

Vilttiketjuja vai ammattilaisia?

Tuotannon johtaminen Tampereen ja Oulun kaupungeissa

Miika Mielityinen

Sisällysluettelo

| | |
|--|-----------|
| Saatteeksi | 4 |
| Tiivistelmä | 5 |
| 1 Johdanto | 6 |
| 2 Tilaaja-tuottajamallin perusta ja kehityskaaret | 8 |
| 2.1 Päämies-agenttiteoria | 8 |
| 2.2 Erilaisia päämies-agenttisuhteita | 9 |
| 2.3 Näennäismarkkinateoria | 10 |
| 2.4 Sopimuksellisuudesta tilaaja-tuottajamalliin | 11 |
| 2.5 Tilaaja-tuottajamallin määrittely | 13 |
| 2.6 Sisäinen ja ulkoinen tilaaja-tuottajamalli | 14 |
| 2.7 Kosmeettisesta mallista avoimeen tilaaja-tuottajamalliin | 15 |
| 2.7.1 Tilaaja-tuottajasuhteet ja neljä erilaista tilaaja-tuottaja –asetelmaa | 16 |
| 2.8 Asiakasnäkökulma tilaaja-tuottajamallissa | 17 |
| 2.9 Luottamushenkilö tilaaja-tuottajamallissa | 18 |
| 2.10 Tilaaja-tuottajamallin kritiikki | 19 |
| 2.11 Yhteenveto tilaaja-tuottajamallin tutkimuksen ulottuvuuksista | 20 |
| 3 Käytännön kokemuksia ja näkemyksiä Oulusta ja Tampereelta | 22 |
| 3.1 Tampere | 22 |
| 3.1.1 Tilaaja | 22 |
| 3.1.2 Tuotanto | 23 |
| 3.2 Oulu | 24 |
| 3.2.1 Oulun kaupunki kohti prosessimaisesti toimivaa organisaatiota | 26 |
| 3.3 Analyysi haastatteluista | 28 |
| 3.3.1 Nykyisen tuotannon johtamisen mallin hyvät ja huonot puolet | 28 |
| 3.4 Tilaaja-tuottajamallin rajoitteita | 29 |
| 3.4.1 Henkilöstöpolitiikka ja kilpailukyky | 29 |
| 3.4.2 Tukipalveluiden hankkiminen | 31 |
| 3.5 Kilpailutuksessa ongelmana näennäismarkkinat ja huono hankintaosaaminen | 32 |
| 3.6 Tuotannon ohjaus ja johtaminen | 33 |
| 3.6.1 Kaksinkertainen hallinto | 34 |
| 3.6.2 Tilaaja-tuottajamallista luopuminen | 35 |
| 3.7 Tuotannon johtokunnan rooli sopimuksellisessa toimintatavassa | 36 |
| 3.7.1 Johtokunnan asema kaupunginhallinnossa (suhteessa tilaajiin / konserniin, valtuustoon) | 36 |
| 3.7.2 Johtokuntien rooli päätöksenteossa | 36 |
| 3.7.3 Tuotannon johtokuntien rooli tuotantojohtajan esimiehenä ja sparraajana | 38 |
| 3.7.4 Suurta ja kaunista mutta epäselvää | 39 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 3.7.5 | Politikointia tuotannossa | 39 |
| 3.7.6 | Vilttiketjupoliitikkoja | 41 |
| 3.8 | Tuotannon johtokuntien organisoitumisen uudet vaihtoehtoiset mallit | 42 |
| 3.8.1 | Puhdas asiantuntijavalta epäilyttää | 42 |
| 3.8.2 | Neuvottelukunnalle ei | 43 |
| 3.8.3 | Hybridille vihreää | 43 |
| 4 | Johtopäätöksiä ja eväitä tilaaja-tuottajamallin jatkokehittämiseen | 45 |
| 4.1 | Kehittämisehdotus 1: Poliittisen tahtotilan kirkastaminen | 45 |
| 4.2 | Kehittämisehdotus 2: Poliittisen johtamisen ja asiantuntijajohtamisen roolien ja vastuiden täsmentäminen | 46 |
| 4.3 | Kehittämisehdotus 3: Aitoa tulosvastuuta tuotannon johtamiseen | 48 |
| 4.4 | Kehittämisehdotus 4: Tilaaja-tuottajamallin kustannusvaikutukset selville | 49 |
| 4.5 | Kehittämisehdotus 5: Sopimusmenettelyn tehostaminen | 49 |
| 4.6 | Kehittämisehdotus 6: Työhyvinvoinnilla tuottavuutta | 50 |
| | Lähteet | 53 |
| | Litteet | 55 |
| | Liite 1 Käsitteet | 55 |
| | Liite 2 Haastattelurunko | 60 |

Saatteeksi

Suomessa on vahva paikallisen itsehallinnon perinne, jota nykyinen kuntien suuri autonomia heijastelee. Kunnat vastaavat huomattavilta osin lakisääteisten peruspalveluiden järjestämisestä. Lisäksi merkittävin osa kansalaisten poliittisesta osallistumisesta tapahtuu kunnissa. Viime vuosina kunnat ovat kohdanneet nopeasti muuttuvan toimintaympäristön, jonka piirteitä ovat esimerkiksi kasvava palvelukysyntä väestön vanhetessa, kansalaisten vaatimustason nousu, muuttoliikkeen tuomat investointipaineet kasvualueille ja veropohjan heikkeneminen taantuvilla alueilla sekä globalisoituvu kilpailu osaavan työvoiman ja yritysten sijainnista, vain joitakin mainitakseni.

Muutostekijät pakottavat kunnat kasvattamaan tuottavuutta ja lisäämään kustannustehokkuutta, kehittämään palveluiden ja asuin- ja elinympäristön laatua, luomaan vetovoimaa sijaintipaikkana sekä ottamaan käyttöön uusia palvelutuotannon muotoja. Henkilökunnan voimavarat on myös paremmin kyettävä saamaan käyttöön uudistamistyössä. Kaikilta osin vaaditaan entistä laadukkaampaa johtamista, niin poliittisesti kuin ammatillisestikin.

Monissa kunnissa on tartuttu kehittämistyöhön aktiivisesti. Palvelutuotannon rakenteita on pyritty eräissä suurissa kaupungeissa uudistamaan siirtymällä tilaaja-tuottaja -malliin. Tilaaja-tuottaja -mallissa ajatuksena on eriyttää toisistaan palveluiden määrän ja laadun määrittely, palveluiden hankinta sekä palveluiden tuottaminen. Rakenne mahdollistaa palveluiden avaamisen kilpailulle ja vertailukelpoisen asetelman syntyminen eri palvelutarjoajien välille. Tilaaminen perustuu viime kädessä arvovalintoihin ja on siten luonteeltaan poliittisen päätöksenteon alueelle kuuluva. Palveluiden tuottaminen on puolestaan poliittisesti arvovapaata, ja toimintaa ohjaa asiakkaiden tarpeisiin vastaaminen laadukkaasti ja tehokkaasti. Se edellyttää siis ammattimaista päätöksentekoa, johtamista ja toimintaa.

Miika Mielityinen on tutkimuksessaan tarkastellut johtamista tilaaja-tuottaja -malleissa esimerkkinään Oulun ja Tampereen kaupungit. Erityisenä kiinnostuksen kohteena hänellä on ollut poliittisen ja ammattijohdon suhde. Tulokset ovat erittäin mielenkiintoisia, mutta samalla huolestuttavia. Näyttää siltä, että kummassakaan kaupungissa ei ole ollut tahtoa toteuttaa mallia linjakkaasti, vaan myös tuotannon johtaminen on johtokuntatasolla politisoitu. Tutkimuksensa pohjalta Mielityinen esittää useita kehittämissuhteita tilanteen korjaamiseksi.

Sitran puolesta haluan lausua Miika Mielityiselle parhaat kiitokseni sekä rohkeudesta tarttua hankalaan kysymykseen että kiinnostavista johtopäätöksistä. Voin lämpimästi suositella tutkimukseen tutustumista kaikille kunnallisissa luottamistehtävissä ja johtotehtävissä toimiville.

Helsingissä tammikuussa 2011

Juha Kostiainen

johtaja
Julkishallinnon johtamisohjelma
Sitra

Tiivistelmä

Kuinka tuotannon johtaminen pitäisi järjestää tilaaja-tuottajamallissa? Tutkimuksessa käydään läpi johtamiseen liittyviä rajapintoja poliittisen johtamisen ja virkamiesjohtamisen välillä. Toisaalta tutkimuksessa käydään läpi myös tuottajan ja tilaajan välistä rajapintaa päivittäisessä työssä. Haastatteluilla haetaan vastausta tutkimuskysymykseen. Tutkimuksessa on haastateltu tuotannon johtokuntien puheenjohtajia, tuotantojohtajia ja konsernihallinnon edustajia Tampereen ja Oulun kaupungeissa.

Tutkimuksessa selvitetään, millaisena tuotannon johtajat ja tuotantoa poliittisesti johtavat johtokuntien puheenjohtajat kokevat työnsä tällä hetkellä. Erityisesti näkökulmaksi nostettiin tuotannon poliittinen johtaminen. Teoreettisesti asiaa lähestytään päämies-agenttiteorian kautta, joka antaa erään jäsenyyksen tilaaja-tuottajamallin tutkimiseen. Lisäksi tutkimuskysymyksiin haetaan vastauksia myös näennäismarkkinoiden ja sopimuksellisuuden tutkimuksesta.

Tuotannon ohjauksesta vastaavat kohdekaupungeissa johtokunnat, jotka ovat poliittisesti valittuja. Johtokuntien roolista ja asemasta tuotannon johtamisessa on käyty laajaa ja kriittistä keskustelua molemmissa tutkimuksen kohdekaupungeissa. Haastattelukysymykset koskettivat melko laajasti nykytilan analyysia, koska haluttiin saada selville arkipäivän kokemuksia poliittisen ja virkamiesjohtamisen rajapinnoista sekä tuotannon johdon ja konsernijohdon sekä toisaalta myös tuottajan ja tilaajan välisistä suhteista. Keskeisenä haastattelujen sisältönä oli pohtia, millaista poliittista ohjausta tuotannossa tarvitaan vai tarvitaanko sitä lainkaan. Tutkimuksessa tutustutaan myös muihin tuotannon johtamisen pullonkauloihin ja kehittämisen haasteisiin. Toisena osiona nykytilan kartoittamisen lisäksi haastattelussa käytiin läpi kolme vaihtoehtoista tapaa tuotannon johtamiseen ja ohjaamiseen.

Tutkimuksen perusteella voidaan määritellä useita toimenpiteitä, jotka tehostaisivat tuotannon johtamista ja parantaisivat asiakaslähtöisyyttä, lisäisivät työhyvinvointia ja tuottavuutta.

1 Johdanto

Tilaaaja-tuottajamalli on keskeisessä roolissa Suomessa käytävässä kunnallistieteellisessä sekä kuntapoliittisessa keskustelussa. Tilaaaja-tuottajamalli on nähty ratkaisuna kuntien kasvaviin sosiaali- ja terveyssektorin menoihin sekä eläköitymisen aiheuttamaan työntekijäpulaan.

Kuitenkin haasteena on, että todellista tilaaaja-tuottajamallin kustannusvaikuttavuutta ei ole pystytty aukottomasti todentamaan. Tämä on myös mallin vastustajien pääargumentti. Heidän mielestään malli on vain lisännyt johtajien määrää. Toiseksi heidän mielestään tilaaaja-tuottajamalli on askel yksityistämiseen. Ehkä tärkeimpänä tilaaaja-tuottajamallin hyötynä kirjallisuudessa mainitaan tuotteistuksen kautta tullut läpinäkyvyys.

Tilaaaja-tuottajamallilla on Suomen kuntakentässä monia sovellutuksia ja myös monia nimityksiä. Esimerkiksi Oulussa puhutaan ydinkunta-palvelukuntamallista. Tutkimuksessa on myös nostettu esiin ajatus siitä, että tilaaaja-tuottajamalli ei ole niinkään yksittäinen malli vaan toimintatapa. Toisaalta voidaan puhua laajemmin myös sopimusohjauksellisuudesta (vrt. Saarelainen & Virtanen 2010). Tilaaaja-tuottajamallista on tehty runsaasti tutkimusta. Suurin osa malliin liittyvästä tutkimuksesta on keskittynyt sopimukseen ja sopimuksellisuuteen ja kilpailuttamiseen.

Tilaaaja-tuottajamallissa tilaaaja ja tuottaja erotetaan toisistaan. Tässä tutkimuksessa keskitytään tuotantoon. Yksi keskustelua herättäneistä kysymyksistä liittyy tehtävien ja vallan jakoon virkamiesten ja poliitikkojen välillä. Monissa tilaaaja-tuottajamallia soveltavissa kunnissa kysymys on avoin ja se herättää välillä kiivastakin keskustelua. Teoreettisesti tähän ratkaisemattomaan kysymykseen ovat puuttuneet tutkijoista esimerkiksi ruotsalaiset Lothar Lammerz ja Collin Hansson. Suomalaisista tutkijoista voidaan mainita Pentti Meklin, Tampereen mallia arvioineet Jenni Airaksinen ja Jari Stenvall sekä Pekka Valkama.

Kunnallisan kehittämissäätiön valtuutetuille ja kuntajohtajille tehdyn kyselyn mukaan kuntajohtamisen kolme tärkeintä kehittämiskohdetta ovat johtamisen ja päätöksenteon asiantuntevuus ja tehokkuus, varautuminen äkillisiin muutoksiin sekä työnjako virkamiesjohdon ja poliittisen ohjauksen välillä (Kunnallisan kehittämissäätiö 2009). Yli 2000 vaikuttajaa totesivat siis yhdeksi tärkeimmäksi kehittämiskohteeksi työnjaon virkamiesjohdon ja poliittisen johdon välillä. Tästä työnjaosta on myös kysymys, kun pohditaan tuotannon ohjausta ja tuotannon poliittista ohjausta tai jopa sitä, tarvitseeko tuotanto poliittista ohjausta lainkaan. Onko poliittisen ohjauksen paikka siis ainoastaan tilaamisessa eli valtuustossa ja tilaajalautakunnissa?

Tuotannon johtamisen vaatimukset tulevat kasvamaan, kun julkisen sektorin tuottavuutta pitää saada paremmaksi. Lisäksi oman haasteensa ja leimansa lyövät väestön ikääntyminen ja työntekijöiden eläköityminen. Tuomo Halmeenmäen väitöskirjassa todetaan, että kuntasektorilla eläkkeelle poistuminen on suurimmillaan vuosina 2013–2017. Halmeenmäki myös huomauttaa, että kuntasektori kohtaa eläköitymisen ensimmäisenä ennen yksityistä sektoria, koska suurten ikäluokkien osuus kunta-alalla on yksityistä sektoria suurempi. Näin kunta-ala ei voi peesata yksityistä sektoria vaan se toimiikin koekenttänä. Halmeenmäen mukaan työvoimapulaan voidaan hakea ratkaisuja rekrytoinnilla, työhyvinvoinnin kehittämisellä ja rakenteellisten uudistusten avulla. Toisaalta Halmeenmäki olisi avoin kaikenlaisille ehdotuksille ja varoittaa pyrkimästä yksimielisyyteen. Yksityistäminen ei ole Halmeenmäen mukaan ratkaisu, koska yksityisellä puolella tarvitaan samat työntekijät. (Halmeenmäki 2010: 11-13.)

Kunnat ovat jatkuvassa muutoksessa. Kuntien arkeen ovat vaikuttaneet niin vaapakuntakokeilu, 1990-luvun lama kuin uuden julkisjohtamisen oppi New Public Management (NPM). Edellä mainittuja on seurannut tulosjohtaminen ja erilaiset johtamisen uudistukset. Erilaiset muutokset ja valtion aloittamat kehityshankkeet ovat niin ikään värittäneet kuntien työtä. Rannisto kuvaa kuntia hyvinvointipalvelujen tavarataloiksi. Tavarataloina kunnat eivät kuitenkaan myy toisten tekemiä tavaroita, vaan kunnat tuottavat palveluistaan pääosan itse. Vaikka toimintaympäristö muuttuu nopeasti, kuntien on vaikeaa muuttaa oman tuotannon osuutta palvelutuotannon kokonaisuudesta. (Rannisto 2009, 120.)

Kuntien toimintaympäristön muuttuminen vaativaksi ja ennalta arvaamattomaksi monien organisoitumismuotojen rajapinnaksi kuntayhtymineen ja isäntäkuntamalleineen on haastanut kuntien päättäjät eli luottamushenkilöt kovaan testiin. Kun tähän lisätään vielä yksityisen ja kolmannen sektorin toimijat mukaan, strategisen johtamisen merkitys korostuu entisestään. Poliittiset luottamushenkilöt joutuvat vastamaan strategisista valinnoista ja talouden raameista, kun aikaisemmin he pystyivät ottamaan kantaa yksittäisiin asioihin ja määrärahoihin. (Rannisto 2009, 120.)

Monituottajamalleihin siirryttäessä tilaajaosaamisen rinnalla korostuu myös tuotannon johtamisen taidot. Keskeiseksi kehittämisen painopisteeksi nousee tuottavuuden parantaminen. Työnjaon selkeyttämisen lisäksi keskeiseksi kysymykseksi nousee asiakkaan äänen parempi huomiointi, tuotannossa työskentelevien työhyvinvoinnin kehittäminen sekä riittävien kannustimien luominen.

2 Tilaaja-tuottajamallin perusta ja kehityskaaret

2.1 Päämies-agenttiteoria

Tilaaja-tuottajamallin teoriaperustaksi otetaan usein päämies-agenttiteoria. Kiistämättä sillä voidaan hahmottaa tilaaja-tuottajamallin suhteita, mutta teoria on nähty myös liian yksinkertaistavana eikä sen ole nähty tarpeeksi ottavan huomioon julkishallinnon erityispiirteitä. Toisaalta tämä on ymmärrettävää, koska alun perin teoria on kehitetty kuvaamaan yksityisen sektorin asetelmaa. Päämies-agenttiteorian juuret ovat taloustieteessä ajalta, kun alettiin olettaa hypoteettisesti, että palkatut johtajat alkavat kontrolloida yrityksissä ja omistajien valta pienenee. Omistajien valvontatehtävä alkoi siis hypoteesin mukaan pienentyä. Toisaalta tällaista hypoteesia on kritisoitu siitä, että omistajahan voi äärimmilleen vietyinä vaihtaa sellaisen johdon, joka toimii omistajan asettamien tavoitteiden vastaisesti. Omistaja on tämän kuvauksen perusteella päämies ja agenttina on toimiva johto. Palkattu, toimiva johto hoitaa ja kehittää liiketoimintaa ja toisaalta pitää huolta myös omistajien rahoista, joita he sijoittavat yritykseen. (Oulasvirta 1994: 151.) Meklin mainitsee myös toisen päämies-agenttisuhteen, joka syntyy yrityksessä myynnin ja tuotannon välille, jos ne on erotettu toisistaan yrityksissä. Tässä tapauksessa tuotanto on päämies, jonka menestys riippuu siitä, kuinka hyvin agentti myy. (Meklin 2002:189.)

Päämiehen tavoitteena on päämies-agenttisuhteessa se, että agentti toimisi niin, että lopputulos olisi päämiehen tavoitteiden mukainen. Mallin mukaan agentti toimii kuitenkin päämiehen tavoitteiden mukaisesti vain niin kauan, kun sopimussuhteen insentiivit siihen kannustavat. Tehokkaan toiminnan aikaansaamiseksi tarvitaan siis tehokkaita kannustimia, mutta porkkanan ohella tarvitaan myös valvontaa. Mallissa oletetaan nimittäin, että agentti pinnaa (engl. shirking) heti, kun se on mahdollista. Tällainen pinnaaminen haittaa luonnollisesti päämiestä. Ajatus pinnaamisesta on syntynyt siitä, että mallin mukaan ihminen käyttäytyy itsekkäästi. Englantilaisista shirking-termiä on kuitenkin kritisoitu siitä, että se antaa liian yksioikoisen kuvan agentin omaehtoisuudesta. Agentti saattaa myös pinnaamisen ohella aiheuttaa päämiehelleen harmia esimerkiksi saamalla aikaan ylituotantoa. (Oulasvirta 1994: 151.) Mallin kehittelijät näkevät valvonnan keskeisenä ratkaisuna pinnaamisongelmaan.

Meklin huomauttaa, että kunnissa ei ole selkeää päämies-agenttisuhdetta toisin kuin yrityksissä. Kunnissa ei ole sijoittajaa tai omistajaa, joka antaisi varojaan toiselle niin, että hän odottaisi niiden tuottavan mahdollisimman paljon tuottoa. Veronmaksaja ei voi odottaa pakkoperiaatteella kerätyille veroilleen välitöntä vastiketta. Kuitenkin kunnat keräävät verorahoilla itselleen varallisuutta. Kunta ei maksa kuntalaisille vastiketta osinkoina vaan palveluina. Kuntalaiset rahoittajina maksavat siis veroja. Äänioikeutetut luovuttavat puolestaan vaaleissa vallan poliitikoille. Poliittiset päättäjät ovat kuitenkin tilivelvollisia kuntalaisille, jolloin syntyy ensimmäinen päämies-agenttisuhte. Päämiehenä on tällöin kuntalainen ja agenttina poliittinen päättäjät. Kunnissa syntyy kuitenkin myös päämies-agenttisuhte poliittisten päättäjien ja toimintayksiköiden välille. Poliittiset päättäjät päämiehinä osoittavat rahat toimintayksiköille, joista ne ovat vastuussa. (Meklin 2002:189–191.) Myöhemmin tässä tutkimuksessa käydään läpi myös muita päämies-agentti-suhteita.

Päämies-agenttiteoriaan kuuluu keskeisenä osana käsitteet vääristynyt asiakkaaksi valikoituminen ja moraalinen hasardi. Oulasvirta (1994) ottaa esimerkiksi vakuutusalan, jossa näitä käsitteitä on aluksi sovellettu. Siellä vakuutusyhtiöiden ei kannata tarjota esimerkiksi vakuutusta köyhyyden varalle, koska sellaisen vakuutuksen ottaisivat sellaiset ihmiset, jotka tietäisivät, että köyhyys kohtaa heidät suurella todennäköisyydellä. Vakuutusyhtiöt joutuisivat nostamaan vakuutusmaksujaan, ja tämä taas karkottaisi asiakkaita ja jäljelle jäisivät vain he, joilla on suurin riski köyhtyä. Se taas nostaisi maksuja jne. Mikään yritys ei lopulta pystyisi toimimaan markkinoilla vakuutusmaksuina saamallaan tuloilla. Toisaalta vakuutuksen ottaja voi myös yrittää tarkoituksellisesti hyötyä vakuutuksesta. Näin on muodostunut moraalisen vahingonvaaran käsite. Vakuutusyhtiön on nimittäin vaikea selvittää, kuinka vakuutuksen ottaja käyttäytyy todellisuudessa. (Oulasvirta 1994: 156.)

Myöhemmin mallia on alettu soveltaa myös julkisen sektorin organisaatiotutkimuksessa. Oulasvirta kuitenkin kysyy, voidaanko mallin ihmiskäsitystä soveltaa kunnallishallinnossa ja -politiikassa. Jos siihen päädytään, agenttimallin soveltaminen politiikan alueella tarkoittaa samalla myös yleisen intressin käsitteen hylkäämistä. Yleinen intressi ei ole silloin enää todellinen motivaatioperusta julkisten organisaatioiden käyttäytymiselle. Näin voidaan päätyä siihen, että byrokratian käyttäytymistä ohjaavatkin henkilökohtaiset intressit. Kun kunnallisdemokratia toimii ihanteellisesti, virkamiehet toteuttavat valtuuston tahtoa. Kuitenkin virkamiehille on tullut lisää vaikutusvaltaa, kun kunnallishallinto on erikoistunut ja on laajentunut professioihin. Äänestäjien kantojen perusteella pitäisi määrittää, mikä on yleinen mielipide. Sen pohjalta pitäisi pystyä tekemään päätöksiä ja toimeenpanemaan niitä. Tämä kuitenkin sisältää monia ongelmia. Kunnallispolitiikassa ja -hallinnossa jyräävät usein itsekkäät, yksilön omat intressit. Julkisen valinnan (public choice) koulukunnan edustajat painottavat tällaista käyttäytymistä. (Oulasvirta 1994: 156–157.) Kritiikkiä päämies-agenttiteorian käytöstä tilaaja-tuottajamallin viitekehyksenä ovat myös esittäneet Saarelainen ja Virtanen. Heidän mielestään agenttiteoria ei ole enää relevantti tapa kuvata sopimusohjausta ja tilaaja-tuottajamalleihin liittyviä käytännön sovellutuksia. Heidän mielestään teoria ei ota tarpeeksi hyvin huomioon toimijoiden vuorovaikutusta, johon kuuluvat muun muassa kumppanuus, luottamus ja verkosto-toiminta. (Saarelainen & Virtanen 2010:137.)

2.2 Erilaisia päämies-agenttisuhteita

Kunnanvaltuustot hyväksyvät vuosittaisen talousarvioprosessin yhteydessä budjetin. Budjetitkin ovat päämies-agenttisuhteita. Budjetista neuvottelevat ohjaava ja ohjattava yksikkö. Kun neuvotteluja käydään, tulevaisuus on usein epävarma, jossa budjettia tullaan toteuttamaan. Neuvottelujen osapuolilla on aina jonkin verran etujen ristiriita ja lisäksi ohjaavalla ja ohjattavalla yksiköllä voi olla myös tiedon asymmetriaa. (Oulasvirta 1994: 157.)

