TAMPEREEN YLIOPISTO
Taloustieteiden laitos

TUOTTEISTUS JA KUSTANNUSLASKENTA TILAAJA-TUOTTAJAMALLISSA

Tuotekohtaisten kustannuslaskentamallien kehittäminen Tampereen kaupungin tuotantoyksikölle

Kunnallistalous
Pro gradu -tutkielma
Toukokuu 2006
Ohjaaja: Pentti Meklin

Sanna Kolehmainen

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto	Taloustieteiden laitos; kunnallistalous
Tekijä:	KOLEHMAINEN, SANNA
Tutkielman nimi:	Tuotteistus ja kustannuslaskenta tilaaja-tuottajamallissa – Tuotekohtaisten kustannuslaskentamallien kehittäminen Tampereen kaupungin tuotanto-yksikölle
Pro gradu -tutkielma:	97 sivua, 3 liitesivua
Aika:	Toukokuu 2006
Avainsanat:	Tilaaja-tuottajamalli, tuotteistaminen, vaikuttavuus, kustannuslaskentamalli

---

Kunta-alalle kohdistuvien muutospaineiden vuoksi kuntien on etsittävä palvelutuotantoonsa uusia kustannustehokkaita ratkaisuja. Ratkaisuja etsitään yhä enemmän markkinataloudesta. Tutkimuksen pohjalla on tilaaja-tuottajamalli, joka on esimerkki kuntien markkinasuuntautuneesta toimintatavasta ja jonka soveltaminen Suomen julkisessa taloudessa on ajankohtaista. Tilaaja-tuottajamallin lähtökohdat ovat asiakaslähtöisyyden korostaminen ja tuotannon tehokkuuden lisääminen.

Tutkimuksen keskeiset osa-alueet ovat tilaaja-tuottajamallin lisäksi tuotteistaminen, kustannuslaskenta, palvelujen vaikuttavuus ja Tampereen kaupungin toimintamallin uudistus. Tutkimuksen tavoitteina on kehittää tuotekohtaiset kustannuslaskentamallit Tampereen kaupungin sosiaali- ja terveystoimen tuotantoyksikölle ja arvioida tuotantoyksikön tuotteiden vaikuttavuutta ja kehitettäviä kustannuslaskentamalleja tutkimuksessa asetettavien kriteerien pohjalta. Tutkimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi tutkimuksessa kuvataan tuotantoyksikön tuotteet ja tuotteistusprosessin eteneminen Tampereen kaupungin sosiaali- ja terveystoimessa.

Tutkimustuloksena kehitettiin tutkimuksen empiirisessä osassa kaksi kustannuslaskentamallia: suoraan jakolaskentaan perustuva malli ja ekvivalenssilaskentaan perustuva malli. Malleille asetettiin tutkimuksessa kriteereiksi kannustavuus, tietojen saatavuus ja tarkkuus. Malleja arvioitiin teoriatasolla, sillä niitä ei ole laajasti testattu käytännössä. Tutkimustulosten mukaan tietojen saatavuus -kriteeri ei täyty kun taas kannustavuus- ja tarkkuuskriteerien nähtiin täyttyvän osittain. Tuotantoyksikön tuotteiden vaikuttavuutta arvioitiin niin ikään kolmen kriteerin pohjalta. Vaikuttavuuskriteereiksi asetettiin asiakaslähtöisyys, myönteiset ulkoisvaikutukset ja myönteiset vaikutukset tulevaisuuteen. Tuotantoyksikön kymmenestä tuotteesta yhdeksän kohdalla kaikkien kriteerien nähtiin täyttyvän teoriatasolla. Kriteerien täyttymistä ei ole vielä testattu käytännössä, joten tuotteiden ei voida todistetusti nähdä täyttävän vaikuttavuuskriteereitä käytännön tasolla.

SISÄLLYSLUETTELO

Kuviot ja taulukot

1. Johdanto 1

1.1. Suomen kuntatalouden muutospaineet 1
1.2. Suomen kuntatalouden ohjaus 2
1.3. Tutkimuksen tavoitteet ja rajaukset 4
1.4. Tutkimusote 6

2. Tilaaja-tuottajamalli julkishallinnossa 9

2.1. Hierarkkinen oman tuotannon malli 9
2.2. Siirtyminen markkinasuuntautuneisiin malleihin 11
2.3. Tilaaja-tuottajamallin lähtökohdat 13
2.3.1. Perusasetelma ja periaatteet 13
2.3.2. Kehittämismallit 16
2.5. Kotimaisia ja kansainvälisiä kokemuksia tilaaja-tuottajamalleista 19
2.5.1. Suomi 19
2.5.2. Ruotsi 21
2.5.3. Iso-Britannia 22
2.5.4. Uusi-Seelanti 23
2.6. Mallin kritiikkiä 24

3. Palvelujen tuotteistaminen tuloksellisuuden osana 27

3.1. Tuloksellisuuskäsitteistö 27
3.2. Tuotteistamisen tavoitteet 29
3.3. Käsitteiden määrittely 31
3.3.1. Palvelun käsite 31
3.3.2. Tuotteen käsite 35
3.4. Palvelujen tuotteistusprosessi 36
3.4.1. Tuotteistuksen eteneminen 36
3.4.2. Toiminnan tehostuminen tuotteistamisen seurauksena 38

4. Palvelujen vaikuttavuus 41

4.1. Käsitteiden määrittely 41
4.1.1. Vaikuttavuuden käsite 41
4.1.2. Laadun käsite 43
4.2. Tuotteiden vaikuttavuuskriteerien asettaminen 45
4.2.1. Vaikuttavuuden näkökulmia 45
4.2.2. Tuotteiden vaikuttavuuskriteerit 46

5. Organisaation kustannuslaskenta ja laskentajärjestelmät 48

5.1. Lähtökohtia 48
5.2. Kustannuslaskennan osa-alueet 50
5.2.1. Kustannuslajilaskenta 51
5.2.2. Kustannuspaikkalaskenta 53
5.2.3. Tuotekohtainen kustannuslaskenta 54
5.2.4. Toimintoperusteinen kustannuslaskenta 56
5.3. Kustannuslaskenta tilaaja-tuottajamallissa 57
5.4. Hyvä laskentajärjestelmä 58
5.4.1. Hyvän laskentajärjestelmän tunnuspiirteet 59
5.4.2. Kustannuslaskentamallin kriteerit tilaaja-tuottajamallissa 60

6. Tampereen kaupungin toimintamallin uudistus 62

6.1. Strateginen suunnittelu 62
6.1.1. Julkisen ja yksityisen organisaation strateginen ajattelutapa 62
6.1.2. Tampereen kaupungin kaupunkistrategia 63
6.2. Toimintamallin uudistuksen lähtökohdat 66
6.2.1. Tamperelainen pormestarijärjestelmä 67
6.2.2. Tampereen kaupungin tilaaja-tuottajamalli 69

7. Sosiaali- ja terveyspalvelujen tuotantoyksikön tuotteistus 72

7.1. Sosiaali- ja terveyspalvelujen tuotteistusprosessi 72
7.2. Tuotantoyksikön tuotteiden kuvaaminen ja vaikuttavuuden arviointi 75
7.2.1. Tuotteet 75
7.2.2. Tuotteiden vaikuttavuuden arviointi kriteerien pohjalta 77
7.3. Tuotekohtaisten kustannuslaskentamallien kehittäminen ja arviointi 78
7.3.1. Suoraan jakolaskentaan perustuva malli 80
7.3.2. Ekvivalenssilaskentaan perustuva malli 81
7.3.3. Tuotteet tilaajan prosesseissa 83
7.3.4. Kustannuslaskentamallien arviointi kriteerien pohjalta 84

8. Tutkimuksen tulokset ja päätelmät 88

LÄHTEET 93

LIITTEET 98

Kuviot ja taulukot

Kuvio 1. Kunnan talouden ohjauksen kehityssuunnat (muokattu lähteestä Myllyntaus 2002, 20).
Kuvio 2. Tutkimuksen rakenne.
Kuvio 3. Hierarkkinen toimintatapa (Kallio ym. 2006, 20).
Kuvio 4. Tilaaja-tuottajamallin peruselementit (Kallio ym. 2006, 23).
Kuvio 5. Tuloksellisuuskäsitteistö (Meklin 2002, 85).
Kuvio 6. Toiminnan tehostuminen tuotteistamisen seurauksena.
Kuvio 7. Vaikutuksen käsite (Meklin 2002, 89).
Kuvio 8. Kaksi palvelun laatu-ulottuvuutta (muokattu lähteestä Grönroos 2000, 65).
Kuvio 9. Kustannuslaskennan perusasetelma (muokattu lähteestä Neilimo ja Uusi-Rauva 2005, 114).
Kuvio 10. Oman ja ulkopuolisen tuotannon kustannusten muodostuminen (Helin ja Valkama 1995, 83).
Kuvio 11. Tilaaja-lautakunnat ja apulaispormestarien työnjako (muokattu lähteestä Tampereen kaupungin organisaatio 2007, 2006).
Kuvio 12. Hyvinvointipalvelujen tuotanto-organisaatio (Tampereen kaupungin organisaatio 2007, 2006).
Kuvio 13. Tilaaja-tuottajamalliin soveltuvan tuotteistusprosessin vaiheet.

Taulukko 1. Kosmeettisen, keskitien ja aktiivisen tilaaja-tuottajamallin teoreettinen vertailu (Valkama 1995, 45).
Taulukko 2. Palvelujen ja fyysisten tavaroiden väliset erot (Grönroos 2000, 53).
Taulukko 3. Tärkeimmät kustannuslajit (Uusi-Rauva ym. 1999, 156).
Taulukko 4. Päiväsairaalatoiminnan kustannuserittely ja tuotekohtainen kustannuslaskentamalli.
Taulukko 5. Mielenterveyden avohoidon palvelujen kustannuserittely.
Taulukko 6. Avohoidon käyntien tuotekohtainen kustannuslaskentamalli.
Taulukko 7. Nuorisopsykiatrian hintalaskelma.

1. Johdanto

1.1. Suomen kuntatalouden muutospaineet

Kuntien tehtävänä on järjestää asukkailleen palveluja, jotka rahoitetaan pääosin asukkaiden maksamin verovaroin. Koska asukkaat ovat suurelta osin palvelujen rahoittajia, he myös odottavat rahoilleen vastinetta (*value for money*). Kuntien vastuu palvelujen tuottamisesta on muuttunut vastuuksi palvelujen järjestämisestä ja hoitamisesta. Kuntalaissa (365/1995) säädetään, että kunta hoitaa sille laissa asetetut tehtävät joko itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa ja kunta voi hankkia myös muilta palveluntuottajilta palveluja tehtäviensä hoitamiseksi.

Suomen kunta-alalle kohdistuu yhä enemmän uusia vaatimuksia ja paineita. Väestö ikääntyy, kilpailu asukkaista kovenee ja palvelut on pystyttävä tuottamaan entistä kustannustehokkaammin. Kuntien on tehostettava palvelutuotantoaan ja etsittävä tuotantoonsa uusia malleja ja ratkaisuja, jotta ne pystyvät jatkossa järjestämään asukkailleen näiden tarpeita vastaavat palvelut. Uusia ratkaisuja etsitään yhä enemmän yksityisiltä markkinoilta ja liiketoimintaan rakennettuja malleja sovelletaan kunta-alalla. Mallien etsiminen yritysmaailmasta ei sinällään ole uusi ilmiö, mutta keskustelu ja kiinnostus niiden todellista käyttöä ja soveltamista kohtaan on viime aikoina lisääntynyt runsaasti. Monissa Suomen kaupungeissa ja kunnissa on viime vuosina kokeiltu uusia palvelutuotannon malleja ja nämä kokeilut eivät ole ainakaan vähenemässä.

Hyvä Yritys -lehden artikkelissa Kaupungit kaipaavat kumppaneita (2005a, 8) kirjoitetaan kahden asukasluvultaan Suomen suurimpiin kaupunkeihin kuuluvan kaupungin, Tampereen ja Turun, kuntatalouden tilanteesta seuraavasti:

> ”Tampere ja Turku ovat ”pakon” edessä: kuntatalouden resurssien niukkuus, eläköityminen, vaatimustason nousu sekä yksilölliset ja erilaistuvat palvelutarpeet ohjaavat puheista tekoihin.”

Tampereen ja Turun kaupungit näkevät ainoana vaihtoehtona niukoilla talouden resursseilla ja vaatimusten lisääntyessä palvelurakenteen uudistamisen, jotta sekä kysyntä ja tarjonta että tarpeet ja osaaminen saataisiin kohtamaan. (Hyvä Yritys 2005a, 8.)

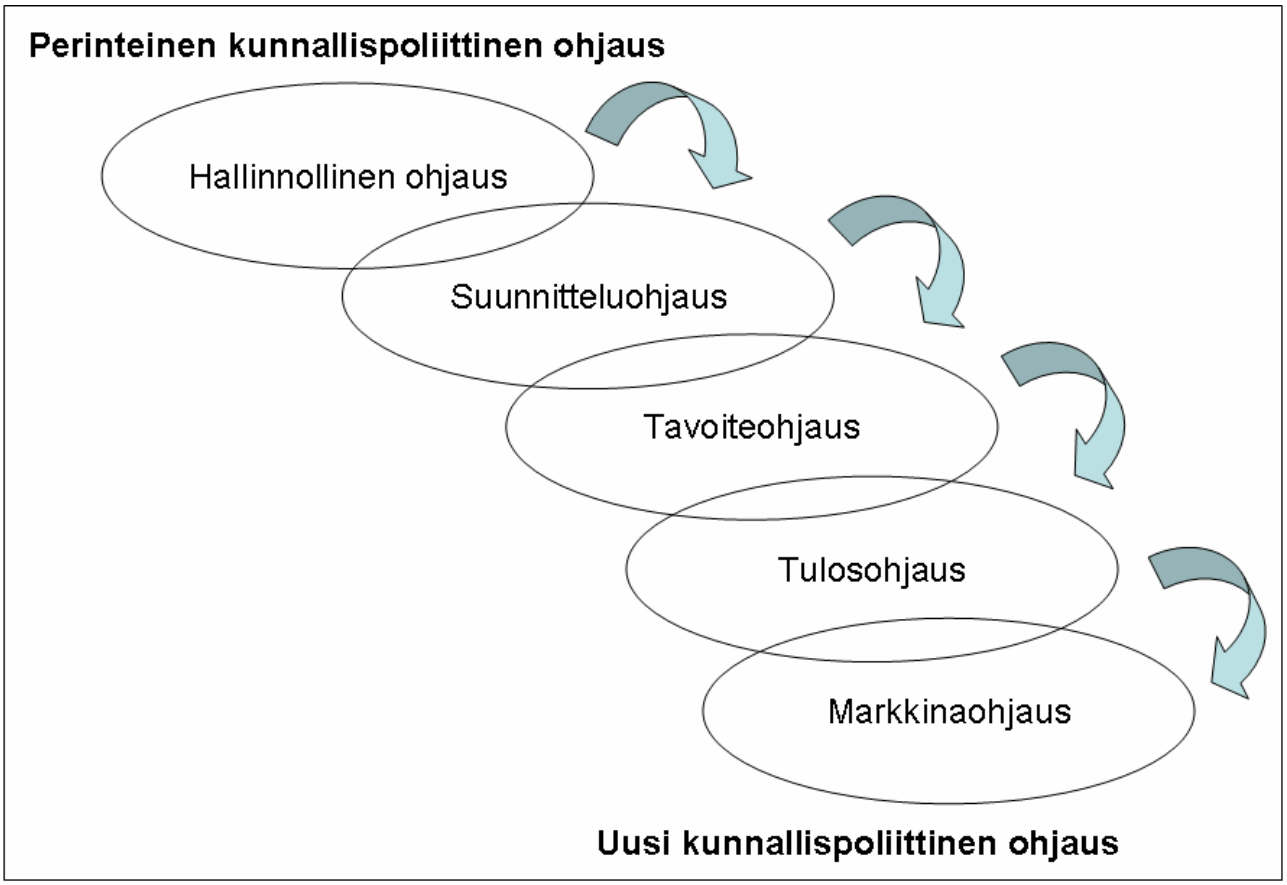
Suomen julkisessa taloudessa on parhaillaan käynnissä sisäasianministeriön asettama kunta- ja palvelurakenneuudistus. Hankkeen tavoitteena on antaa kuntien vastuulla olevien palvelujen järjestämiseksi ja tuottamisen turvaamiseksi tulevaisuudessa riittävän vahva rakenteellinen ja taloudellinen perusta. Samanaikaisesti otetaan huomioon palvelujen laatu, vaikuttavuus, saavutettavuus ja tehokkuus sekä teknologian kehittäminen. (Kunta- ja palvelurakenneuudistus, 2006.)

Kunta- ja palvelurakenneuudistus -hankkeen käytännön toteutusta ohjaavan kunta- ja palvelurakenneryhmän puheenjohtajana toimii alue- ja kuntaministeri Hannes Manninen. Manninen linjaa Hyvä yritys -lehden artikkelissa Kunnat uuden ajattelun edessä (2005b, 6), että kilpailuelementin mukaan tuominen julkiseen talouteen on välttämätöntä, jotta kullekin palvelulle saadaan oikea hinta. Mannisen mukaan palveluja tulee voida tulevaisuudessa ostaa entistä enemmän yrityksiltä. Lisäksi Manninen näkee, että palvelujen tuotteistaminen, laatukriteereiden määrittely ja luotettavan seurantajärjestelmän luominen takaavat sen, että palvelujen laatu ei kärsi. Kauppa- ja teollisuusministeri Mauri Pekkarinen kommentoi samassa artikkelissa, että kuntien tuottamisen valikoimaa pitäisi äkkiä ja rohkeasti monipuolistaa. Vastuu palvelujen järjestämisestä tulee Pekkarisen mukaan jatkossakin säilyttää kunnilla. (Ks. Hyvä Yritys 2005b, 4–6.)

1.2. Suomen kuntatalouden ohjaus

Suomen kuntatalouden ohjauksessa on siirrytty normiperusteisesta ohjauksesta kohti uusia ohjausjärjestelmiä kuten tulos- ja markkinaohjausta. Samalla on siirrytty perinteisestä kunnallis-poliittisesta ohjauksesta kohti uutta kunnallispoliittista ohjausta. Perinteisen kunnallispoliittisen ohjausjärjestelmän ominaisuutena 1900-luvun alkupuoliskolla oli Myllyntauksen (2002, 21) mukaan se, että uusi tai korjaava säännös annettiin epäkohdan korjaamiseksi eikä niinkään sen ehkäisemiseksi.

Kuviossa 1 havainnollistetaan kunnan talouden ohjauksen muotoja ja kehitystä. Perinteisen kunnallispoliittisen ohjauksen muoto oli hallinnollinen ohjaus. Vuoden 1976 kunnallislaissa tuli pakolliseksi kaiken kunnan toiminnan kattava suunnittelu. Suunnitteluohjaus oli perustana tavoite- ja tulosohjaukselle. (Myllyntaus 2002, 21–24.)



Kuvio 1. Kunnan talouden ohjauksen kehityssuunnat (muokattu lähteestä Myllyntaus 2002, 20).

Siirtymisen perinteisestä uuteen kunnallispoliittiseen ohjaukseen voidaan siis nähdä tapahtuneen 1970-luvun aikana, jolloin käynnistyi hyvinvointivaltion perustamista palveleva kokonaisvaltainen suunnittelu (Myllyntaus 2002, 20). 1980-luvun puolivälissä toteutettiin tulosohjausuudistus, jossa oli kyse siitä, että toiminnan tuloksellisuutta kuvaavat tavoitteet otettiin osaksi budjetointia ja talousarvion seurantaa. Erona tavoiteohjaukseen tulosohjauksessa on se, että enää ei käytetä sitovia tavoitteita vaan tavoiteasettelun on tarkoitus perustua tunnusluvun arvoon, joka säilyy pätevänä toimintaympäristön muutoksista huolimatta. (Myllyntaus 2002, 25–26.)

1980-luvulla alettiin puhua uudesta julkisjohtamisesta *(new public management),* jonka organisointimuotoja ovat esimerkiksi toimintojen ulkoistaminen, sisäisten markkinoiden luominen ja siirtyminen tuottajakeskeisestä tuotantomallista asiakaslähtöiseen malliin. Asiakaslähtöisyys on perustana markkinaohjaukselle. (Ks. Myllyntaus, 2002.) Markkinasuuntautuneissa malleissa on kyse siitä, että tuottajaa ei enää ohjata resurssien kautta kuten hierarkkisessa resurssiohjausmallissa vaan ohjauksen perustana ovat tuotetut palvelutuotteet. Esimerkki julkishallinnossa sovellettavasta markkinasuuntautuneesta mallista on tilaaja-tuottajamalli.

1.3. Tutkimuksen tavoitteet ja rajaukset

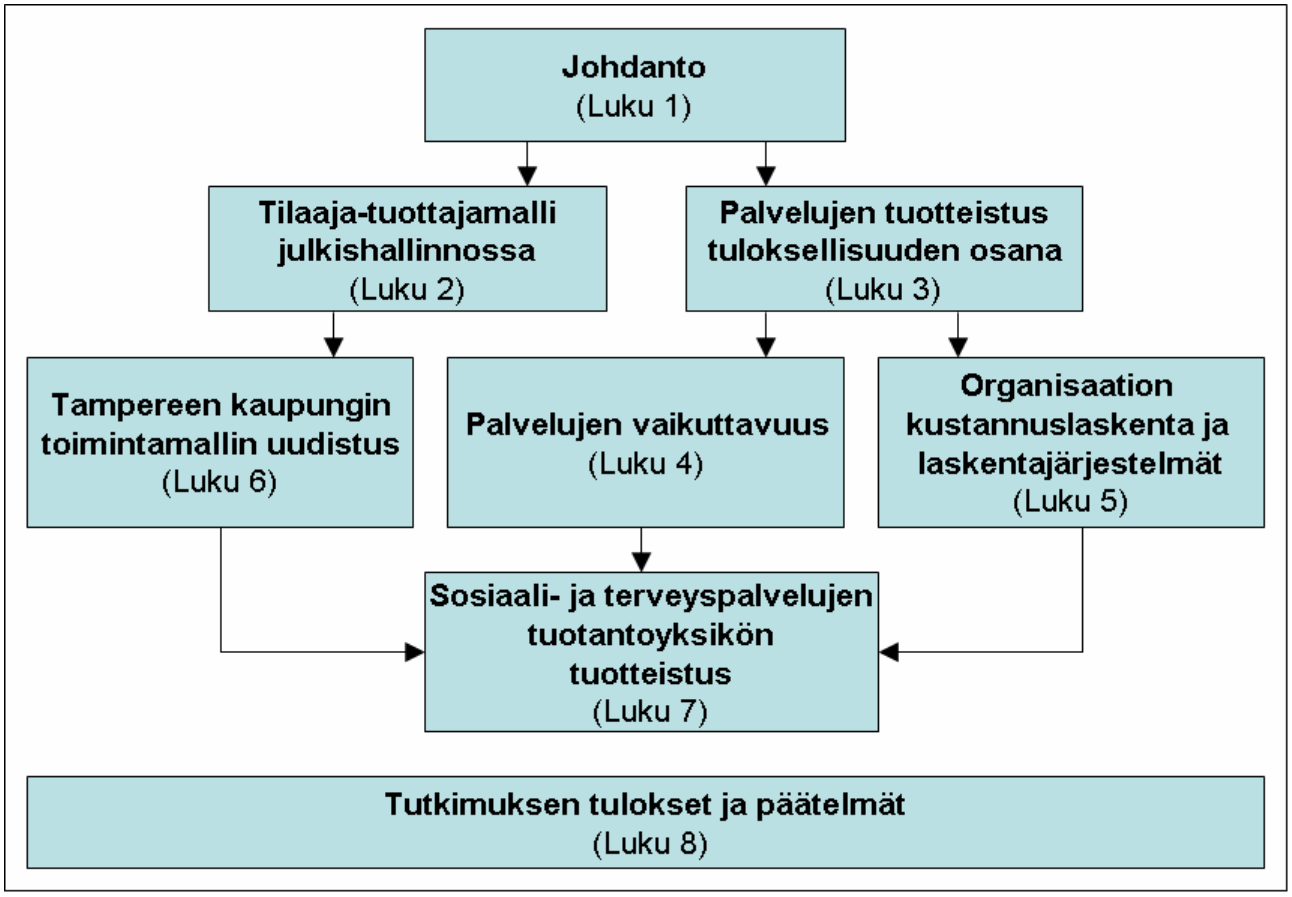
Tutkimuksessa keskitytään erityisesti yhteen uuteen kunnan palvelutuotannon markkina-suuntautuneeseen malliin, tilaaja-tuottajamalliin, jonka soveltaminen julkisessa organisaatiossa on tutkimuksen lähtökohta. Tutkimuksen tavoitteina on

- *kehittää Tampereen kaupungin sosiaali- ja terveystoimen tuotantoyksikölle tuotekohtaiset kustannuslaskentamallit, jotka soveltuvat kaupungin tilaaja-tuottajamalliin sekä*
- *arvioida tuotantoyksikön tuotteiden vaikuttavuutta ja kehitettäviä kustannuslaskentamalleja tutkimuksessa asetettavien kriteerien pohjalta.*

Tutkimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi tutkimuksessa kuvataan tuotantoyksikön tuotteet ja tuotteistusprosessin eteneminen Tampereen kaupungin sosiaali- ja terveystoimessa.

Tutkimuksen teoriaosa koostuu tilaaja-tuottajamallin, tuotteistuksen, palvelujen vaikuttavuuden ja kustannuslaskennan jäsentämisestä sekä keskeisten käsitteiden määrittelystä. Lisäksi teoriaosassa asetetaan kriteerit sosiaali- ja terveyspalvelujen tuotteiden vaikuttavuuden ja tilaaja-tuottajamallissa sovellettavien kustannuslaskentamallien arviointia varten. Tutkimuksen empiriaosassa jäsennetään aluksi Tampereen kaupungin toimintamallin uudistusta. Seuraavaksi kuvataan Tampereen kaupungin tilaaja-tuottajamalliin soveltuva palvelujen tuotteistusprosessi, sillä tuotekohtaisten kustannuslaskentamallien kehittäminen edellyttää prosessin kuvaamista. Tämän jälkeen kuvataan sosiaali- ja terveystoimen toimialalle kuuluvan mielenterveyspalvelujen tuotantoyksikön tuotteet ja arvioidaan niiden vaikuttavuutta. Seuraavaksi kehitetään tuotekohtaiset kustannuslaskentamallit ja arvioidaan malleja asetettujen kriteerien pohjalta. Tuotehinnat lasketaan kaupungin oman tuotannon

tuotteille. Ulkopuolelta ostettavien mielenterveyspalvelujen käsittely rajataan tutkimuksen ulkopuolelle. Kuviossa 2 on kuvattu tutkimuksen rakenne ja lukujen väliset yhteydet.



Kuvio 2. Tutkimuksen rakenne.

Kuten kuviosta 2 nähdään, johdantoluku kytkeytyy lukuihin 2 ja 3 ja niiden kautta tutkimuksen muihin lukuihin. Johdantoluvussa kuvataan Suomen kuntatalouden muutospaineita ja talouden ohjausta sekä asetetaan tutkimuksen tavoite ja jäsennetään tutkimusote. Luvussa 2 käsitellään tilaaja-tuottajamallia julkishallinnossa ja tällä luvulla on välitön kytkös lukuun 6, jossa kuvataan Tampereen kaupungin toimintamallin uudistusta. Luvussa 3 jäsennetään palvelujen tuotteistusta tuloksellisuuden osana. Luvulla on kytkökset lukuihin 4 ja 5. Luvussa 4 käsitellään palvelujen vaikuttavuutta ja asetetaan kriteerit sosiaali- ja terveyspalvelujen tuotteiden vaikuttavuudelle ja luvussa 5 käsitellään organisaation kustannuslaskentaa ja laskentajärjestelmiä ja asetetaan kriteerit kustannuslaskentamalleille. Sosiaali- ja terveyspalvelujen tuotantoyksikön tuotteistusta kuvaavassa luvussa 7 kytkeytyvät yhteen kaikki tutkimuksen luvut: suorat kytkökset luvulla 7 on lukuihin 4, 5

ja 6, joiden kautta luku 7 kytkeytyy välillisesti myös lukuihin 1, 2 ja 3. Luku 8 sisältää tutkimuksen tulokset ja päätelmät, joilla on yhteys tutkimukseen kokonaisuudessaan.

Tutkimuksen kohteeksi valitun tuotantoyksikön avulla pyritään ilmentämään Tampereen kaupungin tilaaja-tuottajamalliin soveltuvaa tuotteistusta ja tuotekohtaista kustannuslaskentaa mahdollisimman selkeästi ja monipuolisesti. Keskeistä ei ole niinkään se, mikä tuotantoyksikkö on valittu kuin se, että Tampereen kaupungin tilaaja-tuottajamalliin soveltuvat tuotteistuksen periaatteet tulevat esille. Tutkimuksessa kuvataan kohteen tuotteet ja lasketaan niille hinnat tutkimuksessa kehitettävien kustannuslaskentamallien avulla. Laskennassa käytetään esimerkinomaisia euro- ja suoritelukuja, sillä tutkimuksen kannalta keskeistä eivät ole absoluuttiset tuotehinnat. Tuotannossa tapahtuvan tuotantoprosessin kuvaaminen rajataan tutkimuksen ulkopuolelle. Lisäksi tutkimuksen ulkopuolelle rajataan tilaaja-tuottajamallia varten tuotteistettavien palvelutuotteiden seuranta. Tämä ei ole vielä mahdollista, sillä Tampereen kaupunki siirtyy tilaaja-tuottajamallin käyttöön vasta vuoden 2007 alussa.

Tampereen kaupungilla on jo vuonna 2004 tehty tilaaja-tuottajamallin mukaista tuotteistusta ja sovellettu sitä erityisesti päivähoitoon ja perusopetukseen sekä yhdyskuntapalveluihin. Myös sosiaali- ja terveyspalveluissa on toiminut muutamia tilaaja-tuottajamallin ns. pilottiyksiköitä. Nyt kaupungilla on tavoitteena tuotteistaa kaikki kaupungin palvelut vuoden 2007 alussa alkavaa tilaaja-tuottajamallia varten. Toimin työssäni Tampereen kaupungilla sosiaali- ja terveystoimessa taloussuunnittelijana ja tehtäviini kuuluu muun muassa sosiaali- ja terveyspalvelujen tuotteistamis-työhön osallistuminen. Tutkimuksellani ei ole toimeksiantajaa, mutta työkokemukseni kautta olen saanut monia virikkeitä ja ajankohtaista näkemystä tutkimukseeni. Työssä tehdyt havainnot antavat merkittävän panoksen käsillä olevalle tutkimukselle, ja aiheen mielenkiintoisuuden ja ajankohtaisuuden vuoksi kunnallistalouden tutkimuksen tekeminen aiheesta on erityisen mielekästä.

1.4. Tutkimusote

Tutkimuksessani on piirteitä useammasta eri tutkimusotteesta. Tutkimus on pääasiassa *kehittämistutkimus*. Tammisen (1993, 157) mukaan ”kehittämistutkimuksen tavoitteeksi määritellään nimenomaan tiettyyn yksittäiseen kohteeseen erityisen perustellusti sopivan ratkaisun tuottaminen”. Tutkimuksessa tuotetaan perustellusti sopiva ratkaisu tiettyyn yksittäiseen

kohteeseen, kun kehitetään tuotekohtaiset kustannuslaskentamallit Tampereen kaupungin mielenterveyspalveluille.

Lisäksi tutkimuksen teoriaosasta on löydettävissä *käsitetutkimuksen* piirteitä. Tamminen (1993, 145) määrittelee käsitetutkimuksen tarkoitukseksi löytää ja selventää ajattelun välineitä. Tutkimuksessa määritellään tarkoin esimerkiksi käsitteet *palvelu* ja *tuote* ja se, mitä näillä käsitteillä juuri kyseessä olevassa tutkimuksessa ymmärretään. Tutkimuksissa tarvitaankin yleensä useimmiten juuri käsiteanalyysia (Tamminen 1993, 145). Käsitetutkimuksessa keskitytään teoretisointiin ilman pyrkimystä käytännössä toimiviin ratkaisuihin (Tamminen 1993, 177). Tämän vuoksi ainoastaan nimenomaan tutkimukseni teoriaosa on osittain luonteeltaan käsitetukimusta.

Konstruktiivisella tutkimuksella on kehittämistutkimuksen kanssa samansuuntaiset tavoitteet. Kasanen, Lukka ja Siitonen (1991, 316) määrittelevät liiketaloustieteen *konstruktiivisen tutkimuksen* seuraavasti:

- Se tuottaa innovatiivisen ja teoreettisesti perustellun ratkaisun käytännön kannalta relevanttiin ongelmaan,
- sen tuloksen on todettu toimivan käytännössä ja
- sen tulos voidaan osoittaa mahdollisesti toimivaksi myös laajemmalti.

Tutkimusta voidaan perustellusti pitää osittain konstruktiivisena tutkimuksena. Liiketaloustieteiden tutkimusotetta voidaan soveltaa tässä kunnallistalouden tutkimuksessa, sillä tutkimus muodostuu liiketaloudellisista elementeistä. Tutkimuksen pohjalla oleva tilaaja-tuottajamalli on lähtöisin markkinataloudesta ja lisäksi tutkimuksessa sovelletaan samoja kustannuslaskennan perusteita, jotka ovat käytössä yksityisissä organisaatioissa.

Tutkimus tuottaa innovatiivisen ja teoreettisesti perustellun ratkaisun käytännön kannalta relevanttiin ongelmaan, kun kehitetään tuotekohtaiset kustannuslaskentamallit tuotantoyksikölle. Lisäksi tutkimuksessa kehitettyjen mallien voidaan osoittaa mahdollisesti toimivaksi myös muualla kuin kohteeksi valitussa tuotantoyksikössä. Tutkimus ei kuitenkaan täytä kokonaisuudessaan konstruktiivisen tutkimuksen piirteitä, sillä tutkimuksen tuloksena kehitettyjen kustannuslaskenta-mallien ei ole vielä todistetusti todettu toimivan käytännössä. Kuitenkin kustannuslaskentamallien avulla saavutetaan tavoiteltu tulos eli saadaan laskettua tuotteille keskimääräiset hinnat.

Tutkimuksen neljäntenä tutkimusotteena voidaan pitää perustellusti osittain arviointitutkimusta eli evaluaatiotutkimusta. Vuorelan (1993, 27) mukaan evaluaatiotutkimuksen kehittelyn alkuvaiheessa arviointimenetelmät olivat pitkälti suunnittelun ja kustannuslaskennan (vaihtoehtoisten ratkaisujen) punninnan välineitä. Tässä tutkimuksessa kehitetään tuotekohtaiset kustannuslaskentamallit, jotka ovat ns. vaihtoehtoisia ratkaisuja laskentamalleiksi ja kehitettyjä malleja arvioidaan tutkimuksessa asetettujen kriteerien pohjalta.

Kääriäisen ja Iivarin (1989, 6) mukaan evaluaatiotutkimuksella tarkoitetaan ”sellaista systemaattista, sosiaali- tai taloustieteiden menetelmiä hyväksikäyttävää tieteellistä tutkimusta, joka pyrkii selvittelemään julkisten yhteiskuntapoliittisten toimenpiteiden tuottavuutta tai vaikuttavuutta”. Kääriäinen ja Iivari jakavat evaluaatiotutkimuksen kahteen osaan: tuottavuustutkimukseen ja vaikuttavuustutkimukseen.

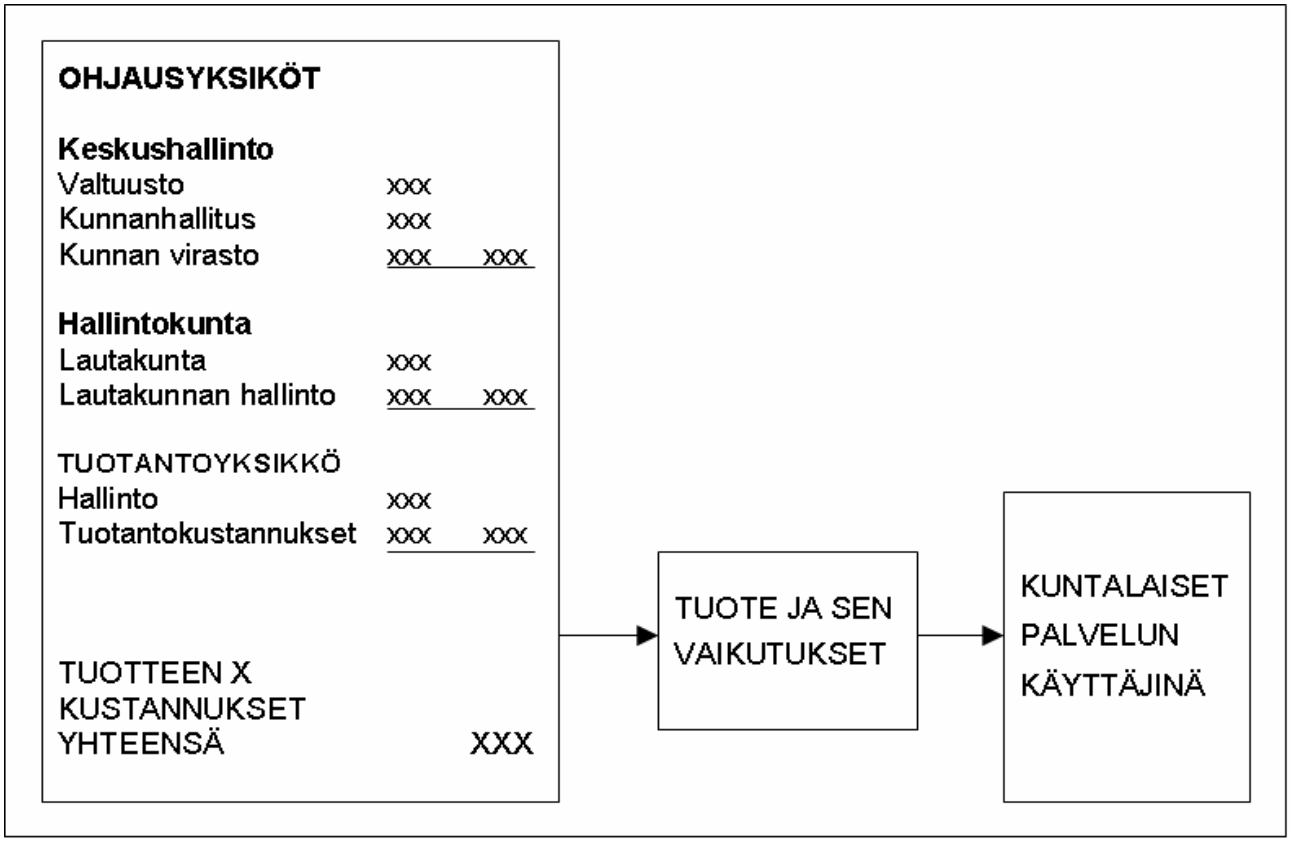
Tätä tutkimusta voidaan pitää osittain vaikuttavuustutkimuksena. Vaikuttavuustutkimusten perustavoitteena on Kääriäisen ja Iivarin (1989, 7) mukaan ”arvioida tehokkaasti tai tehottomasti tuotettujen palvelujen kykyä puuttua toiminnan kohteena olevaan asiantilaan tavalla, jota toiminnan tavoitteet edellyttävät”. Vaikuttavuusarviointi voidaan jakaa kahteen osaan: yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arviointi ja asiakaskohtaisen vaikuttavuuden arviointi (ks. Lumijärvi 1994, 21–23; Kääriäinen ja Iivari 1989, 7–8). Tutkimuksessa asetetaan perustellut kriteerit mielen-terveyspalvelujen tuotteiden vaikuttavuudelle ja arvioidaan sitä, kuinka hyvin tuotteet täyttävät niille asetetut kriteerit. Asetetuista kriteereistä yksi kuvaa pääosin asiakaskohtaista vaikuttavuutta ja kaksi yhteiskunnallista vaikuttavuutta.

