



TURUN KAUPPAKORKEAKOULU
Turku School of Economics

PORIN YKSIKKÖ

**SEURANTA- JA ARVIOINTIMITTARISTON KEHITTÄMINEN
TILAAJA-TUOTTAJAMALLISSA TOIMIVALLE ORGANISAATIOLE**

Konstruktiivinen tutkimus

Liiketaloustiede, Hyvinvointialan
liiketoimintaosaamisen maisteriohjelma:
laskentatoimen pro gradu -tutkielma

Laatija
Sanna Kolehmainen
14198

Ohjaajat
KTT Heli Hookana
KTM Anu Ikonen-Kullberg

4.5.2009
Tampere

SISÄLLYSLUETTELO

KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO	4
1 JOHDANTO	5
1.1 Tutkimuksen taustaa ja tarkoitus.....	5
1.2 Tutkimuksen tavoitteet ja rajaus	7
1.3 Tieteenfilosofinen lähtökohta ja metodologiset valinnat	8
1.4 Tutkimusaineisto	10
1.5 Tutkimuksen rakenne	12
2 JULKISEN HALLINNON TILAAJA-TUOTTAJAMALLI	14
2.1 Kohti markkinasuuntautunutta ajattelutapaa.....	14
2.2 Tilaaaja-tuottajamallin lähtökohtia	15
2.3 Tuotteet ja tuotteistus tilaaaja-tuottajamallin perustana	18
3 KOKEMUKSIA TAMPEREEN KAUPUNGIN TILAAJA-TUOTTAJAMALLISTA	23
3.1 Uuden toimintamallin jalkautuminen Tampereen kaupungille.....	23
3.2 Saavutetut hyödyt ja haitat	24
3.3 Tulevaisuuden haasteita Tampereen kaupungilla	27
3.4 Seuranta ja arviointi kehittämisen perustana.....	33
4 SEURANTA JA ARVIOINTI JULKISESSA HALLINNOSSA.....	35
4.1 Seurannan ja arvioinnin käsitteet	35
4.2 Näkökulmia julkisen hallinnon seurantaan ja arviointiin.....	37
4.3 Kustannustehokkuus ja sen seuranta ja arviointi	40
4.4 Vaikuttavuus ja sen seuranta ja arviointi	42
5 TILAAJA-TUOTTAJAMALLIIN SOVELTUVAN SEURANTA- JA ARVIOINTIMITTARISTON KEHITTÄMINEN	47
5.1 Kustannustehokkuuden mittaaminen	47
5.2 Vaikuttavuuden mittaaminen	48
5.3 Seuranta- ja arviointimittariston kokoaminen.....	49
5.4 Kustannustehokkuuden testaaminen kehitetyllä mittaristolla.....	50
5.5 Vaikuttavuuden testaaminen kehitetyllä mittaristolla.....	53

6	KEHITETYN SEURANTA- JA ARVIOINTIMITTARISTON TOIMIVUUDEN ARVIOINTI.....	58
6.1	Mittaristolle asetettavat kriteerit	58
6.2	Mittariston arviointi kriteerien pohjalta	59
6.3	Mittariston sovellettavuus	62
7	YHTEENVETO JA PÄÄTELMÄT	64
	LÄHTEET	68
	LIITE 1	72

KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO

Kuviot

Kuvio 1	Tutkimusotteet (Kasanen, Lukka & Siitonen 1991, 317)	9
Kuvio 2	Tutkimuksen rakenne	12
Kuvio 3	Hierakkinen toimintatapa (Kallio, Martikainen, Meklin, Rajala & Tammi 2006, 20)	14
Kuvio 4	Tilaaaja-tuottajamallin peruselementit (Kallio ym. 2006, 23).....	16
Kuvio 5	Tilaaaja-tuottajamalliin soveltuva tuotteistusprosessi (vrt. Kolehmainen 2007, 69)	21
Kuvio 6	Tilauksen jakautuminen Tampereella vuonna 2008 (<i>Miten palveluista tehdään tuotteita?</i> , Aamulehti 2008, 9a).....	25
Kuvio 7	Ydinprosessit ja lautakunnat Tampereen kaupungilla	29
Kuvio 8	Seurannan ja arvioinnin käsitteet tilaaaja-tuottajamallissa	35
Kuvio 9	Toiminnan tehostuminen tilaaaja-tuottajamallissa (Kolehmainen 2007, 41).. ..	41
Kuvio 10	Vaikutuksen käsite (Meklin 2002, 89).....	43
Kuvio 11	Palvelun laatu-ulottuvuudet (muokattu lähteestä Grönroos 2000, 65; ks. Kolehmainen 2007, 45).....	44
Kuvio 12	Seuranta- ja arviointimittaristolla mitattavat tekijät ja mittariston mittarit.	49

Taulukko

Taulukko 1	Suun terveydenhuollon hinnan kehitys.....	51
------------	---	----

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen taustaa ja tarkoitus

Tampereen kaupunki siirtyi tilaaja-tuottajamallin soveltamiseen kaikilla toimialoillaan 1.1.2007. Tampereen kaupunki näyttää esimerkkiä siitä, miten julkisessa hallinnossa etsitään uusia, markkinasuuntautuneita toimintatapoja. Uusia toimintamalleja on etsittävä markkinataloudesta yhä enemmän, jotta kunnat voivat järjestää asukkailleen laadukkaita ja tehokkaasti tuotettuja palveluja. Vanhat, julkisessa taloudessa yleisesti sovellettavat toimintamallit eivät enää riitä suurten muutosten, kuten väestön ikääntymisen, palvelutarpeiden määrien kasvun ja asiakkaiden laatuvaatimusten lisääntymisen, edessä. (Ks. kuntien ajankohtaisiin muutoksiin liittyen esim. Niemi, Myrskylä & Mella, 2009.)

Julkisen hallinnon tilaaja-tuottajamallissa on kyse siitä, että julkinen organisaatio on jaettu tilaaja- ja tuotanto-organisaatioihin. Tilaaja- ja tuotanto-organisaatio käyvät tilaaja-tuottajamallissa keskenään kauppaa tuotteistetuilla palveluilla. Kaupankäynti perustuu sopimusohjaukseen; tilaajan ja tuottajan välisissä palvelusopimuksissa määritellään, mitkä tuotteet tilaaja tilaa julkisen hallinnon omalta palvelutuotannolta ja mitkä palvelut oma palvelutuotanto sitoutuu tuottamaan. Julkisen hallinnon tuotanto-organisaation tehtävänä on tuottaa palveluja ja hinnoitella palvelut. Tilaajaorganisaation tehtävänä taas on tilata kuntalaisille palveluja asiakaslähtöisestä näkökulmasta. Tilaaja voi tilata palveluja sekä julkisen hallinnon omalta palvelutuotannolta että yksityisiltä palveluntuottajilta. Tilaaja-tuottajamalli lisää julkisen hallinnon oman palvelutuotannon kustannustietoisuutta ja kilpailua muiden palveluntuottajien kanssa.

Julkisia organisaatioita ovat esimerkiksi kunnat, yliopistot ja seurakunnat. Tässä tutkimuksessa keskitytään kunnan toimintatapoihin ja kunnan tilaaja-tuottajamalliin. Kuntalaissa 17.3.2005/365 2 § säädetään seuraavasti:

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

Tilaaja-tuottajamallissa tilaajaorganisaation tehtävänä on huolehtia Kuntalain 365/2§ toteutumisesta. Keskeistä tilaaja-tuottajamallissa on asiakaslähtöinen näkökulma. Palvelujen tulee vastata asiakkaiden tarpeita. Tilaajan asiantuntemus on ratkaisevassa asemassa, sillä asiakkaan näkökulmasta on tärkeää, että asiakas saa tarvitsemiaan palveluja. Se, kuinka palvelut on järjestetty ja kuinka suuri osa palveluista on kunnan omaa tuo-

tantoa ja kuinka suuri osa palveluista taas hankitaan ostopalveluina muilta palveluntuottajilta, on kunnan itse määriteltävä asia.

Vuonna 2006 valmistui tutkijan edellinen pro gradu -tutkielma nimeltä *Tuotteistus ja kustannuslaskenta tilaaja-tuottajamallissa – Tuotekohtaisten kustannuslaskentamallien kehittäminen Tampereen kaupungin tuotantoyksikölle*. Tämä tutkimus julkaistiin myös Kuntaliiton Acta-sarjassa keväällä 2007. Ennen edellistä pro gradu -tutkielmaa tutkija on tehnyt kandidaatin tutkielman, jonka otsikko on *Tilaaja-tuottajamallin hyöty- ja haittatekijät Tampereen kaupungilla*. Käsillä oleva tutkimus on osittain jatkoa tutkijan aiemmille tutkimuksille, sillä tutkimukset käsittelevät samaa aihepiiriä. Tutkimus kytkeytyy erinomaisesti myös hyvinvointialan liiketoimintaosaamisen maisteriohjelmaan, jossa tutkija on opiskelijana. Hyvinvointialan liiketoimintaosaamisen maisteriohjelmassa keskitytään hyvinvointialan tulevaisuuden haasteisiin ja liiketoiminnan kehittämiseen hyvinvointialalla. Kunnan tilaaja-tuottajamallissa on kyse juuri liiketoiminnan ja markkinasuuntautuneen ajattelutavan kehittämisestä julkisessa hallinnossa.

Kiinnostus aihepiiriin on lähtenyt, kun tutkija on työskennellyt Tampereen kaupungilla taloussuunnittelijana syksystä 2005 kevääseen 2008. Tutkija on saanut olla mukana luomassa Tampereen kaupungin uutta toimintamallia. Tutkijan työtehtävät koskivat esimerkiksi tuotteistamista, kustannuslaskentaa, tilaaja-tuottaja -budjetin laadintaa sekä tilaajan ja tuottajan välistä sopimusohjausseurantaa. Tämä tutkimus perustuu osittain tutkijan omiin havaintoihin Tampereen kaupungilla. Hyvinvointialan liiketoimintaosaamisen maisteriohjelman opintojen myötä tutkijan kiinnostus aihepiiriin on syventynyt entisestään.

Tampereen kaupunki on toiminut tilaaja-tuottajamallissa vuoden 2007 alusta alkaen, joten kokemuksia ja näkemyksiä mallin toimivuudesta on ehtinyt karttua ja niiden avulla mallia voidaan kehittää yhä toimivammaksi. Tässä vaiheessa on ajankohtaista, mielekästä ja erittäin tarpeellista arvioida mallin toimivuutta ja sen tähän asti mukanaan tuomia etuja ja haittoja: mitä hyvää uusi toimintamalli on tuonut mukanaan ja millaisia ongelmia ja haasteita sen soveltamisessa on esiintynyt? Selvää on, että uuteen toimintamalliin siirtyminen vie aikaa; Tampereen kokoisen kaupungin muutos ei tapahdu hetkessä.

Koko Suomen kuntakenttä on lähitulevaisuudessa suurten muutosten pyörteissä ja voidaankin olettaa, että Tampereen lisäksi myös muissa Suomen kunnissa etsitään yhä aktiivisemmin uusia toimintatapoja. Tampereen kaupunki toimii edelläkävijänä ja muilla kunnilla on mahdollisuus ottaa mallia Tampereen toimintatavasta. Tilaaja-tuottajamallin lisäksi esimerkiksi palvelusetelit ja monituottajamallit ovat vaihtoehtoisia markkinasuuntautuneita toimintatapoja. Tämän tutkimuksen lähtökohtana on kuitenkin nimenomaan tilaaja-tuottajamallin soveltaminen julkisessa taloudessa ja tarkoituksena on Tampereen kaupungin esimerkin pohjalta kehittää seurantaa ja arviointia tilaaja-tuottajamallissa toisaalta asiakasvaikuttavuuden näkökulmasta ja toisaalta palvelutuo-

tannon kustannustehokkuuden näkökulmasta. Vaikuttavuuden näkökulmasta katsottuna keskeistä on palvelun vaikuttavuus ja laatu asiakkaalle eli *asiakslähtöinen* ajattelutapa. Kustannustehokkuuden näkökulmasta katsottuna taas korostuu palvelujen tuottaminen mahdollisimman kustannustehokkaasti.

1.2 Tutkimuksen tavoitteet ja rajaus

Tämän tutkimuksen tavoitteena on

- kehittää julkisen hallinnon tilaaja-tuottajamalliin soveltuva seuranta- ja arviointimittaristo ja testata sitä Tampereen kaupungin toimintamallissa sekä
- arvioida mittariston toimivuutta sille tutkimuksessa asetettävien kriteerien pohjalta.

Tutkimuksen aihealueena on julkisen hallinnon tilaaja-tuottajamallin seuranta ja arviointi. Tutkimuksen yleisongelmana on julkisen hallinnon tarve etsiä uusia toimintamalleja kustannustehokkaiden ja laadukkaiden palvelujen järjestämiseksi. Tämän tutkimuksen tutkimusongelma voidaan esittää tutkimuksen tavoitteisiin pohjautuen seuraavien tutkimuskysymysten muodossa:

- Kuinka julkisen hallinnon tilaaja-tuottajamallin toimivuutta voidaan seurata ja arvioida?
- Millainen seuranta- ja arviointimittaristo soveltuu tilaaja-tuottajamalliin?
- Kuinka seuranta- ja arviointimittaristo toimii Tampereen kaupungin toimintamallissa?

Tutkimuksen tavoitteen saavuttamiseksi kuvataan aluksi julkisen hallinnon siirtymistä kohti markkinasuuntautunutta ajattelutapaa, tilaaja-tuottajamallin lähtökohtia sekä Tampereen kaupungin tilaaja-tuottajamallista saatuja kokemuksia ja haasteita Tampereen kaupungilla. Tampereen kaupungilta saatujen kokemusten pohjalta kehitetään tilaaja-tuottajamalliin soveltuva seuranta- ja arviointimittaristo. Tässä tutkimuksessa kehitettävän mittariston avulla keskitytään kahteen tilaaja-tuottajamallissa olennaiseen näkökulmaan: *asiakslähtöiseen* ja *taloudelliseen* näkökulmaan. Mittaristolla mitataan tutkimuksessa palvelujen *kustannustehokkuutta* kunnan omassa palvelutuotannossa ja palvelujen *vaikuttavuutta*. Testauskohteena käytetään Tampereen kaupungin avopalvelujen tuotantoalueelle kuuluvia suun terveydenhuollon palveluja. Käsitteet kustannustehokkuus ja vaikuttavuus määritellään tutkimuksen luvussa 4.

Tässä tutkimuksessa keskitytään nimenomaan tilaaja-tuottajamallin soveltamiseen julkisessa taloudessa ja muut vaihtoehtoiset julkisessa hallinnossa sovellettavat toimintamallit (esimerkiksi palvelusetelit ja monituottajamallit) rajataan tutkimuksen ulkopuolelle. Lisäksi tutkimuksessa kehitettävällä seuranta- ja arviointimittaristolla mitataan tässä tutkimuksessa juuri kustannustehokkuutta ja vaikuttavuutta tilaaja-tuottajamallissa. Tutkimuksen ulkopuolelle rajataan muiden tekijöiden, kuten mallin eettisyyden tai politiikkaa edistävien tai heikentävien seikkojen, mittaaminen.

1.3 Tieteenfilosofinen lähtökohta ja metodologiset valinnat

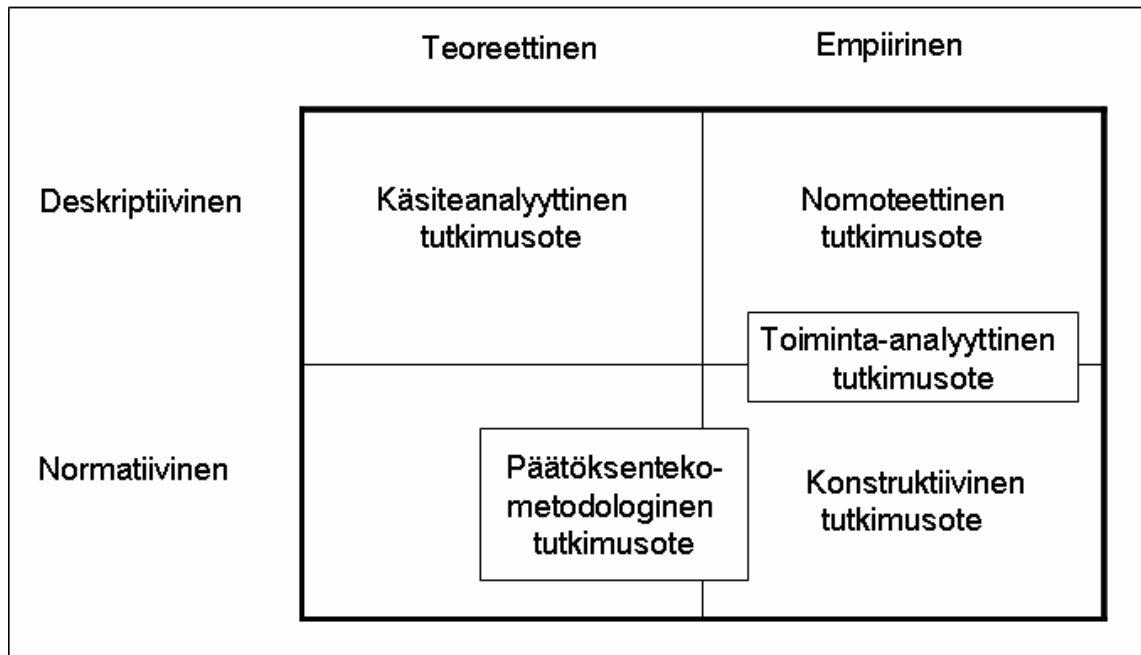
Burrell ja Morgan (1979) ovat jakaneet tieteenfilosofiset perusolettamukset neljään luokkaan: ontologiaan, epistemologiaan, ihmiskäsitykseen ja metodologiaan ja käsitelleet näitä olettamuksia subjektivismiin ja objektivismiin näkökulmista. Ontologia on oppi *todellisuuden* ja epistemologia taas oppi *tiedon* luonteesta. (Ks. esim. Burrell & Morgan, 1979.)

Ontologia voidaan jakaa realismiin ja nominalismiin. Objektivistiselle lähestymistavalle on tyypillistä realismi, jolla tarkoitetaan sitä, että todellisuus ei ole riippuvainen havainnoitsijasta. Subjektivistiselle lähestymistavalle taas on tyypillistä nominalismi, jonka mukaan havainnot riippuvat yksilön tajunnasta. Epistemologiassa näkökulma voi olla joko positivistinen (objektivistinen lähestymistapa) tai antipositivistinen (subjektivistinen lähestymistapa); positivismissa keskeistä on tiedon objektiivisuus ja antipositivismiin mukaan taas tieto perustuu kokemukseen ja on luonteeltaan subjektiivista. (Ks. Burrell & Morgan, 1979.) Ontologian osalta tässä tutkimuksessa on nähtävissä sekä realismin että nominalismin piirteitä: toisaalta todellisuus (esimerkiksi julkisen talouden muutospainet) ei ole riippuvainen havainnoitsijasta ja toisaalta taas esimerkiksi kunta-alalla työskentelevät ihmiset voivat kokea ja nähdä uudet toimintamallit keskenään hyvin eri tavoin. Toisen mielestä uusi toimintatapa voi olla ainut tapa vastata kunta-alan haasteisiin, ja toinen taas voi nähdä, ettei uudesta toimintamallista ole hyötyä. Epistemologian näkökulma on tässä tutkimuksessa siltä osin antipositivistinen, että tutkimuksessa tarkastellaan tähänastisia kokemuksia Tampereen kaupungin tilaaja-tuottajamallista ja nämä kokemukset ovat havainnoitsijasta riippuen subjektiivisia. Toisaalta etenkin tutkimuksen luvuissa 2 ja 4 pyritään objektivistiseen lähestymistapaan, kun käsitellään esimerkiksi tilaaja-tuottajamallin ja arvioinnin teorioita.

Ihmislunne voidaan ymmärtää joko determinismin tai voluntarismin näkökulmasta. Determinismi on tyypillistä objektivistiselle ja voluntarismi taas subjektivistiselle lähestymistavalle. Determinismin mukaan ihminen on tuote, jonka ympäristö on rakentanut ja voluntarismissa taas nähdään, että ihminen muokkaa ympäristöään. (Ks. Burrell & Morgan, 1979.) Tässä tutkimuksessa on piirteitä sekä determinismistä että volunta-

rismista. Toisaalta julkisen hallinnon muutospaineeet muokkaavat ihmistä toimimaan muutosten ehdoilla, ja toisaalta taas ihminen itse muokkaa ympäristöään esimerkiksi etsimällä uusia toimintamalleja.

Metodologiassa on kyse tutkimusotteen valinnasta. Neilimo ja Näsi (1980) ovat esitelleet neljä taloustieteiden tutkimusotetta: käsiteanalyttinen, nomoteettinen, päätöksentekometodologinen ja toiminta-analyttinen. Kasanen, Lukka ja Siitonen (1991) ovat lisänneet tähän jaotteluun vielä konstruktivisen tutkimusotteen. Kuviossa 1 on kuvattu tutkimusotteet Kasanen, Lukan ja Siitosen (1991, 317) mukaan.



Kuvio 1 Tutkimusotteet (Kasanen, Lukka & Siitonen. 1991, 317)

Kuviosta 1 nähdään, että tutkimusotteet voidaan jakaa deskriptiivisiin ja normatiivisiin tutkimusotteisiin. Käsiteanalyttinen ja nomoteettinen tutkimus ovat deskriptiivisiä eli kuvailevia tutkimusotteita. Kuvaileva tutkimus vastaa kysymyksiin, *miten on* ja *miksi on*. Päätöksentekometodologinen ja konstruktivinen tutkimus taas ovat luonteeltaan normatiivisia eli ne vastaavat kysymykseen *miten tulisi toimia*. (Ks. tutkimusotteisiin liittyen esim. Neilimo & Näsi, 1980.) Toiminta-analyttinen tutkimus on sekä deskriptiivistä että normatiivista. Lisäksi tutkimusotteet voidaan jakaa teoreettisiin ja empiirisiin tutkimuksiin, kuten kuviosta 1 nähdään.

Kasanen, Lukka ja Siitonen (1991, 316) määrittelevät liiketaloustieteen *konstrukttiivisen tutkimusotteen* seuraavasti:

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

Konstrukttiivisen tutkimuksen toimiminen käytännössä voidaan osoittaa kaksivaiheisella markkinatestillä. Konstruktiio läpäisee ensimmäisen vaiheen eli heikon markkinatestin, kun voidaan vastata myöntävästi kysymykseen ”Onko joku tulosvastuullinen yritysjohtaja ollut valmis käyttämään konstruktiota omassa päätöksenteossään?”. Toinen vaihe eli vahva markkinatesti vaatii myöntävät vastaukset kysymyksiin ”Ovatko tulosvastuullisten yksikköjen taloudelliset tulokset parantuneet konstruktion käyttöönoton jälkeen? Ovatko taloudelliset tulokset parempia niissä vertailukelpoisissa yrityksissä, jotka käyttävät konstruktiota?”. Kasanen ym. luonnehtivat jo heikkoa markkinatestiä erittäin tiukaksi testiksi. (Ks. Kasanen ym. 1991, 306.)

Tämä tutkimus on luonteeltaan normatiivinen ja empiirinen. Tutkimusta voidaan pitää perustellusti pääosin konstrukttiivisena, sillä Tampereen kaupungin tilaaja-tuottajamalliin kehitettävää seuranta- ja arviointimittaristoa voidaan pitää innovatiivisena ja teoreettisesti perusteltuna ratkaisuna ongelmaan, joka on käytännön kannalta relevantti. Lisäksi mittariston soveltumista testataan käytännössä, kun sitä sovelletaan Tampereen kaupungin toimintamallissa suun terveydenhuollon palveluihin. Seuranta- ja arviointimittaristoa myös arvioidaan sille tutkimuksessa asetettavien kriteerien pohjalta, ja sen voidaan osoittaa toimivan myös Tampereen kaupunkia laajemmalti eri organisaatioissa julkisessa taloudessa. Konstruktiivisen tutkimuksen lisäksi tutkimuksesta on löydettävissä myös käsitteanalyttisen tutkimuksen piirteitä esimerkiksi luvusta 2, jossa kuvataan julkisen hallinnon teoreettisia lähtökohtia ja luvusta 4, jossa käsitellään osittain teoriaan pohjautuen seurannan ja arvioinnin lähtökohtia julkisessa hallinnossa.

1.4 Tutkimusaineisto

Tutkimuksen teoriaosuuksissa käsitellään julkisen hallinnon siirtymistä kohti markkinasuuntautunutta ajattelutapaa, tilaaja-tuottajamallia ja tuotteistusta, kokemuksia Tampereen kaupungin toimintamallista sekä seurantaan ja arviointiin liittyviä lähestymistapoja. Teoriaosuuksien lähdeaineistona on käytetty lähinnä tilaaja-tuottajamalliin, tuotteistamiseen ja arviointiin liittyvää kirjallisuutta. Lähdeaineistona on käytetty myös

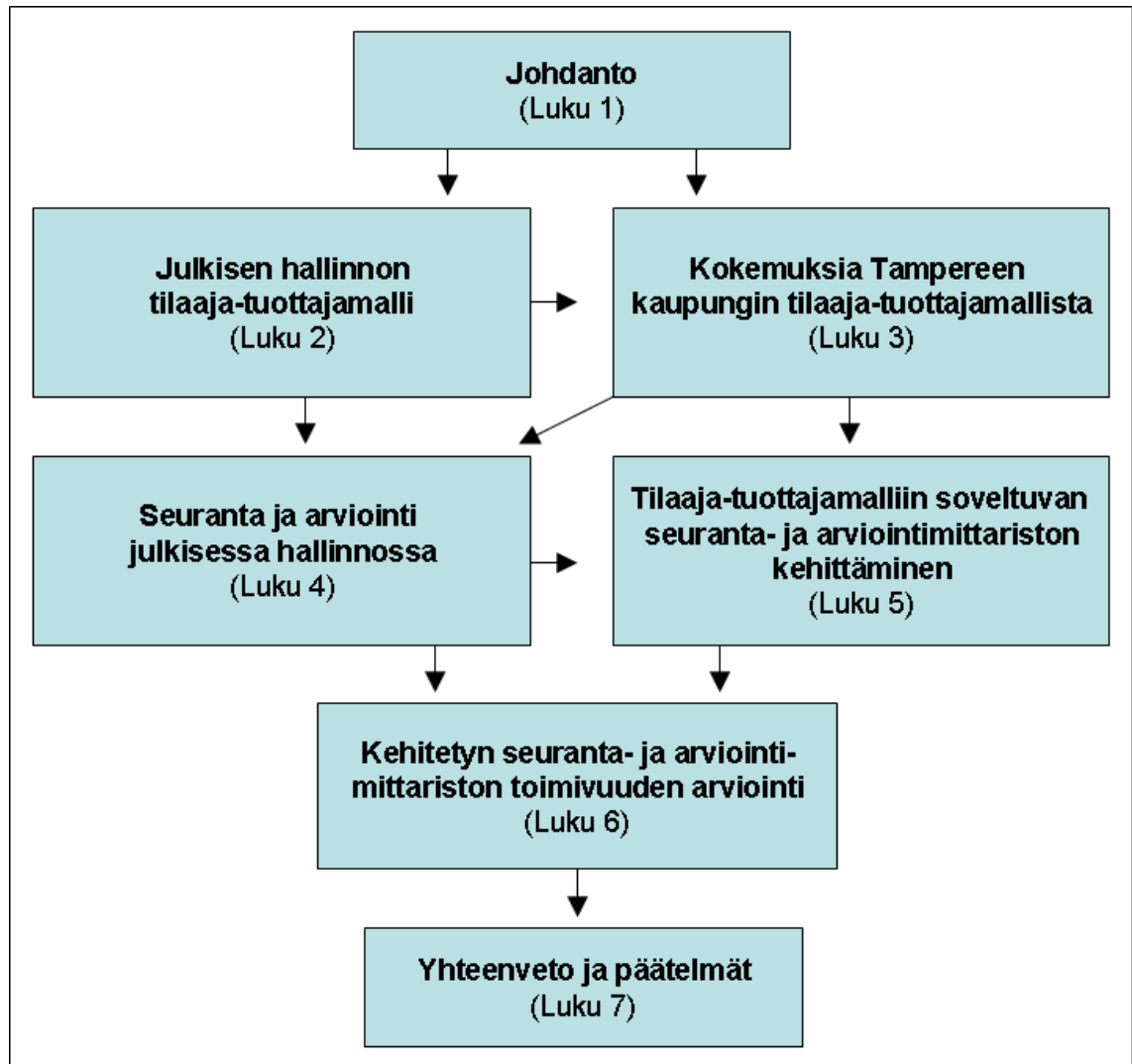
lakeja. Kirjallisuus on suurimmaksi osaksi suomenkielistä. Mukana on myös englanninkielisiä lähdeteoksia. Lähdeaineistona on käytetty lisäksi ajankohtaisia artikkeleita Tampereen kaupungin toimintamalliin ja talouteen liittyen sekä materiaalia Tampereen kaupungin internetsivuilta.

