

Tuija Rajala & Jari Tammi

Selvitys Jyväskylän, Tampereen ja Turun tilaaja-tuottajamalleista osoittaa, että tilaaja-tuottajamallia sovelletaan kunnissa hyvin eri tavoin. Jokaisen kunnan onkin pohdittava, onko malli sovellettavissa juuri meidän kuntaamme.

Tilaaja-tuottajamalli

haastaa arvioimaan kunnan palvelutuotantoa



Tuija Rajala
hallintotieteiden
tohtori, yliopettaja



Jari Tammi
hallintotieteiden
tohtori, tutkija

Jyväskylän, Tampereen ja Turun virallisissa asiakirjoissa korostetaan palvelutuotannon tehostamistarpeita väestön ikääntyessä sekä välttämättömyyttä selkiinnyttää poliittisen johtamisen ja hallinnon työnjakoa.

Kaupunkien luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden haastattelujen perusteella uudella toimintamallilla varaudutaan myös kunnan henkilöstön eläkkeelle siirtymiseen. Taustalla on huoli kuntalan houkuttelevuudesta työnantajana: ”mistä saadaan lähivuosina osaavaa työvoimaa”.

Viime kädessä tilaaja-tuottajamallilla pyritään varmistamaan kuntatalouden

vakaus ja voimavarat – niin henkilöstöresurssit kuin rahatkin, jotta asukkailla voitaisiin tarjota myös tulevaisuudessa heidän tarvitsemansa peruspalvelut.

Eri painotuksia

Tilaaja-tuottajamallin lähtökohdissa on eroja kaupunkien välillä.

Jyväskylässä mallista on kokemuksia jo pitkälti ajalta. Siellä sitä pidetään lähinnä teknisenä apuvälineenä tarkoituksenmukaisen toimintajärjestelmän rakentamiseksi. Samalla korostetaan kuntien välisen yhteistyön tarpeellisuutta ja välttämättömyyttä rakentaa alueellista palvelutuotantoa.



Uudenlainen tapa organisoida kunnan palvelutuotanto

Kuntalaiset tarvitsevat palveluja ja kunnan tehtävänä on huolehtia siitä, että niitä on saatavilla.

Perinteisesti kunnissa on järjestetty palveluja hierarkkisella toimintamallilla. Siinä kunta tuottaa palvelut yleensä omin voimin. Toiminta on organisoitu porrasteisesti hallintokunnittain. Linjaorganisaatiossa ylemmän tason yksiköt ohjaavat alemman tason yksiköitä. Hierarkian alimmalla tasolla ovat palveluyksiköt, kuten vanhainkodit ja päiväkodit. Ohjauksessa korostuu resurssiohjaus, joka toteutetaan talousarvioprosessissa.

Tilaja-tuottajamalli on uudenlainen tapa tuottaa palveluita ja samalla selkiinntää politiikan ja hallinnon välisiä suhteita. Oleellista on se, että tilajaorganisaatio ja palvelujen tuottajayksiköt erotetaan toisistaan.

Perusmallissa tilaja arvio kuntalaisten palvelutarpeet ja tilaa verovoilla rahoitettavat palvelut tuottajilta. Ne voivat olla kunnan omia yksiköitä, kolmannen sektorin toimijoita, yrityksiä tai muita julkisia organisaatioita.

Tilaja-tuottajamallissa kunta toimii ennen kaikkea palvelujen järjestäjänä, mutta on edelleen vastuussa myös palvelujen saatavuudesta ja niiden turvaamisesta. Kunta voi olla palvelujen tuottaja tai pelkkä tilaja, mutta myös omistaja ja rahoittaja.

Myös kuntalainen voi toimia tilaajana ja maksajana, kuten vesihuollossa. Tällöin kunta toimii tuottajana ja tuotantoyksikön eli kunnallisen vesilaitoksen omistajana. Kun pohditaan tilaja-tuottajamallin soveltamista, pitää olla selvillä, missä asemassa eri toimijat ovat.

Riittääkö sisältöosaaja sekä tilaajan että tuottajien käyttöön?

Jyväskylässä tilaja-tuottajamallin todetaan olevan vain yksi välivaihe markkinoiden kehittyessä. Seuraava askel on kunnallisen palvelutuotannon liikelaitostaminen.

Turussa ei korosteta alueellista yhteistyötä, vaan asukkaille tarjottavien palvelujen laatua. Siellä toimintaa muotoillaan uudelleen toimialakohtaisesti hyödyntäen erilaisia organisatorisia ratkaisuja, kuten palvelutuotannon liikelaitostamista, sisäisiä tuotantoyksiköitä ja erilaisia sopimuskäytäntöjä. Käytännössä toiminta rakentuu ”mosaiikkimaiseksi”.

Tampereella tavoitteellaan laajaa, koko kaupungin organisaation kattavaa uudistusta. Sektorihallinnosta luovutaan ja siirrytään asukaslähtöiseen elinkaariajatteluun perustuvaan prosessimalliin.