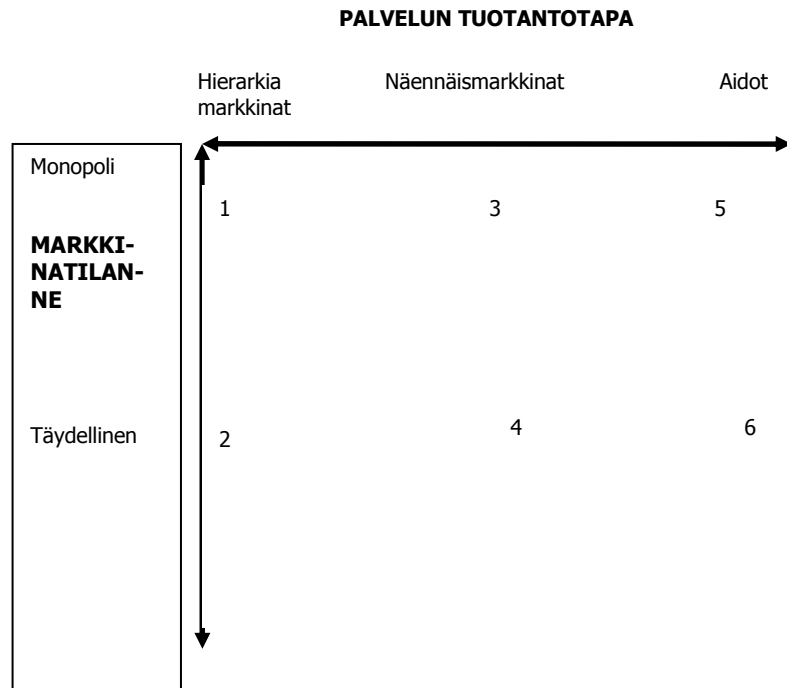
Tilaaja-tuottajamallin myötä kunnallishallintoon on syntynyt uusi päämies-agenttisuhte. Tilaaja-tuottajamallin myötä on alettu keskustella yhä enemmän siitä, mikä on kunnan rooli. Kunta ei enää välttämättä toimi palvelun tuottajana, vaan se voi toimia myös palvelun järjestäjänä. Tällöin korostuvat kunnan rooli palvelujen ostajana, rahoittajana ja markkinoiden säätelijänä. Silloin kunta toimii tilaajana, se voidaan nähdä päämiehenä, kun taas palveluiden tuottaja on agentin roolissa. (Oulasvirta 1994: 157.)

Merkittävä keskustelun aihe kuntakentässä on valtion kunnille osoittamat uudet tehtävät. Eduskunta päämiehenä antaa lakisääteisiä tehtäviä kunnille, jotka toimivat tässä tapauksessa agentteina. Kun kunnat toimivat päämiehen tavoitteiden mukaisesti, ne saavat valtionapuja. (Oulasvirta 1994: 157-158.) Kunnat ovat kuitenkin pitäneet tilannetta vaikeana, koska valtio osoittaa kunnille uusia tehtäviä ilman riittävää lisärahoitusta.

2.3 Näennäismarkkinateoria

Näennäismarkkinateorian takana ovat englantilaiset tutkijat. He ovat tutkineet ilmiötä 1990-luvun alusta lähtien. Julkinen organisaatio voi hierarkkisessa organisaatiossa hankkia palvelut joko omalta tuotannoltaan tai organisaation ulkopuolisilta palveluntuottajilta. Näennäismarkkinat syntyvät tai ne luodaan, kun julkinen organisaatio avaa aikaisemmin hierarkkisen organisaation kilpailulle ja sallii uusien tuottajien pääsyn tuottamaan palveluja. Näennäismarkkinat voivat olla välivaihe, kun tavoitellaan aitoja markkinoita. Toisaalta ne voivat olla markkinamuoto itsessäänkin. (Kähkönen 2002: 286–287.) Aronen ym. (2001: 42) toteaa, että näennäismarkkinointa on luotu usein ainoastaan kuntien ydinpalveluita tukeviin tukipalveluihin, ja näin se on kattanut vain pienen osan kuntien toiminnasta. Valkama (2004, 53) puolestaan muistuttaa, että kunta voi siirtyä näennäismarkkinoista takaisin hierarkkiseen toimintatapaan. Arosen ym. (2001, 42) mukaan näennäismarkkinoista on edetty tukipalveluissa usein kohti markkinamuotoista tilaaja-tuottajamallia. Toisaalta Valkama (2004, 54) huomauttaa, että empiirisiä kokemuksia on niin vähän, ettei voida ennustaa, mitä tulee näennäismarkkinoiden jälkeen. Näennäismarkkinat eivät siis ole välttämättä kiveen kirjoitettu ja pysyvä tilanne.

Näennäismarkkinoihin liittyy joitakin erityispiirteitä, joiden perusteella ne voidaan erottaa aidoista markkinoista. Kirjallisuudessa ensimmäiseksi yleensä todetaan, että näennäismarkkinoita luo tai ylläpitää julkinen sektori. Toiseksi näennäismarkkinoilla tuotettavilla palveluilla on monesti yhteiskunnallisia ja hyvinvointia tuottavia tavoitteita. Kolmanneksi näennäismarkkinoilla kunta määrittelee, tilaa ja rahoittaa palvelutuotannon. (Kähkönen 2002: 286.) Kuntalaisten tarpeet jalostuvat palvelutuotannon hankintapäätöksiksi poliittisessa päätöksenteossa (Valkama 2004: 54). Neljäntenä tunnuspiirteenä pidetään sitä, että palveluntuottajana voi näennäismarkkinoilla toimia myös voittoa tavoittelematon julkisen sektorin yritys tai yhteisö. Viidentenä ominaisuutena on se, että palvelun käyttäjä eli usein kuntalainen ei maksa palvelusta kulutushetkellä. (Kähkönen 2002: 286.)



Kuva 1. Palveluiden tuotantotavat ja kilpailuttaminen erilaisissa markkinatilanteissa. (Kähkönen 2002: 289.)

Ensimmäisessä ja toisessa vaihtoehdossa julkinen sektori tuottaa palvelut hierarkisesti, oli palvelulla vaihtoehtoisia tuottajia tai ei. Tässä tapauksessa julkisella sektorilla ei siis edes ole mahdollista kilpailuttaa palvelua. Kolmannessa ja neljännessä vaihtoehdossa on luotu näennäismarkkinatilanne, mutta markkinatilanne voi vaihdella monopolista kilpailuun. Viidennessä ja kuudennessa palvelu tuotetaan markkinoilla ja markkinatilanne voi vaihdella monopolista kilpailuun. Luonnollinen monopoli voi syntyä erityisen helposti teknisessä infrastruktuurissa. Tällaisia esimerkkejä ovat vesihuolto ja viemärointi ja sähkölaitos. (Kähkönen 2002: 289.)

2.4 Sopimuksellisuudesta tilaaja-tuottajamalliin

Sopimuksellisuudesta voidaan Hyryläisen (2000) mukaan erottaa kaksi keskeistä kohtaa. Toisaalta rationaaliset yksilöt ajavat omaa etuaan ja toisaalta ei ole mahdollista, että kaikki hyötyisivät maksimaalisesti yhtäaikaaisesti. Jos sopimuksellisuudesta katsotaan taloustieteen näkökulmasta, keskeinen ongelma on näiden asioiden yhteen nivominen. Hyryläinen toteaa, että tähän ongelmaan ei ole olemassa täydellistä ratkaisua, vain tyydyttäviä ratkaisuja. Sopimusperustaisessa hallinnossa tilanne on lähtökohtaisesti sama, jos asiaa tarkastellaan tästä näkökulmasta. (Hyryläinen 2000: 301.)

Sopimuksellisuus voidaan jakaa Hyyryläisen mukaan horisontaaliseen ja vertikaaliseen. Horisontaalisessa sopimuksellisuudessa osapuolten välillä ei ole hierarkkista valtasuhdetta. Kuitenkin Hyyryläinen huomauttaa, että vain harvat suhteet ovat täysin tasavertaisia. Esimerkiksi jos toisella on enemmän tietoa, se lisää valtaa ja aiheuttaa sopimuksellisuuteen asymmetriaa. Horisontaalisesta sopimuksellisuudesta nostetaan esille kuntien välinen yhteistyö ja vertikaalisesta esimerkkinä Hyyryläinen mainitsee tulossopimukset ministeriön ja yliopistojen välillä. (Hyyryläinen 2000: 302–303.)

Hyyryläinen katsoo sopimuksellisuuden esiinnousun liittyvän uusmanagerialismin ja ”governance”-ajattelun vahvistumiseen. Tästä on seurannut, että julkista toimintaa on ryhdytty katselemaan uusista näkökulmista. Seuranneessa keskustelussa julkinen toiminta (\approx governance) ja julkiset toimijat (\approx government) on alettu erottamaan toisistaan. Hyyryläisen mukaan tämä mahdollistaa sen, että sopimuksellisuus on uudenlainen tapa hallinnon ja palveluiden järjestämisessä. Hyyryläinen pohtii, johduko lisääntynyt kiinnostus julkisen sektorin keventämiseen ideologisista syistä vai julkisen talouden paremmalla hoitamisella. Hyyryläinen mainitsee luonnollisten tai jäljiteltävien markkinamekanismien priorisoimisen aloitteentekijöiksi eräät poliitikot, kuten Margaret Thatcherin. (Hyyryläinen 2000: 303–304.)

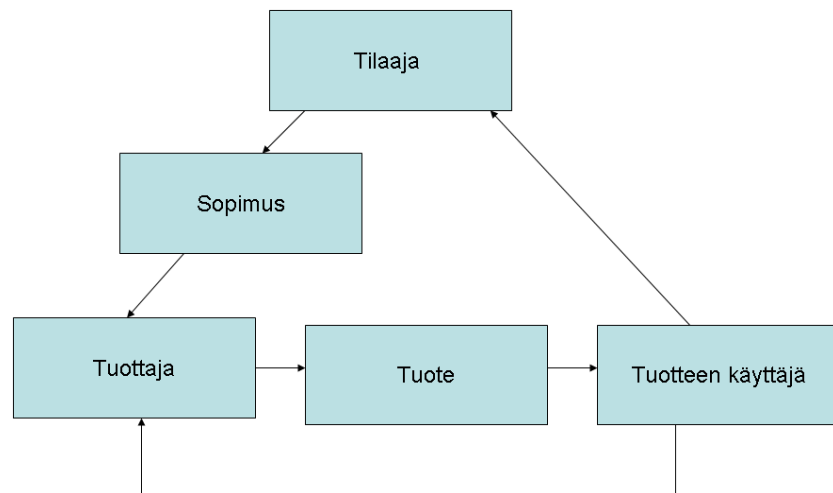
Tilaaaja-tuottajamallin kantavana ajatuksena on siirtyminen hierarkkisesta johtamisesta sopimusperusteiseen johtamiseen. Poliittiset päätöksentekijät kunnanvaltuustossa, kunnanhallituksessa ja muissa kunnan poliittisissa elimissä ovat tilaajia. Tilaaja valitsee tuottajat joko kilpailutuksen kautta tai hankkii palvelut omalta palvelutuotannolta. Tilaajan ja tuottajan välillä laaditaan sopimus palveluista, jotka tuottaja tuottaa ja millaisen korvauksen tilaaja näistä palveluista maksaa. Sopimuksessa määritellään myös tuotettava palvelu, sen sisältö- ja laatuvaatimukset, suorittemäärät, asiakkaat sekä heiltä perittävät palvelumaksut. Sopimukseen kirjataan myös arviointitavat ja tuloksellisuuden kriteerit sekä sovitaan, kuinka sopimuseri-mielisyyksissä menetellään. Siihen kirjataan myös, millaisia sanktioita käytetään, jos sopimusta rikotaan. Siinä määritellään myös asiakasvaikuttamisen keinot. (Siitonen & Valkama 2003: 35–36.)

Hyyryläinen mainitsee leimallisimpana sopimuksen muotona ulkoistamisen. Sen Hyyryläinen määrittelee niin, että se on sellaisten toimintojen ostamista muilta, jotka on aikaisemmin itse tuotettu. Sopimuksellisuuden keskeinen arviointinäkökulma on puolestaan sen liittyminen hallintaan, joka on tässä tapauksessa julkisen vallan käyttöä. Julkisen vallan käyttöä on kritisoitu, mutta erityisesti on esitetty kritiikkiä julkisen sektorin keskeistä roolia kohtaan taloudellisena toimijana. (Hyyryläinen 2000: 304–305.)

Hyyryläisen mielestä mahdollisesti tärkein teoria, joka selittää ja kuvaa muutoksia on toimeksiantoteoria. Sillä on myös taloustieteelliset juuret. Toimeksiantoteoriassa erotetaan toimeksiantaja (principal) ja toimeksisaaja (agent). Näiden välille syntyy toimeksianto ja toimeksisaanti (agency) sopimusperustaisesti. Tilaaja-tuottajamallissa tilaaminen on toimeksianto ja tuottaminen on toimeksisaanti. Näin siis tilaaja-tuottajamalli on toimeksiantoteorian sovellutus. (Hyyryläinen 2000: 305.)

2.5 Tilaaja-tuottajamallin määrittely

Kuntalaki (Kuntalaki 1995.2 §) nostaa esille kunnan vastuun palvelujen järjestäjänä. Kunnan tehtävänä on järjestää palvelut kuntalaisille, mutta Kuntalain mukaan se voi käyttää palvelujen tuottajana myös kunnan ulkopuolisia palvelun tuottajia. Tilaaja-tuottajamalli eroaa edellä käsitellystä hierarkkisesta toimintamallista niin, että ohjaus muuttuu käsky- ja resurssiohjauksesta toimijoiden väliseen sopimuksilla tapahtuvaan ohjaukseen. Tilaaja tilaa tuottajalta tuotteita sopimuksen mukaan. Tuotteiden ja palvelujen käyttäjänä on yleensä kuntalainen, mutta myös kunnan oma yksikkö. Alla olevassa kaaviossa käydään läpi tilaaja-tuottajamallin peruskäsitteet.

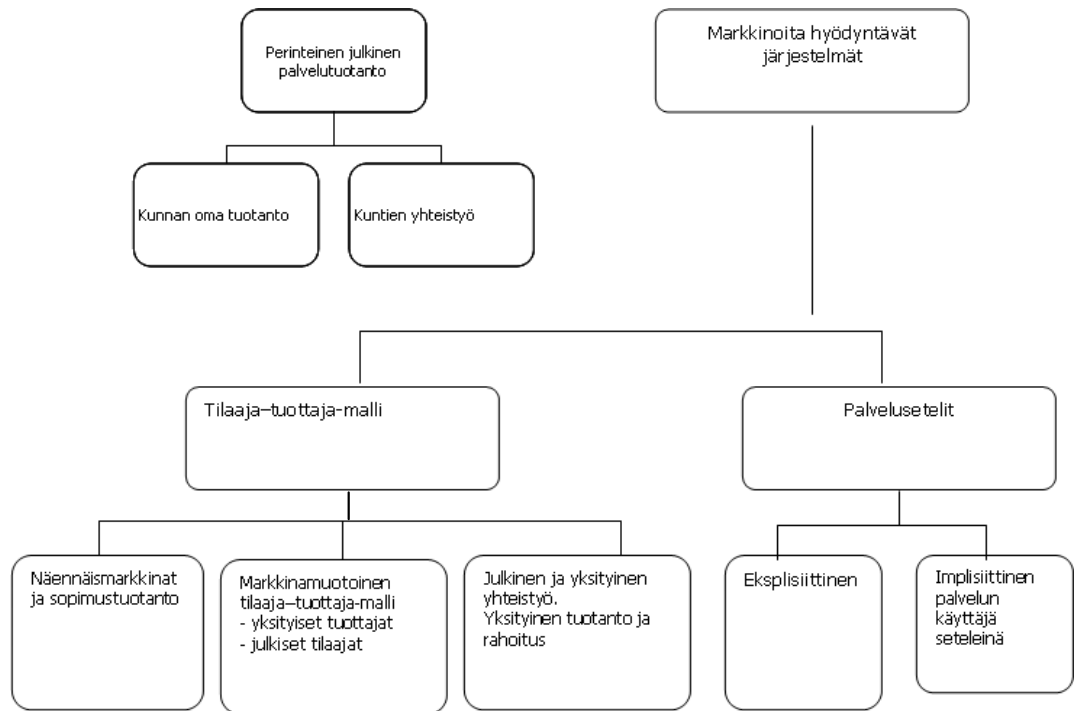


Kuva 2. Tilaaja-tuottajamallin peruselementit. (Kallio ym. 2006: 23.)

Collin ja Hansson (1993) listaavat kolme tilaaja-tuottajamallin olennaista piirrettä. Ensimmäisenä piirteenä he nostavat sopimusohjauksen. Sillä he viittaavat siihen, että palvelutuotanto hoidetaan tilaaja-tuottajamallissa sopimusperusteisesti. Toiseksi he nostavat esiin kilpailun. Kilpailua syntyy, kun tuotantoon tuodaan erilaisia toimijoita. Kolmanneksi he nostavat keskittämisen. Keskittämällä tarkoitetaan sitä, että poliitikkojen pitää ymmärtää oma roolinsa. Heidän pitää ymmärtää, että palvelutuotannossa heille kuuluu ainoastaan tilaajan rooli, jossa he määrittelevät suuntaviivat. (Collin ja Hansson 1993: 131.)

Aronen ym. (2001) toteaa, että kunnat ovat perinteisesti tuottaneet peruspalvelut melkein kokonaan omalla palvelutuotannollaan. Kunta voi lisätä ja kehittää omaa palvelutuotantoansa ja nämä erilaiset sopimustuotantomallit Aronen ym. määrittelee tilaaja-tuottajamalleiksi. Toisaalta kuntalainen voi hankkia palveluita myös palvelusetelien avulla. Tällöin palvelun hankinta siirretään kuntalaiselle ja kunta toimii vain palvelun maksajana. (Aronen ym. 2001: 41.)

Aronen ym. muistuttaa, että kunnat voivat myös luoda kvasi- eli näennäismarkkinoiksi kutsuttavan tilanteen sisälleen kilpailuttamalla keskenään kunnan omia yksikköjä. Tuotanto voidaan myös kilpailuttaa yksityisen sektorin palvelun tuottajilla. Tätä Aronen ym. kutsuu markkinamuotoiseksi tilaaja-tuottajamalliksi. Välimuotona kilpailutukseen voidaan ottaa sekä julkisen että yksityisen sektorin toimijoita. Julkiseksi ja yksityiseksi yhteistyömalliksi, JYY-malliksi, Aronen ym. kutsuvat tilannetta, jossa toimijat sitoutuvat yhteistyöhön pidemmäksi aikaa. Kuvassa 4 avataan tämä kokonaisuus. (Aronen ym. 2001: 41.)



Kuva 3. Peruspalvelujen tuotanto- ja järjestämistapoja (Aronen ym. 2001: 41.)

2.6 Sisäinen ja ulkoinen tilaaja-tuottajamalli

Sisäisellä tilaaja-tuottajamallilla tarkoitetaan sitä, että kunnan nettoyksikkö tai liikelaitos, joka kuuluu kunnan sisäiseen konserniin, voi toimia tuottajana. Sisäinen tilaaja-tuottajamalli syntyy silloin, jos kyse on kunnan sisäisestä tilaaja-tuottajasuhteesta. Tuottajia ei tässä mallissa kilpailuteta juridisesti keskenään, vaan kannustimena tuottajille on niiden vertaaminen keskenään kunnan sisällä, jolloin tuottajien pitää pyrkiä mahdollisimman tehokkaaseen toimintaan. Tuotteet on kuitenkin hinnoiteltu ja nimetty, joka kertoo osaltaan markkinasuuntautuneisuudesta. (Kallio ym. 2006: 30.)

Ulkoisessa tilaaja-tuottajamallissa tuottajina voivat toimia ne yksiköt, jotka ovat kunnan määräysvallassa omistuksen tai että kunnalla on valta valita yhtiön hallitus. Kunnalliset osakeyhtiöt, osakkuusyhtiöt ja kuntayhtymät ovat näistä esimerkkejä. Palveluja voidaan hankkia ulkoisessa mallissa joko kumppanuuteen perustuen tai kilpailuttamalla. (Kallio ym. 2006: 30.)

Valkama kritisoi kuitenkin sisäisen ja ulkoisen tilaaja-tuottajamallin nimitystä. Se antaa Valkaman mielestä sen kuvan, että palvelutuottajat sijaitsisivat jossakin tilanteessa jonakin ajankohtana. Valkama esittääkin, että suljettu ja avoin tilaaja-tuottajamalli olisivat parempia nimityksiä. Suljetussa mallissa vain kunnan sisäiset palvelutuotantoyksiköt voivat osallistua palveluiden tuottamiseen kun taas ulkoisessa mallissa palvelun tuottajat valitaan kilpailuttamalla kaikenlaisia palvelun tuottajia. (Valkama 2004: 213.)

Merkittävimmin aktiivinen tilaaja-tuottajamalli poikkeaa perinteisestä mallista kilpailu-olotuvuudella. Sen tavoitteena on luoda näennäismarkkinat, jonne synnytetäisiin ja jossa ylläpidettäisiin tuottajien välistä kilpailua. Aktiivinen malli pyrkii vapaan kilpailun avulla parantamaan palveluja ja alentamaan kustannuksia. Kosmeettisessa mallissa kilpailijoiden määrä on rajoitettu vain kunnan omiin yksiköihin, ja kilpailuolosuhteet ovat jäykemmät. (Valkama 1994: 77–78.)

2.7 Kosmeettisesta mallista avoimeen tilaaja-tuottajamalliin

Valkama (1994) esittelee kolme perusmallia tilaaja-tuottaja-asetelmille. Valkama toteaa, että ensimmäinen kosmeettinen malli on kirjallisuudessa aikaisemminkin julkaistu. Kaksi muuta, keskittien malli ja aktiivinen malli ovat kosmeettisen mallin jatkokehitystä.

Kosmeettisessa mallissa tilaaja ja tuottajat ovat saman organisaation osia. Tilaaja tilaa kunnan omilta tuottajilta kilpailutuksen kautta tuotteita ja palveluita. Valkama kiinnittää huomion siihen, että tällaisessa mallissa tuottajan mahdollisesti tarvittavat säästöt ja rationalisointitoimenpiteet eivät onnistu, koska luottamushenkilöt saattavat tämän estää. Valkama kiinnittää huomiota myös siihen, että tuottajat saattaisivat työpaikkojen menettämisen pelossa olla toteuttamatta säästöjä. (Valkama 1994: 45.) Erityisesti 2000-luvun lopun taantuman aikana edellä mainittu kilpailun puute tuotannossa saattaa näkyä selvänä ylikapasiteettina. Koska kilpailua ei ole tai se on vähäistä, tuottajien ei välttämättä myöskään tarvitse sopeuttaa toimintaansa (Valkama 1994, 45).

Valkaman mielestä kosmeettinen tilaaja-tuottajamalli voidaan nimetä myös sisäiseksi kilpailumalliksi. Kosmeettisessa mallissa kilpailuun saavat osallistua vain julkisen organisaation eri yksiköt. Näin ne joutuvat kilpailemaan toistensa kanssa. Aktiivisessa tilaaja-tuottajamallissa kilpailuun saavat osallistua yhtiöitettyjen julkisen sektorin tuotantoyksiköiden lisäksi myös yksityisen sektorin ja kolmannen sektorin tuottajat. (Valkama 1994: 78.)

Kilpailuttaminen ei kosmeettisessa mallissa tuo säästöjä tai se saattaisi jopa nostaa kustannuksia. Kilpailuttamalla voidaan tosin purkaa ylikapasiteettia, mutta kun se on takana, kilpailuttamisen hyödyt muuttuvat näennäisiksi. Kaikki tuottajat tarvitaan silloin, jotta palvelut voidaan tuottaa. Valkama painottaa, että tehokkaan ja hyvän kilpailun perusedellytyksenä on, että kaikki eivät voi voittaa eivätkä hankkia oikeuksia tuottaa palveluja. Toisaalta julkisen sektorin yksiköllä ei ole motiivia taistella uusista asiakkuuksista tai markkinoista. Julkisen sektorin työntekijät saattavat Valkaman mukaan jopa vältellä kasvua, koska se tietää heille lisää työtä, josta ei kuitenkaan makseta lisää palkkaa. Valkaman mielestä kosmeettisen tilaaja-tuottajamallin lopputuloksena saattaakin olla ”kallista ja näennäistä ”kehittämiskikkailua”. (Valkama 1994: 45.)

2.7.1 Tilaaaja-tuottajasuhteet ja neljä erilaista tilaaja-tuottaja -asetelmaa

Kaupungit tilaajina ja tuottajina -teoksessa (Kallio ym. 2006) listataan neljä vaihtoehtoa erilaisista tilaaja-tuottajasuhteista. Ensimmäisenä perusasetelmana teos pitää tilannetta, jossa tilaaja tilaa verovaroin kunnan omalta tuottajayksiköltä tai muulta tuottajalta tuotteita kuntalaisille. Toisena teos nostaa asetelman, jossa kuntalainen ostaa palveluja tai tuotteita suoraan kunnan tuotantoyksiköltä. Tällaisia tuotteita tai palveluja ovat esimerkiksi vesi ja kaukolämpö. Tässä vaihtoehdossa kunta ei ole tilaajan roolissa vaan sen rooliksi nouseekin palvelujen tuotanto ja toisaalta varojen sijoittaminen tuotantoon. Olennaisena kunnan tehtävänä on tässä asetelmassa omistajaohjaus, jolla se ohjaa esimerkiksi liikelaitoksiaan tuloutustavoitteen kautta. Kolmanneksi nostetaan esille asetelma jossa kunta on sekä tilaajana että palvelujen käyttäjänä. Tästä esimerkkinä ovat esimerkiksi tilakeskusten tilat. Tilajaat maksavat tilojen käytöstä palvelujen tuottajalle eli tässä tapauksessa tilakeskukselle. Kallio ym. nimeää asetelman sisäisten markkinoiden tilaaja-tuottaja-asetelmaksi. Samalla se muistuttaa, että tässä asetelmassa kunnan on olennaista huolehtia omistajaohjauksesta. Neljäntenä asetelmana nostetaan esille kunnan yksikön rooli verkostotuottajana. (Kallio ym. 2006, 26–27.)

