



LAHDEN AMMATTIKORKEAKOULU
Lahti University of Applied Sciences

TILAAJANA KUNNALLISTEKNISISSÄ TÖISSÄ

Case: Nastolan kunnan kunnallistekniikka

LAHDEN
AMMATTIKORKEAKOULU
Liiketalouden ala
Liiketalouden koulutusohjelma
Opinnäytetyö
Kevät 2014
Maija Laine

Lahden ammattikorkeakoulu
Liiketalouden koulutusohjelma

LAINEN, MAIJA:

Tilajana kunnallisteknisissä töissä
Case: Nastolan kunnan
kunnallistekniikka

Liiketalouden opinnäytetyö

82 sivua, 14 liitesivua

Kevät 2014

TIIVISTELMÄ

Tässä tutkimuksessa selvitettiin, miten kohdeorganisaation tilaaja-tuottaja-toimintatavat toimivat ja mitä ongelmia niissä on. Tutkimuksella haettiin vastauksia siihen, mitä hyötyjä tilaaja-tuottaja-toimintatavalla saavutetaan, miten niitä voidaan kehittää ja mitä tulee huomioida uusia toimintatapoja käyttöön otettaessa.

Tutkimuksen teoriaosuudessa käsiteltiin kunnan tehtäviä, niiden lakisääteisyttä ja vapaaehtoisuutta sekä kunnan strategista ohjaus- ja johtamisjärjestelmää sekä selvitettiin miten kuntalainen tulisi huomioida palveluja järjestettäessä. Näistä tehtävistä käsiteltiin tarkemmin teknisten palvelujen ja kunnallistekniikan lakisääteisiä tehtäviä. Lisäksi teoriaosuudessa käsiteltiin kunnan palvelujen järjestämistapoja ja niistä tarkemmin tilaaja-tuottaja-toimintatapaa.

Nastolan kunnan kunnallistekniikka on ulkoistanut lähes kaiken palvelutuotantonsa. Palvelutuotanto on järjestetty pääasiallisesti tilaaja-tuottaja-toimintatavalla. Kvalitatiivinen tutkimus toteutettiin tilaajana toimivan kahden avainhenkilön teemahaastattelulla, tilaajalautakunnan jäsenille tehdyllä kyselyllä, osallistuvalla havainnoinnilla sekä tutkimalla toiminnassa syntyneitä dokumentteja. Näkökulmana tutkimuksessa oli palvelujen järjestäjä eli tilaaja.

Tutkimuksen tuloksena löydettiin kohdeorganisaation toimintatavan menestyksen takaavaksi avaintekijäksi tilaajan ja tuottajan välinen kumppanuus, tuottajan resurssit ja erityisasiantuntevuus ja toimintaan siirryttäessä tilaajan ja tuottajan välisen vastuunjaon selventäminen.

Tutkimus on tehty pienessä kunnallisessa organisaatiossa ja siinä on huomioitu kohteen kontekstit. Tutkimuksen tulokset ovat hyödynnettävissä ja sovellettavissa vastaavan kokoisissa ja samoilla toimintatavoilla toimivissa organisaatioissa ja toisissa tutkimuksissa.

Asiasanat: julkiset hankinnat, julkinen hallinto, kunnallistekniikka, organisaatio, sopimusjohtaminen, tekninen toimi, tekniset lautakunnat, tilaaja-tuottaja-mallit

Lahti University of Applied Sciences
Degree Programme in Business Studies

LAINE, MAIJA:

Purchasing Municipal
Engineering Services
Case: Municipal infrastructure -unit
in the municipality of Nastola

Bachelor's Thesis in Business Studies 82 pages, 14 pages of appendices

Spring 2014

ABSTRACT

This thesis explores how the purchaser-provider model works and what possible problems are associated with it. The purpose of the thesis is to seek answers to the benefits of the purchaser-provider model and how it could be developed and what needs to be taken into account when new models are put into operation.

The theoretical background of the thesis dealt with municipal services and the strategic guidance and management systems of a municipality and explored how the residents should be taken into account when organizing municipal services. The thesis focused on the technical services and municipal infrastructure statutory services. Furthermore, it dealt with the models for organizing services and focused on the purchaser-provider-model.

The municipality infrastructure of Nastola has practically outsourced all its municipal services and these are provided mostly with the purchaser-provider model. This qualitative thesis was conducted by an interview of the two key subscribers, a questionnaire presented to the members of a committee for technical services, by participation observation and by analyzing documents from the usage of the purchaser-provider model. The service purchaser (the service subscriber) was the viewpoint of the study.

The thesis found three key points that will lead to success in the case organization: the partnership between the purchaser and the provider, the resources and professional expertise of the service provider and the division of responsibilities between the purchaser and the provider when new models are put into operation.

This research was conducted in a small municipal organization and takes into account all the contexts of the subject. The results can be tapped in other studies and in other equally sized organizations that use the same models in providing services.

Key words: public procurement, public management, municipal engineering, organization, contract management, municipal infrastructure -unit, committee for technical services, purchaser-provider model

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	1
1.1	Tutkimuksen taustaa	1
1.2	Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimusongelmat	4
1.3	Tutkimusmenetelmät	5
1.4	Tutkimuksen rakenne	8
2	KUNNAN TEHTÄVÄT, NIIDEN OHJAUS JA JÄRJESTÄMINEN	10
2.1	Strategiset linjaukset, johtaminen ja kuntalaisten asema	10
2.2	Kunnan tehtävät	14
2.3	Teknisten palvelujen tehtävät	18
2.4	Kunnan palvelujen järjestämistapoja	23
3	TILAAJA-TUOTTAJA-TOIMINTATAPA	29
3.1	Taustat ja tavoitteet	29
3.2	Käsitteet	32
4	CASE: NASTOLAN KUNNAN KUNNALLISTEKNIikka	39
4.1	Perustiedot Nastolan kunnasta	39
4.2	Teknisten palvelujen tehtävät ja organisointi	40
4.3	Kunnallistekniikan tehtävät ja niiden järjestäminen	43
4.3.1	Historiakatsaus	43
4.3.2	Nykytilanne	44
5	TUTKIMUSTULOKSET JA NIIDEN ANALYSOINTI	48
5.1	Teemat ja aineiston hankinta	48
5.2	Tutkimuksen tulokset	51
5.2.1	Nykyiset toimintatavat, muutostarpeet	51
5.2.2	Tilaaaja-tuottaja-toimintatapaan päätös- ja siirtymisvaihe	52
5.2.3	Toiminnan käynnistäminen	55
5.2.4	Toimintavaihe	58
5.2.5	Kunnan strateginen ohjaus ja johtamisjärjestelmä	60
5.2.6	Kuntalaisten tyytyväisyys ja vuorovaikutus	62
5.2.7	Kehittäminen	63
5.3	Johtopäätökset	64
5.3.1	Tilaaaja	65
5.3.2	Palvelu	66

5.3.3	Tuottaja	67
5.3.4	Sopimus	68
5.3.5	Asiakas	69
6	YHTEENVETO	70
	LÄHTEET	74
	LIITTEET	83

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen taustaa

Kunta on kuntalaisiaan ja asukkaitaan varten. Kunnan toiminta perustuu itsehallintoon, jossa kuntalaiset valitsevat kunnan ylimmän päättävän elimen, valtuuston. Kunnan toimintaa ohjaavat lait sekä velvollisuus toimia kuntalaisten ja asukkaitensa eduksi ja edistää heidän hyvinvointiaan ja toimeentuloaan. Toiminnassaan kunnan tulee noudattaa ehdottoman tarkasti lakia ja sen tulee toimia mahdollisimman tehokkaasti sekä toiminnalliselta että taloudelliselta kannalla katsottuna. Kunnan tulee olla oikeudenmukainen ja syrjimätön sekä noudattaa yhdenvertaisuutta ja avoimuutta kuntalaisiaan kohtaan. (Kuntalaki 365/1995, 1 §; perustuslaki 731/1999, 6 §, 21 §, hallintolaki 434/2003, 6 §; Anttiroiko, Haveri, Karhu, Ryyänen & Siitonen, 2007, 58–59; Kuopila 2007, 7; Harjula & Prättälä 2012, 117–129.)

Kunta järjestää kuntalaisille palveluja, jotka määräytyvät lakien perusteella tai ovat muuten kunnan järjestämistehtäviin kuuluvia (kuntalaki 365/1995, 2 §; Sallinen, Majoinen & Salenius 2012, 87–89). Kunta voi järjestää kuntalaisilleen myös laajempaa palvelua kuin sääätely edellyttää, mikäli se niin päättää ja katsoo siitä olevan hyötyä kuntalaisilleen. Palvelujen järjestämistapansa kunta voi valita itse. Palvelut voidaan tuottaa itse tai muiden kuntien ja kuntayhtymien kanssa tai kunta voi ostaa muiden tuottamia palveluja. Kunta voi myös perustaa itse tai yhdessä muiden kuntien kanssa yrityksen tai liikelaitoksen palvelujensa tuottamiseksi. Vaikka kunta ulkoistaisi palvelunsa tuottamisen, ei kunta voi ulkoistaa vastuutaan palvelun järjestämisestä niiltä osin kuin se on lailla kunnalle määrätty. Vastuu palvelujen onnistumisesta ja asukkaiden tyytyväisyydestä säilyy aina kunnalla. (Kuntalaki 365/1995, 2 §; Harjula & Prättälä 2012, 160.)

Kuntalaispalvelut voidaan järjestää hierarkkisesti, jolloin palvelutuotantoa ohjataan kunnan päätöksenteolla ns. linjaorganisaatiomaisesti. Tällä järjestämistavalla kunta päättää itse palveluista, tuottaa ja rahoittaa ne ja omistaa myös itse tuotannossa käytetyt resurssit (henkilöt ja tuotantovälineet). Näin järjestettyä palvelutuotantoa ohjataan lisäämällä tai vähentämällä resursseja sekä arvioimalla niillä tuotetun palvelun tasoa ja laatua. Järjestämistavassa tuotannon tuloksellisuutta voi

kuitenkin olla vaikea arvioida. (Meklin, Rajala, Sinervo & Vakkuri 2009, 254–255.)

Markkinasuuntautunut toimintatapa taas liittyy palvelutuotannon kilpailuttamiseen. Siinä kunta tilaa palvelutuotannon erilliseltä toimijalta (Meklin ym. 2009, 255; Harjula & Prättälä 2012, 157). Toiminta voi tapahtua kilpailutuksella aidoilla tai näennäismarkkinoilla tai se voi perustua yhteistyömalleihin ja kumppanuussopimukseen (Meklin ym. 2009, 255). Keskeisimpänä markkinasuuntautuneena mallina Haveri & Anttiroiko (2009, 203) esittää tilaaja-tuottaja-toimintatavan ja näkee sen olennaisempana perusteena ”markkinaehtoisuuden ja sopimuksellisuuden”.

Markkinasuuntautuneisuutta on hyödynnetty kunnissa luomalla sisäisillä tilaaja-tuottaja-toimintatavoilla näennäismarkkinoita (Pauni 2011, 13). Sisäisiä tilaaja-tuottaja-toimintatapoja otettiin käyttöön Suomessa jo 1980-luvulla suuremmissa kunnissa ja kaupungeissa varsinkin sosiaali- ja terveystalouksissa. Luodulla toimintatavalla pyrittiin eriyttämään tuottaja poliittisesta päätöksenteosta ja kunnallisesta hallinnosta. Toimintatavalla tavoiteltiin kustannussäästöjä tuotannon tehostamisella ja etsittiin yleensäkin uusia tapoja tuottaa palveluja. (Tynkkynen, Keskimäki & Lehto 2013, 222.)

Laajamittaisesti tilaaja-tuottaja-toimintatapaa alettiin ottamaan käyttöön Suomen suurimmissa kaupungeissa 1990-luvulla. Jyväskylässä luotiin ensimmäisenä uusi palvelutuotannon organisaatiotapa, kun tekninen palvelukeskus siirtyi sisäiseen tilaaja-tuottaja-toimintatapaan 1990-luvun alkupuolella. Lopullinen päämäärällinen muutos Jyväskylässä toteutettiin 2000-luvun puolessa välissä. Tampereella toimintatapaan siirtymisestä tehtiin periaatteelliset päätökset vuosina 2002–2004 ja siirtyminen tapahtui asteittain vuosien 2005–2008 aikana, vaikkakin toimintatapaan siirtymistä oli suunniteltu jo 1990-luvun alussa Jyväskylän tapaan. Turkuunkin siirtyi 2000-luvun puolessa välissä laajamittaisemmin sisäisen tilaaja-tuottaja-toimintatavan hyödyntämiseen. Jyväskylän ja Tampereen tapaan Turussakin ensimmäiset siirtymisvaiheet tehtiin jo 1990-luvun alussa. (Kallio, Martikainen, Meklin, Rajala & Tammi 2006, 42–46, 59–67, 86–92, 103.)

Tampereen yliopiston Kunnallistutkimuksia-sarjan vuonna 2006 tehdyssä tutkimuksessa tutkittiin em. kohdekaupunkien kokemuksia ja näkemyksiä toimintata-

vasta. Tutkimuksen mukaan tavoitteeksi asetetut päämäärät palvelujen tehostamisessa sekä poliittisen ja organisaatiollisen johtamisen tehtävänjaon selkeyttämisessä saavutettiin. (Kallio, Martikainen, Meklin, Rajala & Tammi 2006, 105-106.)

Tampereen kaupunki siirtyi kokonaisuudessaan toiminnan ohjauksessaan tilaaja-tuottaja-toimintatapaan vuoden 2007 alusta. Samassa yhteydessä Tampereen toimintamallia ja organisointia muutettiin hierarkkisuudesta asiakasprosesseista johdetuiksi. (Hakari 2009, 84). Hakari (2009, 84, 91) on arvioinut artikkelissaan Tampereen toiminnan ohjauksen muutosta ja pitää sitä historiallisena. Arvioinnin mukaan Tampereen kehittämishaasteina jatkossa ovat mm. sopimusohjaus ja siirtyminen monituottajamalliin, koska Tampere tavoittelee toiminnassaan strategista kumppanuutta pelkästään määrällisen ja laadullisen tilaamisen sijaan. Lisäksi arvioinnissa huomattiin, ettei kilpailuttamista tule tehdä pelkästään kilpailuttamisen vuoksi vaan pitää etsiä vaihtoehtoisia tuottamistapoja.

Suomen Kuntaliitto ja FCG Efeko Oy ohjasivat vuosina 2009–2010 tutkimushanketta, jonka tavoitteena oli vertailla suurten ja keskisuurten kaupunkien tilaaja-tuottaja-toimintatapojen ohjausjärjestelmiä ja hyödyntää tutkimustuloksia toiminnan kehittämisessä. Hankkeessa etsittiin toimivia käytäntöjä ja toiminnan ongelmakohtia sekä niille ratkaisumalleja. Hanke raportoitiin vuonna 2011. (Pauni 2011, 5–7.)

Edellä mainitun Toimi 2010 -tutkimushankkeen mukaan toimintatavasta oli pääosin hyviä kokemuksia. Kaupungit ovat vertailussa todenneet, että toimintatapa on lisännyt niiden kustannustietoisuutta ja toiminnan läpinäkyvyyttä joskin palvelujen asiakaslähtöisyyden, tilaajaosaamisen sekä "laatukielen ja -mittareiden" kehittäminen sekä omistajapoliittisten linjausten sekä strategioiden tarkempi määrittely todettiin tarpeelliseksi. Muutosjohtamisella ja pitkäjänteisyydellä nähtiin olevan merkitystä toimintamuutosten onnistumisessa. (Pauni 2011, 6.)

Hämäläinen (2010) on tutkinut opinnäytetyössään Laurean ammattikorkeakoululle tilaaja-tuottaja-toimintatapa Hyvinkään sairaanhoitoalueella sen käyttöönoton jälkeen. Tutkimuksessa selvitettiin, miten asetetuissa tavoitteissa on onnistuttu ja mitkä ovat käyttöönoton jälkeisiä toiminnan kehittämiskohteita. Tutkimuksen teoreettisessa viitekehyksessä tutkittiin strategiaan perustuvaa toimintaa, tilaaja-

tuottaja-toimintatapaa sekä muutosjohtamista. Tutkimuksen johtopäätöksissä on todettu, ettei muutoksella ole saavutettu kaikkia sille asetettuja tavoitteita. Merkittävimpänä syynä tavoitteista jäämiselle nähtiin tilaajan asema, koska tilaajalla ei nähty olevan tarpeeksi vaikutusmahdollisuuksia palvelujen sisältöön ja palvelutarpeen määrittelyyn. Lisäksi kysynnän määrä oli tutkimuksen mukaan liian vähäinen. Toisaalta taas todettiin, että joiltakin osin toiminta oli pysynyt samantasoisena eikä muutos ollut tuonut siihen parannusta.

Valtonen (2011) on Aalto-yliopistolle tekemässään diplomityössään tutkinut kuntien yhdyskuntateknisten palveluiden ulkoistamista. Tutkimustyössä on tutkittu kahden case-organisaation, Varkauden ja Mikkelin, palvelujen järjestämistä. Molemmissa case-kohteissa kunnallistekninen palvelutuotanto on ulkoistettu, toisessa case-kohteessa kokonaan ja toisessa kunnan osittain omistamalle yritykselle. Kaupungit toimivat palvelujen tilaajina. Tutkimuksessa tutkitaan toteutetun ulkoistamisen kustannusvaikutuksia, arvioidaan palvelutuotannon tason muutosta (ennen ja jälkeen -tilannetta) ja vertaillaan case-kohteita toisiinsa. Tutkimuksen johtopäätöksissä esitetään kolme suositusta kunnille yhdyskuntateknisten palvelujen ulkoistamisessa:

- *Urakka ja sopimusasiakirjat kuntoon kilpailullisella neuvottelumenettelyllä*
- *Urakan säätömekanismit kuntoon ja käyttöön*
- *Urakan sitominen yhteisiin tavoitteisiin ja kannusteisiin.* (Valtonen 2011.)

1.2 Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimusongelmat

Tämän tutkimuksen tavoitteena on selvittää, miten tilaaja-tuottaja-toimintatapaa voidaan kehittää ja mitä hyötyjä toimintatavalla on saavutettu. Tutkimuksella pyritään selvittämään, miten tehokasta ja toimivaa toimintatapa on kunnallisteknisten töiden järjestämisessä ja kunnallistekniikan palvelutuotannossa.

Tutkimuksessa selvitetään, mitä ongelmia tilaaja-tuottaja-toimintatavasta mahdollisesti syntyy, miten niitä voidaan välttää ja mitä tulisi huomioida, mikäli toimintamallin käyttöä laajennetaan teknisten palvelu- tai tehtäväalueiden käytössä. Tutkimuksessa tutkitaan luottamushenkilöiden roolia palvelujen järjestämisessä ja tutkitaan miten kunnan asiakas huomioidaan palvelujen järjestämistapaa päätettä-

essä. Tutkimuksella etsitään toimintatavan menestyksen takaavia avaintekijöitä ja selvitetään mallin toimivuutta kohdeorganisaatiossa ja etsitään kehittämissuuntia toiminnalle.

Tutkimusongelmana on:

Miten tilaaja-tuottaja-toimintatapaa voidaan kehittää?

ja alatutkimusongelmina ovat

Mitä hyötyjä tilaaja-tuottaja-toimintatavalla on saavutettu?

Mitä tulee huomioida uusia tilaaja-tuottaja-toimintatapoja käyttöönotettaessa?

Tutkimuksen case-kohteena on Nastolan kunnan kunnallistekniikan tehtäväalue ja näkökulmana tutkimuksessa on palvelujen järjestäjä eli tilaaja. Tutkimuksessa ei tutkita tuottajan tai tilaajan toiminnan laatua palvelun käyttäjän ja kuntalaisen näkökulmasta eikä palvelujen järjestämistavan kustannuksia.

Tutkimus laaditaan Nastolan kunnan toimeksiannosta.

1.3 Tutkimusmenetelmät

Tutkimus toteutettiin kvalitatiivisena tutkimuksena ja tutkimustrategiana oli tapaustudkimus eli case study. Tapaustudkimuksessa tutkitaan yksittäistä, rajattua tapausta intensiivisesti. Tapaustudkimuksessa ei pyritä yhdestä tapauksesta yleistävään tietoon, vaan siinä pyritään lisäämään ymmärrystä tutkittavasta kohteesta ottaen huomioon tutkimuksen kohteena olevan tapauksen kontekstit. Vaikkei tapaustudkimuksella tavoitellakaan yleistävää tietoa, voidaan tuloksia kuitenkin käyttää laajemminkin ja mahdollisesti hyödyntää ja soveltaa muissa tutkimuksissa. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006.)

Saaranen-Kauppinen & Puusniekka (2006) toteavat, että tapaustudkimus soveltuu sekä kvalitatiivisiin että kvantitatiivisiin menetelmiin. Tesch (1992, Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2013, 165 mukaan) jakaa kvalitatiivisen tutkimuksen ryhmiin, joista tutkimus sijoittuu "tekstin ja toiminnan ymmärtäminen" -ryhmään. Tähän

ryhmään kuuluva tutkimus on lähempänä kokonaisvaltaista tutkimusta kuin strukturoitua (Hirsjärvi ym. 2013, 165).

Kvalitatiivisessa tutkimuksessa ja tapaustutkimukselle tyypillisenä piirteenä voidaan nähdä aineiston keruu useita menetelmiä käyttämällä (Hirsjärvi ym. 2013, 164.). Useaa menetelmää käyttämällä pyritään lisäämään tutkimuksen luotettavuutta ja laajentamaan tutkimuksen näkökulmaa (Hirsjärvi & Hurme 2010, 39). Tämän tutkimuksen aineisto koottiin menetelmätriangulaationa. Tutkimusaineistoa hankittiin teemahaastatteluilta, luottamushenkilöille tehdyllä kyselyllä sekä osallistuvalla havainnoinnilla ja tutkimalla organisaatiossa tilaaja-tuottaja-toimintatavassa syntyneitä dokumentteja tai tietoaaineistoja.

Haastattelut toteutettiin teemahaastatteluna, jonka voidaan tulkita olevan lähellä puolistrukturoitua haastattelua. Teemahaastattelu etenee tutkijan laatiman, tutkittavan ilmiön pohjalta tehdyn haastattelurungon eli teemojen avulla, mitkä ovat jokaiselle haastateltavalle samat. Teemahaastattelu antaa tutkittaville enemmän vapauksia tuoda esiin omia näkemyksiään ja tulkintojaan kohteena olevasta ilmiöstä ja huomioi tutkittavan asioille antamat merkitykset eikä haastattelu etene tiukasti laadittujen kysymysten pohjalta. (Hirsjärvi & Hurme 2010, 45–46.)

Kvalitatiivisessa tutkimuksessa tutkimuskohteet valitaan tarkoituksellisesti, ei satunnaisesti (Hirsjärvi ym. 2013, 133–134, 164). Tässä tutkimuksessa haastateltiin kahta kunnallistekniikan tehtäväalueen tilaajatehtäviin osallistuvaa avainhenkilöä ja johtavaa viranhaltijaa. Avainhenkilöksi tässä tutkimuksessa katsottiin niitä henkilöitä, jotka ovat osallistuneet tiiviisti tilaaja-tuottaja-toimintatavan käyttöön ja joilla on omakohtaisia kokemuksia ja pitkäaikaista substanssiosaamista toimintatavasta. Toinen haastatelluista on ollut mukana käyttöönottamassa uutta toimintatapaa vuonna 2004 ja toinen ollut tilaajana vuodesta 2007 asti.

Tilajana toimivan teknisen lautakunnan jäsenille tehtiin postikysely. Kyselyllä tutkittiin kunnan strategista ohjausta ja johtamisjärjestelmää, tilaaja-tuottaja-toimintatavan toimivuutta kunnallistekniikan tehtäväalueella sekä kuntalaisten huomioon ottamista palvelujen järjestämistavassa teknisen lautakunnan näkemyksen mukaan. Lisäksi kyselyllä selvitettiin kehityskohtia toiminnalle.

Kyselyllä voidaan kerätä aineistoa standardoidusti valitulta kohderyhmältä. Kysely voidaan tehdä strukturoituna tai avoimena ja strukturoimattomana. Avoimilla kysymyksillä vastaajalla on mahdollisuus omasanalliseen kerrontaan eikä kysymykset anna valmiita vastauksia tai ohjaa vastaajaa tiettyyn suuntaan. Avoimilla kysymyksillä vastaajan on mahdollista osoittaa, mikä on hänestä keskeisintä ja merkittävintä asiassa ja vastaukset osoittavat vastaajan tietämystä asiasta laajemmin kuin strukturoidut monivalintakysymykset. (Hirsjärvi ym. 2013, 195–196, 201.)

Postikyselyn haittana nähdään olevan sen, ettei tutkijalla ole henkilökohtaista kosketusta vastaajiin eikä hänellä ole mahdollisuutta selvittää, miten huolellisesti, tarkasti ja motivoituneina vastaajat ovat vastanneet kysymyksiin. Lisäksi normaalisti tutkijalla ei ole tietoa vastaajien aiheen tietotasosta. (Hirsjärvi ym. 2013, 195.)

Tutkimusaineistoa kerättiin myös osallistuvan havainnoinnin kautta. Tutkimusta tehdään Nastolan kunnan teknisissä palveluissa ja kunnallistekniikan tehtävälueella. Tekijän voidaan katsoa olevan täydellisesti tutkittavan ryhmän jäsen toimissaan tehtävälueella hallinnollisissa ja toimistotehtävissä ja oltuaan mukana kilpailuttamassa palvelujen tuottajia. Tutkijan havainnointi oli ei-strukturoitua, vapaasti tilanteeseen sopeutuvaa havainnointia.

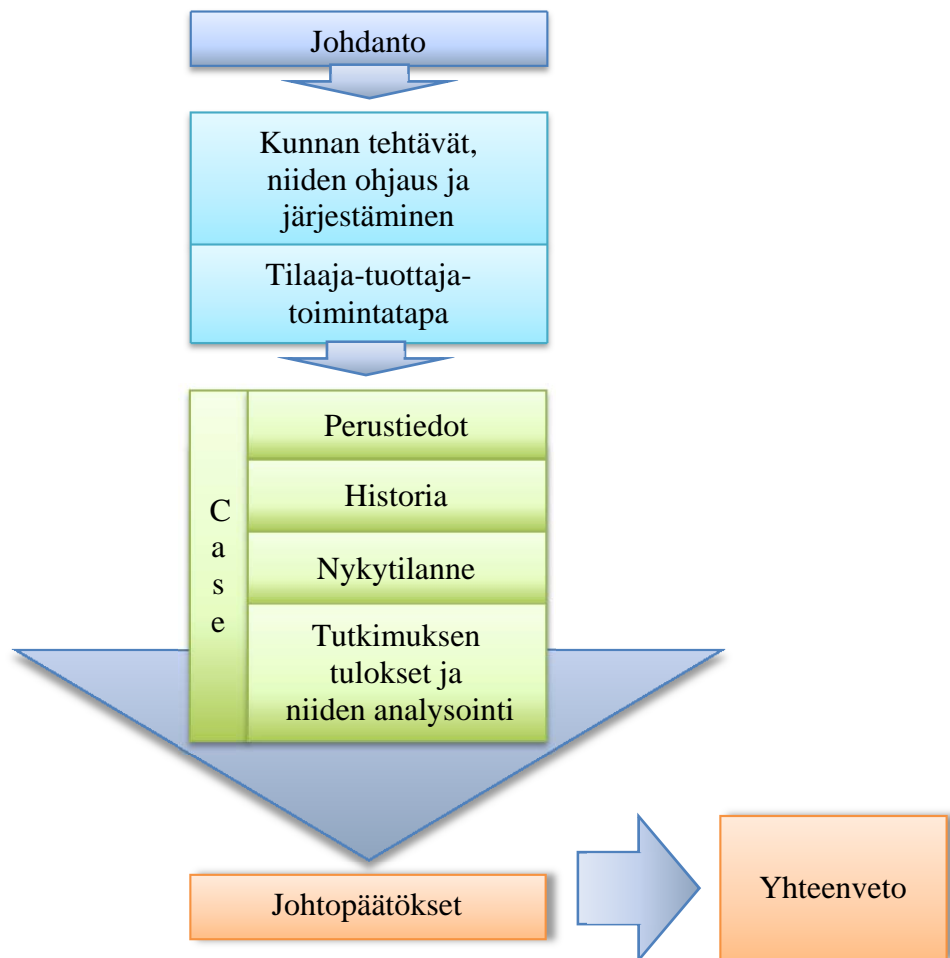
Havainnointi on tapa kerätä tietoa tutkimuksen kohteena olevasta ilmiöstä joko ryhmän ulkopuolelta tai sisäpuolelta ja sillä seurataan tutkittavan ryhmän todellista käyttäytymistä eri tilanteissa (Jyväskylän yliopisto 2014). Havainnoinnin etuna pidetään sitä, että sillä voidaan seurata tutkittavaa ilmiötä sen todellisessa kohteessa ja luonnollisissa tilanteissa ja toisaalta sen avulla voidaan muodostaa kokonaiskuvaa ilmiöstä (Kajaanin ammattikorkeakoulu 2014). Ongelmaksi havainnoinnissa voi muodostua tutkijan sitoutuminen ryhmän jäseneksi ja se, ettei tutkija osaa erottaa havainnoinneista tekemiään tulkintoja todellisista havainnoinneista. (Hirsjärvi ym. 2013, 216–217.)

Nastolan kunnan kunnallistekniikka-tehtävälue siirtyi kunnallisteknisten töiden palvelussa tilaaja-tuottaja-toimintatapaan, kun lähialueen viisi kuntaa ja kaupunkia perustivat vuonna 2004 palvelujen tuottamista varten erillisen, yhteisesti omistamansa liikelaitoksen. Liikelaitos yhtiöitettiin osakeyhtiöksi vuonna 2009. Tut-

kimusaineistona käytetään liikelaitoksen perustamisessa syntyneitä dokumentteja ja tilaajalle muuta tilaaja-tuottaja-toimintatavassa syntyneitä arkistoa.

1.4 Tutkimuksen rakenne

Tutkimustyö koostuu tutkimuksen teoreettisesta viitekehyksestä ja empiriasta. Tutkimustyön rakennetta kuvataan alla kuviossa 1.



KUVIO 1. Tutkimuksen rakenne

Tutkimustyön aluksi kerrottiin tutkimuksen taustasta, tutkimuksen tavoitteista, menetelmistä ja aineistonhankinnasta. Samassa yhteydessä luotiin katsaus aiemmin tehtyihin tilaaja-tuottaja-toimintatapaa koskeviin tutkimuksiin.

Luvussa kaksi käsitellään teorian avulla niitä asioita, joita kunnan tulisi huomioida tehtäviään järjestäessään ja strategiaansa määritellessään. Lisäksi käsitellään

kunnan ohjaus- ja johtamisjärjestelmää ja sen suhdetta kuntalaiseen. Luvussa selvitetään myös teoreettisen viitekehyksen avulla kunnan tehtävien järjestämisen lakisääteisyyttä tai vapaaehtoisuutta sekä näiden tehtävien sisältöä.

Tehtävistä käsitellään tarkemmin teknisten palvelujen tehtävien sisältöä. Teknisten palvelujen ryhmittelyä esitetään Siitonen & Martikaisen (2000) mukaan, koska ryhmittely on edelleenkin paikkansa pitävä ja luotettava. Näiden tehtävien sisällön kuvaamisessa käytetään päälähteenä Sallinen, Majoinen & Saleniuksen (2012) teosta "Elinvoimainen ja toimintakykyinen kunta" sen ajantasaisuuden ja kattavuuden vuoksi. Luvun lopuksi esitetään kunnan palvelutehtävien järjestämistapoja.

Luvussa kolme käsitellään teoreettisen viitekehyksen avulla tarkemmin tilaaja-tuottaja-toimintatapaa ja sille asetettuja tavoitteita sekä selvitetään toimintatavan tärkeimmät käsitteet.

Luvun neljä empiriaosuudessa keskitytään tutkimuksen kohdeorganisaatioon Nastolan kunnan kunnallistekniikkaan. Empiriassa käsitellään case-organisaatiota, organisaation muutoksia ja selvitetään, mitkä ovat nykyisen organisaation tilaaja-tuottaja-toimintatavat.

