



# Tilaaja-tuottaja -toimintatapa

© Kirjoittajat ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

Toimitus: Sini Linteri

Graafinen suunnittelu: Tiina Kuoppala

ISBN 978-952-245-721-9 (painettu)

ISBN 978-952-245-722-6 (verkkojulkaisu)

URN:ISBN:978-952-245-722-6

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-245-722-6>

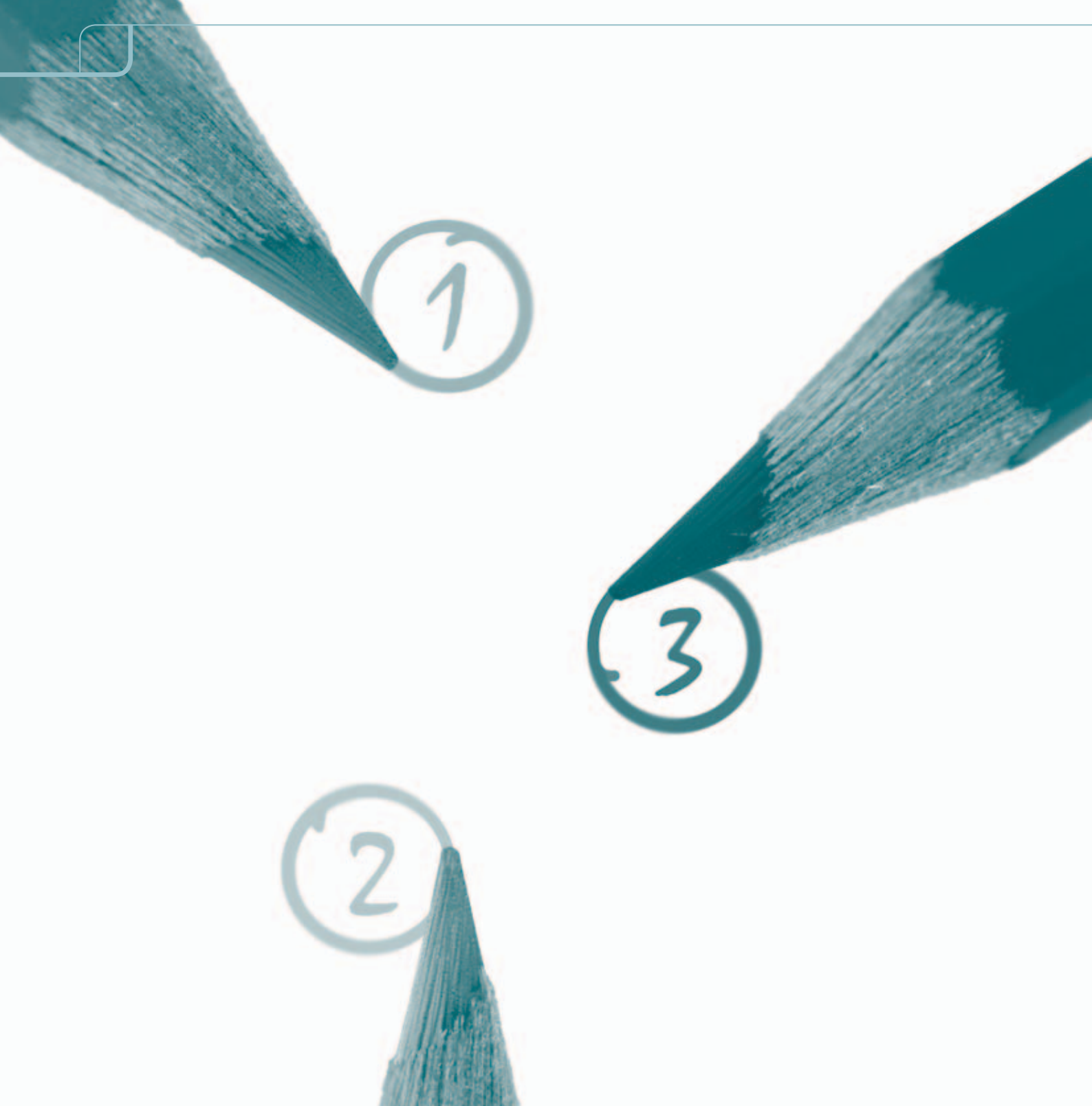
Juvenes Print – Tampereen Yliopistopaino Oy

Tampere 2012

KIDE 18

# Sisällys

LUKIJALLE	5
1. MITÄ TILAAJA-TUOTTAJA-TOIMINTATAPA TARKOITTA?	7
Kuntien tavoitteet tilaaja-tuottaja-toimintatavassa	10
Toimintatavan soveltaminen Suomessa	11
Muiden kokemuksista oppiminen	13
2. MUUTOKSEEN VALMISTAUTUMINEN	14
3. PERUSTANA STRATEGINEN SUUNNITTELU	16
Palvelustrategia	16
Tarpeet palvelujen järjestämisen lähtökohtana	17
Eri vaihtoehtojen punninta	17
4. MUUTOSTARPEET	18
Poliittisen ja hallinnollisen organisoinnin muutos	18
Johtamisjärjestelmän muutos	19
Hankintayksikön asema	21
Edellytyksenä tuotteistus	22
Omien ja yksityisten tuottajien erilainen asema	23
Henkilöstön ja kuntapäätäjien osallistaminen muutokseen	24
Kuntalaisen asema ja vaikutusmahdollisuudet	25
KIRJALLISUUTTA	26



## Lukijalle

**T**ulevaisuuden palveluhaasteet ovat saaneet kunnat uudistamaan palvelujaan viime vuosina. Yhtenä keino-ona on nähty tilaaja–tuottaja-toimintatapaan siirtymisen ja palvelujen tuottaminen yhdessä yksityisten tuottajien kanssa.

Tilaaja–tuottaja-toimintatapaa tarkastellaan tässä op-  
paassa sosiaali- ja terveyspalvelujen näkökulmasta. Se on ohjaus- ja johtamisjärjestelmä, jota voidaan soveltaa kun-  
nan sisäisenä tai ulkoistavana toimintatapana. Sosiaali- ja  
terveyspalvelut poikkeavat luonteeltaan kunnan muista  
palveluista erityisesti siksi, että *palvelut ostetaan kolman-  
nelle osapuolelle, palveluja käyttävälle kuntalaiselle*. Valta-  
osa tässä esitetyistä tilaaja–tuottaja-toimintatapaan liit-  
tyivistä periaatteista koskee kunnan kaikkia toimintoja, ja  
ne ovat sovellettavissa myös sosiaali- ja terveydenhuollon  
yhteistoiminta-alueilla.

Tämä opaskirja on syntynyt Terveyden ja hyvinvoinnin lai-  
toksessa vuonna 2012 julkaistun ”Sitä saa mitä tilaa” -tut-  
kimuksen analyysien ja siinä hyödynnetyn tutkimuskirjal-  
lisuuden pohjalta. Palvelujen tilaamisen ja tuottamisen

organisointiin ei ole olemassa yhtä patenttiratkaisua, ja  
siksi tilaaja–tuottaja-toimintatapaa sovelletaan suoma-  
laisissa kunnissa eri tavoin. Tutkimuksessa ei saatu näyt-  
töä siitä, että kunnan sisäinen tilaaja–tuottaja-toiminta-  
tapa olisi parempi tai huonompi kuin kuntien perinteinen  
tulosohtaus.

Opaskirjassa esitetään tutkimushankkeen keskeiset huo-  
miot, ”hyvät käytännöt ja kompastuskivet”, joista on apua  
tilaaja–tuottaja-toimintatapaan siirtymistä suunnittele-  
ville kunnille. Uuteen toimintatapaan siirtyminen on pit-  
kä, mahdollisesti kahden–kolmen valtuustokauden mit-  
tainen muutosprosessi. Opas voi parhaimmillaan antaa  
muistilistan niistä asioista, joita kunnan tulee huomioida  
suunnitellessaan toimintatapaan siirtymistä ja arvioides-  
saan sitä eri vaiheissa.