Saarelainen ja Virtanen, 2010 nostavat esille tilaajan ja tuottajan kestäväen tasapainon pohtiessaan uuden julkisjohtamisen (New Public Management, NPM) kahta aaltoa. Ensimmäisen polven NPM:n he määrittelevät Valkaman, 2004 mukaan niin, että silloin organisaatioiden tuloksellisuutta parannettiin kilpailun ja näennäismarkkinoiden avulla. NPM:n toisen aallon tärkeimpänä ulottuvuutena on tuottajien yhteistyö ja kumppanuus. Tavoitteena on tuottaa kuntalaisille hyvinvointia palvelumarkkinoiden avulla. Tom Christensenin ja Per Laegreidinin, teosta *Transcending New Public Management. The transformation of public sector reforms* (2007) lainaten Saarelainen ja Virtanen mainitsevat toisen polven NPM-keskustelun yhdeksi ajatukseksi sen, että siinä pyritään palauttamaan poliittinen ohjaus poliitikoille. (Saarelainen & Virtanen 2010:139.) Tilaaaja-tuottajamallista puhuttaessa olennaista on ymmärtää, että poliittinen ohjaus kuuluu nimenomaan tilaajan tehtäviin.

Terveystuotannon tilaaja-tuottaja-malleja tutkineiden Lillrankin ja Haukkapää-Haaran mukaan tuottajaorganisaatioiden keskeiset tehtävät tilaaja-tuottajamallissa ovat:

- ”itsenäinen päätöksenteko-oikeus oman organisaation toimintaan ja hallintaan liittyvissä asioissa
- oikeus päättää omalla toiminnallaan ansaitun hyvän tuloksen käytöstä
- tuotannollinen tehokkuus
- markkinaorientoituneisuus
- kyky toteuttaa myös toimintaa mahdollisesti rajoittavia sosiaalisia tehtäviä.” (Lillrank ja Haukkapää-Haara 2006:15.)

Myös Saarelainen ja Virtanen pohtivat, kuinka suuri autonomia tuotannolle pitäisi antaa. He pitävät olennaisena, että tilaajalle kuuluva poliittinen ohjaus pitää ulottaa yksittäiseen tuottajaan saakka niin, että toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet viedään sinne, missä työ tehdään. Saarelainen ja Virtanen huomauttavat, että palvelutuotteiden kehittämisessä ja palveluinnovaatioiden luomisessa olennaista on tuottajien välinen yhteistyö. Kaikkein tärkeimpänä ohjaavana tekijänä pitäisi olla asiakkaan hyvinvointi. (Saarelainen & Virtanen 2010:139.)

2.8 Asiakasnäkökulma tilaaja-tuottajamallissa

Perinteinen hierarkkinen malli ei ole riittävän ketterä ottamaan huomioon asiakkaiden ja asukkaiden näkökulmaa. Mallille ominaista on nykyisen tilanteen säilyttäminen, jatkuvuuden arvostaminen ja ennustettavuus. Tämän tutkimuksen kohdekaupungissa Tampereella toimintamallin yhtenä peruslähtökohtana on ollut parantaa asiakkaiden äänen kuulumista päätöksenteossa. Tampereen mallissa asiakkaiden / asukkaiden kuuleminen ja heidän tarpeiden hahmottaminen on annettu erityisesti tilaajan eli lautakuntien sekä niiden alla olevien yksiköiden tehtäväksi. (Kallio ym. 2006: 317.)

Tampereen toimintamallia arvioineiden Jenni Airaksisen ja Jari Stenvallin mukaan Tampereen toimintamallin kolme osaa ovat tilaaja-tuottajamalli, pormestarimalli ja asiakaslähtöinen prosessimalli. He arvioivat, että kaupungin uuden toimintamallin ansiosta on syntynyt uudenlaista tietoa, millaisia palveluja kuntalaiset eli asiakkaat tarvitsevat ja kuinka paljon palvelut maksavat. Tutkijoiden mukaan edellä mainitut toimintamallin osat toimivat yhteen ja korjaavat toinen toistaan. Näin mikään osa-alue ei pääse dominoimaan. Jos vain kustannuksia alettaisiin liiaksi seurata, pormestarimallin kautta tuleva asukkaiden palaute korjaisi tilanteen nopeasti. Toisaalta myös asiakaslähtöinen prosessijattelu haastaa samanlaiseen korjausliikkeeseen. Jos taas kustannukset uhkaisivat karata pilviin asukkaiden vaateiden takia, tilaaja-tuottajamalli mahdollistaa toiminnan kustannusten kuvaamisen läpinäkyvästi. (Stenvall, Airaksinen 2009: 120-121.)

Saarelaisen ja Virtasen mielestä tiedetään vielä liian vähän, miten asiakaslähtöisyyttä yritetään kehittää nykyisissä sisäisissä tilaaja-tuottajamalleissa ja toisaalta miten asiakaslähtöisyyden käsite ymmärretään. (Saarelainen & Virtanen 2010:139-140.) Airaksinen ja Stenvall kiinnittävät huomion siihen, että asiakaslähtöisyyden määrittely on vaikeasti hahmotettavissa tietyillä hyvinvointipalvelujen toimialueilla. Heidän mukaan asiakaslähtöinen prosessiajattelu nilkuttaa pahiten Tampereen mallissa eivätkä Tampereen kaupungin organisaatiot ole vielä pystyneet kääntymään asiakaslähtöisiksi. Tampereen malli on kuitenkin lisännyt mahdollisuuksia asiakkaan äänen kuuntelemiseen. (Stenvall, Airaksinen 2009: 123.)

Asiakaslähtöisyydellä on myös suuri myönteinen vaikutus työntekijöiden motivaatioon. Jos työntekijä näkee, että hän pystyy vaikuttamaan asiakkaan hyvinvointiin ja terveyteen, hänen motivaationsa nousee ja hän kokee työnsä merkitykselliseksi ja tärkeäksi. (Saarelainen & Virtanen 2010:140.)

Asiakaslähtöisyys on otettava huomioon myös organisaation johtamisjärjestelmää ja organisaatorakennetta mietittäessä. Kun poliittisessa päätöksenteossa tehdään kompromisseja, vaarana on syntyä rakennelmia, jotka eivät tue asiakaskeskeisyyttä. Toisaalta parhaimmillaan asiakassuhteet valtaavat tilaa valtasuhteilta ihmisten välisessä vuorovaikutuksessa, kun markkinat ja kilpailu kehittyvät. (Lillrank ja Haukkapää-Haara 2006:33.)

2.9 Luottamushenkilö tilaaja-tuottajamallissa

Pasi-Heikki Rannisto avaa monimutkaisuuden haastetta kunnallisessa johtamisessa. Ranniston mukaan monimutkaisuutta voidaan lähestyä useasta eri näkökulmasta. Asia saattaa tuntua monimutkaiselta, jos ihminen kokee, että hänellä ei jostakin asiasta ole riittävästi tietoa tai asiaan ei ole olemassa yhtä yksiselitteistä määrittelmää tai vastausta. Lisäksi jos ihminen ei pysty tällaisessa tilanteessa lähestymään asiaa useasta eri näkökulmasta tai että erilaiset johtopäätökset olisivat mahdollisia, ollaan monimutkaisuuden käsitteen sijaan lähellä epäselvyyttä ja epävarmuutta. (Rannisto 2009, 121.)

Luottamushenkilöiden asema tuotannon johtamisessa ei ole selvä tehtävänjaon osalta. Tilaaja-tuottajamallissa olisikin olennaista pohtia luottamushenkilöiden asemaa ja selkeyttää roolijako virkamiesten ja poliitikoiden välillä, jotta mallin selkeys toteutuisi. Kysymys kuuluukin, kenelle kuuluu tilaajan rooli ja mikä on työnjako keskeisimpien luottamushenkilöiden ja johtavien viranhaltijoiden välillä. (Kallio ym. 2006: 32.)

Tavallisimmin talousarviokäsittelyn yhteydessä verovarvat kohdistetaan lautakunnille, jotka ovat vastuussa palveluiden järjestämisestä kuntalaisille. Näin valtuusto tavoitteiden asettajana ja tilaajana toimivat lautakunnat ovat keskeisin vaikuttamisen paikka luottamushenkilöille. Kallio ym. toteavat, että virkamiesten tehtävänjako on pitkälle samanlainen. Keskushallinnon vastuulla on koko kunnan toiminta, kun taas tilaajalautakuntien esittelijöinä virkamiehet ovat osa tilaajaorganisaatiota. (Kallio ym. 2006: 32.) Tampereella on linjattu, että tilaajalautakunnissa istuvat pääasiassa valtuutetut. Tuotantojohtokuntiin valitaan myös varavaltuutettuja ja muita vaaleissa ehdolla olleita.

Saltmannin ja von Otterin mukaan kunnallispoliitikkojen pitäisi ottaa etäisyyttä tuotanto-organisaatioihin. Näin tuottajat saisivat näennäismarkkinateorian mukais- ta itsenäisyyttä. Jos kunnallispoliitikot eivät omaksu uutta rooliaan, vaarana on, että poliitikkojen rooli kuntalaisten asioiden ajajana hämärtyy ja he joutuvat osaksi hallintokoneistoa. Silloin heidän pitääkin alkaa puolustaa virkamiehiä ja heidän teke- miään päätöksiä kuntalaisiin päin. (Saltman & von Otter 1992: 148).

Ruotsalainen tilaaja-tuottajamallin kehittäjä Lothar Lammertz huomauttaa, että tilaajan tehtävät kuuluvat poliitikoille ja virkamiehet ovat tuottajia. Tällä työnjaolla hän haluaa selkeyttää poliitikoiden ja viranhaltijoiden roolit. Poliitikoille Lammertz osoittaa palvelujen tilaajan roolin, jossa heidän tehtävänä on hoitaa yhteiskunnal- liset arvovalinnat. Virkamiesten tehtävänä on vastata Lammertzin mukaan palvelujen tuottamisesta. (Lammertz 1992: 8.) Hansson puolestaan esittää ajatuksen, että poliitikot olisivat puhtaaksiviljeltyjä tilaajia.

2.10 Tilaaja-tuottajamallin kritiikki

Ryynäsen mielestä kunnat ja valtuustot menettävät valtansa paikallispolitiikassa, ja tähän osasyynä on, kun tilaaja-tuottajamallia otetaan enenevässä määrin käyttöön. Hän kutsuukin kuntia pelkiksi hankintakonttoreiksi. (Ryynänen 2006: 176.) Hyyryläi- nen (2000) nostaa kolme perustetta, joiden perusteella hän epäilee, ettei tilaaja- tuottaja-malli tule todennäköisesti lyömään itseään läpi niin vahvasti, että toimin- toja uudelleen organisoitaisiin kovin laajamittaisesti. Ensimmäiseksi perusteeksi Hyyryläinen nostaa historian ja viittaa suomalaiseen tapaan toteuttaa palvelut. Hän painottaa, että kansalaisille ja julkisen sektorin henkilöstölle on vaikeaa vakuuttaa, että yksityinen sektori voisi tuottaa palvelut paremmin - olipa kyse sitten voittoa tavoittelevasta tai tavoittelemattomasta yksityisestä sektorista. (Hyyryläinen 2000: 309.)

Toiseksi Hyyryläisen mielestä kansalaisten mielipiteet saattaisivat kääntyä, jos yksityisen toiminnan taloudelliset vaikutukset ovat positiiviset. Hyyryläinen kuitenkin toteaa, että ainoastaan luovalla laskennalla päästään tuloksiin, jotka osoittaisivat yk- sityisen toiminnan olevan selvästi edullisempaa. Kolmannessa perusteessa Hyyryläi- nen viittaa rakenteisiin. Vaikka numerot osoittaisivatkin, että palvelut olisi edullisem- paa tuottaa sopimusperusteisesti, Hyyryläinen kysyy, löytyykö sopimuskumppaneita kuitenkaan riittävän paljon. Hyyryläinen viittaa suurempiin maihin, jossa terveyden- huollon markkinat ovat näennäismarkkinoita ja epäilee, saadaanko Suomeen edes näennäismarkkinoita. Vaikka suurimmissa kaupungeissa tarjontaa olisikin riittävästi, Suomi on kuitenkin harvaan asuttua ja koko maassa toimivia markkinoita tuskin saadaan aikaan. (Hyyryläinen 2000: 309–310.)

Siitonen ja Valkama listaavat argumentteja, joilla tilaaja-tuottajamallin vastustajat perustelevat omaa näkemystään. He pelkäävät korkeampia kustannuksia, kun markkinoille tulee voittoa tavoittelevia palveluyrittäjiä. Toiseksi toimintojen tehostumisesta ja työntekijöiden irtisanomisista voi seurata yhteiskunnan muiden menojen kasvua. Kolmanneksi vastustajat sanovat, ettei synny oikeaa kilpailua, koska palvelutuottajia on liian vähän. Toisaalta voidaan tulla riippuvaiseksi tietystä ulkopuolisesta tuottajasta. Jos kunnan alas ajetun palvelutuotannon joutuu käynnistämään uudelleen, tulee lisäkustannuksia. Lisäksi tilaamisesta syntyy ylimääräisiä kustannuksia. (Siitonen & Valkama 2003: 68.)

2.11 Yhteenveto tilaaja-tuottajamallin tutkimuksen ulottuvuuksista

Tilaaja-tuottajajärjestelmät purkavat perinteisen hierarkian ja pelkistäen jakavat organisaation kahtia: toiset tilaavat käytössä olevilla varoilla palveluja, joita toiset tuottavat. Tuottajina – kuten monilla sektoreilla Tampereenkin tapauksessa – voivat olla muutkin kuin kunnan omat yksiköt. (Kallio ym. 2006)

Stenvall ja Airaksinen huomauttavat, että tilaaja-tuottajamallista ja siihen liittyvästä sopimuksellisuudesta sekä kilpailuttamisesta on tehty runsaasti tutkimusta. Samalla he toteavat, että tutkimusta on kuitenkin jäsennetty heikosti. He jakavatkin tilaaja-tuottajamallia koskevan tutkimuksen kuuteen erilaiseen näkökulmaan: toimijanäkökulmaan, sopimukselliseen näkökulmaan, kustannusnäkökulmaan, osaamisenäkökulmaan, professionaalinen näkökulmaan sekä markkina-näkökulmaan. Toimijanäkökulmassa he kiinnittävät huomiota päämies-agentti-teoriaan tilaaja-tuottajamallin jäsentäjänä, jolloin teorian mukaan päämies toimii siis tilaajana ja tuottaja agenttina. Samalla Stenvall ja Airaksinen huomauttavat, että päämiehen ja agentin tavoitteet eivät välttämättä ole yhteneväiset, koska he pyrkivät tekemään kaikkensa, jotta he saavuttaisivat maksimaalisesti omat etunsa. Yhteinen etu voi tällöin unohtua. Toisena näkökulmana he nostavat sopimuksellisuuden painottaen toimintatapaa ja sisällöllisyyttä viitaten aikaisemmin mainittuun esimerkiksi Hyryryläisen tutkimukseen. (Stenvall, Airaksinen 2009: 85.)

Taloudellisen näkökulman esille nostaessaan Stenvall ja Airaksinen nostavat pohdittavaksi sen, voidaanko tilaaja-tuottajamallilla säästää. Samalla he nostavat esille kansainväliset tutkimustulokset, jotka osoittavat, että tilaaja-tuottajamallilla on saatu aikaan vain vähän säästöjä. He painottavat sitä, että tilaaja-tuottajamalli ei itsessään tuo säästöjä ja korostavat mallin välillisiä vaikutuksia toimintatapana. Osaamisen näkökulmassa he käsittelevät, millaista osaamista tilaaja-tuottajamalli edellyttää. Tilaaminen vaatii palvelutarpeen arviointia, tuotteistamista sekä kokonaisuuden hallintaa. Se vaatii myös hankintaosaamista sekä taitoa kilpailuttaa. Tilaajan pitää myös osata arvioida tarjouksia sekä hallita sopimustekniikka. Tuottajien pitää osata tuottaa tilattu kokonaisuus mahdollisimman hyvin ja kilpailukykyisesti. Tuotannon on panostettava myös palveluiden kehitystyöhön. Viidennessä eli professionaalisisessa näkökulmassa he nostavat esille kysymyksen, kuinka tilaaja-tuottajamalli soveltuu eri toimialoille. Kuudennessa näkökulmassa tutkijat pohtivat mallin markkinalähtöisyyttä ja sen vaikutuksia julkisille palveluille. He kysyvät, muuttaako tilaaja-tuottajamalli julkista sektoria yksityisen sektorin suuntaan ja millä tavalla se vaikuttaa yksityisen ja kolmannen sektorin sekä julkishallinnon suhteisiin.

Lopuksi he toteavat, että heidän tutkimansa Tampereen tilaaja-tuottajamalli sisältää kaikkia edellä käsiteltyjä näkökulmia. He näkevätkin, että toimintatapana tamperelainen tilaaja-tuottajamalli on hyvin kokonaisvaltainen. He nostavat vielä esille sopimuksellisuuden vahvan roolin. He väittävätkin, että jos sopimuksilla johtaminen ei onnistu kokonaisvaltaisesti, Tampereen malli nilkuttaa. (Stenvall, Airaksinen 2009: 85–86.)

Valkama (2004) jakaa tilaaja-tuottajamallista tehdyn tutkimuksen kolmeen tutkimustyyppiin. Seurantatutkimuksessa tutkitaan kysely- ja haastattelumenetelmin kokemuksia, joita on saatu tilaaja-tuottaja-mallin täytäntöönpanosta. Käsitteellisissä tutkimuksissa selvitetään kirjallisuustutkimuksen ja ajattelun metodin avulla mallin piirteitä sekä argumentaatiota. Kilpailuttamista ja oikeudellista traditiota tutkitaan oikeustieteen ja auktoriteetin metodein. Tässä traditiossa tutkitaan erityisesti kuntapalvelujen erityisaloja sekä hankintatoimen lainsäädäntöä. Tämä tutkimus voidaan sijoittaa tutkimustyyppiin mukaan luokiteltuna seurantatutkimuksiin.

Taulukko 1. Tilaaja-tuottajamallia koskevien tutkimusten luokittelu tutkimustraditioiksi. (Valkama 2004, 33)

| Tutkimustyyppi | Tyypillinen kiinnostuksen kohde | Yleinen tutkimusmetodi | Tutkimustulosten luonne | Esimerkkitutkimuksia |
|--|--|---|--|--|
| Seuranta-tutkimukset | Kuntien toimeenpanemien tilaaja-tuottajamallin täytäntöönpanon ongelmat ja siitä saadut kokemukset | Kysely- ja haastattelumenetelmät | Tutkimustulokset ovat synteesejä eri sidosryhmien edustajien käsityksistä ja kuvauksia mallin toimeenpanon kehityspiirteistä | Martikainen ja Meklin 2003, Ahonen 2003, Haatainen 2003, Zolkiewski 2002, Bryntse 2000, Blom 2000, Johansson 1999, Ihalainen 1996, Ascher 1987 |
| Käsitteelliset tutkimukset | Mallin piirteet, määritelmä, ehdot ja edellytykset ja argumentaario puolesta ja vastaan | Kirjallisuustutkimuksen ja ajattelun metodi | Tutkimustulokset ovat mallin määritelmiä ja pohdintoja mallin luonteesta sekä soveltuvuudesta | Preker, Harding ja Travis 2000, Omsby 2000, Jarefors ja Jäderholm 1998, Valkama 1994, Laimmertz 1992 |
| Kilpailuttamisen oikeudellisia ehtoja selvittävät traditiot | Kuntapalvelujen erityisalojen ja hankintatoimen lainsäädäntö | Oikeustieteen metodi, auktoriteetin metodi | Lainiopillisiä kuvauksia voimassa olevien kilpailutus- ja liikkeenluovutusnormien tulkinnoista | Myllymäki 2003, Kalina 2001, Liivala 2001, Laapio ym. 2001, Nuorteva 1994 |

3 Käytännön kokemuksia ja näkemyksiä Oulusta ja Tampereelta

3.1 Tampere

3.1.1 Tilaaja

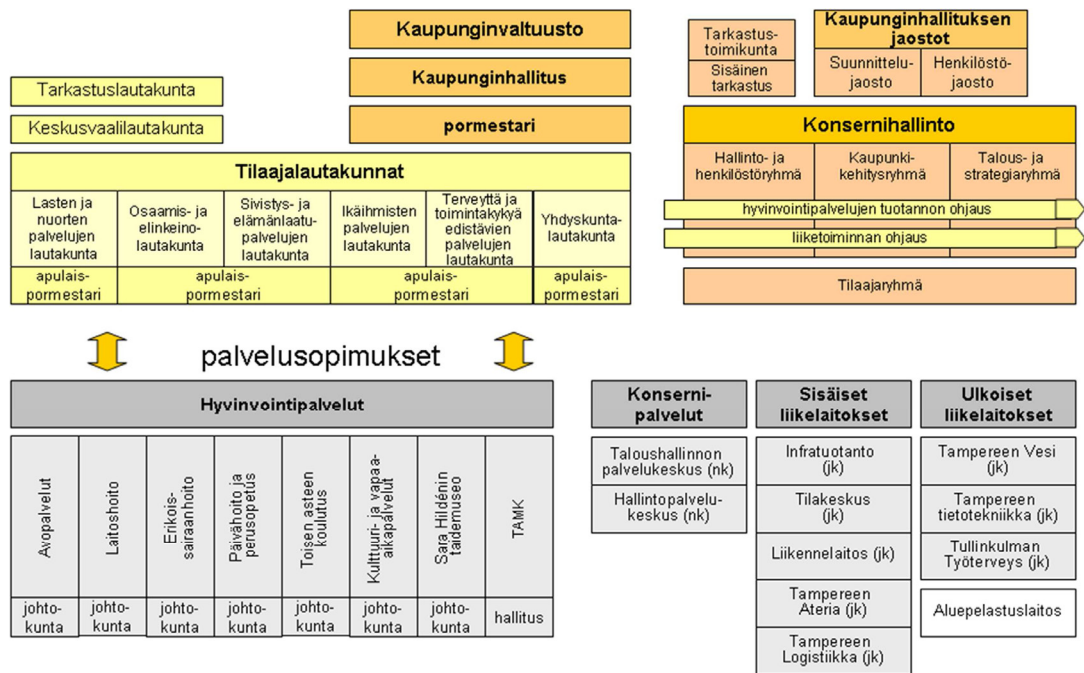
Tampereella tilaaja-tuottajamalli ei ole kovinkaan uusi ajatus, samankaltaiseen malliin perustuva suunnitelma on ollut esillä jo 1990-luvun puolivälissä (Kallio ym. 2006: 86). Tampereen mallissa kaupungin johtajana ja kaupunginhallituksen puheenjohtajana toimii pormestari. Hänet valitsee kaupunginvaltuusto ja hän on päätoiminen luottamushenkilö. Pormestari johtaa sekä tilaaja-, että tuottajaorganisaatioita. Pormestarin lisäksi päätoimisina luottamushenkilöinä toimii neljä apulaispormestaria, jotka toimivat myös tilaajalautakuntien puheenjohtajina. Apulaispormestarit osallistuvat palvelutuottajien kanssa käytäviin sopimusneuvotteluihin sekä määräävät asioiden valmistelun poliittisista suuntaviivoista. Apulaispormestareilla ei ole organisaatioita johdettavanaan, mutta he kuuluvat kaupungin johtoryhmään ja kaupunginhallituksen kokouksissa heillä on puhe- ja läsnäolo-oikeus. (Hakari 2007: 12.)

Tampereen uuden toimintamallin tarkoituksena oli lisätä toimialojen välistä yhteistyötä sekä päätöksenteossa että palvelutuotannossa. Tästä syystä vuonna 2006 kaupunginvaltuusto päätti kuudesta uudesta tilaajalautakunnasta. Ne ovat

- Lasten ja nuorten palveluiden lautakunta
- Osaamis- ja elinkeinolautakunta
- Sivistys- ja elämänlaatupalveluiden lautakunta
- Terveyttä ja toimintakykyä edistävien palveluiden lautakunta
- Ikäihmisten palveluiden lautakunta
- Yhdyskuntalautakunta

Lautakuntajakajako perustuu prosessiajatteluun vanhanmallisen sektoriperusteisuuden sijaan. Samalla valtuusto päätti, että tilaajalautakuntien jäsenet ovat valtuutettuja tai varavaltuutettuja. Tällä haluttiin tukea kokonaisuuden parempaa hallintaa sekä lautakuntien sitoutumista koko kaupungin tavoitteisiin. Tilaajalautakunnat toimivat palvelujen tilaajina ja lautakunnille asiat esittelee tilaajapäällikkö. Palveluiden tilaajatehtävissä tilaajalautakuntia avustaa konsernihallinnossa yksi tilaajaryhmä. Tilaajaryhmää johtaa erillinen johtaja. (Hakari 2007: 16–17.)

Konsernihallintoon kuuluu kuvan mukaisesti kolme ryhmää eli hallinto- ja henkilöstöryhmä, kaupunkikehitysryhmä sekä talous- ja strategiaryhmä.



Kuva 4. Tampereen kaupungin organisaatorakenne 2009

3.1.2 Tuotanto

Hyvinvointipalvelut on jaettu kahdeksaan tuotantoalueeseen, jotka on lueteltu alla. Kullakin on oma johtokuntansa pois lukien ammattikorkeakoulu, jolla on oma hallitus.