Tutkimukseni on ensisijaisesti kehittämistutkimus ja toissijaisesti konstruktiivinen tutkimus. Sekä kehittämis- että konstruktiivisessa tutkimuksessa kehitetään yksittäiselle kohteelle perustellusti sopiva ratkaisu. Konstruktiivisen tutkimuksen kriteereistä tuloksen toimivuuden toteutuminen käytännössä ei täyty tässä tutkimuksessa. Lisäksi tutkimuksessa on käsite- ja arviointitutkimuksen piirteitä.

2. Tilaaja-tuottajamalli julkishallinnossa

2.1. Hierarkkinen oman tuotannon malli

Ennen tilaaja-tuottajamallin kuvaamista on syytä jäsentää kunnan hierarkkista oman tuotannon mallia. Hierarkkisen mallin kuvaaminen auttaa ymmärtämään, mikä muuttuu, kun kunnan palvelutuotannossa siirrytään tilaaja-tuottajamallin käyttöön. Tilaaja-tuottajamallin ymmärtämistä selkiyttää huomion kiinnittäminen hierarkkisen toimintatavan neljään piirteeseen: tuotantoon, ohjausprosessiin, tuotteisiin ja tuotteiden kustannusvaikuttavuuteen. (Kallio, Martikainen, Meklin, Rajala ja Tammi 2006, 19.) Kunnan hierarkkista toimintatapaa on havainnollistettu kuviossa 3.



Kuvio 3. Hierarkkinen toimintatapa (Kallio ym. 2006, 20).

Kallion ym. (2006, 19–20) mukaan hierarkkisessa toimintatavassa kunta tuottaa palvelut omana tuotantonaan ja yleensä sektoreittain linjaorganisaation alimmalla tasolla. Kunnan vastuulla olevia

palveluja tuottavia yksikköjä voidaan kutsua tuotantoyksiköiksi, joita ovat esimerkiksi koulut, terveyskeskukset ja vanhainkodit. Kuviossa 3 näkyvät ohjausyksiköt ovat hierarkiassa tuotantoyksikköjä ylemmällä tasolla olevia toimijoita ja ohjaavat tuotantoyksikköjen toimintaa.

Hierarkkisessa toimintamallissa ohjaus perustuu valta-asetelmaan, jossa ylempi hierarkiataso voi määrätä alemman tason toimintaa säädösten asettamissa rajoissa. Keskeisiä ohjauksen välineitä ovat esimerkiksi talousarviot ja -suunnitelmat. Ohjaus tapahtuu resurssiohjauksella, jolla pyritään kohdentamaan ”oikeamääräiset ja -laatuiset resurssit” ja ohjeistamaan ”resurssien oikea käyttö”. Ohjaavat yksiköt osoittavat tällöin määrärahat tuotantoyksiköille tuotannontekijä-/menolajeittain (esim. palkat, palvelujen ostot ja aineet, tarvikkeet ja tavarat). (Kallio ym. 2006, 21.)

Kuvioon 3 sisältyy tuote ja sen vaikutukset, joita kuntalaiset saavat palvelun käyttäjinä. Kallion ym. näkemyksen mukaan hierarkkisessa toimintamallissa tuotteet ja niiden vaikutukset eivät ole toimijoiden ajattelussa päällimmäisenä. Eri sektoreiden ammattihenkilöstö on kuitenkin kiinnostunut toimintansa vaikuttavuudesta ammattietiikkansa vuoksi. Hierarkkisessa mallissa budjetointi perustellaan resurssitarpeilla, ei tuotteilla ja niiden vaikutuksilla. (Kallio ym. 2006, 21.) Kallio ym. (2006, 21) kiteyttävät hierarkkisen toimintamallin kirjoittamattomaksi tausta-ajatukseksi sen, että toiminnan vaikuttavuus varmistuu ”oikeiden resurssien” sekä resurssien ”oikean käytön” perusteella.

Hierarkkisessa toimintamallissa tuotteiden nimeämiseen ja kustannusten laskemiseen omassa tuotannossa ei ole selkeitä kannustimia. Kustannuksia lasketaankin aidoille suoritteille (kuten oppilaille) ja sijaissuoritteille (kuten asukkaille) lähinnä tilastointitarpeita ja valtionosuus-järjestelmää varten. Kunnan tuottamien palvelujen kustannukset muodostuvat varsinaisista tuotanto-kustannuksista ja hierarkkisen toimintatavan ohjauksen kustannuksista. (Kallio ym. 2006, 22.)

2.2. Siirtyminen markkinasuuntautuneisiin malleihin

Kunnilla on erilaisia vaihtoehtoisia palvelujen tuotantotapoja. Muutospaineiden vuoksi kuntien on etsittävä uusia tuotantotapoja ja pyrittävä tuottamaan palvelut mahdollisimman kustannustehokkaasti. Vaikka kunnat eivät tavoittelekaan rahallista voittoa yritysten tavoin, kilpailevat ne kuitenkin asukkaista ja palvelujen laadukas taso on avainasia kunnan imagon säilyttäjänä ja kohottajana. Seuraavaksi jäsennetään markkinasuuntautuneen ajattelutavan lähtökohtia.

Kuntien siirtymistä hierarkkisesta toimintatavasta kohti markkinasuuntautunutta ajattelutapaa kuvaavat muun muassa tulos-, laatu- ja strategisen johtamisen yleistyminen kunta-alalla. Julkishallinnossa on 1980-luvun loppupuolelta lähtien alettu soveltaa laadun arvioinnissa ja kehittämisessä markkinataloudesta tuttuja ajattelutapoja. Tämä on ollut välttämätöntä julkiseen hallintoon kohdistuvien vaatimusten vuoksi. Vastine näille vaatimuksille on ollut esimerkiksi uusi julkisjohtaminen (*New Public Management; NPM*), jossa korostuu tuloksellisuusajattelu (ks. esim. Kallio ym. 2006, 12–13.)

Laadusta ja laatua painottavista johtamistavoista puhutaan Suomen kunnissa yhä enemmän. Laatujohtamismalli on lähtöisin Japanista 1950-luvulta. Vuosina 1985–1995 malli levisi Yhdysvaltoihin yhdeksi liiketaloudellisen ajattelun perusosaksi ja suomalaisten yritysten ja julkisorganisaatioiden keskusteluihin se ilmaantui ensimmäisen kerran laajasti 1980-luvulla. (Lumijärvi ja Jylhäsaari 2000, 11). Laatujohtamisesta (*total quality management*) oli kirjoitettu hyvin vähän siihen mennessä, kunnes Oakland vuonna 1988 kirjoitti aiheesta ensimmäisen painoksensa *Total Quality Management*. Sittemmin kirjoitusten määrä laatujohtamiseen liittyen on kasvanut merkittävästi. (Ks. Oakland, 2000)

Lumijärven ja Jylhäsaaren (2000, 215) mukaan organisaation johto on avainasemassa kaikissa toimintamalleissa, joihin laatujohtamista voidaan rinnastaa. Strateginen johtaminen on ylimmän johdon toteuttama prosessi, joka ohjaa, johtaa sekä antaa toimintakehyksen alemman tason operatiiviselle johtamiselle. Julkisessa hallinnossa siitä on puhuttu erityisenä toimintamallina 1970-luvulta lähtien. Strategisen suunnittelun tyypillinen menetelmä on SWOT-analyysi, jossa selvitetään organisaatiota koskevat vahvuudet, heikkoudet, mahdollisuudet ja uhkat. (Lumijärvi ja Jylhäsaari 2000, 215.)

Organisaation strateginen ajattelutapa edellyttää selkeiden tavoitteiden asettamista. Hierarkkisessa toimintatavassa toiminnan vaikuttavuus ei ole keskeistä, mutta markkinasuuntautuneissa malleissa toiminnan tulokset ja tavoitteet nousevat tärkeään asemaan. Lindroosin ja Lohiveden (2004, 152) mukaan määrällisten tavoitteiden rinnalle kannattaa asettaa myös laadullisia tavoitteita. Tavoitteiden seuraamista varten organisaatiot voivat ottaa käyttöönsä tasapainotetun mittariston (*Balanced Scorecard*, BSC) kaltaisia malleja. Julkishallinnon BSC-mittaristoa voidaan lähteä rakentamaan siitä lähtökohdasta, että kunta-alalla toiminnan vaikuttavuuden tavoitteet on usein asetettu laissa. (Julkishallintoon soveltuvasta Balanced Scorecard -mallista ks. esim. Lindroos ja Lohivesi 2004, 154.) Tämän tutkimuksen kannalta tasapainotettu mittaristo on olennainen, sillä Tampereen kaupungin strategiatyöskentelyn pohjana hyödynnetään Tasapainoisen onnistumisen -menetelmään (Balanced Scorecard) pohjautuvaa kaupunkistrategiaa.

Seuraavaksi siirrytään tarkastelemaan tutkimuksen kannalta olennaisinta, 1990-luvulla suomalaisessa kunnallishallinnossa esiin noussutta kuntien uutta palvelustrategiaa, tilaaja-tuottajamallia *(purchaser-provider model)*. Tilaaja-tuottajamalli ei ole pohjoismaisessa kunta-kentässä uusi toimintatapa, sillä jo 1960-luvulla Göteborgin kaupunki käynnisti mallin mukaisia kokeiluja. Laajemmin malli alkoi kuitenkin saada jalansijaa vasta 1980-luvulla Ruotsin kuntien keskuudessa. (Hansson 1992, 18.) Suomalainen kunnallishallinto on alkanut kiinnostua mallista niin ruotsalaisten esikuvien kuin talouslaman synnyttämien tehostamistarpeidenkin myötä. (Valkama 1994, 13.)

Tilaaja-tuottajamallin soveltaminen on esimerkki siitä, kuinka julkisen alan organisaatiot voivat etsiä vaihtoehtoisia palvelujen tuotantotapoja yksityisiltä markkinoilta. Julkisten ja yksityisten organisaatioiden tilaaja-tuottajamallien voidaan nähdä tarkoittavan pohjimmiltaan samaa asiaa eli ostamista ja myymistä. Valkama (1994, 14) kiteyttää julkishallinnon ja markkinatalouden tilaaja-tuottajamallin eron seuraavasti: ”Yksityisen sektorin johtajat eivät vain puhu tilaaja-tuottajamallista, vaan make–buy-kalkyloinnista.” Julkishallinnon tilaaja-tuottajamallin voidaankin nähdä olevan sovellus markkinatalouden jokapäiväisestä toimintatavasta.

2.3. Tilaaja-tuottajamallin lähtökohdat

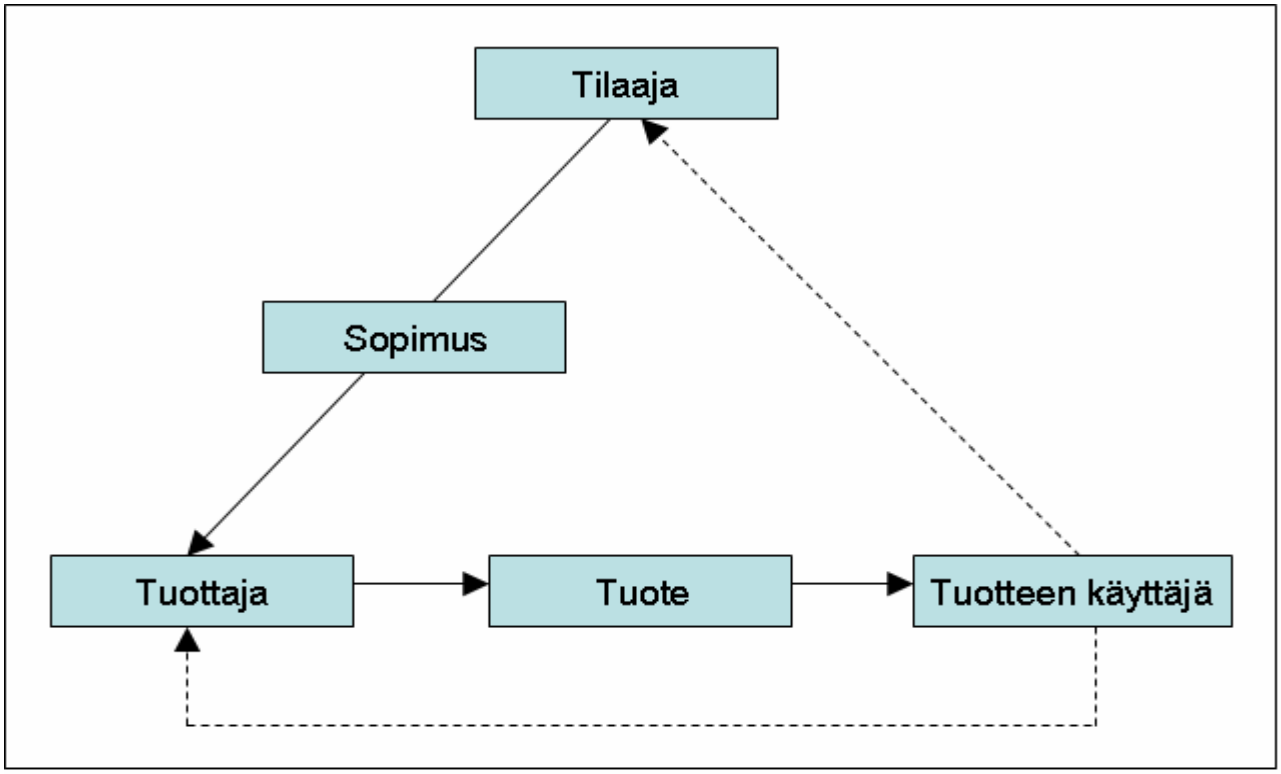
Suomen kuntakentässä tilaaja-tuottajamallin laaja soveltaminen on varsin uutta. Kiinnostus sitä kohtaan on kuitenkin ilmeistä, kun etsitään uusia palvelujen tuotantotapoja. Tilaaja-tuottajamallin avulla pyritään kehittämään julkista hallintoa ja tehostamaan kunnan palvelutuotantoa. Salmisen ja Niskasen (1996, 83) mukaan mallin tavoitteena on palvelujen edullisin kustannus–hyöty-suhde. Tilaaja-tuottajamallin lähtökohtana on kunnallishallinnon viraston pilkkominen tilaajiin eli ostajiin ja tuottajiin eli myyjiin. Jako tilaajiin ja tuottajiin kuuluu osana myös pitkälle vietyihin tulosjohtamismalleihin. Palvelujen myyjät voivat olla joko julkisen organisaation osia tai yksityisen yrityksen tuottajia. Myös liikelaitos ja yritys voidaan pilkkoa vastaavalla tavalla. Julkishallinnon ei tarvitse itse tuottaa palveluja, vaan se voi toimia niiden ostajana ja valvojana. Vastuu palvelujen järjestämisestä on viranomaisilla, mutta käytännön palvelu tulee ostopalveluina joko julkishallinnon omilta organisaatioilta tai yksityisiltä markkinoilta. (Salminen ja Niskanen 1996, 57.)

Kilpailun puutetta pidetään yhtenä keskeisimmistä syistä julkisen palvelutuotannon ongelmiin. Kunnalliset palveluntuottajat ovat pääsääntöisesti alueellisia monopoleja. Kilpailun puute on johtanut kunta-alalla alhaiseen tuottavuuteen ja säästötoimenpiteiden laiminlyöntiin. (Valkama 1994, 11.) Valkama (1994, 11) esittää, että kilpailuteoreetikkojen mukaan ”kilpailu on mekanismi, joka karsii tehottomuutta pakottamalla eri tuottajat kilpailemaan oikeudesta tuottaa julkisia palveluja.” Juuri tilaaja-tuottajamallin avulla on mahdollista tuoda kilpailu mukaan julkiseen palvelutuotantoon.

2.3.1. Perusasetelma ja periaatteet

Kallio ym. (2006, 23) ovat esittäneet tilaaja-tuottajamallin peruselementit seuraavan sivun kuviossa 4 kuvatulla tavalla. Kuviosta nähdään, että keskeiset toimijat mallissa ovat tilaaja, tuottaja ja tuotteen käyttäjä. Tilaaja-tuottajamallissa hierarkkisen toimintamallin käsky- ja resurssiohjaus muuttuu tilaajan ja tuottajan väliseksi sopimuksilla tapahtuvaksi ohjaukseksi (*contract management*).

Tilaaja-tuottajamallissa sopimuksen kohteena ovat tuotteet, joita tilaaja tilaa tuottajalta palvelun käyttäjille. Käyttäjät ovat ensisijaisesti kuntalaisia, mutta käyttäjä voi olla myös kunnan oma organisaatioyksikkö.



Kuvio 4. Tilaaja-tuottajamallin peruselementit (Kallio ym. 2006, 23).

Kuvion 4 asetelmassa katkoviivanuolet kuvaavat yhteydenpitoa käyttäjiin ja heidän palautteeseensa. Palautteen antaminen palvelusta on keskeistä, sillä ilman palautetta tilaaja ja tuottaja eivät voi varmistua kysynnän ja tarjonnan kohtaamisesta. Toinen keskeinen seikka on palvelujen vaikuttavuuden arviointi, sillä ilman kokemuksia vaikuttavuudesta palvelujen laatua ei voida kehittää käyttäjien tarpeita vastaavaksi.

Tilaaja-tuottajamallin perusperiaatteita voidaan jäsentää myös Valkaman (1994, 15) esityksen pohjalta siten, että keskitytään kahteen lähtökohtaiseen periaatteeseen. Ensimmäisen periaatteen mukaan organisaation kaksi päätehtävää, tilaaminen ja tuottaminen, tulee erottaa toisistaan. Poliitikot huolehtivat tilaamisfunktion hoitamisesta määrittelemällä ja päättämällä, mitä palveluja kunnan verotuloilla hankitaan. Päätilaajatahona on kunnanvaltuusto, joka voi delegoida osan

vallastaan hallitukselle ja lautakunnille. Periaatteen mukaan palvelujen määrittelyn ja tilaamisen tulee kuulua eri toimintataholle kuin palvelujen fyysisen tuottamisen. (Valkama 1994, 15.)

Toisen periaatteen mukaan tilaajan ja tuottajayksiköiden välille tulee rakentaa ns. näennäismarkkinat eli markkinoita muistuttava ostaja–myyjä-suhde. Tämä tarkoittaa sitä, että tilaajan ja tuottajan välille muotoillaan ostoprosessin kaltainen suhde. Ensimmäisessä periaatteessa on kyse normi- ja määräysjohtamisesta, toisessa taas kilpailu- ja sopimustoiminnasta. Jälkimmäisen periaatteen mukaan tuottajayksiköt joutuvat kilpailemaan keskenään tuotanto-oikeudesta. (Ks. Valkama, 1994.)

Myös Salmisen ja Niskanen puhuvat tilaajan ja tuottajan välillä vallitsevista ns. näennäismarkkinoista eli markkinoiden kaltaisesta osto–myynti-suhteesta. Tuottajien välillä on vallittava avoin kilpailu. Kaupankäyntisuhde ei täytä markkinaohjautuvuuden periaatetta, jos tilaajia ja tuottajia on vain yksi; tällöin ei ole olemassa avoimia markkinoita. Näennäismarkkinoilla palvelujen tilaaja joutuu tyytymään siihen hintaan ja niihin ehtoihin, joita tuottajaorganisaatio antaa. Toisaalta palvelujen tuottaja joutuu tyytymään vain yhteen tilaajaan. Kun kilpailutilanne on aito, tuottajat joutuvat kilpailemaan siitä, kuka saa tuotantotehtävät itselleen. Tuottaja yrittää saada mahdollisimman paljon tulorahoitusta itselleen, tilaajaorganisaatio taas yrittää saada mahdollisimman pienin kustannuksin mahdollisimman paljon palveluja. (Salminen ja Niskanen 1996, 58.)

Salmisen ja Niskanen (1996, 83) näkevät, että tilaaja-tuottajamalli vaatii toimiakseen aidot markkinat:

> ”Tilaaja-tuottajamalli vaatii raa`an ja todellisen kilpailuasetelman ja sen mukaiset seuraukset. Jos kunnan oma tuottajaorganisaatio ei menesty kilpailussa, on kunnan johdon oltava tästä havainnosta tyytyväinen, koska tällä tavoin paljastuu tehoton ja kannattamaton palveluorganisaatio.”

Kilpailu on näennäistä, jos ostaja- ja myyjätaho ovat monopolistisessa asemassa. Mallin toimivuuden edellytyksenä ovat aidot kilpailulliset markkinat, joten pienille kunnille malli on usein keinotekoinen. Suurissa kunnissa taas malli on periaatteessa toimintakelpoinen. Tilaaja-tuottajamalli on toimiva, jos tuottajaorganisaatioihin lisätään kunnan oman toiminnan kanssa tehokkaasti kilpailevat yksityiset yritykset, osuuskunnat ja yhdistykset. Vaarana tässä on kunnan

kokonaisjohtamisen vaikeutuminen ja kunnan työntekijöiden yhteishengen katoaminen. (Salminen ja Niskanen 1996, 84.)

Kallio ym. tuovat tilaaja-tuottajamallin perusajatukseen mukaan tuotteet sekä tilaajan vastuun palvelujen vaikuttavuudesta ja tuottajan vastuun toiminnan tuloksellisuudesta. Tilaajan tulee tietää, *”mitä tuotteita”* se ostaa kuntalaisille ja *”mistä”* se tuotteet hankkii. Kallion ym. näkemyksen mukaan tilaaja ostaa vaikuttavuutta ja vaikuttavuuden aikaansaamiseksi oikeita tuotteita. Tuottajan vastuu ja ammattitaito taas kohdistuvat siihen, *”miten”* se tuottaa laadullisesti ja määrällisesti tilausta vastaavat tuotteet. Tuottamisessa on kyse toiminnan tuloksellisuudesta. (Kallio ym. 2006, 28.) Tilaaja-tuottajamallin ja tuotteistamisen kytkeytymisestä toisiinsa on kirjoitettu toistaiseksi melko vähän. Tuotteistaminen on kuitenkin keskeinen edellytys tilaaja-tuottajamallin toimimiselle, sillä ilman tuotteistettuja palveluja tilaajan ja tuottajan välinen kaupankäynti ei ole toimivaa.

Kunnassa voi olla käytössä sisäinen tai ulkoinen tilaaja-tuottajamalli. Sisäisessä mallissa voi olla tuottajana toiminnallisesti kunnan sisäiseen konserniin kuuluva liikelaitos tai nettobudjetoitu yksikkö. Sisäisessä mallissa tuotantoa ei ulkoisteta, mutta kunnan sisällä tapahtuvasta hierarkkisesta normiohjauksesta siirrytään markkinaperusteiseen ohjaukseen. Kunnan itse järjestämän toiminnan sisälle syntyy markkinapaikka. Tehokkuuskannustimena sisäisessä mallissa toimii Kallion ym. mukaan kilpailuttamisen sijaan ”kilpailuttamisen uhka”. Ulkoisessa tilaaja-tuottajamallissa taas tuottajina voi olla toiminnallisessa mielessä kunnan ulkoiseen konserniin kuuluvia yksiköitä kuten kunnallisia osakeyhtiöitä, osakkuusyhtiöitä ja kuntayhtymiä. (Ks. Kallio ym. 2006, 30; Melin ja Linnakko 2002, 11.)

2.3.2. Kehittämismallit

Tilaaja-tuottajamallista ei ole olemassa yhtä tiettyä määritelmää, joka olisi ainoa oikea ja sovellettavissa jokaiseen organisaatioon. Tämä saattaa aiheuttaa epäluuloa ja harhakuvitelmia mallia kohtaan. Mallia on kritisoitu sen keinotekoisuudesta ja keskustelua on herättänyt sen soveltuvuus julkishallinnon organisaatioihin. Toisaalta mallin hyvänä puolena pidetään juuri sitä, että sitä ei voida määritellä tyhjentävästi. Tämän vuoksi mallia voidaan soveltaa erilaisiin organisaatioihin sekä julkisella että yksityisellä alalla. Viime vuosina julkisessa taloudessa on yhä enemmän alettu etsiä ja soveltaa markkinatalouden toimintatapoja. Kunta-alan palvelutuotantoon kohdistuu koko ajan uusia vaatimuksia, joiden toteuttamiseksi vanhat toimintatavat eivät aina riitä.

Valkama (1995, 45) esittää kolme eri näkökulmaa eli kehittämismallia, joiden mukaan tilaaja-tuottajamalli voidaan toteuttaa. Näiden kehittämismallien vertailua on esitetty taulukossa 1. Kosmeettisessa tilaaja-tuottajamallissa kilpailu on suljettua ja sen toimivuus on heikkoa, sillä kilpailijat ovat kunnan omia yksiköitä. Keskitien mallissa kilpailusta tulee luonteelta avointa, kun palvelujen tuotannosta on kunnan omien yksiköiden ohella kilpailemassa myös ulkopuolisia tuottajia. Aktiivisessa mallissa kilpailu toimii hyvin ja on aitoa, koska kunta on yhtiöittänyt omat tuottajansa ja sekä kunnan että yksityisten omistamat tuottajat pääsevät kilpailemaan toimituksista. (Valkama 1995, 45.) Malleja tarkasteltaessa tulee huomioida, että ne ovat rakenteeltaan teoreettisia eivätkä siten sellaisenaan siirrettävissä käytäntöön.

Taulukko 1. Kosmeettisen, keskitien ja aktiivisen tilaaja-tuottajamallin teoreettinen vertailu (Valkama 1995, 45).

	KOSMEETTINEN MALLI	**KESKITIEN MALLI**	**AKTIIVINEN MALLI**
Kilpailijat	Vain kunnan omia yksiköitä	Kunnan omia yksiköitä ja ulko-puolisia tuottajia	Yhtiöitä
Kilpailun luonne	Suljettua	Avointa	Avointa
Kilpailijoiden tasavertaisuus	Tasavertaista	Epätasavertaista	Tasavertaista
Kilpailun toimivuus	Heikko	Heikko tai keskinkertainen	Hyvä
Toteuttamis-kelpoisuus	Keskinkertainen	Keskinkertainen	Vaikea

Kosmeettisessa ja aktiivisessa mallissa kilpailijat ovat keskenään tasavertaisia. Keskitien mallissa kilpailijoiden tasavertaisuus ei toteudu, sillä kunnan omia yksiköitä säätelevä normisto on aivan erilainen kuin ulkopuolisia tuottajia säätelevä. Kunnat yksiköt voivat saada hallinnollista etua siitä, että ne ovat kunnan omia. Lisäksi omaa yksikköä voidaan kohdella hellävaraisemmin kuin ulkopuolista. Valkama tuo kuitenkin esille myös toisen näkökulman, jonka mukaan kunnan yksikkö voi joutua ulkopuolista ahtaammalle kunnallisoikeuden normiston asettamien toimintapuitteiden vuoksi. (Valkama 1995, 46.)

Kiinnostavaa on pohtia sitä, kuinka toteuttamiskelpoisia mallit ovat. Valkaman mukaan kosmeettinen ja keskitien malli ovat toteuttamiskelpoisuudeltaan keskinkertaisia. Aktiivinen malli on vaikea toteuttaa. Valkama toteaa, että jokaisen mallin toteuttamiseen liittyy merkittäviä haasteita. Kosmeettisessa mallissa haasteena on se, että työntekijät saattavat vastustaa kunnan omien yksiköiden kilpailuttamista. (Valkama 1995, 46.) Tästä voi seurata ongelmia esimerkiksi henkilöstön työmotivaatiossa. Malli saatetaan kokea teennäiseksi. Lisäksi kilpailu kunnan toisia työntekijöitä kohtaan saattaa tuntua oudolta ja johtaa työntekijöiden välisiin ristiriitoihin.

Juuri kosmeettinen malli on käytännössä ainakin alussa usein ainoa tapa toteuttaa tilaaja-tuottajamallia julkishallinnossa. Kun työntekijät ovat sitoutuneet uuden mallin käyttöön ja omaksuneet sen toimintaperiaatteet, sitä voidaan lähteä kehittämään yhä toimivammaksi. Mallista saatavat hyödyt voi olla aluksi hankala mieltää ja muutokseen voi olla vaikeaa suhtautua. Kokeilemalla uusia malleja voidaan palvelujen tuotantoa kuitenkin kehittää merkittävästi. Palvelut saadaan paremmin vastaamaan asukkaiden tarpeita ja itse työntekijätkin ovat usein juuri oman kuntansa asukkaita ja palvelujen käyttäjiä.

Keskitien mallissa haasteena on kunnan omien ja ulkopuolisten tuottajien tasavertainen kohtelu. Valkama (1994, 49) esittää, että potentiaalisilta tuottajilta saatuja tarjouksia verrataan puolueettomasti ja tuotanto annetaan edullisimman tarjouksen tehneelle tuottajalle. Tämä ei kuitenkaan välttämättä ole aina itsestään selvää. Taustalla voivat olla muun muassa pitkät perinteet tuottaa palvelut kunnan omana tuotantona, minkä vuoksi tuotannon ulkoistaminen ei välttämättä ole ongelmatonta.

Tilaaja-tuottajamallin aktiivinen toteutustapa on Valkaman (1995, 46) mukaan kolmesta tavasta vaikeimmin toteutettavissa, sillä se edellyttäisi kunnallisen tuotantomuodon ja -kulttuurin alas ajamista lähes kokonaan. Toistaiseksi kunta-alalla ei ole esiintynyt kilpailua samalla tavalla kuin yksityisillä markkinoilla. Julkisen ja yksityisen alan lähentyminen toisiaan viime vuosien aikana on kuitenkin kiistaton tosiasia. Palvelujen ostaminen yksityisiltä markkinoilta lisääntyy koko ajan, mikä on johtanut ja johtaa edelleen kilpailullisen ajattelutavan nousuun kunta-alalla. Aktiivinen kehittämismalli on malleista lähimpänä liiketoimintaa: kilpailu on luonteeltaan avointa ja kilpailijat keskenään teoriassa tasavertaisia. Aktiivisen mallin voidaan vielä nähdä olevan melko kaukana julkisten organisaatioiden toimintatavoista. Viitteitä on kuitenkin siihen suuntaan, että tämänkään mallin soveltaminen ei ole tulevaisuudessa mahdotonta.

2.5. Kotimaisia ja kansainvälisiä kokemuksia tilaaja-tuottajamalleista

Seuraavaksi käsitellään tilaaja-tuottajamalleista saatuja kotimaisia ja kansainvälisiä kokemuksia. Tarkastelun kohteena ovat Suomen lisäksi Ruotsi, Iso-Britannia ja Uusi-Seelanti.

2.5.1. Suomi

Tilaaja-tuottajamallin laajamittainen soveltaminen on Suomen kuntakentässä uutta. Tilaaja-tuottajamallin kokemukset hyvinvointipalveluissa ovat toistaiseksi vähäisiä, mutta esimerkiksi yhdyskuntapalveluissa ja teknisellä toimialalla mallia on jo sovellettu mm. Helsingissä, Jyväskylässä, Lahdessa ja Oulussa.

Helsingin kaupungin katu- ja vihertoimessa tilaaja-tuottajamalli otettiin käyttöön vuonna 1996. Jyväskylän kaupungin tekninen toimi alkoi soveltaa mallia 1990-luvun alkupuolella ja Lahden kaupungissa kunnallistekniikan rakentamisessa ja soveltamisessa tilaaja- ja tuottajatoiminnot erotettiin toisistaan vuonna 2000. Myös Oulun kaupungin teknisessä toimessa on sovellettu ydinkunta-palvelukuntamallia vuodesta 2000 alkaen ja mallissa on kyse juuri tilaajan ja tuottajan roolien erottamisesta. (Ks. Tilaaja-tuottajamalli suomalaisissa ja ruotsalaisissa kunnissa, 2004.)

Efektia Oy toteutti syyskuun 2003 ja helmikuun 2004 välisenä aikana tilaaja-tuottajamallin kokemuksiin liittyvän hankkeen, jossa oli mukana 11 suomalaista ja kaksi ruotsalaista kaupunkia. Tutkimuksen tulosten mukaan tilaaja-tuottajamallista saadut kokemukset hankkeessa mukana olleissa kaupungeissa olivat varsin myönteisiä ja mallin käyttö on koettu onnistuneeksi. Kehittämiskohteitakin kuitenkin löytyy.

Tutkimuksen tulosten mukaan keskeisiä kokemuksia ovat muun muassa seuraavat (ks. Tilaaja-tuottajamalli suomalaisissa ja ruotsalaisissa kunnissa 2004, 141–144):

- Kustannustietoisuuden parantamisessa on onnistuttu.
- Tilaaja-tuottajamallin roolijaon on katsottu selkiinnyttävän johtamista.
- Henkilöstön keskuudessa on esiintynyt epävarmuutta muun muassa selkeän vision, strategian ja tilaaja-tuottajamallin niin sanottujen pelisääntöjen puutteen vuoksi.
- Oulun ja Mikkelin kokemuksien mukaan asiakastyytyväisyydessä ja vaikuttavuudessa olisi parannettavaa.
- Turun kokemusten mukaan tilaaja-tuottajamalli on lisännyt kilpailuttamista, mutta toimintojen ulkoistamista on kuitenkin tapahtunut vain vähän.
- Palvelut eivät ole vielä riittävästi tuotteistettuja, minkä vuoksi niiden vertailu yksityisten markkinoiden palveluihin on vaikeaa.

Kallio ym. (2006) ovat tutkineet tilaaja-tuottajamallin soveltamiseen liittyviä kokemuksia ja näkemyksiä Jyväskylässä, Turussa ja Tampereella ja päätyneet osittain samanlaisiin tuloksiin Efektian hankkeen kanssa. Lisäksi Kallio ym. ovat tuoneet esiin tuoreita ja ajankohtaisia näkemyksiä tilaaja-tuottajamallin soveltamisesta. Kallion ym. (2006, 320–322) ovat tehneet tutkimuksessaan haastattelujen perusteella muun muassa seuraavanlaisia havaintoja, jotka koskevat kaupunkien suhtautumista tilaaja-tuottajamallin soveltamiseen:

- Mallin käytölle asetetut tavoitteet ovat pitkälti talouspainotteisia.
- Kunnissa joudutaan selvästi entistä enemmän suunnittelemaan työn tekemistä ja mieltämään se, mitä tuotetaan ja mitä kustannuksia toiminnasta syntyy.
- Huomiota tulee kiinnittää henkilöstön työnjakoon ja toiminnan arviointiin.
- Myönteisenä piirteenä kaupungeissa on pidetty sitä, että henkilöstön työn luonne muuttuu: siitä tulee kumppanuutta ja esimerkiksi moniosaamista on tuettu.
- Turussa on kiinnitetty paljon huomiota yksityisen ja julkisen toiminnan suhteeseen ja vertailtavuuteen.
- Tampereella taas huomiota on kiinnitetty esimerkiksi omistajaohjauksen merkitykseen.
- Kaikissa kolmessa kaupungissa on esiintynyt henkilöstön keskuudessa pelkoja kilpailutuksesta.

2.5.2. Ruotsi

Suomen kuntien esikuvina tilaaja-tuottajamallin soveltamisessa ovat toimineet suureksi osaksi Ruotsin kunnat. Göteborgin kaupunki käynnisti tilaaja-tuottajamallin mukaisia kokeiluja jo 1960-luvulla ja mallin soveltaminen laajeni merkittävästi 1990-luvulla Ruotsin kuntien keskuudessa. Esimerkiksi Norrköpingin kaupungissa otettiin tilaaja-tuottajamalliin pohjautuva ohjausjärjestelmä käyttöön vuonna 1992 ja Västeråsin kaupungissa taas vuonna 1993 (Tilaaja-tuottajamalli suomalaisissa ja ruotsalaisissa kunnissa 2004, 99; 108).

Norrköpingin kaupungissa tavoitteena oli muun muassa tasapainottaa kaupungin taloutta säästötoimenpiteiden avulla, kehittää organisaation kilpailukykyä ja tuottaa entistä paremmin asiakkaiden tarpeita vastaavia palveluja. Vuoteen 1994 mennessä kaupungissa saavutettiin säästöjä toiminnan tehostamisen ja organisaation saneerauksen myötä. Lisäksi henkilöstön osaamista opittiin hyödyntämään, kustannus- ja laatutietoisuus kasvoivat merkittävästi ja kilpailuttamisen myötä markkinoille tuli vaihtoehtoisia palveluntuottajia. Luottamushenkilöiden asemaa kuntalaisten edustajina haluttiin vahvistaa. Aluksi luottamushenkilöillä oli hankaluuksia omaksua tilaajan rooli ja talouden niukkuus aiheutti turhautumista, sillä kuntalaisten odotuksia ei pystytty täyttämään toivotulla tavalla. Norrköpingin kaupungissa koettiin Efektian tutkimuksen mukaan, että nopeassa muutosprosessissa suunnitteluvaihetta ei ehditty kokonaan viedä loppuun, minkä vuoksi moneen eteen tulleeseen ongelmaan ei ole osattu varautua. (Ks. Tilaaja-tuottajamalli suomalaisissa ja ruotsalaisissa kunnissa 2004, 99–104.)

Västeråsin kaupungissa muutosprosessin lähtökohdaksi asetettiin selkeä visio ja selkeät tavoitteet, mikä on vaikuttanut siihen, että kaupungin kokemukset tilaaja-tuottajamallista ovat suurelta osin myönteisiä. Kuntalaiset kokivat kuitenkin epäselväksi sen, mikä taho vastaa mistäkin uudessa organisaatiossa ja kenen puoleen kääntyä palveluihin liittyvissä ongelmissa. Konsernijohdon (omistajan), tilaajan ja tuottajan välistä vuoropuhelua varten Västeråsissa on kehitetty erillinen foorumi, jonka puitteissa pidetään säännöllisesti kokouksia. Vuoropuhelun avulla halutaan edistää muutosprosessin ja tilaaja-tuottajamallin toimivuutta. (Tilaaja-tuottajamalli suomalaisissa ja ruotsalaisissa kunnissa 2004, 108; 119–120.)

