

Keränen Ville

# Palvelutuotannon järjestäminen kunnassa – palvelun laatu tilaajan ja asiakkaan näkökul- mista

Opinnäytetyö  
Teknologiaosaamisen  
johtaminen  
Syksy 2023



KAMK • University  
of Applied Sciences

## Tiivistelmä

**Tekijä:** Keränen Ville

**Työn nimi:** Palvelutuotannon järjestäminen kunnassa - palvelun laatu tilaajan ja asiakkaan näkökulmista

**Tutkintonimike:** Insinööri (YAMK), teknologiaosaamisen johtaminen

**Asiasanat:** palvelulaatu, palvelutuotanto, palvelujohtaminen, monituottajuus, monitoimisuus

Julkisen sektorin, markkinasektorin ja kansalaisyhteiskunnan toimintakentät ovat eriytyneitä toimintaympäristöjä siitä huolimatta, että jokainen toimijoista tuottaa palveluita julkisille toimijoille, kuten kunnille. Merkittävänä haasteena on eri toimijoiden omat lähtökohdat palveluiden laatutason määrittelyssä, johon on tarve muodostaa yhteinen laatu käsitys. Kunnan on tiedettävä palveluiden tilaajana kuntalaisille, miten sen asettamat laatuvaatimukset ja mahdollisen ulkopuolisen palveluntuottajan näkemykset yhtenevät laadusta.

Tämä opinnäytetyö käsittelee monituottajamallin hyödyntämistä kunnallisen palvelutuotannon järjestämisessä. Tutkimusongelmana oli selvittää, miten monituottajamallilla tuotettavien palveluiden laatua voidaan arvioida ja miten laatu näkökulmat on määriteltävä. Työssä tutkittiin, miten palvelun laadun käsite tulkitaan eri osapuolten toimesta. Tämän tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää monituottajamallin hyödyntämistä kunnallisen palvelutuotannon järjestämisessä. Tutkimuksen tavoitteena oli tuottaa tietoa monituottajamallilla tuotetun palvelun koetun laadun yhdenmukaistamisen periaatteista eri osapuolten näkökulmista. Tutkimus rajattiin kunta-alalle, joskin sitä voi hyödyntää laajemmin.

Tutkimuksen toimeksiantaja ja kohde oli Mänttä-Vilppulan kaupunki, jolle luotiin palvelunjärjestäjän systeemikäsitys laadun osa-alueille. Tutkimusstrategia oli empiirinen ja tutkimusote laadullinen. Tutkimusmenetelminä olivat teemahaastattelut, rajatut asiakirja-analyysit ja benchmarking eli vertailuanalyysi. Tutkimusaineistona käytettiin valtaosin Mänttä-Vilppulan ja län kuntien haastateltuja työntekijöitä sekä julkista organisaatioiden palvelunjärjestämiseen liittyvää kirjallista aineistoa. Teorian muodostavat kunnallishallinnon lainsäädännöt ja asetukset, palvelutuotantoa koskevat mallit, asiakaskokemuksen ja asiakaspolun arviointi sekä prosessien tehokkuutta koskevat menetelmät.

Tutkimuksen lopputulokseksi muodostui teemoittain järjestettyjä ydinperiaatteita, jotka organisaation tulisi ottaa huomioon palvelunjärjestämisen suunnittelussa ja ohjauksessa. Teemoja olivat strategiset linjaukset, kilpailutus- ja sopimusdokumentit, sopimuksen aikainen toiminta, kokemusten ja laadun huomiointi sekä niiden yhdistäminen, viestintä, hallinto sekä johtaminen. Näistä on lopputuloksena kehitysehdotuksia. Tutkimuksessa kuvattiin konkreettisia toimenpiteitä, joita voidaan hyödyntää myös ylihallinnollisesti. Tutkimuksen avulla tunnistettiin ydinperiaatteet laatujohtamisen osa-alueiden tunnistamiseksi, ja tuotiin esille palveluiden laatujohtamisen kriittiset osa-alueet.

Palvelunjärjestäjän on kokonaisvaikuttavuuden näkökulmasta järkevää varmistaa organisaatiokulttuurissaan oppivuuden, ketteryyden ja asiakaskokemussuuntautumisen toteutuminen. Palvelunlaatu on monisyistä eli saman palvelun laatua voidaan tulkita vaihtelevasti eri toimijoiden kesken. Tutkimuksessa selvennettiin tulkinnan lähtökohdista. Yhteistoiminta osapuolten kesken nostaa aina laatua. Tutkimuksen hyötynä on se, että työelämässä palvelutuotannon järjestämisistä voidaan puntaroida laajemmista näkökulmista. Toimeksiantajalle etuna on, että toimenpiteiden kautta kuntalaisen vaikutusmahdollisuudet lisääntyvät palveluja järjestettäessä, ja yhtenäisen tapa laadunarviointien toteuttamiselle mahdollistuu. Arvoa ja taloudellista etua muodostuu samoin toimeksiantajalle tarkemmasta palveluiden järjestämisestä sekä seurannasta usealla toimialalla.

Jatkossa monituottajuutta voisi tutkia yksityiskohtaisemman ja laajemman tapaustutkimuksen keinoin. Tällöin tutkimus voisi sisältää esimerkiksi merkittävän rakenteellisen muutoksen arvioinnin palvelunjärjestäjän, tuottajan ja asiakkaan näkökulmista tarkasteltuna.

## **Abstract**

**Author:** Keränen Ville

**Title of Publication:** The organization of public services in a municipality – the quality of services from the organizer's and customer's perspectives

**Degree Title:** Master of Engineering, Technological Competence Management

**Keywords:** service quality, service production, service leadership, multi-production, co-production

The public sector, commercial sector, and civil society are differentiated fields despite that each of the actors provide services for public operators like the municipalities. A significant challenge is that each of the actors have their own quality criteria, which results in the need for a common perception of quality. As the organizer of services for its citizens, the municipality must be aware of how the quality requirements it has set concur with the perspectives of a possible external service provider.

This thesis deals with the utilization of a multi-production model in the organization of municipal service production. The research problem was to find out how the quality of services produced using the multi-production model can be evaluated and how the quality perspectives have been defined. In this study, it was researched how the definition of production quality is interpreted by the different sides. The purpose of this study was to clarify the utilization of the multi-production model in the organization of municipal production services. The aim of this study was to produce information about the principles of quality standardizing in a multiproduction model from the perspectives of different sides. The study was limited to a municipal sector, although it can be utilized on a wider level.

The city of Mänttä-Vilppula acted as the client and object of this study, and for whom an understanding of different quality fields was created on a system thinking level. The research strategy was empirical and research approach qualitative. Theme-based interviews, limited document analyses and benchmarking i.e. comparative analysis were used as research methods. The research material consisted of interviewed staff members mostly from the municipalities of Mänttä-Vilppula and Ii. Written material that is related to public service organizing was also used as research material. The theoretical framework consists of legislations and regulations of municipal administration, service production models, the evaluation of customer experience and customer service structure, as well as the methods related to process efficiency.

The results of the study consisted of thematically organized core principles, which an organization should take into account in the planning and directing of service production. The themes were strategic policies, competitive tendering and contract documents, operation during contract, recognition of experiences and quality and their combination, communication, governance and leadership. These result in development proposals. Concrete actions were described in this study, and they can also be utilized in other organizations. With the help of the research, the core principles for identifying subsections of quality leadership were identified, and the critical subsections of service quality leadership were presented.

From the perspective of overall effectiveness, it is sensible for the organizer to ensure the realization of learning, nimbleness and customer experience orientation in their organizational culture. Service quality has many causes, so the quality of the same service can be interpreted differently by different actors. The starting points of the interpretation were clarified in the study. Co-operation between the parties always enhances quality. The benefit of the study is that organization of service production in working life can be considered from wider perspectives. The benefit for the client is that through the actions, the municipal citizen's opportunities for influence increase in the organization of services, and a uniform way for quality assessment becomes possible. Value and economical benefit are likewise formed for the client from a more precise organization and monitoring of services in several fields.

In the future, multi-production could be studied as a more detailed and comprehensive case study. The study could then include, for example, the evaluation of a significant structural change when viewed from the perspectives of service organizer, producer and customer.

## Sisällys

1	Johdanto .....	1
2	Laatu kunnan palveluiden monituottajamallissa .....	6
2.1	Kunnallishallinnon teoriasta .....	6
2.1.1	Kuntaorganisaation johtamisen sisältöalueet .....	8
2.1.2	Ulkoisten resurssien johtamisesta .....	11
2.1.3	Kunnan asema muuttuvassa toimintaympäristössä .....	13
2.1.4	Julkinen toimija hankkijana .....	15
2.1.5	Kunnan rooli sote-uudistuksen jälkeen .....	17
2.1.6	Kuntayhtiöt .....	19
2.1.7	Kunnallisen toiminnansuunnittelun perusta .....	20
2.1.8	Hankinnanohjausmekanismeista .....	22
2.1.9	Hankintojen yhteiskunnallisia tavoitteita .....	23
2.1.10	Yleisesti hyväksytyt toimintamallit ja julkishallinnon uudistuminen .....	25
2.2	Palvelutuotannon teoriasta .....	29
2.2.1	Kunnallisen palvelutuotannon toimintamallit .....	33
2.2.2	Palvelujen laadun määrittäminen ja mittarointi .....	37
2.2.3	Balanced Scorecard palvelutuotannossa .....	45
2.2.4	Asiakaskokemuksen tahtotilan selvittäminen .....	47
2.2.5	Palvelumuotoilu .....	49
2.3	Asiakaspalvelustrategia asiakaskokemuksen viitekehyksessä .....	55
2.4	Leanin soveltaminen asiakaspalveluissa .....	59
2.4.1	Asiakaspalveluprosessi Leanissa .....	60
2.4.2	Tehokkuuden optimointi .....	62
2.4.3	Tehokkuus palveluiden hankinnassa .....	67
2.5	Teorian yhteenveto .....	69
2.5.1	Kunnallinen palvelunjärjestämisen laatu monituottajamallissa tilaajan näkökulmasta .....	70
2.5.2	Kunnallinen palvelunjärjestämisen laatu monituottajamallissa asiakkaan näkökulmasta .....	71
3	Tutkimusstrategia ja -menetelmät .....	73
3.1	Tutkimuskohde .....	74
3.2	Tutkimusstrategia ja -ote .....	75

3.3	Tutkimus- ja kehittämismenetelmät .....	76
3.4	Luotettavuuden hallinta .....	78
4	Tutkimuksen toteutus.....	80
4.1	Tutkimusprosessi ja -aineisto .....	80
4.2	Teemahaastatteluun osallistujat.....	81
4.3	Haastattelukysymykset .....	82
4.4	Haastattelukysymysten analysointiprosessi.....	84
4.5	Haastattelujen tulokset .....	85
4.5.1	Hankintaosaaminen, -ohjeistus ja -lainsäädäntö sekä seuranta.....	85
4.5.2	Prosessien suunnittelu, Lean-ajattelu .....	86
4.5.3	Palvelujen tuottamisen periaatteet .....	88
4.5.4	Kilpailuttamis- ja sopimusprosessien erityispiirteet .....	90
4.5.5	Julkisen ja yksityisen toimijan yhteneväisyydet ja eroavaisuudet .....	92
4.5.6	Arvoketjut.....	93
4.5.7	Laadun käsite.....	94
4.5.8	Palvelun laadun parantaminen .....	95
4.5.9	Asiakaskokemuksen huomiointi.....	96
4.6	Tulosten analysointi ja tulkinta .....	98
5	Kehittämisehdotukset .....	105
5.1	Kootut kehittämisehdotukset .....	105
5.2	Strategiset linjaukset.....	106
5.3	Kilpailutus- ja sopimusdokumentit.....	108
5.4	Sopimuksen aikainen toiminta .....	111
5.5	Kokemusten sekä laadun huomiointi ja niiden yhdistäminen .....	112
5.6	Viestintä.....	115
5.7	Hallinto .....	116
5.8	Johtaminen.....	118
6	Yhteenveto .....	122
6.1	Tutkimuskysymysten vastaukset.....	122
6.2	Tulosten merkittävyys ja rajoitukset .....	124
6.3	Tutkimuksen suorituksen arviointi ja jatkotutkimusehdotukset .....	127
	Lähteet .....	130

## Liitteet

1. Organisaatioiden asiakirjoissa olevia palveluntuotantoon liittyviä kirjauksia
2. Teemahaastattelua tukevia kysymyksiä

## 1 Johdanto

Kunnan palveluita tuottavat julkisen sektorin lisäksi markkinasektori ja kansalaisyhteiskunnan toimintakentät. Haasteena on se, että jokainen toimittaja arvioi palvelun laadun itsenäisesti. Nämä arvioinnit eivät ole palvelun tilaajan, eli kunnan, tiedossa. Tutkimuksessa selvitetään yhteisen laatukäsityksen muodostamista.

Julkisen sektorin, markkinasektorin ja kansalaisyhteiskunnan toimintakentät ovat eriytyneitä toimintaympäristöjä, ja ne toimivat vuorovaikutuksessa keskenään. Yhtenä vuorovaikutuksen muotona on kumppanuus, jolla tarkoitetaan julkisen yhteisön ja kolmannen sektorin välistä yhteistyötä, jossa osan palveluista tuottaa esimerkiksi yhdistys tai urheiluseura. Kumppanuutta tapahtuu esimerkiksi vaihdantataloudessa tilaajan ja toimittajan välillä sosiaalisten verkostojen lisäksi.

Julkiset toimijat järjestävät kansalaisille palveluja monin keinoin. Kansalaisella on kunnassa monta roolia, ja hän on tosiasiallinen järjestettävän palvelun kohde (Jäntti 2016). Koska jokainen henkilö osallistuu palveluiden käyttämiseen, palvelun laatu on arvokas arviointikohde, joka on tämän tutkimuksen lähtökohtana. Tutkimuksen hyödynsaajat ovat julkisen sektorin organisaatioiden työntekijät, joiden tehtävänä on palveluiden järjestäminen.

Kunnat hankkivat palveluita vuosittain noin 29 miljardilla eurolla (Merisalo ym. 2021, 23). Palveluiden tuottajina toimii kumppanuuksin yhä enemmän ulkoisia palveluntuottajia, joko kolmannen sektorin tai yksityisen sektoreiden toimijoita kuntien oman tuotannon ohella. Kuvatussa niin sanotussa monituottajamallissa tarkoitetaan palveluiden järjestämistapaa, jossa saman palvelun tuotantoon osallistuu useampi toimittaja. Eri toimijoilla on osittain eriävät lähestymistavat asiakaspalveluun ja laatuun. Kunnalla on palvelunjärjestäjänä oltava selvillä, miten se tuottaa palvelunsa, mitä se tilaa ulkoisilta toimittajilta ja mikä vaikuttavuus milläkin toiminnolla on (Kangas-harju 2008, 13–17). Tämä tutkimus käsittelee palvelujen järjestämisen osalta niiden tuottamista sekä hankintaa. Tutkimusta voi soveltaa ainakin ateria- ja puhtauspalveluissa, kiinteistöjen ylläpidossa ja infra-alalla.

Tämän niin sanotun monituottajamallin vaikuttavuustutkimukset ovat vaihtelevia: tutkimukset koetaan vielä puutteellisiksi ja osittain epäselviksi. Vaikuttavuudella tarkoitetaan tuotoksen suhdetta panokseen, ja sitä voidaan arvioida sekä sisäisesti että ulkoisesti. Vaikuttavuudella tarkoitetaan tämän tutkimuksen yhteydessä palvelun laadun ja asiakastyytyväisyyden tuloksia kunnan omana tuotantona järjestämien ja muiden palveluntuottajien järjestämien palveluiden välillä.

Monituottajuutta täytyy arvioida laaja-alaisesti, alkaen asiakkaan tarpeista, palvelujen vertailtavuudesta ja vaikuttavuudesta, sekä sopimusten toimivuudesta ja laatutekijöistä. (Houhiala 2018; Jalonen ym. 2011.)

Tutkimus selvittää, miten palvelun laadun käsite tulkitaan eri osapuolten toimesta. Tutkimuskysymykset ovat:

1. Miten tilaaja asettaa palveluille laatuvaatimuksia (määritelmät ja mittarit). Ovatko ne kirjattuna kilpailutusasiakirjoihin?
2. Millaisena asiakas kokee eri palveluntuottajien tuotteet ja palvelujen laadun?
3. Millaisia asioita on huomioitava palveluiden hankinnassa kokonaisvaltaisen laatuikäsitteen suhteen eri näkökulmista?

Tutkimuksen tavoitteena on tuottaa nykyhetken mukaista tietoa monituottajamallilla tuotetun palvelun koetun laadun yhdenmukaistamisen periaatteista tilaajan, tuottajan ja asiakkaan näkökulmista. Tutkimuksessa tehdään palveluntuotantoon sekä palveluiden järjestämiseen liittyvä kirjallisuuskatsaus, haastatellaan kunta-alan sekä hyvinvointialueiden palvelunjärjestäjiä ja palveluntuottajia sekä tutkitaan heidän kilpailuttamis- ja sopimusasiakirjojaan laatuikäsitteen näkökulmista. Tutkimus tehdään haastatteleamalla toimeksi antaneen organisaation, kahden hyvinvointialueen ja yhden verrokkikunnan asiantuntijoita sekä tutkimalla kilpailutettujen palvelujen kilpailutusasiakirjoja. Tutkimuksen tuloksena muodostui kehitysehdotuksia palvelujen laadun kehittämiseksi.

Julkista hallintoa sääntelevät lukuisat lait, asetukset ja normit. Ne vaikuttavat kaikkeen julkisorganisaatiossa tapahtuvaan toimintaan. Kunnalla on sekä lakisääteisiä että vapaaehtoisia tehtäviä. Kuntalaisella on oltava käytössään vähintään lakisääteiset palvelut. Julkisorganisaation tehtävänä on määritellä, miten palvelutuotanto järjestetään parhaalla mahdollisella tavalla tarpeen ja resurssien ristipaineessa.

Laadun kokemus on henkilökohtaisena tulkintana subjektiivinen, joten ainakin tietyt yhteismitalliset kriteerit olisivat suotavaa olla palvelunlaadun vertailun mahdollistamiseksi. Yksi työkaluista yhdenmukaisempaan laatuun on palvelumuotoilu, joka on varsin vakiintunut asiakassuuntautunut malli lähestyä aihetta asiakaskeskeisen suunnittelun metodina. Palvelumuotoilua voidaan soveltaa suunniteltaessa asiakaspalvelustrategiaa, joka on organisaation toiminnan kannalta selkeyttävä toimintamalli (Rintamäki & Tienhaara 2014).



Liike-elämä ja julkishallinto lähenevät toisiaan toiminta-ajatuksiltaan muun muassa kilpailuneutraaliteettisääntelyn kautta. Esimerkkinä voidaan mainita tilanne, jossa julkisen sektorin elinkeinotoiminta toimii markkinoilla, eli harjoittaa palveluihin tai tavaroihin liittyvää taloudellista toimintaa (Kuntaliitto 2016). Elinkeinoelämässä vuosikymmeniä olleita toimintamallien optimointityökaluja, kuten Lean-ajattelua, voidaan soveltaa periaatteessa missä tahansa prosessissa julkishallinnossakin.

Tutkimuksen toteutustapa on puolistrukturoitu teemahaastattelu. Haastatteluihin osallistui keväällä ja kesällä 2023 sekä kuntien että hyvinvointialueen henkilöstöä. Hyvinvointialueen henkilöstön haastattelut olivat perusteltuja, koska he olivat ennen vuotta 2023 kuntien henkilöstöä ja heidän kokemuksensa rikastivat tutkimusta. Sote-uudistus tapahtui hiljattain ja hyvinvointialueiden palveluksessa olevia haastateltavia oli käytettävissä. Tutkimuskysymysten kannalta tukevana tietoa oli mahdollista selvittää, onko järjestämistapojen suhteen havaittavissa eroja jo nyt.

Tutkimuksen tulokset muodostettiin pääosin induktiivisella metodilla. Teoriaviitekehystä ja tutkijan henkilökohtaista työkokemusta julkisen sektorin palveluiden johtamisesta ja laadunvarmistustarkoituksessa kerättyjä operatiivisen toiminnan kirjauksia yhdistetään monimenetelmällisesti kehitysehdotuksen luomisessa. Työssä käytetään aihepiiriin kuuluvaa käsitteistöä, ja tietyt termit perustuvat voimassa olevan lainsäädännön kirjauksiin nykyhetken kielenkäytön suuntausten sijaan.

Palvelustrategiaa ja omistajaohjauksen tavoitteita käsitellään tässä työssä palvelumuotoilun metodologian ja julkishallinnon teorioiden kautta. Ne antavat työlle kehyksen ja tarkastelutavan, joiden avulla tutkimustuloksia käsitellään, ja niiden avulla pyritään muodostamaan kehys asiakaslähtöiselle sopimusohjaukselle sekä palvelujen kehittämiseksi.

Tutkimuksen rakenne sisältää teorian viitekehyksen, joka koostuu julkisen organisaation toimintaa ohjaavista vaikuttimista, palveluntuotannon tekijöistä, sekä laadun ja asiakaskokemuksen arvioinnin osioista. Tutkimuksen suorituksen kuvaus avaa perusteet, millaisia tutkimuksellisia valintoja tehtiin ja kertoo tarkemmin, miten työn toteutus tapahtui käytännössä.

Tutkimustulosten tulkintaa käsitellään haastatteluista ja dokumenteista nousseista asioista, jotka on koostettu ja analysoitu sisällön mukaan teemoihin. Aineiston ja sisällön analyysiin perustuvat kehittämissuhteet on tarkoitettu laajalle lukijajoukolle, jolloin niiden sisältö on mahdollisimman käytännönläheinen ja perustuu tutkijan synteysiin. Tutkimuksen yhteenveto-osassa saadaan vastauksia tutkimuskysymyksiin, kerrotaan tutkimustulosten soveltamisesta ja hyödyntämisestä sekä ehdotetaan jatkotutkimuksen tarpeesta.

Viiden edellisen vuosikymmenen aikana länsimaiset yhteiskunnat ovat muuttuneet teollisista rakenteista informaatiivälivaiheen kautta verkostorakenteisimmiksi. Verkostot muodostuvat esimerkiksi kunnan sisäisistä ja alueellisista yrityksistä sekä yhteisöistä, joita yhdistävät muun muassa ympäristö ja kulttuuri. Muutoksia leimaavat yllätyksellisyys, nopea muutosnopeus, kompleksisuus ja valtasuhteiden uudelleen muotoutuminen. Nykyisiä valtasuuntauksia ovat kuvan 1 mukaisesti väestön ikä- ja sijoittumISRakenteen muutos, sääntöihin perustuvan käyttäytymisen horjuminen, ennakoitavuuden heikkeneminen sekä vastuullisuus- ja hyvinvointikäsitteiden laajentuminen (Dufva & Rekola 2023; Sydänmaanlakka 2015). Murren aika tarkoittaa samanaikaisesti uhkia ja mahdollisuuksia, minkä vuoksi ainakin yksilöiden sekä organisaatioiden johtamisen, palvelujen tuottamisen ja suunnittelu- ja päätöksentekomenetelmien ajantasaisuutta on tarkasteltava. Tarkastelunäkökulmia ovat ainakin teknologiset, taloudelliset, poliittiset, sosiaaliset, ekologiset ja psykologiset lähtökohdat. (Sydänmaanlakka 2015.)



Kuva 1. Muutosten kokonaiskuva ja ratkaistavat haasteet (Dufva & Rekola 2023)

Toimintaympäristön muutosajureiden ennakoitavuudesta on tullut monimutkaisempaa. Julkinen johtaminen on peruspalveluja ja toiminnan edellytyksiä suunnitellessa tilanteessa, jossa epävarmuuksien arviointi vaikeutuu sekä saatavilla olevan datan määrä ja muutosten vauhti lisääntyvät. Näiden vuoksi johtamista ja resursseja täytyy kohdistaa siten, että muutoksiin reagoimiseen löytyy valmius. (Virtanen & Stenvall 2019.)

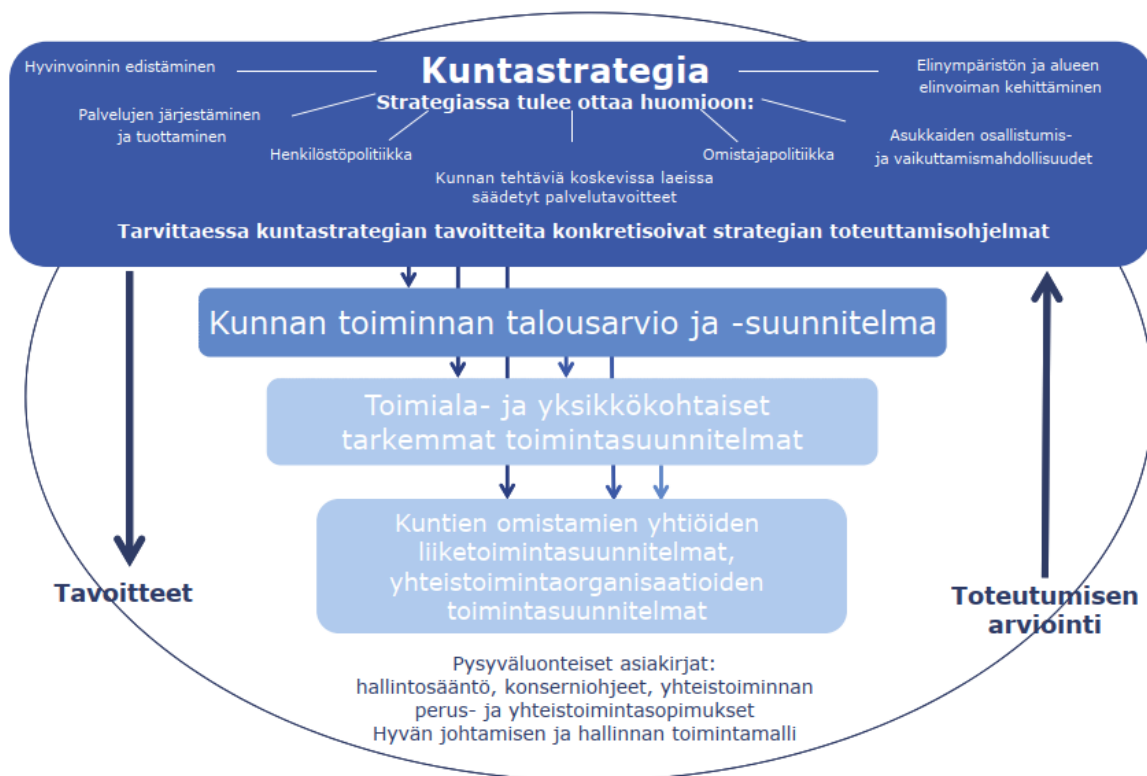
## 2 Laatu kunnan palveluiden monituottajamallissa

### 2.1 Kunnallishallinnon teoriasta

Julkishallinnon kunnallinen sektori on yhteiskunnan rakentamisen osalta vastuussa lukuista lakisääteisistä tehtävistä (L 410/2015). Lait ja asetukset sekä hyvän hallinnon perusteet vaikuttavat kaikkeen toimintaan. Hyvällä hallinnolla tarkoitetaan juridisia oikeusturvavastuita sekä palvelujen sisällön ylätasoa periaatteita, jotka vaikuttavat asiakkaalle palvelun sisältöön ja viranomaiselle tuloksellisuuteen (Kuntaliitto 2017a). Kunnalliset viranhaltijat toimivat lakien määrittelemässä kehyksessä ja poliittisessa ohjauksessa. Perustuslaki sisältää muun muassa virkavastuun (oikeuden loukkauksesta tai vahingon aiheuttamisesta seuraava henkilökohtainen rangaistus) ja hallinnon periaatteet (lainmukaisuus, yhtenäisyys ja objektiivisuus). Virkavastuu on henkilökohtainen, eikä viranhaltija voi siirtää päätöksentekoa toiselle viranhaltijalle tai toimielimelle ilman laissa olevaa tai lain nojalla annettua delegointisäännöstä. (Kuntaliitto 2017b.)

Poliittinen ohjaus määrittää tavalla raamit ja resurssit työhön, mutta viranhaltijaa ohjaa muutoin lainsäädäntö ja sopimukset, joihin poliittinen ohjaus tapahtuu eduskunnan, työmarkkinajärjestöjen ja vastaavien kautta. Viranhaltijat toteuttavat valtuuston päätöksiä ja myös valtuuston alaisen toimielinten päätöksiä sen mukaan, mitä kunnan hallintosäännössä on määritelty. (L 410/2015; Sallinen 2015.) Työn aiheesta johtuen julkishallinnon taustaa peilataan kuntatasolla, joskin sitä voidaan soveltaa muuhunkin julkishallintoon.

Vuoden 2023 alusta astui voimaan sote-uudistus, jossa sosiaali- ja terveystalouden palveluiden järjestämisen velvollisuus siirtyi kunnilta valtiolle (L 616/2021). Sote-uudistuksen jälkeiset muut kuin sosiaali- ja terveystalouden palveluiden toteuttamiseen liittyvät lakisääteiset tehtävät korostuvat jatkuvasti. Jäljelle jäävistä tehtävistä laaja-alaisimmin vaikuttavia ovat elinvoiman kehittäminen, terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen ja sivistys. Kuvan 2 mukaisesti kunnallinen toiminta koostuu strategian alle hierarkkisen mallisesti määritellyistä hallinto- ja prosessimalleista (Sallinen 2015). Kuntalaki määrittelee, miten kuntien organisointi ja tehtäväjaoit muodostuvat. Valtuuston tehtävänä on päättää, millaisia toimielimiä kaupungissa on, miten toimivalta jaetaan ja tehtäväjako toteutetaan. Valtuuston tehtävä on strateginen päätöksenteko sekä kokonaisvastuu kunnan ja kuntakonsernin toiminnasta ja taloudesta. Kunta voi nimittää itseänsä kaupungiksi. (L 410/2015.) Selvyyden vuoksi tässä tutkimuksessa puhutaan kunnasta.



Kuva 2. Kunnan toimintamalli (Sallinen 2015, 19)

Kunta tytäryhteisöineen muodostaa kuntakonsernin. Kunta on emoyhteisö ja sen tytäryhteisöjä ovat yhteisöt, joissa kunnalla on määräysvalta yksin tai yhdessä muiden kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen kanssa. Kunnan toimielimiä ovat kunnanvaltuusto, kunnanhallitus ja sen jaostot, lautakunnat ja niiden jaostot, johtokunnat ja niiden jaostot sekä toimikunnat. Kunnat voivat valita toimielimet itsenäisesti tietyin poikkeuksin. (L 410/2015; Sallinen 2015.)

Kunnan johtaminen tapahtuu yhteistyössä viranhaltijoiden ja vaaleilla valittujen luottamushenkilöiden välillä. Kunnanhallitus ja sen alainen hallinto vastaavat päätösten valmistelusta ja toimeenpanosta. Johtaminen jakaantuu sekä poliittisille johtajille että viranhaltijajohtajille. Käytännössä kunnan johtaminen perustuu useimmiten valtuuston ja hallituksen sekä kunnanjohtajan tiiviiseen yhteistyöhön dualistisen johtamismallin mukaan. Toimivalta jaetaan hallintosäännöllä valtuuston päätöksellä. (Sallinen 2015; Sydänmaanlakka 2015.)

Johtaminen on jatkuvasti muuttuvan toimintaympäristön vuoksi aina enemmän tai vähemmän muutosjohtamista ja operatiivista johtamista. Palvelunjärjestäjän johtamisosaaminen liittyy myös monituottajuuteen ja välittyy sitä kautta laatuun, joten on tarpeellista tarkastella esimerkiksi seuraavan alaluvun sisällöllä johtamisessa huomioon otettavia asioita.

### 2.1.1 Kuntaorganisaation johtamisen sisältöalueet

**Strategisella johtamisella** tarkoitetaan johtamista, joka antaa suunnan julkiselle organisaatiolle. Se pitää sisällään strategisen ajattelun ja strategian laatimisen. Strateginen ajattelu ja herkkyyks muutokseen strategian ohjaamana ovat strategisen johtamisen keskeisiä sisältöjä. Toisin sanoen strategioiden varsinainen laatiminen ei ole strategisen johtamisen tavoiteltu pääasia tai keskeinen sisältö. Mikäli muutosherkkyyttä ajattelu- ja toimintamallien muutokseen ei organisaatiossa ole, menettää strategiakin merkityksensä. (Virtanen & Stenvall 2019.) Kuntalaki edellyttää kuntastrategian laatimista ja sen päivittämistä vähintään valtuustokausittain (L 410/2015).

**Resurssien johtaminen** tarkoittaa sitä, millaisia panoksia julkisissa organisaatioissa käytetään valittujen tavoitteiden saavuttamiseen. Jaottelu voidaan suorittaa esimerkiksi henkilöstöön, materiaaleihin ja aikaan. (Virtanen & Stenvall 2019.)

**Prosessien johtaminen** tarkoittaa, että organisaatiossa on tunnistettu ydin- ja tukiprosessit, ne on määritelty ja niitä koskevat johtamisvastuut on jollain tavalla sovittu. Prosessien johtaminen syntyy organisaation keskeisten toimintojen analysoimisesta ja edellyttää prosessien tunnistamista, nimeämistä sekä määrittelyä. (Virtanen & Stenvall 2019.)

**Laadun johtaminen** viittaa kokonaisvaltaiseen ajattelutapaan ja se tähtää julkisen organisaation kilpailukyvyyn parantamiseen. Laadun johtamisessa on useita eri puolia, muun muassa johtamisen kehittämistä, suunnitelmallisuuden parantamista, riskienhallintaa ja tulosten mittaamista. Laadun kokemus syntyy työntekijöiden toimesta. Parhaita työntekijöitä houkuttaakseen organisaation on oltava kilpailukykyinen työnantaja ja tarjottava työntekijöilleen erinomainen työskentelyilmapiiri, työskentelyolosuhteet ja mielekkäitä tehtäviä. (Virtanen & Stenvall 2019.)

**Osaamisen johtaminen** on vaativa johtamisen sisältölaji, koska henkilökohtaista substanssi- tai sosiaalista osaamista ei voi tarkastella irrallisena kysymyksenä laadun muodostumisessa. Organisaation kyvykkyyden ja osaamisen kehittäminen on julkisella sektorilla siirtymässä strategiseksi suuntaukseksi henkilökohtaisen osaamisen kehittämisen kiinnostuneisuuden sijasta. Organisaation ja johtamisen näkökulmasta keskeistä on, että osaamistarpeet johdetaan organisaation strategiasta, eikä osaamista tarkastella pelkästään yksilöllisten kompetenssien vahvistamisena. Osaamisen johtaminen on alisteista organisaation strategialle. Osaamisen johtamiseen on erilaisia tapoja ja teorioita. (Virtanen & Stenvall 2019.)

Johtaminen liittyy aina työyhteisön ihmisiin ja mahdollisesti ulkopuolisiin sidosryhmiin, vaikuttamisen sektorista riippumatta. Kyse on inhimillisten tekijöiden johtamisen osaamisalueesta. Julkishallinnon johtajilla on useita johtamiseen liittyviä viiteryhmiä. Ylimmän johdon keskeinen viiteryhmä suuressa organisaatiossa on tyypillisesti toimialajohtajista koostuva johtoryhmä. Johtoryhmätyöskentelyyn pitää valmentautua ja siihen liittyviä työskentelytapoja täytyy kehittää jatkuvasti organisaation osaamisen kehittämisen ja jakamisen kannoilta. Ylimmän johdon edustajat edustavat johtoryhmässä omia johdettavia osaorganisaatioitaan ja heidän johtamistyössään keskeistä on heidän kykynsä organisoida johtaminen omalla toimialallaan ja sektorillaan. He toimivat oman toimialansa ja sektorinsa päällikköinä ja rakentavat ympärilleen oman johtoryhmänsä. Lähesimiestyön tasolla johtamistyö on oman tiimin johtamista. Työyhteisöjen johtamisessa johtajat joutuvat miettimään kokonaisvaltaisesti työyhteisöjen toimivuutta. (Virtanen & Stenvall 2019.)

Monimutkaisen, jatkuvasti muuttuvan ja kehittyvän toimintaympäristön johtamiseen kuuluva innovaatioiden tai innovatiivisuuden johtaminen mielletään helposti tekniseksi kysymykseksi, ikään kuin kyse olisi pelkästään asiakkaiden saamaa palvelua parantavista ja työn tekemistä helpottavista teknisistä tai teknologisista kysymyksistä tai asioista. Innovatiivisuudella tarkoitetaan kokonaisvaltaista ajattelua toimintamallien uudistamiseksi, olivat uudistukset luonteeltaan sitten teknisiä tai sosiaalisia. (Virtanen & Stenvall 2019.)