- avopalvelut
- laitoshoido
- erikoissairaanhoito
- päivähoito ja perusopetus
- toisen asteen koulutus
- kulttuuri- ja vapaa-aikapalvelut
- Sara Hilden taidemuseo
- Tampereen ammattikorkeakoulu

Elokuussa 2008 tehtiin organisaatiouudistus, jolloin palvelutuotantojohtajien toimet lopetettiin ja tuotannon konserniohjauksesta tuli vastaamaan hyvinvointipalvelujen kehitysjohtaja. Hakari arvioi uudistuksen myötä johtokuntien ja niiden puheenjohtajien aseman kasvavan, tuotantojohtajien toimintamallin mukainen aseman (vrt. liikelaitoksen toimitusjohtaja) korostuvan ja palvelusopimusneuvottelujen osapuolten selkiytyvän. Uudistus Hakarin mukaan vahvistaa myös johtokuntien asemaa neuvotteluissa sekä vahvistaa tuotantoalueita. Se myös keventää hallintoa, selkiyttää johtamista ja organisaatiota. Kaikkiaan uudistuksen tavoitteena on uuden toimintamallin tavoitteiden toteuttaminen. (Hakari 2009.)

Sisäisiä liikelaitoksia, joilla on omat johtokunnat, ovat Infratuotanto, Tilakeskus, Tampereen kaupunkiliikenne, Tampereen Ateria sekä Tampereen Logistiikka. Ulkoisia liikelaitoksia ovat Tampereen Vesi, Tampereen tietotekniikka ja Tullinkulman Työterveys. Näillä on myös omat johtokuntansa.

3.2 Oulu

Oulussa kaupunginjohtaja ja kaksi apulaiskaupunginjohtajaa johtavat kaupunkia. Toisen apulaiskaupunginjohtajan vastuulla on palvelujen järjestäminen ja toisen vastuulla on omistus ja tuotanto. Palveluista vastaavan apulaiskaupunginjohtajan vastuulla ovat sosiaali- ja terveystoimen tilaaja- ja tuottajaorganisaatiot, liikuntatoimi, nuorisotoimi, opetustoimi, sekä kulttuuritoimi sekä seudullinen ympäristötoimi. Poliittisesti sosiaali- ja terveystoimen palvelutuotantoa sekä seudullista ympäristötointa johtavat johtokunnat. Muita edellä mainittuja toimialoja johtavat lautakunnat. (Ahonen 2003.)

Omistuksesta ja tuotannosta vastaavan apulaiskaupunginjohtajan alaisuudessa ovat tekninen keskus, rakennusvalvontavirasto sekä liikelaitokset. Näillä molemmilla on poliittisesti nimetyt lautakunnat. Sen lisäksi alla olevan kuvan mukaisesti liikelaitoksilla on omat, poliittisesti valitut johtokunnat. Oulun Vettä, Oulun Satamaa, Oulun Jätehuoltoa sekä Nallikari Campingia ohjaa yksi yhteinen johtokunta, liikelaitosten johtokunta. (Ahonen 2003.)

Tilaja-tuottajamallin ensimmäiset pilotit käynnistyivät Oulussa vuonna 1997 yhtenä osana silloista talouden tasapainotusohjelmaa. Tilaja-tuottajamallilla, menojen leikkauksella, rationalisointi- ja toiminnan tehostamisprojekteilla kaupungin palvelutuotannossa haettiin ratkaisua vuoden 1997 ennustettuun alijäämään sekä vuoden 1998 alijäämäiseen talousarvioon. Tasapainotusohjelman yksi osa muodostui palvelurakenteen kehittämisohjelmasta, jonka tavoitteena oli siirtyä vähitellen tilaja-tuottajamalliin. Oulussa tilaja-tuottajamallia on kutsuttu ydinkunta-palvelukuntamalliksi. Ydinkunta-palvelukuntamallin keskeiseksi, pitkän aikavälin tavoitteeksi asetettiin palvelutuotannon tehokkuuden ja taloudellisuuden lisääminen ilman, että laatu ja palvelujen taso kärsisi. Tavoitteeksi tasapainotusohjelmalle ja strategian mukaisille palvelurakenteen uudistuksille asetettiin, että niiden pitäisi hillitä menojen nousua vuosittain yhdestä kahteen prosenttia. (Martikainen & Meklin 2003:25.)

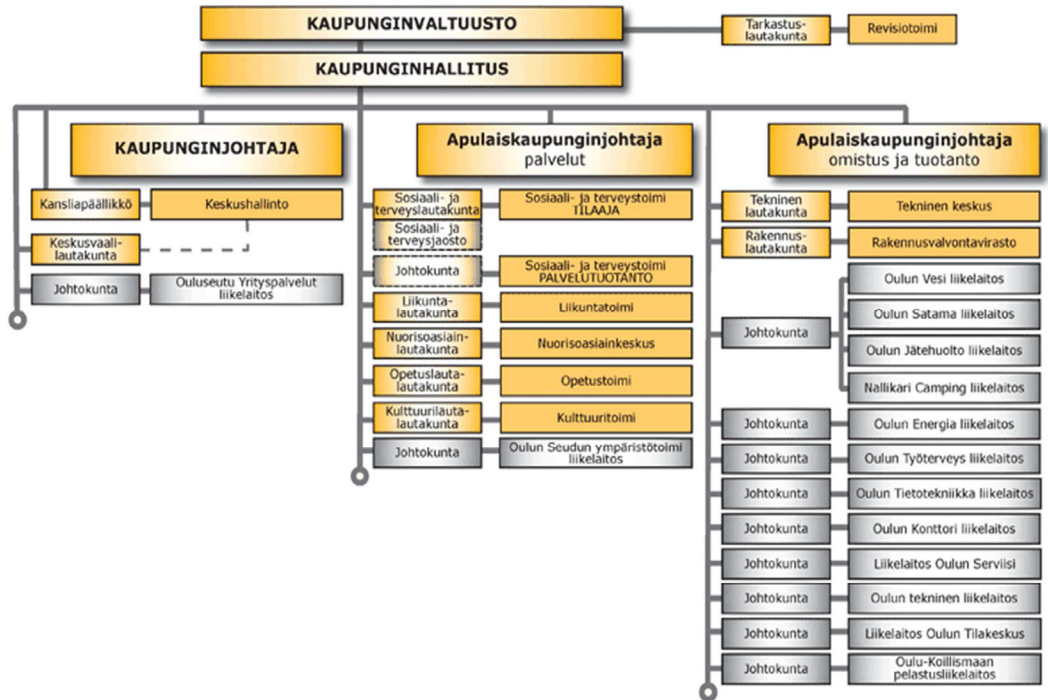
Oulussa ydinkunta-palvelukuntamalliin on siirrytty vähitellen ja maltillisesti. Päivähoidosta ja tekniseltä sektorilta mallia on vähitellen laajennettu muillekin palvelualueille. Mallin käyttöönotossa voidaan erottaa tiettyjä vaiheita. Poliittiset periaatepäätökset tehtiin kesäkuussa 1998 ja pilottivaihe oli vuosina 1999–2001. Eri hallintokunnat ja palvelut olivat kokeiluvaiheessa vuosina 2001–2004, minkä jälkeen mallia vakiinnutettiin ja systematisoitiin 2005–2007. Lopulta ydinkunta-palvelukuntamallia toteutettiin, seurattiin ja hienosäädettiin 2008. (Kuopila ym. 2007:90.)

2000-luvun alusta Oulussa on alettu painottaa strategisen johtamisen merkitystä ja osaamista, ja Oulussa nähdäänkin, että päämäärän saavuttamiseen tarvitaan hyvää strategista johtamista. Tärkeimpänä välineenä tavoitteen toteutumisessa nähdään juuri tilaaja-tuottajamalli. (Kuopila ym. 2007:91.)

Martikaisen ja Meklinin tekemä tutkimus Oulun kaupungin ydinkunta-palvelukuntamallista osoittaa, että irtautuminen perinteisestä kuntaorganisaatiomallista ei ole sujunut ongelmitta. Sekä tilaajalla että tuottajalla on tutkimuksen mukaan vielä tekemistä. Tutkimuksessa kuitenkin huomautetaan, että muutoksen sisäistämiseen tarvitaan luonnollisesti aikaa. Vaikka tutkimus on julkaistu seitsemän vuotta sitten, jo silloin on nostettu esiin ongelma, että tuottaja pyrkii myymään pakolla sopimukseen tiettyjä palvelukokonaisuuksia. Tutkimuksessa todetaan kuitenkin, että tämä tiedon asymmetriaan liittyvä ongelma poistuu, kun tilaaja saa lisää asiantuntemusta eikä sen tarvitse käyttää tuottajaa enää asiantuntijana esimerkiksi tarjouskilpailuja valmisteltaessa. (Martikainen & Meklin 2003:85–86.)

Kuitenkin seitsemän vuotta edellä mainitun tutkimuksen jälkeen, samoja haasteita on ratkaisematta edelleen. Tämän tutkimuksen haastatteluissa tulee selkeästi esille tuottajan dominanssista johtuvat ongelmat. Tutkijat ehdottavat yhtenä keskeisenä kehittämissuunnitelmaksi, että tilaaja- ja tuottaja on erotettava riittävän selkeästi. Tämä vaatimus koskee sekä viranhaltija- että luottamushenkilöorganisaatiota. Tilaajan ja tuottajan pitäisi toimia omien toimielimiensä alaisuudessa. Lisäksi Martikaisen ja Meklinin tutkimuksessa nostetaan esille koulutuksen tarve liikelaitosten johtokunnissa työskenteleville ja toisaalta painotetaan konsernihoitamisen näkökulman parempaa huomioimista. (Martikainen & Meklin 2003:89.)

OULU OULUN KAUPUNGIN HALLINNOLLINEN ORGANISAATIO 1.1.2009
 kaupunginjohtajan ja apulaiskaupunginjohtajan vastuualueittain



Kuva 5. Oulun kaupungin nykyinen organisaatiokaavio

3.2.1 Oulun kaupunki kohti prosessimaisesti toimivaa organisaatiota

Oulussa ollaan siirtymässä uuteen johtamismalliin, Oulun malliin. Johtamisjärjestelmää ja organisaation kehittämistä on valmistellut vuoden 2010 aikana poliittisista luottamushenkilöistä koottu toimikunta. Sen tukena on toiminut kaupungin viranhaltijajohdosta koostunut valmisteluryhmä. Lisäksi on käyty dialogia hallintokuntien kanssa. Tämän työn pohjalta on valmistunut esitys Oulun kaupungin johtamisjärjestelmäksi. (Oulun malli 2010:2.)

Johtamisjärjestelmän uudistamista on kuitenkin valmisteltu useamman vuoden ajan, jo syksystä 2007 alkaen. Sysäys uudistamiselle oli tullut, kun kaupungin palvelujohtoryhmä oli vierailnut Nackan tilaaja-tuottajamalliin. Johtamisjärjestelmän uudistamista on perusteltu muun muassa seuraavilla perusteilla. Asiakaslähtöisyyttä halutaan lisätä kaupungin toimintatavassa. Johtamisjärjestelmän toimijoiden roolit ja vastuut ovat olleet osin epäselviä. Lisäksi poliittinen johtamisjärjestelmä on kaivannut selkeyttämistä ja konsernin strateginen kokonaisujohtaminen on ollut vahvistamisen tarpeessa. Omistajaohjaus kaipaa vahvistamista ja terävöittämistä. Tilaajatoimintaa on vahvistettava ja koordinoitava nykyistä paremmin. Kuten tämäkin selvitys osoittaa, tuotannon strateginen ohjaus on heikkoa ja tuotanto toimii liian itsenäisesti. Palvelutuotantoa pitää kehittää nykyistä enemmän asiakaslähtöisinä prosesseina, joissa vaikuttavuus optimoidaan. Hallinto-, asiantuntija- ja tukipalveluja aiotaan edelleen keskittää, jotta tuottavuus ja laatu paranisivat. (Oulun malli 2010:2-3.)

Oulun alueella on käynnissä monikuntaliitos, jossa Haukiputaan, Kiimingin, Oulun, Oulunsalon ja Yli-Iin kunnat liittyvät Ouluun ja suur-Oulu aloittaa vuoden 2013 alusta. Oulun kaupunki kasvaa tämän monikuntaliitoksen myötä Suomen viidenneksi suurimmaksi kaupungiksi. Vuoden 2009 lopun (31.12. 2009) liitoskuntien yhteenlaskettu asukasmäärä oli 182 528. (Oulun kaupunki 2010 a.)

Oulun kaupunki on valmistellut siirtymistä prosessijohtamiseen, jossa on määritetty neljäksi pääprosessiksi hyvinvointi-, sivistys- ja kaupunkikulttuuri, kaupunkiympäristö sekä elinvoima. Kaupunkiympäristö-prosessi keskittyisi teknologiaan, tekniikkaan ja infraan sekä kaavoitukseen. Elinvoimaprosessi vastaisi puolestaan elinkeinotoimen kehittämisestä ja siihen liittyvästä toiminnasta. Edellä mainitut prosessit olisivat niin sanottuja lautakunnan alaisia pääprosesseja, ja tuotanto järjestettäisiin sopimusohjausperusteisesti. Mallissa strategiset päätökset palveluiden määrästä, laadusta ja laajuudesta jäisi tilaajalautakunnille. Vuosittaiset strategiset linjaukset tekisi kaupunginhallitus. (Pennanen: 2010.) Palvelujen keskiöön nostetaan kuntalainen ja asiakas. Tavoitteena ovat mahdollisimman saumattomat ja hyvin toimivat palveluketjut. Vanhasta ja siloutuneesta sektorihallintokeskeisestä toimintatavasta halutaan siirtyä moniammatillisiin palveluketjuihin ja – prosesseihin. Sopimusohjaus on kantavana periaatteena palvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa. Monituottajamallilla halutaan tuottaa yhä suurempi osa palveluista. Se edellyttää kiinteää yhteistyötä alueen yritysten ja kolmannen sektorin toimijoiden kanssa. Yhdistämissopimukseen on myös kirjattu, että Uuden kunnan palvelujen järjestämisen ja tuottamisen toimintatapa rakentuu sopimusohjaukselle. Kuntalaislähtöisyyttä korostetaan ja kuntalaisen asemaa monikanavaisessa palvelujärjestelmässä vahvistetaan. Palveluja kootaan moniammatillisesti yhteisiksi palveluprosesseiksi, jolloin sektorihallintokeskeisestä toimintatavasta siirrytään kuntalais- /asiakaskeskeiseen toimintatapaan ja mahdollisimman saumattomiin ja hyvin toimiviin palveluketjuihin. Palvelutuotantoa kehitetään monituottajamallin suuntaan. Se lisää kunnan tarvetta kiinteään yhteistyöhön alueen yritysten, yhdistysten ja järjestöjen kanssa. (Oulun malli 2010.)

Organisaatioon perustettaisiin tilaajajohdolle foorumi, tilaajaryhmä, joka vastaisi koordinaatiosta. Tämä vahva ryhmä valmistelisi tilaajakokonaisuudet ja se olisi poikkihallinnollinen kokonaisuus. Vuositason sopimukset hoidettaisiin edelleen sopimusohjauksella, mutta tavoitteena on perustaa myös ryhmä, jossa tuottajien ja tilaajien yhteinen tahtotila pystyttäisiin linjaamaan useammin. Vetovastuu tilaajan ja tuottajan yhteisestä ryhmästä kuuluisi prosessin omistajalle. (Pennanen: 2010.)

Tämän hetkisen suunnitelman mukaan sisäisille operatiivisille tuotantoyksiköille ei tulisi erillistä johtokuntaa, siis poliittista johtokuntaa. Ne korvattaisiin operatiivisilla johtokunnilla, joka koostuisi puhtaasti virkamiehistä. Ne huolehtisivat, että tilaajan kanssa solmittua sopimusta toteutettaisiin. (Pennanen: 2010.)

3.3 Analyysi haastatteluista

3.3.1 Nykyisen tuotannon johtamisen mallin hyvät ja huonot puolet

Tuotantoa johdetaan kahta kautta: ensimmäiseksi tilaamisen kautta tapahtuvalla sopimusohjauksella ja toiseksi pääasiassa kaupunginvaltuuston ja -hallituksen omistajaohjauksella keskushallinnon valmistelun tukemana. Sekä Tampereella ja Oulussa haastatellut konsernihallinnon edustajat sanoivat selvästi, että tilaajana toimivan lautakunnan ja tuotantojohtokunnan välillä ei ole tasapainoa. Ideaalitalanteessa tilaajalautakunnan pitäisi olla vahva, koska sillä on resurssit. Tuotannon puolestaan pitäisi sopeutua siihen, mitä tilaaja tilaa.

Sen tilaajan pitäis olla vahvempi. Tilaajalla on ne eurot, sen pitäis pystyä, nyt kuitenkin niin, että sehän ei millään hierarkkisella ohjauksella sano, että sitä ja tätä, vaan sen pitää pystyä sillä sopimuksella sanomaan. Sen pitää pystyä tekemään semmoset sopimukset sinne, että mitä sitä tulee ja mitä laatua ja niin edelleen.

No nyt meillä tuotteistamiset ja kaikki on kuitenkin vähän vielä lapsen-kengissä, et se ei oo ihan niin yksinkertasta, ja pitää ymmärtää, että tää on pitkä kehityskulku varmasti, että sitte ollaan siellä, mutta kuitenkin tänä päivänä hyvin pitkälle se tuotanto minun käsityksen mukaan niin piut paut piittaa siitä, että okei, no tehdään ne sopimukset tilaajan kans, mut sitte tehdään edelleen sitä mitä on ennenki tehty.

Haastateltujen konsernihallinnon edustajien mielestä tilaajana toimiva ja strategisia päätöksiä tekevä kaupunginvaltuusto sekä -hallitus eivät kuitenkaan ohjaa tuotantoa, vaan tahtipuikkoa heiluttaa tuottaja. Poliittisen tuotantojohtokunnan, ylisuuren oman tuotannon ja siitä seuraavan sisäisen monopolin sekä asiakasrajapinnasta tulevan paineen takia johtokunta pääsee omilla päätöksillä dominoimaan ja menee tilaajalautakunnan yli jopa valtuustoon saakka. Tästä saattaa olla seurauksena hintojen nostaminen tai tilaajan pakottaminen lisätilaukseen. Ongelmia ilmenee niin sosiaali- ja terveyssektorilla kuin muissakin tuotantoyksiköissä. Eräs konsernijohdon edustaja nosti esille myös ongelmana sen, että järjestöt pyrkivät johtokunnissa turvamaan omat etunsa.

Kun meidän johtokunnat on nimetty samoilla poliittisilla perusteilla, kun lautakunnat mandaattiajattelua myöten ja tässähän uskaltaa varmaan sanoa myös se, että siellä on järjestöjen intressit huomioitu kohtuullisen hyvin, niin monet jäsenet eivät ole ymmärtäneet, enkä tiedä, onko sitä välitetty ees kauheesti, että vaikka se johtosääntö, jos tarkkaan lukee, niin ei siinä poliittiselle toiminnalle kauheesti pitäis olla tilaa, vaan nimenomaan se, alunperin on tarkotettukin, että johtokunnan pitäis toimia kuin minkä tahansa yhtiön hallituksen. Eli ajaa sen yksikön etua ja tukea johtoa sen pyrkimyksissä, mitä omistaja on antanu niitten tavoitteitten hoitamisessa.

Oulussa haastateltu konsernijohdon edustaja totesi, että järjestelmässä kaksi asiaa ei ole kunnossa. Ensimmäiseksi poliittisessa päätöksenteossa strateginen johtaminen ei toimi. Toiseksi omistajaohjausta on selkeytettävä. Toiminnan roolit ovat myös epäselvät.

Samoin poliittisessa johtamisessa erityisesti, strateginen johtaminen ei toimi, jos se suomeks sanotaan.

Tuotannon johtokunnan pitäisi konsernihallinnon edustajien mukaan keskittyä tuotannon johdon tukemiseen, jotta tuotannon johto onnistuisi kahdessa tärkeimmässä tehtävässään. Ensimmäiseksi tuottajan pitäisi toteuttaa tilaus ja tilaajan kanssa tehty sopimus sillä laadulla ja määrällä, mitä on tilattu. Tuottavuuden etsiminen ja tuotannon tehokkuus, tuotantotalous pitäisi olla tuotannon toinen päätehtävä.

Toisaalta eräs haastateltu johtokunnan puheenjohtaja näki haasteena sen, että kaupungin oman tuotannon on vaikeaa sanoa asiakkaalle, että emme tätä sairautta tai ongelmaa hoida, koska sopimuksessa siitä ei ole mainintaa. Vastaavasti haastatellun mielestä ulkopuolinen palveluntuottaja voi näin menetellä. Eli kaupungin oma palvelutuotanto joustaa haastatellun mielestä yksityistä enemmän. Toisaalta sopimusneuvotteluissa on myös epäonnistuttu. Esimerkkinä johtokunnan puheenjohtaja nosti toimeentulotuen. Sopimuksessa palkittiin vain siitä, kuinka paljon myönteisiä toimeentulopäätöksiä annettiin, mutta sopimuksessa ei ollut sovittu kielteisistä toimeentulotukipäätöksistä.

Sekä haastatellut virkamiehet että poliitikot näkivät tärkeimpänä tilaaja-tuottajamallin onnistumisena ja suurimpina etuina läpinäkyvyyden lisääntymisen ja kustannustietoisuuden kehittymisen. Hyvänä puolena nähtiin myös se, että hierarkia on mataloitunut perinteisestä hierarkkisesta johtamismallista. Valta on nyt sillä, joka allekirjoittaa palvelusopimuksen.

3.4 Tilaaja-tuottajamallin rajoitteita

3.4.1 Henkilöstöpolitiikka ja kilpailukyky

Vaikka valtaa ja päätäntävaltaa on lisätty, tilaaja-tuottajamallin heikkoutena tuotannon johtokuntien puheenjohtajat ja tuotantojohtajat näkivät siis erityisesti kuitenkin sen, ettei tuottaja pysty organisoimaan riittävän vapaasti omaa toimintaansa, vaan konsernijohdolta ja keskushallinnolta tulevat ohjeet ja reunaehdot kahlitsevat liikaa tuotannon kehittämistä.

Isona asiakokonaisuutena tuotantojohtajat nostivat huonon mahdollisuuden vaikuttaa henkilöstöasioihin. Toisaalta myös konsernijohto tiedosti hyvin ne ongelmat, jotka liittyvät tuotannon mahdollisuuksiin vaikuttaa oman tuotantoyksikkönsä henkilöstöpolitiikkaan. Toiminnan tehostamisen ohella esille nousi keskeisesti esille myös sairauspoissaolojen vaikutus kilpailukykyyn. Eräs tuotantojohtaja otti esimerkin, jossa työterveyshuollon kanssa oli selvitetty vajaakuntoisten osuutta työntekijöistä. Sairauspoissaolot olivat kaksinkertaiset verrattuna muuhun kaupunkiin.

Myös luottamushenkilöt kiinnittivät asiaan huomiota. Päälinjaukset tulevat konsernihallinnosta. Samalla kysyttiin, millainen rooli jää tuotantoyksiköille.

Että ei irtisanota kettää ja ei lomauteta kettää ja mitä siellä nuita on. Sielähän on niitä, periaatteita tullee sieltä. Että mikä on sitten se meidän oma henkilöstöpolitiikka.

Erään haastateltavan mukaan työvoimavaltaisilla palvelualoilla yhden tuotantoyksikön kuluista 80 prosenttia on henkilöstökuluja. Työvoiman liikuteltavuus nousi yhtenä henkilöstövoimavarojen johtamisen tapana esiin. Tulospalkkauksen osalta todettiin, että se oli jäänyt ainoastaan kokeilun tasolle.

Toisaalta eräs haastateltu johtokunnan puheenjohtaja nosti esille kysymyksen, kuinka huolehditaan jatkuvuudesta ja ikärakenteen muuttumisesta samalla, kun yrittään supistaa henkilöstöä eläköitymisen kautta. Kun linjauksena on, että eläkkeelle siirtyvän työntekijän tilalle ei oteta uutta henkilöä, ikärakenne vääristyy.

Henkilöstön keski-ikä on yli 50 vuotta, sehän on 51 vuotta jotakin. Ja aika nopeesti nousee. Ja periaatehan meillä on se, että kun henkilö jää eläkkeelle, niin sitä paikkaa ei välttämättä sitten täytetä. Vaan, mutta pakko on, jotta yleensä toi yksikkö on, kehittyy ja pysyy pystyssä, niin siellä on pakko sitä henkilöstön ikärakennetta muuttaa.

Eräs johtokunnan puheenjohtaja kantoi huolta, kuinka ihmiset jaksavat työelämässä jatkuvien säästöpainoiden alla. Toisaalta vastaaja nosti esille myös johtamisen merkityksen uusien työtapojen etsimisessä. Ikäjohtaminen on yksi tärkeimpiä asioita, johon julkisen sektorin on puututtava.

Varsinkin matalapalkkaisissa palveluammateissa johtamiseen on panostettava merkittävästi, kun tuottavuutta halutaan kehittää. Tämän tutkimuksen johtopäätöksissä esitetään tiettyjä kehittämisehdotuksia.

Ja sitte toisaalta se, että miten saaha se henkilökunta pysymään näissä talkoissa mukana. Kun nyt tuntuu, että ens vuoden tavote aika toivottomalta niillä ja sitten taas saaha, että niitä vielä pitää puskea ja vielä pitää pohtia, miten voitais tehdä asiat toisin.

3.4.2 Tukipalveluiden hankkiminen

Toisena huomattavana epäkohtana tuotantojohtajat ja johtokuntien puheenjohtajat nostivat esille, että heidän pitää hankkia erilaiset tukipalvelut kaupungin omilta tuottajilta. Tässä tukipalveluilla tarkoitetaan esimerkiksi tietotekniikkaa, tiloja sekä ateriapalveluja. Tuotantojohtajien ja johtokuntien puheenjohtajien mielestä epätaasa-arvoisuutta on se, että tilapalveluiden hinnat voivat nousta vuodessa esimerkiksi kahdeksan prosenttia, mutta tilaajan antamat määrärahat nousevat huomattavasti vähemmän. Eli tilaaja antaa tuottajalle tilat, joissa sen pitää toimia, eikä tuottaja voi valita, missä se voi toimia. Vaikka tuotantojohtajat näkivätkin palveluverkkoratkaisut tärkeänä ohjauskeinona, he katsoivat, että heidän pitäisi pystyä valitsemaan itse tukipalveluidensa tuottajat.