2.5.3. Iso-Britannia

Tilaaja-tuottajamalli otettiin käyttöön Isossa-Britanniassa vuonna 1991. Konttinen on kirjoittanut Suomen Lääkärilehteen kolmiosaisen kirjoitussarjan Englannin terveydenhuollon uudistuksesta, jossa on kyse tilaajien ja tuottajien erottamisesta. Konttinen kirjoittaa vuoden 1994 alussa, että kahden vuoden kokemusten perusteella Englannin terveydenhuollon uudistuksen vaikutuksista on vaikea tehdä selkeitä päätelmiä esimerkiksi siksi, koska toimintamalleja on kehitetty kiireellä ja vaikutuksia ei ole seurattu järjestelmällisesti. Solmukohtia ja kehittämistarpeita on kuitenkin tullut esiin. (Konttinen 1994, 60.)

Englannin terveydenhuollon uudistus pyrki kohentamaan palvelujen saatavuutta ja laatua sekä vähentämään terveydenhuollon kustannuksia. Konttisen artikkelin perusteella Englannin uudistuksesta saatiin kahdessa vuodessa esimerkiksi seuraavanlaisia kokemuksia (Konttinen 1994, 60–62):

- Hoidon tason yleisestä parantumisesta ei ole näyttöä.
- Perusterveydenhuollossa laadun arvioidaan kohentuneen ja palveluvalikoiman laajentuneen.
- Jonotusajat sairaaloihin ovat lyhentyneet, kun tehokkuus on lisääntynyt.
- Kahden vuoden aikana uudistuksesta ei näytä syntyneen säästöjä.
- Päällekkäistä hallinnointia ja byrokratiaa on edelleen runsaasti.
- Ostajapuolen tiedot ovat varsin puutteellisia, minkä vuoksi ostajat eivät toistaiseksi ole voineet vaikuttaa tuottajapuolen hintoihin.
- Sopimukset eivät ole toistaiseksi juuri vaikuttaneet palvelujen kirjoon tai tarjontaan.
- Kilpailua on näkynyt melko vähän, mutta mielenkiintoista on se, että kilpailua on esiintynyt myös ostajapuolella esimerkiksi paikallispiirien ja ostajina toimivien yleislääkärien keskuudessa.
- Itsenäistyneet sairaalayhtymät kokevat uudistuksen tuoneen johtamisen vapautta: tuotantoluvut ovat nousseet, jonot lyhentyneet ja henkilökunnan käyttö on joustavampaa kuin aiemmin.

Vaikka uudistuksesta on saatu myönteisiä kokemuksia, Konttinen näkee monia kehittämisen kohteita: tietojärjestelmiä, kustannuslaskentaa ja laadunvarmistusta tulee kehittää valtavasti. Lisäksi

palvelujen tarkoituksenmukaisuus on selvitettävä kustannusvaikuttavuustutkimusten avulla ja tarpeiden määrittelyssä ja priorisoinnissa tulisi pohtia yhteisön roolia väestön terveystarpeiden määrittelyn lisäksi (Konttinen 1994, 61).

On mielenkiintoista havaita, että tilaaja-tuottajamallien tavoitteet ja kokemukset ovat olleet lähtökohdiltaan samantyyppisiä Konttisen kirjoittaman artikkelin aikaan yli vuosikymmen sitten, kuin ne ovat tänä päivänäkin: esimerkiksi laatu ja tuotannon tehokkuus ovat olleet keskeisiä tekijöitä jo 1990-luvulla. Toisaalta mallia on ehditty vuosikymmenen aikana soveltaa yhä enemmän, minkä vuoksi myös kokemusten määrä on lisääntynyt valtavasti. Esimerkiksi Suomen kunnista saatujen kokemusten perusteella huomiota on alettu kiinnittää entistä enemmän kunnan ja yksityisten palveluntuottajien tuottamien palvelujen vertailtavuuteen ja henkilöstön asemaan. Myös kilpailullinen ajattelutapa on noussut entistä voimakkaammin esiin.

2.5.4. Uusi-Seelanti

Järvelinin ja Pekurisen (2005, 7) mukaan tuottajat hallitsivat asetelmaa Uudessa-Seelannissa 1990-luvulla käyttöön otetussa tilaaja-tuottajamallissa. Tavoitteena Uuden-Seelannin mallissa oli saada aikaan kilpailua sekä tuottajien että tilaajien kesken. Tuottajien välillä esiintyi muutaman vuoden kokemusten perusteella vain vähän kilpailua. Liiketaloudellisin periaattein toimivien julkisten sairaaloiden budjetit pysyivät alijäämäisinä. Tämän vuoksi niitä tuettiin taloudellisesti, mikä heikensi todellisen kilpailun syntymistä. Tilaajien ja tuottajien välisiin sopimuksiin liittyvät kustannukset olivat korkeita ja odotettuja säästöjä ei syntynyt. Myös hoidon vaikuttavuuteen ja laatuun kiinnitetty huomio oli vähäistä. (Järvelin ja Pekurinen 2005, 7.)

Uudessa-Seelannissa saatiin tilaaja-tuottajamallista myös myönteisiä kokemuksia: suoritteiden määrä kasvoi, keskimääräinen hoitoaika lyheni ja yksikkökustannukset alenivat. Järvelinin ja Pekurisen näkemyksen mukaan on kuitenkin epäselvää, olivatko nämä vaikutukset juuri tilaaja-tuottajamallin seurausta, sillä samaan aikaan kehittyivät esimerkiksi terveydenhuollon tietojärjestelmät. Tilaaja-tuottajamallin muutaman vuoden soveltamisen jälkeen Uudessa-Seelannissa palattiin neljästä alueellisesta tilaajaorganisaatiosta takaisin aiempiin noin 20 tilaajaorganisaatioon. (Järvelin ja Pekurinen 2005, 7–8.)

2.6. Mallin kritiikkiä

Julkishallinnon tilaaja-tuottajamallia kohtaan on esitetty kritiikkiä jatkuvasti samalla, kun mallia on yhä enemmän sovellettu kunta-alalla. Koska malli on alun perin lähtöisin yritysmaailmasta, on selvää, että sen soveltuvuudesta julkiseen hallintoon voidaan olla montaa eri mieltä. Elorannan (1996, 48) näkemyksen mukaan tilaaja-tuottajamallin kritiikki kohdistui 1990-luvun puolivälin jälkeen esimerkiksi seuraavantyyppisiin seikkoihin:

- Kilpailun aiheuttamat muutokset henkilöstön asemassa,
- palvelujen laadun säilyvyys,
- palveluprosessin pirstoutuminen,
- vallan uudelleenjako ja keskittyminen,
- valvontakustannusten nousu ja
- markkinoiden luomisen mahdottomuus.

Eloranta mainitsee yhtenä kritiikin kohteena markkinoiden luomisen mahdottomuuden kunta-alalla. Totta on, että tilaaja-tuottajamalli vaatii toimiakseen kilpailulliset markkinat, joita ei ole nähty Suomen julkishallinnossa olevan. Kuitenkin juuri mallin avulla on mahdollista tuoda kilpailua myös julkiseen hallintoon, ja tulevaisuudessa kunnat joutuvat kilpailemaan asukkaistaan ja tehokkaista palvelujen tuotantotavoista yhä kiivaammin. Tämän vuoksi voidaan ajatella, että kuntien on tarpeen yhä perusteellisemmin valmistautua tulevaisuuden kilpailullisiin olosuhteisiin.

Myös palvelujen laadun säilyminen on Elorannan mukaan tilaaja-tuottajamallin kritiikin kohteena. Kuntalaiset pitävät esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen laadukasta tasoa erityisen tärkeänä ja kritiikkiä saattaa herättää esimerkiksi se, jääkö näiden palvelujen laadukas tuottaminen mallin varjoon. On luonnollista, että uusien mallien kokeiluja voidaan pitää uhkana korkean elintason säilymiselle. Tulisi kuitenkin huomioida se, että esimerkiksi väestön ikääntyminen ja lisääntyvät terveydelliset ongelmat aiheuttavat usein enemmän haasteita kuntien palvelutuotannolle kuin itse uudet palvelujen tuotantomallit.

Elorannan (1996, 51) mukaan ei ole olemassa takeita siitä, onnistutaanko tilaaja-tuottajamallia soveltamalla saamaan aikaan kilpailua palvelutuotantoon. Viime aikoina kunnan toiminta-ympäristössä on kuitenkin tapahtunut niin suuria ja nopeitakin muutoksia, kuten väestön jatkuva

ikääntyminen ja uudet terveydelliset riskitekijät, että tilaaja-tuottajamallin käyttöönotosta aiheutuvia kustannuksia ja mallin mahdollisia hyötyjä on voitu punnita uusilla tavoilla. Viimeisen vuosikymmenen aikana yksityiset palvelun tarjoajat ovat alkaneet tuottaa entistä enemmän samoja palveluja kuin kunnat, minkä vuoksi kunnat joutuvat kilpailemaan yksityisten markkinoiden kanssa. Esimerkiksi yksityinen palveluntuottaja Mehiläinen Oy on vuodesta 2001 alkaen tarjonnut kunnan kanssa vastaavanlaisia terveydenhuollon palveluja ja sen strategisena tavoitteena on kasvaa entistä vahvemmaksi vaihtoehdoksi Suomen terveydenhuollossa (Mehiläinen Oy, 2006).

Tampereen kaupungin toimintamallin uudistusta ja tilaaja-tuottajamallia kohtaan on esitetty lähiaikoina lehdistössä monenlaista kritiikkiä. Tämä on ymmärrettävää, sillä Tampereen kaupungilla muutos on ajankohtainen ja herättää keskustelua etenkin kaupungin henkilöstön keskuudessa. Uutispäivä Demarin (2006, 6–7) mukaan kaupungin henkilöstö on jäänyt jalkoihin, kun kaupunki on alkanut edetä kohti tilaaja-tuottajamallia: ”Uusia palveluiden tuottajaorganisaatioita perustettaessa työntekijät ovat menettäneet entiset työpaikkansa ja joutuneet hakemaan tehtäviään vastaaviin paikkoihin uudestaan. Monen tehtävät ja esimiehet ovat vaihtuneet.” Luottamusmiehet kritisoivat kirjoituksessa sitä, että muutoksen aikana työntekijöillä ei ole ollut kunnollisia mahdollisuuksia neuvotella uusien työtehtävien työehdoista ja monien työtyytyväisyys on kärsinyt.

Helsingin sanomien (2006, 10) kirjoituksessa ”Tilaaja-tuottajamalli kiristää ruuanlaitonkin pakkotahtiseksi” on myös kyse henkilöstön suhtautumisesta muutokseen. Kirjoitus käsittelee sitä, miten Tampereen koulukeittiöissä tehdään ruokaa yhä useammille ihmisille entistä pienemmin työvoimin ja miten työtekijät ovat epävarmoja työpaikkojensa säilyvyyden suhteen. Palvelukeskuksena toimivan Tampereen Aterian johtaja kuitenkin uskoo, ettei kaupunki ainakaan alussa aseta toiminnalle isoja tuottotavoitteita vaan pääasia on, että kulut saadaan peitettyä ja hinnat ovat kilpailukykyisiä.

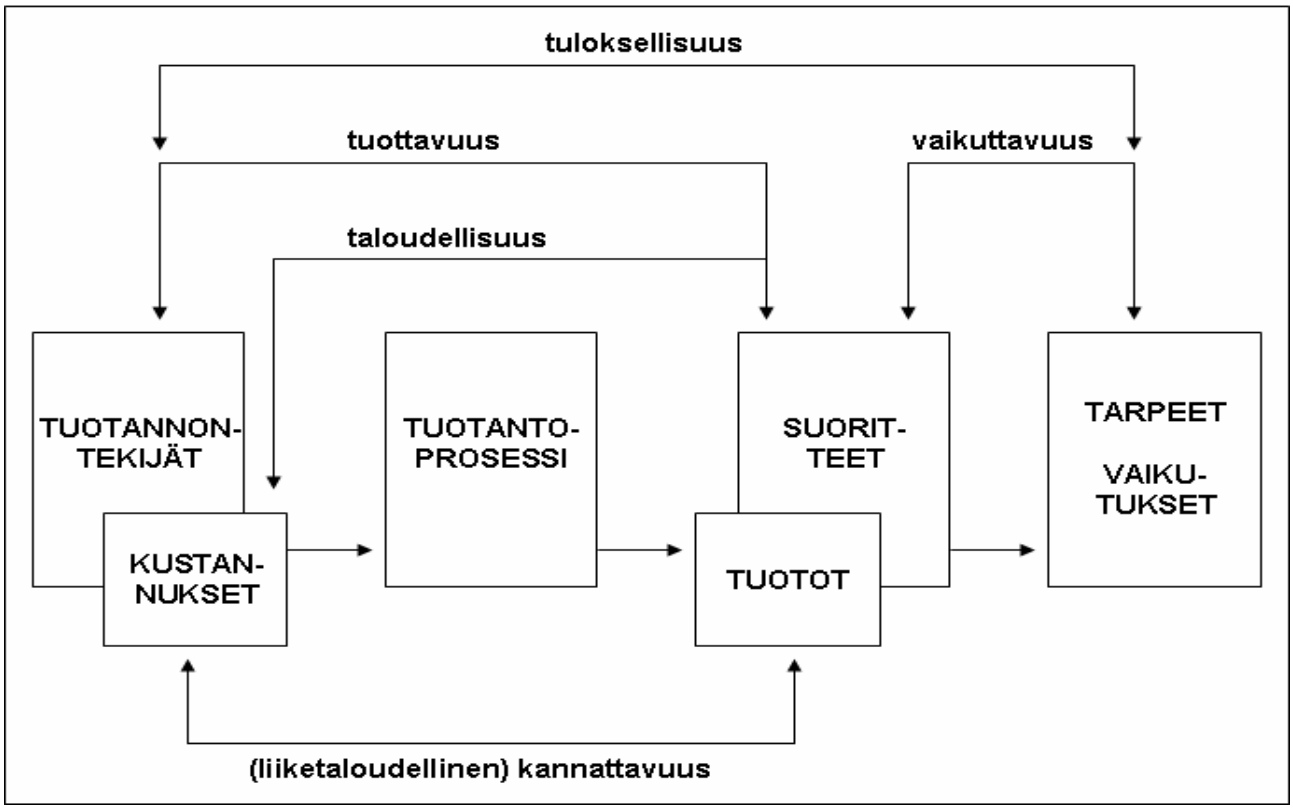
Kaupunginvaltuutettu Anna Kontula kirjoittaa Aamulehden (2006a, 4) mielipidepalstalla, kuinka Tampereen kaupungin tilaaja-tuottajamallista eli ”tiltusta” annetaan hänen mielestään liian valoisa kuva. Kontula kritisoi kirjoituksessaan sitä, kuinka avainsanana on jälleen kiire ja malliin siirrytään ennen kuin on ehditty selvittää pilottien kokemuksia. Lisäksi Kontulan mukaan on suuri vaara, että toimivia ratkaisuja löytyy mahdollisesti vasta yrityksen ja erehdyksen kautta. ”Koekaniineina ovat kaupunkilaiset, eturivissä lapset”, kirjoittaa Kontula ja viittaa tällä päivähoitoon, joka oli kaupungissa ensimmäisiä mallin pilottikohteita. Kirjoittelujen perusteella voidaan todeta ensiksi,

että kritiikin kohteena on muun muassa mallin luotettavuus ja esimerkiksi kaupungin tarjoamien palvelujen kilpailukykyisyys herättää muutoksen aikana keskustelua. Toiseksi kokemusten vähäisyys aiheuttaa epäluuloa. Kolmanneksi on mielenkiintoista havaita, että tämän päivän kritiikki kohdistuu osittain samoihin tekijöihin kuin vuosikymmen sitten esitetty kritiikki; esimerkiksi kilpailun aiheuttamat muutokset henkilöstön asemassa ovat kritiikin kohteena niin tänä päivänä kuin Elorannan näkemyksen mukaan myös 1990-luvun puolivälin jälkeen.

3. Palvelujen tuotteistaminen tuloksellisuuden osana

3.1. Tuloksellisuuskäsitteistö

Talouden perusongelmana pidetään *niukkuutta*. Meklinin (2002, 29) mukaan niukkuudella tarkoitetaan *kansalaisten tarpeiden ja niiden tyydyttämismahdollisuuksien välistä jännitystilaa: tarpeita on aina enemmän kuin niiden tyydyttämismahdollisuuksia eli hyödykkeitä*. Niukkuus on lähtökohtana toimintayksikköjen toiminnan järjestämisen perusongelmalle, *tuloksellisuudelle*. Tuloksellisuudessa on pohjimmiltaan kyse siitä, että toimintayksiköt käyttävät rajalliset tuotantomahdollisuudet mahdollisimman hyvin yhteiskunnan ja kansalaisten tarpeiden mukaisesti. Toimintayksikköjen toimintaprosessissa erotetaan neljä periaatteellista osaa eli tuloksellisuustekijää. (Meklin 2002, 79; 83.) Tätä havainnollistaa kuvio 5.



Kuvio 5. Tuloksellisuuskäsitteistö (Meklin 2002, 85).

Kuviossa 5 on eroteltu liiketoiminnan tuloksellisuuden neljä osaa: (liiketaloudellinen) kannattavuus, tuottavuus, taloudellisuus ja vaikuttavuus. Liiketoiminnassa sekä suoritteilla että tuotannontekijöillä

on raha-arvo, mikä mahdollistaa *kannattavuuden* laskemisen. Meklinin mukaan kannattavuus määritellään *suoritteista saatujen tuottojen ja tuotannontekijöiden käytöstä aiheutuneiden kustannusten tai kulujen erotukseksi tai suhteeksi.* (Meklin 2002, 84.) Seuraavaksi tarkastellaan julkisen talouden tuloksellisuutta kolmen tunnusluvun: taloudellisuuden, tuottavuuden ja vaikuttavuuden näkökulmasta. Kannattavuuden tarkastelu on jätetty taka-alalle, sillä useimmiten sen nähdään kuuluvan juuri liikemaailman tuloksellisuuskeskusteluun. Julkisen talouden toiminta ei voi olla riippuvaista kannattavuudesta, sillä palvelujen tuottaminen kansalaisille on välttämätöntä, vaikka se ei olisikaan taloudellisesti kannattavaa.

Tuloksellisuusajattelu nousi näkyvästi esille Suomen kunta-alalla 1990-luvun aikana. Kivistön (2003, 28) mukaan *tuloksellisuus* liittyy kunnan palvelutuotannon organisoinnin onnistumiseen ja kuvaa kaikkia niitä tekijöitä, joiden avulla voidaan arvioida, kuinka hyvää kunnallinen palvelutuotanto on ja kuinka hyvin kunta onnistuu palvelujen tuottajana. Tunnuslukujen avulla voidaan ohjata kunnan toimintaa siten, että asukkaiden palvelutarpeet saadaan tyydytettyä ja kunta pystyy tuottamaan tarvittavat palvelut sekä selviytymään tulevaisuuden hankkeista mahdollisimman hyvin (ks. Kivistö, 2003).

Taloudellisuus kuvaa palvelun ja kustannusten välistä suhdetta. Toiminta on sitä taloudellisempaa, mitä vähemmän siitä aiheutuu kustannuksia. Taloudellisuus ilmaistaan tuotteen yksikköhintana eli esimerkiksi euroa/käynti tai euroa/hoitovuorokausi. Terveyskeskuksen vuodeosasto on sitä taloudellisempi, mitä vähemmän hoitovuorokausi aiheuttaa kustannuksia. Vertaamalla yksikön toiminnan taloudellisuutta edeltäviin tilikausiin saadaan selville, onko toiminnan kannattavuus parantunut vai heikentynyt. Taloudellisuuden avulla voidaan myös vertailla eri toimintayksiöitä ja selvittää, mikä yksikkö tuottaa palvelun taloudellisimmin. Kustannusten vähentäminen ja/tai tuottojen lisääminen parantaa taloudellisuutta. (Kivistö 2003, 29.)

Tuottavuus eli tehokkuus kertoo tuotetun palvelun ja panosmäärän välisen suhteen. Toiminta on sitä tuottavampaa, mitä vähemmän henkilökuntaa tarvitaan palvelun tuottamiseen. Myös tuottavuuden arviointi edellyttää yksikön toiminnan vertailua eri tilikausien välillä, jotta saadaan selville, onko toiminta tehostunut vai heikentynyt. Eri toimintayksiköitä vertaamalla voidaan selvittää, mikä yksikkö tuottaa palvelun tehokkaimmin. Tuottavuutta voidaan parantaa esimerkiksi vähentämällä tuotannontekijöiden määrää tai lisäämällä palvelujen tuotantoon ammattitaitoista ja osaavaa henkilökuntaa, joka pystyy tuottamaan palveluja mahdollisimman tehokkaasti. Sosiaali- ja

terveydenhuollossa tuottavuuden nostaminen on Kivistön mukaan sidoksissa pääasiassa henkilökuntaan. (Kivistö 2003, 29.)

Vaikuttavuus ilmaisee tuloksellisuuden tunnusluvuista selkeimmin palvelun laatua. Kivistön (2003, 29) mukaan vaikuttavuudella mitataan palvelutavoitteen toteutumisastetta tai palvelutarpeen tyydyttämisastetta tai molempia. Vaikuttavuus ilmaisee kykyä saada aikaan sellaisia vaikutuksia, jotka tyydyttävät kuntalaisten tarpeet mahdollisimman hyvin. Lisäksi vaikuttavuudella tarkoitetaan myös kunnan itselleen asettamien tavoitteiden saavuttamisen astetta. (Kivistö 2003, 29.) Palvelujen vaikuttavuus koetaan yleensä hyvin subjektiivisesti: toinen kuntalainen voi arvioida palvelun vaikuttavuuden ja laadun erittäin hyväksi samalla, kun toinen kokee laadussa olevan parannettavan varaa. Etenkin sosiaali- ja terveyspalvelujen vaikuttavuuden mittaaminen tietyllä yleisellä mittaristolla on haastavaa, sillä palvelut räätälöidään usein tietyn asiakkaan tarpeita vastaaviksi. Vaikuttavuusproblematiikkaan keskitytään syvemmin tutkimuksen luvussa 4.

3.2. Tuotteistamisen tavoitteet

Lainsäädännön muuttuessa kuntien palvelujen tuotantotapoja on laajennettu ja kunnat ovat saaneet vapauksia palvelutuotantonsa organisointiin (ks. esim. laki kuntien vapaakuntakokeilusta 718/1988 ja kuntien valtionosuuslaki 1147/1996). Kunta voi tuottaa palveluja esimerkiksi yhdessä muiden kuntien kanssa tai hankkimalla palveluja muilta julkisyhteisöiltä tai yksityisiltä palveluntuottajilta. Jotta kunnan palveluille saadaan laskettua tuotantokustannukset, on palvelut tuotteistettava. Tällöin pystytään vertailemaan, mitkä palvelut kunnan kannattaa tuottaa itse ja mitkä taas hankkia ostopalveluina.

Tuotteistuksella tarkoitetaan yleensä sitä, että palveluja kehitetään vastaamaan asiakkaiden tarpeita. Holman (1998, 7) mukaan palvelujen tuotteistuksella tarkoitetaan esimerkiksi seuraavaa:

> ”Palvelujen tuotteistus on laajasti ymmärrettynä organisaation, yrityksen tai työyksikön koko palvelutuotannon kehittämistä vastaamaan asiakaskunnan tarpeita ja muita vaatimuksia. Tuotteistusprosessi on parhaimmillaan myös laadun kehittämisprosessi.”

Myös Kivistön mukaan *tuotteistamisella* tarkoitetaan palvelutuotannon kehittämistä vastaamaan asiakkaiden tarpeita. Tämä edellyttää palvelutuotannon sisällön, laadun ja kohderyhmän täsmentämistä. Asiakkaan tulee pystyä arvioimaan ja vertailemaan palvelujen hinta–laatu-suhdetta. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaat ovat yhä laatutietoisempia ja kiinnostuneempia erilaisista julkisen ja yksityisen talouden tarjoamista palveluvaihtoehdoista. (Kivistö 2003, 9; 25.)

Tässä tutkimuksessa edellä esitettyihin Holman ja Kivistön näkemyksiin tuotteistamisesta lisätään vielä kustannustietoisuuden näkökulma, sillä kustannuslaskenta on kiinteä osa tuotteistamis-prosessia. Tuotteistus määritellään tutkimuksessa seuraavalla tavalla:

> *Tuotteistaminen on palvelutuotannon kehittämistä asiakkaan tarpeita vastaavaksi ja tuotannon kustannustietoisuuden lisäämistä.*

Kirjallisuudessa käsitteitä tuotteistaminen ja *tuotteistus* käytetään usein samaa tarkoittavina asioina. Myös tässä tutkimuksessa käsitteitä käytetään toistensa synonyymeinä. Lisäksi tutkimuksessa puhutaan tuotteistamisesta tai tuotteistuksesta tilaaja-tuottajamallissa. Tämä määritellään tutkimuksessa samoin kuin tuotteistaminen ylipäätään, sillä tuotteistamisen tavoitteet ovat lähtökohtaisesti samat.

Asiakkaiden vaatimukset asettavat haasteita kunnan palvelujen tuotteistamiselle. Kunnat kilpailevat palvelujen tuottamisessa yhä enemmän yksityisten markkinoiden kanssa ja palvelut on pystyttävä tuottamaan kustannustehokkaasti. Holman ja Lahtisen (1995, 36) mukaan tuotteille voidaan asettaa monia vaatimuksia, jotta ne täyttäisivät tehtävänsä toiminnan ohjaamisessa ja kehittämisessä. Holma ja Lahtinen esittävät seuraavat yleiset vaatimukset, jotka on suunnattu erityisesti perusterveydenhuollon tuotteille:

- Asiakaslähtöisyys: tuote syntyy toimintoketjun tuloksena ja toimintoketjun käynnistäjänä on potilaan tarve,
- mielekkyys: tuotteella pitää olla yhteys lääketieteeseen ja/tai hoitokäytäntöön,
- sisäisen kustannushajonnan on oltava pieni (eli palvelukokonaisuuteen sisältyvien tuotteiden tulee olla keskenään melko samanhintaisia) ja
- tuotteen tulee ennustaa hoidon vaativuutta riittävällä luotettavuudella.

Tuotteille asetetut vaatimukset asettavat edelleen tavoitteita tuotteistamiselle. Kunnan ja kuntayhtymän kustannuslaskennan oppaassa (1994, 14–15) esitetään tuotteistamiselle kolme tavoiteryhmää, joihin tulisi pyrkiä tuotemäärittelyjen yhteydessä: *standardointi-*, *pätevyys-* ja *luotettavuustavoitteet*. Standardointitavoitteiden mukaan tuotteen laadun tulisi olla homogeeninen ja kustannushajonnan pieni. Lisäksi tuotetta tulisi voida verrata markkinoilla oleviin muihin vastaaviin tuotteisiin. Pätevyystavoitteet tarkoittavat sitä, että määriteltyjen tuotteiden ei tulisi lähteä vain tuotanto-organisaation tarpeista vaan niiden tulisi vastata asiakkaiden tarpeita. Lisäksi tuotteistuksen tulisi ohjata tuotantoa kapasiteetin tehokkaaseen käyttöön ja tuotteistukseen perustuvan hinnoittelun tulisi turvata toiminnalle riittävä rahoitus. Luotettavuustavoitteessa on kyse siitä, että tuotteiden yksikkökustannusten tulisi vastata niiden todellisia tuotannosta aiheutuvia kustannuksia. (Ks. Kunnan ja kuntayhtymän kustannuslaskennan opas, 1994.)

3.3. Käsitteiden määrittely

Ennen kuin perehdytään tuotteistusprosessin kuvaamiseen, on syytä määritellä palvelun ja tuotteen käsitteet. Palvelun ja tuotteen käsitettä on määritelty kirjallisuudessa monilla tavoilla. Määritelmissä on usein mukana jokin tietty näkökulma, minkä vuoksi yksi määritelmä palvelusta tai tuotteesta ei ole ainoa oikea eikä se voi olla tyhjentävä. Se, millaiset määritelmät lukijasta tuntuvat parhaimmalta, määräytyy niin ikään pitkälti mieltymysten pohjalta.

3.3.1. Palvelun käsite

Näkemykset palvelujen olemuksesta ovat käytännön elämässä hyvin subjektiivisia, joten myös määritelmät niistä rakennetaan eri tavoin. Seuraavissa Grönroosin ja Ylikosken käyttämissä määritelmissä ovat mukana palvelujen keskeisimmät ominaispiirteet, jotka soveltuvat niin yksityisen kuin julkisenkin organisaation tuottamiin palveluihin. Grönroosin (2000, 52) näkemyksen mukaan palvelu voidaan määritellä seuraavasti:

> ”Palvelu on ainakin jossain määrin aineeton teko tai tekojen sarja, jossa asiakkaan ongelma ratkaistaan yleensä siten, että asiakas, palveluhenkilökunta ja/tai fyysisten resurssien tai tavaroiden ja/tai palvelun tarjoajan järjestelmät ovat vuorovaikutuksessa keskenään.”

Ylikoski (2001, 20) taas käyttää palvelusta seuraavaa määritelmää:

> ”Palvelu on teko, toiminta tai suoritus, jossa asiakkaalle tarjotaan jotain aineetonta, joka tuotetaan ja kulutetaan samanaikaisesti ja joka tuottaa asiakkaalle lisäarvoa; ajansäästöä, helppoutta, mukavuutta, viihdettä tai terveyttä.”

Grönroosin määritelmässä korostuu *vuorovaikutus* palvelun tarjoajan ja saajan välillä. Osapuolet eivät kuitenkaan aina itse tiedosta vuorovaikutustilanteita: esimerkiksi autokorjaamossa asiakas on vuorovaikutustilanteessa korjaamon henkilökunnan kanssa useimmiten vain viedessään autonsa korjaamoon ja hakiessaan sen pois. Asiakas arvioi korjaamoa palveluprosessin molemmissa päissä tapahtuvien vuorovaikutustilanteiden perusteella, mutta hänen voi olla vaikea arvioida itse korjaamossa tehtyä työtä. (Grönroos 2000, 52.) Vastaavanlaisia tilanteita syntyy myös julkisissa palveluorganisaatioissa, joissa asiakas ei yleensä suorita välitöntä maksua saamastaan palvelusta.

Esimerkiksi vanhemmat eivät yleensä ole vuorovaikutuksessa lastensa opettajien kanssa kuin muutamia kertoja vuodessa koulun vanhempainillassa tai kevät- ja joulujuhlissa. Vanhemmat muodostavat käsityksensä koulusta pitkälti lastensa kertomien kokemusten perusteella. Kuitenkin juuri vanhemmat ovat niitä, joiden maksamilla verovaroilla koulupalvelut pitkälti järjestetään. Kirjastossa lainaaja kommunikoi yleensä henkilökunnan kanssa melko vähän ja muodostaa käsityksensä kirjaston tasosta pitkälti sen perusteella, kuinka hyvin onnistuu löytämään etsimänsä. Kirjastoissa on kuitenkin nykypäivänä koko ajan pidettävä tietokantoja yllä ja kehitettävä palveluja, sillä tiedon määrä kasvaa jatkuvasti. Myös poliisi on sellainen henkilö, jonka kanssa vain vähemmistö kansalaisista on vuorovaikutustilanteissa usein, mutta poliisi hoitaa kuitenkin monia yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyviä tehtäviä.

Ylikoski painottaa käyttämässään määritelmässä palvelun *samanaikaista tuottamista ja kuluttamista*. Palvelu syntyy vasta, kun asiakas käyttää sitä. Esimerkiksi hammaslääkäri ei voi etukäteen tietää, minkälaista hoitoa potilas tarvitsee. Vasta tarkemman tutkimuksen jälkeen hammaslääkäri voi määritellä, mitä kaikkea hoitoon sisältyy jatkossa. (Ylikoski 2001, 23.) Juuri kunnan sosiaali- ja terveyspalveluista löytyy paljon vastaavanlaisia esimerkkejä. Mielen-terveyspalvelut ovat erittäin yksilöllisiä ja hoitosuunnitelmat laaditaan tapauskohtaisesti. Myös lasten sijaishuollon palvelut ovat yksilöllisiä. Yleisesti sosiaali- ja terveyspalveluissa asiakkaan

saama palvelu saa kussakin tilanteessa omat erityispiirteensä ja palvelun tuottaminen ja kuluttaminen tapahtuvat pitkälti samanaikaisesti.

Sekä Grönroos että Ylikoski kiinnittävät huomiota palvelun *aineettomuuteen*. Molemmat ovat vertailleet palveluja fyysisiin tavaroihin, ja he perustelevat palvelun aineetonta ominaisuutta vertailun pohjalta (ks. Grönroos 2000; Ylikoski 2001). Ylikosken (2001, 21) mukaan aineettomuus on palvelujen ominaispirteistä tärkein ja markkinoinnin kannalta ratkaisevin. Asiakkaalle siirtyy jotain sellaista, jota ei voi kosketella. Jokainen tuote, oli se tavara tai palvelu, tarjoaa kuitenkin pohjimmiltaan asiakkaalle aineettoman hyödyn. Esimerkiksi mikroaaltouuni tarjoaa vaivatonta ruuanlaittoa ja pelikone jännittävää ajanvietettä. Ylikosken mukaan palvelujen aineettomuus aiheuttaa myös ongelmia sekä palvelun markkinoijalle että kuluttajalle. Aineetonta palvelua ei voida esimerkiksi varastoida eikä patentoida, ja sitä voidaan tarjota päivässä vain rajallinen määrä. Aineettomuuden lisäksi Ylikoski näkee palveluilla olevan monia muita tavaroista erottuvia ominaisuuksia. Tavarat ovat esimerkiksi standardituotteita ja palvelut taas vaihtelevia eli *heterogeenisia*. (Ylikoski 2001, 21–26.) Taulukossa 2 on esitetty palvelujen ja fyysisten tavaroiden välisiä eroja Grönroosin mukaan. Näistä muutamiin on kiinnitetty jo edellä huomiota.

Taulukko 2. Palvelujen ja fyysisten tavaroiden väliset erot (Grönroos 2000, 53).

FYYSISET TAVARAT	**PALVELUT**
Konkreettisia	Aineettomia
Homogeenisia	Heterogeenisia
Tuotanto ja jakelu erillään kulutuksesta	Tuotanto, jakelu ja kulutus ovat samanaikaisia prosesseja
Asia	Teko tai prosessi
Ydinarvo tuotetaan tehtaassa	Ydinarvo tuotetaan ostajan ja myyjän välisessä vuorovaikutuksessa
Asiakkaat eivät (tavallisesti) osallistu tuotantoprosessiin	Asiakkaat osallistuvat tuotantoprosessiin
Voidaan varastoida	Ei voida varastoida
Omistajuus siirtyy	Omistajuus ei siirry

Taulukon 2 mukaan palvelu on teko tai prosessi, fyysinen tavara taas asia. *Asia* on käsitteenä hyvin laaja ja se voi sisältää monia ulottuvuuksia. Asiaa voitaisiinkin nimittää myös ns. yläkäsitteeksi,

jonka alapuolella olevia käsitteitä ovat palvelu ja fyysinen tavara. Seuraava Grönroosin esiin nostama ero palvelun ja tavaran välillä on ydinarvon tuottaminen. Fyysisen tavaran ydinarvo tuotetaan tehtaassa, kun taas palvelun ydinarvo muodostuu ostajan ja myyjän välisessä vuorovaikutustilanteessa. Myös *ydinarvo* on käsitteenä moninainen, sillä palvelun arvo koetaan aina subjektiivisesti. Fyysisen tavaran muu kuin rahallinen arvo vaihtelee sekin omistajan mukaan. Viimeisenä erona taulukossa on palvelun ja fyysisen tavaran omistajuus. Palvelua annettaessa sen omistajuus ei siirry, kun taas fyysisen tavaran omistajuus siirtyy maksutilanteen yhteydessä. Palveluyrityksen palvelun kulutus voi kuitenkin johtaa myös konkreettisten tavaroiden omistukseen. Grönroos (2000, 55) mainitsee tästä esimerkkinä vihanneskaupan (vähittäismyynti), jonka markkinoille tarjottavaan palveluun kuuluvat myyntivalikoima ja myydyt tavarat.

Palveluja on lukuisia ja ne eroavat monin tavoin toisistaan. Yksi selkeimmistä jaotteluista on erottaa toisistaan yksityiset ja julkiset palvelut. Ylikoski (2001, 27) jakaa julkiset ja yksityiset palvelut edelleen sen mukaan, onko kyseessä voittoa tavoitteleva organisaatio eli yritys vai voittoa tavoittelematon, ns. non–profit-organisaatio. Palvelujen heterogeenisuudesta huolimatta niillä on keskenään yhteisiä piirteitä. Grönroos (2000, 53) listaa neljä peruspiirrettä, jotka voidaan löytää useimmista palveluista:

1. Palvelut ovat vaihtelevassa määrin *aineettomia*.
2. Palvelut ovat *tekoja* tai *tekojen sarjoja* eivätkä asioita.
3. Palvelut *tuotetaan* ja *kulutetaan* ainakin jossain määrin samanaikaisesti.
4. Asiakas *osallistuu tuotantoprosessiin* ainakin jossain määrin.

Tässä tutkimuksessa huomion kohteena ovat voittoa tavoittelemattoman organisaation eli kunnan palvelut ja palvelu määritellään Grönroosin mainitsemien neljän peruspiirteen pohjalta seuraavasti:

> *Palvelu on enemmän tai vähemmän aineeton teko tai tekojen sarja, joka tuotetaan ja kulutetaan samanaikaisesti ja jossa asiakas osallistuu ainakin jossain määrin tuotantoprosessiin.*

Lisäksi tutkimuksessa huomioidaan, että palvelu voi koostua yhdestä tai useammasta tuotteesta. Palvelukokonaisuuteen voi sisältyä ydinpalvelun eli pääasiallisen palvelun lisäksi liitännäispalvelua, jota tarvitaan ydinpalvelun tuottamiseen (esim. ajanvaraus lääkärin vastaanotolle) ja tukipalvelua, joka tekee ydinpalvelun käyttämisen helpommaksi ja

miellyttävämmäksi, mutta jota ei välttämättä tarvita ydinpalvelun tuottamiseen (esim. odotushuoneet terveyskeskuksessa). (Grönroos 1987, 66–67.)