**Verkostojen johtaminen** nousi merkittäväksi johtamisen teemaksi 1990-luvulla samalla kun julkisen hallinnan malli yleistyi. Verkostoihin perustuva ajattelu kytkee perinteisen organisaatioteoreettisen pohdinnan (organisaatiot toimivat vuorovaikutteisessa suhteessa toimintaympäristöönsä ja menestyvät vain, jos ne onnistuvat luomaan kilpailukykyään vahvistavia yhteistyökumppanuuksia) verkostoperusteiseen johtamiseen liittyvään teema-ainekseen. Verkostojen johtaminen edellyttää paljon julkisten yhteisöjen johtajilta. Keskeinen kysymys on se, miten asiantuntijaverkostoja johdetaan ilman muodollista käsky- ja päätösvaltaa. Viimeaikaisissa tutkimuksissa on nostettu esille julkisen johtamisen verkostohallinnan seuraava kehitysaste, joka on uusi julkinen palveluintegraatio. Sen näkökulmana on julkisten palvelujen uudistaminen verkostojohdamisen ja palveluintegraation keinoin sellaista suuntaa kohti, joka korostaa palvelujen käyttäjien osallisuutta ja heidän saamaansa hyötyä julkisten palvelujen käyttämisestä. (Virtanen & Stenvall 2019.)

**Viestinnän johtaminen** ei ole organisaatioiden johtamisen tukipalvelu. Se on merkittävä kokonaisuus, joka käsittää niin organisaation sisäisen kuin ulkoisenkin viestinnän. Viestinnän johtamisen sisältöalueeseen kuuluu monia erityiskysymyksiä, joita ovat esimerkiksi viestinnän motiivit ja keinot kokonaisjohtamisen osatekijöinä. Omasta toiminnasta viestiminen vähentää epäluuloja.

(Sallinen 2015, 9–10; Virtanen & Stenvall 2019.) Kuntalain mukaan järjestetyistä palveluista, erilaiisiin asioihin liittyvistä suunnitelmista ja vaikutusmahdollisuuksista on tiedotettava laajasti. Yksilöllä on perustuslain mukaan oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. (L 410/2015; L 731/1999)

**Suorituksen johtaminen** viittaa toisaalta yksittäisen henkilön (työntekijän) johtamiseen, mutta myös koko organisaation tilivelvollisuuteen. Julkishallinnon johtajien on johdettava organisaatioidensa suoritusta eli sitä, miten organisaatiot saavuttavat tulostavoitteensa. Tilintekovastuullisuuden käsite on merkittävä, koska julkisessa toiminnassa käytetään julkisia verovaroja tai asiakasmaksuin kerättyjä tuloja resursseina. Tästä syystä julkiseen hallintoon kohdistuu merkittävä tilintekovastuullisuuden vaatimus. (Virtanen & Stenvall 2019.)

Sydänmaanlakan (2015) sekä Virtasen ja Stenvallin (2019) mukaan älykkään organisaation johtaminen on monen osatekijän summa. Toimintamalli eroaa perinteisemmästä johtamisesta suuremmalla epälineaarisuutena prosesseissa ja johtamisen hierarkian (rakenteiden) ohenemisena. Sen pohjana on ajatus älykkäästä organisaatiosta, jonka kulmakiviä ovat tiedolla johtaminen ja asiakaslähtöinen toimintatapa. Älykkäässä organisaatiossa johtamisen toimintatavat perustuvat tiedolla johtamiseen (tiedon tuottaminen, analysointi ja hyödyntäminen) ja asiakaslähtöisen toimintamallin mukaisen toiminnan varmistamiseen (esimerkiksi erilaiset yhteiskehittämisen muodot ja asiakkuutta kunnioittava palvelukulttuuri). Älykäs organisaatio koostuu ajattelevista ihmisistä, joita sitoo yhteen yhteinen luottamus organisaation päämääriä ja arvoja kohtaan. Tämä tekee mahdolliseksi myös johtajuuden uudistamisen esimerkiksi itseohjautuvuutta korostavaan suuntaan.

Kuntajohtamisen tarkoituksena on yleisen kuntalaisten edun mukaisen toiminnan tavoittelu. Tuloksellisuus liittyy johtamisen vaatimukseen. Työn yhteydessä sitä tarkastellaan palvelujen järjestämisen asiayhteydessä. Palvelujen järjestämistä vastuuseen liittyy kolme alakäsitettä, jotka ovat lopputuloksen varmistaminen, järjestelmällinen toteuttaminen ja suunnitteluvaatimus. Lopputuloksen on oltava yksikön oikeuksia toteuttava, eli palvelu on todellista tarvetta vastaava. Järjestelmällisyydellä tarkoitetaan organisointivelvoitetta, jotta lopputuloksen toteutuminen on mahdollista. Suunnitteluvaatimuksella viitataan siihen, että palvelut järjestetään asiakaspalveluperiaatteella ja kunnan pitkäaikaiset tavoitteet huomioiden. (Muukkonen 2022; Sallinen 2015, 8–12.)

Koska palveluja järjestetään myös ulkoisten organisaatioiden kautta, joiden tuloksellisuuteen ei voi vaikuttaa niiden ollessa yhteisöoikeudellisen lainsäädännön piirissä, on oleellista tarkastella niihin liittyviä johtamisen huomion kohteita (L 624/2006).

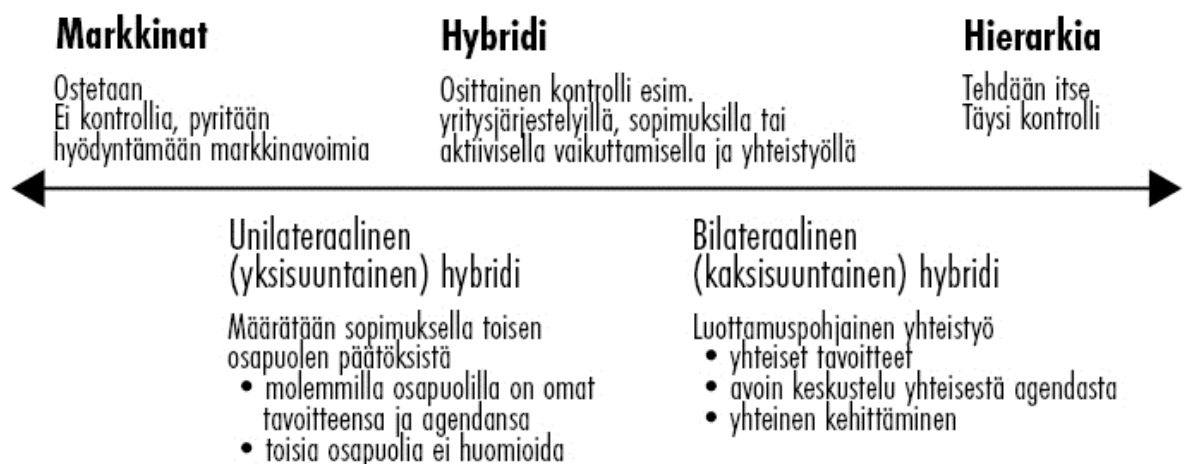


### 2.1.2 Ulkoisten resurssien johtamisesta

Julkisella sektorilla yleistyy entistä enemmän markkinasuuntautunut palveluiden järjestämistapa. Ostopalveluina hankittavien resurssien johtamisessa on oleellisia eroja sisäisiin verrattuna:

- Sisäiset resurssit ovat täysin kontrolloitavissa. Ulkoisia resursseja tyypillisesti jaetaan usean organisaation kesken. Tällä on merkitystä houkuttelevuuden kannalta, kun palveluun haetaan tuottajia.
- Ulkoiset resurssit voidaan valjastaa nopeammin käyttöön, kun haetaan uutta osaamista tai suorituskykyä. Tämä tarkoittaa joustavuutta esimerkiksi palveluprosessin kehityksessä.
- Ostajan on tunnettava sekä nykyisten että potentiaalisten toimittajien kyvykkyydet ja resurssit. Markkinatietämystä vaaditaan tunnistamisen lisäksi, jotta yhteistyö kiinnostaa molemminpuolisesti. (Tanskanen 2021.)

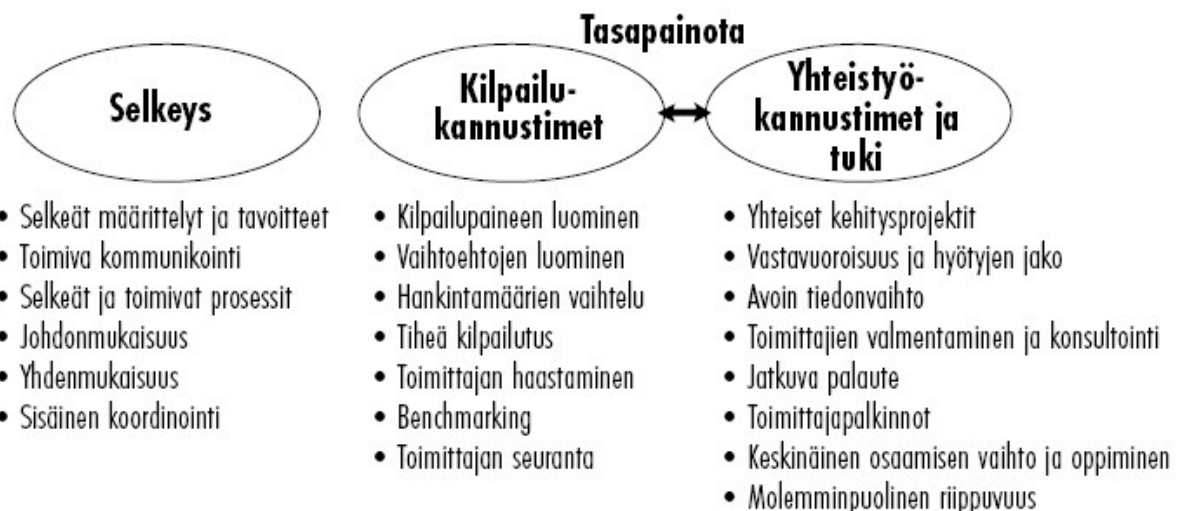
Tilaavan organisaation johtamisjärjestelmässä on varauduttava sekä sisäisten että ulkoisten käsittelemiseen yhtä aikaa; ne voivat tuottaa yhdessä enemmän lisäarvoa kuin kumpikin itsenäisesti. Johtaminen on tärkeässä osassa, sillä lyhyellä aikavälillä yhä merkittävämpi osa palveluista hankintaan ostamalla ja pitkällä aikavälillä toiminnan kehittämisessä voi syntyä synergiahöytyjä ja uudistumista. Verkostoituneet tuottajat pärjäävät tyypillisesti paremmin ja nostavat operatiivista suorituskykyä. (Tanskanen 2021.)



Kuva 3. Yhteistoiminnan hallintamallit (Tanskanen 2021)

Kuvan 3 skaalalla on oleellista määrittää, miten yhteistyösuhde muodostetaan. Tähän palataan myöhemmin tutkimuksessa. Toimittajaverkoston paras suorituskyky saavutetaan yhdistämällä parhaiten kirjalliset sopimukset ja keskinäiseen luottamukseen perustuva suhteen hallinta. Tehokkaimmat keinot suorituskyvyn parantajiksi ovat selkeät tarvemäärittelyt, tuote- ja prosessistandardien hyödyntäminen, yhtenäinen suunnitteluprosessi sekä yhteneväiset toimitusketjun suorituskyvyn mittarit, jotka on sovitettava sekä sopimukseen että operatiiviseen toimintaan. Toimittajaa on syytä tukea esimerkiksi jakamalla kuranttia tietoa, valmentamalla ja konsultoinnilla sekä rakentavalla palautteella suorituskyvystä. (Tanskanen 2021.)

Ulkoisten resurssien hallintaan liittyy myös suorituskyvyn parantaminen aktiivisella johtamisella, vaikka hankinta- ja sopimusprosessi olisikin järjestelmällinen. Keskeisiä keinoja toimittajien suorituskyvyn parantamiseksi ovat kuvan 4 mukaan selkeys, kilpailukannustimet sekä yhteistyökannustimet. Toimittaja ei voi saavuttaa parasta suoritusta, jos määrittelyt ja tavoitteet ovat epäselvät, kommunikointi ja prosessit eivät toimi ja ostaja toimii epäyhtenäisesti sekä epäjohtonmukaisesti toimittajan suuntaan. Kannustimet ja palkitseminen voivat olla esimerkiksi sopimuksen uusimista tai ostomäärien lisäämistä. Yhteistyökannustimet perustuvat siihen, miten toimittaja pysyy yhteistyössä parantamaan yhteistä suorituskykyä ja tuomaan hyötyjä ostajalle. Yhteistyökannustimet voivat olla esimerkiksi yhteistyöllä saavutetun voiton jakaminen tai toimittajan kustannusten alentaminen yhteistyön avulla. (Tanskanen 2021.)



Kuva 4. Keskeiset keinot toimittajien suorituskyvyn parantamiseksi (Tanskanen 2021)

Ulkoistamiseen liittyvinä tavanomaisina uhkina ovat toimittajamarkkinoiden toimivuus, toimintojen välinen integraatio, ympäristön ja toimittajien käyttäytymisen epävarmuus sekä rajoitettu rationaalisuus (päätöksentekoa rajoittaa saatavilla oleva informaatio, päätöksentekijöiden omat

ajatusmallit sekä päätöksentekoon käytettävissä oleva rajallinen aika). Uhkien vuoksi ainakin osittainen hybridimallinen hallinta ulkoisen resurssien johtamiseen on syytä säilyttää. Tähän on työkaluina muun muassa sopimukset, yritysjärjestely, aktiivinen vaikuttaminen ja yhteistyö. (Tanskanen 2021.)

Ulkoisten resurssien johtamisessa on tärkeää, että yhtä aikaa kehitetään organisaation toimintaa ja varmistetaan tuloksellisesta toiminnasta. Organisaation ylimmän johdon on oleellista varmistaa johtamisjärjestelmässä, että molempia toimia suoritetaan samanaikaisesti. Mahdollistavina tekijöinä edellä mainittuihin toimiin ovat suorituskyvyn hallinta mittauksilla ja resurssien varmistaminen yhtäaikaiseen kehittämiseen. (Tanskanen 2021.)

### 2.1.3 Kunnan asema muuttuvassa toimintaympäristössä

Kunnan toiminnan ja palveluntuotannon tavoitteena on kuntalaisten hyvinvointi. Erilaiset ohjausjärjestelmät toimivat välineinä kuntalaisten hyvinvoinnin tuottamiseksi. Niukkenevat resurssit, johtamisjärjestelmät ja organisaatiomuutokset vaikuttavat kuntalaisten palvelujen saatavuuteen ja kunnan tapaan järjestää palvelut. Tällä hetkellä julkisen sektorin muita uhkakuvia ovat muun muassa ikääntyminen, velkaantuminen, talouskasvun hiipuminen, työvoiman saatavuus ja globalisoitumisen vuoksi kasvanut ennakoitavuuden vaikeutuminen (Hirvonen 2019; Kuntaliitto 2023; Virtanen & Stenvall 2019.)

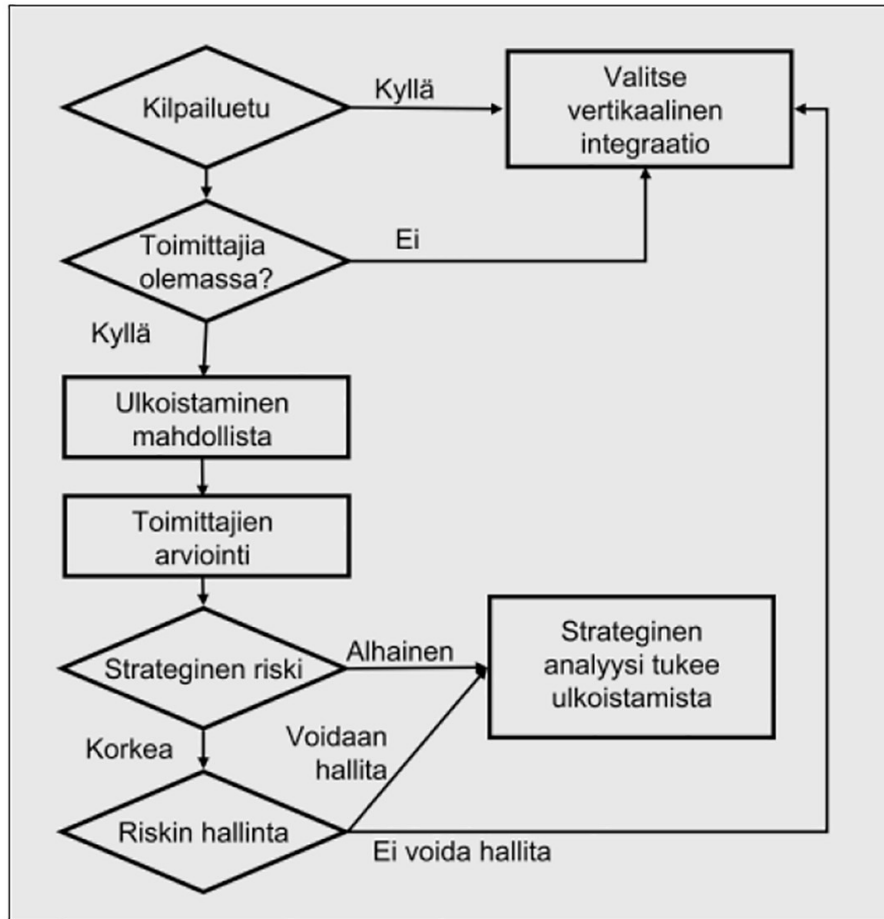
Erilaisten tutkimusten mukaan toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset ovat vaikuttaneet kuntien tarpeeseen uudistaa ohjaus- ja palvelurakenteita. On kuitenkin huomioitava, että muutokset sidotaan kunnan asettamiin strategiaan tavoitteisiin ja päämääriin (Kiviniemi & Saarelainen 2009.)

Kunnallisella sektorilla toimintaympäristön muutokset perustuvat esimerkiksi huoltosuhteen heikkenemisen, väestön ikääntymisen ja harvoin kuntiin tapahtuvan muuttoliikkeen vuoksi. Nämä johtavat palveluiden tuottamisen haasteisiin, koska resurssit niukkenevat. Toimintaympäristö on oletusarvoisesti erilainen kuin muilla sektoreilla, koska osa palveluista on lakisääteisiä ja asiakkaat ovat vaihtelevia monilta ominaisuuksiltaan. Myös poliittisella päätöksenteolla on vaikutusta, sillä eturyhmillä on erilaiset näkemykset, olemassa olevat edut ja tarpeet. Kunnan roolina yhteiskuntarakenteen ylläpidon ohella on julkisten palvelujen tuottaminen, jotka voivat olla lakisääteisiä tai vapaaehtoisesti tuotettavaksi otettuja. Palveluista ja muista käytettävissä olevista

elämää helpottavista ratkaisuista muodostuu arvoa kuntalaiselle. Näiden tuottamisperiaatteena on kustannustehokkuuden optimointi ja hyvinvoinnin kohottaminen. (Tuulaniemi 2011.)

Julkisen, kolmannen ja yksityisen sektoreiden välisessä vertailussa on eroja niiden olemassaolon tarkoituksen osilta, sillä niiden lähtökohdat, tavoitteet ja arvoperustat ovat erilaisia. Sektoreiden toiminnallisia lähtökohtia säädellään lainsäädännöllä, sopimuksilla ja toimijoiden omilla sitoumuksilla, kuten arvoilla, tehokkuudella tai tuottotavoitteilla. Yritysten tehtävänä on lainsäädännön (L 624/2006) mukaan voiton tuottaminen omistajille, ellei yhtiöjärjestyksessä toisin mainita. (Houhiala 2018.) Esimerkiksi kuntayhtiön tehtäväksi voidaan määrittää yritystoiminnan edellytysten kohentaminen. Julkisen sektorin tehtävä on joko tuottaa tai järjestää kustannustehokkaasti laadukkaita palveluja kaikkien kuntalaisten tarpeisiin, minkä ohella pitää varmistaa ainakin huoltovarmuus ja yhteiskunnan välttämättömyyspalvelut (L 434/2003). Nämä tehtävät edellyttävät pitkän aikavälin huomiointia, sillä niiden toimivuus on yhteiskunnan toimivuuden edellytys. (Houhiala 2018.)

Kuvan 5 kaavion perusteella voi havainnoida päätösketjua ulkoistamisen ja oman organisaation osaamisen kehittämisen välillä. Monituottajamallissa täytyy tehdä riskiarviointi. Vertikaalinen integraatio tarkoittaa omien hierarkkisten, linjaorganisaatiomaisten, prosessien kehittämistä (Heikkilä & Ketokivi 2023).



Kuva 5. Ulkoistamisesta päättämisen vuokaavio (Heikkilä & Ketokivi 2023)

#### 2.1.4 Julkinen toimija hankkijana

Hankinnalla tarkoitetaan organisaation ulkoisten resurssien hallintaa, jolla varmistetaan palveluiden ja tuotteiden saatavuus tietyillä ehdoilla ulkopuoliselta taholta. Hankinnat voidaan jakaa operatiivisiin ja strategisiin. Operatiivinen hankinta keskittyy päivittäisiin suoritteisiin kuten ostotilausten tekemiseen ja ostolaskujen tarkastukseen. Strateginen hankinta suuntautuu hankintojen johtamiseen organisaatiostrategian ohjaamana. Strategisia linjauksia ovat esimerkiksi pitkän tähtäimen suunnitelmat ja uusien toimittajien löytäminen. (Pekkala, Pohjonen, Huikko & Ukkola 2022.)

Työ- ja elinkeinoministeriön tutkimuksen mukaan (Koiste, Siranko & Lemola 2023) hankintojen yhteiskuntaan kohdistuvia vaikutuksia olisi parasta ennakoida strategisella tasolla hankintaorganisaatioissa. Varsinkin elinvoimaan, kestävään kehitykseen ja julkishankintojen kustannuste-

hokkuuteen liittyvät vaikutukset on huomioitava. Muutosajurit ja uuden teknologian mahdollisuudet tulee huomioida palveluiden tuottamisessa. Tämä vaatii hankintaosaamiseen systemaattista kehittämistä ja resurssien oikeaa kohdistamista sekä lainsäädännön tuntemista.

Tutkimusten mukaan julkisten hankintojen vaikutukset ulottuvat konkreettisiin muutoksiin yhteiskuntaan, talouteen, ihmisten käytökseen ja ympäristöön. Vaikutukset ovat seurausta hankintoihin liittyvistä toimenpiteistä sekä hankinnoilla aikaansaaduista myönteisistä yhteiskunnallisista muutoksista ja hyödyistä. Julkisilla hankinnoilla on mahdollista tavoittaa niille kansallisessa hankintastrategiassa annettuja tavoitteita, ja niitä voidaan pitää työkaluina kilpailukyvyyn, ekologisen kestävyys, tehokkuuden ja laadun parantamisessa. (Haapala 2022; Työ- ja elinkeinoministeriö 2021.)

Tärkein hankintoihin vaikuttava lakikokonaisuus on laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista L 1397/206, myöhemmin ”hankintalaki”. Hankintalain tarkoitus on laadunparantaminen sekä julkisten palvelujen tehokkaampi tuottaminen. Hankintalaki kattaa hankintaprosessin osittain, pääasiassa kynnysarvoihin sekä hankinta- ja hallintomenettelyihin liittyvin osin. Hankintalainsäädännön velvoitteet ovat menettelytapasäännöksiä, eli ne koskevat ainoastaan itse kilpailuttamisprosessia, eivät esimerkiksi sitä, pitäisikö kunnan tai muun viranomaisen ulkoistaa palvelujen tuotanto. (Pekkala ym. 2022.)

Julkisia organisaatioita veloitetaan julkisten varojen käytön sääntelyn vuoksi noudattamaan hankintalakia. Tämän seurauksena hankintayksiköillä on eri tavoin järjestettävien tarjouskilpailuun kilpailuttava hankintansa säännöllisesti. Tarpeen määrittely, yksityisen sektorin mahdollisimman laaja aktivoiminen ja hankintaprosessin sujuvoittaminen ovat onnistuneen hankinnan edellytyksiä tilaajalle. (Voutilainen & Määttä 2023.)

Hankinta-Suomen (2023) yksityisen sektorin edustajille kohdennetun tutkimuksen tulosten mukaan tarjouspyynnön sisältö on merkittävin tekijä tarjouksien jättäjille. Suurimmat ongelmat ovat tiettyjen toimijoiden suosinta tarjouspyyntövaiheessa, suhteettomat tarjouskelpoisuusvaatimukset ja rajoittavat sopimusehdot. Asiakirjojen ja vertailuperusteiden selkeys ja laatuvaatimusten käyttö vertailussa nostivat tarjouksenjätöhalukkuutta. Tarjouspyyntöjen löytäminen ja sähköisten järjestelmien käytettävyys koettiin heikkona sekä itse tarjoamisprosessin kustannukset olivat esteitä. (Hankinta-Suomi 2023, 10–12.)

Taulukosta 1 näkyy, kuinka merkittävät summat hankinnoissa liikkuvat. Edellisissä kappaleissa mainittujen syiden vuoksi hankintatoimea on hyvä käsitellä merkittävänä yhteiskunnallisena taoudellisena vaikuttajana koko valtakunnan tasolla.

Taulukko 1. Julkisten hankintojen arvo, kaikkien hankintayksiköiden tekemät kynnysarvon ylittävät ja alittavat ostot yksityiseltä ja julkiselta sektorilta [miljoonaa euroa] (Merisalo ym. 2021, 23)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Julkisyhteisöt</b>	<b>37059</b>	<b>38674</b>	<b>39871</b>	<b>41931</b>	<b>43302</b>	<b>45048</b>
Valtionhallinto	10207	10835	10896	11060	11340	12290
Paikallishallinto	23637	24158	25552	27328	28419	29181
Sosiaaliturvarahastot	3215	3681	3423	3543	3543	3577
• Työeläkelaitokset	614	1136	893	894	809	779
• Sosiaaliturvarahastot	2601	2545	2530	2649	2734	2798

Hankintoja tehdään palvelujen tuottamista varten kuntalaisille, joten seuraavassa alaluvussa pohditaan kunnan ja kuntalaisen asemaa.

#### 2.1.5 Kunnan rooli sote-uudistuksen jälkeen

Kuntien olemassaolon perusteet on arvioitu aiemmin valtion toimesta niiden palvelutehtävistä suoriutumisen perusteella. Mitä enemmän kuntaorganisaatio on käsittänyt roolinsa pelkästään valtion määräämien palvelujen tuottajana, sitä vaikeammaksi muutos muodostunee. Tähän kuuluu yksityisen ja julkisen sektoreiden rajapintatarkastelut, joissa alueelliset synergiat tunnistetaan sekä positiivisessa että negatiivisessa mielessä sekä vältetään osaoptimoinnit. Tiedontuotanto ja -jalostaminen vähentävät osaltaan epävarmuutta ja helpottavat ennakoivaa ja pitkäkätseistä strategiasuunnittelua. Tämä tarkoittaa ymmärrettävässä muodossa olevan tiedon tavoittavuutta eri ryhmille, jotta merkityksellinen vuorovaikutus lisääntyy. (Houhiala 2018; Jäntti 2022.)

Valtion osallisuuden vähentyessä kunnilla on entistä enemmän valtaa ja vapauksia määritellä paikallisesti, mihin asioihin kunnissa keskitytään ja miten ydintehtäviä hoidetaan. Tämä vaikuttaa kuntajohtamisen alueellisiin painotusalueisiin. Kunnan johtamisessa on mahdollista painottaa aiempaa voimakkaammin paikallisten tarpeiden huomioonottamista valtion asettamien tavoitteiden sijaan. Palvelukuntakäsityksessä kunta toteuttaa valtion sille määräämiä tehtäviä osana julkista hallintoa ollen siten olemassa erityisesti valtiota varten; moninainen kuntakäsitys taas tuo vahvemmin esille kunnan olemassaolon kuntalaisia varten. (Jäntti 2016.)

Ilman kuntalaista kunnalla ei ole perustehtävää, ja tämän vuoksi toiminnassa kuntaa on lähtökoh-  
taisesti pidettävä instituutiona, kuntalaisen tahdonmuodostuksen kanavana. Jäntin (2016) mu-  
kaan kuntalaisen rooleja ovat esimerkiksi:

1. Äänestäjänä kunnan vallan lähde.
2. Veronmaksajana rahoittaa kunnan järjestämiä palveluja. Kuntalainen on myös osaltaan kunnan omistaja.
3. Asukkaana oikeutettu käyttämään kunnan palveluja ja infrastruktuuria.
4. Luottamushenkilönä toimiessaan osallistuu suoraan kunnan päätöksentekoon.
5. Osallistuu muuten esimerkiksi palvelujen kehittäjänä, aloitteiden tai valitusten tekijänä.
6. Puolueen jäsenenä on kunnan toimintaan vaikuttava poliittinen toimija, joka voi olla ka-  
navoimassa muiden kuntalaisten mielipiteitä ja vaatimuksia.
7. Intressiryhmän jäsen tai sidosryhmän edustaja edistäen ja valvoen oman taustaryhmänsä  
etuja ja toimien kunnan neuvottelukumppanina.
8. Viranomaistoiminnan kohde, vaikkapa hakiessaan rakennuslupaa tai jotakin etuutta tai  
ollessaan valvonnan tai erilaisten tukitoimien kohteena.

Perustehtävien painotukset vaihtelevat kuntien välillä ja intensiteetti vaihtelee ajan saatossa  
myös yksittäisen kunnan sisällä. Tehtävät voidaan jakaa neljään pääosioon: demokratiatehtävä,  
taloustehtävä, yhteisötehtävä ja hyvinvointitehtävä. (Jäntti 2016.) Kunnan moniulotteisista teh-  
tävistä johtuen niiden kokonaisvaikutuksen arviointi on suorittaa kuntaorganisaation toimesta lii-  
tospintojen tunnistamiseksi ja täten resurssien kohdentamisen osilta. Lainsäädännöllä on oma  
osuutensa julkisten palvelujen tuottamisen haasteeseen. Kuntien tehtävien vähenemisen myötä  
identiteettiä ei enää määritä niin voimakkaasti niiden rooli palvelujen järjestäjänä, vaikka kuntien  
vastuulle jää merkittävä määrä elinvoiman ja hyvinvoinnin kannalta keskeisiä palveluja. Tulevai-  
suudessa kuntien elinvoimaisuuden kannalta merkittäviä tekijöitä ovat ainakin saavutettavuus,  
alueen vetovoiman ylläpito, osaamisen edistäminen, palveluliiketoiminnan hyödyntäminen, vas-  
tuullisuus ja onnistuminen strategisten tuotannontekijöiden, kuten henkilöstön, omistamisessa.  
(Houhiala 2018; Jäntti 2016; L 410/2015.)



### 2.1.6 Kuntayhtiöt

Kuntayhtiöillä tarkoitetaan itsenäistä oikeustoimikelpoista yhtiötä, jonka kunta omistaa joko täysin tai osittain. Kuntayhtiöitä käytetään laajalti esimerkiksi ateriapalveluiden tuotannossa. Kuntayhtiöiden yleistymisen kuntapalveluiden tuottamisessa johtuu lakisääteisestä yhtiöittämisvelvollisuudesta sekä toiminnan tehostamisen tavoitteesta. Yhtiöittämisvelvollisuudella tarkoitetaan sitä, että kunnan on annettava tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi, jos kunta harjoittaa tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla. (Ruohonen, Vahtera & Penttilä 2021.)

Kuntayhtiöiden lisääntyminen kuntapalveluiden tuottamisessa johtuu nykyään voimassa olevasta kuntalaista ja siihen täydennetyistä omistajaohjauksäännöksistä. Lisäksi kilpailuneutraliteettisäännöksillä on ollut vaikutusta sekä kuntien toimintojen yhtiöittämiseen että kuntayhtiöiden toimintaan kilpailuilla markkinoilla. Kilpailua koskevilla säännöksillä pyritään turvaamaan kilpailu julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä. Kilpailuneutraliteettivalvonnan sääntelyä on tiukennettu muun muassa kirjanpidon eriyttämismääräyksiä koskevilla sääntelyillä. (L 948/2011; L 948/2011; Ruohonen ym. 2021.)

Toiminnan siirtyminen kasvavasti osakeyhtiömuotoon edellyttää konserniajatteluun ja omistajaohjaukseen panostamista. Kunnan tytäryhteisöjen omistajaohjaukskeinot ovat erilaisia kuin kunnan oman toiminnan ohjaamisen keinot. Yleisesti ottaen omistajaohjauksella pyritään varmistumaan siitä, että kuntayhtiöt toteuttavat niitä tavoitteita, jotka omistaja on yhtiöille asettanut. Kuntayhtiöiden omistajaohjaus on tärkeässä roolissa sekä kuntayhtiön perustamisvaiheessa että toimivan kuntayhtiön hallinnoinnissa omistajanäkökulmasta. Merkittävä kuntien varallisuusmassa on siirretty kuntayhtiöiden omistukseen, ja omistajaohjauksella on tarkoitus pitkäjänteisesti kehittää omistaja-arvoa. Omistajaohjauksen lähtökohtana voi pitää kuntakonsernin toiminnan tehostamista kokonaisuutena. (Ruohonen ym. 2021.)

Kuntalain 6 §:n mukaan kunta tytäryhteisöineen muodostaa kuntakonsernin. Jokaisessa kunnassa on oltava konserniohje, jossa annetaan määräyksiä kunnan tytäryhteisöjen ja soveltuvin osin osakkuusyhteisöjen omistajaohjaukseen. Konserniohjeen sisällöstä säännellään kuntalaissa. Kuntalain 46.1 §:n mukaan omistajaohjaus tarkoittaa toimenpiteitä, joilla kunta omistajana tai jäsenenä myötävaikuttaa yhtiön ja muun yhteisön hallintoon ja toimintaan. Kyse on kunnan ja sen tytäryhteisöjen tarkoitusten ja toimialojen yhteensovittamisesta. Konserniohje on kuntasektorille

ominainen tapa ohjata yhtiöiden toimintaa. Riittävästä ja luotettavasta tiedottamisesta on huolehdittava, jotta omistaja voi tehdä asianmukaisia päätöksiä toiminnan arvioinnin pohjalta. (L 410/2015; Ruohonen ym. 2021; Sallinen 2015.)

Kuntaliiton määritelmän mukaan kunnan omistajapolitiikassa on kyse omistajastrategian valinnasta ja sen onnistuneisuuden arvioinnista tai konserniohjauksesta, joka perustuu omistukseen liittyvän määräysvallan käyttöön. Kunnan tytäryhteisöjen omistajaohjauskeinot ovat erilaisia kuin kunnan oman toiminnan ohjaamisen keinot. Yleensä omistajaohjauksella pyritään varmistumaan siitä, että kuntayhtiöt toteuttavat niitä tavoitteita, jotka omistaja on yhtiöille asettanut. Omistajapoliittisilla linjauksilla ei ole oikeudellista sitovuutta, vaan ne tehdään omistajaohjauksen kehittämiseksi eri yhtiöiden tai yhteisöjen välisten erojen täsmentämistä varten. (Korento 2023; Sallinen 2015; Ruohonen ym. 2021.)

Viranhaltijaorganisaatiossa omistajaohjaus kuuluu tyypillisesti kunnanjohtajan, konsernipalveluiden hallintojohtajan tai muun erikseen määritellyn viranhaltijan tehtäviin kunnanjohtajan johdolla. Luottamushenkilöorganisaatiossa ohjaus ja valvonta kuuluvat kaupunginvaltuustolle, toimeenpano kaupunginhallitukselle sekä toiminnan tarkoituksenmukaisuuden ja linjausten toteutumisen valvonta tarkastuslautakunnalle. (Sallinen 2015.)

#### 2.1.7 Kunnallisen toiminnansuunnittelun perusta

Julkisorganisaatiot johtajineen vastaavat tyypillisesti yleishyödyllisistä palveluista ja toiminnoista, jonka vuoksi toiminnan luonne on yhteiskunnallisella tasolla laaja-alaisesti näkyvää ja vaikuttavaa. Vaikka toiminta voi olla monopolityyppistä, jossa päätetään palveluista ja oikeuksista, johtajilla on puntaroitava arvoja ja vaikutuksia monesta näkökulmasta. Työlle ominaista on reagointi erityyppisiin häiriötilanteisiin ja tasapainon etsiminen sisäisen johtamisen, politiikan sekä sidosryhmien välillä. (Virtanen & Stenvall 2019.)