Mut se, että miksi me ei hintavertailussa pärjätä, siis meidänhän kädet on, meillä on hyvin merkittävä kustannuserä on meidän sisäiset palvelut. Ne on täysin monopolisoitu tässä kaupungissa.

Me ei päästä pelaamaan. Kaupunginhallitus määrittelee hinnat ja me ostamme näiltä monopoliteilta. Että tällaista teatteria ei ole siis yksityisillä.

Ja tää perustuu aika pitkälle siihen, että silloin kaupungin nää pakolliset tukipalvelut, kuten tilakeskus, palvelukeskukset ja liikelaitokset eivät olis välttämättä, tai ei olis automaattisesti meidän asiakkuuksia enää. Vaan me voitais arvioida niitä muiden palveluntarjoajien kanssa.

Toisaalta eräs konsernijohtajan edustaja tyrmäsi väitteet kahdeksan prosentin kustannusten noususta. Konsernijohto selitti kahdeksan prosentin kustannusten nousua peruskorjauksista johtuvilla vuokran korotuksilla.

Ei, ei, tää on just näitä tämmösiä nää on näitä kaupunkilegendeja, ne ei, mä tiedän että ku sä oot haastatellu tuotantojohtajia, niin sieltä tulee tämän-tyyppisiä kaupunkilegendeja, ne ei pidä paikkaansa. Ei tilakeskukselle anneta yhtään sen isompaa välystä nostaa kuluja.

Eivät ne yleiskustannukset saa nousta yhtään sen enempää kun tuolla muuallakaan. Muutenhan tämä olis ihan pöllöä tämä homma.

Tuotannon pitää siis käyttää sekä Tampereella että Oulussa keskitettyjä palveluita, kuten esimerkiksi tilapalveluita ja taloushallinnon palveluita. Myös henkilöstöpolitiikkaan pätee kaupungin yleiset linjaukset. Konsernijohto tiedostaa, että nämä kaventavat tuotannon johtamisen liikkumavaraa ja pienentävät tuotantojohtajan vaikutusmahdollisuuksia. Konsernijohtajan mielestä päätösvallan delegointia voidaan lisätä sekä hierarkkista ja byrokraattista ohjausta vähentää.

Tampereen konsernijohto on tietoinen tuotannon vaikutusmahdollisuuksien rajallisuudesta.

Eli tuotannon johtamisen liikkumavara on toisaalta sitten edelleen aika suppee näissä hyvinvointipalveluissa. Eli että se tuotantojohtaja ei kuitenkaan pääse johtamaan riittävästi.

Tampereen konsernijohdon edustaja katsoi, että vaikka valtaa valta on delegoitu tuotantojohtajalle, niin tuotantojohtajan alainen organisaatio on vielä aika raskas ja hierarkkinen. Konsernijohdon mielestä pitäisi saada enemmän asiakaslähtöistä organisoitumista. Onko uudistamista pohdittu tarpeeksi tai onko mietitty tarpeeksi, että tehdäänkö oikeita asioita ja onko uudistumisen tarvetta. Konsernijohdon mielestä vastuun hajautuksen käänttöpuolena on, että tuotanto ei ole vielä riittävästi johdettu. Konsernijohdon mielestä puuttuu se, että se itse itseään johtaisi, kehittäisi ja rakentaisi tuotanto-organisaationsa tehokkaaksi, asiakaslähtöiseksi ja laadukkaaksi. Konsernijohdon mielestä vanhat toimintatavat elävät siellä hyvin syvässä ja ne estävät monia hyviä asioita toteutumasta, vaikka rakenteet periaatteessa mahdollistaisivatkin uudet tavat toimia.

Vaan se on tärkeä kaupungin päättää, että mitkä palvelut on kaupungille ydinpalveluita ja mitä pidetään omissa hanskassa. Että meillä on ihan sama juttu, että tilaaja saattaa ilmottaa, että tuotantoyksikkö ajetaan alas, yksikköön jää ne henkilöt, tekee niillä mitä tekee. Ostetaan sit sitä palvelua muualta. Ja sama koskee meitäkin, että meitä tilaaja uhkailee tavallaan, että tilaa palvelua muualta. Ja silti resursseihin ei voi koskea tässä mallissa.

3.5 Kilpailutuksessa ongelmana näennäismarkkinat ja huono hankintaosaaminen

Eräs haastateltava nosti mielenkiintoisen ja hänen mielestään mielestä aran aiheen esille, kun hän kertoi, että eräässä melko laajassa kilpailutuksessa kilpailutetun palvelukokonaisuuden hinta nousi huomattavasti. Syyksi tähän haastateltava mainitsi näennäismarkkinoista johtuvan kilpailun puutteen. Kilpailutuksessa ei ollut mukana kaupungin omaa palvelutuotantoa.

Kaupungin on melkein otettava kaikki ne paikat, mitä tarjotaan.

Se oli kaupungille kallis kierros.

Haastateltavan mielestä kilpailuttaminen olisi voitu myös korvata sopimuksen avaamisella ja tarkentamisella, koska kyseisen ulkopuolisen palveluntuottajan ja kaupungin välillä oli olemassa jo sopimus. Kaupungin omissa palvelusopimusneuvotteluissa hinnankorotuksiksi oli sovittu 3–4 prosenttia, mutta kyseisen tarjouskilpailun jälkeen ulkopuolisen palveluntuottajan tarjoaman palvelun hinta nousi melkein kaksinkertaiseksi. Lisäksi haastateltavan mielestä on epäoikeudenmukaista, että pitkien sopimusten takia ulkopuoliset palveluntuottajat eivät joudu kaupungin omien säästöohjelmien toteuttajaksi vaan kalliit sopimukset maksatetaan kaupungin oman palvelutuotannon säästövelvoitteilla. Kaupungin oma palvelutuotanto voidaan vastaajan mielestä sitä vastoin kesken sopimuskaudenkin vaatia mukaan säästötalkoisiin. Haastateltavaa häiritsi yksityisen palveluntuottajan kanssa sovitettavat pitkäkestoiset sopimukset samalla, kun kaupungin oma palvelutuotanto joutuu elämään lyhyillä sopimuksilla.

Ajattele, että jos olisimme vielä enemmän yksityisen sektorin palvelun tuottajien varassa. Silloin pitäisi veroja nostaa vielä paljon enemmän.

Eräs tuotantojohtaja puki sanoiksi tuotannon johtamisen kaksoishaasteen. Samalla kun pitää säästää, täytyy pitää huolta valtio-päämiehen asettamista velvoitteista koskien esimerkiksi hoitotakuuta ja sosiaalitakuulainsäädäntöä. Kuten alla olevassa katkelmasta käy selvästi ilmi, tuottaja on puun ja kuoren välissä, kun sen pitää taiteilla säästöpainneiden ja toisaalta samalla täytyy pitää kiinni hoitotakuun toteutumisesta.

Me ei tavallaan siis tämmösessä raa'assa hintakilpailussa me ei tulla koskaan pärjäämään, koska meidän, niin kun sanot, kädet on sidottu, kädet on sidottu. Kyllä me henkilöstömenoja voidaan sopeuttaa, se ei oo konsti, vaikka ei irtisanotakaan. Esimerkiksi omassa, kahden tuhannen ihmisen tuotantoalueella on kuitenkin niin paljon tapahtunut tulemisia ja menemisiä, poislähtemisiä muistakin syistä kuin eläköityminen. Että kyllä me henkilöstömenoja päästään raa'astikin sopeuttaa. Jos niin kun halutaan. Tänä vuonna kuitenkin esimerkiksi epäonnistuttiin. Ei pysytäkään talousarviossa, mutta siihen on tietysti syytä, kun tilaaja on vaatinut, että teidän kuitenkin täytyy tehdä sitä ja sitä. Mutta että se pystytään kuitenkin teknisesti tekemään, mutta sitten on hankaluus. On toisaalta hoitotakuulainsäädäntö ja toisaalta sosiaalitakuulainsäädäntö, joka kaikkien palvelutuotteitten osalta määrittelee käsittelyajat ja muut. Ja tilaaja niskassa, joka sanoo, että teidän on lakia noudatettava. Vaikka sulta viedään 5 miljoonaa euroa henkilöstömenoja pois. Siis se voidaan teknisesti tehdä, mutta siitä seuraa ikäviä asioita, jos me sen toteutamme; Hoito- ja sosiaalitakuut ei kenties toteudukaan.

3.6 Tuotannon ohjaus ja johtaminen

Haastatteluissa ilmeni, että sopimuksellisen toimintatavan myötä työmäärä on entiseen hierarkkiseen toimintatapaan verrattuna kasvanut. Sopimukset on neuvoteltava ja esimerkiksi Tampereella haastatellun tuotantojohtajan mukaan hän käy sopimusneuvotteluissa kolmen lautakunnan kanssa kauppa. Lisäksi seuranta työllistää. Vanha hierarkkinen toimintatapa oli koettu yksinkertaisemmaksi ja helpommaksi.

Se on melkonen neuvottelurumba noin teknisesti, kun neuvotellaan seuraavan vuoden sopimukset ja sitten neljännesvuosittain seurataan kaikkia, seittemän seuraavan vuoden aikana. Kokousbyrokratia on kasvanu, mutta se kuuluu tähän malliin. Jos toinen tilaa, toinen tuottaa, siitä on neuvoteltava ja sopimukset tehtävä, se vaan kuuluu tähän. Siinä mielessä entisessä elämässä oli helpompaa, kun valtuusto löi marraskuussa budjetin ja lautakunta vahvisti käyttösuunnitelmaan seuraavalle vuodelle. Sen jälkeen sait porukoit-tes kanssa vaan toteuttaa sitä kyselemättä keltään yhtään mitään.

Oulun konsernijohto piti kaupunginhallituksen suunnasta tapahtuvaa omistajaohjausta onnistuneena, mutta johtokunnat eivät ole kuitenkaan pystyneet vastaamaan toteuttamaan sitä roolia, mikä heille kuuluu.

Omistajaohjauksessa asetetaan tulos-, tuottavuus-, ja tehokkuustavoitteet, jotka sitovat tuotannon johtoa. Johtokunnan pitäisi tukea operatiivista johtoa niin, että tuotannon yksikkö saavuttaisi nämä tavoitteet. Haastatellun konsernihallinnon edustajan mielestä johtokunnat eivät ole pystyneet kuitenkaan ottamaan tätä roolia. Johtokunnan tehtävänä pitäisi siis olla johdon tukeminen tehokkuudessa, tuottavuustavoitteen saavuttamisessa ja toisaalta palvelukyvyyn turvaamisessa. Jos kaupunginvaltuusto tai -hallitus on omistajapoliittisessa linjauksessa määritellyt, että tietty liikelaitos säilytetään ja sitä kehitetään tiettyyn suuntaan tietyllä volyyymilla ja resursseilla, johtokunnan pitäisi pystyä tukemaan johtoa valtuuston määrittelemien isojen tavoitteiden sisällä. Tätä työtä pitäisi ohjata liiketoimintasuunnitelma, jonka johto laatii valtuuston asettamien tavoitteiden mukaiseksi. Johtokunnan pitäisi pystyä luomaan liiketoimintasuunnitelman strateginen linja.

Tampereella tuotantojohtajia hämmensi monesta suunnasta tuleva konserniohjaus. Ensimmäiseksi he nostivat esille tilaajan kautta tulevan sopimusohjauksen. Toiseksi he nostivat esille mini-HYKEN esikuntineen. Ristiriitaisena nähtiin, että tavoitteet voivat olla erilaisia.

Ja se aiheuttaa nyt hämmennystä ja kun tavallaan tulee kahdesta suunnasta, tulee tähän johtamiseen paineita, vaatimuksia siis sopimusohjauksen kautta tilaajalta. Sit niitä tulee konserniohjauksesta, eli Hakarin puljusta. Ja saattaa olla niin, että vähän eri asiaakin odotetaan. Ei oikein tiedä, ketä uskoo välillä.

Tuotantojohtajat näkivät, että mini-HYKE on konsernin puolella eli siellä, missä on konsernikin. Toisaalta tuotantojohtajat painottivat myös, että tilaaja on tilaajalautakunnan alla eikä konsernihallinnossa. Tuotantojohtajat katsoivat, että tilaaja on yksi poliittisen pelikentän keskeinen edustaja.

Kolmanneksi tuotantojohtajat nostivat esille konsernihallinnon ryhmät eli TALSAn ja henkilöstöryhmän. Neljäntenä he nostivat esille sitten vielä johtokuntien ohjauksen, jota he kuitenkin pitivät ohuena.

Toisaalta eräs konsernijohtajan edustaja nosti esille sen, että yritykset ovat organisoituneet matriisiorganisaatioiksi. Sellaisessa toimiminen vaatii esimiehiltä myös erilaisia taitoja ja valmiuksia kuin perinteinen hierarkkinen malli.

Kaikki mejän suurimmat yritykset toimii matriisissa. Siis kaikki. Mistä löydät yrityksen, joka ei toimi matriisissa? Matriisissa toimiminen tarkoittaa aina näitä haasteita, että kuka on se, joka sanoo sen viimesen sanan ja kuka on se, joka estää sen osaoptimoinnin ja niin edelleen. Sillon se vaatii niiltä ihmisiltä paljo enemmän ja vaatii neuvottelutaitoja ja muita.

3.6.1 Kaksinkertainen hallinto

Tampereella tilaaja-tuottajamallin soveltaminen varsinkin sivistystoimeen herätti keskustelua. Kysyttiin, onko malli keinoitekoisen sektorilla, jossa ylivoimaisesti suurin osa palveluista tuotetaan kaupungin omana palvelutuotantona. Haastateltujen mielestä sopimusohjaus tuo kaksinkertaisia toimintoja esimerkiksi Tampereella, jossa lukiot ja ammattiopisto ovat täysin kaupungin ylläpitämät.

Mutta koska tässä on puhtaasti kysymyksessä oma tuotanto; Elikkä kaupungin ylläpitämät lukiot, kaupungin yksin ylläpitämä ammattiopisto, niin joissain tilanteissa tulee väistämättä mieleen se, että tää täysin omassa tuotannossa, niin tämmönen niin sanottu sopimusohjaus tuo kyllä kaksinker-tasia toimintoja.

Toisena esimerkkinä haastatteluissa nostettiin esiin lastensuojelun viranomaistoi-minta, joka on täysin kunnan vastuulla olevaa toimintaa. Vastaajan mielestä menee turhaa aikaa palvelusopimusneuvotteluihin, jossa saatetaan itsetänselvyyksistä neuvotella. Vastaaja kutsui tätä teatteriksi. Myös raportointia voisi erään tuotan-tojohtajan mukaan virtaviivaistaa. Tilaaja-tuottajamalli on seuraavan vastaajan mielestä tuonut tullessaan tuplaraportoinnin.

Me konserniohjaukselle raportoidaan ja käydään sätittävänä tuolla hallituk-sessa ja johtoryhmissä. Ja sitte samalla raportoimassa myöskin tilaajille, että se on tuplaraportointi.

Kyllä siinä mallissa on vielä päällekkäistä, mutta yhteistyön tarve on niin suuri kuitenkin, kun on kyse niistä rahoista ja sitten väkisellä tulee sitä pääl-lekkäisyyttä. Mä en osaa niinkään sanoa sitä, että miten se sinne palvelun saajalle näkyy. Mutta kun on kaks eri tavallaan organisaatiota ja on kuitenkin kaupungin toiminnasta kysymys, niin ei siltä voi välttyä. Sitä on vielä, sitä on siinä viranhaltijatyössä, valmistelutyössä, mutta kyllä sitä on myöskin pää-töksenteon, toiminnankin osalta. Että on aika paljon asioita, jotka päätetään lautakunnassa ja sitten on myöskin meillä.

3.6.2 Tilaaja-tuottajamallista luopuminen

Molemmissa kaupungeissa sekä luottamushenkilöt että virkamiehet ottivat kantaa siihen, että tilaaja-tuottajamalli jäykistää ja monimutkaistaa toimintaa turhaan tie-tyillä toimialoilla. Näillä toimialoilla ei ole kaupungin ulkopuolista tuotantoa. Opetus-toimi nousi tässä voimakkaimmin esiin. Samalla he kysyivät, eikö tilaaja-tuottaja – mallin mukanaan tuomia hyötyjä voisi saavuttaa muuten kuin ortodoksisella mallilla.

Ei voi olla päätyvästä siihen, että tää, tarvitaanko tässä ketjussa kahta lenk-kii tän kaltaisessa toiminnassa. Vai voisko ne tuoda jotenkin lähemmäks toisi-aan. Elikkä jopa kyseenalaistan tän nykyisenlaisen ortodoksisen mallin tässä. Että nää hyveet; Tuotteistaminen, läpinäkyvyys, taloudellisuus ja tehokkuus, seuranta ja muut, ne voidaan toteuttaa siitä huolimatta, ei niissä ole mitään pahaa. Että kyllähän näinkin pärjätään, monta vuotta jo.

Kosmeettinen tilaaja-tuottajamalli lyö leimansa myös johtokunnan työskentelyyn. Eräs johtokunnan puheenjohtaja piti turhauttavana vähäpätöisten asioiden pyöritte-lyä, kun todellisia tuotannon johtamiseen liittyviä asioita ei ole päätettävänä.

Meillä on erittäin hyvä johtokunta, hyvin aktiivisia ihmisiä ja monen alan ihmisiä ja se on mun mielestä ihan hyvä asia. Mutta se, että mikä mua ärsyt-tää suuresti on se, että mehän ollaan tämmösiä, me käsitellään kaikennäkö-siä raporteja ja kaikkia tän tyyppisiä. Että se on se meidän tärkein tehtävä. Ei meillä oo oikeastaan mitään päätettävää asiaa oo.

Myös aikaisemmissa tutkimuksissa tilaaja-tuottajamallin onnistumisen ehtona on todettu, että tarvitaan aito kilpailu ja markkinat. Jos kilpailu olisi aitoa, erilaisilla kannustimilla ja sanktioilla tehokkuutta voitaisiin rakentaa aivan eri tavalla. (Stenvall ja Airaksinen 2009: 101).

3.7 Tuotannon johtokunnan rooli sopimuksellisessa toimintatavassa

3.7.1 Johtokunnan asema kaupunginhallinnossa (suhteessa tilaajiin / konserniin, valtuustoon)

Tuotantojohtajat haluavat enemmän itsenäisyyttä toteuttamiseen tilauksen saatuaan. Esimerkiksi Tampereella eräs tuotantojohtaja toi havainnollisesti esiin tapauksen, jossa oli valmisteltu suhteellisen pitkälle menevä suunnitelma yksityiskohtia myöten palveluverkon tiivistämisestä. Kyseisessä suunnitelmassa olisi lakkautettu toimipisteitä ja keskitetty tiettyjä palveluita. Suunnitelma oli haastatteluhetkellä kuitenkin vielä menossa poliittiseen käsittelyyn eli tilaajalautakuntaan. Tuotantojohtajan pelkona oli, että suunnitelma romutetaan. Kyseisen tuotantojohtajan mielestä tilaajan ei pitäisi puuttua palveluverkkoon vaan tilaajan tehtävänä olisi ainoastaan valvoa sitä, että palvelu tuotetaan kuntalaiselle. Palvelusopimuksessa tosin määritellään, että tilaaja vastaa palveluverkosta. Haastatellun tuotantojohtajan mielestä ei ole oikein, että politiikka pääsee sanelemaan fyysiset puitteet ja rakenteet.

Tilaaja tulee pikkusen tuotannon astioille, koska musta se pitäis olla vaan, että se tilaaja tilaa sen palvelun, tuottaa se miten tykkääte..

Jos otetaan sillai tehtaanohtajana, niin se on aika hyvä malli. Sillai mä ajatelen nyt, että mitä mä teen, me tehdään siellä keskenämme.

Kehittämiskohteena Tampereen tuotantojohtajat nostivat esille tilaajan ja tuottajan välisen yhteydenpidon. He toivoivat, että se olisi vilkkaampaa. Syyksi huonoon yhteydenpitoon tuotantojohtajat näkivät tilaajan ylikuormittumisen.

3.7.2 Johtokuntien rooli päätöksenteossa

Sekä Oulussa että Tampereella johtokuntien puheenjohtajat olivat turhautuneet johtokuntien rooliin päätöksenteossa. Turhautumista aiheutti päätettävien asioiden puute, mutta toisaalta myös se, että johtokuntien tekemiä päätöksiä ei arvostettu tai jopa niiden yli käveltiin. Seuraavat kommentit kertovat selvästi johtokuntien puheenjohtajien ja poliittisten luottamushenkilöiden turhautumisen.

Kuitenkaan ei mallissa ole päätettävää oikeasti. Paitsi tilaajan ja tuottajan sopimukset. Ja nekin virkamiehen esityksestä tulla, mutta muutoin, niin mä oon leikkisästi sanonu, että pitääkö mun tuoda ulos vankka poliittinen mielite siitä, että koko johtokunta lakkautetaan.

Niin totta kai nää poliittisesti valitut luottamushenkilöt turhautuu siitä. Jos luottamushenkilövaltaa lähdetään vahvistamaan, niin kyllä tätä johtokunnan rooliakin pitäis päätöksentekijänä oleellisesti muuttaa niin, että siellä on oikeita asioita.

Johtokunnan päätöksiä ei arvosteta. Eli tavallaan kävellään yli niitten päätösten, jota johtokunnassa tehdään. Johtokunnan jäsenet ovat kokeneet tämän aika usein. Myös tuotantojohtaja on kokenut niin, että hänen esimiehensä eivät arvosta näitä johtokunnan tekemiä päätöksiä. Itse asiassa me keskusteltiin siinä yhdessä johtokunnan kokouksessa, jopa niin pitkälle meni, että meillä oli pari jäsentä, jotka sano, että mitä täällä kannattaa olla, kun ei näitä päätöksiä, näitähän ei noteerata missään tuolla ylempänä.

Eikö tää oo kaupungin tuhlausta, että me istutaan täällä ja meille maksetaan tästä palkkaa.

Mun mielipide on, että minä olen sen Hämeenlinnan mallin kannalla. Että tässä muodossa, mitä tehtäviä nyt on asetettu tilaajalautakunnalle ja johtokunnille, siis poliittisesti oli, että työjohtokuntia ei tarvita.

Tuotantojohtajat nostivat Tampereella esiin, että politiikkaa kuuluu tilaajapuolelle, tilaajalautakuntiin. Keskeisinä osa-alueina tuotantojohtajat nostivat esille esimerkiksi palvelutarpeen arvioinnit sekä mistä halutaan palveluita tilata.

Tilaajalautakuntien ja tuottajajohtokuntien roolit eivät ole selvät ja monet asiat käsitelläänkin samanlaisina päätösasioina molemmissa elimissä. Tämä tuli esille sekä Oulussa että Tampereella. Tämän epäkohdan toivat selvästi esille sekä tuotantojohtajat että johtokuntien puheenjohtajat. Tämä ihmetyttää johtokuntien jäseniä ja herättää heissä närää. Tampereen luottamushenkilöt näkivät tilanteen seuraavasti:

Mutta kun on kaks eri organisaatiota ja on kuitenkin kaupungin toiminnasta kysymys, niin ei siltä voi vältyä. Sitä on vielä viranhaltijatyössä, valmistelutyössä, mutta kyllä sitä on myöskin päätöksen teon, toiminnankin osalta. On aika paljon asioita, jotka päätetään lautakunnassa ja sitten myös meillä.

Toisaalta on myös esimerkkejä, joissa työnjako toimii ja yhteistyö sujuu hyvässä järjestyksessä. Voidaan siis selkeästi nähdä, että tilaajan ja tuottajan roolit ovat kirkastuneet.

Siis tilaajan kanssa tuotantosopimuksella seurustelu on ollu erittäin hyvää ja hedelmällistä. Esimerkkinä nyt, kun kaupunginhallitus asetti tän säästöotavotteen, se tuli suoraan tuotantojohtokunnalle. Mehän aukastiin niin tuotantosopimusneuvottelut ja käydään nyt tilaajan kanssa, miten tästä säästöstä sovittais. Elikkä tänä päivänä ollaan poistettu monet niistä kivistä, joita kengässä oli vielä kaks vuotta sitten.

3.7.3 Tuotannon johtokuntien rooli tuotantojohtajan esimiehenä ja sparraajana

Johtokuntien puheenjohtajien kokemukset johtokunnan merkityksestä ja vaikuttamismahdollisuuksista poikkesivat toisistaan merkittävästi. Eräs johtokunnan puheenjohtaja kommentoi, että johtokunnalle on annettu todella isoja ja painavia tehtäviä. Samalla hän pohti, kuinka niihin tehtäviin johtokunta pystyy vastaamaan. Yksi puheenjohtaja puolestaan kertoi menettelytavasta, jossa he ovat muodostaneet johtoryhmän johtokunnan puheenjohtajan, varapuheenjohtajan ja tuotantojohtajan sekä hänen varamiehensä ja sihteerin kanssa. Johtoryhmä kokoontuu johtokunnan kokousten välillä ja se käy läpi seuraavaan kokoukseen valmisteltavat asiat. Samalla hän peräsi osakeyhtiön hallituksista tuttua vastuuvakuutusta viitaten tällä suureen vastuuseensa päätöksenteossa.

Ja tuota, sanosin näin, että mä en yhtään enempää johtokunnalle kaipaa valtaa, mitä tällä hetkellä on. Mä kaipaan vastuuvakuutuksen.