Empiirisessä osassa testataan tutkimuksessa kehitettävää seuranta- ja arviointimittaristoa Tampereen kaupungin toimintamallissa. Tutkimuksen empiirisen osuuden aineistona on käytetty Tampereen kaupungin tilinpäätöstä 2007 sekä talousarvioita vuosille 2008 ja 2009. Lisäksi empiirisen osuuden aineistona on käytetty Tampereen kaupungin avopalvelujen tuotantoalueella suun terveydenhuollon palveluissa touko-kesäkuussa 2008 tehtyä asiakastyytyväisyyskyselyä sekä ylihammaslääkäri Eeva Torppa-Saarisen haastattelua ja Tampereen kaupungin internetsivujen materiaalia.

Tutkimus pohjautuu osittain myös tutkijan omiin havaintoihin, sillä tutkija on toiminut vuosina 2005–2008 taloussuunnittelijana Tampereen kaupungilla ja tehnyt Kuntaliiton Acta-sarjassa julkaistun edellisen pro gradu -tutkielmansa samasta aihepiiristä. Myös tätä tutkielmaa käytetään käsillä olevan tutkimuksen lähdeaineistona.

1.5 Tutkimuksen rakenne

Tutkimuksen rakenne ja lukujen kytkeytyminen toisiinsa on kuvattu kuviossa 2.



Kuvio 2 Tutkimuksen rakenne

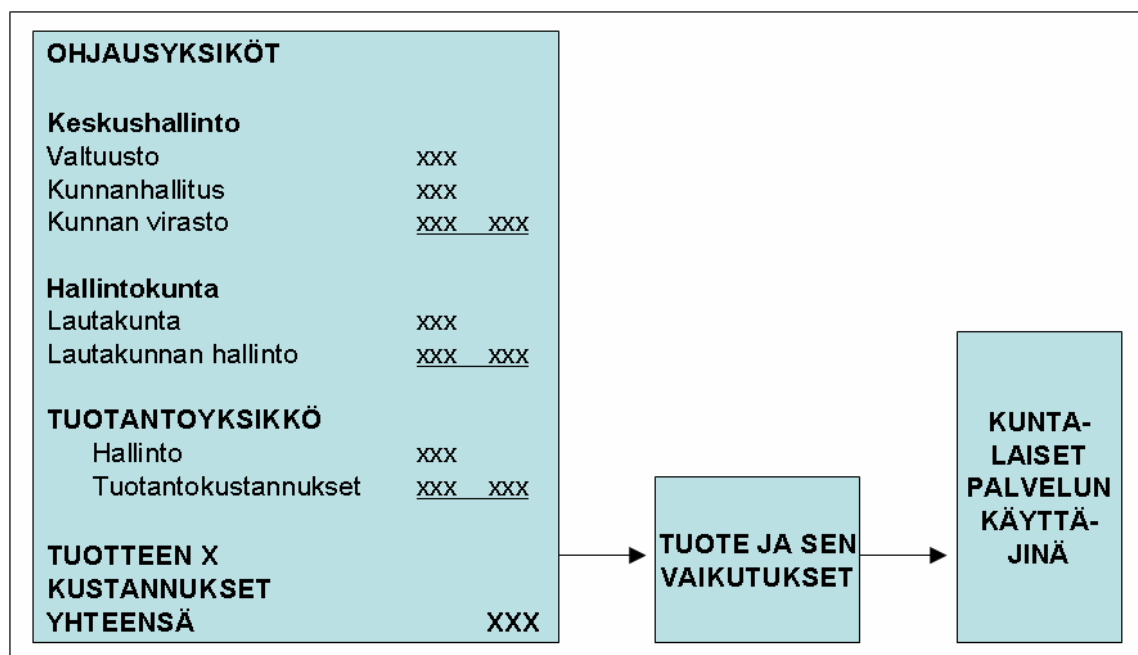
Johdannossa esitellään tutkimuksen taustaa ja tarkoitusta, asetetaan tutkimuksen tavoitteet ja rajaukset sekä kuvataan tutkimuksen tieteenfilosofinen lähestymistapa, metodologiset valinnat, tutkimusaineisto ja tutkimuksen rakenne. Luvussa 2 kuvataan julkisen hallinnon tilaaja-tuottajamallin lähtökohtia sekä tuotteita ja tuotteistamista tilaaja-tuottajamallin perustana. Luvussa 3 esitellään kokemuksia Tampereen kaupungin tilaaja-tuottajamallista ja käsitellään tulevaisuuden haasteita Tampereen kaupungilla sekä seuranta- ja arviointia kehittämisen perustana. Luvussa 4 keskitytään seurannan ja arvioinnin lähtökohtiin julkisessa hallinnossa sekä määritellään, mitä käsitteillä *kustannustehokkuus* ja *vaikuttavuus* tarkoitetaan tässä tutkimuksessa ja käsitellään kustannustehokkuuden ja vaikuttavuuden mittaamista. Luvut 3 ja 4 toimivat perustana

luvulle 5, jossa kehitetään tilaaja-tuottajamalliin soveltuva seuranta- ja arviointimittaristo ja testataan sen toimivuutta Tampereen kaupungin suun terveydenhuollon palveluissa. Luvussa 6 seuranta- ja arviointimittaristolle asetetaan kriteerit, joiden pohjalta mittaristoa arvioidaan. Luku 7 sisältää yhteenvedon ja päätelmät sekä katsauksen jatkotutkimusmahdollisuuksiin.

2 JULKISEN HALLINNON TILAAJA-TUOTTAJAMALLI

2.1 Kohti markkinasuuntautunutta ajattelutapaa

Kuntatalouden ohjaus on perinteisesti perustunut niin sanottuun hierarkkiseen toimintatapaan. Hierarkkisessa toimintatavassa keskeistä on se, että kunta tuottaa palvelunsa itse. Kallio, Martikainen, Meklin, Rajala ja Tammi (2006, 19) ovat kuvanneet tutkimuksessaan *Kaupungit tilaajina ja tuottajina – Kokemuksia ja näkemyksiä Jyväskylän, Tampereen ja Turun toimintamallien uudistushankkeista* kunnan hierarkkista toimintamallia ennen tilaaja-tuottajamallin kuvaamista, jotta voidaan ymmärtää, mikä kuntatalouden ohjauksessa muuttuu, kun kunta siirtyy palvelutuotannossaan hierarkkisesta toimintatavasta tilaaja-tuottajamallin soveltamiseen. Myös tässä tutkimuksessa kuvataan kunnan hierarkkista mallia tilaaja-tuottajamallin ymmärtämiseksi. Kunnan hierarkkinen toimintatapa on havainnollistettu kuviossa 3.



Kuvio 3 Hierarkkinen toimintatapa (Kallio, Martikainen, Meklin, Rajala & Tammi 2006, 20)

Kallion ym. (2006, 19) mukaan kunnan hierarkkisessa toimintatavassa tulee kiinnittää huomiota seuraavaan neljään seikkaan tilaaja-tuottajamallin ymmärtämiseksi: tuotanto, ohjausprosessi, tuotteet ja tuotteiden kustannusvaikuttavuus. Palvelut tuotetaan hierarkkisessa mallissa kunnan omana palvelutuotantona. Tuotantoa ohjaavat hierarki-

assa ylempällä tasolla olevat toimijat. Kuviossa 3 on kuvattu tämä hierarkkinen asetelma, ja kuvioista nähdään, että ohjausyksiköt ohjaavat tuotannon toimintaa. Toiminta perustuu ohjausprosessiin: ylempi toimija voi ohjauksen välineiden, kuten talousarvion ja säädösten, avulla ohjata alempaa toimijaa. Ohjausta hoidetaan resurssiohjauksella, jossa ensinnäkin pyritään kohdentamaan ”oikeamääräiset ja oikealaatuiset resurssit” ja toiseksi pyritään ohjaamaan ”resurssien oikea käyttö”. Ohjaavat yksiköt osoittavat talousarviossa tuotannolle määrärahat tuotannontekijä-/ menolajeittain. Esimerkiksi koulujen opetussuunnitelmilla taas voidaan säätää resurssien käyttöä toiminnan aikana. (Ks. Kallio ym. 2006, 19–21.)

Tuotteet ja tuotteiden vaikuttavuus eivät ole kunnan hierarkkisessa toimintamallissa päällimmäisenä toimijoiden ajattelussa, vaan määrärahojen jakaminen perustellaan resurssitarpeilla. Kuvioista 3 nähdään, että tuote ja sen vaikutukset ovat seurausta hierarkkisesta mallista eivätkä ne ole toiminnan lähtökohtana. (Kallio ym. 2006, 21.)

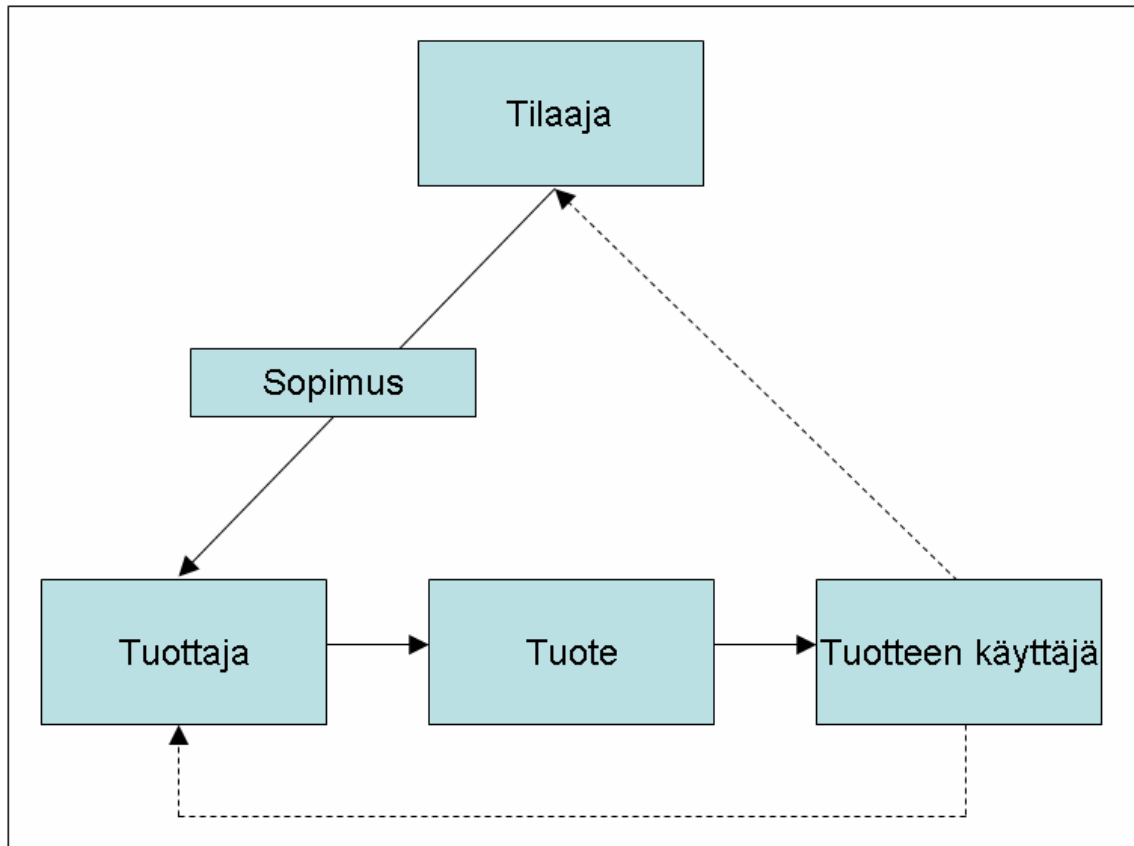
Kuviossa 3 tuotteen kokonaiskustannukset muodostuvat ohjausyksiköiden kustannuksista ja tuotantokustannuksista. Kallion ym. (2006, 22) mukaan tuotteiden nimeämiseen ja tuotteiden kustannusten laskemiseen ei ole kunnan omassa tuotannossa voimakkaita kannustimia. Siirryttäessä kohti markkinasuuntautunutta ajattelumallia, kuten tilaaja-tuottajamallia, tuotteiden nimeäminen ja tuotteiden kustannusten laskenta nousevat keskeiseen asemaan.

Markkinasuuntautuneessa ajattelutavassa luovutaan kunnan hierarkkisesta toimintatavasta. Kunnan oman palvelutuotannon rinnalla nähdään olevan kilpailijoita, yksityisiä palveluntuottajia. Kun esimerkiksi väestö lisääntyy ja ikääntyy, ja väestörakenne muuttuu, täytyy myös kunnan palvelutuotannon uudistua. Jotta kuntalaisille pystytään turvaamaan laadukkaat palvelut, on kuntien etsittävä toimintatapoihinsa uusia ratkaisua. Asiakkaiden laatuvaatimukset lisääntyvät ja markkinoille tulee uusia palveluntuottajia. Kuntien on pärjättävä palvelujen tuottamisen kilpailussa, minkä vuoksi niiden on myös pyrittävä löytämään kustannustehokkaita ratkaisuja palvelujen tuottamiseksi. Tilaaja-tuottajamalli on esimerkki uudesta toimintatavasta, jonka avulla on mahdollista saavuttaa kustannustehokkaita ratkaisuja palvelujen tuottamisessa ja järjestämisessä. Seuraavaksi keskitytään julkisen hallinnon tilaaja-tuottajamallin lähtökohtiin.

2.2 Tilaaja-tuottajamallin lähtökohtia

Julkisen hallinnon tilaaja-tuottajamallissa asiakaslähtöisyys ja asiakkaille järjestettävät palvelut ovat keskeisessä asemassa. Hierarkkisessa toimintatavassa ohjausprosessin keskiössä ovat resurssit, joihin määrärahat käytetään. Tilaaja-tuottajamallissa taas ratkaisevassa asemassa ovat palvelut, joita määrärahoilla järjestetään asiakkaille.

Palvelut voidaan tuottaa joko kunnan oma palvelutuotantona tai ostaa yksityisiltä palveluntuottajilta. Kuviossa 4 on kuvattu tilaaja-tuottajamallin peruselementit.



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

Tilaaja-tuottajamallin peruselementit ovat kuvion 4 mukaisesti *tilaaja*, *tuottaja*, *sopimus* (tilaajan ja tuottajan välillä), *tuote* ja *tuotteen käyttäjä*. Tilaajan tehtävänä on tilata tuottajilta palveluita asiakkaiden tarpeiden tyydyttämiseksi. Kunnan oman palvelutuotannon lisäksi palveluja voidaan tilata muilta palveluntuottajilta kuten yksityisillä markkinoilla toimivilta palveluntuottajilta, kolmannen sektorin toimijoilta tai toisilta kunnilta. Tilaajan asiantuntemus on mallissa ratkaisevassa asemassa; tilaajan tulee osata ensinnäkin tilata lain edellyttämät palvelut ja toiseksi muut sellaiset palvelut, joilla vastataan kysyntään ja asiakkaiden tarpeisiin. Tilaajan tehtäviä ovat esimerkiksi (Lillrank & Haukkapää-Haara 2006, 15):

- Toimia hankintatoimen ammattilaisena,
- arvioida, kilpailuttaa ja tehdä tilauksia ja
- valvoa tilauksien noudattamista.

Tuottajan tehtävänä taas on tuottaa palvelut asiakkaille. Tuottajan keskeisiä funktioita tilaaja-tuottajamallissa ovat esimerkiksi seuraavat (vrt. Lillrank & Haukkapää-Haara 2006, 15):

- Oikeus itsenäiseen päätöksentekoon oman organisaation toiminnassa ja hallinnassa,
- oikeus päättää, miten käytetään hyvä tulos, joka on ansaittu omalla toiminnalla,
- tuotannollinen tehokkuus ja
- markkinaorientoituneisuus.

Tilaaaja ja tuottaja solmivat keskenään palvelusopimuksen. Sopimuksessa määritetään palvelut, jotka tilaaja sitoutuu tuottajalta tilaamaan ja jotka tuottaja sitoutuu tuottamaan. Lisäksi sopimuksissa määritellään tilattavien ja tuotettavien palvelujen määrä ja laatuvaatimukset. Sopimuksissa voidaan myös määritellä tuottajalle kannustimia kehittää toiminnan tehokkuutta ja laatua (Lillrank & Haukkapää-Haara 2006, 21).

Sopimusohjauksessa keskeisessä asemassa on tuote, jolla tilaaja ja tuottaja käyvät keskenään kauppaa. Tuote on yleensä palvelukokonaisuuden osa, esimerkiksi päivähoitossa alle kolmevuotiaiden päivähoitopäivä. Sopimuksessa voidaan sopia joko laajoista palvelukokonaisuuksista tai yksittäisistä tuotteista. Tuotteistaminen eli palvelukokonaisuuksien pilkkominen palasiksi on tärkeää, jotta nähdään, mistä tuotteen kustannukset syntyvät ja kuinka paljon resursseja käytetään yksittäisen tuotteen tuottamiseen. Tuotteen käyttäjä on kuvion 4 mukaisesti yksi tilaaja-tuottajamallin peruselementti. Tuotteen käyttäjä eli asiakas (esimerkiksi kuntalainen) kuluttaa palveluja ja tuotteita ja näyttää kulutuksellaan tilaajalle ja tuottajalle, millaisia palveluja tarvitaan. Asiakaslähtöisyys on tilaaja-tuottajamallin ydin: tarkoituksena on järjestää asiakkaille heidän tarvitsemiaan palveluja. Kallio ym. (2006, 23) toteavat, että olennaista mallissa on kuntalaisen näkökulmasta se, että kuntalaiset saavat verovarojensa vastineeksi (*value for money*) ne palvelut, jotka ovat kunnan vastuulla, ja toissijaista taas on se, kuka palvelut tuottaa.

Lillrank ja Haukkapää-Haara (2006, 14–15) lisäävät tilaaja-tuottajamallin keskeiseksi toimijaksi *toimeksiantajan*, jota ei ole erikseen mainittu tilaaja-tuottajamallin peruselementeissä kuviossa 4. Toimeksiantajan rooli on keskeinen, sillä toimeksiantaja määrittää toiminnan taloudelliset raamit. Toimeksiantajana voi olla esimerkiksi kunta, valtio tai vakuutusyhtiö. Esimerkiksi terveydenhuollossa toimeksiantajat määrittelevät tavoitteet ja niihin tarvittavat resurssit. Toimeksiantaja osoittaa tilaajatehtävän tilaajataholle (esimerkiksi kunnan tilaajaorganisaatiolle), jonka tehtävänä taas on toteuttaa toimeksiantajan asettamat tavoitteet niihin varattujen resurssien puitteissa huomioiden muun muassa terveystaloudelliset prioriteetit. Toimeksiantajan lisäksi kuvioon 4 voidaan vielä lisätä *toiminnan säätelijät*, jotka luovat toiminnan normatiivisen ympäristön esi-

merkiksi eettisiä periaatteita ja hyväksyttäviä menetelmiä säätelemällä. (Ks. Lillrank & Haukkapää-Haara 2006, 14–15.)

Vaikka tilaaja-tuottajamallin perusidea on yksinkertainen, asettaa sen soveltaminen kunnassa kuitenkin monenlaisia haasteita: kuka on tilaaja, kuka on tuottaja, millaisista tuotteista palvelusopimuksessa sovitaan ja mitä palveluja asiakkaat tarvitsevat. Asiakkaan tarpeisiin vastaaminen ei ole yksiselitteistä. Tätä kuvaa kuviossa 4 olevat katkovii- vanuolet tuotteen käyttäjästä tilaajaan ja tuottajaan. (Ks. Kallio ym. 2006, 23–24.) Jotta asiakkaan tarpeisiin voitaisiin vastata mahdollisimman hyvin, vaatii tilaaja-tuottajamallissa toimiminen jatkuvaa toiminnan seuranta- ja arviointia. Tämä tutkimus pyrki auttamaan tähän haasteeseen vastaamisessa tutkimuksessa kehitettävän seuranta- ja arviointimittariston avulla.

2.3 Tuotteet ja tuotteistus tilaaja-tuottajamallin perustana

Tuotteet ovat sopimusohjauksen perustana tilaaja-tuottajamallissa. *Palvelulla, tuotteella ja palvelutuotteella* tarkoitetaan osittain samoja asioita. Tässä yhteydessä on syytä määritellä, mitä näillä käsitteillä ymmärretään tässä tutkimuksessa.

Palvelun määrittelyminen on haastavaa, sillä palvelut ovat usein aineettomia ja ihmiset kokevat ne hyvin subjektiivisesti. Grönroosin (2000, 53) mukaan suurimmalle osalle palveluista on löydettävissä neljä peruspiirrettä, jotka ovat:

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

Asiakkaan kokemuksella on suuri merkitys määriteltäessä palvelun tasoa. Eri asiakkaat voivat kokea saman palvelun hyvin eri tavoin: toisen mielestä palvelu voi olla laadukasta, kun taas toisen mukaan se täyttää vain juuri ja juuri minimivaatimustason. Grönroos (2000, 52) määrittelee palvelun käsitettä useiden tutkijoiden määritelmien pohjalta ja päättyy seuraavaan määritelmään:

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

Tässä tutkimuksessa käsitellään julkisen hallinnon tilaaja-tuottajamallia ja huomion kohteena ovat kunnan tuottamat ja järjestämät palvelut. Tähän tutkimukseen soveltuen palvelu määritellään tässä yhteydessä Grönroosin (2000, 53) neljän palvelun peruspiirteen pohjalta seuraavasti (ks. Kolehmainen 2007, 37):

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

Lisäksi tässä tutkimuksessa otetaan huomioon se, että palvelua pidetään ikään kuin yläkäsitteenä tuotteelle ja palvelu voi muodostua useasta tuotteesta. Palvelu on tuotetta laajempi käsite. Esimerkiksi kunnan mielenterveyspalveluja kuluttava asiakas voi saada hoitotarpeen arvioinnin, käyntejä psykologilla ja käyntejä lääkärillä – mielenterveyspalvelujen hoitoketju koostuu useasta tuotteesta, tässä tapauksessa hoitotarpeen arvioinnista ja käynneistä psykologin ja lääkärin vastaanotolla. Opiskelijaterveydenhuollon palveluun taas voi sisältyä hammashoitoa, lääkärin vastaanottokäyntejä ja laboratorio-käyntejä. Opiskelijaterveydenhuoltopalvelu koostuu siis useista eri tuotteista.

Tuotteen ja palvelutuotteen käsitteitä käytetään tässä tutkimuksessa toistensa synonyymeinä. Tuote voi olla osa palvelukokonaisuutta. Tuote voi olla myös sama asia kuin palvelu. Holma ja Lahtinen (1995, 35) määrittelevät tuotteen käsitteen seuraavalla tavalla:

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

Holman ja Lahtisen määritelmän mukaan tuote on useimmiten sama asia kuin palvelu. Tässä yhteydessä tuote määritellään asiakkaan saaman palvelukokonaisuuden osaksi. Tuote voi olla tämän tutkimuksen mukaan myös sama asia kuin palvelu kuten Holman ja Lahtisen (1995, 35) määritelmässä, mutta tämän tutkimuksen mukaan palvelukokonaisuus muodostuu useimmiten useasta yksittäisestä tuotteesta. Esimerkiksi lääkärin vastaanottokäynti opiskelijaterveydenhuollossa on yksi tuote. Suun terveydenhuollossa taas yksi toimenpide (esimerkiksi hampaan reiän paikkaaminen) on yksi tuote.

Tilaaja-tuottajamallin toimimiseksi palvelut on tuotteistettava. Tuotteistuksesta voidaan käyttää käsitteitä *tuotteistus* ja *tuotteistaminen*, joilla tarkoitetaan samaa asiaa niin yleisesti kuin tässäkin tutkimuksessa. Tuotteistaminen on palvelujen pilkkomista osiin, joille voidaan määritellä suorite ja laskea hinta. Tuotteiden määrittely ja tuotteiden hintojen laskenta parantavat tuotanto-organisaation tietämystä sen omasta toiminnasta ja lisäävät kustannustietoisuutta. Oman toiminnan tuntemus ja kustannus-

tietoisuus taas antavat mahdollisuuksia kehittää toimintaa ja tehostaa tuotantoa. Tuotteistamisen tavoitteena on vastata asiakkaiden tarpeisiin. Palvelujen tuotteistuksessa on kyse esimerkiksi seuraavasta (Holma 1998, 7):

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

Tässä tutkimuksessa tuotteistus määritellään vastaavalla tavalla kuin tutkijan aikaisemmassa, samaa aihepiiriä käsittelevässä tutkimuksessa *Tuotteistus ja kustannuslaskenta tilaaja-tuottajamallissa – Tuotekohtaisten kustannuslaskentamallien kehittäminen Tampereen kaupungin tuotantoyksikölle* (Kolehmainen 2007, 33):

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

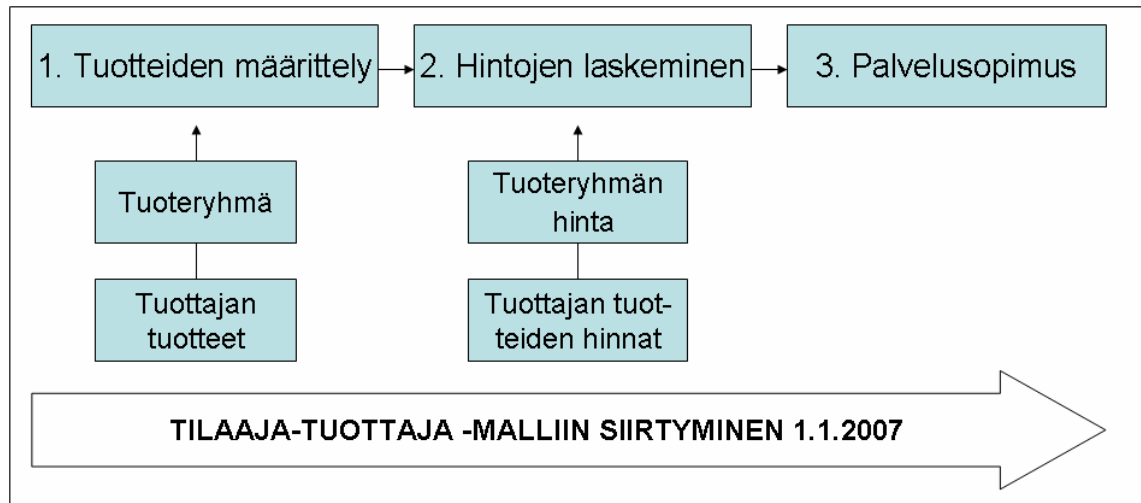
Määritelmässä on huomioitu molemmat tässä tutkimuksessa kehitettävässä tilaaja-tuottajamallin seuranta- ja arviointimittaristossa keskeiset näkökulmat eli vaikuttavuus (asiakkaan tarpeet) ja kustannustietoisuus. Tuotteistamisessa ja tilaaja-tuottajamallissa yleisesti on siis tämän tutkimuksen mukaan laajasti ymmärrettynä samat tavoitteet.

