä hallinnollisista uudistuksista sekä monimutkaisista organisaationrakenteiden muutoksista huolimatta, mallin onnistunut soveltaminen on pohjimmiltaan kiinni kahdesta eri tekijästä, ihmisistä ja heidän välisestä luottamuksesta. Anonymiteettisuojusta johtuen haastateltavista käytetään nimiä Tilaaja A-D sekä Tuottaja A-C.

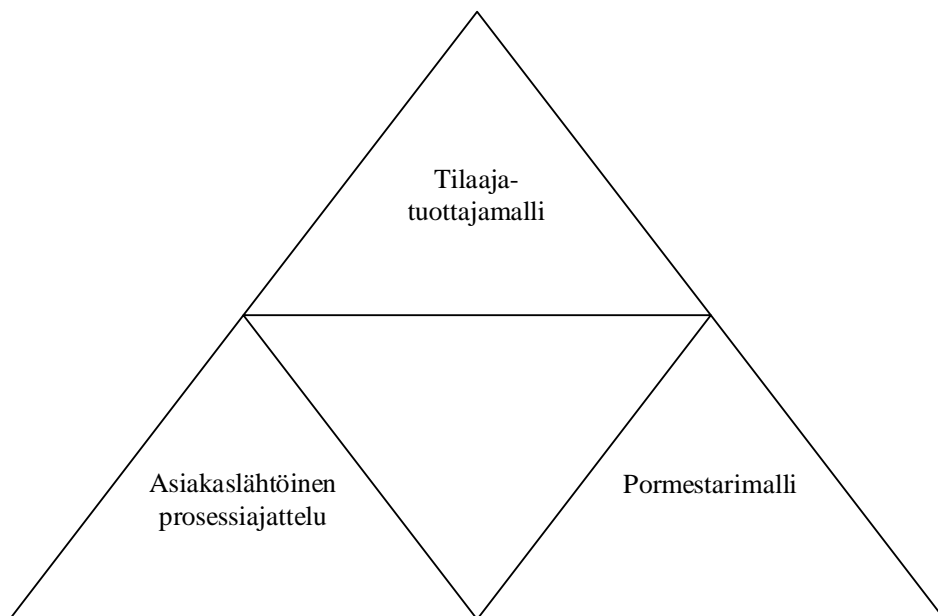
Yksi tärkeimpiä kysymyksiä tässä asiassa, ei löydy johtosäännöstä, laeista tai sopimuksistakaan, vaan se löytyy sanasta luottamus. Kun tilaaja ja tuottaja luottavat toisiinsa, niin silloin homma on aina helpompaa. Jos syntyy luottamus siihen että molemmilla osapuolilla on yhteinen tahtotila, niin silloin sujuu dialogi ja yhteistyö ja silloin pystytään toimimaan aidommin. (Tilaaja A 2010, suull.)

Molemmissa tutkimus-kaupungeissa on otettu rohkeasti uusia toimintatapoja käyttöön ja tilaaja-tuottajamallin soveltamiseen on suhtauduttu avoimin mielin. Näinkin radikaali muutos vuosikymmeniä samalla tavalla toimineessa kunnallishallinnossa vaatii aikaa ja kärsivällisyyttä. Tilaaja A (2010, suull.) Tampereen kaupungin organisaatiosta toteaaakin, että tämä malli vaatii paljon aikaa. Uuden toimintamallin käyttöönotto on niin iso kulttuurinen muutos, ettei se tapahdu sormia napsauttamalla. Tampereella on rakennettu mallit ja niitä toteutetaan, mutta tietyt asiat vaativat aikaa, jotta ne aidosti lähtevät toteutumaan suunnitellusti. (Tilaaja A 2010, suull.)

Mielestäni meillä Hämeenlinnassa ikäihmisten palvelut on meidän tilaaja-tuottajamallin parhaiten toimiva kohta. Se varmaan johtuu ihmisistä, sitten se johtuu, kun mä katson näitä kaikkia palvelutuotannon osia, mä neuvottelen kaikkien tilaajajohtajien kanssa. Se johtuu siis ihmisistä, se johtuu siitä että siellä on sellainen selkeä strateginen visio jota he ovat lähteneet toteuttamaan. (Tuottaja B 2010, suull.)

6.1 Tampere

Erään haastattelun alussa Tilaaja A (2010, suull.) muistuttaa huomioimaan sen, että Tampereen mallista puhuttaessa on huomattava, että kyseessä ei ole vain pelkkä tilaaja-tuottajamallin sovellus. Kyseessä on koko kaupungin toimintamallin uudistus. Tilaaja-tuottajamalli on siis vain osa suurempaa kokonaisuutta, jonka muodostavat pormestarimalli, prosessi- ja asiakaslähtöinen toimintatapa sekä tilaaja-tuottajamalli yhdessä. (Tilaaja A 2010, suull.) Arviointiraportissaan Tampereen kaupungin toimintamallin uudistusta kuvaavat Stenvall ja Airaksinen seuraavanlaisella kuviolla:



Kuvio 8. Tampereen toimintamallin osat (mukaillen Stenvall ym. 2009, 20).

Tampereen mallin keskeisimmät tavoitteet ovat tuottavuuden lisääminen, asiakaslähtöisyyden parantaminen sekä johtamisen ja poliittisen ohjauksen parantaminen. Yleisesti ottaen on näiden tavoitteiden osalta Tampereella onnistuttu melko hyvin. Tilaaja-tuottajamallin yksi yleisimmistä ongelmista on se, että vanha järjestelmä jää uusien mallien taustalle elämään. Tampereella mallia on lähdetty toteuttamaan systemaattisesti ja kokonaisvaltaisesti, ja näin ollen tällaista ei ole ilmennyt. (Tilaaja A 2010, suull.) Tampereen kaupungin organisaatiossa työskentelevä Tilaaja B (2010, suull.) myöntää, että kaikkia toimintamallin uudistukselle asetettuja tavoitteita ei ole saavutettu, mutta epäonnistumiset ovat olleet pienempiä kuin mitä ne olisivat voineet olla. Tilaajan ja tuottajan erottaminen on välillä ollut hieman tuskallista, mutta tämä ongelma on osittain sisäänrakennettuna julkishallinnon tilaaja-tuottajamalleihin. (Tilaaja B 2010, suull.) Tilaajan ja tuottajan erottaminen on onnistunut ja tilaaja on löytämässä oman roolinsa palveluiden järjestäjänä sekä tilaajana, kommentoi Tilaaja A (2010, suull.) Myös politiikan rooli tilaajaorganisaatiossa on hahmottunut aika hyvin. Vastaavasti palvelutuotannon puolella on tuotannon organisoimisen osalta vielä parantamisen varaa. Tampereella on saavutettu paljon, mutta malli ei ole vielä täysin valmis. (Tilaaja A 2010, suull.) Tampereen toimintamallin uudistus on rakenteeltaan kokonaisvaltainen ja vaatii näin mallin parissa työskenteleviltä henkilöiltä sitoutumista uusiin työtapoihin ja tavoitteisiin. Työntekijöiden henkilökohtaista panosta mallin sisäistämiseen on vaikea arvioida. Mahdolliset ongelmat saattavat johtua myös henkilöstön alhaisesta motivaatiosta vastaanottaa uutta toimintatapaa, jos sen myötä esimerkiksi omat työtehtävät ovat muuttuneet henkilön omasta mielestä huonompaan suuntaan.

6.1.1 Tilaaja-tuottajamallin havainnot Tampereella

Tampereella tilaaja osoittautui melko tyytyväiseksi mallin avulla saavutettuihin hyötyihin. Erityisesti tilaajan yhteistyö case-kohteena olevan toisen asteen koulutuksen tuotannon kanssa on ollut hyvää. Tähän tilaajan ja tuottajan välisen yhteistyön toimivuuteen on päällimmäisenä syynä organisaatiossa toimivien ihmisten sitoutuminen omiin työtehtäviinsä. Tampereen kaupungin osaamisen ja elinkeinojen kehittämisen lautakunnan organisaation kanssa työskentelevä Tilaaja C (2010, suull.) korostaakin, että avainhenkilöt ovat olleet erinomaisen sitoutuneita uuteen

toimintamalliin, asenne ja sitoutuminen ovat olleet avaintekijät onnistumiselle. Hänen mielestään ongelmat johtuvat yleensä enemmän ihmisistä kuin mallista. Tilaajan sekä tuottajan välinen keskinäinen yhteistyö on Tilaaja C:n (2010, suull.) mukaan enemmänkin kumppanuutta kuin tiukkaa sopimusohjausta. Tästä johtuen monistakaan ongelmakohdista ei ruveta riitelemään, vaan ne pyritään yhdessä ratkaisemaan. Törmäyskurssille tilaaja ja tuottaja ajautuvat hyvin harvoin, sillä kumppanuus-ajattelu auttaa ongelmatilanteiden ratkaisemisessa. On myös huomattava, että tilaaja ja tuottaja ovat muodostaneet toimintamallin mahdollistamat selkeät raja-aidat toiminnalleen. Vastuunjaon näkökulmasta katsottuna tästä on ollut hyötyä, ja selkeä järjestelmä on mahdollistanut vuorovaikutuksen kehittymisen. (Tilaaja C 2010, suull.)