Luvun viisi tutkimustuloksissa haastatteluilla, kyselyllä, havainnoinnilla sekä tietoineistoon tutustumalla tutkitaan toimintatavan toimivuutta kohdeorganisaatiossa. Luvun lopussa analysoidaan tutkimustulokset, tehdään niistä johtopäätökset ja esitetään kehittämissuhteita toiminnan parantamiseen.

Viimeisenä lukuna on yhteenveto, jossa kootaan tutkimuksen tulokset sekä esitetään niitä avaintekijöitä, jotka ovat tutkimuksen mukaan tilaaja-tuottaja-toimintatavassa tärkeimpiä. Lisäksi luvussa selvitetään tutkimuksen luotettavuutta.

2 KUNNAN TEHTÄVÄT, NIIDEN OHJAUS JA JÄRJESTÄMINEN

Tässä luvussa käsitellään teorian avulla kunnan palvelujen johtamisjärjestelmää ja miten se liittyy kuntalaisiin. Tämän jälkeen esitetään kunnan tehtäviä, niiden lakisääteisyyttä ja vapaaehtoisuutta ja keskitytään tarkemmin teknisten palvelujen tehtävien järjestämisvelvotteisiin. Luvun lopussa käsitellään niitä vaihtoehtoja, joilla kunta voi tehtävänsä järjestää.

2.1 Strategiset linjaukset, johtaminen ja kuntalaisten asema

Kuntalaki (365/1995, 1 §) määrittää kunnan tehtäväksi pyrkimyksen ”edistää asukkaittensa hyvinvointia ja kestävää kehitystä alueellaan”. Asukkaat eli kuntalaiset valitsevat kunnanvaltuuston, jonka tehtäväksi kuntalaki (365/1995, 13 §) asettaa ”vastuun kunnan toiminnasta ja taloudesta”. Kun kunnan asukkaat valitsevat valtuuston, he johtavat ja päättävät valtuutettujensa kautta kuntansa asioista.

Valtuusto ei kuitenkaan selviä yksin hallinnostaan. Siksi kuntalain (365/1995, 14 §, 16§, 17 §) perusteella vastuusto voi jakaa päätösvaltaansa sekä tehtäviään viranhaltijoille, luottamushenkilöille ja perustamilleen toimielimille. Tätä toimivaltansa valtuusto voi kuitenkin siirtää vain johtosäännöillä. Toimielimiin valtuusto voi valita valtuutettuja ja myös, niin salliessaan, muita jäseniä. Sekä valtuutetut että toimielimiin valitut jäsenet ovat kuntalain (365/1995, 32 §) mukaan luottamushenkilöitä. (Harjula & Prättälä 2012, 215, 232, 321.)

Heuru (2006, 166–167) toteaa, että asukkaiden ja heidän edustajiensa lisäksi vastuulliset tai muuten kunnan toimintaan vaikuttavat viranhaltijat ja työntekijät ovat tärkeässä tehtävässä kunnan hallinnon ja itsehallinnon toteuttajina ja asioiden valmistelijoina. Kunnanjohtaja ja palvelualueiden johtavista viranhaltijoista koostuva johtoryhmä huolehtivat operatiivisesta johtamisesta ja strategioiden jalkauttamisesta. Poliittinen johto taas ohjaa toiminnan suuntaa ja osallistuu strategioiden laatimiseen ja niiden valintaan. (Houni, Nupponen & Pakarinen 2002, 25.)

Möttönen (1997, Möttönen & Niemelä 2005, 84 mukaan) tosin toteaa, ettei poliittinen johto käytännössä ole täysin erillään operatiivisesta johtamisesta, koska monilla valtuutetuilla tai luottamushenkilöillä on omat tavoitteensa ja pyrkimyksensä, jotka he tuovat mukaan toimintaan.

Poliittisen päätöksentekojärjestelmän nähdään asettavan vaatimuksia ja vaikeuksia kunnan johtamiseen, kun päätösten ja linjausten tekemiseen osallistuvat myös valtuutetut ja luottamushenkilöt eikä kaikki toimivalta ole operatiivisella virkamiehistä koostuvalla johdolla (Virtanen & Stenvall 2010, 36–38). Siksi operatiivisen johdon tulee huomioida kunnan johtamisjärjestelmä omassa toiminnassaan. Jäntti & Majoinen (2009, 29) edellyttääkin siltä asian valmisteluihin ammattitaitoa, perusteellista analysointia ja vaihtoehtojen esittämistä. Vain sillä luodaan mahdollisuudet poliittiselle johdolle toimia ja tehdä oikeaan, perusteltuun tietoon perustuvia päätöksiä ja linjauksia.

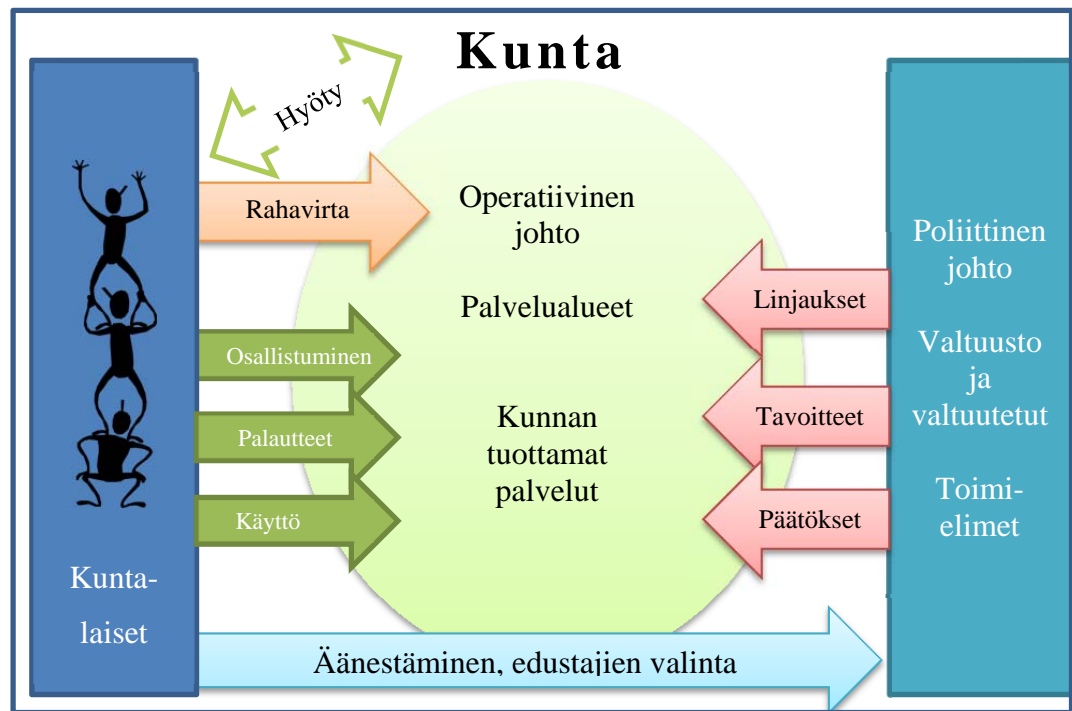
Johtamistavoista riippumatta kuntalainen tulee huomioida päätöksenteossa ja palveluiden järjestämisessä. Siksi kunnan tulee tehdä päätöksiä ajatellen kuntalaisen parasta ja kehitettävä tämän elämän laatua. Lauslahti (2003, 115) painottaakin kunnan velvollisuutta pitää kuntalaisensa tyytyväisenä ja varmistaa, ettei tämä muuta pois kunnasta, jotta kunta voi hyötyä kuntalaisestaan myös taloudellisesti.

Suomen Kuntaliitto (2010, 19) näkeekin asukasyhteistyön hyödyttävän kuntaa ja toteaa, että elinvoimaa tavoitteleva kunta huolehtii asukkaiden osallistumismahdollisuuksista, -tavoista ja niiden uudistamisesta. Salminen (2008, 65–66) vahvistaa asiaa ja toteaa, että yksilön valinta ja saavuttama hyöty tuottaa toissijaisesti etua myös yhteiskunnalle. Kuntalainen voidaan nähdä tällöin päättäjänä sekä valintoja tekevänä asiakkaana ja palvelujen ostajana, toisaalta yhteiskunnan kehittäjänä.

Korpela & Mäkitalo (2008, 129) ymmärtää, että ”vaativa asiakas on erinomainen palvelujen kehittäjä”. Möttönen (2001, 133) viittaa managerialismiseen ”julkisen valinnan teoriaan” ja toteaa, että mitä vähemmän rajoitetaan asukkaan omia valintamahdollisuuksia, sitä paremmin kuntalaisten etu toteutuu ja sitä tehokkaammin myös kunnan palvelutuotanto toimii.

Kuntalaisen sekä kunnan poliittisen ja operatiivisen johdon perusrooleja esitetään seuraavaksi kuviossa 2. Kuntalainen valitsee äänestämällä edustajansa, rahoittaa ja käyttää palveluja ja kehittää kunnan toimintaa palauttein ja osallistumalla kunnan toimintaan. Operatiivinen johto toteuttaa valtuuston ja luottamuselinten linjauksia ja asetettuja tavoitteita sekä järjestää kuntalaisille palveluja. Kuntalainen

saavuttaa kunnan toiminnasta hyötyä ja kunta saa kuntalaisesta hyötyä.



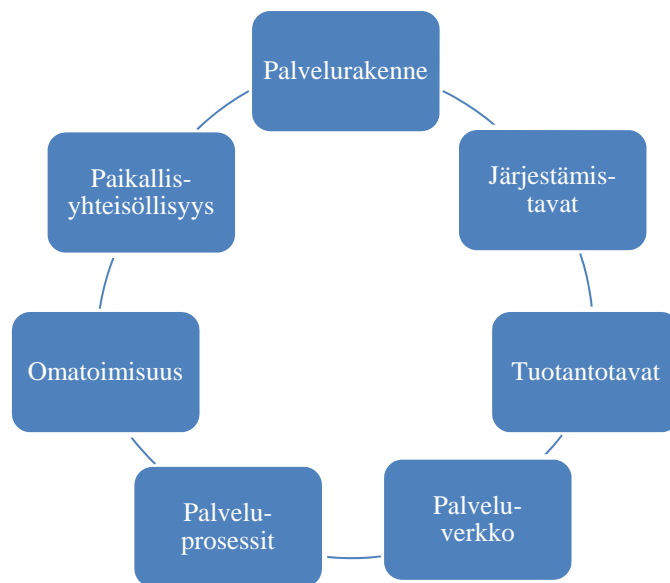
KUVIO 2. Kuntalaisen sekä poliittisen ja operatiivisen johdon suhteet

Valtuusto hyväksyy kunnalle toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet talousarviossaan ja taloussuunnitelmassaan (kuntalaki 365/1995, 13 §, 65 §). Tämä kuntalain (365/1995, 65 §) mukainen taloussuunnitelma kunnan tulee laatia vähintään kolmelle vuodelle, joista ensimmäinen vuosi on tuleva talousarviovuosi. Harjula & Prättälä (2012, 543) muistuttaa, että toiminnan ja tavoitesuunnittelun lähtökohtana pitää olla aina kunnan sekä edellä mainitusti kuntalaisten tarpeet ja suunnittelu toteutetaan kunnan strategiatyönä.

Houni ym. (2002, 11) edellyttää kunnalta aktiivisuutta strategiatyössään. Periaatteelliset kunnan strategiset linjaukset tulisi laatia valtuustokaudeksi aina silloin, kun uudet valtuutetut ovat aloittaneet työssään. Tällä kuntastrategialla annetaan omalle kunnalle juuri oikea suunta tulevaisuuteen. Kuntastrategiaa voidaan hyödyntää kunnan kehittämiseen liittyvien tavoitteiden laadinnassa ja niiden toteutuksessa. (Houni ym. 2002, 15.)

Palvelustrategiassaan kunta taas arvioi miten kunnan palvelut taataan ja turvataan. Kunta voi strategiassaan esittää päälinjaukset palvelujensa rakenteeseen ja palve-

luverkkoonsa, huomioida innovaatiot sekä niistä seurannut teknologinen kehitys palvelujen järjestämis- ja tuottamistavoissaan. Kunta voi sillä myös arvioida palveluprosessiensa toimivuutta ja kehittää niitä. Strategiassaan kunta voi myös miettiä, miten se tukee ja aktivoi kuntalaisten omatoimisuutta ja paikallisyhteisöjen toimintaa. (Kuopila 2008, 7.) Tätä palvelustrategian painotusmallia esitetään seuraavaksi kuviossa 3.



KUVIO 3. Palvelustrategian painotukset ja linjaukset (mukaiillen Kuopila 2008, 7)

Suomen Kuntaliitto (Kuopila 2008, 4–5) suosittaa kuntia laatimaan palvelustrategiansa erillisenä kuntastrategiasta, ja se tulisi Huikon (2011) mukaan määrittää noin 10 vuoden ajalle. Strategiasuunnittelulla voidaan miettiä, miten toiminnot järjestetään mahdollisimman tehokkaasti huomioiden samalla asiakkaille järjestetyn palvelun laatutaso (Virtanen & Stenvall 2010, 136). Suosituksessaan Suomen Kuntaliitto (Kuopila 2008, 4–5) esittää palvelustrategiaa laadittavaksi niin, että kuntalaisten palautteet ja kehitysehdotukset huomioidaan. Se tulisi laatia mahdollisimman avoimesti ja aktiivisesti tiedottaen ja osapuolia kehitystyön aikana sitouttaen ja tehdä se yhteistyössä valtuuston kanssa.

Strategioiden valmistumisen jälkeen valtuuston tehtäväksi jää niiden toteutumisen seuranta. Operatiiviselle johdolle on toisaalta varattava riittävästi aikaa niiden toteuttamiseen. Strategioiden ajantasaisuutta arvioidaan, niitä päivitetään tarpeen

mukaan ja niillä ohjataan myös kunnan talousarvion suunnittelua. (Kuopila 2008, 10–11.)

2.2 Kunnan tehtävät

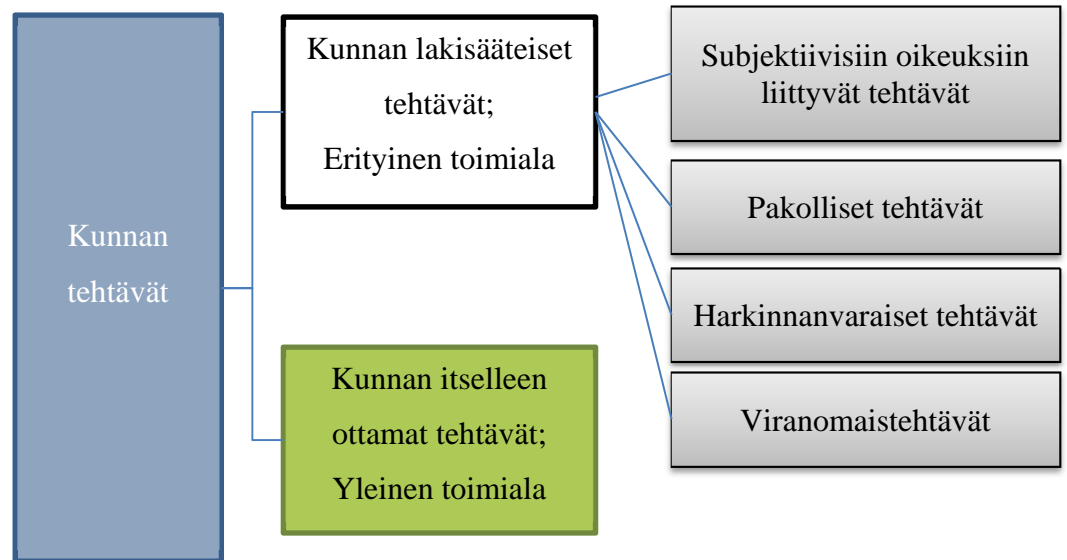
Kuntien palvelutuotanto perustuu kunnan asukkaiden itsehallintoon (perustuslaki 731/1999, 121 §), joka antaa kunnalle mahdollisuuden tehdä itsenäisiä päätöksiään omia kuntalaisiaan ajatellen. Asukkaisiinsa kohdistuvia palveluita järjestäessään on kunnan kuitenkin aina huomioitava se lainsäädäntö, jonka kautta on kunnalle määrätty tehtäviä ja velvollisuuksia. (Heuru, Mennola & Ryyänen 2011, 27, 50–51.)

Kunnan tärkeimpiin perustehtäviin voidaan katsoa kuuluvan "sosiaali- ja terveydenhuolto, koulutus- ja sivistystoimi sekä ympäristö ja kunnallistekniikka" (Houni ym. 2002, 21). Nämä perustehtävät voidaan jakaa hyvinvointipalveluihin ja perusrakennepalveluihin. Tällä esitetyllä jaottelulla hyvinvointipalvelut sisältävät edellä mainitut sosiaali- ja terveystalvet sekä koulutus- ja kulttuuripalvelut, kun taas perusrakennepalvelut koostuvat ympäristöön kohdistuvista palveluista ja infrastruktuurin ylläpidosta. (Anttiroiko ym. 2007, 55.) Kunnan järjestämät tehtävät koostuvat kuitenkin aina lakisäateisistä tehtävistä sekä niistä muista tehtävistä, jotka kunta on ottanut kuntalaisten etua tavoitellen itselleen hoidettavaksi (Sallinen ym. 2012, 87).

Edellä mainitut perustehtävät ja muut kunnan tuottamat palvelut kunnan on aina järjestettävä mahdollisimman tehokkaasti, pienin kustannuksin ja hyvää laatutasoa tarjoten (Ahonen 2003, 29). Kunta järjestää pääsääntöisesti palvelujaan omille asukkailleen, mutta joissakin kiireisissä tapauksissa sen on tarjottava palvelujaan myös muiden kuntien asukkaille, näin esimerkiksi joissakin sosiaalipalveluissa (Sallinen ym. 2012, 95).

Kunnan lakisäateisten tehtävien jaottelut esitellään seuraavaksi kuviossa 4. Sallinen ym. (2012, 87–89) luokittelee kunnan lakisäateiset tehtävät niihin tehtäviin, joiden järjestäminen on ehdottomasti kunnan vastuulla (subjektiiviset tehtävät) sekä pakollisiin, harkinnanvaraisiin ja viranomaistehtäviin. Lauslahti (2003, 42) taas esittää luokittelun nimettynä erityiseen toimialaan ja yleiseen toimialaan.

Lauslahden (2003, 42) esiin tuomassa jaottelussa erityinen toimiala käsittää ne tehtävät, joista kunnan on huolehdittava valtion ohjauksen eli lainsäädännön perusteella. Yleinen toimiala sisältää ne tehtävät, jotka kunta itse määrittelee ja myös toteuttaa haluamallaan tavalla itsehallintonsa perusteella.



KUVIO 4. Kunnan tehtävien jaottelu (Lauslahti 2003, 42; Sallinen ym. 2012, 87)

Anttiroiko ym. (2007, 55) tuo vielä esiin jaottelun, jonka mukaan tehtävät voidaan jakaa "viranomaistehtäviin, poliittisiin tehtäviin, palvelutehtäviin ja kehittämistehtäviin". Lakisääteisiä palvelutehtäviä kunta voi teettää muilla palvelun tuottajilla, kun taas viranomaistehtäviä ei.

Hiironniemi (2013, 28–29) tuo Valtiovarainministeriön "Kuntien tehtävien kartoitukset" -tutkimuksen yhteydessä esiin Valtiovarainministeriön kuntien ohjausta tutkineen normihanketyöryhmän valmistelemat kuntien lakisääteisten tehtävien jaottelut. Nämä tukevat Sallisen ja Lauslahden esiin tuomaa jaottelua ja jakavat lakisääteiset tehtävät lähes vastaavasti. Nämä esitetään seuraavaksi kuviossa 5.

Kunnan lakisääteisiin tehtäviin kuuluu ehdottomia tehtäviä, joiden järjestämisessä kunnalla ei ole vaihtoehtoa, esim. lasten päivähoidon palvelut. Kunnan on taloudellisesta tilanteestaan riippumatta huolehdittava palvelulle määrärahat ja resurssit. Joissakin lakisääteisissä tehtävissä, jotka kunnan on järjestettävä, voi kunta määrittellä palvelunsa tason ja siihen käytettävät määrärahat. Osa lakisääteisten tehtä-

vien järjestämisestä on kunnalle vapaaehtoista, tarvesidonnaista tai muuten toimeksiantotehtäviä. (Hiironniemi 2013, 29.)

Kunnan lakisäätteiset tehtävät				
Vapaaehtoinen	Määrärahasidonnainen	Määrärahasta riippumaton	Tarvesidonnainen	Toimeksiantotehtävä
Järjestäminen kunnan harkinnassa	Järjestettävä Laajuus, käytettävät määrärahat ja resurssit kunnan harkinnassa	Järjestettävä ja osoitettava määrärahat	Järjestettävä, mikäli lailla säädetyt tarveperusteet edellyttävät	Voi järjestää niin sovittaessa
Käynnistäminen saattaa olla luvan varaista. Esim. lukiokoulutus	Mm. peruspalveluiden valtionosuuden piiriin kuuluvia tehtäviä. Esim. kirjastopalvelut	Kuntalaisella subjektiivinen oikeus palveluun. Esim. lasten päivähoito	Esim. kaavoitus	Järjestetään sopimusperusteisesti. Esim. talous- ja velkaneuvonta

KUVIO 5. Kunnan tehtävien säännösperusteinen velvoittavuus (mukaillen Hiironniemi 2013, 29)

Tarvesidonnaisuus voi tulla esiin esim. kaavoituksessa, jossa maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, 20 §) mukaan yli 6000 asukkaan kunnalla tulee olla oma lain pätevyuden täyttävä kaavoittaja tai kunnan on järjestettävä kaavoittaja toisen kunnan kanssa tai kuntayhtymän kanssa. Alle 6000 asukkaan kunnalla ei siis tarvitse olla kaavoittajaa, mutta lain estämättä kunta voi kaavoittajan palkata. Pienenkin kunnan on kuitenkin huolehdittava alueittensa käytön suunnittelusta ja sen tulee varmistaa riittävä asiantuntemus ainakin merkittävien kaavojen ohjauksessa (Jääskeläinen & Syrjänen 2010, 185).

Suomen Kuntaliitto (2001, 9) näkee, että tietyistä tehtävistä kunnan tulee huolehtia, vaikkei niitä lain mukaan ole sen tehtäväksi täsmällisesti määrätty. Tällaisina kohteina Suomen Kuntaliitto (2001, 9; 2010, 4) esittelee kunnan imagolle ja kilpailukyvyllä tärkeinä asumisolot ja ympäristön ja toteaa, että ihmisten asuinpaikan valintaan vaikuttaa entistä enemmän "turvallinen, viihtyisä ympäristö ja toimiva arki". Palvelujen järjestäminen on siis kunnalle kilpailuvaltti asukkaiden ja yritysten houkuttamisessa. Siitonen & Martikainen (2000, 32) tukee Suomen Kuntalii-

ton näkökulmaa toteamalla, että joillekin palveluille kunnan omat tai yleiset kuntalaisten tarpeet asettavat tuottamisvelvollisuuksia ja palvelujen järjestämisveloitteeseen saattaa myös liittyä vahvasti ympäristölliset syyt.

Anttiroiko ym. (2007, 59; Sallinen ym. 2012, 89) kuitenkin muistuttaa, ettei kunta voi ottaa itselleen mitä tahansa tehtävää. Kunta ei saa suosia ketään eikä kunta saa ottaa tehtävää itselleen pelkästään voiton tavoitteluperusteilla. Lisäksi kunnan vapaaehtoisen tehtävän tulee lisätä kuntalaisten hyvinvointia tai muuten tukea kunnan yleistä kehitystä.

Aiemmin mainitun mukaisesti lakiin perustuvia perustehtäviä kunnalla on velvollisuus tuottaa sosiaali- ja terveyspalveluissa, koulutus- ja kulttuuripalveluissa sekä teknisissä palveluissa, maankäytössä ja rakentamisessa kuin myös ympäristönsuojelussa. Näistä sosiaalihuoltolaissa (710/1982) kunnan vastuulle säädettyjen sosiaalipalvelujen tavoitteena on sosiaalisten ongelmien ehkäisy ja sosiaalisen turvallisuuden takaaminen, epäkohtien poistaminen ja sosiaalisten olojen kehittäminen. Lisäksi palveluilla pyritään kuntalaisten omatoimisuuden kehittämiseen. Kunnan tulee säädösten perusteella järjestää seuraavia sosiaali- ja niihin liittyviä tukipalveluja: sosiaalityö ja -päivystys, kotipalvelut, omaishoidon tuki, asumispalvelut, laitoshoido, perhehoito, kuntoutus, lasten ja perheiden palvelut, elatusavun vahvistaminen, ikäihmisten palvelut, vammaispalvelut sekä päihdetyö ja -palvelut. Kuntien tulee huolehtia myös toimeentulotuen ja sosiaalisen luoton myöntämisestä, sosiaalietuuksista ja kuntalaisten ohjauksesta ja neuvonnasta sosiaaliasioissa. (Sosiaalihuoltolaki 710/1982, 17 §; Sosiaali- ja terveysministeriö 2012.)

Riittävät terveyspalvelut ovat taas subjektiivisia oikeuksia kuntalaisille. Niiden tarkoituksena on edistää kuntalaisten terveyttä ja ehkäistä sairauksien syntymistä, ja niiden tuottamisessa kunnan vastuulle on säädetty järjestäminen ja rahoittaminen. Perusterveydenhuoltopalveluja kunta voi tuottaa itse omassa terveyskeskuksessa, järjestää palveluiden tuottamisen mm. muiden kuntien kanssa yhteistyöllä tai ostaa palvelut yksityisiltä toimijoilta, mutta erikoissairaanhoidon tuottavat erilliset sairaanhoitopiirit tai yliopistosairaalat. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2013a; Sosiaali- ja terveysministeriö 2013b.) Kunnan sosiaali- ja terveyspalveluihin liittyviä lakisääteisiä tehtäviä on esitetty luettelomaisesti liitteessä 1.

Suomen Kuntaliiton (2011, 3–5) opetus- ja kulttuuriyksikön julkaiseman Sivistyksen suunta 2010 -sivistyspoliittisen ohjelman mukaan koulutus- ja kulttuuripalveluilla edistetään kuntalaisten hyvinvointia, taataan ammatillinen osaaminen, tuetaan elinikäistä oppimista ja voidaan vaikuttaa myös sosiaali- ja terveystieteiden menojen vähentämiseen. Ohjelman mukaan koulutus- ja kulttuuripalvelut tuovat kunnalle velvollisuuksia palvelujen järjestämiseen mm. varhaiskasvatuksessa, esiopetuksessa, perusopetuksessa, lukio- ja ammatillisessa koulutuksessa, kansalaisopisto- ja kirjastopalveluissa, kulttuuripalveluissa sekä liikunta- ja nuorisotoimissa. Kunnan koulutus- ja kulttuuripalvelujen lakisääteisiä tehtäviä on esitetty tarkemmin liitteessä 2.

Kunnan ei ole pakko itse osallistua kaikkien lakiin perustuvien tehtävien tuottamiseen, mutta sen on huolehdittava, että tehtävä tulee tehdyksi ja valvottava toiminnan laatua ja toisaalta joissakin tehtävissä osallistuttava niiden rahoittamiseen kuten esimerkiksi ammattillisen peruskoulutuksen järjestämisessä. (Suomen Kuntaliitto 2001, 8–9; Sallinen ym. 2012, 104).

Silloin kun kunnalla on tehtävään järjestämisvelvollisuus, kunnan on otettava tehtävä itselleen hoitaakseen, jos kukaan muu ei tehtävää hoida (Suomen Kuntaliitto 2001, 9). Näin on esimerkiksi vesihuollossa. Vesihuoltolain (119/2001, 3, 5–6, 8 §) mukaan kunnan tulee huolehtia vesihuollon yleisestä kehittämisestä ja hyväksyä vesihuollon toiminta-alueet, mutta vesihuoltoa voivat tarjota myös paikalliset vesiosuuskunnat tai vesihuoltolaitokset. Kunta kuitenkin vastaa vesihuollon asianmukaisesta järjestämisestä (vesihuoltolaki 119/2001, 6 §; Sallinen ym. 2012, 112–113).

2.3 Teknisten palvelujen tehtävät

Suomen Kuntaliitto (2001, 9) näkee teknisten palvelujen tuottamisen edellyttävän usein suuria investointeja kunnilta. Sen (Suomen Kuntaliitto 2014b) mukaan teknisten palvelujen tuotanto kohdistuu katujen ja väylien, rakennusten ja toimitilojen, puistojen sekä kunnallisteknisten järjestelmien kunnossapitoon ja rakentamiseen sekä vesihuollon ja jätehuollon järjestämiseen.

Siitonen & Martikaisen (2000, 29, 32) mukaan teknisten palvelujen tehtävät, jotka kohdistuvat edellä mainitusti infrastruktuuriin, sen rakenteeseen ja fyysisiin rakennelmiin, ovat lailla määrättyjä tai muuten yhteiskunnallisesti niin tärkeitä, ettei niitä voida jättää järjestämättä. Sallinen ym. (2012, 110) toteaaakin teknisten palvelujen olevan niitä tukipalveluja kunnalle, joiden avulla kunta voi menestyä tulevaisuudessakin. Kuitenkin Sallinen ym. näkee teknisten palvelujen haasteena henkilöstön eläköitymisen ja osaavan, ammattitaitoisen henkilöstön saatavuuden sekä kuntien taloudellisen tilanteen ja määrärahojen niukkuuden.

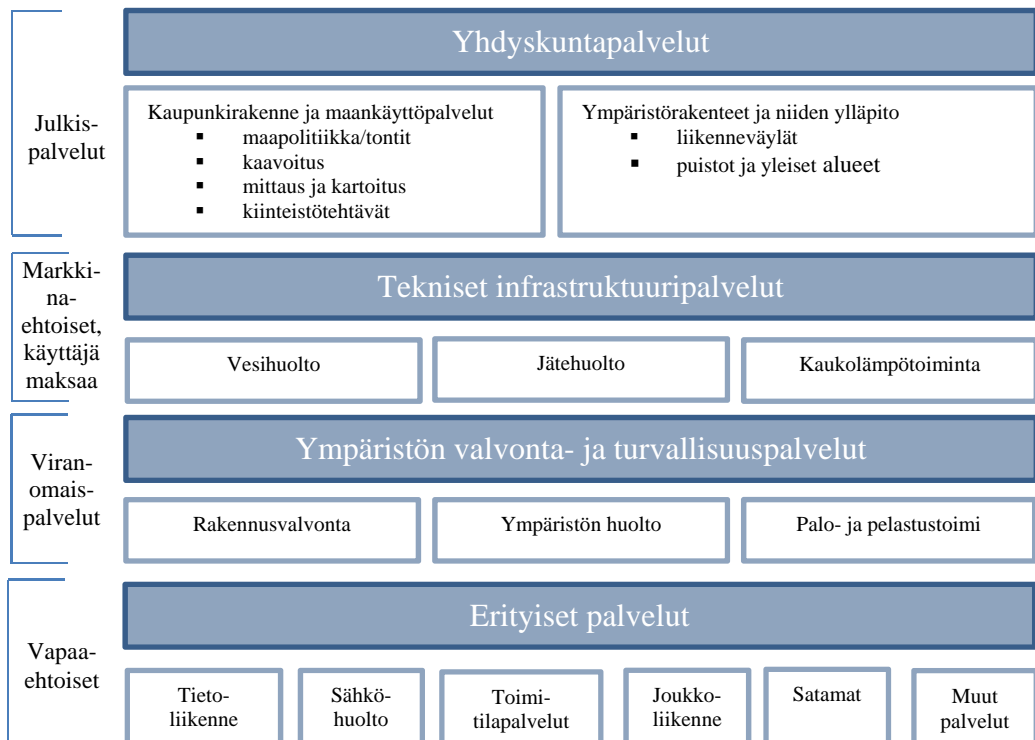
Siitonen & Martikainen (2000, 33–36) esittää teknisten palvelujen tehtävät ryhmiteltyinä palvelukokonaisuuksiksi, joiden mukaan palvelut jaotellaan

- yhdyskuntapalveluihin, jotka ovat julkispalveluita, jotka kunnat pääsääntöisesti järjestävät,
- teknisiin infrastruktuuripalveluihin, jotka voidaan järjestää liiketaloudellisin perustein kunnan perustoiminnasta eriytettynä. Pääsääntöisesti kunnan tehtävänä on palvelun järjestäminen, mikäli kukaan muu ei sitä järjestä.
- ympäristön valvonta- ja turvallisuuspalveluihin, jotka ovat lakisääteisiä viranomaispalveluita ja jotka maksetaan verovaroin sekä
- erityisiin palveluihin, joiden järjestäminen on kunnalle vapaaehtoista.