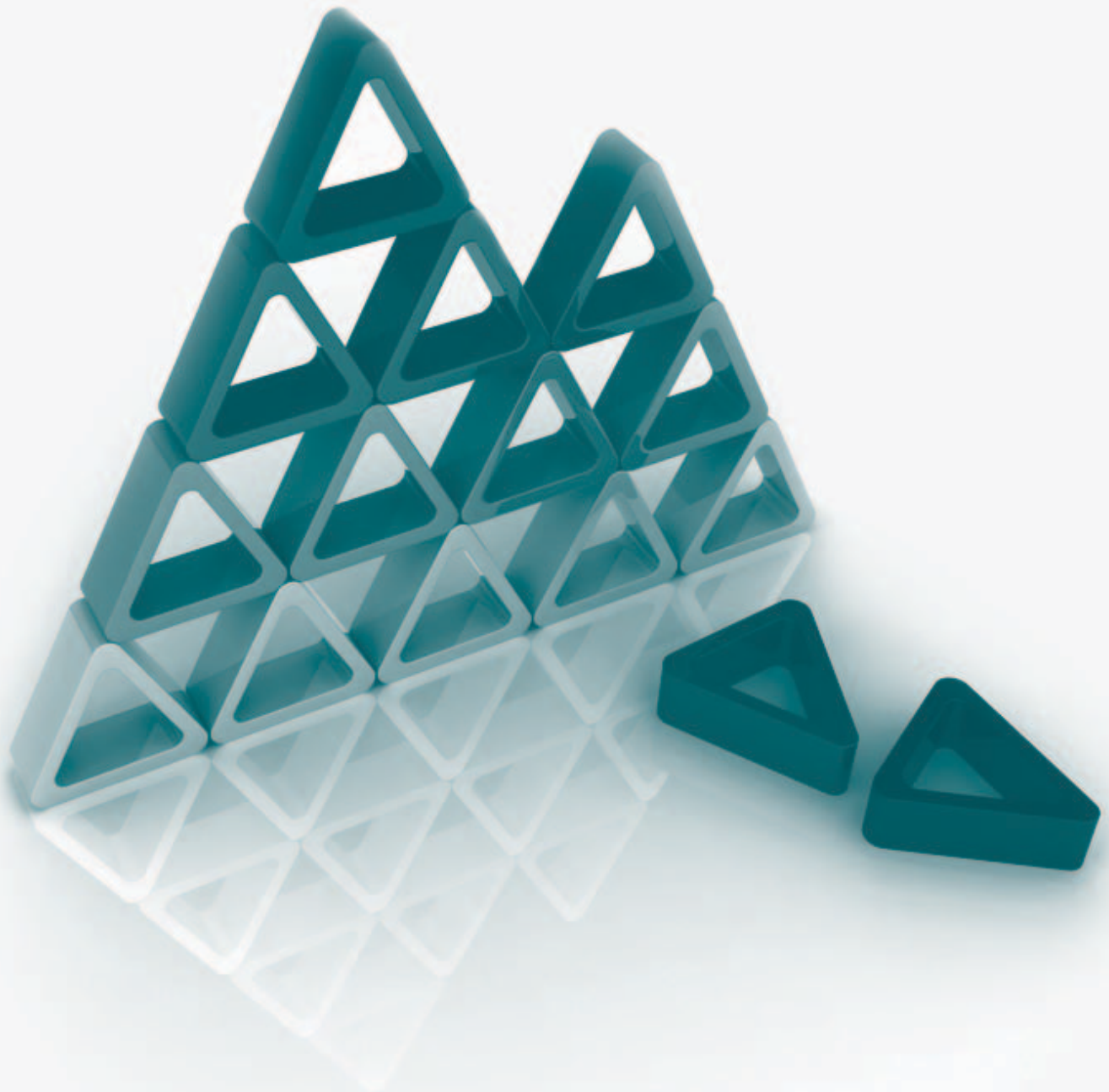
Tämä opaskirja on yksi kolmesta samaa aihepiiriä eri nä-  
kökulmasta käsittelevästä ja samaan tutkimustietoon  
perustuvasta opaskirjasta. Kaksi muuta ovat nimeltään  
”Palvelujen ulkoistus” ja ”Kilpailutus sosiaali- ja terveys-  
palveluissa”.

### Kirjoittajat:

Maijaliisa Junnila  
*FT, johtava asiantuntija*

Sami Fredriksson  
*VTM, tutkija*

Politiikan seuranta ja -vaikuttavuusyksikkö, THL

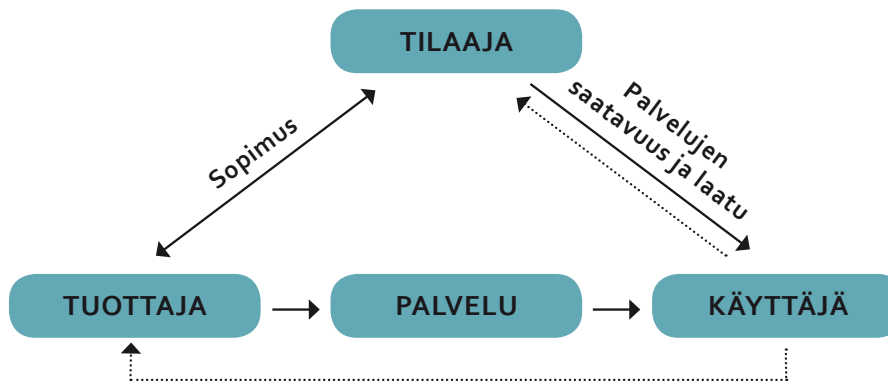


## 1

## MITÄ TILAAJA-TUOTTAJA-TOIMINTATAVALLA TARKOITETAAN?

**T**ilaaaja-tuottaja-toimintatavalla tarkoitetaan palvelun tilaajan ja tuottajan organisatorista erottamista toisistaan ja siihen liittyvää yhteistyötä. Tilaaja-tuottaja-toimintatapaa tai -mallia kutsutaan joskus myös sopimusohjausmalliksi tai ydinkunta-palvelukunta-malliksi. Näiden taustalta on löydettävissä samat elementit, mutta niiden keskinäinen painotus saattaa vaihdella. Toimin-

tatavan tunnusmerkkejä ovat sopimuksilla ohjaaminen ja tilaajan ja tuottajan välille luotava ostaja-myyjä-suhde. Sosiaali- ja terveyspalveluissa erityispiirteenä on lisäksi palvelujen ostaminen kolmannelle osapuolelle, jonka vaikutusmahdollisuus itseään koskeviin palveluihin saattaa olla heikko. (Kuvio 1)



Kuvio 1. Tilaamisen ja tuottamisen peruselementit ja palvelun käyttäjän suhteellisen heikot vaikutusmahdollisuudet tilaajaan tai tuottajaan.



Kunnan sisällä tilaaja–tuottaja-toimintatapaan siirtymisen tarkoittaa organisaation uudistamista niin, että perinteisestä hierarkkisesta mallista luovutaan. Hierarkkisessa toimintamallissa ylempi taso, eli poliittiset päättäjät ja virkamiesjohto, ohjaa toimintaa ja alemmat tasot tuottavat palvelut annettujen resurssien rajoissa. Ohjaus toteutuu siis pääasiassa raamibudjettien välityksellä. Budjettivalmistelun pohjana on edellisten vuosien toteuma, jota suunnataan suhteessa toiminnallisiin painotuksiin ja raamiin.

Tilaaja–tuottaja-toimintatavassa kuntapäätäjät määrittelevät väestön palvelutarpeet, linjaavat palvelutuotannon järjestämisen rajat ja tilaavat palvelut sovitun raamin mukaisesti. Kunta voi tilata palveluja sekä omalta tuotannolta että ulkopuoliselta palveluntuottajalta. Tuotannon ohjaus perustuu sopimuksiin. Tuottajien tulee keskittyä palvelujen tuottamiseen ja toiminnan kehittämiseen annettujen resurssien ja linjausten avulla.



## Tilaaja–tuottaja-toimintatapaan siirtymiseen liittyviä muutoksia julkisella sektorilla

### *1. Poliittisen päätöksenteon ja palvelujen tuottamisen eriyttäminen toisistaan*

Tätä kuvataan esimerkiksi ajatuksella ”tuotannon johdon vapautena johtaa toimintaa” ja siirtymisenä ”panosten kontrollista tuotosten kontrolliin”.

### *2. Kilpailutus ja markkinat*

Perusajatus on, että oikealla tavalla järjestetty tuottajayksiköiden välinen kilpailu kannustaa osapuolia, parantaa tuottavuutta, vaikuttavuutta ja palvelujen laatua ja uudistaa toimintaa joustavasti.

### *3. Järjestelmän pirstaloituminen ja monimutkaistuminen*

Tuottajina toimii erilaisia julkisia ja yksityisiä organisaatioita, joita johdetaan eri tavalla ja joita ohjataan sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuudessa erilaisin periaattein ja sopimuksin.



Tilaaja–tuottaja-toimintatapaa tarkastellaan tässä kokonaisuutena, joka kattaa sekä *tilaamisen ja tuottamisen eriyttämisen kunnan oman organisaation sisällä että palvelujen hankkimisen ulkoisilta palveluntuottajilta, eli ulkoistuksen*.

Kunnan sisäisessä mallissa tilaaja ja tuottaja ovat saman kuntajohdon alaisia. Käytännössä tämä rajoittaa tuottajan toimintavapautta, vaikka se olisi malliin siirtymisen tavoite.

Palvelujen ulkoistukseen liittyy aina tiettyjä tilaaja–tuottaja-toimintatavan elementtejä riippumatta siitä, noudat-

taako kunta tällaista toimintatapaa omassa tuotannossaan. Palvelujen ulkoistukseen liittyy palveluntuottajien kilpailutus ja toiminnan ohjaaminen tilaajan ja valitun tuottajan välisellä sopimuksella. Kunnan oman ja ulkoisen tuotannon kilpailuttamista keskenään ei sosiaali- ja terveyspalveluissa ole toistaiseksi tehty. Vertailuja oman ja ulkoisen tuotannon välillä tulee kuitenkin tehdä ennen ulkoistus päätöksiä.

Yhteistä erilaisille malleille on se, että ne eivät poista kunnan järjestämisvastuuta. Kunnan tulee kaikissa olosuhteissa varmistaa, että kuntalaiset saavat tarvitsemansa palvelut.