Vuorovaikutus tilaajan ja tuottajan välillä on ollut toisen asteen koulutuksen tapauksessa hyvää. Toisen asteen koulutuksen organisaatiossa työskentelevä Tuottaja A (2010, suull.) täsmentääkin, että vuorovaikutus on ollut jopa kehuttavaa, eikä dialogittomuutta ole esiintynyt. Lisäksi dialogi on ollut molemminpuolista ja sisällöllisesti erinomaista. (Tuottaja A 2010, suull.) On kuitenkin muistettava, että dialogin määrä ei sinänsä ole itseisarvo, dialogin sisältö on tärkeämpää. Sisällön puutteen taustalla saattaa olla epäluottamus toiseen osapuoleen, eli osapuolten väliltä voi puuttua luvun alussa korostettu luottamus. Laatu korvaa siis määrän. (Tilaaja A 2010, suull.) Samaa aihetta kommentoi Kuntalehden artikkelissa (5/2011, 52) myös Tampereen kaupungin apulaispormestari Perttu Pesä. Hän korostaa, että tilaaja-tuottajamallissa dialogi ja tiedon kulkeminen tilaajan sekä tuottajan välillä on ensisijaisen tärkeää.

Tilaaja-tuottajamallin soveltaminen on herättänyt myös kysymyksiä sekä aiheuttanut ongelmia tilaajan ja tuottajan väliseen toimintaan ja yhteistyöhön. Erityisesti viranomaistehtävät ja vastuu niistä nousi esiin lähes kaikissa tutkimuksessa tehdyissä haastatteluissa. Viranomaistehtäviä ei voi ulkoistaa. Lähtökohtaisesti viranomaistehtävät ovat tilaajalle kuuluvia tehtäviä. Jotkut viranomaistehtävät ovat kuitenkin luonteeltaan sellaisia, että niiden hoitaminen olisi järkevämpää jättää tuotannolle, muun operatiivisen toiminnan lisäksi. Näissä tapauksissa vastuun- ja työnjako tilaajan ja tuottajan välillä saattaa toisinaan olla hieman epäselvä. (Tilaaja A 2010, suull.) Tampereen kaupungin toisen asteen koulutuksessa on mietityttänyt se, että kuka hoitaa viranomaistehtäviä ja kenelle ne kuuluvat. Ovatko kaikki viranomaistehtävät tilaajalla vai

kuuluuko osa tuottajalle, kysyy Tuottaja A (2010, suull.). Yksityiskohtaisia työnjakoja olisi hyvä tarkentaa ja keskustelu olisi paikallaan. (Tuottaja A 2010, suull.)

Toinen usein esiin noussut ongelma on asiakasohjaus ja siihen liittyvät asiakasohjausjärjestelmät. Erityisesti sosiaali- ja terveyssektorilla nämä ovat aiheuttaneet runsaasti keskustelua. Ongelmaksi muodostuu se, että kenen vastuulla asiakkaiden ohjaaminen on? Kuka päättää asiakkaan hoitotoimenpiteistä? Kun asiakas tulee hoidettavaksi tai palveltavaksi, saa tuottaja asiakkaalle tuottamastaan palvelusta palvelusopimuksessa sovitun korvauksen. Onko tuottaja tällöin oikeutettu päättämään asiakkaiden ohjauksesta? Tampereella tilaajan piti alun perin olla kevytrakenteinen organisaatio ja siksi asiakasohjaus oli aluksi tuotannolla. Vastuu asiakasohjauksesta siirrettiin kuitenkin myöhemmin tilaajalle ja se on tästä johtuen kasvattanut tilaajan organisaatiota. Se on ollut tilaajaorganisaation kasvusta huolimatta perusteltua käytössä olevan monituottajamallin kannalta. (Tilaaja A 2010, suull.)

Johtokuntien työskentelyssä on ollut havaittavissa ongelmia Tampereella, näin myös toisen asteen koulutuksen osalta. Johtokuntien tarkoituksena on ”sparrata” tuotantoa sekä ottaa kantaa tuotannon sisäisiin kysymyksiin. Tätä ei ole välttämättä aina sisäistetty, kertoo Tilaaja B (2010, suull.) Johtokunnat ovat tuotannon poliittisia toimielimiä ja heillä on intressi tehdä politiikkaa. Olisi kuitenkin muistettava, että niiden tarkoituksena ei ole tehdä perinteistä politiikkaa, vaan johtokunnan pitäisi johtaa ja ohjata tuotantoa, olla tavallaan yrityksen hallitus. Tämä roolitus on aiheuttanut jonkin verran ongelmia. (Tilaaja A 2010, suull.) Ongelmaksi on muodostunut se, että tuotanto haluaa arvioida palveluntarvetta, ja sehän on puolestaan tilaajan tehtävä. Jako tilaajiin ja tuottajiin oli paperilla selvä, mutta käytännössä se ei ole aina toteutunut. (Tilaaja B 2010, suull.) On mahdollista että tuotannon johtokunnissa luottamushenkilöinä toimivien henkilökohtaiset intressit vaikuttavat päätöksentekoon. Esimerkiksi tietynlaista politiikkaa tekemällä saattavat luottamushenkilöt pyrkiä parempaan asemaan muun muassa tulevien kunnallisvaalien suhteen. Tällainen toiminta ei ole johtokuntatyön tarkoituksena, eikä välttämättä edesauta palvelutuotannon kehittymistä parempaan suuntaan.

6.1.2 Toisen asteen koulutuksen erityisasema ja ongelmat

Tampereella tuottajana toimiva toisen asteen koulutus on asemansa puolesta hieman erilainen kuin monet muut palvelusektorit missä tilaaja-tuottajamallia sovelletaan. Tietyllä tapaa toisen asteen koulutus on helpoin, ja toisaalta vaikein tilaaja-tuottajamallin kannalta. Helpoin siinä mielessä, että toisen asteen koulutukseen ei sovelleta monituottajamallia, vaan ainoastaan sopimusohjausta. Tämä johtuen siitä, että kilpailua ei tällä sektorilla juurikaan ole ja toisen asteen koulutuksen tuottaa kokonaan kaupungin oma organisaatio. (Tilaaaja C 2010, suull.)

” Kokonaisuutta ajatellen kuulen tässä työssäni muita caseja, niin me ollaan kyllä niin kuin parhaasta päästä, mutta toisen asteen koulutuksen osalta tämä on helppoa, koska meillä on vain tämä sopimusohjaus käytössä, eikä monituottajahässäkkää.” (Tilaaaja C 2010, suull.)

Yksi keskeinen syy miksi toisen asteen koulutus nähdään ongelmallisena tilaaja-tuottajamallin kannalta, on se että toiminnan rahoitus tulee valtiolta valtionosuusjärjestelmän kautta. Valtio toimii tällöin ikään kuin tilaajan asemassa toimiessaan tuottajan kanssa. Tällöin saattaa syntyä epäselvyyksiä roolien suhteen, koska varsinainen tilaaja saattaa jäädä hieman ulkopuoliseksi. Toinen ongelmallinen tekijä on se, että markkinoiden puuttuessa kilpailua ei juuri synny. (Tilaaaja A 2010, suull.) Tilaaaja-tuottajamallin peruslähtökohta useista mahdollisista palveluntuottajista ei tällöin toteudu.

Ongelmalliseksi koetaan erityisesti peruskoulutuksen ja toisen asteen koulutuksen yhteensovittaminen ja niiden välinen nivel-vaihe. Tampereella peruskoulutus on lasten ja nuorten palvelujen ydinprosessin alla ja toisen asteen koulutus on osaamisen ja elinkeinojen kehittämisen ydinprosessin alla. Tästä muodostuu luonnollisesti rajapinta, joka asettaa haasteita tilaajalle ja korostaa tilaajan vastuuta eri prosessien välisen yhteistyön koordinoinnissa. (Tilaaaja C 2010, suull.) Tuottaja A (2010, suull.) huomauttaakin, että hyvinvointipalvelujen osalta Tampereen kaupungilta puuttuu horisontaalinen prosessintarkastelu, ja tämä aiheuttaa ongelmia esimerkiksi peruskoulun ja toisen asteen koulutuksen välisen nivel-vaiheen organisointiin.

Tampereen toimintamallin uudistumisen myötä ovat toisen asteen koulutus sekä kaupungin lukiot yhdistyneet. Kyseistä osa-aluetta tarkastellaan nyt kokonaisuutena, ja näin pystytään mahdollisesti paremmin vastaamaan siihen että nuoret eivät ”putoa kyydistä” peruskoulun jälkeen, vaan että heille löytyy jatko-opiskelupaikka. Edistystä on tapahtunut myös kustannusten läpinäkyvyyden parantumisessa sekä keskustelussa siitä, mistä kustannukset syntyvät. (Tilaaaja A 2010, suull.) Tuottaja A (2010, suull.) kertoo, että toisen asteen koulutuksessa ei ole koettu tilaaja-tuottajamallin parantaneen kunnallishallinnolle tärkeää läpinäkyvyyttä, mutta tietynlaista ryhdikkyyttä on toiminnassa kuitenkin ollut havaittavissa.