Kunnissa talouden suunnittelu pohjautuu lähtökohtaisesti kuntalaissa säädettyyn kuntastrategiaan. Säännöksessä on tarkoituksena parantaa strategisen suunnittelun ja taloussuunnittelun yhdistämistä sekä toiminnan ohjaamista kokonaisuutena. Kuntastrategiassa täytyy ottaa huomioon kunnan taloudelliset realiteetit ja kehitysnäkymät, ja kuntastrategian tulisi ohjata kunnan taloussuunnittelua. Valtuusto päättää kunnan toiminnan, periaatteiden ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista kuntalain edellyttämässä kuntastrategiassa. Kuntastrategiassa pitää huomioida muun muassa palvelujen järjestäminen ja tuottaminen sekä kunnan tehtäviä koskevissa laeissa

säädetyt palvelutavoitteet. Palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen liittyvät muun muassa linjaukset siitä, mitä palveluita kunta tuottaa itse ja mitkä palvelut kunta hankkii markkinoilta. (Voutilainen & Määttä 2023.)

Kuntastrategiassa tulee määritellä myös sen toteutumisen arviointi ja seuranta. Kuntastrategia tarkistetaan vähintään kerran valtuuston toimikaudessa. Kuntalain mukaan kunnan toimintaa johdetaan valtuuston hyväksymän kuntastrategian mukaisesti. Kuntastrategian velvoittavuus on luonteeltaan poliittista ja toiminnallista, joten se ohjaa päätösvalmistelua ja päätöksentekoa muun muassa julkisia hankintoja toteutettaessa. Kuntastrategia ei kuitenkaan ole oikeus- tai valituskelpoinen asiakirja. Välillisesti strategia kuitenkin sitoo kunnan vuosittaista talousarviopäätöksen tekoa, koska talousarviossa päätettyjen tavoitteiden ja määrärahojen tulee perustua kuntastrategiaan. (Voutilainen & Määttä 2023.)

Kunnan talousarvion laatimisesta on säädetty kuntalaissa. Kunnan talousarvioon sisältyvien menojen valmistelua ohjaavat paitsi kuntastrategia ja kunnan tekemät erilaiset menoja aiheuttavat sitoumukset, myös valtuuston hyväksymät kunnan sisäiset määräykset talousarvion valmistelusta.

Kuntalain 110 §:n mukaan valtuuston on vuoden loppuun mennessä hyväksyttävä kunnalle seuraavaksi kalenterivuodeksi talousarvio ottaen huomioon kuntakonsernin talouden vastuut ja velvoitteet. Talousarvion hyväksymisen yhteydessä valtuuston on hyväksyttävä myös taloussuunnitelma suunnitelmakaudelle, eli kolmeksi tai useammaksi vuodeksi. Talousarviovuosi on taloussuunnitelman ensimmäinen vuosi. Talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että ne toteuttavat kuntastrategiaa ja edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan. (Voutilainen & Määttä 2023.)

Käytännössä kunnan talousarvion laatiminen on vuosittainen prosessi, jossa kunta suunnittelee talouden ja toiminnan tavoitteet, esimerkiksi seuraavan vuoden hankintansa kuntalain määrittelemien sisällön minimivaatimusten mukaisesti. (Voutilainen & Määttä 2023.)

Talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytään kunnan ja kuntakonsernin toiminnan ja talouden tavoitteet. Talousarvioon otetaan tehtävien ja toiminnan tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot, sekä siinä osoitetaan, miten rahoitustarve katetaan. Määräraha ja tuloarvio voidaan ottaa brutto- tai nettomääräisenä. (Voutilainen & Määttä 2023.)

### 2.1.8 Hankinnanohjausmekanismeista

Hankintamenettely on prosessimainen kokonaisuus. Se koostuu tarpeesta, joka johtaa (mahdolliseen) hankintailmoitukseen, tarjouspyyntöön, hankintasopimukseen ja sopimuksen jälkitarkkailuun. Sen kumulatiivisen luonteen vuoksi tavanomaiset sopimusoikeudelliset periaatteet soveltuvat vain osittain siihen. (Voutilainen & Määttä 2023.)

Hankintayksiköitä eli julkisia ostajia ovat valtion, hyvinvointialueen, hyvinvointiyhtymän, kunnan tai kuntayhtymän viranomaisen sekä niin sanotut julkisoikeudelliset laitokset. Julkisoikeudellisiin laitoksiin luetaan muun muassa kuntien omistamat osakeyhtiöt, joiden pääasiallisena tavoitteena ei ole liikevoiton tuottaminen omistajille. (Pekkala ym. 2022.)

Julkisessa hankinnassa on kyse menettelystä, jossa hankintayksikkö hankkii tarpeen mukaisia tavaroita, palveluita tai rakennusurakoita. Julkisessa hankinnassa julkisoikeudelliset hankintayksiköt tekevät osana julkisen hallinnon tehtävien suorittamista hankintoja, joilla mahdollistetaan muun muassa julkisen vallan käyttäminen ja julkisten palveluiden tuottaminen. Julkisessa hankinnassa hankintayksikkö pyrkii tekemään kokonaistaloudellisesti edullisen hankintasopimuksen valitun toimittajan tai toimittajien kanssa. Vertailuperuste voi olla joko halvin hinta, pienimmät elinkaarikustannukset tai paras hinta-laatusuhde. Hankintojen kilpailuttamisella pyritään julkisten verovarojen mahdollisimman tehokkaaseen käyttöön. Kilpailuttaminen voi lisätä tarjottavia vaihtoehtoja. (Pekkala ym. 2022; Voutilainen & Määttä 2023.)

Hankintalain mukaisella hankintojen kilpailuttamisella tarkoitetaan menettelyä, jossa hankintayksikkö ilmoittaa hankinnasta niin sanotussa HILMA-ilmoitusjärjestelmässä. Ilmoituksessa ja sitä tarkentavassa tarjouspyynnössä kuvataan hankinnan sisältö ja tarjousten vertailun valintaperusteet toimittajan valintaan. Hankinnassa voidaan käyttää useita vaihtoehtoisia menettelyjä. Myös hankinnan arvo, luonne ja hankinnan kohde vaikuttavat valittavaan menettelyyn. Hankintoihin liittyy myös niin sanottujen pienhankintojen käsite, joista säädetään niiden ollessa hankintalain ulottumattomissa kunnissa tyypillisesti erikseen. (Pekkala ym. 2022; Voutilainen & Määttä 2023.)

Hankintalain mukaan hankintayksiköiden on pyrittävä järjestämään toimintansa siten, että hankintoja voidaan toteuttaa suunnitelmallisesti, mikä puolestaan tarkoittaa strategialähtöistä hankintojen toteuttamista. Kuntastrategiat ja kuntien toiminta- ja taloussuunnitelmat luovat pohjan hankintatoimen suunnitelmalliselle toteuttamiselle.

Tämän tutkimuksen aiheena on palveluiden järjestäminen. Hankintasopimuksessa voi olla hankintalain mukaan kyse seuraavista palveluihin sovellettavissa olevista alakäsitteistä:

1. ”Palveluhankintasopimus, jolla tarkoitetaan muuta kuin julkista rakennusurakkaa tai julkista tavarahankintaa koskevaa sopimusta, ja jonka kohteena on palvelujen suorittaminen.
2. Palveluja koskevalla käyttöoikeussopimuksesta, joka tarkoittaa taloudellista vastiketta vastaan tehtyä kirjallista sopimusta, jolla yksi tai usea hankintayksikkö siirtää muiden kuin käyttöoikeusurakkaa koskevien palvelujen tarjoamisen ja hallinnoimisen sekä siihen liittyvän toiminnallisen riskin yhdelle tai usealle toimittajalle ja jossa siirtämisen vastikkeena on joko yksinomaan palvelujen käyttöoikeus tai tällainen oikeus ja maksu yhdessä”. (Voutilainen ym. 2023.)

Hankintojen toteuttamisen edellytyksenä on, että talousarviossa on varattu määräraha sen toteuttamiseen. Kunnallisen talousarvion suunnittelussa määrärahan mitoituksessa on huomioitava olemassa olevat sitoumukset, jo voimassa olevissa hankintasopimuksissa sekä suunnitteilla olevat tulevat talousarviovuonna toteutettavat hankinnat. Ideaalitulanteessa olisi hyvä varautua siihen, että määrärahoja voidaan joutua sopeuttamaan tilanteen mukaan. Hankintasopimuksen perusteella tehtäviä jatkuvia palvelu- ja tavarahankintoja määrärahojen puitteissa pitäisi voida säätää tarpeen mukaan sekä myös irtisanoa. Kuntastrategiassa kannattaa olla myös hankintastrategiset linjaukset ainakin palvelujen tuottamisen osalta, koska niillä on selkeä yhteys toiminnan ja talouden kokonaisuuden hallinnassa. (Voutilainen & Määttä 2023.)

#### 2.1.9 Hankintojen yhteiskunnallisia tavoitteita

Hankintalaissa sallitaan **ympäristönäkökohtien** huomioon ottaminen vaatimuksin ja kriteerein. Hankintayksikkö voi huomioida ympäristönäkökohtia myös ehdokkaiden ja tarjoajien poissulke- misperusteiden arvioinnissa ja soveltamisessa. Hankintayksikkö voi sulkea tarjouskilpailun ulko- puolelle ympäristönsuojeluun liittyviin velvoitteisiin rikkomuksia tehneen ehdokkaan tai tarjo- ajan, Suomen tai EU:n lainsäädännön tai tiettyjen kansainvälisten sopimusten mukaisesti. Ky- seessä voivat olla esimerkiksi rikoslain mukaiset ympäristörikokset tai ympäristönsuojelulain vel- voitteiden rikkominen. Ympäristönäkökohtia voidaan huomioida hankintayksikön ehdokkaille ja tarjoajille asettamissa soveltuvuusvaatimuksissa, esimerkiksi vaatimuksella riittävän pätevistä

henkilöstöstä varmistamaan palvelun tai sen suunnittelun tavoiteltu ympäristöystävällisyys. Vaatimus voi koskea myös riittäviä aiempia referenssitoimituksia. (Voutilainen & Määttä 2023.)

Ympäristönäkökohtien tavoin myös **sosiaalisia** näkökohtia voidaan huomioida ehdokkaiden ja tarjoajien soveltuvuusvaatimuksista kokonaistaloudellisen edullisuuden vertailuperusteisiin. Hankinnan suunnitteluvaiheessa hankintayksikkö voi laatia sosiaalisten hankintojen strategian, jossa muun muassa asetetaan hankintayksikön sosiaaliset tavoitteet ja painopistealueet sekä selvitetään ne hankinnat, joissa hankintamenettelyssä tai sopimuskaudella voi nousta esiin sosiaalisen vastuun kysymyksiä. Keskeisiä arviointivälineitä ovat tältä osin muun muassa hankinnan toimitusketjun ja tuotantoprosessin (kuinka monen maan kautta tavarahankinnan tuotantoketju kulkee ja onko tavaranvalmistuksessa ongelmia) sekä hankinnan laajuus. Arvoltaan suuren hankinnan tekeminen lisää hankkijan vaikutusvaltaa vaatimusten asettamisessa. Toisaalta pienemmissä hankinnoissa voidaan vaikuttaa pieniin ja keskisuuriin toimittajiin. Hankinnan suunnitteluvaiheessa voidaan edistää sosiaalista vastuullisuutta hankinnan käyttäjien ja asiakkaiden kuulemisella, varsinkin erityisryhmien. Asiakkaiden kuulemisen ohella hankinnan suunnitteluvaiheessa on usein hyödyllistä käydä keskustelua toimittajien kanssa. Toimittajien kanssa käydyn markkinavuoropuhelun avulla voidaan saada markkinoilla olevilta toimittajilta ideoita sosiaalisesti vastuullisten hankintojen toteuttamiseen, mielipiteitä tehtyjen ratkaisujen vaikutuksista toimittajissa sekä kehittää uusia innovatiivisia tapoja. (Voutilainen & Määttä 2023.)

Niin sanotun tilaajavastuulain (1233/2006) tarkoitetun selvitysvelvollisuuden toistuva laiminlyönti tai muu toistuva lain laiminlyöminen voi olla poissulkemisperuste. Sosiaalisia näkökohtia voidaan huomioida soveltuvuusvaatimuksissa esimerkiksi siten, että hankintayksikkö edellyttää tietyt esteettömyysvaatimukset täyttävät aiemmat referenssit tarjoajilta. Hankinnan kohteen kuvauksessa voidaan esimerkiksi rakennusurakan suunnittelupalveluja hankittaessa vaatia rakennusten kulkureittien tai hissien käytön esteettömyyden varmistamista. Samoin verkkosivulta voidaan vaatia tiettyä saavutettavuustasoa. (Voutilainen & Määttä 2023.)

Hankintalain 2 §:n 1 momentin mukaan lain tavoitteena on tehostaa muun muassa **innovatiivisten** ja kestävien hankintojen tekemistä. Innovatiivisilla julkisilla hankinnoilla voidaan tarkoittaa useita eri asioita, esimerkiksi kumppanuudessa tavaran, palvelun tai rakennusurakan kehittäminen, joka johtaa kyseisen kehityksen hankintaan. Hankintalain 4 §:n määritelmän mukaan niillä voidaan tarkoittaa uuden tai merkittävästi parannetun tuotteen, palvelun tai menetelmän, uuden markkinointimenetelmän tai uuden organisatorisen menetelmän toteuttamista liiketoimintatavoissa, työpaikkaorganisaatiossa tai ulkoisissa suhteissa. Innovaationäkökohtia voidaan huomioida

oida hankinnan kohteen määrittelyssä. Sen sijaan, että määrittelyssä viitattaisiin hankinnan kohteen yksityiskohtiin, voidaan hankinnan kohde määritellä hankintayksikön tarpeita esittelemällä. Näin tarjoajille annetaan vapaus tyydyttää tarpeet vaihteleviin ratkaisuihin perustuen. Innovaatiokumppanuuden edellytyksenä on todennettavissa oleva markkinapuute. (Voutilainen & Määttä 2023.)

Yhteiskuntavastuun huomioiminen innovatiivisilla hankinnoilla, jotka sisältävät sosiaalisia ja ympäristöön liittyviä kehittämisalueita, vaatii hankintayksiköstä rutiininomaisuutta sekä pitkäjänteistä poikkihallinnollista suunnittelua talousjohdon kanssa hankintatoimessa. Sosiaalisilla seikoilla voi vähentää yhteiskunnan rasitetta työkykyisten työttömien työllistymisellä, joskin tämä vaatii suunnittelua toimittajien kanssa sekä laajempaa tiedonvaihtoa ja kouluttautumista hankintayksiköihin. (Sarkkinen 2016, 67–69.)

Innovatiiviset julkiset hankinnat tarjoavat keinoja talouden kestävyteen, tuottavuuteen ja työllisyyssuhteisiin. Näillä estetään haitallisia yhteiskunnallisia vaikutuksia, vähennetään poikkeustilanteesta syntyviä pidemmän aikavälin vaikutuksia ja hyödynnetään vastaavia mahdollisuuksia. Kunnille niistä on hyötynä asiakaslähteisten palvelujen tuottaminen, joista syntyy taloudellista tuottavuutta ja kumppanuuksia. Yksilölle etuina ovat tarpeisiin vastaavat palvelut, saavutettavuus sekä osallisuuden vahvistuminen. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2021.)

#### 2.1.10 Yleisesti hyväksytyt toimintamallit ja julkishallinnon uudistuminen

Normit, eli tiedostetut kirjaamattomat toimintamallit, ovat olennainen osa organisaatiokulttuuria. Hyvä hallinto on lain puitteissa määritetty seuraavasti: hyvän hallinnon osatekijöitä ovat hallinnon oikeusperiaatteet (toiminnan tasapuolisuus, puolueettomuus ja mitoitus päämäärään nähden), palveluperiaate ja asianmukaisuus (tuloksellinen viranomaisen suoritus ja tiedottaminen), neuvonta, hyvä kielenkäyttö ja viranomaisyhteistyö (L 434/2003). Hyvä hallinto ohjaa viranomaisen päätösharkintaa ja muuta asian käsittelyä sekä velvoittaa viranomaista järjestämään toimintansa niin, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita. Hallinnon tehtävänä on myös saada viranomainen suorittamaan tehtävänsä mahdollisimman tuloksellisesti.

Niin sanottu yleinen etu on epävirallinen käsite, joka on periaatetasolla kuitenkin merkittävästi toimintaa ohjaava. Yleiseen etuun vetoaminen on ollut julkisen sektorin toimivallan käytön oikeutuksena (Puustinen, Mäntysalo & Jarenko n.d). Prosesseja suunniteltaessa henkilön on alitajuisesti

ymmärrettävä, että tehdyillä valinnoilla voi olla laajempia vaikutuksia esimerkiksi hyvinvointiin, yritysten elinvoimaan ja muiden hallintokuntien toiminnallisiin ja tuloksellisiin tavoitteisiin.

Yleisen edun käsite on monitulkintainen;

Yksinkertaisimmillaan yleinen etu on yksityisen edun vastakohta. Silloin yleinen etu viittaa kaikkien etuun, yhteisön etuun tai enemmistön etuun. Onko yhteisö yksinkertaisesti osiensa summa vai onko se oma entiteettinsä? Onko yhteisön etu jäsentensä yksittäisten etujen kasautuminen, vai onko yhteisöllä jokin oma etu? (Puustinen ym. n.d)

Douglass puolestaan toteaa Airikkalan (2020) mukaan (Douglass, B. (1980). The Common Good and the Public Interest. *Political Theory*, 8(1),103–117. DOI: 10.1177/009059178000800108):

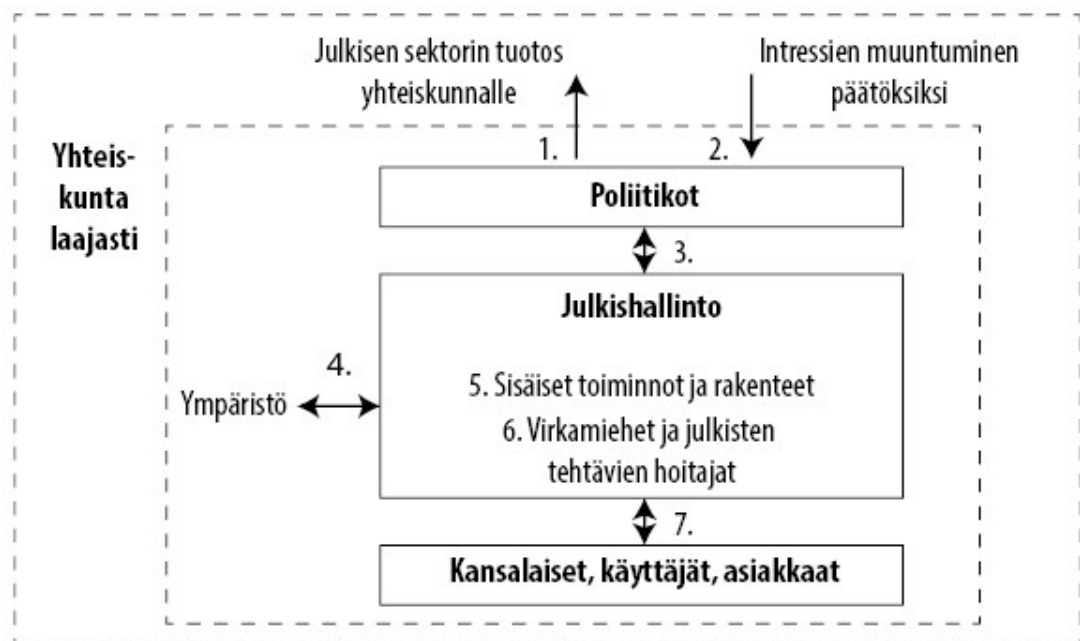
Yhteinen hyvä on viitannut jaettuun, jakamattomaan ja kaikkia hyödyttävään etuun, kun taas julkinen etu viittaa yksittäisten etujen summaan. Yleinen etu on sen klassisessa merkityksessä viitannut valtion perimmäiseen tehtävään yhteisen hyvän edistäjänä ja määrittäjänä. Yhteinen hyvä on tässä merkityksessä ymmärretty yksilöä suuremmaksi kokonaisuudeksi, joka lopulta lisää kaikkien hyvinvointia, niin yhteistä kuin yksilöllistä. Yhteinen hyvä nähtiin keinona ja tavoitteena, jolla kohotetaan yleistä hyvinvointia ja taataan yhteiskunnan rauha, järjestys, oikeus ja vauraus. Näkemyksen mukaan näiden päämäärien tavoittelu sekä vaati kaikkien panosta että hyödytti kaikkia. Näin ollen yhteinen hyvä ja yksilön etu kohtaisivat suurimman osan aikaa. Mutta silloin kun ne eivät kohdanneet, oli yhteinen hyvä ensisijainen ja yksilön etu sai väistyä suuremman hyvän tieltä. (Airikkala 2020, 10–11.)

Yleisen, yhteisen ja julkisen edun käsitteet ovat usein synonyymejä, mutta ne voivat viitata eri asioihin. Yleinen etu voidaan tulkita laajasti yhteiseksi, jakamattomaksi ja tasavertaisesti hyödyttäväksi. Julkinen etu taas on käsitetty yksittäisten etujen summaksi. Mikäli halutaan oikeuttaa päätöksiä vetoamalla yleiseen etuun, tulisi myös tarkentaa, mitä sillä edulla milloinkin tarkoitetaan. Muutoin uhkana on käsitteen epäjohdonmukainen käyttö normatiivisiin ja poliittisiin tarkoituksiin ymmärtämättä ristiriitaisia ja mahdollisesti toisilleen vastakkaisia tarkoituksia. (Puustinen ym. n.d) Yleisen edun mukaiseksi toiminnaksi voidaan tulkita esimerkiksi teollisen tai kaupallisen toiminnan kehittäminen (kuten kuntien elinkeinoyhtiöt) ja kansanterveyden sekä ympäristönsuojelun kannalta pakollisten tehtävien hoitaminen (Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2023).



Nyholm ym. (2016) näkevät vastaavalla tavalla viranhaltijakunnan toimivan tavallaan muiden kansalaisryhmien vastapainona roolipelissä, joka tuottaa yleisen edun. Hallinto asettuu politiikan yläpuolelle puolustamaan yleistä etua muiden kansalaisyhteiskunnan intressejä vastaan. Viranhaltijakunnan pitäisi ajaa kaikkien etujen mukaista yhteiskunnallista muutosta. Yleinen etu toteutuu kunnan toiminnassa käytännössä viranhaltijoiden rationaalisuuden kautta, se on ”sellainen valinta, jonka ihmiset tekisivät, jos he näkisivät selvästi, ajattelisivat rationaalisesti sekä toimisivat epäitsekäästi ja hyväntahtoisesti”. Toisaalta julkinen intressi voidaan määrittää hyvinvoinnin maksimoinniksi, jolloin julkisen toiminnan tavoitteena on mahdollisimman suuren joukon hyvinvoinnin parantaminen. Hyvinvoinnin maksimoinnin haittapuolina voidaan pitää kilpailun heikentämistä, tasapäistämistä ja enemmistön etua. Hyvinvoinnin maksimointi tarkoittaa sitä, että keskimääräinen hyvinvointi kasvaa, eikä esimerkiksi vähemmistön etuja oteta huomioon.

Koska yleisen edun määrittäjiä on useita, on tarpeellista asettaa ne viitekehykseen, jota julkishallinto käyttää. Useampi yleinen arvotekijä, periaate ja käytänte voidaan sisällyttää viitekehykseen, jota käytetään kuvan 6 mukaisessa julkissektorin vuorovaikutuksessa. Kuva sisältää toiminnan rajapinnat ylätasolla, joten siitä voi hahmottaa palvelujen järjestämisen viitekehyksen. Tutkimuksen osalta keskeisimmät arvokokonaisuudet liittyvät julkishallinnon ja (toiminta)ympäristön väliseen vuorovaikutukseen sekä politiikkojen kaksisuuntaiseen vaikuttamiseen.



Kuva 6. Julkisen sektorin viitekehys (Nyholm ym. 2016)

Julkisen sektorin kokonaisuuteen liittyviä arvoja ovat esimerkiksi avoimuus, luottamuksellisuus, neutraliteetti ja huomioiminen. Julkishallinnon organisaatioiden tavanomaisiin arvoihin lukeutuvat muun muassa jatkuvuus, tehokkuus, täsmällisyys ja innovaatioherkkyys. Lisäksi viranhaltijoiden toimintaan liitettyjä arvoja ovat esimerkiksi ammattimaisuus, rehellisyys, lahjomattomuus, läpinäkyvyys ja puolueettomuus. (Nyholm ym. 2016.)

Toimintaympäristönä julkinen hallinto on erilainen kuin muut yhteiskunnan oikeusjärjestelmän osa-alueet, koska sillä on velvollisuus noudattaa tarkasti säädettyjä lakeja ja julkishallintoon omaksuttuja periaatteita. On olemassa arvoja, joita yhteisö edellyttää yhteisten asioiden hoidolta. Julkinen hallinto toteuttaa sille asetettuja tehtäviä riippumatta siitä, millaisen toimintamuodon se on toimilleen valinnut. Se ei voi sekaantua yksityisen sektorin toimialaan ilman, että siihen on olemassa lainsäädännöllinen perusta, eikä se toisaalta voi jättää asioita tekemättä ilman erillisvapautusta. (Muukkonen 2022.)

Julkisen sektorin johtamisen kehitystrendejä ovat uusi julkisjohtamisen oppi ja uusi julkinen hallinta (New Public Management ja New Public Governance), jotka ovat kokoelma ajatusmalleja nykyisten hallinnon organisaatioiden parantamiseen ja ohjaukikäytäntöjen vahvistamiseen. Uudessa julkisessa hallinnassa korostetaan, että yksittäisten organisaatioiden kehittämisen sijaan kehityksessä tulisi tukea eri toimijoiden välistä yhteistyötä ja verkottumista. Tulosten sijaan uudessa hallinta-ajattelussa keskitytään useimmiten prosessien parantamiseen. Tämän tyyppistä toimintatapaa auttaa osaltaan reagoitukykyinen johtamisjärjestelmä, joka mahdollistaa ylhäältä alas -johtamisen vähenemisen. (Klijn 2008.)

Uusi julkinen hallinta liittyy myös innovatiivisiin hankintoihin siten, että sen tarkoituksena on joustavoittaa hallintoa, lisätä avoimuutta ja taloudellista vastuuvollisuutta sekä suunnata julkisia palveluja markkinalähtöisemmiksi; muuttaa sääntöperusteinen hallinto kansalaisystävälliseksi ja tehokkaaksi. Uuden julkisen hallinnan ajattelutapaan liittyy monimutkaisten verkostojen olemassaolon tunnistaminen. Sillä voi kumppanuusjärjestelyin parantaa vuorovaikutusta, rakentaa pitkäkestoisia yhteistyösuhteita, kasvattaa keskinäisriippuvuutta ja verkostoja lisäämällä luoda uutta sosiaalista pääomaa. Sosiaalinen pääoma parantaa sopimusteknisiä ominaisuuksia, parantaa yhteistoimintaa ja jakaa riskejä. Sitä suurempia muutoksia julkishallinnon toiminnassa tapahtuu, mitä paremmin sidosryhmät osallistetaan avoimiin innovaatioihin. (Haapala 2022, 14–19.)

## 2.2 Palvelutuotannon teoriasta

Palvelulla tarkoitetaan ainakin jossain määrin aineettomien toimintojen sarjasta koostuvaa prosessia, jossa asiakastarve täytetään vuorovaikutuksessa palveluntuottajan kanssa. Tuotanto ja kulutus tapahtuvat samanaikaisesti, fyysisesti, digitaalisesti tai niiden yhdistelmällä (Grönroos 2020; Koivisto, Säynäjäkangas & Forsberg 2019). Työn aiheesta johtuen laatu on asiayhteydessä oleellinen käsite. Se on tarpeen määrittää samalla tavalla kuin asiakkaat sen kokevat. Muuten laatuun liittyvissä toimenpiteissä hukataan resursseja, koska laatukokemus perustuu teknisten ominaisuuksien ohella subjektiivisiin seikkoihin.

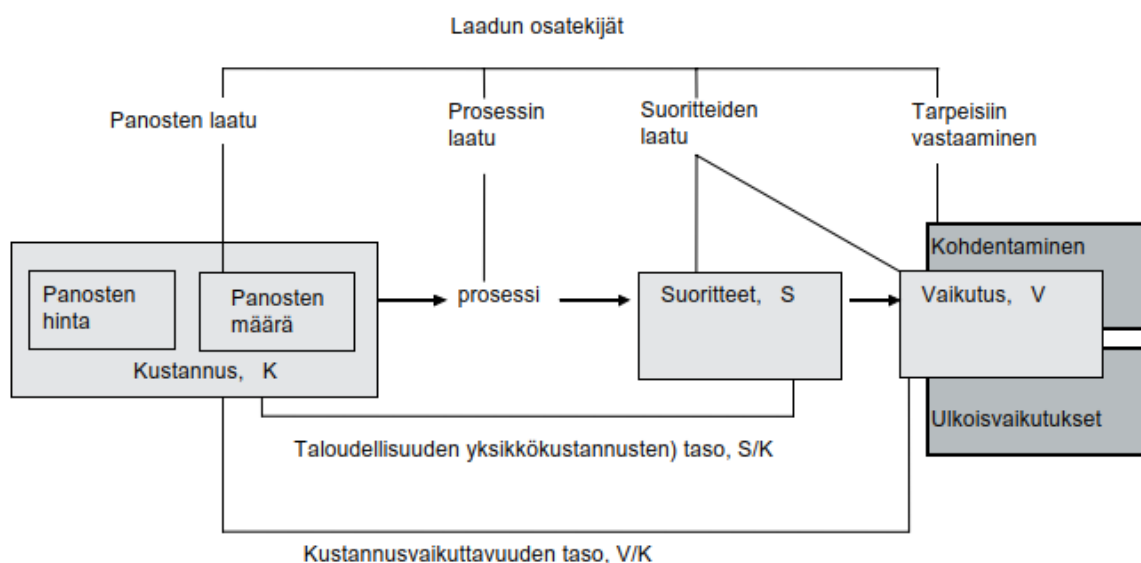
Julkisilta palveluilta odotetaan yhä enemmän; niiden pitäisi pystyä tuottamaan enemmän, laadukkaampaa ja vähän resursseja kuluttavaa palveluntuotantoa kaikille eri asiakasryhmille. Palvelujärjestelmiä täytyisi kyetä uudistamaan kehittämällä samalla tuottavuutta (Jalonen ym. 2011.)

Hyötyläinen ja Kaitovaara (2013) ovat tutkineet palveluntuottavuuden nykytilaa ja vaikuttavuutta tuottavuuden kehittymisen lähestymistavoista. Heidän tutkimuksensa tavoitteena oli viitekehyyksen rakentaminen palveluiden kokonaistuottavuuden tarkastelulle, ja tuottavuusajattelun edistämistä palveluissa kehittämisineen. Tutkijat tuovat esille sen, miten palveluiden kokonaistuottavuutta saadaan nostettua ja edistettyä tuottavuusajattelun kehittämistä koskemaan palvelujen tuottavuuden mittaamista. He korostavat, että aiemmissa tutkimuksissa on keskitytty määrittelemään pikemminkin tuottavuuden eri näkökulmia ja luomaan ymmärrystä tuottavuuden käsitteelle. (Hyötyläinen & Kaitovaara 2013.)

Kokonaistuottavuuden tavoitteisiin pääseminen edellyttää palvelun tuottavuuden, teollistumisen ja palvelukeskeisen logiikan näkökulmien yhdistämistä. Tutkimuksessa avataan käsitteet, mitä tarkoitetaan palveluntuottamisella teollisuuskeskeisessä tuottavuuden näkökulmassa, ja vastapainona miten palveluntuottavuus ymmärretään. Tuloksena on, että teollisessa säännönmukaisuutta noudattavassa tuotannossa tuottavuus voidaan mitata helpommin kuin sellaisten palvelujen tuottavuus, jossa ei ole säännönmukaisuutta ja itse palvelun käsitteen määrittäminenkin on haasteellista. Palvelun tuottajan ja asiakkaan yhteisenä intressinä ja toiminnan kehittämisen lähtökohtana on kuitenkin palvelujen tuottavuus. Tuottavuuden avulla pyritään joko palvelunlaadun kehittämiseen, hinnan alenemiseen tai toimintatapojen kehittämiseen. (Hyötyläinen & Kaitovaara 2013.)

Tekesin tutkimus Arvonluonnin uusi aalto kuvaa, miten paradigmuutoksen (ajattelun viitekehyyksen muutoksen) kautta asiakasarvo nostetaan liiketoiminnan keskeiseksi osaksi. Tuottavuuden parantaminen palvelutuotannossa vähentämällä asiakaspalveluun käytettävää resurssia aiheuttaa pahimmillaan asiakkaalle lisätyötä, jolloin asiakkaan tuottavuus heikkenee ja vaikuttaa näin ollen kokonaistuottavuuteen. Arvonluonti asiakkaalle on mahdollisuus tuottaa menestyvää liiketoimintaa ja uudenlaista yritystoimintaa. Tuottavuus perustuu jaettuun arvonluontiin ja tehokkaisiin arvoketjuihin. (Tikka & Gävert 2014, 64–66.)

Palveluntuottavuuden viitekehyykseen liittyy erilaisia laskennallisia käsitteitä, joita voidaan johtaa sekä laadullisista että määrällisistä mittareista. Mittarit ovat sidonnaisia tarkastelun kohteena olevaan palveluun ja niiden soveltaminen suoraan muihin tarkoituksiin johtaa mittausvääristymiin. Operatiivinen tuottavuus on laskennallinen käsite, joka riippuu palvelun tuottojen ja palveluntuotannon suhteesta. Asiakstuottavuus muodostuu arvon ja vaivan perusteella kustannuksiin. Kokonaistuottavuutta tarkastellessa voidaan ajatella, miten palvelun omilla tuotantokuluilla, palveluntuottajamaksuilla ja panostuksella saadaan luotua operatiivista tuottavuutta ja asiakastuottavuutta. Tuottavuudella voidaan käsittää sekä suoritteella aikaansaatuja vaikutuksia että panoksella aikaansaatuja suoritteiden lukumääriä. (Hyötyläinen & Kaitovaara 2013.) Vastaavasti tuloksellisuus voidaan määritellä julkisten palvelujen yhteydessä laadukkaalla ja kustannusvaikuttavalla palvelutuotannolla kuvan 7 kaaviolla, josta ilmenee kustannusten ja vaikutusten yhteys laadun näkökulmasta (Kangasharju 2008). Tutkimuksessa esitetään myöhemmin tietyt mittarit, jotka liittyvät tähän kappaleeseen.



Kuva 7. Tuloksellisuus (Kangasharju 2008, 28)

Tutkijat tulivat siihen tulokseen, että halussa parantaa palvelujärjestelmän kokonaistuottavuutta on analysoitava tuottoja ja asiakkaan kokemaa arvoa palvelukeskeisen logiikan näkökulmasta. Hyötyläisen ja Kaitovaaran (2013) mukaan suunnittelussa ja kehittämisessä on huomioitava yhtä paljon, mitä tapahtuu ennen toimitusta kuin toimituksen jälkeen. Lisäksi tuotos- ja panosyksiköt ovat toisistaan riippuvaisia, joten tuottavuuden yhtälön matemaattinen optimointi on haastava tehtävä.

Tuottavuuden arviointi ennen ja jälkeen toimitusta ovat toisistaan riippuvaisia yhtälöitä, jonka myötäkytkentävaikutuksen keskinäisriippuvuuden johdosta tuottavuuden arviointi vaikeutuu. Loogisesti ajatellen arvoa ei voi olla olemassa ennen kuin se on luotu tai se ilmaantuu. Arvo alkaa käyttöprosessissa, jossa se on syntynyt ja siksi sitä ei voida arvioida ennen käyttöä. Arvonmuodostus on nähty pääsääntöisesti liiketoiminnassa perinteisessä mielessä palveluntarjoajan ja asiakkaan välisenä vaihdantana. Arvo muodostuu asiakkaalle hyödykkeestä tai palvelusta ja tuottajalle saadusta maksusta. (Grönroos 2020; Hyötyläinen & Kaitovaara 2013; Saarijärvi 2012.)

Monituottajuuteen perustuvan palvelujärjestelmän johtamisen, tuottavuuden kehittämisen tuottavuuden ja innovatiivisuuden lähtökohdista tuottavuuden käsite on oleellinen silloin, kun tutkitaan kykyä tuottaa resurssitehokkaasti suoritteita palvelujärjestelmässä. Innovatiivisuus vaikuttaa palvelun laatuun, vaikuttavuuteen ja toimintatapojen tehokkuuteen. Palvelujärjestelmä voi koostua eri tuottajien muodostamasta palveluverkosta. Palvelujärjestelmän tehokkuus ja tuottavuus riippuvat siitä, miten organisointi eri toimijoiden välillä tapahtuu ja miten vastuut asiakkaiden, tuottajien ja palvelunjärjestäjän välillä on sovittu. Palvelujärjestelmät ovat ilman jäsentävää tarkastelua ikään kuin mustia laatikkoja, jotka sisältävät eri toimintojen ketjuja, ja niiden toimintaperiaatetta on vaikea selittää yksiselitteisesti. Palvelujärjestelmien muodostamaa kokonaisuutta ja tehokkuutta voidaan arvioida kompleksisuusajattelun avulla. Tämä tarkoittaa usean sellaisen teorian yhdistämistä, jotka sisältävät osittain yhtenäisiä todellisuuden jäsentely- ja ajattelumalleja. Kompleksisuusteoriassa tunnustetaan, että eri toimijoiden yhteistoiminnasta seuraa ennalta-arvaamaton lopputulos. (Jalonen ym. 2011, 13–21.)