Tuotteistusprosessit vaihtelevat eri organisaatioissa ja esimerkiksi kunnan sisällä eri tuotantoyksiköissä. Tuotteistamisesta on kuitenkin löydettävissä tiettyjä seikkoja, jotka ovat tuotteistamisessa keskeisiä. Tuotteistusprosessin vaiheet voidaan määritellä esimerkiksi seuraavalla tavalla (Kivistö 2003, 107):

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

Tuotteistaminen etenee yleensä tuotteiden määrittelystä tuotteen hinnan laskentaan. Kunnan sisäisessä tilaaja-tuottajamallissa tuotteistamistyöryhmissä voi olla tuotantoyksikön lisäksi mukana esimerkiksi kustannuslaskennan osaajia avustamassa tuotteiden hintojen laskennassa. Tuotteistamista voidaan osittain tehdä myös yhteistyössä tilaaja-

organisaation kanssa; tilaajan kanssa voidaan määrittää esimerkiksi sitä, millaisiksi kokonaisuuksiksi tuotteita paketoidaan palvelusopimuksia varten. Kunnan sisäisessä tilaaja-tuottajamallissa tuotteistuksella voidaan nähdä olevan samat tavoitteet (asiakkaan tarpeiden tyydyttäminen) kuin tuotteistuksessa yleisestikin. Tilaaja-tuottajamallissa tuotteistamisessa voi kuitenkin olla mukana tiettyjä erityispiirteitä. Kuviossa 5 on kuvattu tilaaja-tuottajamalliin soveltuva tuotteistusprosessi, joka on kehitetty Tampereen kaupungille ennen kaupungin siirtymistä tilaaja-tuottajamallin käyttöön.



Kuvio 5 Tilaaja-tuottajamalliin soveltuva tuotteistusprosessi (vrt. Kolehmainen 2007, 69)

Kuviossa 5 esitetty tuotteistusprosessi on kehitetty Tampereen kaupungille, joka siirtyi tilaaja-tuottajamalliin 1.1.2007. Kuviossa 5 esitettyä tuotteistusprosessia voidaan soveltaa myös muissa kaupungeissa, joissa ollaan parhaillaan siirtymässä tilaaja-tuottajamallin käyttöön. Kuviossa 5 nähdään, että tuotteiden määrittelyyn sisältyy erikseen *tuottajan tuotteiden* ja *tuoteryhmän* määrittely. Tuottajan tuotteella tarkoitetaan *tuotantoyksikön tuottamaa tuotetta* ja tuoteryhmällä taas *kokonaisuutta, johon sisältyy useita tuottajan tuotteita*. Myös hintojen laskenta toteutetaan tuotteistusprosessissa sekä erikseen yksittäisille tuotteille että koko tuoteryhmälle. Käytännössä tuoteryhmän hinta on tuoteryhmään kuuluvien tuotteiden hintojen summa. (Kolehmainen 2007, 69–70.)

Kuviossa 5 nähdään, että tuotteet sisältyvät palvelusopimukseen. Tilaaja ja tuottaja voivat sopia keskenään, että palvelusopimuksessa määritellään vain tuoteryhmät, jotka tuottaja sitoutuu tuottamaan ja jotka tilaaja sitoutuu tuottajalta tilaamaan. Sopimuksissa voidaan sopia esimerkiksi hammashuollon palvelujen ja perhetyön palvelujen tuoteryhmien tilaamisesta ja tuottamisesta tietyllä hinnalla. Molemmat tuoteryhmät sisältävät useampia tuottajan tuotteita, joiden tuottaminen on tuotannon vastuulla. Tilaaja tilaa tilaajan kokonaisuuden eli tuoteryhmän. (Kolehmainen 2007, 69–70.)

Tuotantoyksikön tehtävänä on pilkkoa tuoteryhmä tuotteiksi asiakaslähtöisten palvelujen tuottamiseksi ja oman toimintansa kustannustietoisuuden lisäämiseksi. Palvelusopimuksen liitteenä voidaan esittää jommankumman sopijaosapuolen halutessa myös tuottajan tuotteet ja niiden hinnat. Tilaaja voi haluta nämä näkyviin sopimukseen esimerkiksi siksi, että jatkossa tilaaja voi vertailla kunnan oman palvelutuotannon hintoja yksityisten palveluntuottajien tarjoamiin palveluihin. Tuottajan tuotteiden esille tuominen palvelusopimuksissa lisää kunnan oman palvelutuotannon tuotteistuksen läpinäkyvyyttä.

3 KOKEMUKSIA TAMPEREEN KAUPUNGIN TILAAJA-TUOTTAJAMALLISTA

3.1 Uuden toimintamallin jalkautuminen Tampereen kaupungille

Vuonna 2002 käynnistettiin Tampereen kaupungilla toimintamallin uudistus, jonka tavoitteena on (*Tampereen kaupungin uusi toimintamalli 2007-*, 3):

- Vahvistaa poliittista päätöksentekoa,
- tehostaa palvelutuotantoa ja
- vahvistaa strategista johtamista.

Tampereen kaupunginvaltuusto on hyväksynyt 29.1.2003 kaupungin konsernirakenteen ja konsernihallinnon uudistusperiaatteet, joihin pohjautuu myös tilaaja-tuottajamallin käyttöönotto. Kaupunginhallitus teki 15.12.2003 päätöksen kaupungin toimintamallin uudistamisen linjauksista ja uudistuksen aikataulusta. Tässä päätöksessä todettiin, että kaupungin toimintamallin kehittämistä jatketaan tilaaja-tuottaja -ajattelun pohjalta ja uuteen toimintamalliin siirrytään vuoden 2007 alusta alkaen. Kaupungin strategiseen johtamisjärjestelmään liittyen kaupunginvaltuusto päätti 11.6.2003 pormestariin siirtymisestä 1.1.2007. (Ks. *Tampereen kaupungin uusi toimintamalli 2007-*, 2.)

18.5.2005 Tampereen kaupunginvaltuusto päätti tilaaja-tuottajamalliin siirtymisestä kaikissa kaupungin toiminnoissa 1.1.2007. Samalla päätettiin, että tilaajalautakuntina aloittavat 1.1.2007 seuraavat kuusi lautakuntaa: lasten ja nuorten palveluiden lautakunta, osaamis- ja elinkeinolautakunta, toimintakykyä ja terveyttä edistävien palveluiden lautakunta, sivistystä ja elämänlaatua edistävien palveluiden lautakunta, ikäihmisten palveluiden lautakunta ja yhdyskuntapalveluiden lautakunta. (*Toimintamallin uudistus, kaupunginvaltuuston päätös 18.5.2005.*)

Tampereen kaupungin väkiluku 31.12.2008 oli 209 552 (Tilastokeskus, 2009). Tilaaja-tuottajamallin käyttöönotto Tampereen kokoisessa, Suomen kolmanneksi suurimmassa, kaupungissa kaikilla kaupungin toimialoilla on merkittävä askel julkisen hallinnon kehittämisessä koko Suomen kuntakentässä. Uuden toimintamallin käyttöönotto on haastavaa ja ongelmallistakin, mutta se tarjoaa uudenlaisia näkökulmia kunta-alan toimintaan ja osoittaa sen, että uusia toimintamalleja on etsittävä kunta-alan kehittämiseksi.

3.2 Saavutetut hyödyt ja haitat

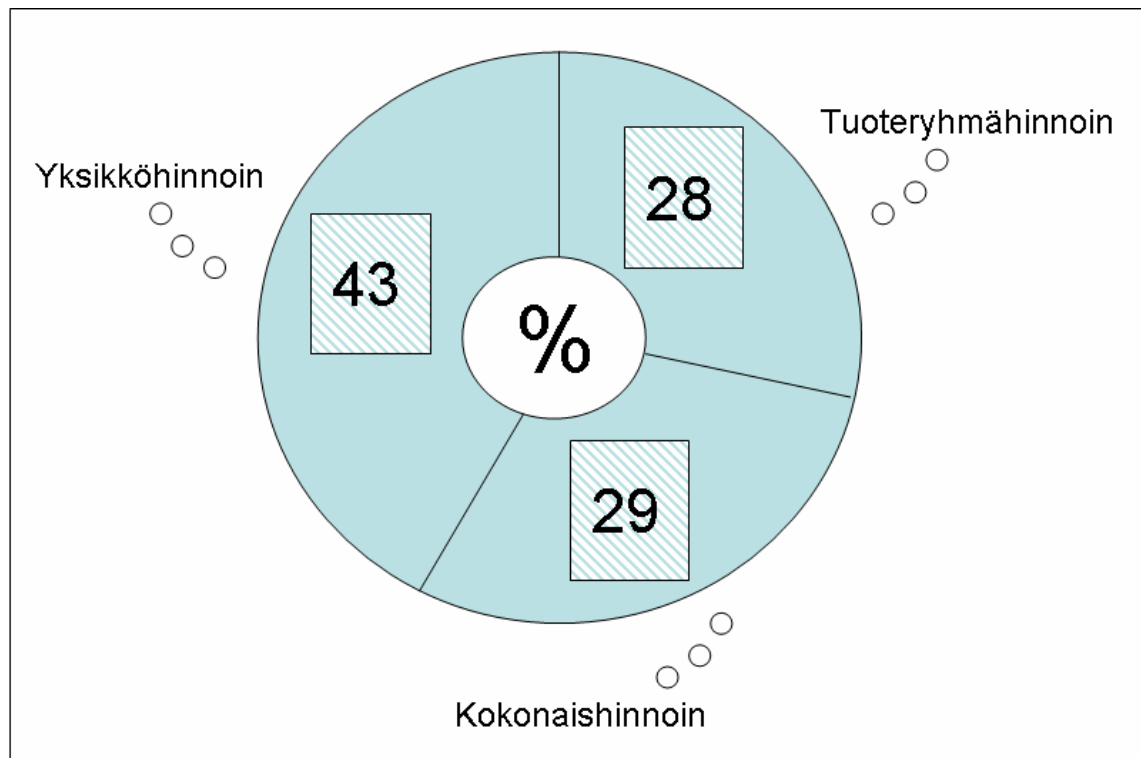
Tampereen kaupungilla tuli vuoden 2008 lopussa täyteen kaksi vuotta tilaaja-tuottajamallissa toimimisesta kaupungin kaikilla toimialoilla. Koko kaupunki siirtyi tilaaja-tuottajamallin soveltamiseen 1.1.2007, mutta myös ennen tätä kaupungilla on ollut tilaaja-tuottaja -pilottihankkeita. Yhdyskuntapalveluissa tilaaja-tuottajamallia on sovellettu Tampereen kaupungilla vuodesta 2004 alkaen ja päivähoidossa ja perusopetuksessa taas vuoden 2005 alusta alkaen. Jo 1990-luvun puolessa välissä Tampereen kaupungilla on esitetty uudistussuunnitelma, joka perustuu tilaaja-tuottajamalliin. Uudistus jäi tuolloin kuitenkin toteutumatta, koska puolueet ja ammattiyhdistysliikkeet vastustivat sitä voimakkaasti. (Ks. Kallio ym., 2006.) Tässä luvussa käsitellään niitä kokemuksia, joita tilaaja-tuottajamallista on tähän saakka saatu Tampereen kaupungilla sekä eritellään mallin mukanaan tuomia hyötyjä ja haittoja.

Kallion ym. (2006) tekemässä tilaaja-tuottajamallin kokemuksia käsittelevässä tutkimuksessa on haastateltu Tampereen kaupungin taloushallinnon palvelukeskuksen, teknisen toimen ja päivähoidon ja perusopetuksen edustajia keväällä 2005. Tuolloin heillä kaikilla on ollut samansuuntaisia ajatuksia tilaaja-tuottajamallista: kustannustietoisuuden lisääntyminen, toiminnan tehostuminen ja prosessiajattelun mukanaan tuoma joustavuus. Haastatelluilla on ollut myös samantyyllisiä huolenaiheita tilaaja-tuottajamalliin liittyen. Yksi huolenaihe oli se, että kehittämistyö vaatii resurssointia, mikä taas lisää kustannuksia. (Kallio ym. 2006, 176.) Kuitenkin juuri kehittämistyön seurauksena syntyvä uusi toimintamalli mahdollistaa merkittäviä kustannussäästöjä. Vaikka kustannukset hetkellisesti lyhyellä aikavälillä joillakin toimialoilla nousisivatkin, on pitkällä aikavälillä toimintaprosessien tehostumisen myötä mahdollista saada merkittäviä säästöjä esimerkiksi henkilöstökuluissa.

Yksi selkeä mallin mukanaan tuoma hyöty on tuotteistaminen; tuotteistuksen seurauksena palvelujen kustannuksiin on alettu kiinnittää yhä enemmän huomiota. Kun palvelut on tuotteistettu tuotteiksi, joilla tilaaja ja tuottaja käyvät keskenään kauppaa, on mietittävä tuotteiden hintoja: tilaaja voi ostaa palvelun kaupungin oman tuotannon lisäksi myös ulkopuoliselta palveluntuottajalta. Malli on tuonut mukanaan kaupungin toimintamalliin markkinasuuntautuneen ajattelutavan.

Palvelujen tuotteistamisella tarkoitetaan sitä, että määritellään palvelun sisältöä, pilkotaan palveluita osiin tuotteiksi ja lasketaan näille tuotteille hinnat. Esimerkiksi kotihoidon palvelu voidaan erotella vanhusväestölle ja muulle väestölle annattaviin palveluihin ja edelleen esimerkiksi kotipalvelukäynneiksi, joilla ei ole mukana lääkäriä tai sairaanhoitajaa ja kotisairaanhoidon käynneiksi, joilla taas on mukana lääkäri tai sairaanhoitaja.

Aamulehdessä 23.4.2008 käsitellään palvelujen tuotteistamista ja hinnoittelua. Uutisessa (*Miten palveluista tehdään tuotteita?*, Aamulehti 2008, 9a) on esitetty kuvion 6 mukainen piirakkakuvio.



Kuvio 6 Tilauksen jakautuminen Tampereella vuonna 2008 (*Miten palveluista tehdään tuotteita?*, Aamulehti 2008, 9a)

Kuviossa 6 on kyse siitä, kuinka tilaus vuonna 2008 jakautui Tampereen kaupungin tilaaja-tuottajamallissa yksikkö-, tuoteryhmä- ja kokonaishinnoin tilattaviin tuotteisiin. Kuvioista nähdään, että vuonna 2008 Tampereen kaupungin palveluista 43 prosenttia ostettiin yksikköhinnoin, 28 prosenttia tuoteryhmähinnoin ja 29 prosenttia kokonaishinnoin. Yksikköhinnoittelussa on päästy tarkemmalle tasolle kuin tuoteryhmähinnoittelussa, ja tuoteryhmähinnoittelu taas on kokonaishinnoittelua tarkempaa hinnoittelua. Kun tuotteet ovat yksikköhinnoiteltuja, on laskettu hinta jokaiselle yksittäiselle tuotteelle erikseen. Tuoteryhmä taas koostuu useasta yksittäisestä tuotteesta. Tuoteryhmähintaan on niputettu yksittäisten tuotteiden hinnat. Esimerkiksi perusterveydenhuollon vastaanotto toiminta on tuoteryhmä, joka koostuu erilaisista käynneistä. Tuoteryhmähinta on koko vastaanotto toiminnan hinta. Kokonaishinta on edelleen tuoteryhmähintaa ylemmällä tasolla; esimerkki kokonaishintaisesta palvelusta voisi olla ikäihmisten kotihoito (ks. *Miten palveluista tehdään tuotteita?*, Aamulehti 2008, 9a). Koska vasta alle puolet Tampereen kaupungin palveluista ostettiin vuonna 2008 yksikköhinnoin, on tuotteiden hintojen laskennassa ollut edelleen haasteita ja kehitettävää. Toisaalta tulee

muistaa myös se, että tilaukset voidaan tehdä esimerkiksi tuoteryhmätasolla ja yksikköhintojen laskentaa taas voidaan tehdä lähinnä tuotannon tarpeita ja tehostamista varten. Kuitenkin perusteellinen tuotteistus tarkoittaa palvelujen pilkkomista yksittäisiksi tuotteiksi ja hinnan laskemista kullekin tuotteelle.

Aamulehden artikkelin *Miten palveluista tehdään tuotteita?* (2008, 9a) mukaisesti esimerkiksi ikäihmisten palveluihin sisältyvä kotihoito on ostettu vuoden 2008 sopimuksessa kokonaishinnalla, joka on noin 25,2 miljoonaa euroa. Ikäihmisten palvelujen perusteellinen tuotteistus on erittäin tärkeää ja ajankohtaista, sillä ikäihmisten osuus väestöstä kasvaa koko ajan. Jotta palvelutaso voidaan turvata ja palveluja on riittävästi, tulee tarkoin määrittää esimerkiksi se, millaisiin toimintoihin ikäihmisten kotihoidossa kuluu tällä hetkellä paljon varoja, kuinka toimintaa mahdollisesti kaupungin sisällä voitaisiin tehostaa ja kuinka suuri osuus palveluista kannattaa ja on mahdollista tuottaa kaupungin omana tuotantona ja kuinka suuri osuus taas ostetaan ulkopuolisilta palveluntuottajilta.

Tilaaaja-tuottajamallin mukanaan tuomat hyödyt liittyvät suurelta osin tuotteistukseen: palvelujen laatuun ja kustannustehokkuuteen kiinnitetään entistä enemmän huomiota ja kaupungin omaa tuotantoa on entistä paremmin mahdollista verrata yksityisten palveluntuottajien tarjoamiin palveluihin. Lisäksi julkiseen hallintoon saadaan tilaaaja-tuottajamallin myötä markkinasuuntautunut ajattelutapa, jossa kiinnitetään huomiota toiminnan tehokkuuteen.

Markkinasuuntautuneen ajattelutavan jalkautuminen julkiseen organisaatioon tuo mukanaan myös haasteita ja haittoja. Tilaaaja-tuottajamallin myötä luotuja markkinoita julkisen organisaation sisällä pidetään keinotekoisina; tavoitteena ei ole voiton maksimointi kuten yritysmaailmassa vaan asiakaslähtöisten ja kustannustehokkaiden palvelujen tuottaminen. Lisäksi laadun ja kustannustehokkuuden määrittely on haastavaa. Yhtenä häiritsevä tekijänä voidaan pitää myös sitä, että uusi ajattelutapa tuo mukanaan myös henkilöstön muutosvastarintaa ja työmotivaatio-ongelmia. Tampereen kaupunki on toiminut Suomessa edelläkävijänä tilaaaja-tuottajamallin laajamittaisessa soveltamisessa, joten Tampereen kaupunkia voidaan pitää ”koekaniinina”. Vähäisten kokemusten ja vähäisen kaupunkien välisen vertailtavuuden vuoksi tilaaaja-tuottajamallin hyödyistä ja haitoista ei vielä ole kokonaisvaltaista näkemystä.

Tilaaaja-tuottajamallissa tilaaajan asiantuntemus on merkittävässä asemassa. Tilaaaja osoittaa tuotannolle tilauksen ja määrittää budjetin, jonka rajoissa tuotannon on tuotettava palvelut, vaikka malli perustuu lähtökohtaisesti sopimusohjaukseen. Kaupungin oma tuotanto tuottaa palvelut pääasiassa juuri kaupungille, ja tämän vuoksi tuotannolla ei myyjän asemassaan ole varaa valita asiakkaitaan.

Tampereen kaupungin tuotanto-organisaation avopalvelujen tuotantoalueella on eletty niukkuudessa. Aamulehden artikkelissa *Avohoitopalvelujen budjetti kaipaa 1,3 miljoonaa euroa* (Aamulehti 2008, 9b) käsitellään sitä, kuinka palvelutuotantoa on

supistettava, jos tuotanto ei saa lisää määrärahoja. Kaupungilla on myös lakiin perustuva velvoite tuottaa palveluja. Avopalvelujen tuotantojohtaja Heikki Lähti viittaa artikkelissa lainsäädäntöön ja toteaa, että liian vähäinen määräraha voi näkyä esimerkiksi asiakasjonoina. Artikkelista nähdään, että määrärahojen riittävyyden kanssa on haasteita. Toisaalta artikkelista tulee esille myös se, että tuotanto on sisäistänyt velvollisuutensa tuottaen palvelut tilaajan osoittaman tilauksen puitteissa. Tähän viittaa esimerkiksi tuotantojohtajan näkemys siitä, että palvelutuotannossa on tehtävä karsintaa. (Ks. *Avohoitopalvelujen budjetti kaippaa 1,3 miljoonaa euroa*, Aamulehti 2008, 9b.)

3.3 Tulevaisuuden haasteita Tampereen kaupungilla

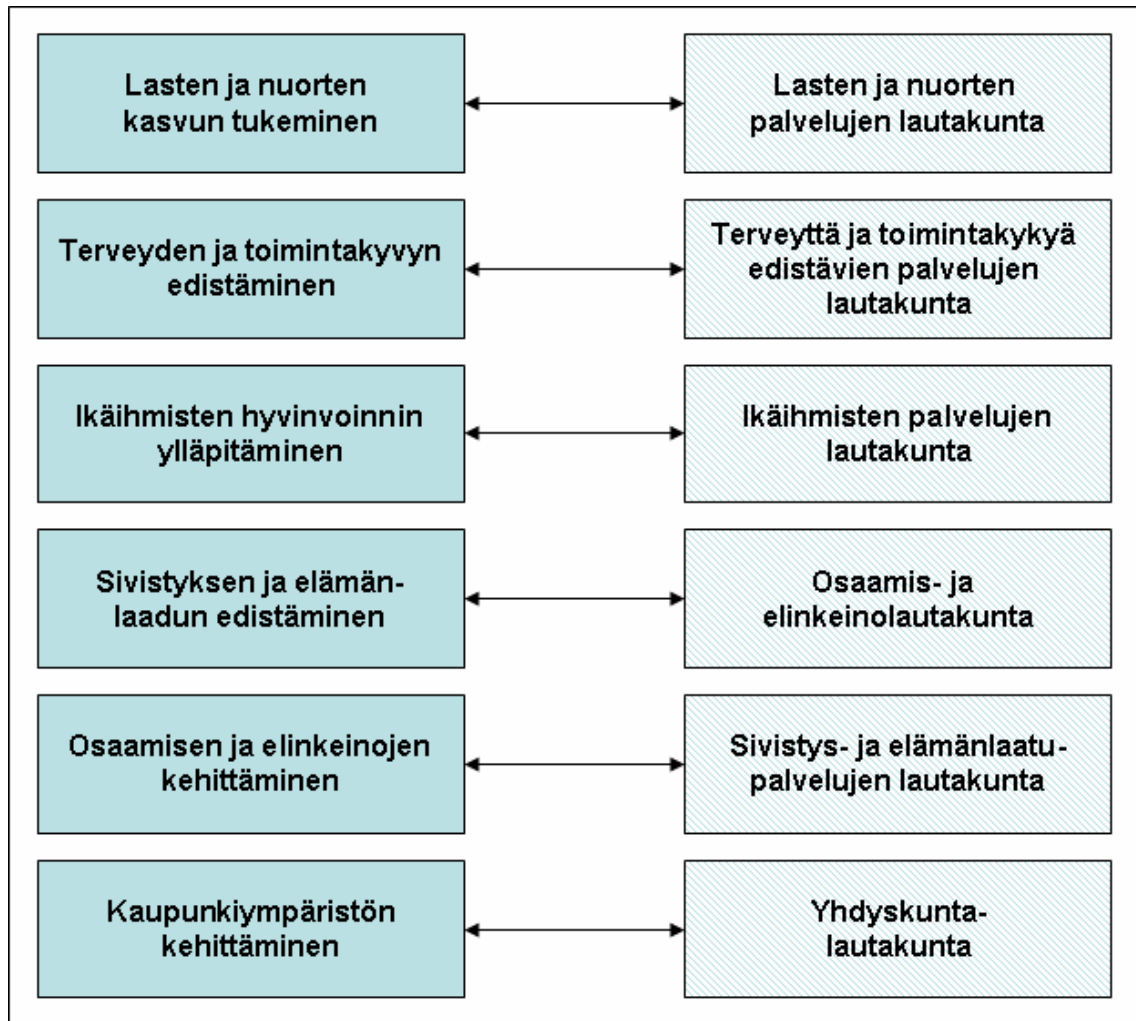
Tampereen kaupungilla pidettiin 2.2.2009 kaupunginvaltuuston tulevaisuusseminaari, jossa käsiteltiin toimintaympäristön haasteita (ks. *Kaupunkistrategian uudistaminen*, Tampereen kaupunki, 2009). *Toimintaympäristön haasteet – Tausta-aineistoa Tampereen strategiatyön ja taloussuunnittelun pohjaksi* -raporttiin (Tampere 2.2.2009) on listattu Tampereen kaupungilla nähtävissä olevia toimintaympäristön muutoksia. Muutokset on jaettu kuuteen ryhmään: sosiaaliset ja yhteiskunnalliset, taloudelliset, ympäristöön liittyvät, kulttuuriset, teknologiset ja poliittiset muutokset. Sosiaalisten ja yhteiskunnallisten muutosten osalta tarkastellaan väestöön, muuttoliikkeeseen, terveyteen, hyvinvointiin ja turvallisuuteen liittyviä muutoksia ja haasteita. Taloudellisiin muutoksiin taas kuuluvat raportissa elinkeinorakenne, työllisyys, työvoiman saatavuus ja kuntatalous. Ympäristöön liittyviin muutoksiin on listattu kaupunkirakenne, maankäyttö, asuminen, liikenne, ilmastonmuutos ja ympäristön tila. Kulttuuriset muutokset sisältävät tutkimuksen ja koulutuksen sekä elämäntavat ja arvot, teknologisissa muutoksissa on teknologian kehitys ja poliittisissa muutoksissa demokratia sekä kestävä kehitys ja muut arvovalintoja sisältävät teemat. (Ks. *Toimintaympäristön haasteet – Tausta-aineistoa Tampereen strategiatyön ja taloussuunnittelun pohjaksi*, Tampere 2.2.2009.)