Tuottaja A (2010, suull.) muistuttaa, että toisen asteen koulutuksen asema on vastuunkantamisen näkökulmasta toisinaan hieman kiusallinen. Tiettyjen asioiden kannalta heidän käteensä ovat sidotut, eikä poikkeavien ratkaisujen tekeminen ole oikeastaan edes mahdollista. Esimerkiksi toisen asteen koulutus määrätään käyttämään toiminnassaan Tampereen kaupungin liikelaitosten palveluita ja hinnat muodostuvat sanelemalla. Vaikuttaminen taloudellisuuteen on tällöin näiltä osin mahdotonta, ja vastuuta joudutaan kantamaan asioista, jotka on jo toisen asteen koulutuksen puolesta kaupungin keskushallinnossa päätetty. Toinen seikka mikä on toisen asteen koulutuksen näkökulmasta ongelmallista on se, että toimintaympäristö muuttuu jatkuvasti, niin ulkoisista tekijöistä kuin kaupungin hallinnollisistakin päätöksistä johtuen. (Tuottaja A 2010, suull.) *”Näihin hallinnollisiin päätöksiin emme pysty vaikuttamaan ja se tuntuu tavallaan väärältä, että joudumme kantamaan vastuuta päätöksistä, jotka on jo aikaisemmin meidän puolesta tehty.”* (Tuottaja A 2010, suull.)

6.1.3 Kokonaisvastuun ongelma

Lähtökohtaisesti Tampereen kaupungin ajatus elämänkaarimallin mukaisesta tilaajalautakuntarakenteesta perustuu juuri siihen, että kokonaisvastuu tietystä asiakaskunnasta saataisiin yksiin käsiin, tavoitteena tilaajavastuun kokonaisuus. Tampereen kolmijakoiseen

toimintamalliin liittyy myös se, että poliittinen vastuu on nyt ensimmäistä kertaa määritelty selkeästi. Pormestari kantaa kokonaisvastuun kaupungin palveluista ja johtamisesta. Olennaista tässä järjestelmässä on kuitenkin lautakuntapuolelle rakennettu apulaispormestarijärjestelmä. Vastuu palvelujen järjestämisestä kuuluu lautakunnille, ja sitä kautta apulaispormestareille. Tampereen toimintamalli toimii niin, että tilaajan tehtävänä on kantaa kokonaisvastuu. Vastuuta voidaan jakaa tilaamalla palveluita eri paikoista, mutta kokonaisvastuu ei saa koskaan karata tilaajan käsistä. Vaikka tilaaja ja tuottaja eriytetään ja vastuuta jaetaan osapuolten kesken, niin vastuun jakaminen ei kuitenkaan tarkoita sitä että palvelujen järjestämisvastuu häviäisi mihinkään, muistuttaa Tilaaja A. (2010, suull.)

Tilaaja vastaa palveluiden järjestämisestä ja on tilaajan vastuulla selvittää kuntalaisten palvelutarve, jotta oikeat palvelut osataan tilata. Tuottajan vastuulla on tuotantoprosessista huolehtiminen, tilaajan vastuulla on enemmänkin prosessin lopputuotos kuin itse prosessi. Tilaajan on oltava kiinnostunut lopputuotteen vaikuttavuudesta sekä siitä, että onko lopputuote sitä mitä on tilattu ja onko se sitä mitä tarvitaan. Jos tuote ei ole sitä mitä tarvitaan, on tilaaja epäonnistunut tarpeen määrittelyssä. (Tilaaja C 2010, suull.) Voi myös käydä niin, että se mitä tilaaja on tilauksessaan tarkoittanut, ei aina tapahdukaan tuotannon etulinjassa, muistuttaa Tilaaja B (2010, suull.).

Nykyään tilaaja-tuottajamallin sovelluksissa puhutaan yhä enenevässä määrin arvon tai vaikuttavuuden tilaamisesta. Tämä onkin sopimusohjauksen uusi suuntaus, eli enää ei osteta kappaleita vaan lisäarvoa. Mitä enemmän tähän vaikuttavuuden tilaamiseen siirrytään, niin sitä tärkeämmäksi muuttuu monituottajamallin koordinointi sekä tuotannon keskinäinen koordinointi. Jos tilaaja tilaa yksittäisiä suoritteita jokaiselta tuottajalta erikseen, on tällöin tilaajan vastuulla koordinoida eri palveluprosessit toimivaksi kokonaisuudeksi. (Tilaaja A 2010, suull.) Jos osa palveluketjua on tilattu toiselta palveluntuottajalta ja osa toiselta, niin tällöin palveluketjujen limittäminen ja mahdollisten ”gappien” paikkaaminen on aina tilaajan vastuulla (Tilaaja C 2010, suull.). Vastauksena tähän ongelmaan on tilaaja pyrkinyt tilaamaan suurempia vaikuttavuuskokonaisuuksia, jolloin siihen tarjouksen jättävä toimija vastaa erilaisten

kokonaisuuksien hallinnoinnista ja yhdistämisestä. Lisäksi näin vältetään silpun tilaamiselta. (Tilaaaja A 2010, suull.)

” Kokonaisvastuun puuttuminen tulee esiin jos tilaaja tilaa eri puolilta, niin se mitä se yhteensä tilaa on vähemmän. Siinä saatetaan tilata päällekkäisyyksiä tai sitä vaikuttavuutta ei synny niiden tilausten pohjalta. Saman asian usealta ostaminen on kallista kaupungin näkökulmasta ja tällöin se tulee epätaloudelliseksi.” (Tilaaaja A 2010, suull.)

Vastuunpallottelu on tullut usein median otsikoissa julkisuuteen. Esimerkkinä toimii luvussa 2.2 ollut viittaus Aamulehden kirjoitukseen. Tilaaaja C (2010, suull.) kertoo, että toisen asteen koulutuksen tapauksessa vastuunjako on melko selkeä, eikä siellä juurikaan vastuuta pallotella. Joskus osapuolet ottavat hieman liikaakin vastuuta eri asioista, mutta se on aina tapahtunut hyvässä yhteisymmärryksessä. Vastuunpallottelulta vältetään sillä, että tiedetään kuka vastaa mistäkin. Vastuunjaon ja roolituksen selkeyttäminen on siis äärimmäisen tärkeää. Pelkkä hieno malli ei ihmeitä tee elleivät ihmiset sitoudu siihen. (Tilaaaja C 2010, suull.) Jossain määrin tällaisia vastuunjaon epäselvyyksiä Tampereella ilmenee, mutta suhteutettuna siihen kuinka paljon rahaa liikkuu ja kuinka paljon palveluita ja asiakkaita on, niin ne ovat hyvin marginaalisia, toteaa Tilaaaja A (2010, suull.).

6.2 Hämeenlinna

Hämeenlinna yhdistyi viiden muun kunnan (Hauho, Kalvola, Lammi, Renko ja Tuulos) kanssa 1.1.2009 alkaen. Siinä samassa yhteydessä Hämeenlinnassa päätettiin ottaa käyttöön uusi ohjausmalli. Mallin keskeisimmät elementit olivat tilaaja-tuottajamalli, osittainen elämäankaariorganisaatio ja johtamisjärjestelmien uudistaminen. (Tilaaaja D 2010, suull.) Tilaaja-tuottaja-toimintatapa on koettu Hämeenlinnassa välineenä toteuttaa kaupungin kokonaisuutuksen tavoitteita. Keskeisimmät tavoitteet ovat yleisen tehokkuuden ja

asiakaslähtöisyyden parantaminen. Tilaaja-tuottajamallilla on paljon annettavaa näiden tavoitteiden saavuttamisen kannalta, sillä se pakottaa läpinäkyvämpään toimintaan ja edellyttää palveluiden tuotteistamista. Laatu- ja kustannussuhteet saadaan tällä tavoin esiin. (Tuottaja B 2010, suull.)

Tilaaja-tuottajamallin soveltaminen vie selkeää kokonaisuutta kohti. Tämä johtuu siitä, että tilaaja tilaa kaupungin omalta palvelutuotannolta samalla tavalla kuin tilaisi ulkopuolisiltakin. Sopimuksissa määritellään mitä tilataan, miten paljon tilataan ja millä ehdoilla tilataan. Tämä on selkeyttänyt palvelutuotannon roolia. Palvelutuotanto oli perinteisempi toimija ja näin ollen roolien ja vastuiden löytyminen oli helpompaa. Tilaajan kenttä taas oli täysin uusi ja sen hahmottaminen oli aluksi vaikeampaa. Kehittämiskohteena oli vielä erityisesti se, että miten tilaaja-tuottajamallin ja konserniohjauksen kolminaisuus saataisiin niin toimivaksi, että päällekkäisyyksiä tai ristiriitoja ei syntyisi. (Tuottaja C 2010, suull.) Perinteiseen kuntaorganisaatioon nähden tilaaja-tuottajamalli on kuitenkin tuonut selkeyttä työnjakoon ja roolitukseen, koska eri tehtävät ovat eri toimijoiden vastuulla, jatkaa Hämeenlinnan kaupungin ikäihmisten pitkäaikaishoivan organisaatiossa työskentelevä Tuottaja C (2010, suull.). Tilaaja D (2010, suull.) toteaaakin, että Hämeenlinnassa on lyhyessä ajassa onnistuttu siirtymään sopimusohjaukseen sekä aitoon tilaaja-tuottajamalliin, sen hyvine ja huonoine puolineen.