### Sisäinen tilaaja–tuottaja-toimintatapa

Joissakin kunnissa tilaaja ja tuottaja on organisatorisesti erotettu toisistaan kunnan omassa palvelutuotannossa ja samalla myös luottamushenkilöorganisaatioon on eriytetty vastaavat toimielimet. Näissä sisäistä tilaaja–tuottaja-toimintatapaa soveltavissa kunnissa palvelut tilataan omalta tuotannolta ja ohjaus toteutuu sopimuksin. Osa palveluista voidaan tilata yksityisiltä palveluntuottajilta. Toimintatavan pelisäännöt määritellään johtosäännössä.

### Ulkoistava tilaaja–tuottaja-toimintatapa

Useimmat suomalaiset kunnat ostavat osan palveluista yksityisiltä palveluntuottajilta, eli ovat ulkoistaneet jonkin osan palveluistaan. Ulkoistamisen ja kilpailuttamisen pelisäännöt on määritelty hankintalainsäädännössä.

## Kuntien tavoitteet tilaaja–tuottaja-toimintatavassa

Toimintatavalla tavoiteltavat hyödyt vaihtelevat kunta-kohtaisesti, mutta usein tilaaja–tuottaja-toimintatapaan siirtyminen on nähty keinona varmistaa kunnan toimintakyky myös tulevaisuudessa. Kyse on kuntien pyrkimyksestä sovittaa toiminta ja käytettävissä olevat resurssit lisääntyviin palvelutarpeisiin tehostamalla toimintaa ja hyödyntämällä erilaisia palvelutuotantoon liittyviä vaihtoehtoja.

Oman toiminnan tehostamisen ohella tavoitteena voi olla toiminnan ja prosessien tekeminen läpinäkyvämmiksi tai perinteisten kunnallishallinnon toimintatapojen uudistaminen. Ulkoistavalla toimintatavalla tavoitellaan myös kustannustehokkuutta, vertailutietoa oman toiminnan kehittämiseen, palvelutuotannon monipuolistamista tai paikallisten elinkeinopoliittisten tavoitteiden toteutumista.

Erilaisten tavoitteiden yhteinen nimittäjä on toiminnan tehostaminen. Toimintatavan kantava ajatus on, että teh-

tävien selkeyttäminen, palvelujen tuotteistus ja kustannustietoisuuden lisääminen parantavat toiminnan tehokkuutta. Omalle tuotannolle asetettavat laatu-, hinta- ja sisältötavoitteet sekä kunnan omien palvelujen tuotteistus lisäävät läpinäkyvyyttä. Toiminnan tehokkuuden parantaminen helpottaa kustannuskehityksen hallintaa.

Tilaaja–tuottaja-toimintatavan kunnallistaloudelliset vaikutukset ovat aina tapauskohtaisia. Toimintatapa sinänsä voi mahdollistaa aiempaa taloudellisemman toiminnan, mutta se ei kuitenkaan ole tae taloudellisista säästöistä. Toimintatavan käyttöönotto voi myös kasvattaa kustannuksia. Näin tapahtuu, jos mallin käyttöönotossa rakennetaan uusia hallintorakenteita suoraan vanhojen rakenteiden päälle. Myös toimintatapaan siirtymisen laatuvaikutuksia tunnetaan vielä huonosti.



### Tilaaja–tuottaja-toimintatapaan liittyviä tavoitteita

- tavoite uudistaa kunnallista palvelutuotantoa ja perinteistä toimintatapaa
- tuottavuuden parantaminen ja taloudelliset säästöt
- vertailtavuuden ja läpinäkyvyyden parantaminen
- monituottajamallin kehittäminen – palvelutuotannon monipuolistaminen
- markkinoiden ja kilpailun synnyttäminen (elinkeinopoliittikka)
- asiakaslähtöisyyden parantaminen monipuolistamalla palveluvalikoimaa.

## Toimintatavan soveltaminen Suomessa

Suomessa kunnan sisäistä tilaaja–tuottaja-toimintatapaa on sovellettu kooltaan suurissa tai keskisuurissa kaupungeissa ja joillakin sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueilla. Kunnan sisäisestä tilaajan ja tuottajan eriyttämisestä on kokemuksia suurista kaupungeista 5–10 vuodelta ja pienemmistä noin 2–3 vuodelta.

Tilaaja–tuottaja-toimintatavan omaksuminen on kunnissa usein liittynyt kolmenlaisiin tilanteisiin:

- tietoiseen kunnan toimintatapojen uudistamiseen
- kuntaliitostilanteeseen, jossa tilaajan ja tuottajan erottelu on otettu osaksi uuden kunnan toimintaa ja siitä on päätetty kuntien yhdistymisvaiheessa
- kunnallisten yhteistoiminta-alueiden muodostamiseen.

Käytännön esimerkkeinä kunnan sisäisen tilaaja–tuottaja-toimintatavan omaksumisesta *tietoisena toimintatapojen uudistamisen keinona* ovat Oulu ja Tampere, joiden sovellukset ja kehityshistoria eroavat toisistaan. Yhteistä niille on kuitenkin ollut tietoinen kaupungin johtamisjärjestelmän ja palvelutuotannon kehittäminen ja vakiintuneiden toimintatapojen uudistaminen tilaaja–tuottaja-toimintatavan avulla.

### Oulu

Oulun omaksuman toimintatavan juuret ovat vuodessa 1997, jolloin kaupungissa lähdettiin tavoittelemaan talouden tasapainotusta uudenlaisen johtamis- ja toimintajärjestelmän avulla, jota kutsuttiin ydinkunta–palvelukunta-malliksi. Tilaaja–tuottaja-toimintatapaan on Oulussa siirrytty vuodesta 2001 lähtien, ensin teknisessä toimessa ja päivähoidossa.

Vuoden 2007 alussa muodostettiin kaikki sosiaali- ja terveyspalvelut kattavat tilaaja- ja tuottajaorganisaatiot. Uuden Oulun palvelut järjestetään sopimusohjausmallilla.

### Tampere

Tampereen kehittämä sovellus tilaaja–tuottaja-toimintatavasta liittyy kaupungissa 2000-luvun alussa aloitettuun laajempaan hallinnolliseen muutosprosessiin. Tilaaja–tuottaja-toimintatavan ohella uuteen toimintamalliin liittyvät pormestarijärjestelmään siirtyminen ja asiakaslähtöinen prosessijattelu. Nykyisessä muodossaan Tampereen tilaaja–tuottaja-toimintatapa on noudatettu vuodesta 2007.

Käytännön esimerkkejä kunnan sisäisen tilaaja–tuottaja-toimintatavan käyttöönotosta *kuntaliitostilanteessa* ovat Jämsä, Kouvola ja Raasepori.

### Jämsä

Päätös tilaaja–tuottaja-toimintatapaan siirtymisestä tehtiin Jämsän ja Jämsänkosken yhdistyessä vuonna 2009 uudeksi Jämsän kaupungiksi. Jämsässä tilaaja–tuottaja-toimintatapa pilotoitiin terveyspalvelujen ulkoistuksen yhteydessä vuonna 2010. Toimintamalli on tarkoitus ulottaa ensin koko sosiaali- ja terveystoimeen ja myöhemmin koko kaupungin organisaatioon.

### Kouvola

Kouvolassa tilaaja–tuottaja-toimintatapa otettiin käyttöön vuonna 2009, kun kuusi kuntaa yhdistyi uudeksi Kouvolan kaupungiksi. Kouvolassa korostui tilaaja–tuottaja-toimintatavan prosessiluonne, ja

toimintatapa painottui sopimusohjausmallina. Kouvola luopuu tilaaja–tuottaja-mallista 31.12.2012. Hyvinvointipalvelut on rakennettu ikäryhmittelyn mukaiseksi prosessiorganisaatioksi.

### Raasepori

Raaseporissa sovellettava tilaaja–tuottaja-malli liittyy uuden kaupungin perustamiseen vuonna 2009, jolloin Tammisaaren ja Karjaan kaupungit ja Pohjan kunta yhdistyivät. Aiempien kuntien tapa tuottaa sosiaali- ja terveyspalveluja poikkesi merkittävästi toisistaan. Erityisesti Karjaan kaupungin käyttämä voimakkaasti ulkoistava toimintatapa sosiaali- ja terveyspalveluissa vaikutti tilaaja–tuottaja-toimintatavan omaksumiseen ja muotoutumiseen uutta Raaseporin kaupunkia muodostettaessa.

Tilaaja–tuottaja-toimintatapa oli vuonna 2010 käytössä 18 sosiaali- ja terveydenhuollon *yhteistoiminta-alueella*, mutta sitä on toteutettu hyvin erilaisilla tavoilla. Kaikilla alueilla ei esimerkiksi erotettu tilaajaa ja tuottajaa toisistaan, vaikka mallin käytöstä puhuttiinkin. Tilaaja–tuottaja-toimintatavan käyttäminen toiminnallisena tai taloudellisena ohjauskeinona toteutui vain muutamilla alueilla.