Seuraavaksi listataan osa raportissa esiin tuoduista ajankohtaisista muutoksista Tampereen kaupungilla (ks. *Toimintaympäristön haasteet – Tausta-aineistoa Tampereen strategiatyön ja taloussuunnittelun pohjaksi*, Tampere 2.2.2009). Muutoksen kohdalla on kerrottu, mihin ryhmään muutos raportissa kuuluu:

- Väestö: ”Väestön määrä kasvaa keskimäärin 1 200 asukkaalla vuodessa.”
- Väestö: ”Ikäihmisten määrä kasvaa voimakkaasti.”
- Muuttoliike: ”Muuttoliike saattaa hidastua lähivuosina taantumana vuoksi.”
- Muuttoliike: ”Ulkomainen muuttovoitto ja ulkomaalaisten määrä kasvavat.”
- Hyvinvointi: ”Köyhien määrä lisääntyy.”
- Työllisyys: ”Työllisten määrä suhteessa muuhun väestöön pienenee.”
- Työllisyys: ”Työttömyys alkaa jälleen kasvaa.”
- Työvoiman saatavuus: ”Kaupungin henkilöstön eläköityminen kiihtyy.”
- Työvoiman saatavuus: ”Työvoimapula pahenee pitkällä aikavälillä.”
- Kuntatalous: ”Verotulot vähenevät.”
- Kuntatalous: ”Toimintamenot kasvavat.”
- Liikenne: ”Autoliikenteen määrät kasvavat erityisesti pääväylillä.”
- Ilmastonmuutos: ”Sään ääri-ilmiöt yleistyvät, ilmastonmuutoksen hillintä vaatii ponnistuksia ja aiheuttaa kustannuksia.”
- Tutkimus ja koulutus: ”Tampereen houkuttelevuus koulutuskaupunkina säilyy.”
- Teknologian kehitys: ”Tekninen kehitys mahdollistaa uudet tuottavammat toimintatavat.”
- Demokratia: ”Suora osallistuminen tukee entistä enemmän valmistelua ja päätöksentekoa sekä palveluiden kehittämistä.”

Näiden ajankohtaisten muutosten pohjalta on raportissa listattu Tampereen kaupungin haasteita ydinprosesseittain. Ydinprosesseja on Tampereen kaupungilla kuusi kuten näitä ydinprosesseja vastaavia lautakuntiakin. Lautakunnat vastaavat ydinprosesseista ja niihin kuuluvien palvelujen järjestämisestä kuntalaisille. Tilaajayksiköiden tehtävänä taas on valmistella lautakunnissa päätettävät asiat ja vastata käytännön tasolla palvelujen tilaamisesta. Kullekin ydinprosessille on oma tilaajayksikkönsä. (Ks. esim. *Terveiden ja toimintakyvyn edistäminen*, Tampereen kaupunki, 2009.)

Kuviossa 7 on kuvattu Tampereen kaupungin kuusi ydinprosessia ja niitä vastaavat lautakunnat.



Kuvio 7 Ydinprosessit ja lautakunnat Tampereen kaupungilla

Kuviossa 7 on kuvattu Tampereen kaupungin kuusi ydinprosessia: lasten ja nuorten kasvun tukeminen, terveyden ja toimintakyvyn edistäminen, ikäihmisten hyvinvoinnin ylläpitäminen, sivistyksen ja elämänlaadun edistäminen, osaamisen ja elinkeinoiden kehittäminen sekä kaupunkiympäristön kehittäminen. Tampereen kaupungilla nähtävissä olevia haasteita ydinprosessittain ovat seuraavat (ks. *Toimintaympäristön haasteet – Tausta-aineistoa Tampereen strategiayön ja taloussuunnittelun pohjaksi*, Tampere 2.2.2009):

- Lasten ja nuorten kasvun tukeminen:
 - ”Lapsiperheiden tukeminen ja ongelmien ennaltaehkäisy hyvin toimivilla peruspalveluilla,
 - lapsiperheiden köyhyyden lisääntymisen huomioon ottaminen,

- lastensuojelutarpeen kasvuun vastaaminen,
 - palveluverkon sopeuttaminen lasten ja nuorten määrän muutoksiin,
 - lainsäädännöstä tuleviin uusiin velvoitteisiin vastaaminen, esim. kehitysvammaisten lasten ja nuorten palvelut sekä neuvola- ja terveydenhuolto-palvelut ja
 - asiakaslähtöinen palvelujen kehittäminen perinteiset organisaatio-/tuotantorajat ylittäen.”
- Terveyden ja toimintakyvyn edistäminen:
 - ”Väestörakenteen muutokset, erityisesti ikääntyvien määrän kasvu: palvelurakenteen muutokset, teknologian hyödyntäminen, ennaltaehkäisevä toiminta,
 - väestöryhmien välisten hyvinvointierojen kasvu: terveyden ja yhteisöllisyyden edistäminen, päihde- ja mielenterveysongelmien ennaltaehkäisy, yhdenvertaisuutta tukeva palvelurakenne (mm. perustason vahvistaminen, työllisyydenhoito), osallisuuden tukeminen, esteettömyys,
 - taloustilanteen heikentyminen: toimeentulotuki yksityistalouksilla, palvelujen kehittäminen kustannusvaikuttavuuden mukaisesti, palvelurakenteen muutokset, erikoissairaanhoidon menojen kasvun hillitseminen ja
 - lainsäädännön muutokset: palvelujen järjestämisvelvollisuuden laajeneminen, mm. vammaispalvelulaki, uusi terveydenhuoltolaki.”
- Ikäihmisten hyvinvoinnin ylläpitäminen:
 - ”Ikäihmisten määrän voimakas kasvu,
 - palvelurakenteen muutos laitoshoidosta kotona asumisen tukemiseen ja tehostettuun palveluasumiseen,
 - asiakas- ja potilasvirtojen sekä palvelu- ja hoitoketjujen kokonaisuuden hallinta,
 - ikäihmisten palvelutarpeisiin tasapuolisesti vastaavat ja kustannustehokkaat palvelut,
 - uuden hoivateknologian ja apuvälineiden käyttöön ottaminen,
 - palveluverkko- ja tilakysymykset,
 - Koukkuniemen alueen sekä muiden asuin- ja hoitoyksiköiden kehittäminen painottaen kodinomaisuutta ja elämänkaariasumista,
 - vanhustyön houkuttelevuuden lisääminen ja
 - palvelurakenteen ja toimintatapojen muuttaminen vastaamaan kasvavaa ikäihmisten palvelutarvetta; tämä edellyttää myös ajattelutavan ja asenteiden muutosta.”

- **Sivistyksen ja elämälaadun edistäminen:**
 - ”Tamperelaisten yhteisöllisyyden vahvistaminen tarjoamalla mielekkäitä vapaa-ajan ympäristöjä,
 - Tampereen vetovoimaisuuden säilyttäminen kulttuuri- ja liikuntakaupunkina,
 - hyvinvoinnin edistäminen kulttuurin ja liikunnan keinoin, mukaan lukien näiden palveluiden saavutettavuuden (taloudellinen, fyysinen jne.) varmistaminen,
 - palvelujen kehittäminen vastaamaan kulttuurien ja kuntalaisten kulttuuritaustojen moninaistumista ja
 - asiakaslähtöinen palvelujen kehittäminen yli perinteisten organisaatio- ja tuotantorajojen.”

- **Osaamisen ja elinkeinojen kehittäminen:**
 - ”Globaali kilpailu osaajista, yrityksistä ja investoinneista,
 - alueiden merkityksen kasvu yritysten kilpailutekijänä,
 - osaamisen ja oppimisen merkityksen korostuminen,
 - väestörakenteen muutos,
 - jatkuva teknologinen muutos,
 - työttömyyden ja samanaikaisen työvoimapulan hoitaminen,
 - elinkeinoelämän ja koulutuksen yhteistyö,
 - tamperelaisen korkeakoulutuksen resurssien turvaaminen lainsäädännön muutostilanteissa ja
 - kansainvälisyyden painoarvon lisääminen koulutuksessa.”

- **Kaupunkiympäristön kehittäminen:**
 - ”Varautuminen kaupunkiseudun voimakkaaseen kasvuun; riittävän kaavavarannon varmistaminen,
 - tiiviin ja monipuolisen kaupunkiseudun suunnittelu yhtenä kokonaisuutena: keskustan sekä aluekeskusten elinvoima ja palvelut, riittävän virkistysaluevaraukset ja viherverkosta huolehtiminen,
 - ajoneuvoliikenteen voimakas kasvu,
 - ilmastomuutoksen torjunta ja siihen sopeutuminen: rakentamisen ja liikenteen energiatehokkuuden merkittävä parantaminen, hulevesien hallinta ja käsittely,
 - joukkoliikenteen kehittäminen: juna- ja ratikkaliikenteen kehittäminen osaksi seudun joukkoliikennettä,
 - kevyenliikenteen olosuhteiden parantaminen: ydinkeskustan polkupyöräily- ja kevyenliikenteen reittien kehittäminen,

- liikenneturvallisuuden lisääminen,
- uusien rakentamisalueiden vaatimat kuntateknikan investoinnit: kaupunki joutuu osallistumaan myös yleisen liikenneverkon kehittämiseen, kasvu lisää myös kunnossapidettävien alueiden määrää ja
- asukkaiden kasvavat laatuvaatimukset.”

Näiden haasteiden pohjalta tulee lähteä kehittämään Tampereen kaupungin toimintamallia, jotta haasteisiin pystyttäisiin vastaamaan entistä paremmin. Esimerkiksi hyvinvoinnin osalta väestöryhmien välisten erojen kasvu asettaa suuria haasteita: päihde- ja mielenterveysongelmia tulisi pyrkiä ennaltaehkäisemään ja ihmisten osallisuutta tukemaan. Lapsiperheissä köyhyys lisääntyy ja ikäihmisten palvelujen osalta haasteena taas on ikäihmisten määrän merkittävä kasvu ja sen myötä esimerkiksi houkuttelevuuden lisääminen vanhustyössä. (Ks. *Toimintaympäristön haasteet – Taustaineistoa Tampereen strategiatyön ja taloussuunnittelun pohjaksi*, Tampere 2.2.2009.) Kaupungin toimintamallin kehittäminen vaatii kokonaisvaltaista näkemystä. Vain yhteen haasteeseen ei voida keskittyä muiden kustannuksella, vaan samanaikaisesti tulee huomioida esimerkiksi hyvinvoinnin osalta kaikki nähtävissä olevat haasteet. Tilaajalautakunnilla on suuri vastuu oikeanlaisten palvelujen tilaamisessa kuntalaisten hyvinvoinnin edistämiseksi.

Taloustilanteen heikentyminen asettaa merkittäviä haasteita. Kuntataloudessa on haasteena toiminnan tehostaminen, sillä esimerkiksi Tampereen kaupungilla verotulot ovat vähenemässä jo vuonna 2009 merkittävästi. Tampereen kaupungin verotulojen vähenemistä käsitellään Aamulehden 5.2.2009 uutisessa *Taantuman kuoppa yllätti vakavaraisen Tampereen*. Verotuloja saadaan Tampereen kaupungilla vuoden 2009 aikana noin 45 miljoonaa euroa arvioitua vähemmän. Uutisessa kerrotaan, että jo vuoden 2009 aikana Tampereen kaupunki velkaantuu lisää 106 miljoonalla eurolla, mikä on yli kaksinkertainen määrä siihen nähden, mihin syksyllä laaditussa talousarviossa on varauduttu. Taantuman seurauksena kaupungin verotulot ovat vähenemässä niin paljon, että nykyisen 18 prosentin sijaan tuloveroprosentin tulisi olla 19,5. Veroprosenttia ei kuitenkaan voida nostaa kesken vuoden, joten kaupungilla on mietittävä sopeutusohjelma, joka koostuu muista toimenpiteistä: säästötoimet, lisälaina ja kaupungin omaisuuden myynti. (Ks. *Taantuman kuoppa yllätti vakavaraisen Tampereen*, Aamulehti 2009, etusivu.)

3.4 Seuranta ja arviointi kehittämisen perustana

Julkisen hallinnon toimintamallin kehittämisessä on tärkeää, että nykyinen tilanne ymmärretään hyvin ja sitä osataan arvioida eri näkökulmista. Seurannalla ja arvioinnilla on merkittävä rooli kehittämistyön perustana. Seurantaa ja arviointia voidaan toteuttaa erilaisen mittaristojen ja mittareiden avulla, ja tässä tutkimuksessa kehitetään yksi vaihtoehtoinen seuranta- ja arviointimittaristo julkisen hallinnon tilaaja-tuottajamalliin. Mittaaminen on monille yrityksille ja nykyään myös julkisen hallinnon organisaatioille ratkaiseva tekijä toiminnan kehittämisessä. Neilimo ja Uusi-Rauva (2005, 301) käsittelevät sitä, kuinka mittaaminen vaikuttaa parhaimmillaan työyhteisöön myönteisesti ja se:

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

Mittaaminen on organisaation johtamista. Se on tärkeää ja luo edellytyksiä toiminnan kehittämiselle. Mittareiden hyödyntäminen on keskeisessä asemassa seurannassa ja arvioinnissa. Tämän vuoksi on tärkeää, että mittarit osataan asettaa oikein. Meyerin (2002, 78) mukaan suorituskyvyn (*performance measurement*) mittaamisessa on keskeistä ymmärtää mittareiden ”use-it-and-lose-it principle”. Tällä tarkoitetaan sitä, että kun vanhat mittarit alkavat heikkenemään (*running down*), organisaatioiden tulee etsiä uusia mittareita suorituskykynsä mittaamiseen. Mittarin heikentymisellä tarkoitetaan sitä, että sillä ei enää saada mitattua haluttua asiaa parhaalla mahdollisella tavalla, vaan tarvitaan uusi ja monipuolisempi mittari. Uusia mittareita on etsittävä esimerkiksi organisaation ympäristön muutosten seurauksena. (Ks. Meyer 2002, 78.) Kunta-alan toimintaympäristössä on parhaillaan käynnissä suuria muutoksia, joten myös mittareiden on sopeuduttava muuttuviin olosuhteisiin.

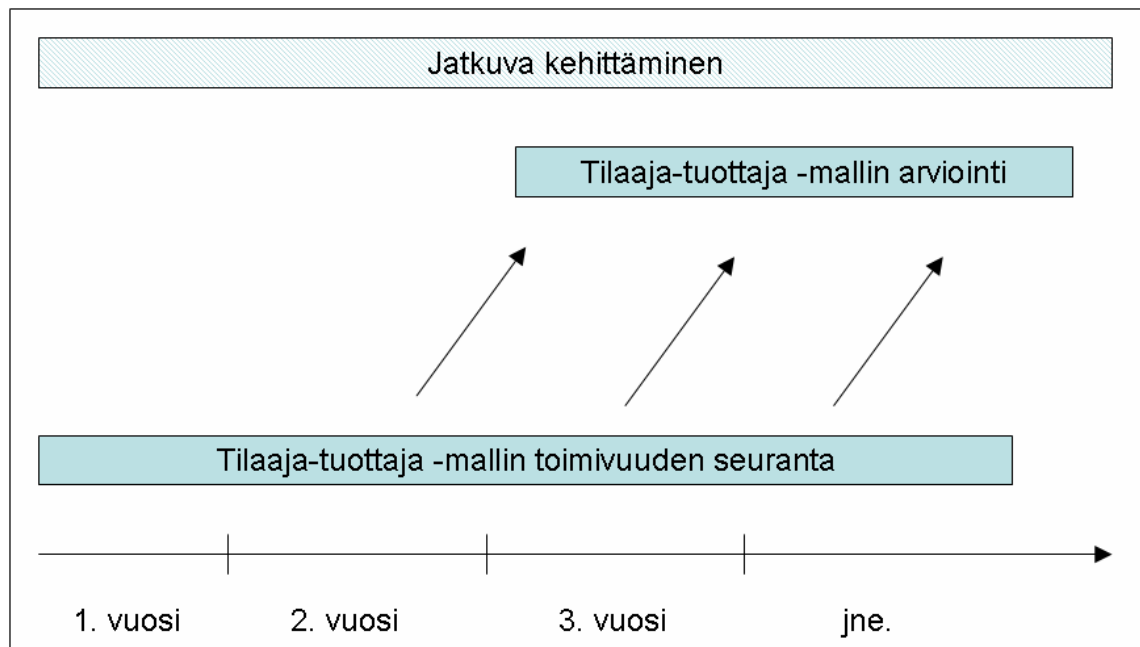
Seuraavassa luvussa käsitellään seurantaa ja arviointia tilaaja-tuottajamallissa ja luvussa kuusi kehitetään seuranta- ja arviointimittaristo, joka soveltuu juuri esimerkiksi luvussa 3.3 käsiteltyjen haasteiden mittaamiseen. Mittariston avulla pyritään mittaamaan nimenomaan kunnan oman tuotannon kustannustehokkuutta, jonka seuranta ja arviointi ovat taantumavaiheessa ja resurssien niukentuessa – esimerkiksi verotulojen ja työvoiman vähetessä – erittäin tärkeää. Lisäksi mittariston avulla pyritään mittaamaan asiakasvaikuttavuutta: ihmisten terveyden ja hyvinvoinnin lisääntymistä ja laadukkaiksi

koettujen palvelujen saatavuutta. Asiakslähtöisyys on tilaaja-tuottajamallin ydin, ja sen vuoksi taantumankin aikaan ja resurssien niukentuessa tilaaja-tuottajamallissa toimivan kunnan on pyrittävä vastaamaan asiakastarpeisiin mahdollisimman kokonaisvaltaisesti.

4 SEURANTA JA ARVIOINTI JULKISESSA HALLINNOSSA

4.1 Seurannan ja arvioinnin käsitteet

Seurannalla ja arvioinnilla voidaan ymmärtää samoja asioita. Osittain nämä käsitteet menevät toistensa kanssa päällekkäin. Tässä tutkimuksessa oletetaan, että arvioinnin pohjaksi on ensin tehtävä seuranta; jotta voidaan arvioida tilaaja-tuottajamallin toimivuutta ja soveltuvuutta julkiseen hallintoon, on ensin seurattava, kuinka malli toimii. Kokemusten perusteella voidaan tehdä arvioita mallista ja kehittää sen toimivuutta kunta-alalla. Kuviossa 8 kuvataan, kuinka seurannan ja arvioinnin käsitteiden suhde toisiinsa tilaaja-tuottajamallissa ymmärretään tässä tutkimuksessa.



Kuvio 8 Seurannan ja arvioinnin käsitteet tilaaja-tuottajamallissa

Kuviosta 8 nähdään, että seuranta voidaan tehdä tilaaja-tuottajamallissa jatkuvasti heti malliin käyttöönoton alusta alkaen. Arviointi taas on mahdollista, kun seuranta on ensin tehty jonkin aikaa. Esimerkiksi noin 1–2 vuoden kuluttua tilaaja-tuottajamallissa toimimisen jälkeen on mahdollista tehdä luotettavaa ja perusteltua arviointia, kun on ehditty saada monipuolisia kokemuksia.

Kuviossa 8 ylimmäisenä palkkina näkyy jatkuva kehittäminen. Tämä on erittäin tärkeää, sillä julkisen hallinnon toimintaympäristö muuttuu jatkuvasti. Muutokset asettavat uusia haasteita tilaaja-tuottajamallissa toimimiselle. Esimerkiksi väestön ikääntyessä palvelutarpeiden rakenne kunnissa muuttuu. Vanhusten palvelujen suhteellinen osuus

palvelutarpeiden kokonaisuudesta kasvaa. Tämä vaatii etenkin tilaajaorganisaatiolta vahvaa osaamista ja asiantuntijuutta. Toimintaympäristön muutokset luovat lisäksi uusia mahdollisuuksia tilaaja-tuottajamallille: markkinoille tulee uusia palvelun tarjoajia ja tilaajalle syntyy mahdollisuuksia valita palvelujen tuottaja entistä useampien tuottajien joukosta. Tämä lisää kilpailua ja edellyttää edelleen esimerkiksi entistä perusteellisempaa kunnan palvelujen tuotteistamista.

Seurannan ja arvioinnin käsitteiden määrittely on haastavaa, sillä käsitteet menevät osittain päällekkäin. Seurannan ja arvioinnin käsitteistä molempia voidaan pitää yläkäsitteinä, jonka alapuolelle sijoittuu toinen käsitteistä. Tässä tutkimuksessa arviointi nähdään yläkäsitteenä. Seurannan käsitteellä tarkoitetaan tässä yhteydessä sitä, että *toiminnan tavoitteita seurataan järjestelmällisesti tietyn aikaa, jonka jälkeen toiminnan vaikutuksista voidaan tehdä päätelmiä*. Määritelmä edellyttää, että toiminnalle on asetettu tavoitteet, joita seurataan. Tässä tutkimuksessa nämä tavoitteet ovat kunnan tilaaja-tuottajamallin avulla saatavat toiminnan vaikuttavuuden lisääntyminen asiakaslähtöisestä näkökulmasta ja kunnan oman palvelutuotannon kustannustehokkuuden lisääntyminen kunnan talouden näkökulmasta.

Arvioinnin käsitteen määrittely ei ole yksiselitteistä, sillä arviointi on yleisesti hyvin subjektiivista. Toinen henkilö voi pitää hyvänä kohdetta, jota toinen henkilö pitää huonona. Arvioinnin sisältö riippuu voimakkaasti toimintaympäristöstä, mikä tekee arvioinnin käsitteen määrittelystä haastavaa (ks. Sinkkonen & Kinnunen 1994, 21).

Arvioinnin toteuttamiseksi tarvitaan *kriteereitä*, joiden pohjalta tehdään *arvottavia päätelmiä* siitä, millainen arvioitava kohde on: onko se hyvä vai huono. Toiminnan kuvausta ei vielä voida pitää arviointina, jos ajatellaan, että arvioinnissa on kyse kohteen hyvyyden määrittelemisestä. Toiminnan kuvaus on tärkeää arvioitavan kohteen ymmärtämiselle. Toiminnan kuvaaminen voidaan nähdä ikään kuin valmistelevana työnä arvioimiselle. Arvottamispäätelmiä taas voidaan tehdä vasta sitten, kun toimintaa verrataan asetettuihin kriteereihin. Meklinin (2001, 111) mukaan arviointia voidaan periaatteessa tehdä kolmella vertailevalla tavalla, joiden pohjalta voidaan hakea arvioinnille kriteereitä. Nämä vertailutavat ovat: 1) tavoite- ja standardivertailu, 2) poikittaisvertailu ja 3) pitkittäisvertailu. Tavoite- ja standardivertailussa kriteereinä ovat päättäjien asettamat tavoitetunnusluvut ja standardit, joihin toiminnan tuloksia verrataan, poikittaisvertailussa toimintaa verrataan muiden toimijoiden vastaaviin tunnuslukuihin ja pitkittäisvertailussa kriteereinä ovat omassa toiminnassa aikaisemmin toteutuneet tunnusluvut. (Meklin 2001, 111.)

Sinkkosen ja Kinnusen (2001, 36–37) mukaan arvioinnista ei voida antaa yksiselitteistä määritelmää, mutta he kuitenkin määrittelevät arviointia yleisessä muodossa seuraavasti:

”Yleisessä muodossa arvioinnilla tarkoitetaan havainnoitavan kohteen (esimerkiksi ohjelman, uudistuksen, politiikan sisällön, muun julkisen toiminnan) arvottamista, jossa sovelletaan vaihtelevassa määrin tieteellisen tutkimuksen menetelmiä. Arvottamisessa verrataan (punnitaan) kohteen ominaisuuksia valittuihin arvoperusteisiin, kriteereihin.”

Tässä tutkimuksessa arvioinnin käsitteellä ymmärretään Sinkkosen ja Kinnusen (2001) määritelmän mukaisesti *toiminnan arvottamista eli sitä, kuinka hyvään lopputulokseen toiminnalla päästään*. Tässä tutkimuksessa kehitettävällä seuranta- ja arviointimittaristolla etsitään käytännössä vastauksia siihen, kuinka hyvin tilaaja-tuottajamalli edistää asiakaslähtöisyyttä (vaikuttavuutta) ja kustannustehokkuuden lisääntymistä julkisessa organisaatiossa.

4.2 Näkökulmia julkisen hallinnon seurantaan ja arviointiin

Julkisen hallinnon rakennetta ja toimivuutta voidaan seurata ja arvioida erilaisista näkökulmista. Tässä tutkimuksessa keskitytään kahteen eri näkökulmaan. Ensimmäinen keskittyy *asiakaslähtöiseen näkökulmaan* eli tarkastellaan sitä, mitä julkisen hallinnon, tässä tutkimuksessa kunnan, asiakas saa käyttäessään julkisen hallinnon palveluja: kuinka hyvin palvelut vastaavat asiakkaan odotuksia. Toiseksi keskittyy julkisen hallinnon *taloudelliseen näkökulmaan*, joka on tämän tutkimuksen tavoitteen asettamisen yhteydessä rajattu tarkoittamaan kunnan oman palvelutuotannon kustannustehokasta toimintaa.

Sinkkosen ja Kinnusen mukaan 1990-luvulla on ollut kaksi keskeistä kehityslinjaa, jotka ovat tehneet julkisen hallinnon seurannan ja arvioinnin ajankohtaiseksi. Ensimmäinen kunta-alalla on ollut nähtävissä toimintarakenteen muutoksia. Julkisen vallan käyttö on siirtynyt keskushallinnosta kunnille - esimerkiksi valtio-kunta -suhde on muuttunut. Toiseksi voimavarat ovat niukentuneet samanaikaisesti, kun kansalaisten tarpeet ja odotukset ovat lisääntyneet. (Sinkkonen & Kinnunen 1994, 121.) 2000-luvulla julkisen hallinnon seurannan ja arvioinnin voidaan nähdä olevan ajankohtaista suurelta osin samoista syistä kuin 1990-luvullakin eikä tarve toiminnan seurantaan ja arviointiin ainakaan ole vähentynyt. Etenkin kansalaisten tarpeet ja odotukset ovat lisääntyneet; palveluilta vaaditaan yhä korkeampaa laatua. Lisäksi väestön ikääntyessä ja eläköityessä etenkin vanhusten palvelujen suhteellinen määrä palvelutuotannosta kasvaa jatkuvasti.

Samanaikaisesti kuntien on tehostettava toimintaansa suurten muutosten edessä ja palvelut on tuotettava yhä niukemmin resurssein.

Ahonen (2001, 62) käyttää arvioinnista käsitettä *evaluaatio*. Evaluaatio tulee englannin kielen sanasta *evaluation*, joka tarkoittaa arviointia. Ahonen tarkastelee artikkelissaan *Evaluointi – evaluaatio – arviointi: Oppia evaluaattoreille, evaluoittajille, evaluoittajille ja evaluoitaville* viittä eri evaluaationäkökulmaa (ks. Ahonen 2001, 80–82): proaktiivinen (ennalta varautuva), selkeyttävä (*clarificative*), interaktiivinen (vuorovaikutusta sisältävä), seuranta- (*monitoring evaluation*) ja vaikutusten (*impact*) evaluaatio. Ahosen ajatukset pohjautuvat Owenin ja Rogersin (1999) esittämiin näkökulmiin. Näitä näkökulmia on eritelty käyttötarkoitustensa mukaisesti liitteessä 1.

Tässä tutkimuksessa kehitettävä julkisen hallinnon tilaaja-tuottajamalliin soveltuva seuranta- ja arviointimittaristo perustuu käyttötarkoitukseltaan näistä viidestä näkökulmasta lähinnä seurantaevaluaatioon ja vaikutusten evaluaatioon. Owen ja Rogers (1999, 41–48) listaavat kysymyksiä, joiden kanssa arvioija on mahdollisesti tekemisissä tehdessään arviointia eri evaluaationäkökulmista. Seurantaevaluaatioon liittyvät esimerkiksi seuraavat kysymykset (Owen & Rogers 1999, 46–47):

- Saavuttaako ohjelma tai hanke kohderyhmänsä?
- Kuinka toteutus sujuu tällä hetkellä verrattuna siihen, kuinka se sujui kuukausi tai vuosi sitten?
- Lisääntyvätkö vai vähenevätkö kustannukset?
- Kuinka ohjelmaa voidaan hienosäätää, jotta siitä tulisi entistä vaikuttavampi?
- Kuinka ohjelmaa voidaan hienosäätää, jotta siitä tulisi entistä tehokkaampi?