6.2.1 Tilaajan havaintoja monituottajuudesta Hämeenlinnassa

Hämeenlinnassa tilaaja-tuottaja-toimintatapa ja elämänkaariorganisaatio ovat parantaneet eri toimijoiden välistä vuorovaikutusta ja keskustelua käydään nykyään enemmän yli toimialarajojen (Tuottaja C 2010, suull.). Tilaaja D (2010, suull.) korostaa dialogin merkitystä taitona, jonka hallitseminen on erittäin tärkeää tilaaja-tuottajamallin soveltamisessa. Suurimpana ongelmana on se, että suurin hiekka on ihmisten välissä ja tällöin johtamisjärjestelmät eivät luo tilanteita, jotta syntyisi riittävästi dialogia. (Tilaaja D 2010, suull.)

” Parhaiten toimiva osa tässä koko jutussa on niin kuin tilaajan ja tuottajan välinen vuorovaikutus ja sen oman roolin löytäminen.” (Tilaja D 2010, suull.)

Dialogissa on kysymys siitä, että jokainen osaa viestiä omassa roolissaan. On oltava toimiva keskusteluyhteys rahoittajan ja järjestäjän välillä, on oltava keskusteluyhteys toteuttajan ja järjestäjän välillä sekä lisäksi on oltava keskusteluyhteys omistajan ja järjestäjän välillä. Toiminta ei ole enää niin hierarkkista kuin ennen, vaan toiminta muistuttaa enemmänkin verkostotoimintaa. Tällaisessa verkostossa on tärkeää, että toimijat osaavat olla ja viestiä omassa roolissaan. Se kuinka he osaavat tehdä strategioita ja kertoa niistä muille, on verkoston toimivuuden kannalta ratkaisevaa. (Tilaja D 2010, suull.)

Hämeenlinnassa on ollut tilaaja-tuottajamallin soveltamisessa myös ongelmia. Asiakasohjaus on puhututtanut, eli kenen vastuulle se asettuu, onko se tilaajan vai tuottajan tehtävä? Toimintamallin muutoksessa asiakasohjaus jäi tuotannon vastuulle, mutta nyt tilaaja on ottamassa sitä takaisin itselleen monin paikoin. Tilaajan tehtäväksi muodostuu siis käydä neuvotteluja ihmisten kanssa ja tehdä päätös siitä, mitä palveluita hän tarvitsee ja miten ne myönnetään. (Tilaja D 2010, suull.) Kuka päättää asiakkuuksista, palvelujen saamisesta, niiden määrästä tai laadusta? Tästä syntyy jatkuvasti keskustelua, jatkaa Tuottaja C. (2010, suull.) Toinen ongelmallinen kohta on ollut viranomaistoiminnan sijoittuminen. Viranomaistoimintoja ei voi ulkoistaa, niitä voi olla vain kunnissa tai kuntayhtymissä. Tällaisia Hämeenlinnassa ovat esimerkiksi sosiaalityön tai vammaispalvelun päätöksenteko ja lastensuojeluun liittyvä viranomaisena toimiminen. Hämeenlinnassa näitä palveluja on hankittu sopimusohjauksella sisäiseltä palveluntuottajalta. Tämä tilaajan ja viranomaisen välinen vastuunjako ei ole aina ollut ihan selvä. (Tilaja D 2010, suull.)

Haastavaksi Hämeenlinnan kaupungissa on koettu myös keskushallinnon muodostamien tukipalveluiden (henkilöstö- ja taloushallinto, kehittämistoimet ja ICT-palvelut) roolin löytäminen. Tilaaja-tuottajamalli on muuten lähtenyt hyvin käyntiin, mutta tukipalveluiden johtaminen mukaan toimintamallin muutoksiin ei ole onnistunut. Vaikeuksia on erityisesti tuottanut se, että nykyään rahat kulkevat valtuustolta suoraan lautakunnille ja lautakunnat

muuntavat sen rahat palvelusopimusten avulla palveluiksi. Konserniohjaus ei siis enää ole resurssien jakamisessa tiiviisti mukana, ja tästä johtuen on esiintynyt roolisekaannuksia tämän suhteen. (Tilaaaja D 2010, suull.) Tukipalveluiden aseman muuttuminen kaupungin organisaatiossa on saattanut vaikuttaa konserniohjauksen toimintaan. Konserniohjauksessa voidaan esimerkiksi resurssien jakamisen suhteen kokea uuden toimintamallin mukanaan tuomat uudistukset uhkana, eli saatetaan ajatella että vaikutusmahdollisuudet resurssiohjaukseen vähenevät. Tämä voi vaikuttaa negatiivisesti tukipalveluiden johtamiseen uuden toimintamallin tavoitteita koskien.

” Jos ajatellaan tilaaja-tuottajamallin kehittämistä, niin siinä eivät ole pelkästään tilaaja ja tuottaja, vaan siinä on myös nämä tukipalvelut aivan merkittävässä roolissa.” (Tuottaja B 2010, suull.)

6.2.2 Ikäihmisten palvelut

Ikäihmisten palvelut ovat hyvä esimerkki onnistuneesta tilaaja-tuottajamallin soveltamisesta. Ikäihmisten palveluissa toimijoiden roolitus löytyi melko helposti johtuen siitä, että tällä sektorilla oli eniten myös kaupungin organisaation ulkopuolisia tuottajia, ja näin olemassa aidot markkinat. (Tuottaja B 2010, suull.) Tällaisen markkinatilanteen vallitessa, on tilaaja-tuottajamalli erityisen hyvä ohjausväline tilaajan neuvotellessa palvelusopimuksista useiden tuottajien kanssa. Hinnat määräytyvät tällöin markkinoilla, eikä monopolisoitumista tai kartellisoitumista pääse tapahtumaan. Useat eri toimijat kilpailevat samasta palvelusopimuksesta. Sopimusohjaukseen siirtyminen ja markkinoiden vaikutukset ovat olleet hyvä yhdistelmä Hämeenlinnan kaupungille, ja myös veromaksajille. Kustannusten arvioitu vuotuinen kasvu on 1,5 prosenttia vuodesta 2009 vuoteen 2011. Tämä on reilusti alle kunnallisen kehityksen. (Tilaaaja D 2010, suull.)

Ikäihmisten palveluiden sektorilla on tärkeää, että saadaan aikaiseksi läpinäkyvyyttä ja vertailtavuutta läpi koko monituottajakentän. Tämä edellyttää sitä, että palvelutuotannon on tuoteistettava omat toimintonsa, ja näin ollen pystytään tekemään sopimuksia tuotteiden ja niiden aitojen hintojen perusteella. Kun näin tapahtuu, pystytään suorittamaan vertailua sekä kustannustehokkuuden että laadun kannalta. (Tuottaja C 2010, suull.) Toinen seikka mikä on tuotannon näkökulmasta tärkeää, on liiketaloudellinen orientoituminen. Jos tuotannon toiminta on liian viranomaismaista työtä joka on kiinni lautakunnan linjauksissa, niin itsenäisyys ei pääse toteutumaan. Tämä rajapinta on haettava kohdalleen. Mitä paremmin tuotanto pystyy profiloitumaan niin että sillä on vertailukohtaa yksityisissä palveluissa, niin sen paremmin se kehittyy. (Tuottaja B 2010, suull.)

6.2.3 Vastuunjako ja kokonaisvastuun ongelma

Kokonaisvastuun ajatus on tavallaan hankala, sillä vastuu hajoaa eri osiin, sanoo Tilaaja D (2010, suull.). Tilaajan vastuulla on se, että mahdollisimman vähällä rahalla saadaan järjestettyä mahdollisimman paljon. Valtuuston puolestaan ei pitäisi puuttua järjestämisvastuuseen, vaan sen vastuulla on allokoida resurssit siten että niillä olisi mahdollista järjestää vähintään kunnan lakisääteiset palvelut. Tuottajan ei tarvitse oikeastaan miettiä kuin omaa rahoitustaan. Lisäksi on huomioitava työntekijöiden vastuu omista työpanoksistaan, ja onhan asiakkailta myös vastuuta. Vastuuta kannattaa tarkastella jokaisen toimijan roolin läpi, tarkentaa Tilaaja D. (2010, suull.)

Kaupungin johtoryhmään kohdistuu kuitenkin tietynlainen kokonaisvastuun kantaminen, jatkaa Tilaaja D (2010, suull.). Johtoryhmässä ovat edustettuna tilaaja, oma tuotanto, konsernipalvelut sekä kaupungin ylin johto. Johtoryhmä on kokonaisvastuun keräämisen paikka. Tilaaja-tuottajamallin hyvä seuraus on ollut se, että on olemassa yksi toimija, tilaajatiimi, jonka käsittelyssä ovat kaikki palveluprosessit. Tästä johtuen vastuu on myös keskittynyt. Tällainen koostunut järjestämisvastuu on yhdistänyt monia palveluja, ja niitä katsotaan nyt saman pöydän

ääressä. Tilaaja-tuottajamallin mukanaan tuomien uusien rajapintojen ansiosta vastuut ja prosessit ovat integroituneet entistä paremmin, kertoo Tilaaja D. (2010, suull.)