### Tutkimusten osoittamaa

Tutkimuksessa ei ole saatu näyttöä siitä, että kunnan sisäinen tilaaja–tuottaja-toimintatapa olisi parempi tai huonompi kuin kuntien perinteinen tulosohjaus. Kunnan sisäinen tilaaja–tuottaja-toimintatapa näyttää soveltuvan suuriin ja keskisuuriin kaupunkeihin toimintatapojen uudistajana, mutta kokemukset ovat niissäkin vaihtelevia. Aivan pieniin kuntiin toimintatavan täysimittainen soveltaminen voi olla liian monimutkainen ohjausmuoto, mutta pienemmät kunnat voivat tavoitella tilaaja–tuottaja-toimintatapaa liittyviä hyötyjä jotain muuta kautta. Esimerkiksi Raisio on soveltanut toimintatapaa onnistuneesti omien tavoitteidensa pohjalta. Palvelujen tuotetus voi tuoda hyötyjä myös pienemmille kunnille, kun tietoisuus omasta tuotannosta ja sen kustannuksista kasvaa. Mikään ei myöskään estä päätöksenteon nykyistä selvempää jakamista poliittisen tason strategiseen ja viranhaltijatason operatiiviseen päätöksentekoon niin pienissä kuin suurissakin kunnissa.

Tilaaja–tuottaja-toimintatapaan siirtymistä kuntaliitosten tai muiden suurien muutosten yhteydessä on hyvä pohtia eri näkökulmista. Yhtäältä toimintatavan omaksumista voidaan pitää muutosta ohjaavana keinona uuden toimintakulttuurin luomisessa, mutta toisaalta, ja erityisesti huonosti valmisteltuna, se voi muodostua lisärasitteeksi ja sekoittavaksi tekijäksi kuntaliitoksia tai yhteistoimintaa rakennettaessa.

## Muiden kokemuksista oppiminen

Valmista malleja tilaaja–tuottaja-toimintatavan soveltamiseen ei ole, mutta kunnan ei kuitenkaan kannata lähteä ”keksimään pyörää uudelleen”. Toimintatavan suunnittelussa ja erilaisten vaihtoehtojen punnitsemisessa on syytä tutustua muiden kuntien kokemuksiin ja ratkaisuihin sekä aihepiiristä tehtyihin selvityksiin ja tieteelliseen tutkimukseen.

Tietoa tilaaja–tuottaja-toimintatavasta on saatavissa muun muassa seuraavista lähteistä:

- THL:n tutkimus ”Sitä saa mitä tilaa”
- tutkimuksen perusteella laaditut kolme KIDE-julkaisua
- Kuntaliitto: www-sivut ja julkaisut
- tutkimusjulkaisut esim. THL ja Tampereen yliopisto
- kuntien omat selvitykset
- Tämän oppaan lopussa olevasta kirjallisuusluettelosta



# 2

## MUUTOKSEEN VALMISTAUTUMINEN

**T**ilaaaja–tuottaja-toimintatavan käyttöönotto kunnan palvelutuotannon organisoinnissa on merkittävä strateginen ratkaisu ja suuri uudistus. Toimintatapaan siirtyminen onkin syytä valmistella perusteellisesti ja monipuolisesti. Samalla on syytä hyväksyä se, että muutos

ei tapahdu heti, vaan vaatii kaikilta osapuolilta uusien toimintakäytäntöjen omaksumista. Hallinnollinen muutos edellyttää uusia toimintatapoja ja muutosjohtamista, ja nämä ovat pitkän aikavälin tehtäviä.



### Yleiset muutokset uuteen toimintatapaan siirryttäessä

- poliittisen päätöksenteon ja viranhaltijatason asemat ja vastuut muuttuvat
- strateginen suunnittelu ja sopimuksilla ohjaaminen painottuvat johtamisessa
- tilaaminen ja palvelutuotanto eriytyvät toisistaan
- palvelujen laadun ja tasavertaisen saatavuuden hallinta monimutkaistuu
- tuottajan itsenäisyys lisääntyy tilauksen asettamisessa rajoissa
- toimintakulttuuri muuttuu
- kuntalaisten vaikutusmahdollisuudet muuttuvat.

Käytännössä kunnan toimintajärjestelmän organisointi tilaaja–tuottaja-toimintatavan mukaiseksi edellyttää kunnan johtosäännön ja muiden asiakirjojen muuttamista vastaamaan uutta organisaatiota. Johtosäännössä ja muissa asiakirjoissa tulee määritellä selvästi uuden organisaation toimijat, niiden vastuut ja toimijoiden väliset suhteet. On tärkeää kiinnittää huomiota siihen, että kunnan toimintaa ohjaavissa asiakirjoissa ei synny ristiriitaa uuden ja vanhan organisaation välillä. Vaarana on, että tilaaja–tuottaja-toimintatapaan siirrytään vain muodollisesti, jolloin vanha ja uusi organisaatio jäävät elämään päällekkäin. Tällainen tilanne on omiaan hankaloittamaan kunnan toimintaa.

Tilaajan ja tuottajan eriyttämisellä pyritään selkiyttämään eri toimijoiden tehtäviä, mutta samalla tarvitaan monessa suhteessa entistä monimutkaisempi ja vaativampi johtamisjärjestelmä.

Tilaajan ja tuottajan eriyttäminen tarkoittaa käytännössä

- poliittisen ohjauksen painottumista strategisena ohjauksena
- hierarkkisen johtamisjärjestelmän jonkinasteista purkamista
- erityyppisten tuottajien määrän lisääntymistä ja tuotantotapojen erilaistumista
- sopimuksilla ohjaamista
- haastetta verkostojen, kilpailun ja markkinoiden hyödyntämisessä
- moninaisuuden hallintaa.

Muutoksen toteuttaminen voi olla jopa kahden–kolmen valtuustokauden mittainen prosessi. Usein voi olla hyödyllistä, ja jopa toivottavaa, että kunnan koko organisaatiota ei muuteta kerralla uutta toimintatapaa vastaavaksi. Kunnan tulee tarkastella mahdollisuutta tilaaja–tuottaja-toimintatavan pilotointiin jollain tietyllä toimialueella ennen koko kuntaorganisaation muutosta.

Tilaaja–tuottaja-toimintatavasta ei ole tarjolla yhtä tiettyä toteutuksen tapaa. Jokaisen kunnan on muodostettava oma mallinsa omista lähtökohdistaan. Muutoksen suunnittelussa on otettava huomioon paikalliset ja tilannekohtaiset erityispiirteet ja määriteltävä huolellisesti, mitä toimintatavan käyttöönotolla tavoitellaan juuri omissa kunnassa.



# 3

## PERUSTANA STRATEGINEN SUUNNITTELU

**P**äätös tilaaja–tuottaja-toimintatavasta tehdään kunnan poliittisissa päätöksentekoeleimissä. Sekä poliittisilla päättäjillä että kunnan virkamiesjohdolla tulee olla halu sitoutua toimintatavan määrätietoiseen läpiviemiseen ja soveltamiseen valituilla toimialoilla. Uuteen toimintatapaan tulee sitoutua pitkällä aikavälillä ja hyväksyä erityisesti sen soveltamisen alkuvaiheessa esiin nousevat ongelmat, kustannukset sekä toimintatavan kehittämistarpeet. Sisäisen tilaaja–tuottaja-toimintatavan valmisteluvaiheessa kunnan tulee päättää *mallin tavoitteista, laajuudesta ja tulevaisuuden kehityslinjoista*.

### Palvelustrategia

Palvelustrategian tulee olla osa tilaaja–tuottaja-toimintatavan suunnittelua. Palvelustrategiassa määritellään uuden toimintatavan näkökulmasta ainakin *palvelujen järjestämiseen, tuotantotapoihin ja palveluprosesseihin liittyvät linjaukset sekä kuntalaisille annettava palvelulupaus*.

Palvelustrategialla ohjataan sekä kunnan omaa tuotantoa että ulkoistettavia palveluja ja niitä koskevaa päätöksentekoa ja johtamista. Palvelustrategia toimii tärkeänä viestinä ulkopuolisille tuottajille kunnan tarjoamista

mahdollisuuksista yksityiselle palvelutuotannolle. Kunnan johdolle palvelustrategia antaa ohjausvälineen toimintatavan edellyttämien muutosten toteuttamiseen. Palvelustrategia on keskeinen kunnan palvelutoiminnan pitkän aikavälin kehittämisessä.

Kuntalaisille kunnan palvelustrategian tärkeys tiivistyy *palvelulupaukseen*, jossa kunta sitoutuu toimittamaan tietyn palvelutason ja -tarjonnan asukkailleen. Palvelustrategiaan sisältyvällä palvelulupauksella kuntalaisille välitetään tietoa kunnan palvelutuotannon linjauksista, kuntalaisten käytössä olevien palveluiden saatavuudesta ja laadusta, palvelujen seuranta- ja arviointijärjestelmästä sekä kuntalaisen vaikuttamismahdollisuuksista.

### Tutkimusten osoittamaa

Kuntalaisen paras ja asiakaslähtöisyyden kehittäminen ovat vahvasti esillä kuntien palvelustrategioiden yleisenä tavoitteena. Käytännön toteutuksessa ne näyttävät kuitenkin olleen toistaiseksi sivuosassa.

On hyvä huomata että tilaaja–tuottaja-toimintatapaan siirtyminen on pikemminkin jatkuva muutos- ja oppimis-prosessi kuin staattinen asioiden tila. Palvelustrategian säännöllinen arviointi ja päivittäminen onkin tärkeää.