Jalosen ym. (2011, 148–158) suorittaman palvelujärjestelmäanalyysin mukaan seuraavat yleiset teemat soveltuvat johtamisen tueksi:

1. Strategisen keskustelun vahvistaminen lisäämällä vuorovaikutteisuutta strategiaprosessissa ja viestinnässä mahdollistaa uusien tuotantomallien kehittämisen. Palvelutarpeiden

ennakointi arvoverkko huomioiden parantaa operatiivisten tavoitteiden merkitystä. Arvoverkkoajattelu on vaihtoehto tilaaja–tuottajamallille, jonka heikkouksina ovat kokonaisuuden hallinta ja moninaisuuden johtaminen.

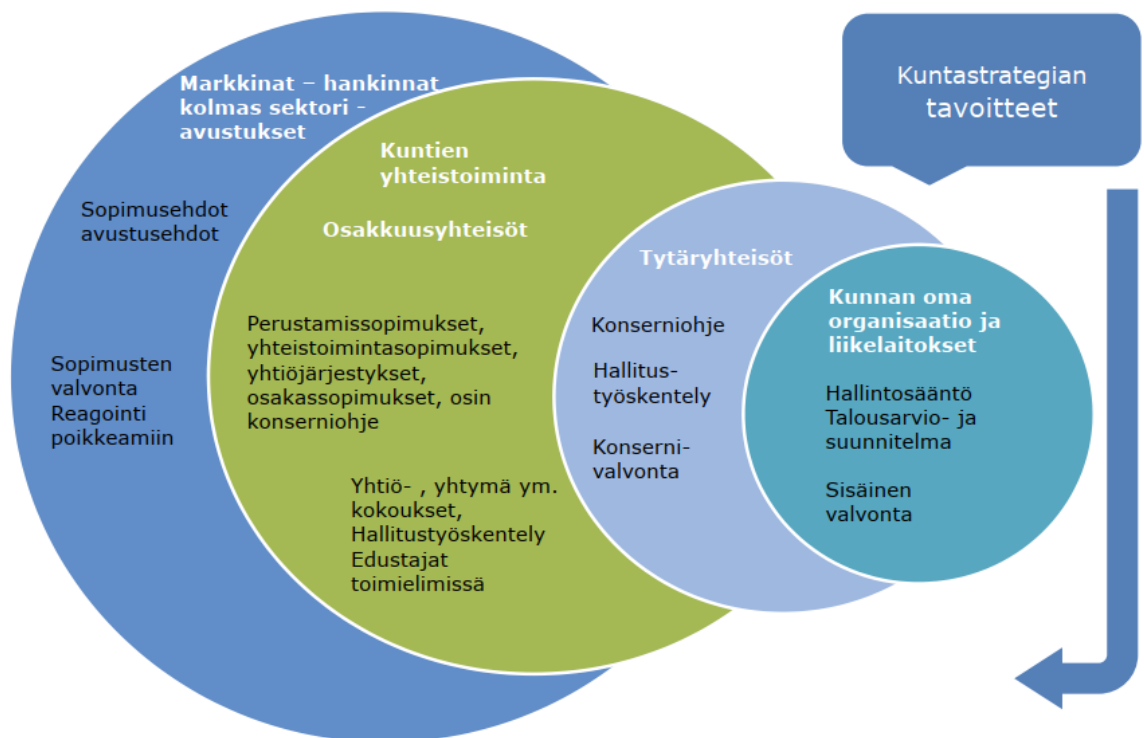
2. Asiakasohjauksen jäntevöittäminen tietovirtoja analysoimalla mahdollistaa järjestelmässä olevien tehokkuuspullonkaulojen tunnistamisen sekä tietoresurssit. Tämä vahvistaa myös asiakaspalautteiden ohjausvaikutusta, koska loppuasiakkaan siirtäminen arvoverkon toimintaa ohjaavaksi tekijäksi ohjaa arvoverkon toimijoita asiakasnäkökulman huomioon ottamiseen. Kolmikantamenettelyssä tilaajan, tuottajan ja asiakkaan kesken on mahdollista selventää palvelusuunnitelmakonsepteja, samalla täyttäen lain vaatimukset resurssitehokkaasti.
3. Kilpailuttamistoimintojen ja sopimuskäytäntöjen kehittäminen lisäämällä puitekeskusteluja, joissa palvelun laatulementtien rakentuminen muodostuu vuoropuhelussa. Samassa yhteydessä on mahdollista käyttää innovatiivista kilpailuttamista, jossa lopputuloksen lisäksi hankitaan samalla uusi prosessi. Tehokkuus, tuottavuus ja palvelujen kehittämisen potentiaali kasvavat, kun sopimuskäytänteet ovat riittävän yhtenäiset ja kattavat.
4. Mittaamiskulttuurin ja -käytäntöjen kehittäminen parantaa arvoverkon toiminnan ohjausta ja tavoitteiden viestintää. Vakiintuvilla käytännöillä mittaamisen työtaakka väheenee, jolloin tuloksia on mahdollista arvioida ja seurata aktiivisesti sekä tuloksiin voidaan vaikuttaa mittausten pohjalta. Tuottavuuden kehittämiseen kannattaa luoda kannustimia ja antaa toimivaltaa sille tasolle, millä toiminnalla tosiasiallisesti vaikutetaan.
5. Monimuotoisuuden turvaaminen ja hyödyntäminen valinnanmahdollisuuksia lisäämällä; päätösvalta siirtyy enemmän asiakkaalle, mikä vaikuttaa eri tuottajien kehittämis- ja investointipäätöksiin. Toisaalta sivuvaikutuksena voi olla palvelukokonaisuuksien pirstoutuminen, kokonaisvastuun ja tasavertaisuuden häviäminen sekä palveluiden kohdentamisen vaikeutuminen. Monimuotoisuus tarjoaa viitekehyksen, jonka perusteella toimijat voivat ymmärtää paremmin roolinsa kokonaiskuvassa, joskin sen toteutuminen vaatii aktiivista yhteistoimintaa ja johtajuutta.

Modig ja Åhlström (2013) sitovat tehokkuuden arvioinnin kiinteästi strategiaan, sillä siinä määritetään painopiste tehokkuuden ja asiakkaan näkökantojen välillä. Tuottavuus syntyy asiakkaan kokemuksen kautta palvelun virheettömyytenä, ennakointina ja nopeutena, eli palvelun tavoite

on asiakkaaseen keskittyminen. Heidän mukaansa on huomioitava kysynnän ja tarjonnan vaihtelu, resurssien joustavuus ja tarjonnan luotettavuus. Keskeisiä kysymyksiä strategiassa esitettäviksi ovat *mitä, milloin ja minkä verran*.

### 2.2.1 Kunnallisen palvelutuotannon toimintamallit

Havainnekuvan 8 jäsentämänä on kuntastrategian vaikutus, jonka ajatuksena on toiminnanohjaus organisaation eri tasoilla. Strategia heijastuu myös tytä- ja osakkuusyhtiöihin. Ostettaviin palveluihin voidaan soveltaa strategian mukaisia tavoitteita, joita voidaan vaatia kilpailutuksessa.



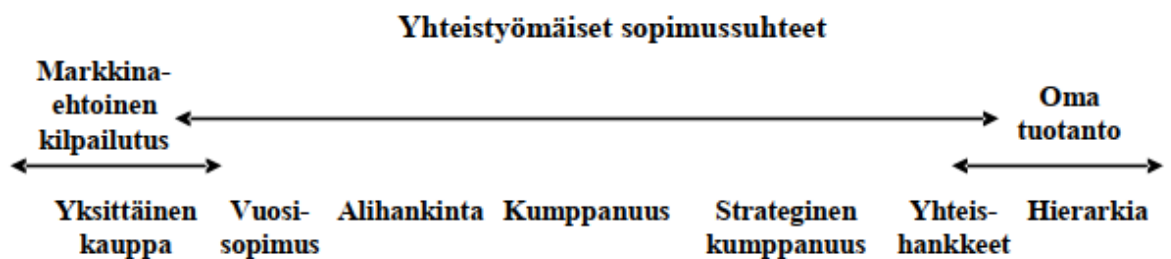
Kuva 8. Kuntastrategian vaikutuspolku (Sallinen 2015, 7)

Kuntaorganisaatio toimii palvelujenjärjestäjäorganisaationa, jonka tehtävänä on hoitaa palveluja kuntalaisten toimeksiannosta. Vastaavasti yritykset toimivat ansaintalogiikan mukaan tuottamalla tuotteita, tavaroita, palveluja ja omistajilleen voittoa. (Meklin, Rajala, Sinervo & Vakuri 2009.)

Kuntien ja yksityisten yritysten välistä yhteistyötä on nykyisin lisääntyvässä määrin ja toiminta on kumppanuuteen perustuvaa yhteistoimintaa palvelujen eri saroilla. Kunnalle kumppanuus voi

merkitä oman tuotannon ylikapasiteetin purkua yksityistä markkinaa hyödyntäen ja yksityiselle yritykselle toiminnan laajentumista. Yhteistyö on näin ollen molempia osapuolia hyödyttävää. (Meklin ym. 2009.)

Julkinen sektori on lähentynyt markkinaehtoisuutta ulkoisten resurssien johtamisen teoriaan läheisesti liittyen. Kumppanuuteen perustuvat sopimussuhteet ovat yleistymässä. Kyse on siis sopimuksilla ohjatuista järjestelyistä, jotka yhdistävät julkisen palvelun järjestämiseksi eri sektoreiden toimijoita. Nämä toimintamallit voidaan jakaa kolmeen ryhmään; yksityisen ja julkisen sektorin yhteistyöjärjestelyt, useamman toimijan verkostokumppanuudet ja formaalit kumppanuudet (viranomaiset, yhteiskunnalliset toimijat ja elinkeinoelämä). Edellä mainittujen yhdistelmiä voi sijoittaa kuvaan 9 puolivälin tienoille. (Tossavainen 2007, luku 2.)



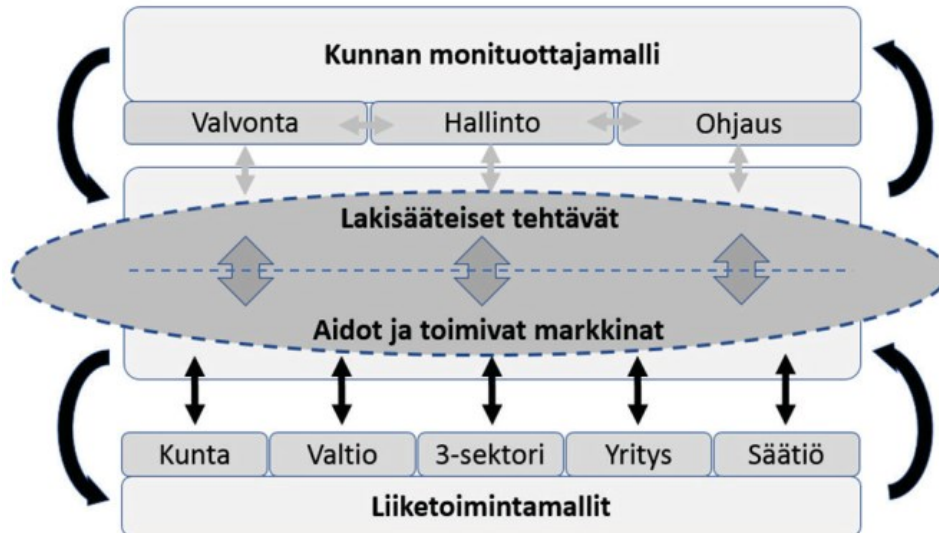
Kuva 9. Liikesuhteiden tyyppejä (Tossavainen 2007, 14)

Kuntien toimintamallia voidaan kuvata kahdella suuntautumismallilla, hierarkkisella ja markkinasuuntautuneella toimintatavalla. Eroavaisuudet toimintatapojen välillä syntyvät mallien suhteessa tuotettuihin palveluihin. Hierarkkisessa toimintatavassa ohjausmekanismi on pelkistetysti kunnan talousarvioon ja määrärahaan perustuva; kunta päättää palveluista, rahoittaa ja tuottaa palvelun sekä omistaa tuotantotekijät. Markkinasuuntautunut malli nojaa ääripäänä yksityisiin toimittajiin. (Meklin ym. 2009.)

Monituottajamalli (kuva 10) on kunnan näkökulmasta markkinasuuntautunut. Kuntien monituottajamalli ja palveluntuotannon erkaantuminen erilaisten tuottamismallien ympärille muodostavat kuntakonserneista uudenlaisen palveluntarjoajakokonaisuuden. Tämä ohjaa muutoksiin, vaikka toisaalta julkisen toiminnan viitekehys määrärahoineen aiheuttaa itsessään toiminnan tehoittomuutta enemmän kuin itse palveluiden tuotanto. Liiketalouden periaatteet lähestyvät monituottajamallin hallinnassa kunnan toiminnan arviointia palvelujen hinnan, hyödyn, lisäarvon, tuottavuuden, tehokkuuden tai niiden yhdistelmien tarkastelunäkökulmista. Perinteisesti kunnissa on tuotettu palveluita omana toimintana ilman kumppaneiden tai ulkopuolisten toimijoiden



välisiä sopimus- tai tilausrakenteita sekä niiden sisältämiä ehtoja tai sanktioita. Monituottajamalleissa kaikki nämä tekijät sisältyvät rakenteellisesti palveluiden järjestämiseen ja tuottamiseen. (Houhiala 2018.)



Kuva 10. Lakisäätöisten tehtävien ja markkinatalouden läheneminen (Houhiala 2018, 19)

Muutos aiheuttaa hallinnollisia organisointimuutoksia, kun toiminnot sijoitellaan uudelleen ja toimijat lisääntyvät lukumääräisesti sekä osa on pelkällä sopimussuhteella säädeltyä. Monet prosessit vaativat yhteysrajapintoja, jotta tiedolla johtaminen on mahdollista. Lakisäätöisten tehtävien ja markkinoiden yhdyspinnalla muodostuvat vaihdanta, kokemukset, tieto, kumppanuudet ja niiden keskinäiset prosessit edelleen jalostettavaksi. Toiminnan lähtökohtainen onnistuminen tarkoittaa käyttäjien kannalta hyviä asiakaskokemuksia ja -lupausten pitävyyttä. (Houhiala 2018.)

Tossavainen on jaotellut hierarkkisten ja markkinasuuntautuneiden sopimusmallien eroja kuvan 11 mukaisesti. Kuvasta ilmenee yksi- ja kaksisuuntaisen toimintamallin erot.

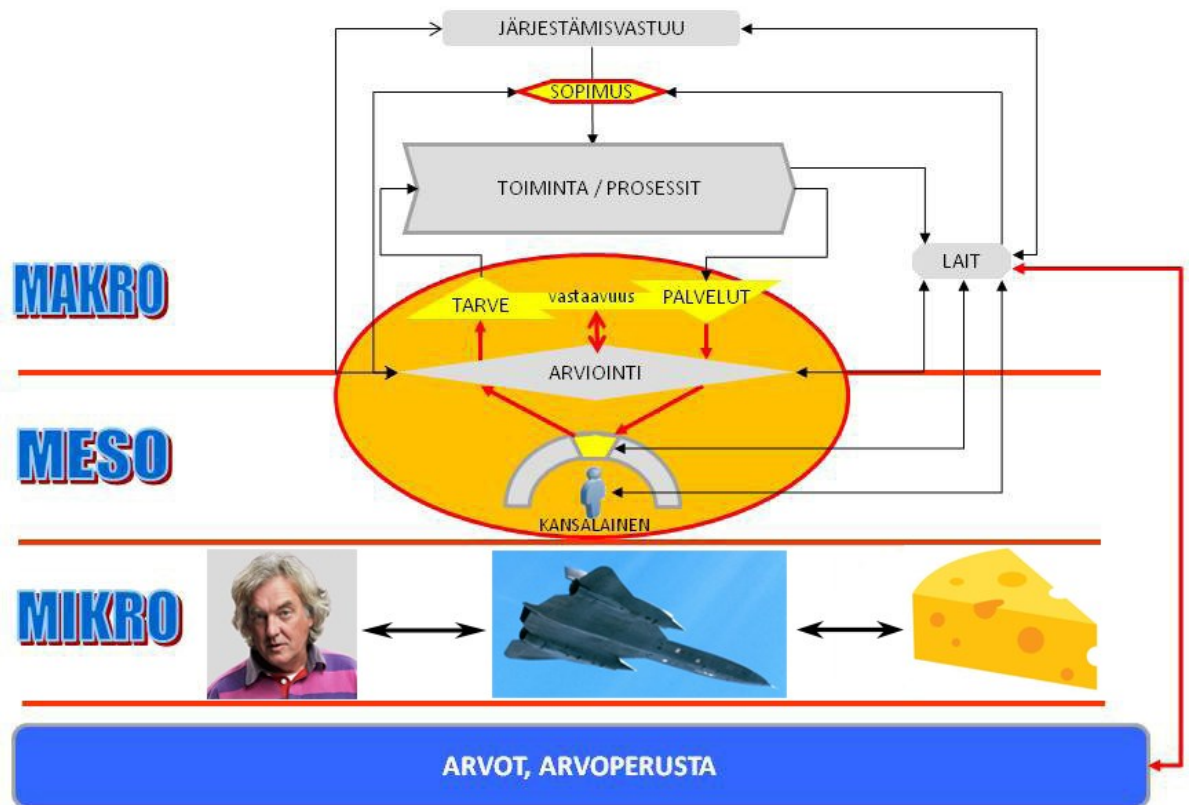
KRITEERIT	PUHDAS SOPIMUSSUHDE	PITKÄKESTOINEN KUMPPANUUS
Suhteen luonne	Päämies–agentti-suhde	Jaettu päätöksenteko
Ongelman määrittely ja ratkaisu	Kunta määrittelee ongelman, päättää ratkaisumallista ja valitsee tuottajan, joka kykenee tuottamaan ratkaisun kustannustehokkaimmin	Molemmat osapuolet osallistuvat yhdessä päätöksentekoprosessiin ja neuvottelevat ratkaisusta, joka on molempien edun mukaista
Edellytykset menetykselle	Kunnan hankinta- ja kilpailutusosaaminen; selkeät valintakriteerit ja tavoitteet sekä yksiselitteisesti laadittu sopimus	Tavoitteiden ja toimintojen yhteensovittaminen; yhteisten pelisääntöjen laatiminen, jatkuvan vuorovaikutuksen ja tiedon vaihdon organisointi
Suhteen laajuus	Määritelty tarkasti sopimuksessa.	Pyrkimyksenä yhteistyön laajentaminen ja kehittäminen
Johtamismalli	Lähtee vahvasti projektijohtamisen periaatteista (selkeät tavoitteet ja toimintaperiaatteet, aikataulutus, tulosten mittaaminen)	Korostaa prosessijohtamisen periaatteita (tavoitteiden, toimintojen ja päätöksenteon yhteensovittaminen, yhdessä arviointi)
Yhteistyön luonne	Rajallista; pääasiassa kilpailutusprosessin aikana, sen jälkeen sopimuksen kontrollointia	Tiivistä ja jatkuvaa läpi sopimuskauden, alkaen kilpailutusprosessista sopimuksen päättymiseen

Kuva 11. Yhteistyösuhdetyyppien eroja (Tossavainen 2007, 14)

Yhteistyösuhteiden yhdyspinnassa on huomioitava vaikutukset mahdollisimman monesta tarkastelukulmasta ja ymmärrettävä syy-seuraussuhteet. Varsinkin kuntayhtiö-mallia on pohdittava kunnan ollessa toimijana muiden joukossa. Malli aiheuttaa kriittisiä pisteitä, eli vastuukysymyksiä, kunnan toimintaan moneen kohtaan. Tämän vuoksi hallintorakenteita on harkittava ja toimivaltaoikeuksia selkeytettävä. (Houhiala 2018.) Kunnan on pohdittava markkinoilla toimiessaan sitä, onko se toimijana kuntana vai kuntayhtiön kautta. Kunnan toimiminen suoraan markkinoilla aiheuttaa kunnan oikeusasemasta johtuvia riskejä. (Ruohonen ym. 2021.)

Kuntaorganisaation toimialaa on tutkimuksen luonteen vuoksi tarkoituksenomaista kuvata kuntalaisen näkökulmasta. Kuvan 12 kaaviossa pyritään kuvaamaan kaikki toimijat, jotka vaikuttavat asiakaskokemukseen. Kyseisellä mallilla on mahdollista kuvata epälineaariset, ennalta-arvaamattomat ja verkostomaiset toimintaympäristöt. Monitasomalli perustuu rekursiivisiin tasoihin. Tämä tarkoittaa, että järjestelmä sisältää toisen järjestelmän. Alimmalla mikrotasolla tapahtuu

todellinen toiminta, jossa tarkastellaan esimerkiksi työn viitekehyksessä ateriapalveluiden mielekkyyttä. Keskimmaisella mesotasolla politiikat ja tavoitteet kohtaavat käytännön toiminnan, eli systeemin osien toiminnoista syntyy asiakkaan kokemus, jossa huomioidaan myös lainsäädäntö. Korkeimmalla makrotasolla ovat poliittiset seikat, tavoitteet sekä arvovalinnat. (Ritvanen & Sinipuro 2013.)



Kuva 12. Toimialan systeemikonaisuus (Ritvanen & Sinipuro 2013 mukailten)

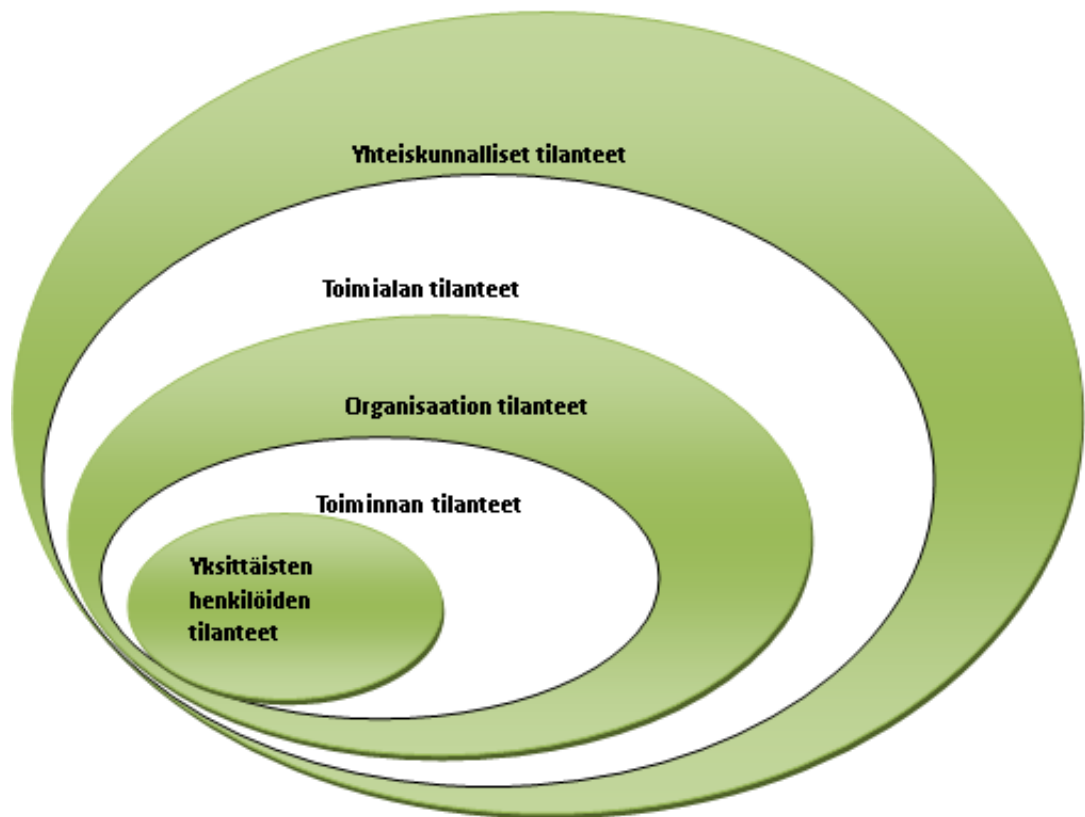
### 2.2.2 Palvelujen laadun määrittäminen ja mittarointi

Palvelun laadun merkitys on viime aikoina korostunut. Laatu ei voi kuitenkaan arvioida toisen puolesta, vaan se on lopulta subjektiivinen kokemus. Palvelunjärjestäjän ja -tuottajan kuitenkin pitäisi pyrkiä tuottamaan ja tilaamaan asiakkaan tarpeiden ja toiveiden mukaista palvelua myös laadun osalta. Palvelun laatu nähdään hyvän liiketoiminnan edellytyksenä ja merkittävänä kilpailukeinona. Kokemus palvelujen laadusta on aina subjektiivinen, joten sen mittaaminen objektiivisella tavalla on haastavaa. Laatu on täten sitä, mitä asiakkaat kokevat. Laatu ei voi tuottaa ennakoon, sillä se syntyy palveluissa samanaikaisesti tuotannon ja kulutuksen kanssa eri prosessiresurssien kuten ihmisten ja infran kautta. (Grönroos 2020; Kinnunen 2004.)

Julkisten palvelujen yksityistäminen ja yritysmäiseen toimintatapaan siirtyminen ja muuttuva toimintaympäristö asettavat uudenlaisia vaatimuksia palvelujen laadulle ja palvelujen tuottamisen kustannustehokkuudelle. Osaoptimoinnit ovat riski siiloutumisen kannalta, mikäli toimintaympäristöä tarkastellaan yksittäisin toiminnoittain, eikä prosesseittain. Kokonaisvaikutusta täytyy täten tarkastella aina osaoptimointien yhteydessä. (Lämsä & Uusitalo 2009.)

Asiakkaiden tarpeiden tyydyttäminen ja palveluiden laatu saavat lähtökohtansa onnistuneesta segmentoinnista, eli tässä yhteydessä keskenään samankaltaisiin tarpeisiin jakamisesta. Segmentointi on vaihtoehto massa- ja yksilönäkökulmien rinnalla. Segmentoinnin avulla asiakkaat jaetaan pienempiin asiakkaan tarpeita tyydyttäviin ryhmiin. Segmentoinnissa eri käyttäjäkuntien palvelukonseptien, prosessien valmistelun ja erillistuotantoketjujen osat konvergoidaan, koska heterogeenisyys on tyypillistä palvelualan käyttäjäpoluille. (Grönroos 2020; Kinnunen 2004; Lämsä & Uusitalo 2009.) Toisaalta julkisella sektorilla hankitaan harvakseltaan tiettyä palvelukokonaisuutta segmentoidusti, vaan palvelukokonaisuus jakaantuu omiin ja ostopalveluihin. Lisäksi kriteeristö ja muut rajoittavat ehdot poikkeavat yksityisestä sektorista. Yksityisen sektorin toimintatapoja, kuten avainasiakkuusmallia, voisi kuitenkin hyödyntää erityisryhmille, joille palveluntarjontaa ei voisi järjestää hallitusti. (Anttonen, Haveri, Lehto & Palukka 2012, 385–387.)

Segmentointi voi toisaalta jatkua loputtomiin, ellei toiminnanjärjestäjä ymmärrä miten toimisi itse asiakkaan asemassa. Jokainen käyttötilanne on yksilöllinen, ja ihmiset omaksuvat uusia kokemuksia, joita aletaan pitämään uutena normina (Filenius 2015). Olettamukseksi voi syntyä, että samaa kokemusta pitäisi tuottaa muuallakin. Bronfenbrennerin (1979) teoreettista viitekehystä mukailien asiakkaan kokema laatu voidaan kuvata eri viitekehyksissä seuraavasti kuvasta 13:



Kuva 13. Laadun kokemukset asiakkaan näkökulmasta (Bronfenbrenner 1979 mukailten)

- Yksittäisten henkilöiden subjektiiviset näkemykset ovat alimmaisella tasolla. Ne tarkoittavat kokemuksia palvelunlaadusta sitä kautta, miten henkilön asenteet, mieltymykset ja henkilökohtaiset kokemukset näkyvät.
- Toiminnan tilanteet asettuvat tasolle 2. Niissä asiakkaan kokemukset peilautuvat organisaation kautta. Tarkastelukulmat ovat; millainen aiempi kokemus asiakkaalla on tuottajaorganisaatiosta, onko uusi toimintamuoto asiakkaan näkemyksen mukainen, sekä toteutuvatko asiakkaan odotukset esimerkiksi kustannusvaikuttavuudesta ja tavoitettavuudesta.
- Organisaatiota koskeva käsitys on tasolla 3. Se tarkoittaa eri lähteistä muodostunutta mielikuvaa. Institutionaalinen laatukäsitys syntyy myös muiden ihmisten vaikutuksesta asiakkaaseen.
- Toimialaa koskeva tilanne on kuvattuna tasolla 4. Tämä tarkoittaa; tuntee ko asiakas toimialaa riittävän hyvin, onko hänellä kykyä arvioida tuotettavaa palvelua, osaako hän käyttää tarjottua teknologiaa, sekä pystyykö asiakas asettamaan laatutavoitteita ja seuraamaan toteutumaa.

- Päällimmäisellä tasolla 4 ovat yhteiskunnalliset tavoitteet. Näillä pohditaan, kykeneekö asiakas arvioimaan ja ennakoimaan mahdollisia muutoksia sekä miten vaikutetaan yhteiskunnassa muuttuviin asenteisiin. Voidaanko trendeihin hyödyntää teknologiaa ja mahdollisesti korvata jokin osa nykytilasta? Kuinka mahdolliset sopimuskauden aikana mahdollisesti tapahtuvat lainsäädännölliset ja talouden muutokset vaikuttavat? (Bronfenbrenner 1979, luku 2.)

Laadun tarkasteleminen eri lähtökohdista (kuva 14) ja erilaisten näkökulmien avaaminen laatu-käsitteen rinnalla kuvaa laadun mittaamisen hankaluutta. Hyvää laatua voidaan pitää päämääränä, johon tulee pyrkiä kaikin keinoin. (Lämsä & Uusitalo 2009.)



Kuva 14. Palvelun laatunäkökulmat (Lämsä & Uusitalo 2009 mukailten)

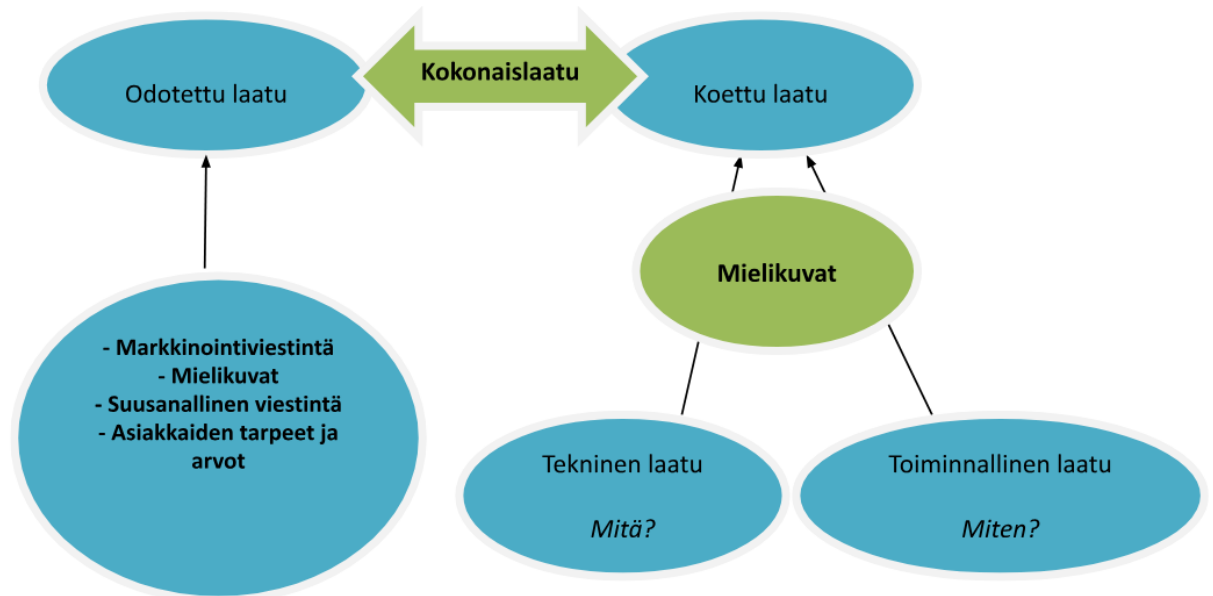
Palvelun toiminnallinen laatu on kokonaislaadun arvioinnissa merkittävä kokonaislaadun mittapuu. Asiakkaan näkökannasta näkyvin osa on palvelutapaaminen, jossa valtaosa arvon ja laadun kokemuksista asiakkaan ja tuottajan välillä tapahtuu. Laatu tuotetaan paikallisesti, joten suunnittelun on siirryttävä ainakin osittain paikalliselle tasolle. Teknisen laadun näkökohdat ja laadun luomisen kokonaisuus voidaan suunnitella keskitetysti, mutta myös organisaation ja sen asiakkaiden välisen liittymäkohdan on oltava mukana laadun johtamisessa ja suunnittelussa. Yksi palvelun keskeisistä ominaispiirteistä on siis asiakkaiden osallistuminen palvelun tuotantoprosessiin. Siinä ominaisuudessa he voivat vaikuttaa sekä prosessiin että sen lopputulokseen. Asiakkaat, jotka osallistuvat aktiivisesti tuotanto- ja toimitusprosessiin, kokevat siitä syntyvän kohentunutta laa-

tua. Sen tähden myös prosessin kokeminen ja prosessin vuorovaikutustilanteet ovat osa kokonaislaatua, ja asiakkaiden panosta on käsiteltävä laatua tuottavana resurssina. Asiakaskokemuksen puolesta tämä toiminnallisen laadun ulottuvuus on usein yhtä tärkeä, ellei tärkeämpi kuin lopputuloksen tekninen laatu. Samalla he kuitenkin vaikuttavat osaltaan sekä henkilökohtaiseen että muiden käyttäjien käsitykseen palvelun laadusta. (Grönroos 2020.)

Palvelua ja asiakkaan välistä kokemukseen perustuvaa käsitystä palvelun laadukkuudesta voidaan ajatella kolmitasoiseksi palvelun laadun toleranssiksi (hyväksyttäväksi vaihteluväliksi). Palvelulaadun toleranssi kertoo, miten asiakas kokee toteutuneen palvelun. Palvelun laadun ylärajalla tai sen yli menevällä osalla asiakas kokee erinomaista laatua. Taso aiheuttaa iloa ja yllättyneisyyden tunnetta. Keskvaiheen toleranssi kertoo, että asiakas hyväksyy laatutason ja se on sopimusten mukaista. Taso voi kuvailla rätälöidyksi, aidoksi ja arvostavaksi. Alarajalla taasen palvelu ei vastaa asiakkaan mielikuvia ja odotukset alittavat laatukäsitteen. Laatuvaihteluita hyväksytään vähemmän palveluissa, joita voidaan standardoida. Laatuvaihtelut hyväksytään paremmin, mikäli palvelujen standardoiminen ei ole mahdollista tai se on vaikeaa. (Hyötyläinen & Nuutinen 2010; Kinnunen 2004.)

Hyvää laatua voidaan siis tarkastella useammasta näkökulmasta. On kuitenkin tärkeää, että jokainen organisaatiossa työskentelevä ja asiakkaalle palveluja ostava yhteisö tietää, mitä heillä tarkoitetaan hyvällä laadulla. Palvelun laadun seurannan tulee ulottua koko organisaatioon. Siksi palveluajattelumallinkin johtamisen on oltava jatkuvaa ja siinä on pyrittävä viemään laadunvaalinta mahdollisimman lähelle rajapintoja. Tunne omasta vaikuttamisen mahdollisuudesta lisää myös psykologista turvallisuutta. Samoin on kyettävä suunnittelemaan laadun mittaamiselle realistiset ja yhtenäiset mittarit ja seurantajärjestelmät, vaikka tutkimusten mukaan se onkin vaikeaa palvelun ainutlaatuisuuden ja henkilökohtaisuuden vuoksi. (Grönroos 2020.)