Puhuttaessa ikäihmisten palveluista, niin tilaajan tehtävä on kantaa vastuu asiakkaiden hoitopoluista. Tilaaja rakentaa kartan missä asiakas voi kulkea. ”*Ei sellaista maailmaa olekaan missä yksi organisaatio kantaisi koko vastuun. Olennaista siinä on se, miten nämä eri yksiköt kykenevät siirtämään tiedon ja vastuun seuraavalla yksikölle. Toiminta verkostossa ja sen verkoston johtaminen ovat avainasemassa*”, tarkentaa Tuottaja B. (2010, suull.) Vastuu jakaantuu molemmille osapuolille. Tilaajalla on vastuu sopimusten kautta tulevista määrittelyistä sekä asiakasnäkökulma on pyrittävä huomioimaan. ”*Tuottajien on myös kannettava vastuunsa, eihän se ole kenenkään intressi että asiakas ei saa parasta mahdollista palvelua.*” (Tuottaja B 2010, suull.) Tilaaja on avainasemassa siinä että sen on kannettava vastuu palveluprosessien sujuvuudesta siitä huolimatta, että erilaisia toimijoita on yli rajojenkin. Tilaajan tehtävä on tarkastella kokonaisuutta ja samalla motivoida eri tuottajia, sanoo Tuottaja C (2010, suull.) Jos yli rajojen menevää yhteistyötä prosessin kehittämiseksi tarvitaan, niin erityisesti alkuvaiheessa tilaajalla on paljon koordinoituvastuuta yhteistyöstä eri toimijoiden välillä. Ikäihmisten palveluiden tapauksessa toimijoita voi olla useita, esimerkiksi keskussairaala, päivystys, terveyspalvelut, liikelaitos, vanhustenhuollon eri palvelut ja kotiuttamistoiminnot. Jos tämä hoitoketju ei toimi saumattomasti, niin se tuo mukanaan negatiivisia taloudellisia vaikutuksia, painottaa Tuottaja C. (2010, suull.)

Hämeenlinnan kaupungissa peruslinjauksena on ollut se, että asiakasta ei pallotella. Jos jossain asiassa ilmenee epäselvyyksiä, niin viranomaiset kokoontuvat yhteen ja selvittävät kenen vastuulle asia milloinkin kuuluu. Nämä tilanteet edellyttävät hyvää dialogia ja avointa mieltä. Näissä tilanteissa on tullut esiin se, että tilaaja-tuottajamallin tuomat muutokset ovat niille ihmisille vaikeita, jotka kuvittelevat että joka tilanteeseen on olemassa oikea ja väärä vastaus, muistuttaa Tilaaja D. (2010, suull.) Isoimmista kysymyksissä vastuunpallottelua ei ole ilmennyt, päinvastoin vastuuta on joskus kannettu vähän liikaakin. Samoin pienissä asioissa vastuunkantajat ovat löytyneet aina nopeasti. Ainoastaan niin sanotuissa keskisuurissa asioissa on joskus ilmennyt ongelmia. Tämä ei kuitenkaan ole yleistä, ja ongelmat on aina saatu ratkaistua. Viime kädessä

vastuun epäselvän asian ratkaisemisesta kantavat yleensä palvelutuotantojohtaja sekä vastaava tilaajajohtaja, kertoo Tuottaja B. (2010, suull.) ”*Helpoin tapa selvittää ongelmista on antaa ne jonkun muun hoidettavaksi. Hyvässä ja vastuullisessa organisaatiossa sekä toimivassa dialogissa ja ohjausmallissa näin ei pääse tapahtumaan*”, muistuttaa Tilaaja D. (2010, suull.)

6.3 Eroja ja yhteneväisyyksiä case-kaupunkien välillä

Molemmissa case-kaupungeissa suoritetuissa haastatteluissa kävi ilmi, että tilaaja-tuottajamallin soveltamisen onnistumisen edellytys on toimiva vuorovaikutus sekä dialogi eri toimijoiden välillä. Sekä tilaajien että tuottajien on molempien kannettava vastuu siitä, että keskusteluyhteys toimii, ja jos se ei toimi, niin sen kehittämiseen on panostettava riittävästi. Tampereella tilaajan ja tuottajana toimivan toisen asteen koulutuksen välinen vuorovaikutus oli haastattelujen perusteella esimerkillistä, eikä moitittavaa tältä osa-alueelta juurikaan löytynyt. Hämeenlinnassa tilaajan sekä ikäihmisten palveluita tuottavien toimijoiden keskusteluyhteys on myös hyvällä mallilla. Molemmissa kaupungeissa dialogi ja vuorovaikutus tilaajan sekä tuottajan välillä on varsin hyvää. Toimivan dialogin jatkotuotteena voitaneen todeta myös se, että niin toisen asteen koulutus Tampereella kuin ikäihmisten palvelut Hämeenlinnassa olivat molemmat hyviä esimerkkejä toimivasta tilaaja-tuottajamallin sovelluskohteesta ja -tavasta. Lisäksi on huomattava, että molemmissa case-kaupungeissa painotettiin oikeiden ihmisten ja hyvän asenteen merkitystä. Oikeat ihmiset oikeissa työtehtävissä, sitoutuminen uuden mallin haasteisiin ja mahdollisuuksiin sekä tätä kautta sopivien roolien löytyminen ovat ensisijaisen tärkeitä tekijöitä tilaaja-tuottajamallin soveltamisen onnistumisen kannalta. Molemmissa kaupungeissa korostettiin myös sitä, että pelkästään uusi ja hieno malli ei itsessään saa aikaiseksi juuri mitään. Tilaaja-tuottajamallin soveltaminen ei siis ole itseisarvo, vaan ihmisten sitoutuminen malliin ja sen toimintaperiaatteisiin on avainasemassa jos aiotaan onnistua.

Vastuun kantamisen näkökulmasta molemmissa kaupungeissa oltiin sitä mieltä, että tilaaja kantaa kokonaisvastuun palveluprosessin lopputuotoksesta. Haastatteluissa kävi ilmi, että vastuu

jakaantuu eri toimijoiden välillä, mutta molemmissa kaupungeissa kuitenkin korostettiin lopullisen vastuun kantamisen olevan tilaajan tehtävä. Suurimman merkityksen tilaajan vastuun kantamisesta sai kokonaisuuksien koordinointi. Tilaaja on siis vastuussa siitä, että palveluprosessit toimivat saumattomasti ja että eri tuottajien välinen yhteistyö on sujuvaa.

Case-kohteina olleiden toisen asteen koulutuksen ja ikäihmisten palveluiden näkökulmasta tässä asiassa on kuitenkin eroja. Tampereella toisen asteen koulutus on erilainen, koska siinä ei sovelleta monituottajamallia, vaan ainoastaan sopimusohjausta. Tämä johtuu siitä, että toisen asteen koulutus on kaupungin oma organisaatio, joka tuottaa periaatteessa kaikki sen alan palvelut. Kilpailua ei juuri synny. Hämeenlinnassa ikäihmisten palveluiden tuotannosta ja palvelusopimuksesta puolestaan kilpailevat useat eri toimijat ja näin ollen Hämeenlinnassa syntyy markkinat ja aitoa kilpailua. Palveluja saatetaan ostaa useilta eri toimijoilta, ja tästä johtuen kokonaisuuden koordinointi ja hallitseminen on tutkimuskohteiden osalta Hämeenlinnassa haastavampaa. Toisen asteen koulutuksen osalta suurin haaste taas kohdistuu peruskoulun ja toisen asteen koulutuksen välisen nivel-vaiheen koordinointiin.

Molemmissa kaupungeissa nousi esiin myös samoja ongelmia. Viranomaistoiminta ja sen epäselvyydet ovat olleet sekä Tampereella että Hämeenlinnassa keskustelun aiheena. Erityisesti se, että kenelle viranomaistehtävät kuuluvat ja kenen niitä olisi järkevintä hoitaa, ovat mietityttäneet. Toinen molemmissa kaupungeissa esiin noussut ongelma on asiakasohjaus. Asiakasohjaus on aikaisemmin ollut tuottajien vastuulla niin Tampereella kuin Hämeenlinnassakin, mutta myöhemmin se on siirretty tilaajan vastuulle. Asiakasohjauksesta ja asiakasohjausjärjestelmistä on käyty paljon keskustelua.