Siitonen & Martikainen (2000, 31) tuo kuitenkin vielä esiin, että teknisten palvelujen ryhmittely voitaisiin tehdä myös yhdyskunnan rakentamisprosessin kautta, palvelujen tuottamis- tai rahoitusnäkökulmista.

Siitonen & Martikaisen aiemmin esittämässä ryhmittelyssä ja seuraavassa kuviossa 6 yhdyskuntapalvelut ovat palveluja, jotka eivät kaikin osin ole lakiin perustuvia. Esimerkiksi puistojen, uimarantojen ja liikunta-alueiden ylläpito tai rakentaminen eivät ole lakiin perustuvia tehtäviä, vaan perustuvat kunnan omaan tahtoon ja tarveharkintaan palvelujen järjestämiseksi kuntalaisilleen (Anttiroiko ym. 2007, 58). Sen sijaan maankäytön suunnittelu ja kadunpito perustuvat maankäyttö- ja rakennuslakiin (132/1999, 20, 84 §) ja niiden järjestäminen on kunnalle pakollista. Toisaalta kunta voi antaa kadunpidon muiden tehtäväksi, muttei maankäytön

suunnittelua ja kaavoitusta ainakaan siltä osin kuin ne sisältävät viranomaistehtäviä.



KUVIO 6. Teknisten palvelujen ryhmittely (mukaihen Siitonen & Martikainen 2000, 33-36)

Yhdyskuntapalvelut nähdään varsinkin kuntaa kehittävinä ja kehittämistä ohjaavina palveluina. Maankäytön suunnittelulla ohjataan kuntarakennetta ja sen kehittymistä ja rakenteiden sijoittumista nykyiseen yhdyskuntarakenteeseen sekä huolehditaan kunnan kestävästä kehityksestä ympäristö- ja ilmastönäkökulmat huomioiden. Suunnittelua tehdään nykyään paljon yhteistyössä toisten kuntien kanssa huolimatta kuntarajoista. (MRL 132/1999, 1, 4–5 §; Jääskeläinen & Syrjänen 2010, 103–105, 128–134; Sallinen ym. 2012, 110–111.) Maankäytön suunnitteluun liittyy kiinteästi maapolitiikka, jolla kunta suunnittelee maanhankintaansa. Tällä kunta ennakoi tulevia tarpeitaan ja tukee kaavoitustyön toteuttamista ja mahdollistaa yhdyskuntarakenteiden rakentamisen. (Sallinen ym. 2012, 110–111.)

Kunnan on järjestettävä asemakaavoitetun alueen kadunpito sekä liikennesuunnittelu. Sen tulee tukea kaavoitusta ja kunnan kehittymistä. (MRL 132/1999, 85–86

§). Kadunpito sisältää katujen suunnittelun, uudis- ja korjausrakentamisen sekä ylläpidon kuten aurauksen ja liukkauden torjunnan. Lisäksi kunnan tulee maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, 84 §) mukaisesti vastata johtojen ja rakenteiden (mm. kaukolämpö, vesihuolto, kaapeloinnit) yhteensovittamisesta. (Sallinen ym. 2012, 112.) Anttiroikon ym. (2007, 58) aiemmin esittämän mukaisesti puistojen ja yleisten alueiden ylläpitopalvelujen järjestäminen on taas kunnalle vapaaehtoista, mutta usein kuntalaisten etujen mukaista.

Kunta on myös vastuussa teknisten infrastruktuuripalvelujen järjestämisestä. Jäte- ja vesihuollossa sen ei itse tarvitse tuottaa palvelua, mutta sillä on järjestämisvastuu, jos kukaan muu ei palvelua järjestä. Lisäksi kunnan on huolehdittava, että nämä palvelut ovat asianmukaisesti järjestetty. Tosin jätehuollon tehtävistä vastaavat myös maahantuojat ja tuotteiden valmistajat, joille on säädetty tiettyjen tuotteiden jätehuoltovastuu ja keräyksen järjestäminen maksutta. Jätelain (646/2011, 23 §) mukaan kunnassa on oltava erikseen nimetty jätehuoltoviranomainen. Energian tuotanto ja jakelu taas eivät ole kunnalle pakollista toimintaa, mutta kuntalaisten etua ajatellen kunta voi palvelut järjestää. (Sallinen ym. 2012, 112–113.)

Ympäristön valvonta- ja turvallisuuspalvelut koskevat rakennusvalvonnan, palo- ja pelastustoimen sekä ympäristöhuollon viranomaistehtäviä. Näiden tehtävien järjestäminen on kunnalle pakollista. Rakennusvalvontaviranomainen valvoo kaavoituksen toteuttamisen oikeellisuutta, rakentamista yleensä ja rakennusten kunnon ylläpitämistä sekä myöntävät rakentamiseen lupia ja ohjeistavat rakentamista. Ympäristöhuoltoon kuuluu ympäristönsuojelutehtävät, joilla pyritään takaamaan kuntalaisille viihtyisät asumisolot ja turvallinen asumisympäristö ja elinolot. Juuri siksi kunnan on otettava ympäristönsuojelu kaikessa toiminnassaan huomioon. Ympäristönsuojeluviranomainen huolehtii mm. ympäristönsuojelulain, vesilain ja jätelain viranomaistehtävistä ja niiden mukaisten lupien myöntämisestä ja valvonnasta sekä neuvoo ja ohjeistaa ympäristönsuojeluasioissa. Palo- ja pelastustoimen tehtäviin kuuluvat varsinaisen pelastustoiminnan lisäksi ennaltaehkäisy, valistus ja ohjeistus sekä osallistuminen yhteiskunnan varautumisen suunnitteluun. Pelastustoimen viranomaiset myös vastaavat vaara- ja onnettomuustilanteissa varoittamisesta, tiedottamisesta ja evakuoinnista. (Sallinen ym. 2012, 114–116.)

Edellä esitettyjä ja muita teknisten palvelujen palvelujen järjestämisvelvollisuuksia esitetään seuraavaksi taulukossa 1 mukailten Sallinen ym. (2012, 109–116) esittämää. Kunta määrittää itse organisaationsa, joten palvelujen sijoittuminen teknisten palvelujen organisaatioon ei ole sitova.

TAULUKKO 1. Teknisten palvelujen, maankäytön, rakentamisen sekä ympäristönsuojelun lakisääteiset tehtävät (mukaiillen Sallinen ym. 2012, 109–116)

Palveluita ja tehtäviä	Järjestämisvelvollisuuksia asettavaa lainsäädäntöä
<ul style="list-style-type: none"> • Asuntotoimi • Jätehuollon järjestäminen • Kaavoitus • Katujen ja yleisten alueiden ylläpito • Maanhankinta • Mittaus- ja paikkatietopalvelut • Pelastustoimi • Rakennusten ja infrastruktuurin rakennuttaminen • Rakennusvalvonta • Sujuva liikenne • Toimitilojen kehittäminen ja kiinteistönpito • Tontinluovutus • Vesihuollon järjestäminen • Ympäristönsuojelu 	<ul style="list-style-type: none"> • Asetus talousjätevesien käsittelystä viemäriverkostojen ulkopuolisilla alueilla (209/2011) • Etuostolaki (608/1977) • Jäteasetus (1390/1993) • Jätelaki (646/2011) • Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) • Pelastuslaki (379/2011) • Vesihuoltolaki (119/2001) • Vesilaki (587/2011) • Yksityistielaki (358/1962) • Ympäristönsuojelulaki (86/2000) • Ympäristönsuojelun hallintolaki (64/1986)

Aiemmin Siitonen & Martikaisen kuviossa 6 esiin tuodut erityiset palvelut ovat tehtäviä, joiden järjestäminen ja joiden kustannuksiin osallistuminen on kunnalle vapaaehtoista. Näitä palveluja ovat mm.

- tietoliikenneverkkojen rakentaminen ja ylläpito,
- sähköhuoltoverkko ja -laitokset sekä niiden rakentaminen ja ylläpito,
- toimitilapalvelut, joilla ylläpidetään ja rakennetaan kunnan omaan käyttöön toimitiloja (mm. koulut, hallintorakennukset, laitokset),
- joukkoliikenne, niiltä osin, kun se ei koske lakisääteisiä tehtäviä esim. vammaispalvelulain perusteella tai koulukuljetuksia,
- satamien rakentaminen ja toiminnan ylläpitäminen sekä

- elinkeinoelämän tukeminen. Elinkeinoelämän tukemiseksi kunnat perustavat erillisiä seudullisia kehitysyhtiöitä oman toimintansa tueksi. (Sallinen ym. 2012, 112–114, 116–117.)

Edellä käsiteltiin kunnan johtamisjärjestelmää, sen tehtäviä ja niiden säädösperusteita tai vapaaehtoisuutta. Seuraavaksi käsitellään teoreettisen viitekehyksen avulla niitä tapoja, joilla kunta voi järjestää nämä sille määrätty tai sen itse itselleen ottamat tehtävät.

2.4 Kunnan palvelujen järjestämistapoja

Ryynänen (2004, 61) huomauttaa, että kunnat ovat voineet jo vuodesta 1993 alkaen itse vaikuttaa palvelujen tuottamistapaansa. Palvelutuotannon vapautuminen sallittiin vuoden 1995 kuntalaissa (365/1995, 2 § 3 mom.):

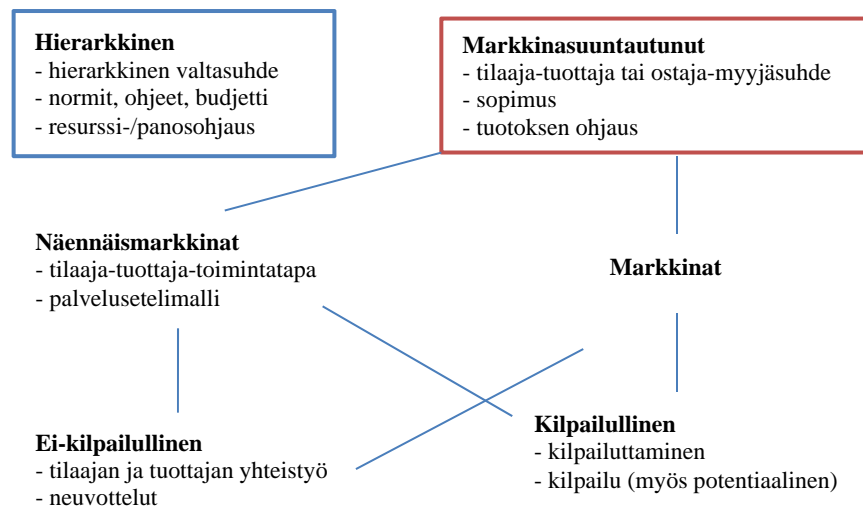
Kunta hoitaa sille laissa säädetyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunta voi hankkia myös muilta palvelujen tuottajilta.

Valittu järjestämistapa vaikuttaa palvelutuotannon johtamiseen ja ohjaamiseen. Hierarkkisessa järjestämistavassa määräysoikeus perustuu organisaatiolliseen asemaan. Siinä johtava taso päättää palvelusta ja valvoo sitä, kun taas alempi taso tuottaa palvelun. Valtuusto myöntää talousarvioissaan määrärahat resursseille ja määrärahojen kautta se siten säätelee toimintaa. Hierarkkisen toimintatavan ongelmana nähdään, ettei siinä kiinnitetä huomiota tuotteistamiseen eikä se välttämättä kannusta taloudellisuuteen tai siihen, että tehtäisiin oikeita asioita strategisten tavoitteiden saavuttamiseksi. (Meklin ym. 2009, 249, 254–255.)

Markkinasuuntautunut järjestämistapa taas on osa ”uusi julkisjohtaminen (New Public Management, NPM)” -oppia, joka otettiin kuntien toiminnanohjaustavaksi 1990-luvun alussa, ja jonka tavoitteena oli tuoda yksityisen sektorin johtamis-, organisointi- ja toimintamalleja kunnallishallintoon kuin myös palvelutuotantoon vaihtoehtoisia toimintatapoja. (Salminen 2008, 78–79; Pauni 2011, 13.) Sillä tavoitellaan tehokkuutta, joka saavutetaan silloin, kun kumpikin osapuoli huolehtii omasta organisaatiostaan ja tavoittelee omaa parastaan (Meklin ym. 2009, 256, 258.).

Anttiroiko & Jokelan (2002) mukaan markkinasuuntautunut toimintatapa edellyttää kunnalta osaamista palvelutuotannon järjestämisessä sekä taitavuutta tilaamisessa ja verkostojen johtamisessa. Kilpailuttamisen onnistuminen taas edellyttää toimivia markkinoita. (Anttiroiko 2010, 14, 17.)

Edellä tekstissä esitetyjä hierarkkista ja markkinasuuntaisia palvelujen järjestämistapojen käsitteitä esitellään alla kuviossa 7.



KUVIO 7. Hierarkkisen toimintatavan ja markkinasuuntautuneiden toimintatapojen keskeiset käsitteet (Meklin ym. 2009, 254)

Aiemmin esitetyn uuden julkisjohtamisen rinnalle on noussut myös uusia hallintamuotoja, joita kunta voi hyödyntää palvelujen järjestämisessä. "Uusi julkinen hallinta (New Public Governance)" painottaa kunnan roolia yhteistyössä niin kuntalaisten kuin muiden toimijoiden kanssa. Suuntauksen mukaan verkostuminen ja kumppanuus yhteistyötahojen ja yritysten kanssa on kunnalle tärkeintä ja sen mukaan kuntalaisten palautteet huomioidaan suunnittelussa ja kuntalaisia/asiakkaita osallistetaan toimintaa ohjaaviin johtokuntiin. "Palvelu- ja asiakaslähtöinen hallintamalli (New Public Service)" -opissa huomioidaan vielä aiempaa enemmän asiakkaat ja asiakaslähtöisyys sekä avoimuus toiminnan ohjaamisessa ja vuorovaikutuksen mahdollistavia toimintoja kehitetään entistä enemmän. (Anttiroiko 2010, 14–15.)

Anttiroiko (2010,17) näkee kunnalla olevan mahdollisuuden kehittyä ja järjestää toimintansa huomioimalla eri uudistussuunnat ja hallintaopit. Tärkeää on kuitenkin tuntea kunnan omat kontekstit ja ottaa ne huomioon toimintaa järjestettäessä. Malinen & Haahtelakin (2012, 154) kehottaa kuntia aidosti innovoimaan uusia tuotantotapoja. Niiden kautta kunnalla on mahdollisuus uudistua.

Kunta laatii kuitenkin tavoitteidensa pohjalta toimintasuunnitelmansa tai palvelustrategiansa ja ratkaisee samalla palvelujensa järjestämistavat. Vaihtoehtoisia tapoja ovat mm.

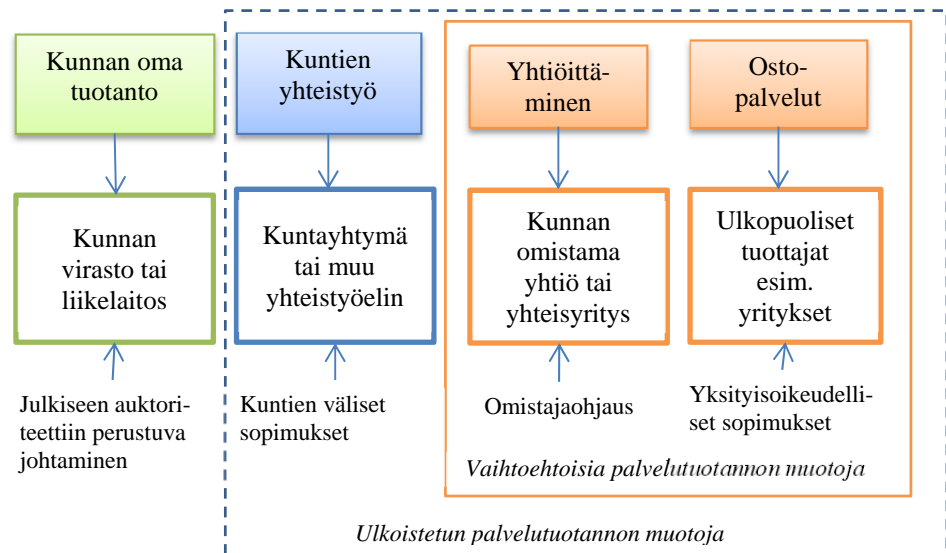
- palvelujen tuottaminen itse
- palvelujen siirtäminen kokonaan muiden tehtäväksi (yksityistäminen)
- palvelujen tuottaminen yhteistyössä muiden kuntien kanssa
- palvelun ostaminen toiselta kunnalta, valtiolta, muulta julkishallinnon yksiköltä tai yksityiseltä yritykseltä tai muulta palvelun tuottajalta
- palvelua tuottavan osakeyhtiön tai yhteisön perustaminen tai osakkuus sellaiseen. (Houni ym. 2002, 21–23; Harjula & Prättälä 2012, 159–160.)

Valittu järjestämistapa vaikuttaa toiminnan ohjaustapoihin. Näitä ohjaustapoja esitetään seuraavaksi kuviossa 8. Kunnan oma tuotanto perustuu hierarkkiseen johtamiseen, jossa palvelua tuottaa kunnan oma virasto tai liikelaitos. Kuntien yhteistyöllä tuotettuja palveluja johdetaan yhteistyösopimuksilla, kun taas yksin tai yhteistyössä toisten kuntien kanssa perustetun yhtiön tai yrityksen toimintaa johdetaan omistajaohjauksen kautta. Ulkopuolisten tuottajien toimintaa ohjataan yksityisoikeudellisin sopimuksin. Ostopalvelujen ostaminen perustuu markkinaehtoiseen hallintaan. (Haveri & Anttiroiko 2009, 203.)

Anttiroiko (2010, 58) tuo esiin, että varsinkin teknisellä sektorilla on käytössään kumppanuuteen perustuvia palvelumalleja sekä omistajaohjaukseen perustuvia kunnallisia liikelaitoksia ja yhteisyrityksiä. Tilaa tuottaja-toimintatapa taas käytetään kunnan sisäisessä palvelumallissa, kuntien kesken järjestetyissä palveluntuotannoissa tai ostettaessa palveluja yksityisiltä palvelun tarjoajilta yksin tai

kuntien kanssa yhteistyössä (Kuopila 2007, 15).

Malinen & Haahtelan (2012, 156) esimerkki, Askolan kunta, on ulkoistanut koko teknisen toimen. Valittu tuottaja tuottaa vesi- ja jätehuollon järjestelmien, kunnan katujen, hiihtolatuksen sekä urheilukenttien ylläpidon sekä vastaa kiinteistöjen kunnallistekniikan hoidosta. Em. toimintaa ohjataan sopimuksella. (Askola 2014.)



KUVIO 8. Kunnan palvelujen organisointitapoja (Haveri & Anttiroiko 2009, 203; Anttiroiko 2010, 18)

Vaikka kunta antaa Askolan kunnan tavoin järjestämisvelvollisuuteensa kuuluvan palvelun tuottamisen toiselle organisaatiolle, on kunnan kuitenkin huolehdittava kuntalaisensa ja asukkaansa asemasta palvelun saajana sekä heidän oikeusturvastaan palvelun käyttäjänä (Suomen Kuntaliitto 2014a). Siksi kaikki päätökset palvelujen järjestämistavoista on oltava aina harkittuja. Tämän taas nähdään edellyttävän kunnalta ja sen päättäjiltä riittävän laajaa osaamista, uudistumiskykyä, joustavuutta, ennakoitukykyä ja tarvittaessa nopeaa reagointikykyäkin muutostilanteisiin. (Suomen Kuntaliitto 2010, 16.)

Lisäksi palvelujaan järjestäessään tulee kunnan vielä huomioida, ettei se voi ulkoistaa yksityiselle julkisen vallan käyttöön liittyviä viranomaistehtäviä eikä myöskään vastuuta niistä (Anttiroiko ym. 2007, 60; Korpela & Mäkitalo 2008, 132). Viranomaistehtäviä voidaan kuitenkin kuntayhteistyönä ja asian valmisteluun voidaan käyttää kunnan ulkopuolisia palveluntuottajia. Julkishallinnon

viranomainen kuitenkin tekee lopullisen asiaa koskevan ratkaisun. Nämä viranomaisen julkiseen valtaan perustuvat päätökset vaikuttavat kuntalaiseen tai kunnan toimintaan. (Suomen Kuntaliitto 2001, 8.)

Korpela & Mäkitalo (2008, 139) näkevät infran ylläpito- ja rakentamispalvelujen kilpailuttamisessa voitavan saada säästöjä vain, jos tilaajalla on hankintaosaamista. Myös Virtanen & Stenvall (2010, 52) korostaa kilpailuttamisen osaamista sekä myöskin strategisten linjausten yritysvaikutusten tuntemista.

Edellä mainitun lisäksi kilpailutuksessa on uhkana tarjoajien määrän vähyys ja tarjotun palvelun huono hinta-laatu-suhde. Nämä tuovat omat hankaluutensa hankintaprosessiin. (Korpela & Mäkitalo 2008, 139.) Korpela & Mäkitalo (2008, 138, 154) katsookin, ettei palveluja välttämättä kannata kilpailuttaa niillä aloilla, joissa ei käytännössä ole kilpailutilannetta kuten esimerkiksi vesihuollossa. Kunnan on järkevintä tuottaa ne palvelut, jotka se tekee parhaiten ja edullisimmin tai joissa sillä on tai sen tulee ylläpitää erityistä osaamista.

Valkama, Kallio, Haatainen, Laurila & Siitonen (2008, 12) näkeekin, että erityisosaamista vaativilla aloilla voi kilpailutus aiheuttaa vielä turhia transaktiokustannuksiakin, kun osaavaa palvelua ei kuitenkaan ole tarjolla. Päätettäessä järjestämisvaihtoehdoista, ulkoistamisesta ja kilpailutuksesta tuleekin huomioida hankintakustannukset sekä myöskin lisääntyvän valvonnan määrä ja sen kohtuullisuus. (Korpela & Mäkitalo 2008, 139.)

Haveri & Anttiroiko (2009, 202) esittää tärkeät käsite-erot ulkoistamisen ja kilpailutuksen välillä. Ulkoistamisella tarkoitetaan toimintatapaa, jossa kunta järjestää palvelunsa hankkimalla sen oman organisaationsa ulkopuolelta. Kuitenkin palvelut se voi hankkia kilpailuttamalla tai erityisin perustein kilpailuttamatta. Kunnan järjestämä kilpailutus taas voi kohdentua julkisiin kuin myös yksityisiin palvelun tuottajiin.

Kunta voi luopua itselleen vapaaehtoisesti ottamasta palvelusta yksityistämällä sen. Näin ainakin silloin, kun se katsoo, ettei sillä itsellään ole intressejä tai perusteita palvelun järjestämiseen, mutta palvelun saatavuudesta voi olla etua ja hyötyä kuntalaisille. Yksityistäessään palvelun kunta siirtää sen muiden tahojen (yksityisten toimijoiden) tehtäväksi, mutta luopuu samalla myös oikeudestaan valvoa ja

kehittää toimintaa ja sen laatua. Palvelun siirtämisen kokonaan kunnan tehtävistä tulee olla vaikutustenarviointiin perustuvaa, koska palvelujen palautumista takaisin kunnan toiminnaksi pidetään epätodennäköisenä. (Suomen Kuntaliitto 2001, 32–34; Houni ym. 2002, 21–23.)

3 TILAAJA-TUOTTAJA-TOIMINTATAPA

Kunnan kehittymistä ja kuntalaisen tyytyväisyyttä takaavat hyvin järjestetyt ja juuri sopivan laadukkaat palvelut, jotka järjestetään tuottavasti ja tehokkaasti huomioiden kuntalaisten tarpeet ja avoimuus. Tässä luvussa käsitellään teoreettisen viitekehyksen avulla tarkemmin tilaaja-tuottaja-toimintatapaa.

3.1 Taustat ja tavoitteet

Tilaaja-tuottaja-toimintatavassa kunta tilaa palvelut tilaajayksikön toiminnasta eriytetyltä palvelun tuottajalta ja tilaus-tuotanto-toimintaa ohjataan sopimuksin. Toimintatapaa voidaan käyttää kunnan sisäisissä järjestelyissä, jolloin sekä tilaaja että tuottaja toimivat saman kuntakonsernin alaisuudessa, sekä ulkoisissa järjestelyissä kunnan tilatessa palveluja kolmannelta sektorilta tai voittoa tavoittevalta yritykseltä. (Suomen Kuntaliitto 2014c.) Keskeisintä toimintatavassa on kuitenkin se, että palvelun tuottaja on eriytetty tilaajan organisaatiosta tai yksiköstä. Toimintatavasta huolimatta palvelun järjestämisvastuu säilyy edelleen tilaajalla. (Valtiovarainministeriö 2005, 20; Anttiroiko ym. 2007, 216–217.)

Pauni (2011, 13) toteaa, ettei missään ole määritelty miten tilaaja-tuottaja-toimintatapa pitäisi organisoida. Organisointitapoja voi olla useita. Kallio ym. (2006, 26–27) tuo myös esiin, että kunnan monien roolien vuoksi tilaaja-tuottaja-asetelmia voi olla useanlaisia. Pääsääntöisesti kuitenkin tilaaja-tuottaja-toimintatavasta keskusteltaessa puhutaan siitä asetelmasta, että kunta tilaa palvelun tuottajalta palveluja kuntalaisilleen ja maksaa palvelut määrärahoillaan.

Toimintatavassa kunnalla voi siis olla useita rooleja: se voi toimia palvelun tilaajana ja palvelun järjestäjänä tai palvelun tuottajana. Lisäksi se voi toimia palvelun rahoittajana ja omistajana tai myyjänä, kun se toimii alueellisena verkostotuottajana. Kun kunnalle syntyy omaisuutta, päättää se sen omistajana omaisuutensa hoidosta. Kunta voi olla myös palvelujen käyttäjänä eli asiakkaana, kun esim. isäntäkunta tuottaa palvelua. (Kallio ym. 2006. 25–26; Meklin ym. 2009, 251.)

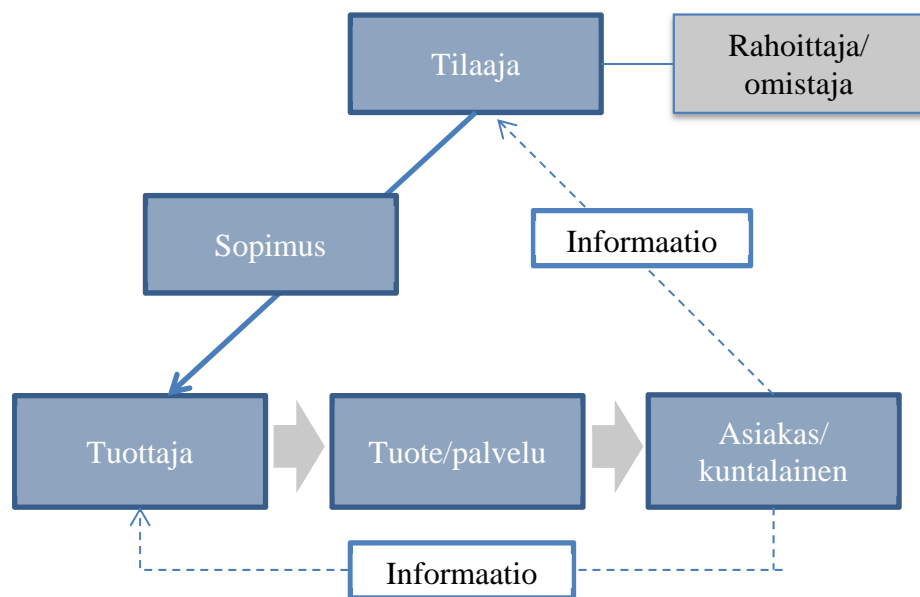
Tilaaja-tuottaja-toimintatapa ei perustu hierarkkiseen, byrokraattiseen johtamiseen vaan toiminnan ohjaukseen sopimuksella, jota pidetäänkin ohjauksen tärkeimpänä määrittäen ja asiakirjana. Tilaaja ohjaa ja valvoo järjestelmän toimivuutta, mää-

rittää asiakkaille tuotettavat palvelut ja niiden laatutason, valitsee ja kilpailuttaa palvelun tuottajat sekä rahoittaa palvelut talousarviossaan ja määrärahoillaan. Palvelun tuottaja vastaa omasta organisaatiostaan ja kehittää palvelutuotantoaan, omaa osaamistaan ja palvelun laatua, rahoittaa oman toimintansa myynneillään, kilpailee markkinoilla sekä huolehtii asiakassuhteistaan. (Haveri, Majoinen & Jäntti 2009, 87–88.)

Tilaaja-tuottaja-toimintatavan keskeisiä piirteitä ovat:

- tilaaminen ja tuotanto erotetaan toisistaan
- tilaajan ja tuottajan välille on luotava markkinat tai niitä muistuttavat olosuhteet
- tilaajan ja tuottajan välistä toimintaa ohjataan sopimuksilla (Valkama ym. 2004, 46–48; Kallio ym. 2006, 23; Kuopila 2007, 16; Pauni 2011, 14).

Näitä keskeisimpiä piirteitä on esitetty seuraavassa kuviossa 9.



KUVIO 9. Tilaaja-tuottaja-toimintatavan peruselementit (mukailien Kallio ym. 2006, 23, 26; Meklin ym. 2009, 256; Pauni 2011, 14)

Valkama, Marja-aho & Siitonen (2004, 49) näkee, että toimintatavalla pyritään ensisijaisesti luomaan kilpailua palvelujen järjestämisessä, kun taas Haveri & Anttiroiko (2009, 202) huomaa, että kysynnän selkiyttäminen parantaa myös asiak-

kaiden tarpeiden huomioimista ja palvelun kohdentumista. Pauni (2011, 13) esittää tavoitteeksi palvelujen järjestämisen tarkoituksenmukaisesti ja tehokkaasti ja toteaa sen olevan osa markkinaehtoista toimintatapaa kunnissa New Public Management -tyylisuunnan mukaisesti. Eriyttämällä palvelun tuottaja voidaan tuotantoa selkeyttää ja sitä voidaan verrata muihin tuottamistapoihin. Vaikka tilaaja-tuottaja-toimintatapaan siirtyminen muuttaa tilaajan organisaatorakenteita ja toiminnan ohjausta, sen ei pidä kuitenkaan vaikuttaa kuntalaisen asemaan palvelun saajana (Kallio ym. 2006, 23).

Kootusti voidaan todeta, että järjestämällä palveluja tilaaja-tuottaja-toimintatavalla on pyritty

- tehostamaan, uudistamaan ja monipuolistamaan tuotantotapoja,
- lisäämään järjestämistapojen vertailtavuutta ja kustannusten seurantaa sekä minimoimaan järjestämiskustannuksia,
- parantamaan asiakkaisiin kohdistuvaa palvelutuotantoa ja monipuolistamaan tarjontaa,
- parantamaan toiminnan avoimuutta ja seurantaa sekä
- luomaan kilpailua ja markkinoita elinkeinoelämälle. (Pauni 2011, 12; Linteri 2012, 10.)