## Tarpeet palvelujen järjestämisen lähtökohtana

Kunnan poliittiset päättäjät ja virkamiesjohto vastaavat palvelutarpeiden määrittelystä ja strategisesta suunnittelusta ja antavat tarvittavat resurssit. Käytännössä tämä toteutuu tilattaessa palveluja sekä omalta tuotannolta että yksityisiltä tuottajilta. Palvelujen tilaamisen keskiössä tulisi olla *ymmärrys väestön palvelutarpeista* eikä niinkään tekninen toiminnan suunnittelu, tilaaminen ja kilpailutus. Virkamiesjohtolla on keskeinen asema palvelujen järjestämisen valmistelussa ja palvelutarpeiden selvittämisessä.

## Eri vaihtoehtojen punninta

Muutosta suunniteltaessa kunnan poliittisissa toimieli-missä tulee käydä perusteellinen keskustelu *tavoitteista, eri vaihtoehtoista ja niiden vaikutuksista, toimintatavan laajuudesta* sekä muista keskeisistä tekijöistä, joiden pohjalta toimintatapaan liittyvät päätökset tehdään. Muutoksen erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset tulee punnita ja ottaa huomioon suunnitteluvaiheessa. Samalla tulee kiinnittää huomiota toimintatavan kehittämiseen myös sen käyttöönoton jälkeen.

Toimintatavan soveltaminen on helpompaa ja yksinkertaisempaa toiminnoissa, joissa tuotanto on helposti määriteltävissä selviksi tuotteiksi ja suoritteiksi, kuten teknisessä toimessa. Vaikeasti tuotteistettavissa palveluissa,



Työkaluksi suunnitteluun ja eri vaihtoehtojen punnintaan sopii päätösten vaikutusten ennakoarviointi.

(ks. esim. <http://info.stakes.fi/iva/FI/index.htm>; [www.kunnat.net](http://www.kunnat.net))

kuten sosiaali- ja terveystoimessa, tilaaja–tuottaja-toimintatavan soveltaminen vaatii kunnalta enemmän työtä. Soveltamalla toimintatapaa ensin rajatuissa toiminnoissa kunta voi kerätä kokemuksia ja valmistella sen laajentamista koko kunnan tasolle. Usein toimintatavan rajoitettu kokeilu voi osoittautua kunnan kannalta hyödylliseksi.

Perustasolla kysymys kuuluu, kannattaako kunnan ylipäänsä eriyttää palvelutuotannon tilaamista ja tuottamista toisistaan, ja jos kannattaa, koskeeko eriyttäminen kaikkia vai vain tiettyjä toimialoja. Lisäksi on hyvä pohtia, painotetaanko toimintatavassa sisäisen järjestelmän uudistamista vai ulkoistavaa toimintatapaa ja monituottajuutta. Päätöksenteossa on hyväksyttävä, että sisäinen tilaaja–tuottaja-toimintatapa ei ole hyödyllinen kaikille kunnille. Erityisesti pienissä kunnissa, joiden hierarkia on kevyt, toimintatavan mahdolliset hyödyt tuskin toteutuvat.

# 4

## MUUTOSTARPEET

### Poliittisen ja hallinnollisen organisoinnin muutos

Tilaaaja–tuottaja-toimintatapaan siirryttäessä päätöksenteo ja päätösten toimeenpano etäännyvät toisistaan. Luottamushenkilöiden tehtävä muuttuu tuottajayksiköiden kontrolloijasta strategiseksi päätöksentekijäksi. Käytännössä kuntaan perustetaan poliittiset toimielimet vastaamaan tilaamisesta ja tuottamisesta. Toimielimien nimitykset saattavat kunnissa vaihdella, esimerkiksi tilaajapuolella on tilaajalautakunta tai perusturvalautakunta ja tuottajapuolella tuottajalautakunta tai tuotantopuolen johtokunta.

Uudessa toimintatavassa kunnan poliittiset elimet toimivat pääasiassa tilaaja–tuottaja-jaon tilaajapuolella strategisina ohjaajina. Niiden tehtävänä on tilata hyvälaatuisia ja kustannustehokkaita palveluja ja varmistaa niiden saatavuus. Operatiiviset valinnat kuuluvat tuottajille. Oletuksena on, että kuntalaisten edustajina poliittiset päättäjät tietävät, mitä palveluja kuntalaiset tarvitsevat, ja määrittelevät, mihin järjestykseen palvelut asetetaan, kun kaikkeen ei voimavaroja riitä. Käytännössä asioiden valmistelijana ja esittelijänä toimii hankintayksikkö, jonka tehtäväkenttään kuuluu mm. palvelutarpeen määrittely, tuottajien kilpailuttaminen ja sopimukset ja palvelutuotannon valvonta.

Onnistuneen tilaaja–tuottaja-toimintatavan käyttöönoton edellytys on *poliittisten päätöksentekijöiden valmius hyväksyä sen mukanaan tuomat tehtävämuutokset*. Tätä voidaan edistää jo valmisteluvaiheessa siten, että toimintatapaa käsitellään perusteellisesti kunnan luottamuselimiissä ja luottamushenkilöitä osallistetaan muutokseen kaikilla tasoilla.

### ➔ Tutkimusten osoittamaa

Kokemukset osoittavat, että luottamushenkilöiden siirtyminen uudelleen rooliin ei ole aina sujunut kiuttomasti. Taustalla on usein uuden toimintatavan riittämätön valmistelu ja epäselvyys tai -tietoisuus kunnan toimielinten uudeltaisesta tehtäväjaosta.

Hallinnollisissa ratkaisuisissa ei aina ole onnistuttu täysin eriyttämään poliittista päätöksentekoa ja toimeenpanoa. Erityisesti tuottajahallintoon perustettujen johto- tai lautakuntien tehtävä ja valtuudet ovat usein jääneet epäselviksi. Lisäksi useissa tapauksissa toimielimien kokoonpanon on määrittänyt kunnan puoluepoliittinen jakauma, vaikka tavoitteena on ollut asiantuntijaedustus.

Toimintatapaa suunniteltaessa tulee pohtia ja määritellä poliittisen päätöksenteon merkitys *palvelutuotannon ohjauksessa*. Suunnittelussa on tärkeää ottaa huomioon myös se, että palvelutuotannon ohjaus on erilaista suhteessa omaan tuotantoon ja ulkoistettuun tuotantoon. Esimerkiksi yksityisten palveluntuottajien sopimukset ovat yleensä usean vuoden mittaisia ja tuottajat sopimusten rajoissa suhteellisen itsenäisiä. Sopimukset kunnan omien tuottajien kanssa tehdään yleensä vuoden mittaisiksi, ja tuottajia sitovat julkisia työnantajia koskevat velvollisuudet, kuten esimerkiksi työehtosopimukset.

## Johtamisjärjestelmän muutos

Tilaajan ja tuottajan toiminnan erottelu kuntahallinnossa edellyttää johtamisen ja palvelutuotannon ohjauksen radikaalia uudistamista. Muutoksessa voidaan painottaa

1. tilaajan ja tuottajan eriyttämistä eli *hallinnollista muutosta*
2. sopimuksilla ohjaamista eli *ohjauskeinon muutosta*
3. monituottajamalliin siirtymistä eli *tuotantotapojen muutosta*.

Vaikka tilaamisen ja tuottamisen eriyttäminen voi selkeyttää johtamista ja tehtäväjakoja, se voi johtaa myös järjestelmän monimutkaistumiseen. Palveluprosessien jakaminen aiempaa pienempiin osiin ja palveluntuottajien määrän lisääntyminen sekä jokaisen tuottajan kanssa solmittavat erilliset sopimukset asettavat haasteita palvelujärjestelmän kokonaisuuden hallinnalle. Tilanne saattaa myös synnyttää epäselvyyttä eri toimijoiden välisestä vastuunjaosta.

Perinteiseen hierarkkiseen organisaatioon verrattuna tilaaja–tuottaja-toimintatapaan liittyy *johtamisen mo-*