Vaikutusten evaluaatioon taas liittyvät muun muassa seuraavat kysymykset (Owen & Rogers 1999, 48):

- Onko hanke toteutettu/otettu käyttöön kuten on suunniteltu?
- Onko tietyt ohjelman tavoitteet saavutettu?
- Millaisia odottamattomia tuloksia on tullut?
- Saadaanko toteutusstrategialla odotettuja tuloksia?
- Onko hanke ollut kustannustehokas?

Näitä kysymyksiä voidaan soveltaa tällaisenaan myös esimerkiksi joko kokonaisuudessaan tilaaja-tuottajamallin tai tilaaja-tuottajamallin seuranta- ja arviointimittariston käyttöönotossa ja kehittämistyössä. Seurantaevaluaatio aloitetaan toteutuksen tai toimeenpanon aikana ja sen tavoitteena on arvioida ohjelman (esimerkiksi hankkeen) tuloksia ja vaikutuksia hienosäätöä varten. Seurantaevaluaation lähestymistapoja ovat esimerkiksi suorituskyvyn (*performance*) ja toteutusjärjestelmän (*delivery system*)

analyysit. (Ks. Ahonen, 2001; Owen & Rogers, 1999.) Tässä tutkimuksessa kehitettävällä mittaristolla on tarkoitus arvioida nimenomaan tilaaja-tuottajamallin tuloksia ja vaikutuksia. Lähestymistapa on lähellä suorituskyvyn analyysia, kun mitataan tilaaja-tuottajamallin avulla saatavaa kunnan oman palvelutuotannon kustannustehokkuutta ja asiakasvaikuttavuutta. Vaikutusten evaluaatiossa suuntaudutaan esimerkiksi hankkeen tai ohjelman ”arvon” määrittelyyn sekä muutospäätösten pohjustamiseen. Tätä arviointia tehdään joko esimerkiksi hankkeen toteuttamisen jälkeen tai siinä vaiheessa, kun jo ainakin yksi toimintasykli on toteutunut. Vaikutusten evaluaatiossa on kyse tavoite- tai tarvekeskeisestä tai prosessi-tuotos -keskeisestä evaluaatiosta. Sen lähestymistapa voi olla myös toiminnan/tehokkuuden tarkastusta (*performance audit*). (Ks. Ahonen, 2001; Owen & Rogers, 1999.)

Tutkimuksen johdannossa todettiin, että tässä vaiheessa, kun Tampereen kaupungilla on toimittu tilaaja-tuottajamallissa 1.1.2007 alkaen ja näkemyksiä ja kokemuksia mallin toimivuudesta on karttunut, on erittäin tarpeellista ja ajankohtaista arvioida mallin toimivuutta sen kehittämiseksi. Tutkimuksessa kehitettävä mittaristo soveltuu hyvin tilaaja-tuottajamallin arviointiin esimerkiksi muutaman tilikauden toteutumisen jälkeen. Tällöin tilikausia on mahdollista vertailla keskenään ja selvittää esimerkiksi mahdollisesti kertyneitä kustannussäästöjä. Toki uuden toimintamallin käyttöönoton ensimmäisinä vuosina tulee huomioida se, että kustannukset alussa voivat olla suuret ja säästöt taas voiva tulla näkyviin vasta pitkällä aikavälillä esimerkiksi 5–10 vuoden kuluttua. Tässä tutkimuksessa kehitettävä mittaristo soveltuu erinomaisesti vaikutusten arviointiin, joka on tavoite- tai tarvekeskeistä, sillä tilaaja-tuottajamallin peruslähtökohtana on asiakaslähtöisyys ja asiakkaiden tarpeisiin vastaaminen. Mittaristo soveltuu myös toiminnan/tehokkuuden tarkastukseen, kun mitataan, ovatko asiakasvaikuttavuus ja kustannustehokkuus parantuneet tilaaja-tuottajamallin myötä.

Tutkimuksessa kehitettävää mittaristoa voidaan seurantaevaluaation ja vaikutusten evaluaation lisäksi soveltaa myös liitteessä 1 eriteltyihin selkeyttävään ja interaktiiviseen evaluaatioon. Selkeyttävässä evaluaatiossa suuntaudutaan ohjelman toteutuksen/toimeenpanon selkeyttämiseen (ks. esim. Owen & Rogers, 1999). Tässä tutkimuksessa kehitettävän mittariston avulla on mahdollista esimerkiksi selkeyttää tilaaja-tuottajamallin tavoitteita ja asettaa mittareita tilaaja-tuottajamallin toimivuudelle. Interaktiivisen eli vuorovaikutusta sisältävän evaluaation avulla taas pyritään parantamaan esimerkiksi ohjelmaa tai hanketta, ja sen lähestymistapoja ovat esimerkiksi laatuanalyysi ja kehittämissuuntautunut evaluaatio (ks. esim. Owen & Rogers, 1999). Tässä tutkimuksessa kehitettävän mittariston avulla pyritään mittaamaan kunnan palvelutuotannon kustannustehokkuutta ja palvelujen asiakasvaikuttavuutta. Asiakasvaikuttavuuden ja laadun mittaamisessa voidaan soveltaa esimerkiksi laatuanalyyseja. Lisäksi lähtökohdana on, että mittariston avulla pyritään mittaamaan julkisen hallinnon tilaaja-tuottajamallin toimivuutta, jotta tilaaja-tuottajamallia voidaan kehittää entistä toimivammaksi ja

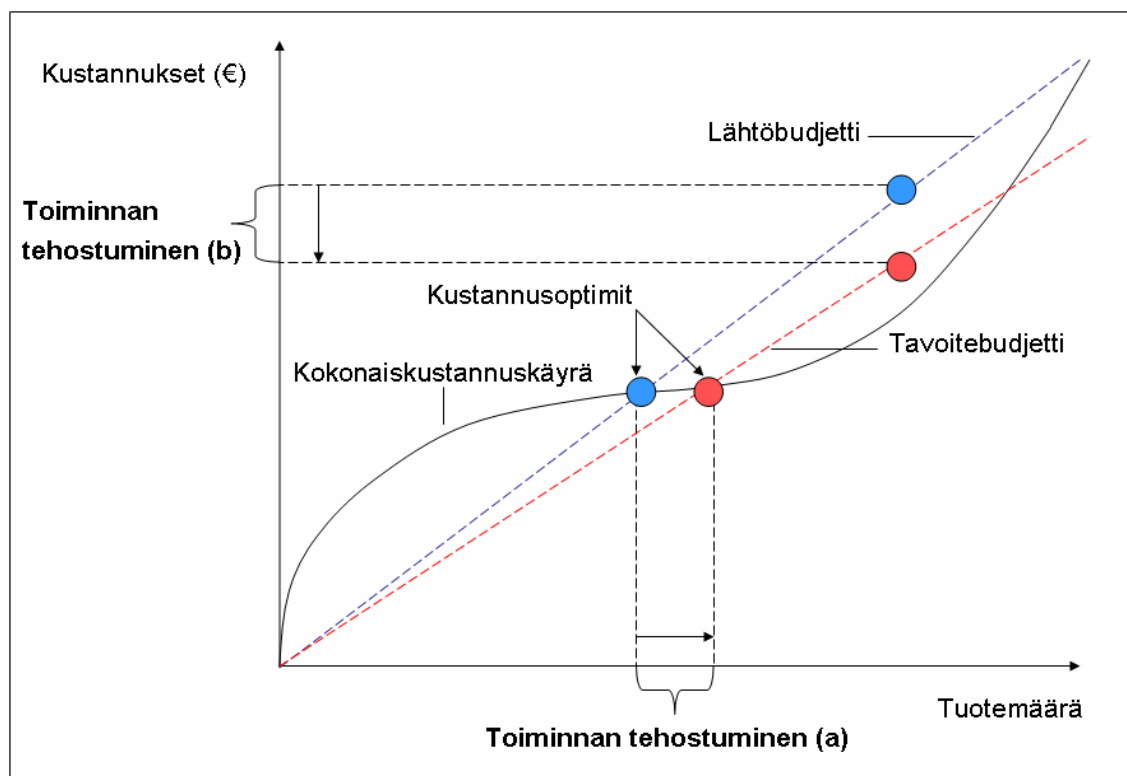
asiakaslähtöisemmäksi. Proaktiivista evaluaatiota on tarkoitus suorittaa ennen ohjelmaa, joten tähän evaluaation lähestymistapaan tämän tutkimuksen mittaristo ei ole suunniteltu, sillä kehitettävällä mittaristolla on tarkoitus mitata tilaaja-tuottajamallin myötä saatuja tuloksia.

4.3 Kustannustehokkuus ja sen seuranta ja arviointi

Kustannustehokkuus mielletään enemmän voittoa tavoittelevan yrityksen kuin lakisääteisiä palveluja järjestävän kunnan tavoitteeksi. Yritysten tavoin kuitenkin myös kunnat toimivat niukkuudessa ja tyydyttämättömiä tarpeita on aina voimavaroja enemmän. Kunnissa pyritään palvelutuotantoa tehostamalla saamaan käytettävissä olevilla resursseilla niin suuri hyöty kuin mahdollista. (Kallio 2001, 175.) Viime vuosina kuntien on täytynyt alkaa entistä enemmän tarkastella kustannustehokkuuttaan ja -vaikuttavuuttaan, sillä kuntien on yhä vaikeampi saada osaavaa henkilökuntaa palvelujen tuottamiseen ja samanaikaisesti asiakkaiden laatuodotukset kasvavat (ks. kuntien työvoimapulasta esim. *Kunta kilpailukykyiseksi työnantajaksi – Kuntajohdon tietopaketti*, 2003). Tilaaja-tuottajamalliin perustuvassa sopimusohjauseurannassa pätee myös niukkuus, sillä tilaajan ja tuottajan välisissä sopimuksissa on määritelty, millaisilla hinnoilla tuottaja tuottaa palvelut.

Tässä tutkimuksessa kustannustehokkuutta lähestytään kunnan oman palvelutuotannon näkökulmasta ja kustannustehokkuudella tarkoitetaan sitä, *kuinka paljon kunnan omassa tuotannossa tuotetaan palveluja (tuotteita) tietyllä rahasummalla*. Tilaaja-tuottajamalli kannustaa kustannustehokkaaseen ajattelutapaan kunnan omassa tuotannossa, sillä kunta toimii yhtenä vaihtoehtoisena palvelujen tuottajana. Tilaajalla on mahdollisuus ostaa palvelut myös muilta palvelujen tuottajilta. Tämä lisää kilpailua eri palvelujen tuottajien välillä ja vaatii palvelujen tuotteistusta myös kunnan omassa palvelutuotannossa.

Kustannustehokkuuden lisäämiseksi tavoitteena on joko tuottaa samoilla kustannuksilla aiempaa enemmän suoritteita tai saada alennettua palvelutuotteen hintaa. Kuviossa 9 on kuvattu toiminnan tehostuminen julkisen hallinnon tilaaja-tuottajamallissa.



Kuvio 9 Toiminnan tehostuminen tilaaja-tuottajamallissa (Kolehmainen 2007, 41)

Kuviossa 9 on kuvattu katkoviivoilla kunnan lähtöbudjetti ja tavoitebudjetti. Tavoitebudjetissa kustannukset ovat pienemmät kuin lähtöbudjetissa. Kustannuskäyrä kuvaa tuotteen hinnan kertymistä. Ensin kustannuskäyrä nousee jyrkästi, sillä tuotannon alussa rahaa kuluu runsaasti kiinteisiin kustannuksiin (esimerkiksi tilojen hankkimiseen). Kun alkuvaiheessa tuotettavien tuotteiden määrä on pieni, kohdistuu yksittäiselle tuotteelle kiinteitä kustannuksia suhteellisesti enemmän kuin myöhemmin, jolloin tuotantomäärä kasvaa. Kun kiinteät kustannukset alkavat jakaantua yhä useammalle tuotteelle, kustannuskäyrä loivenee. Muuttuvat kustannukset yhtä tuotetta kohden pystyvät kuviossa vakiona. Tietyssä vaiheessa kustannuskäyrällä saavutetaan lähtöbudjetin mukainen kustannusoptimi, jonka jälkeen esimerkiksi tilojen määrää tulee kasvattaa ja tuotteen kustannukset alkavat nousta. (Kolehmainen 2007, 41.)

Kuviosta 9 nähdään, että tilaaja-tuottaja -toiminnan tehostamisen seurauksena joko samoilla kustannuksilla saadaan tuotettua aiempaa enemmän tuotteita (tilanne a) tai kustannuksia saadaan vähennettyä ja samalla tuotteita pystytään kuitenkin tuottamaan sama määrä kuin aikaisemminkin (tilanne b). Molemmista tapauksista budjetin kulma-kerroin pienenee ja toiminnan tehostumista kuvaa kustannusoptimipisteiden välinen

erotus. Tilaaja-tuottajamallissa toiminnan on mahdollista tehostua, kun niin sanotusta könttäbudjetista on siirrytty tuoteperusteiseen budjetointiin eli palvelut on tuotteistettu ja budjetti on rakennettu tuotteistuksen pohjalta. Tavoitteena ja haasteena tilaaja-tuottajamallissa on, että palvelujen laatu pysyy samana, vaikka kustannustehokkuus lisääntyy. (Ks. Kolehmainen 2007, 41–42.)

Kustannustehokkuuden seuranta ja arviointi perustuu suurelta osin lukuihin, joten kustannustehokkuuden mittaaminenkin on selkeää, kun on asetettu mittarit. Julkisessa hallinnossa kustannustehokkuuden mittarina voi olla esimerkiksi tietyllä rahamäärällä tuotettujen palvelujen määrä vuodessa: esimerkiksi kuinka monta 20 minuutin vastaanottokäyntiä tai erikoissairaanhoidon hoitotoimenpidettä on pysytty tuottamaan tietyllä rahamäärällä vuoden aikana. Tilaaja-tuottajamallissa kustannustehokkuuden mittarina voidaan pitää myös esimerkiksi tuotteiden hintoja: kuinka paljon maksaa esimerkiksi yksi vanhusten kotihoidon käynti tai lasten päivähoitopäivä.

Vertailtaessa eri kuntien tuottamien tuotteiden hintoja on tärkeää tietää, mistä hinta muodostuu ja mitä eri välittämiä ja välillisiä kustannuksia hinnoissa on huomioitu. Tuotteiden sisällön määrittely ja hintojen laskennan perusteet on siis syytä selvittää vertailtaessa eri kuntien tuottamia tuotteita keskenään. Kun verrataan kunnan palvelutuotannon tuottamia tuotteita esimerkiksi yksityisten organisaatioiden tuottamiin tuotteisiin, tulee huomioida se, että kuntien tuottamien tuotteiden hintoihin vyörytetään usein esimerkiksi erilaisia hallinnon ja palvelukeskusten (esimerkiksi atk-palvelut) eriä selkeästi enemmän kuin yksityisissä organisaatioissa. Yksityisissä organisaatioissa esimerkiksi hallinto-organisaatioihin kuuluu usein selkeästi vähemmän työntekijöitä kuin kunnissa, ja tuotehintoihin vyörytettäviä hallinnon kustannuksia syntyy siten yksityisissä organisaatioissa selkeästi vähemmän kuin kunnissa.

4.4 Vaikuttavuus ja sen seuranta ja arviointi

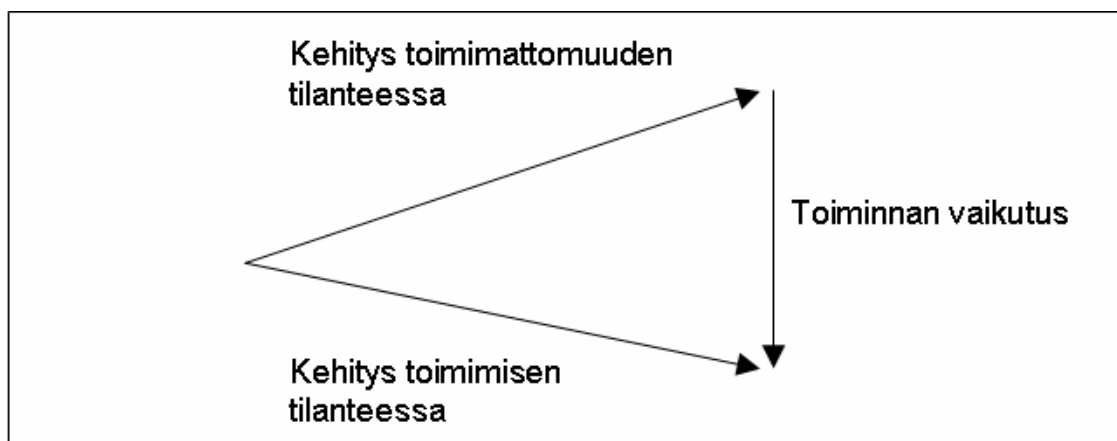
Vaikuttavuus voidaan määritellä monin eri tavoin. Vaikuttavuus voi olla joko aineellista tai aineetonta. Aineeton vaikuttavuus on asiakkaan kokemusta palvelun vaikuttavuudesta, kun taas aineellinen vaikuttavuus on konkreettista vaikuttavuutta: esimerkiksi pyörätuoli liikuntarajoitteisen apuvälineenä. Kuntaliiton internetsivuilla (ks. *Vaikuttavuus*, Kuntaliitto, 2007) vaikuttavuutta määritellään seuraavalla tavalla:

”Vaikutuksilla tarkoitetaan muutoksia, joita tuotetuilla tuotteilla saadaan aikaan asiakkaissa. Tällaisia muutoksia ovat esimerkiksi oppiminen koulutuspalveluissa tai potilaan paraneminen lääkäripalveluissa.”

Lumijärvi (1999, 15) taas kuvaa vaikuttavuutta seuraavasti:

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

Sinkkonen ja Kinnunen (1994, 115) jakavat vaikuttavuuden käsitteen yhteiskunnalliseen vaikutukseen ja asiakaspalvelukykyyn, jota voidaan kutsua myös asiakasvaikuttavuudeksi. Yhteiskunnallisella vaikuttavuudella tarkoitetaan yhteiskunnassa vallitsevien arvojen sekä yhteisten tai yhteisöllisten tarpeiden ja niihin liittyvien tavoitteiden tyydyttämistä. Asiakasvaikuttavuudella taas tarkoitetaan sitä, kuinka hyvin toiminnan vaikutuksilla tyydytetään asiakkaiden odotuksia, tarpeita tai tavoitteita. (Ks. Sinkkonen & Kinnunen 1994, 115.) Meklinin mukaan (2002, 89) vaikuttavuus voidaan samaistaa *vaikutukseen*, ”erotukseksi toimimisen ja toimimattomuuden välillä (with or without intervention)”. Kuviossa 10 havainnollistetaan vaikutuksen käsitettä Meklinin (2002, 89) mukaan.



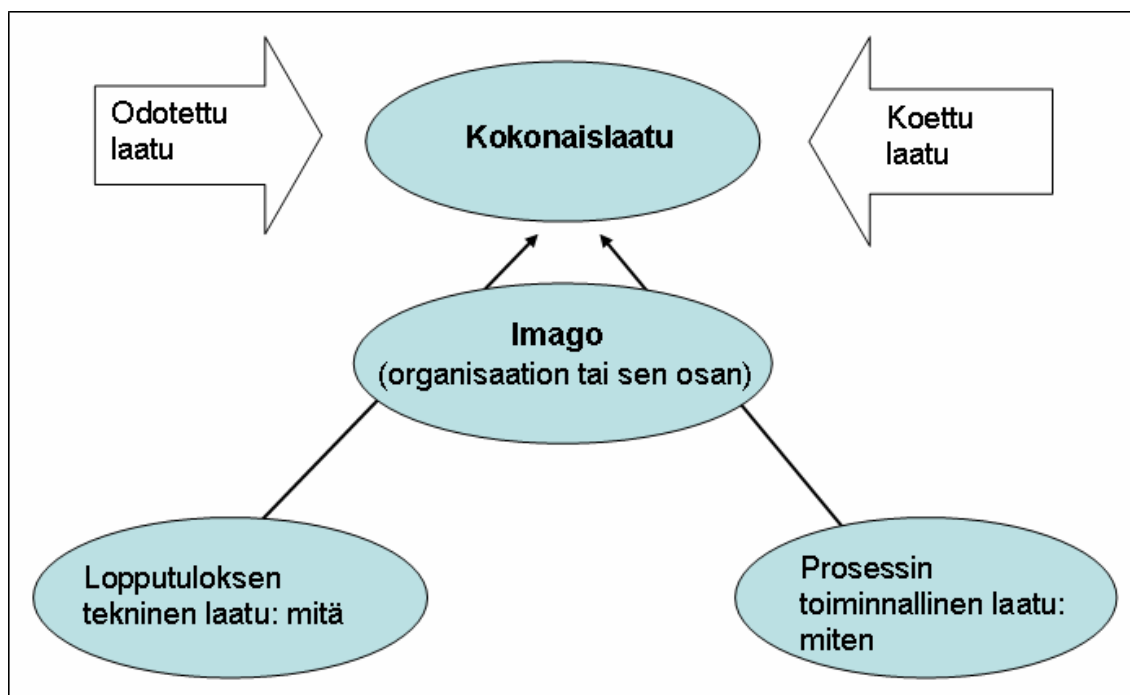
Kuvio 10 Vaikutuksen käsite (Meklin 2002, 89)

Kuviossa 10 on kyse siitä, kuinka vaikutus on erilainen, jos jotain tehdään tai jätetään tekemättä: esimerkiksi jos polvivammaiselle tehdään polvileikkaus tai leikkausta ei tehdä tai jos lapsi saa rokotuksen jotakin tautia vastaan tai jos rokotusta ei anneta (ks. Meklin 2002, 89–90). Arvioinnin ja mittauksen kannalta on haastavaa saada tarkkaa tietoa sekä toimimisen että toimimattomuuden tilanteesta ilman tieteellistä tutkimusasetelmaa (Meklin 2002, 90).

Tässä tutkimuksessa vaikuttavuus ymmärretään Sinkkonen ja Kinnusen (1994) sekä Meklinin (2002) määritelmien pohjalta asiakaslähtöisestä näkökulmasta ja vaikuttavuus-

della tarkoitetaan sitä *vaikutusta, jonka asiakas saa käyttäessään kunnan tuottamaa palvelua*. Kyse on asiakasvaikuttavuudesta.

Vaikuttavuus koostuu suurelta osin palvelun *laadusta*. Grönroos käsittelee kuvion 11 mukaisesti palvelujen laatua kahdesta eri näkökulmasta, teknisen ja toiminnallisen laadun näkökulmasta.



Kuvio 11 Palvelun laatu-ulottuvuudet (muokattu lähteestä Grönroos 2000, 65; ks. Kolehmainen 2007, 45)

Grönroos (2000, 65) jakaa palvelun laatu-ulottuvuudet lopputuloksen tekniseen laatuun eli siihen, *mitä* asiakas saa käyttäessään palvelua. Tämä on tärkeää asiakkaalle ja määrittää asiakkaan saamaa laatua. Kyseessä voi olla esimerkiksi ateria ravintolassa, hotellihuone tai kuljetus lentokoneella paikasta toiseen. Teknistä laatua on usein – ei kuitenkaan aina – helppo arvioida objektiivisesti. Kuviosta 11 nähdään, että teknisen laadun lisäksi asiakkaan kokemaan kokonaislaatuun vaikuttaa prosessin toiminnallinen laatu eli se, *miten* asiakas saa palvelun. Tässä keskeistä on se, kuinka asiakas kokee vuorovaikutustilanteen palveluntarjoajan kanssa. Toiminnallisen laadun arviointi on usein hyvin subjektiivista. Palvelun kokonaislaatuun ja laadun kokemiseen vaikuttaa usein merkittävästi palveluntarjoajan imago. Jos palveluntarjoajan imago on myönteinen ja hyvä, on pienet virheet luultavasti helppo antaa anteeksi. Jos taas imago on huono, vaikuttavat virheet suhteellisesti enemmän kuin jos mielikuva on myönteinen. (Grönroos 2000, 63–64.)

Laadun kokeminen on monimutkainen prosessi. Laatu-ulottuvuuksien lisäksi kuviossa 11 näkyvät asiakkaan *odottama* laatu ja *kokema* laatu. Asiakkaan saamaan ja

kokemaan kokonaislaatuun vaikuttavat teknisen laadun ja toiminnallisen laadun lisäksi asiakkaan ennakkokäsitykset hänen saamastaan palvelusta. Odotetun ja koetun laadun erotus voi vaikuttaa kokonaislaatuun enemmän kuin lopputulos ja se, miten asiakas on kokenut palveluprosessin. Laadun kokemiseen voi latautua paljon odotuksia, ja jos ne eivät täyty, kokonaislaadun kokeminen voi jäädä vähäiseksi, vaikka tekninen ja toiminnallinen laatu olisivatkin moitteettomia. Toisaalta taas mikäli asiakkaalla ei ole etukäteen merkittäviä ennako-odotuksia, voivat jo pienetkin myönteiset kokemukset kasvattaa kokonaislaadun kokemisen korkeammalle tasolle kuin mitä laatukokemus olisi voinut ylittää, mikäli merkittäviä ennako-odotuksia olisi ollut. (Ks. Grönroos 2000, 67–68; Kolehmainen 2007, 46). Tässä tutkimuksessa laatu määritellään Grönroosin (2002) ajatusten mukaisesti asiakkaan odottaman ja kokeman laadun pohjalta seuraavasti:

Laadulla tarkoitetaan erotusta, joka on asiakkaan odottaman ja kokeman laadun välillä. Laatu on hyvää, mikäli asiakkaan odotukset täyttyvät tai ylittyvät ja huonoa, mikäli asiakkaan odotukset jäävät täyttymättä.

Grönroos (2007, 112) käsittelee sitä, kuinka hyvää laadun tulisi olla. Grönroosin (2007, 112) mukaan tämä riippuu kahdesta tekijästä: 1) yrityksen strategiasta ja 2) asiakkaiden odotuksista. Nämä tekijät ovat toisistaan riippuvaisia. Jollakin yrityksellä voi olla strategiana tarjota vähemmän laadukkaita palveluja edullisemmalla hinnalla kuin toisella yrityksellä, mutta mikäli asiakkaat odotukset ja kokemukset vähemmän laadukkaita palveluja tarjoavan yrityksen osalta kohtaavat, on laatu kuitenkin hyvää. Keskeistä on se, että todellinen laatutaso ei poikkea asiakkaalle tarjotuista odotuksista. Usein mainittu perussääntö onkin, että asiakkaiden odotukset tulisi ylittää antamalla heille vähän enemmän, kuin mitä he odottavat. (Grönroos 2007, 112.)

Vaikuttavuuden ja sen keskeisenä osana laadun mittaaminen ei ole yksiselitteistä, mutta se on sitäkin mielenkiintoisempaa. Jotta seuranta ja arviointi ovat mahdollisia, on määriteltävä, mitä vaikuttavuudella ja laadulla mitattavassa kohteessa tarkoitetaan. Tämän vuoksi vaikuttavuuden ja laadun käsitteet on määritelty tässä luvussa. Tutkimuksessa kehitettävällä mittaristolla on tarkoitus pystyä seuraamaan ja arvioimaan vaikuttavuutta tilaaja-tuottajamallissa. Aineellisen vaikuttavuuden seurannassa ja arvioinnissa seurataan ja arvioidaan asiakkaan saamaa konkreettista vaikutusta eli esimerkiksi fyysisen tavaran, kuten liikkumisen apuvälineen, tuomaa vaikutusta. Konkreettisen tavaran tuomaa vaikutusta on selkeämpää seurata ja arvioida kuin aineetonta vaikuttavuutta. Aineettoman vaikuttavuuden seuranta ja arviointi on haasteellista, koska asiakkaan kokemia vaikutuksia on vaikea mitata. Vaikutukset koetaan hyvin subjektiivisesti ja ne vaihtelevat paljon eri ihmisten ja eri palvelujen välillä.