3.3.2. Tuotteen käsite

Tuotetta ja sen sisältöä yleisesti ovat käsitelleet esimerkiksi Kivistö sekä Holma ja Lahtinen. Lisäksi he ovat määritelleet tuotteen käsitettä erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon näkökulmasta (ks. Kivistö 2003; Holma ja Lahtinen 1995). Kivistö (2003, 8) määrittelee tuotteen käsitettä seuraavasti:

> ”Tuote on tavara tai palvelu, jonka avulla asiakkaan tietty tarve tyydytetään joko välittömästi (asiakkaan käyttämänä) tai välillisesti (tuotantoprosessiin kuuluvana välivaiheena). Tuote on toimintayksikön toimintojen ja prosessien tulos. Sosiaali- ja terveydenhuollossa tuote on materiaalinen tuote (tavara), palvelu tai näiden yhdistelmä, jota asiakas käyttää terveytensä ja/tai sosiaalisen toimintakykynsä edistämiseksi tai ylläpitämiseksi.”

Lisäksi Kivistö jäsentää *materiaalisen tuotteen* käsitettä sosiaali- ja terveydenhuollossa. Kivistön (2003, 8) mukaan materiaalinen tuote liittyy sosiaali- ja terveydenhuollossa miltei aina palveluun: esimerkiksi lääkärin kirjoittamaan lääkereseptiin liittyy diagnoosi ja lääkkeen ostoon apteekista liittyy asiakaspalvelu.

Holma ja Lahtinen (1995, 35) määrittelevät tuotteen käsitteen seuraavasti:

> ”Tuote on asiakkaalle tarkoitettu tavara, palvelu tai näiden yhdistelmä. Sosiaali- ja terveydenhuollossa tuote on useimmiten asiakkaan saama palvelu.”

Kivistön sekä Holman ja Lahtisen mukaan tuotteen sisältö voidaan määritellä joko laajasti tai suppeasti. Suppeasti määriteltynä tuotteella tarkoitetaan materiaalista tuotetta tai asiakkaan saamaa yksittäistä palvelutapahtumaa, joka on osa laajempaa palvelukokonaisuutta. Esimerkiksi poliklinikkakäynti ja sairaalan hoitopäivä ovat suppeasti määriteltyjä tuotteita. Laajasti määriteltynä tuote sisältää palvelukokonaisuuden. Se voi olla esimerkiksi asiakkaan koko hoitojakso kuten äitiysneuvolapalvelut raskauden aikana. Palvelukokonaisuuden tuotteistaminen edellyttää

toimintaprosessin jäsentämistä yksityiskohtaisesti sekä suppeiden tuotteiden määrittelyä. (Kivistö 2003, 8; Holma ja Lahtinen 1995, 35.) Tässä tutkimuksessa tuote ymmärretään osaksi asiakkaan saamaa palvelukokonaisuutta.

3.4. Palvelujen tuotteistusprosessi

Ensimmäiseksi tuotteistamista aloitettaessa tulee mieltää tuotteistamisen tarkoitus ja tärkeys: miksi palvelut tuotteistetaan ja mitä hyötyä siitä on. Kunnallisessa organisaatiossa palvelujen tuotteistamista saatetaan pitää keinotekoisena, mikäli palvelut ovat sellaisia, joita kunta ei voi (vielä) ostaa yksityisiltä palveluntuottajilta. Kritiikkiä henkilöstön keskuudessa saattaa herättää juuri tuotteistamisen näennäisyys ja se, että tuotteistamisen tavoitetta ei ymmärretä.

Palvelujen tuotteistus on jatkuva prosessi, joka etenee vaiheittain ja jota ei tehdä hetkessä. Koska palvelut tuotetaan asiakkaita varten, on tuotteistuksen sovelluttava erilaisiin ja joskus nopeastikin muuttuviin tilanteisiin. Tuotteistukseen tulee varata riittävästi aikaa ja koko henkilökunnan tulee olla alusta alkaen mukana, jotta tuotteistus onnistuu mahdollisimman hyvin ja siitä saadaan samalla työn kehittämisprosessi. (Holma ja Lahtinen 1995, 37.)

3.4.1. Tuotteistuksen eteneminen

Tuotteistusprosessin vaiheita ovat kuvanneet esimerkiksi Holma ja Lahtinen (1995) sekä Kivistö (2003). Holman ja Lahtisen kuvaus sisältyy perusterveydenhuollon Tuote-projektin raporttiin. Raportin mukaan tuotteistusprosessissa voidaan erottaa seuraavat vaiheet:

1. Valmisteleva työ,
2. tuotteiden muodostaminen,
3. sisäinen ja ulkoinen markkinointi sekä
4. seuranta ja arviointi.

Valmisteleva työ on toiminnan lähtökohtien, palvelujen ja palveluprosessien selkeyttämistä ja jäsentämistä. Tuotteistuksen valmistelevan työn tarkoituksena on löytää vastauksia seuraaviin kysymyksiin: Mikä on työyksikön perustehtävä? Ketkä ovat asiakkaita? Millaisia palveluja ja

kuinka paljon tuotetaan? Miten paljon aikaa käytetään palvelujen tuottamiseen? Millaisia kustannuksia palvelujen tuottamisesta aiheutuu? Palvelujen tuotteistaminen on usein työntekijöille uutta ja vaatii sen vuoksi tuotteistuskäsitteistöön ja -kieleen perehtymistä. Organisaation on aluksi hyvä selvittää, millä tavalla tuotteistusta on tehty muissa vastaavantyyppisissä organisaatioissa. Lisäksi aiheeseen liittyvästä kirjallisuudesta ja koulutuksista on hyötyä. Valmisteleva työ auttaa paitsi tuotteistamisessa myös organisaation toiminnan muussa kehittämisessä ja siitä voi olla hyötyä esimerkiksi palvelujen laadun kehittämisessä. Valmisteleva työn tavoitteena on laatia suunnitelma tuotteistusprosessin läpiviemiseksi. Ensiarvoisen tärkeää on saada organisaation johto ja muut työntekijät sitoutumaan yhteiseen päämäärään. (Holma ja Lahtinen 1995, 37.)

Tuotteistusprosessin keskeisin vaihe on Holman ja Lahtisen (1995, 37) mukaan *tuotteiden muodostaminen*. Tuotteita muodostettaessa on tärkeää, että organisaatiossa osataan tunnistaa erilaiset mahdollisuudet. Alussa tulee laatia tuotehierarkia, joka koostuu palvelutarveryhmistä, tuoteryhmistä, tuotteista ja suoritteista. Koska tuotteet syntyvät erilaisten toimintojen tuloksena, on tärkeää analysoida toimintoketjut. Toimintoketjuja analysoimalla voidaan arvioida tuotantokustannukset. Tuotteiden muodostamisen yhteydessä on tarpeen arvioida myös tuotteen avulla saatavia hyötyjä ja määritellä tuotteelle asetettavat laatuvaatimukset. (Holma ja Lahtinen 1995, 37.) Tuotteiden muodostamiseen liittyy kiinteästi kustannuslaskenta, sillä tuotteistetulla tuotteella tulee olla hinta. Tuotekohtainen kustannuslaskenta on syytä suorittaa mahdollisimman perusteellisesti todellisten hintojen selvittämiseksi.

Kolmantena tuotteistusprosessin vaiheena Holma ja Lahtinen mainitsevat *sisäisen ja ulkoisen markkinoinnin*. Markkinointi on tärkeää, vaikka tuotetta ei varsinaisesti myytäisikään. Se on kunnan oman tuotantoyksikön toiminnan esittelyä ja siitä tiedottamista. Markkinointia varten laaditaan kirjallisia tuotekuvauksia, jotka sisältävät tuotteen nimen ja hinnan lisäksi määrittelyt tuotteen sisällöstä, tarkoituksesta ja laatuominaisuuksista. Markkinoinnin avulla kohdataan asiakkaita, ja erilaisia markkina- ja asiakaskyselyjä hyödynnetään palvelujen laadunvarmistuksessa ja laadun kehittämisessä. (Holma ja Lahtinen 1995, 38.)

Viimeisenä tuotteistusprosessin vaiheena Holma ja Lahtinen (1995, 38) mainitsevat tuotteiden *seurannan ja arvioinnin*, joiden avulla huolehditaan jatkuvasta tuotteiden kehittämisprosessista. Jotta kehittäminen onnistuu, tarvitaan organisaatiossa toimivat tilastointi-, kirjanpito- ja kustannuslaskentajärjestelmät. Niiden avulla voidaan seurata tuotteiden menekkiä ja vastaavuutta asiakkaiden tarpeisiin.

Palvelujen tuotteistusprosessissa on pääpiirteiltään kyse samoista asioista riippumatta siitä, onko kyseessä yksityisen vai julkisen organisaation tuottama palvelu. Kivistö (2003) on käsitellyt palvelujen tuotteistusta erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon näkökulmasta. Kivistön mukaan (2003, 107) tuotteistaminen koostuu seuraavista vaiheista:

- Tuotteen määrittely (mitä asiakkaalle tarjotaan),
- tuotteen tuotteistamisprosessin kuvaus (miten tuote saadaan aikaan),
- asiakasryhmän määrittely (kenelle tuote on tarkoitettu),
- tuotteen laadun määrittely (mitkä ovat tuotteen laatukriteerit),
- tuotteiden yhdistäminen vastaamaan asiakkaiden tarpeita (palveluketjun määrittely),
- tuotteen tai palveluketjun kustannusten laskeminen ja
- tuotteen tai palveluketjun omakustannushinnan määrittely.

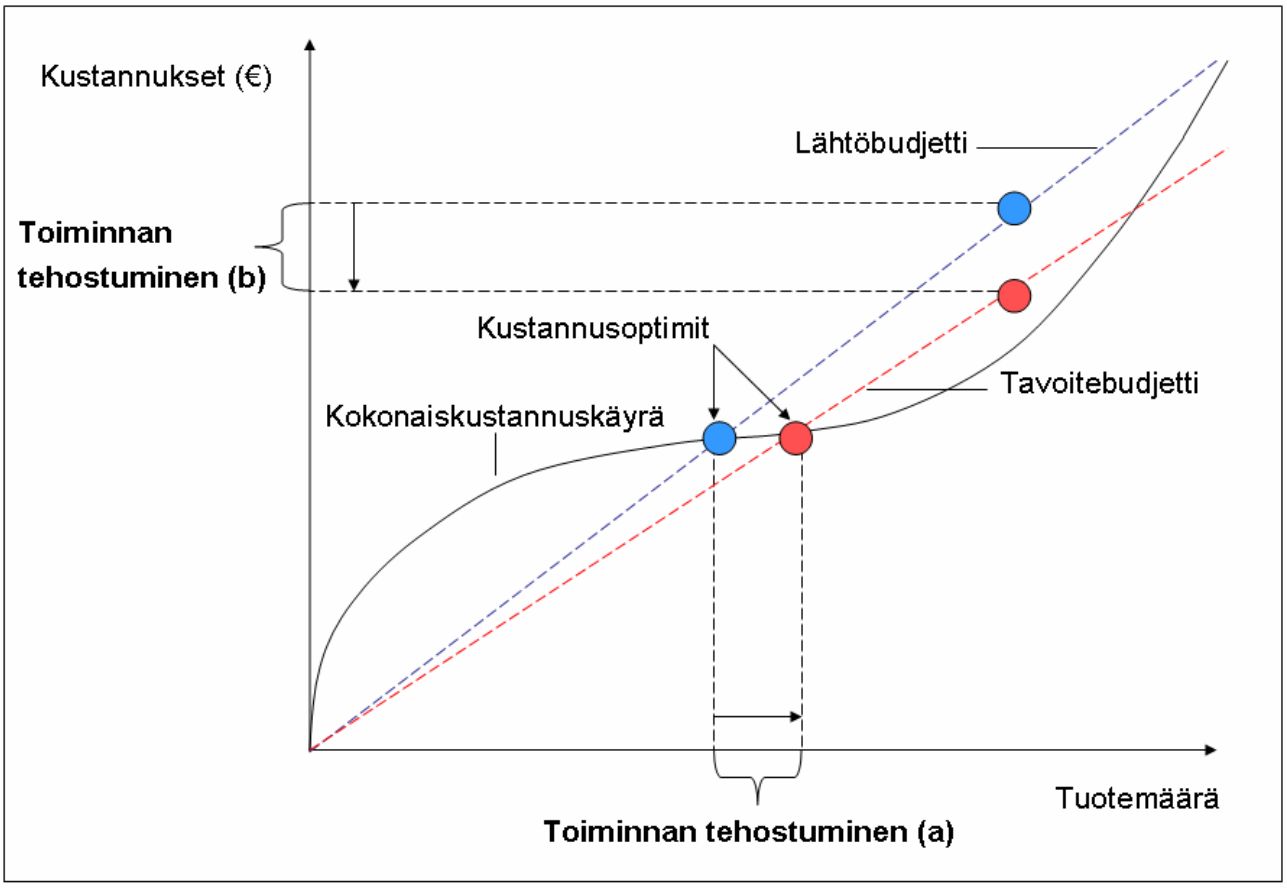
Kivistön esittämän listan toisena kohtana on tuotteen tuotteistamisprosessin kuvaus, joka kertoo tuotannossa tapahtuvan prosessin eli sen, miten tuote saadaan aikaan. Tuotantoyksikössä tapahtuvan tuotantoprosessin kuvaaminen on tutkimuksen tavoitteiden asettamisen yhteydessä rajattu tämän työn ulkopuolelle.

3.4.2. Toiminnan tehostuminen tuotteistamisen seurauksena

Markkinoilla tuote on yleensä kaupankäynnin väline. Julkisessa taloudessa kaupankäynti taas ei yleensä ole konkreettista tuotteiden osto- ja myyntitoimintaa vaan pikemminkin palvelujen tarjoamista ja vastaanottamista. Tavoitteena on asiakkaiden tarpeiden tyydyttäminen. Vaikka julkisten palvelujen markkinoilla raha ei aina konkreettisesti vaihdukaan, palvelujen tuotantokustannukset on kuitenkin hyvä saada selville. Kustannustieto on pohjana palvelujen hinnoittelulle esimerkiksi julkisen organisaation sisäistä laskutusta varten. (Holma 1998, 15–16.)

Tilaaja-tuottajamallin avulla julkiseen organisaatioon on tarkoitus saada luotua ns. näennäis-markkinat, joilla käydään kauppaa tilaaja- ja tuottajaorganisaatioiden kesken. Kaupankäyntiä varten julkisen organisaation palvelut on tuotteistettava. Tuotteistamisen tarkoituksena ovat yleisesti palvelutuotannon tehostaminen ja asiakaslähtöisyys. Kuviossa 6 on kuvattu toiminnan tehostuminen

palvelujen tuotteistamisen seurauksena. Kuvio esittää tuotteen kustannusten kertymistä tuotemäärän funktiona.



Kuvio 6. Toiminnan tehostuminen tuotteistamisen seurauksena.

Kuviossa 6 sininen katkoviiva kuvaa kunnan talousarviossa käytössä ollutta lähtöbudjettia, joka on tuottajan saama ns. *könttäbudjetti*. Tuotteen kustannukset kertyvät kokonaiskustannuskäyrän mukaisesti. Kustannuskäyrä nousee aluksi jyrkästi, sillä tuotannon alkuvaiheessa rahaa kuluu paljon kiinteisiin kustannuksiin kuten tilojen hankintaan. Kun tuotteiden määrä on pieni, kiinteitä kustannuksia kohdistuu aluksi paljon yhdelle tuotteelle. Tuotemäärän kasvaessa kustannuskäyrä loivenee, sillä kiinteät kustannukset jakautuvat useammalle tuotteelle. Muuttuvien kustannusten määrä yhtä tuotetta kohti pysyy kuviossa vakiona. Kustannuskäyrällä olevassa sinisessä pisteessä on lähtöbudjetin mukainen kustannusoptimi kustannuksia vastaavalla tuotemäärällä. Optimin jälkeen kiinteiden kustannusten määrää pitää lisätä (tarvitaan esimerkiksi lisää tiloja.)

Palvelujen tuotteistamisen seurauksena tilaaja-tuottajamallissa siirrytään tuotekohtaiseen budjetointiin. Punainen katkoviiva kuvaa tavoitebudjettia, johon tilaaja-tuottajamallissa päästään

toiminnan tehostamisen kautta. Toiminta voi tehostua kahdella vaihtoehtoisella tavalla, kuten kuviosta 6 nähdään. Molemmissa tavoissa lähtökohtana on budjetin kulmakertoimen pieneneminen.

Tilanteessa *a* toiminta tehostuu siten, että samoilla kustannuksilla saadaan aikaan enemmän suoritteita kuin alkuperäisessä tilanteessa. Kustannusoptimipisteiden välinen ero kuvaa toiminnan tehostumista tuotteistuksen seurauksena tilanteessa *a*. Tuottajan haasteena on saada tuotettua samalla budjetilla entistä enemmän tuotteita siten, että tuotteen laatu säilyy ja tilaajan haasteena taas on vertailla eri palveluntuottajien tarjoamia palveluja ja tilata asiakkaiden tarpeita tyydyttäviä palveluja. Tilanteessa *b* saadaan tuotettua toiminnan tehostumisen myötä sama tuotemäärä lähtöbudjettia alhaisemmin kustannuksin. Kustannusakselilla (y-akseli) päästään tällöin alkutilannetta alhaisemmalle tasolle.

Toiminnan tehostamisessa on kyse tuloksellisuusajattelusta. Palvelutuotannon tehostamista pidetään yleisesti tilaaja-tuottajamallin toisena keskeisenä lähtökohtana. Toisena keskeisenä lähtökohtana pidetään asiakaslähtöisyyttä. Tuotteistaminen mahdollistaa yksityiskohtaisten laatuvaatimusten asettamisen. Esimerkiksi terveydenhuollon vastaanottotoiminnalle kokonaisuutena voi olla vaikea asettaa konkreettisia laatuvaatimuksia. Kun vastaanottotoiminnan palvelut tuotteistetaan eripituisiksi ja sisällöltään toisistaan poikkeaviksi käynneiksi, voidaan näille käynneille asettaa konkreettiset laatuvaatimukset.

4. Palvelujen vaikuttavuus

4.1. Käsitteiden määrittely

Tässä luvussa asetetaan arviointikriteerit sosiaali- ja terveyspalvelujen tuotteiden vaikuttavuuden arviointia varten. Ennen kriteerien asettamista määritellään vaikutuksen ja laadun käsitteet. Tilaaja-tuottajamallissa kunnan tarkoituksena ei ole ostaa tuotteita vaan tuotteilla aikaansaatavia *vaikutuksia*. Tuotteistamisen ja kilpailuttamisen vaarana on, että palvelujen vertailussa ja valintojen tekemisessä tuotteiden *vaikuttavuus* jää toissijaiseksi ja tuotteet sinällään nostetaan ensisijaisiksi vertailun ja valintojen perusteiksi. Hintoja tulisi siis laskea vaikutuksille eikä tuotteille. (Kallio ym. 2006, 35.) Tilaaja-tuottajamallissa palvelujen vaikuttavuuden arviointi on keskeistä, jotta palveluja voidaan kehittää ja asiakaslähtöisyys huomioida parhaalla mahdollisella tavalla.

Palvelun vaikuttavuus koostuu suurelta osin palvelun *laadusta*, jota kohtaan viimeisten kahden vuosikymmenen aikana on osoitettu valtavasti kiinnostusta. Lumijärven (1999, 18) mukaan ”hyvä laatu on edellytys vaikuttavuudelle, mutta ei vielä välttämättä tae sen toteutumiselle”.

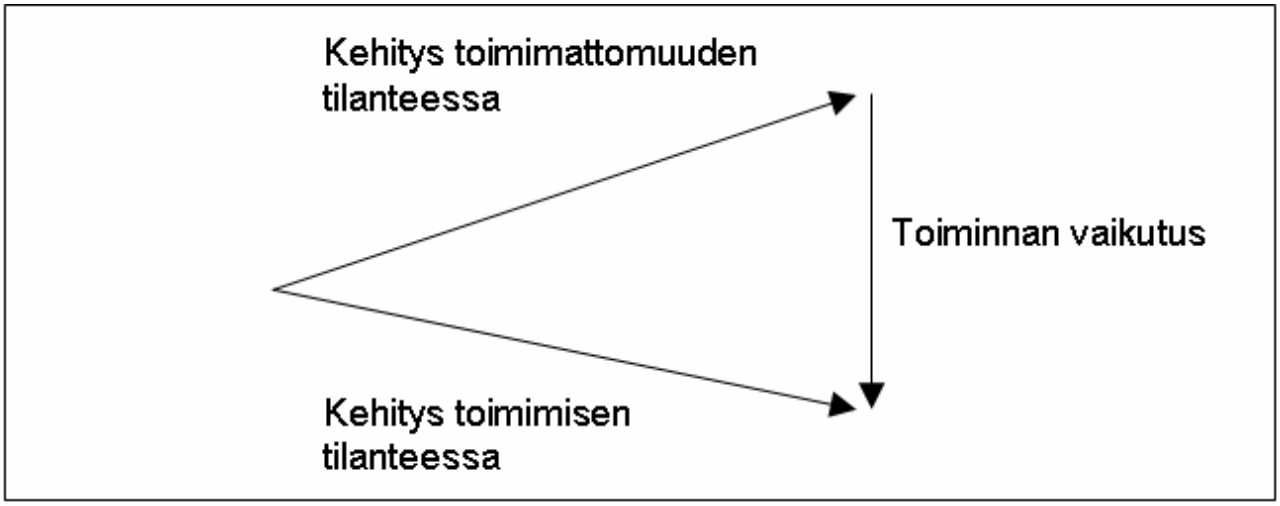
4.1.1. Vaikuttavuuden käsite

Palvelujen vaikuttavuus voi olla sekä aineetonta että aineellista vaikuttavuutta. Aineeton vaikuttavuus on vaikeammin määriteltävissä kuin aineellinen, sillä se on usein palvelun saajan subjektiivinen kokemus palvelun vaikuttavuudesta. Eri ihmiset kokevat palvelun vaikuttavuuden eri tavoin. Aineellinen vaikuttavuus on palvelusta saatavaa konkreettista vaikutusta (esim. lääkkeet tai apuvälineet kuten kainalosauvat). Lumijärvi (1999, 15) jäsentää vaikuttavuuden käsitettä seuraavasti:

> ”Vaikuttavuudella tarkoitetaan palveluprosessien tai kokonaisten palvelujärjestelmien kykyä saada aikaan haluttuja vaikutuksia. Vaikutusta voidaan normaalisti arvioida vasta palvelutilanteen jälkeen. Yleensä vaikutus ilmenee jonkinlaisena muutoksena asiakkaiden tilanteessa.”

Lumijärvi kiinnittää huomiota siihen, että vaikutusta voidaan tavallisesti arvioida vasta palvelutilanteen jälkeen. Tässä on kyse palvelun saajan henkilökohtaisista näkemyksistä ja kokemuksista. Koska eri ihmiset kokevat palvelujen vaikuttavuuden eri tavoin, vaikuttavuutta on vaikea arvioida etukäteen.

Meklinin (2002, 89) näkemyksen mukaan yleisin lähtökohta vaikuttavuuden käsitteen määrittelylle on samaistaa vaikuttavuus vaikutukseen. Kuvio 7 havainnollistaa tätä ajattelutapaa.

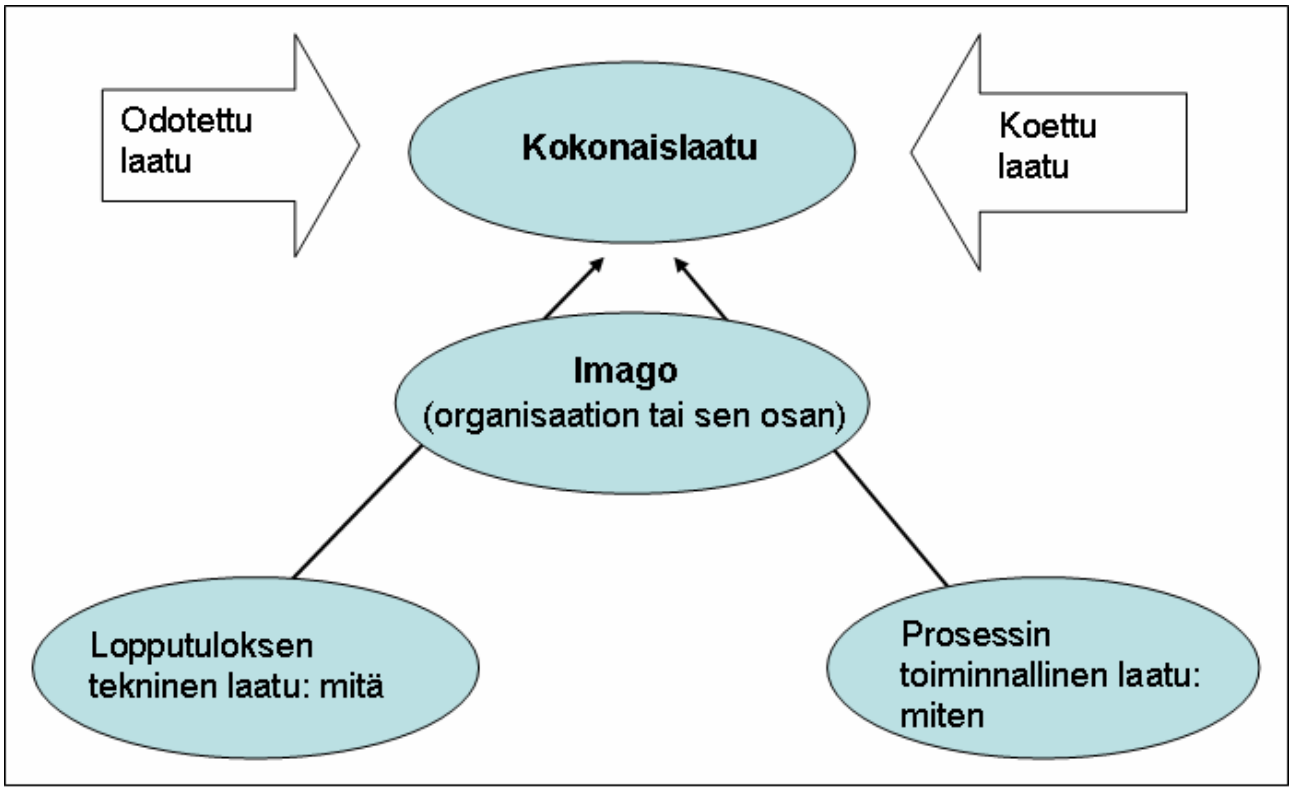


Kuvio 7. Vaikutuksen käsite (Meklin 2002, 89).

Kuten kuviosta 7 nähdään, vaikutus voidaan määritellä erotukseksi toimimisen ja toimimattomuuden välillä (*with or without intervention*) eli toiminnan järjestämisen ja järjestämättömyyden välillä silloin, kun vaikuttavuus samaistetaan vaikutukseen. Meklinin mukaan vaikutus voi periaatteessa olla olemassa olevan tilan muuttamista (esim. koulutukseen tai sairaanhoitoon panostaminen), säilyttämistä tai estämistä (esim. rokotus voi säilyttää terveydentilan tai estää sairastumisen). Tarkkaa tietoa sekä toimimisesta että toimimattomuudesta voi kuitenkin olla vaikea saada ilman tieteellisesti rakennettua tutkimusasetelmaa, mikä hankaloittaa arviointia ja tarkkaa mittausta. (Meklin 2002, 90.) Tässä tutkimuksessa vaikuttavuus ymmärretään jonkin toimenpiteen seuraukseksi ja vaikutuksella tarkoitetaan erotusta toimimisen ja toimimattomuuden välillä Mekliniä (2002, 89) mukaillen.

4.1.2. Laadun käsite

Kunnan järjestämien palvelujen laatua voidaan hahmottaa Grönroosin (2001, 62–65) määrittelemien laadun ulottuvuuksien mukaan, vaikkakin nämä ulottuvuudet on ensisijaisesti suunnattu yritysmaailman palvelujen laatuun. Laadun ulottuvuuksissa on kyse laadusta nimenomaan asiakkaan näkökulmasta. Kuviossa 8 on esitetty nämä laadun kaksi ulottuvuutta: tekninen laatu eli lopputuloksen ulottuvuus ja toiminnallinen laatu eli prosessin ulottuvuus. Nämä ulottuvuudet muodostavat asiakkaan kokeman laadun.



Kuvio 8. Kaksi palvelun laatu-ulottuvuutta (muokattu lähteestä Grönroos 2000, 65).

Grönroos toteaa, että asiakkaat pitävät selvästi tärkeänä sitä, *mitä* he saavat ollessaan vuorovaikutuksessa yrityksen kanssa. Tällä on suuri merkitys, kun asiakas arvioi palvelun laatua. Kyseessä on siis lopputuloksen eli palvelun tekninen laatu. (Grönroos 2000, 63.) Tekninen ulottuvuus ei tarkoita välttämättä fyysistä tuotetta, vaan kyseessä on pikemminkin palvelutilanteen tai -ongelman lopputulos. Yritys voi suunnitella asiakkaalleen esimerkiksi kattavan vakuutuspaketin

tai huolehtia lomamatkan järjestelyistä lentoineen, majoituksineen ja aterioineen. Kunta taas voi järjestää lapselle sijaishuoltopaikan tai vanhukselle kotisairaanhoidon.

Toinen palvelun laatuun liittyvä ulottuvuus on prosessin toiminnallinen ulottuvuus eli se, *miten* asiakas saa palvelun ja miten hän kokee samanaikaisen tuotanto- ja kulutusprosessin. Toiminnallista laatua ei voida arvioida yhtä objektiivisesti kuin teknistä laatua, sillä kokemukset siitä, miten palvelu saadaan, vaihtelevat asiakkaan mieltymysten mukaan. (Grönroos 2000, 64.) Se, miten palvelu saadaan ja miten se koetaan, vaihtelee yrityksen ja kunnan tarjoamien palvelujen välillä. Yritykseltä saatavista palveluista suoritetaan yleensä välitön maksu. Lisäksi palvelu on usein välitöntä ja se kohdistuu suoraan asiakkaaseen. Kunnan järjestämät palvelut taas maksetaan pääasiassa välillisesti veroilla ja kaikki palvelut eivät kohdistu suoraan tietylle asukkaalle, vaan veronmaksajat saavat palveluja, jotka on suunnattu yhteisesti kaikille kuntalaisille (esimerkiksi koulut ja terveyskeskukset). Toisaalta palveluprosessi muodostetaan monissa kunnallisissa palveluissa juuri tietyn asukkaan tarvetta vastaavaksi (esimerkiksi kuntoutussuunnitelma tai mielenterveysongelmien hoito).

Kuviossa 8 kokonaislaadun muodostumiseen vaikuttaa teknisen ja toiminnallisen laadun lisäksi organisaation tai sen osan *imago*. Ylikoski (2001, 137) määrittelee imagon *asiakkaan tunteiden, mielikuvien ja kokemusten summaksi*. Grönroosin mukaan yrityksen tai paikallisen toimipisteen imago on useimmissa palveluissa äärimmäisen tärkeä, ja se voi vaikuttaa monella tavalla laadun kokemiseen. Myönteinen mielikuva palvelun tarjoajasta on tärkeää, koska sen avulla asiakas luultavasti antaa pienet virheet anteeksi. Useista virheistä imago kärsii. Jos taas asiakkaalla on kielteinen mielikuva yrityksestä, mikä tahansa virhe vaikuttaa silloin suhteellisesti enemmän kuin jos mielikuva olisi positiivinen. Grönroos pitääkin imagoa *laadun kokemisen suodattimena*. (Grönroos 2000, 64.) Kuntien imago palvelujen tuottajana on etenkin viime aikoina herättänyt laajalti keskustelua. Asukasvirta suuntautuu kiihtyvästi kohti suuria kasvukeskuksia kuten yliopistokaupunkeja. Pienempien kuntien on etsittävä kilpailuetuja, jotta ne voivat nostattaa ulospäin antamaansa myönteistä mielikuvaa kunnasta asuinpaikkana.

Kuviossa 8 ovat mukana asiakkaan *odottama* ja *kokema* laatu. Grönroos (2000, 67) on todennut osuvasti, että ”laatu on hyvä, kun koettu laatu vastaa asiakkaan odotuksia eli odotettua laatua”. Myös tässä tutkimuksessa palvelun hyvällä laadulla ymmärretään *asiakkaan odotusten täyttymistä*. Kuilu odotetun ja koetun laadun välillä voi kuitenkin olla syvä. Tässäkin on kyse subjektiivisista näkemyksistä: toinen odottaa korkeampaa laatua samalta palvelulta kuin toinen ja toinen kokee

saamansa palvelun laadun tasokkaampana kuin toinen. Jos odotettu ja koettu laatu ovat hyvin kaukana toisistaan, asiakas voi tyytyä tähän ja mahdollisesti käyttää seuraavalla kerralla jotakin toista palvelua. Toinen mahdollisuus on antaa palvelusta palautetta ja kehittämisideoita, jotta seuraavalla kerralla odotettu ja koettu laatu kohtaisivat paremmin. Myös odotukset ja kokemukset yksityisten ja julkisten palvelujen laadun eroista vaihtelevat asiakkaasta toiseen.

4.2. Tuotteiden vaikuttavuuskriteerien asettaminen

Seuraavaksi asetetaan vaikuttavuuskriteerit sosiaali- ja terveyspalvelujen tuotteille. Kriteerit asetetaan vaikuttavuuden näkökulmien pohjalta. Tutkimuksen empiirisessä osassa arvioidaan mielenterveyspalvelujen tuotteiden vaikuttavuutta näiden kriteerien pohjalta.

4.2.1. Vaikuttavuuden näkökulmia

Julkisten palvelujen vaikuttavuus sisältää monia ulottuvuuksia. Tärkeimpänä ulottuvuutena voidaan pitää asiakkaan näkökulmaa, sillä palvelut tuotetaan asiakkaita varten ja usein vielä juuri tiettyä asiakasta ja hänen yksilöllisiä tarpeitaan vastaavaksi. Palvelun kehittämiseksi on selvitettävä erityisesti asiakkaan kokemaa vaikuttavuutta. Meklinin (2001, 108–110) näkemyksen mukaan vaikutusten näkökulmia voidaan jäsentää seuraavilla tavoilla:

- Asiakasvaikutukset ja yhteiskunnalliset vaikutukset,
- määrälliset ja laadulliset vaikutukset,
- subjektiiviset ja objektiiviset vaikutukset,
- lyhyt- ja pitkäaikaiset vaikutukset – vaikutukset kohdistuvat tulevaisuuteen,
- vaikutukset ilmenevät toisella sektorilla tai toisessa kunnassa,
- myönteiset ja kielteiset vaikutukset sekä
- odotetut ja odottamattomat vaikutukset.

Vaikutukset kohdistuvat ja säteilevät eri tavoin, minkä vuoksi on tarkoituksenmukaista erottaa toisistaan välittömät asiakasvaikutukset ja yhteiskunnalliset vaikutukset. Määrällisiä ja laadullisia vaikutuksia ei tule sekoittaa keskenään siksi, koska palvelu voi olla riittävä määrällisesti mutta ei

laadullisesti tai päinvastoin. Subjektiivisissa ja objektiivisissa vaikutuksissa taas on kyse siitä, että vaikutukset näyttävät erilaisilta riippuen siitä, kenen näkökulmasta niitä katsotaan. Palvelun vaikutukset voivat poiketa toisistaan myös kestoltaan eli niillä voi olla joko lyhyt- tai pitkäaikaisia vaikutuksia. Julkishallinnon päätöksenteossa ja budjetin laadinnassa ongelmallista on se, että palvelujen kustannukset ja hyödyt syntyvät usein eri aikoina. (Meklin 2001, 108–109.)

Vaikutukset voivat ilmetä myös toisella sektorilla tai toisessa kunnassa kuin siellä missä ne syntyvät. Ulkoisvaikutuksilla on taipumus näkyä etenkin pitkällä aikavälillä muualla kuin voimavarojen kohdentamispaikalla. Myönteisissä ja kielteisissä sekä odotetuissa ja odottamattomissa vaikutuksissa on kyse päällekkäisistä asioista, sillä odotetut vaikutukset mielletään usein myönteisiksi ja ainakin osa odottamattomista vaikutuksista taas kielteisiksi. (Meklin 2001, 109–110.)

4.2.2. Tuotteiden vaikuttavuuskriteerit

Vaikutusmittareiden erottelun yhtenä tyypillisimmistä kriteereistä pidetään sitä, tutkitaanko asiakas- vai yhteiskunnallista vaikuttavuutta (Lumijärvi 1994, 21). Asiakaslähtöisyys on tilaaja-tuottajamallissa ensisijainen lähtökohta, sillä palvelut tilataan ja tuotetaan asiakkaita varten. Sosiaali- ja terveyspalvelujen kuluttaminen tapahtuu usein välittömässä asiakkaan ja palvelun tarjoajan välisessä vuorovaikutustilanteessa, joten palvelun asiakasvaikutukset ovat merkittävässä asemassa. *Asiakaslähtöisyys* voidaan siis perustellusti nimetä sosiaali- ja terveyspalvelujen ensimmäiseksi vaikuttavuuskriteeriksi.

Sosiaali- ja terveyspalveluilla on lisäksi erilaisia yhteiskunnallisia ja ulkoisvaikutuksia, joilla tarkoitetaan osittain samantyyppisiä vaikutuksia. Lisäksi voidaan puhua säteily- ja kerrannaisvaikutuksissa. Tässä yhteydessä näistä vaikutuksista käytetään nimitystä ulkoisvaikutukset. Ihmisen terveydentilan paraneminen mahdollistaa usein työkykyisyyden, mikä tarkoittaa yhteiskunnan näkökulmasta muun muassa verotuloja. Jos henkilö asuu paikkakunnalla *a* mutta käy töissä paikkakunnalla *b*, terveydentilan parantumisesta seuraavat vaikutukset kohdistuvat molempiin kuntiin eli paikkakunnalla *a* syntyneellä vaikutuksella on ulkoisvaikutuksia myös paikkakunnalle *b*. *Myönteiset ulkoisvaikutukset* nimetään tässä tutkimuksessa sosiaali- ja terveyspalvelujen toiseksi vaikuttavuuskriteeriksi.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen vaikutukset voivat olla sekä lyhyt- että pitkäaikaisia. Lääkärin kirjoittaman reseptin vaikutus asiakkaalle voi olla joko lyhyt- tai pitkäaikainen riippuen siitä, millaiseen tarpeeseen resepti kirjoitetaan. Useimmilla sosiaali- ja terveyspalveluilla on sekä lyhyt- että pitkäaikaisia vaikutuksia. Pitkäaikaisia vaikutuksia on etukäteen vaikea ennustaa. Sosiaali- ja terveyspalvelujen toimialalla tehdään paljon ennalta ehkäisevää työtä, jonka vaikutukset voivat kohdistua pitkälle tulevaisuuteen. Esimerkiksi nuorille suunnatulla ehkäisevällä päihdetyöllä voidaan mahdollistaa monelle nuorelle raitis tulevaisuus. Sosiaali- ja terveyspalvelujen tuotteelle nimetään kolmanneksi vaikuttavuuskriteeriksi *myönteiset vaikutukset tulevaisuuteen*.