Poliittista valtaa vahvistetaan pormestrimallilla. Muun muassa apulaispormestarit johtavat tilaajalautakuntia, joissa pohditaan, mitä palveluja kuntalaiset tarvitsevat.

Malli haastaa toiminnan arviointiin

Tilaja-tuottajamalli uudistaa käytännössä ennen kaikkea johtamista. Sen soveltamista rajoittaa muun muassa se, ettei kaikilla toimialoilla ole palvelumarkkinoita. Nykylainsäädäntö myös rajoittaa mahdollisuuksia kilpailuttaa tarjouksia uudelleen yritysten tapaan. Lisäksi osan palveluista katsotaan olevan sellaisia, että kunnan tulee vastaisuudessaakin tuottaa ne itse.

Myös tuotteistamisen ongelmat nousevat esille: entistä tarkemmin pitäisi pystyä määrittelemään se tuote, palveluketju tai yksittäinen palvelu, josta tarjouksia pyydetään. Sekä tilaajan että tuottajan tulee ymmärtää sisällöt ja hinnoitteluperusteet samalla tavalla.

Käytännössä tarvitaan paljon toiminnan suunnittelua, oppimista uudelleen yhteistyöhön sekä myös valvontaa. Malli haastaa ennen kaikkea toiminnan arviointiin: toimintaa on arvioitava ennen sen aloittamista, sen aikana ja myös jälkikäteen. Tätä varten tarvitaan mittareita.

Yksityisillä ei aina ole osaamista

Turussa, kuten muissakin tutkimuskaupeungeissa, on pohdittu paljon oman tuotannon asemaa ja merkitystä palvelujen varmistajana ruuhkahuipputilanteissa. Joillain toimintalohkoilla ulkopuolisten tuottajien käytön katsotaan vain täydentävän kaupungin omaa palvelutuotantoa ja lisäävän näin joustavuutta.

Toisaalta puuttuvat markkinat pakottavat pitämään omaa tuotantoa yllä. Yksityisen palveluntuottajan ei kannata lähteä kovin pienille markkinoille. Kunnan on kuitenkin järjestettävä lakisääteiset palvelut.

Lisäksi kuntasektorin henkilöstöllä on sellaista osaamista, jota ei yksityisellä puolella ole, joten osa toiminnasta on jatkossakin omaa. Näin toteavat kuntapäätäjät haastatteluissaan.

Katetaanko tuottajayksiköiden säästöillä lisääntyviä hallintokuluja?

Vaikka tilaja-tuottajamalli on idealtaan sama eri kunnissa, sitä sovelletaan kunnissa ja eri organisaatioissa eri tavoin.

Jyväskylässä pidetään hyvänä sitä, että eri toimijoiden kustannustietoisuus on lisääntynyt, kun toimintaa on jouduttu suunnittelemaan uudella tavalla. Lisäksi työikäntöjä on kehitetty moniosamista suosiviksi, koska tuottajayksiköissä henkilöstön edellytetään selviävän myös toistensa töistä. Tämä on lisännyt oppimisen merkitystä.

Vaikka Jyväskylässä on jo kokemuksia ja pitkäaikaista yhteistyötä tilaajien ja tuottajien kesken, kritiikkiä saavat edelleen niin itse malli kuin eri osapuolten toimintatavat ja -valmiudet. Edelleen on epävarmuutta ja pelkoja, joista osa kiteytyy siihen, että tuottajayksiköissä saadut säästöt hupenevat lisääntyvän hallinto- ja henkilöstön kustannuksien kattamiseen.

Toisaalta kilpailutus tai sen uhka luo jännitteitä, sillä se näyttää lisäävän henkilöstön epävarmuutta. Huolta aiheuttaa myös siitä, että pelätään työn laadun heikkenevän, kun tehdään ”aika nopeesti”, eikä aina tunnusteta mihin kokonaisuuteen mikäkin työ liittyy.

Eikö tuottaja teekään muuta kuin mitä on tilattu?

Kaikissa tutkimuskaupungeissa epäillään aika-ajoin tilaajien taitoa tehdä tilauksia. Osan tilaajista on yllättänyt se, että tuottaja tekeekin vain sen, mitä on tilattu, eikä kaikkea sitä, mitä ennenkin on tehty.

Tilaajan ja tuottajan erottamiseen liittyy myös huoli siitä, riittääkö sisältöosaajia molempien osapuolten käyttöön. Jotkut tehtäväalueet edellyttävät sellaisia erityisosaajia, joista tulee tai joista on nyt jo pulaa.

Haastattelujankohtana Tampereella elettiin tilaaja-tuottajamallin suunnittelun, päätösten ja osin jo toimeenpanon aikaa, sillä muutamia pilottihankkeita oli jo meneillään. Uudistusta on viety läpi nopeasti – joidenkin mielestä on pidetty aivan liian kovaa kiirettä. Palveluita ei ole ehditty tuotteistaa ja hinnoitella, eri toimijoiden roolit ovat selkiintymättömiä, ja henkilöstö on monesta asiasta epävarma.