Tilaaja-tuottaja-toimintatapaa käytetään aktiivisimmin teknisten palvelujen tuottamisessa, mutta parhaimmat mahdollisuudet hyödyn saavuttamiseen on sosiaali- ja terveystalveissa (Kuopila 2007, 65). Tynkkynen ym. (2013, 223) tuo juuri sosiaali- ja terveystalveista esiin, että nykytilanteessa suurimmissa kaupungeissa tilaaja-tuottaja-toimintatapa onkin laajasti käytössä. Valtion pyrkiessä kuntayhdistämissiin, ovat varsinkin pienet kunnat lisänneet tilaaja-tuottaja-toimintatavan käyttämistä ja järjestäneet palveluitaan yhteistyössä muiden kuntien kanssa. Tosin Tynkkynen ym. (2013, 223) toteaa, että edelleen maailmanlaajuisesti vertailtuna Suomessa tilaaja-tuottaja-toimintatavan käyttö sosiaali- ja terveystalveissa on kuitenkin vähäistä.

Tynkkynen ym. (2013, 222–223) näkee kuitenkin toimintatavan negatiivisena puolena sen, että toimintatapa saattaa synnyttää alueellisia yksityisomisteisia monopoleja varsinkin aiemmin mainituissa sosiaali- ja terveystalveissa. Lisäksi

Tynkkynen ym. tuo esiin myös ongelman siitä, etteivät kunnat edelleenkään panosta palvelustrategioidensa ja hankintojensa kehitystyöhön riittävästi. Toisaalta tilaaja-tuottaja-toimintatapa mahdollistaa kuntien keskittyvän omiin tehtäviinsä, kun palvelujen tuottaja voi keskittyä palvelun tuottamiseen.

Mäkitalo & Korpela (2010, 159) pitävät taas toimintatavan heikkoutena sitä, että huonolla toiminnan ohjauksella ja epäselvillä vastuurajauksilla varsinkin pienistä kunnista saattaa tulla tilaajina pelkkiä toiminnan maksajia vailla kunnollista ja asiakkaita huomioivaa palvelua. Toisaalta toimivalla järjestelmällä voidaan kuitenkin luoda kumppanuutta toimijoiden välille ja tuottaa sen kautta laadukkaita palveluja kuntalaisille (Kuopila 2007, 6).

Tärkeää toimintatavassa onkin onnistunut ja tavoitteellinen sopimusprosessi ja sitä mahdollisesti edeltävä hankinta/toimittajan valinta. Mikäli sopimuksen laadinnassa, tehtävien määrittelyssä ja laatutavoitteiden asettamisessa ei onnistuta, voi sopimus aiheuttaa enemmän kustannuksia kuin palvelun tuottaminen itse. Laadittava sopimus tulee tehdä toimintaan mukautuvaksi ja sen tulee sisältää tilaajaa suojaavat ehdot. Ennen sopimuksen laatimista tulee varmistua valitun toimittajan sitoutumisesta ja kyvystä sopimuksen täyttämiseen sekä taloudellisesti että organisaatiollisesti. Tulee vielä muistaa, että tuotannon ulkoistaminen ei poista tilaajalta velvollisuuksia omia asiakkaitaan kohtaan. (Kiiha 2002, 74–75.)

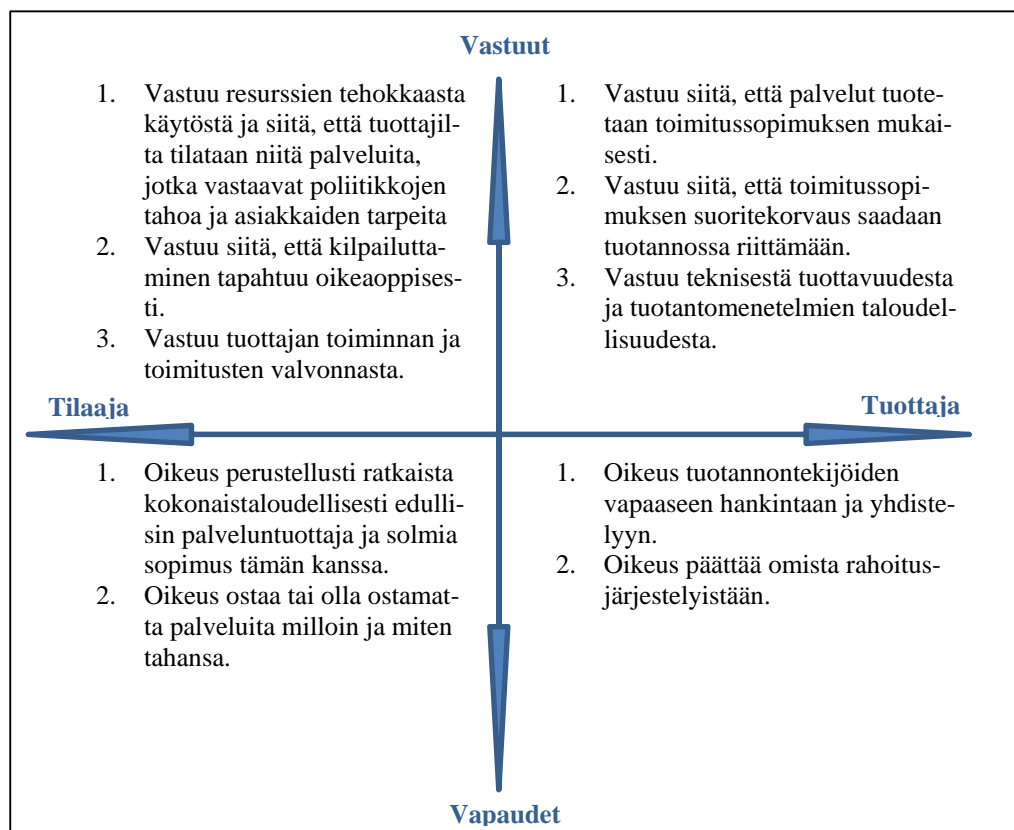
Malinen & Haahtela (2012, 154) näkee tuotteistamisen merkittävänä asiana silloin, kun kunnat miettivät palvelujen hankkimista ja sopimuksia. Tuotteistamalla voidaan myös seurata tuottajan tuottaman palvelun laatua, vertailla eri tuottamistapoja sekä niiden kustannuksia ja tehokkuutta. Lisäksi kun tuotteistaminen yhdistetään kunnan palvelustrategiaan, voidaan tarkastella parhaiten miten strategiaa tuottavimmin toteutetaan. Tarkastelussa tulee huomioida kunnan palvelutarpeet, niiden kesto kuin myös määrä. (Malinen & Haahtela 2012, 153–154.)

3.2 Käsitteet

Tilaajalla tarkoitetaan hankinnan tai tilauksen tekevää kunnan yksikköä tai viranomaista, joka järjestää palvelua asiakkailleen. Tilaajalla on periaatteellinen itsenäinen oikeus päättää tuottajan valinnasta avoimessa järjestelmässä, kunhan se

noudattaa hankintalakia (348/2007) ja organisaationsa hankintaohjeita. Suljetussa järjestelmässä tilaaja tilaa palvelun kunnan omalta tai kuntaan sidoksissa olevalta tuottajalta, mutta sille jää silti päätösoikeus siitä, miten paljon ja millä ehdoin se palvelua tilaa. (Valkama ym. 2004, 48.)

Tuottaja on tilaajaorganisaatiosta eriytetty palvelua tuottava yksikkö, joka voi kuulua kunnan konserniin, olla kunnan omistuksessa tai muuten kunnan määräysvallassa tai kilpailuttamalla hankittu yritys tai kolmannen sektorin yksikkö (Kallio 2006, 29). Tuottajalla on mahdollisuus itsenäisesti päättää miten se palvelut tuottaa ja miten se organisoii, resurssoi ja järjestää toimintansa (Valkama ym. 2004, 48).



KUVIO 10. Tilaajan ja tuottajan vastuut ja vapaudet (Jarefors ja Järderholm 1998, Valkama ym. 2004, 48 mukaan)

Tilaajan ja tuottajan välistä **vastuunjakoa** esitetään edellä kuviossa 10. Tilaajalla on toiminnassa vastuut siitä, että se kilpailuttaa lainsäännösten mukaisesti, määrittää tuotettavan palvelun oikein ja valvoo tuottajan toimituksia. Lisäksi tilaaja vastaa palvelutuotannon toteutumisesta ja sen laadusta sekä kuntalaisille että poliitti-

selle johdolle sekä vastaa myös palvelun rahoittamisesta. Tuottaja puolestaan vastaa palvelun tuottamisesta sopimuksen mukaisesti, omasta taloudestaan ja toiminnan teknisestä tuottavuudesta sekä menetelmien taloudellisuudesta. (Valkama ym. 2004, 48.) Vastuunjaossa olevat epäselvyydet ovat Kuopilan (2007, 20–21) mukaan toimintatavan periaatteellisia ongelmia.

Tilaaaja hankkii tuottajan kunnan strategisten linjausten mukaisesti. **Ulkoisessa tilaaja-tuottaja-toimintatavassa** se hankkii palvelun tuottajan kilpailuttamalla (Anttiroiko 2010, 54). Pauni (2011, 16) näkee, että vaikka ulkoistakin toimintatapa ohjataan sopimuksella, tulisi silti sen yhteydessä puhua markkinaohjauksesta.

Sisäisessä tilaaja-tuottaja-toimintatavassa palvelun tuottajana voi olla konsernin oma yksikkö, liikelaitos tai toisen konsernin tytäryhtiö, joka tuottaa palveluja suoraan omistajalleen ja toimii vain vähän yleisillä markkinoilla. Tällöin palvelutuotanto tilataan hankintalain (348/2007, 10 §) mukaisena sidosyksikköhankintana kilpailuttamatta ja sitä ohjataan sopimuksilla kumppanuuden periaatteita noudattaen. Silti sisäisessä toimintatavassa palvelua tuottava yksikkö joutuu kilpailemaan muiden yksiköiden kanssa mahdollisuudestaan tuottaa palvelua tilaajalle (Valkama ym. 2004, 47).

Sisäisessä toimintatavassa tuottajalla ja tilaajalla voi olla yhteinen omistaja eli ylin johto. Tällöin korostuu omistajaohjaus eli poliittinen johtaminen, jotta tilaajan ja tuottajan keskinäiset eturistiriidat saadaan sopeutettua. (Pauni 2011, 15, 17; Meklin ym. 2009, 256–257.)

Tilaaajalla on kunnan ohjauksen perusteella oikeus toteuttaa kilpailutus avoimesti tai suljetusti. Avoimessa kilpailutuksessa ovat mukana kaikki palvelun tuottajat, myös kuntakonsernin ulkopuoliset. **Suljetussa kilpailutuksessa** kunta ohjaa sisäisen tuottajan toimintaa sopimuksilla, mutta tuottajalla voi olla uhka joutua kilpailutukseen. Kilpailutuksen uhalla pyritään tehostamaan tuottajan toimintaa ja parantamaan toiminnan kustannustehokkuutta. (Valkama ym. 2004, 47.)

Kuntien **avoimia kilpailutuksia** ohjaa laki julkisista hankinnoista (hankintalaki 348/2007). Hankintalain (348/2007, § 1) tavoitteena on taata kaikille yhtäläiset oikeudet tarjota palveluja ja edistää julkisten toimintayksiköiden varallisuuden käyttämistä ja tuottaa laadukkaita hankintoja. Vain hankintalaissa erikseen määrä-

tyt ja aiemmin mainitut sidosyksikköhankinnat (ns. in-house-hankinnat) kunnan toimintaan sidotulta tuottajayksiköltä, kynnysarvojen alittavat hankinnat, erikseen suoraan hankintaan oikeutetut palveluhankinnat tai lain ulkopuolelle muuten rajoitetut hankinnat voidaan jättää kilpailuttamatta. (Hankintalaki 348/2007, 8–12 §.)

Hankintalakia (348/2007, 15 §) sovelletaan silloin, kun siinä määritellyt kansalliset kynnysarvot ylittyvät. Kynnysarvon ylittävät hankinnat on ilmoitettava julkisesti. Julkisella ilmoittamisella tavoitellaan avoimuutta ja syrjimättömyyttä sekä pyritään takaamaan kaikille tarjoajaehdokkaille tasapuoliset mahdollisuudet osallistua tarjouskilpailuun. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2014.)

Hankintalain (348/2007, 24, 65 §) mukaisesti hankintamenettelynä tulee käyttää ensisijaisesti avointa tai rajoitettua menettelyä. Avoimessa menettelyssä kaikilla on mahdollisuus osallistua kilpailuun. Rajoitetussa menettelyssä hankintayksikkö voi rajata tarjouskilpailuun osallistuvien määrää sekä asettaa tarjoajaehdokkaille vähimmäisvaatimuksia. Erityisin perustein voidaan tehdä myös suoraan hankintoja kilpailuttamatta tarjoajia. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2012, 382–385.)

Hankintamenettelynä voidaan käyttää myös neuvottelumenettelyä, kilpailullista neuvottelumenettelyä, puitejärjestelyä ja sähköistä hankintamenettelyä. Neuvottelumenettelyjä voidaan käyttää silloin, kun tarjouspyynnön sisältöä on hankala määrittellä tai hankinta on muuten monimutkainen. Menettely edellyttää kuitenkin hankintalakiin (348/2007, 25 §, 29 §, 66 §) asetettujen erityisehtojen täyttymistä. Puitejärjestely taas voi olla voimassa enintään neljä vuotta. Siinä hankitaan vähintään kolme tuottajaa, joilta voidaan tehdä järjestelyn aikana hankintoja suorahankintoina tai kilpailuttamalla puitejärjestelyyn valittujen kesken. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2012, 383–385.)

Sisäiselle toimintatavalle ominaista on **kvasi- eli näennäismarkkinat**. Näennäismarkkinoista löytyy erilaisia näkemyksiä ja käsitteitä. Anttiroiko (2010, 51) esittää, että näennäismarkkinoille on tyypillistä se, ettei palvelujen käyttäjä itse maksa käyttämänsä palvelua vaan ne rahoitetaan julkisin varoihin. Lisäksi Anttiroikon (2010, 51) mukaan niissä voi olla kyse kunnan sisäisestä kilpailutuksesta. Toisen vaihtoehdoisen näkökulman mukaan ne ovat markkinamaisia olosuhteita, jotka on luotu julkisten palvelujen tuottamiseen ja joilla kilpailee sekä voittoa tavoittelevia

että tavoittelemattomia tuottajia, yksityisiä tai kuntasektorin omia tuottajia.

Valkama ym. (2008, 40) tuo edellä mainittujen lisäksi esiin vielä muita piirteitä näennäismarkkinoille. Niitä säätelee julkinen taho, joka toimii myös niiden hankkijana ja palvelun määrittäjänä. Lisäksi ne ovat ns. kunnan "tahtotila", jonka kunta voi lopettaa päättämällä siirtyä tuottamaan palvelua itse tai siirtämällä sen kokonaan vapaille markkinoille yksityistämällä palvelutuotanto.

Jo aiemmin mainitusti toimintatapaa ohjataan **sopimuksella**. Sopimus voidaan laatia sisäisen tuottajan kanssa kumppanuuteen perustuen tai ulkoisen tuottajan kanssa avoimen kilpailutuksen perusteella (Pauni 2011, 14). Kiiha (2002, 96) toteaa, että palvelutuotantoa voidaan ohjata esim. kolmivaiheisilla sopimuksilla:

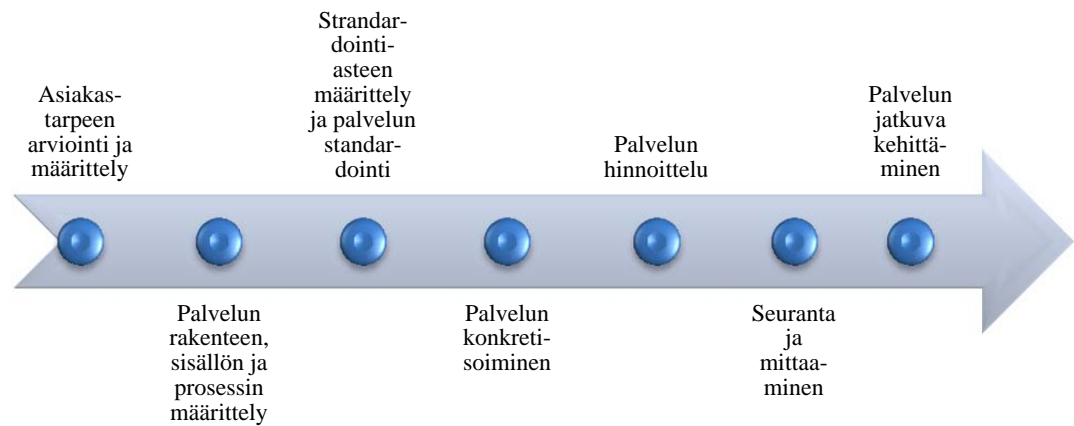
- *puitesopimus (monivuotinen, sisältää osapuolien keskeisimmät rakenteet)*
- *toimitussopimus (laaditaan usein vuosittain, täydentää puitesopimusta)*
- *yksittäistilaukset (tarpeen mukaiset toimitusmäärät).*

Hyvä ja laadukas sopimus edellyttää aina palvelun **tuotteistamista** ja hinnoittelua, jotta sekä tilaaja että tuottaja tietävät, mitä on tilattu ja mitä on tarkoitus tuottaa. Tuotteistamalla voidaan myös taata kuntalaisille luvattu palvelutaso. Laadukkaasti tehty ja onnistunut tuotteistaminen edellyttää tilaajalta osaamista ja ohjausta. (Korpela & Mäkitalo 2010, 130, 157, 159.) Lisäksi tuotteistamalla voidaan tarkastella ja arvioida muita tuottamis- ja toimintatapoja sekä löytää uusia mahdollisuuksia palvelujen tuottamiseen (Malinen & Haahtela 2012, 153).

Tuotteistamisenkin tulee perustua kunnan toiminnan ohjaamiseen ja palvelustrategiaan. Niillä määritetään tilaajalle ja kuntalaisille tuotettavan palvelun taso. Tuotteistamalla voidaan määritellä tuotettava tuote, siihen liittyvä tuotantoprosessi eli miten tuote tuotetaan ja tuottamiseen liittyvät resurssit sekä kohdeasiakas. (Malinen & Haahtela 2012, 151.)

Tuotteistaminen tehdään prosessina pyrkien vakioimaan jokainen palvelun vaihe niin, että palvelu säilyy samantasoisena ja -laatuisena jokaiselle asiakkaalle (standardointi). Tavoitteena tuotteistamisessa on tuottavuuden ja tuloksellisuuden parantaminen ja kokonaiskuvan luominen koko prosessista. (Malinen & Haahtela

2012, 152.) Edellä esitetyn palvelun tuotteistamisprosessin osia kuvataan seuraavaksi kuviossa 11.



KUVIO 11. Tuotteistamisprosessin osat (Jaakkola ym. 2007, Malinen & Haahtela 2012, 153 mukaan)

Palvelutuotannon **laatutavoitteet** ja niiden toteutumisen seuranta ovat tilaajan ja tuottajan hoidettava yhdessä. Tilaajan tulee osata määrittellä sopimukseen juuri se laatu, joka on riittävää asiakkaille ja asettuu oikealle tasolle kunnan kokonaistavoitteiden kannalta. Määritellyn laadun tulee olla sellaista, että sitä voidaan hallita ja myös oikealla tavalla johtaa. Tilaajan tulee osata ohjata sopimusta. (Mäkitalo & Korpela 2010, 157; Pauni 2011, 51–52.)

Grönroos (2009, 105) tuo esiin, että laatu koostuu asiakkaan odotuksista ja kokemuksista ja siihen vaikuttavat sekä kuntaimage että palvelun tekninen ja toiminnallinen laatu. Kuntalainen kokee palvelun oikean tasoisena silloin, kun palvelu on laadultaan juuri sitä mitä hän on odottanutkin. Sopivaksikin luokiteltu laatu voi siis tuntua kuntalaisesta heikolta, jos hänen odotuksensa ovat liian korkealla. Val-kama ym. (2004, 49) palauttaakin mieleen, että vaikka palvelut järjestettäisiinkin tilaaja-tuottaja-toimintatavalla, ei tilaaja saa unohtaa kuntalaisten toiveiden ja palautteiden huomioimista palvelujen tason määrittelyssä.

Tuottajan valinnasta ja sopimussuhteesta syntyy ennakkollisia että jälkikäteisiä **transaktiokustannuksia**. Kiiha (2002, 49–50) toteaa ennakkollisia transaktiokustannuksia olevan ”etsintäkustannukset, sopimuskustannukset sekä valvonta- ja turvaamiskustannukset” ja jälkikäteisiä ”virhesuorituskustannukset, hallintajärjes-

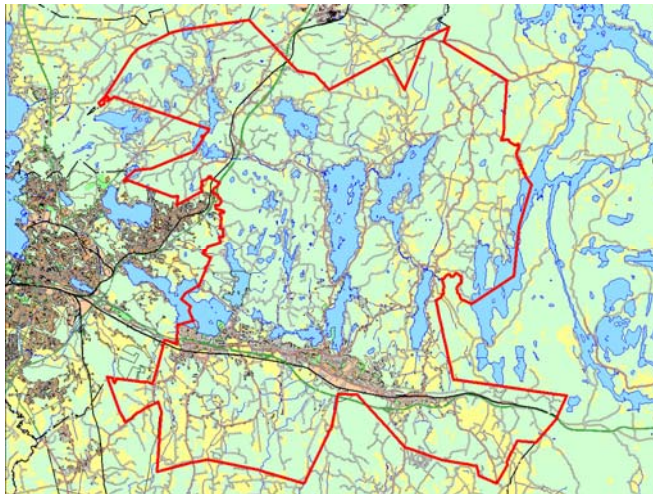
telmäkustannukset ja täytäntöönpanokustannukset”. Kiihan esittämän mukaiset etsintäkustannukset sisältävät julkishallinnossa hankintalain (348/2007) edellyttämän kilpailutuksen aiheuttamat kustannukset.

4 CASE: NASTOLAN KUNNAN KUNNALLISTEKNIikka

Nastolan kunnan kunnallistekniikan tehtäväalue toimii tilaajana järjestäessään palveluja kuntalaisilleen. Tutkimuksen empiriaosuudessa selvitetään, kuinka palvelujen järjestäminen on onnistunut ja kuinka tilaaja-tuottaja-toimintatapa toimii. Case-luvun aluksi esitellään Nastolan kunnan perustietoja ja konteksteja. Tarkemmin käsitellään kunnan tekniset palvelut sekä kunnallistekniikan tehtäväalue ja niiden palvelujen järjestämistavat ja organisointi.

Luvun teoriasisältö perustuu dokumentteihin ja tietoaineistoihin, tutkimuksen tuloksiin sekä havainnoituihini ja pitkäaikaisen työkokemukseni aikana kertyneeseen tietoon. Luvussa ei esitetä tarkoituksellisesti palvelutuotannon kustannuksia tai palvelutuotannolle varattuja määrärahoja, koska ne on rajattu tutkimuksen ulkopuolelle.

4.1 Perustiedot Nastolan kunnasta



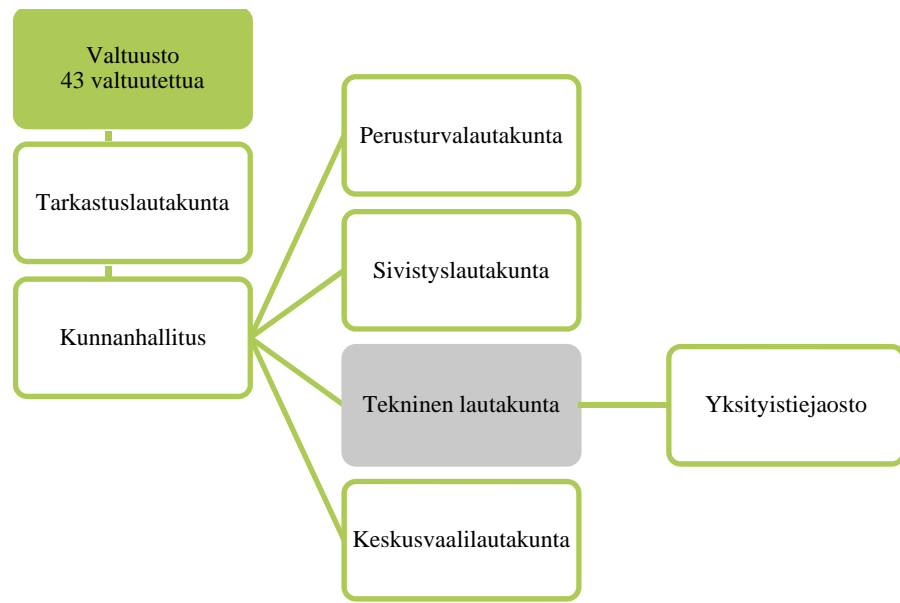
KUVA 1. Nastolan kunta (Nastola 2009)

Nastolan kunta sijaitsee Päijät-Hämeessä Lahden seutukunnalla. Kunta on perustettu vuonna 1869. Vuoden vaihteessa 2013 kunnassa asui hieman alle 15000 asukasta, joista noin 63 % oli 15–64-vuotiaita. (Tilastokeskus 2014.)

Nastolan kuntaa johtaa valtuusto, jossa on 43 kunnan asukkaiden valitsemaa valtuutettua. Valtuuston toimintakausi on alkanut 2013 ja päättyy 2016. Valtuuston

tehtävät määritellään kuntalain (365/1995) toisessa luvussa. Kuntalain 13 §:n mukaan "valtuusto vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta".

Nastolan valtuusto on jakanut toimivaltaansa toimielimille ja viranhaltijoille johtosäännöllään. Nastolan kunnan toimielinorganisaatio esitetään seuraavaksi kuviossa 12.



KUVIO 12. Nastolan kunnan toimielinorganisaatio (Nastola 2013d.)

Kunnan johtoryhmä koostuu toimielinten alaisuudessa toimivien palvelualueiden johtajista ja muodostaa keskitetyn Nastolan kunnan operatiivisen johdon. Johtoryhmän muodostavat kunnanjohtaja, hallintojohtaja, henkilöstöjohtaja, perusturva-johtaja, sivistystoimenjohtaja ja tekninen johtaja. Johtoryhmän kokouksiin osallistuu myös henkilöstön edustaja. (Nastola 2014a.)

Kunnan strategista linjausta ohjaa valtuuston 2010 hyväksymä kuntastrategia, joka on laadittu vuosille 2011–2015 (Nastola 2013a). Kuntastrategiaa päivitetään ja se viedään valtuuston käsittelyyn kesäkuussa 2014 (Nastola 2014a).

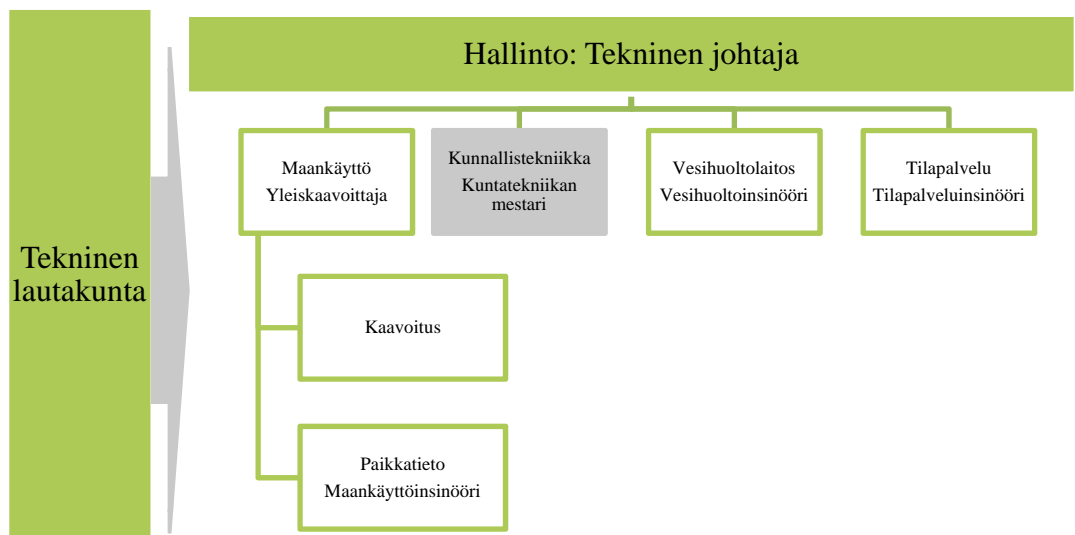
4.2 Teknisten palvelujen tehtävät ja organisointi

Nastolan kunnan valtuusto on johtosäännöllään (Nastola 2014b, 5) delegoinut toimivaltaansa tekniselle lautakunnalle:

Vastaa teknisten palvelujen toiminta-ajatuksen mukaisesti toiminnan, talouden ja organisaation kehittämisestä, asettaa tavoitteita ja seuraa toiminnan tuloksia sekä ohjaa ja valvoo suunnittelua ja toteutusta.

Johtosäännön (Nastola 2014b, 5) mukaisesti tekninen lautakunta toimii tilaajaorganisaationa toimialueellaan. Lisäksi sillä on kuntalain (365/1995, 51 §) mukainen otto-oikeus johtavien viranhaltijoiden päätöksiin ja siten myös hankintatilauksiin.

Tekniset palvelut toimii teknisen lautakunnan alaisuudessa. Tämä palvelualueen tehtäväaluekohtainen organisointi esitetään kuviossa 13. Tehtäväalueita ovat maankäyttö, kunnallistekniikka sekä vesihuoltolaitos ja tilapalvelu. Vesihuoltolaitos ja tilapalvelu ovat kunnan taseyksiköitä. Palvelualueetta johtaa tekninen johtaja, joka on aiemmin mainitusti kunnan johtoryhmän jäsen.



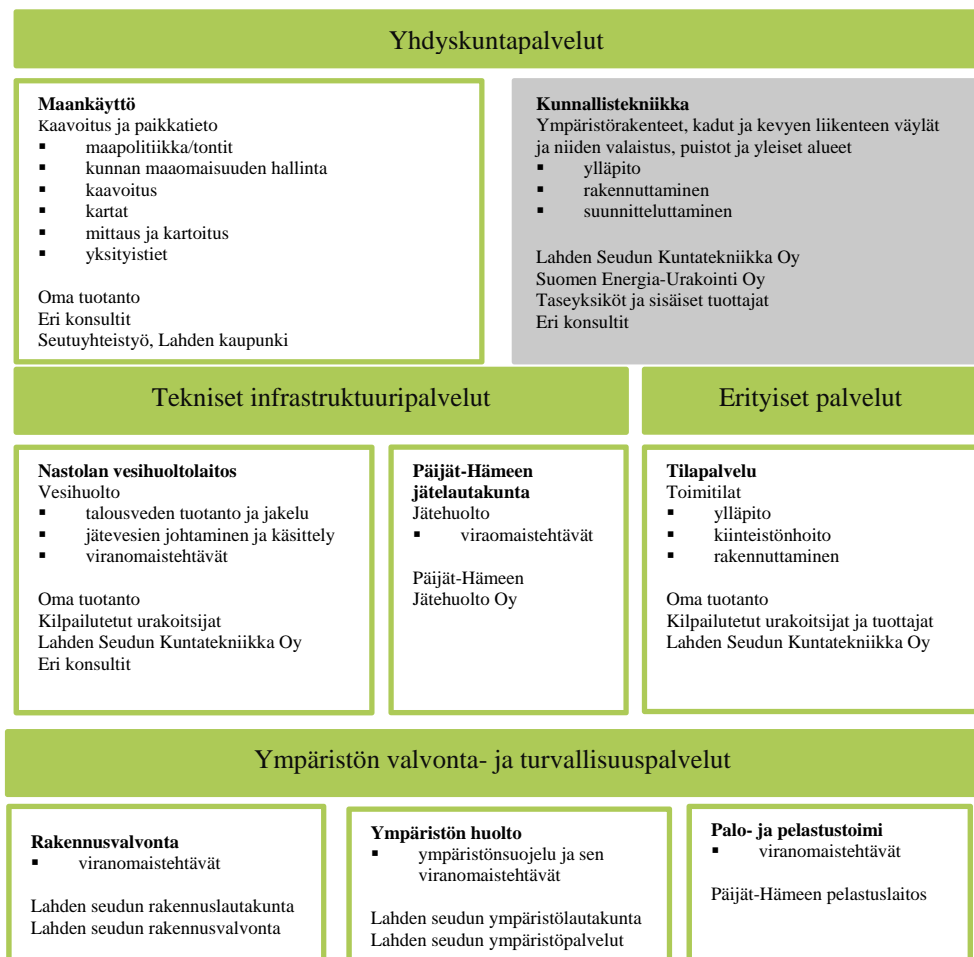
KUVIO 13. Teknisten palvelujen tehtäväalueet ja niiden organisointi

Tehtäväalueiden johtavista viranhaltijoista koostuva teknisten palvelujen johtoryhmä on asetettu teknisen johtajan viranhaltijapäätöksellä (Helander 2014).