Asiakkaan odotukset saamastaan palvelusta verrattuna hänen saamaansa kokemukseen muodostavat kuvan siitä, onko palvelu hyvää vai ei. Kuvan 15 mukaan kokonaislaadun käsite voidaan hahmottaa palvelun odotetun laadun ja asiakkaan kokemuksiin perustuen:



Kuva 15. Palvelun laatukokemus (Grönroos 2020; Lämsä & Uusitalo 2009 mukaillen)

Kuvan 15 havainnollistavalla tavalla asiakkaan kokemukset palvelun laatuun lähtevät asiakkaan mielikuvista, jotka vaikuttavat asiakkaan odotuksiin ja kokemuksiin laadusta. Esimerkkinä palveluyritys myy tuotteitaan, käyttää markkinointiviestintää, luo mielikuvia ja joissakin tapauksissa tarpeita tarinoiden avulla asiakkaalle. Näiden asioiden perusteella asiakas muodostaa palvelusta laatuodotuksia. Kokonaislaatu muodostuu täten näiden asioiden yhteissummasta. (Grönroos 2020.)

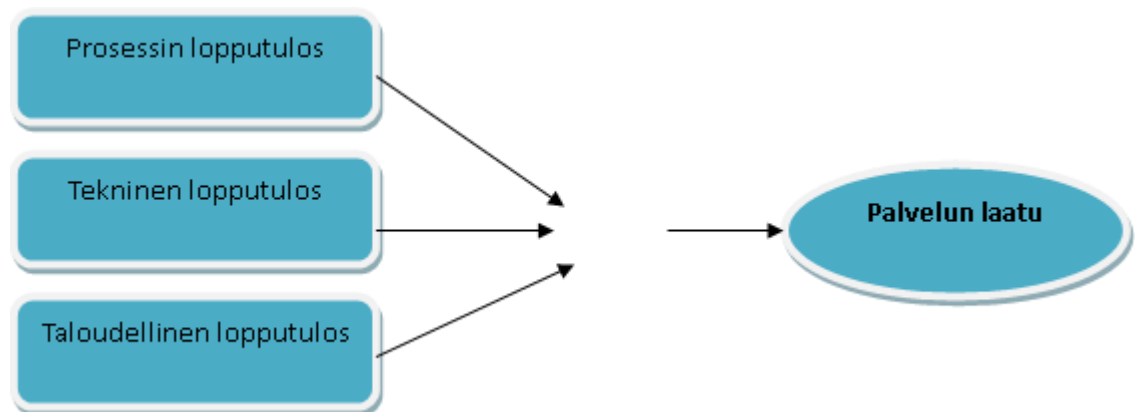
Grönroos (2020) on jaotellut palvelun laadun edelleen tekniseen ja toiminnalliseen laatukäsitteeseen. Palvelun tekninen laatu kuvaa niitä asioita, joita asiakkaalle on kuvattu esimerkiksi sopimuksissa, ja vastaa kysymykseen **mitä**. Toiminnallinen laatu vastaa taasen kysymykseen **miten**, eli se kuvaa asioita kuinka palvelua toteutetaan; mitkä ovat palvelun tuottamisen lähtökohdat. Tämän tutkimuksen kannalta yksi monituottajamallilla yleisesti järjestettävä tuote on ateriapalvelut, jossa on sekä fyysinen tuote että palvelu. Molempien laadulla on merkitystä kokonaislaadun näkökulmasta.

Palvelun laatua on vaikea mitata sen ainutkertaisuuden vuoksi. Laatua voidaan arvioida esimerkiksi laatimalla mittareita tuotteille, joita palvelun avulla myydään. Palvelutapahtuman kestolle, asiakkaan tilauksen ja toimituksen väliselle viiveelle sekä asiakasreklamaatioiden korjaamisen nopeudelle voidaan laatia mittareita. Samoin voidaan mitata, miten asiakas otetaan mukaan suunnittelemaan omaa tuotetta tai palvelua, jolloin voidaan arvioida asiakkaalle luotua lisäarvoa tämän pohjalta. Mittareita voidaan miettiä yksinkertaistamalla palvelun laadun kuvaamaan asioita,



joita voidaan mitata eri prosessien lopputulosten mukaan. Tällöin ainakin organisaatiolla on suuntaa antava käsitys vaadittavista asioista. (Grönroos 2020; Kinnunen 2004.)

Kinnunen (2004) on käsitellyt palvelujen suunnitteluun liittyviä keskeisiä asioita. Hänen kuvaamana palvelun tuottamat lopputulokset voidaan ajatella palvelun laaduksi. Kuvassa 16 esitetään malli siitä, miten mittareita voidaan suunnitella prosessien lopputuloksista.



Kuva 16. Palvelun tuottamat lopputulokset ja palvelun laatu (Kinnunen 2004 mukaillen)

Prosessin lopputulosmittarina on esimerkiksi palvelun tai tavaran laatu, asiakaspalautteet palvelun sujuvuudesta, toteutuneet kontaktit, sopimusehdot ja sopimuksen elinkaaren hallinta, sopimuksen alaiset toimitukset, toiminnanohjausjärjestelmän käyttöaste, tahojen viestintä, yhteistyö ja yleinen reagoitokyky, henkilöstön työajan käyttö, henkilöstön vaihtuvuus, henkilöstön koulutustaso, kehitysesitysten ja innovaatioiden määrä, auditointien tulokset, tuotannossa tapahtuneiden laatuhäiriöiden määrä, ohiosotot, virheettömien suoritteiden määrä ja osuus kaikista suoritteista sekä asiakastytyväisyyskyselyt. (Huuha 2022; Kinnunen 2004; Rintamäki & Tienhaara 2014.)

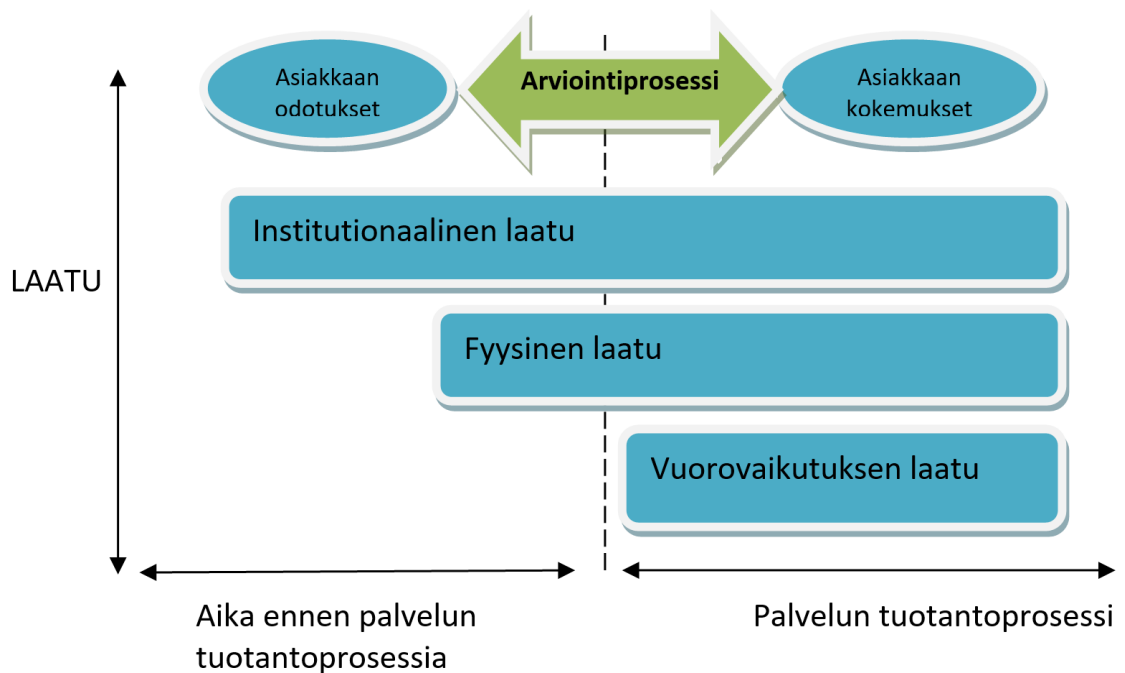
Tekniset lopputulokset ovat esimerkiksi sopimuksen mukaan suoritettujen palveluiden ja tuotteiden määrä, hävikki, tilausten ja valmistussuoritusten läpimenoajat, kyky vastata kysyntään, kyky sisäisten asiakkaiden palvelemiseen omilla resursseilla, palvelutaso, toimittajiin liittyvien riskienhallinta, millaisia vaikutuksia virheillä on ja aikataulujen pitävyys. (Huuha 2022; Kinnunen 2004; Rintamäki & Tienhaara 2014.)

Taloudellinen lopputulos kertoo, miten hyvin palvelua tuotettaessa toimittiin; oliko tuottaminen taloudellista ja tehokasta, pysyttiinkö budjetissa ja tapahtuiko säästöjä, toteutuiko tavoitehinta palvelua kehitettäessä, kustannuslaskennassa olevien osasuoritteiden lukumäärä, hinnalle alennustavoitteita tai korotusmahdollisuuksia sisältävien sopimusten määrä, tuotettiinko asiakkaalle

lisäarvoa alentamalla asiakkaan kustannuksia, miten yksikköhinta muuttuu, oman ja markkinahintaindeksin ero, hinnan pysyvyys sekä mahdolliset alennukset. (Huuha 2022; Kinnunen 2004; Rintamäki & Tienhaara 2014.)

Palvelujen laadun johtaminen on riippuvainen vallitsevasta ajatusmallista. Esimerkiksi 1990-luvulla Suomessa painotettiin tuloksellisuutta ja tehokkuutta, jolloin johtamisessa korostuivat määrälliset tavoitteet. Jälkikäteen suoritettujen arvioiden perusteella asiakkaan saama palvelu ei parantunut riittävästi. Johdon toimintaa, henkilöstön sitoutumista ja työssä jaksamista alettiin kuitenkin mitata säännöllisesti, tyyppillisesti numeeriteknisellä otteella. Kyseiset mittarit sivuuttavat kuitenkin esimerkiksi työyhteisön tunneilmaston. (Mönkkönen & Roos 2023.)

Kuvassa 17 aika ennen palveluprosessia voidaan ajatella käytettäväksi kilpailutusprosessissa tehtävään yhteistyöhön asiakkaaksi tulevan kohderyhmän ja kilpailuttajan välillä. Esiselvityksen tekeminen tarkoittaa sen selvittämistä, mitä kilpailutetaan, milloin kilpailutetaan ja millaisia odotuksia asiakkaalla on palvelun tarpeesta.



Kuva 17. Palvelun laadun ulottuvuudet ja asiakkaan arviointiprosessi (Kinnunen 2004 mukailen)

Ensin siis kartoitetaan asiakkaan tarve, odotukset tulevalta palvelun tuottajalta ja mahdollisesti visio, miten asiakkaan toiminta kehittyy sopimuskauden aikana. Arviointivaiheessa yhdessä kilpailuttajan, asiakkaan ja palvelun tuottajan kanssa arvioidaan, miten prosessi kokonaisuutena toi-

mii. Organisaation institutionaalisella laadulla tarkoitetaan yrityksen tai yhteisön imagoa, asiakkaalle muodostunutta mielikuvaa tuottajana eli ajan saatossa syntynyttä kokemusta palveluntuottajasta. (Kinnunen 2004.)

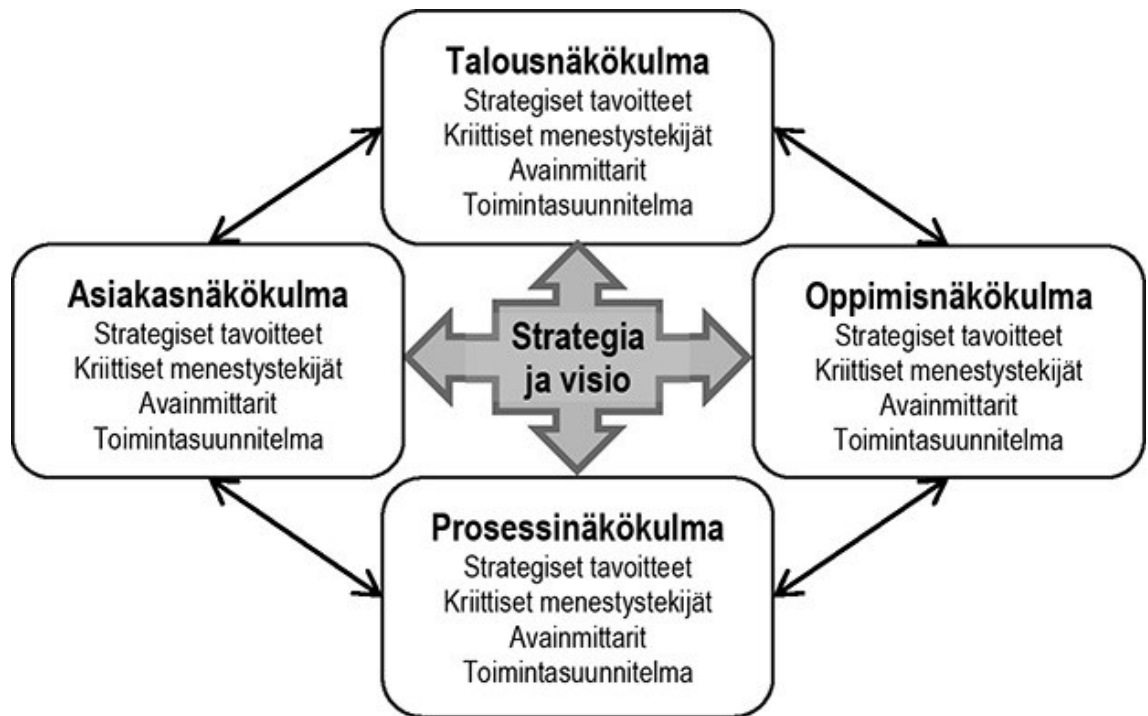
Institutionaalisen laadun voidaan myös ajatella olevan organisaatioiden välistä yhteistyötä. Se on tilaajan käymää keskustelua yhteistyökumppanien kanssa, mikä tapahtuu varsinkin ennen varsinaista kilpailutusta. Prosessin toimivuuden arvioinnilla kilpailutuksen jälkeen pohditaan siirtymäajalla annettua ohjausta ja opastusta sekä asiakkaan ja tuottajaorganisaation välistä vuoropuhelua. (Meklin ym. 2009.)

Fyysinen laatu tulee sopimukseen kirjoitetuista määritteistä palvelun teknisestä ja toiminnallisesta laadusta sekä palautteista laadun arviointikäytien kautta. Vuorovaikutuksen laatuun vaikuttavat prosessissa toimivat henkilöt. On tärkeää muistaa, että vaikka kuvassa arvioidaan vuorovaikutuksen laadun arvioinnin asiakkaan näkökannasta tapahtuvan vasta palvelutapahtuman yhteydessä, vuorovaikutusta ja sen laatua on syytä arvioida koko prosessin valmisteluvaiheessa. (Kinnunen 2004.)

Asiakkaan kokemuksia arvioidaan palvelun tuottamisprosessissa palveluntuottajan ja asiakkaan välisenä yhteistyönä. Tietoa siitä, miten palveluita on toteutettu ja onko kilpailutus vastannut asiakkaan odotuksia, tarvitaan kolmikantaisessa palaute- ja arviointiprosessissa, jotta palvelun laatua pystytään kehittämään asiakkaan ja omistajan määrittelemien kriteerien mukaan. (Kinnunen 2004.)

### 2.2.3 Balanced Scorecard palvelutuotannossa

Balanced Scorecard (BSC) eli tasapainotettu mittaristo on yleisesti käytössä oleva työkalu, jonka keskeinen idea on muuttaa strateginen tahtotila operatiiviseksi toiminnaksi mittareiden ja toimintasuunnitelmien avulla. Kuvan 18 mittaristo perustuu ajatukseen, että mitä ei voi mitata, sitä ei voi johtaa. (Huuha 2022.) Tämä on hyvä periaate myös palvelu- tai minkä tahansa muun toiminnan kehittämisessä.



Kuva 18. BSC-viitekehys (Huuhka 2022 mukaan)

Palveluntuotannon **talousnäkökulmasta** kustannussäästöt ovat tyypillinen päämäärä. Säästöt voidaan jakaa koviin ja pehmeisiin säästöihin. Kovat ovat kvantitatiivisia, eli ne ovat rahayksikkömääräisesti perusteltavissa. Pehmeät ovat tulkinnanvaraisia kvalitatiivisia, eikä niillä ei ole välitöntä suurta yrityksen tulokseen vaikuttavaa merkitystä. (Huuhka 2022.)

Hintoihin ja kustannuksiin liittyviä mittareita ovat esimerkiksi tuotteen yksikköhinnan muutos, toteutuneen säästön ero budjetoituun, toteutuneiden kustannusten ero tavoitekustannukseen, toimitusketjun kustannusten aleneminen huomioiden hankintahinnat (logistiikka- ja laatu-kustannukset) sekä omien ja kilpailijoiden kustannusten ero (potentiaalinen saavutettu kilpailuetu). (Huuhka 2022.)

**Prosessinäkökulmalla** tarkoitetaan *tuotanto*-organisaation tehokkuutta prosesseineen. Mittareita ovat esimerkiksi Huuhkaa (2022) mukailien ateriapalveluihin tutkimuksen kohteena soveltamisena, joita tuotetaan monituottajamallilla, esimerkkinä seuraavia käyttäen: tuotantokustannukset ateriala kohden, materiaaliostojen määrä ateriala kohden, asiakasvalitusten määrä, auditoitien tulokset, poikkeamat ja niiden vakavuus, toimituksien lukumäärä ja hävikin määrä.

**Oppimisenäkökulmassa** tavoitteena on henkilöstön osaamisen kehittäminen ja työviihtyvyyden lisääminen. Henkilöstön osaamista ja uudistumista voidaan mitata esimerkiksi näin: koulutukseen

käytetty aika, laadittujen koulutussuunnitelmien toteutuminen, ostohenkilöstön työajan jakautuminen eri tehtäviin, henkilöstön työtyytyväisyys ja asenteet, henkilöstön vaihtuvuus sekä rekrytoidun ja vanhan henkilöstön koulutustaso. (Huuhka 2022.)

**Asiakasnäkökulmassa** keskitytään sekä sisäisten että ulkoisten asiakkaiden ja sidosryhmien tyytyväisyyteen. Asiakastyytyväisyyden mittaaminen voi kohdistua muun muassa kustannuksiin, saatavuuteen, toimitusaikaan, laatuun ja yhteistyöhön. (Huuhka 2022.)

Saatavuuden mittareina voivat olla puuttuvien aterioiden määrä, kyky pitää sovitut aikataulut, kyky tukea omilla resursseillaan sisäisiä asiakkaita, toimittajayhteistyön laatu ja toimintasuunnitelmat häiriöiden varalle. (Huuhka 2022.)

Laatua voidaan mitata erilaisilla kvantitatiivisilla menetelmillä, kyselyillä ja sertifioiduilla laatu järjestelmillä. Määrällisillä mittareilla mitataan yleensä virheiden määrää ja osuutta, virheettömien toimitusten määrää ja osuutta kaikista toimituksista, reklamaatioiden määrää ja osuutta, tuotannossa tapahtuneiden laatuhäiriöiden määrää sekä puutteellisen laadun vaikutusta. (Huuhka 2022.)

Asiakastyytyväisyyttä voidaan mitata esimerkiksi seuraavilla mittareilla: hankitun tavaran tai palvelun laatu, sovittu hinta ja kokonaiskustannukset, sopimusehdot, sopimuksen hallinta sen elinkaaren eri vaiheissa, viestintä, reagointi ja yhteistyö, henkilöstön kyvykkyys ja ammattitaito, organisaation yleinen suorituskyky sekä sisäisten ja ulkoisten asiakkaiden asiakastyytyväisyyskyselyt. (Huuhka 2022.)

Toimittajien laatua voidaan yleisellä tasolla mitata sertifioidujen toimittajien osuudella kaikista toimittajista. Muita toimittajiin liittyviä mittareita ovat tuotteen laatu, toimitustarkkuus ja toimitusten oikea-aikaisuus, toimitusaika tilauksesta vastaanottoon, viestintä, tavoitettavuus ja reagointinopeus, hintakilpailukyky, teknologian taso ja innovaatioiden määrä, kapasiteetti sekä sopimusehtojen noudattaminen. (Huuhka 2022.)

#### 2.2.4 Asiakaskokemuksen tahtotilan selvittäminen

Asiakkaiden tavoitteleman kokemuksen selvittäminen on tärkeää, jotta organisaation resurssit kohdennetaan oikein, eli saavutetaan mahdollisimman suuri vaikuttavuus palvelujen järjestämiselle.

Jotta toimija onnistuu palveluntarjonnassa, on asiakkaan toiveet ja odotukset selvitettävä parhaan mahdollisen lopputuloksen saavuttamiseksi. Asiakaskokemuksen selvittäminen on perusta organisaation visioon (tahtotilaan), jotta se saadaan linjattua yhtäläiseksi. Vision pohjalta on mahdollista toteuttaa kehityshankkeita. (Korkiakoski 2023.)

Korkiakoski (2023) on jakanut suunnittelun seuraavasti:

1. Asiakasymmärrys. Laadullisella tutkimuksella selvitetään kokonaiskuva arkipäiväisistä tarpeista. Tuloksena syntyy asiakaspolku, jolla sovitetaan toimijan prosessit ja asiakkaan kosketuspisteet yhteen.
2. Kilpailuympäristö. Tahtotilalle kannattaa etsiä oma lähtökohta differoinnin (erottumisen) vuoksi.
3. Yrityksen lähtökohdat. Onko yritys globaali, alueellinen vai paikallinen toimija? Toimiiko yritys perinteisen kivijalkaverkoston varassa? Onko se monikanavainen vai digitaalinen? Omistaako se koko ketjun tuotannosta aina huoltoon asti vai toimiiko se erikoistuneena, vahvasti kumppaneihin nojaavana toimijana?
4. Osallistaminen. Tähän lukeutuvat asiakasymmärryksen kautta saadut näkemykset sekä asiakaspalautteesta tulleet näkemykset ja kommentit.
5. Johdon kiteytys. Jotta koko organisaatio ymmärtää merkityksen, on johdon ymmärrettävä prosessin tärkeys. Lisäksi on osattava viestiä ymmärrettävästi ja varmistaa täten ideaalitalan siirtyminen käytäntöön.

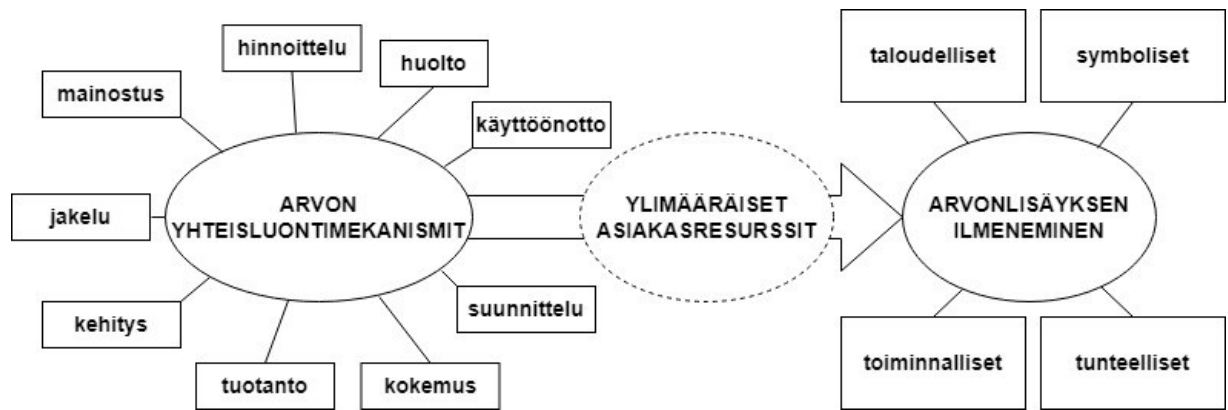
Kuvan 19 mukaisesti markkinaosuudella ja asiakaskokemuksella on yhteys organisaation asemoitumiseen toimintakentällä. Yhteyden selvittäminen vaatii analyysin, jotta organisaation toiminta sopeutetaan oikeaan laatikkoon.



Kuva 19. Asiakaskokemuksen nelikenttä (Korkiakoski 2023)

#### 2.2.5 Palvelumuotoilu

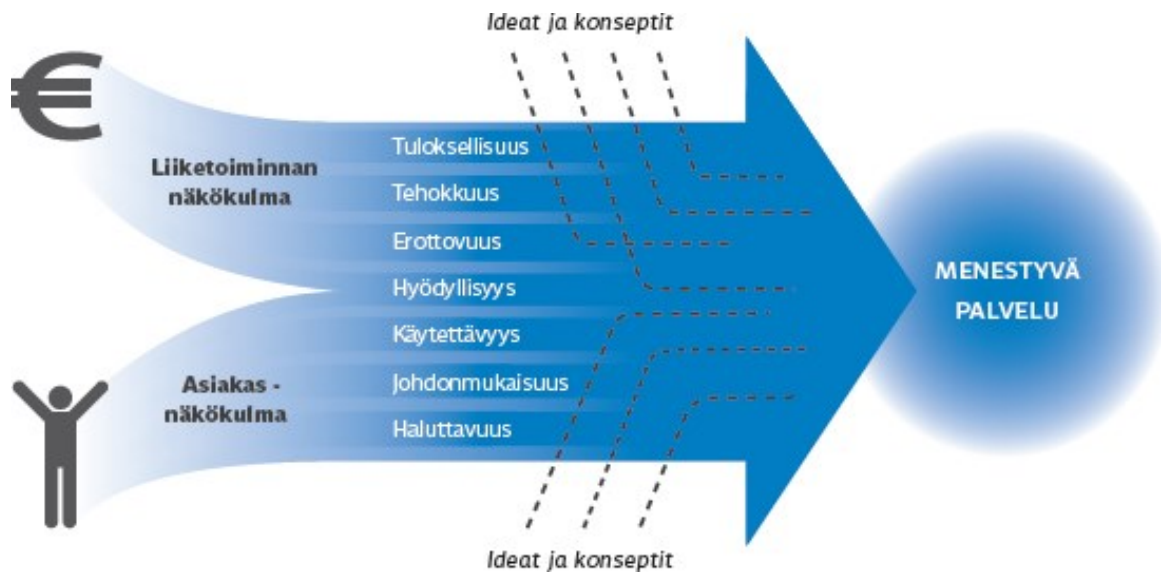
Asiakkaiden kokeman laadun parantaminen on subjektiivista eli ihmisestä riippuvaista kokemukseen perustuvaa arvonmuodostusta. Arvonmuodostus ja laatu kulkevat rinnakkain palvelukokemuksen kanssa. (Jalonen ym. 2011; Kinnunen 2004.) Tämä on rinnakkainen vaihtoehto tavanomaiselle vaihdantatalouden arvopolulle, jossa arvonluonti muodostuu hyödykkeen vaihtaessa omistajaa (Goods Dominant Logic). Arvoa syntyy lisää toiminnallisessa (piilossa olevien tarpeiden tunnistaminen, työvoimakustannusten lasku, asiointin helppous), tunteellisessa (itsensä ilmaisu), symbolisessa (itsensä toteuttaminen) ja taloudellisessa mielessä (loppukäyttäjämaksut) kuvan 20 mukaisesti. Tämän tyyppisessä yhteisluonnissa on kyseessä molemminpuolinen hyötyminen toisilleen tuotetuista palveluista eli palvelukeskeinen logiikka (Service Dominant Logic). (Saarijärvi 2012.) Arvonlisäys tapahtuu suoraan arvoketjuun, joka tarkoittaa tämän tutkimuksen viitekehyyksessä kaikkia loppuasiakkaalle hyödyllisiä palvelun tuottajan toimintoja.



Kuva 20. Asiakasresurssien käyttö arvon lisäämiseen eli value co-creation (Saarijärvi 2012, 385 mukaillen)

Palvelumuotoilu on tämän hetken yleisimpiä työkaluja asiakaskokemusten parantamiseen ja se kuvataan seuraavasti: Palvelumuotoilu on osaamisala, joka liittyy muotoilussa käytetyt toimintatavat palveluiden kehittämiseen ja yhdistää ne perinteisiin palvelujen kehittämisen menetelmiin tehdäkseen niistä hyödyllisempiä, käytännöllisempiä ja haluttavampia käyttäjille. Palvelumuotoilua tarvitaan, koska palvelut ovat ainutlaatuisia ja niitä ei voi varastoida tai omistaa. Palvelutapahtuma sekä tuotteen ostaminen tapahtuvat samanaikaisesti, ja palvelua tapahtuu kaiken aikaa kaikkialla. Palvelu on prosessi, jossa palvelun luontiin osallistuvat toimijat tuovat mukanaan joko tietoa, taitoa, tekemistä tai hyödykkeitä. Palvelumuotoilun ideana on siis hyödyntää palvelukeskeisen logiikan periaatteita siten, että eri toimijat pystyvät yhdessä luomaan arvon asiakkaan kokemuksen arvon maksimoitumiseksi. Näin asiakkaisiin ja heidän tarpeisiinsa saadaan riittävä ymmärrys. Organisaatiot hyötyvät tehokkuudesta ja vaikuttavuudesta. Suunnittelun reunaehtoina ovat kuvan 21 osoittamana organisaation taloudelliset resurssit, muut palvelun tuottamiseen suunnitellut resurssit ja liiketaloudellinen kannattavuus sekä näkemys asiakkaan tarpeista. (Moriz 2005; Saarijärvi 2012; Tuulaniemi 2011.)





Kuva 21. Palvelumuotoilun polut (Tuulaniemi 2011)

Palvelumuotoilussa keskeistä on konkreettinen toiminta, joka yhdistää käyttäjien tarpeet ja odotukset sekä palveluntuottajien liiketoiminnalliset tavoitteet toimivaksi kokonaisuudeksi eli palveluksi. Prosessi voidaan jakaa karkeasti kolmeen vaiheeseen:

- Projektioorganisaatiossa tunnistetaan ja erotetaan liiketoiminnan sekä asiakkaiden tarpeet mitattaviksi tavoitteiksi.
- Palvelun toteutus järjestetään siten, että määritetyt tavoitteet saavutetaan. Mittarointi yhdistää liiketoiminnan ja asiakokemuksen tavoitteet.
- Palvelua seurataan jatkuvasti, jotta kriittisiä vaiheita voidaan arvioida. (Tuulaniemi 2011.)

Palvelunjärjestäjien on mietittävä, mitä ihmiset tarvitsevat ja miten asiakkaiden tarpeet saadaan selville. Usein asiakkaiden tarpeet liittyvät ratkaisuihin, joissa tarvitaan sekä tavaroita että palveluja, eli puhutaan kokonaisratkaisuista. Palvelumuotoilu on keino asiakkaiden tarpeiden selvittämiseksi, yrityksen tai organisaation strategisten mahdollisuuksien tunnistamiseksi ja asiakaslähöisten uusien innovaatioiden kehittämiseksi. (Moriz 2015; Tuulaniemi 2011.)

Asiakkaiden tarpeet ja asiakkaiden tavoittelema palvelun laatu voidaan selvittää ennen mahdollista kilpailuttamista palvelumuotoilun avulla. Muotoilutyökalujen käyttäminen osana kilpailuttamisprosessia auttaa sekä asiakasta että kilpailuttajaa hahmottamaan paremmin prosessille keskeiset tavoitteet ja sellaiset tavoitteet, jotka voidaan asettaa mahdollisiksi kriteereiksi ja mittai-

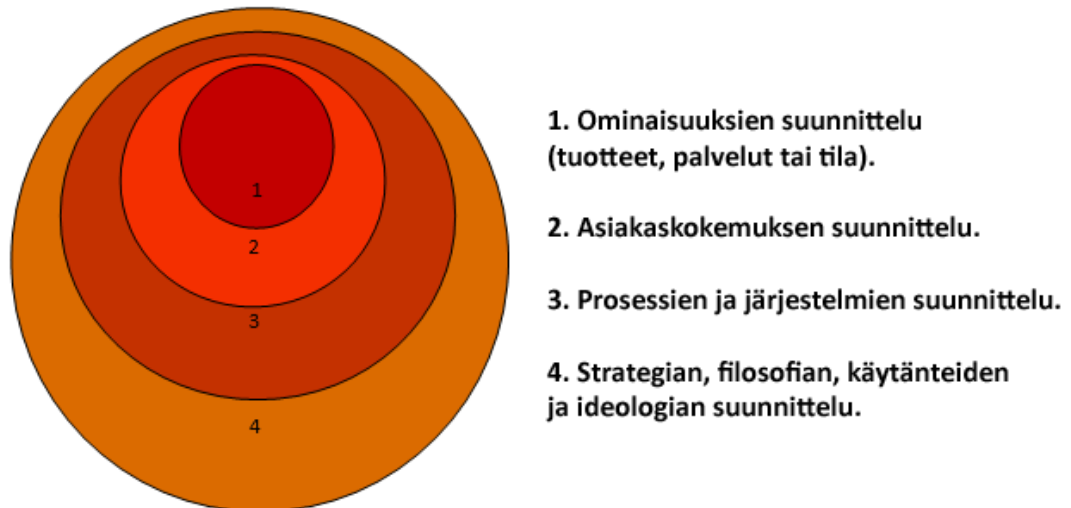
reiksi palvelun tuottajalle. Koska palvelumuotoilun avulla voidaan visualisoida myös palvelun ai-neettomat osat, saadaan tällä tavalla asiakas sitoutettua vastaamaan omalta osaltaan laadun seu-rannasta ja sovittujen kriteerien valvonnasta. (Tuulaniemi 2011.)

Palvelumuotoiluun liittyvät työkalut ovat hyödyllisiä tämän opinnäytetyön tarkoitukseen, koska ne soveltuvat palvelukeskeisen logiikan periaatteiden kautta asiakkaan tahtotilan määrittä-miseksi.

Yksi muotoilutyökaluista on käyttäjäanalytiikka. Käyttäjäanalytiikassa riittävän otannan saavutta-minen on luotettavuuden kannalta tavoiteltavaa ja sitä voi käyttää mihin tahansa mikrotason toi-minnan arviointiin. Mikäli käyttäjäryhmät poikkeavat toisistaan merkittävästi, luotettavuus para-nee edelleen, mutta niitä täytyy tulkita omina kokonaisuuksinaan. Heuristisessa (käyttäytymistä tutkivassa) analyysissä on muun muassa seuraavia tekijöitä, joilla palvelua tarkastellaan asia-kasnäkökulmasta:

1. Palvelun tilan havaitseminen
2. Palvelun vastaavuus käyttäjien tarpeisiin
3. Käyttäjän hallinta ja vapaus
4. Johdonmukaisuus ja standardit
5. Virheiden esto
6. Tunnistaminen mieluummin kuin muistaminen
7. Käyttämisen notkeus ja tehokkuus
8. Esteettinen ja minimalistinen design
9. Epänormaalien tilanteiden hallinta
10. Opastaminen ja ohjeet (Nielsen 1993, luku 5.)

Moriz havainnollistaa palvelumuotoilun ymmärtämistä tasojen avulla. Kuvassa 22 on kuvattu pal-velumuotoilun tasot, joista ilmenee, kuinka kokonaisvaltaisesti palvelumuotoilua voidaan käyttää yksittäisistä toiminnoista toimintatapoihin saakka. (Moriz 2005.)



Kuva 22. Palvelumuotoilun tasot (Moriz 2005 mukailten)

Kuvan 22 mukaisesti on useita tapoja, joilla asiakkaita voidaan kuunnella palveluntuotannon arvioinnissa, tuotannossa ja suunnittelussa. Monituottajamallissa arviointia on tarpeellista suorittaa jatkuvasti ajantasaista informaatiota tuottavilla menetelmillä. Jäntin (2016) luvun 2.1.5 mukaisesti asiakas on riippuvaisyhteydessä monin keinoin kuntaan, ja tästä syystä loppukäyttäjän näkökulma on oleellinen johtamisen lähtökohta.

Asiakkaan palveluntuotanto-osallisuus vastuineen, eli co-production, on kehittänyt julkissektorin monituottajamallien osallistavaa puolta. Lähtökohtana on, että ilman todellisia asiakaskohtaamisia organisaation toiminta tuottaa ainoastaan satunnaisia mahdollisuuksia lisäarvon syntymiseen kuntalaisille, mutta se rakentuu rajapinnassa todelliseksi ja vakituiseksi hyödyksi arvoketjuun. Toimintamallissa käyttäjäasiakas on suunnittelussa resurssi ja yhteisluonnissa aktiivinen kumppani. Kumppanuuteen perustuva kehitys haastaa organisaation nykytilan, perustehtävän tarkastelun ja opitun tavan toimia. Negatiivisen arvon välttämiseksi käyttäytymisanalyyysien teko on suotavaa. (Grönroos & Voima 2011, 21–32; Hyötyläinen & Nuutinen 2010; Laitinen, Harisalo & Stenvall 2013.) Näiden eri roolianalyyysien kautta kuntalaisten tarkastelulähtökohdat tarkentuvat, ja palvelujärjestäjällä on mahdollista kiinnittää huomiota laajemmin liiketalouden ja palveluiden ohella sosiaalisiin, ekologisiin sekä kulttuurillisiin seikkoihin kuvan 23 kehällä.