Kuitenkin Tampereella juuri henkilöstön edustajat korostavat, että uudistus nostaa henkilöstön työn näkyväksi. Nyt vasta tiedetään mitä ja kuinka paljon todella tehdään.

Pelkoja ja epävarmuutta omasta tulevaisuudesta

Turussa käsite-epäselvyydet tuntuvat aiheuttavan edelleen ongelmia – ei oikein olla selvillä siitä, missä roolissa kaupunki milloinkin esiintyy.

Keskustelua henkilöstön asemasta on käyty samoin painotuksin kuin muissakin kaupungeissa. Tosin vastuuta uudistusten onnistumisesta vyörytetään esimiestyötä tekeville ja juuri heidän osaamiseensa katsotaan välttämättömäksi panostaa.

Huolta herättää se, että aiemmin hyviksi havaituista käytännöistä joudutaan uusissa organisaatoratkaisuissa luopumaan. Toisaalta kun työt joudutaan miettimään uudelleen, on mahdollista luoda uusia käytäntöjä.

Muutoksissa henkilöstön asema on hankala; haastatteluissa tuotiin usein esiin pelkoja ja epävarmuutta omasta tulevaisuudesta. Samalla pohdittiin, miten yhteistyötä ja luottamusta voitaisiin rakentaa, jotta työmotivaatio säilyisi. Nä-

Kunnallinen liikelaitos?

● Kuntapalveluiden vaihtoehtoisten tuotantorakenteiden ja -prosessien ymmärtämistä vaikeuttavat hankalat käsitteet. Mikä onkaan vaikkapa kunnallinen liikelaitos?

Selkoa käsitteisiin saa Kuntaliiton verkkopalvelusta, jonne on koottu oma osionsa vaihtoehtoista tavoista järjestää palveluita.

Entä kunnallinen liikelaitos? Se on liiketoimintaa harjoittava kunnan toimintayksikkö, joka kattaa kulunsa maksetuilla. Liikelaitos kuuluu kunnan organisaatioon, mutta sille on ominaista taloudellinen itsenäisyys. Tätä osoittaa lain tarjoama mahdollisuus nettobudjetointiin eli siihen, että kunnan talousarvioon otetaan vain liikelaitoksen tulos. Kuntalaki ei rajoita kunnan toimivallan siirtämistä liikelaitokselle.

www.kunnat.net > Toimialat/Kuntakehitys ja tutkimus > Muuta/Vaihtoehtoja palveluiden järjestämiseen

Hallintotieteiden tohtori, yliopettaja **Tuija Rajala** ja hallintotieteiden tohtori, tutkija **Jari Tammi** ovat osallistuneet tutkijoina Tampereen yliopiston Taloustieteiden laitoksen tutkimushankkeeseen, jossa on selvitetty Jyväskylän, Tampereen ja Turun tilaaja-tuottajamalleja. Tutkimusta varten vuonna 2005 kaupungeissa haastatettiin 70:ää kuntien ja ammattijärjestöjen luottamushenkilöä, johtavaa viranhaltijaa sekä sektoriviranhaltijaa.

Kirjoitus perustuu tutkijaryhmän keväällä valmistuneeseen tutkimukseen: Kallio, Olavi & Martikainen, Juha-Pekka & Meklin, Pentti & Rajala, Tuija & Tammi, Jari: Kaupungit tilaajina ja tuottajina. Kokemuksia ja näkemyksiä Jyväskylän, Tampereen ja Turun toimintamallien uudistushankkeista. Kunnallistutkimuksia, Tampereen yliopisto, Tampere 2006.

mä ovat muutosjohtamisen olennaisia kysymyksiä.

Uudet toimintamallit nähtävä myös mahdollisuuksina

Tilaaja-tuottajamalli ei sinällään ole tehokas ja taloudellinen. Huonosti toteutettuna se voi päinvastoin aiheuttaa paljon lisäkustannuksia. Tämän osoittavat kansainväliset esimerkit. Pelkistettynä kyse on järkipäisestä organisaatiouudistuksesta – uusista rakenteellisista ja prosessuaalisista järjestelyistä, ei muusta.

Mitään uudistusta ei saada aikaan, jos ihmiset, joita se koskee, eivät ole yhdessä rakentamassa perustaa uudelle toimintatavalle. Siksi tilaaja-tuottajamallin onnistuminen edellyttää henkilöstön ja johtajiston vuoropuhelua, yhteisten näkemysten rakentamista, opiskelua ja uusien toimintamallien näkemistä myös mahdollisuuksina. ●



Sosiaalikehitys Oy
Antaa tiedon ratkaista.

Sosiaalikehitys Oy on kokenut asiantuntija ja kehittämiskumppani sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa.

Palveluihimme kuuluvat arvioinnit, kehittämishankkeet sekä erilaiset tutkimus- ja selvitystyöt. Räättälöimme toteutuksen asiakkaan yksilöllisten tarpeiden mukaan.

www.sosiaalikehitys.com

Wetterhoffinkatu 4
13100 Hämeenlinna
(03) 628 150