5. Organisaation kustannuslaskenta ja laskentajärjestelmät

5.1. Lähtökohtia

Näsin, Hokkasen ja Latvasen (2001, 128) mukaan ”laskentatoimen laskelmat lähtevät yleensä siitä taloudellisuuden määrittelystä, että tietty tuotos on saatava aikaan mahdollisimman alhaisin kustannuksin tai tietyin kustannuksin on saatava aikaan mahdollisimman suuri tuotos”. Kunnallishallinnossa laskentatoimi voidaan jakaa *rahoituksen laskentatoimeen* ja *johdon laskentatoimeen*. Rahoituksen laskentatoimeen voidaan julkishallinnossa lukea liikekirjanpito, talousarviokirjanpito sekä maksuvalmius- ja vakavaraisuuslaskelmat. Johdon laskentatoimeen taas luetaan kustannuslaskenta ja muu johdon päätöksentekoa avustava informaation kerääminen ja rekisteröinti sekä erilaisten laskelmien laatiminen ja hyväksikäyttö. (Näsi ym. 2001, 14.) Tässä yhteydessä keskitytään jäsentämään kustannuslaskentaa ja sen periaatteita, sillä tuotteistusprosessissa tuotteille lasketaan hinnat kustannuslaskennan avulla.

Kunnan ja kuntayhtymän kustannuslaskennan oppaassa (1994, 11) on määritelty kustannuslaskennan tarkoitus seuraavasti: ”Kustannuslaskennan tarkoituksena on tuotannontekijöistä aiheutuvien kustannusten kohdistaminen laskentakohteelle”. Laskentakohde voi olla esimerkiksi tuotannontekijälaji, toiminto, vastuuyksikkö, suorite tai tuote. Laskentakohteiden määrittely on organisaation toiminnan jäsentämistä. Toiminnan jäsentämistä on myös laskentakausien määrittely. Organisaation johdon tulee ensin jakaa toimintakokonaisuus päätöksenteon kannalta tarkoituksenmukaisiksi tasoiksi ja tällä saadaan luotua perusta kustannusten ja tuottojen kohdistamiselle. Organisaation toiminnan jäsentäminen tulisi aloittaa toiminnan tuloksista. Tämän jälkeen määritellään ne suoritteet, joista asiakkaan saama tuotekokonaisuus koostuu. Seuraavaksi määritellään toimintayksiköt, jotka tuottavat suoritteita. Toimintayksiköt voivat olla kunnan omia yksiköitä tai ulkopuolisia palveluntuottajia, joiden kanssa kunnalla on ostopalvelusopimus. Toiminnan jäsentämisen viimeisenä vaiheena selvitetään oman tuotannon tuotannontekijät, joista keskeisimpiä ovat työsuoritteet. (Kunnan ja kuntayhtymän kustannuslaskennan opas 1994, 11.)

Kustannusten kohdistaminen aloitetaan selvittämällä tuotannontekijöiden käytöstä aiheutuvat kustannukset. Ne voidaan kohdistaa toimintokohtaisille kustannuspaikoille, joiden avulla

selvitetään suoritteiden yksikkökustannukset. Kustannuslaskennan tavoitteena ovat kunnan ja kuntayhtymän kustannuslaskennan oppaan mukaan *tuotekohtaiset kustannukset, jotka saadaan kertomalla tuotteeseen sisältyvät suoritteiden määrät niiden yksikkökustannuksilla*. (Kunnan ja kuntayhtymän kustannuslaskennan opas 1994, 11.)

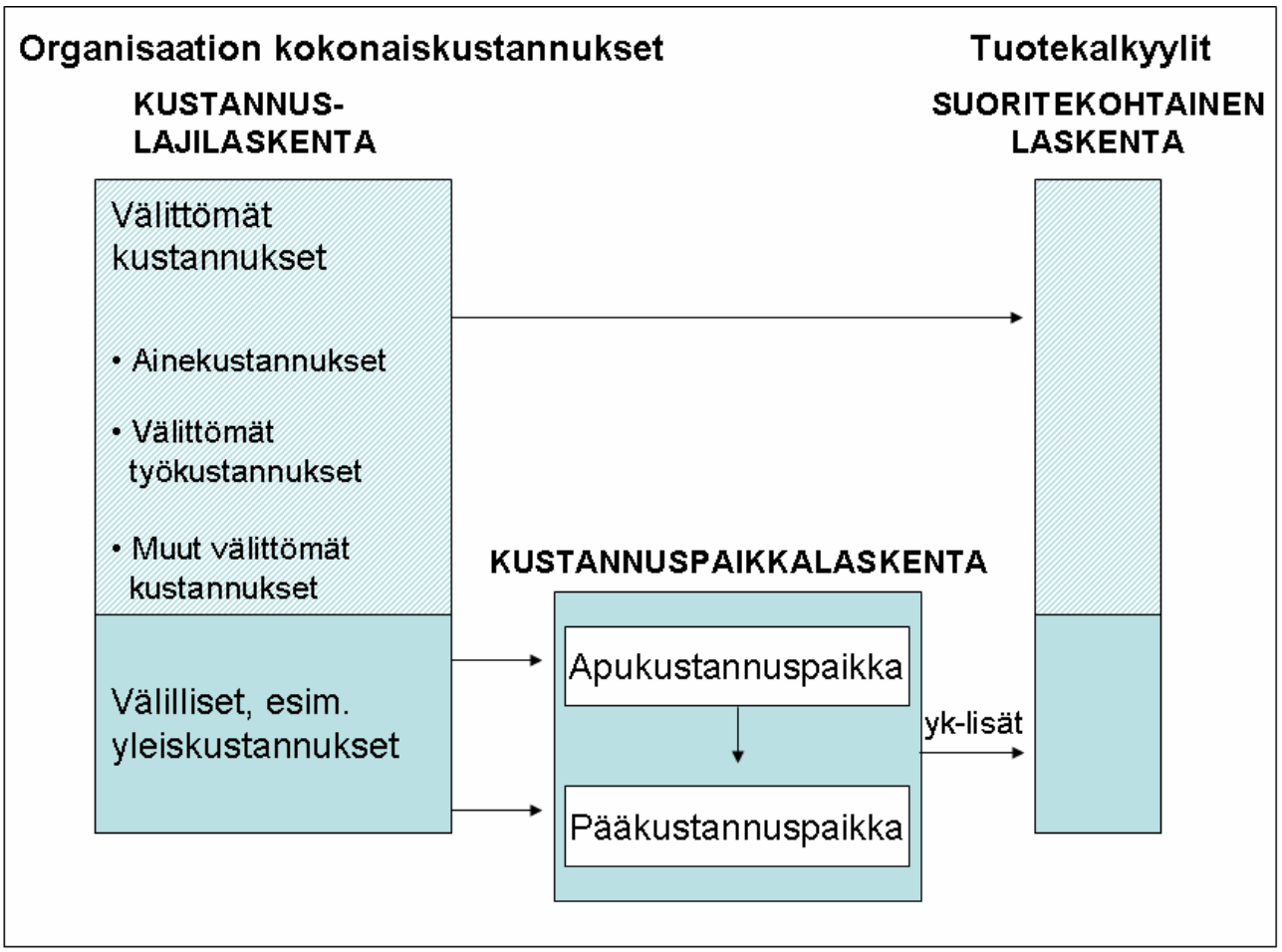
Riistaman ja Jyrkkiön (1996, 44) mukaan tuottojen ja kustannusten selvittämisessä kohdataan ongelmia, jotka voidaan ryhmitellä seuraavasti:

1. *Mittausongelma*: Miten tietyn toimenpiteen tai ajanjakson tuotot ja kustannukset voidaan mitata?
2. *Laajuusongelma*: Mitä tuottoja ja kustannuksia missäkin tilanteessa sisällytetään päätöksenteon perustaksi tehtävää laskelmaa varten?
3. *Arvostusongelma*: Mitä yksikköhintoja laskelmissa tulee käyttää?
4. *Kohdistamis- ja jakamisongelma*: Mitkä tuotot ja kustannukset kohdistuvat tietylle toimenpiteelle (kohdistamisongelma) ja mitkä tuotot ja kustannukset kohdistuvat tietylle ajanjaksolle (jaksottamisongelma)?

Kustannusten kohdentamisessa on tärkeää, että ne saadaan kohdistettua mahdollisimman oikein eli *aiheuttamisperiaatetta (matching principle)* noudattaen. Aiheuttamisperiaatteen mukaan kullekin suunnittelun tai tarkkailun kohteena olevalle asialle kuten hankkeelle tai toiminnalle on kohdistettava ne kustannukset ja tuotot, jotka se on aiheuttanut tai aiheuttaa (Neilimo ja Uusi-Rauva 2005, 47).

5.2. Kustannuslaskennan osa-alueet

Kustannuslaskennan osa-alueiksi on kirjallisuudessa yleensä eroteltu kustannuslajilaskenta, kustannuspaikkalaskenta ja suorite- eli tuotekohtainen laskenta. Lisäksi 1980–1990-luvuilta alkaen on alettu puhua toimintoperusteisesta kustannuslaskennasta yhtenä kustannuslaskennan osa-alueena. Kuviossa 9 on kuvattu perinteisen kustannuslaskennan asetelma ja eteneminen.



Kuvio 9. Kustannuslaskennan perusasetelma (muokattu lähteestä Neilimo ja Uusi-Rauva 2005, 114).

Kuviosta 9 nähdään, että organisaation kokonaiskustannukset muodostuvat välittömistä ja välillisistä kustannuksista. Organisaatiotason tietoa kerätään yleensä kustannuslajikohtaisesti. Tällöin voidaan Neilimon ja Uusi-Rauvan mukaan puhua kustannuslajilaskennasta. Kustannuslajipohjaiset kustannuserät voidaan edelleen pyrkiä kohdistamaan tuote- ja suoritetasolle. Välittömien kustannusten kohdistaminen aiheuttamisperiaatteen mukaisesti on yleensä suhteellisen

helppoa, mutta välillisten kustannusten kohdistamiseen tarvitaan kustannuspaikkalaskentaa. Siinä organisaatio jaetaan kustannuspaikkoihin, joilla määritetään kustannuspaikkakohtaiset yleiskustannuslisät tai -kertoimet. Välilliset kustannukset kohdistetaan tuotetasolle yleiskustannuslisien avulla. Neilimo ja Uusi-Rauva määrittelevät suoritekohtaisessa laskennassa selvitettävän tuotekalkyylin *laskelmaksi yksittäisen tuotteen, palvelun tai niiden yhdistelmän kustannuksista*. (Neilimo ja Uusi-Rauva 2005, 114–115.)

Seuraavaksi käsitellään lyhyesti kustannuslaskennan eri osa-alueet. Käsittelyssä on pyritty tuomaan esiin kustannuslaskentaan liittyviä näkökohtia erityisesti kuntien näkökulmasta, vaikka lähdekirjallisuutena on käytetty sekä yritysten että kuntien näkökulmasta kirjoitettua kirjallisuutta.

5.2.1. Kustannuslajilaskenta

Kustannuslajilaskentaa voidaan pitää pohjana muille kustannuslaskennan osa-alueille. Neilimon ja Uusi-Rauvan (2005, 84) mukaan on syytä käydä läpi kustannuslajipohjalta yleisiä näkökohtia ja laskennan perusteita ennen, kuin siirrytään tarkastelemaan kustannuksia esimerkiksi tuotetasolla. Taulukossa 3 on kuvattu tärkeimmät kustannuslajit. Uusi-Rauvan, Haverilan ja Kourin (1999, 157) mukaan kustannuslajijako on suunnilleen kirjanpidon kululajeja vastaava ja penissä yrityksissä on käytännössä kustannuslajeja joitakin kymmeniä, kun taas suurissa niitä on jopa satoja.

Taulukko 3. Tärkeimmät kustannuslajit (Uusi-Rauva ym. 1999, 156).

Tuotannontekijäryhmät	**Vastaavat kustannusten pääryhmät**
Työsuoritukset	Palkat ja lakisääteiset sosiaalikustannukset
Ainekset	Aineskustannukset
Lyhytvaikutteiset tuotantovälineet	Tarvikekustannukset Vuokrat, valaistus, energia Kuljetus- ym. palvelukustannukset
Pitkävaikutteiset tuotantovälineet	Poistot Korot, vakuutukset

Ensimmäisenä kustannuslajina taulukossa 3 on mainittu palkat ja lakisääteiset sosiaalikustannukset. Etenkin palvelualoilla henkilöstökustannukset ovat usein keskeinen kustannuslaji (Neilimo ja Uusi-

Rauva 2005, 84). Esimerkiksi kunnassa henkilöstökulut muodostavat usein suurimman kuluerän. Tuotteen edellyttämä työkustannus koostuu kahdesta tekijästä: tehdyn työn määrästä ja työn yksikkökustannuksista. Näiden tekijöiden määrittämiseen liittyvät omat ongelmansa; esimerkiksi tietyn työtapahtuman suorittamiseen kuluva aika saattaa vaihdella paljon tilannekohtaisesti. (Neilimo ja Uusi-Rauva 2005, 84.)

Esimerkiksi julkisessa organisaatiossa voi olla hyvin hankalaa kohdistaa tietylle tuotteelle henkilöstökustannuksia, sillä usein yksi työntekijä tuottaa useampaa kuin yhtä tuotetta. Lisäksi voi olla vaikeaa arvioida muuhun kuin välittömään asiakastyöhön käytetyn työajan kohdistumista tuotteille. Työntekijät saattavat tehdä paljon sellaista välillistä työtä, jota on hankala kohdistaa yksittäiselle palvelutuotteelle. Henkilöstökustannusten kohdistaminen mahdollisimman hyvin aiheuttamisperiaatetta noudattaen on kuitenkin juuri kunnissa erityisen tärkeää, koska usein suurin osa kokonaiskustannuksista on henkilöstökuluja.

Toisena kustannuslajina taulukossa 3 on nimetty aineskustannukset. Neilimon ja Uusi-Rauvan (2005, 89) mukaan aineskustannukset muodostavat suurimman kustannuserän teollisuuden keskimääräisessä kustannusrakenteessa, kun taas toiseksi suurimman kustannuserän muodostavat palkat. Varastokirjanpito on keskeistä aines- ja tarvikekustannusten selvittämisessä, sillä aineita ja tarvikkeita joudutaan yleensä varastoimaan (Riistama ja Jyrkkiö 1996, 107). Riistama ja Jyrkkiö (1996, 107) toteavat, että ”varastokirjanpidon avulla selvitetään varastoon saapuneiden, siellä olevien ja sieltä käyttöön otettujen aineiden määrät ja kustannukset”. Aines- ja tarvikekäytön arvostus aiheuttaa ongelmia esimerkiksi inflaation aiheuttaman jatkuvan hintatason nousun vuoksi. Aines- ja tarvikekäytön arvostus voi perustua alkuperäiseen hankintahintaan, jälleenhankintahintaan tai vakio- eli standardihintaan. (Ks. esim. Riistama ja Jyrkkiö 1996, 112.)

Viimeisinä taulukossa 3 on nimetty lyhyt- ja pitkävaikutteiset tuotantovälineet ja niistä aiheutuvat kustannukset. Uusi-Rauva ym. (1999, 160) mainitsevat lyhytvaikutteisista tuotannon-tekijäkustannuksista esimerkkinä ostetun energian kustannukset, kuljetus-, huolto- ja konsultointipalveluksista aiheutuvat kustannukset, kuljetusvakuutuskustannukset, tietoliikenteen kustannukset sekä rakennusten, koneiden ja kaluston vuokrat. Lyhytvaikutteisten tuotantokustannusten selvittämisessä ei yleensä esiinny arvostusongelmaa, sillä lyhytvaikutteiset tuotantovälineet käytetään sitä mukaa kuin ne hankitaankin (Uusi-Rauva ym. 1999, 160). Pitkävaikutteisten tuotannontekijöiden eli lähinnä käyttöomaisuuden hankinnasta ja vakuuttamisesta

taas aiheutuu pääomakustannuksia, joita ovat muun muassa poistot ja korot. (Ks. esim. Uusi-Rauva ym. 1999, 160.)

5.2.2. Kustannuspaikkalaskenta

Toimintojen ja vastuuyksiköiden kustannukset selvitetään *kustannuspaikkalaskennalla*. Kustannuspaikka (*cost pool*) on yleiskäsite ja sillä tarkoitetaan organisaation erilaisia laskentakohteita. (Kunnan ja kuntayhtymän kustannuslaskennan opas 1994, 25.) Neilimon ja Uusi-Rauvan (2005, 121) mukaan ”kustannuspaikka on yrityksen pienin sellainen toimintayksikkö tai vastuualue, jonka aiheuttamia kustannuksia seurataan ja rekisteröidään erikseen”. Tässä yritys voi tarkoittaa mitä tahansa taloudellista organisaatiota kuten kuntaa. Helin ja Valkama (1995, 35) jättävät lauseesta yritys-sanan kokonaan pois ja tiivistävät ajatuksen seuraavasti: ”Kustannuspaikka on pienin toimintayksikkö tai -alue, jonka kustannukset selvitetään erikseen.”

Kustannuspaikat voidaan luokitella pää- ja apukustannuspaikoiksi kustannuslaskelmien helpottamiseksi. Pääkustannuspaikoilla valmistetaan tai tuotetaan lopullisia suoritteita ja pääkustannuspaikkojen kustannukset voidaan kohdistaa suoraan lopullisille suoritteille. Esimerkkejä kunnan pääkustannuspaikoista ovat vanhainkodit ja koulut. Apukustannuspaikat taas luovuttavat välisuoritteita. Ne ovat sellaisia kustannuspaikkoja, jotka avustavat pääkustannuspaikoilla tapahtuvaa toimintaa tai huolehtivat toiminnan yleisistä edellytyksistä. Kunnan toiminnassa tyypillisiä apukustannuspaikkoja ovat monistamo, atk-keskus ja palkanlaskenta. (Ks. Kunnan ja kuntayhtymän kustannuslaskennan opas 1994, 25; Helin ja Valkama 1995, 35–36.)

Apukustannuspaikoilla syntyneet kustannukset voidaan vyöryttää pääkustannuspaikoille tiettyjen jakoperusteiden mukaan. Helin ja Valkama (1995, 38) esittävät kolme eri tekniikkaa, joilla kustannuksia voidaan vyöryttää: suora vyörytys, peräkkäisvyörytys ja ristiinvyörytys. Vyörytysten avulla voidaan selvittää tuotteille kohdistuvia yleiskustannuslisiä. Esimerkiksi hallinnon palkkakustannukset voidaan vyöryttää eri kustannuspaikoille. Jakoperusteena vyöryttämisessä voidaan käyttää esimerkiksi henkilöstökustannuksia.

5.2.3. Tuotekohtainen kustannuslaskenta

Kun rakennetaan organisaation laskentajärjestelmää ja valitaan laskentaperusteita, tulee miettiä, mitkä kustannukset kohdistetaan suoritteelle aiheuttamisperiaatteen mukaan, kuinka laajasti ja miten. Ongelmaksi muodostuvat usein yhteiset kustannukset, jotka tulisi jakaa eri suoritteille. Välittömät kustannukset voidaan kohdistaa suoraan tuotteille, välilliset kustannukset taas kohdistetaan yleensä ensin tietyn kustannuspaikan kustannuksiksi. Kustannusten kohdistamisen kaksi periaatteellista lähestymistapaa ovat *katetuottolaskenta* ja *täyskatteellinen laskenta*. Katetuottolaskennassa huomioidaan ainoastaan laskentakauden muuttuvat kustannukset, täyskatteellisessa laskennassa taas kokonaiskustannukset (muuttuvat ja kiinteät kustannukset). (Neilimo ja Uusi-Rauva 2005, 116.)

Katetuotto- ja täyskatteellisessa laskennassa sovelletaan kolmea suoritekalkyylityyppiä, jotka perustuvat kustannusten jakamiseen muuttuviin ja kiinteisiin kustannuksiin. Kalkyylit jaetaan kirjallisuudessa yleensä kolmeen päätyyppiin, jotka ovat *minimi- eli katetuottokalkyyli, keskimääräiskalkyyli* ja *normaalikalkyyli*.

Minimikalkyylissa suoritteelle kohdistetaan vain laskentakauden muuttuvat kustannukset. Kiinteitä kustannuksia ei oteta mukaan, koska niiden nähdään aiheutuvan kapasiteetista ja syntyvän siitä huolimatta, valmistetaanko tiettyä tuotetta vai ei. Keskimääräiskalkyylissa suoritteelle kohdistetaan kaikki laskentakauden kustannukset. Lähtökohtana on ajatus siitä, että niin muuttuvat kuin kiinteätkin kustannukset aiheutuvat tuotettavista suoritteista. Normaalikalkyylin perusteena on, että kiinteät kustannukset ovat välttämättömiä suoritteiden aikaansaamiseksi. Toimintasuhde ei saa vaikuttaa suoritteelle kohdistettavien kiinteiden kustannusten määrään. Normaalikalkyylissa suoritteelle kohdistetaan kiinteitä kustannuksia vain normaalitoiminta-astetta vastaava määrä. Muuttuvia kustannuksia kohdistetaan todellista suoritemäärää vastaava määrä. (Uusi-Rauva ym. 1999, 164–165.)

Tuotekohtaiseen kustannuslaskentaan ei ole olemassa yhtä oikeaa laskentatapaa. Laskentamenetelmän valinta riippuu esimerkiksi tuotantotyypistä. Laskennan perusmenetelmiä ovat jakolaskenta ja sen eri sovellukset sekä lisäyslaskenta. Neilimon ja Uusi-Rauvan (2005, 127) mukaan ”jakolaskennassa (*process costing*) on yksinkertaisimmillaan kyse siitä, että tietyn laskentaperiodin aikana syntyneet kustannukset jaetaan vastaavan kauden tuotantomäärällä.”

Tällöin tuotantoyksikön tulee valmistaa vain yhtä tuotelajia. Jos yksikö valmistaa vain yhtä tuotetta, voidaan kustannusten jakamisessa soveltaa *suoraa jakolaskentaa*. Siinä laskentakauden kustannukset jaetaan laskentakauden suoritemäärällä. (Neilimo ja Uusi-Rauva 2005, 126–127.)

Jakolaskennan yksi sovellus on *ekvivalenssilaskenta* (Neilimo ja Uusi-Rauva 2005, 128). Pellinen (2003, 126) kutsuu menetelmää yhteismitallistamiseksi. Menetelmää voidaan soveltaa silloin, kun valmistus käsittää muutamia tuotelajeja, joita valmistetaan suunnilleen samanlaisista aineksista samantapaisten valmistusmenetelmien avulla. Menetelmässä määritetään tuotteille *ekvivalenssiluvut* sen perusteella, miten paljon käyttötekijöiden kustannuksia kunkin tuotteen tuottamisesta aiheutuu. Ekvivalenssilukuja voidaan nimittää myös *ekvivalenttiluvuiksi tai -yksiköiksi* (ks. esim. Riistama 1996, 175–176), *ositusluvuiksi* (ks. Pellinen 2003, 126) tai *painoarvoiksi* (ks. Neilimo ja Uusi-Rauva 2005, 128). Lisäksi voidaan puhua *ekvivalenssikertoimista*. Ekvivalenssilukujen määrittäminen edellyttää tuotantoprosessin kustannusanalyysin suorittamista. Ekvivalentti-yksiköiksi voidaan valita suoritusyksiköt kuten valmistuksen kesto tai tuotteen tuottamiseen käytetty työaika. Kutakin ekvivalenttiyksikköä kohti lasketut kustannukset ovat samansuuruiset. (Riistama 1996, 176.) Ekvivalenssilaskennan vaiheet voidaan tiivistää seuraavasti (vrt. Riistama 1996, 176):

1. Toteutuneet suoritteet yhteismitallistetaan ekvivalenssilukujen avulla eli kunkin tuotteen toteutunut suoritemäärä kerrotaan tuotteen ekvivalenssiluvulla.
2. Laskentakauden kustannukset jaetaan ekvivalenttien yksiköiden yhteismäärällä, jolloin saadaan ekvivalentin suoritteen yksikkökustannukset.
3. Toteutuneen suoritteen kustannukset saadaan selville kertomalla ekvivalenttiyksikön kustannukset suoritteen ekvivalenssiluvulla.

Jakolaskentaa ei voida soveltaa, jos organisaatiossa tuotetaan monia kustannusrakenteeltaan poikkeavia tuotteita. Tällöin tuotekohtaisten kustannusten selvittämisessä voidaan käyttää lisäyslaskentaa *(job order costing)*, jossa välilliset kustannukset kohdistetaan tuotteille yleiskustannuslisien (yk-lisä) avulla. Yleiskustannuslisä lasketaan jakamalla laskentakauden välilliset kustannukset laskentakauden suoritemäärällä. Esimerkkejä yleiskustannuslisistä ovat aineyleiskustannuslisä (välilliset kustannukset per välittömät ainekustannukset) ja välittömien palkkakustannusten lisä (välilliset kustannukset per välittömät palkat). (Ks. Neilimo ja Uusi-Rauva 2005, 132–133.) Kustannuslisien määrittäminen edellyttää organisaation jakamista kustannuspaikkoihin (Uusi-Rauva ym. 1999, 163).

5.2.4. Toimintoperusteinen kustannuslaskenta

Toimintoperusteinen kustannuslaskenta (*activity-based costing, ABC*) on syntynyt vastineena perinteiselle kustannuslaskennalle. 1980-luvulta lähtien on alettu kritisoimaan sitä, että välillisiä kustannuksia on kustannuslaskennassa kohdistettu tuotteille aivan liian yksipuolisesti. On alettu vaatimaan aikaisempaa luotettavampaa yleiskustannuslisien kohdistamista. Kehittämiskohteena on pidetty nykyisten välillisten kustannusten jakamista prosessin osa-alueille ja tuotteille juuri aiheuttamisperiaatetta noudattaen. Tällä on pyritty siihen, että esimerkiksi kaksi tuotetta eivät keskenään subventoi toisiaan vaan kustannuslaskennan avulla saadaan selville molempien tuotteiden todellinen kannattavuus. Tähän on etsitty ratkaisua toimintoperusteisesta kustannuslaskennasta. (Uusi-Rauva ym. 1999, 165–166.)

Uusi-Rauvan ym. (1999, 166) mukaan toimintoperusteinen kustannuslaskenta korostaa yleisesti seuraavia asioita:

- Aiheuttamisperiaatetta kustannusten kohdistamisessa,
- toimintokohtaista laskentakohteiden muodostamista,
- toimintojen kriittistä arviointia ja tarpeettoman karsintaa,
- kustannusten luokittelua ”hyödyllisiin” (tuotteiden jalostusarvoa lisääviin) ja ”hyödyttömiin” (arvoa lisäämättömiin) sekä
- prosessin kustannustehokkuuden mittaamista osana laskentajärjestelmää.

Organisaation lopputuotteiden valmistamiseen tarvitaan eri toimintoja, jotka edellyttävät resursseja. Resurssit taas aiheuttavat kustannuksia. Toimintoperusteisessa kustannuslaskennassa resurssien kustannukset kohdistetaan aluksi ensimmäisen tason kustannuskohdistimien eli resurssikohdistimien avulla resursseja käyttävien toimintojen ns. kustannuspooleihin. Kustannuspooli sisältää yhden toiminnon kokonaiskustannukset. Kustannuspoolista kustannukset kohdistetaan lopulta toisen tason kustannuskohdistimen (*cost driver*) avulla kustannuskohteelle eli esimerkiksi tuotteelle. (Uusi-Rauva ym. 1999, 165.)

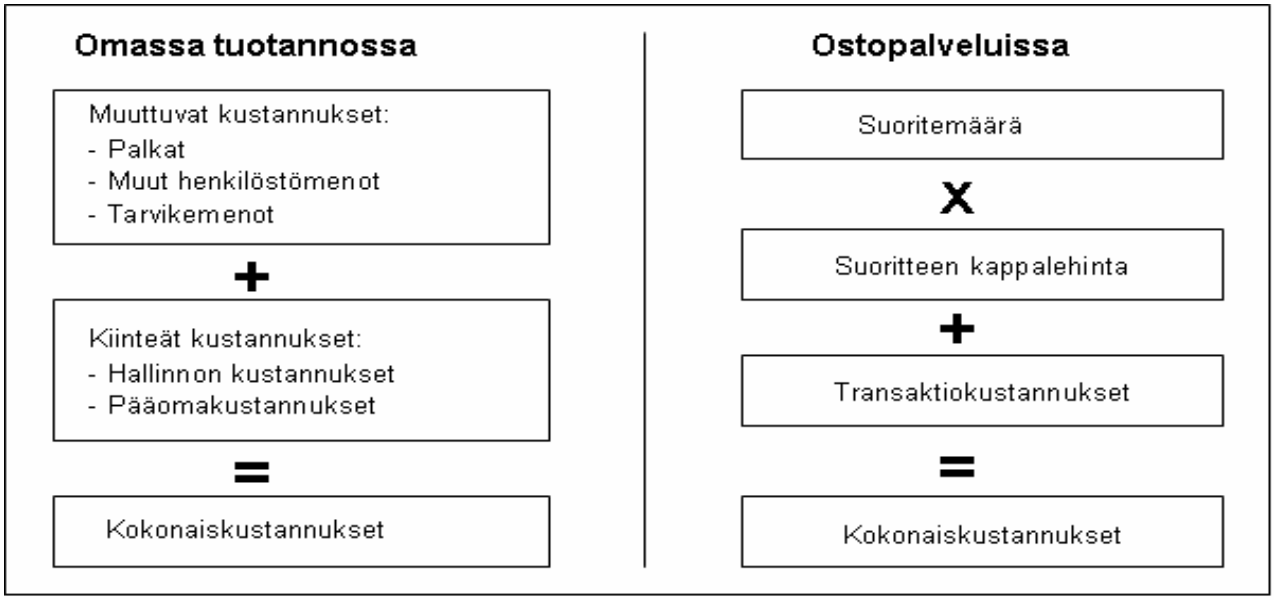
5.3. Kustannuslaskenta tilaaja-tuottajamallissa

Helin ja Valkama (1995, 82–86) ovat käsitelleet tilaaja-tuottajamallissa syntyviä kustannuksia. He ovat jakaneet eri tuottaja- ja tuotantotapavaihtoehdoista aiheutuvat kustannukset neljään ryhmään:

1. *Tuotantokustannukset*, jotka ovat varsinaisesta tuotannosta aiheutuvia kustannuksia ja joihin ulkopuolinen toimittaja lisää yleensä vielä voittolisän.
2. *Transaktiokustannukset*, jotka syntyvät tarjouspyyntöjen valmistelusta ja tarjousten vertailusta sekä sopimusten valmistelusta ja valvonnasta.
3. *Ulkoiskustannukset*, jotka ovat tuotantotapavalinnasta ulkopuolisille talousyksiköille aiheutuvia kustannuksia.
4. *Palautekustannukset*, jotka ovat ulkopuolisista talousyksiköistä kunnalle takaisin palautuvia kustannuksia.

Kunnan kustannuslaskennan kannalta edellä mainituista merkityksellisiä kustannuksia ovat tuotanto- ja transaktiokustannukset (ks. Helin ja Valkama 1995, 82–83). Kunnan tilaaja-tuottajamallissa tuotekohtaisen kustannuslaskennan voidaan nähdä asettavan monia haasteita. Ensinnäkin tulee linjata se, mitkä kustannukset kohdistetaan tilaajalle ja mitkä tuottajalle. Samalla tavoin tulee sopia tuottojen kohdentamisesta eli lasketaanko tuotteille omakustannusperusteisia vai katteellisia hintoja. Lisäksi tulee sopia kustannusten jakoperusteista. Henkilöstökustannukset ovat yleensä merkittävin kustannuserä, joten esimerkiksi niitä voidaan käyttää vyörytysjärjestelmän jakoperusteena. Käytännössä kustannusten kohdistaminen ja käytettävät kustannuslaskennan menetelmät määräytyvät pitkälti tuotantoyksikön ja sen kustannusrakenteen mukaan.

Helin ja Valkama (1995) ovat esittäneet, miten kustannukset muodostuvat kunnan omassa ja ulkopuolisessa tuotannossa. Tätä havainnollistetaan kuviossa 10.



Kuvio 10. Oman ja ulkopuolisen tuotannon kustannusten muodostuminen (Helin ja Valkama 1995, 83).

Kuviosta 10 nähdään, että kunnan oman tuotannon kokonaiskustannukset muodostuvat muuttuvien ja kiinteiden kustannusten yhteismäärästä. Ostopalvelujen tuotannon kustannukset taas muodostuvat kaavasta suoritemäärä x suoritteen kappalehinta. Näin syntyvä kustannusten määrä on sama, jonka palvelun tuottaja laskuttaa kunnalta ja joka kirjautuu tätä kautta kirjanpitoon. Tuotantokustannusten lisäksi taloustieteellisessä kirjallisuudessa huomioidaan transaktiokustannukset, jotka ovat tilaavien viranomaisten sopimusvalmisteluista ja -valvonnasta aiheutuvia kustannuksia. (Helin ja Valkama 1995, 82–83.)

5.4. Hyvä laskentajärjestelmä

Neilimon ja Uusi-Rauvan (2005, 265) mukaan yrityksen johdon raportointijärjestelmässä käytetään perustietona laskentatoimen tuottamaa tietoaineistoa. Tämä asettaa haasteita erilaisten organisaatioiden laskentatoimen kehittämiselle ja soveltamiselle. Laskentatoimen osaamista tarvitaan yhä enemmän myös julkisissa organisaatioissa. 1990-luvun aikana johdon laskentatoimen tietojärjestelmien kehitys on kohdistunut etenkin kustannuslaskennan kehittämiseen,

tulosyksikkölaskennan luontiin ja strategisen laskentatoimen raportoinnin aloittamiseen (Neilimo ja Uusi-Rauva 2005, 269). Samoja kehityspiirteitä on nähtävissä sekä yksityisissä että julkisissa organisaatioissa.

5.4.1. Hyvän laskentajärjestelmän tunnuspiirteet

Hyvälle laskentajärjestelmälle voidaan löytää muutamia selkeitä tunnuspiirteitä. Neilimo ja Uusi-Rauva (2005, 300) kirjoittavat seuraavasti:

> ”On sanottu, että sitä tehdään, mitä mitataan. Mittaa sitä, mitä haluat johtaa ja kannusta sillä. Tai mitä mittaat, sitä saat. Se on vaikuttamista, positiivisten tulosten tavoittelua ja saavuttamista sekä vuorovaikutusta ihmisten kanssa.”

Mittaamisessa on siis kyse organisaation johtamisesta. Neilimon ja Uusi-Rauvan (2005, 301) mukaan mittaus vaikuttaa parhaimmillaan myönteisesti työyhteisöön ja se:

- Motivoi,
- korostaa mitattavan asian arvoa,
- ohjaa tekemään oikeita asioita,
- selkiinnyttää tavoitteita,
- helpottaa kommunikointia,
- aiheuttaa kilpailua ja kilvoittelua ja
- luo edellytyksiä palkitsemiselle, esim. tulospalkkaukselle.

Mittauksessa ja laskentajärjestelmissä on pitkälti kyse samoista asioista, joten edellä olevia mittauksen tavoitteita voidaan samalla pitää myös hyvän laskentajärjestelmän tunnuspiirteinä. Laskentajärjestelmän tehokas hyödyntäminen edellyttää siihen soveltuvien mittareiden kehittämistä. Toisaalta mittaus ja laskentajärjestelmä voivat tarkoittaa myös toisistaan poikkeavia asioita. Esimerkiksi organisaation kustannuslaskentamallin avulla voidaan selvittää toimintojen ja tuotteiden aiheuttamia kustannuksia ja mittareiden avulla taas seurataan sitä, miten hyvin tavoitteet toteutuvat ja mikä on toteutuneen tuloksen suhde tavoiteltuun päämäärään.

Hyvään laskentajärjestelmään sisältyviltä suorituskyvyn mittareilta vaaditaan nykyään yhä enemmän kykyä mukautua muuttuvissa olosuhteissa. Meyer (2002, 78) puhuu siitä, että organisaatioiden tulisi etsiä uusia mittareita, kun vanhat alkavat heikkenemään (*running down*). Vanhat mittarit tulisi korvata uusilla mittareilla (*use-it-and-lose-it principle*), koska samoilla mittareilla voidaan erottaa hyvät ja huonot tulokset toisistaan vain tietyn ajan ja organisaatioissa tarvitaan jatkuvaa mittareiden kehittämistä (ks. Meyer, 2002). Myös hyvälle laskentajärjestelmälle kokonaisuudessaan voidaan asettaa tunnuspiirteeksi kyky muokkaantua ja kehittyä.

5.4.2. Kustannuslaskentamallin kriteerit tilaaja-tuottajamallissa

Seuraavaksi asetetaan teoreettiset kriteerit tutkimuksen empiirisessä osassa kehitettäville tuotekohtaisille kustannuslaskentamalleille. Laskentatoimen kehittäminen on suurten haasteiden edessä julkisissa organisaatioissa. Juuri kustannuslaskennan hyväksikäyttö on esimerkki haasteesta, jonka julkinen organisaatio kohtaa, kun se siirtyy soveltamaan tilaaja-tuottajamallia. Toinen haaste on se, kuinka palvelutoiminnan rahoitus järjestetään tilaaja-tuottajamallissa.

Johtamis- ja laskentajärjestelmien avulla on mahdollisuus motivoida organisaation työntekijöitä. Meyer (2002, 6) asettaa yhdeksi ideaalisen suorituskykymittariston kriteeriksi työntekijöiden palkitsevuuden soveltuvuuden mittaristoon. Työntekijöitä tulisi siis palkita tulosten perusteella. Kaplan ja Norton (2002, 227–297) ovat herättäneet laajalti keskustelua siitä, miten strategialähtöisissä organisaatioissa työntekijöiden palkat ja kannustinpalkkiot tulee liittää yhteen tasapainoisen mittariston (*Balanced Scorecard*) kanssa. Kannustinpalkkiot on tehokas tapa saada työntekijät kiinnittämään huomio organisaation strategisiin tavoitteisiin, ja kannustin *(incentive)* toimii ulkoisena motiivina, sillä työntekijä palkitaan tavoitteen saavuttamisesta (Kaplan ja Norton 2002, 279–280).

Ensimmäisenä kustannuslaskentamallin kriteerinä tilaaja-tuottajamallissa voidaan pitää mallin *kannustavuutta*. Jotta kustannuslaskentamalli olisi kannustava, on pohdittava esimerkiksi sitä, kenelle tuotot kuuluvat tilaaja-tuottajamallissa. Lisäksi on pohdittava sitä, mihin kannustinjärjestelmät ohjaavat ja millaisia seurauksia on siitä, jos toiset tuotantoyksiköt saavat kannustimia ja toiset taas eivät. Olisiko siis hyvä, jos tilaajaorganisaatiot saisivat kaikki tuotot vai kannustaisiko tuotanto-organisaatiota se, jos se saisi esimerkiksi välittömät asiakasmaksut suoraan itselleen toimintansa rahoittamiseksi?