Puheenjohtajilla oli kuitenkin erilaisia kokemuksia johtokuntien roolista. Myös tuotantojohtajien kokemukset vaihtelivat voimakkaasti. Eräs tuotantojohtaja kertoi kokemuksistaan edellisestä johtokunnasta. Se oli ollut hyvin passiivinen, mutta nyt puolestaan oli erittäin aktiivinen johtokunta. Tuotantojohtaja ja puheenjohtajat ovat lähes päivittäin tekemisissä. Voidaan perustellusti väittää, että tällaisessa tapauksessa johtokunta varmasti voi tukea tuotannonjohtajaa työssään.

Että hän on hyvinkin aktiivinen ihminen ja hakee uudenlaisia malleja, myöskin tapaa näitä muitakin johtoryhmiä kuin minun omaa johtoryhmääni. Näitä, jotka on mun alla. Eli vois sanoa näin, että johtokuntaan päin asiat on mun mielestä kunnossa.

Tampereella tuotantojohtajat kaipasivat vahvempaa tukea kaupungin konsernihallinnolta. Heidän mukaan konsernin taholta ei ole esimerkiksi tullut mitään formaattia kehityskeskusteluista, vaikka sellaiseen olisi tarvetta. Tuotantojohtajat kaipasivat myös vahvempaa johtokuntaa, joka voisi tukea heitä työssään paremmin. Jos johtokunnat olisivat voimakkaampia ja hallitusmaisesti työskenteleviä, silloin rakenne voisi ollakin nykyisenkaltainen, jossa tuotantojohtaja on hierarkian huipulla.

Ja sitten en mä tiedä miten muut on sen kokeneet, mutta toisaalta musta ei oo ihan paras mahdollinen asia se, että tuota, tää esimiesketju loppuu tuotantojohtajaan. Elikkä meidän esimiehemme ovat johtokunnan puheenjohtajat. Minusta tää on siis, itse asiassa johtokunnalle kuuluu tuotantojohtaja ja henkilöstöhallinto, ellei sitä oo sitten siirretty tolle johtokunnan puheenjohtajalle. Elikkä ihan vuosilomat tai jos oot sairauden takii pois ja niin edelleen. Ja tässä on sitten toisaalta, mä ite koen, että sen ketjun katkeaminen, kenen kanssa mä käyn kehityskeskustelut.

Niin sehän nyt, mikä tuolla agendalla onkin, että mikä sen johtokunnan pitäis olla. Että pitäis olla enemmän yrityksen ja hallituksen –tapainen. Sillon se nimenomaan pomottomuus ei olis niin suuri ongelma.

Tuotantojohtajat näkivät siis ongelmallisena johtokuntien ohuen roolin tuotannon strategisena ohjaajana ja sitä kautta johtokunnan puheenjohtajan heikon roolin esimiehenä. Tässä yhteydessä eräs tuotantojohtajista nosti myös esille ongelmana johtokunnan poliittisuuden.

Siis sparraajana tietysti ja ei tässä, mutta siis kysymyksessä on aina kahen vuoden välein todennäköisesti vaihtuva poliittinen henkilö, joka on sitten joko has been tai tuleva tai sitten muuten vaan siinä, niin tarkotan vaan, että se ei sinänsä olis välttämättä ongelma tää esimiehettömyys, jos olis sitten koko tällä johtokuntakonseptilla enemmän sitä valtaa ja tekemistä. Että sillonhan tulis vähän, vähän toisenlainen kantti siihen asiaan.

3.7.4 Suurta ja kaunista mutta epäselvää

Tuotantojohtokunnan puheenjohtajan tehtävä koettiin molemmissa kaupungeissa haasteellisenä ja merkittävänä luottamustehtävänä. Huomionarvoista on, ettei tehtävän haasteellisuutta nostettu esiin oman arvovalan pönkittämiseksi, koska vastaajina oli kokeneita poliitikkoja, jotka olivat olleet monissa vaativissa luottamustehtävissä uransa aikana.

Ja mä oon leikkimielisesti sanonu, jossa on kyllä paljon totta, että verrattuna kaupunginhallituksen työhön, niin mä sanon, että palkka laski, mutta tehtävä koveni. ... Poliittisella uralla, mä uskon, että kovin paikka, vaikka oon aika kovissa paikoissa ollu ennenkin. Siihen vastuullisuuteen nähden. ”

”kun mä katon johtokunnasta johtosääntöä, että mitkä tehtävät on annettu, niin minusta ne on hirveän isoja ja painavia tehtäviä. Mutta eri asia sitten kuinka sitten käytännössä pystyy vastaan niihin, mutta kyllä tehtävät on annettu isot, kun katoo tota listaa.”

3.7.5 Politikointia tuotannossa

Tuotantojohtokuntien puheenjohtajat tiedostivat sen, että politiikka kuuluu tilaajalle. Puheenjohtajat eivät olleet havainneet, että tuotannon johtokunnissa olisi tehty poliittisia päätöksiä. Eräs puheenjohtaja oli jopa tehnyt tietoisin päätöksen, että hän ohjaa kuntalaisten kysymykset viranhaltijoille. Tämä menettelytapa kertoo myös siitä, että osa luottamushenkilöistä tiedostaa oman roolinsa sparraajina ja strategisina suunnannäyttäjinä.

Sosiaali- ja terveystoimi on niin herkkä sille kuntalaisten palautukseen ja yhteydenottoihin, henkilökunnan yhteydenottoja ja muuta. Että on yritetty se pitää ainoastaan niin, että jos mulle tulee jotakin yksittäistä asiaa, niin mä en rupea sitä selvittämään, vaan mä käänän sen henkilölle, jolle se kuuluu.

Eräs johtokunnan puheenjohtajan nosti kuitenkin esiin arvovalinnat, joita poliittiset päätöksentekijät on valittu tekemään. Eli poliittinen päätöksentekijä tekee kuitenkin päätöksiä oman arvoperustansa mukaan. On kuitenkin naiivia väittää, ettei ihmisten erilainen arvopohja näkyisi esimerkiksi yritysten hallitustyöskentelyssä. Kuitenkin tuottajajohtokunnissa, jonne edustajat on valittu poliittisin perustein, on oletettavaa, että arvoperustalla perustellaan myös poliittisia päätöksiä.

”Ei varmaankaan, siis politiikka kuulu, mutta kyllä tietysti täytyy ajatella tätä SOTE-puolen toimintaa, niin kyllä siinä kuitenkin se arvoperusta, arvoperusta vaikuttaa. Ei sille voi mitään.”

Luottamushenkilöt tunnistavat politiikan tekemisen riskit, ja he pyrkivät tietoisesti välttämäänkin poliittisia päätöksiä yhteisten pelisääntöjen mukaisesti.

Johtokunnassa on käyty jo perehdytyskoulutuksessa keskustelua, että yritetään pysyä sillä omalla tasolla.”

Yllättävä tulos haastattelujen perusteella oli, että tuotantojohtajat näkivät molemmissa kaupungeissa, ettei johtokunnissa ole politikointia. Poliitiikka ei siis ole sekoittunut tuotannon johtamiseen heidän mielestään.

Luulisin näin. Nimittäin meillä se politiikka, tää on tietysti kertaluontonen asia varmaan tää meidän johtokunta, se politikointi ei näy siellä ollenkaan. Ei mitään puoluepolitiikkaa, ei mitenkään.

Kuitenkin eräs johtokuntien puheenjohtaja avasi hyvin poliittisen päätöksentekijän kaksoishaasteen. Toisaalta pitäisi huolehtia tehokkaan tuotannon edellytyksistä, mutta samalla huolehtia kuntalaisten tarpeista. Kun palvelujen käyttäjänä ei ole hallintokunta vaan suoraan kuntalainen, on palvelujen järjestäminen liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti vaikeaa. Sama haastateltava kiinnitti myös huomiota siihen, että on vaikeaa sopeuttaa toimintoja, koska 80 % menee henkilöstömenoihin ja niihin puuttuminen on haasteellista kuntaorganisaatiossa. Loppuosa on kaupungin toisilta liikelaitoksilta ostettavia palveluja.

Mutta se, jos tässä minä vielä sanon tässä, mikä vaikeuttaa tämmösellä sektorilla kuitenkin tässä tuotantopuolellakin, kun keskittymistä pelkästään siihen tuotantoon, niin on se kyllä, että kun nämä on hirmusen tärkeitä palveluita kuntaan ja ne kuntalaiset on suoraan niitä käyttäjiä. Ei tavalliset hallintokunnat, vaan kuntalaiset, niin sitte se, että puhtaasti taloudellisella, liiketaloudellisella pohjalla ajatellaan niitä, niin se on kyllä vaikeaa.

Kuitenkin konsernijohdon mukaan politiikan rooli johtokunnissa on näkyvässä. Tulos oli molemmissa kaupungeissa hyvin selkeä ja konsernijohdon edustajat näkivät tämän hyvin ongelmallisena.

Niin käytännössä meillä on nyt ruvennut syntymään organisaatioita, meillä on keskushallinnon organisaatio, tilaajaorganisaatio valmistelee omanaan lautakunnille ja sitten on vielä johtokunnille, niin sinne on ruvennu syntymään oma organisaatio sekä poliittinen että virkamies. Ja tätä ei meidän yhteiskunta kestä.

Vastaaja selvensi vielä, että yhteiskunta ei kestä sitä, että johtokunta ei toteuta tilaajan strategisia linjauksia, vaan katsoo asioita omasta näkökulmastaan. Toiseksi syntyy kaksinkertaista päätöksentekoa. Kolmanneksi vastaajan mielestä syntyy myös turhia politiikkakustannuksia esimerkiksi kokouspalkkioiden muodossa, mutta ne eivät ole kokonaisuudessa merkittäviä.

Ja valitettavasti siinä hyvin herkästi käy näin, tää käy yhtiöissäkin niin, että ne ei noudata omistajan, suurimman niin sanotusti omistajan tahtoa. Tai jossa minusta omistajana on kaupunginvaltuusto, sen tahtoa. Vaan sillä ruvetaan tekeen omasta näkökulmasta politiikkaa. Täähän tapahtuu myös yrityksissä hyvin herkästi, mutta silloin omistaja monesti vaihtaa hallituksen.

Eräs konsernijohdon edustaja nosti myös esiin suhdanteiden vaikutuksen poliittiseen päätöksentekoon. Hyvänä aikana poliittiset päätökset on helppo tehdä, kun on rahaa investoida ja lisätä palveluita. Kuitenkin huonona aikana poliitikkojen on haastateltavan mielestä vaikeampi tehdä kipeitä päätöksiä, joita tuotannossa pitäisi tehdä.

Hyvänä aikana se ei ole ongelma, koska pystytään positiivisesti tekeen positiivisia päätöksiä. Mutta täähän koskee myös yrityksiä, että silloin kun joudutaan vaikeisiin tilanteisiin ja resurssit on rajallisia, suomeks sanottuna rahat loppuu, joudutaan tekeen valintoja. Se on minusta myös väärä paikkakin, että johtokunta joutuu tekemään sen valinnan. Minusta se on lautakunnan ja kaupungin hallituksen ja –valtuuston asia tehdä se päätös. Nyt se on vaan liukunu sinne kaupungin tuottajille. Ja nythän, jos aidosti olis markkinat, niin meillähän on monia tuottajia. Oulun kaupungin omat yksiköt on yksi toimija, mutta tässähän tulee se, että poliittinen päätöksenteko ei voi olla monessa paikassa ja siksi mä toivosin, että tähän löytyis muutos.

3.7.6 Vilttiketjupoliitikkoja

Sekä tuotannonjohtajat että johtokuntien puheenjohtajat näkivät, että johtokunnan rooli tällä hetkellä riippuu paljon siitä, millaisia ihmisiä ja minkälaisella substanssilla sinne saadaan kasattua. Haastatteluissa tuotiin esille hyviä kokemuksia johtokunnista, joissa on liiketaloudellista, järjestö- ja koulutusosaamista. Keskeisimpänä nähtiin kuitenkin se, että kyseisessä johtokunnassa oli paljon substanssiosaamista.

Tutkimuskaungeissa nähtiin ongelmaksi se, ettei johtokuntatyötä arvosteta ja kun poliittisia luottamushenkilöpaikkoja jaetaan, johtokunnat ovat usein arvoasteikossa viimeisimpiä. Johtokuntiin on konsernihallinnon edustajien mukaan valittu poliitikkoja, jotka eivät ole tulleet valituksi valtuustoon. Joukossa saattaa olla sellaisiakin, jotka eivät ole olleet välttämättä valtuustoehdokkainakaan, mutta ovat jostain syystä lähteneet sitten mukaan. Tai uusia tulijoita, joita on haluttu nostaa oppimaan. Johtokuntiin on valittu myös nuoria poliitikon alkujia, joita puolueet ovat halunneet nostaa.

On vähän nyt jotain paikkaa, että pääsee näkeen, mitä täällä tapahtuu. Kokemattomia, kaukana tästä kaupunkitason päätöksenteosta, kun ne ei oo valtuutettuja.

Mut sitten kaiken kaikkiaan johtokunnan asema on ongelmallinen monessa suhteessa. Ei vähiten sen takia, että kun he ovat kuitenkin niitä poliitikkoja, he ovat suomeksi sanottuna näitä vilttiketjupoliitikkoja; Siis ei ykkös-, eikä kakkosketjua, että vähän sieltä kuitenkin.

Eräs konsernijohdon edustaja näki inhimillisenä sen, että johtokunnan jäsen ei toimi valtuuston linjausten mukaisesti, ellei hän ole syventynyt suureen kokonaisuuteen, valtuustoon budjettiin ja muihin tavoitteisiin. Ellei johtokunnan jäsen ole valtuustotyöskentelyssä mukana, hän päätyy ikävän tai kielteisen päätöksen edessä helposti positiiviselle ja helpon päätöksen puolelle, joka saattaa siis olla valtuuston asettamien tavoitteiden vastainen. Haastateltava myös uskoi, että vähemmistö hyppii aisan yli tietoisesti. Haastateltava oli ollut paljon myös yrityselämässä mukana ja totesi, että myös yksityisellä sektorilla ihminen toimii usein samalla tavalla.

3.8 Tuotannon johtokuntien organisoitumisen uudet vaihtoehtoiset mallit

3.8.1 Puhdas asiantuntijavalta epäilyttää

Haastateltavat saivat pohtia yhtenä mallina sellaista, että tuotannon johtokuntien poliittisin perustein valitut luottamushenkilöt korvattaisiin niin, että ne koostuisivat asiantuntijajäsenistä. Heitä ei siis valittaisi poliittisin perustein. Haastatellut konsernihallinnon edustajat ja tuotantojohtajat olivat kuitenkin skeptisiä johtokuntien muuttamiseksi osakeyhtiön hallituksen tapaan toimiviksi elimiksi. Heidän mielestään poliittisessa päätöksenteossa omistajaohjausta käyttävä kaupunginhallitus valitsisi kuitenkin hallituksen jäseniksi omien viiteryhmien edustajia, vaikka poliittisia henkilöitä ei mallin mukaan muodollisesti valittaisikaan.

Se on utopiaa, se on utopiaa kyllä. No, se ei poliittisesti vain ole, siis jokainenhan valitsee sitten omat poliitikot. Ne löytyy kuitenkin ne poliittisesti sillä tavalla ajateltavat henkilöt, se menee kuitenkin poliittiseksi. Kyllä se niin realiteetti on vaan.

Kuitenkin yhtiöittämisen kautta tähän tavoitteeseen voitaisiin saman vastaajan mielestä päästä.

Pannaan osakeyhtiö, sillon pitäis panna osakeyhtiöksi, niin sillon yes. Ja sillon ne kilpailee vapailla markkinoilla, niillä on osakeyhtiölaki ja raadollinen markkinalainsäädäntö toimii. Sillon tämä homma toimii, muu on kaikki teatteria.

Haastatteluissa ilmeni, että Tampereella oli yritetty miettiä tilaaja-tuottajamallin rakentamisen aikana johtokunnan tehtäviä ja organisoitumista niin, että se olisi enemmän yritysmäisesti toimiva hallitus.

No sitte alkuvaiheessahan tätä, sillon alussa meillä oli heti se tilanne, että kun tätä mallia piirrettiin, niin oli idea että tuotanto pilkotaan pienempiin osiin ja tulee johtokunnat, jotka hyvin yritysmäisellä hallituksella hallituksen tavoin toimien niin niillä on tuotantojohtaja, joka on toimitusjohtajamainen henkilö, joka johtaa sitten johtokunta apunaan sitä tuotantoa.

Silloin oli nostettu esiin ajatus, että johtosäntöihin kirjattaisiin, että johtokunnan jäsenistä esimerkiksi puolet pitää edustaa tiettyä osaamista. Haastateltava viittasi kuntalain tuomaan mahdollisuuteen, että johtokunnille voidaan asettaa tiettyjä velvoitteita ja tiettyjä erityispätevyysvaatimuksia. Hän nosti esiin liiketaloudellisen osaamisen tai tietyn substanssialueen osaamisen.

Poliittiset päättäjät olivat nähneet ehdotuksen kuitenkin demokratian heikentämisenä. Puolueet olisivat menettäneet tällöin tärkeitä kasvatuspaikkoja. Haastatellun mukaan poliittiset päättäjät olivat katsoneet, että ehdokkaille, jotka eivät tule valituksi valtuustoon, pitää tarjota joku paikka, että heidät saadaan mukaan ehdokkaiksi myös seuraaviin vaaleihin. Poliittiset päätöksentekijät olivat todenneet, että demokratian merkitys heikkenisi, jos johtokuntien jäsenet nimitettäisiin tietyn osaamisen perusteella.

3.8.2 Neuvottelukunnalle ei

Yhtenä kolmesta mallista haastateltaville esitettiin pohdittavaksi neuvottelukuntamallia, jossa tuotannon johtokunnat korvattaisiin neuvottelukunnalla, jonka jäsenet valittaisiin poliittisin perustein. Neuvottelukunnat voisivat kokoontua esimerkiksi 4–6 kertaa vuodessa, ja ne olisivat palvelualoittain toimivia elimiä. Niiden tehtävänä olisi esimerkiksi kaupunkistrategian toteutumisen seuraaminen koko palvelutuotantoa koskien.

Eräs haastateltava pelkisti ytimekkäästi haastateltavien vastaukset, kun hän epäili, että neuvottelukunnasta tulisi ainoastaan ”kokolihapaikkoja”. Muu merkitys jäisi hänen kuin muidenkin haastateltujen mielestä ohueksi.

Näitä tällaisten erilaisten kuntayhtymien valtuustopaikkoja, niin niitä kutsuttiin kokolihapaikoiksi. Kaks kertaa vuodessa jäsenet tulee tämmöseen johonkin yhtymävaltuustokokouksiin ja heille tarjotaan ruokaa, joka koostuu kokolihasta.

3.8.3 Hybridille vihreää

Haastateltaville esiteltiin myös malli, jossa johtokunta koostuisi sekä luottamushenkilöistä että ns. ammattilaisista. Nämä ammattilaiset olisivat siis oman alansa asiantuntijoita. Kysymyksiä tässä mallissa herätti ennen kaikkea se, millä tavalla voidaan valita sellaiset asiantuntijat, jotka eivät olisi sidoksissa puolueisiin. Toisaalta tässä mallissa nähtiin myös mahdollisuus siirtyä kohti ammattimaisempaa tuotannon ohjausta. Tällainen malli voisi toimia myös yhtiöitettäessä palveluja osakeyhtiöiksi. Vastaajat näkivät, että poliittiset luottamushenkilöt toisivat johtokuntaan kuntalaisen näkökulmaa. Ammatti-ihmiset toisivat substanssiosaamista, esimerkiksi bisnesosaamista ja liiketoiminnan osaamista.

Vois olla jopa just tää koulutuksellinen näkökulma, jotta kuntademokratiassa ki ymmärrettäis sitten, että minkä tyyppisiä ihmisiä sinne tarvitaan. Että kyl mä nyt luulen, että puolueillakin on viisautta, että jos ne haluaa ja ymmärtää ja on tahtoa nimittää niihin johtokuntiin, esimerkiksi hybridijohtokuntaan niin oikeanlaisia ihmisiä, joilla olis jonkinäköstä substanssiosaamista.

Haastatteluissa nousi esille mahdollisuus yhdestä kokoavasta johtokunnasta. Tällöin johtokunta katsoisi laajemman alueen asioita, jolloin osaoptimoinnin määrä vähenisi. Näin myös prosessimainen, poikkihallinnollinen, palveluketjut huomioonottava toiminnan kehittäminen olisi mahdollista.

Tuotantojohtajat näkivät realistisena tuoda ammattilaisten osaamista palvelutuotannon johtamiseen juuri hybridimallin kautta.

Elikkä yhtälailla, jos esitettäis, että lakkautetaan koko johtokuntainstituutio, niin se on epärealistinen vaatimus. Ja varmaan lyhyellä tähtäyksellä tämä ykkönen on epärealistinen. Mä oon siitä varma, mutta mä tän hybridimallin, siis sen edun minä näkisin tuotantojohtajana.

Eräs tuotantojohtaja kokisi saavansa ammatti-ihmisiltä tukea omalle työelleen tuotantojohtajana.

Siis semmosta, miten sen sanois, vankkaa asiantuntijatukea näille asioille, kun että ihan näillä pelkillä kakkosviltin poliitikoilla, niillä ei riitä siis kyky analysoida niitä vaikeita asioita. Saati viedä niitä eteen päin. Mutta tämän, jos siellä olis kovan luokan Jorma Olliloita kaks kappaletta meidän johtokunnassa, niin se nostais sen johtokunnan tekemisen ja sanomisen ja lausumisen merkitystä.

Eräs tuotantojohtaja totesi, että hän taloustieteilijänä odottaisi, että hänellä olisi asiantunteva hallitus tukena. Hän toivoi, että hallitus antaisi raamit kunnolla.

Sanoisi, että lähe käveleen tai ole paikalla,. Että täähän on ihan bisnestä. Tää on puhdasta bisnestä tämä.

4 Johtopäätöksiä ja eväitä tilaaja-tuottajamallin jatkokehittämiseen

Esitän johtopäätökset teoriaperustaan ja haastattelujen analyysiin pohjautuen.

4.1 Kehittämisehdotus 1: Poliittisen tahtotilan kirkastaminen

Sekä kaupunginhallituksen että -valtuuston rooli konsernijohtamisessa ja omistaja-ohjauksessa tulee kasvamaan tuotannon moninaistumisen myötä. Siksi Erityisesti kaupunginhallituksen ja -valtuuston pitää keskittyä strategiseen johtamiseen. Lautakunta vastaa erityisesti palvelun tilaamisesta sopimusmenettelyn myötä, joten hallituksen ja valtuuston strateginen rooli korostuu. Näiden tehtävien pitää olla kehittämisen keskiössä.

Kuntien strategista johtamista pitää kirkastaa ja vakiinnuttaa se nykyistä selvemmin osaksi arkipäivän johtamista kaikilla tasoilla. Luvuista eli euroista täytyy pitää huoli, johon nettobudjetointi ja suoritebudjetointi ovat hyviä välineitä. Samalla pitää muistaa, että vain onnistuneiden toimenpiteiden kautta syntyvät tulokset. Toimenpiteiden seuranta ja johtamista on kehitettävä voimakkaasti.

Haastatteluissa tuli esille, että molemmissa tutkimuksen kohdekaupungeissa selkeä poliittinen tahtotila oman palvelutuotannon ja ulkoa ostettavan tuotannon suhteesta puuttuu. Tämä aiheuttaa turhaa pohdintaa oman palvelutuotannon tulevaisuudesta ja poliittista kädenvääntöä. Haastateltavat virkamiehet totesivat, että tällaisen suhteen raamittaminen on haasteellista luottamushenkilöille. Kaikesta huolimatta pitää pystyä määrittelemään, mitä palveluita ostetaan ja millä tavalla (kilpailuttamalla, palvelusetelillä). Hinta-laatu -suhteen pitäisi pääosin määrittää palveluiden tuotanto- tai hankkimistavan.