Vaikuttavuutta voidaan mitata esimerkiksi asiakastyytyväisyyskyselyillä, jotka voivat olla esimerkiksi erilaisia täytettäviä sähköisiä ja paperisia lomakkeita, suoralla

asiakkaalta saatavalla palautteella ja kävijämäärillä. Vaikuttavuuden arvioinnissa voidaan tehdä myös vertailevia tutkimuksia esimerkiksi eri kaupunkien välillä. Asiakastytyväisyyskyselyjen tuloksia analysoitaessa tulee huomioida vastanneiden määrän kattavuus. Vastauksia voidaan saada hyvin vähän, jolloin tulokset eivät välttämättä edusta yleistä mielipidettä palvelun laadusta. Suora asiakkaalta saatava palaute on usein hyvin tilannesidonnaista ja kertoo yksittäisestä palvelutapahtumasta. Palveluntarjoajan näkökulmasta on erittäin tärkeää pyrkiä vastaamaan suoraan asiakaspalautteeseen mahdollisimman nopeasti etenkin, mikäli asiakas ei ole tyytyväinen saamaansa palveluun. Nopealla toiminnalla palvelutilanteesta voidaan saada sellainen, josta jää asiakkaalle myönteinen kokemus. Asiakaspalaute on erittäin merkittävää, ja sen avulla organisaation toimintaa on mahdollista kehittää yhä asiakaslähtöisemmäksi. Kaikissa organisaatioissa on tarpeen panostaa asiakaspalautteen huolelliseen läpikäyntiin ja toiminnan kehittämiseen asiakaspalautteiden pohjalta.

5 TILAAJA-TUOTTAJAMALLIIN SOVELTUVAN SEURANTA- JA ARVIOINTIMITTARISTON KEHITTÄMINEN

5.1 Kustannustehokkuuden mittaaminen

Seuraavaksi asetetaan mittarit kustannustehokkuuden mittaamiselle julkisen hallinnon tilaaja-tuottajamallissa. Kustannustehokkuuden mittarit on asetettu siltä pohjalta, mitä tekijöitä tilaaja-tuottajamallissa pidetään tärkeinä ja mitä asioita halutaan mitata. Kustannustehokkuuden mittarit ovat:

- Palvelutuotteen hinta, joka voi olla tuotteen keskimääräinen suoriteperusteinen yksikköhinta tai tuoteryhmän kokonaishinta ja
- palvelutuotteen suoritemäärä.

Palvelutuotteen hinta on keskeinen kustannustehokkuuden mittari kunnan omassa palvelutuotannossa, sillä hinta sisältää tuotannosta aiheutuneet välittömät ja välilliset kustannukset. Hinnan kehittymistä voidaan seurata tilaaja-tuottajamallissa laskemalla tuotteen hinta esimerkiksi kolme kertaa tilikauden aikana. Jos tilikausi on kalenterivuosi, voidaan tuotteen hinta laskea neljän kuukauden välein huhti-, elo- ja syyskuun lopussa toteutuneista kustannuksista. Näin voidaan seurata tuotteen hinnan kehittymistä ja hinnan muodostumiseen vaikuttaneita tekijöitä (esimerkiksi henkilökunnan sairausloimat ja sijaisten määrä).

Toinen kustannustehokkuuden mittari on tuotettujen palvelutuotteiden suoritemäärä. Tällä tarkoitetaan sitä, kuinka paljon kunnan palvelutuotanto tuottaa suoritteita tilauksessa asetetulla määrärahalta, ja mittarin avulla seurataan tietyillä aikaväleillä, esimerkiksi kuukausittain, tuotettuja suoritemääriä (esimerkiksi käynnit ja hoitopäivät).

Seuranta- ja arviointimittaristo soveltuu palvelutuotteen lisäksi tuoteryhmän hinnan testaamiseen, sillä tuoteryhmän hinta muodostuu palvelutuotteiden hintojen summasta. Lisäksi mittaristolla voidaan testata tuoteryhmän suoritemäärää. Tällöin tulee huomioida se, että tuoteryhmään voi kuulua tuotteita, joiden suoritteet eivät ole keskenään yhteismitallisia. Tuoteryhmään voi sisältyä tuotteita, joiden suoritteina on esimerkiksi käynnejä, tunteja ja asiakkaita. Esimerkiksi tuoteryhmän keskimääräisen suoriteperusteisen yksikköhinnan laskeminen suoraan jakamalla kokonaiskustannukset suoritemäärällä ei ole mielekäästä, mikäli suoritteet eivät ole keskenään yhteismitallisia.

5.2 Vaikuttavuuden mittaaminen

Vaikuttavuuden mittarit asetetaan asiakaslähtöisestä näkökulmasta, ja niillä mitataan asiakkaan saaman palvelun vaikuttavuutta. Tässä tutkimuksessa vaikuttavuuden mittareiksi asetetaan:

- Palvelun saatavuus
- Palvelun laatu

Palvelujen saatavuus ja laatu ovat perusteltuja mittareita, sillä vaikuttavuuden voidaan nähdä koostuvan ensinnäkin palvelun saamisesta tarpeen mukaisesti ja toiseksi palvelun laadusta eli tämän tutkimuksen mukaisesti (vrt. laadun määritelmä luvussa 5.2.) asiakkaan odottaman ja kokeman laadun erotuksesta. Kustannustehokkuuden mittarit ovat niin sanottuja kovia mittareita, joilla voidaan mitata yksittäisten tuotteiden hintoja ja suoritelmää. Vaikuttavuuden mittarit taas ovat pehmeitä mittareita, joilla mitataan kustannustehokkuuteen verrattuna laajempia kokonaisuuksia, tässä tapauksessa asiakkaan saamaa palvelua, joka voi muodostua useista eri tuotteista (esimerkiksi kotihoidon palvelut ja erilaiset hoitoketjut). Myös vaikuttavuuden mittareilla voidaan mitata tuoteryhmän saatavuutta ja laatua. Vaikuttavuuden mittareista palvelujen saatavuutta määritellään myös laissa hoitotakuusta (ks. Laki kansanterveyslain muuttamisesta 17.9.2004/855; Laki erikoissairaanhoidolain muuttamisesta 17.9.2004/856). Tampereen kaupungin internetsivuilla hoitotakuu määritellään seuraavasti (ks. *Hoitotakuun toteutuminen*, Tampereen kaupunki, 2009):

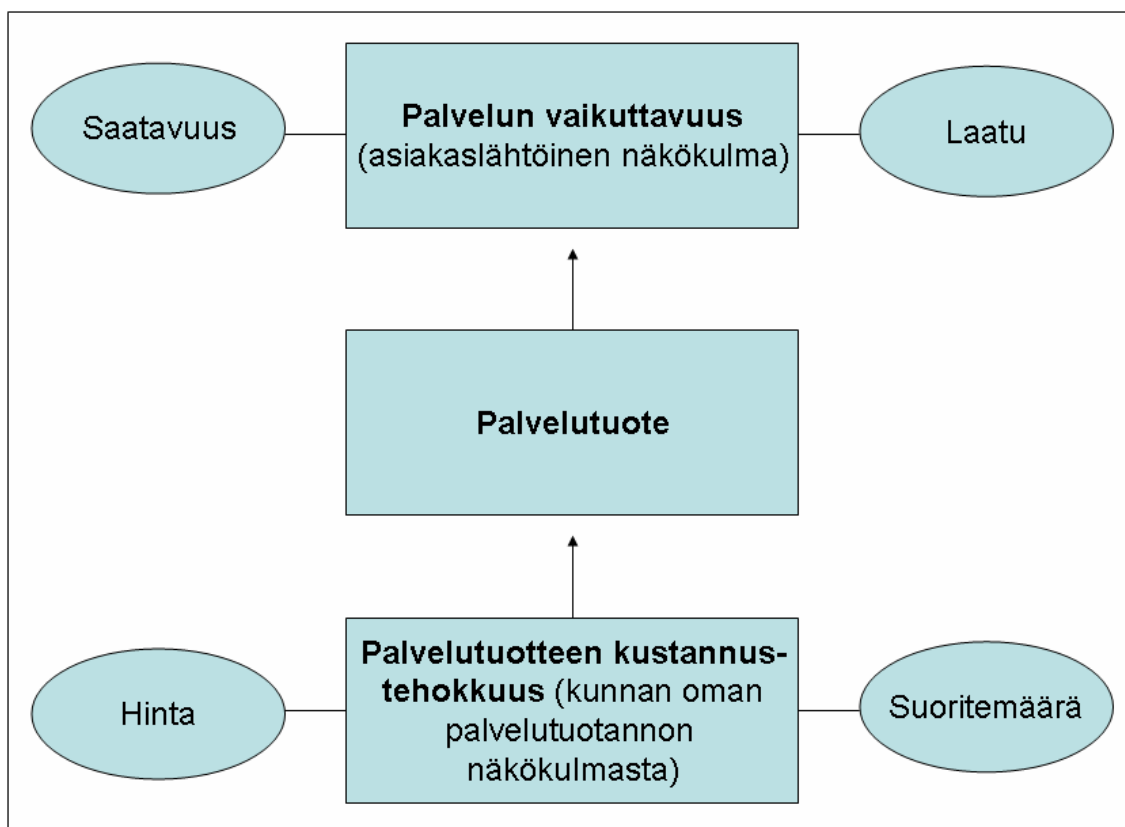
”Hoitotakuu koskee kiireetöntä hoitoa. Kiireellistä hoitoa tarvitsevat potilaat, esimerkiksi onnettomuudessa vakavasti loukkaantuneet tai sydäninfarktin saaneet hoidetaan heti. Hoitotakuun mukaan kuntalaisen on saatava kiireettömät tutkimukset ja kiireetön hoito määräajassa sekä terveyskeskuksessa että sairaalassa. Potilas ei itse voi vaatia tiettyä hoitoa toteutettavaksi määräajassa eikä itse valitsemassaan paikassa.”

Kustannustehokkuus ja vaikuttavuus yhdistämällä saadaan mitattua palvelutuotteen hinta-laatu -suhdetta (vrt. kustannusvaikuttavuus), jonka avulla tilaaja-tuottajamallin seurauksia voidaan seurata ja arvioida monipuolisesti. Palvelutuote on sitä kustannustehokkaampi, mitä vähemmän sen tuottamiseen tarvitaan erilaisia kustannuksia, kuten henkilöstöresursseja, vuokratuloja ja aineita, tarvikkeita ja tavaroita. Lisäksi palvelu on sitä vaikuttavampaa, mitä paremmin se vastaa asiakkaiden tarpeita ja odotuksia. Kunnan kustannustehokkaan ja vaikuttavan toiminnan näkökulmasta optimaalinen palvelutuote

on samanaikaisesti kustannustehokas ja vaikutuksiltaan asiakkaiden odotukset ja tarpeet täyttävä tai ylittävä.

5.3 Seuranta- ja arviointimittariston kokoaminen

Tässä tutkimuksessa kehitettävällä seuranta- ja arviointimittaristolla on tarkoitus mitata palvelutuotteen kustannustehokkuutta kunnan omassa palvelutuotannossa ja palvelujen vaikuttavuutta asiakaslähtöisestä näkökulmasta. Mittaristolla voidaan palvelutuotteen ja palvelun lisäksi mitata yhtä lailla tuoteryhmän kustannustehokkuutta ja vaikuttavuutta. Kuvioon 12 on koottu seuranta- ja arviointimittaristolla mitattavat tekijät sekä mittariston mittarit.



Kuvio 12 Seuranta- ja arviointimittaristolla mitattavat tekijät ja mittariston mittarit

Kuviossa 12 näkyy alimmaisessa laatikossa palvelutuotteen kustannustehokkuus kunnan oman palvelutuotannon näkökulmasta. Kustannustehokkuuden mittarit tässä tutkimuksessa kehitettävässä seuranta- ja arviointimittaristossa ovat palvelutuotteen hinta ja suoritemäärä. Mittaristolla seurataan sitä, millaisilla kustannuksilla saadaan tuotettua tietty suoritemäärä ja arvioidaan, onko kustannustehokkuus lisääntynyt tai vähentynyt tietyllä aikavälillä. Lisäksi mittaristolla seurataan ja arvioidaan palvelutuot-

teen hinnan kehitystä; onko esimerkiksi alle 3-vuotiaalle lapselle tarkoitetun päiväkotihoitopaikan hinta kasvanut, laskenut vai pysynyt samana viime tilikauden ja kuluvan tilikauden välillä. Toiminnan monipuolinen kehittäminen edellyttää lisäksi kokonaisvaltaista näkemystä siitä, mitkä tekijät ovat vaikuttaneet hinnan mahdolliseen muuttamiseen. Palvelutuotteen lisäksi mittaristolla voidaan mitata tuoteryhmän hintaa ja suoritettävää.

Jotta tilaaja-tuottajamallissa tuotettavat kunnan oman palvelutuotannon tuotteet olisivat mahdollisimman laadukkaita, on tärkeää, että kustannusten minimoimisen seurauksena palvelujen laatu ei kärsi. Asiakslähtöisyyden korostamiseksi kuviossa 12 palvelujen vaikuttavuus on kuviossa ylimmäisenä kuvaamassa sitä, että se on tilaaja-tuottajamallissa ensisijaisena tavoitteena. Jotta tilaaja-tuottajamallista saataisiin kokonaisvaltainen hyöty, on paras mahdollinen tulos se, että mahdollisimman kustannustehokkaasti tuotetuilla palveluilla saadaan tuotettua palvelutuote, joka tarjoaa asiakkaalle asiakkaan tarpeita vastaavia vaikutuksia. Tätä kuvaa kuviossa 12 nuolet alhaalta ylöspäin kustannustehokkuudesta palvelutuotteen kautta asiakasvaikuttavuuteen.

Asiakasvaikuttavuuden mittarit tämän tutkimuksen mukaan ovat kuvion 12 mukaisesti palvelun saatavuus ja laatu. Palvelun lisäksi mittaristolla voidaan yhtä lailla mitata tuoteryhmän saatavuutta ja laatua. Asiakkaiden tarpeiden tyydyttämiseksi palveluja on oltava saatavilla riittävästi ja tarjolla olevien palvelujen on oltava oikeanlaisia – niiden on vastattava asiakkaiden tarpeisiin. Lisäksi tavoitteena on, että asiakkaat kokevat saamansa palvelut laadukkaiksi. Laadun kokeminen on hyvin subjektiivista. Toisen asiakkaan mielestä palvelu voi olla laadukasta silloin, jos palvelu ylittää asiakkaan odotukset kerta toisensa jälkeen, kun taas toiselle asiakkaalle laadun kokemiseksi riittää se, että palvelu tyydyttää asiakkaan välttämättömät tarpeet. Seuraavaksi testataan kehitettyä seuranta- ja arviointimittaristoa Tampereen kaupungin tilaaja-tuottajamallissa.

5.4 Kustannustehokkuuden testaaminen kehitetyllä mittaristolla

Ensiksi kehitetyllä mittaristolla testataan tuoteryhmän kustannustehokkuutta. Mittareina ovat luvun 5.1 mukaisesti tuoteryhmän hinta ja kesimääräinen yksikköhinta sekä suoritettävää. Aineistoina käytetään Tampereen kaupungin tilinpäätöskirjaa vuodelta 2007 sekä vuosien 2008 ja 2009 talousarviokirjoja.

Testauksen kohteeksi on valittu avopalvelujen tuotantoalue, johon kuuluvat perusterveydenhuollon ja sosiaalityön palvelut sekä päihde- ja mielenterveyspalvelujen avopalvelut. Avopalvelujen tuotantoalueelta tarkastellaan suun terveydenhuollon palveluja. Suun terveydenhuollon palvelujen tarkastelusta tekee mielenkiintoista se, että tilaajaorganisaatiossa nämä palvelut sisältyvät kolmeen eri ydinprosessiin: lasten ja nuorten kasvun tukemisen, terveyden ja toimintakyvyn edistämisen sekä ikäihmisten hyvin-

voinnin ylläpitämisen ydinprosesseihin. Ydinprosesseja käsiteltiin tutkimuksen luvussa 3.3. Suun terveydenhuollon palvelut sisältyvät kolmeen eri palvelusopimukseen ja niitä tilataan kolmesta eri tilaajalautakunnasta. Tässä yhteydessä testataan tuoteryhmän hinnan kehitystä. Mittareiden asettamisen yhteydessä todettiin, että tässä tutkimuksessa kehitettävä seuranta- ja arviointimittaristo soveltuu sekä palvelutuotteiden että tuoteryhmien kustannustehokkuuden testaamiseen. Kun käytetään testauksen aineistona tilinpäätös- ja talousarviokirjoja, on perustelua testata tuoteryhmän kustannustehokkuutta, sillä kunnan ei tarvitse eikä ole tarpeenkaan laatia tilinpäätöstä ja talousarviota tuotetasolla. Talousarvio ja tilinpäätös voidaan laatia esimerkiksi tuoteryhmätasolla, mutta lisäksi palvelutuotannon kustannustehokkuuden seuraamiseksi ja arvioimiseksi ja palvelujen vertailemiseksi muiden palveluntuottajien tarjoamien palvelujen kanssa sekä oman palvelutuotannon kehittämiseksi on tärkeää tehdä seuranta- ja arviointia tuotetasolla. Taulukossa 1 on kuvattu suun terveydenhuollon hinnan kehittyminen tilinpäätöksestä 2007 suunniteltuun palvelutilaukseen 2009.

Taulukko 1 Suun terveydenhuollon hinnan kehitys

Palvelu (tuoteryhmä)	Toteuma 2007	Suunniteltu palvelutilaus 2008	Muutos tot. 07- tilaus 08, %	Suunniteltu palvelutilaus 2009	Muutos tilaus 07- tilaus 08, %
Lasten ja nuorten suun terveydenhuolto	5 230 000	5 473 000	4,6 %	5 445 000	-0,5 %
Aikuisväestön suun terveydenhuolto	5 809 000	6 013 000	3,5 %	6 346 000	5,5 %
Ikäihmisten suun terveydenhuolto ¹⁾	549 000	571 000	4,0 %	594 000	4,0 %
Yhteensä	11 588 000	12 057 000	4,0 %	12 385 000	2,7 %
Toimenpidekäyntien määrä	134 634	165 000	23 %	165 000	0,0 %
€/käynti	86	73	-15 %	75	2,7 %
<i>Tuoteryhmien hinnat on pyöristetty tuhansiin euroihin.</i>					
<i>¹⁾ Tilinpäätös- ja talousarviokirjoissa on käytetty ikäihmisten suun terveydenhuollon palveluista vain nimitystä suun terveydenhuolto. Palvelu sisältyy ikäihmisten palveluissa kotona asumista tukevien palvelujen palvelukokonaisuuteen.</i>					

Taulukosta 1 nähdään, kuinka suun terveydenhuollon hinta on kehittynyt tilinpäätöksestä 2007 suunniteltuun palvelutilaukseen 2009. Tulee huomioida, että lukuihin sisältyy myös esimerkiksi hyvinvointipalvelujen kehittämissyksikön kustannusten laskennallisia vyörytyksiä ja eri vuosien luvut eivät ole tältä osin täysin vertailukelpoisia keskenään. Vuoden 2009 talousarviossa kerrotaan, että ”hyvinvointipalvelujen kehittämissyksikkö on lakkautettu osana palvelutuotantoalueen uudelleenjärjestelyjä ja toiminnot on hajautettu tuotantoalueille ja konsernihallintoon vuoden 2009 talousarviossa” (ks. Tampereen kaupunki. *Talousarvio 2009, taloussuunnitelma 2009–2011*, 135). Tässä yhtey-

dessä on keskeistä kustannustehokkuuden esimerkinomainen testaaminen, joten tilinpäätöksestä ja talousarvioista saatuja lukuja voidaan käyttää suuntaa-antavina lukuina hintojen laskennassa.

Taulukosta 1 nähdään, että kustannusten kehityksessä on aikuisväestön ja ikäihmisten suun terveydenhuollon osalta tapahtunut kasvua, mutta lasten ja nuorten suun terveydenhuollon kustannusten osalta on arvioitu, että palvelutilaukseen 2008 verrattuna kustannukset vähenevät vuoden 2009 tilauksessa. Tilinpäätöksestä 2007 palvelutilaukseen 2008 on kuitenkin myös lasten ja nuorten suun terveydenhuollon hinnassa kasvua.

Toimenpidekäyntien määrän osalta taas taulukosta 1 nähdään, että kaikkien ikäryhmien yhteisen käyntimäärän on arvioitu kasvavan vuonna 2007 toteutuneista noin 135 000 käynnistä 165 000 käyntiin seuraavina kahtena vuonna. Kasvua on 23 prosenttia eli hammashuollon palvelutarpeen määrä lisääntyisi Tampereen kaupungin tilinpäätöksen 2007 ja talousarvioiden 2008 ja 2009 mukaisesti lähes neljänneksellä vuodesta 2007 vuosiin 2008 ja 2009. Vuosien 2008 ja 2009 välillä suoritelmäärässä ei nähdä tapahtuvan kasvua, mikä on mielenkiintoista verrattuna merkittävään vuosien 2007 ja 2008 väliseen kasvuun. Tässä tulee kuitenkin huomioida se, että vuosien 2008 ja 2009 osalta on kyse suunnitelluista palvelutilauksista, ei toteutuneista käyntimääristä.

Mielenkiintoista taulukossa 1 on hammashuollon toimenpidekäynnin keskimääräisen yksikköhinnan kehitys. Toimenpidekäyntien määrät ovat yhteensä kaikkien ikäluokkien käyntimäärät. Taulukon mukaisesti vuoden 2007 toteuman mukaan laskettu keskimääräinen käyntihinta olisi 86 euroa, kun taas vuoden 2008 palvelutilauksessa käyntihinta on 13 euroa edullisempi eli 73 euroa. Tämän mukaisesti toiminta olisi tehostunut ja yksikköhinta olisi halventunut 15 prosenttia. Vuosien 2008 ja 2009 välillä keskimääräisen käyntihinnan kehityksessä taas on tapahtunut taulukon 1 mukaisesti 2,7 prosentin kasvu, johon vaikuttaa kustannusten nousu aikuisväestön ja ikäihmisten suun terveydenhuollon tuoteryhmissä.

Tässä yhteydessä käytettiin kunnan oman palvelutuotannon kustannustehokkuuden testauksen pohja-aineistona Tampereen kaupungin tilinpäätös- ja talousarviokirjoja. Mikäli haluttaisiin täsmällisempää testausta tuotetasolla, tulisi tietää tuotanto-organisaation palvelutuotteet. Tilaaja-tuottajamallissa toimiva kunta voi listata oman palvelutuotantonsa tuotteet esimerkiksi tuotantoyksiköiden vuosisuunnitelmissa tai tilaajan ja tuottajan välisissä palvelusopimuksissa. Myös tilinpäätös ja talousarvio voidaan halutessa esittää tuotetasolla. Tällöin tulee kuitenkin miettiä, mikä tarkkuustaso tuotteistuksen osalta on tilinpäätöksessä ja talousarviossa tarpeenmukainen. Suositeltavaa on, että tilaaja-tuottajamallissa toimiva kunta soveltaisi tässä tutkimuksessa kehitettyä seuranta- ja arviointimittaristoa sekä tuoteryhmien että yksittäisen palvelutuotteiden testaukseen. Tarkkaa testausta voidaan tehdä esimerkiksi tuotantoyksiköissä oman toiminnan kehittämiseksi. Palvelutuotetasoinen testaus on tarpeellista myös tilaajaorganisaation päätöksenteon tueksi.

5.5 Vaikuttavuuden testaaminen kehitetyllä mittaristolla

Seuraavaksi tutkimuksessa kehitetyllä seuranta- ja arviointimittaristolla testataan palvelujen vaikuttavuutta Tampereen kaupungin avopalvelujen tuotantoalueella. Testauksen kohteeksi on valittu myös vaikuttavuuden osalta suun terveydenhuollon palvelut. Vaikuttavuuden mittarit ovat tässä yhteydessä luvun 5.2 mukaisesti palvelun saatavuus ja palvelun laatu. Vaikuttavuuden mittaaminen on haastavaa, sillä jokainen asiakas kokee palvelujen vaikuttavuuden yksilöllisesti ja kokemukset palvelun saatavuudesta (esimerkiksi siitä, kuinka nopeasti palvelua saa) ja laadusta voivat vaihdella merkittävästi eri asiakkaiden välillä.

Suun terveydenhuollon vaikuttavuuden testaamisessa käytetään lähdeaineistona Tampereen kaupungin internetsivuilta löytyvää materiaalia hoitotakuun toteutumisesta ja sähköisestä asioinnista suun terveydenhuollossa sekä suun terveydenhuollossa toukokuussa 2008 tehtyä asiakastyytyväisyyskyselyä. Tutkija on saanut tutkimuskäyttöön suun terveydenhuollon asiakastyytyväisyyskyselyn tulokset. Lisäksi on haastateltu Tampereen kaupungin suun terveydenhuollon ylihammaslääkäri Eeva Torppa-Saarista.

Hammashuollon palvelujen saatavuuden osalta aineistona on käytetty Tampereen kaupungin internetsivuilta löytyvää tarkastelua hoitotakuun toteutumisesta hammashuollossa (ks. *Hoitotakuun toteutuminen*, Tampereen kaupunki, 2008). Hoitotakuun toteutumista arvioidaan seuraavien kriteereiden pohjalta (ks. *Hoitotakuun toteutuminen*, Tampereen kaupunki, 2008):

- Kuntalaisen on saatava yhteys hammashoittoon arkipäivisin virka-aikana välittömästi.
- Jos hoito katsotaan hammaslääketieteellisesti tarpeelliseksi, se tulee järjestää kohtuullisessa ajassa, kuitenkin kolmessa kuukaudessa siitä, kun hoidon tarve on arvioitu. Tämä kolmen kuukauden enimmäisaika voidaan ylittää suun terveydenhuollossa enintään kolmella kuukaudella, jos hoidon antamista voidaan lykätä potilaan terveydentilan vaarantumatta.

Tampereen kaupungilla on keskitetty hammashuollon ajanvaraus. Hoitoon pääsyn kiireellisyys määritellään ajanvarauksen yhteydessä tehtävän suun terveyteen liittyvän haastattelun perusteella. Kiireellistä hoitoa tarvitseva asiakas ohjataan päivystävän hammaslääkärin vastaanotolle. Päivystävä hammaslääkäri antaa ensiavun, määrää tarvittaessa jatkohoitoon ja tekee arvion kiireettömästä hoidosta. Suuhygienisti tekee arvion hoidon tarpeesta, mikäli hoito ei ole kiireellistä. Hoitotakuun toteutumisen voidaan nähdä toteutuvan ensimmäisen kriteerin osalta, sillä välitön yhteydensaanti hammashuollon keskitettyyn ajanvaraukseen toteutuu. (Ks. *Hoitotakuun toteutuminen*, Tampereen kaupunki, 2008).