#### AVAINTOIMIJOITA KUNNASSA

Valtuusto  
Kunnanhallitus  
Perusturvalautakunta  
Pormestari  
Kunnanjohtoryhmä / johtavat viranhaltijat

#### AVAINTOIMIJOITA KUNNASSA

Johtavat viranhaltijat  
Prosessien vastuuhenkilöt  
Susbstanssiasiantuntijat  
(muut palveluntuottajat)

Kuva 23. Asiakkaiden osallistumisen kehä (Larjovuori, Nuutinen, Heikkilä-Tammi & Manka 2012, 18)

Organisaatioissa on erilaiset palvelumuotoiluprosessit, mutta ne voidaan jakaa karkeasti kuvan 24 vaiheisiin. Heräämisvaiheessa havahdutaan prosessin olemassaoloon ja sen tuomiin mahdollisuuksiin. Kokeiluvaiheessa tyypillisesti ulkopuolinen toimittaja opettaa toimintatavan. Kehittämisen vaiheessa organisaatioon valitaan vastuuhenkilöt, ja johdon tuella varmistetaan toimintamallista. Kasvattamisvaiheessa toiminta muuttuu strategiseksi, mikä alustaa organisaation ja rakenteiden muutoksen. Vakiinnuttamisvaiheessa asiakaskokemus on mielessä päivittäin. (Koivisto ym. 2019.)



Kuva 24. Palvelumuotoilun tunnistettavat kehitysvaiheet (Koivisto ym. 2019)

### 2.3 Asiakaspalvelustrategia asiakaskokemuksen viitekehyksessä

Asiakasarvo, arvopohjainen asiakaslupaus ja arvon yhteisluominen on nostettu sekä palvelulogiikan keskiöön että strategiseksi näkökulmaksi kilpailuedun rakentamisessa. Asiakasarvon perusteella on mahdollista luoda strateginen asemointi, joka kestää aikaa ja tarjoaa raamin uudistukseen. Samoin se varmistaa, että jokainen työntekijä tietää, miten hänen täytyy toimia ja miksi. (Rintamäki & Tienhaara 2014.)

Strategisissa tavoitteissa kyseessä on sen tavan valinta, miten ja millaisia tarpeita organisaatio haluaa asiakkailleen täyttää. Tilaajakunnan valintana voi olla monituottajamallin mukainen toiminta, joka perustuu asiakaspalvelun kehittämiseen. Määrittelyssä on kyse toimista, joilla toisaalta varmistetaan, että asiakkaan ja palveluorganisaation kahdenvälinen asiakassuhde toimii vastavuoroisesti. Samoin kyseessä voi olla tilanne, jossa useampi palveluntarjoaja ja/tai asiakas luovat arvoa omien palvelujärjestelmiensä välillä. (Rintamäki & Tienhaara 2014.)

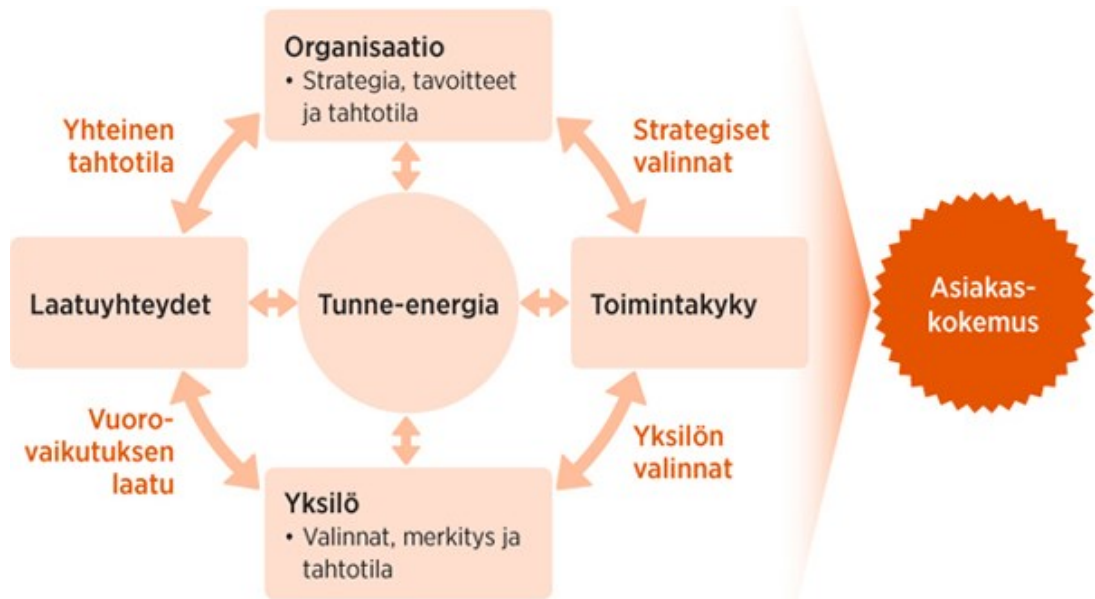
Asiakaslupaus on asiakkaan lähtökohdasta merkityksellinen. Se perustuu yrityksen tai organisaation osaamiseen ja resursseihin sekä mahdollisesti erilaistaa organisaation jollakin tavalla muista toimijoista. Asiakaslupaus on merkityksellinen, koska sen perusteella luodaan palvelustrategia. Palvelustrategian valinnalla määritellään mittarointina käytettävät tekijät, kun monituottajuuden

vaikuttavuuden arviointia mietitään laaja-alaisesti. Grönroos jaottelee strategiavalinnat neljään kategoriaan: teknisen laadun strategia, hintastrategia, imagostrategia ja asiakaspalvelustrategia. Jaottelun perustana on asiakkaan osaamisen kehittäminen. (Grönroos 2020; Rintamäki & Tienhaara 2014.)

Suomessa kuntien tuottamat palvelut järjestetään pääsääntöisesti tuote- ja tuotantolähtöisesti. Nykyään palvelut pyritään tuottamaan asiakaslähtöisesti, joko kokonaisratkaisuin tai palvelujärjestelminä. (Kaario, Pennanen, Storbacka & Mäkinen 2004.) Asiakassuhteeseen perustuva strategiavalinta tähtää aina pitkäaikaiseen suhteeseen asiakkaan kanssa. Tavoitteena on kustannustehokkaat palvelut, joista molemmat osapuolet kokevat saavansa hyötyä. (Kaario, Pennanen, Storbacka & Mäkinen 2004; Korkiakoski 2023.)

Fischer ja Vainio (2014) toteavat, että työntekijöiden kokemuksilla on vaikutusta asiakkaan kokemaan palvelun laatuun. Asiakaskokemus vaikutti edelleen asiakkaan käyttäytymiseen hankintatilanteissa ja lojaalisuuteen. Asiakaskokemus sisältää tekijöinä fyysiset puitteet, kokemusperäiset muuttujat, operatiiviset, toiminalliset sekä tekniset seikat (Houhiala 2018).

Asiakaskokemuksen rakentumisen perusteet liittyvät kiinteästi palveluntuottajan sisäiseen toimintakykyyn. Työyhteisön ja ulkopuolisten tahojen vuorovaikutuksen toimivuus on oleellista työnteon ja tuloksellisen toiminnan kannalta. Toiminta ristiin eri työympäristöissä lisääntyy jatkuvasti. (Mönkkönen & Roos 2023.) Kuvan 25 mukaisesti asiakaskokemus on pitkälti yhteydessä tunteisiin. Vastaavasti Houhiala (2018) on todennut, että toiminnan ja asiakaspalautteen selvittäminen tulee huomioida, sillä laatukäsitys muodostuu kokemuksellisuuden kautta itse palvelua käyttäessä. Myös uskottavuuden kokemus syntyy kokemuksen kautta.



Kuva 25. Vuorovaikutusyhteydet (Fischer & Vainio 2014)

Osakokonaisuuksien kuvaukset ovat seuraavat:

1. Yksilön tahtotila ja valinnat vaikuttavat yksilön hyvinvointiin. Yksilön asenteet vaikuttavat siihen, miten hän suhtautuu organisaation muutostilanteisiin ja miten merkitykselliseksi hän kokee oman työnsä. Yksilö valitsee sen, miten hän kohtaa toiset työyhteisössä ja sen ulkopuolella. Omasta valinnasta on kiinni, miten kohtaa toisen ja synnyttääkö toiselle arvostuksen ja kiitollisuuden osoituksen kautta merkityksellisyyden tunteen.
2. Laatuyhteyksien synnyttäminen. Se, miten kohtaamme toisemme työyhteisössä, vaikuttaa laatuyhteyksien tasoon ja sitä kautta yksilön kokemaan merkityksellisyyteen. Merkityksellisyyden kokemus on tärkeä. Parhaimmillaan laatuyhteydet synnyttävät elämäniloa, yhteenkuuluvaisuuden tunnetta ja tuottavuutta. On valintakysymys, miten asenteet, uskomukset ja tunteet vaikuttavat toimintaan ja valintoihin.
3. Johdon vastuulla on luoda yrityksen strategia, joka kuvaa yhteistä tahtotilaa ja tavoitteita sekä antaa organisaatiolle suunnan. Onnistunut strategiaviestintä huolehtii siitä, että yksittäinen työntekijä ymmärtää, miten hänen päivittäiset tehtävänsä tukevat strategian toteutumista ja tavoitteiden saavuttamista. Kun yksilö kokee, että hänen työpanoksensa tukee organisaation tavoitteita, synnyttää se hänessä positiivista tunne-energiaa. Tämä vahvistaa myös yksilön toimintakykyä, joka vie eteenpäin ja synnyttää positiivisen asiakaskokemuksen.

4. Toimintakyky on elementtien summa (yksilön valinnat, laatuhyteydet ja strategiset valinnat). Organisaation tunne-energia vaikuttaa toimintakykyyn, joko vahvistaen tai heikentäen toimintakyvyn eri tekijöitä ja niiden välistä yhteistoimintaa. Korkean toimintakyvyn organisaatiossa valtaosa ajattelee positiivisesti. Organisaatio voi kerryttää hyvää itselleen luomalla olosuhteet mahdollisimman suurelle määrälle positiivisia tunteita, kuten luottamusta ja yhteistyöhalua. Tämä positiivinen emotionaalinen pääoma mahdollistaa suuremman toimintakyvyn haastavissa tilanteissa. (Fischer & Vainio 2014.)

Kuva 26 summaa asiakaskokemuksen kehittämistä, joka sisältää monitahoisia tehtäviä kokonaisuuden varmistamisessa. Organisaation tulisi käydä läpi asiakkuuspolkua yhdistetyllä ja monia toimintoja kattavalla toimintamallilla. Tärkeintä on varmistaa tahtotilan kirkkaus sekä sen mahdollinen toteutuminen resurssein, joita ovat pääasiassa aika, rahoitus ja osaaminen. Resurssit ja niiden käyttöön liittyvät prosessit on syytä yhdenmukaistaa. Tarkoituksenmukaisella johtajuudella, joka ulottuu koko organisaatioon, välttää siiloutumisen. Asiakasrajapinta on tarpeen säilyttää aktiivisena, sillä tahdolla on taipumus muuttua; eri asiakkaat vaativat vaihtelevaa viestinnän määrää ja yksilöintiä. Asiakokemukseen vaikuttaa koko organisaatio. Sidosryhmät hyötyvät lisäarvon kautta rahallisesti ja epäsuorasti toimivasta asiakaspolusta. Nopeiden vaikutusten, kuten viestinnän kehittämisen ja pitkän ajan strategisen kilpailuedun välillä, on samoin tasapainoteltava. (Korkiakoski 2023.)



Kuva 26. Asiakaskokemuksen kehityksen sipulimalli (Korkiakoski 2023)



## 2.4 Leanin soveltaminen asiakaspalveluissa

Laatua ja asiakasarvoa tutkitaan ja voidaan kuvata myös Lean-periaatteiden soveltamisen kautta. Hirvosen (2019) kuvailun mukaan julkisissa palveluissa ajattelumalli voidaan ymmärtää työsuorituksen visuaalisena hallinnointina, jonka arvovirtausprosessin keskiössä on asiakas.

Lean-ajattelu on yhdistelmä perinteistä kontrolliin ja mittaamiseen perustuvaa taloustiedettä sekä yleistyvän valmentavan johtamisen oppien mukaista vastuullistamista ja osallistamista. Kuten muillakin johtamisopeilla, Leanilläkin on sosiokulttuurisia, yhteiskuntapoliittisia ja taloudellisia vaikutuksia. Näin ollen sovellettaessa Leania julkisiin organisaatioihin, perimmäiset syyt ratkottaviin prosesseihin eivät ole aina korjattavissa pelkästään omia toimintatapoja muuttamalla. On myös muistettava, että osaoptimointiin panostaminen voi aiheuttaa heijastevaikutuksia. Täten strateginen kokonaisuudenhallinta on oleellista. (Hirvonen 2019; Mikkonen 2022; Radnor & Osborne 2013.)

Lean-prosessin tuloksia ei kuitenkaan voi käyttää julkispalveluiden tuotannon tehokkuutta arvioitaessa ainoana mittaria. Niin sanottu hiljainen tieto ja kokonaisuuksien hallinta ovat arvokasta organisaation sosiaalista pääomaa, jota kertyy tyypillisesti pidemmissä julkisen sektorin palvelusuhteissa. (Hirvonen 2019; Mikkonen 2022.)

### **Leanin 5S-rakennuspalikka**

5S-ajattelumalli perustuu kliinisyteen. Mallin periaatteiden mukaan tuottavaa ja laadukasta työtä voidaan tehdä vain järjestetyssä ympäristössä. Menetelmä perustuu portaittain etenemiseen, josta muodostuu organisaatiokulttuuria, ja se on tyypillisesti nopein käyttöönotettava uusi ajattelumalli. 5S kuvaa toiminnan eri tasojen kehittämistä käytännön tasolla:

1. **Sorteeraus:** Tarpeettomat askareet pois tilan vapauttamiseksi varsinaiselle työlle ja jäljelle jäävien työtehtävien lajittelu.
2. **Standardisointi:** Lisäarvovaiheet, yhdenmukaistetaan parhaat käytänteet, kuten aikataulut ja keskeisimmät työkalut. Arvioinnin, seurannan ja johtamisen sopiminen.
3. **Seuranta:** Arvovirtakuvaus eli pidetään huolta, että sovittuja käytänteitä noudatetaan ja päivitetään, jotta ne muodostuvat rutiiniksi. Auditoinnit ovat menetelmässä työkaluna.
4. **Systematisointi:** Toiminnan nopeuttaminen selkeillä sijoituspaikoilla ja ohjeistuksilla. Kun poikkeama ilmenee, siihen voidaan reagoida heti.

5. Siivous: Päivittäiset huollot ja niiden systemaattinen suunnittelu. Soveltaminen käytäntöön työympäristön puhtauden tavoitteiden kautta. (Mikkonen 2022; Modig & Åhlström 2013.)

Laatuun liittyvillä virheillä on palvelutoiminnassa oleellinen vaikutus hukkavaikutusten takana. Virheet liittyvät muun muassa kuljettamiseen, odottamiseen, prosessiin, varastointiin, ylituotantoon ja korjauksiin. (Modig & Åhlström 2013.) Jidoka on hallintastrategioihin liittyvä neljän askeleen käytäntö, jolla virheellinen virtausyksikkö saadaan pysäytettyä. Askeleet ovat havainnointi, pysäyttäminen, välittömän ongelman korjaus ja ongelman lähteen etsintä juurisyyanalyysillä. (Mikkonen 2022.)

#### 2.4.1 Asiakaspalveluprosessi Leanissa

##### **Laatu ja aika**

Asiakkaiden tarpeisiin on kyettävä vastaamaan yhä nopeammin. Samalla loppuasiakkaat vaativat yhä enemmän tuotteiden ja palveluiden räätälöintiä omiin tarpeisiinsa. Tämä vaatii joustavuutta sekä kykyä vastata asiakkaan tarpeisiin ja kysyntään nopeasti. Tuotannon joustavuudessa perinteinen tapa on muokata sisäisiä resursseja joustavuuden lisäämisessä. Toimitusketjussa toimitaan monesti laaja-alaisen verkoston voimin, jolloin joustavuuden hankkiminen muuttuu ketjun toimijoiden väliseksi yhteistyöksi ja yhteisten toimintaprosessien integroimiseksi. (Huuhka 2022.)

Asiakaspalvelun laatuun vaikuttavat osatekijät ovat:

1. Joustavuus. Kykyä käsitellä yllätyksiä niin, että niiden vaikutukset toiminnalle jäävät mahdollisimman pieniksi.
2. Luotettavuus. Asiakkaan kanssa sovitut laatuun, toimitusaikaan, kustannuksiin, saatavuuteen liittyvät ja vastaavat lupaukset. Luotettavuutta voidaan parantaa toimitusketjun toimijoiden välisellä yhteistyöllä.
3. Ketteryys. Kyky muuttaa nopeasti ketjun prosesseja, tavoitteita, toimittajia, toimipaikkojen sijaintia ja muita tekijöitä ilman sivuvaikutuksia.
4. Reagointikyky. Kyky sopeutua toimintaympäristön muutoksiin (muun muassa kysyntä, kapasiteetti, ympäristövaatimukset ja viranomaisten sääntely). (Huuhka 2022.)

Kun asiakasnäkökulma on hallussa, voidaan toimitustapa valita kuvasta 27.

### Toimitusketjun hallintastrategia

<b>Tarjonta</b>	Pitkä toimitusaika	<b>LEAN</b> suunnittelu ja optimointi	<b>HYBRIDI</b>
	Lyhyt toimitusaika	<b>KANBAN</b> jatkuva täydennys	<b>AGILE</b> nopea reagointi
		Ennustettava	Ennakoimaton
<b>Kysyntä</b>			

Kuva 27. Hallintastrategiat (Huuhka 2022)

JIT (Just-in-time) on asiakasohjautuva tuotantotapa. Sen tavoitteena on kysynnän ja tarjonnan tasapaino siten, että materiaalit toimitetaan suoraan käyttöpisteisiin ja varastointia ei tarvita. Sen osatavoitteita ovat varastojen vähentäminen, toimitusaikojen lyhentäminen, keskeytymättömät prosessit, joustava tuotanto, toiminnan virheettömyys ja parempi tuottavuus. Se soveltuu voluumituotantoon, muttei suureen kysyntävaihteluun tai kustomointitarpeeseen. (Huuhka 2022.) JIT:iä voidaan soveltaa monituottajamallissa esimerkiksi ateriapalveluissa.

Toimitusketjun hallintaan sovelletaan periaatteessa kahta erilaista perusfilosofiaa:

Lean-periaate soveltuu suurimääräisiin, pitkäikäisiin, kysynnältään ennustettaviin ei-aikataulukriittisiin tuotteisiin. Pienen katteen kulutustavaroissa myyntikatetta on helpointa nostaa kustannussäästöistä. Lisäarvo asiakkaalle saadaan hukkaa vähentämällä. Toimitusketjun tasolla Lean toimii samalla periaatteella kuin JIT. (Huuhka 2022.)

Agile-mallin nopean reagointikyvyn avulla kyetään vastaamaan epätasaisen kysynnän, valikoimamuutosten ja tuotteiden lyhyen elinkaaren aiheuttamiin markkinaolosuhteiden muutoksiin. Asiakkaan lisäarvo muodostuu ensisijaisesti toimitusnopeudesta, toimituskyvystä ja saatavuuden varmistamisesta kaikissa tilanteissa. Ketterä toimitusketju on mainio kysynnältään epävarmojen

lyhyen elinkaaren tuotteille. Toimitusketjun kehittämiseen liittyy läheisesti se, miten ketjun yhteistyö toimii; miten työryhmiä muodostuu ylläpitäen ja minkälaisia sopimussuhteita toimijoiden välillä on rakennettu. (Huuhka 2022.)

Kanban on imuohjauksen tyyppi, jossa asioita tuotetaan prosessissa välittömän tarpeen verran. Käytännössä imuohjaus toteutetaan pienten välivarastojen avulla. Tilausimpulssi tapahtuu kulutuksen mukaan ja syntyy, kun tuotteita tai osia käytetään tästä imuohjauspuskurista, eli imu tapahtuu takaa eteen. Varasto tai alihankkija saa tiedon (yleensä suurehkon ja jotenkin ennustettavan) materiaalmäärän tarpeesta impulssista. (Huuhka 2022.)

Hybridi sopii pitkän toimitusajan ja matalan ennustettavuuden tapauksiin. Se on Leanin ja Agilen yhdistelmä. Esimerkkinä voidaan varastoida puolivalmiita tuotteita, joista saadaan tarpeesta ja vauhdilla lopputuote. (Huuhka 2022).

#### 2.4.2 Tehokkuuden optimointi

Kun toimitusketju ymmärretään, voidaan pohtia sen tehokkuutta seuraavista näkökulmista.

##### **Resurssitehokkuus ja virtaustehokkuus**

Lean on toimintastrategia, joka korostaa virtausta resurssitehokkuuden sijaan. Resurssitehokkaassa ajattelussa pyritään maksimoimaan resurssin arvoa lisäävä aika. Resurssitehokkuus tarkoittaa resurssin korkeaa käyttöastetta, josta seuraa läpimenoajan nousu. Virtaustehokkuus kertoo, kuinka nopeasti organisaatio pystyy muuttamaan asiakkaiden tarpeita asiakkaan arvoksi. Lean-periaatteet tarkoittavat, että organisaation virtaustehokkuustehokkuus muodostetaan maksimoimalla suoritettujen tehtävien määrä, eli asiakkaan kokema prosessin pituus (läpimenoaika) minimoidaan. Virtaustehokkaassa ajattelussa on periaatteena asiakkaan arvon muodostamiseen käytetyn ajan maksimointi tai arvon vastaanottamisen läpimenoajan minimointi asiakasrajapinnassa. (Mikkonen 2022.) Modigin ja Åhlströmin (2013) mukaan tehokkuusmatriisiin sijoitettuna ajatuksena on siirtyminen matriisissa oikealle ja ylöspäin, kohti tähteä (kuva 28).

Virtaustehokkaasti toimivassa organisaatiossa korostetaan toiminnan virtaviivaistamista ja tehokkaasti toimivia prosesseja. Organisaatioissa on resursseja yllättävien tilanteiden varalle, jolloin on mahdollista saavuttaa parempaa asiakastytyvyyttä, ja asiakkaan kokema palvelu on laadukasta sekä lisäarvoa tuottavaa. (Modig & Åhlström 2013).

Tehokkuusmatriisissa on kuvattuna organisaation toimintastrategian muutos. Resurssitehokkuutta korostavasta toiminnasta tavoite on kohti virtaustehokasta toimintaa. Kysynnän vaihtelu kuitenkin estää tavoittamasta tähteä. Kuten kuvasta voidaan havaita, resurssitehokkuus laskee virtaustehokkuuden kasvaessa. Siirtymän suuruus riippuu organisaation resurssien joustavuudesta ja kyvystä ennakoida asiakkaiden tarpeita. (Modig & Åhlström 2013.)

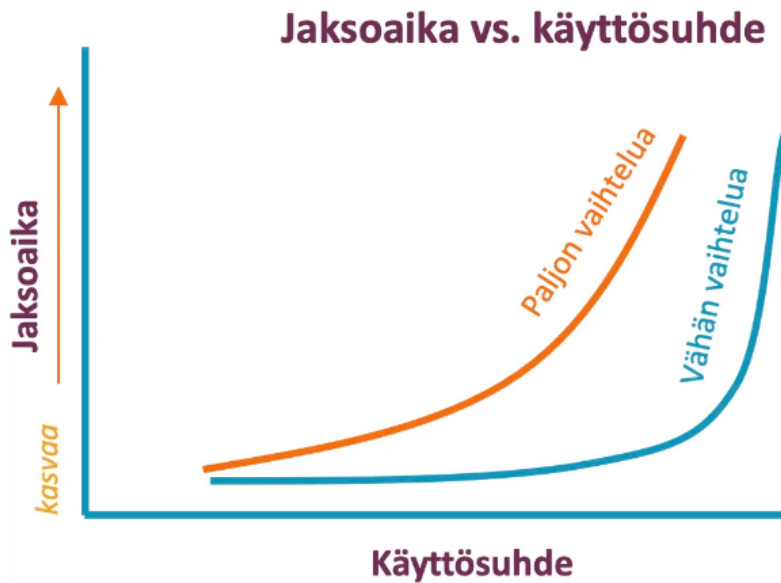


Kuva 28. Tehokkuusmatriisi. Virtaustehokkuus on X- ja resurssitehokkuus Y-akselilla. (Torkkola 2015 mukailen)

Julkisissa, kuten myös muissa organisaatioissa, tavoitteena on mahdollisimman suuri resurssitehokkuus. Tällöin on vaarana asiakkaan saaman palvelun tehottomuus eli asiakas joutuu odottamaan. Resurssitehokkaasti toimivissa yrityksessä ei ole niin sanottua varakapasiteettia yllättävien tilanteiden purkamiseen. Vaihtelun vuoksi resurssi- ja virtaustehokkuutta on sangen vaikea toteuttaa samassa organisaatiossa. (Modig & Åhlström 2013.) Tästä syystä Huuhkan (2022) toimitusketjun hallintastrategia on tärkeä, jotta palvelun toteutuksen sisäinen tehokkuus on korkea.

Resurssi- ja virtaustehokkuus ovat negatiivisessa korrelaatioissa toisiinsa nähden kuvan 29 osoittamalla eksponentiaalisella tavalla. Jaksoaika kertoo virtausyksikön sisään- ja ulosmenoajoista. Käytösuhde on saapuva työmäärä jaettuna maksimitehokkuudella. Kuvasta voi tulkita, että jaksoaika lyhenee vaihtelua pienentämällä, ja käytösuhden ollessa hyvin epälineaarinen sen ko-

hennuksella on suuri vaikutus. Virtaustehokkaassa organisaatiossa asiakkaan palvelu ei odota tekijäänsä, jolloin organisaatio on kokonaistuottavampi. Yksikkökustannus laskee, kun optimoidaan kokonaisuutta yksiköiden sijaan. Organisaation on tehtävä strateginen päätös siitä, kuinka paljon kuhunkin tehokkuuden lajiin panostetaan. (Mikkonen 2022; Torkkola 2015.)

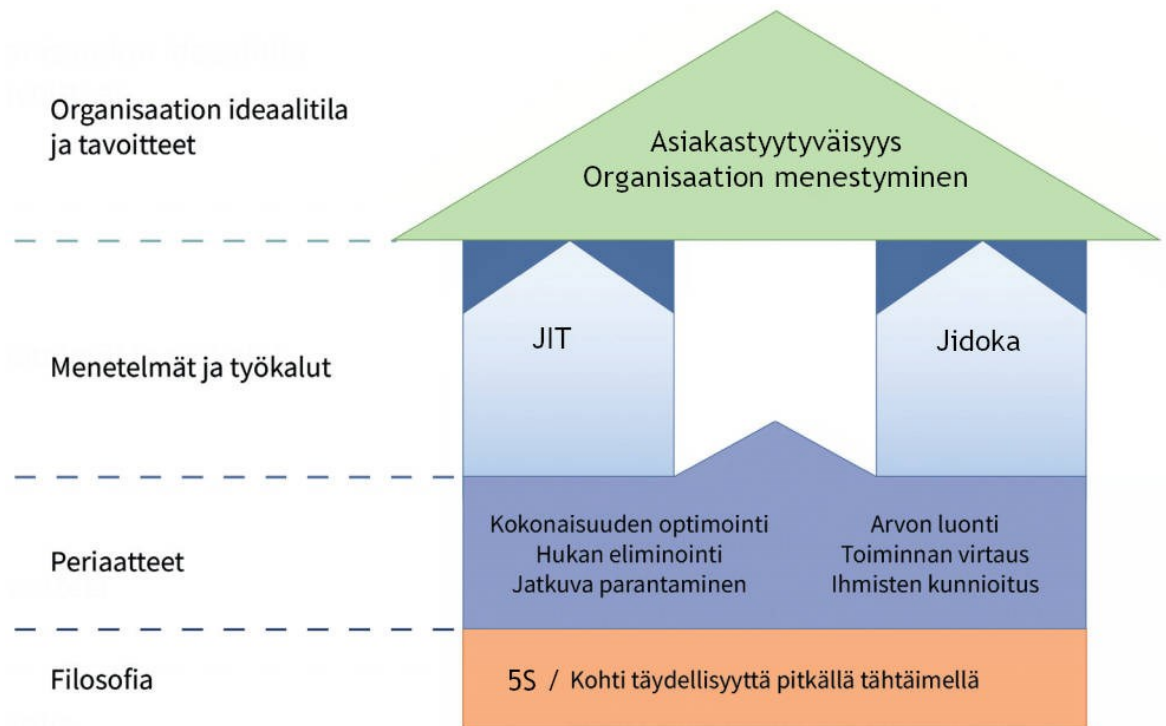


Kuva 29. Kingmanin kaavan perusteella johdetut kuvaajat (Mikkonen 2022)

### **Operatiivinen tuottavuus ja asiakastuottavuus vastakkain**

Organisaation prosessien tehokkuuden ja asiakkaan kokeman arvon välillä voi olla ristiriita. Esimerkiksi kunnassa tietty palvelu voi olla taloudellisesti sujuvasti toteutettu, mutta sillä voi olla heikko yhteys subjektiiviseen laatukokemukseen (Radnor & Osborne 2013).

Asiakastuottavuuden arvio muodostuu tyyppillisesti seuraavasti: asiakkaan näkökulmasta (asiakas)arvo tarkoittaa hänen kokemansa hyödyn ja kustannusten välistä erotusta tai suhdetta. Arvo on subjektiivinen ja erilainen kullekin asiakkaalle. (Mikkonen 2022.)



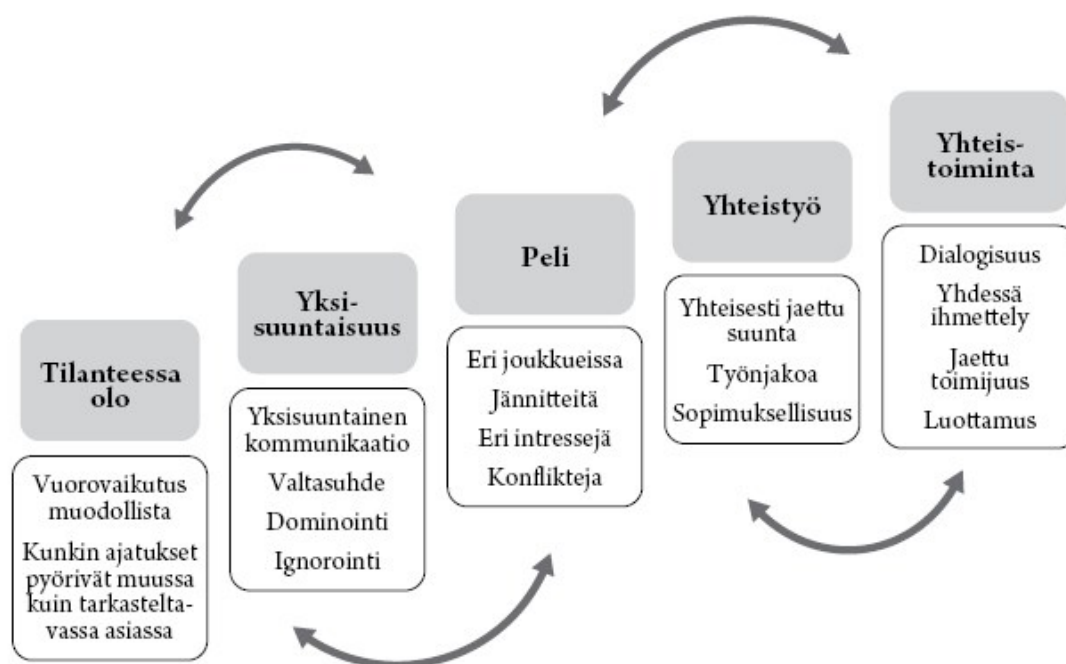
Kuva 30. Lean-talo (Liker 2020 mukailten)

Kuvan 30 mukaisesti esimerkiksi 5S, jatkuvan parantamisen menetelmät ja laatujärjestelmät ovat tuottavan toiminnan perusta. Erilaisilla prosessitekniikoilla rakennetaan virtaustehokkuutta. Keskiössä ovat asiakasarvon ymmärtävät psykofysiset toimijat, joiden toiminnassa huomioidaan ihmisarvot ja yhteys kaikkiin muihin toimintoihin; ilman ihmisiä ei ole parannettavaa prosessia. Ihmiset ovat kaiken muutoksen avaintekijöitä. Lopputuloksena asiakastyytyväisyys lisääntyy havainnoimalla asiakasnäkemykset, laadun ja palvelun paraneminen sekä mahdollisesti hinnat.

Lean-prosessien läpivienti organisaatioissa voi sisältää vuorovaikutuksellisia pullonkauloja. Lisäksi mielipide-eroja Leanin hyödyistä ilmenee väistämättä. Työ saattaa täyttää sujuvan prosessin kriteerit, mutta asiakkaalle sujuvuus saattaa joskus näyttäytyä jopa epäinhimillisenä liukuhihnatyönä. Resurssipulatilanteessa on helppo kokea tehostamisvaatimukset ylipääsemättömiksi. Näistä syistä sokeaan muutoksen toteuttamiseen pelkästään muutoksen ilosta täytyy suhtautua kriittisesti. (Mönkkönen & Roos 2023; Rintamäki & Tienhaara 2014.)

Fischerin ja Vainion (2014) kuvan 25 mukaan vuorovaikutuksen kautta muodostuu yhteys organisaatioon, laatuun ja yksilöön. Henkilöstön hyvinvointia tulee pohtia edistettäessä Lean-prosesseja organisaatiossa. Kannattaa varautua epäilevästi ajatukseen, että pelkällä toistuvalla ylistämisellä saa ihmiset sitoutumaan jatkuvaan parantamiseen. Tehostamispuhetta ei tulisi kuitenkaan nähdä pelkästään kielteisenä asiana ja työnantajien porinana, sillä sujumattomat prosessit ärsyttävät

usein myös henkilöstöä. Henkilöstölle prosessien sujuvuus ja selkeät toimintaohjeet ovat vastavasti toivottuja. Toimintaohjeiden kertaus tehostaa niiden vaikuttavuutta. Millaisiin asioihin tehostaminen voi kohdistua, sekä missä asioissa jätetään tilaa ihmisten omalle autonomialle, toimijuudelle ja kokemuksen tuomalle harkinnalle, ovat tärkeitä tapauskohtaisesti pohdittavia seikkoja. (Mönkkönen & Roos 2023; Rawson & Dunlosky 2022.) Kuvan 31 mukaisesti rakentavaan ja yhteistyösuuntautuneeseen vuorovaikutukseen panostamalla luottamusta voidaan rakentaa sekä selventää samalla tavoitteita (Mönkkönen & Roos 2023).



Kuva 31. Vuorovaikutuksen eri muodot (Mönkkönen & Roos 2023)

Teollisuuden tuottavuusmittarit eivät sovellu asiakaspalvelutilanteen arvioinnin työkaluiksi, koska palveluissa ja valmistavassa teollisuudessa käytettävät tuotteet sekä käsitteet täytyy käsitellä niiden asiayhteyksissään. Palveluiden tuotanto on varsinainen palvelun lopputulos, joka syntyy prosessina. Sekä teollisuus- että palvelualoilla tehokkuudella kuvataan kuitenkin arvonmuodostusta. Asiakkaan arvo syntyy hänen henkilökohtaisiin tarpeisiinsa kohdistetusta ratkaisusta kokonaisvaltaisessa palvelutarjonnassa, joka on saatavana notkeasti ja varmasti. (Grönroos 2020.)

Julkisissa palveluissa on olemassa tuottavuuden moniulotteiden käsitettävyyden. Tähän liittyy tietäminen eli käsitteellistäminen ja mittaaminen, sekä tekeminen eli kuinka muodostetun tuottavuuskäsityksen mukaan toimitaan. Rationaalista ja kaiken kattavasta näkökulmasta tuottavuus voi olla julkisten palvelujen vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden huipentuma. Koska kunnat ovat



erilaisia, valtiolla on omat käytäntönsä ja kunnilla on itsemääräämisoikeus, kaiken kattavaa tuottavuusmääritelmää on mahdoton luoda. Valittavan tuottavuusinstrumentin onnistuminen edellyttää, että se soveltuu kunnan muuhun palvelustrategiaan ja -profiiliin. Asiakastyytyväisyys, taloudellisten voimavarat ja muuttuvat palvelutarpeet ovat alati muuttuvassa tasapainossa. (Anttonen ym. 2012, 168–170.)