Johtoryhmän tehtävänä on yhteisten asioiden koordinointi, koko palvelualueen toiminnan kehittäminen ja palvelualueen toiminnan linkittäminen kunnan johtoryhmän toimintaan. Yleiskaavoittaja johtaa maankäyttöä, jossa toimivaa paikkatietopalvelua johtaa maankäyttöinsinööri, tilapalveluinsinööri tilapalveluita ja vesihuoltoinsinööri vesihuoltolaitosta. Kunnallistekniikan tehtäväaluetta johtaa kun-

tatekniikan mestari. Johtoryhmässä on mukana henkilöstön edustaja ja sihteeriksi on nimetty teknisten palvelujen hallinto- ja taloussihteeriksi. (Helander 2014 liite, 4.)

Nastolan kunnan teknisten palvelujen tehtävien sisältöä esitetään seuraavassa kuviossa 14. Maankäytössä, vesihuoltolaitoksella sekä tilapalvelulla on omia resursseja ja tuotantoa. Rakentamista ja suunnittelua tilataan ulkopuolisilta toimijoilta joko sidosyksikköhankintoina, kilpailuttamalla tai erillisesti kilpailutettujen puitesopimusten perusteella. Kunnallistekniikka toimii yksinomaan palvelujen tilaajana, sillä sen oma tuotanto on ulkoistettu. Kunnallistekniikan tehtävälleen tehtävien järjestämistapoja käsitellään tarkemmin kohdassa 4.3.



KUVIO 14. Teknisten palvelujen tehtävät ja palveluntuottajat

Ympäristön valvonta- ja turvallisuuspalvelut sekä jätehuolto on järjestetty seudullisina, Päijät-Hämeen pelastuslaitos toimii Päijät-Hämeen liiton alaisuudessa ja

toimii 11 kunnan alueella. Lahden seudun rakennusvalvonnan, ympäristöpalvelujen sekä jätelautakunnan isäntäkaupunkina toimii Lahden kaupunki.

4.3 Kunnallistekniikan tehtävät ja niiden järjestäminen

4.3.1 Historiakatsaus

Kunnallistekniikan tehtäväalue oli aiemmin nimeltään tekninen toimi. Teknistä toimea johti teknisen lautakunnan ja teknisen johtajan alaisuudessa työpäällikkö. Työpäällikön alaisuudessa toimi katujen ja yleisten alueiden ylläpidossa kaksi työnjohtajaa ja noin 10 työntekijää. Tehtäväalue hallinnoi palvelualueensa resursseja (henkilöstön, välineistöä ja tuotantotilat). Kunnan omana tuotantona hoidettiin katujen ja yleisten alueiden ylläpito, rakentaminen ja rakennuttaminen. Isommat urakat ja konetyöurakoitsijat kilpailutettiin hankintalainsäädännön mukaisesti. Ulkovalaistuksen huoltotyöt teetettiin tilaaja-tuottaja-toimintatavalla.

2000-luvun alkupuolella oli voimassa määräaikainen laki seutuyhteistyökokeilusta (560/2002, 2 §), joka edellytti Lahden kaupunkiseutua selvittämään mahdollisuuksiaan yhteistyöhön. Kaupunkiseutualueeseen asetettiin kuuluvaksi Asikkala, Hollola, Lahti, Nastola ja Orimattila.

Lahden alueen seutuhallinnon ja työryhmien selvitysten perusteella alueen viisi kuntaa ja kaupunkia päättivät perustaa yhteisen, tilaajien organisaatiosta eriytetyn yksikön kunnallisteknisten palvelujen tuottamiseen. Toimintaa käynnistettäessä päätettiin palvelutuotanto järjestää tilaaja-tuottaja-toimintatavalla niin, että ohjaus, rahoitus, palvelujen ja tuotannon laatutason määrittäminen säilytettiin kunnilla ja kaupungeilla. Lisäksi suunnitteluttaminen jätettiin kunnan tehtäväksi. (Lahden kaupunkiseudun seutuhallinto 2004a.)

Lahden seudun kuntatekniikka -liikelaitos perustettiin loppuvuonna 2004 ja yhdistettiin Lahden kaupungin Lahden Aluepalvelut -liikelaitokseen. Asikkalan, Hollolan ja Nastolan kunnat sekä Orimattilan kaupunki ulkoistivat oman teknisen toimen palvelutuotantonsa liikelaitokseen. Liikelaitos aloitti toimintansa 1.1.2005 valtuustojen hyväksytyä periaatepäätökset toiminnan käynnistämisestä. Yhtiö muutettiin osakeyhtiöksi vuonna 2009. Osakeyhtiö, entinen liikelaitos, toimii

omistajiinsa nähden hankintalain mukaisena sidosyksikkönä, mikä taas mahdollistaa suoraankin kilpailuttamatta.

Ulkoistamisen koettiin Nastolassa olevan järeä, kun vähän yli 10 työntekijän tuottajaorganisaatio supistettiin muutaman hengen tilaajaorganisaatioksi. Tilaajaorganisaation muodostivat tekninen lautakunta, työpäällikkö sekä hänen alaisuuteen siirretty maanrakennusmestari. Ulkoistamisen tavoitteena olikin muodostaa Nastolan tilaajaorganisaatiosta kevyt, jotta siitä saataisiin kustannustehokas. Työpäällikön lähivuosina tapahtuvaan eläkkeelle siirtymiseen varauduttiin siten, ettei maanrakennusmestaria siirretty liikelaitokseen. Työpäällikön eläkkeelle jäämisen jälkeen maanrakennusmestari siirtyikin tilaajaksi ja myöhemmässä vaiheessa tehtävään vastuuhenkilöksi. Vastuuhenkilön virkanimikkeenä on tällä hetkellä kuntatekniikan mestari ja hän on tehtävään ainoa työntekijä.

4.3.2 Nykytilanne

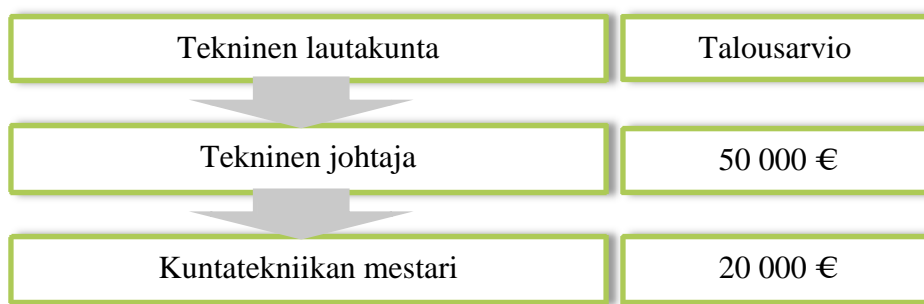
Nastolan kunnan teknisten palvelujen kunnallistekniikan tehtäväalue on järjestänyt historiakatsauksessa esitetyn mukaisesti pääsääntöisesti kaikki työnsä ulkoistamalla ja tilatuissa töissä käytetään ensisijaisesti tilaaja-tuottaja-toimintatapaa. Ulkoistamisella tarkoitetaan tässä tutkimuksessa kaikkea sitä toimintaa, joka hankitaan kunnallistekniikan tehtäväalueen ulkopuolelta.

Palvelujen päätuottajana käytetään viiden kunnan ja kaupungin yhdessä omistamaa osakeyhtiötä, Lahden Seudun Kuntatekniikka Oy:tä (myöhemmin LSKT Oy), jolta palvelut hankitaan hankintalain (348/2007, § 10) mukaisina sidosyksikköhankintoina. Ne palvelut, jotka eivät kuulu edellä mainitun osakeyhtiön toimialaan, kilpailutetaan hankintalain (348/2007) mukaisesti ja noudattamalla kunnan hankintaohjeita. Hankintalain (348/2007, 15 §) mukaan alle 30000 €hankinnat voidaan tehdä suoraankintana, mutta kunnan hankintaohjeen (Nastola 2010a, 11) mukaan nekin tulee pääsääntöisesti kilpailuttaa avointa tai rajoitettua menettelyä käyttäen. Joitakin töitä tuottavat teknisten palvelujen toiset tehtäväalueet ja taseyksiköt.

Kunnallistekniikan töiden ja hankintojen tilaajana toimii tekninen lautakunta, tekninen johtaja ja tehtävään vastuuhenkilö kuntatekniikan mestari. Tekninen

lautakunta on myöntänyt tekniselle johtajalle ja kuntatekniikan mestarille hankintaoikeudet, joiden puitteissa he voivat tehdä hankintoja ja allekirjoittaa tilauksia ja sopimuksia (Nastola 2013c). Tilaajaorganisaatiota ja hankintaoikeuksien suhdetta esitetään seuraavassa kuviossa 15.

Valtuusto myöntää vuosittain talousarviossaan palvelualueelle määrärahat, jonka puitteissa palvelut on järjestettävä. Osan mm. investointimäärärahoista valtuusto myöntää ns. sitovina, muiden osalta tekninen lautakunta hyväksyy vuosittaisen käyttösuunnitelman sekä käyttötalouteen että investoinneille (Nastola 2014b, 8). Myönnetyn euromääräisen hankintaoikeuden lisäksi tekninen johtaja voi päättää ne hankinnat, jotka perustuvat lautakunnan vahvistamaan käyttösuunnitelmaan.



KUVIO 15. Kunnallistekniikan tilaajaorganisaatio ja hankintaoikeudet (alv. 0 %)

Seuraavaksi käsitellään kunnallistekniikan tehtäviä, esitetään niiden järjestämiseksi käytetyt tuottajat sekä tätä tuotantoa ohjaava sopimus- ja tilausperuste. Ne on yksilöity taulukossa 2. Taulukossa esitetään myös tuottajan hankintatapa (ulkoisen vai sisäinen tuottaja).

Taulukossa esitettyjen tilattujen töiden valvontaa suorittaa tehtäväalueen vastuuhenkilö kuntatekniikan mestari sekä tekninen johtaja. Kuntatekniikan mestarin sijaiseksi on määritelty johtosäännössä rakennuttajainsinööri (Nastola2014b, 12). Rakennustöiden valvontaa tilataan rakennuttajainsinööriltä, puitesopimusten perusteella LSKT Oy:ltä tai kilpailutetuilta konsulteilta tai suoraan hankintana esim. ulkovalaistustöissä ammattialan yritykseltä.

LSKT Oy:n tuottama rakennuttaminen pitää sisällään kohteiden urakoitsijoiden kilpailutuksen sekä valvonnan. Nämä osakeyhtiön tuottamat rakennuttamispalve-

lut koettiin kunnassa kalliiksi. Siksi kunta muutti tältä osin toimintatapaansa, kun vuoden 2013 syksyllä kuntaan palkattiin rakennuttajainsinööri tuottamaan palvelut kunnan sisäisesti. Rakennuttajainsinöörin organisaatioasema on teknisten palvelujen hallinnossa.

TAULUKKO 2. Kunnallistekniikan tehtävät ja tuottajat

Tehtävä	Kohde tai tehtävän sisältö	Tuottaja/-t	Sopimus pohja/ tilausperuste
Ylläpito Talvihoito – aeraus – liukkauden torjunta – lumen siirtoajot – polanteiden poisto – hiekoitushiekan poisto Kesähoito – pienten vaurioiden korjaus, asfalttipaikkaukset – sorapäällysteisten väylien sorastukset – puhtaanapito – sadevesijärjestelmät – liikenneviheriöiden siistiminen ja niitto – ajoneuvojen siirrot – liikennelaitteet	Kadut ja kevyen Liikenneväylät Kunnan ylläpidossa olevat pysäköintialueet (ei kiinteistöjen) Hulevesiverkosto	LSKT Oy Sidosyksikkö	– Palvelutuotannon puitesopimus 2013-2015 – Vuosittainen tuotantosopimus – Yksittäiset lisätyötilaukset/sopimukset
Ylläpito	Puistot ja yleiset alueet: Puistot Tori Leikkikentät Uimarannat Puistometsät Matonpesupaikat Palstaviljelyalue Venepaikat	LSKT Oy Sidosyksikkö	– Palvelutuotannon puitesopimus 2013-2015 – Vuosittainen tuotantosopimus – Yksittäiset lisätyötilaukset/sopimukset
Ylläpito	Puistot ja yleiset alueet: Puistot Puistometsät	Perusturvapalvelut (työllistämispalvelut) Sisäinen yksikkö	– Suulliset tilaukset – Kirjalliset tilaukset

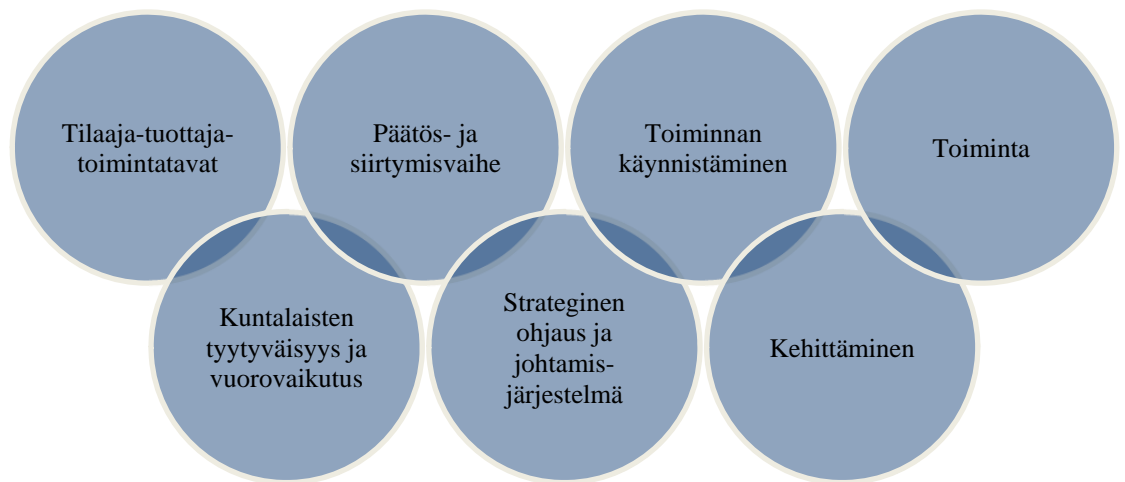
Tehtävä	Kohde tai tehtävän sisältö	Tuottaja/-t	Sopimus pohja/ tilausperuste
Ylläpito	Liikunta-alueet: Latuverkosto Liikuntareitistö Lähiliikuntapaikat	Tekniset palvelut, tilapalvelu (urheilukeskus) Sisäinen yksikkö	– Vuosisopimus (laadinnassa) – Suulliset tilaukset
Rakentaminen	Kadut ja väylät, hulevedet, yleiset alueet, liikuntapaikat	LSKT Oy Sidosyksikkö	– Palvelutuotannon puitesopimus 2013-2015 – Vuosittainen tuotantosopimus – Yksittäiset urakkasopimukset
Rakentaminen	Kadut ja väylät, hulevedet, yleiset alueet, liikuntapaikat, ulkovalaistus	Eri urakoitsijat Kilpailutus	– Yksittäiset urakkasopimukset
Rakennuttaminen ja rakentamisen valvonta	Kadut ja väylät, hulevedet, yleiset alueet, ulkovalaistus	Tekniset palvelut, hallinto (rakennuttajainsinööri) Sisäinen yksikkö	– Palvelussuhteen tehtäväkuvaus – Suulliset tilaukset
Ylläpito sekä yksittäisten valaistuspisteiden rakentaminen ja suunnittelu	Ulkovalaistus, katualueet ja yleiset alueet	Suomen Energia-Urakointi Oy Kilpailutus	– Urakkasopimus 2014-05/2016 – Lisäyötilaukset/sopimukset – Yksittäiset urakkasopimukset
Suunnittelu ja konsultointi	Katu- ja aluesuunnittelu Tie- ja liikennesuunnittelu Geotekninen suunnittelu Rakennuttaminen ja valvonta Maastomittaukset ja maaperätutkimukset	Eri konsultit Kilpailutus	– Puitesopimus 2013-2014 – Yksittäiset konsulttisopimukset
Suunnittelu	Ulkovalaistus	Eri suunnittelijat Kilpailutus	– Yksittäiset tilaukset tai sopimukset
Maastomittaukset	Kadut ja väylät, hulevedet, yleiset alueet	Tekniset palvelut, paikkatieto (maastomittaus) Sisäinen yksikkö	– Kirjalliset tilaukset

5 TUTKIMUSTULOKSET JA NIIDEN ANALYSOINTI

Luvun aluksi käsitellään tutkimuksen teemat ja esitellään aineiston hankintatavat. Tämän jälkeen kuvataan tutkimuksen tulokset teemoittain kuitenkin niin, ettei haastatteluissa ja kysymyksissä olevia aluerittelyjä ja kysymystasoja esitetä. Tutkimuksen tulokset on yhdistetty riippumatta tutkimusaineiston hankintatavasta, tuloksia käsitellään näin isompana kokonaisuutena. Yksittäistä haastateltua tai vastaajaa ei ole mahdollista havaita tuloksista. Suorat viittaukset haastatteluihin ja tutkimusvastauksiin on sisennetty ja kursivoitu. Tekstissä päätuotosopimuksella tarkoitetaan katujen ja yleisten alueiden ylläpidon tuotosopimusta ja päätuottajalla LSKT Oy:tä.

Tutkimuksen tulokset ja teoria yhdistetään luvun lopussa johtopäätöksissä. Johtopäätökset käsitellään tilaaja-tuottaja-toimintatavan peruselementtien kautta.

5.1 Teemat ja aineiston hankinta



KUVIO 16. Teemahaastattelun teemat

Teemahaastattelujen teemat, jotka esitetään yllä kuviossa 16, koskivat

- nykyisiä toimintatapoja ja niihin kohdistuvia muutostarpeita
- toimintaan siirtymisvaihetta ja toimintatavalle asetettuja tavoitteita
- toiminnan käynnistämistä, joka pitää sisällään transaktiokustannukset, hankinnat ja sopimusprosessin sekä
- varsinaista toimintavaihetta.

Teemojen sisällä selvitettiin myös, miten kuntalainen huomioidaan palvelujen saajana, kunnan strategista ohjaus- ja johtamisjärjestelmä sekä yleisiä toimintatavan kehittämistarpeita. Teemahaastattelussa käytetyt teemat ja niitä ohjaavat kysymykset on esitetty tarkemmin tutkimustyön liitteessä 3. Nykyiset tuotantotavat on esitelty kohdassa 4.3.2 Nykytilanne sekä taulukossa 2.

Teemahaastattelut tehtiin yksilöhaastatteluina, äänitettiin haastateltavien luvalla ja litteroitiin. Haastattelussa ei tutkittu kieltä näytteenä, joten litteroinnissa ei tehty sanatarkkoja merkintöjä. Haastatelluille annettiin ennen haastattelua tutustuttavaksi teemat ja niitä ohjaavat kysymykset (tutkimustyön liite 4), jotka toimitettiin viikkoa/kahta viikkoa ennen haastattelua. Tavoitteena oli lisätä tutkimuksen luotettavuutta antamalla tutkimuksen kohteille mahdollisuus tutustua etukäteen teemahaastattelun sisältöön. Taustatietoja tutkittavista on esitetty taulukossa 3.

TAULUKKO 3. Yhteenveto, teemahaastattelut

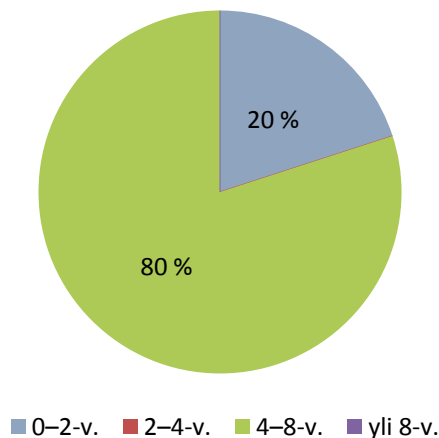
	Haastattelu 1	Haastattelu 2
Työhistoria caseorganisaatiossa	yli 10 vuotta	11 vuotta
Työhistoria tilaaja-tuottaja-toimintatavassa	yli 10 vuotta	7 vuotta
Roolit toimintatavassa	Linjaus, ohjaus, seuranta, tuottajan toiminnan tarkastaminen - tilaaja - tuottaja - asiakas - omistaja - rahoittaja	Tilaaminen, valvonta, seuranta, talouden seuranta ja valvonta - tilaaja - tuottaja - rahoittaja
Oma arvio osaamistasosta	Tuttua, mutta roolit voivat olla vähän sekaisin	7–8 (asteikolla 4–10)

Haastattelut toteutettiin 26.3.2014 ja 3.4.2014 tutkittavien omissa työhuoneissa työpäivän aikana ja niiden kestot olivat noin 1 t 15 min. Haastattelutila ja -tilanne oli suljettu häiriötekijöiltä.

Tekniselle lautakunnalle tehdyn kyselyn teemat koskivat kunnan strategista ohjausta ja johtamisjärjestelmää, tilaaja-tuottaja-toimintatapa kunnallistekniikan teh-

täväalueella ja kuntalaisen tyytyväisyyden huomioimista palvelujen järjestämisessä sekä vuorovaikutusta kuntalaisten kanssa. Kysymykset esitettiin strukturoimattomina avoimina kysymyksinä ja niihin kehoitettiin vastaamaan tilaajan näkökulmasta.

Kysely lähetettiin teknisen lautakunnan puheenjohtajistolle, jäsenille ja teknisen lautakunnan kunnanhallituksen edustajalle 10.4.2014 ja siihen pyydettiin vastaamaan 16.4.2014 mennessä. Kysely ja sen saatekirje ovat tutkimustyön liitteessä 5. Strukturoiduilla kysymyksillä selvitettiin vastaajien taustoja: luottamushenkilövuosia, arviota tietämystasosta ja vastaajien rooleja toimintatavassa. Vastauksia saatiin 5 kappaletta, vastausprosentiksi muodostui 50 %.



KUVIO 17. Kyselyyn vastanneiden luottamushenkilövuodet

Vastanneista 80 % oli toiminut luottamustehtävissä 4–8-vuotta. Kyselyyn vastanneiden luottamushenkilövuodet esitetään edellä kuviossa 17. Teknisessä lautakunnassa vastanneista 60 % oli ensimmäistä ja 40 % toista toimikauttaan. Kaikki kyselyyn vastanneet toimivat tilaajana teknisessä lautakunnassa. Lisäksi yksi vastaaja kertoi toimivansa tämän lisäksi tuottajan roolissa ja yksi omistajan roolissa.

Osaamistasonsa tilaaja-tuottaja-toimintatasossa 60 % vastaajista arvioi olevan erinomainen, 20 % hyvän ja 20 % kohtalaisen. Käsitteenä tässä tutkimuksessa

- erinomainen tarkoittaa, että vastaaja tuntee toimintatavan ja on ollut mukana tosiasiallisessa toiminnassa yli 2 vuotta,

- hyvä tarkoittaa, että vastaaja tuntee toimintatavan ja on ollut mukana toiminnassa jossakin roolissa ja
- kohtalainen tarkoittaa, että vastaaja tuntee toimintatavan teoriassa, muttei hänellä ole käytännön kokemusta toiminnasta.

Tutkimuksen dokumentit ovat case-organisaation arkisto- ja tietoaaineistoa.

5.2 Tutkimuksen tulokset

5.2.1 Nykyiset toimintatavat, muutostarpeet

Muutostarpeita päätuotannolle saattavat aiheuttaa ulkopuoliset toimijat. Päätuottajayhtiön pääomistaja (Lahden kaupunki, omistusosuus noin 66 %) on siirtymässä avoimempaan kilpailutukseen (Lahti 2013). Mikäli pääomistaja siirtää tilauskantansa muille tuottajille, on yhtiö pakotettu myymään palveluitaan myös omistajakuntien ulkopuolelle. Tämä aiheuttaisi omistajille sidosyksikköhankintaoikeuden menetyksen eikä tilauksia voitaisi enää tehdä suoraan suljetun järjestelmän piirissä vaan kunnan olisi pakko kilpailuttaa kaikki tuottajansa hankintalain ja hankintaohjeen periaatteiden mukaisesti. Lisäksi epäiltiin, että nykyinen päätuottaja saattaa olla pakotettu nostamaan hintojaan, jotta selviää pääomistajan tilauskannan vähenemisestä ja pystyy kattamaan yleiskustannuksensa.

Toiminnallisia muutostarpeita tuottaa myös kunnan sisäinen ohjaus. Kunnan taloussuunnitelmassa kunnallistekniikan vuosien 2015–2016 tavoitteeksi on asetettu kustannustehokkaamman toimintamallin toteuttaminen (Nastola 2013b, 27). Nykyiset LSKT Oy:n tuottamat palvelut koetaan kalliiksi, vaikkei kuitenkaan selkeää todistetta kustannustehottomuudesta tai toisen tuotantotavan tehokkuudesta nähdä olevan.

Epäily on, että malli mitä nyt käytetään, on kallis.

Ettei ole pystytty selkeästi osoittamaan ainakaan, että tapa olisi halvempi kuin joku toinen.

Päätuottajana on tällä hetkellä kuntaomisteinen yritys, jolle ei ole asetettu tavoitteita voiton tuottamiseen. Siksi sen oletettiin pystyvän tuottamaan palvelujaan jonkin verran edullisemmin. Tilanteen nähtiinkin olevan sitä kautta ihanteellisen.

Kuitenkin epäiltiin, että nykyisessä toimintatavassa hinta/laatusuhde tai hinta/tuottavuussuhde ei ole kaikkein paras. Ihmeteltiin, miksei sen toiminta ole kannattavaa ja nähtiin tarve analysoida yrityksen palvelun tuottamista.

Miksi se ei toimi?

Palveluiden yhteisestä, seudullisesta tuottamisesta tulisi tehdä kannattavaa.

Omistajanohjauksen nähtiin kuitenkin selkeästi kuuluvan kunnanhallitukselle. Joskin koettiin, ettei omistaja ole täysin ottanut omistajan roolia vaan odottanut tilaajan ottavan sen.

Toiminnasta todettiin, ettei paluu vanhaa ns. täysin omaan tuotantoon ole enää mahdollista.

Pieni iskuvoima omaa tuotantoa ja mitä siihen tilaamiseen tarvitaan resursseja ja valvontaan.

Vanha malli mikä on ollut, että se on omana tuotantona, sitä ei paljoa pystyttäisi hyödyntämään.

Päätuotantoon kuuluvat työt nähtiin jatkossakin tarkoituksellisempina järjestää tilaamalla ne omasta organisaatiosta eriytetyiltä tuottajilta. Tilaaja-tuottaja-toimintatapa on siis tarkoitus säilyttää palvelujen järjestämismallina. Kuitenkin mallista, jossa urakka-alueena on koko kunnan ylläpitoalue, saatetaan siirtyä alueurakointiin.

5.2.2 Tilaaja-tuottaja-toimintatapaan päätös- ja siirtymisvaihe

Lahden seudun kuntatekniikan perustamisvaiheessa toiminnan muutoksen tavoitteeksi asetettiin välillinen ja toiminnallinen tehokkuus sekä isomman organisaation tuottama taloudellisuus, erikoisosaaminen ja resurssien keskittäminen. Luodun organisaation tavoitteena oli siirtää henkilöstöä ja kalustoa kuntien ja kaupunkien välillä juuri sinne missä sitä tarvitaan eikä ns. varareserviä tarvitsisi ylläpitää. Henkilöstöresurssia oli tarkoitus vähentää eläkkeelle jäämisten yhteydessä. (Lahden seutuhallinto 2004b; Lipponen & Teijonsalo 2004, 16.)

Selvityksen aikana ja muutosta suunniteltaessa Nastolassa koettiin silloinen oma toiminta tehokkaaksi eikä muutoksen uskottu tuovan hyötyjä. Muutoksen nähtiin

tuovan vain turhia välivaiheita jo hyvin suoraviivaiseen tilaamiseen ja omaan toimintaan. Sekä tekninen lautakunta että tekninen toimi vastustivatkin muutosta. Ulkoistamispäätös vahvistettiin kuitenkin valtuustossa ja se aiheutti ison organisaatiomuutoksen tilaajalle. Organisaatioon jäi vain yksi henkilö kunnallisteknisten töiden tilaajaksi.

Nyt kuitenkin nähtiin, että mikäli päätuottaja olisi ”kettära ja kilpailukykyinen”, voisi siitä saada huomattavaakin hyötyä. Hyöty tulee mm. mahdollisuudesta tilata palvelut suorahankintoina. Toisaalta taas huomattiin, että tilaamisessa on edelleen turhia välivaiheita ja kaivattiin edelleen suoraviivaisuutta. Nykyisessä päätuotantosopimuksessa nähtiin ongelmaksi yksittäisen tuotoksen seuraaminen tuottamisen lopputuloksen seuraamisen sijaan. Sopimusta nähtiin tarpeelliseksi kehittää pidempiaikaisempaan suuntaan esim. 3 + 2 -vuotiseen ja niin, että siinä määriteltäisiin lopputulos eikä suoritteita kappalemäärittäin.

Hyötyinä ison organisaation tuottamista palveluista nähtiin myös sen resurssit tuottaa palvelua, joita pienempi yksikkö ei voisi välttämättä tuottaa. Näitä todettiin olevan mm. asiantuntevuus, case-organisaation ylläpitokohteiden (kadut ja yleiset alueet) inventoinnit ja sääpalvelut. Lisäksi päätuottajayhtiön omistajuuden nähtiin tuottaneen tilaajille lisäarvoa yhteistyön merkeissä. Tilaajaorganisaatiot ovat tutustuneet toisiinsa ja voivat nyt siirtää hyviä käytäntöjään toisilleen. Yhteistyön merkeissä on mm. toteutettu konsulttipuitesopimusten kilpailutus.

Katujen ja yleisten alueiden ylläpidon vuosisopimuksia on supistettu määrärahojen niukkuuden vuoksi. Tämän nähtiin kuitenkin hankaloittavan tilaajan työtä ja resurssien ohjaavuutta. Lisäksi vuosisopimuksen supistamisen todettiin aiheuttavan toista kautta kohonneita kustannuksia, kun koko ylläpitoa ei ole voitu sopia toteutettavaksi samalla sopimuksella. Vuosisopimuksesta puuttuvat kohdat joudutaan tilaamaan kuitenkin suhteellisesti kalliimpina lisätilauksina. Lisäksi lisätilausten nähtiin kuluttavan jo ennestään pieniä resursseja.

Ulkovalaistusurakan tuotannon nähtiin olevan enemmän tilaaja-tuottaja-toimintatapaa kuin urakointia. Sopimusaikaakin on pidennetty. Ennen valaistusurakoitsija valittiin vain vuodeksi, nyt on solmittu kahden vuoden sopimus, jota voidaan vielä jatkaa yhdellä optiovuodella. Tarjouspyynnössä (Forss 2014, 2–5)

on määritetty sopimuksen tavoitteet ja edellytetty tuottajalta omavalvontaa, yhteistä työnkehittämistä sekä seuranta. Tällaisen pienen tuottajan ei kuitenkaan nähty tuovan erityisesti hyötyjä. Todettiin kuitenkin, että mikäli tuotanto ei toimi, se näkyy helpostikin toiminnassa. Toisaalta nähtiin, että toiminnassa olevat ongelmat kehittävät ja terävöittävät myös tilaajan omaa toimintaa.

Liikuntareitistön kunnossapito tilataan teknisten palvelujen tilapalvelutaseyksiköltä. Urheilukeskuksen työntekijät ylläpitävät tilapalvelun hallinnoimaa urheilukeskusta ja tuottavat urheilukeskuksen ulkopuolisen liikuntareitistön kunnossapitopalvelun kunnallistekniikalle. Kunnallistekniikalta tämän työn tilaa sivistyspalvelujen liikuntapalvelut.