Eroja joidenkin tilaaja-tuottajamallin ja myös kaupunkien koko toimintamallien uudistusten ongelmien tiimoilta löytyi. Haastatteluissa kävi ilmi, että Tampereella kaivattaisiin parannusta erityisesti johtokuntatyöhön. Pääsyyksi tähän ilmeni se, että johtokunnissa on osittain päässyt unohtumaan johtokuntatyön todellinen tarkoitus. Yhtenä esimerkkinä nousi esiin muun muassa se, että johtokunnan tehtävänä ei ole arvioida palvelutarpeita, vaan enemmänkin johtaa tuotantoa ja toimia tuotannon ohjaajana. Toinen Tampereella esiin noussut ongelma oli se, että

apulaispormestarijärjestelmä ei ole vielä ihan täysin toimiva. Vastuu palvelujen järjestäjänä ei ole välttämättä ihan kaikilta osin mennyt perille, ja luottamushenkilöiden keskuudessa on näyttäytynyt hieman virkamiesmäistä asennoitumista. Apulaispormestarien tehtävien selkeyttäminen ja suuremmat vastualueet voisivat mahdollisesti parantaa toiminnan tasoa.

Hämeenlinnassa yhdeksi keskeiseksi ongelmaksi on puolestaan havaittu konsernihallinnon ja tukipalveluiden johtaminen tilaaja-tuottaja-toimintatapaan. Erityisesti henkilöstö-, talous- ja kehittämispalveluiden rooli on ensisijaisen tärkeää tilaaja-tuottajamallin soveltamisessa. Hämeenlinnassa tehdyissä haastatteluissa korostettiin sitä, ettei voida ajatella tilaaja-tuottajamallissa olevan pelkästään tilaaja ja tuottaja, myös tukipalvelut ovat mallissa avainroolissa.

Keskeiset päätelmät tiivistetysti:

Tilaaaja kantaa suurimman osan vastuusta	<p>Tilaaaja kantaa vastuun palveluiden järjestämisestä sekä lopullisen palvelun vaikuttavuudesta. Vastuuta voidaan jakaa eri toimijoiden kesken, mutta tilaajan on kannettava kokonaisvastuu.</p>
	<p>Tärkeimpiä tilaajan vastuulla olevia tehtäviä on palveluprosessien koordinointi toimiviksi palveluketjuiksi. Näin vältetään päällekkäisyyksien tilaamiselta tai gappien muodostumiselta. Verkostotoiminta ja sen johtaminen on myös tilaajan vastuulla.</p>
Tehokkaan ja vastuullisen tilaaja-tuottajamallin soveltamisen avaimet	<p>Jotta tilaaja-tuottajamallia pystytään hyödyntämään mahdollisimman tehokkaasti, on tilaajan ja tuottajan erottaminen sekä selkeiden raja-aitojen muodostaminen tärkeää. On myös ymmärrettävä, että suuret muutokset palvelutuotannossa vaativat aikaa ja kärsivällisyyttä.</p>
	<p>Tilaaaja-tuottajamallin vastuullinen soveltaminen edellyttää yhteistä tahtotilaa ja luottamusta toimijoiden välillä. Dialogin on oltava toimivaa ja sisällöltään rikasta. On huomattava, että oikeat henkilöt oikeissa työtehtävissä ovat avain onnistumiseen. Suurimmat ongelmat johtuvat yleensä ihmisistä, eivät niinkään toimintamallista.</p>
Erityisiksi haasteiksi osoittautui	<p>Erityisesti asiakasohjausjärjestelmät sekä viranomaistehtävien asema herättävät keskustelua tilaaja-tuottajamallin sovelluksissa. Lisäksi johtokuntien tehtävät ja tukipalveluiden johtaminen mukaan tilaaja-tuottajamalliin koettiin haasteellisiksi case-kaupungeissa.</p>

7 POHDINTA

Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää kuka tilaajien ja tuottajien mielestä kantaa vastuun tilaaja-tuottajamallin sovellusten avulla tuotettujen palvelujen lopullisista tuotteista. Lopullisella tuotteella tarkoitettiin tässä tutkimuksessa sitä palvelua jonka kuntalainen tarpeeseensa saa. Kokonaisvastuun kantajan selvittämisen lisäksi tutkimuksen tavoitteena oli tarkastella miten kohdekaupungeissa suhtauduttiin tilaaja-tuottajamallin soveltamisen mukanaan tuomiin, mallin toimivuuden kannalta hyvin tärkeisiin vastuukysymyksiin. Tutkimuksen aikana suoritetuissa haastatteluissa pyrin selvittämään myös sitä, miten kokonaisvastuun käsite koettiin haastateltavien keskuudessa. Tavoitteena oli tarkastella myös niitä osa-alueita, joissa vastuunjaossa sekä –kantamisessa oli ilmennyt ongelmia. Tilaja-tuottajamallin soveltaminen oli saanut aikaiseksi myös monia positiivisia asioita, ja nämä seikat tulivat haastatteluissa sekä tilaajien että tuottajien puolesta esiin.

Tutkimuksessa kävi ilmi, että kokonaisvastuuseen sekä vastuun- ja työnjakoon liittyvät asiat ovat jäsenyneet niiden parissa työskentelevien ihmisten ajatuksissa melko hyvin. Tilaja-tuottajamallin edellyttämä organisaatiomuutos on kuitenkin haasteellista toteuttaa, etenkin siitä näkökulmasta että mallin ideologia ymmärrettäisiin täysin ja että mallia sovellettaisiin mahdollisimman kokonaisvaltaisesti. Kokonaisvastuun kantajaksi tutkimuksessa osoittautui tilaaja. Kaikki tutkimuskaupungeissa haastatellut henkilöt totesivat tilaajan kantavan lopullisen vastuun palveluprosessien lopputuotoksista. On kuitenkin huomioitava se, että kokonaisvastuun käsite ei aina ole niin yksinkertainen. Tutkimuksessa ilmeni, että vastuu jakaantuu eri toimijoiden välillä aina tilanteesta riippuen, ja että vastuuta ei voi aina tarkastella samasta näkökulmasta. On pystyttävä huomioimaan eri toimijoiden roolit ja tarkasteltava vastuuta myös heidän näkökulmistaan. Vaikka tilaaja kokonaisvastuuta palveluprosessien lopputuotoksista kantaakin, eivät tuottajat kuitenkaan ole täysin vapaita vastuusta. Tilajan ja tuottajan välinen yhteistyö on useimmiten lähempänä kumppanuutta kuin pelkkää juridista sopimusohjausta, joten onnistuneen yhteistyön avaimet ovat siinä, että molemmat kantavat vastuunsa yhdessä sovituista asioista.

Erittäin tärkeäksi tilaaja-tuottajamallin osa-alueeksi tutkimuksessa ilmeni kokonaisuuksien koordinointi. Sekä tilaajat että tuottajat korostivat sitä, että yksi tärkeimpiä tilaajan vastuualueita on koordinoida palveluprosessien ja hoitoketjujen eri toimijoiden yhteistyöstä saumatonta ja sujuvaa. Näiden palveluprosessien ja hoitoketjujen lopputuotokset ovat usein juuri näiden eri toimijoiden yhteistyön aikaansaannoksia, joten heidän yhteistyönsä koordinoinnista vastuun kantava taho kantaa tällöin vastuuta myös varsinaisesta lopputuotoksesta. Koordinoititehtävä lankeaa luonnollisestikin tilaajalle, sillä tilaaja pystyy tarkastelemaan palveluprosesseja paremmin kokonaisuutena. Tilaajan koordinoimissa suurempaa kokonaisuutta, on tuottajan vastuulla puolestaan tuottaa paras mahdollinen palvelu tilaajan kanssa sopimillaan kriteereillä. Kun tämä työnjako on organisoitu hyvin, on parhaan mahdollisen palvelun järjestäminen ja tuottaminen mahdollista.

Tilaaja-tuottajamallista puhuttaessa on huomattava että mallin onnistunut soveltaminen edellyttää toimivaa ihmisten välistä vuorovaikutusta. Sisällöllisesti hedelmällinen dialogi eri tahojen välillä edesauttaa siinä, että mallin mukanaan tuomat haasteet saadaan muunnettua mahdollisuuksiksi. Hyvän dialogin taustalla puolestaan ovat aina ihmiset. Oikeanlaisen asenteen omaavat ihmiset oikeissa rooleissa ja työtehtävissä rakentavat tukevat perustukset hyvälle vuorovaikutukselle sekä toimivalle dialogille. Tämän lisäksi on huomioitava myös se, että aktiivisenkin dialogin sisällön merkitys on olematonta, jos dialogia käyvien ihmisten välillä ei ole luottamusta. Luottamus ihmisten välillä osoittautui avaimeksi onnistuneeseen vuorovaikutukseen.

Tutkimuskaupungeissa koettiin että tilaaja-tuottajamallin soveltaminen tuo mukanaan myös erilaisia ongelmia, joiden ratkaiseminen edellyttää aikaa ja asioiden huolellista harkintaa. Esiin nousivat erityisesti asiakasohjauksen ja asiakasohjausjärjestelmien organisoimien ongelmat. Kenelle asiakkaiden valinta ja ohjaaminen kuuluu? Paras tieto asiakkaista on varmasti tuottajilla, mutta resurssit puolestaan tilaajilla. Tuottajilla on luontainen intressi asiakasohjaukseen, sillä heidän tulonsa ovat pitkälti asiakasmäärästä riippuvaisia. Tilaajilla voi puolestaan olla intressi tavoitella kustannussäästöjä, mutta se saattaa johtaa asiakkaiden tarpeiden vähättelyyn ja aliarviointiin. Tällöin mahdolliset säästöt muodostuisivat asiakkaiden hyvinvoinnin karsimisella, ja näin ollen väärästä kohteesta. Tämä ongelma aiheuttanee varmasti jatkossakin keskustelua.