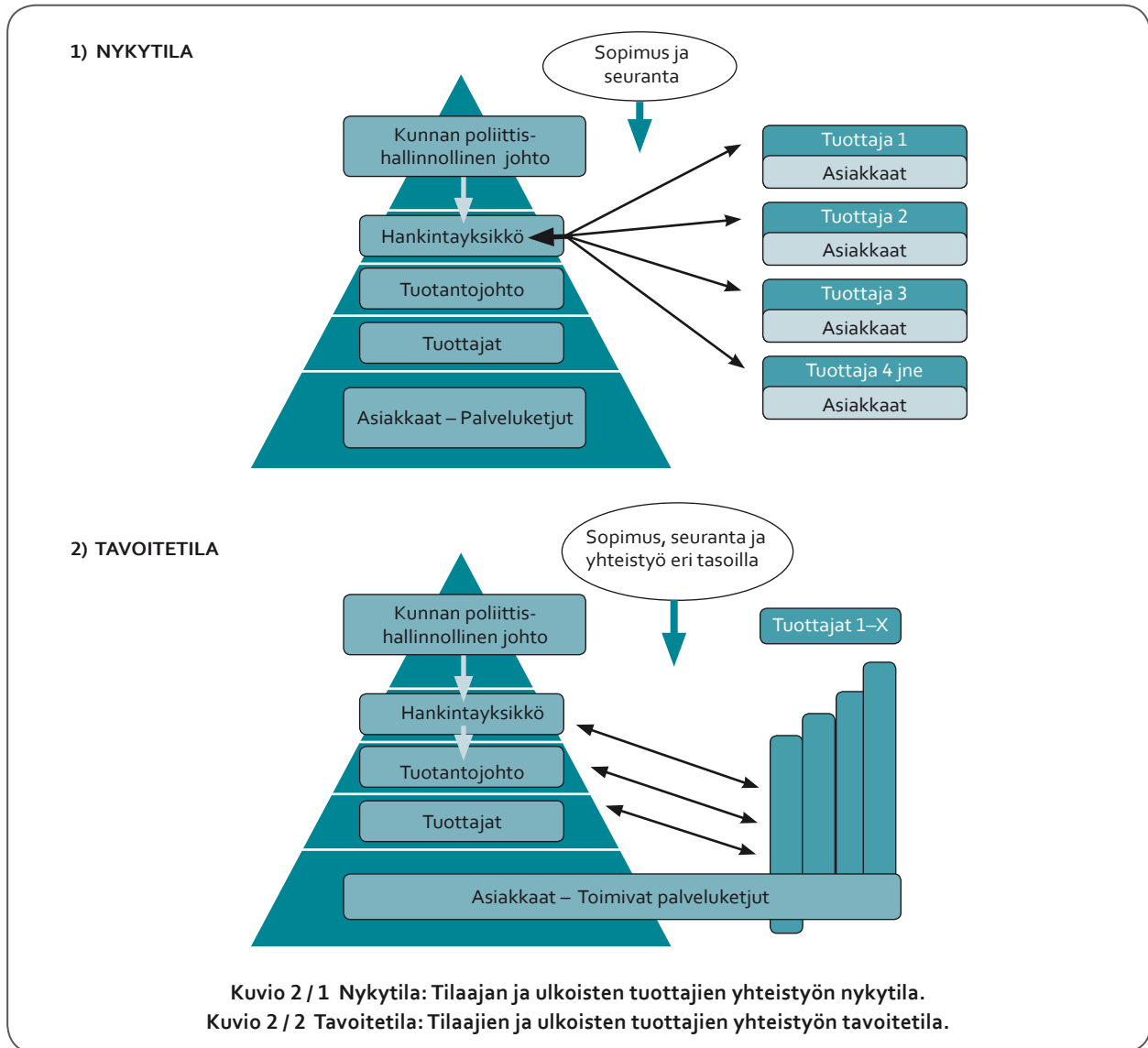
*niulotteisuus ja uudenlainen monimutkaisuus*. Tilaaja–tuottaja-toimintatavassa johdon tulee hallita erilailla järjestäytyneitä ja toisistaan erillisiä tuottajaorganisaatioita, joiden toimintavapaudet esimerkiksi henkilöstöjärjestelyissä ovat erilaiset. Hajautuneessa monien tuottajien järjestelmässä on huomioitava myös eri tuottajien erilaiset toimintakulttuurit ja niiden edellyttämät johtamisnäkökulmat. Toimijoiden valta-, vastuu- ja vuorovaikutussuhteiden tarkka määrittely onkin tärkeää.

*Monituottajuus on palvelujen tuottamista ja tuotantojärjestelmän kehittämistä yhteistyössä ulkoisten tuottajien kanssa*. Kyse ei ole ainoastaan palvelutuotannon siirtämisestä kunnan ulkopuolisille toimijoille, vaan myös pitemmälle ja syvemmälle menevästä yhteistyöstä ulkoisten palveluntuottajien kanssa. Käytännössä monituottajuus ei ole sen tavoittelusta huolimatta muodostunut kunnissa suunnitelmallisen kehittämisen kohteeksi, vaan hankintayksikölle on usein muodostunut keskeinen asema kunnan ja ulkoisten tuottajien välissä (Kuvio 2 / 1 Nykytila). Kuitenkin myös palvelutuottajien välinen yhteistyö olisi keskeistä toimivien hoitoketjujen takaamiseksi.

Palvelujen sujuvuuden varmistaminen edellyttää arkipäivän yhteistyötä ja tiedonvaihtoa kunnan, kunnan omien tuottajien ja yksityisten palveluntuottajien välillä. Toimintatapaa kehitettäessä tulisi pohtia, miten toimijoiden välinen yhteistyö järjestetään, miten ulkoistetut palvelut liitetään osaksi kokonaisuuden johtamista, jotta palvelut muodostavat kuntalaisen kannalta toimivan kokonaisuuden. Mitä pidemmälle monituottajamallissa ja verkostomaisessa toiminnassa edetään, sen tärkeämmiksi tulevat toiminnan yhdessä kehittäminen ja säännöllinen yhteistyö palvelujen varmistamiseksi. Johtamisjärjestelmää tulee uudistaa niin, että omien ja ulkoisten tuottajien välinen yhteistyö on aidosti mahdollista. Tämä edellyttää kunnilta myös uudenlaista johtamisotetta, jossa yhdistyy

sekä hierarkinen ylhäältä–alas johtaminen että monien erilaisten toimijoiden välisen yhteistyön johtaminen. Toimivan palvelukokonaisuuden ja sujuvien palveluketjujen

muodostuminen edellyttää vuoropuhelua ja yhteistyötä toiminnan kaikilla tasoilla. (Kuvio 2 / 2 Tavoitetila)



### ➔ Tutkimusten osoittamaa

Kuntien johtamisjärjestelmissä ei usein ole huomioitu ulkoistettujen palvelujen liittämistä osaksi kokonaisuuden johtamista tai sitä, miten palvelut muodostavat kuntalaisen kannalta toimivan kokonaisuuden. Hieman provosoivasti voidaan sanoa, että kunta on ulkoistanut osan palveluistaan useille erillisille tuottajille ja samalla myös ”unohtanut” osan kuntalaisistaan näiden palveluntuottajien vastuulle. Kunta saattaa myös ”unohtaa” palveluntuottajat, jos sopimuksen teon jälkeen ei ongelmia esiinny. Seurauksena tästä voi olla palveluiden pirstaloituminen ennen kaikkea palvelujen käyttäjän näkökulmasta.

## Hankintayksikön asema

Hankintayksikkö on viranhaltijatasolla se elin, joka valmistelee palvelujen tuotantosuunnitelman ja esittelee palvelutilauksen poliittisille elimille päätöksentekoa varten. Myös palvelutuotannon kehittämisen laajat linjaukset valmistellaan hankintayksikössä.

Kunnan kannalta on keskeistä *määritellä selvästi sekä hankintayksikön että uudessa tilanteessa toimivan tuotannon tehtävät ja vastuut sekä valtuudet*. Myös suhde ulkoisiin palveluntuottajiin pitää määrittää sekä hankintayksikön että kunnan omien palveluntuottajien näkökulmasta.

Kuntaorganisaatioon perustettavan hankintayksikön *riittävää resursointia* ja valtuuksien selkiyttämistä ei ole syytä aliarvioida. Käytännön esimerkit osoittavat, että hankintayksikölle muodostuu helposti keskeinen asema kunnan poliittisen päätöksenteon ja palvelutuotannon kuin myös eri palveluntuottajien välissä. Hankintayksi-

kön resursointi tulee tehdä organisoinnin näkökulmasta ja päättää, miten aiemmin eri yksiköihin sijoittunut osaaminen saadaan suunnattua uuden hankintayksikön käyttöön. Näin vältetään uuden ja vanhan organisaation päällekkäisyydet ja varmistetaan hankintayksikölle riittävät ja asianmukaiset resurssit.



Hankintayksikön tehtäväkenttään kuuluu muun muassa:

- palvelutarpeen määrittely
- tilaaminen omilta organisaatioilta
- ulkoisten tuottajien kilpailuttaminen ja sopiminen
- sopimusseuranta
- tuottajien välisen yhteistyön organisointi.

Hankintaan tarvitaan monenlaista osaamista:

- hankintajuridiikan asiantuntemusta
- sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisjohtamisen ja ulkoistamisen strategioiden hallintaa
- ulkoistettavan toiminnan tuntemista
- tuotteistamisen, seurantamittereiden ja laadun osoittamisen asiantuntemusta
- taloushallinnon asiantuntemusta
- laajoissa ulkoistuksissa on syytä hyödyntää myös henkilöstöhallinnon asiantuntemusta ja varmistaa henkilöstön osallistaminen.

### ➔ Tutkimusten osoittamaa

Hankintayksikön asiantuntemus ja koko eivät ole usein vastanneet sille asetettuja tai sen vastuulle koituneita tehtäviä. Hankintayksiköt ovat usein olleet liian pieniä tai asiantuntemukseltaan kapea-alaisia täysipainoiseen palvelutarpeiden ennakkointiin ja kehittämislinjausten suunnitteluun. Lisäksi selviä puutteita on havaittu muun muassa kilpailuttamiseen ja sopimusjuridiikkaan liittyvässä osaamisessa.

## Edellytyksenä tuotteistus

Tilaaaja–tuottaja-toimintatavassa toimijoiden välille muodostuu – joko aito tai keinotekoinen – liiketoimintasuhde. Kärjistäen palvelujen tilaaja ja tuottaja ovat kaupankäynnin osapuolia, jossa yksi osapuoli ostaa toisen tuottamaa tuotetta. Kaupankäynti ei ole mahdollista ilman sen kohteen määrittelyä ja kohteesta vallitsevaa yksimielisyyttä. Palvelujen tuotteistus ja kunnan oman palvelutuotannon tunteminen ovatkin tilaaja–tuottaja-toimintatavan edellytykset.