Muutostarpeen edellä esitettyyn toiminnan organisoimiseen aiheutti kunnallistekniikan tehtäväalueen pienet resurssit ja henkilöstön eläköityminen, aiemmin kunnallistekniikka oli tuottanut suoraan palvelut liikuntapalveluille. Sisäinen tilaajista, tuottajista ja hallintohenkilöstöstä asetettu työryhmä määritteli liikunta-alueiden ylläpitoon toimintatavan, jonka tavoitteena oli resurssien järjestäminen ja tilaus-tuotanto-toiminnan jäsentäminen toisiaan kohtaaviksi. Toimintatavan nähtiin kuitenkin nyt olevan turhan monimutkaisen eikä sen nähty juuri tuovan lisäarvoa palvelun tuottamiseen ja tilaamiseen. Hyötyä nähtiin kuitenkin siinä, että toiminta on paremmin jäsenneltyä ja tilaajan on määriteltävä tarkemmin palvelutarpeensa. Silloin palvelun tuottaminenkin nähtiin helpompana ja oikein kohdentuvana.

Aiemmista muutoksista voidaan nähdä opitun. Uuteen toimintaan siirtymisvaiheessa koettiin tärkeäksi tilaajan ja tuottajan roolien selkeyttäminen sekä muutoksen huomioiminen tilaajaorganisaation toiminnassa.

Ehkä alussa pitäisi tehdä nämä omistaja- ja tilaajaroolit selväksi heti alkumetreillä. Mikä on kenenkin rooli ja minkälaista sisältöä se tuottaa sitten eri elimien toimintaan.

Toisaalta nähtiin tärkeäksi myös kustannustietoisuus siirtymispäätöksien perusteina, jotta voidaan oikeasti verrata tuottamistapojen edullisuutta. Kustannusten laskennan nähtiin olleen nykyisissä toimintatavoissa ongelmana, yleistä kustannustasoja voidaan kuitenkin verrata muihin kuntiin esim. Suomen Kuntaliiton ylläpitämistä tilastoista.

Tilaaaja-tuottaja-toimintatavasta tulisi tavoitella hyötyjä, mutta ongelmaksi koettiin taloudellinen tilanne, jolla palveluita tulisi järjestää. Samanaikaisesti tulisi tuottaa laatua, mutta toisaalta myös kustannussäästöjä. Mahdolliselle toimintatapamuutokselle nähtiin kuitenkin olevan tavoite tuottaa palvelut edullisimmilla kustannuksilla.

Toimintaan siirtymisvaiheessa nähtiin myös tärkeänä tekijänä tuotannon tyyppi ja mitä asiantuntijuutta palvelun tilaaminen vaatii tilaajaorganisaatiosta. Erikoisammattiosaamista tilaajalta puuttuu mm. ulkovalaistustöistä, mutta esim. kadunpidosta ammattiosaamista löytyy laajastikin.

Joissakin erikoispalveluissa ei ole ainakaan pienissä organisaatioissa ole järkevää pitää asiantuntijuutta siellä tilaajapuolella.

Selvästi kuitenkin koettiin, ettei pieneen organisaatioon tulisi kehittää sisäisiä, turhaa työtä teettäviä tilaaja-tuottaja-toimintatapoja.

Mahdollisissa muutostilanteissa katsottiin olevan tärkeää huomioida tilaajan resurssit. Mikäli siirrytään alueurakointiin eikä pääpalvelujen tuottaja olisi enää sidosyksikkö, tulisi varata enemmän resurssia valvontaan ja seurantaan. Valvontaan nähtiin tarvetta palkata yksi henkilö lisää. Lisäksi toimintamallin muutoksen nähtiin edellyttävän resursseja myös tukipalveluihin, prosessien laatimiseen ja arkistointiinkin. Toimintamallin muutoksessa nähtiin tilaajalle tulevan myös uusia toimintoja.

Tehtäväalueen inventointiin nähtiin myös olevan tarpeen panostaa. Nykyisellään ei nähdä olevan riittävän tarkkoja tietoja tehtäväalueen ylläpidettävän alueen ja kohteiden määrästä, jotta kilpailutus voitaisiin suorittaa.

Koska jos me tilataan esimerkiksi näillä tiedoilla, mitä nyt on, niin saadaan varmaan halpa tarjous, mutta se tulee osumaan omaan nilkkaa sillä, että sitten on lisätöitä.

5.2.3 Toiminnan käynnistäminen

Kilpailutuksesta nähtiin tulevan kustannuksia ja myös muutakin ei-tuottamatonta työtä. Nykyisessä toiminnassa päätuottajan kanssa nähtiin olevan vähemmän. Mikäli siirrytään alueurakointiin, nähtiin sen edellyttävän myös uusien toimintatapo-

jen kehittämistä. Nähtiin, että vanhoja toimintamalleja ei pystyttäisi hyödyntämään. Lähtötason todettiin olevan alhainen.

Että tästä suoraan siirryttäisiin siihen puhtaaseen urakkamalliin, niin kyllähän siinä on sitä kehitettävää ja uutta asiaa tulee paljon.

Hankintalain koettiin asettavan vaatimuksiaan tuottajan hankinnalle. Hankintaresurssien nähtiin tosin olevan sopivalla tasolla, mutta osaamisen ajan tasalla pitämiseen nähtiin tarvetta kiinnittää huomioita. Lisäpalveluja on tarvittaessa mahdollista ostaa muulta. Lisäksi tuotiin esiin, että yhteiset pelisäännöt ja hyvien toimintatapojen jakaminen palvelualueen sisällä ovat tärkeitä.

Tuskinpa tota hankintaosaamista ikinä voi liikaa olla.

Kyllä mä näkisin, että meidän nykyresurssit omaa mahdollisuudet siihen, että täällä ihan tämän kokoisen kunnan olosuhteissa tyydyttävästi pystytään kyllä hoitamaan.

Mahdollisuudet on olemassa. Ja se vaatii vaan jatkuvaa ylläpitoa ja sitä, että ollaan ajan tasalla.

Tuottajaksi toivottiin enemmän kumppania kuin pelkkää tuottajaa, vaikkapa sitten puitesopimusten kautta. Avoimen menettelyn nähtiin kuitenkin olevan todennäköisesti se menettely, jota käytettäisiin. Sillä saataisiin mahdollisimman paljon tarjouksia ja aitoa kilpailua. Hankintamenettelyn ongelmaksi nähtiin toisaalta tilaajan kannalta epäsuotuisien tarjoajien pääseminen mukaan tarjousten vertailuun. Tilaajalla on kokemusta tarjoajasta, joka näytti laadukkaalta paperien mukaan, mutta palvelutuotannon aikana ei sitten toiminta ollutkaan luvatus mukaista.

Tuottajan hankinnassa aiemmin laadituista pisteytyksistä on pyritty luopumaan niiden hankaluuden vuoksi. Nykyään hankintamenettelyssä asetetaan tuottajalle ehdottomat minimivaatimukset ja vain niiden täytyessä voi tulla valituksi tuottajaksi. Edullisimman tarjouksen jättänyt tulee sen jälkeen valituksi. Tämän menettelyn koettiin myös vähentävän oikaisu- ja valitustarpeita.

Kunnallistekniikan ylläpitoon liittyvien tehtävien laajuuden määrittely nähtiin hankalaksi, kun tehtävämäärään ja sopimuksen sisältöön vaikuttaa merkittävästi sääolosuhteet. Sopimukset tulisi kuitenkin tehdä niin kattavaksi, ettei lisätyötarpeita olisi. Tavoitteeksi nähtiin laatia useamman vuoden pituiset sopimukset, joi-

den aikana vuosittaiset olosuhteidenvaihtelut tasoittaisivat sopimuksen kustannustason oikeaksi.

Aukoton määrittäminen mikä kuuluu ja mikä on lisätyö, se on ongelmana ja koko mallin tietynlainen ongelma, jos verrataan sitä omaan työhön tai ulkoistettuun työhön.

Kaikissa alueurakoissa ne lisätyöt maksaa paljon suhteessa siihen, että jos ne on siellä urakan sisällä.

Nykyisellään päätuotantosopimuksessa määritellään mm. ylläpidon laatu ja tasot sekä toimenpiteiden määrä. Tämä koettiin hankalaksi. Sopimus pitäisi tarkentaa enemmän tilaajan tarpeita palvelevaksi.

Tilaajan asemaa suojaavaa riskienhallintaa ei ole pääsääntöisesti kirjattuna sopimukseen vaikkakin sellainen nähtiin tarpeelliseksi ja todetaan sen olevan kaikessa perusajatuksena. Riskienhallinnalla nähtiin tarpeen varmistua, että sopimukseen kuuluvat työt tulee tehdyksi.

Toisaalta nykyiseen päätuotantosopimukseen on kirjattuna sääolosuhdevaihteluun perustuva kustannusriskinhallinta. Mikäli keskimääräinen aorauskerrojen määrä vaihtelee, on tuottaja oikeutettu laskuttamaan lisää tai velvollinen hyvittämään tilaajaa. Voimassa olevaan ulkovalaistuksen ylläpitosopimukseen on lisätty sanktioita ja purkuehtoja, lisäksi tuottajalta edellytetään omavalvontaa. Tähän oli tarve syntynyt huonon kokemuksen kautta. Ongelmana nähtiin myös tuottajien työnohjaus. Joissakin tilanteissa päätuottaja ei ole pystynyt tekemään sopimukseen perustuvia töitä tai ulkovalaistusurakassa tilaaja on joutunut erityisesti vaatimaan ja huolehtimaan, että tuottaja tekee sopimukseen kuuluvat työnsä.

Sopimuksen purkaminen tuottajan palvelun alhaisen laatutason vuoksi koettiin ongelmallisena. Millä tilaaja voi osoittaa, että palvelutuotanto ei vastaa tilausta? Lisäksi palvelut ovat pääsääntöisesti sellaisia, että niiden on jatkuttava keskeytyksettä. Palveluntuottajan vaihtaminen kesken sopimuskautta nähtiin siksikin hankalana. Toisaalta nähtiin, että tulee mahdollistaa sopimuksen purku lyhyelläkin irtisanomisajalla.

Laadunvalvontaan edellytettiin panostettavan kuitenkin enemmän, jotta voitaisiin varmistua tilauksen ja tuotannon tason kohtaamisesta. Lisäksi nähtiin tarpeelliseksi

si huomioida laadun tuottaminen eikä tukeutua tasojen määrittämisessä pelkästään talouteen.

5.2.4 Toimintavaihe

Nykyisen toiminnan päätuottajan kanssa todettiin olevan lähellä kumppanuutta ja niin vuorovaikutteista, että olemassa olevan tilaajaorganisaation katsottiin riittävän. Tilaajan osaaminen katsottiin olevan nykyisessä toiminnassa oikealla tasolla, mutta sitä pitäisi jatkossa kehittää ja osaamista ylläpitää.

Toisaalta muutosten arveltiin edellyttävän lisäresursseja valvontaan ja aiemmin esiin tuodut vuosisopimusten supistamiset ja siitä johtuvat lisätyötilaukset kuitenkin edellyttävät enemmän resurssointia toimintaan. Valvontaresurssin lisääminen vapauttaisi tilaajalta resursseja muuhun toimintaan ja sen kehittämiseen.

Tilaaja-tuottaja-kuvion todettiin kuitenkin olevan hyvin selkeän ja tuotannon seuranta on helppoa.

Tämähän on varmaan aika selkeä kuvio tai ainakin pitäisi olla aika selkeä siten, että tilaat jonkun työn, niin he tekevät sen.

Ongelmana nykyisessä päätuotannon sopimusmallissa nähtiin kuitenkin sen henkilöstösitovuus. Yhtiötä perustettaessa oli ajatuksena henkilöstön ja kaluston siirto yli kuntarajojen. Tavoitetta ei kuitenkaan ole täysin saavutettu, vaan nykyisen tuotantohenkilöstön ja -kaluston nähtiin olevan kuntasidonnaista. Tilaaja maksaa tuotannosta, vaikkei kukaan tekisikään mitään. Tosin muutosta tavoitteen suuntaan on havaittu viime vuosina. Kalustoa ja henkilöstöä on siirretty Nastolaan muista kunnista esim. metsänraivaukseen sekä katujen pesuun ja harjaukseen.

Palvelun tuottamisessa nykyisen päätuottajan kanssa nähtiin ongelmana ja vaarana roolien epäselvyys ja sotkeutuminen. Toisaalta tämän epäiltiin olevan henkilösidonnaista. Periaatteellisesti molemmat kyllä tietävät roolinsa eli missä määrin tilaaja osallistuu pelkästään tilaamiseen ja missä määrin myös tuottajan toiminnan ohjaukseen. Tilaajan resurssointia nähtiin helpottavan, jos tuottajan toimintaan ei tarvitsisi puuttua. Toisaalta nähtiin vaihtoehtoina toimiminen yksinomaan tilaajana ja varsinkin silloin, jos kuntalaisilta ei tule mitään valituksia, tai sitten toimiminen kumppanina ja silloin osallistuttaisiin yksittäistenkin ongelmien ratkaisuun.

Ulkovalaistusurakassa oli aiemmin ollut tuottaja, jonka palvelutuotanto ei toiminut eikä vastannut tilaajan laatutasoa. Nähtiin, että tilanne olisi vaatinut enemmän resursseja toiminnan valvontaan. Lisäksi todettiin, että tuottaminen olisi vaatinut tilaajan jatkuvaa puuttumista tuotannon aikaansaamiseksi. Nykyisen urakoitsijan kanssa roolitus taas toimii hyvin. Tuottaja toimii ilman tilaajan puuttumista asiaan ja toimittaa tilaajalle kuukausittain seuranta-aineistoa.

Osa tuotannosta nähtiin siis sujuvan ongelmitta ja ilman tilaajan puuttumistarvetta. Sillä, että päätuottajana on kuntaomisteinen yhtiö, nähtiin kuitenkin olevan vaikutusta tilaajan toimintatapaan. Ja tuottajan Nastolan aluevastuuhenkilön vaihtumisen nähtiin joka tapauksessa tuoneen tilaajalle vastuuta tuottajan toiminnasta.

Ei siinä nyt suoranaisesti työnhollisiin töihin joudu, mutta kyllä siellä jonkun verran joutuu tekemään ihan sellaista ohjausta, jota mun mielestä periaatteessa tilaajan ei tarvitsisi tehdä.

Mulla on sellainen käsitys, että tarvitaan tilaajan panosta sinne tukemaan sitä tuottajaa.

Päätuottajan toimintaa seurataan seurantapalavereissa tai kumppanuuspalavereissa ja muissa vuorovaikutustilanteissa. Seurantapalavereiden pitämisestä sovitaan sopimuksissa. Seurantapalavereissa tiedotetaan omasta toiminnasta, ennakkovaroitetaan tulevista muutostarpeista seuraavalle sopimuskaudelle sekä kehitetään toimintaa yhdessä. Tilaajan tuomien muutostoiveiden ei kuitenkaan nähty aina vaikuttavan päätuottajan toimintaan.

Onko se sitten varmaan tietyistä henkilöistä kiinni siellä ihan tuotannon siellä lähempänä loppupäätä, että tapahtuuko meidän toimintatavoissa muutoksia, mutta kyllä niin kuin yrityksen johdon asenne on aika selkeä.

Ylläpidon päätuotantoa seurataan myös viikottaisilla työpalavereilla, jotka on otettu käyttöön pari vuotta sitten. Niissä sovitaan tarvittavat työt ja lisätilaukset sekä seurataan työn toteutumista. Sisäisissä toimintatavoissa ei pidetä seurantapalavereita. Ulkovalaistuksen ylläpidon tuotannossa on seurantapalaverit vähintään kaksi kertaa vuodessa.

Sopimuskaudella muutosten tekemistä ei koeta helpoksi, joka tapauksessa muutosten nähtiin edellyttävän aina kustannuslaskentaa ja lisärahoitusta. Sopimuksien sisällöllä katsottiin olevan merkitystä juuri lisätilaustarpeen kannalta.

Tuottajilla epäiltiin olevan prosesseja toimintatavoille, koska heillä on toiminnassaan laatu järjestelmät. Prosessit eivät kuitenkaan ole tilaajilla tiedossa. Tilaaja itse ei ole laatinut omia prosessejaan ylläpidosta, mutta on tiedostanut prosessien laadittamisen tarpeen. Toiminnan kehittämisen kannalta koettiin tärkeäksi seurata tapahtumia ja oppia epäonnistumisista.

Tuotteistamista nähtiin olevan sisällöllisesti olemassa, muttei ko. nimikkeellä eikä varsinaisesti siirrettynä dokumenteille.

5.2.5 Kunnan strateginen ohjaus ja johtamisjärjestelmä

Kuntastrategian nähtiin olevan liian yleinen eikä konkreettinen, jotta siitä olisi apua toiminnan ohjaamiseen. Kuitenkin strategista linjausta ja poliittista ohjautta toivottiin operatiivisen työn avuksi. Linjauksin toivottiin ohjattavan miten palvelua kohdennetaan kuntalaisiin, jotta tiedettäisiin, missä palveltaisiin paremmin tai toisaalta lasketaanko jossakin kohdin palvelua tai palvelutasoa. Linjauksia ei toivottu kuitenkaan annettavan määräraha perusteisina.

Että ihan oikeasti annettaisiin suuntaviivoja mihin suuntaan toimintaa pitäisi viedä.

Teknisellä lautakunnalla on tämä ohjausoikeus [toiminnan tasoon] tai siis näin, mutta sitä he toteuttavat mun mielestä erittäin vähän.

Toisaalta toimintapolitiikan toivottiin tapahtuvan ylemmällä tasolla, valtuustossa. Teknisen lautakunnan rooliksi nähtiin ohjaus valtuuston päättämien linjausten mukaisesti määrittelemällä hoito- ym. tasoja. Joitain pidemmän ajan linjauksia todettiin tehdyinkin, mm. katuvalaistuksen rakentamiseen ja kestopäällystyksiin viidelle vuodelle työohjelmat. Työohjelmatarun ko toivottiin koko tehtäväaluetta koskevaksi. Palvelustrategiaa ei tiedetty kunnassa olevan.

Kaikki isommat muutokset nähtiin valtuustolle kuuluvina linjauksina. Joihinkin muutoksiin nähtiin silti olevan pakko ryhtyä, jos toimintaa rajoitetaan ja palvelut on kuitenkin pakko järjestää. Toisaalta epäiltiin, että nykyinen kuntaliitoskeskustelu jarruttaa linjausten tekemistä ja myös sitä, että strategia lisää turhaa byrokraatia. Tarpeelliseksi koettiin kuitenkin nopeuttaa päätöksentekoa.

Toiminnan suunnittelussa nähtiin tarvetta myös lyhyemmille linjauksille. Nykyisten seurantatapojen ei nähty huomioivan trendejä tai olosuhdemuutoksia. Strategian pitäisi seurata näitä pitkän ajan, olosuhteet huomioivia tapahtumia ja toteutumia, kun taas vuositasolla toteutumia voitaisiin seurata esim. lautakunnan tasolla. Toisaalta ihmetystä aiheuttivat tavat, joilla lautakunta voisi kerätä tietoa ja toisaalta vaikuttaa.

Mitä sen [teknisen lautakunnan] Jodotetaan tietävän suhteessa näihin odotuksiin [toiminnan ohjaus] ja mitä välineitä sillä on kerätä tietoa päätöksentekoa tukemaan?

Päätöksenteossa tulisi mielellään olla vaihtoehtoja johdon arvioin ja suosituksin silloin, kun se on tarkoituksenmukaista.

Aika paljon menee viranhaltijoiden kautta, enemmän mielestäni tekniselle lautakunnalle.

Työohjelman nähtiin olevan myös lautakunnan työkalun niin, että lautakunta pystyisi seuraamaan tapahtumia sekä mitä ja millä kustannuksilla on toteutettu vuoden aikana. Tiedottamisen ja vuorovaikutuksen lisäämisen sekä varsinaisen kokouksen asioina että iltakouluasioina nähtiin olevan tarpeellista. Toisaalta todettiin nykyisen toiminnan jättävän vastuuta myös poliitikoille kysellä ja kyseenalaistaa asioita. Kuitenkin lyhyille, tiivistelyille informatiivisille tiedoksiannoille löydettiin tarvetta.

Hyvin niputettua ja tiivistettyä faktatietoa päätöksenteon tueksi mielellään graafisessa muodossa ja A4:lle tuotettuna.

Sopimuksien lyhyt selvitys hallintokunnan jäsenille (sähköposti).

Haluaisin kuulla virkamiehiltä, olisiko näissä [palveluhankinnoissa] parantamisen varaa ja mitkä näistä asioista ovat Nastolassa kunnossa.

Toisaalta lautakunnan roolin nähtiin olevan vain lähinnä hyväksyntään osallistuvaa.

Käytännössä tela käsittelee ko. asioita sopimusten tiedoksisaanin/hyväksynnän kautta.

Teknisen lautakunnan puheenjohtajan tai varapuheenjohtajan toivottiin osallistuvan teknisen johtoryhmän toimintaan. Toisaalta lautakunnan tehtäväksi nähtiin politiikka eikä lautakunnalta toivottu liiallista tai yksityiskohtaista puuttumista

operatiiviseen toimintaan. Lautakunnalta toivottiin aktiivisuutta juuri aiemmin mainitusti linjauskeskusteluissa ja toiminnan ohjaamisessa. Nähtiin tarpeelliseksi, että osalla lautakunnan jäsenistä olisi tehtäväalueen substanssiosaamista ja täydentävä osa omaisi erilaisen taustan. Tällä pohjalta lautakunnan toimintaan nähtiin saatavan enemmän sisältöä.

Tilaaaja-tuottaja-toimintatavassa tilaajan, tuottajan sekä omistajankin vastuista nähtiin tarpeelliseksi luoda vastuunjako-matriisi (Raci-malli), ja josta pidettäisiin esittely myös tilaajalautakunnalle ja jotka myös liitettäisiin sopimuksiin.

5.2.6 Kuntalaisten tyytyväisyys ja vuorovaikutus

Kuntalaisten huomioimisessa oltiin kahta mieltä. Nähtiin, että kuntalaiset on huomioitu ja huomioidaan laatukriteerejä asetettaessa. Käytössä olevat katujen ja kevyen liikenteen väylien talvi- ja kesäkunnossapidon laatutasot on määritelty vuonna 2010 (Nastola 2010b). Mikäli kuntalaisia ei olisi huomioitu, tulisi palautetta huomattavasti enemmän.

Toiveet otetaan huomioon priorisoinnissa ja kulloinenkin taloustilanne huomioon ottaen.

Kuntalaisten laatutoiveet on mielestäni siinä vaiheessa helppo huomioida, kun tehdään sopimuksia näiden palveluiden tuottajien kanssa.

Toisaalta nähtiin, ettei kuntalaisten tarpeita voida ottaa huomioon, kun määrärahat ovat niin niukat, että vain lain edellyttämä minimilaatutaso voidaan tuottaa. Epäilystä aiheutti myös se, että käytännön vastuu jäisi usein palvelun tuottajalle.

Katujen ylläpidon päätuottaja tekee vuosittain kyselyn, jolla selvitetään kuntalaisten tyytyväisyyttä ja pyydetään palautetta. Kyselyn teettämisvaatimus on kirjattuna päätuotantosopimukseen. Vuoden 2013 tutkimuksen mukaan katujen ja kevyen liikenteen väylien hoitotasoon tyytyväisten osuus vaihteli kohteesta riippuen 49–87 %:in. Puistojen ja metsien hoitoon tyytyväisten osuus vaihteli 48–79 %:in. Palvelutasoon kokonaisuudessaan tyytyväisten osuus oli 63,25 %. (Lahden ammattikorkeakoulu 2013, 23, 25–26.)

Päätuottajan toiminnalle on asetettu laatukriteerit ja niistä toimitetaan poikkeamaraaportit tilaajalle. Tilaaja saa myös tietoonsa, mikäli tuotantoalueella sattuu vahinkotapahtuma. Tuottajalle toimitettu palaute taas ei välttämättä tule tilaajan tietoon.

Tilaajalle tulevan palautteen seurantaan ei ole erillistä seurantajärjestelmää.

Palautejärjestelmän tarpeellisuus kunnan verkkosivuilla todettiin tarpeelliseksi ja myös lautakuntaa toivottiin tiedotettavan palautteista. Lisäksi asiakkaiden palautteen nähtiin toimivan myös osana tuottamisen valvontaa.

5.2.7 Kehittäminen

Tärkeänä nähtiin palvelustrategian laadinta, se selventäisi päätöksentekoa ja auttaisi määrittämään ne laatutasot, joilla kunta haluaa palvelunsa kuntalaisilleen järjestää. Laatiminen voitaisiin tehdä työpajatyöskentelynä, mutta koettiin sen vaativan aikaa. Kuitenkin strategian laatimisen jälkeen voitaisiin selvittää, miten asetettuihin tavoitteisiin päästäisiin ja miten ne toteutetaan.

Nähtiin tarvetta tehostaa toimintatapaa ja huomioida siinä myös elinkaarimalli. Tulisi varmistaa, ettei tuottamistapa aiheuta korjausinvestointeja muutaman vuoden päässä. Tilaamisen nähtiin siksikin edellyttävän asiantuntemusta. Lisäksi tärkeänä nähtiin laadukas kilpailutus ja tuotannon kustannustason mittaaminen sekä kuntaa että kuntalaisia varten. Nähtiin myös tarpeelliseksi omien rakenteiden ja prosessien tehokkuuden varmistaminen.

Uuden toimintatavan aloittamisen nähtiin edellyttävän valmistelua ja päätökset toimintatapaan siirtymisestä. Toisaalta nähtiin, ettei periaattellisesti ole merkitystä onko tuottaja sisäinen vai ulkoinen, molemmissa tuottajissa voi olla hyviä ja huonoja puolia. Tuotannon alan nähtiin kuitenkin olevan hyvin erityisen eikä markkinoilta välttämättä löydy useita urakoitsijoita, jotka voivat alueurakointipalvelua tuottaa. Sisäinen tuottaja koettiin tilaajalle helpoksi, kun tuotantoa voidaan tilata suoraan hankintana. Ja strategisena linjauksena nähtiin tarve siirtää tuotantoa kunnan omille asukkaille (urakoitsijoille).

Toimintatapaa nähtiin tarpeelliseksi kehittää niin, että siinä olisi aitoa kanssakäymistä, luottamusta ja se olisi kahteen suuntaan toimivaa. Tuottajan toivottiin osal-

listuvan tilaajan toiminnan kehittämiseen ja tuomaan ratkaisumalleja tilaajan toiminnalle.

Kyllä sieltä varmaan heijastuu kokoajan hyötyjä ja parannettavaa ja muutostarpeita. Varmasti monessa asiassa on menty eteenpäin.

Parhaaksi toimintamalliksi nimettiin kumppanuus. Lisäksi nähtiin tarpeelliseksi varmistaa, että tuottajalla ja yksittäisellä työntekijälläkin olisi motivaatio ja innostus tehdä työtään.

Ettei se ole vaan sitä, että nyt vaan tehdään tätä. Että siihen täytyisi saada semmoista innostusta siihen tekemiseen.

Tuottaja olisi oikeasti sitoutettu siihen tekemiseensä.

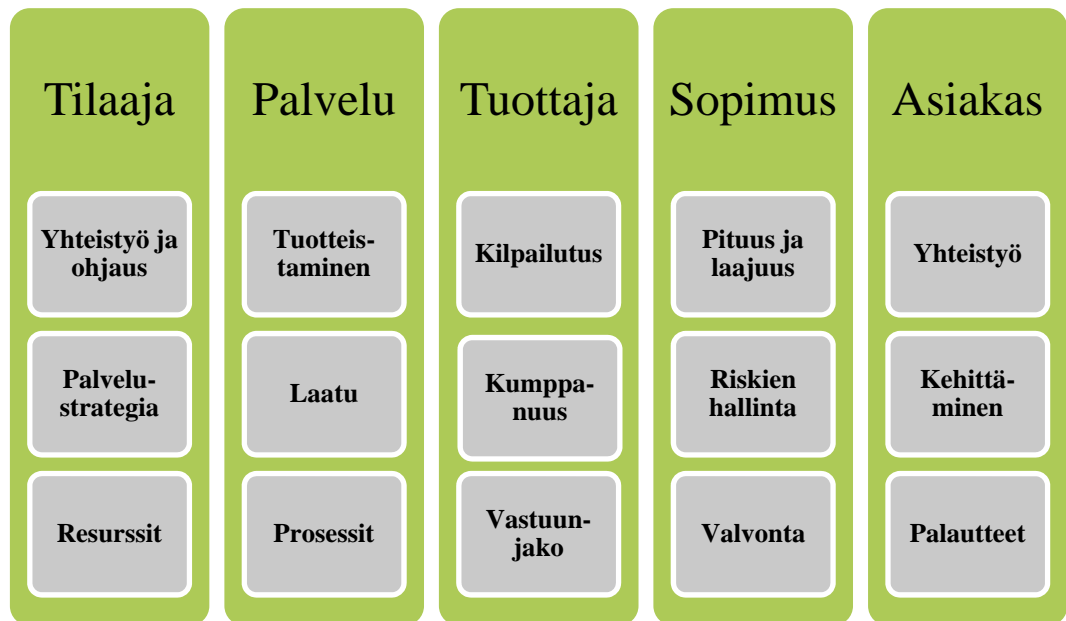
Molemmat pyrkivät siis pääsääntöisesti saavuttamaan hyötyjä, jota pystyttäisiin esim. jakamaan. Se tulisi sieltä kumppanuudesta.

Se, että molemmat osapuolet tietävät mitä halutaan, koettiin tärkeäksi. Myös tilaaja näki tarpeelliseksi tietää, mitä tuottaja odottaa heiltä.

5.3 Johtopäätökset

Näihin johtopäätöksiin on koottu tutkimuksen tulokset ja niihin tuodaan teorian kautta kehittämissuhteita. Johtopäätökset esitetään tilaaja-tuottaja-toimintatavan peruselementtien kautta. Nämä peruselementit ja niistä johtuvat tärkeimmät johtopäätökset esitellään kuviossa 18 otsikkotasoisina ja käsitellään tarkemmin sen jälkeen tekstissä.

Johtopäätöksissä ei tuoda esiin niitä seikkoja, jotka ovat näkyneet tutkimustuloksissa, mutta jotka on rajattu tutkimuksen ulkopuolelle. Tutkimuksessa ei tutkita tuottajan tai tilaajan toiminnan laatua palvelun käyttäjän ja kuntalaisen näkökulmasta eikä palvelun järjestämistavan kustannuksia. Lisäksi tutkimuksen näkökulmana on tilaaja.



KUVIO 18. Peruselementit ja tärkeimmät johtopäätökset

5.3.1 Tilaaja

Tutkimustulosten mukaan tilaajan sisäisen toiminnan parantaminen edellyttää aktiivisuutta yhteistyössä tilaajana toimivan teknisen lautakunnan kanssa. **Yhteistyötä** voidaan parantaa tiedottamalla sähköisesti, lautakunnan kokousasioina, ilta-kouluasioina tai muina erillistiedotteina. Lisäksi lautakunnalle esitettävien asioiden valmisteluun ja niiden vaikutusten arviointiin sekä vaihtoehtojen selostamiseen tulee kiinnittää huomiota varsinkin merkittävissä asioissa. Esittelyn tulee olla ammattimaista. Lautakunnalta odotetaan aktiivisuutta selvittää ja tiedustella asioista.

Lautakunnalta toivotaan kehittävää otetta linjauksissa ja **toiminnan ohjauksessa**. Yhteistyöllä operatiivisen johdon kanssa voidaan laatia työohjelmat ja toteuttaa niiden seurantatavat. Palvelustrategia taas on operatiivisen toiminnan ohjauksessa tärkeä työkalu. Ilman kuntastrategiasta johtuvaa palvelustrategiaa kunnan operatiivinen toiminta ja kunnan strategisten linjausten toteuttaminen on vailla poliittista ohjausta. Lautakunnan tulisi olla edelläkävijänä palvelustrategian laatimisen vireillepanijana.