### 2.4.3 Tehokkuus palveluiden hankinnassa

Hankintalaissa säädetään tarjouskilpailuun osallistumisesta ryhmittymänä sekä muiden yksiköiden voimavarojen käyttämisestä hankinnan toteuttamisessa. Ryhmittymillä tarkoitetaan toimittajien yhteistyötä hankintasopimuksen saamiseksi, mikä voi mahdollistaa pienempien tarjoajien osallistumisen. Hankintalaissa hankintayksiköitä kannustetaan kiinnittämään erityistä huomiota hankintamenettelyssä asetettujen vaatimusten vaikutuksiin pieniin ja keskisuuriin yrityksiin. Suurempien firmojen yhteistarjouksessa kielletty kilpailunrajoitus voi tulla kyseeseen, varsinkin mikäli kapasiteetti riittää yksinkin. Hankintalaissa säädetään myös hankintasopimuksen jakamisesta osiin. Hankintayksikkö voi tehdä hankintasopimuksen erillisinä osina ja määritellä kyseisten osien koon ja kohteen. Jakamisella tarkoitetaan ”luontevan hankintakokonaisuuden jakamista osiin esimerkiksi siten, että kokonaisuuden eri osista voi tehdä erillisen kilpailutuksen tai siten, että samassa tarjouskilpailussa hankintayksikkö voisi määritellä, millaisista osista tarjoaja voi antaa oman osatarjouksensa”. (Voutilainen & Määttä 2023.)

Lainsäädännön mukaan yhteistyötä koskevat sopimukset voivat johtaa merkittävään taloudelliseen hyötyyn, varsinkin jos niillä yhdistetään toisiaan täydentäviä toimintoja, taitoja tai omaisuus-eriä. Horisontaalisen yhteistyön avulla voidaan jakaa riskit, säästää kustannuksissa, lisätä investointeja, yhdistää tietämystä, parantaa tuotteiden laatua ja tuotevalikoimaa sekä tuoda innovaatioita nopeammin saataville. Toisaalta horisontaalista yhteistyötä koskevat sopimukset voivat johtaa merkittäviin kilpailuongelmiin, mikäli kyse on kartellista. (Voutilainen & Määttä 2023.)

Lainsäädännön sisältämä tehokkuusperiaate sisältää neljä erilaista tehokkuuden muotoa:

1. tuotannon tehostuminen
2. tuotteiden jakelun tehostuminen
3. teknisen kehityksen edistyminen ja

4. taloudellisen kehityksen edistyminen (L 948/2011; tehokkuuspuolustussääntö SEUT 101(3) artikla).

Sitä paremmalla pohjalla kilpailua rajoittavan sopimuksen hyväksyttävyyks on, mitä enemmän sopimus tuottaa erilaisia tehokkuusmuotoja ja mitä suuremmassa määrin näitä syntyy, vaikka yksikin ehto täyttyisi. Tärkeää on myös se, että tehokkuushyödyt ovat objektiivisia. Tehokkuusedut voivat ilmetä eri tavoilla ja erilaisia tehokkuusetuja voidaan saavuttaa kirjavin järjestelyin. Tehokkuusedut riippuvat olennaisesti myös siitä, missä muodossa kilpailijoiden välinen yhteistyö on toteutettu. Kyse voi olla esimerkiksi tarjouskilpailun yhteydessä tapahtuneesta tietojenvaihdosta kilpailijoiden kesken. Jotkin tietojenvaihdon muodot voivat johtaa tuntuviin kustannussäästöihin, sillä niiden avulla voidaan esimerkiksi pienentää tarpeettomia varastoja ja kohdentaa toimituksia nopeammin alueille, joilla kysyntä on suurta. Vastaavasti niillä voidaan vähentää toimituksia alueille, joilla kysyntä on pientä. Tehokkuusetujen on oltava peräisin nimenomaan yritysten yhteistyöstä. Lisäksi yksittäinen kilpailijoiden välinen sopimus ei välttämättä tuota ainoastaan yhdenlaisia, vaan samalla kertaa useanlaisia tehokkuusetuja. (Voutilainen & Määttä 2023.)

Tarjousyhteistyöstä voi koitua seuraavia etuja palveluntuotannossa:

1. Synergia. Sopimuksen osapuolten yhdistäessä voimavaransa ne voivat saavuttaa kustannus-tuotossuhteen, joka ei olisi muulla tavoin mahdollinen. Kahden toistensa vahvuuksia täydentävien teknologioiden yhdistäminen voi vähentää tuotantokustannuksia tai parantaa tuotettavien tuotteiden laatua.
2. Mittakaavaedut. Tuotannon yksikkökustannukset alenevat, kun tuotanto lisääntyy. Suuri mittakaava saattaa parantaa esimerkiksi työnjakoa ja siten alentaa yksikkökustannuksia. Yritykset voivat saada mittakaavaetuja kaikilla arvoketjun osilla (tuotekehitys, tuotanto, jakelu ja markkinointi).
3. Tuotevarioinnin edut. Kustannukset tippuvat tuottamalla erilaisia tuotteita saman tuotannon pohjalta. Näitä etuja voidaan saada esimerkiksi, jos erilaisten tuotteiden valmistamiseen voidaan käyttää samoja tuotannontekijöitä. Lisäksi kustannusten alenemisen etuja voi seurata sopimuksista, jotka mahdollistavat tuotannon suunnittelun parantamisen, varastojen tarpeen vähenemisen ja kapasiteetin käyttöasteen tehostamisen.
4. Laadulliset tehokkuusedut. Esimerkiksi yhteiset tuotantosopimukset saattavat nopeuttaa uusien tai entistä parempien tuotteiden tai palveluiden saattamista markkinoille, tai alentaa markkinoille saattamisen kustannuksia. Toisaalta tällöin on merkittävä asema niillä

tarjousten vertailuperusteilla, joita tarjouskilpailuissa sovelletaan. Toisin sanoen laatutekijät voivat nousta keskeiseen asemaan, kun julkisissa hankinnoissa käytetään valintaperusteena kokonaistaloudellista edullisuutta. Oleellista on tällöinkin se, onko hankintayksikkö määritellyt kiinteän laatutason, vai tähtääkö se perustasoa korkeampaan laatuun. Myös toimitusaika voi olla keskeinen tehokkuusetujen lähde.

5. Riskien jakaminen. Tarjouksen kohde voi olla sellainen, että siihen sisältyy siinä määrin merkittäviä riskitekijöitä, etteivät pienyritykset yksin olisi valmiita kantamaan niitä. Tällaisissa olosuhteissa yhteistarjous voi puoltaa paikkaansa sillä perusteella, että se mahdollistaa pienyrityksille riskien jakamisen. Yhteistarjous voi olla sallittu myös sillä perusteella, että yritykset pystyvät tällä tavoin tekemään edullisemman tarjouksen, koska niiden ei tarvitse varautua mittavien riskien kantamiseen. (Voutilainen & Määttä 2023.)

## 2.5 Teorian yhteenveto

Palveluja voidaan tuottaa monella eri mallilla. Kunta-alalla sopimusmalleja valitaan muun muassa hankinnan kriittisyys ja hankintalainsäädäntö huomioiden. Palveluiden tuottamisessa on entistä tärkeämpää, millä perusteella niiden järjestämistä ja tuottamista ohjataan sekä koordinoidaan. Tulosjohtamisesta on tullut oikeudellisen ohjaamisen ohella tärkeä palvelujenjärjestämisestä tyypillisesti vastaavaan viranhaltijaan kohdistuvan ohjauksen ja valvonnan muoto. Viranhaltijan virantoimitusvelvollisuuteen kuuluu, että hän hoitaa toimivaltaansa kuuluvat tehtävät lain edellyttämällä tavalla. (L 410/2015; Sallinen 2015.)

Palvelun laadun johtaminen muistuttaa kuitenkin aluksen päällikön tehtävää; vastuu on joka tilanteessa virallisesti oltava jollakulla palvelun järjestävässä organisaatiossa, joskin toimeenpanon ja laadunvaalinnan on oltava hajautettua.

Keskeisimpiä palvelunjärjestäjän hallittavia asiakokonaisuuksia ovat ulkoisten ja sisäisten resurssien hallinta, syyt palvelumuotoilun tarpeelle, organisaation valveutuneisuus laatuajatteluun sekä riittävän pitkälle vakioidut prosessit. Monituottajamallin peruskysymys julkisen toimijan hallinnoiman palvelujärjestelmän näkökulmasta on sen laatu ja tuottavuus tilaajan, tuottajan sekä asiakkaan näkökulmista.

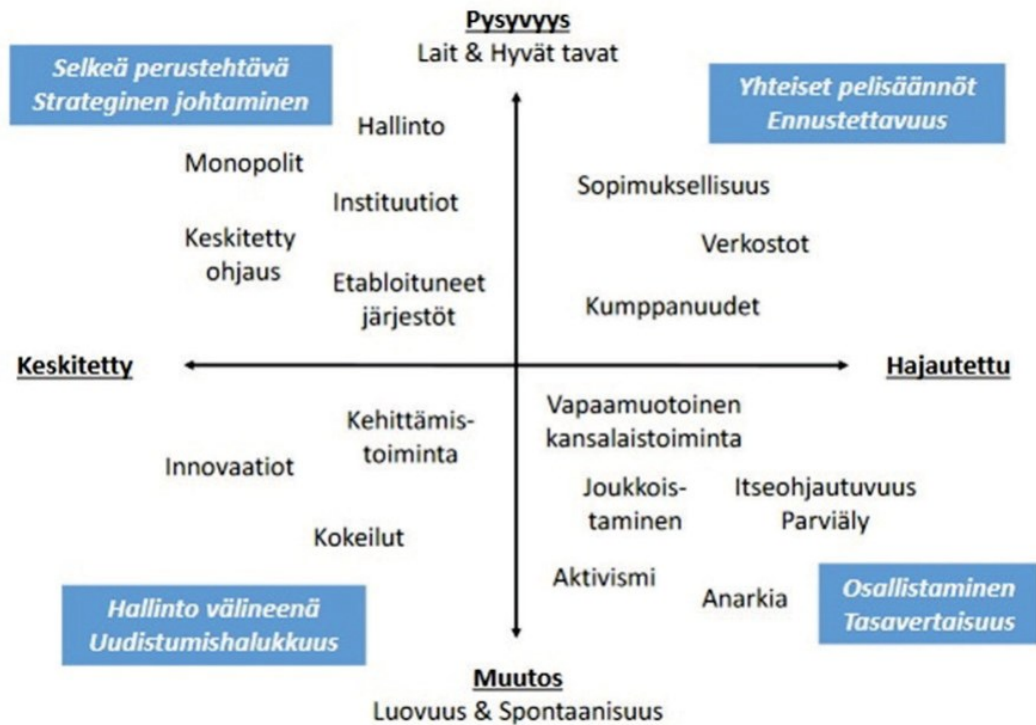
### 2.5.1 Kunnallinen palvelunjärjestämisen laatu monituottajamallissa tilaajan näkökulmasta

Vaihtelevista kumppanuuksien sopimussuhteista voi muodostua pitkällä aikavälillä yhdessä oppimisen ja vuorovaikutuksen kautta enemmän arvoa kuin alun perin olisi ollut tarkoitus. Tämä kumppanuus on kuitenkin pääsääntöisesti kilpailutuksen yhteydessä säännöllisesti katkolla. Muut ulkopuoliset tekijät kuten politiikan muutokset ja toimintaympäristön muutokset voivat aiheuttaa muutoksia.

Kunta-alaa koskevat suuremmissa määrin niin sanotun markkinatestin tulokset, eli mikäli yksityinen sektori voi tuottaa palveluja, siihen on annettava mahdollisuus. Hankintalaki mahdollistaa tarjousyhteistyön joissakin määrin. Tämän seurauksena on myös mahdollista tehdä perinteisistä tilauksista poikkeavia innovoivia ratkaisuja.

Nykyaikana, jolloin uutta tietoa on mahdollista luoda keräämällä dataa useasta lähteestä ja jallostamalla sitä, on osattava keskittyä oikeisiin toimenpiteisiin. Palvelun tuottaja voi käyttää hyväkseen muun muassa dataa, tiedonvaihtoa, tahtotilaa kehittämiseen sekä kannattavuuden parantamista lisäarvon tuottamiseen.

Kunnan on huomioitava kuvan 32 osoittamana toimintaympäristö, jolla on monenlaisia luonteita. Kunnan toiminta muodostuu asioista ja ketjuista, jotka koostuvat toimijoista, asioista, ilmiöistä ja intresseistä. Koska kunta toimii useamman yhteistyötahon muodostamassa arvoverkossa, kunnassa on tarpeen ymmärtää vaikutuspotentialinsa ympäristöönsä. Yhteistyötahot sijoittuvat aloillaan eri puolille asteikkoa, ja tästä johtuen päätöksenteko on etenevissä määrin monisyistä. Osa voidaan synkronoida osan ollessa itsenäisempiä. Kunta voi sanoa toimivan järjestäjänä useammalla toimialalla moninaisten yhteisöjen kera. Monitoimijamallissa eri sektoreiden organisaatiot ja eri asiakasryhmät ovat toivottavasti toistensa tukijoita.



Kuva 32. Toimintaympäristön ääripäät (Houhiala 2018, 145)

### 2.5.2 Kunnallinen palvelunjärjestämisen laatu monituottajamallissa asiakkaan näkökulmasta

Julkisten sektorin palveluntuotannolle on jatkuvasti ominaisempaa laatutietoisuus, joka perustuu aineettoman osaamisen, koko organisaation kasvun ja datan resursseihin. Kyse on palvelulogiikasta, jossa resursseja käytetään asiakaslähtöisesti. Palvelulogiikka ei ole yksittäinen malli, vaan ajan saatossa kertynyt organisaation ajattelun viitekehys, jossa on kaikki oleellinen perusteltavissa oleva sisältö. Palvelulogiikassa arvon luominen on kaiken keskiössä, mikä tapahtuu asiakas-lupausten kautta asiakkaiden ja organisaatioiden roolien määrittämisellä sekä resurssien kohdistamisella.

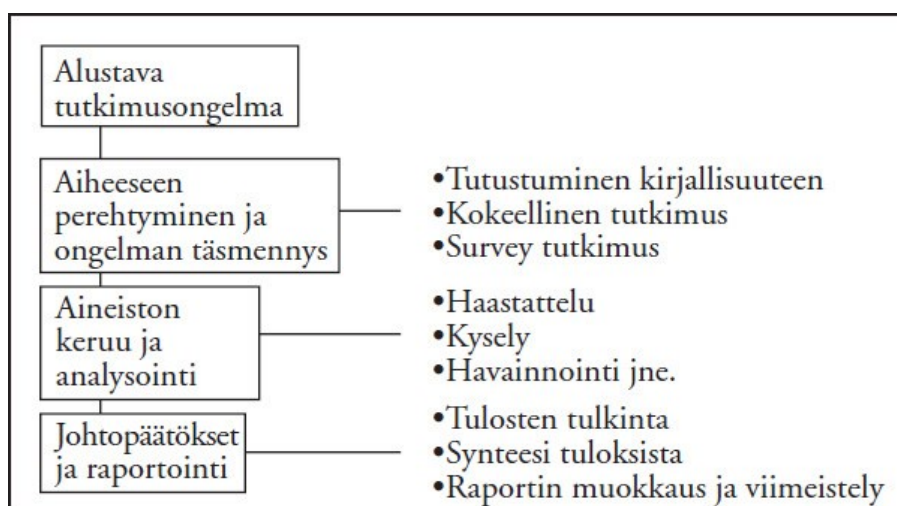
Palvelumuotoiluajatuksen soveltaminen on oleellista, koska kuntalainen on kunnan toiminnan kohde. Perusajatuksena on, että mikäli palvelu on hyödyllinen, käytettävä, johdonmukainen ja haluttava, palvelu on lähtökohtaisesti onnistunut. Loppukäyttäjien ja tuottajien osallistaminen kehittämissaiheissa raottaa mustan laatikon kantta. Yhteistoiminnalla saavutetaan varmemmin tarvittava laatutaso, joka on samalla resurssitehokas.

Sekä organisaation työyhteisön että ulkopuolisten tahojen vuorovaikutuksen toimivuus on oleellista sisäisesti tehokkaan ja ulkoisesti vaikuttavan toiminnan kannalta. Mitä enemmän loppukäyttäjä osallistuu palvelun kehittämiseen sekä mitä enemmän hän kokee vaikutusmahdollisuuksia jatkuvan palautteen kautta ja hän niistä saa viestinnän kautta vahvistuksen, sitä korkeammaksi laatukokemus nousee. Koettu palautteen myötävaikutus palveluun parantaa laatukokemusta.

Teoriaviitekehuksesta on löydettävissä jokaisessa palvelun järjestämisen vaiheessa huomioon otettavia näkökulmia laatuun. Kaikkien palvelunjärjestämiseen liittyvien päätösten pitäisi periaatteessa perustua kuntalaisen hyvinvoinnin ja elinvoiman lisäämiseen. Palvelumuotoilu- ja palvelukeskeisen logiikan tutkimuksessa on tunnistettu yleistettäviä periaatteita laadun parantamiseksi, joskin periaatteet ovat tapauskohtaisia niiden laadun arvoketjujen ollessa keskinäisriippuvuudessa sekä palvelutapahtumakohtaisia.

### 3 Tutkimusstrategia ja -menetelmät

Tutkimusstrategialla tarkoitetaan valintoja, joiden perusteella tutkimus toteutetaan. Tutkimusstrategiat voidaan jakaa teoreettiseen ja empiiriseen tutkimukseen. Teoreettinen tutkimus koostuu käsitteellisistä malleista ja rakenteista. Empiirinen eli havainnointiin perustuva tutkimus on monivaiheinen kokonaisuus. Kaikki alkaa tutkimusongelmasta eli siitä, mitä halutaan selvittää. Se vaikuttaa myös, millaista aineistoa on tarpeen hankkia ja millaisin menetelmin se hankitaan. Tutkimusongelma voi olla peräisin kiinnostuksen aiheesta, joka on muodostunut esimerkiksi kirjallisuuden, käytännön kokemusten ja alueen asiantuntijoiden saattelemana. Tutkimuksen eri vaiheet ovat keskinäisessä riippuvuussuhteessa. Vaikka kokonaisuutta on vaikea kuvata yleispätevästi, on mahdollista nimetä joukko vaiheita, jotka esiintyvät lähes kaikissa tutkimuksissa kuvan 33 mallisesti. Teoreettinen viitekehys on alusta, jonka avulla empiirinen tutkimus sidotaan osaksi tieteellistä tutkittua tietoa. (Hirsjärvi & Hurme 2022.)



Kuva 33. Empiirisen tutkimuksen yleiset vaiheet (Hirsjärvi & Hurme 2022)

Hirsjärven, Remeksen ja Sajavaaran mukaan laadullinen tutkimus on empiirisen tutkimuksen menetelmäsuuntaus. Sen piirteenä on kokonaisvaltainen tiedonhankinta, jossa ihminen on tiedonkeruun instrumenttina, aineistoa kerätessä tutkittavien näkökulmat tuodaan esille ja aineistoa analysoidaan induktiivisesti eli aineistolähtöisesti. Induktiivinen prosessi etenee yksityisestä yleiseen. Useampi samanaikainen muuttuja vaikuttaa lopputulokseen. Se on kontekstisidonnainen; teorioita ja säännönmukaisuuksia kehitellään kokonaisuuden ymmärtämisessä. Päinvastaisessa kvantitatiivisessa tutkimuksessa käytettävässä deduktiivisessä prosessissa tehdään yleisestä

säännöstä yksittäistapausta koskevia johtopäätöksiä. Abduktiivinen päättelymenetelmä perustuu teorian lähtöolettamuksiin, joita pyritään todentamaan tutkimusaineistolla; se on induktiivisen ja deduktiivisen prosessin yhdistelmä. Laadullisessa tutkimuksessa on yleensä tiettyjä ominaispiirteitä kuten strukturoimattoman ja luonnollisen aineiston suosiminen, keskittyminen toimintaan, asianosaisten omien merkitysten ja tulkintojen korostaminen, tutkijan paikan reflektointi sekä analyysivetoisuus. Tarkkuus ja luotettavuus saavutetaan varmentamalla, esimerkiksi triangulaatiomenetelmällä. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009; Hirsjärvi & Hurme 2022)

Eskola ja Suoranta pelkistävät laadullisen tutkimuksen olevan karkeasti ottaen aineiston muodon kuvaamista. Kyse on empiirisen ilmiön tutkimisesta, jossa korostetaan kohdeilmiön käsitteellistäminen. Laadullisessa tutkimuksessa tutkija pyrkii kuvaamaan jotakin tapahtumaa sekä ymmärtämään ja tulkitsemaan ilmiötä. Tutkimuskohteen ollessa toimintaa, on tavoitteena ilmiön ymmärtäminen ja tutkittavien näkökulman esilletuominen. Tutkimus on laadullinen silloin, kun suurin osa aineistosta muodostuu asiakkaan näkemyksistä tutkittavaan asiaan sekä tutkijan ja asiakkaan välisenä vuorovaikutuksessa syntyneestä tulkinnasta tapahtuneeseen ilmiöön. (Eskola & Suoranta 1998.)

Tutkimusstrategia on synonyymi tutkimustyyppille. Erilaisia tutkimustyyppejä ovat esimerkiksi sisällönanalyysi, tapaustutkimus, ankkuroitu teoria, toimintatutkimus ja keskustelututkimus. Kvalitatiivisen aineiston analyysissä tavallinen menettelytapa on aineiston analysoiminen samanaikaisesti aineiston keruun, tulkinnan ja raportoinnin kanssa. Tutkimusstrategiasta riippumatta analysoinnin ja tulosten esittämisen keinona voidaan käyttää kolmea päätapaa: tekstiä, numeroita ja kuvia. Yleisimmät analyysin tapahtumia kuvaavat toimintotyyppit ovat laskeminen, asteikointi, teemoittelu, alaryhmien analysointi (ääriryhmät, poikkeavat tapaukset, tyyppit), kehityskulun analyysi ja metaforien käyttö. (Hirsjärvi & Hurme 2022.)

### 3.1 Tutkimuskohde

Tutkimuskohteet ovat Mänttä-Vilppulan kaupungin ja Iin kunnan organisaatioiden tietyt tulosityksiköt sekä niiden henkilöstö. Verrokkina käytettiin kahta hyvinvointialuetta (Pirkanmaan HVA Pirha ja Pohjois-Pohjanmaan HVA Pohde) peruskuntia vastaavissa toiminnoissa. Toimialoissa keskitytään niihin, joissa on eniten tilaaja-tuottajamallin mukaisia palvelun järjestämismalleja ja asiakasvuorovaikutuksia. Tässä tutkimuksessa ne ovat pääosin ateria- ja puhtauspalveluita.



Tutkimusongelmana on selvittää, miten monituottajamallilla tuotettavien palvelujen laatua voidaan arvioida ja miten laatu näkökulmat voidaan määritellä, koska se on vaikeaa. Tavoitteena on toisin sanoen selvittää, miten palvelun laadun käsite tulkitaan eri palvelun osapuolien eli järjestäjän (tilaajan), mahdollisen ulkopuolisen toimittajan ja asiakkaan (kuntalaisen) näkökulmista. Työn tarkoitus on palvelunjärjestäjän systeemikäsityksen luominen laadun osa-alueille tilaajan, tuottajan ja asiakkaan näkökulmista. Kunnan on tilaajana tiedettävä, miten sen asettamat laatuvaatimukset ovat yhteneviä asiakkaan eli kuntalaisen ja mahdollisen ulkopuolisen palveluntarjoajan näkemysten kanssa.

Tutkimuskysymykset ovat:

1. Miten tilaaja asettaa palveluille laatuvaatimuksia (määritelmät ja mittarit). Ovatko ne kirjattuina kilpailutusasiakirjoihin?
2. Millaisena asiakas kokee eri palveluntuottajien tuotteet ja palveluiden laadun?
3. Millaisia asioita on huomioitava palveluiden hankinnassa kokonaisvaltaisen laatuksityksen suhteen eri näkökulmista?

### 3.2 Tutkimusstrategia ja -ote

Tutkimuksen lähestymistapa viittaa siihen, onko tutkimus laadullinen, määrällinen, empiirinen vai ei-empiirinen. Tutkimusote kertoo, millainen tutkimus on. Laadullinen tutkimusote suosii ihmistä tiedonkeruussa. Tutkimuksen kohteina ovat muut ihmiset, heidän inhimillinen kokemusmaailmansa ja sen kautta muodostuneet käsitykset ja tulkinnat. Tutkijan ja tutkittavan välillä on vuorovaikutusta. (Puusa & Juuti 2020.)

Tässä tutkimuksessa on kyse empiirisestä laadullisesta tapaustutkimuksesta, koska suurin osa aineistosta muodostuu palvelunjärjestäjien näkemyksistä tutkittavaan asiaan. Tutkimustyyppinä on tapaustutkimus, koska tutkimuksessa perehdytään syvällisesti ainoastaan muutamaan kohteeseen ja monituottajuuteen ilmiönä. Tutkimusongelma perustuu arkipäiväiseen haasteeseen ja tutkimuskysymyksiä on mahdoton selvittää puhtaasti tilastollisesti. Aineiston keruu tapahtuu asiakirja-analyysiin ja haastattelemalla asianosaisia.

Analyyssimenetelmä on tässä tutkimuksessa aineistopohjainen teema-analyysi, joka tarkoittaa aineistosta etsittäviä toistuvia piirteitä. Teemat voivat perustua teemahaastattelun pohjateemoissa, niitä voi tutkijan toimesta muodostua enemmän ja teemojen välille voi paljastua yhteyksiä. Tutkija tulkitsee haastateltavien sanomisia ja luokittelee eli koodaa ne teemoiksi. (Hirsjärvi & Hurme 2022.)

### 3.3 Tutkimus- ja kehittämismenetelmät

Tutkimusmenetelmillä viitataan erilaisiin konkreettisiin tapoihin kerätä aineistoa tutkimukseen. Menetelmät liittyvät aineiston hankintaan ja aineiston analyysimenetelmiin. Yksikään tutkimusmenetelmä ei voi tavoittaa ilmiön sekä määrällisiä että laadullisia ulottuvuuksia, mikä vaatisi esimerkiksi useamman menetelmän yhdistämistä. (Puusa & Juuti 2020.)

Ensimmäisenä tutkimusmenetelmänä on teemahaastattelu. Teemahaastattelussa tutkija lähestyy tutkittavaa aihetta ennalta tiedossa olevien teemojen kautta. Teemahaastattelu ottaa huomioon ja tuo tutkittavan äänen kuuluviin tutkittavasta ilmiöstä. Menetelmän ominaispiirteenä on, että tiedon keräämistä voi tarvittaessa suunnata joko tutkijan tai haastateltavan toimesta tutkimushaastattelutilanteessa tapahtuvassa vuorovaikutuksessa. Sanattomat viestit ja syvyyssuuntaiset jatkokysymykset mahdollistavat tarkentavat tulkinnat. (Hirsjärvi & Hurme 2022.)

Haastatteluissa on Hirsjärven ja Hurmeen (2022) tyyppillistä muun muassa

- haastateltavan merkityksellisyyttä korostava asetelma
- ennakolta arvaamattomat ja muutenkin monitahoiset vastaukset
- laajemman asiakokonaisuuden huomioiminen
- vaikeiden aiheiden läpikäynti ja
- valmiiden vastausehtojen mahdollisesti rajaamien ajattelumallien välttäminen.

Teemahaastattelun rungon muodostavat tutkimuskysymyksistä koostetut teemat. Se ei rajoita haastattelukertojen määrää tai miten syvälle käsittelyssä edetään. Oleellisinta on, että yksityiskohtaisten kysymysten sijaan edetään keskeisten teemojen varassa. Teemahaastattelu huomioi, että tulkinnat asioista ja niille annetut merkitykset ovat keskeisiä. Teemahaastattelu on lähempänä strukturoimatonta kuin strukturoitua haastattelua. Teemahaastattelu on puolistrukturoitu

menetelmä, koska teema-alueet ovat yhtenevät. Teemahaastattelu ei ole kysymyksiltään tarkka, mutta se ei ole kahleeton kuten syvähaastattelu. Puolistrukturoidulle menetelmälle on tyypillistä, että jokin haastattelun ominaisuus on lukittu. (Hirsjärvi & Hurme 2022.) Tässä tutkimuksessa laajan teoriapohjan, haastateltavien lukumäärään sekä työn rajauksen vuoksi puolistrukturoitu menetelmä on perusteltu.

Tämän tutkimuksen teemoja ovat:

1. Haastateltavan taustatietojen kartoitus ja yleinen osa. Tarkoituksena orientoituminen ja organisaation hallinnollisten järjestelyjen ja prosessijärjestelyjen näkökulmien ymmärrys. Teoriaperusta on kunnallishallinto, kuntastrategia ja yleinen etu.
2. Laadun olemus. Mistä lähtökohdista määritelmät annetaan? Kuinka niitä arvioidaan? Reflektointi tilaajan, toimittajan, asiakkaan ja näiden eri toteutusvaihtoehtojen yhdistelmistä. Teoriaperusta on palvelun laatu näkökulmat, segmentointi ja BSC.
3. Hankintaosaaminen, -ohjeistus ja -lainsäädäntö sekä niiden seuranta. Kuinka organisaatiossa huomioidaan reunaehdot ja miten ne huomioiden saadaan kolmikanta-ajattelulla optimaalinen yhdistelmä? Sopimushallinnan elinkaaren järjestäminen haastateltavien organisaatioissa. Teoriaperustana on hankintalaki ja julkinen toimija hankkijana.
4. Palvelujen tuottamisen periaatteet. Mitä tekijöitä tuotantotavassa on huomioitava? Kuinka niiden oman ja ulkopuolisen työn hallinta sujuu oleellisten laatuun vaikuttavien tekijöiden osalta? Teoriaperusta on kunnan asema toimintaympäristössä, kuntayhtiöt, kuntastrategia, Lean ja ulkoisten resurssien johtaminen.
5. Prosessien suunnittelu ja Lean-ajattelu. Kuinka elinkeinoelämän toimintamallit näkyvät julkisella sektorilla? Teoriaperusta on Lean, palvelumuotoilu ja monituottajamalli.
6. Asiakaskokemus. Kuinka eri palveluntuottajien laatu koetaan? Miten asiakkuuspolut rakennetaan ja miten lisäarvo järkeillään? Teoriaperusta on asiakaskokemuspolku ja palvelun laatu näkökulmat.

Toisena tutkimusmenetelmänä on dokumenttianalyysi, jossa tutustutaan haastateltujen työnantajien hankintatoimessa käyttämiin asiakirjoihin. Tutkimusmenetelmän teoria perustuu kirjallisuuskatsauksen teoriaan. Kirjallisuuskatsaus on monimenetelmällinen ja analyyttinen tutkimustapa, joka sisältää järjestelmällisen hakuprosessin, valikoinnin, kriittisen arvioinnin, tietojen ver-

tailun sekä yhdistämisen uuden tiedon tuottamiseksi. Tavoitteena on esimerkiksi käytäntöjen ohjaaminen, ohjeistaminen, suositusten rakentaminen tai erilaisten työkalujen löytäminen. Kirjallisuuskatsauksen sisältöanalyysissä on perusteltua olla vain ne asiakirjat analyysin kohteena, joiden avulla pystyy vastaamaan tutkimuskysymyksiin ja vain niiltä osin kuin ne käsittelevät tutkimuskysymyksessä määritettyjä asioita. Sisältöanalyysi koostuu kolmesta vaiheesta. Nämä ovat analyysin valmistelu, organisointi ja raportointi. Aluksi asiakirjat järjestetään siten, että niitä voi tutkia. Toisessa vaiheessa aineisto luetaan ja siitä tehdään induktiivinen analyysi. Kolmannessa vaiheessa analyysi ja tulokset kuvataan raportoinnissa. (Vilkkä 2023.)

Koska tutkimusosioon liittyy useampi organisaatio, on kolmannessa tutkimusmenetelmässä luontevaa hyödyntää niiden kokemukseräistä tietoa tutkimuksen tuloksen parantamiseksi. Kyseessä on benchmarking-menetelmä, joka on järjestelmällinen prosessi. Sillä mitataan ja analysoidaan tuotteita, palveluja ja prosesseja. Suorituskykyä verrataan valittuun kohteeseen, ja opittua käytetään hyödyksi oman toiminnan kehittämiseen. Prosessi alkaa tyypillisesti itsearvioinnilla, joka tukee organisaation kehittämistarpeiden ja kehittämisvalmiuksien selvittämistä järjestelmällisellä ja osallistavalla tavalla. Itsearvioinnilla saadaan selville, mitä on kehitettävä, mistä organisaatiossa ollaan samaa tai eri mieltä ja mihin henkilöstö on valmiiksi sitoutunut. Tutkimuksen perusteella suunnitellaan varsinainen benchmarking-kehitysprojekti. Benchmarking on kehittämistä oppimalla, mutta ei opettamista. (Tuominen 2021.)

### 3.4 Luotettavuuden hallinta

Haastattelussa käytettävän aineiston luotettavuus on riippuvainen aineiston laadusta. Laatua arvioidaan reliabiliudella eli sillä, saadaanko useammalla tutkimuskerralla, haastattelulla tai menetelmällä sama tulos. Validius kertoo yleistettävyydestä eli siitä, tulkitaanko käsitteitä eri tutkijoiden ja haastateltavien välillä yhtenevästi. Reliabelius ja validius voivat ilmentyä eri tavoin kvalitatiivisissa menetelmissä. Tutkijan on täten mietittävä koko tutkimuksen ajan, miten hän toimii luokitellessaan käsitteitä ja analysointimenetelmiä ollen tietoinen siitä, että hänen tulkintansa ja haastateltavan vuorovaikutus ovat tekijöitä koko prosessin ajan. Vaikka toinen tutkija päätyy samalla aineistolla eri tulokseen, oma lopputulos on silti pystyttävä perustelemaan. (Hirsjärvi & Hurme 2022.) Laadullisissa tutkimuksissa tutkija on luotettavuuden kriteeri, minkä vuoksi luotettavuusarvio koskee koko tutkimusprosessia (Eskola & Suoranta 1998).

Onnistuneen tutkimuksen pilareita ovat muun muassa käytännön arkeen sovellettavissa olevat selvitykset, tahto teoreettiseen pohdintaan, intuitiivinen kokemus järkevyydestä ja useamman toiminnan tai kiinnostuksen yhteensovittaminen (konvergenssi). (Hirsjärvi & Hurme 2022.)

Triangulaatiolla tarkoitetaan erilaisten aineistojen, teorioiden ja/tai menetelmien käyttöä samassa tutkimuksessa ja se perustellaan sillä, että yksittäisellä tutkimusmenetelmällä on vaikea saada kattavaa kuvaa tutkimuskohteesta. Erilaisia triangulaatiokeinoja ovat:

- Aineistotriangulaatio: Tutkimuksessa yhdistellään useammanlaisia aineistoja keskenään.
- Teoriatrangiulaatio: Tutkimusaineistoa tulkitaan erilaisilla teorioilla.
- Tutkijatriangulaatio: Vaatii paljon kommunikaatiota havainnoista ja näkemyksistä useamman henkilön kanssa. On päästävä yksimielisyyteen kaikista tutkimukseen liittyvistä valinnoista.
- Menetelmätriangulaatio: Tutkimuskohdetta tutkitaan useilla eri aineistohankinta- ja tutkimusmenetelmillä. (Eskola & Suoranta 1998.)

Kvantitatiivisen ja kvalitatiivisen tutkimuksen yhdistelmää voidaan sanoa monistrategiseksi tutkimukseksi, mikä tarkoittaa useamman menetelmän käyttöä validiuden lisäämiseksi eli menetelmätriangulaatioksi. (Eskola & Suoranta 1998; Hirsjärvi & Hurme 2022.)

Tutkimuksen ollessa laadullinen sen luotettavuuden arviointi perustuu tutkijan ja tutkittavien yhteiseen ymmärrykseen. Validius muodostetaan triangulaation avulla, missä haastattelut ja tutkitut asiakirjat muodostavat lähtökohdat tutkimuksen luotettavuudelle.

Työssä käytettiin aineisto- ja teoriatrangiulaatioita. Reliaabeliuden ja validiuden arvioinnit ovat tässä tutkimuksessa luvussa 6.3.

## 4 Tutkimuksen toteutus

Tässä luvussa raportoidaan haastattelu- ja dokumenttikatsauksen kulusta sekä kyseisten aineistojen analyysistä.