### ➔ Tutkimusten osoittamaa

Suomalaisissa kunnissa niin kuntien edustajat kuin yksityiset palveluntuottajat kokevat sosiaali- ja terveyspalvelujen tuotteistuksen usein puutteelliseksi. Merkittävässä osassa kuntia tuotteistusta ei ole tehty lainkaan. Tilaaaja–tuottaja-toimintatavan hyötyjä ei välttämättä saada käyttöön, jos tuotteistus on pahasti kesken.

Tarve oman kunnan palvelujen tuotteistukseen ei katoa, vaikka kunta pyrkii ostamaan palveluja kunnan ulkopuolelta. Ilman tuotteistusta oman ja ulkoisen tuotannon vertailu ei ole mahdollista.

Kunnissa käytössä olevat tuotteistusjärjestelmät poikkeavat toisistaan esimerkiksi tuoteryhmien määrittelyn tarkkuuden, potilaalle keskeisen palvelutarpeen arvioinnin ja ennakoitavuuden perusteella. Ennakoitavuudella tarkoitetaan yleensä palvelun aiheuttaman todellisen kustannuksen epävarmuutta, toisin sanoen taloudellista riskiä. Erilaisilla tuotteistustavoilla taloudellinen riski jakautuu eri tavoin sopimusosapuolten välillä.

Tuotteistuksessa on lisäksi ratkaistava ainakin

- tuotteistuksen yksityiskohtaisuus (kuinka monta tuotetta tuotteistus sisältää)
- toiminnan kuvaaminen (miten eri toiminnot huomioidaan)
- tuotoksen perusmitan määrittely (mitataanko hoidetun potilaan kokonaisongelmaa vai käyntiä).

Palvelujen tuotteistukseen on käytännössä olemassa useita vaihtoehtoja. Toimiva ja tarkoituksenmukainen tapa tulee valita käyttötarkoituksen perusteella.



Tuotteistus voidaan jäsentää kahtena toisistaan poikkeavana strategiana:

- 1) kuntatilaaja määrittelee (epästandardeja) palvelukokonaisuuksiaan joillakin kriteereillä
- 2) tuotteiden määritys perustuu automatisoituun perusjärjestelmistä kerättyjen tietojen ryhmittelyyn ja jatkokäsittelyyn.

Ensimmäinen vaihtoehto on toimintalähtöinen ja voi olla käyttökelpoinen, jos kunnan omat tietojärjestelmät mahdollistavat sen toteutumisen seurannan. Haittapuolena on organisaatiokohtaisuus ja vertailumahdollisuuksien puuttuminen.

Jälkimmäisessä mallissa standardituotteistusten (potilasryhmitykset DRG, APR ja RUG/RAI<sup>1</sup>) suosiminen helpottaa kuntatilaajaa tulkitsemaan ja vertailemaan seurantatietoa, joka saadaan tietojärjestelmien kautta. Standardituotteistusten avulla voidaan vertailla ja mitata palveluiden määrää ja yksikkökustannuksia riittävän tarkasti. Tilaajien tulisi suosia seurannan ja vertaamisen mahdollistavien perusluokitusten käyttöä.

Valittu tuotteistus voi toimia *ohjaavana kannustimena*: esimerkiksi käyntiperusteinen tuote tuottaa erilaista toimintaa verrattuna siihen, jos tuotteistus perustuu hoitokokonaisuuksiin. Kannattaa myös huomata, että *laadun ja vaikuttavuuden seuranta* ei synny automaattisesti tuotteistuksesta tai potilasryhmityksestä, vaan niiden seuranta joudutaan määrittämään erikseen, kuten esimerkiksi RUG- tai RAI-järjestelmässä on tehty.

1 DRG (Diagnosis Related Groups, eli vastaavatyypisistä diagnooseista muodostetut ryhmät); APR (avohoidon potilasryhmitys); RAI (Resident Assessment Instrument, eli asukkaiden hoidontarpeen arviointimittari); RUG (Resource Utilization Groups, eli vastaavatyypisiä resursseja hyödyntävät ryhmät)

Sopimukseen liittyvän tuotteistuksen ja seurantamittareiden täysimittainen hyödyntäminen edellyttää kunnilta oman toiminnan tuntemista. Seurantamittarit ovat käytännössä aina puutteellisia ja edellyttävät tilaajalta myös tulkintakykyä. Pelkkä määrällinen tieto ei riitä, vaan tarvitaan paikallista ymmärrystä ja luottamusta. Tuotteistuksen ja seurantamittareiden soveltaminen tulisikin ymmärtää avoimena ja jatkuvana kehittämisprosessina.

Palvelujen tuotteistus ei liity yksinomaan tilaaja–tuottaja-toimintatapaan. Myös kunnissa, joissa palvelutuotanto organisoidaan perinteisesti, tulisi pyrkiä tuotteistuksella saavutettaviin selviin hyötyihin, esimerkkinä kustannustehokkuuden paraneminen ja toiminnan läpinäkyvyys.

## Omien ja yksityisten tuottajien erilainen asema

Tilaaja–tuottaja-toimintatapa noudattavassa organisaatiossa voi olla kahdenlaisia palveluntuottajia. Ensimmäinen *kunnan omat palveluntuottajat*, jotka on organisatorisesti erotettu tilaajista ja joiden toimintaa ohjataan tavallisesti budjettivuoden mittaisilla sopimuksilla. Kuumainen saman kuntajohdon alaisuuteen rajoittaa niiden toimintavapauksia. Toisena ovat *yksityiset palveluntuottajat*, joilta kunta hankkii palveluja ja jotka toimivat yritystoiminnan periaatteilla. Palvelut on kilpailutettu, ja sopimukset ovat useimmiten 3–5 vuoden mittaisia, optiovuosineen pitempiä.

Palveluntuottajien eroista johtuen julkisen ja yksityisen asettaminen ”samalle viivalle” kunnan tuottajina ei ole täysin mahdollista. Erilaisuus koskee esimerkiksi toimintaa ohjaavaa ajattelutapaa, toimintavapauksia ja sopimusten sitovuutta ja kestoja. Myös esimerkiksi työehtosopimuksia, henkilöstöpolitiikkaa, tilaratkaisuja ja

investointeja koskeva päätöksenteko asettaa oman ja ulkoisen tuotannon erilaiseen asemaan. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että julkista ja yksityistä tuotantoa ei tulisi pyrkiä vertailemaan mahdollisuuksien asettamissa rajoissa.

### ➔ Tutkimusten osoittamaa

Tilaaaja–tuottaja-toimintatapaan siirtymisen taustalla on ajatus, että yksityisen ja julkisen organisaation toimiminen rinnakkain loisi yksiköiden välistä kilpailua ja muutoshalukkuutta myös perinteisesti toimivaan kunnalliseen organisaatioon. Näyttää kuitenkin siltä, että toistaiseksi kunnat ovat panostaneet vain vähäisesti omien ja ostopalvelujen väliseen kehittämisyhteistyöhön ja rinnakkain toimimiseen. Lisäksi kunnan omat palveluntuottajat kokevat yksityisen tuotannon joskus myös uhkana omalle toiminnalleen. Taustalla saattaa olla haluttomuus joutua muuttumaan kilpailutilanteessa. Toisaalta yhteistyöhaluttomuutta saattavat lisäksi eripituiset sopimuskaudet ja tuottajien erilainen kohtelu esimerkiksi menojen karsimistilanteessa: oma tuotanto joutuu joustamaan joskus jopa kesken budjettivuoden mittaisen sopimuskauden.

## Henkilöstön ja kuntapäättäjien osallistaminen muutokseen

Suurten mielipiteitä jakavien muutosten toimeenpanon tiellä on usein *erilaisia esteitä ja muutosvastarintaa*. Tämä tuleekin hyväksyä ja ottaa huomioon jo suunnitteluvaiheessa ennen kuin päätökset tilaaaja–tuottaja-toimintatavan omaksumisesta on tehty. Muutosprosessin helpottamiseen ja muutosvastarinnan lieventämiseen on

kunnalla käytössä useita keinoja. Näitä voivat olla esimerkiksi:

- osallistaminen ja avoin keskustelu kaikilla kunnan organisaatiotasolla
- tehokas tiedottaminen
- muutokseen liittyvä koulutus.

Toimintatapaan siirryttäessä luottamushenkilöiden tehtävä muuttuu tuottajayksikön kontrolloijasta strategiseksi päätöksentekijäksi ja aikaisempi päätöksenteko pienemmistä ja konkreettisista asioista muuttuu strategiseksi tilaamiseksi. Toimintatavan valmistelu on hyvä tehdä kunnan poliittisen päätöksenteon ja toiminnan eri tasoilla. Poliittisten päättäjien mahdollisimman laaja osallistuminen valmistelutyöhön on kuitenkin uuden toimintatavan laajamittaisen omaksumisen edellytys.