Mikäli palvelustrategiaa ei laadita tai sen valmistuminen vie aikaa, tulisi teknisen lautakunnan toimia laatutasojen asettajana ja määritellä tuotettavat palvelut. Laa-

tutasojen asettamisen ja palvelujen järjestämisten ei tulisi ohjautua määräraha-perusteisesti. Tietyistä palveluista luopumisen tai palvelutason laskun tulisi olla harkittua ja poliittisesti ohjattua. Lisäksi tulee huomioida laatutason asettuminen juuri oikealle tasolle kuntalaisen näkökulmasta katsoen.

Tilaaajan **resurssien määrä** tulee saattaa oikeaksi ja muutoksia vastaavaksi. Tuloksissa esitetään, ettei tilaaajan nykyresurssit riitä toiminnan kehittämiseen. Lisäksi todetaan, että mikäli nykyistä päätuottajasopimusta ei enää jatketa, uuden toiminnan käynnistäminen edellyttää lisäresursseja ja uusien toimintojen suunnitteleminen. Alueurakoinnissa kunta jaetaan osiin ja näille osille hankitaan tuottaja tai tuottajat. Mahdollinen yhteistyö useamman tuottajan kanssa edellyttää resurssia.

5.3.2 Palvelu

Tutkimuksen tulosten mukaan **tuotteistaminen** on tekemättä vaikkakin nykyinen päätuottaja on tehnyt kohdeinventointeja. Ne eivät kuitenkaan tutkimuksen mukaan ole riittävät siihen, että tuottajan hankinta voitaisiin tehdä niiden perusteella. Tuotteistaminen on kuitenkin tärkein esivaihe hyvään sopimukseen ja tilaaajan määrittelemän palvelun tuottamiseen. Tuotteistamalla palvelunsa tilaaja asettaa kilpailuttamiselle määrällisen ja **laadullisen** perusteen. Laadullinen peruste ohjautuu palvelustrategiaan tai lautakunnan asettamaan tavoitetasoon.

Toimintatavoissa nähtiin tutkimuksen perusteella olevan kehitettävää ja kustannusten vertailtavuudesta ei ollut tosiasiallista tietoa. Tuotteistamisen yhteydessä voidaan löytää myös vaihtoehtoisia toimintatapoja tai parantaa nykyisiä. Tuotteistamisella voidaan myös vertailla tuotantotapojen kustannuksia. Tuotteistamisen yhteydessä voidaan laatia omalle toiminnalle **prosessit**. Tällöin on mahdollisuus löytää niissä olevat päällekkäisyydet ja karsia turhat vaiheet. Tällä voidaan saavuttaa omaan toimintaan vapaata resurssia.

Kehittämisideoita voidaan etsiä muualta ja tarkastaa onko jossakin vastaavan kokoisissa kunnissa tehty tuotteistamista. Olemassa oleviin toimintamalleihin voitaisiin tutustua niissä kunnissa, jotka ovat myös ulkoistaneet kunnallisteknistä tuotantoon (esim. Mikkelin ja Varkauden kaupungin sekä Askolan kunta).

5.3.3 Tuottaja

Tutkimuksen mukaan muutostilanteessa siirryttäisiin alueurakointiin ja hankintamenettelynä käytettäisiin avointa menettelyä. Valtonen (2011, 116) tuo kuitenkin tutkimuksensa suosituksissa esiin, että **kilpailullinen neuvottelumenettely** soveltuisi hyvin kunnallisteknisen tuotannon kilpailuttamiseen. Hankintamenettelyn valintaa ja Valtosen ehdottaman menettelyn käyttömahdollisuuksia tulee selvittää. Tarvittaessa kilpailuttamiseen tarvittavaa osaamista voitaisiin hankkia lisäkoulutuksilla tai organisaation ulkopuolelta. Tilaaja- ja hankintaosaamista tulee kehittää ja ylläpitää jatkuvasti.

Tuottajan hankinnassa tulee asettaa harkitut soveltuvuusvaatimukset, jotta tuottajan suorituskyky ja ammatillinen pätevyys vastaavat tilaajan tarpeita.

Tutkimuksessa tuotiin esiin epäily, ettei potentiaalisia tarjoajia löydy markkinoilta alan erityisyyden vuoksi. Markkinatilanne tulee selvittää ennen kilpailuttamista, onnistunut kilpailutus edellyttää toimivia markkinoita. Lisäksi tutkimuksessa esitetyn mukaisesti tulisi selvittää mahdollisuus jatkossakin seudulliseen tuottamiseen, koska isosta tuottajaorganisaatiosta nähtiin saatavan hyötyä sen resurssien vuoksi. Mahdollisuus seudulliseen kilpailutukseenkin tulisi selvittää. Yhteistyössä tehtävä kilpailutus vähentää tilaajan transaktiokustannuksia. Hankintalaki ei kuitenkaan mahdollista oman alueen tuottajien suosimista eikä alueen ulkopuolisia tarjoajaehdokkaita voida sillä perusteella rajata hankinnan ulkopuolelle.

Tulosten mukaan tuottajan hankinnassa tulisi pyrkiä **kumppanuuteen** ja suora-hankinnan mahdollistavaan asemaan saavuttamiseen vaikkapa puitesopimuksella. Kumppanuuden nähtiin kehittävän myös tilaajan omaa toimintaa. Lisäksi puitesopimus mahdollistaa suora-hankinnat, mikä vähentää tilaajan transaktiokustannuksia.

Vastuunjako tilaajan, tuottajan ja muiden tuotantotapaan osallistuvien kesken nähtiin tärkeäksi heti toimintaan siirtymisvaiheessa. Tutkimuksessa esitettiin, että vastuunjako voitaisiin esittää esim. raci-vastuunjakotaulukossa, joka myös liitetäisiin sopimukseen ja jota voidaan hyödyttää kilpailutuksessa. Raci-taulukossa määritellään tehtävittäin kenen vastuulle työvaihe kuuluu. Lisäksi siihen määritellään ne, joita pitää tiedottaa ja keneltä voi kysyä neuvoa.

Vastuunjaon tulee olla selvillä ennen kilpailutusta. Tarjoajaehdokkaan tulee olla selvillä palvelutuotannon tavoitteista ja velvoitteistaan ennen tarjouksen jättämistä.

5.3.4 Sopimus

Tutkimuksen mukaan sopimuksen **pituus** on tuottanut ongelmia. Sopimuksen keston tulee tulosten mukaan kiinnittää huomiota, jotta sopimusaikaiset sää- ja olosuhdevaihtelut voitaisiin paremmin huomioida. Puitesopimus voidaan laatia neljäksi vuodeksi. Hankintalaki ei kuitenkaan muuten rajaa toistaiseksi voimassa olevan sopimuksen sopimuskauden pituutta. (Torkkel 2012.) Sopimuksen pituus tulee määrittellä juuri sopivaksi, jotta se tuottaa oikeaa lisäarvoa tilaajalle. Tulee huomata, että liian pitkäkin sopimusjakso voi olla tilaajalle epädullinen kustannustasoltaan tai kumppanin vuoksi.

Lisäksi tutkimuksessa nähtiin, ettei tehtävien määrittämisessä ole onnistuttu. Nähtiin tarkoitukselliseksi siirtyä seuraamaan tuotannon lopputulosta. Sopimuksen määrittelyn nähtiin olevan tärkeässä tehtävässä myös siinä, ettei lisätalustarpeita syntyisi. Mikäli tilaaja tuotteistaa palvelunsa, voidaan sopimuksen **määrittelyt** saada vastaamaan tilaajan tarpeita. Laatutason tulee pohjautua lautakunnan tason määrittelyyn, mutta olla myös johdettavissa ja seurattavissa olevaa.

Tutkimuksen mukaan sopimukseen ei ole pääsääntöisesti sijoitettuna riskienhallintaan liittyviä, tilaajaa suojaavia ehtoja. **Riskienhallinta**, sopimusten purkuehdot sekä sanktioehdot tulisi lisätä sopimukseen niin, että tarvittaessa voidaan irtautua tilaajan kannalta ei-laadullisesta tuottajasta. Tilaaajan kannalta ei-laadullinen tuottaja aiheuttaa kuitenkin lisäresurssointia **valvonnan** ja seurannan vuoksi ja mahdollisesti myöhemmin korjausinvestointeja. Sopimukseen asetetut sanktiot vähentävät tilaajan riskiä huonoon sopimussuhteen sitoutumisesta.

Osaavalla kilpailutuksella ja tuottajan soveltuvuuteen asetetuilla laadullisilla ehdoilla voidaan vähentää valvonnan tarvetta. Tuottajalta voidaan edellyttää oma-valvontaa ja tilaajan tiedottamisvelvoitteita. Seurantakokouksissa voidaan kootusti seurata tuotantoa. Palautejärjestelmä tulee prosessoida toimivaksi. Kuntalaiset voivat toimia valvonnan tukena.

5.3.5 Asiakas

Tutkimuksen mukaan kunnassa ei ole palvelustrategiaa. Mikäli sitä aletaan laatia, kuntalaisia voitaisiin ottaa mukaan **kehitystyöhön**. Palvelun käyttäjä voidaan nähdä myös kehittäjänä, josta kunta voi hyötyä. Kuntalaisen tulisikin voida vaikuttaa niihin palveluihin, joita kunta hänelle tuottaa. **Vaikutusmahdollisuuksia** voidaan varata muullakin tavalla kuin tuottajan suorittaman kyselyn avulla.

Kuntalaisen aseman huomioon ottamisesta palvelujen määrittelyssä ei tutkimuksessa saatu yksimielisyyttä. Laatuksiteerien tarkastaminen olisi ajankohtaista, koska tutkimuksen mukaan päätuotannon vuosisopimuksia on supistettu. Voimassa olevat hoitotasot on tekninen lautakunta vahvistanut edellisen kerran vuonna 2010. Markkinasuuntaista palvelujen järjestämistä ei kuitenkaan tulisi ohjata määräraha-perusteisesti.

Palautteen seuranta-järjestelmää tulisi kehittää varsinkin, jos palvelujen tuotannossa siirrytään alueurakkaan. Palautteet tulee koota ja niistä pitää rekisteriä niin, että voidaan perustellusti todeta onko tyytyväisyysasteessa muutoksia. Palautteen perusteella voidaan tuotannon laatutasot asettaa oikealle tasolle. Lisäksi tulisi aktiivisesti tiedottaa laatutasoista, koska kuntalaisen kokemaan laatuun vaikuttaa myös hänellä olevat odotukset palvelusta.

Palautteista nähtiin tutkimuksen tulosten mukaan olevan apua myös tuottajan laadun valvonnassa.

6 YHTEENVETO

Kvalitatiivisen tutkimuksen case-kohde oli Nastolan kunnan kunnallistekniikan tehtäväalue, jonka kontekstinä on sen tilaajaorganisaation pienuus ja pääasiallisen tilaajatoiminnan kohdentuminen kuntaomisteiseen osakeyhtiöön. Tilajatoiminta on pääasiallisesti vakiintunutta, vuorovaikutteista ja toimintamuoto lähestyy kumppaanuutta.

Tutkimus ajoittui sikäli hyvään aikaan, että Nastolan kunnan kunnallistekniikka on toiminnallisesti siinä tilanteessa, että sen on ulkoisista ja sisäisistä syistä selvittävä vaihtoehtoja palvelutuotantonsa järjestämiseen. Nykyisistä tuotantotavoista oli kuitenkin pääasiallisesti hyviä kokemuksia ja tarkoituksellisen nähtiin palvelujen järjestäminen edelleenkin tilaaja-tuottaja-toimintatavalla.

Tässä tutkimuksessa tutkimusongelmana oli

- Miten tilaaja-tuottaja-toimintatapa voidaan kehittää?

ja alatutkimusongelmina olivat

- Mitä hyötyjä tilaaja-tuottaja-toimintatavalla on saavutettu?
- Mitä tulee huomioida uusia tilaaja-tuottaja-toimintatapoja käyttöönotettaessa?

Tutkimuksella etsittiin toimintatavan menestyksen takaavia avaintekijöitä ja selvitettiin mallin toimivuutta kohdeorganisaatiossa ja etsittiin kehittämissuuntia toiminnalle.

Tutkimuksessa huomattiin kehittämistarpeita poliittisen ja operatiivisen johdon työskentelyssä sekä kuntalaisen huomioon ottamisessa. Poliittiselta johdolta toivottiin linjauksia ja toiminnan ohjausta, kun taas operatiiviselta johdolta seikkaperäisempiä esityksiä ja tiedottamista tehtäväalueen töistä. Lisäksi nähtiin tarvetta sekä pitkäaikaiselle että lyhytaikaiselle seurannalle. Kuntalaisten huomioon ottaminen voitaisiin ratkaista laatimalla palvelustrategia ohjaamaan operatiivista johtoa.

Tilaaajalla on tutkimuksen mukaan pyrkimys saada tuottajaksi enemmän **kumppani** kuin pelkkä tuottaja. Kumppanin kanssa toimimisen nähtiin edellyttävän vähemmän resursseja ja tuovan hyötyä myös tilaajan omaan toimintaan. Toimintatapa haluttiin kehittää valitun tuottajan kanssa niin, että siinä olisi aitoa kanssakäymistä, luottamusta ja se olisi kahteen suuntaan toimivaa. Tuottajan toivottiin osallistuvan tilaajan toiminnan kehittämiseen ja tuomaan ratkaisumallejaan tilaajan toiminnalle. Toimintaa tehostaa myös mahdollisuus tilata kumppanilta palveluja joko puitesopimuksen tai sidosyksikköhankintaoikeuden perusteella. Hyvän kumppanin kanssa voitaisiin laatia myös paremmin tilaajan ja kuntalaisen tarpeet huomioiva sopimus.

Tutkimuksen mukaan nykyisestä päätuottajasta syntyy vähän transaktiokustannuksia. Tuottaja on kunnan sidosyksikkö, jolta hankinnat voidaan tehdä suorahankintoina. Lisäksi tuotannon nähtiin toimivan pääosin hyvin joitakin työnohjaustarpeita lukuun ottamatta. Muiden tuottajien tuotannon nähtiin sujuvan pääosin pienellä valvonnalla ja vähäisin kustannuksin. Tutkimuksen mukaan ne eivät tuoneet juurikaan lisäarvoa tilaajalle, mutteivät myöskään haittaa silloin, kun tuotanto sujui hyvin.

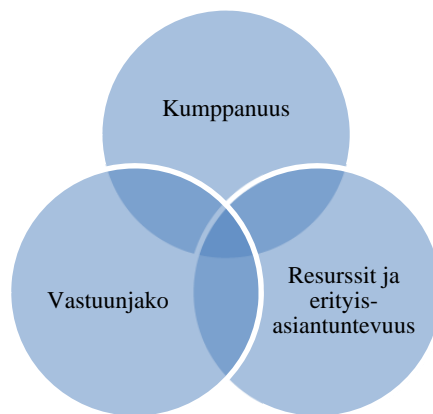
Toimintatavan hyötyinä nähtiin sen yksinkertaisuus ja tehokkuus silloin, kun tuottaja on sitoutunut tehtäviinsä ja hankinnat voidaan tehdä suorahankintamenetelmällä esim. puitesopimukseen perustuen. Silloin, kun tuottajan valinnassa on onnistuttu, voi tilaaja keskittyä vain tilaamiseen eikä tilaajan resursseja tarvita tuotannon tai sopimuksen valvontaan. Ongelmia nähtiin pääasiallisesti syntyneen vain silloin, kun tuottajan valinnassa oli epäonnistuttu tai tuotantotavan roolit ja vastuut eivät olleet selvillä. Lisäksi heikkolaatuisen tuotannon pelättiin kasvattavan infrarakenteiden korjausvelkaa.

Lisäarvoa tilaajalle nähtiin tuovan tuottajilla oleva **erityisasiantuntevuus** ja ammattitaito, jota pienen yksikön ei pidetty järkevänä ylläpitää. Myös **tuottajan resurssit** suorittaa tehtäviä, joita pieni yksikkö ei voi tuottaa, nähtiin toimintatavasta saavutettuna hyötynä.

Tutkimuksen mukaan toimintatavan ongelmana nähtiin **vastuunjaon** epäselvyys. Vastuurajausten selventäminen nähtiin merkittävänä asiana uusiin tilaaja-tuottaja-

toimintatapoja käynnistettäessä. Epäselvät vastuunjaot saattavat tuottaa tilaajalle tarpeettomia kustannuksia ja ongelmia toiminnassa.

Tutkimuksesta johdettuina tilaaja-tuottaja-toimintatavan keskeisimmiksi menestyksen takaaviksi avaintekijöiksi voidaan löytää tilaajan ja tuottajan välinen kumppanuus, tuottajan resurssit ja erityisasiantuntevuus sekä toimintaan siirryttäessä tilaajan ja tuottajan välisen vastuunjaon selventäminen. Nämä esitetään kuviossa 19.



KUVIO 19. Toimintatavan menestyksen takaavat avaintekijät

Tutkimuksessa on tärkeää arvioida sen luotettavuutta. Tein tutkimuksen rehellisesti ja tarkasti tutkimuksen eri vaiheita selvittämällä ja kuvaamalla. Tutkimuksen luotettavuutta paransin perehtymällä tutkimuksen aiheeseen huolellisesti teorian kannalta ja arvioimalla lähdeaineistoa kriittisesti.

Tutkimusaineiston hankin menetelmätriangulaationa. Tällä paransin tutkimuksen näkökulmaa. Haastattelin kahta tarkoin valittua henkilöä. Tutkimuksen luotettavuutta parantaa se, että molemmilla haastatelluista on pitkäaikaista substanssiosaamista tilaaja-tuottaja-toimintatavasta. Haastattelun teemat ja niitä ohjaavat kysymykset toimitin heille etukäteen tutustuttaviksi.

Tutkimusaineistoa hankin myös tekniselle lautakunnalle osoitetulla kyselyllä. Kyselyn taustatietoina selvitin vastaavien osaamistasoa tilaaja-tuottaja-toimintatavasta. Vastaajista 60 % arvioi osaamistasokseen erinomainen. Tutkimuksessa käsitteenä erinomainen tarkoittaa sitä, että vastaaja tuntee toimintatavan ja ollut mukana toiminnassa yli 2 vuotta.

Hankin tutkimusaineistoa myös osallistuvalla havainnoinnilla ja tutkimalla case-organisaation dokumentteja. Vaikka tein tutkimuksen case-organisaation sisällä ja ryhmän jäsenenä, pyrin haastatteluissa ja aineistoa analysoidessani asettumaan ulkopuoliseen asemaan ja välttämään omien mielipiteitteni vaikutusta tutkimusaineistoon. Haastatteluilla ja kyselyllä hankkimani aineiston käsittelin anonymisti niin, ettei vastaajan asemalla tai roolilla ollut vaikutusta tutkimuksen tuloksiin. Keräämäni tutkimusaineisto tukee havainnoitejani.

Tutkimuksen koko pienessä case-organisaatiossa antaa silti yksittäiselle mielipiteelle suuremman arvon kuin, jos tutkimus olisi ollut laajempi. Toisaalta taas eri tavoilla hankitut aineistot tukivat monin tavoin toisiaan. Tutkimustuloksissa pyrin esittämään eriävät näkemykset. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa tulisi kuitenkin vastauksia kerätä niin kauan että ne alkavat toistamaan itsenään. Siihen ei kuitenkaan pienen case-organisaation tutkimuksessa ole mahdollisuutta.

Tutkimuksen tuloksiin saattaa vaikuttaa, mikäli tutkimusaineiston hankintaan liittyvät henkilöt eivät ole tuoneet esiin kaikkia näkökantojaan tai kaikkia tietojaan, mitkä liittyvät tutkittavaa ilmiöön. Toisinaan tutkimukseen osallistuvilla saattaa olla tarve on suojata omaa asemaansa.

Tämän tutkimukseni tuloksia voidaan hyödyntää case-organisaation toiminnan kehittämisessä. Case-tutkimuksessa tutkitaan valittua tapausta intensiivisesti ja pyritään lisäämään ymmärrystä kohteesta, muttei pyritä yleistävään tietoon. Tutkimustuloksia voidaan silti hyödyntää ja soveltaa vastaavan kokoisissa ja samoilla toimintatavoilla toimivissa organisaatioissa ja toisissa tutkimuksissa.

Tutkimuksen jatkokehittämiskohteeksi esitän tuotteistamisen, omistajaohjauksen sekä kuntalaisen yhteistyön ja osallistumismahdollisuuksien kehittämisen.

Käytin tämän tutkimukseni tekemiseen noin kolme kuukautta. Työni aikana saatoin selvästi havaita ymmärrykseni lisääntymisen, mikä toisaalta toi omat haasteensa tutkimustyölleni. Jouduin pohtimaan, missä vaiheessa saatoin todeta tutkimustyöni loppuneen, kun ymmärryksen kautta sain jatkuvasti uusia virikkeitä ja ajatuksia ja löysin asiaan uusia näkökulmia.

LÄHTEET

- Ahonen, J. 2003. Ydinkunta-palvelukunta-malli palveluiden seudullisena tuotantotapana. Mallin sovellus Oulun seudulla. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Anttiroiko, A-V. 2010. Hallintainnovaatiot. Hallintateoreettinen näkökulma kaupunkien palvelujen organisoinnin, omistajuuden ja rahoituksen uudistamiseen. Tampereen yliopisto. Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö. Sente-julkaisu 33/2010 [Viitattu 25.3.2014]. Saatavissa: <http://www.uta.fi/jkk/sente/julkaisut/sentejulkaisut/Hallintainnovaatiot.pdf>.
- Anttiroiko, A-V., Haveri, A., Karhu, V., Ryyänen, A. & Siitonen, P. (toim.). 2007. Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. 3. uud. painos. Kunnallistutkimuksia. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Askolan kunta. 2014. Coor Service Management [viitattu 13.4.2014]. Saatavissa: <http://www.askola.fi/index.php?id=53>.
- Forss, H. 2014. Nastolan kunnan katualueiden ja yleisten alueiden ulkovalaistuksen huolto- ja korjaustyöt 2014–2016. Tarjouspyyntö. Nastola. Saatavissa Nastolan kunnan asiahallintajärjestelmästä.
- Grönroos, C. 2009. Palvelujen johtaminen ja markkinointi. 4. uud. painos. Helsinki: WSOYpro Oy.
- Hakari, K. 2009. Tampereen toimintamallin uudistus – vastaus tulevaisuuden haasteisiin. Teoksessa Karppi, I. & Sinervo, L.-M. (toim.). Governance: Uuden hallintatavan jäsentyminen. Tampere: Tampereen yliopisto, 84–92.
- Hallintolaki 434/2003. Saatavissa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030434>.
- Harjula, H. & Prättälä, K. 2012. Kuntalaki. Taustat ja tulkinnat. 8., uudistettu painos. Helsinki: Talentum.
- Haveri, A. & Anttiroiko, A.-V. 2009. Kuntajohtaminen: haasteena paikallisten kilpailu- ja yhteistyösuhteiden hallinta. Teoksessa Karppi, I. & Sinervo, L.-M.

(toim.). Governance: Uuden hallintatavan jäsentymisen. Tampere: Tampereen yliopisto, 191–211.

Haveri, A., Majoinen, K. & Jäntti, A. 2009. Haastava kuntajohtaminen: moniarvoisuus, monimutkaisuus ja hallinta. Teoksessa Haveri, A., Majoinen, K. & Jäntti, A. (toim.). Haastava kuntajohtaminen. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, 26–42.

Helander, R. 2014. Teknisten palvelujen toiminnan organisointi. Viranhaltijapäätös 8.1.2014 § 1. Nastola. Saatavissa Nastolan kunnan asiahallintajärjestelmästä.

Heuru, K. 2006. Perustuslaillinen kunnallishallinto. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Heuru, K., Mennola, E. & Ryytänen, A. 2011. Kunta. Kunnallisen itsehallinnon perusteet. 2. uudistettu painos. Tampere: Tampereen Yliopisto.

Hiironniemi, S. 2013. Kuntien tehtävien kartoitus, raportti 2012. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2/2013 [viitattu 15.3.2014]. Saatavissa:
http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_kunnat/20130117Kuntie/Kuntien_tehtavien_kartoitus_finaali_NETTI.pdf.

Hirsjärvi, S. & Hurme, H. 2010. Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Helsingin yliopisto.

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2013. Tutki ja kirjoita. 15.–17. painos. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Houni, M., Nupponen, M. & Pakarinen, K. 2002. Kuntien strategiantyön avaimet. Praksis - Tiedosta toimeen nro 5. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Huikko, K. 2011. Kunta ja markkinat. Kilpailupolitiikka. Suomen Kuntaliitto [viitattu 28.2.2014]. Saatavissa:
<http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/jarjestaminen/kilpailupolitiikka/Sivut/default.aspx>.

Hämäläinen, P. 2010. Tilaaja-tuottajamallin käyttöönoton onnistumisen arviointi Hyvinkään sairaanhoitoalueella. Hyvinkää: Laurea-ammattikorkeakoulu, Yrittäjyyden ja liiketoimintaosaamisen koulutusohjelma [viitattu 15.4.2014]. YAMK-

opinnäytetyö. Saatavissa:

http://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/23422/ONT_Hamalainen_Pauliina.pdf?sequence=1.

Iloranta, K. & Pajunen-Muhonen, H. 2012. Hankintojen johtaminen. Ostamisesta toimittajamarkkinoiden hallintaan. Helsinki: Tietosanoma.

Jyväskylän yliopisto. 2014. Havainnointi [viitattu 26.4.2014]. Saatavissa: <https://koppa.jyu.fi/avoimet/hum/metelmapolkuja/metelmapolku/aineistonhankintamenetelmat/havainnointi-eli-observointi-osallistuminen-ja-kenttaetyoe>.

Jäntti, A. & Majoinen, K. 2009. Kuntajohtaminen 2015 – suunta, sisältö ja välineet. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Jätelaki 646/2011. Saatavissa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2011/20110646>.

Jääskeläinen, L. & Syrjänen, O. 2010. Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksineen. Käytännön käsikirja. 3., uusittu painos. Helsinki: Rakennustieto Oy.

Kajaanin ammattikorkeakoulu. 2014. Havainnointi. Opinnäytetyöpakki [viitattu 26.4.2014]. Saatavissa: <http://193.167.122.14/Opari/ontTukiKeruuHavannointi.aspx>.

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. Tampere: Tampereen yliopisto.

Kiiha, J. 2002. Yritystoiminnan ulkoistaminen ja sopimusvastuu. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Korpela, J. & Mäkitalo, R. 2008. Julkishallinto murroksessa. Rohkeutta ja vauhtia muutokseen. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Kuopila, A. et al. 2007. Tilaaja–tuottaja-toimintatapa – ideasta käytäntöön. Näin me sen teimme: Jyväskylä, Oulu, Raisio ja Rovaniemi. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Kuopila, A. (toim.). 2008. Kunta tarvitsee palvelustrategian. Suomen Kuntaliiton verkkojulkaisu [Viitattu 23.2.2014]. Saatavissa:

http://shop.kunnat.net/product_details.php?p=273.

Kuntalaki 365/1995. Saatavissa:

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19950365>.

Lahden ammattikorkeakoulu. 2013. Lahden Seudun Kuntatekniikka Oy:n palveluiden arviointikysely 2013. Nastola. Tutkimus.

Lahden kaupunkiseudun seutuhallinto. 2004a. Lahden kaupunkiseudun kuntien kunnallistekniikan uudelleenorganisointuminen. Ote seutuvaltuuston pöytäkirjasta 2.12.2004 § 80.

Lahden kaupunkiseudun seutuhallinto. 2004b. Ratkaisu laatuaan ensimmäinen maassamme. Lahden kaupunkiseudun kunnallistekniikka kootaan yhteiseen liikelaitokseen. Tiedote 28.12.2004.

Lahti. 2013. Kaupunginhallituksen kannanotto Lahden Seudun Kuntatekniikka Oy:n kehittämiseen ja kaupungin ostoihin LSKT:ltä. Ote kaupunginhallituksen pöytäkirjasta 2.12.2013 § 422 [viitattu 3.5.2014]. Saatavissa:

<http://www4.lahti.fi/ktweb/>.

Laki julkisista hankinnoista 348/2007. Saatavissa:

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070348>.

Laki seutuyhteistyökokeilusta 560/2002. Saatavissa:

<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2002/20020560>.

Lauslahti, S. 2003. Menestyvä kunta. Kuntalaislähtöinen talousjohtaminen. Helsinki: WSOY.

Linteri, S. (toim.). 2012. Tilaaja-tuottaja-toimintatapa. Tukiaineistoa kuntajohdolle. Tilaaminen ja tuottaminen sosiaali- ja terveystaloudessa [viitattu 13.4.2014].

Saatavissa:

http://www.tekes.fi/Global/Ohjelmat%20ja%20palvelut/Ohjelmat/Innovaatiot%20sosiaali-%20ja%20terveyspalveluissa/tilaaminen_sote.pdf.

Lipponen, M. & Teijonsalo, J. 2004. Lahden kaupunkiseudun seutuhallinto. Kunnallisteknisen yhteistyön uudelleenorganisointi. Loppuraportti 14.04.2004.

Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999. Saatavissa:
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990132>.

Malinen, P. & Haahtela, T. 2012. Kuntainfran palveluiden tuotteistaminen ja hankinta. Teoksessa Malinen, P., Anttiroiko, A-V., Haahtela, T. & Siitonen, P. Huomispäivän infrastruktuuri. Näkökulmia kuntien teknisen toimen uudistamiseen. Acta 240. Suomen Kuntaliiton verkkojulkaisu [viitattu 7.4.2014]. Saatavissa:
http://shop.kunnat.net/product_details.php?p=2734, s. 150-160.

Meklin, P., Rajala, T., Sinervo, L.-M. & Vakkuri, J. 2009. Kunta hyvinvointipalvelujen järjestäjänä – rajallisten voimavarojen tehokkaan hallinnan ongelma. Teoksessa Karppi, I. & Sinervo, L.-M. (toim.). Governance: Uuden hallintatavan jäsentyminen. Tampere: Tampereen yliopisto, 237–274.

Möttönen, S. 2001. Virastosta tuli palvelukeskus. Kunnallisen organisaation muutuskertomus. Jyväskylä: PS-kustannus.

Möttönen, S. & Niemelä, J. 2005. Kunta ja kolmas sektori. Yhteistyön uudet muodot. Jyväskylä: PS-kustannus.

Nastola. 2009. Taajamakartta. Saatavissa Nastolan kunnan paikkatietopalveluista.

Nastola. 2010a. Nastolan kunnan yleiset hankintaohjeet. Saatavissa Nastolan kunnan Intranetissä.

Nastola. 2010b. Katujen ja kevyen liikenteen väylien kunnossapito [viitattu 4.5.2014]. Saatavissa:
http://www.nastola.fi/kadut_vaylat/katujen_kunnossapito.html.

Nastola. 2013a. Strategiat ja ohjelmat, raportit [viitattu 3.5.2014]. Saatavissa:
<http://www.nastola.fi/hallinto/strategiat.html>.

Nastola. 2013b. Talousarvio 2014. Taloussuunnitelma 2014–2016. Saatavissa Nastolan kunnan arkistosta.

Nastola. 2013c. Hankintavaltuudet tekninen lautakunta taseyksiköineen [viitattu 3.5.2014]. Saatavissa:

http://dynasty.phnet.fi/nastola/cgi/DREQUEST.PHP?page=meeting_frames.

Nastola. 2013d. Organisaatiot [viitattu 4.5.2014]. Saatavissa:

<http://www.nastola.fi/hallinto/organisaatiot.html>.

Nastola. 2014a. Nastolan johtoryhmän muistiot. Saatavissa Nastolan kunnan Intranetissä.

Nastola. 2014b. Teknisten palvelujen johtosääntö. Saatavissa Nastolan kunnan Intranetissä.

Pauni, M. (toim.). 2011. Kehittyvät tilaaja-tuottajamallit suomalaisissa kaupungeissa. Raportti Toimi 2010 -verkostohankkeen tuloksista. Hamina, Hämeenlinna, Jyväskylä, Kemi, Lahti, Mikkeli, Oulu, Rovaniemi, Tampere. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Ryynänen, A. 2004. Kuntien ja alueiden itsehallinto - kehittämisvaihtoehdot. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Saaranen-Kauppinen, A. & Puusniekka, A. 2006. KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto. 5.5 Tapaustutkimus [viitattu 5.4.2014]. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. Saatavilla:

http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/kvali/L5_5.html.