Toisen hoitotakuun kriteerin osalta keskeistä hammashuollon palvelujen saatavuudessa on se, että hoito tulee saada kohtuullisessa ajassa ja kolmen kuukauden mittainen enimmäisaika saadaan ylittää enimmillään kolmella kuukaudella, mikäli potilaan terveydentila ei vaarannu hoidon lykkääntymisen vuoksi. Tampereen kaupungilla tilannetta on arvioitu 24.10.2008. Tuolloin yli kuusi kuukautta oli hammaslääkärin tutkimukseen joutunut jonottamaan noin 430 asiakasta, jotka olivat saaneet suuhygienistiltä arvion ei-kiireellisestä, hammaslääkärin tutkimusta vaativasta hoidon tarpeesta. Lisäksi lokakuun tilanteessa oli eri hammashoitoloissa potilaiden hoito aloitettu, mutta se oli viivästynyt hoidon järjestelyistä seuranneiden jonojen vuoksi. Kiireetön hoito ei täten toteudu lain määrittämässä enimmäisajassa. Hoitotakuu on tältä osin jäänyt toteutumatta Tampereen kaupungilla hammashuollon palveluissa lokakuussa 2008 tehdyn tarkastelun mukaan. (Ks. *Hoitotakuun toteutuminen*, Tampereen kaupunki, 2008). Tampereen kaupungin ylihammaslääkäri Eeva Torppa-Saarisen mukaan vuoden vaihteessa 2008–2009 hoitotakuu jälleen toteutui Tampereen kaupungilla suun terveydenhuollon palveluissa, sillä silloin ei enää ollut jonossa yli kuutta kuukautta hoitoa odottaneita. Torppa-Saarisen mukaan tavoitteena suun terveydenhuollossa on, että kesän 2009 jälkeen kenenkään ei enää tarvitsisi jonottaa suun terveydenhuollon palveluihin, mutta vielä kevään 2009 aikana on haasteena vanhojen jonojen purkaminen. Vaikka hoitotakuun toteutuminen on tässä yhteydessä valittu palvelujen saatavuuden mittariksi, voitaisiin hoitotakuun toteutumisella mitata palvelujen saatavuuden lisäksi myös palvelujen laatua, sillä asiakkaan laatukokemukseen suun terveydenhuollon palveluissa vaikuttaa merkittävästi se, kuinka nopeasti asiakas pääsee hoitoon.

Seuraavaksi keskitytään laatuun ja testataan suun terveydenhuollon laatua Tampereen kaupungilla. Näkemykset pohjautuvat pääasiassa ylihammaslääkäri Eeva Torppa-Saarisen asiantuntemukseen sekä Tampereen kaupungin internetsivuilta löytyvään tietoon sähköisestä asioinnista ja touko-kesäkuussa 2008 tehtyyn asiakastyytyväisyys-tutkimukseen.

Suun terveydenhuollon palveluissa aloitettiin syyskuussa 2007 sähköisen asioinnin kokeilu. Tuolloin asiakkaalla oli sähköisen palvelun kautta mahdollista siirtää, tarkistaa tai perua suuhygienistille tai hammaslääkärille varattu aika. Toukokuusta 2008 alkaen sähköisen palvelun kautta on ollut lisäksi mahdollista varata suuhygienistille aika hoidon tarpeen arviointiin. Toistaiseksi sähköisellä palvelulla ei ole mahdollista asioida toisen, esimerkiksi lapsen, puolesta vaan palvelun piirissä ovat käytännössä 18 vuotta täyttäneet, joilla on mahdollisuus saada sähköiseen palveluun tarvittavat pankin verkkopankkitunnukset. (Ks. *Sähköinen asiointi*, Tampereen kaupunki, 2009).

Sähköisen asioinnin voidaan nähdä lisäävän palvelun laatua, sillä sen avulla asiakas voi varata itsenäisesti ajan suuhygienistille mihin vuorokauden aikaan tahansa eikä asiakkaan tarvitse soittaa tiettyä ajankohtana keskitettyyn ajanvaraukseen. Näin asiakas voi säästyä esimerkiksi mahdolliselta jonottamiselta puhelinpalveluun. Jonotta-

minen puhelinvaraukseen on maksullista, kun taas sähköinen asiointi on ilmaista. Sähköinen asiointi voi olla haaste esimerkiksi sähköisten palvelujen käytöstä syrjäytyneille, mutta toisaalta taas esimerkiksi kirjastoissa on mahdollista päästä ilmaiseksi internetiin käyttämään sähköisiä palveluja. Koska palvelu on ilmainen, monet voivat valita sen maksullisen puhelinajanvarauksen sijaan. Haasteena sähköisessä asioissa on sähköinen tunnistautuminen. Tällä hetkellä tunnistautuminen onnistuu vain verkkopankkitunnuksilla, mikä taas vaatii kunnan ja rahalaitosten välisiä sopimuksia. Sähköistä tunnistautumista kehittämällä on palvelusta mahdollista saada entistä asiakaslähtoisempää ja laadukkaampaa.

Touko- ja kesäkuun vaihteessa 2008 toteutettiin Tampereen kaupungin avopalveluissa laajamittainen asiakastyytyväisyyskysely. Seuraavaksi tarkastellaan suun terveydenhuollon palvelujen laatua asiakastyytyväisyyskyselyn tulosten pohjalta. Suun terveydenhuollon palvelujen asiakastyytyväisyyskyselyyn vastasi yhteensä 304 henkilöä (ks. *Tampereen sosiaali- ja terveystalvaeluille myönteistä palautetta asiakastyytyväisyyskyselyssä*, Tampereen kaupunki, 2008). Vastauksia oli mahdollista antaa joko internetissä ZEF-lomakkeella tai paperisella lomakkeella. Arvosteluasteikko oli yhdestä viiteen. ZEF-lomakkeessa arvosteluasteikko on liukuva ja vastauksen voi asettaa numeroiden välille, paperilomakkeella taas annettiin arvosana numeron tarkkuudella. Vastaukset siirrettiin paperilomakkeilta ZEF-lomakkeille, jotta kaikki vastaukset saatiin samaan aineistoon.

Arvosteluasteikolla 1–5 suun terveydenhuollon palvelujen laadun kokonaisarvosanaksi muodostui 4,4 (ks. *Tampereen sosiaali- ja terveystalvaeluille myönteistä palautetta asiakastyytyväisyyskyselyssä*, Tampereen kaupunki, 2008). Asiakkaiden kokeman laadun voidaan nähdä tämän tuloksen perusteella olevan suun terveydenhuollon palveluissa erittäin korkealla tasolla. Kyselyssä kysyttiin asiakkaiden mielipidettä erikseen hammaslääkärin palvelujen, suuhygienistin/hammashoitajan palvelujen ja muun palvelun laadusta yhdeksän väitteen avulla. Asiakkaan oli mahdollista antaa näihin väitteisiin vastauksensa asteikolla yhdestä viiteen. Asteikolla 5=täysin samaa mieltä ja 1=täysin eri mieltä.

Väitteet olivat seuraavat suun terveydenhuollon asiakastytyväisyyskyselyssä:

- Sain ajan vastaanotolle riittävän nopeasti.
- Pääsin vastaanotolle sovittuna ajankohtana.
- Vastaanotolla minulle oli varattu aikaa riittävästi.
- Toiminta vastaanotolla oli ammattitaitoista.
- Sain riittävästi tietoa hoidettavasta asiasta, tutkimuksista ja hoito-ohjeista.
- Työntekijä oli ystävällinen, kuunteleva ja yhteistyökykyinen.
- Palvelu oli luottamuksilla.
- Sain avun minua vaivanneeseen ongelmaan.
- Palvelu oli kokonaisuudessaan laadukasta.

Asiakastytyväisyyskyselyn tuloksia käytetään tässä yhteydessä palvelujen laadun mittaamiseen, vaikka väitteistä ensimmäisellä eli ”sain ajan vastaanotolle riittävän nopeasti” voitaisiin mitata yhtä hyvin palvelujen saatavuutta. Kyse on hoitotakuun toteutumisesta. Hoitoon pääsyn nopeus vaikuttaa kokonaisuudessaan asiakkaan kokemaan vaikuttavuuteen, johon tämän tutkimuksen mukaisesti sisältyvät sekä palvelujen saatavuus että laatu. Ainoastaan tämän hoitoon pääsyn nopeutta koskevan väitteen keskiarvo jäi asiakastytyväisyyskyselyssä kolmen ja neljän väliin. Kaikkien muiden väitteiden keskiarvo oli neljän ja viiden välissä. Korkeimmat keskiarvot tulivat väitteistä ”vastaanotolla minulle oli varattu aikaa riittävästi”, ”toiminta vastaanotolla oli ammattitaitoista”, ”työntekijä oli ystävällinen, kuunteleva ja yhteistyökykyinen”, ”palvelu oli luottamuksellista” ja ”palvelu oli kokonaisuudessaan laadukasta”.

Ylihammaslääkäri Eeva Torppa-Saarinen näkee, että tilaaja-tuottajamallin myötä on mahdollista kehittää palvelujen laatua ja tiltun myötä Tampereen kaupungilla on ollut esillä laadun kehittämispyrkimyksiä. Tampereen kaupungilla on kuitenkin edelleen käynnissä jatkuva muutos ja prosessien toimivuutta etsitään tilaaja-tuottajamallissa. Tilaaja-tuottajamallin käyttöönotto, kaupungin sisäinen laskutus ja asiointi sisäisten palvelukeskusten kanssa ovat verottaneet runsaasti aikaa ja resursseja tuotannon ydintehtävältä eli asiakkaiden palvelemiselta. Lyhyellä aikavälillä tuottavuuden voidaan nähdä laskeneen, ja lisäksi käynnissä oleva yleinen taloudellisen tilanteen heikentyminen on sekoittanut tilannetta entisestään. Torppa-Saarisen mukaan esimerkiksi tietojärjestelmien kehittäminen sekä lisää kustannuksia että vie aikaa palvelutuotannolta; kaupungin omassa tuotannossa työntekijöiden aikaa kuluu valtavasti esimerkiksi muiden palveluntuottajien tietojen tallentamiseen kaupungin omiin järjestelmiin.

Torppa-Saarisen mukaan palvelujen laadun ei voida nähdä suoranaisesti lisääntyneen tiltun myötä, mutta tiltun myötä mahdolliseksi tullut monituottajamalli suun terveydenhuollon palveluissa lisää asiakkaan saamaa laatua. Tampereen kaupungilla suun terveydenhuollon monituottajamallissa on kyse nelitahoisesta palvelujen järjestämisestä:

1. Palveluja tilataan ostopalveluina ulkopuolisilta palvelun tuottajilta,
2. kaupungin oman toimipisteen tiloissa työskentelee ulkopuolinen palveluntuottaja, joka on tehnyt sopimuksen tilaajan kanssa,
3. palveluja järjestetään palvelusetelikokeiluilla ja
4. palveluja tuotetaan kaupungin omassa palvelutuotannossa.

Monituottajamalli mahdollistaa sen, että asiakkaille on tarjolla riittävästi palvelun tarjoajia. Hammashuollossa on ollut viimeisen viiden vuoden aikana työvoimapulaa. Kaupungin oma palvelutuotanto ei pysyisi tarjoamaan palveluja kaikille asiakkaille, mutta yksityisiltä markkinoilta löytyy kapasiteettia palvelujen tuottamiseen. Yksityiset tahot ovat esimerkiksi palkkauksen osalta usein kaupunkia houkuttelevampia työnantajia suun terveydenhuollon palvelujen ammattilaisille ja pystyvät tarjoamaan laadukkaita palveluja. Tämän vuoksi yksityiset palveluntuottajat ovat asiakkaille erittäin tärkeitä palveluntuottajia kaupungin oman palvelutuotannon rinnalla.

6 KEHITETYN SEURANTA- JA ARVIOINTIMITTARISTON TOIMIVUUDEN ARVIOINTI

6.1 Mittaristolle asetettavat kriteerit

Luvussa 5 kehitettiin julkisen hallinnon tilaaja-tuottajamalliin soveltuva seuranta- ja arviointimittaristo ja testattiin sitä Tampereen kaupungin avopalvelujen tuotantoalueelle kuuluvissa suun terveydenhuollon palveluissa. Seuraavaksi asetetaan mittaristolle kriteerit, joiden pohjalta arvioidaan mittariston toimivuutta. Laskentatoimessa yleisesti käytettyjä käsitteitä *reliabiliteetti* ja *validiteetti* voidaan soveltaa myös tässä tutkimuksessa kehitetyn mittariston arvioimiseen. Neilimon ja Uusi-Rauvan (2005, 278) mukaan validiteetissa on kyse siitä, että tunnusluku mittaa haluttua tekijää osuvasti. Reliabiliteetti taas tarkoittaa sitä, että tunnusluku saadaan laskettua luotettavasti (reliabelisti) laskentatoimen tietojärjestelmistä (ks. Neilimo & Uusi-Rauva 2005, 291). Tunnusluvuilla voidaan tässä tutkimuksessa tarkoittaa seuranta- ja arviointimittariston avulla esiin saatavaa kustannustehokkuutta ja vaikuttavuutta. Tarkoituksena on ensinnäkin, että tutkimuksessa kehitetyllä mittaristolla saadaan mitattua niitä tekijöitä, joita sillä halutaan mitata (validiteetti). Toiseksi tarkoituksena on, että mittaristo antaa luotettavia tutkimustuloksia (reliabiliteetti).

Tässä tutkimuksessa kehitetyllä tilaaja-tuottajamalliin soveltuvalla seuranta- ja arviointimittaristolla on tarkoitus mitata kunnan oman palvelutuotannon kustannustehokkuutta sekä palvelujen asiakasvaikuttavuutta. Jotta näiden tekijöiden mittaaminen on mahdollista ja tutkimus on *validi*, asetetaan mittaristolle kriteeriksi:

- Tietojen tarpeellisuus

Tarkoituksena on myös, että kehitetty tilaaja-tuottajamalliin soveltuva mittaristo on *reliabeli*. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että palvelujen kustannustehokkuutta ja vaikuttavuutta saadaan seurattua ja arvioitua luotettavasti kehitetyllä mittaristolla. Reliabiliteetin toteutumiseksi asetetaan kriteereiksi:

- Mittaristoa tukevien toiminnanohjausjärjestelmien luotettavuus
- Tulosten luotettavuus

Jotta seuranta- ja arviointimittaristolla saatavat tulokset olisivat luotettavia, on mittaristoa tukevien toiminnanohjausjärjestelmien, kuten kirjanpitojärjestelmän, oltava luotettavia. Kustannustehokkuuden seuraamisen ja arvioinnin luotettavuutta määrittää

suurelta osin se, kuinka luotettavasti kustannukset on kirjattu kirjanpitojärjestelmään. Kirjanpitojärjestelmän luotettavuus yhdessä suoritemäärien tilastoinnin luotettavuuden kanssa on suureksi osaksi perustana sille, kuinka luotettavia tuotekohtaisia kustannusperusteisia hintoja on mahdollista laskea.

Asiakasvaikuttavuuden seurannan ja arvioinnin luotettavuuden arviointi on haastavaa, sillä vaikuttavuuden käsite on hyvin subjektiivinen ja vaikuttavuuden mittaaminen on haastavaa. Jotta seuranta- ja arviointimittaristo olisi luotettava vaikuttavuuden mittaamisessa, on osattava määritellä, mitä vaikuttavuus tarkoittaa. Lisäksi on pystyttävä osoittamaan, että asiakasvaikuttavuutta saadaan mitattua luotettavasti. Asiakkaiden odotusten täyttymistä ei voida aina mitata täysin luotettavasti, sillä aina ei voida tietää, antaako asiakas palvelusta rehellistä palautetta. Tulee huomioida myös se, että todennäköisesti kaikki asiakkaat eivät anna palvelusta lainkaan palautetta.

6.2 Mittariston arviointi kriteerien pohjalta

Seuraavaksi arvioidaan kehitetyn seuranta- ja arviointimittariston toimivuutta validiteetin ja reliabiliteetin pohjalta. Arvioinnissa keskitytään sekä mittaristolla esiin saatavan kustannustehokkuuden että vaikuttavuuden validiteetin ja reliabiliteetin arviointiin tässä tutkimuksessa.

Validiteettia arvioidaan tässä yhteydessä siitä näkökulmasta, kuinka *tarpeellisia* mittaristolla esiin saadut tiedot ovat. Tilaaja-tuottajamallin lähtökohtana on asiakaslähtöisyys, joka on toinen tässä tutkimuksessa kehitetyllä mittaristolla mitattava tekijä. Lisäksi tilaaja-tuottajamallin tarkoituksena on kiinnittää yhä enemmän huomiota julkisen organisaation palvelutuotannon kustannustehokkuuteen. Toinen tässä tutkimuksessa kehitetyllä mittaristolla mitattava tekijä on kunnan palvelutuotannon kustannustehokkuus. Kehitettyä mittaristoa voidaan pitää perustellusti validina, sillä sen avulla saadaan mitattua tilaaja-tuottajamallissa lähtökohtaisesti tärkeinä pidettyjä ja tarpeellisia tekijöitä. Tavoitteena on, että seuranta- ja arviointimittariston avulla on mahdollista kehittää julkisen organisaation toimintaa tilaaja-tuottajamallissa yhä asiakaslähtöisemmäksi ja kustannustehokkaammaksi. Asiakaslähtöisyys ja kustannustehokkuus ovat juuri ne tekijät, joita mittaristolla halutaan mitata, joten mittaristo on validi.

Kehitetyn seuranta- ja arviointimittariston reliabiliteettia voidaan arvioida sen perusteella, kuinka *luotettavia* ovat ne *järjestelmät*, joista saadaan tiedot mittareita varten ja kuinka *luotettavia* ovat mittaristolla saatavat *tulokset*. Tässä tutkimuksessa kehitetyn mittariston kustannustehokkuuden mittareina olivat palvelutuotteen suoritemäärä ja hinta. Suoritemäärät saadaan suoritetietojärjestelmistä. Keskeistä reliabiliteetin toteutumisen näkökulmasta on, että esimerkiksi lääkärit ja hoitajat kirjaavat kaikkien asiakkaiden kaikki hammaslääkärikäynnit järjestelmiin ja järjestelmistä saataviin

tietoihin voidaan luottaa. Kustannustiedot taas saadaan kirjanpitojärjestelmästä, joka Tampereen kaupungilla sisältyy SAP-toiminnanohjausjärjestelmään.

Suorite- ja kustannustietojen lähteenä on käytetty tässä tutkimuksessa Tampereen kaupungin tilinpäätöstä 2007 ja talousarviokirjoja 2008 ja 2009. Tampereen kaupungin tilinpäätös 2007 ”on laadittu hyvän kirjanpitotavan mukaisesti”, ja sen on allekirjoittanut JHTT (julkisen hallinnon tilintarkastaja) Heikki Timonen (ks. Tampereen kaupunki. *Tilinpäätös vuodelta 2007*). Talousarviot 2008 ja 2009 taas ovat kaupunginvaltuuston hyväksymiä (ks. Tampereen kaupunki. *Talousarvio 2009, taloussuunnitelma 2009–2011*; Tampereen kaupunki. *Talousarvio 2008, taloussuunnitelma 2008–2010*). Näiden julkisten asiakirjojen voidaan nähdä olevan riittävän luotettavia lähteitä, joten seuranta- ja arviointimittariston reliabiliteetin voidaan nähdä toteutuvan tässä tutkimuksessa kustannustehokkuuden mittaamisen osalta.

Tässä tutkimuksessa kehitetyn mittariston vaikuttavuuden mittareiksi asetettiin palvelujen saatavuus ja laatu. Saatavuutta ja laatua testattiin suun terveydenhuollon palveluissa. Saatavuutta arvioitiin hoitotakuun toteutumisen näkökulmasta ja laatua taas suun terveydenhuollossa toteutetun asiakastytyväisyyskyselyn ja suun terveydenhuollon sähköisen asioinnin pohjalta. Näiden mittareiden osalta arvioidaan seuraavaksi tulosten reliabiliteettia tässä tutkimuksessa. Palvelujen saatavuuden osalta voidaan pitää luotettavana Tampereen kaupungin kotisivuilla olevaa raporttia hoitotakuun toteutumisesta syksyllä 2008. Lisäksi ylihammaslääkäri Eeva Torppa-Saarinen on antanut luotettavan lausunnon siitä, että hoitotakuu toteutui suun terveydenhuollossa vuoden vaihteessa 2008–2009. Palvelujen saatavuuden osalta mittariston reliabiliteetin voidaan nähdä perustellusti toteutuvan.

Palvelujen laatua on haastava mitata ja testata, sillä laadun kokeminen on subjektiivista. Tässä tutkimuksessa käytettiin laadun testaamisen lähteenä kuvausta suun terveydenhuollon sähköisestä asioinnista Tampereen kaupungin internetsivuilla ja asiakastytyväisyyskyselyn tuloksia. Lisäksi keskusteltiin ylihammaslääkäri Eeva Torppa-Saarisen kanssa yleisesti suun terveydenhuollon laadun tilasta ja tilaaja-tuottajamallin vaikutuksista palvelujen laatuun. Seuraavaksi arvioidaan kehitetyllä mittaristolla mitattavan asiakkaan kokeman laadun reliabiliteettia sähköisen asioinnin näkökulmasta ja asiakastytyväisyyskyselyn tulosten pohjalta.

Sähköisen asioinnin voidaan nähdä lähtökohtaisesti lisäävän palvelun laatua, sillä sen avulla on mahdollista varata aika suuhygienistille sähköisesti sekä siirtää, tarkistaa ja perua suuhygienistille tai hammaslääkärille varattu aika mihin vuorokauden aikaan tahansa. Sähköisessä asiointissa on kuitenkin vielä haasteita, sillä palvelu on toistaiseksi mahdollista vain 18 vuotta täyttäneille eikä palvelun avulla ole mahdollista asioida toisen puolesta ja varata aikaa esimerkiksi omalle lapselle. Lisäksi sähköinen tunnistautuminen vaatii verkkopankkitunnukset, mikä taas edellyttää kaupungin ja rahalaitoksen välisiä sopimuksia. Tässä tutkimuksessa on testattu sähköisen asioinnin mukanaan

tuomaa laatua Tampereen kaupungin internetsivujen kuvauksen pohjalta. Jotta sähköisen asioinnin toimivuudesta saataisiin kattava kuvaus, tulisi palvelua testata asiakastyytyväisyyskyselyllä. Sähköisessä asiointissa on toistaiseksi niin suuria haasteita, että tässä yhteydessä ei voida perustellusti todeta palvelun laadun reliabiliteetin toteutuvan aukottomasti tämän testauskohteen osalta.

Asiakastyytyväisyyskyselyn tulosten mukaan suun terveydenhuollon laadun kokonaisarvosanaksi muodostui 4,4 asteikolla 1–5 eli suun terveydenhuollon laadun voidaan nähdä olevan erittäin korkealla tasolla. Kyselyyn vastasi 304 asiakasta. Kyselyn toteutamisesta oli tiedotettu palvelupisteissä ja internetsivuilla. Koska kyselyä ei ollut suunnattu tietylle joukolle asiakkaita, ei voida laskea vastausprosenttia eikä arvioida vastanneiden määrän kattavuutta. Asiakastyytyväisyyskyselyn tuloksia voidaan pitää luotettavina siltä osin, kuin on saatu vastauksia kyselyyn. Vastanneiden määrän osalta ei voida yksiselitteisesti sanoa, onko määrä kattava ja lisäksi ei tiedetä vastanneiden taustoja (esimerkiksi ikää ja ammattia) eikä sitä, olisiko samat tulokset saatu toiselta vastaajajoukolta. Reliabiliteetin voidaan siis nähdä toteutuvan tämän testauskohteen osalta osittain, mutta ei aukottomasti, koska ei tiedetä, miten tulokset muuttuvat, jos vastaajajoukko muuttuu tai vastaajia olisi ollut eri määrä. Palvelun laadun mittaamisessa haastavaa on juuri se, että laatu koetaan hyvin yksilöllisesti.

Yhteenvetona kehitetyn seuranta- ja arviointimittariston validiteetin ja reliabiliteetin toteutumisesta voidaan todeta, että mittaristoa voidaan pitää perustellusti validina, koska sillä saadaan mitattua niitä tekijöitä (kustannustehokkuutta ja vaikuttavuutta), joita sillä halutaankin mitata. Tässä tutkimuksessa tehdyn kustannustehokkuuden mittaamisen osalta mittaristoa voidaan pitää myös reliaabelina, sillä virallisesti hyväksytyistä tilinpäätöksestä ja talousarvioista voidaan nähdä saatavan riittävän oikeat ja luotettavat tiedot. Vaikuttavuuden testaamisen osalta mittaristoa voidaan pitää tämän tutkimuksen testauksen näkökulmasta osittain reliaabelina. Palvelujen saatavuuden testaamisen osalta mittaristoa voidaan pitää reliaabelina, sillä testauksessa saadut tulokset ovat luotettavia. Laadun testaamisessa laadun mittaamisen haasteet tulivat esille tutkimuksessa. Sähköisessä asiointissa on vielä niin suuria haasteita, että mittaristolla mitattavan tuloksen sähköisen asioinnin laadusta ei voida nähdä olevan aukottoman reliaabeli. Asiakastyytyväisyyskyselyn tulokset ovat reliaabeleja siltä osin, kuin asiakastyytyväisyyskyselyyn on saatu vastauksia, mutta ei voida todistaa, että saadut vastaukset noudattaisivat keskimääräistä jakaumaa, mikäli vastaajajoukkoa muutettaisiin. Voidaan kuitenkin perustellusti nähdä, että reliabiliteetti toteutuu osittain myös mittaristolla mitattavan vaikuttavuuden osalta.

6.3 Mittariston sovellettavuus

Seuraavaksi arvioidaan tässä tutkimuksessa kehitetyn seuranta- ja arviointimittariston sovellettavuutta muihinkin julkisten organisaatioiden toimintamalleihin kuin Tampereen kaupungin tilaaja-tuottajamalliin. Kehitetty mittaristo on tarkoitettu julkisen organisaation oman palvelutuotannon tehokkuuden ja asiakkaille suunnattujen palvelujen asiakasvaikuttavuuden seurantaan ja arviointiin. Mittaristoa voidaan sellaisenaan soveltaa myös muissa tilaaja-tuottajamallissa toimivissa kunnissa, sillä mittaristolla mitattavat kustannustehokkuus ja vaikuttavuus ovat yleisesti tilaaja-tuottajamallin tärkeimmät, perustavaa laatua olevat lähtökohdat. Juuri näiden tekijöiden vuoksi tilaaja-tuottajamallia on alettu soveltaa esimerkiksi kunnissa. Markkinasuuntautuneen ajattelutavan voimistuminen myös kunta-alalla on pakottanut kunnat etsimään uusia, kustannustehokkaita ja asiakaslähtöisiä toimintamalleja, joista tilaaja-tuottajamalli on yksi esimerkki. Tilaaja-tuottajamallin kehittämiseksi on tässä tutkimuksessa kehitetty seuranta- ja arviointimittaristo.

Tilaaja-tuottajamallissa toimivien kuntien lisäksi kehitettyä mittaristoa voidaan soveltaa myös muissa kunnissa ja julkisissa organisaatioissa. Mittariston yleistettävyyttä ja sovellettavuutta moniin eri organisaatioihin on mahdollista; vaikka kunta tai muu julkinen organisaatio ei soveltaisikaan tilaaja-tuottajamallia, on kehitetyllä mittaristolla mitattavia tekijöitä tarpeen seurata ja arvioida nykypäivän suurten haasteiden edessä kaikissa kunnissa ja muissa julkisissa organisaatioissa. Heikentyneessä taloudellisessa tilanteessa esimerkiksi kuntien on kiinnitettävä aiempaa selvästi enemmän huomiota kustannustehokkuuteensa ja lisäksi palvelujen on oltava asiakaslähtöisiä, sillä asiakkaat ovat yhä laatumatuisempia ja laadukkaat palvelut ovat avainasemassa, kun kunnat houkuttelevat asukkaikseen myös uusia veronmaksajia.