Toiseksi kustannuslaskentamallin – kuten kaikkien laskentajärjestelmien – kriteeriksi voidaan nostaa *tietojen saatavuus*. Jotta kustannuslaskentamallilla saavutettaisiin haluttuja tuloksia, tulee tietojen olla saatavissa laskelmien tekemiseksi. Tietojen saatavuus riippuu useista tekijöistä. Ensinnäkin organisaation tietojärjestelmien tulee olla sellaisia, että niistä saadaan luotettavaa ja ajantasaista tietoa. Toinen keskeinen tekijä on organisaation työntekijöiden asiantuntemus. Tietoja on osattava käyttää oikeisiin tarkoituksiin, jotta niistä saadaan irti tarkoituksenmukainen hyöty. Kolmantena tekijänä voidaan pitää sitä, että organisaatiossa tulee olla selkeästi määriteltynä strategiset tavoitteet, joihin työntekijöiden tulee olla sitoutuneita.

Kolmanneksi tilaaja-tuottajamallin mukaisen kustannuslaskentamallin kriteeriksi voidaan nimetä mallin *tarkkuus*. Julkisen organisaation tilaaja-tuottajamallissa käytettävissä laskentamalleissa tarkkuus on erittäin keskeinen kriteeri, koska tilaaja-tuottajamallin käyttö Suomen julkisessa hallinnossa on vielä varsin uutta ja kokemukset ovat tämän vuoksi vähäisiä. Tulosten tarkkuus on keskeistä, jotta kokemuksia voidaan analysoida onnistuneesti. Tarkkuus sisältää kaksi käsitettä: validiteetin ja reliabiliteetin. Neilimo ja Uusi-Rauva (2005, 286; 291) jäsentävät käsitteitä organisaation tunnuslukujen kautta: *validiteetti* on sitä, että tunnusluku vastaa sisällöllisesti mahdollisimman hyvin mitattavaa käsitettä ja *reliabiliteetti* taas tarkoittaa sitä, että tunnusluku on luotettavasti laskettavissa laskentatoimen järjestelmästä.

Tilaaja-tuottajamalliin soveltuvan kustannuslaskentamallin avulla on tarkoitus laskea tuotteille hintoja, joille voidaan asettaa samat vaatimukset kuin organisaation tunnusluvuillekin. Tilaaja-tuottajamallissa tuotteen keskimääräisen hinnan tulee vastata mahdollisimman hyvin sitä, mitä sen halutaan vastaavan eli suoritteiden aiheuttamia keskimääräisiä kustannuksia (validiteetti). Lisäksi vaatimuksena voidaan pitää sitä, että hinta saadaan laskettua luotettavasti laskentatoimen järjestelmästä eli toteutuneiden kustannusten ja suoritteiden määrät tulee saada luotettavasti näkyviin (reliabiliteetti).

6. Tampereen kaupungin toimintamallin uudistus

6.1. Strateginen suunnittelu

Jokainen organisaatio tarvitsee toimintansa pohjaksi strategista ajattelutapaa. Strategisen ohjauksen ja johtamisen avulla voidaan tehostaa organisaation toimintaa. Strategian avulla voidaan hahmottaa organisaation tavoitteet ja keinot tavoitteiden saavuttamiseksi. Strategisessa suunnittelussa etsitään organisaation kilpailuetua muihin organisaatioihin nähden ja pyritään lujittamaan tätä etua. Esimerkki julkisen organisaation strategisen suunnittelun välineestä on kaupunkistrategia.

6.1.1. Julkisen ja yksityisen organisaation strateginen ajattelutapa

Strateginen ajattelutapa on erilaista riippuen siitä, onko kyseessä yksityinen vai julkinen organisaatio. Lindroos ja Lohivesi toteavat, että julkishallinnossa strategiatyöskentelyn painopiste suuntautuu lainsäätäjän ja kansalaisten asettamien, organisaation perustehtävässä määriteltyjen tavoitteiden täyttämiseen. Perustehtävän ydinkohdat on määritelty yleensä laissa ja asetuksissa. Lindroosin ja Lohiveden mukaan näiden perustehtävän ydinkohtien toteuttaminen muodostaa julkisorganisaatioiden strategiatyöskentelyn ydinhaasteen. (Lindroos ja Lohivesi 2004, 141.)

Yksityisillä markkinoilla strategiatyöskentelyn suuntana on omistaja-arvon kasvun ja voiton tavoittelu, minkä vuoksi strategian painopistealueet ovat erilaiset kuin julkisessa hallinnossa. Palvelujen toteuttamisen ohjaus ja seuranta ovat julkisella puolella monimutkaisempia kuin yksityisellä, jossa palvelun käyttäjä on samalla myös sen maksaja. Yksityisillä markkinoilla palvelusta saatu palaute on suoraa. Julkishallinnossa epäsuora palautejärjestelmä asettaa haasteen strategiatyöskentelylle. Tämä on syytä huomioida strategian suunnittelussa etenkin ohjaus- ja palautejärjestelmien rakentamisen suhteen. (Lindroos ja Lohivesi 2004, 141.)

6.1.2. Tampereen kaupungin kaupunkistrategia

Tampereen kaupungin laajamittaiselle toimintamallin uudistukselle luo pohjaa Tampereen kaupungin kaupunkistrategia *Kaikem paree Tampere* – Tampereen tasapainoinen kaupunkistrategia vuoteen 2016, jonka kaupunginvaltuusto on hyväksynyt 22. kesäkuuta 2005. Strategia korvaa aiemman, lokakuussa 2001 hyväksytyn strategian. Kaupunkistrategia laaditaan valtuustokausittain ja seuraavan kerran se tarkistetaan viimeistään seuraavan valtuustokauden alussa vuonna 2009.

Kaikem paree Tampere -kaupunkistrategiassa (Tampereen kaupungin kaupunkistrategia 2005–2016, 1) määritellään, mikä on Tampereen kaupungin strategia ja mitä korostetaan strategisessa johtamisessa:

> ”Tampereen kaupungin strategia on näkemys siitä, miten kaupunkia aiotaan kehittää tulevaisuudessa. Strategisessa johtamisessa korostuvat tietoinen suunnanvalinta ja johdonmukainen toiminta muuttuvassa toimintaympäristössä. Valinnoilla ja pitkäjänteisellä toimintatavalla tähdätään vision mukaiseen tulevaisuuden tavoitetilaan.”

Tampereen kaupungin strategiaperustan tarkoituksena on antaa kokonaiskuva kaupungin kehitykseen ja menestykseen vaikuttaneista tekijöistä, toimintaympäristön tulevaisuuden muutosvoimista sekä kaupungin tärkeimmistä yhteistyökumppaneista ja kilpailijoista. Strategiaperustan pohjalta on määritelty kaupungin visio ja ne tekijät, joissa onnistumista vision saavuttaminen edellyttää. (Tampereen kaupungin kaupunkistrategia 2005–2016, 3.)

Kehityksen ja menestyksen kivijalkoina pidetään Tampereella strategiaperustan (Tampereen kaupungin kaupunkistrategia 2005–2016, 3–5) mukaan seuraavia tekijöitä:

- Teollinen perinne ja sen jatkuvuus,
- korkeatasoisen koulutuksen läheisyys,
- aktiivinen kulttuurielämä,
- nuoren aktiiviväestön suuri osuus,
- edullisesti tuotetut ja laadukkaat palvelut,
- kaupungin sijainti ja yhteydet,
- toimiva kaupunkirakenne ja sopiva koko,
- sosiaalinen vakaus,
- hyvän ja turvallisen kaupungin imago,
- päätöksentekokulttuuri sekä
- tasapainoinen ja vakaa kaupunkitalous.

Tampere on väkiluvultaan Suomen kolmanneksi suurin kaupunki Helsingin ja Espoon jälkeen. Tampereen väkiluku oli vuoden 2005 lopussa 204 337 (Tilastokeskus, 2006). Tampere kuuluu Suomen suurimpiin kasvukeskuksiin, mikä asettaa sekä mahdollisuuksia että haasteita kaupungin kehitykselle. Kaupungin tulee huomioida kaikessa päätöksenteossa tulevaisuuden muutosvoimat.

Kaupungin tulevaisuuden muutosvoimina pidetään kaupungin kasvua, väestörakenteen muutosta, henkilöstön eläköitymistä, globaalia kilpailua ihmisistä ja investoinneista, palvelusektorin kasvua ja palveluliiketoiminnan kehittymistä, jatkuvaa teknologista muutosta, tietoyhteiskunnan kehittymistä, kasvun aiheuttamaa ympäristökuormitusta, toimintaympäristön muutosten arvaamattomuutta ja nopeutta sekä poliittisen päätöksenteon tulevaisuutta. (Ks. Tampereen kaupungin kaupunkistrategia 2005–2016, 5–7.)

Tampereen kaupungin visio on asetettu kaupunkistrategiassa vuoteen 2016 asti. Visio kertoo näkemyksen siitä, millaiselta kaupungin halutaan näyttävän tulevaisuudessa ja määrittelee samalla kehittämisen kärkeen nostetut painopistealueet. Tampereen kaupungin vision mukaan *Tampere on hyvien palvelujen, osaamisen ja luovuuden kansainvälinen kasvukeskus.* (Tampereen kaupungin kaupunkistrategia 2005–2016, 8.) Lindroosin ja Lohiveden (2004, 145) mukaan visioon kiteytetyt näkemykset organisaation tulevaisuudesta ovat strategian perusta ja ilman selkeitä tavoitteita on vaikeaa määrittää niitä keinoja, joilla tavoitteet voidaan saavuttaa. Vision täsmentäminen on tärkeää myös siksi, että sen avulla voidaan informoida yhteiskuntaa omasta osaamisesta (Lindroos ja Lohivesi 2004, 144).

Tampereen kaupungin kaupunkistrategiassa tuodaan vision lisäksi esille kaupungin toimintaa ohjaavat arvot ja periaatteet, jotka tulisi ottaa huomioon kaikessa kaupunkiorganisaation toiminnassa. Kaupungin arvot ja toimintaperiaatteet ovat yhteisöllisyys ja vastuu ympäristöstä, asiakaslähtöisyys, kumppanuus, rohkea aloitteellisuus, henkilöstön arvostaminen sekä taloudellisuus. (Ks. Tampereen kaupungin kaupunkistrategia 2005–2016, 9.)

Strategian tavoitteet märitellään vision, arvojen ja toimintaperiaatteiden pohjalta. Tampereen kaupunkistrategian mukaan haluttu tulevaisuudenkuva on tarkoitus saavuttaa keskittymällä lähivuosien aikana kuuteen keskeiseen alueeseen (Tampereen kaupungin kaupunkistrategia 2005–2016, 11–17):

1. Laadukkaat ja kustannustehokkaat palvelut
   - Vuosina 2005–2008 tuetaan erityisesti vanhusten kotona asumista, lasten ja nuorten kasvua sekä väestön toimintakyvyn ja terveyden ylläpitämistä. Lisäksi parannetaan palvelujen tuottavuutta.
   - Tavoitteina ovat esimerkiksi seuraavat: yhä useampi yli 75-vuotias kykenee asumaan omassa kodissaan ja kaikki peruskoulun päättäneet jatkavat opintojaan.

2. Tasapainoinen ja kestävä yhdyskuntarakenne
   - Vuosina 2005–2008 turvataan erityisesti monipuolinen tontti- ja asuntotarjonta, parannetaan ympäristön tilaa ja kehitetään kaupungin turvallisuutta sekä vesi-, jätehuolto- ja liikennejärjestelmää.
   - Tavoitteina ovat esimerkiksi seuraavat: kaupunkiin valmistuu noin 7 000 uutta asuntoa ja kehitetään seudullista joukkoliikennettä.

3. Osaaminen ja luovuus
   - Vuosina 2005–2008 vahvistetaan erityisesti luovuutta, innovatiivisuutta ja vetovoimaa, turvataan osaavan työvoiman saatavuus ja osaamisperusta sekä edistetään työllisyyttä ja elinkeinotoimintaa.
   - Tavoitteina ovat esimerkiksi, että Tampere valitaan vuodelle 2011 Euroopan kulttuuripääkaupungiksi ja työttömien määrä vähenee.

4. Kaupunkiorganisaation toimintatavan uudistuminen
   - Vuosina 2005–2008 vahvistetaan erityisesti poliittista päätöksentekoa, palvelujen tilaajaosaamista, palvelutuotannon johtamista, osallistavaa toimintatapaa ja toimintatavan arviointia.
   - Tavoitteina ovat muun muassa kasvattaa valtuuston strategista ohjausvaltaa ja saada asukkaat osallistumaan palvelujen kehittämiseen palvelufoorumeissa.

5. Osaava ja motivoitunut henkilöstö
   - Vuosina 2005–2008 lisätään johtamistaitoja sekä kehitetään rekrytointia, työnantajaimagoa, kannustavaa palkitsemista ja joustavia työaikamalleja.
   - Tavoitteita ovat esimerkiksi seuraavat: kaikki kaupungin tehtävät houkuttelevat päteviä hakijoita ja kannustavia palkitsemisjärjestelmiä hyödynnetään laajasti hyvinvointipalveluissa.

6. Kuntatalouden vakaus
   - Vuosina 2005–2008 kiinnitetään huomiota erityisesti kaupungin lainamäärään, menojen kasvuun ja tulorahoituksen riittävyyteen.
   - Tavoitteina ovat muun muassa, että nettomenojen vuotuinen nimelliskasvu on enintään kolme prosenttia ja asukaskohtainen lainamäärä on valtuustokauden lopussa enintään 1 200 euroa.

6.2. Toimintamallin uudistuksen lähtökohdat

Tampereen kaupungin laajamittainen toimintamallin ja johtamisjärjestelmän uudistus tarkoittaa kaupungin siirtymistä tilaaja-tuottajamallin ja pormestarijärjestelmän käyttöön 1.1.2007 alkaen. Johtamisjärjestelmän uudistamisen tavoitteena on vastata niihin tulevaisuuden haasteisiin, joita asetetaan kaupungin nykyiselle johtamisjärjestelmälle. Toimintamallin uudistuksen konkreettisina tavoitteina taas ovat muun muassa palvelujen tuotantotapojen monipuolistaminen, asukkaiden osallistumismahdollisuuksien parantaminen, poliittisen päätöksenteon aseman vahvistaminen ja strategisen johtamisen edellytysten varmistaminen. (Tampereen kaupunki, 2005.)

Tampereen kaupungin uuden toimintamallin perustana on valtuuston 29.1.2003 tekemä päätös, jonka pohjalta kaupunginhallitus on 15.12.2003 tehnyt linjauksen toimintamallin uudistamiseksi. Uusi toimintamalli rakentuu seuraavista kolmesta keskeisestä tekijästä (Tampereen kaupungin uusi toimintamalli 2007-, 3):

1. Poliittisen johtamisen uudistaminen: pormestarimalli,
2. tilaajan ja tuottajan roolien erottaminen: asiakaslähtöiset tilaajalautakunnat sekä
3. palvelutuotannon uudelleenorganisointi.

Näiden kolmen tekijän pohjalta rakennettu Tampereen kaupungin organisaatiorakenne 1.1.2007 alkaen on kuvattu liitteessä 1. Liitteessä esitetty rakenne on tämän hetken käsitystä vastaava. Tulee huomioida, että organisaatiorakenteeseen voi kuitenkin tulla muutoksia ennen kaupungin siirtymistä tilaaja-tuottajamalliin.

6.2.1. Tamperelainen pormestarijärjestelmä

Pormestarimalliin siirtymisen lähtökohtana Tampereen kaupungilla on tarve vahvistaa valtuuston poliittista valtaa ja selkiyttää poliittista ohjausta. Johtamisjärjestelmä halutaan järjestää sellaiseksi, että nykyistä selkeämmin saadaan kaupungin keskeisin johtotehtävä poliittisen kontrollin alaiseksi ja sille vastuulliseksi. Edustuksellisen demokratian edellyttämä vastuunjako halutaan toteuttaa koko organisaation läpi kaupungin poliittisen johtajan kautta. Tampereen kaupungilla nähdään, että pormestarimallin avulla voidaan tarjota nykyistä paremmat puitteet luottamushenkilö- ja virkamiesjohtamisen yhteensovittamiselle ja päätöksenteon demokraattiselle ohjaamiselle. (Tampereen kaupungin uusi toimintamalli 2007-, 3–4.) Liitteessä 2 on kuvattu tämän hetken näkemys Tampereen kaupungin konsernijohdon rakenteesta, jossa pormestari sijoittuu ylimmäksi hallinnolliseksi elimeksi.

Tampereen kaupungin pormestarimalli on saanut pohjan Kauko Heurun mallista. Heurun mallin mukaan pormestari on päätoiminen luottamushenkilö, kaupunginhallituksen puheenjohtaja ja kaupunginjohtaja. Pormestarin toimikausi on kuusi tai kahdeksan vuotta. Tamperelainen pormestarimalli poikkeaa Heurun mallista siinä, että pormestari valitaan valtuutettujen joukosta ja pormestarin toimikausi on neljä vuotta. Lisäksi Tampereen malliin kuuluu neljä valtuutettujen joukosta valittavaa apulaispormestaria. Heurun malliin ei kuulu apulaispormestareita ja siinä

pormestari voidaan valita myös valtuutettujen ulkopuolelta. (Aamulehti 2006b, 16.) Liitteessä 3 on vertailtu viiden muun eurooppalaisen kaupungin pormestarimalleja.

Valtuusto valitsee Tampereen kaupungin pormestarin valtuustokaudeksi ja voi myös erottaa, jos luottamus on menetetty (Tampereen kaupungin uusi toimintamalli 2007-, 4.) Aamulehden (2006c, 15) mukaan valtuusto aikoo valita pormestarin ja neljä apulaispormestaria tehtäviinsä 6.9.2006. Pormestarin tehtäviä ovat esimerkiksi kaupunginhallituksen ja kaupungin johtoryhmän puheenjohtajana toimiminen, tilaaja- ja tuottajaorganisaatioiden johtaminen ja edustus- ja edunvalvontatehtävät. Pormestarin rinnalla toimivat esittelijöinä konsernihallinnon johtajat ja apulaispormestarit. (Tampereen kaupungin uusi toimintamalli 2007-, 4.) Pormestarin tehtävä voidaan kiteyttää seuraavasti (Kauppalehti 2006, 16): ”Pormestarin toimessa nivotaan yhteen kaupunginjohtajan ja hallituksen puheenjohtajan tehtäviä.”

Myös apulaispormestarit ovat päätoimisia luottamushenkilöitä, jotka valtuusto valitsee suhteellisella vaalilla valtuustokaudeksi ja voi erottaa, jos luottamus on menetetty. Apulaispormestarit ovat Tampereen kaupungin kuuden tilaajalautakunnan puheenjohtajia ja vastaavat palvelujen tilaamisesta. (Tampereen kaupungin uusi toimintamalli 2007-, 4.) Apulaispormestareita tulee olemaan Tampereen kaupungin tilaaja-tuottajamallissa neljä. Yhden apulaispormestarin tehtävänä on vastata lasten ja nuorten palvelujen tilaamisesta. Toinen vastaa osaamis- ja elinkeinopalvelujen sekä elämänlaatu- ja sivistyspalvelujen tilaamisesta. Kolmas apulaispormestari toimii toimintakykyä ja terveyttä edistävien palvelujen ja ikäihmisten palvelujen tilaajalautakuntien puheenjohtajana ja vastaa näiden palvelujen tilaamisesta. Neljännen apulaispormestarin vastuulla on yhdyskuntapalvelujen tilaaminen. (Ks. Tampereen kaupungin organisaatio 2007, 2006.)

Palvelujen tilaamiseen liittyvät apulaispormestarien tehtävät ovat tilaajan talousarvion valmistelu, palvelujen hankintatapojen arviointi ja kilpailuttamisratkaisut, tilausneuvottelut sisäisten ja ulkoisten palveluntuottajien kanssa, tilaussopimusten tekeminen ja sopimusten seuranta ja arviointi. Lisäksi apulaispormestarin tehtävänä ovat kaupungin edustaminen ja edunvalvonta omalla toimialallaan sekä osallistuminen oman toimialansa asioiden esittelyyn kaupunginhallituksessa. Yhdyskuntapalveluista vastaavan apulaispormestarin tehtäviin kuuluu lisäksi yhdessä pormestarin kanssa vastata maankäytön strategisesta suunnittelusta. (Tampereen kaupungin uusi toimintamalli 2007-, 5.)

6.2.2. Tampereen kaupungin tilaaja-tuottajamalli

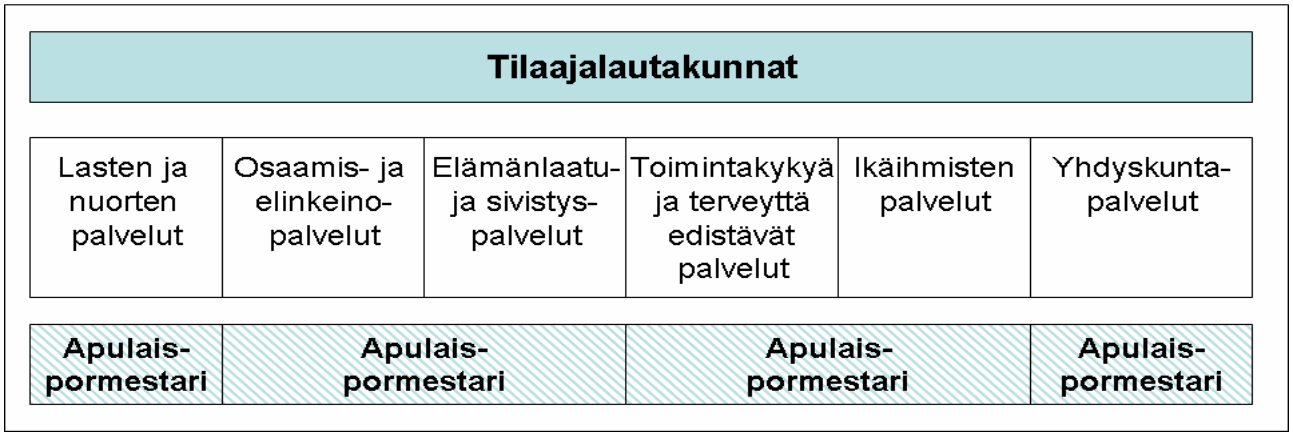
Tilaaja-tuottajamallissa tilaajalautakunnat määrittävät kuntalaisille tarjottavat palvelut, valitsevat palveluille tuottajat, rahoittavat palvelutuotannon ja arvioivat tuotantojärjestelmän toimivuutta. Tilaajilla on kokonaisuudessaan käytössään valtuuston hyväksymä talousarvio. Uusi tilaajalautakuntarakenne perustuu Tampereen kaupungin ydinprosessiajatteluun nykyisen sektorikohtaisen tehtäväjaon sijaan. Uudistuksella tavoitellaan poliittisen ohjauksen selkiyttämistä ja entistä asiakaslähtöisempää ajattelutapaa. (Tampereen kaupungin uusi toimintamalli 2007-, 6.)

Tilaajaorganisaation tavoitteena on järjestää palvelut kuntalaisille. Tampereen kaupungin tilaaja-tuottajamallissa palvelut on jaettu kuuteen ns. ydinprosessiin. Tampereen kaupungin kuutta tilaajalautakuntaa vastaavat ydinprosessit ovat seuraavat:

1. Lasten ja nuorten kasvun tukeminen
2. Osaamisen ja elinkeinotoiminnan edistäminen
3. Sivistyksen ja elämänlaadun edistäminen
4. Terveyden ja toimintakyvyn ylläpitäminen
5. Ikäihmisten hyvinvoinnin ylläpitäminen
6. Asumisen ja kaupunkiympäristön kehittäminen

Ydinprosessi muodostuu palvelukokonaisuuksista, jotka puolestaan muodostuvat tuoteryhmistä. Tuoteryhmä taas koostuu yksittäisistä palvelutuotteista. Esimerkiksi lasten ja nuorten kasvun tukemisen prosessiin sisältyy kolme palvelukokonaisuutta, joista yksi on nimeltään psykososiaalisen tuen palvelut. Psykososiaalisen tuen palvelut sisältävät useita tuoteryhmiä. Yksi tuoteryhmä on nuorisopsykiatrian palvelut. Tämä tuoteryhmä muodostuu edelleen yksittäisistä nuorisopsykiatrian käyntituotteista.

Tampereen kaupungin tilaaja-tuottajamallissa apulaispormestarien lisäksi tilaajapäälliköt ovat merkittävässä asemassa. Kaupungin kuusi tilaajalautakuntaa ja niiden apulaispormestarit on esitetty kuviossa 11.



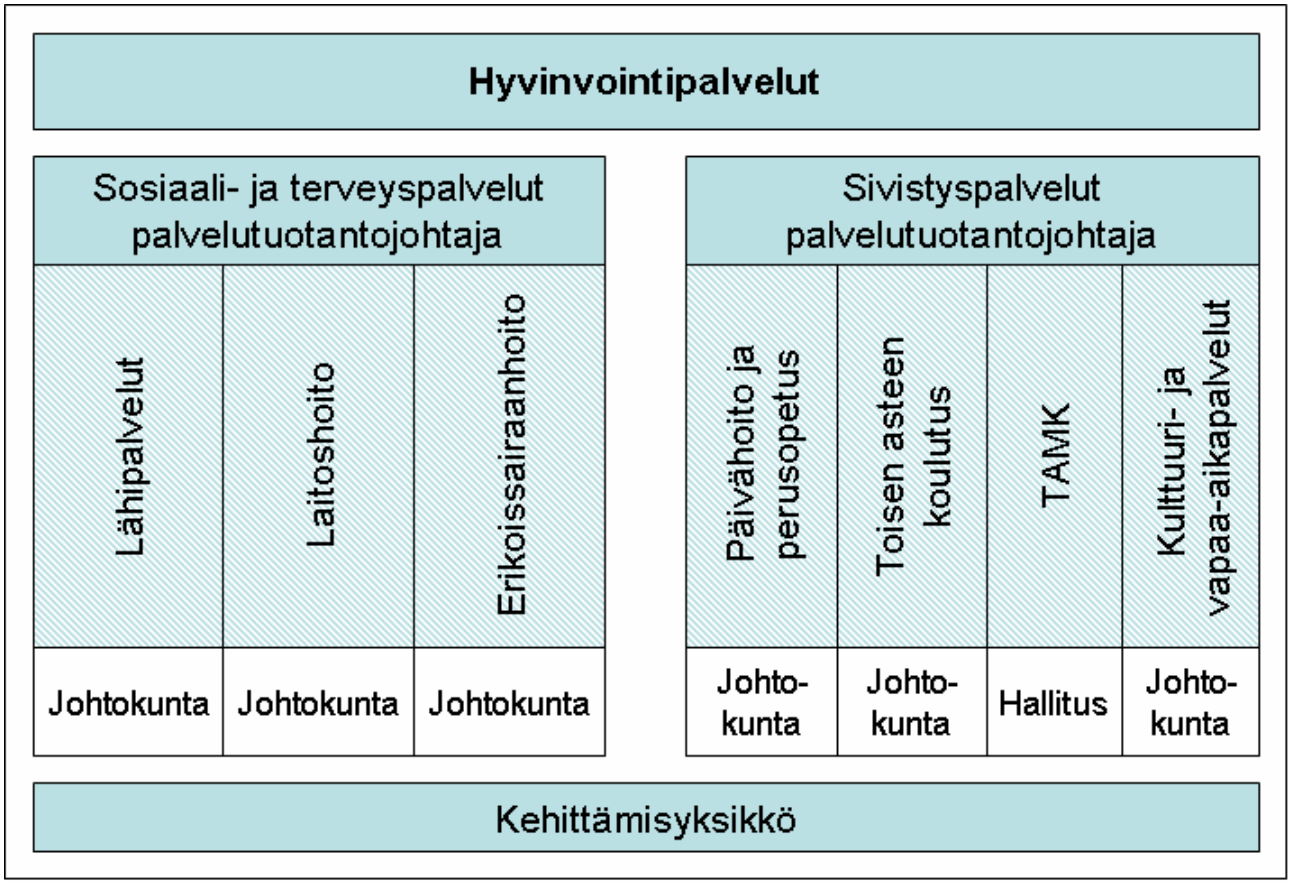
Kuvio 11. Tilaajalautakunnat ja apulaispormestarien työnjako (muokattu lähteestä Tampereen kaupungin organisaatio 2007, 2006).

Kuten kuviosta 11 nähdään, tilaajalautakuntia on yhteensä kuusi. Kullakin on oma tilaajapäällikkönsä. Aamulehden (2005, 11) mukaan tilaajapäällikön tehtäviä ovat tilaajaorganisaation rakentaminen, tilattavien kokonaisuuksien määrittely, tarvittavan työvoiman rekrytointi, palvelujen hankinnan ja ensimmäisen tilaajabudjetin valmistelu sekä tilaajalautakunnan kouluttaminen. Tilaaja-tuottajamallissa 1.1.2007 alkaen tilaajapäälliköt avustavat apulaispormestareita palvelujen tilaamisessa ja talousarvion valmistelussa sekä toimivat lautakunnissa esittelijöinä. (Aamulehti 2005, 11.)

Tilaajapuolen rinnalla tuottajapuoli on ydinasemassa tilaaja-tuottajamallissa. Tampereen kaupungin tilaaja-tuottajamallissa tuotanto-organisaatio muodostuu hyvinvointipalvelujen tuotanto-organisaatiosta, ulkoisista ja sisäisistä liikelaitoksista, yhdyskuntatuotannosta ja palvelukeskuksista. Tuotanto-organisaation muodostuminen kokonaisuudessaan näkyy liitteessä 1.

Tässä yhteydessä on tarkoituksenmukaista eritellä muuta tuotantoa tarkemmin hyvinvointipalvelujen tuotanto-organisaatiota, sillä tutkimuksen empiirisessä osassa käytetään tuotantoyksikkönä sosiaali- ja terveyspalvelujen tuotantoyksikköä. Tampereen kaupungin tilaaja-tuottajamallissa hyvinvointipalvelujen tuottajapuolella tarkoitetaan uutta hyvinvointipalvelujen tuotanto-organisaatiota, joka sisältää nykyisen sosiaali- ja terveystoimen, koulutustoimialan sekä

kulttuuri- ja vapaa-aikatoimialan sisäisen palvelutuotannon. Kaupunginvaltuuston mukaan hyvinvointipalvelujen uuden tuotantomallin taustalla on ajatus siitä, että tilaaja-tuottajamalli ei yksinään saa aikaan tarvittavaa muutosta vaan tarvitaan uudenlainen, asiakaslähtöinen tuotteistaminen. (Tampereen kaupungin uusi toimintamalli 2007-, 7.) Kuviossa 12 on esitetty Tampereen kaupungin hyvinvointipalvelujen tuotanto-organisaatio tilaaja-tuottajamallissa.



Kuvio 12. Hyvinvointipalvelujen tuotanto-organisaatio (muokattu lähteestä Tampereen kaupungin organisaatio 2007, 2006).

Kuviossa 12 Tampereen kaupungin tilaaja-tuottajamallin hyvinvointipalvelujen tuotanto-organisaatio on jaettu sosiaali- ja terveyspalveluihin sekä sivistyspalveluihin. Näillä molemmilla on tilaaja-tuottajamallissa omat palvelutuotantojohtajansa. Lisäksi sosiaali- ja terveyspalveluilla sekä sivistyspalveluilla on yhteinen kehittämisyksikkö. Sosiaali- ja terveyspalvelut muodostuvat lähipalveluista, laitoshoidosta ja erikoissairaanhoidosta. Sivistyspalveluihin taas kuuluvat päivähoito ja perusopetus, toisen asteen koulutus, Tampereen ammattikorkeakoulu (TAMK) ja kulttuuri- ja vapaa-aikapalvelut.

7. Sosiaali- ja terveyspalvelujen tuotantoyksikön tuotteistus

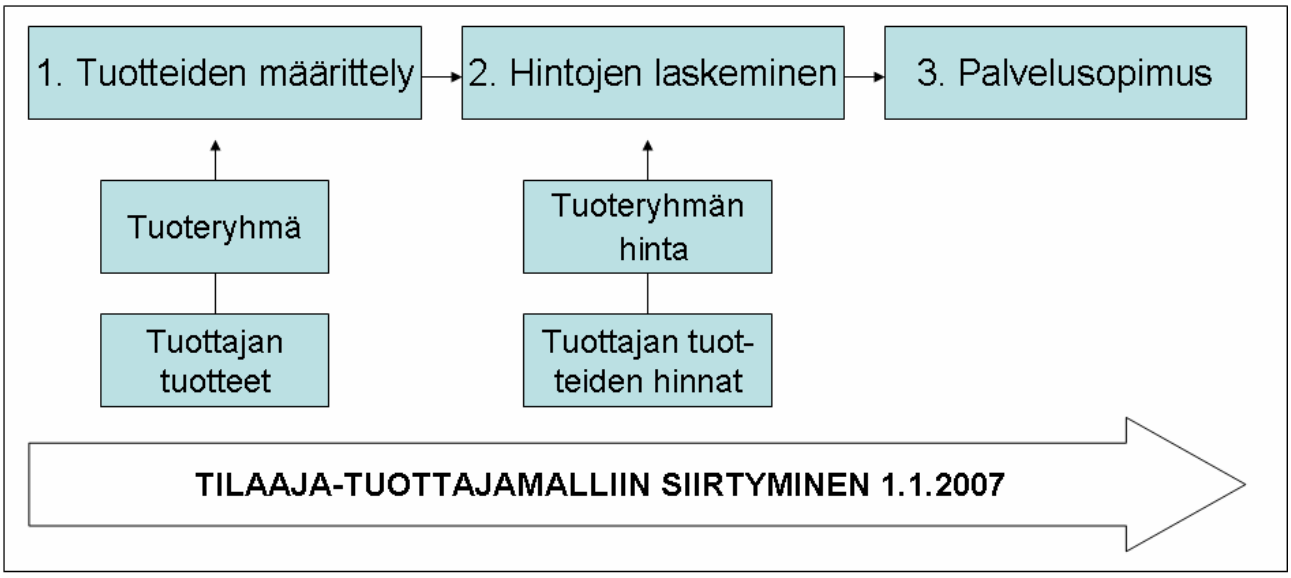
7.1. Sosiaali- ja terveyspalvelujen tuotteistusprosessi

Tässä luvussa toteutetaan johdantoluvussa asetetut tutkimuksen tavoitteet eli kehitetään tuotekohtaiset kustannuslaskentamallit Tampereen kaupungin sosiaali- ja terveystoimen tuotanto-yksikölle ja arvioidaan tuotantoyksikön tuotteiden vaikuttavuutta ja laskentamalleja tutkimuksessa asetettujen kriteerien pohjalta. Tuotantoyksiköksi on valittu mielenterveyspalvelujen yksikkö. Hinnat lasketaan kaupungin oman toiminnan tuotteille, kuten tutkimuksen tavoitteen asettamisen yhteydessä määriteltiin. Tampereen kaupunki ostaa mielenterveyden asumispalveluja ulkopuolisilta palveluntuottajilta ja näiden palvelujen hinnoitteluun ei tässä yhteydessä kiinnitetä huomiota. Ennen tuotteiden vaikuttavuuden arviointia ja kustannuslaskentamallien kehittämistä on kuitenkin syytä kuvata tuotteet ja tuotteistusprosessi, jota Tampereen kaupungin sosiaali- ja terveystoimessa parhaillaan toteutetaan vuoden 2007 alussa käynnistyvää tilaaja-tuottajamallia varten.

Tampereen kaupungin sosiaali- ja terveystoimessa on lähdetty siitä, että kaikki kaupungin oma palvelutuotanto tuotteistetaan mallia varten. Tuotteet ovat palveluja, joita tutkimuksen luvussa 6.2.2. esitetyt kaupungin kuusi tilaajalautakuntaa tilaavat palveluntuottajilta kuntalaisille. Palvelujen tuotteistamisen tavoitteena ovat yhtäältä asiakaslähtöiset ja laadukkaat tuotteet ja toisaalta kustannustietoisuuden lisääminen.

Tampereen kaupungin sosiaali- ja terveystoimi kattaa lähes puolet kaupungin talousarvion toimintamenoista. Vuoden 2006 talousarviossa sosiaali- ja terveystoimen budjetoidut toimintamenot ovat noin 502,6 miljoonaa euroa eli 46,0 % koko kaupungin menoista (ks. Tampereen kaupungin talousarvio 2006 ja taloussuunnitelma 2006–2008). Palvelujen tuottamiseen käytetyt menot ovat suuret, mikä asettaa haasteen tuotteistamiselle ja toiminnan tehostamiselle sosiaali- ja terveystoimessa. Sosiaali- ja terveyspalvelujen tuotteistaminen asettaa suuria haasteita myös siksi, koska kyse on kuntalaisten usein tärkeimmiksi kokemista hyvinvointipalveluista. Lisäksi tuotteistettavan palvelutuotannon määrä on suuri, mikä vaatii paljon aikaa ja asiantuntemusta toiminnan jäsentämiseksi ja tuotteiden määrittelemiseksi.

Tampereen kaupungin sosiaali- ja terveystoimen palvelujen tuotteistamisessa on pyritty lähtemään siitä, että työntekijät ymmärtäisivät tuotteistamisen tarkoituksen tilaaja-tuottajamallissa. Tuotteistamisen tarkoituksen selkiydyttyä voidaan aloittaa tuotteiden määrittely. Kuviossa 13 on kuvattu Tampereen kaupungin tilaaja-tuottajamalliin soveltuvan tuotteistusprosessin vaiheet. Tuotteistuksen määrittelyn yhteydessä luvussa 3.2. todettiin, että tuotteistamisen tavoitteet ovat lähtökohtaisesti samat riippumatta siitä, puhutaanko tuotteistamisesta tilaaja-tuottajamallissa vai tuotteistamisesta yleisesti.



Kuvio 13. Tilaaja-tuottajamalliin soveltuvan tuotteistusprosessin vaiheet.

Tampereen kaupungin sosiaali- ja terveystoimessa edetään kuviossa 13 kuvattujen tuotteistusprosessin vaiheiden mukaisesti. Palvelujen tuotteistus aloitetaan tuotteiden määrittelystä. Tilaajalle tarjottava tuoteryhmä sisältää tuottajan tuotteet ja se on tuottajan tuotteita laajempi kokonaisuus. Tuoteryhmiä rakennetaan Tampereen kaupungilla sisäisen hallinnoinnin ja taloudenohjauksen tueksi esimerkiksi sen vuoksi, että tilaajan on helpompi hahmottaa kokonaisuuksia ja mieltää laajan tuoteryhmän kuin yksittäisten tuotteiden sisältö. Tilaajaorganisaation asiantuntemuksesta riippuu se, kuinka tarkalla tasolla se voi palveluja tilata. Toimintamallin alkuvaiheessa tilaajan osaaminen ja asiantuntemus jokaisen tuotteen tilaamiseen erikseen eivät välttämättä ole riittävät.