4.2 Kehittämisehdotus 2: Poliittisen johtamisen ja asiantuntijajohtamisen roolien ja vastuiden täsmentäminen

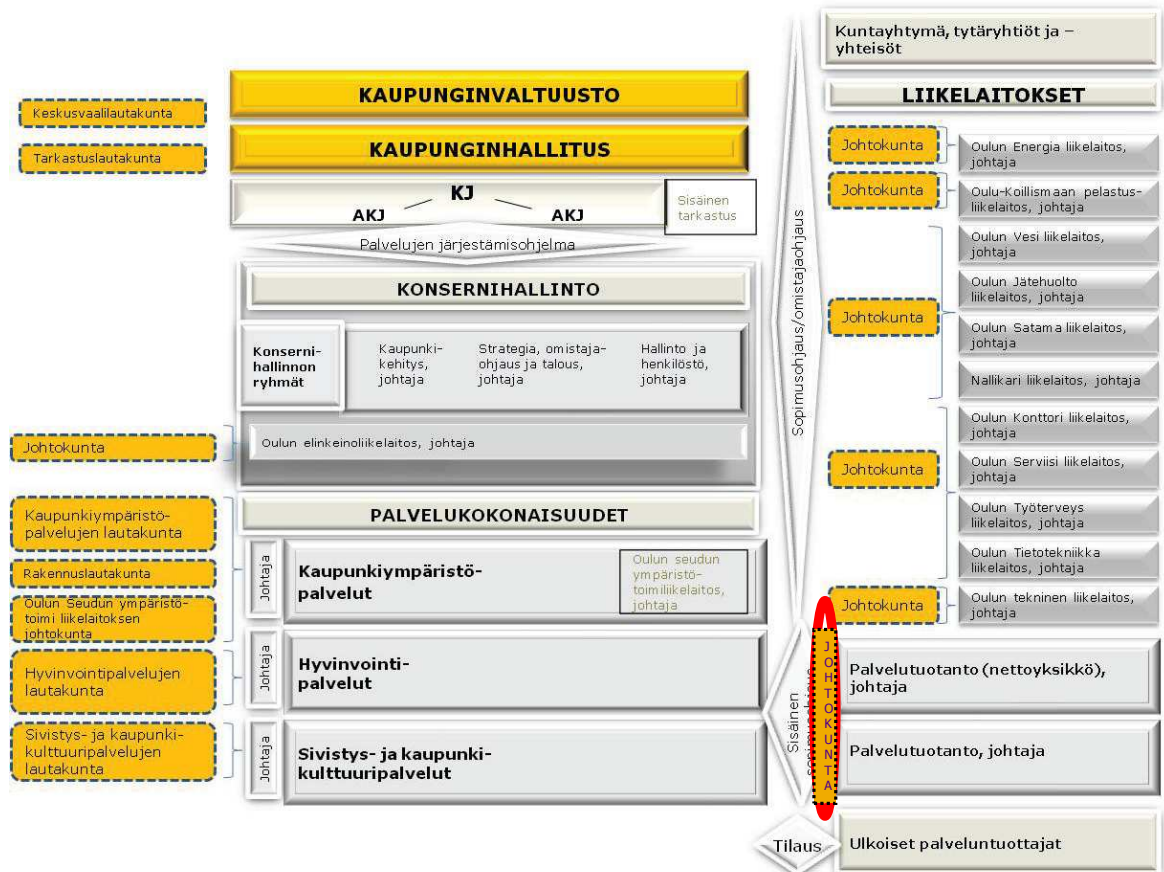
Tampereelle perustetaan yksi yhteinen hyvinvointipalvelujen johtokunta. Näin päätöksentekoon saadaan lisää poikkihallinnollisuutta. Haastatteluissa esiin tuotu osaoptimoinnin vaara vähenee, kun strateginen ohjaus yhdistetään. Liikelaitosten johtokunnat jatkaisivat tässä mallissa nykyisellään, mutta myös siellä kannattaisi olla mukana liiketoiminnan ja johtamisen asiantuntijoita ilman poliittista mandaattia.

Ouluun perustetaan johtamisjärjestelmän muutoksen yhteydessä yksi yhteinen johtokunta hyvinvointi- sekä sivistys- ja kaupunkikulttuuripalveluita vastaavaan kaupungin omaan palvelutuotantoon. Ouluun suunniteltu johtamisjärjestelmän uudistus lähtee tosin tämän hetkisen esityksen mukaan siitä olettamasta, että aina yhdestä palvelukokonaisuudesta vastaisi yksi johtaja. Eli esimerkiksi hyvinvointipalveluiden johtaja olisi vastuussa koko tilaus-tuotanto-ketjusta hyvinvointipalveluissa. Esitän kuitenkin tilaaja-tuottajamallin idean mukaisesti, että tuotannon ohjaajana ja tuotantojohtajien esimiehenä toimisi johtokunta. Päätökset Oulun johtamisjärjestelmästä tehdään vuoden 2011 kevään aikana. Kuten Tampereella, esitän, että Oulussakin liikelaitosten johtokunnat jatkaisivat tässä mallissa nykyisellään, mutta jatkossa niihinkin olisi suositeltavaa ottaa mukaan liiketoiminnan ja johtamisen asiantuntijoita ilman poliittista mandaattia.

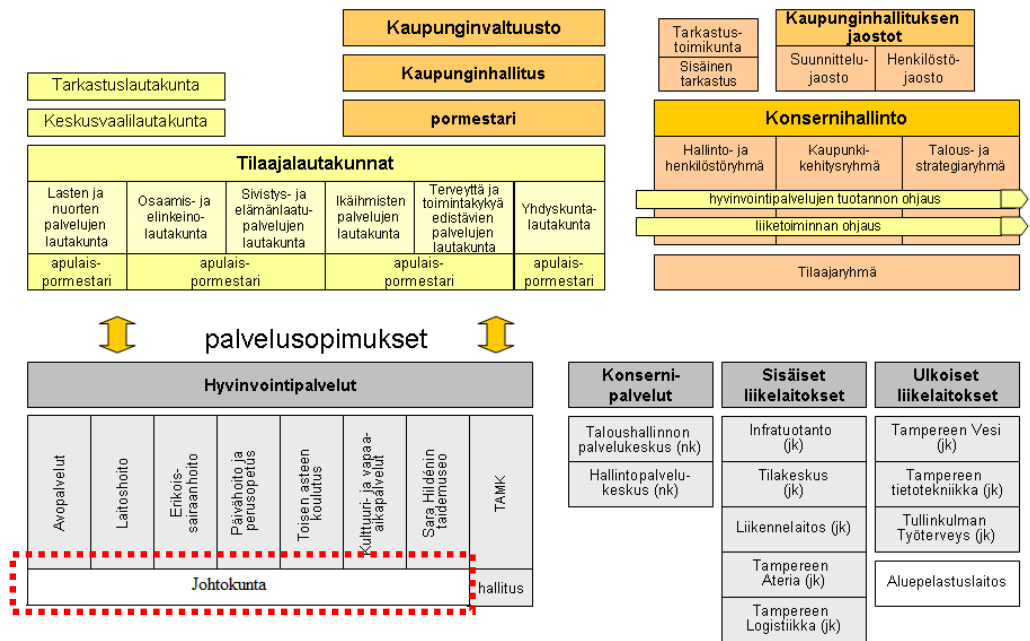
Johtokunta koostuisi hybridimäisesti poliittisista päätöksentekijöistä ja asiantuntijajäsenistä. Olennaista on pitää johtokunnat riittävän pieninä toimintakyvyn ylläpitämiseksi. Maksimikoko on seitsemän jäsentä jakaantuen niin, että olisi esimerkiksi neljä poliittista päätöksentekijää ja kolme asiantuntijajäsentä. Asiantuntijajäsenten valinnassa keskeistä on heidän osaamisensa ja kokemuksensa erityisesti palveluliiketoiminnan strategisesta johtamisesta, arkipäivän liikkeenjohtamisesta ja henkilöstöjohtamisesta. Roolitus pitää tehdä poliittisten luottamushenkilöiden kanssa huolellisesti, jotta johtokuntaan saadaan kaikkien kriittisten osaamisalueiden tuntemusta. Riippumattomuudesta poliittisiin puolueisiin pitää huolehtia.

Nykyiset johtosäännöt olisivat uudenlaisten johtokuntien työn pohjana. Tavoitteena on uusi, strategisempi ote tuotannon johtamiseen. Erityisen tärkeää on tarjota parempi tuki tuotantojohtajalle, hänen sparraaminen tuotantotalouden johtamisessa. Yksi tärkeä pääpaino on tuotantoa tukevien uusien henkilöstön kannustinjärjestelmien luominen sekä henkilöstöpolitiikan linjaaminen. Johtokunnan esittelijöinä toimisivat tuotantojohtajat. Tietyt yhteiset asiat, kuten esimerkiksi lomat, esittelisi "tuotantojohtajien vanhin".

Johtokunnat valitsisi nimitysvaliokunta. Nimitysvaliokunnassa olisi edustus kaupunginhallituksesta sekä konsernihallinnosta. Sen tehtävänä olisi erityisesti arvioida kaupungin ulkopuoliset asiantuntijajäsenet sekä päättää, ketä esitetään edelleen kaupunginhallitukselle ja kaupunginvaltuustolle hyväksyttäväksi.



Kuva 6. Oulun kaupungin mahdollinen organisaatiokaavio muutoksen jälkeen.



Kuva 7. Tampereen kaupungin uusi organisaatiokaavio muutoksen jälkeen.

Päädyttiinpä millaiseen organisaatorakenteeseen tahansa, pitää kummassakin kaupungissa huolehtia oman palvelutuotannon mahdollisuudesta menestyä ja onnistua asiakaslähtöisten palveluiden kehittämisessä, tuottavuuden parantamisessa sekä henkilöstövoimavarojen johtamisessa ja kehittämisessä. Haastatteluaineiston perusteella asiantuntijoilla täydennetty tuotannon johtokunta olisi toteutuessaan yksi merkittävimmistä parempien palvelujen, paremman johtamisen ja tuottavuuden mahdollistajista.

4.3 Kehittämisehdotus 3: Aitoa tulostavastuuta tuotannon johtamiseen

Yksi olennainen tutkimuksen havainto on, että sopimusmenettelystä on lipsuttu. Erityisesti tämä on johtamisen kysymys. Jos sanktiot ja palkkiot puuttuvat sopimuksesta, lipsumista varmasti tapahtuu. Kuten tämän tutkimuksen teoriaosuudessa jo todettiin, sopimus on tilaaja-tuottajamallin kulmakivi. Jos se on puutteellinen, koko toimintatapa kärsii. Asiakkaan roolin ymmärtäminen vaivaa sekä poliitikkoja että virkamiehiä. Asiakaslähtöisyyden pitää olla yksi avainmittareista, kun tulostavastuuta konkretisoidaan.

4.4 Kehittämisehdotus 4: Tilaaaja-tuottajamallin kustannusvaikutukset selville

Tutkimuksen kohdekaupungeissa tilaaaja-tuottajamallin käyttöönoton myötä kustannustietoisuus ja läpinäkyvyys ovat parantuneet. Hierarkia on myös mataloitunut perinteisestä hierarkkisesta johtamismallista. Hyvänä puolena nähtiin myös se, että valta on nyt sillä, joka allekirjoittaa palvelusopimuksen. Tilaaaja-tuottajamallin kustannusvaikutukset ja mallilla saavutettavat selkeät säästöt on kuitenkin vaikea todentaa. Tämä tuli esille haastattelujen myötä, kun haastateltavat ottivat asiaan kantaa. Kannattaa kysyä, johtuvatko tutkimuksen kohdekaupungeissa tietyissä palveluissa saavutetut kustannussäästöt tilaaaja-tuottajamallista ja voidaananko säästöt selittää sinänsä tilaaaja-tuottajamallin käyttöönotolla. Mallista tehtävän tutkimuksen mielenkiinnon tulisikin kohdistua osaltaan nyt tähän problematiikkaan. Olennaista on myös kysyä, mitä kustannusvaikutusten tehokkaampi seuraaminen edellyttäisi toiminnan kehittämistä ja tietojärjestelmiltä.

Yksi olennainen kysymys kuuluu, onko tilaaaja-tuottajamallilla kyetty vapauttamaan työpanosta primääriin työhön eli palvelun eturintamaan asiakkaan hyväksi?

On tärkeää määritellä tuottavuus, vaikuttavuus ja laatu ja se, kenen vastuulla nämä asiat ovat. Jos näin pitkälle kunnassa päästään, on pakko kehittää mittaamista ja indikaattoreita, jotta seuranta ja raportointi onnistuvat. Tämä on tärkeää sekä tilaajalle että tuottajalle. Mittaamisesta ja mittareista puhuttaessa usein haetaan liian monimutkaista ratkaisua. Usein piiloudutaan sen hokeman taakse, että hyvinvointipalvelujen mittaaminen on niin vaikeaa. Kaksi asiakaslaatua ja kaksi työhyvinvointia mittaavaa mittaria ja yksi kustannuksia mittaava kriteeri on riittävästi. Kolme kertaa vuodessa tapahtuva seuranta on alkuvaiheessa riittävä taajuus. Mikäli mittareita ei kunnassa saada aikaan tai ne eivät ole riittävän oikeita tai luotettavia, on harkittava mittaamista kuvaavaa tekstiä tai analyysiä.

4.5 Kehittämisehdotus 5: Sopimusmenettelyn tehostaminen

Haastateltavat totesivat liki poikkeuksetta, että sopimuksellisuus on lisännyt byrokratiaa. Voidaan kysyä, onko byrokratian lisääntyminen osaltaan tilaaaja-tuottajamallista saatavien hyötyjen hinta. Jatkotutkimuksen yksi olennainen tehtävä on etsiä keinoja, kuinka sopimusmenettelyä voitaisiin virtaviivaistaa ja näin vähentää byrokratiaa.

Lisäksi on hyvä arvioida sitä, onko joidenkin prosessien osalta yksi talousarviovuosi liian lyhyt. Eli tulisiko sopimusohjaus tehdä esimerkiksi 2-3 vuoden jaksoissa? Antaako budjettiprosessi tähän riittävät mahdollisuudet?

Esimerkiksi Oulussa on alettu kehittämään ja jäsentämään toimintaa palvelujen järjestämisstrategian ja palvelujen hankintasuunnitelman avulla. Palvelujen järjestämisstrategia on pidemmän aikavälin suunnitelma palvelujen järjestämiseen, esim. valtuustokaudelle. Palvelujen hankintasuunnitelma on puolestaan vuosittain täsmennetty palvelujen järjestämisuunnitelma.

4.6 Kehittämisehdotus 6: Työhyvinvoinnilla tuottavuutta

Tämä kehittämisehdotus voidaan nähdä jopa irrallisena tästä tutkimuksesta ja sen aiheesta, mutta haluan nostaa aiheen kuitenkin yhdeksi kehittämisen painopisteeksi. Tämä tutkimus painottui tuotannon johtamisen haasteisiin. Johtaminen onkin yksi tärkeimmistä osa-alueista, jolla voidaan vaikuttaa työhyvinvointiin ja sen parantamiseen. Useissa viimeisimmissä tutkimuksissa ja selvityksissä on kiinnitetty huomiota työhyvinvoinnin kehittämiseen. Tässäkin tutkimuksessa se nousi voimakkaasti esille. Haastatteluissa sekä tuotannonjohtajat että poliittiset luottamushenkilöt nostivat työssä jaksamisen ja vajaakuntoiset erääksi tärkeimmistä asioista, kun halutaan vaikuttaa tuottavuuteen. Tuottavuuden parantamisessa tärkeintä on innostuneet ja työssään viihtyvät ihmiset. Niiden tuloksena syntyy menestys.

Molemmissa kohdekaupungeissa Tampereella ja Oulussa pitää jatkaa työhyvinvoinnin kehittämistä riittävän laajalla ja kokonaisvaltaisella hankkeella niin, että se ulotetaan johdosta työntekijätasolle saakka. Tähän työhön hyvä kumppani voisi olla juuri esimerkiksi Työterveyslaitos, jossa työhyvinvoinnin kehittämistyöllä on pitkät perinteet, kuten Druvan-hanke osoittaa.

Tuottavuus ja työhyvinvointi ovat tiiviisti yhteydessä toisiinsa. Hyvin hoidetussa työpaikassa ihmisiä pidetään tärkeimpänä voimavarana, heidän vaikutusmahdollisuudet vaikuttaa työhönsä ovat hyvät ja he voivat kehittyä työssään. Näillä työpaikoilla viihdytään ja usein se näkyy myös laadussa ja tuloksissa. Mutta samaan aikaan on huonosti johdettuja työpaikkoja, jossa työpahoinvointi on liian tuttu ilmiö. (Työturvallisuuskeskus 2007:6.)

Tämän tutkimuksen kappaleessa henkilöstöpolitiikka ja kilpailukyky käsitellään johtamista osana työhyvinvointia. Haastatteluissa tuli esille, että eräässä yksikössä sairauspoissaolot ovat yli kaksinkertaiset kaupungin keskiarvoon nähden. Haastateltava kertoi, että kun työterveyshuollon kanssa asiaa selvitettiin, löytyi henkilökunnasta noin 16 prosenttia vajaakuntoisia. Haastateltava ei kuitenkaan määritellyt vajaakuntoisuutta tämän tutkimuksen haastatteluissa tarkemmin.

Julkisella sektorilla normaali määrä vajaakuntoisia huonolla työkyvyllä mitattuna on noin 10 prosenttia. Työterveyslaitoksen tutkimuksissa pk-sektorilla tulokset ovat olleet samansuuntaisia. Työkyvyllä tarkoitetaan työn ja omien voimavarojen välistä suhdetta. Jos ne vastaavat toisiaan, työkyky on hyvä. Jos ne eivät vastaa, työkyky on huono. (Ilmarinen 2010.)

Sairauspoissaolojen määrä on kasvanut merkittävästi. Sairauspoissaoloja oli teollisuuden työntekijöillä viisi prosenttia ja kunnissa kuusi prosenttia. Tämä oli tilanne vuonna 2005, kun mittarina käytettiin sairauspoissaolojen osuutta säännöllisestä vuosityöajasta. Sairauspoissaolojen lisääntyminen näkyy kaikissa ammattiryhmissä, kun asiaa selvitettiin työterveyslaitoksen Kunta 10-tutkimuksessa. Ainoan poikkeuksen tekee ylempiin toimihenkilöihin kuuluvat miehet, jotka eivät sairastelleet edellisvuotta eli vuotta 2005 merkittävästi enempää. Kaikkein jyrkimmin sairauspoissaolot ovat nousseet raskasta ruumiillista työtä tekeville naisilla. Lähihoitajat, keittiöhenkilöstö, ja siivoojat kuuluvat juuri tähän ryhmään. (Työturvallisuuskeskus 2007:7.) Tämän tutkimuksen kohteena ollut palvelutuotanto työllistää pitkälle juuri edellä mainittuja ammattiryhmiä.

Kunnissa tehdään maamme raskaimmat työt. Näin kertoo Työolobarometri syksyltä 2006, kun työntekijöiden omia kokemuksia on kartoitettu. Kunnan työntekijöistä enemmistö onkin sitä mieltä, että heidän työtä pitää keventää. (Työturvallisuuskeskus 2007:7.) Toinen huolestuttava piirre on väkivalta tai sen pelko. Kuntatyöntekijöistä jopa 19 prosenttia kertoo, että he ovat joutuneet väkivallan tai sen uhan kohteeksi. Huomionarvoista on, että teollisuudessa vastaava luku on vain yksi. (Työturvallisuuskeskus 2007:7.)

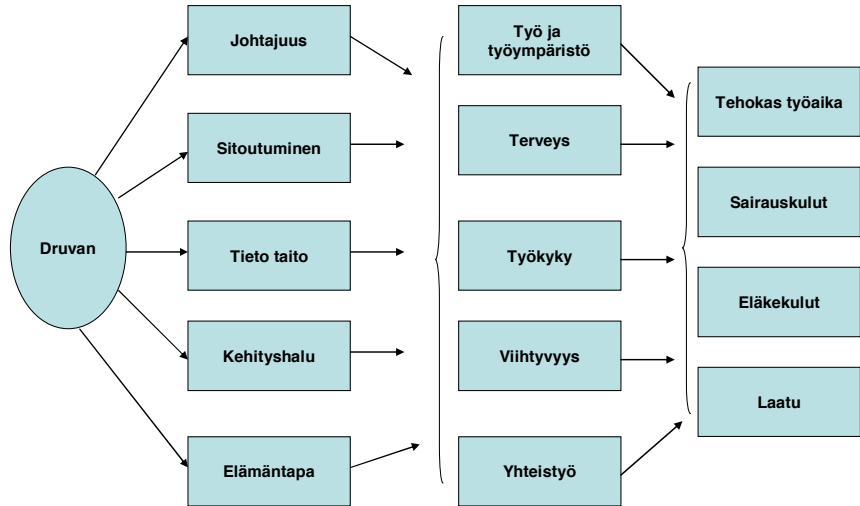
Julkisella sektorilla on tämänkin tutkimuksen perusteella huomattavan paljon kehittämistä henkilöstön johtamisessa. Julkisella sektorilla hyvällä johtamisella voitaisiin tuottavuutta kehittää huomattavasti. Erityisesti juuri matalapalkkaisilla, raskasta työtä tekevillä, usein naisvaltaisilla aloilla johtamiseen olisi kiinnitettävä erityistä huomiota. Juuri hyvällä johtamisella on merkittävä vaikutus työhyvinvointiin. (Ilmarinen 2010.) Hyvä johtaminen pitää pystyä ulottamaan ylimmästä johdosta myös lähiesimiehiin. Tämä vaatii suurta organisaatiokulttuurin muutosta ja toisaalta hyvän johtamisen mahdollistamista.

Jos ihminen ei viihdy työssä, vika voi olla johtamisessa ja työn organisoinnissa tai työntekijän kyvyssä tai molemmissa. Ilmarisen mukaan nyrkkisääntö on että 60 % johtuu työstä 40 % ihmisistä. Ilmarinen myös huomauttaa, että jokaisella työntekijällä, jolla on työkykyä, on tuottava. (Ilmarinen 2010.)

Kun panostetaan riittävästi työhyvinvointiin ja työturvallisuuteen, voidaan löytää malleja, joilla selvittäään globaalissa, yhä tiukentuvassa kilpailussa.

Jotta työhyvinvointia voidaan lisätä ja parantaa, pitää kehittää samanaikaisesti työolosuhteita, töiden sisältöä, taitoja ja johtamista. Jos yhdelläkin osa-alueella on suuria puutteita, tehokas toiminta estyy ja kokonaistavoitetta ei saavuteta. (Työturvallisuuskeskus 2007, 8.)

Rohkaisevia tuloksia on saatu mm. Druvan-mallin (Työturvallisuuskeskus, 2007) avulla. Kuvassa 10 käydään läpi Druvan-mallin oletettuja vaikutussuhteita. Hyvä johtajuus, koko henkilöstön sitoutuminen, tietotaito, sekä valmius kehityshankkeisiin ja elämäntapamuutoksiin ovat edellytyksiä toiminnan onnistumiseen. Myönteisiä vaikutuksia koko henkilöstön terveyteen, työkykyyn, työviihtyvyyteen, ja yhteistyöhön syntyy monimuotoisen toiminnan avulla. Tästä puolestaan seuraa tehokkaan työajan lisääntyminen ja tuottavuuden parantuminen. Kun sairauspoissaolot ja työkyvyttömyyseläkkeiden määrä vähenee, kulut vähenevät ja syntyy taloudellisia säästöjä.



Kuva 8. Druvan-mallin oletetut vaikutussuhteet (Työturvallisuuskeskus 2007, 15)

Druvan-mallin mukaiset lisäpanostukset työhyvinvointiin tuottivat 46 prosentin tuoton sijoitetulle pääomalle kolmessa vuodessa. Tuotto saatiin vähentyneinä sairaus- ja eläkekustannuksina. (Työturvallisuuskeskus 2007:7.) Jos Druvan-mallia sovellettaisiin koko Suomessa, se voisi tuottaa professori Guy Ahosen mukaan jopa 1,2 miljardin euron vuotuiset vähennykset pelkästään työkyvyttömyyseläkekustannuksiin, jos oletetaan, että kaikki kunnat ovat Dragsfjärdin kaltaisia. (Työturvallisuuskeskus 2007:10.)

Lähteet

Ahonen, Jaana. (2003) Ydinkunta-palvelukunta-malli palveluiden seudullisena tuotantotapana. Mallin sovellutus Oulun seudulla. ACTA nro 154. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

Anttiroiko, A-V. , Haveri, A. & Karhu V., & Ryyänen, A. & Siitonen, P. (toim.) (2003). Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Kunnallistutkimuksia. Tampere.

Oulasvirta, Lasse. (1994). Kunnallishallinto & politiikan taloustiede. Uusi poliittinen taloustiede kuntien hallinnon, talouden ja ympäristösuhteiden analyysikehyksenä, toim. Anttiroiko, Ari-Veikko. Julkaisusarja 1/1994. Tampereen yliopisto, kunnallistieteiden laitos, Tampere.

Aronen Kauko, Järviö Maija-Liisa, Luoma, Kalevi & Rätty Tarmo (2001). Yhteistyöllä ja kilpailen. Peruspalvelut 2000-tutkimusraportti. VATT-julkaisuja 31. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.

Collin S.O. ja Hansson L. (1993). Kommuner och landsting i förändring. Lund. Studentlitteratur.

Hakari, Kari. (2007) Tuore Tampere – Luovasti uuteen. Tampereen kaupungin toimintamallin uudistus 2002. Tampereen kaupunki. Tiedontuotanto ja laadunarviointi. Tampere. Juvenes Printi Tampereen yliopistopaino Oy.

Hakari, Kari (2009). Johtokunnan tehtävät omistajanäkökulmasta tilaaja-tuottajamallissa. Esitelmä Hyvinvointipalvelujen johtokuntien koulutuksessa 17.2.2009.

Halmeenmäki, Tuomo (2010). Kunta-alan eläkepoistuman haasteet ja ratkaisumallit. <http://acta.uta.fi/pdf/978-951-44-7999-1.pdf> Luettu 25.5. Kuntien eläkevakuutus, Helsinki.

Hansson Lennart (1992). Beställar-utförar modellen. Kommunal Ekonomi, Nr 2/1992, s. 18-20.

Hyyrylänen, Esa (2000). Sopimuksellisuus hallintoperiaatteena. Käsitteellisiä lähtökohtia julkisen toiminnan järjestämisen kannalta. Kunnallistieteellinen aikauskirja nro 4, s. 299-311.

Ilmarinen, Juhani (2006). Pitkää työuraa! Gummerrus Kirjapaino Oy, Jyväskylä.

Ilmarinen, Juhani (2010). Puhelinhaastattelu.

Kangasharju, Aki (2008). Tuottavuus osana tuloksellisuutta. Suomen Kuntaliitto. <http://hosted.kuntaliitto.fi/intra/julkaisut/pdf/p081211113117W.pdf> Luettu 14.10.2010

Kallio, O. & Martikainen, J-P.& Meklin, P. & Rajala, T. & Tammi, J. (2006). Kaupungit tilaajina ja tuottajina – Kokemuksia ja näkemyksiä Jyväskylän, Tampereen ja Turun toimintamallien uudistushankkeista. Tampereen yliopisto. Kunnallistutkimuksia. Tampereen yliopistopaino. Tampere.

Kuntalaki 17.3.1995/365

Kuntalaki 10 a §

<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2007/20070519> luettu 12.2.2010

Kunnallisalan kehittämissäätiö 2009. <http://www.kaks.fi/node/73> (luettu 11.2.2010)

Kuopila et al. (2007). Tilaaja-tuottaja-toimintatapa-Ideasta käytäntöön, Näin me sen teimme: Jyväskylä, Oulu, Raisio ja Rovaniemi. Kuntaliitto. Helsinki.