Tilaaaja–tuottaja-toimintatavan vaikutukset henkilöstöön vaihtelevat tapauskohtaisesti. Jos kyse on kunnan sisäisestä mallista, vaikutus käytännön asiakastyötä tekeviin työntekijöihin voi jäädä hyvinkin vähäiseksi. Toisaalta toimivan monituottajuuden ja uudenlaisen ”yrittäjämaisen” kulttuurin luominen onnistuu vain, kun sen kehittämiseen lähdetään toiminnan perustasolta. Tilanteissa, joissa tavoitellaan palvelutuotannon ulkoistuksia, henkilöstövaikutukset voivat olla suuria. Ulkoistusten yhteydessä kunnan henkilöstöä voi siirtyä kunnan ulkopuolisen työnantajan palvelukseen ja uusi työnantaja saattaa noudattaa erilaista työehtosopimusta. Epätietoisuus työsuhteen jatkuvuudesta ja työehtojen pysyvyydestä ovat omiaan heikentämään paitsi henkilöstön työhyvinvointia, myös nostamaan muutosvastarintaa. Kunnan tulisi varmistaa henkilöstön näkemysten huomioiminen toimintatavan suunnittelussa esimerkiksi henkilöstön edustajien kautta. Lisäksi kunnan henkilöstölle pitää antaa riittävästi tietoa tekeillä olevasta muutoksesta ja sen vaikutuksista.

## Kuntalaisen asema ja vaikutusmahdollisuudet

Asiakaslähtöisyys on ollut keskeinen tilaaja–tuottaja-toimintatapaan liittyvä tavoite niin Suomessa kuin ulkomailla. Kuntalaisten paras ja asiakaslähtöisyyden kehittäminen ovat vahvasti esillä myös palvelustrategioiden yleisenä tavoitteena. Paine kunnallisten sosiaali- ja terveyspalvelujen aiempaa parempaan asiakaslähtöisyyteen lisääntyy myös palveluvalikoiman monipuolistuessa ja palvelujen käyttäjän valinnanvapauden lisääntyessä.

Suomessa palvelujen käyttäjän asema ei ole ollut tilaajan ja tuottajan eriyttämistä koskevissa ratkaisuissa kovin vahvasti esillä. Ongelmia on ollut palvelujen käyttäjien oikeusturvan sovittamisessa uudistettuun hallintoon, eri toimijoiden vastuusuhteiden läpinäkyvässä tiedottamisessa ja kuntalaisten valinnan mahdollisuuksien lisäämisessä ja niistä tiedottamisessa. Palvelujärjestelmän moni-

puolistuessa tarvitaan asiakkaan valinnan mahdollistavia toiminnan laadun osoittimia ja niitä tukevia neuvontapalveluja sekä tiedotus-, valvonta- ja seurantajärjestelmiä. Asiakkaan kykyyn ja todelliseen mahdollisuuteen valita vaikuttaa mahdollisuus saada tietoa kunnan järjestämistä vaihtoehtoisista palveluista. Palveluohjauksen sisällöllinen ja rakenteellinen kehittäminen onkin tärkeää.

Kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksien, oikeusturvan, palveluja koskevan tiedotuksen ja palvelun käyttäjien valinnan mahdollisuuksien kehittäminen olisi syytä nostaa keskeiseksi hallinnon ja toimintakäytäntöjen kehittämiskohteeksi. Kunnan tulisi myös kehittää valinnan mahdollistavia oman toiminnan laadun osoittimia sekä kuntalaisten valinnan mahdollisuuksia tukevia tiedotus-, valvonta- ja seurantajärjestelmiä.



# KIRJALLISUUTTA

**Aho, Tuomas & Junnila, Maijaliisa** (2012) Kilpailutus sosiaali- ja terveyspalveluissa. KIDE 20. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki.

**Airaksinen, Jenni & Tolkki, Helena & Laine, Toni K.** (2011) Paras palvelutuotanto – peruskunnasta peruskallioon? Kalliolainen tilaaja-tuottajasovellus ja kunnan ohjaustunne: Peruspalveluyhtymä Kallion toimintamallin arviointi. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

**Anttiroiko, Ari-Veikko** (2010) Hallintainnovaatiot. Hallintateoreettinen näkökulma kaupunkien palvelujen organisoimiseen, omistajuuden ja rahoituksen uudistamiseen. Sente-julkaisu 33/2010. Tampereen yliopisto, Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö, Tampere.

**Hakari, Kari** (2007) Tuore Tampere – Luovasti uuteen. Tampereen kaupungin toimintamallin uudistus 2002– . Tampereen kaupunki, Tietotuotanto ja laadunarviointi. Juvenes Print Tampereen Yliopistopaino Oy, Tampere.

**Heinämäki, Liisa** (2011) Yhteistoiminta-alueiden sosiaali- ja terveyspalvelut 2010. Järjestämisen, tuottamisen ja hallinnon kysymyksiä uusissa palvelurakenteissa. Raportti 41/2011. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki.

**Junnila, Maijaliisa & Fredriksson, Sami** (2012) Palvelujen ulkoistus. KIDE 19. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki.

**Junnila, Maijaliisa & Aho, Tuomas & Fredriksson, Sami & Keskimäki, Ilmo & Lehto, Juhani & Linna, Miika & Miettinen, Sari & Tynkkynen, Liina-Kaisa** (2012) Sitä saa mitä tilaa – Tilaaja-tuottaja-toimintatavan kehittyminen sosiaali- ja terveyspalveluissa. Raportti 42/2012, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki.

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

**Kuopila, Antti ym.** (2007) Tilaaja-tuottaja-toimintatapa – ideasta käytäntöön. Näin me sen teimme: Jyväskylä, Oulu, Raisio ja Rovaniemi. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

**Pauni, Markus (toim.)** (2011) Kehittyvät tilaaja-tuottajamallit suomalaisissa kaupungeissa. Raportti Toimi 2010 -verkostohankkeen tuloksista. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

**Mielityinen, Miika** (2011) Vilttiketjuja vai ammattilaisia? Tuotannon johtaminen Tampereen ja Oulun kaupungeissa. Sitran selvityksiä 40, Sitra, Helsinki.

**Kuopila, Antti (toim.)** (2008) Kunta tarvitsee palvelustrategian. Kuntaliiton verkkojulkaisu, Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

**Tilaaja-tuottaja-toimintatapa:** <http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/jarjestaminen/tiltu/Sivut/default.aspx>

**Sundquist, Salme & Oulasvirta, Leena (toim.)** (2011) Vaikutusten ennakoarviointi kunnallisessa päätöksenteossa. Kuntaliiton verkkojulkaisu: [www.kunnat.net/kirjakauppa](http://www.kunnat.net/kirjakauppa).

**Vaikutusten ennakoarviointi. Tiedä ja toimi -kortti:** [www.thl.fi/fi\\_FI/web/kaventaja-fi/keino/materiaalipankki](http://www.thl.fi/fi_FI/web/kaventaja-fi/keino/materiaalipankki).

**Vaikutusarvioinnin käsikirja:** <http://info.stakes.fi/iva/FI/index.htm>.

## TILAAMINEN JA TUOTTAMINEN SOSIAALI- JA TERVEYSPALVELUISSA

Sosiaali- ja terveyspalveluiden laadun ja tehostamisen kulmakiviksi tilaaja–tuottaja-mallissa ja palveluiden kilpailuttamisessa muodostuvat ymmärrys ja taito viedä uusia toimintatapoja käytäntöön ja samalla uudistaa kuntajohtamista. Kunnilla on paljon erilaisia kokemuksia uusiin toimintamalleihin siirtymisestä, mutta hyviä käytäntöjä on siirretty niukasti.

KIDE-opaskirjat ”Tilaaminen ja tuottaminen sosiaali- ja terveyspalveluissa” tarjoavat käytännönläheistä tietoa kuntien ratkaisuksista, ongelmakohtista ja hyvistä käytännöistä. Opaskirjoissa paneudutaan tilaamiseen ja tuottamiseen kolmesta näkökulmasta: kuntien sisäisen tilaaja–tuottaja-toimintatavan, palvelujen ulkoistuksen ja kilpailutuksen näkökulmista.

Kukin opaskirja toimii itsenäisenä kokonaisuutena, mutta yhdessä ne muodostavat monipuolisen näkökulman aiheeseen.

Suuret kiitokset kaikille ”Sitä saa mitä tilaa” tutkimushankkeessa mukana olleille ja KIDE-opaskirjoista palautetta antaneille.

Suuret kiitokset myös tilaaja–tuottaja-tutkimusta ja näiden opaskirjojen tuottamista rahoittaneille Tekesille ja Sosiaalialan työnantajat ry:lle.

## TILAAJA-TUOTTAJA-TOIMINTATAPA Tukiaineistoa kuntajohdolle

Tilaaaja-tuottaja-toimintatavassa kunta tilaa palveluja joko omalta tuottajalta tai ulkopuoliselta palveluntuottajalta. Toimintatavassa keskeistä on sopimuksilla ohjaaminen sekä tilaajan ja tuottajan välille luotava ostopaja-myyjä-suhde. Pyrkimyksenä on kunnan palveluntuotannon ja johtamisen tehostaminen. Toimintatapa ei kuitenkaan itsestään takaa toivottua tehokkuutta ja kustannussäästöjä vaan se edellyttää organisaation ja johtamistavan ja toimintakulttuurin perusteellista uudistamista. Opas soveltuu muistilistaksi asioista, joita kunnan tulee huomioida suunnitellessaan toimintatapaan siirtymistä.



TERVEYDEN JA  
HYVINVOINNIN LAITOS

Julkaisujen myynti: [www.thl.fi/kirjakauppa](http://www.thl.fi/kirjakauppa)  
Puhelin: 029 524 7190 • Faksi: 029 524 7450

ISBN 978-952-245-721-9  
KIDE 18