Sallinen, S., Majoinen K. & Salenius (toim.). 2012. Elinvoimainen ja toimintakykyinen kunta. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Salminen, A. 2008. Julkisen toiminnan johtaminen. Hallintotieteen perusteet. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Siitonen, P. & Martikainen, J.-P. 2000. Kuntien tekniset palvelut kokokuvassa. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 26. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Sosiaalihuoltolaki 710/1982. Saatavissa:

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1982/19820710>.

Sosiaali- ja terveysministeriö. 2012. Sosiaalipalvelut [viitattu 15.3.2014]. Saatavissa: http://www.stm.fi/sosiaali_ja_terveyspalvelut/sosiaalipalvelut.

Sosiaali- ja terveysministeriö. 2013a. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmä Suomessa, vastuut [viitattu 15.3.2014]. Saatavissa: http://www.stm.fi/sosiaali_ja_terveyspalvelut/vastuutahot.

Sosiaali- ja terveysministeriö. 2013b. Terveyspalvelut [viitattu 15.3.2014]. Saatavissa: http://www.stm.fi/sosiaali_ja_terveyspalvelut/terveyspalvelut.

Suomen Kuntaliitto. 2001. Omin voimin, yhdessä, ostaen. Kunnan omaa teknisten palvelujen tuotantoa täydentäviä vaihtoehtoja. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Suomen Kuntaliitto. 2010. Kuntatekniikka turvaa perusasiat myös tulevaisuudessa [Viitattu 23.2.2014]. Saatavissa: http://shop.kunnat.net/product_details.php?p=2513.

Suomen Kuntaliitto. 2011. Sivistyksen suunta 2020. Suomen Kuntaliiton sivistyspoliittinen ohjelma [viitattu 5.4.2014]. Saatavissa: http://shop.kunnat.net/product_details.php?p=2524.

Suomen Kuntaliitto. 2014a. Kuntaliiton kilpailupoliittiset linjaukset 2010 [viitattu 28.2.2014]. Saatavissa: <http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/jarjestaminen/kilpailupolitiikka/kilpailupoliittiset-linjaukset/Sivut/default.aspx>.

Suomen Kuntaliitto. 2014b. Tekniikka [viitattu 28.2.2014]. Saatavissa: <http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/tyt/Sivut/default.aspx>.

Suomen Kuntaliitto. 2014c. Tukea kuntien muutokseen. Tilaaja-tuottaja-toimintatapa [viitattu 4.4.2014]. Saatavissa: <http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/jarjestaminen/tiltu/Sivut/default.aspx>.

Suomen perustuslaki 731/1999. Saatavissa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>.

Tilastokeskus. 2014. Nastola [viitattu 3.5.2014]. Saatavissa: <http://tilastokeskus.fi/tup/kunnat/kuntatiedot/532.html>.

- Torkkel, S. 2012. Usein kysyttyä. Onko hankintaospimuksen kauden pituus säännelty. Julkisten hankintojen neuvontayksikkö [viitattu 4.5.2014]. Saatavissa: <http://www.hankinnat.fi/fi/ukk/hankinnat-ja-muutoksenhaku/onko-hankintasopimuksen-kauden-pituus-saannelty/Sivut/default.aspx>.
- Tynkkynen, L.-K., Keskimäki, I. & Lehto, J. 2013. Towards partnership? : studies on public-private collaboration in health and elderly care services in Finland. *Health Policy* 111/2013, 221–225.
- Työ- ja elinkeinoministeriö. 2014. Hankintojen ilmoitusmenettely [viitattu 3.5.2014]. Saatavissa: <http://www.hankintailmoitukset.fi/fi/docs/ilmoitusmenettely/>.
- Valkama, P., Kallio, O., Haatainen, J., Laurila, H. & Siitonen, P. 2008. Kuntapalvelujen kilpailuttamisen taloudelliset vaikutukset. I osa: Käsitteet, teoreettiset lähestymistavat, metodologia ja aikaisemmat tutkimustulokset. Kunnallissalan kehittämissäätöön Kunnat ja kilpailu –sarjan julkaisu nro 9. Vammala: Kunnallissalan kehittämissäätö Kaks.
- Valkama, P., Marja-aho, M. & Siitonen, P. 2004. Kaupunginosan palvelujen järjestämisen vaihtoehdot. Kuntien yhteisen kaupunginosan palvelujärjestelmä - esimerkkinä Vuores. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Valtiovarainministeriö. 2005. Yksityisen palvelutuotannon rooli julkisessa palvelutuotannossa. Työryhmämuistioita 6/2005 [viitattu 2.3.2014]. Saatavissa: http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/02_taloudelliset_katsaukset/97935/97936_fi.pdf.
- Valtonen, J. 2011. Kuntien yhdyskuntateknisten palveluiden ulkoistaminen. Aalto-yliopisto, Perustieteiden korkeakoulu [viitattu 15.4.2014]. Diplomityö. Saatavissa: <https://aaltodoc.aalto.fi/bitstream/handle/123456789/3698/urn100538.pdf?sequence=1>.
- Vesihuoltolaki 119/2001. Saatavissa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2001/20010119>.

Virtanen, P. & Stenvall, J. 2010. Julkinen johtaminen. Helsinki: Tietosanoma Oy.

LIITTEET

LIITE 1

Kunnan lakisääsäteiset tehtävät, sosiaali ja terveystyöt (mukaan Sallinen ym. 2012, 87-101).

Palveluita ja tehtäviä	Järjestämisvelvollisuuksia asettavaa lainsäädäntöä
<ul style="list-style-type: none">• Erikoissairaanhoidon (lääketiede ja hammaslääketiede, sairauksien tutkiminen, hoito, ensihoito, päivystys, kuntoutus ja sairauksien ennaltaehkäisy)• Hoitotakuu• Ikääntyneen väestön palvelut• Kuntouttava työtoiminta• Lastensuojelu (ehkäisevä sekä lapsi- ja perhekohtainen)• Lääkinnällinen kuntoutus• Mielenterveys- ja päihdepalvelut• Perusterveydenhuolto (sairauksien ennaltaehkäisy, perustason sairaanhoidon palvelut)• Seulonnat (rintasyöpä, kohdun kaulaosan syöpä, raskaana olevat)• Sosiaalihuolto- ja palvelut (sosiaalityö, kasvatus- ja perheneuvonta, koptipalvelut, asumispalvelut, laitoshuolto, perhehoito, lastensuojelu, päihdehuolto, vammaispalvelut, kehitysvammaisten erityishuolto, sosiaaliamies)• Suun terveydenhuolto• Terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen (terveysneuvonta, terveystarkastukset, seulonnat, neuvolapalvelut, koulu- ja opiskeluterveydenhuolto, työterveyspalvelut, iäkkäiden neuvontapalvelut, ympäristöterveydenhuolto)• Toimeentulotuki ja sosiaalinen luotto• Työterveyshuolto• Vammaispalvelut• Varhaiskasvatus ja päivähoidon• Ympäristöterveydenhuolto	<ul style="list-style-type: none">• Elintarvikelaki (23/2006)• Eläinlääkintähuoltolaki (765/2009)• Erikoissairaanhoidonlaki (1062/1989)• Kemikaalilaki (599/2013)• Kuluttajaturvallisuuslaki (920/2011)• Kuntouttava työtoiminta (189/2001)• Laki kehitysvammaisten erityishuollosta (Kehitysvammalaki 519/1977)• Laki potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992)• Laki sosiaalisesta luotuksesta (1133/2002)• Laki ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta (410/2009)• Lastensuojelulaki (417/2007)• Päivähoitoasetus (239/1973)• Päivähoitolaki (36/1973)• Seulonta-asetus (339/2011)• Sosiaalihuoltolaki (210/1982)• Terveystyöntövelvollisuuslaki (1326/2010)• Terveystyöntövelvollisuuslaki (763/1994)• Toimeentulotukilaki (1412/1997)• Tupakkalaki• Työterveyshuoltolaki (1383/2001)• Vammaispalvelulaki (380/1987)• Vammaispolitiinen ohjelma 2010-2015• Vanhuspalvelulaki (980/2012)• Varhaiskasvatuslaki (työryhmävalmistelussa 2012-2014)

LIITE 2

Kunnan lakisääsäteiset tehtävät, koulutus- ja kulttuuripalvelut (mukaiillen Sallinen ym. 2012, 101-109).

Palveluita ja tehtäviä	Järjestämisvelvollisuuksia asettavaa lainsäädäntöä
<ul style="list-style-type: none">• Aamu- ja iltpäivätoiminta• Aikuiskoulutus ja vapaa sivistystyö (aikuislukiot, ammatilliset oppilaitokset, ammattikorkeakoulut, aikuis-koulutuskeskukset, kasalais- ja työväensopistot, yliopistot ja kesäyliopistot)• Ammattillinen peruskoulutus• Esiopetus• Kirjasto- ja tietopalvelut• Kulttuuripalvelut (yleinen kulttuuri-toiminta, ammatilliset kulttuuri- ja taidelaitokset, lasten, nuorten ja aikuisten taidekasvatus ja -harrastus, taiteen perusopetus)• Liikunta- ja nuorisotoimi• Lukiokoulutus• Perusopetus	<ul style="list-style-type: none">• Ammattikorkeakoululaki (564/2009)• Asetus ammatillisesta koulutuksesta (811/1998)• Asetus ammatillisesta aikuiskoulutuksesta (812/1998)• Asetus opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (1766/2009)• Esiopetus (perusopetusL 628/1998)• Laki ammatillisesta koulutuksesta (630/1998)• Laki ammatillisesta aikuiskoulutuksesta (631/1998)• Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (1705/2009)• Laki opetus- ja kulttuuritoiminnan rahoituksesta (1705/2009)• Laki taiteen perusopetuksesta (633/1998)• Laki vapaasta sivistystyöstä (632/1998)• Liikuntalaki (1054/1998)• Lukioasetus (810/1998)• Lukiolaki (629/1998)• Museolaki (729/1992)• Nuorisolaki (72/2006)• Perusopetuslaki (628/1998)• Valtioneuvoston tuntijakoa koskeva asetus (422/2012)

LIITE 3

Teemat



Taustakysymykset

- Työhistoriasi ja vastuusi Nastolassa ja ennen Nastolaa
- Roolisi tilaaja-tuottaja-toimintatavoissa?
- Oma-arviosi osaamistasostasi?

Tilaaaja-tuottaja-toimintatavat kunnallistekniikan tehtäväalueella

- Nykyiset palvelujen järjestämistavat ja muutokset niissä
- Nykyiset palvelujen tuottajat
- Lähitulevaisuuden näkymät ja muutostarpeet ja miksi

Tilaaaja-tuottaja-toimintatapaan päätös- ja siirtymisvaihe

Olemassa olevat kohteet

- Siirtymisvaihe ja siirtymispäätökset
- Visio ja asetetut tavoitteet sekä niiden toteutuminen
- Olemassa olevat prosessit ja niiden toimivuus

Uudet kohteet

- Muutostavoitteet ja käytäntöjen hyödyntäminen

Toiminnan käynnistäminen

- Transaktiokustannukset ja resurssit
- Hankintaosaaminen
- Tuottajan hankintaprosessit
- Tehtävien määrittely sopimuksissa
- Riskien hallinta ja sopimukset

Toimintavaihe

- Tilaaajaorganisaatio ja sen toimivuus
- Toimintatavan tehokkuus ja tuottavuus
- Vastuunjakojen toimivuus tilaajan ja tuottajan välillä
- Hyödyt ja ongelmat
- Laadun ja toteutumisen seuranta
- Muutokset toiminnassa
- Tuottajien prosessit

Kunnan strateginen ohjaus ja johtamisjärjestelmä

- Kuntastrategia ja palvelustrategia sekä niiden ohjaavuus, toimivuus ja muutostarpeet
- Teknisen lautakunnan rooli toiminnan ohjauksessa ja roolin kehittäminen

Kuntalaisten tyytyväisyys ja vuorovaikutus

- Asiakasnäkökulman huomioiminen toimintatavassa
- Kuntalaisten tarpeet ja laatutoiveet, tyytyväisyyden seuranta ja palautteiden huomioiminen

Kehittäminen

- Tärkeimmät hyötyä tuottavat asiat tilaaja-tuottaja-toimintatavassa
- Tärkeät kehittämiskohteet nykyisessä toiminnassa
- Mitä muuttaisit? Onko tarpeen irtautua?
- Tuottaja kunnan kuntaorganisaation ulkopuolelta vai siihen kuuluva (hankinnat kilpailuttamalla vs. sidosryhmähankintoina), onko merkitystä tuottajan sidostavasta tilaajaan?
- Tuottajan, yhteistyötapojen ja kumppanuuden hyödyntäminen oman toiminnan kehittämisessä
- Muuta lisättävää?
- Kehitysideat teemakysymysten ulkopuolelta

LIITE 4

Nastolan kunta

[Vastaanottaja]

Opinnäytetyöhöni liittyvä teemahaastattelu

Kiitos suostumuksestasi haastateltavaksi. Haastattelun tarkoituksena on tutkia tilaaja-tuottaja-toimintatavan toimivuutta kunnallisteknisissä töissä, näkökulmana on tilaaja palvelujen järjestäjänä.

Haastattelu toteutetaan teemahaastatteluna, joka ensisijaisesti on keskustelunomainen tapahtuma. Siinä keskustellaan etukäteen annetuista aihepiireistä eli teemoista, mitään valmista, tiukkaa haastattelurunkoa ei ole. Haastattelu ei siis etene tarkkojen kysymysten perusteella vaan teemoittain ja niin, että Sinulla haastateltavana on mahdollisuus ja oikeus puhua teeman sisällä niistä asioista, joista haluat puhua ja joista haluat kertoa.

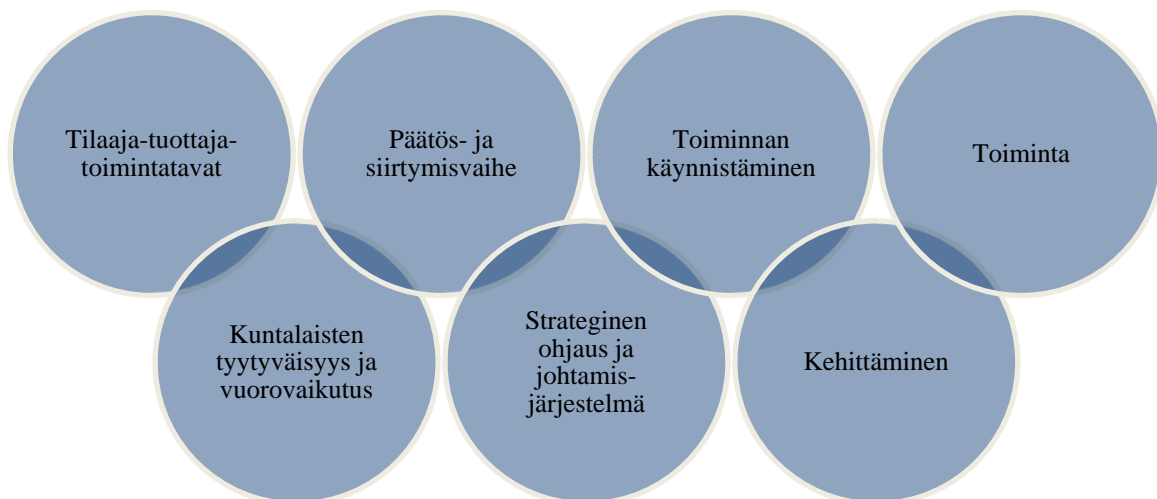
Olen valmistellut teemat ja annan ne Sinulle etukäteen tutustuttavaksi. Teemojen pohjalta olen valmistellut teemaa tukevia kysymyksiä, joita voit halutessasi käyttää valmistautuessasi haastatteluun. Haastattelu ei kuitenkaan etene jäykästi näiden kysymysten perusteella vaan edellä kerrotun mukaisesti siinä käsitellään annettuja teemoja, niidenkään järjestys ei ole haastattelutapahtumaa sitova.

Annan tarvittaessa lisätietoja myös ennen haastattelua.

Ystävällisin terveisin

Maija Laine
tradenomiopiskelija

Teemat



Teemahaastattelun runko, teemat ja teemaa tukevat kysymykset

Taustakysymykset

- Kerro itsestäsi ja aiemmasta työhistoriasi.
- Kerro työhistoriastasi, sen kestosta ja mahdollisista muutoksista Nastolan kunnassa.
- Mikä on organisaatioasemasi ja mitkä ovat vastualueesi Nastolan kunnassa?
- Mitä vastualueesi työt sisältävä (mahdollisimman tarkkaan)?
- Mikä on roolisi kunnallistekniikan tilaaja-tuottaja-toimintatavoissa?
- Miten itse arvioisit osaamistasoasi toimintatavan tuntemisessa?

Tilaaaja-tuottaja-toimintatavat kunnallistekniikan tehtäväalueella

- Kerrotko tarkemmin tehtäväalueen palvelujen järjestämisestä.
- Minkä tehtävien järjestämisessä käytetään tilaaja-tuottaja-toimintatapaa tällä hetkellä? Ketkä ovat tuottajina? Onko toimintatavasta luovuttu jossakin tehtävässä?
- Onko lähitulevaisuudessa (alle 5 vuotta) harkinnassa palvelujen järjestämistä tilaaja-tuottaja-toimintatavalla (uusia/vanhoja jatketaan)?
- Onko lähitulevaisuudessa harkinnassa nykyisten palvelujen järjestämistä muulla tavalla? Miksi?
- Muuta?

Tilaaaja-tuottaja-toimintatapaan päätös- ja siirtymisvaihe

Olemassa olevat kohteet

- Kerro toimintatapaan siirtymisvaiheesta. Miten siirtyminen onnistui? Mikä tuotti hankaluuksia tai mikä meni hyvin? Osattiinko kaikki ottaa huomioon ennen siirtymisvaihetta?

- Miten päätettiin toimintatapaa siirtymisestä? Mikä toimielin teki päätöksen ja millä perusteella?
- Oliko toimintatavan muutoksella jokin visio tai olisiko sille asetettu tavoitteita? Jos, mitkä ne ovat? Ovatko ne toteutuneet?
- Prosessit: Onko tilaaja luonut prosesseja toimintatavalle? Jos, onko käytössä ja miten toimivat?

Uudet kohteet

- Mitä toimintatavan muutoksessa pitäisi mielestäsi tavoitella, mitä huomioida? Mitä hyviä käytäntöjä toisit aiemmista muutostilanteista? Mitä pitäisi välttää?
- Muuta?

Toiminnan käynnistäminen

- Transaktiokustannukset ja resurssit. Mistä hankinnasta syntyy transaktiokustannuksia ja paljonko käytetään resursseja? Arvioisitko kustannusten määrää.
- Hankintaosaaminen. Paljonko mielestäsi tarvitaan hankintaosaamista ja onko kunnalla sitä mielestäsi riittävästi?
- Hankintaprosessi. Mikä on mielestäsi paras tuottajan hankintatapa? Miten kilpailuttaisit hankinnan? Mitä ongelmia voi syntyä tuottajan hankinnassa? Mikä auttaa onnistumaan?
- Tehtävien määrittely. Miten tarkasti tehtävät on määritelty sopimuksissa? Onko määrittelyissä onnistuttu? Mitkä ovat ongelmia, missä on onnistuttu?
- Riskien hallinta ja sopimukset. Miten riskien hallinta ja laatu on huomioitu sopimuksissa (tilaajan näkökulmasta)? Onko kaikki sujunut ongelmitta?
- Muuta?

Toimintavaihe

- Miten kunnallistekniikan tilaajaorganisaatio on luotu? Onko se toimiva? Miten sitä voisi kehittää?
- Miten tehokas ja tuottava toimintatapa Sinusta on? Miten voitaisiin kehittää?
- Ovatko vastuunjaot tilaajan ja tuottajan kesken selvät? Miten voitaisiin selvittää?
- Saavutetaanko toimintatavalla hyötyä? Mitä ja miten?
- Mitkä ovat toimintatavassa esiintyviä ongelmia? Miten niitä voisi välttää?
- Miten toiminnan laatua ja toteuttamista seurataan?
- Miten toimintaa voi muuttaa kesken sopimuskauden?
- Tiedätkö onko nykyisillä tuottajilla prosessit toimintatavalle? Jos on, oletko saanut tietoosi tai käyttöösi? Miten kehittäisit prosesseja tilaajan näkökulmasta?
- Muuta?

Kunnan strateginen ohjaus ja johtamisjärjestelmä

- Miten kuntastrategia ohjaa mielestäsi kunnallistekniikan tehtäväalueen palvelujen järjestämistä?
- Onko kunnalla palvelustrategiaa? Jos, tunnetko sen sisällön?
- Toimiiko strategia/-t, ovatko tavoitteet mielestäsi oikeat?
- Miten muuttaisit strategiaa ja mitä toivoisit strategiselta ohjaukselta?
- Miten toivoisit teknisen lautakunnan osallistuvan strategian kehittämiseen ja toimintojen ohjaamiseen?

- Miten kehittäisit teknisen lautakunnan toimintatapaa strategisessa ohjauksessa?
- Muuta?

Kuntalaisten tyytyväisyys ja vuorovaikutus

- Onko toimintatapaan siirtymisessä huomioitu asiakasnäkökulmaa? Miten?
- Onko kuntalaisten tarpeet ja laatu sopeutettu toimintaan? Miten toteutettu tai miten pitäisi mielestäsi toteuttaa?
- Seurataanko kuntalaisten tyytyväisyyttä tuottajan palveluun? Jos, miten? Miten palautteet huomioidaan tai pitäisi mielestäsi huomioida toiminnan kehittämisessä tai muutoksissa?

Kehittäminen

- Haluatko täydentää aiempia vastauksiasi?
- Mitkä haastattelun aikana esiin tulleista asioista ovat Sinusta tärkeimpiä hyötyä tuottavalle tilaaja-tuottaja-toimintamallille?
- Mitkä ovat Sinusta tärkeitä kehittämiskohteita nykyisessä toiminnassa?
- Mitä muuttaisit nykyisissä toimintatavoissa? Koetko tarpeelliseksi irtautua toimintatavoista tai joistakin yksittäisistä tuottajista?
- Näetkö merkitystä sillä, onko tuottajana kunnan kuntaorganisaation ulkopuolelta vai siihen kuuluva (hankinnat kilpailuttamalla vs. sidosyksikköhankintoina)?
- Miten hyödyntäisit tuottajaa oman toiminnan kehittämisessä?
- Miten saavutettuja yhteistyötapoja/kumppanuutta voisi mielestäsi hyödyntää muihin kohteisiin?
- Haluatko kertoa vielä jotain asiaan liittyvää?
- Onko Sinulla jotain kehitysideoita teemakysymysten ulkopuolelta, jotka haluaisit tuoda esiin?

LIITE 5

Nastolan kunta
Tekninen lautakunta
Puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja jäsenet
Kunnanhallituksen edustaja teknisessä lautakunnassa

Tilaaaja-tuottaja-toimintatapa Nastolan kunnallisteknisissä töissä

Hyvä vastaanottaja,

Tekninen johtaja Risto Helander on sopinut tutkimuksesta, jolla tutkitaan Nastolan kunnan kunnallistekniikan tehtäväalueen tilaaaja-tuottaja-toimintatapaa ja sen toimivuutta. Tutkimus toteutetaan Lahden ammattikorkeakoulun opinnäytetyönä.

Nastolan kunnallistekniikan tehtäväalueella ei ole omaa tuotantoa vaan se tilaa palvelutuotannon erillisiltä palvelun tuottajilta. Toiminnassa käytetään tilaaaja-tuottaja-toimintatapaa. Tehtäväalueen tehtävät on järjestetty tällä hetkellä tilaamalla

- katujen sekä yleisten alueiden ylläpitoon liittyvät työt Lahden Seudun Kuntatekniikka Oy:ltä sidosyksikköhankintana
- urheilukeskuksen reitistön kunnossapitotyöt Nastolan tilapalvelulta sidosyksikköhankintana (urheilukeskuksen työntekijät)
- rakennuttamispalvelun ja valvonnan Nastolan tekniseltä hallinnolta (rakennuttamisinsinööri)
- katuvalaistukseen liittyvät huolto- ja korjaustyöt kilpailuttamalla markkinaperusteisesti (Suomen Energia-urakointi Oy, sopimus 2014–05/2016, optio 06/2016–05/2017)
- suunnittelutyöt kilpailuttamalla markkinaperusteisesti (puitesopimukset neljä tuottajaa/tehtäväryhmä 2013–2014, optio 2015–2016)
- rakentamisen joko Lahden Seudun Kuntatekniikka Oy:ltä tai kilpailuttamalla urakkakohtaisesti.

Hankintalain (348/2007) kynnysarvojen alittavissa hankinnoissa noudatetaan Nastolan kunnan hankintaohjetta.

Organisaatiollisesti palvelutuotannon tilaajana toimii tekninen lautakunta. Hankintapäätökset tekevät kuntatekniikan mestari, tekninen johtaja ja tekninen lautakunta kukin toimivaltansa perusteella.

Tutkimus toimintatavasta

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää miten olemassa olevia tilaaaja-tuottaja-toimintatapaa voidaan kehittää, mitä hyötyjä toimintatavalla voidaan saavuttaa sekä miten tehokasta ja toimivaa toimintatapa on kunnallisteknisten töiden järjestämisessä ja kunnallistekniikan palvelutuotannossa. Tutkimuksessa tutkitaan myös luottamushenkilöiden roolia palvelujen järjestämisessä sekä tutkitaan miten palve-

Tilaaaja-tuottaja-toimintatapa Nastolan kunnallisteknisissä töissä

Halutessasi voit täyttää kyselylomakkeen tekstinkäsittelyohjelmalla pyytämällä sen sähköisessä muodossa tutkimuksen tekijältä: maija.laine@student.lamk.fi tai puh. koti [--] tai puh. työ [--].

Taustakysymykset

Vastaajan nimi

Vastaajan yhteystiedot (sähköposti ja puhelinnumero)

Luottamushenkilövuodet

Toimiminen luottamustehtävissä

0–2-vuotta 2–4-vuotta 4–8-vuotta yli 8 vuotta

Toimiminen teknisessä lautakunnassa

0–2-vuotta 2–4-vuotta 4–8-vuotta yli 8 vuotta

Lisätietoja: Missä luottamustehtävissä olet toiminut teknisen lautakunnan puheenjohtajuuden tai jäsenyyden lisäksi?

Tilaaaja-tuottaja-toimintatapa

Tilaaaja-tuottaja-toimintatavalla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa toiminnan järjestämistapaa, jossa

- kunta toimii palvelun tilaajana (määrittelee palvelun laadun ja tilattavan määrän)
- tuottajana toimii kuntakonserniin tai kunnan määräysvaltaan kuuluva yhtiö tai markkinaperusteisesti kilpailutettu yritys. Tuottajan toiminta on eriytetty tilaajan organisaatiosta (tuottaja voi määrittellä tuotantotapansa itse).
- asiakkaana toimii kuntalainen ja
- kunta rahoittaa palvelun verovaroin.

Kunnalla voi olla myös muita rooleja tilaaja-tuottaja-toimintatavassa. Kun kunta on asiakkaana, sille tuottaa palveluja esim. verkostokunta (kuten Lahden seudun rakennusvalvonta). Rahoittajana ja omistajana kunta huolehtii omaisuutensa hoidosta (kuten Nastolan tilapalvelu).

Roolisi tilaaja-tuottaja-toimintatavassa

tilaajan edustaja tuottajan edustaja omistajan edustaja asiakkaan edustaja

Lisätietoja: Missä tehtävissä toimit lautakunnan tilaajatehtävien lisäksi?

Tilaaaja-tuottaja-toimintatavan tuntemuksesi oman arviosi mukaan (ks. Käsitteet)

vähäinen kohtalainen hyvä erinomainen

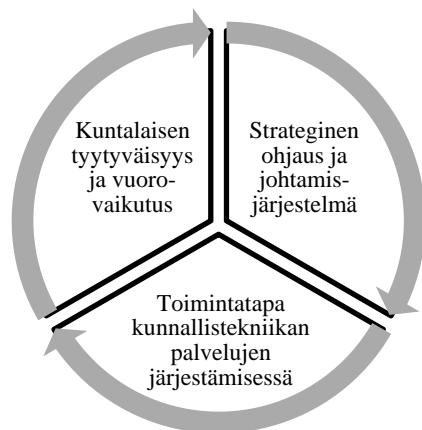
Käsitteet tässä tutkimuksessa:

Vähäinen: tunnen toimintatapaa vain vähän tai olen vain kuullut siitä
Kohtalainen: tunnen toimintatavan teoriassa, muttei minulla ole käytännön kokemusta
Hyvä: tunnen toimintatavan ja olen ollut mukana toiminnassa jossakin roolissa
Erinomainen: tunnen toimintatavan ja olen ollut mukana tosiasiallisessa toiminnassa yli 2-vuotta

Lisätietoja tai kommentteja osaamistasostasi:

Tutkimukseen liittyvät kysymykset

Teemat



Kysymykset on ryhmitelty teemoit-
tain, pyrihän silti vastaamaan
kaikkiin teemaan liittyviin alaky-
symyksiin. Kysymykset on kuiten-
kin aseteltu puoliavoimeksi, ja ne
jättävät Sinulle mahdollisuuden
vastata omannäköisesti.

Vastaathan kysymyksiin **tilaajan roolista**, joka on tutkimuksen näkökulmana.

Vastauksia voi jatkaa vastauslomakkeen toiselle puolelle tai kysymyslomakkeen loppuosassa sijaitsevalle lisälomakkeelle.

Kunnan strateginen ohjaus ja johtamisjärjestelmä

1. Oletko selvillä toimintatavassa tilaajan ja tuottajan vastuunjaosta?
2. Onko teknisen lautakunnan rooli tilaajana Sinulle selvä? Miten roolia voitaisiin Sinusta kehittää ja täsmentää?
3. Mikä on mielestäsi teknisen lautakunnan rooli toiminnan ohjauksessa ja miten roolia voitaisiin kehittää ja hyödyntää?
4. Mitä toivoisit operatiiviselta johdolta (viranhaltijat ja tekninen johtoryhmä)? Miten yhteistyötä voitaisiin kehittää?
5. Miten koet kuntastrategian ohjaavuuden auttavan tuotannon järjestämistä kunnallistekniikan tehtäväalueella? Miten strategiaa pitäisi päivittää?
(Nastolan kuntastrategia: <http://www.nastola.fi/hallinto/strategiat.html>)
6. Koetko palvelustrategian laatimisen tärkeäksi? Miksi?

Tilaaja-tuottaja-toimintatapa kunnallistekniikan tehtäväalueella

1. Millaisia tulevaisuuden näkymiä on mielestäsi kunnallistekniikan tehtäväalueella?
2. Mitä tärkeitä kehittämiskohteita näet nykyisessä toiminnassa?
3. Millaisia muutostarpeita näet ja miksi?
4. Mitkä Sinusta ovat tärkeimmät hyötyä tuottavat asiat tilaaja-tuottaja-toimintatavassa?
5. Millaisia visioita ja tavoitteita pitäisi toimintatavalle asettaa?

6. Mitä nykyisistä toimintatavoista voitaisiin hyödyntää uusia toimintatapoja käyttöön otettaessa? Mitä mielestäsi tulisi välttää?
7. Miten mielestäsi kilpailuneutraliteetti toteutuu palvelujen järjestämisessä?

Kuntalaisten tyytyväisyys ja vuorovaikutus

1. Onko mielestäsi asiakasnäkökulmaa huomioitu toimintatavassa?
2. Miten mielestäsi huomioidaan tai pitäisi huomioida kuntalaisten tarpeet ja laatutoiveet? Miten niillä voisi kehittää toimintaa?
3. Miten seurataan kuntalaisten tyytyväisyyttä ja palautteita? Miten ne pitäisi mielestäsi huomioida toiminnan kehittämisessä?

Vapaaehtoinen

1. Mitä muuta koet tärkeänä ja haluaisit kertoa?

**Kiitos ajastasi ja osallistumisestasi
teknisten palvelujen toiminnan kehittämiseen!**