Korpela, Juhani & Mäkitalo, Raili (2008). Julkishallinto murroksessa. Edita Prima Oy. Helsinki.

Kähkönen, Liisa (2002). Näennäismarkkinoiden tehokkuus – teoria ja käytäntö.

Kunnallistieteellinen aikakauskirja nro 3, s. 284-301.

Laitinen, Jussi (2009). Esitys Liikelaitosten johtokuntien koulutuksessa 19.2.2009, Johtokunnan tehtävät omistajanäkökulmasta tilaaja-tuottajamallissa. <http://www.tampere.fi/hallintojatalous/paatoksenteko/luottamushenkilot.html> (luettu 13.2.)

Lammertz Lothar (1992). Beställar-/ utföraroorganisation. Ett samspel mellan två jämbördiga parter. Kommentus, Älvsjö.

Lillrank Paul ja Haukkapää-Haara Pirjo (2006). Terveystuotannon tilaaja-tuottaja-malli. KTM Rahoitetut tutkimukset 1/2006. Edita Publishing Oy. Raportti sähköisenä osoitteessa: [http://ktm.elinar.fi/ktm_jur/ktmjur.nsf/All/F26FF8E12B71CEA9C2257100003540CA/\\$file/ratu1elo_2006_netti.pdf](http://ktm.elinar.fi/ktm_jur/ktmjur.nsf/All/F26FF8E12B71CEA9C2257100003540CA/$file/ratu1elo_2006_netti.pdf) Luettu 15.1.2010

Martikainen J-P ja Meklin Pentti (2003). Oulun ydinkunta-palvelukuntamalli – Kunnallisen palvelutuotannon turvaaminen. Oulun kaupunkisuunnittelusarja B 41. Raportti sähköisenä osoitteessa: <http://www.ouka.fi/talous/julkaisut/YPK-raportti.pdf> Luettu 14.1.2010

Meklin, Pentti (2002). Kunnan talousohjauksen muutos: Vallan ja vastuun uudelleenjakoa päämies-agenttiteorialla kuvattuna. Artikkelit Kuntien oikeus itsehallintoon –teoksessa (sivut 188-201) Tampere. Tammer-Paino Oy.

Oulun kaupunki (2010). Elinkeinojen kehittäminen ja työllisyys- kalvosarja Matti Pennasen esitys 11.1.2010

Oulun kaupunki (2010 a). <http://www.ouka.fi/uusioulu/> (luettu 14.10.2010)

Oulun malli (2010). Oulun malli – Oulun kaupungin johtamisjärjestelmä 24.8.2010, valmistelutyöryhmän esitys.

Rannisto, Pasi-Heikki (2009). Strategian toteuttaminen monimutkaisuuden olosuhteissa. Teoksessa Haastava kuntajohtaminen. Arto Haveri, Kaija Majoinen, Anni Jäntti (toim.). Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Ryynänen, Aimo (2006). Kunnan luottamushenkilö. Edustaja, päättävä, poliitikko. Sisäasiainministeriö. Edita Prima Oy. Helsinki.

Saarelainen, Tarja & Virtanen, Petri (2010). Sopimusohjaus kuntapalveluissa. Hallinnon Tutkimus, 29 (2), 2/2010, 134-152.

Saltman, Richard B. & von Otter, Casten (1992). Planned Markets And Public Competition. Strategic Reform in Northern European Health Systems. Open University Press, Buckingham.

Siitonen, Pentti & Valkama, Pekka (2003). Vaihtoehtoiset palvelutuotantjärjestelmät kaupunkiseudulla. Palvelutuotantovaihtoehtojen mahdollisuudet ja yleisarviointi Tampereen kaupunkiseudulla. Suunnittelusarja 54/2003. Tampere. Juvenes Print - Tampereen yliopistopaino Oy.

Stenvall, Jari, Airaksinen, Jenni (2009). Manse mallillaan - Tampereen mallin arviointi ja palveluinnovaatiot. Suomen Kuntaliitto. Helsinki. Kuntatalon paino.

Työturvallisuuskeskus (2007). Druvan –malli. Tulosta ja hyvinvointia. PunaMusta, Iisalmi.

Valkama, Pekka (2004). Kilpailuneutraaliteetin toteutuminen kuntapalveluiden näennäismarkkinoilla. Acta Universitatis Tamperensis 1039. Tampere. Juvenes Print-Tampereen yliopistopaino Oy.

Valkama Pekka (1994). Tilaaja-tuottajamalli – mainostemppu utopiaan? Acta 42. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

Liitteet

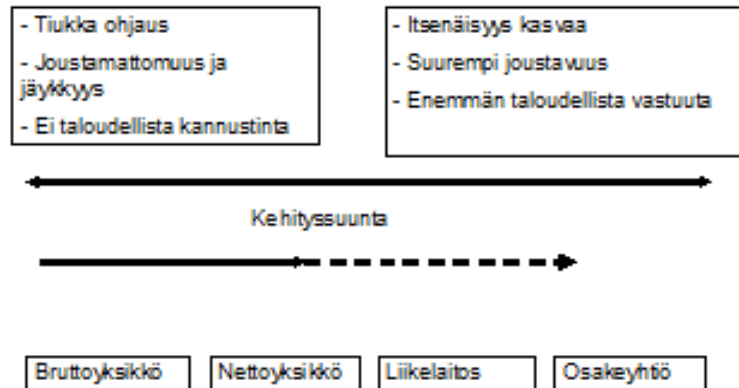
Liite 1 Käsitteet

Bruttoyksiköstä osakeyhtiöön

Ennen tilaaja-tuottajamallin määrittelyä käydään läpi muita organisointimuotoja, joiden kautta kunta voi organisoida omaa toimintaansa ja omia yksikköjään. Martikaisen ja Meklinin mukaan kunnissa bruttoyksiköiksi on aiemmin organisoitu sellaiset yksiköt, jotka tuottavat palveluja. Talousarviota käsitellessään valtuusto on päättänyt bruttoyksikön tuloslaskelman tulo- ja menolajeittain. Yksikköä on ohjattu tiukasti. Näin sillä ei ole ollut kovinkaan paljon mahdollisuuksia vaikuttaa palvelujen tuottamiseen tarvittavien voimavarojen käyttöön. Nettobudjetointi otettiin käyttöön vuoden 1993 alusta, kun pyrittiin lisäämään palveluyksikköjen joustavuutta. (Martikainen & Meklin 2003: 9.) Valtuusto päättää nettoyksikön kohdalla vain nettoyksikön nettotuloksesta eli ali-/ylijäädystä. Nettoyksikkö voi näin bruttoyksikköä vapaammin organisoida toimintaansa. Palveluja tuottava yksikkö muutetaan nettoyksiköksi yleensä silloin, kun se kykenee kattamaan suuren osan käyttömenoistaan omilla myynti- tai maksutuloillaan. (Martikainen & Meklin 2003: 10)

Kunnan on mahdollista organisoida toimintaansa myös liikelaitosten kautta. Liikelaitokset voidaan jakaa kolmeen eri liikelaitostyyppiin: kunnan liikelaitoksiksi, kuntayhtymän liikelaitoksiksi tai liikelaitoskuntayhtymiksi. Kunnallinen liikelaitos on tarkoitettu palveluiden tuottajaorganisaatioksi. (Kuntalaki.) Liikelaitoksen perustaminen on teoriassa mahdollista silloin, kun se pystyy kattamaan suuren osan pääomamenoistaan omilla tuloillaan. Liikelaitosmuoto sopii sellaisille yksiköille, jotka myyvät palveluja eikä niillä ole paljon viranomaistehtäviä. Toiminta kilpailuilla markkinoilla on oltava kuitenkin vähäistä eli alle 10 %. Liikelaitos on julkisoikeudellinen vaihtoehto osakeyhtiölle. (Martikainen & Meklin 2003: 10.)

Kunnallisessa palvelutuotannossa kaikkein itsenäisin organisointimuoto on osakeyhtiö. Kunnallisessa osakeyhtiössä kunta voi itsenäisesti päättää palveluiden tuottamisen tavasta eli itsenäisyys on varsin suuri. Usein kunta yhtiön omistajana määrittelee vain sen, mitä yhtiö tuottaa. Konsernistrategiassa osakeyhtiö pyritään lisäksi sitomaan avulla kunnallisen palvelutuotannon kokonaisuuden osaksi. (Martikainen & Meklin 2003: 10.)



Kuva 1. Julkisen palvelun organisointimalleja (Martikainen ja Meklin 2003, 10).

Hierarkkinen toimintatapa

Kuntien oma palvelutuotanto on perinteisesti organisoitu hierarkkisen toimintatavan avulla. Edellä mainitun toimintatavan neljä keskeistä käsitettä ovat tuotanto, ohjausprosessi, tuote sekä tuotteiden kustannus-vaikuttavuus. (Kallio ym. 2006:19.) Palvelujen tuottaminen tapahtuu tuotantoyksiköissä, jotka ovat yleensä sektoreittain linjaorganisaation alimmalla tasolla. Ohjausprosessissa valtuusto, kunnan hallitus ja lautakunnat esikuntineen ohjaavat hierarkiassa alempana olevia tuotantoyksiköitä. Ohjauksessa keskeistä on, että se perustuu valta-asetelmaan eli ylempi hierarkiataso ohjaa alemmaa säästösten asettamissa rajoissa. Toimintatavan yksi keskeinen piirre on, että puhutaan resurssiohjauksesta. Resursseja ohjataan budjettiprosessilla ja määrärahojen tarve perustellaan resurssitarpeiden mukaan, ei toiminnan aikaansaannoksien perusteella. Hyvänä aikana määrärahoja lisätään tasaisesti inkrementaalisen lisäysajattelun mukaisesti. Taantuman aikaan määrärahoja puolestaan leikataan juustohöyläperiaatteella dekrementaalisen vähennysajattelun mukaan. (Kallio ym. 2006: 19–21.)

Hierarkkisesessa toimintatavassa tuotetaan kuntalaisille palveluja, mutta itseisarvoista eivät ole palvelut. Ne ovat välineitä, jotta saadaan aikaan vaikuttavuutta. Tuotteet ja niiden vaikutukset eivät ole käsitteenä toimintamallin keskiössä. Keskeistä on kuitenkin resurssitarpeista käytävä keskustelu. Kirjoittamattomana taustajatuksena mallissa pidetään sitä, että vaikuttavuus varmistuu oikeista resursseista ja kun niitä käytetään oikein. Mallissa ei myöskään ole oman tuotannon osalta vahvoja kannustimia kustannusten laskemiseen ja tuotteiden nimeämiseen. (Kallio ym. 2006: 21.)

Tilaaaja-tuottajamalli

Tilaaaja-tuottajamalli ei ole käsitteenä selvä, ainoastaan eroavaisuus hierarkkiseen johtamismalliin on selkeä. Perinteiseen, hierarkkiseen johtamismalliin verrattuna tilaaaja-tuottajamalli tuo kuntien palvelutuotantoon markkinatalouden piirteitä. Tilaaaja-tuottajamallia voidaan kutsua eri nimillä. (Kallio ym. 2006: 22.) Tässä tutkimuksessa läpikäytyä Oulun tilaaaja-tuottajamallia kutsutaan esimerkiksi ydinkunta-palvelukuntamalliksi.

Tilaaaja-tuottajamallin peruskäsitteitä ovat tilaajan ja tuottajan välillä solmittava sopimus, jolla tilaaja tilaa. Tilaaaja-tuottajamallissa tilaajat ja tuottajat siis erotetaan toisistaan. Palvelut voidaan tuottaa kunnan omissa yksiköissä tai palvelut voidaan hankkia myös yksityisiltä palveluntuottajilta. Jos malli viedään kaikkein pisimmälle, hankitaan palvelut ainoastaan yksityisen sektorilta ja näin kunnalle ja muulle julkiselle sektorille jäisi vain rooli määrittelijänä, tilaajana ja maksajana. Välttämättä siis tilaaaja-tuottajamalli ei tarkoita ulkoistamista tai yksityistämistä, vaan kunnan omat yksiköt voivat tuottaa kaikki palvelut itse. (Martikainen & Meklin 2003: 9.)

Tilaaaja-tuottaja, ostaja-myyjä

Kirjallisuudessa on verrattu tilaajia ja tuottajia myyjiin ja ostajiin. Tilaaaja-tuottajamallissa tilaaja myyjänä tietää, mitä kuntalaisille myydään ja toisaalta tilaaja tietää, miltä tuottajalta tuotteet hankitaan (Kallio ym. 2006: 28–29). Jotta tilaaja voi olla varma kuntalaisten ja palveluiden käyttäjien tarpeista on sen hankittava tietoa palvelujen käyttäjien tarpeista. Tilaaajalla eli myyjällä on myös rahat, joilla se ostaa kuntalaisille vaikuttavuutta. Tuottajan vastuulla on puolestaan tuotteiden tuottaminen mahdollisimman taloudellisesti ja laadukkaasti. (Kallio ym. 2006: 28–29.)

Siitonen ja Valkama mainitsevat tilaajan tehtävinä viisi keskeistä kokonaisuutta. Ensimmäinen niistä on palvelukokonaisuuksien ostaminen, jota poliittiset tavoitteet ohjaavat. Toiseksi tilaajan tehtävänä on valita määrällisillä ja laadullisilla määräyksillä palvelutuotteet. Kolmanneksi tilaajan pitää arvioida palvelujen hinnan ja laadun suhdetta, suoritehintoja ja mahdollista vaikuttavuutta. Neljäntenä Siitonen ja Valkama nostavat tilaajan tehtävän kilpailuttajana ja viidentenä tuottajan valinnan sekä tuottajan toiminnan seuraamisen. (Siitonen & Valkama 2003: 35.)

Tilaaaja-tuottajamallissa tuottajana voi olla kunnan oma tuotantoyksikkö, kolmannen sektorin tai yksityisen sektorin tuottaja (Kallio ym. 2006: 28–29). Siitonen ja Valkama ovat hahmottaneet tuottajan tehtäviksi kuusi keskeistä tehtävää. Tuottajan tehtävänä on ensimmäiseksi tuotannon tekijöiden hankkiminen ja päättäminen siitä, kuinka niitä yhdistellään. Toiseksi niitä pitää kehittää ja huolehtia niiden kunnossapidosta. Keskeinen tuottajan tehtävä on palvelujen tuotteistaminen ja niiden toimittaminen tilaajalle. Kolmantena kokonaisuutena Siitonen ja Valkama mainitsevat tarjousten laatimisen ja sopimusten solmimisen. Tuottajan tulee myös seurata, kuinka tehokasta toiminta on ja millainen on erilaisten tuotantotapojen hyötysuhde. Kuudentena tehtävänä tuottajalla on tilaajan informointi omasta osaamisestaan ja uusista palveluista. (Siitonen & Valkama 2003: 35.)

Resurssiohjausmallista palveluseteleihin

Suomen julkishallinnossa on resurssiohjausmallilla pitkät perinteet samaan tapaan kuin muissakin maissa. Resurssiohjausmallissa keskeistä on, että siinä osoitetaan voimavarat resurssien hankintaan ja toiseksi siinä määritellään, millaisia resursseja voimavaroilla hankitaan. Toisin sanoen määritellään resurssien määrä ja laji. Kansainvälistä kehitystä seuraten kuntien talouden ohjaus on 1990-luvulla siirtynyt resurssiohjauksesta tulosohjauksen suuntaan. (Anttiroiko ym. 2003: 72.)

Pelkistettynä tulosohjauksen ideana on suoritteiden eli palveluiden ja rahoituksen kytkeminen yhteen. Toiseksi tulosohjauksen tarkoituksena on tilaajien ja tuottajien eriyttäminen selvästi erilleen. Mallissa ollaan kiinnostuneita tuotannon loppupään tekijöistä eli suoritteista ja niiden vaikutuksista. Tulosohjausmallissa näitä myös pyritään ohjaamaan. Kehys- tai raamibudjettikäytäntö on osa tulosohjausmallia. Ennen kuin lopullinen budjetti hyväksytään, kehysbudjetissa tehdään kehyspäättös, jossa allokoidaan varat eri kohteisiin. Tarkempi kohdentaminen tehdään kehyspäättöksen sisällä. (Anttiroiko ym. 2003: 72.)

Tulosohjausmallissa on useanlaisia variaatioita, joita esitellään lyhyesti alla.

Tulosohjauksen perusajatuksen toteuttaa puhtaimmin tulosbudjettimalli (tulossopimus, sopimus). Suoritteet ja niiden vaikutukset toiminnan tuloksina sekä rahoitus liitetään yhteen. Toinen keskeinen elementti on kunnan keskusjohdon ja toimintayksikköjen välinen kumppanuus. Sopimus solmitaan kaikkien kunnan yksikköjen kesken ilman kilpailua kumppanuuden hengessä. Jälkikäteen tapahtuvan arvioinnin pääpaino on sovitun tuloksen toteutumisessa.

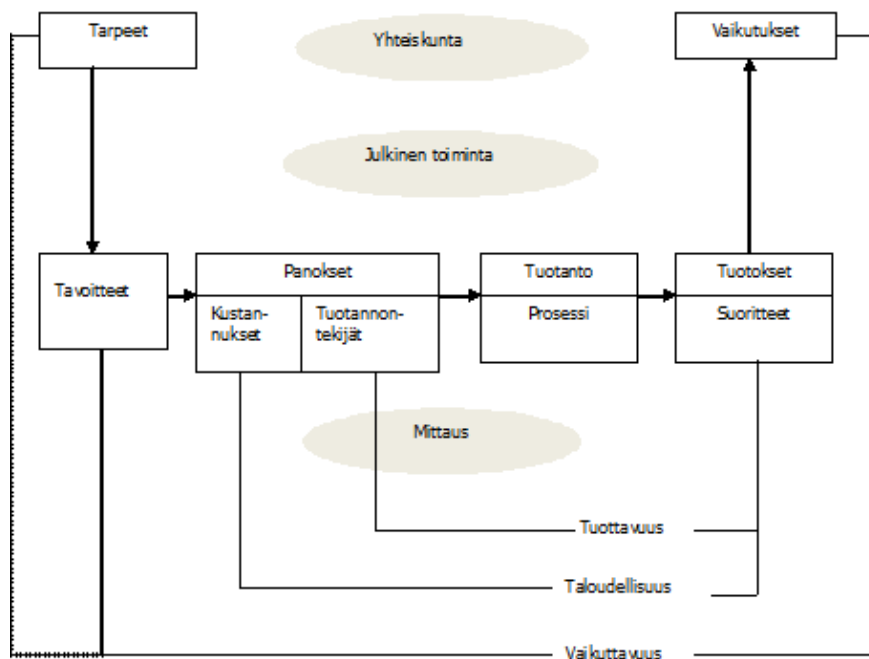
Kehysbudjettimallissa (könttäsommabudjetti, kehys sopimus) tulosta ja rahaa ei budjetoituvaiheessa kytketä tiukasti yhteen. Sitä vastoin kunnan keskusjohto osoittaa könttäsomman, jolla toimintayksikkö hoitaa tehtävänsä. Tulosta ja rahaa ei aina pystytä kytkemään yhteen, koska tulosta ei pystytä sopimaan tarkasti etukäteen. Kehysbudjettimallissa tuloksia arvioidaan vasta jälkikäteen. On kuitenkin muistettava, että puhdas malli on harvinaisuus ja käytännössä useiden kuntien budjetointi on sekoitus tulosbudjetoitumallia ja könttäsommabudjetoitumallia. Tulosohjaus lisäsi mahdollisuuksia käyttää muita malleja. Yksi sellainen on tilaaja-tuottajamalli. Siinä ohjaukseen tulee kilpailuelementti mukaan. (Anttiroiko ym. 2003: 73.)

Tulosohjaus toi mukanaan myös palvelusetelit. Niiden ideana on, että palveluseteli eli rahoitus annetaan kuntalaiselle eli palvelun saajalle. Tosin käytännössä usein rajoitetaan, mistä kuntalainen voi hankkia palvelun. Valinta on siis kaksivaiheinen. Poliittiset päätöksentekijät päättävät, mitkä palvelut rahoitetaan verorahoilla ja kuntalaiset voivat päättää, mitä palveluntuottajaa he haluavat käyttää. (Anttiroiko ym. 2003: 72.)

Vaikuttavuus ja tuottavuus

Vaikuttavuudella tarkoitetaan niin lyhyellä kuin pitkällä aikavälillä toteutuvia yhteiskunnallisia vaikutuksia. Hyvän vaikuttavuuden edellytys on tehdä oikeita asioita tehokkaasti ja tuottavasti. Vaikka tuloksellisuuden arvioinnista annettiin ensimmäiset suosituksen jo vuonna 1989, laadun ja tuottavuuden mittareiden kehitystyö on edelleen kesken. (Korpela & Mäkitalo 2008: 162–163.)

Taloudellista hyvinvointia mitataan yleensä tulotasolla asukasta kohti. Suomessa tulotaso asukasta kohti on kaksikymmenkertaistunut 1860-luvulta lähtien, vaikka samaan aikaan työpanos henkeä kohti on vähentynyt. Taloudellinen hyvinvointi on noussut työn tuottavuuden ansiosta. Tuottavuus tarkoittaa periaatteessa samaa asiaa yksityisellä ja julkisella sektorilla: Tuottavuuden käsite eli tuotosten suhde panoksiin on sama. Ero syntyy siitä, että julkinen palveluntuottaja ei tavallisesti myy palvelujaan markkinoilla. Näin julkisista palveluista puuttuu lopputuotteiden hintatietoa, jolla eri palveluiden arvoa voisi mitata yksityisen sektorin tapaan. Siksi tuottavuudella on julkisella sektorilla kaksi vastinetta: palvelusuoritteiden suhde panoksiin ja suoritteilla aikaansaatavien vaikutusten suhde panoksiin. Alla olevassa kaaviossa on käyty havainnollisesti läpi avainkäsitteet ja niiden riippuvuudet. (Kangasharju 2008.)



Kuva 2. Julkisessa hallinnossa käytettyjä käsitteitä (Korpela & Mäkitalo 2008: 163.)

Liite 2 Haastattelurunko

Teema 1: nykytila

- Kertokaa, mitä hyviä ja huonoja puolia nykyisessä tuotannon johtamisen mallissa on?
- Minkälaisia periaatteita ja käytänteitä teillä on tuotannon johtamisessa? (virallisia ja/tai epävirallisia (ajassa ja kokemuksesta syntyneitä)
- Osaatko arvioida, miksi joku käytäntö toimii ja miksi joku ei?
- Mikä rooli johtokunnalla on sopimuksellisessa toimintatavassa?
- Mikä rooli on tuotantojohtajalla?
- Minkälaisia intressejä on mielestäsi tuotannon johtajalla?
- Kuvaile johdon ja tuotannonjohtajan välisiä suhteita.
- Millainen on mielestäsi johtokunnan asema kaupunginhallinnossa mm. suhteessa tilaajiin / konserniin, valtuustoon?

Käymme läpi kolme mallia, joilla mahdollisesti jatkossa huolehdittaisiin tuotannon johtamisesta virkamiesjohtamisen lisäksi. Lopuksi voi vielä esittää vaihtoehdoisen muun mallin.

1) Hallitusmalli

Kuvaus: tuotannon johtokunta korvattaisiin hallituksella, jonka jäsenet olisivat ns. asiantuntijajäseniä eli heitä ei valittaisi poliittisin perustein.

2) "Hybridimalli"

Kuvaus: tuotannon johtokunta korvattaisiin hallituksella, jonka jäsenistä esimerkiksi kolmasosa olisi ns. asiantuntijajäseniä ja kaksi kolmasosaa olisi poliittisin perustein valittuja.

3) Neuvottelukuntamalli

Kuvaus: tuotannon johtokunnat korvattaisiin neuvottelukunnalla, jonka jäsenet valittaisiin poliittisin perustein. neuvottelukunnat voisivat kokoontua esim. 4-6 kertaa vuodessa ja ne olisivat palvelualoittain toimivia elimiä. ne seuraisivat esimerkiksi kaupunkistrategian toteutumista koko palvelutuotantoa koskien.

4) Muu malli, mikä?

Teema 2: hallitusmalli

Kuvaus: tuotannon johtokunta korvattaisiin hallituksella, jonka jäsenet olisivat ns. asiantuntijajäseniä eli heitä ei valittaisi poliittisin perustein.

Mitä tällainen malli merkitsisi mielestäsi kaupunkistrategisen toiminnan johtamisen johtamisen kehittämisen seurannan ja palvelutuotannon kannalta? Osakeyhtiölaki 21.7.2006/624

Teema 3: "hybridimalli"

Kuvaus: tuotannon johtokunta korvattaisiin hallituksella, jonka jäsenistä esimerkiksi kolmasosa olisi ns. asiantuntijajäseniä ja kaksi kolmasosaa olisi poliittisin perustein valittuja.

Mitä tällainen malli merkitsisi mielestäsi kaupunkistrategisen toiminnan johtamisen kehittämisen seurannan ja palvelutuotannon kannalta?

Teema 4: neuvottelukuntamalli

Kuvaus: tuotannon johtokunnat korvattaisiin neuvottelukunnalla, jonka jäsenet valittaisiin poliittisin perustein. neuvottelukunnat voisivat kokoontua esim. 4-6 kertaa vuodessa ja ne olisivat palvelualoittain toimivia elimiä. ne seuraisivat esimerkiksi kaupunkistrategian toteutumista koko palvelutuotantoa koskien.

Mitä tällainen malli merkitsisi mielestäsi kaupunkistrategisen toiminnan johtamisen kehittämisen seurannan ja palvelutuotannon kannalta?

Teema 5: muu malli

Mitä tällainen malli merkitsisi mielestäsi kaupunkistrategisen toiminnan johtamisen kehittämisen seurannan ja palvelutuotannon kannalta?