Toinen mallin aiheuttama epäselvyys kohdistuu viranomaistoimintaan, eli ongelma on samantyyppinen kuin asiakasohjauksen kohdalla. Viranomaistoimintoja ei voida ulkoistaa sillä ne kuuluvat lakisääteisestikin kunnan vastuulle. Usein tuotanto-organisaatioissa on kuitenkin parempi tietämys monista palvelutuotannon etulinjan asioista, mutta tästä huolimatta viranomaisluonteiset tehtävät ovat luonnollisesti enemmän tilaajan vastuulla.

Toisen asteen koulutus Tampereella sekä ikäihmisten palvelut Hämeenlinnassa eroavat toisistaan monellakin tapaa, muun muassa aitojen markkinoiden ja monituottajamallin soveltamisen tiimoilta. On kuitenkin havaittavissa että ongelmia on syntynyt samoissa asioissa, eli esimerkiksi viranomaistoiminnan tai asiakasohjauksen suhteen. Ovatko nämä havaitut ongelmat tilaaja-tuottajamallin yleisiä ongelmia, vai vain näiden kahden tutkimuskohteen ongelmia? Uskon että nämä edellä mainitut ongelmat ovat luonteeltaan sellaisia, että lähes kaikissa tilaaja-tuottajamallin sovelluksia hyödyntävissä kunnissa ja organisaatioissa niitä joudutaan miettimään. Vastuunjaon epäselvyyksien näkökulmasta sekä asiakasohjaus että viranomaistoiminta ovat varmastikin usein esiintyviä solmukohtia kuntien soveltamisessa tilaaja-tuottajamalleissa ympäri Suomea.

Tutkimukseni ei välttämättä paljastanut varsinaisesti mitään uusia tilaaja-tuottajamallin perusideologiaa mullistavia tutkimustuloksia. Mielestäni kokonaisvastuun näkökulmasta tarkasteltu tilaaja-tuottajamalli on hieman erilainen lähestymistapa, jo muuten melko suosittuun tutkimusaiheeseen. En keskittynyt tutkimuksessa niinkään kustannusten vähentämiseen tai tuloksellisuuden parantamiseen, vaan valitsin tutkimustavoitteeksi toimintamallin parissa työskentelevien ihmisten työnteon sekä kuntalaisten tarvitsemien palveluiden laadun parantamisen kannalta hyvin oleellisen näkökulman. Uskon että valitsemani näkökulma on tilaaja-tuottajamallin sovellusten kannalta jatkossa yhä tärkeämpi, ja että monissa kunnissa jo mallin käyttöönoton suunnitteluvaiheessa pohditaan hyvinkin tarkkaan kokonaisvastuuseen ja vastuunjakoon liittyviä kysymyksiä.

Tutkimustuloksia on mahdollista hyödyntää jatkossa muun muassa siten, että vuorovaikutuksen ja dialogin parantamiseen keskityttäisiin jo huomattavasti aiemmin. Toivottavaa olisi, että keskusteluyhteys kunnissa olisi parhaalla mahdollisella tasolla jo ennen tilaaja-tuottajamallin

sovelluksia suunniteltaessa. Näin esimerkiksi ongelmatilanteissa voimavarat pystyttäisiin heti keskittämään todellisen ongelman ratkaisuun, eikä huono vuorovaikutus tilaajan ja tuottajan välillä tai luottamuksen puutteesta kärsivä dialogi olisi yhteistyön esteinä. Näihin seikkoihin tulisi kunnissa paneutua myös teoreettisesti ennen kuin uudistuksia lähdetään toteuttamaan liian innokkaasti. Näin kaikki osapuolet tietäisivät miten toimia sitten kun on käytännön toteuttamisen vuoro. On muistettava, että malli itsessään ei tee mitään, kaikki on aina riippuvaista mallin parissa työskentelevistä ihmisistä.

Tutkimustyön edetessä havaitsin että vastaan tuli uusia ja mielenkiintoisia jatkotutkimuskohteita. Edellä mainitut asiakasohjaus ja viranomaistoiminta sekä niihin liittyvät vastuunjaon epäselvyydet herättävät varmasti monissa kunnissa kiinnostusta. Lisäksi tutkimusprosessin aikana ilmeni, että kokonaisvastuuseen hyvin tiiviisti liittyvä tilaajaosaaminen herättää edelleen kysymyksiä. Esimerkiksi siitä näkökulmasta, että kokonaisuuden hallintaan liittyen on tilaajan pystyttävä tilaamaan entistä suurempia palvelukokonaisuuksia. Tähän taas puolestaan liittyy se, että tilaaja pyrkii mitä enenevässä määrin tilaamaan vaikuttavuutta puhtaiden suoritteiden sijaan. Sosiaali- ja terveyssektorilla tilaaja tilaa hyvinvointia, ei lääkärikäyntejä. Erityisesti tämä vaikuttavuuden määrittelyn ongelma tuli ilmi haastattelujen aikana. Hyvä jatkotutkimusaihe olisikin se että miten osataan tilata vaikuttavuutta? Tilaaja-tuottajamallin käyttöönottoon liittyen toinen esiin noussut ongelma, ja näin ollen myös hyvä jatkotutkimuskohde, on kunnan tukipalvelujen asema tilaaja-tuottajamallissa. Tutkimisen arvoinen näkökulma voisi olla se, että miten tukipalvelut johdetaan mukaan osaksi toimivaa tilaaja-tuottajamallia?

LÄHTEET

Aamulehti. 17.8.2009.

Anttiroiko, A-V., Haveri, A., Karhu, V., Ryytänen, A. & Siitonen, P. 2007. *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet*. Tampere: Tampere University press.

Eloranta, J. 1996. *Tilaaaja-tuottajamallin miinat ja mahdollisuudet. Mietteitä kuntien palvelujen tuottamisesta*. Helsinki: Kunta-alan ammattiliitto.

Hakari, K. 2009. *Tampereen toimintamallin uudistus – vastaus tulevaisuuden haasteisiin*. Teoksessa A. Haveri, K. Majoinen & A. Jäntti (toim.) *Haastava kuntajohtaminen*. Helsinki: Suomen kuntaliitto. 84-92.

Harjula, H. & Prättälä, K. 2007. *Kuntalaki. Taustat ja tulkinnat*. Helsinki.

Hirsjärvi, S., Remes, P., & Sajavaara, P. 2009. *Tutki ja kirjoita*. Helsinki.

Hood, C. 1995. *The "New Public Management" in the 1980s: Variations on a theme*. Accounting, Organizations & Society Vol. 20 no. 2/3 1995, 93-109. Elsevier Science Ltd.

Hämeenlinnan kaupungin verkkosivut. <www.hameenlinna.fi> Luettu: 27.5.2010.

Ingarden, R. 1970. *Man and Value*. Translation by Arthur Szylevitz – Washington D.C.. Catholic University of America Press; Munchen.

Jansen, E.P. 2008. *New Public Management: Perspectives on performance and the use of performance information*. Financial Accountability & Management 24(2) May 2008, 169-191. Blackwell Publishing Ltd.

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*. Tampere: Tampereen yliopisto.

Kolehmainen, S. 2007. *Tuotteistus ja kustannuslaskenta tilaaja-tuottajamallissa*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Komulainen, M. 2010. *Ulkoistaminen kunnissa*, väitöskirja. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Koppell, J. 2005. *Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of "Multiple Accountabilities Disorder"*. Public Administration Vol.65 1/2005, 94-108.

Kuntalaki (1995/365)

Kuopila, A., Blom, J., Eloranta, E-J., Koivunen, M., Lähteenmäki, H., Möttönen, S., Ojala, J., Pohjola, T., Pulkkinen, M-R., Päckilä, J. & Ruotsalainen, A. 2007. *Tilaaaja-tuottaja-toimintatapa – Ideasta käytäntöön*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Kähkönen, L. 2007. *Näennäismarkkinoiden tehokkuuden rajoitteet ja mahdollisuudet paikallishallinnon palveluissa*, väitöskirja. Tampere: Tampere University Press.

Lapsley, I. 2008. *The NPM Agenda: Back to the future*. Financial Accountability & Management 24(1) Feb 2008, 77-96. Blackwell Publishing Ltd.

Laurinkari, J., Niemelä, P., Pusa, O. & Kainulainen, S. 1995. *Kunta valintatilanteessa: Kuka tuottaa ja rahoittaa palvelut?*. Helsinki: Kunnallisalan kehittämissäätiö.

Le Grand, J. & Bartlett, W. 1993. *Quasi-markets and social policy*. Hong Kong: MacMillan Press.

Lievonen, K-M. 1997. *Kuntien hankinnat ja uudet palveluntuottajat*. Turku: Turun Yliopisto.