Tuotteita ryhmitellään myös siksi, että tuoteryhmien avulla hahmotetaan ne palvelukokonaisuuksien tasot, joilla laaditaan tilaajan ja tuottajan väliset palvelusopimukset. Yksi palvelukokonaisuus pitää

sisällään useita tuoteryhmiä. Tuottajan tuotteiden tasolla sopimuksia tulisi liian suuri määrä niiden hallitsemiseksi. Esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen tuotteita on niin paljon, ettei jokaisesta ole mielekästä laatia erikseen sopimusta. Tuottajan tuotteiden määrittely on kuitenkin erityisen tärkeää siksi, koska tuotteiden avulla tuotantoyksiköiden toimintaa voidaan jäsentää tarkalle tasolle, mikä mahdollistaa toiminnan tehostamisen.

Toinen vaihe sosiaali- ja terveyspalvelujen tuotteistusprosessissa on tuotteiden hintojen laskeminen. Laskennassa lasketaan hinta tuoteryhmälle ja sen sisältämille tuotteille. Tuoteryhmän hinnan laskemisen tarkoituksena on osoittaa tilaajalle, mihin tuottaja tarvitsee määrärahoja ja kuinka paljon. Lisäksi tuoteryhmien hintojen laskennan pohjalta on tarkoitus jakaa tilaaja-tuottajamallin alkuvaiheessa määrärahat Tampereen kaupungin tilaajan prosesseille eli tilaajalautakunnille, jotka edelleen jakavat määrärahat tuotantoyksiköille. Jatkossa tuotantoyksiköt saavat toimintaansa määrärahat toteutuneiden suoritemäärien mukaan.

Tuottajan tuotteiden hintojen laskennan tarkoituksena taas on osoittaa, mille tuotteille tuotantoyksikön kustannukset kohdistuvat. Tampereen kaupungin tilaaja-tuottajamallissa 1.1.2007 alkaen tuotantoyksiköt saavat toimintaansa varten määrärahat tulorahoituksena tilattujen tuotteiden määrän ja hinnan perusteella. Tuottajan tuotteiden hintojen laskeminen mahdollistaa toiminnan tehostamisen sekä tuotteiden vertailemisen yksityisten markkinoiden tarjoamiin tuotteisiin. Hintojen laskennan pohjalta voidaan tehdä päätöksiä siitä, kannattaako tuote tuottaa kaupungin omana tuotantona vai ostaa ulkopuoliselta palveluntuottajalta.

Kolmas tilaaja-tuottajamallin mukaisen tuotteistusprosessin vaihe on tilaajan ja tuottajan välisen palvelusopimuksen laatiminen, kuten kuviossa 13 on kuvattu. Palvelusopimukseen kirjataan tilaajan ja tuottajan keskenään sopimat tilattavat ja tuotettavat palvelut, niiden määrät, hinnat ja laadulliset tekijät. Laadullinen tekijä voi olla esimerkiksi se, että tilattavien tuotteiden määrä on oikea.

7.2. Tuotantoyksikön tuotteiden kuvaaminen ja vaikuttavuuden arviointi

Kuten tutkimuksen luvussa 3 jäsennettiin, tuotantoyksikön tuotteiden määrittely tulee aloittaa etsimällä vastauksia muutamiin perustavanlaatuisiin kysymyksiin: Mikä on toimintamme lähtökohta? Millaisia palveluja tarjoamme asiakkaillemme? Millaisia kustannuksia palvelujen tuottamisesta syntyy? Tämä on tuotteistuksen valmistelevaa työtä. Tässä luvussa kuvataan mielenterveyspalvelujen tuotteet ja arvioidaan niiden vaikuttavuutta. Tuotteet olemme määritelleet Tampereen kaupungin tilaaja-tuottajamallia varten yhteistyössä mielenterveyspalvelujen tuotantoyksikön kanssa. Tuotteet on muodostettu tuotantoyksikön toiminnan pohjalta.

Tampereen kaupunki siirtyy tilaaja-tuottajamalliin vasta vuoden 2007 alussa, joten tässä tutkimuksessa ei voida suorittaa tuotteiden seurantaa ja arviointia. Ne on rajattu tutkimuksen ulkopuolelle tutkimuksen tavoitteen asettamisen yhteydessä. Seuranta ja arviointi ovat kuitenkin erittäin keskeisiä tuotteistukseen liittyviä vaiheita, sillä vain niiden avulla tuotteistuksen kehittäminen on mahdollista. Ilman seurantaa ja arviointia tuotteistuksen lähtökohta eli asiakkaiden tarpeiden mahdollisimman hyvä ja entistä parempi tyydyttäminen ei voi onnistua. Tuotteiden tulee olla joustavia ja mukautua tarvittaessa muuttuvissa olosuhteissa. Seurannan ja arvioinnin avulla nähdään, kuinka paljon tuotteita tarjotaan asiakkaille ja tarvitaanko tuotantoon mahdollisesti lisää työpanosta. Lisäksi voidaan arvioida sitä, kannattaisiko jotkut tuotteet hankkia mieluummin ostopalveluina kuin tuottaa kaupungin omana tuotantona tai kannattaisiko joidenkin palvelujen järjestämisestä luopua kokonaan.

7.2.1. Tuotteet

Mielenterveyspalveluissa voidaan erottaa kaksi oman palvelutuotannon tuoteryhmää: *päiväsairaalan palvelut* ja *muut avohoidon palvelut*. Päiväsairaalan palveluissa tuottaja tuottaa ja tilaaja tilaa päiväsairaalan hoitopäiviä. Tuotteen suoriteyksikkö on siis hoitopäivä. Päiväsairaalan hoitopäiväksi kirjataan avomielenterveyspalveluissa päivittäin päiväsairaanhoidossa olleet potilaat. Päiväsairaalatoiminta on tehostettua psykiatrista avohoitoa. Toinen tuoteryhmä, muut avohoidon palvelut, sisältää useita tuotteita. Nämä yksityiskohtaiset tuotteet ovat erilaisia käyntejä. Käyntityyppejä on yhdeksän ja ne ovat seuraavat: päivystyskäynti, ensikäynti, päätöskäynti,

uusintakäynti, ryhmäkäynti, kotikäynti, perhekäynti, asiantuntijakonsultaatiokäynti ja työnohjauskäynti.

Tilaajan ja tuottajan välistä palvelusopimusta varten tuotteille laaditaan palvelun kuvaukset. Palvelusopimuksissa märitellään se, mitä kukin tuote sisältää. Mielenterveyspalvelujen avohoidon käyntien sisällöt ovat seuraavat:

- *Päivystyskäynti* sisältää päivystyksenä tehtäviä potilaan ensikäyntejä ja uusintakäyntejä. Päivystyskäynti tarkoittaa sitä, että potilas otetaan joko hoitoon ilman ennalta varattua aikaa tai tutkittavaksi ilman erillistä sopimusta. Potilas voidaan ottaa hoitoon ilman lähetettä joko heti tai vuorokauden kuluttua siitä, kun hän on hakeutunut hoitoon.
- *Ensikäynti* tarkoittaa sitä, että potilas tulee tutkittavaksi tai hoidettavaksi mielenterveyspalvelujen hoitohenkilökunnan vastaanotolle ennalta sovittuun aikaan.
- *Päätöskäynti* on potilaan kanssa selkeästi sovittu hoidon lopettaminen, jolloin potilas siirtyy pois hoitavan avohoitoyksikön piiristä.
- *Uusintakäynti* on ajanvaraukseen perustuva käynti.
- *Ryhmäkäynneiksi* luetaan esimerkiksi terapiaryhmät, reseptiryhmät ja sarjahoidot.
- *Kotikäynti* on mielenterveyden ammattihenkilön tekemä käynti avohoidossa olevan potilaan luokse tämän asuntoon.
- *Perhekäynti* on yhden perheen identifioidun asiakkaan sairauden tai ongelman tai perheen ongelman hoitamiseksi tapahtuva perheen ajanvaraskäynti. Hoitoon osallistuu potilaan lisäksi hänen perheensä jäseniä.
- *Asiantuntijakonsultaatiokäynnit* ovat mielenterveyden ammattihenkilöiden antamia konsultaatiokäyntejä toisten terveydenhuollon toimipisteiden lääkäreille. Konsultaatiokäynnillä mielenterveyden ammattihenkilö ja lääkäri laativat lääkärin hoidossa oleville potilaille hoitosuunnitelmia.
- *Työnohjauskäynti* tarkoittaa mielenterveyden henkilökunnan antamaa työnohjausta, joka suunnataan eri toimipisteiden (kaupungin oma tai ulkopuolinen) työntekijöille ilmapiirin kehittämiseksi. Ohjaus on työkäytäntöihin (esimerkiksi hallintoon) suunnattua toimintaa, ja ohjaustilanteissa voidaan keskustella muun muassa työpaikalla sattuneista väkivaltatilanteista.

Tuotteiden sisältöjen lisäksi palvelusopimukset sisältävät tuotteiden laadulliset tekijät ja hinnat. Hintojen laskenta on kuvattu seuraavassa luvussa. Mielenterveyspalveluissa laadulliset tekijät tarkoittavat esimerkiksi asiakkaaseen välillisesti kohdistuvaa työtä. Laadullinen tekijä voi olla esimerkiksi se, kuinka ammattitaitoista henkilökunta on. Yksi ammattitaitoa lisäävä tekijä on henkilökunnan kouluttautuminen. Tuotteen hintaan voi siis sisältyä kustannuksia myös henkilökunnan itsensä suorittamista koulutustilaisuuksista ja muista ammattitaitoa kehittävistä tapahtumista, jotka lisäävät välillisesti asiakkaalle tarjottavan palvelun laatua.

7.2.2. Tuotteiden vaikuttavuuden arviointi kriteerien pohjalta

Tuotteiden vaikuttavuuden arviointi tilaaja-tuottajamallissa on keskeistä tuotteiden kehittämisen mahdollistamiseksi. Tässä yhteydessä on mielekästä arvioida ennemmin mielenterveyspalvelujen tuottajan tuotteiden kuin tuoteryhmien vaikuttavuutta, sillä asiakkaat eivät välttämättä kuluta tuotteita tuoteryhmätasolla, vaan asiakas voi kuluttaa esimerkiksi ainoastaan yhtä mielenterveyspalvelujen tuotetta. Tutkimuksessa asetettujen vaikuttavuuskriteerien täyttymistä ei ole testattu käytännössä, minkä vuoksi mielenterveyspalvelujen tuotteiden ei voida nähdä todistetusti täyttävän tutkimuksessa asetettuja vaikuttavuuskriteereitä käytännön tasolla. Tässä yhteydessä tuotteiden vaikuttavuuden arviointi toteutetaan teoriatasolla. Luvussa 4.2.2. asetettiin sosiaali- ja terveyspalveluille kolme vaikuttavuuskriteeriä:

- asiakaslähtöisyys,
- myönteiset ulkoisvaikutukset ja
- myönteiset vaikutukset tulevaisuuteen.

Asiakaslähtöinen tuote on asiakkaan tarpeita vastaava. Mielenterveyden päiväsairaalan palvelu on tehostettua psykiatrista hoitoa ja hoitopäivä tuotteena sisältää kaiken asiakkaalle tarjottavan palvelun. Asiakas ja palvelun tarjoaja ovat keskenään välittömässä vuorovaikutustilanteessa. Tuotetta voidaan siis pitää teoriassa asiakaslähtöisenä. Avohoidon käyntituotteista ensi-, päätös-, uusinta-, koti-, perhe- ja ryhmäkäynnit ovat teoriassa asiakaslähtöisiä tuotteita, koska ne on räätälöity juuri tietyn potilaan tarpeita vastaaviksi ja niiden kulutus ja tuotanto tapahtuvat välittömässä asiakkaan ja mielenterveyden ammattihenkilön välisessä vuorovaikutustilanteessa. Esimerkiksi päätöskäynnillä sovitaan potilaan kanssa hoidon lopettamisesta, perhekäynti on suunnattu tietyn perheen tarpeita vastaavaksi ja ryhmäkäynnille osallistuvilla asiakkailla on kaikilla

yhteinen lähtökohta (esim. terapiaryhmän jäsenet). Päivystyskäyntiä taas ei voida pitää tietyn asiakkaan tarpeita vastaavana, koska käynti on lähtökohtaisesti kaikille samanlainen. Päivystyskäynti ei siis perustellusti täytä asiakaslähtöisyyskriteeriä teoria- eikä käytännön tasolla.

Asiantuntijakonsultaatiokäynnillä mielenterveyden ammattihenkilö ja lääkäri laativat hoidossa olevalle potilaalle hoitosuunnitelman, joten tuote palvelee juuri tietyn asiakkaan tarpeita ja on asiakaslähtöinen. Työnohjauskäynti taas ei ole yksittäiselle asiakkaalle suunnattu tuote, vaan se tuotetaan työpaikan useammalle työntekijälle samanaikaisesti. Tuote täyttää kuitenkin teoriassa asiakaslähtöisyyskriteerin, koska mielenterveyden henkilökunnan antamassa ohjauksessa keskustellaan juuri kyseisen työpaikan työilmapiirin kehittämiseksi keskeisistä asioista.

Tuotteen kaikkia *myönteisiä ulkoisvaikutuksia* voi olla vaikea kartoittaa lyhyellä aikavälillä, sillä ulkoisvaikutus tapahtuu toisaalla ja/tai toiseen aikaan kuin palvelun toteutumishetkellä. Mielenterveyspalvelujen kaikilla potilaille tuotettavilla tuotteilla voidaan lähtökohtaisesti nähdä olevan myönteisiä ulkoisvaikutuksia, sillä tuotteiden tavoite on parantaa mielenterveydeltään sairaita potilaita. Työnohjauskäynti on tuotteista ainoa, jonka ensisijaisena asiakkaana ei ole mielenterveyden potilas vaan eri toimipisteiden työntekijät. Myös tämä tuote täyttää teoriassa myönteisten ulkoisvaikutusten kriteerin, silla tavoitteena on kehittää työilmapiiriä ja ilmapiirin paraneminen heijastuu usein myös työntekijöiden yksityiselämään.

Mielenterveyspalvelujen tuotteilla voidaan nähdä lähtökohtaisesti olevan myös *myönteisiä vaikutuksia tulevaisuuteen*, koska tavoitteena on potilaiden parantaminen ja elämänlaadun kohentuminen tulevaisuudessa. Työnohjauskäynnin tavoitteena on työilmapiirin kehittäminen, mikä antaa mahdollisuuksia työssä viihtymiseen ja jaksamiseen tulevaisuudessa. Kaikkien mielenterveyspalvelujen tuotteiden voidaan nähdä teoriassa täyttävän myönteisten tulevaisuuden vaikutusten kriteerin.

7.3. Tuotekohtaisten kustannuslaskentamallien kehittäminen ja arviointi

Seuraavaksi kehitetään laskentamallit, joita voidaan hyödyntää laskettaessa kunnan oman tuotannon tuotteille hintoja Tampereen kaupungin tilaaja-tuottajamallia varten. Hintojen laskennassa käytetään niitä tutkimuksen luvussa 5.2. kuvattuja kustannuslaskennan perusteita, jotka soveltuvat kyseisen tuotantoyksikön tuotteiden hintojen laskentaan. Käytetyt suorite- ja euroluvut ovat

esimerkinomaisia, kuten tutkimuksen johdantoluvussa linjattiin. Keskeistä tutkimuksessa eivät ole absoluuttiset tuotteiden hinnat vaan tarkoituksena on kuvata tilaaja-tuottajamalliin soveltuva tuotteistus ja kehittää Tampereen kaupungin sosiaali- ja terveyspalveluille tuotekohtaiset kustannuslaskentamallit.

Mallien mukaan tuotteiden hinnat lasketaan toteutuneiden kustannusten pohjalta ja kaikki tuotantoyksikön aiheuttamat kustannukset kohdistetaan tuotteille. Tampereen kaupungin tilaaja-tuottajamallissa talousarvio voidaan laatia tuotteistuksen perusteella, jolloin tuotantoyksiköt saavat toimintaansa määrärahat tuotettujen tuotteiden ja toteutuneiden suoritemäärien perusteella. Seuraavissa laskentamalleissa tuotteiden hinnoissa ei huomioida tilaajan kustannuksia (transaktiokustannuksia), sillä tutkimuksessa oletetaan, että tilaajalla on tilaaja-tuottajamallissa oma budjetti. Lisäksi laskentamalleissa huomioidaan ainoastaan kustannukset eli malleilla ei lasketa tässä yhteydessä katteellisia hintoja.

Tuotteiden hintojen laskentaperusteena käytetään edellisen vuoden tilinpäätöstä, koska kustannuslaskenta edellyttää hintojen laskentaa toteutuneiden kustannusten mukaan. Toinen vaihtoehto olisi laskea hinnat talousarvion mukaan, mikä ei tämän tutkimuksen mukaan ole mahdollista. Tällöin tuotekohtaiset hinnat perustuisivat arvioihin eivätkä toteutuneisiin kustannuksiin ja suoritemääriin. Laskennassa tuotteiden kustannuksiin lisätään suunnitelman mukaiset poistot sekä hallinnon ja tukipalvelujen yleiskustannuslisät. Jatkossa yleiskustannuslisää ja vyörytyserää käytetään samaa tarkoittavina käsitteinä. Laskennassa voidaan soveltaa useampia kustannuslaskennan menetelmiä, joista valitaan tuotantoyksikölle sopivin. Lisäksi laskentamenetelmän valintaan vaikuttavat tuotantoyksikön mahdollisuudet: esimerkiksi tässä vaiheessa Tampereen kaupungilla ei ole sovellettu laajamittaista työajanseurantaa, mikä mahdollistaisi toimintoperusteisen kustannuslaskennan soveltamisen kokonaisvaltaisesti.

7.3.1. Suoraan jakolaskentaan perustuva malli

Mielenterveyspalvelujen toisen tuoteryhmän, päiväsairaalan palvelujen, hoitopäivän keskimääräisen hinnan laskemisessa voidaan soveltaa suoraa jakolaskentaa, jossa päiväsairaalatoiminnan kustannukset jaetaan tasan päiväsairaalan hoitopäiville. Suoran jakolaskennan soveltaminen on mahdollista siksi, koska tuotteita on vain yksi ja tuotteet ovat keskenään homogeenisiä. Taulukossa 4 on kuvattu päiväsairaalatoiminnan kustannuserittely ja tuotekohtainen kustannuslaskentamalli.

Taulukko 4. Päiväsairaalatoiminnan kustannuserittely ja tuotekohtainen kustannuslaskentamalli.

Päiväsairaalatoiminta	**TP 2005**
Henkilöstökulut	1 300 000
Palvelujen ostot	200 000
Aineet, tarvikkeet ja tavarat	40 000
Avustukset	0
Muut toimintakulut	120 000
Vyörytykset	80 000
Suunnitelman mukaiset poistot	20 000
Yhteensä	1 760 000
Päiväsairaalan hoitopäivän hinta	
Hoitopäiviä	8 500
Kustannukset	1 760 000
€ / hoitopäivä	207

Päiväsairaalatoiminnan kustannuserittelyssä palvelujen ostoissa merkittävimmät erät muodostuvat atk-palvelujen ja ravintopalvelujen ostoista. Aineissa, tarvikkeissa ja tavaroissa suurimmat kuluerät ovat toimisto- ja koulutarvikkeet, muu materiaali ja kalusteet. Muut toimintakulut taas ovat suurimmaksi osaksi sisäisiä rakennusten ja huoneistojen vuokrakuluja. Vyörytykset muodostuvat sosiaali- ja terveystoimen sekä erityispalvelujen tehtäväalueen hallinnon vyörytyksistä. Taulukossa 4 esitetyn päiväsairaalatoiminnan hintalaskelman mukaan keskimääräiseksi hoitopäivän hinnaksi saadaan 207 euroa.

Tilaajan tuoteryhmälle kohdistetaan kaikki tuotannosta aiheutuneet kustannukset sekä vyörytykset ja suunnitelman mukaiset poistot. Tässä tuoteryhmän eli mielenterveyden päiväsairaalatoiminnan hinnaksi muodostuu noin 1,8 miljoonaa euroa.

7.3.2. Ekvivalenssilaskentaan perustuva malli

Toisena tuoteryhmänä mielenterveyspalveluissa ovat muut avohoidon palvelut. Taulukossa 5 on esitetty mielenterveyden avohoidon palvelujen kustannuserittely.

Taulukko 5. Mielenterveyden avohoidon palvelujen kustannuserittely.

Avohoidon palvelut	**TP 2005**
Mielenterveyskeskukset	
Henkilöstökulut	4 000 000
Palvelujen ostot	400 000
Aineet, tarvikkeet ja tavarat	100 000
Avustukset	100 000
Muut toimintakulut	300 000
Vyörytykset	400 000
Yhteensä	**5 300 000**

Taulukon 5 mukaan mielenterveyden avohoidon palvelujen eli tuoteryhmän hinnaksi muodostuu 5,3 miljoonaa euroa, sillä tuoteryhmälle kohdistetaan kaikki mielenterveyskeskusten aiheuttamat kustannukset.

Tuotteina mielenterveyden avohoidon palveluissa ovat erilaiset käynnit. Käyntien hintojen laskennassa voidaan soveltaa henkilöstökulujen, vuokrakulujen ja palvelujen ostojen kohdentamisessa ekvivalenssilaskentaa, jossa kullekin käynnille määritellään ekvivalenssikerroin. Ekvivalenssilaskennan soveltaminen on mahdollista, koska tuotteilla on keskenään samat suoriteyksiköt. Tällöin suoritteet voidaan yhteismitallistaa kertoimien avulla. Kertoimet on määritelty tuotteen tuottamiseen kuuluvan työajan perusteella. Tuotteista uusinta- ja ryhmäkäynnin henkilöstökulujen kertoimeksi on määritelty 1, mikä tarkoittaa sitä, että käynnin keskimääräinen

kesto on tunti. Muiden tuotteiden henkilöstökulujen kertoimet on määritelty suhteuttamalla tuotteiden tuottamiseen kuluva työaika näihin käynteihin. Taulukossa 6 ensi-, päivystys ja päätöskäynnin henkilöstökulujen ekvivalenssikertoimeksi on määritelty 1,5 ja perhe-, koti-, konsultaatio- ja työnohjauskäyntien kertoimeksi taas 2.

Taulukko 6. Avohoidon käyntien tuotekohtainen kustannuslaskentamalli.

Avohoidon käynnit	**Uusinta- ja ryhmäkäynti**	**Ensi-, päivystys- ja päätöskäynti**	**Perhe- ja kotikäynti**	**Konsultaatio- ja työnohjaus-käynti**	
Suoritemäärät	39 000	3 000	7 000	1 000	50 000
1) Henkilöstökulut					4 200 000
ekvivalenssikertoimet	1	1,5	2	2	
painotetut suoritteet	39 000	4 500	14 000	2 000	59 500
€ / painotettu suorite					70,6
€ / käynti	70,6	105,9	141,2	141,2	
2) Muut toimintakulut					300 000
ekvivalenssikertoimet	1	1,5	2		
painotetut suoritteet	39 000	4 500	14 000		57 500
€ / painotettu suorite					5,2
€ / käynti	5,2	7,8	10,4		
3) Aineet, tarvikkeet ja tavarat					100 000
Jaetaan tasan tuotteille					
€ / käynti	2	2	2		
4) Palvelujen ostot					300 000
ekvivalenssikertoimet	1	1,5	2	2	
painotetut suoritteet	39 000	4 500	14 000	2 000	59 500
€ / painotettu suorite					5,0
€ / käynti	5,0	7,6	10,1	10,1	
5) Vyörytykset					400 000
Jaetaan tasan tuotteille					
€ / käynti	8,0	8,0	8,0	8,0	
Tuotekohtaiset hinnat	**91**	**131**	**172**	**159**	

Taulukosta 6 havaitaan, että merkittävimmän osan tuotteen hinnasta muodostavat henkilöstökulut. Tämä on yleistä kunnan omassa palvelutuotannossa. Toiseksi merkittävimmän kuluerän mielenterveyspalveluissa muodostavat muut toimintakulut, jotka ovat suurimmaksi osaksi (94 %) vuokrakuluja. Taulukosta 6 nähdään, että konsultaatio- ja työnohjauskäynneille ei ole kohdistettu vuokrakuluja. Nämä käynnit tehdään pääsääntöisesti muualla kuin mielenterveyspalvelujen omissa tiloissa, joten sen vuoksi niiden ei nähdä synnyttävän vuokrakuluja. Muille käynneille taas

vuokrakulut on kohdistettu ekvivalenssikertoimien avulla, sillä voidaan ajatella, että tuote synnyttää yhtä paljon vuokrakuluja kuin sen tuottamiseen mielenterveyspalvelujen tiloissa kuluu aikaa.

Myös palvelujen ostot on esitetyssä laskentamallissa kohdistettu tuotteille kertoimien avulla. Palvelujen ostot sisältävät esimerkiksi matkustus- ja kuljetuskuluja, joita perhe-, koti-, konsultaatio- ja työnohjauskäynnit synnyttävät käynneistä eniten. Kuljetus- ja matkustuskulujen lisäksi laboratoriopalvelujen sekä atk-palvelujen ostot muodostavat merkittävät kuluerät. Voidaan olettaa, että tuotteet synnyttävät näitä kuluja tuotteille kuluvan työajan suhteessa.

Aineet, tarvikkeet ja tavarat sekä vyörytykset eli yleiskustannuslisät on jaettu tuotteille tasan. Vyörytykset sisältävät sosiaali- ja terveystoimen hallinnon sekä erityispalvelujen tehtäväalueen johdon vyörytykset. Lisäksi vyörytyksissä on mukana mielenterveyskeskusten tukipalvelun eli tekstinkäsittelykeskuksen osuus. Mielenterveyskeskusten vyörytykset jaetaan mallissa tasan tuotteille, sillä voidaan nähdä, että hallinnon ja tekstinkäsittelykeskuksen kustannusten suuruus ei ole riippuvainen siitä, kuinka kauan asiakaskäynti kestää. Tuotteet aiheuttavat hallinnollista työtä keskenään keskimäärin saman verran. Myös tekstinkäsittelykeskuksen yleiskustannuslisä voidaan jakaa tuotteille tasan, sillä potilaiden tietojen kirjaaminen järjestelmiin vie keskimäärin yhtä kauan aikaa riippumatta siitä, mistä käyntityypistä on kyse.

Aineet, tarvikkeet ja tavarat ovat esimerkiksi toimistotarvikkeita ja mielenterveyspalvelujen tilojen kalusteita. Myös ne on kohdistettu laskentamallissa tasan tuotteille, sillä voidaan olettaa, että yksittäiset tuotteet aiheuttavat näitä kustannuksia keskenään saman verran. Henkilökunta tarvitsee esimerkiksi toimistotarvikkeita jokaisen tuotteen tuottamiseen keskimäärin yhtä paljon.

7.3.3. Tuotteet tilaajan prosesseissa

Tuotteistaminen mahdollistaa määrärahojen jakamisen tilaaja-tuottajamallissa tilaajan prosesseihin. Tutkimuksen luvussa 6.2.2. kuvattiin Tampereen kaupungin kuusi tilaajalautakuntaa ja niitä vastaavat prosessit. Mielenterveyspalvelut jakautuvat kahteen eri tilaajan prosessiin: terveyden ja toimintakyvyn ylläpitämiseen sekä lasten ja nuorten kasvun tukemiseen. Tämä tarkoittaa sitä, että tuotantoyksikkö saa rahoituksensa kahdelta eri prosessilta. Määrärahoista merkittävin osa tulee terveyden ja toimintakyvyn ylläpitämisen prosessilta. Mielenterveyspalvelujen nuorisopsykiatrian palvelut sisältyvät lasten ja nuorten kasvun tukemiseen, joten mielenterveyspalvelujen tuotanto-

yksikkö saa tilaaja-tuottajamallissa nuorisopsykiatrian määrärahat lasten ja nuorten kasvun tukemisen prosessilta. Nuorisopsykiatrian tuotteet eli käyntityypit ovat samat kuin muutkin mielenterveyden avohoidon käynnit. Taulukossa 7 on laskettu nuorisopsykiatrian kokonaishinta. Tuotekohtaisina hintoina on käytetty edellä kehitetyssä laskentamallissa saatuja käyntihintoja.

Taulukko 7. Nuorisopsykiatrian hintalaskelma.

Nuorisopsyki-atrian käynnit	Uusinta-käynti	Ryhmä-käynti	Ensi-käynti	Päätös-käynti	Perhe-käynti	Konsultaatio-käynti	Yht.
Suoritemäärä	2 000	30	100	40	300	30	2 500
€ / suorite	91	91	131	131	172	159	
Hinta yht.	**182 000**	**2 730**	**13 100**	**5 240**	**51 600**	**4 770**	**259 440**

Taulukosta 7 nähdään, että nuorisopsykiatrian kokonaishinnaksi saadaan noin 260 00 euroa, kun kerrotaan nuorisopsykiatrian tuotteiden suoritemäärät tuotekohtaisilla hinnoilla. Nuorisopsykiatria muodostaa tutkimuksessa tehtyjen laskelmien mukaan noin 5 % mielenterveyspalvelujen kokonaiskustannuksista, mikä tarkoittaa sitä, että mielenterveyspalvelut saavat toimintansa määrärahoista 5 % lasten ja nuorten kasvun tukemisen prosessilta. Suurin osa eli noin 95 % tulee terveyden ja toimintakyvyn ylläpitämisen prosessilta.

7.3.4. Kustannuslaskentamallien arviointi kriteerien pohjalta

Seuraavaksi arvioidaan edellä kehitettyjä tuotekohtaisia kustannuslaskentamalleja tutkimuksen luvussa 5.4.2. asetettujen kriteerien pohjalta. Kriteerien täyttymistä arvioidaan tässä yhteydessä teoriatasolla. Kriittinen arviointi on erityisen tärkeää siksi, koska kehitettyjä kustannus-laskentamalleja ei ole vielä testattu käytännössä. Luvussa 5.4.2. asetettiin tilaaja-tuottajamallissa sovellettavalle kustannuslaskentamallille seuraavat kolme kriteeriä:

- Kannustavuus,
- tietojen saatavuus ja
- tarkkuus.

Tuotekohtaisten kustannuslaskentamallien kannustavuuskriteerin täyttymistä voidaan arvioida kehitettyjen kustannuslaskentamallien kolmen lähtökohtaisen tekijän pohjalta. Tekijät ovat seuraavat:

1. Tilaajat rahoittavat tuottajien toiminnan,
2. toimintatuottoja ei huomioida tuotteiden hinnoissa ja
3. tuotteistettuja palveluja voidaan vertailla yksityisten markkinoiden tuotteisiin.

Ensimmäisenä tekijänä on palvelutuotannon rahoittaminen tilaaja-tuottajamallissa. Tampereen kaupungilla tuotantoyksiköt saavat toimintaansa varten rahoituksen tilaajaorganisaatiolta, joka jakautuu kuuteen tilaajalautakuntaan eli kaupungin ydinprosessiin. Tässä yhteydessä oletetaan, että tuottajat saavat rahoituksen sen mukaan, kuinka paljon määrärahaa tarvitaan tuotteiden tuottamiseen kuluvien kustannusten kattamiseksi.

Kustannuslaskentamallien voidaan nähdä kannustavan tuotantoyksiköitä siihen, että mitä enemmän kustannuksia syntyy, sitä enemmän toimintaan saadaan rahoitusta. Samanaikaisesti tulee kuitenkin huomioida, että lähtökohtana tilaaja-tuottajamallissa on toiminnan tehostaminen ja kustannusten minimointi optimaaliseen rajaan saakka. Optimaalisena rajana tilaaja-tuottajamallissa voidaan pitää sitä, että palvelut tyydyttävät asiakkaiden tarpeet riittävän hyvin. Kehitetyillä kustannuslaskentamalleilla voidaan laskea tuotteille keskimääräiset hinnat tilaaja-tuottajamallin budjettia varten, mutta jatkossa rahoituksen tulee perustua toteutuneisiin suoritemääriin. Kannustimena on tällöin tuottaa suoritteita mahdollisimman paljon ja samaan aikaan toiminta tehostuisi, kun kustannukset eivät nousisi vaan rahoitus perustuisi alkuperäisiin tuotehintoihin.

Toisena lähtökohtaisena tekijänä kannustavuuskriteerin toteumista arvioitaessa on se, että kehitetyt kustannuslaskentamallit huomioivat ainoastaan toimintakulut. Malleissa oletetaan, että kaikki tuotot on suunnattu tilaajalle. Tuottojen kohdistaminen tuottajalle joko kokonaisuudessaan tai osittain kannustaisi tuottajaa tuottamaan enemmän muun muassa sellaisia tuotteita, joista saadaan välittömiä asiakasmaksuja. Kustannuslaskentamallit eivät täytä kannustavuuskriteeriä, mikäli kannustimena pidetään ainoastaan tuottojen aikaansaamista.

Kolmantena tekijänä kannustavuuskriteerin toteutumisen arvioinnissa voidaan pitää tuotteiden vertailtavuutta yksityisten markkinoiden tuotteisiin. Tilaaja-tuottajamallissa palvelut on mahdollista ostaa joko kunnan omilta tai ulkopuolisilta palveluntuottajilta. Kannustimena kustannuslaskenta-

malleissa voidaan pitää sitä, että tuotteiden hinnat ovat kilpailukykyisiä markkinahintojen kanssa. Tuottajalla on tällöin mahdollisuus osoittaa toimivansa kustannustehokkaasti. Lisäksi mallit kannustavat kiinnittämään huomion tuotteiden laadullisiin tekijöihin, sillä tilaajan ostopäätökseen ei vaikuta ainoastaan tuotteen hinta vaan myös sen sisältö. Tuottajat voivat perustella yksityisten palvelutuottajien tarjoamiin tuotteisiin verrattuna korkeampia tuotehintoja esimerkiksi työntekijöiden ammattitaidolla, palvelun kattavuudella ja asiakaslähtöisyydellä.

Kannustavuuskriteerin voidaan siis nähdä teoriassa täyttyvän kustannuslaskentamalleissa osittain, mikäli sen arviointi suoritetaan kolmen lähtökohtaisen tekijän pohjalta. Rahoituksen osalta kriteerin voidaan nähdä täyttyvän, sillä tilaaja-tuottajamallissa keskimääräisten tuotehintojen laskemisen jälkeen rahoitus kannustaa suoritteiden maksimointiin, jolloin toiminta tehostuu yksikkö-kustannusten pienenemisen seurauksena. Toimintatuotot eivät ole malleissa kannustimena, joten tältä osin kriteeri ei täyty. Tuotteistettujen palvelujen vertailtavuus yksityisillä markkinoilla tarjolla oleviin tuotteisiin taas kannustaa kunnan omia tuotantoyksiköitä kilpailuun tuotteen hinnan ja laadun suhteen, joten tältä osin kannustavuuskriteerin voidaan nähdä täyttyvän.

Tietojen saatavuus -kriteerin voidaan nähdä myös täyttyvän teoriassa osittain. Luvussa 5.4.2. jäsennettiin, että tietojen saatavuus riippuu seuraavista tekijöistä:

- Tietojärjestelmien luotettavuus ja ajantasaisuus,
- työntekijöiden asiantuntemus ja
- organisaation strategisten tavoitteiden selkeys ja työntekijöiden sitoutuneisuus tavoitteisiin.

Kustannuslaskentamalleja varten tarvitaan kustannustietoja ja suoritetietoja. Kustannustiedot pohjautuvat kirjanpitojärjestelmään ja suoritetiedot suoritetietojärjestelmiin. Tampereen kaupunki on vuoden 2006 alussa siirtynyt SAP-toiminnanohjausjärjestelmän käyttöön. Siirtymävaihe on parhaillaan käynnissä ja järjestelmää vielä luodaan, joten tällä hetkellä tietojärjestelmien luotettavuutta ja ajantasaisuutta ei voida pitää täysin aukottomina. Vanhat järjestelmät ovat kuitenkin muutosvaiheessa käytettävissä ja kustannuslaskenta on toteutettu malleissa vuoden 2005 tietojen pohjalta.

Tietojen saatavuus -kriteerin täyttyminen edellyttää myös työntekijöiden asiantuntemusta. Tiedot tulee kirjata järjestelmiin oikein ja yhteisiä periaatteita noudattaen. Esimerkiksi suoritteiden kirjaamisessa voi ilmetä työntekijöiden kesken eroavaisuutta siinä, millaiset suoritteet luetaan

mihinkin suoriteryhmiin: esimerkiksi mielenterveyden käyntityyppien kirjaamista järjestelmiin yhdenmukaisesti ei voida todistetusti pitää täysin aukottomana.

Tietojen saatavuus sisältää kolmantena tekijänä organisaation strategisten tavoitteiden selkeyden ja työntekijöiden sitoutuneisuuden organisaation tavoitteisiin. Tampereen kaupungin kaupunki-strategiassa määritellyt tavoitteet on kuvattu tutkimuksen luvussa 6.1.2. Tampereen kaupunkistrategian tavoitteet on määritelty kaupungin vision, arvojen ja toimintaperiaatteiden pohjalta, minkä vuoksi niitä voidaan pitää perustellusti selkeinä. Tietojen saatavuus -kriteerin voidaan siis nähdä täyttyvän tältä osin. Työntekijöiden sitoutuneisuus tavoitteisiin on subjektiivista eikä siitä ole kattavaa tutkimusta, joten tekijän toteutumisesta ei ole todistettua varmuutta eikä tietojen saatavuus -kriteeri täyty aukottomasti tältä osin.

Tarkkuuskriteerin toteutumista teoriatasolla voidaan tarkastella luvussa 5.4.2. määriteltyjen validiteetin ja reliabiliteetin kautta. Tilaaja-tuottajamallissa sovellettavan kustannuslaskentamallin validiteetti määriteltiin luvussa 5.4.2. siten, että tuotteen keskimääräisen hinnan tulee vastata mahdollisimman hyvin sitä, mitä sen halutaankin vastaavan eli suoritteiden aiheuttamia keskimääräisiä kustannuksia. Kehitettyjen kustannuslaskentamallien avulla saadaan laskettua juuri keskimääräisiä tuotehintoja tilaaja-tuottajamallia varten eli malleja voidaan pitää teoriassa valideina.

Kustannuslaskentamallin reliabiliteetti tarkoittaa sitä, että hinta saadaan laskettua luotettavasti laskentatoimen järjestelmästä. Tämän mukaan kustannuksien tulee olla kirjattuna kirjanpitojärjestelmässä oikein. Samoin suoritemäärät tulee saada luotettavasti esiin tietojärjestelmistä. Kustannuslaskentamalleja ei voida pitää kokonaisvaltaisesti reliaabeleina, koska ei voida aukottomasti todistaa, että kirjanpito- ja suoritetietojärjestelmistä saatujen lähtötietojen avulla voitaisiin saada täysin reliaabeleja tuloksia.