Mittaristoa voidaan myös soveltaa kunnan omiin tarpeisiin. Esimerkiksi mittareita on mahdollista muokata. Kustannustehokkuuden mittarit ovat tässä tutkimuksessa palvelutuotteen (tai tuoteryhmän) suoritemäärä ja hinta, mutta mittarit voitaisiin asettaa myös esimerkiksi työvoiman näkökulmasta: esimerkiksi työvoiman tarve tunneissa suoritetta kohden. Työvoimaan perustuva kustannustehokkuuden mittari olisi perusteltu monissa hyvinvointipalveluissa, sillä suurin osa palvelun tuottamiseen kuluvista kustannuksista muodostuu henkilöstökuluista. Vaikuttavuuden mittarit taas ovat tässä tutkimuksessa palvelun saatavuus ja laatu. Vaikuttavuus on suurelta osin laatua, joten laatumittari on perusteltu, mutta lisäksi vaikuttavuuden mittari voitaisiin asettaa myös muista kuin asiakasvaikuttavuuden näkökulmista: esimerkiksi toiminnan vaikutukset ympäristöön ja luontoon (kestävän kehityksen edistäminen) tai yhteiskunnallinen vaikuttavuus. Esimerkiksi perus- ja lukio-opetuksen palvelujen mittarina voitaisiin käyttää yhteiskunnallista vaikuttavuutta ja testata sitä, kuinka palvelu edistää yhteiskunnassa yleissivistystä ja estää syrjäytymistä ja sen seurauksia kuten päihde- ja mielenterveysongelmia.

Käytännössä mittareita kannattaa päivittää ja muokata, jotta niiden avulla saadaan esiin uusia näkökulmia. Tutkimuksen luvussa 3.4 todettiin, että vanhat mittarit eivät aina riitä, vaan esimerkiksi toimintaympäristön muuttuessa tarvitaan uusia mittareita. Mittarit heikkenevät ajan myötä eikä niillä välttämättä saada esimerkiksi enää kymmenen vuoden kuluttua yhtä tarkoituksenmukaisia tuloksia kuin tänä päivänä. Esimerkiksi tässä tutkimuksessa kehitetyn mittariston mittareita voi olla tarpeen muokata esimerkiksi silloin, kun taloudellisilla markkinoilla alkaa jälleen noususuhdanne.

7 YHTEENVETO JA PÄÄTELMÄT

Tämän tutkimuksen tarkoituksena oli kehittää julkisen hallinnon tilaaja-tuottajamalliin soveltuva seuranta- ja arviointimittaristo ja testata sitä Tampereen kaupungin toimintamallissa sekä arvioida mittariston toimivuutta sille tutkimuksessa asetettujen kriteerien pohjalta. Tutkimuksessa kehitetyllä seuranta- ja arviointimittaristolla on tarkoitus seurata ja arvioida kunnan oman tuotannon kustannustehokkuutta ja asiakasvaikuttavuutta. Asiakaslähtöisyys ja kustannustehokkuus ovat tilaaja-tuottajamallin lähtökohtaiset, perustavanlaatuiset tekijät. Tilaaja-tuottajamallin tarkoituksena on tuoda julkiseen hallintoon, esimerkiksi kuntiin, markkinasuuntautunutta ajattelutapaa. Tärkeimpänä toiminnan kohderyhmänä ovat asiakkaat, joille palveluja tuotetaan ja järjestetään. Asiakkaat ovat yhä laatumietoisempia, ja myös palvelujen on vastattava asiakkaiden laatuodotuksia. Lisäksi kunnat voivat houkuttaa laadukkailla palveluilla asukkaikseen uusia veronmaksajia. Tiltu-malli tuo julkiseen hallintoon myös kilpailua, sillä mallissa käydään kauppaa tuotteistetuilla palveluilla ja tuotteistettujen palvelujen hintoja ja sisältöjä on mahdollista verrata muiden palveluntuottajien tarjoamiin palveluihin. Malli tuo siis mukaan kustannustehokkaan ajattelutavan.

Tutkimuksen ensimmäisessä luvussa kuvattiin tutkimuksen taustaa ja tarkoitusta, asetettiin tutkimuksen tavoitteet ja rajaukset, käsiteltiin tutkimuksen tieteenfilosofista lähtökohtaa ja metodologisia valintoja sekä kuvattiin tutkimusaineistoa ja tutkimuksen rakenne. Toisessa luvussa käsiteltiin julkisen hallinnon tilaaja-tuottajamallia: markkinasuuntautuneeseen ajattelutapaan siirtymistä julkisessa hallinnossa, tilaaja-tuottajamallin lähtökohtia ja tuotteistusta tilaaja-tuottajamallin perustana. Kolmannessa luvussa kuvattiin kokemuksia Tampereen kaupungin tilaaja-tuottajamallista: uuden toimintamallin jalkautumista Tampereen kaupungille, tilaaja-tuottajamallin mukanaan tuomia hyötyjä ja haittoja, tulevaisuuden haasteita Tampereen kaupungilla ja seuranta- ja arviointia kehittämisen perustana. Neljäs luku käsitteli seuranta- ja arviointia julkisessa hallinnossa. Luvussa määriteltiin seurannan ja arvioinnin käsitteitä ja kuvattiin näkökulmia julkisen hallinnon seurantaan ja arviointiin. Lisäksi käsiteltiin erikseen kustannustehokkuutta sekä sen seuranta- ja arviointia ja vaikuttavuutta ja niin ikään sen seuranta- ja arviointia.

Luvussa 5 kehitettiin julkiseen hallintoon soveltuva seuranta- ja arviointimittaristo. Ensin käsiteltiin kustannustehokkuuden ja vaikuttavuuden mittaamista ja asetettiin mittarit ja sen jälkeen koottiin mittaristo. Seuraavaksi mittaristoa testattiin Tampereen kaupungin avopalvelujen tuotantoalueelle kuuluvissa suun terveydenhuollon palveluissa. Kustannustehokkuuden testaamisessa käytettiin asetettuja mittareita: suun terveydenhuollon kustannustehokkuutta testattiin tuoteryhmien hintojen ja suoritemäärien kehittymisen näkökulmasta. Testauksen lähdeaineistona käytettiin tilinpäätöstä 2007 ja talousarvioita 2008 ja 2009. Myös vaikuttavuutta testattiin asetettujen mittareiden, eli

saatavuuden ja laadun, näkökulmasta. Vaikuttavuuden testaamisen lähteinä käytettiin saatavuuden osalta Tampereen kaupungin internetsivuilta löytyvää materiaalia hoitotakuun toteutumisesta suun terveydenhuollossa ja ylihammaslääkäri Eeva Torppa-Saariselta saatua tietoa. Laadun osalta lähteinä käytettiin touko-kesäkuussa 2008 tehtyä suun terveydenhuollon asiakastytyväisyyskyselyä, jonka tulokset tutkija on saanut tutkimuskäyttöön, Tampereen kaupungin internetsivuilta löytyvää tietoa sähköisestä asioinnista sekä ylihammaslääkäri Eeva Torppa-Saarisen näkemyksiä.

Luvussa 6 arvioitiin tutkimuksessa kehitetyn seuranta- ja arviointimittariston toimivuutta julkisen hallinnon tilaaja-tuottajamallissa. Ensin asetettiin mittariston arvioimiselle kriteerit validiteetin ja reliabiliteetin pohjalta ja sen jälkeen arviointiin mittariston toimivuutta tässä tutkimuksessa. Lisäksi kuvattiin mittariston sovellettavuutta muualakin kuin Tampereen kaupungilla. Luku 7 sisältää tutkimuksen yhteenvedon ja päätelmät. Lisäksi luvussa 7 käsitellään jatkotutkimusmahdollisuuksia.

Tutkimuksen tavoite saavutettiin, kun kehitettiin seuranta- ja arviointimittaristo ja testattiin sitä Tampereen kaupungin tilaaja-tuottajamallissa sekä arvioitiin mittariston toimivuutta sille tutkimuksessa asetettujen kriteerien pohjalta. Tutkimuksessa tehty mittariston esimerkkitestaus osoitti, että kehitetyn mittariston voidaan nähdä soveltuvan hyvin kustannustehokkuuden ja vaikuttavuuden testaamiseen. Tampereen kaupungin avopalvelujen tuotantoalueelle kuuluvien suun terveydenhuollon palvelujen kustannustehokkuuden ja vaikuttavuuden testaaminen osoittivat, että kustannustehokkuus suun terveydenhuollon palveluissa olisi lisääntynyt tilaaja-tuottajamallin myötä, sillä suun terveydenhuollon keskimääräinen suoritekohtainen hinta on laskenut vuodesta 2007 vuoteen 2008. Vuodesta 2008 vuoteen 2009 hinta on testauksen mukaan noussut hieman (2,7 prosenttia), mutta tässä tulee huomioida, että esimerkiksi hyvinvointipalvelujen kehittämiskeskuksen hajauttaminen tuotantoaluille ja konsernihallintoon on voinut vaikuttaa kustannuksiin, vaikka kehittämiskeskuksen kustannukset onkin aikaisemmin vyörytetty laskennallisesti tuotehintoihin. Esimerkiksi kehittämiskeskuksen kustannusten osalta suun terveydenhuollon kustannukset eri vuosien välillä eivät välttämättä ole keskenään täysin vertailukelpoiset.

Vaikuttavuuden osalta voidaan sanoa, että suun terveydenhuollon palvelujen saatavuus on nyt paremmalla tasolla kuin syksyllä 2008, sillä hoitotakuu toteutui vuoden vaihteessa 2008–2009. Syksyllä 2008 hoitotakuu ei toteutunut. Myös suun terveydenhuollon laatu on erittäin korkealla tasolla, sillä touko-kesäkuussa 2008 tehty asiakastytyväisyys osoitti, että suun terveydenhuollon kokonaisarvosana on 4,4 asteikolla 1–5. Myös sähköinen asiointi lisää palvelun laatua, vaikka siinä onkin vielä suuria haasteita esimerkiksi sähköisen tunnistautumisen ja toisen puolesta asiointin osalta.

Tutkimuksessa tehtiin arviointia mittariston toimivuudesta validiteetin ja reliabiliteetin pohjalta. Validiteetin osalta tarkasteltiin sitä, kuinka tarpeellisia mittaristolla esiin saatavat tekijät ovat ja reliabiliteetin osalta näkökulmana oli se, kuinka luotettavia ovat

ne järjestelmät, jotka tukevat mittaristoa ja kuinka luotettavia ovat mittaristolla esiin saatavat tulokset. Kehitetyn mittariston validiteetti toteutuu, sillä mittaristolla saadaan mitattua niitä tekijöitä, joita sillä halutaankin mitata ja nämä tekijät, eli vaikuttavuus ja kustannustehokkuus, ovat tilaaja-tuottajamallissa lähtökohtaiset tekijät ja niitä voidaan pitää myös mallin tärkeimpinä tekijöinä. Reliabiliteetin nähtiin toteutuvan tässä tutkimuksessa kustannustehokkuuden osalta täysin, sillä lähdeaineistoina käytetyistä tilinpäätöksestä ja talousarvioista voidaan nähdä saatavan riittävän luotettavat ja oikeat tiedot. Vaikuttavuuden osalta reliabiliteetin nähtiin toteutuvan osittain: saatavuuden osalta reliabiliteetti toteutuu, sillä mittariston avulla saatiin esiin luotettava tieto hoitotakuun toteutumisesta. Laadun mittaamisessa on suuria haasteita. Tässä yhteydessä laadun reliabiliteetin nähtiin toteutuvan osittain: asiakastyytyväisyyskyselyyn perustuvat tulokset ovat reliaabeleja siltä osin, kuin on saatu vastauksia, mutta sähköisessä asioinnissa on vielä suuria haasteita eikä palvelujen laadun reliabiliteetin voitu nähdä toteutuvan aukottomasti tässä tutkimuksessa sähköisen asioinnin osalta.

Tutkimuksessa todettiin, että kehitetty seuranta- ja arviointimittaristo soveltuu Tampereen kaupungin lisäksi myös muiden julkisten organisaatioiden seurantaan ja arviointiin. Mittaristoa voidaan soveltaa sellaisenaan tilaaja-tuottajamallissa joko osittain tai kokonaan toimivissa kunnissa. Lisäksi mittaristoa voidaan soveltaa muissakin kunnissa, sillä asiakasvaikuttavuuden ja kustannustehokkuuden seuranta ja arviointi ovat keskeisiä tekijöitä kunnan toiminnan kehittämiseksi. Mittaristoa voidaan myös soveltaa esimerkiksi mittareiden osalta eri organisaatioiden tarpeisiin sopivaksi.

Yhteenvedona voidaan todeta, että tutkimuksessa saavutettiin sille asetetut tavoitteet. Kehitetyllä seuranta- ja arviointimittaristolla on mahdollista seurata ja arvioida kunnan oman palvelutuotannon kustannustehokkuutta ja asiakasvaikuttavuutta. Näiden tekijöiden mittaaminen on keskeistä kunnan toiminnan kehittämiseksi suurten haasteiden ja muutosten edessä. Mittaristo soveltuu joko sellaisenaan tai sitä voidaan soveltaa Tampereen kaupungin toimintamallin lisäksi myös muissa julkisissa organisaatioissa, joissa halutaan seurata ja arvioida kustannustehokkuutta ja asiakasvaikuttavuutta.

Käsillä olevan tutkimuksen jatkotutkimuksena voitaisiin edelleen jatkaa julkisen hallinnon tilaaja-tuottajamallin seuranta- ja arviointimenetelmien kehittämistä. Koska julkinen hallinto on parhaillaan suurten muutosten edessä, on kunta-ala tutkimuskenttänä erittäin mielenkiintoinen ja mahdollisuuksia tämän tutkimuksen jatkamiseksi on paljon. Käsillä olevaa tutkimusta voitaisiin jatkaa esimerkiksi laadun testaamisen osalta; voitaisiin tehdä esimerkiksi laajamittaisia asiakastyytyväisyyskyselyjä, joiden pohjalta voitaisiin vertailla yksittäisten henkilöiden subjektiivisia laatukäsityksiä ja kokemuksia laadusta. Tässä tutkimuksessa kehitettyä seuranta- ja arviointimittaristoa voitaisiin testata myös esimerkiksi Tampereen kaupungilla eri tilaajalautakunnissa ja saatuja tutkimustuloksia voitaisiin vertailla keskenään. Lisäksi mittaristoa voitaisiin soveltaa muissa kunnissa. Mittariston rinnalle voitaisiin kehittää myös toinen mittaristo, jonka

avulla kunnan omaa palvelutuotantoa voitaisiin verrata monipuolisesti yksityisten palveluntuottajien tuottamiin palveluihin.

Keskeistä on, että tutkimuksessa kehitettyä mittaristoa voidaan sellaisenaan soveltaa eri kunnissa ja muissa julkisissa organisaatioissa. Mittaristoa voidaan soveltaa niin tilaaja-tuottajamallissa joko osittain tai kokonaan toimivissa kunnissa ja muissa julkisissa organisaatioissa kuin mallia suunnittelevissakin organisaatioissa. Lisäksi mittaristoa voidaan soveltaa myös muissa toimintamalleissa olevissa kunnissa, jos halutaan saada esille tuotanto-organisaation kustannuksia ja selvittää, kuinka laadukkaita kunnan tarjoamat palvelut ovat. Kustannus- ja laatutietoisuus ovat kunnissa avainasemassa erityisesti heikentyneen taloudellisen tilanteen aikana. Kuntien on houkuteltava niin uusia asukkaita kuin pidettävä huolta nykyisistäkin, jotta kunta saa verotuloja ja pysyy elinvoimaisena. Julkisten organisaatioiden kehittämisessä on suuria haasteita; tässä tutkimuksessa kehitettyä seuranta- ja arviointimittaristoa voidaan käyttää apuvälineenä haasteisiin vastaamisessa.

LÄHTEET

Kirjallisuus, artikkelit ja internetlähteet

- Ahonen, P. (2001) *Arviointi – evaluaatio – arviointi: Oppia evaluaattoreille, arvioitajille, arvioituttajille ja arvioitaville*. Teoksessa Myllymäki, A. – Vakuri, J. (toim.) (2001) *Tulos, normi, tilivelvollisuus. Näkökulmia tilintarkastukseen ja arviointiin*. Vammalan Kirjapaino Oy: Vammala.
- Avohoitopalvelujen budjetti kaippaa 1,3 miljoonaa euroa*. Aamulehti 1.10.2008. Uutiset. Tampere ja naapurit, 9b.
- Burrell, G. – Morgan, G. (1979) *Sociological Paradigms and Organizational Analysis. Elements of the Sociology of Corporate Life*. Heinemann: London.
- Grönroos, C. (2000) *Nyt kilpaillaan palveluilla*. WS Bookwell Oy: Porvoo.
- Grönroos, C. (2007) *Service Management and Marketing: customer Management in Service Competition*. 3rd edition. Wiley: Chichester.
- Hoitotakuun toteutuminen*. Tampereen kaupunki. 2008. <<http://www.tampere.fi/terveyspalvelut/hoitotakuu/toteutuminen.html#sivunalku>>. Luettu 15.3.2009.
- Holma, T. (toim.) (1998) *Tuotteistus tutuksi. Idea ja työvälineet. Esimerkkinä kuntoutuspalvelut perusterveydenhuollossa*. Suomen Kuntaliitto. Kuntaliiton painatuskeskus: Helsinki.
- Holma, T. – Lahtinen, Y. (1995) *Tuotteistuksen perusteet*. Teoksessa Lahtinen, Y. (toim.) (1995) *Tuotteistus ja kustannuslaskenta. Perusterveydenhuollon Tuote-projektin raportti 1*. Suomen Kuntaliitto. Kuntaliiton painatuskeskus: Helsinki.
- Kallio, O. (2001) *Tavoitteiden seuranta kunnassa*. Teoksessa Hoikka, P. (toim.) (2001) *Kunnat 2000-luvun kynnyksellä*. Juvenes Print – Tampereen yliopistopaino Oy: Tampere.
- Kallio, O. – Martikainen, J-P. – Meklin, P. – Rajala, T. – Tammi, J. (2006) *Kaupungit tilaajina ja tuottajina. Kokemuksia ja näkemyksiä Jyväskylän, Tampereen ja Turun toimintamallin uudistushankkeista*. Tampereen yliopisto. Kunnallistutkimuksia. Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print: Tampere.
- Kasanen, E. – Lukka, K. ja Siitonen, A. (1991) *Konstruktivinen tutkimusote liiketaloustieteessä. Liiketaloudellinen aikakauskirja*, 3/1991, 301–329.
- Kaupunkistrategian uudistaminen*. Tampereen kaupunki. 2009. <http://www.tampere.fi/hallinto/strategian_uudistaminen/>. Luettu 3.2.2009.

- Kivistö, A. (2003) *Talousohjaus ja tuotteistaminen sosiaali- ja terveydenhuollossa*. Pirkanmaan ammattikorkeakoulun julkaisusarja C. Oppimateriaalit. Nro 5. Pirkanmaan ammattikorkeakoulu: Tampere.
- Kolehmainen, S. (2007) *Tuotteistus ja kustannuslaskenta tilaaja-tuottajamallissa – Tuotekohtaisten kustannuslaskentamallien kehittäminen Tampereen kaupungin tuotantoyksikölle*. Tampereen yliopisto. Acta nro 190. Suomen Kuntaliitto. Kuntatalon paino: Helsinki.
- Kunta kilpailukykyiseksi työnantajaksi – Kuntajohdon tietopaketti* (2003). Kuntatyö 2010 -projektin julkaisu. Kuntaliiton verkkojulkaisu. <<http://hosted.kuntaliitto.fi/intra/julkaisut/pdf/p050114095619G.pdf>>. Luettu 4.5.2009.
- Kuntalaki 17.3.1995/365. <<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19950365>>. Luettu 11.1.2009.
- Laki erikoissairaanhoidon muuttamisesta 17.9.2004/856. <<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2004/20040856>>. Luettu 15.3.2009.
- Laki kansanterveystalouden muuttamisesta 17.9.2004/855. <<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2004/20040855>>. Luettu 15.3.2009.
- Lillrank, P. ja Haukkanen-Haara, P. (2006) *Terveydenhuollon tilaaja-tuottaja-malli*. KTM Rahoitetut tutkimukset 1/2006, Kauppa- ja teollisuusministeriö, elinkeino-osasto: Helsinki.
- Lumijärvi, I. (1999) *Tasapainotetun mittariston malli ja kunta-alan tuloksellisuusarviointi*. Kunta-alan tuloksellisuusprojekti. Työturvallisuuskeskus. Edita Oy: Helsinki.
- Meklin, P. (2001) *Tavoitteiden saavuttamisen arviointi kuntataloudessa*. Teoksessa Myllymäki, A. – Vakkuri, J. (toim.) (2001) *Tulos, normi, tilivelvollisuus. Näkökulmia tilintarkastukseen ja arviointiin*. Vammalan Kirjapaino Oy: Vammala.
- Meklin, P. (2002) *Valtiontalouden perusteet*. 4. uudistettu painos. Edita Prima Oy: Helsinki.
- Meyer, M. W. (2002) *Rethinking Performance Measurement. Beyond the Balanced Scorecard*. Cambridge University Press: Cambridge.
- Miten palveluista tehdään tuotteita?* 2008. Aamulehti 23.4.2008. Uutiset. Tampere ja naapurit 9a.
- Neilimo, K. – Uusi-Rauva, E. (2005) *Johdon laskentatoimi*. 6. uudistettu painos. Edita Prima Oy: Helsinki.
- Neilimo, K. – Näsi, J. (1980) *Nomoteettinen tutkimusote ja suomalaisen yrityksen taloustiede: tutkimus positivismiin soveltamisesta*. Tampereen yliopisto. Yrityksen taloustieteen ja yksityisoikeuden laitoksen julkaisuja, sarja A2: Tutkielmia ja raportteja 12. Tampereen yliopiston jäljennepalvelu: Tampere.

- Niemi, E. – Mella, I., – Myrskylä, P. (2009) *Rakennemuutoskatsaus 1/2009*. Kuntaliiton verkkojulkaisu. <<http://hosted.kuntaliitto.fi/intra/julkaisut/pdf/p090209111151N.pdf>>. Luettu 4.5.2009. Kuntaliitto: Helsinki.
- Owen, J. M. – Rogers, P. J. (1999) *Program evaluation: forms and approaches*. Sage Publications: London.
- Sinkkonen, S. – Kinnunen, J. (1994) *Arviointi ja seuranta julkisella sektorilla*. Kuopion yliopiston painatuskeskus: Kuopio.
- Sähköinen asiointi*. Tampereen kaupunki. 2009. <<http://www.tampere.fi/terveyspalvelut/hammashoito/sahkoinenasiointi/index.html>>. Luettu 20.3.2009.
- Taantuman kuoppa yllätti vakavaraisen Tampereen*. Aamulehti 5.2.2009. Etusivu.
- Tampereen kaupungin uusi toimintamalli 2007-*. Kaupunginvaltuuston seminaari toimintamallin uudistuksesta 20.4.2005. <<http://www.tampere.fi/tiedostot/55AMUnQE1/toimintamallinuudistus180405.pdf>>. Luettu 3.2.2009.
- Tampereen kaupunki. *Talousarvio 2009, taloussuunnitelma 2009–2011*. Kaupunginvaltuuston hyväksymä 17.11.2008. Tampereen konsernihallinnon talous- ja strategiaryhmä. Juvenes Print – Tampereen Yliopistopaino Oy: Tampere.
- Tampereen kaupunki. *Talousarvio 2008, taloussuunnitelma 2008–2010*. Kaupunginvaltuuston hyväksymä 12.11.2007. Tampereen konsernihallinnon talous- ja strategiaryhmä. Juvenes Print – Tampereen Yliopistopaino Oy: Tampere.
- Tampereen kaupunki. *Tilinpäätös vuodelta 2007*. Kaupunginhallituksen allekirjoittama 25.3.2008 ja PwC Julkistarkastus Oy:n hyväksymä, JHTT Heikki Timosen allekirjoittama 29.4.2008. Tampereen konsernihallinnon talous- ja strategiaryhmä. Juvenes Print – Tampereen Yliopistopaino Oy: Tampere.
- Tampereen sosiaali- ja terveyspalveluille myönteistä palautetta asiakastyytyväisyyskyselyssä*. Tampereen kaupunki. 2008. <<http://www.tampere.fi/sosiaalipalvelut/ajankohtaista/t080708a.html>>. Luettu 21.3.2009.
- Terveyden ja toimintakyvyn edistäminen*. Tampereen kaupunki. 2009. <<http://www.tampere.fi/hallinto/terveysjatoimintakyky/index.html>>. Luettu 9.4.2009.
- Tilastokeskus 2009. Väkiluku sukupuolen mukaan alueittain sekä väestömäärän muutos 31.12.2008. Tampere. <<http://pxweb2.stat.fi/Dialog/Saveshow.asp>>. Luettu 31.3.2009.
- Toimintamallin uudistus, kaupunginvaltuuston päätös 18.5.2005*. Tampereen kaupunki. <<http://www.tampere.fi/tiedostot/57bMVv09z/toimintamallinuudistuskv18052005.ppt>>. Luettu 3.2.2009.

Toimintaympäristön haasteet - Tausta-aineistoa Tampereen strategiayön ja taloussuunnittelun pohjaksi. Tampere 2.2.2009. < <http://www.tampere.fi/tiedostot/5EhHhZQZP/toimintaymparisto2009verkko.pdf>>. Luettu 3.2.2009.

Vaikuttavuus. Kuntaliitto. 2007. <http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;347;93749;119498;119581>. Luettu 18.11.2008.

Haastattelu

Torppa-Saarinen, Eeva, ylihammaslääkäri, Tampereen kaupunki. Nauhoittamaton puhelinhaastattelu/-keskustelu. 20.3.2009 klo 9.45–11.00.

LIITE 1 Evaluaatio käyttötarkoitustensa mukaan (Ahonen 2001, 81: Owenin & Rogersin, 1999, mukaan)

	Suuntautuminen	Ajoitus	Lähestymistapoja
Proaktiivinen (ennalta varautuva) evaluaatio	Synteesi	Ennen ohjelmaa (tai hanketta tai uutta politiikkaa)	Tarvearviointi (needs assessment), parhaiden käytäntöjen (best practices) tarkastelu
Selkeyttävä (clarificative) evaluaatio	Ohjelman (hankkeen, politiikan) muotoilun (design) ja toteutuksen/toimeenpanon (delivery) selkeyttäminen	Ennen tai jälkeen	Arvioitavuuden arviointi (evaluability assessment), teorian kehittäminen kohteesta, akkreditaatio (esim. koulutusohjelmille tms.), sertifiointi
Interaktiivinen (vuorovaikutusta sisältävä) evaluaatio	Toteutettavan hankkeen, ohjelman tai politiikan parantaminen	Toteutuksen/toimeenpanon aikana	Responsiivinen evaluaatio, toimintatutkimus, laatuanalyysi, kehittämissuuntautunut evaluaatio, vallallistamiseen (empowerment) suuntautunut evaluaatio
Seurantaevaluaatio (monitoring evaluation)	Ohjelman (hankkeen, politiikan) prosessien, tulosten ja vaikutusten arviointi hienosäätöä varten	Toteutuksen/toimeenpanon aikana	Ohjelman, hankkeen tai politiikan analyysi sen komponentteittain, suorituskyvyn (performance) analyysi, toteutusjärjestelmän (delivery system)
Vaikutusten (impact) evaluaatio	Ohjelman, hankkeen tai politiikan ”arvon” määrittely, muutospäätösten pohjustaminen, vastuut osoittava tiedontuotanto (accountability)	Jälkikäteen, tai ainakin jo yhden toimintasyklin toteuduttua	Tavoite- tai tarvekeskeinen evaluaatio, päämäärä vapaa (goalfree) evaluaatio, prosessituotos -keskeinen evaluaatio, toiminnan/tehokkuuden tarkastus (performance audit)