Lähdesmäki, R. 2003. *New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen. Tutkimus tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulosvastuusta sekä niiden määrittelemistä valtion keskushallinnon reformeista Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun*. Vaasa. Acta Wasaensia. No. 113. Hallintotiede 7. Universitas Wasaensis.

Mayston, D. *Principals, Agents and the Economics of Accountability in the New Public Sector*. Accounting, Auditing & Accountability Journal Vol.6 no.3 1993, 68-96. MCB University Press.

Meklin, P. & Näsi, S. 1994. *Budjettiohjauksen uudistus ja laskentatoimen muuttuva rooli julkisessa hallinnossa*. Hallinnon tutkimus 13:4, 231–243.

Meklin, P. 2006. *Tehokkuutta etsimässä. Hierarkioiden näkyvät ja näkymättömät kustannukset.* Teoksessa *Kuntarakenteita etsimässä.* Tampere: Tampere University Press.

Morrison, J. & Salipante, P. 2007. *Governance for Broadened Accountability: Blending Deliberate and Emergent Strategizing.* *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* vol.36 no.2 2007, 195-217.

Myllyntaus, O. 2002. *Kuntatalouden ohjaus. Budjetoinnin ja kirjanpidon teoriaperusteita ja kehityssuuntia.* Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Määttä, J. 2010. *Hybridiorganisaatioiden ja niiden konsernijohtamisen muotoutuminen,* väitöskirja. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Näsi, S. 1996. *Kunnallisen laskentatoimen, tilinpäätösraportoinnin ja tilivelvollisuuden kehitys 1920-luvulta nykypäiviin.* *Kunnallistieteen aikakauskirja* 3/1996, 228-244. Kunnallistieteen yhdistys ry.

Pietikäinen, R. 2009. *Yksilön vai talouden ehdoilla? Tilaaja-tuottaja-toimintatapa sosiaalisen työllistämisen kentällä.* Helsinki: Valtakunnallinen työpajayhdistys ry.

Pohjola, M. & Koponen, A. *Näennäismarkkinoiden toimivuuden edellytykset – välittäjätoiminnot markkinalähtöisen tarkastelutavan ytimessä.* *Kunnallistieteen aikakauskirja* 2/2008, 150-170. Kunnallistieteen yhdistys ry.

Saarelainen, T. & Virtanen, P. 2010. *Sopimusohjaus kuntapalveluissa.* *Hallinnon tutkimus* 2/2010, 134-152.

Siverbo, S. 2001. *Reformer och regler: om att spara och förändra i offentliga organisationer.* Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.

Siverbo, S. 2004. *The purchaser-provider split in principle and practice: Experiences from Sweden.* *Financial Accountability & Management* 20(4) November 2004, 401-420. Blackwell Publishing Ltd.

Stenius, A. 1994. *Järjestämis-tuottamis- mallista Englannin julkishallinnossa.* Helsingin kaupunki, sosiaalivirasto. Sosiaaliviraston julkaisusarja A3/1994.

Stenvall, J. & Airaksinen, J. 2009. *Manse mallillaan. Tampereen mallin arviointi ja palveluinnovaatiot*. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Tampereen kaupungin uusi toimintamalli 2007-. <<http://www.tampere.fi>> Luettu 24.5.2010.

Tampereen kaupungin verkkosivut. <<http://www.tampere.fi>>. Luettu 18.5.2010.

Tampere toimii -esite. <<http://www.tampere.fi>>. Luettu 18.5.2010.

Tuominen, E. 2011. *Apulaispormestari osallistuu valmisteluun alusta asti*. Kuntalehti 5/2011, 52. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Uudistuva Hämeenlinna 2015 –kaupunkistrategia. <www.hameenlinna.fi> Luettu: 27.5.2010.

Vakkuri, J. 2008. *Markkinaton kunta markkinayhteiskunnassa – kilpailun ja valinnan ongelma kuntapalveluissa*. Kunnallistieteen aikakausikirja 2/2008, 109-112. Kunnallistieteen yhdistys ry.

Valkama, P. 1994. *Tilaaja-tuottajamalli – mainostemppu utopiaan?* Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Valkama, P., Marja-aho, M. & Siitonen, P. 2004. Kaupunginosan palveluiden järjestämisen vaihtoehdot. Kuntien yhteisen kaupunginosan palvelujärjestelmä – esimerkkinä Vuores. Acta-sarja nro 169. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

Valkama, P., Kallio, O., Haatainen, J., Laurila, H. & Siitonen, P. 2008. *Kuntapalvelujen kilpailuttamisen taloudelliset vaikutukset, I osa*. Kunnallisan alan kehittämissäätöön Kunnat ja kilpailu –sarjan julkaisu nro 9, Vammala.

Vuorinen, E. 1995. *Tilintarkastus uudessa kunnalliskulttuurissa*. Turku.

Henkilökohtainen haastattelu 19.10.2010

Ala-Kokko, S. Hämeenlinnan kaupungin ikäihmisten laitospalvelujen palvelujohtaja.

Henkilökohtainen haastattelu 28.10.2010

Hakari, K. Tampereen kaupungin hyvinvointipalvelujen kehitysjohtaja.

Henkilökohtainen haastattelu 8.10.2010

Kivekäs, P. Tampereen kaupungin vs. tilaajajohtaja.

Henkilökohtainen haastattelu 19.10.2010

Lindberg, J. Hämeenlinnan kaupungin ikäihmisten palvelujen sekä terveyttä ja toimintakykyä edistävien palvelujen tilaajajohtaja.

Henkilökohtainen haastattelu 11.10.2010

Mannila, T. Tampereen kaupungin osaamisen ja elinkeinojen kehittämisen lautakunnan vs. tilaajapäällikkö.

Henkilökohtainen haastattelu 29.9.2010

Mäkelä, R. Tampereen kaupungin toisen asteen koulutuksen talouspäällikkö.

Henkilökohtainen haastattelu 26.10.2010

Raukko, P. Hämeenlinnan kaupungin palvelutuotantojohtaja.

LIITE

Liite 1: Haastattelurunko

Tilaaaja-tuottajamalli ja sen soveltaminen

1. Onko tilaaaja-tuottajamallin soveltamisessa mielestänne tutkimuskaupungissa onnistuttu? Onko tavoitteet saavutettu? Mikä on hyvää ja mikä huonoa?
2. Miten koette tilaaaja-tuottajamallin soveltamisen onnistuneen tutkimuskohteen kannalta?
3. Onko tutkimuskohteen näkökulmasta toiminnan työnjako sekä roolitus tilaaajan ja tuottajan välillä mielestänne selkeä ja toimiva? Missä olisi parannettavaa?

Kokonaisvastuu tilaaaja-tuottajamallin sovelluksissa

4. Palveluprosessit jakaantuvat usein siten, että eri osapuolten vastuulla on eri prosessin osia. Mitä tällöin mielestänne tapahtuu kokonaisvastuulle palveluketjun lopputuotoksesta? Onko havaittavissa mahdollista vastuun pätkittäisyyttä?
5. Palveluntuottajia voi olla paljon. Onko mahdollista että tuottajien keskinäisestä yhteistyöstä kokonaisvastuuta ei ole kellään? Miten tämä saattaa tulla ilmi ja mitkä voivat olla seuraukset?
6. Miten mahdollinen kokonaisvastuun puuttuminen heijastuu tutkimuskohteen toimintaan? Millaisia vaikutuksia voi esiintyä esim. opetuksen, toiminnan taloudellisuuden tai laadunarvioinnin kannalta? Miten tilannetta voitaisiin mielestänne parantaa?
7. Tilaaaja-tuottajamallissa palveluprosesseja saatetaan pilkkoa hyvinkin pieniin osiin. Onko palveluketjuissa havaittavissa katkoksia tai häiriöitä? Minkälaisia ne voisivat olla tutkimuskohteen toiminnassa ja miten ne tulevat ilmi?
8. Tilaaaja-tuottajamallin ongelmiksi on kuvailtu dialogittomuutta sekä liiallista tilaaaja-tuottaja-keskeisyyttä. Onko tällaista mielestänne havaittavissa tutkimuskohteen toiminnassa? Miten asiakaslähtöisyyttä on pyritty vahvistamaan ja onko siinä onnistuttu?

Kokonaisvastuun puuttumisen mahdolliset vaikutukset

9. Minkälaisia voivat olla kokonaisvastuun puuttumisen tai muiden vastuunjaon epäselvyyksien taloudelliset vaikutukset? Tilaaaja-tuottajamallin sovellusten yksi lähtökohdista on kustannustehokas palvelutuotanto. Miten epäselvät vastuukysymykset heijastuvat tähän tavoitteeseen?
10. Toimiiko tilaaaja-tuottajamallin soveltamisen onnistumisen edellyttämä vastuunkantaminen tutkimuskohteen näkökulmasta? Jos toimii niin missä se näkyy, ja jos ei toimi niin mistä se on havaittavissa?
11. Onko vastuun pallottelu eri osapuolten välillä yleistä epäselvissä tilanteissa? Mistä tällainen mahtaa johtua ja miten epäselvyydet pyritään tällöin ratkaisemaan? Miten tällaisilta tapauksilta pystyttäisiin etukäteen välttämään?