8. Tutkimuksen tulokset ja päätelmät

Tutkimuksen lähtökohtana oli tilaaja-tuottajamallin soveltaminen julkisissa organisaatioissa. Tutkimuksen aihealue on ajankohtainen, sillä Suomen kunta-alalle kohdistuvien muutospaineiden ja tehostamistarpeiden vuoksi kuntien on etsittävä palvelutuotantoonsa uusia ratkaisuja. Tilaaja-tuottajamalli on esimerkki kuntien uudesta markkinasuuntautuneesta toimintatavasta, joka edistää huomion kiinnittämistä kunnan palvelutuotannon tuloksellisuuteen.

Tutkimuksen keskeiset osa-alueet olivat tilaaja-tuottajamallin lisäksi tuotteistaminen, palvelujen vaikuttavuus ja kustannuslaskenta. Näitä käsiteltiin tutkimuksen teoreettisessa osassa. Tutkimuksen empiirisessä osassa taas jäsennettiin aluksi Tampereen kaupungin toimintamallin uudistusta, joka sisältää kaupungin siirtymisen tilaaja-tuottajamalliin 1.1.2007. Lisäksi tutkimuksen empiirisessä osassa toteutettiin tutkimuksen tavoitteet eli tuotekohtaisten kustannuslaskentamallien kehittäminen Tampereen kaupungin sosiaali- ja terveystoimen tuotantoyksikölle sekä tuotteiden vaikuttavuuden ja kustannuslaskentamallien arviointi tutkimuksessa asetettujen kriteerien pohjalta.

Tutkimuksen tuloksena kehitettiin Tampereen kaupungin sosiaali- ja terveystoimeen kuuluvalle mielenterveyspalvelujen tuotantoyksikölle kaupungin oman tuotannon käsittävät tuotekohtaiset kustannuslaskentamallit ja arvioitiin tuotantoyksikön tuotteiden vaikuttavuutta ja kehitettyjä laskentamalleja tutkimuksessa asetettujen kriteerien pohjalta. Ulkopuolelta ostettavien mielenterveyspalvelujen tarkastelu ja arviointi rajattiin tavoitteen asettamisen yhteydessä tutkimuksen ulkopuolelle. Ennen mallien kehittämistä ja tuotteiden vaikuttavuuden ja laskentamallien arviointia kuvattiin Tampereen kaupungin tilaaja-tuottajamalliin soveltuva tuotteistusprosessi ja mielenterveyspalvelujen tuotteet.

Tutkimuksen tulosten voidaan perustellusti nähdä vastaavan tutkimuksen johdantoluvussa asetettuja tavoitteita. Tuotekohtaisten kustannuslaskentamallien sekä mielenterveyspalvelujen tuotteiden vaikuttavuuden ja kehitettyjen laskentamallien arviointi tutkimuksessa asetettujen kriteerien pohjalta onnistuivat hyvin. Lukijalle luodaan riittävät edellytykset tutkimuksen kokonaisuuden ymmärtämiseksi, sillä tutkimuksessa käsitellään riittävän monipuolisesti huolellisesti valikoidun lähdeaineiston pohjalta teoreettisia lähtökohtia ja luodaan selkeä käsitys Tampereen kaupungin toimintamallin uudistamisen tilasta.

Kuten tutkimuksessa on todettu, palvelujen tuotteistaminen on edellytys tilaaja-tuottajamallin toimimiselle. Ilman tuotteistettuja palveluja tilaajan ja tuottajan välinen kaupankäynti ei ole mahdollista. Tuotteistaminen taas mahdollistaa tuotannon tehostamisen, sillä kustannuslaskennan avulla saadaan selville, mistä ja kuinka paljon tuotannossa syntyy kustannuksia. Lisäksi tuotteistaminen mahdollistaa huomion kiinnittämisen palvelujen vaikuttavuuteen ja laatuun. Vaikuttavuuden korostaminen on tutkimuksen mukaan ensisijaisen tärkeää, jotta kunta voi tarjota asukkailleen asiakaslähtöisiä palveluja. Tuotteiden vaikuttavuutta ei siis tule jättää tuotteiden itsensä varjoon.

Tutkimuksen luvussa 7.2.2. mielenterveyspalvelujen tuotteiden vaikuttavuuden arvioinnin yhteydessä todettiin, että tutkimuksessa asetettujen mielenterveyspalvelujen vaikuttavuuskriteerien täyttymistä ei ole vielä testattu käytännössä, joten tuotteiden ei voida nähdä todistetusti täyttävän tutkimuksessa asetettuja vaikuttavuuskriteereitä käytännön tasolla. Tämän vuoksi mielenterveyspalvelujen tuotteiden vaikuttavuutta arvioitiin tutkimuksessa teoriatasolla. Mielenterveyspalvelujen tuotteiden vaikuttavuudelle asetettiin kolme kriteeriä: asiakaslähtöisyys, myönteiset ulkoisvaikutukset ja myönteiset vaikutukset tulevaisuuteen. Mielenterveyspalvelujen kymmenestä oman toiminnan tuotteesta yhden (päivystyskäynnin) ei nähty perustellusti täyttävän teoriatasolla asiakaslähtöisyyskriteeriä. Kahden muun vaikuttavuuskriteerin nähtiin perustellusti täyttyvän kaikkien mielenterveyspalvelujen tuotteiden kohdalla.

Tutkimuksessa kehitettiin kaksi kustannuslaskentamallia mielenterveyspalvelujen tuotanto-yksikölle: suoran jakolaskennan malli päiväsairaaloiden hoitopäivän keskimääräisen hinnan laskemiseksi sekä ekvivalenssilaskentaan perustuva malli mielenterveyden erilaisten käyntityyppien keskimääräisten hintojen laskemiseksi. Myös kehitettyjä kustannuslaskentamalleja arvioitiin tutkimuksessa asetettujen kriteerien pohjalta. Tutkimuksessa asetettiin tilaaja-tuottajamallissa sovellettavalle kustannuslaskentamallille niin ikään kolme kriteeriä: kannustavuus, tietojen saatavuus ja tarkkuus. Kriteerien täyttymistä arvioitiin teoriatasolla, sillä kustannuslaskentamalleja ei ole testattu käytännössä.

Kannustavuuskriteerin täyttymistä arvioitiin kolmen lähtökohtaisen tekijän pohjalta. Nämä lähtökohtaiset tekijät olivat seuraavat: tilaajat rahoittavat tuottajien toiminnan, toimintatuottoja ei huomioida tuotteiden hinnoissa ja tuotteistettuja palveluja voidaan vertailla yksityisten markkinoiden tuotteisiin. Kustannuslaskentamallien kannustavuuskriteerin nähtiin täyttyvän osittain. Rahoituksen osalta kriteeri täyttyy siksi, koska rahoitus kannustaa suoritemäärän

maksimointiin keskimääräisten tuotehintojen laskemisen jälkeen, jolloin toiminta tehostuu yksikkökustannusten pienenemisen seurauksena. Kannustavuuskriteeri täyttyy myös palvelujen vertailtavuuden osalta, sillä tuotteiden vertailu yksityisten markkinoiden tuotteiden kanssa kannustaa kunnan tuotantoyksiköitä kilpailuun tuotteiden hinnan ja laadun suhteen. Kannustavuuskriteeri ei täyty toimintatuottojen osalta, sillä tuottoja ei huomioida kehitetyissä laskentamalleissa eivätkä ne siis ole kannustimena.

Tietojen saatavuus -kriteerin toteutumista arvioitiin myös kolmen lähtökohtaisen tekijän pohjalta. Nämä tekijät olivat seuraavat: tietojärjestelmien luotettavuus ja ajantasaisuus, työntekijöiden asiantuntemus sekä organisaation strategisten tavoitteiden selkeys ja työntekijöiden sitoutuneisuus tavoitteisiin. Tietojen saatavuus -kriteerin ei nähty tutkimuksen mukaan aukottomasti täyttyvän minkään lähtökohtaisen tekijän pohjalta. Tietojärjestelmien luotettavuutta ja ajantasaisuutta ei voida Tampereen kaupungilla pitää tällä hetkellä aukottomana, sillä kaupungilla siirryttiin vuoden 2006 alussa uuden SAP-toiminnanohjausjärjestelmän käyttöön eikä järjestelmän toimivuuteen voida vielä todistetusti luottaa. Toisaalta vanhat järjestelmät ovat kuitenkin edelleen käytettävissä. Esimerkiksi suoritetietojen kirjaamisesta järjestelmiin ei voida pitää todistetusti aukottomana siksi, koska työntekijöiden välillä voi ilmetä ristiriitaisuutta sen suhteen, mitkä suoritteet luetaan mihinkin suoriteryhmiin. Kolmannen lähtökohtaisen tekijän nähtiin täyttyvän puoliksi: Tampereen kaupungilla on selkeät strategiset tavoitteet, mutta työntekijöiden sitoutumisesta tavoitteisiin ei ole kattavaa tutkimusta.

Kustannuslaskentamallien tarkkuuskriteerin täyttymistä tarkasteltiin validiteetin ja reliabiliteetin pohjalta. Validiteetin nähtiin toteutuvan mutta reliabiliteetin ei. Tilaaja-tuottajamallissa sovellettavan kustannuslaskentamallin validiteetti määriteltiin tutkimuksessa siten, että tuotteen keskimääräisen hinnan tulee vastata mahdollisimman hyvin sitä, mitä sen halutaankin vastaavan eli suoritteiden aiheuttamia keskimääräisiä kustannuksia. Tutkimuksessa todettiin, että kehitettyjä kustannuslaskentamalleja voidaan pitää valideina, sillä niiden avulla saadaan laskettua juuri keskimääräisiä tuotehintoja. Kustannuslaskentamallin reliabiliteetti tarkoittaa sitä, että hinta saadaan laskettua luotettavasti laskentatoimen järjestelmästä. Reliabiliteetin ei nähty toteutuvan siksi, koska ei voida aukottomasti todistaa, että kirjanpito- ja suoritetietojärjestelmistä saatujen lähtötietojen avulla voitaisiin saada täysin reliaabeleja tuloksia.

Tutkimuksessa kehitettyjen tuotekohtaisten kustannuslaskentamallien käyttökelpoisuuden ja sovellettavuuden arviointi on mielenkiintoista ja tärkeää mallien kehittämisen mahdollistamiseksi.

Kehitettyjen laskentamallien hyvänä puolena voidaan pitää sitä, että malleissa huomioidaan kaikki tuotantoyksikön aiheuttamat kustannukset sekä vyörytykset ja suunnitelman mukaiset poistot. Tampereen kaupungin tilaaja-tuottajamallia varten on tarkoituksena laskea keskimääräisiä tuotekohtaisia hintoja. Toisen tutkimuksessa kehitetyn kustannuslaskentamallin avulla saadaan laskettua suoran jakolaskennan avulla juuri keskimääräinen mielenterveyspalvelujen päivä-sairaaloiden hoitopäivän hinta.

Ensimmäistä Tampereen kaupungin tilaaja-tuottajamallin budjettia laadittaessa tuotteiden keskimääräiset hinnat ovat käyttökelpoisia, sillä tarkoituksena on saada tuotteille suuntaa-antavia hintoja ja tämän avulla nähdä alustavasti, millaisiin palveluihin kaupungilla kuluu ja tarvitaan rahaa. Keskimääräiset hintalaskelmat auttavat näkemään sen, miten määrärahoja tulisi jatkossa kohdentaa, jotta tuotantoyksiköt saisivat toimintaansa riittävästi rahaa. Myös mielenterveyden avohoidon käyntien tuotekohtaisen kustannuslaskentamallin avulla saadaan laskettua eri käyntityypeille keskimääräiset hinnat. Lisäksi nähtiin, että mielenterveyden avohoidon käyntien kustannuslaskentamalli mahdollistaa määrärahojen jakamisen tilaajan prosesseille.

Tutkimuksessa kehitettyjen laskentamallien yhtenä huonona puolena voidaan pitää käsitteiden selkiintymättömyyttä. Tuoteryhmä ja tuottajan tuote eivät ole toistaiseksi yleisesti käytössä olevia käsitteitä, vaan niiden avulla on jäsennetty tuotteistusta juuri Tampereen kaupungilla. Toisena huonona puolena voidaan pitää sitä, että kustannuslaskentamallien avulla saadaan esiin vain keskimääräisiä tuotekohtaisia hintoja. Yksittäisten suoritteiden todelliset hinnat voivat poiketa suuresti keskimääräisestä hinnasta. Tällöin herää kysymys siitä, kuinka tarkasti keskimääräisten hintojen laskentamalleissa voidaan noudattaa kustannusten aiheuttamisperiaatetta (laskentatoimen kohdistusongelma). Yksittäisten suoritteiden todellisten kustannusten seuraaminen vaatisi pitkäaikaista toimintoperusteista kustannuslaskentaa, mikä ei ole ollut mahdollista Tampereen kaupungin sosiaali- ja terveystoimessa laajan palvelutuotannon määrän ja toimintamallin uudistuksen nopean aikataulun vuoksi. Kustannuslaskennan asiantuntemus ja entistä monipuolisempi soveltaminen asettavat haasteen julkishallinnon tuotteistamisen kehittämiselle.

Keskustelua tulisi käydä laajasti myös siitä, pitäisikö tuotekohtaisissa kustannuslaskentamalleissa huomioida asiakasmaksut. Tässä tutkimuksessa kehitetyissä malleissa niitä ei ole huomioitu, vaan kaikkien tuottojen on oletettu kuuluvan tilaajalle. Laskentamallien arvioinnin yhteydessä tuotiin esiin se, että tuotot eivät ole malleissa kannustimena. Asiakasmaksut ovat kuitenkin kiinteästi yhteydessä tuotantoon ja tässä tutkimuksessa kehitetyt laskentamallit eivät kannusta esimerkiksi

lääkäreitä tuottamaan maksullisia asiakaskäyntejä. Jos kaikki rahat ja niiden mukana pitkälti myös valta on tilaajalla, voi tuottajapuolella seurata ongelmia tilaaja-tuottajamallin lähtökohtaisen tekijän eli asiakaslähtöisyyden huomioimisessa.

Laskentamalleja kehitettäessä tulee pohtia myös sitä, kuinka paljon työntekijät tekevät välitöntä asiakastyötä ja muuta tuottavaa työtä ja kuinka suuri osa työajasta taas kuluu tuottamattomaan työhön kuten ylimääräisiin taukoihin. Tätä voidaan pitää kustannuslaskennan ongelmana erityisesti silloin, kun toiminnan kaikki kustannukset kohdistetaan tuotteille ja tuotteiden hinnoissa on mukana kaikki henkilöstön työaika. Ongelmaksi muodostuu se, että pienivolyymiset tuotteet subventoivat suurempivolyymisiä tuotteita. Toisin sanoen esimerkiksi tutkimuksessa kehitetyssä laskentamallissa mielenterveyden ensi-, päivystys- ja päätöskäyntien suoritemäärä on selkeästi pienempi kuin uusinta- ja ryhmäkäyntien määrä, jolloin uusinta- ja ryhmäkäynnit tulevat suhteessa kalliimmiksi kuin niitä pienempivolyymiset tuotteet.

Tutkimuksessa kehitettyjen kustannuslaskentamallien hyvänä puolena voidaan pitää myös sitä, että malleja voidaan Tampereen kaupungin lisäksi soveltaa muissa kunnissa ja kaupungeissa, jotka ovat siirtymässä tilaaja-tuottajamalliin. Samalla tulee kuitenkin huomioida se, että kunnilla on erilaisia strategisia ja taloudellisia tavoitteita ja ne järjestävät palvelutuotantonsa toisistaan poikkeavilla tavoilla. Myös tuotteistamisen tulee aina lähteä kunnan asettamien tavoitteiden pohjalta sekä tuotantoyksiköiden tarpeista ja mahdollisuuksista käsin. Lisäksi tulee huomioida se, että tutkimuksessa kehitettyjä laskentamalleja ei ole testattu käytännössä vaan ne ovat luonteeltaan teoreettisia.

Käsillä olevaa tutkimusta voitaisiin laajentaa jatkotutkimuksen muodossa moniin eri suuntiin, sillä aihealue on ajankohtainen ja herättää kiinnostusta myös lähitulevaisuutta ajatellen. Jatkotutkimuksen muodossa voitaisiin tutkia esimerkiksi sitä, kuinka hyvin onnistutaan luomaan markkinat julkisen organisaation sisälle. Kiinnostavaa olisi myös luoda mittaristo kunnan ja yksityisten palveluntuottajien tarjoamien tuotteiden vaikuttavuuden ja laadun arviointia ja vertailua varten. Tässä tutkimuksessa ei ole voitu suorittaa Tampereen kaupungin hyvinvointipalvelujen tuotteistamisen luotettavaa arviointia ja seurantaa käytännön tasolla, sillä tuotteistamisprosessi on vasta käynnissä. Tampereen kaupungilla arviointia tulisi suorittaa tilaaja-tuottajamallin muutaman vuoden laajamittaisen soveltamisen jälkeen, kun kokemuksia on ehtinyt kertyä riittävästi ja monipuolisten tutkimustulosten saaminen on mahdollista.

LÄHTEET

Apulaispormestarien oikeilla käsillä on rutosti valtaa. 2005. *Aamulehti* 14.12.2005, Tampere & naapurit, 11.

Eloranta, Jarkko (1996): *Tilaaja-tuottajamallin miinat ja mahdollisuudet*. Jaarli Oy. Turenki.

Grönroos, Christian (1987): *Hyvään palveluun. Palvelun kehittäminen julkishallinnossa.* Valtion painatuskeskus. Helsinki.

Grönroos, Christian (2000): *Nyt kilpaillaan palveluilla*. WS Bookwell Oy. Porvoo.

Grönroos, Christian (2001): *Palveluiden johtaminen ja markkinointi*. WS Bookwell Oy. Porvoo.

Hansson, Lennart (1992): Beställar-utförar modellen. *Kommunal Ekonomi*. Nro 2 1992, 18–20.

Helin, Heikki ja Valkama, Pekka (1995): *Kuntien kustannuslaskenta, tilastointi ja palvelukustannusten vertailu.* Kuntien palvelutuotannon kustannukset 1. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 1995:12. Helsinki.

Holma, Tupu (toim.) (1998): *Tuotteistus tutuksi. Idea ja työvälineet. Esimerkkinä kuntoutuspalvelut perusterveydenhuollossa*. Suomen Kuntaliitto. Kuntaliiton painatuskeskus. Helsinki.

Holma, Tupu ja Lahtinen, Yrjö (1995): *Tuotteistuksen perusteet.* Teoksessa Lahtinen, Yrjö (toim.): Tuotteistus ja kustannuslaskenta. Perusterveydenhuollon Tuote-projektin raportti 1. Suomen Kuntaliitto. Kuntaliiton painatuskeskus. Helsinki.

Järvelin, Jutta ja Pekurinen, Markku (2005): *Kansainvälisiä kokemuksia tilaaja-tuottajamalleista.* Stakesin työpaperi 10/2005: Tilaaja-tuottajamalli terveydenhuollossa. Stakesin asiantuntijoiden näkemyksiä. Konttinen, Mauno (toim.). Helsinki.

Kallio, Olavi; Martikainen, Juha-Pekka; Meklin, Pentti; Rajala, Tuija ja Tammi, Jari (2006): *Kaupungit tilaajina ja tuottajina. Kokemuksia ja näkemyksiä Jyväskylän, Tampereen ja Turun toimintamallin uudistushankkeista.* Tampereen yliopisto. Kunnallistutkimuksia. Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print. Tampere.

Kaplan, Robert S. ja Norton, David P. (2002): *Strategialähtöinen organisaatio. Tehokkaan strategiaprosessin toteutus.* Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä.

Kasanen, Eero; Lukka, Kari ja Siitonen, Arto (1991): *Konstruktiivinen tutkimusote liiketalous tieteessä*. Liiketaloudellinen Aikakauskirja 3/1991.

Kaupunginjohtajan työryhmän loppuraportti - pormestarimallit. <http://www.tampere.fi/tiedostot/519hnukH7/pormestarimallit.pdf>. Luettu 23.5.2006

Kaupungit kaipaavat kumppaneita. 2005a. *Hyvä Yritys*. TE-keskusten lehti yrityksille, 4/2005. Uusi Kivipaino. Tampere.

Kivistö, Arja (2003): *Talousohjaus ja tuotteistaminen sosiaali- ja terveydenhuollossa.* Pirkanmaan ammattikorkeakoulun julkaisusarja C. Oppimateriaalit. Nro 5. Tampere.

Konttinen, Mauno (1994): *Englannin terveydenhuollon uudistus II: Asiantuntijoiden arvioita uudistuksen vaikutuksista.* Suomen Lääkärilehti 1–2, 1994, 60–62.

Kohti pormestarimallia. 2006. *Kauppalehti* 6.3.2006, kaupunkianalyysi, 16.

Kunnan ja kuntayhtymän kustannuslaskennan opas (1994). Suomen kuntaliitto. Helsinki.

Kunnat uuden ajattelun edessä. 2005b. *Hyvä Yritys*. TE-keskusten lehti yrityksille, 4/2005. Uusi Kivipaino. Tampere.

Kunta- ja palvelurakenneuudistus. 2006. <http://www.intermin.fi/kuntajapalvelu rakenne>. Luettu 24.4.2006.

Kuntalaki 17.3.1995/365.

Kuntien valtionosuuslaki 20.12.1996/1147.

Kääriäinen, Juha ja Iivari, Juhani (1989): *Sosiaalihuolto maailmanparantajana? Vaikuttavuus-tutkimuksen ongelmasta sosiaalihuollossa.* Sosiaalihallituksen julkaisuja 4/1989. Valtion painatuskeskus. Helsinki.

Laki kuntien vapaakuntakokeilusta 29.7.1988/718.

Lindroos, Jan-Erik ja Lohivesi, Kari (2004): *Onnistu strategiassa*. WS Bookwell Oy. Juva.

Lumijärvi, Ismo ja Jylhäsaari, Jussi (2000): *Laatujohtaminen ja julkinen sektori: laadun ja tuloksen tasapaino johtamishaasteena*. Gaudeamus. Helsinki.

Lumijärvi, Ismo (1999): *Tasapainotetun mittariston malli ja kunta-alan tuloksellisuusarviointi*. Kunta-alan tuloksellisuusprojekti. Työturvallisuuskeskus. Edita Oy. Helsinki.

Lumijärvi, Ismo (1994): *Vaikuttavuusarviointi sosiaali- ja terveysalan palveluyksikössä. Käsitteellisiä tarkennuksia ja sovellutusesimerkkejä.* Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia no 187. Hallintotiede. Vaasa.

Meyer, Marshall W. (2002): *Rethinking Performance Measurement. Beyond the Balanced Scorecard.* Cambridge University Press. Cambridge.

Mehiläinen Oy. 2006. <http://www.mehilainen.fi>. Luettu 15.1.2006.

Meklin, Pentti (2002): *Valtiontalouden perusteet*. 4. uudistettu painos. Edita Prima Oy. Helsinki.

Meklin, Pentti (2001): *Tavoitteiden saavuttamisen arviointi kuntataloudessa.* Teoksessa Myllymäki, Arvo ja Vakkuri, Jarmo (toim.): Tulos, normi, tilivelvollisuus. Näkökulmia tilintarkastukseen ja arviointiin. Vammalan Kirjapaino Oy. Vammala.

Melin, Tuomo ja Linnakko, Eero (toim.) (2002): *Tuotteistuksen ja kustannuslaskennan hyvät käytännöt kuntien sosiaali- ja perusterveydenhuollossa.* Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Myllyntaus, Oiva (2002): *Kuntatalouden ohjaus. Budjetoinnin ja kirjanpidon teoriaperusteita ja kehityssuuntia.* Suomen Kuntaliitto. Hakapaino Oy. Helsinki.

Neilimo, Kari ja Uusi-Rauva, Erkki (2005): *Johdon laskentatoimi.* 6. uudistettu painos. Edita Prima Oy. Helsinki.

Näsi, Salme; Hokkanen, Arja ja Latvanen, Jaana (2001): *Johdon laskentatoimen hyväksikäyttö ja kehittämistarpeet erilaisissa kunnallisissa toimintayksiköissä*. Jyväskylän yliopisto. Taloustieteiden tiedekunta. N:o 125/2001. Jyväskylä.

Oakland, John S. (2000): *Total Quality Management: text with cases.* Second edition. Butterworth Heinemann. Oxford.

Pellinen, Jukka (2003): *Kustannuslaskenta ja kannattavuusajattelu*. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä.

Pormestari sai pohjan Heurun mallista. 2006b. *Aamulehti* 14.5.2006, Tampere & naapurit, 15.

Riistama, Veijo ja Jyrkkiö, Esa (1996): *Operatiivinen laskentatoimi. Perusteet ja hyväksikäyttö.* Ekonomia -sarja. WSOY. Porvoo.

Salminen, Ari ja Niskanen, Jouni (1996): *Markkinoiden ehdoilla? Arvioita markkina ohjautuvuudesta julkisessa sektorissa.* Vaasan yliopisto, yhteiskunta-tieteellinen tiedekunta. Oy Edita Ab. Helsinki.

Tamminen, Rauno (1993): *Tiedettä tekemään!* Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä.

Tampereen kaupungin kaupunkistrategia 2005–2016: Kaikem paree Tampere Tampereen tasapainoinen kaupunkistrategia vuoteen 2016. Kaupunginvaltuuston hyväksymä 22.6.2005.<http://www.tampere.fi/tiedostot/58f5pF51f/kaupunkistrategia_2005-2016.pdf>. Luettu 14.11.2005.

Tampereen kaupungin talousarvio 2006 ja taloussuunnitelma 2006–2008. Kaupunginvaltuuston hyväksymä 14.11.2005. Juvenes Print Painatuskeskus 2005. Tampere.

Tampereen kaupungin uusi toimintamalli 2007-. Kaupunginvaltuuston seminaari toimintamallin uudistuksesta 20.4.2005. <http://www.tampere.fi/tiedostot /55AMUnQE1/toimintamallin-uudistus 180405.pdf>. Luettu 22.12.2005.

Tampereen kaupungin organisaatio 2007. Luonnos 19.4.2006. <http://www.tampere.fi/tiedostot/ 5fhtNBF5D/organisaatioluonnos07.pdf>. Luettu 23.4.2006.

Tampereen kaupunki. 2005. <http://www.tampere.fi/hallinto/toimintamallinuudistus/ index.html>. Luettu 22.12.2005.

Tampereen pormestarin nimi ratkennee vasta loppukesästä. 2006c. *Aamulehti* 14.5.2006, Tampere & naapurit, 15.

Tilaaja-tuottajamalli kiristää ruuanlaitonkin pakkotahtiseksi. 2006. *Helsingin sanomat* 4.1.2006, kotimaa, 10.

Tilaaja-tuottajamalli suomalaisissa ja ruotsalaisissa kunnissa (2004). Efektia Oy. Helsinki.

Tilastokeskus. 2006.< http://www.tilastokeskus.fi>. Luettu 14.4.2006.

Tiltusta liian valoisa kuva. 2006a. *Aamulehti* 30.3.2006, mielipide, 4.

Uusi-Rauva, Erkki; Haverila, Matti ja Kouri, Ilkka (1999): *Teollisuustalous.* Infacts Johtamis tekniikka Oy. Kolmas painos. Tammer-Paino. Tampere.

”Uusi toimintamalli runnotaan läpi mistään välittämättä”. 2006. *Uutispäivä Demari* 3.1.2006, uutiset, 6–7.

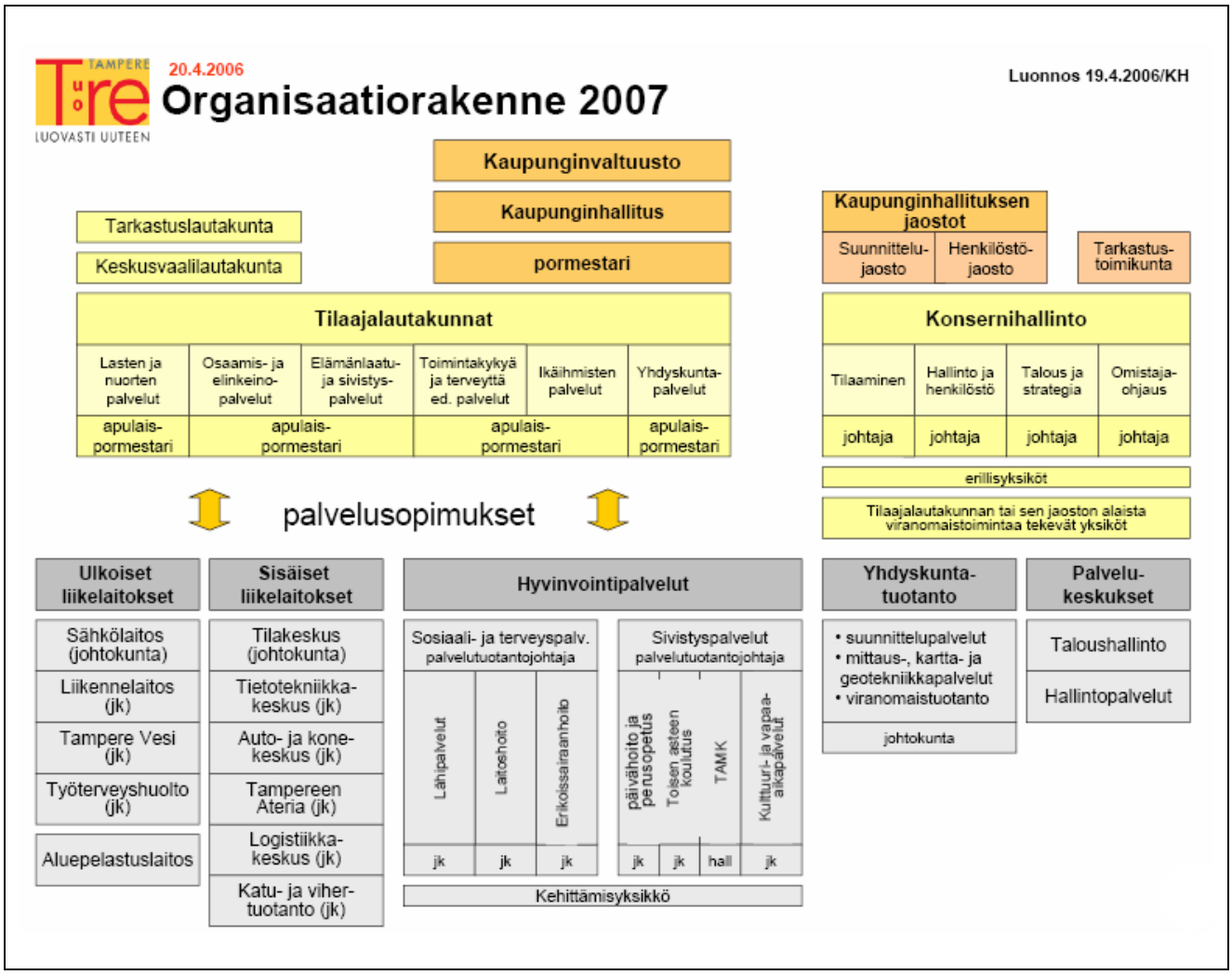
Valkama, Pekka (1995): *Kuntien uudet palvelustrategiat.* Acta nro 51. Suomen kuntaliitto. Helsinki.

Valkama, Pekka (1994): *Tilaaja-tuottajamalli – mainostemppu utopiaan?* Acta nro 42. Suomen kuntaliitto. Helsinki.

Vuorela, Terho (1993): *Toiminnan arvioinnin tutkimusotteiden kehitys.* Valtionhallinnon kehittämiskeskus. Painatuskeskus Oy. Helsinki.

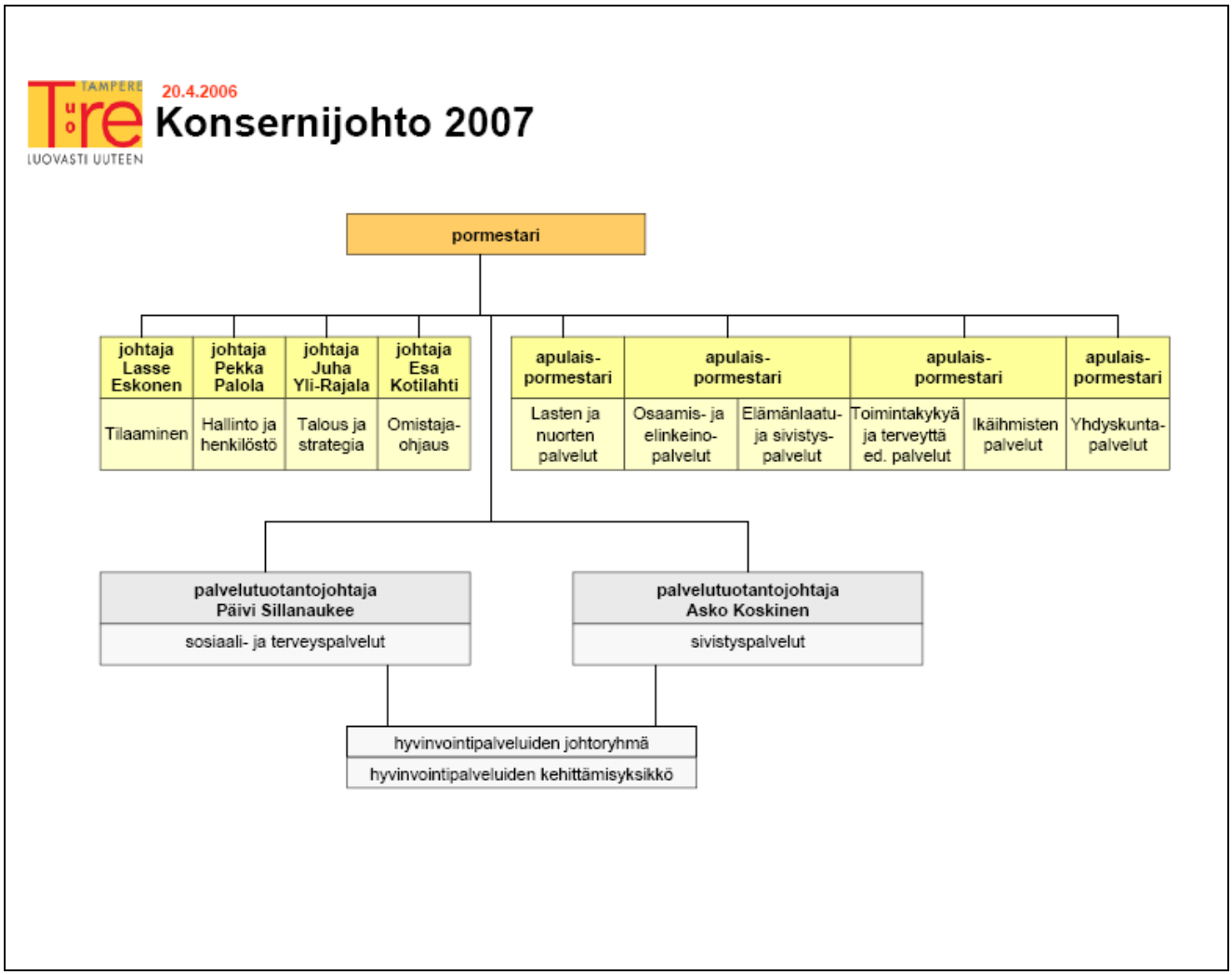
Ylikoski, Tuire (2001): Unohtuiko asiakas? Otavan Kirjapaino Oy. Keuruu.

LIITE 1. Tampereen kaupungin organisaatiorakenne 2007. Luonnos 19.4.2006.



(Lähde: Tampereen kaupungin organisaatio 2007.)

LIITE 2. Tampereen kaupungin konsernijohto 2007.



(Lähde: Tampereen kaupungin organisaatio 2007.)

LIITE 3. Viiden Euroopan kaupungin pormestarimallit.

	MALMÖ	KÖÖPENHAMINA	ESSEN	WIEN	BARCELONA
Vaalikelpoisuus	Valtuuston jäsen	Valtuuston jäsen	Saksan tai EU:n jäsenvaltion äänioikeutettu kansalainen, asunut Essenissä väh. 3 kk ennen vaalia	Valtuuston jäsen tai vaalikelpoinen valtuustoon	Valtuuston jäsen
Vaalitapa	Valtuusto valitsee kh:n pj:n = kuntaneuvos	Valtuusto valitsee pj:n = ylipormestari	Asukkaat valitsevat suoralla kansanvaalilla samanaikaisesti valtuuston vaalien kanssa	Valtuusto valitsee	Valtuusto valitsee enemmistö-päätöksellä tai julistetaan pormestariksi eniten ääniä saaneen listan kärjessä oleva valtuutettu
Toimikausi	4 vuotta	4 vuotta	5 vuotta	5 vuotta	4 vuotta
Erottaminen	Valtuusto voi erottaa, jos pormestari lakkaa olemasta vaalikelpoinen tai hän pyytää eroa; voi kutsua takaisin, jos ei ole myönnetty vastuuvapautta tai on tuomittu rikoksesta, josta säädetty väh. 2 v. vankeutta	Valtuusto voi vapauttaa pyynnöstä tai jos pj. kieltäytyy suorittamasta tehtäväänsä, jolloin valtuuston päätös on sisäministerin ja tuomioistuimen vahvistettava	Valtuusto voi erottaa 2/3 enemmistön päätöksellä	Jos valtuusto nimenomaisesti äänestyksessä osoittaa pormestarille epäluottamusta, hän menettää tehtävän	Jos valtuusto nimenomaisesti äänestyksessä osoittaa pormestarille epäluottamusta, hän menettää tehtävän
Suhde hallitukseen	Hallituksen pj.	Ei hallitusta vaan valtuuston asettamat 7 valiokuntaa, joiden pj:t pormestareita; ylipormestari raha-asiainvaliokunnan pj.	Ei kaupunginhallitukseen rinnastettavaa elintä; ylipormestari on ylikomitean pj.	Senaatin (=kh) pj.	Hallituksen pj.
Suhde valtuustoon	Ei erityistä suhdetta	Valtuuston pj.	Valtuuston pj.	Valtuuston koollekutsuja; voidaan nimittää pj:ksi, jos on valtuuston jäsen	Valtuuston pj.
Strateginen / operatiivinen johtaja	Poliittinen johtaja; kaupunginjohtajalla vastuu hallinnosta	Vahva poliittinen johtaja	Vahva poliittis-hallinnollinen johtaja	Kaupungin hallinnon johtaja, laajat toimivaltuudet; hallinnosta vastaa maistraatti, jonka johdossa pormestari, toimialajohtajat ja maistraatinjohtaja	Kaupungin hallinnon johtaja; erikseen kaupunginjohtaja

(Muokattu lähteestä *Kaupunginjohtajan työryhmän loppuraportti – pormestarimallit.*)