### 4.1 Tutkimusprosessi ja -aineisto

Tutkimusongelmaa selvitetään haastattelututkimuksella. Toteutus tapahtuu tutustumalla kahden kunnan (Mänttä-Vilppula ja Ii) sekä kahden hyvinvointialueen (Pirkanmaan HVA Pirha ja Pohjois-Pohjanmaan HVA Pohde) palveluntarjontaan. Katsauksen pohjalta haastatellaan henkilöitä, jotka vastaavat mahdollisimman paljon erityyppisten palveluiden hankinnasta.

Aineistoanalyysissä käytetään tiivistys- ja tulkintamenetelmää haastattelun aikana sekä haastattelijan tulkintaa kyseisestä aineistosta. Tällä tavalla haastateltavalla on itsekorjaamisen mahdollisuus. Analyysi alkaa tavallisesti jo haastattelutilanteissa. Tutkijan omassa varsinaisessa analyysivaiheessa tapahtuu tiivistämistä, narratiivin etsintää ja tulkintaa tutkijan parhaaksi katsomallaan tavalla. Menetelmässä on spekulatiivisia piirteitä, koska tutkija tulkitsee merkityksiä, vaikka niitä ei ole suoraan litteroidussa tekstissä. Tutkija käytännössä laajentaa tulkintansa perusteella merkityksiä. Laadullisissa tutkimuksissa ei ole yhtä ainoa oikeaa analyysitapaa. (Hirsjärvi & Hurme 2022.)

Seuraavaksi aineisto puretaan osiksi. Tämän jälkeen aineisto kirjoitetaan puhtaaksi, siivotaan toistuvista osista, tiivistetään, luokitellaan ja tulkitaan. Tulkinta suoritetaan viipymättä haastattelujen jälkeen. Hirsjärven ja Hurmeen (2022) mukaan tämä on hyödyllistä, koska aineisto on edelleen inspiroiva ja lisätietojen kerääminen on helpompaa. Toisaalta myöhempi tarkastelu heidän mukaansa selkeyttää yksittäisten tulosten tarkastelua kokonaiskuvassa.

Haastatteluja tukevin asiakirja-analyysien tutkitaan, miten laatunäkökulmaa on tähän saakka huomioitu ja miten siitä on ohjeistettu. Käytännössä tämä tapahtuu samojen organisaatioiden, pääosin hankintaohjeissa ja kilpailutusasiakirjoissa, käyttämiin laatuksiteereihin tutustumalla, havainnoimalla sekä vertaamalla niitä ristiin haastattelutulosten kanssa. Näitä käytetään tutkimateriaaleina myös tulosten analysoinnissa sekä kehittämisehdotusten yhteenvedon laadinnassa.

Tutkimuksessa kirjallisen aineiston muodostavat benchmarking-kuntien kilpailuttamisasiakirjat, joita peilataan haastatteluissa saatuihin tietoihin. Osan aineistosta muodostavat Mänttä-Vilppulan kaupungin, Iin kunnan, Pirkanmaan hyvinvointialueen (Pirha) ja Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen (Pohde) palvelujen kilpailuttamisessa käytetyt laatuksiteerit ja niihin liittyvät dokumentit. Kilpailuttamisasiakirjoja ja sopimuksia käytetään vertailuaineistona tutkittaessa palvelunlaatuun ja sen arviointiin liittyviä näkökulmia asiakkaan kokemana. Organisaatioiden sisäisissä hankintaohjeissa määritellään, miten hankintalain ulkopuolelle sijoittuvat, kynnsarvon alittavat hankinnat (pienhankinnat) toteutetaan (Iin kunta 2022; Mänttä-Vilppulan kaupunki 2019; Pirkanmaan hyvinvointialue 2023; Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue 2022).

Palvelustrategiaa ja omistajaohjauksen tavoitteita käsitellään tässä työssä palvelumuotoilun metodologian ja julkishallinnon teorioiden kautta. Ne antavat työlle kehyksen ja tarkastelukulman, jonka avulla tutkimustuloksia käsitellään sekä pyritään muodostamaan asiakaslähtöiselle sopimusohjaukselle ja palvelujen kehittämislle raamit.

Toimintojen tuottavuuden, organisoiminnin ja tehokkuuden näkökulmaa avataan Lean-ajattelumallin kautta. Lean ja sen soveltaminen on yleistymässä yhdeksi menetelmäksi kuntien tehokkuusajattelun ja toimintojen virtaviivaistamisen keinona.

Kehittämissuhteen laadinta tapahtuu tulkitsemalla haastatteluja ja dokumentteja. Samalla vastataan tutkimuskysymyksiin. Tämä on perusteltua, sillä tutkimuksen molemmista ydinalueista, eli palveluiden järjestämisestä ja kunnallisesta toiminnasta, on kirjoitettu riittävässä määrin. Teoriaa ja aineistoja voidaan siis yhdistää lisättyä tutkijan omalla tulkinnalla monituottajuuden laatuksiteerityksen selvittämiseksi.

#### 4.2 Teemahaastatteluun osallistujat

Teemahaastatteluun osallistui yksitellen 11 henkilöä, jotka toimivat seuraavissa tehtävissä:

- aterian- ja puhtauspalvelujohtaja
- hallintojohtaja
- infrapalvelupäällikkö
- tilapalvelupäällikkö

- ateria- ja puhtauspalvelupäällikkö
- kiinteistöpalveluesimies
- ateriapalveluesimies
- siivouspalveluesimies
- kiinteistömestari
- palvelujohtaja
- toimitusjohtaja

Tutkija ja haastateltavat olivat samassa tilassa. Haastatteluiden keston mediaani oli noin puoli-toista tuntia ja ne toteutettiin kesäkuussa 2023.

Luotettavuuden lisäämiseksi tutkija käytti pääosin seuraavia keinoja:

- Kysymykset jättivät mahdollisimman paljon liikkumatilaa haastateltavan lähestymiskulmalle.
- Kysymykset soveltuivat kaikille haastatteluissa olleille palvelun järjestäjille, joskin kysyttävät asiat voivat teemahaastattelulle ominaisesti vaihdella.
- Haastateltavat olivat kiinnostuneita tutkimuksesta ja heillä oli riittävä ammattitaito.
- Aikataulu sovittiin haastateltavan mukaan ja valmistautumiseen oli reilusti aikaa.
- Haastateltaville kerrottiin etukäteen haastattelun merkitys ja sen oleminen osa YAMK-opinnäytetyötä. Heille kuvattiin teemat, haastattelun kulku ja säännöt sekä kiitettiin haastattelumahdollisuudesta.
- Teemarunko oli ennakkoon tutustuttavana.

#### 4.3 Haastattelukysymykset

Kysymykset muodostivat teemarungon. Sen tehtävänä oli puolistrukturoidusti varmistaa riittävän hyvin, että tutkijan ennakkoon oleellisina pitämät asiat nousivat esille. Rungon tehtävänä oli myös



varmistaa, ettei tutkija vaikuttanut liikaa vastauksiin. Teoreettiset käsitteet operationalisoitiin eli muutettiin kohderyhmän ymmärrykseen sopiviksi. Tutkimustulosten analysoinnissa kyseiset arki-kielen käsitteet abstraktoitiin eli muutettiin teoreettisiksi käsitteiksi. Kysymykset olivat luonteeltaan avoimia ja ylätasoinen teemarunko rakentui seuraavasti:

1. Taustatiedot ja yleinen osa

- a) Millaisia laillisia ja hallinnollisia asioita on huomioitava tuottaessasi palveluita? Onko lainsäädäntö selkeä?
- b) Miten erilaiset toimintamallit on määritelty työssäsi? Perustuvatko ne standardeihin?

2. Laadun olemus

- a) Miten tilaaja asettaa palveluille laatuvaatimuksia (määritelmät ja mittarit)?
- b) Miten laatu koetaan tilaajan, toimittajan ja asiakkaan näkökulmista? Mistä erot johtuvat?

3. Hankintaosaaminen, -ohjeistus ja -lainsäädäntö sekä sopimuksen seuranta

- a) Miten laatuseikat kirjataan dokumentteihin?
- b) Miten sopimuksen aikainen yhteistyö kuuluu hoitaa?

4. Palvelujen tuottamisen periaatteet

- a) Millä perusteilla tuotantotapa valitaan? Miten kuntastrategia vaikuttaa?
- b) Kuinka ulkopuolisen toimittajan työtä ohjataan? Miten oma- ja ostopalvelu arvioidaan?

5. Asiakaskokemus

- a) Millaisena asiakas kokee eri palveluntuottajien tuotteet ja palveluiden laadun? Miten asiakas saa lisäarvoa palvelusta?
- b) Millaisia asioita on huomioitava palveluiden hankinnassa kokonaisvaltaisen laatu- ja asiakas- kokemuksen suhteen eri näkökulmista?

## 6. Prosessien suunnittelu, Lean-ajattelu

- a) Miten tehokkuutta arvioidaan?
- b) Miten vuorovaikutteisuutta voi lisätä (muun muassa asiakaspolkujen suunnittelu ja sisäisten prosessien suunnittelu)?

Tarkentavia ennakkoon mietittyjä kysymyksiä oli 50 kappaletta, joita käytettiin täydentävinä lisäyksinä soveltuviin kohdissa, mikäli tutkija arvioi tietoa löytyvän. Kysymyksiä on liitteessä 2.

### 4.4 Haastattelukysymysten analysointiprosessi

Aineiston luokittelussa runkona oli teemahaastattelu. Sen rinnalle syntyi haastattelujen aikana ryhmittelyssä tarkempia luokkia, joihin haastattelun tuloksissa olevat alaluvut perustuvat. Tutkijalla oli ennen luokittelua teorian ja alaan liittyvän työkokemuksen perusteella käsitys siitä, minkälaisia luokkia periaatteessa pystyi syntymään.

Haastattelututkimuksen tulokset analysoitiin induktiivisesti eli valtaosin aineistokeskeisesti. Abduktiivistakin ajatteluprosessia todennäköisesti oli, sillä siihen vaikuttavat sekä aineistolähtöisyys että tutkimuksen laaja teoriaisuus. Haastattelut koostettiin yhdistelemällä ne yläkäsitteiden alle. Dokumenttianalyysi suoritettiin samassa yhteydessä. Tämän jälkeen niistä koostettiin käsitekartta, tiivistelmä ja kehitysehdotukset. Haastattelujen analysointi alkoi viipymättä viimeisen haastattelun jälkeen, koska haastatteluiden väliset yhteydet olivat tuoreeltaan muistissa. Haastatteluiden litteroinnit käytiin aluksi suoritusjärjestyksessä läpi, minkä aikana tutkijalle alkoi muodostumaan luokkia. Lopuksi haastattelut koostettiin teema-alueittain rakennettuihin luokkiin.

Tulosten luokkiin on koottu haastatteluissa esille nousseita asioita. Luokkia oli syytä luoda enemmän, koska ne selventävät palvelun laadun koostumista. Haastatteluissa pysyttiin aihepiirissä, eikä tutkimusongelmaan tai -kysymyksiin kuulumatonta ilmennyt. Lausuntoja tulkittiin kuitenkin ääneen lausuttujen asioiden lisäksi tutkijan käsityksen kautta. Luokkien rakentumista edellytti toisto ainakin kahden haastateltavan kesken; luokat tukevat toisiaan ja ovat sisällöltään säännömukaisia.

#### 4.5 Haastattelujen tulokset

Haastateltavien työhistoria oli monipuolinen. Kunta-alalla palveluita hankitaan monen käyttäjäryhmän tarpeisiin ja kaikista niistä löytyi tuloksia. Haastateltavien joukko koostui useamman toimialan ammattilaisesta ja heillä oli jokaisella vähintään noin 20 vuoden työkokemustausta. Yksittäisten henkilöiden työhistoriaa julkiselta sektorilta oli vaihteluvälillä 2–45 vuotta. Nykyiset työnantajat ovat Mänttä-Vilppulan kaupunki ja sen tytäryhteisöt, Iin kunta, Pirkanmaan hyvinvointialue (Pirha) sekä Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue (Pohde). Haastateltavat työskentelevät parhaillaan (tai heillä oli historiaa) seuraavilla aloilla: ateria- ja puhtauspalvelut, sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelut, yleis- ja henkilöstöhallinto, kunnallistekniikka sekä kiinteistöt ja rakentaminen (kira). Julkinen, kolmas ja yksityinen sektori olivat laajalti edustettuja työkokemuksissa. Tässä luvussa olevat lainaukset ovat haastateltavien siteerauksia.

Haastattelujen yhteenveto on koottu seuraavien otsikoiden alle.

##### 4.5.1 Hankintaosaaminen, -ohjeistus ja -lainsäädäntö sekä seuranta

Johtavien viranhaltijoiden vastuulla on tutkimuksen kohteina olevissa organisaatioissa sisäisen valvonnan suorittaminen. Valvontaa hankintoihin pitäisi tarkentaa enemmän, sillä niillä on tapana muodostua hallitsemattomiksi ilman seuranta. Hankintatehtävissä olevalla kuuluu olla tehtävännäimityksessä oleva koulutus, osaaminen ja perehdytys. Mikäli tilintarkastaja joutuu huomauttamaan epäselvyyksistä, prosessia on tarkasteltava viimeistään tässä vaiheessa ja tarkastuksessa ilmenneistä puutteista koituu helposti hallinnollisesti raskas. Sähköiset hankintajärjestelmät antavat karkeat suuntaviivat hankintailmoitusvaiheessa, jolloin merkittävät seikat tulevat automaattisesti tarkasteltaviksi.

Haastateltavien nykyisten ja entisten palvelusuhteiden organisaatioissa on vaihtelevasti kirjallisia ohjeita. Ristiriitaisuuksia oli havaittavissa lähinnä hankintaohjeen ja hallintosäännön välillä. Kaikki haastateltavista suorittivat hankintoja sivutoimisesti, ja täysipäiväinen hankintayksikkö tai -osaaja nähtiin tarpeelliseksi tutkituissa 10–130 miljoonan euron käyttötalousbudjettien tulosityksiköissä. Sopimukseen liittyvät vastuut on määritelty itse sopimuksissa. Yksityisen sektorin sopimuksissa on selkeät vastuut ja oikeuskäytänteet ovat muotoutuneet pääosin liike-elämän käytänteiden mu-

kaisiksi. Omassa sisäisessä toiminnassa vastuu on tekijöillä, ja keskustelua vastuualueista sekä toimintatavoista käydään vaihtelevasti, joskin sitä pitäisi lisätä. Kolmannen sektorin kanssa toimitaan samoin kuin yksityisen toimijan kanssa eli sopimusperiaatteella.

Lainsäädäntö on pääosin yksiselitteistä, joskin tietyissä osioissa, kuten laatuksiteerien suhteen, toivotaan selkeytystä hankintalakiin. Hankintalain tunteminen ei riitä, vaan käytännössä eritoten markkinaoikeuden päätöksiä on seurattava. Asiakas- ja potilasturvallisuuteen liittyvissä asioissa lait koettiin tarpeellisiksi. Toiminnan ohjaamiseen koettiin tosin erillisiä ohjeistuksia, koska laeilla ei ole tarkoituksenmukaista säätää liian tarkkoja asioita. Säätely koettiin järkeväksi resurssien ja verorahojen kohdentamisen vuoksi, mutta viranhaltijoille jää puntaroitavaksi järjestämisen panos-tuotossuhteen päättäminen. Erityistä lisäarvoa hankintojen toteuttamiseen on saatu, kun paikallisjärjestöt ovat osallistuneet hankintaohjeiden laadintaan. Sisäisten hankintaohjeiden kannattaa tarkentaa lainsäädäntöä, ja kuvailla oikeudet sekä hankintaprosessi riittävällä tarkkuudella. Liian raskaat hankintaprosessit ja tarkka ostopalveluiden sopimuksen sapluuna voivat johdattaa siihen, että ostoja tehdään ohjeen ohi, ja pahimmillaan sopimuksiakaan ei tehdä.

#### 4.5.2 Prosessien suunnittelu, Lean-ajattelu

Prosessit on kuvattu vaihtelevasti päätasojen ollessa yleisin. Operatiivisen tason käytännön palveluntuotannon ja -hankintojen kuvaukset löytyvät noin puolelta toimialoista. Ateria- ja puhtauspalveluissa ohjeet, reseptiikat, aikataulut ja päätösvaltaan liittyvät kirjaukset nopeuttavat varsinkin uusien työntekijöiden perehdyttämistä. GPDR-asetus on lisännyt tiettyjä henkilötietoihin liittyviä prosesseja. Tietojärjestelmäpuolella ohjelmisto palveluna -tyyppinen (SaaS) hankinta koettiin valtaosaan hankinnoista ylläpidon kannalta helpommaksi, eikä hallinnan menetys tunnu riskiarvioinnissa ylitsepääsemättömältä. Sähköisiin järjestelmiin liittyvä tietoturva (eheys, luotettavuus, saatavuus), esimerkiksi paperiversioiden säilyttäminen on edelleen oleellista erikoistilanteiden, kuten järjestelmätoimittajien vaihdosten, varalta. Prosessien suunnittelussa konseptointivaihe on tärkeä hankintaprosessin laadun osalta jatkossa. Kyseisessä vaiheessa määritellään yleensä fyysinen sijainti, ulkoiset puitteet, tuotevalikoima, hintaluokat, toiminta-ajat ja brändäys. Konseptointi vaatii harjaantumista.

Lean on käsitteenä tuntematon siinä mielessä, että siihen ei ole koulutauduttu. Tosiasiassa arjessa varsinkin resurssi- ja virtaustehokkuuksiin vaikutetaan, sillä tehtävät on mitoitettu (mikäli mahdollista) ja tunnuslukuja (kuten suoriteyksiköitä per aikayksikkö) on käytössä. Operatiivisen

tuottavuuden näkökulmasta suoritelaskentaa käytetään aina kun mahdollista, mutta eri yksiköitä on niiden kokoluokkiensa ja toimintojensa vuoksi mahdotonta vertailla suoraan. Suuren volyymin yksiköissä henkilökuntaa on suoritetta kohden enemmän ja eri palveluun liittyvien toimintojen erittelyn kautta yksikköhinnat ovat ainakin yksikön sisällä vertailukelpoisia. Hankintasuunnitelmien ja henkilöstömitoituksen kautta Leanin periaatteet toteutuvat huomaamatta. Suurten ja toistuvien tilausten osalta niiden tekotapa on määrätty ja yhdenmukaistettu toimipisteiden kesken. Virtaustehokkuutta harjoitetaan tavaratilauksissa siten, että toimitussopimuksiin niiden tavat ja rytmit on määritetty toimintoihin sopiviksi, ja sekalavoja vältetään purkamisen helpottamiseksi. Turhaa fyysistä liikkumista vältetään, mikäli toimintayksiköt ovat hajallaan.

Henkilöstöhallinnossa päällekkäisten toimintojen poisto, työketjujen lyhentäminen ja ad-hoc-toimintatavan käytön minimointi ovat suoraviivaistaneet ja vähentäneet virheitä tiedonkulussa. Toiminnanohjausjärjestelmät ovat pääsääntöisesti kaikkien toimialojen tiedostamia tehokkuuden ja tasalaatuisuuden parantamisessa, joskin käyttökokemuksen helppous vähentää niiden käyttöastetta. Palvelukuvaukset ovat lähes kaikilla käytössä sopimusta tarkentavana ja vähintään yhtä tärkeänä dokumenttina. Dokumentissa ainakin palvelun sisältö, tuotteistukset ja vaatimukset voidaan kuvata Leanin periaatteiden omaisesti:

”Palveluiden oleellisen sisällön toteutuminen on arvokkaampaa kuin maksimaalinen tehokkuus.”

Äkillisiin häiriötilanteisiin tavanomaisin toimintamalli on reaktiotyyppinen. Suuren vaihtelun palveluissa, kuten kunnossapidossa, priorisoidaan asiakasturvallisuus. Väliaikaisvarastot ovat vähentyneet olemattomiin jokaiselta toimialalta, ja nopeisiin muutoksiin on puututtava tapauskohtaisesti, usein ulkoisiin toimittajiin nojaten. Toimittajilta vaaditaan päivittäistavaroissa ja raaka-aineissa korvaavuudet. Hetkittäisiä prosessien notkahtamisia tapahtuu sijaistamistapauksissa, joihin on harvoin riittävästi järjestelyvara. Tämän seuraukseni työnjohto on tavallisin lisäresurssi. Toimitusketjut ovat digitalisaation myötä niin nopeita, että inhimillisiin virheisiin, kuten näppäilyvirheisiin, ei toimittajakaan välttämättä tee korjauksia.

Pahin tilanne on toimittajan konkurssi, johon voi varautua liiketoiminnan rekisteritietoihin tutustumalla. Rekistereistä on syytä tarkastaa myös maksujen tilat verojen, sosiaaliturvan sekä palkan osilta. Turvallisuusseikoista ainakin rakennusten kuorisuojuukseen kuten kulunvalvontaan ja avaintenhallintaan liittyvät seikat on oltava aktiivisessa tarkkailussa, mikä nostaa resilienssiä ilki-vallan ja muiden epänormaalien tilanteiden varalta. Ostopalvelujen koko prosessi ja toimivalta

on kuvattava niin tarkasti kuin mahdollista, jotta epäjatkuvuuskohdat voidaan tunnistaa ja palveluntuotanto ei jää odottamaan liian korkean tason päätöstä.

#### 4.5.3 Palvelujen tuottamisen periaatteet

Kuntastrategian tulisi olla koko kunnan toimintaa ohjaava asiakirja, eli sen mukaan tuotetaan palveluja kuntalaisille. Strategian kuuluu olla jokaisen palveluntuotantoon osallistuvan tiedossa, ja johdon on varmistettava, että implementointi toimintaan tapahtuu. Henkilöstön osallistaminen muun muassa työnkuviansa suunnitteluun tuottaa usein kekseliäitä ratkaisuja. Strategiaan kannattaa kirjata toiminnanohjauksen kannalta riittävällä tarkkuudella esimerkiksi mitä ja millä perustein ostopalveluja hankitaan oman tuotannon sijasta sekä millaisia laatutekijöitä, ympäristötekijöitä tai työllistämiseen/kunnan vetovoimaisuuteen liittyviä tekijöitä huomioidaan. Vaihtoehtojen kartoitus ja niiden toteutuskelpoisuudet on kuitenkin syytä huomioida tapauskohtaisesti, sillä valtaosa toiminnosta sijoittuu kiinteisiin rakennuksiin, joihin voi liittyä käytännön muutostarpeita esimerkiksi tuotantolaitteisiin ja varastoihin. Muutokseen ryhdyttäessä sekä valmistelussa että päätöksenteossa haluttiin perinpohjaisia selvityksiä ja riskiarvoja, sillä pintapuolisesti selkeään muutokseenkin voi liittyä vääriä olettamuksia. Saavutettavan edun, työmäärän ja virheiden suhdetta on samoin hyvä pohtia.

Kunnalla, jolla on mahdollista tuottaa osa toiminnoista itse ja ostaa osa ulkoiselta toimittajalta, on mahdollisuus oman toiminnan jatkuvaan kehittämiseen. Tämän tyyppinen hybridituotanto pitää hereillä palveluntuottajia ja poliittisia päättäjiä. Mitä enemmän ulkoistetaan, sitä enemmän osaaminen siirtyy aikaisemmasta ydintoiminnasta tukitoimintoihin, kuten hankintoihin ja sopimustenhallintaan. Ymmärrys hinnoista, tuotteista ja markkinoista säilyy tilaajalla ajantasaisena.

”Mikäli kaikki on ulkoisen toimijan tuottamia palveluita, ajan saatossa hämärtyy tieto muun muassa hinnoista ja palvelun laatutekijöistä.”

Jotta viranhaltijoilla ja kuntapäätäjillä on mahdollisuus arvioida realistisesti tuotannon kokonaistaloudellisuutta vertailukohtien kautta, ulkoisille palveluntuottajille ei voi antaa määräävää asemaa, joka muodostuu tilaajan ollessa passiivinen. Kannustimet motivoivat ideaalitalanteessa molempia osapuolia. Vaikka pääsääntöisesti toimitaan sovitusti, mahdollisuudesta hinnanmuutokseen on hyvä sopia. Palkitseminen esimerkiksi toimintatavan tehostamisesta hyödyttää myös tilaajaa.

Kuntayhtiömalli (inhouse) on erityisen suotuisa tilanteessa, jossa ostamisen on oltava mahdollisimman helppoa, eli jossa kilpailutus olisi tarpeeton muutoin kuin lainsäädännön vuoksi. Inhouse-toimintamallin hyödyllisyys oli kahtia jakava haastateltavien kesken. Suurimmat hyödyt koettiin pienehköjen tilaajien kannalta siinä, että inhouse-yhtiöt hankkivat palvelunsa suurissa volyymeissä, jolloin hintataso muodostuu yleensä alemmaksi kuin yksittäisen hankintayksilön osalta. Omassa kilpailutuksessa on riskinä tarpeen ja hankittavan palvelun välisen mittasuhteen katoaminen työlään hankintaprosessin aikana. Tukipalveluiden ulkoa ostaminen välttää omat suorat henkilöstöön liittyvät taloudelliset ja työnohjaukselliset seikat, sekä tietojärjestelmien hankkimisen ja ylläpidon. Toisaalta ne koettiin keinotekoisina, sillä niiden mahdollisen heikon taloudenpidon ja vastuun välillä ei etenkään ole vahvoja seuraamuskäytänteitä. Inhouse-yhtiöt voivat vääristää kilpailua varsinkin silloin, jos ne toimivat samoilla markkinoilla yksityisen toimijan kanssa. Tällaisen estäminen vääristää hintoja ja pahimmassa tapauksessa voi johtaa jopa kartellien syntymään, varsinkin jos kunnan markkinoilla oleva yhtiö on ”määräävässä” asemassa eli riittävän suuri. Inhousen kautta hankittuihin palveluihin ja sovelluksiin ei välttämättä pääse vaikuttamaan millään tavalla, tai niihin ei saa suoraa käyttäjätukea. Ylipäätään keskittämismallissa ongelmien ja hyötyjen koettiin kertaantuvan.

Inhouse-yhtiön asioista päätösvalta on yhtiön hallituksella, jolloin kunnanvaltuustossa ei pystytä vaikuttamaan yhtiön toimintaan ja muuttamaan hallituksen päätösvaltaan kuuluvia asioita. Talouden jatkuvuuden suunnittelun koetaan olevan parempi kuin kunnallisella puolella, kun prosessit voi päättää itse ja ylijäämän käyttöön on enemmän määräysvaltaa. Omistajan tulisi kuitenkin käyttää tarvittaessa ohjausoikeuttaan, hyödyntää paikallistuntemuksen etuja ja asettaa yhtiöille realistisia tavoitteita, jolloin kuntalaisten ääntä saadaan kuuluville tämän kautta. Hallituksen ja toimitusjohtajan toivottiin muistavan, minkä vuoksi palvelua tuotetaan. Tähän voi käyttää esimerkiksi konserniohjetta. Konserniohjauksen tehokkuus koettiin haastateltujen johtajan asemassa olevien toimesta sitä heikommaksi, mitä vakiintuneempaa kyseessä olevan yhtiön toiminta on.

Talouden suunnittelussa selkeä palveluverkkosuunnitelma ja tavoitetila helpottavat palvelujen tuotannonohjausta. Yhteistyö poliittisten päättäjien ja valmistelijoiden välillä on tärkeää sekä koko epävirallisen että virallisen päätöksentekoprosessien ajan. Vaikutusvaltaa toivotaan ulotettavan riittävän alhaisille tasoille organisaatioissa muutoksia varten. Talousarvion seuraamisessa toivotaan, että koko päätöksenteko-organisaatiolla on uskallus reagoida poikkeamiin riittävän ajoissa, ymmärtää arvion luonne ja siihen vaikuttavat tekijät sekä halu ja kyky toteuttaa tarvitta-

vat muutokset. Jatkuvaa budjetointia ei pidetty varteenotettavana ilman kriisit kestäväää kassavara-  
rantoa. Suurimmat epävarmuustekijät budjetoinnissa ovat tällä hetkellä vallitseva raaka-aineiden  
ja tarvikkeiden hintavaihtelut sekä ennalta-arvaamattomat kalustorikot. Palvelunjärjestäjän en-  
nustettavuutta hankaloittaa päivittäistaloudessa tilanteet, joissa hinnoittelemattomia palveluita  
tuotetaan. Näiden osalta selkeät hyväksyntäketjut ja periaatteet palvelumaksuihin viemisestä on  
tarkennettava.

Pohdittaessa palveluiden toteuttamistapaa, yleisimpinä lähtökohtina taloudellisten ja toiminnal-  
listen lähtökohtien arviointiin käytettiin muun muassa seuraavia kysymyksiä; onko samanlaista  
palvelua tai toimintaa kilpailutettu aikaisemmin ja mikäli on, voiko tätä kautta arvioida kustan-  
nuslähteitä ja niiden suuruusluokkia? Tilastot toimivat vertailuaineistona ja kumppaniarviot arvi-  
oita vahvistavina tekijöinä. Muita oleellisia tekijöitä julkisen palvelunjärjestäjän näkökulmasta  
ovat muun muassa käyttäjäkunnan koon mittakaavaan asettaminen, erityisryhmien ja muiden  
haavoittuvissa asemassa olevien tarpeet ja tasa-arvo. Esimerkiksi ruuan laatu on erittäin tärkeässä  
asemassa lapsikäisille ja niille, joille kouluruoka on päivän ainoa lämmin  
ateria. Kasvuikäisille on muutenkin kehittymisen, keskittymisen ja jaksamisen kannalta edistävää,  
että ravitsemus on kunnossa. Ylipäätään erilaisten palveluiden yhdenvertainen käyttö on myös  
sosiaalinen dilemma.

#### 4.5.4 Kilpailuttamis- ja sopimusprosessien erityispiirteet

Kaikkien minimiehtojen on oltava selkeitä ja välittömästi todennettavissa. Hankintalain kolmen  
valintakriteerien (hinta, elinkaarikustannukset, hinta-laatusuhde) osilta asiakkaan kannalta ei ol-  
lut vaikutusta kuin sillä, miten se näkyy palvelusuoritteiden toteutusajassa. Tilaajan kannalta koti-  
maisuuksastetta voidaan linjata hinta-laatusuhteen kautta painotuksin. Elinkaarimalli toimii konei-  
den, laitteiden ja leasattujen kiinteistöihin ja rakentamiseen liittyvien hankkeiden yhteydessä.  
Minimikriteereiksi kilpailutuksessa tilaajan kannalta ovat lähes aina referenssit ja toimitusvar-  
muus. Hinnoittelussa yksittäisenä esimerkkinä kannattaa miettiä hankinnan riskien, epävarmuuk-  
sien ja hallittavuuden näkökulmista, onko yksikkö- vai hintaurakka optimein valinta kokonaislaa-  
dun kannalta. Haastateltavat selvittivät ennen kilpailutuksen aloittamista eri tavoin, mitkä tuot-  
teet ja palvelut olivat osoittautuneet toimiviksi. Epäviralliset tiedonvaihdot olivat selvästi yleisim-  
piä. Pienten yrittäjien huomiointi sopivilla kriteereillä oli yleinen tapa toimia. Riittävän laaja mark-  
kinakartoitus, potentiaalisten tarjoajien historia, liikevaihtovaatimuksen asettaminen tilauksen



laajuuden mukaan ja tarjoajien toimintamalleihin tutustuminen nostivat tilaajan kokemaa laatua kokonaisuutena.

Markkinatilanteessa, jossa käytännössä vain suurimmat toimittajat rajataan volyymin, henkilöstömäärän tai muuten liian raskaiden kilpailutusten kautta tarjoajaksi, laatua pidettiin heikkona sekä tilaajan että loppuasiakkaiden näkökulmasta. Pienemmät toimijat arvioitiin sekä hallinnollisesti että toiminnallisesti ketterimmiksi täydentämään lähestulkoon monopoliin verrattavissa asemassa olevia toimittajia. Mitä suuremmat toimittajat, sitä pienemmäksi tilaaja kokee käytännön vaikuttamismahdollisuutensa sopimusneuvotteluissa vastapuolella tyypillisesti olevan mahdollisuuden ammattimaiseen lakiapuun. Suuremmissa kilpailutuksissa lait ja ohjeet koetaan myös niin rajaavina, että tilaajan omia laatukriteerejä on vaikea hyödyntää.

Hyvinvointialueiden muodostuessa tulleet ja tulevat yhtiöittämisveloitteet ovat lisänneet haastateltavien mielestä koko valtakunnallisellakin tasolla byrokratian määrää ja luoneet liian suuria toimijoita. Maakunnissa on vaihtelevia malleja järjestämisen suhteen ja ne, jotka käyttävät myös pienempiä palveluntuottajia, arvostetaan korkeammiksi paikallisen elinvoimaisuuden, ekologisuuden ja kokonaisvaltaisen laadun näkökulmista.

Tekninen vuoropuhelu (esimerkiksi esittelyt) ennen kilpailutuksen aloittamista on eri hankintamuodossa yleinen tapa toimia. Hankinnoissa, jossa sama lopputuote tai palvelu voidaan toimittaa eri tavoin, vuoropuhelu koettiin varmimmaksi tavaksi lisätä tarjoajia sopivien kriteerien asettamisen kautta. Vuoropuhelun merkitys korostuu seudullisissa yhteishankinnoissa eri tilaajien tarpeiden yhteensovittamisessa. Sen sijaan neuvottelu- ja innovaatiomenettelyjä on käytetty harvakseltaan, mutta onnistuneesti esimerkiksi urheilupuiston rakentamisessa, josta tilaajalla ei ollut omakohtaista kokemusta. Kyseiset keinot ovat parhaimpia markkinatoimijoiden suunnitteluosaimiseen tukeutuviin hankkeisiin tai tilanteissa, joissa jonkinlainen esivalinta on tehty, mutta voittaja valitaan (neuvottelu- ja innovaatiomenettelyjen) jatkoneuvotteluissa.

Laatuvaatimuksia voidaan määrittää esimerkiksi siten, että niistä selviävät asiakaspalvelutilanteiden toimintatavat, reklamaatioprosessit, kalusto ja omavalvontasuunnitelmaehdot. Yhteneväiset toimintamallit ymmärrettiin tärkeinä tilaajan ja toimittajan välillä, joiden on oltava selvät viimeistään kilpailutuksen alkaessa. Mikäli on epäselvyyksiä, ei tarjouspyyntöä kannata julkaista ennen lisäselvittämistä. Haastavien urakoiden suunnittelussa ja tilaamisessa ehto siitä, että suunnittelija on fyysisesti paikalla esimerkiksi avajaisissa, on todettu nostavan motivoituneimpien tarjoajien laatua.

Sopimusteknisistä pykälistä hinnankorotusehdot (milloin ja millä periaatteella) olivat tärkein. Siinä missä yksityisellä sektorilla voi olla lyhyehkön aikavälin ja toimittajien valinta, julkinen sektori toimii pidemmällä jännteellä. Oleellista on myös se, että sopimuksessa ei voi olla kilpailutusasiakirjoista poikkeavia kirjauksia. Yleisehtoja kannattaa hyödyntää ja soveltaa. On aina suotuisampaa, mikäli kirjaukset ovat ymmärrettävissä ilman lakiasioiden erikoisosaamista:

”Oleellisia kirjattavia asioita ovat vastuut, laatupoikkeamiin liittyvät korvausvaateet, ilmoitusvelvollisuudet ja toimituksen häiriötilanteet.”

Oman täyden kontrollin, eli sopimuksella määräämisen, päätöksentekomalli oli haastateltavien mielestä toimivin julkisiin palveluihin. Tosin luottamus pohjaista yhteistyötä, johon sisältyy vuorovaikutteista kehittämistä, arvostettiin korkealle sujuvuuden kannalta. Riitatilanteissa paikallinen oikeuslaitos koettiin paremmaksi kuin toimittajan alueella oleva, joka voi olla eritoten suurten kilpailutusten yhteydessä toisessa maassakin. Negatiivisia kannustimia, kuten sakkomaksuja, on syytä soveltaa kriittisissä toiminnoissa kuten palkkahallinnossa, joille tilaajat kokivat suurimmat tarpeet sopimuksien toteuttamisen aikatauluihin liittyvissä asioissa. Liikkeenluovutuksien yhteydessä on veloitettu säilyttämään asialliset toimintamallit. Pitkäaikaisissa sopimuksissa lainsäädännön muutoksiin on hyvä varautua. Tärkeimmäksi yksittäiseksi laatumääreeksi koettiin yleisesti palvelukuvaukset.

Tilaaajan allekirjoittaja ja varsinainen yhteistyön aikainen henkilö eivät välttämättä ole samoja, joten tehtävänjako ja kunkin oikeudet on selvitettävä juridisistakin syistä ennakkoon. Myös asiakkaiden edustaja on syytä kirjata esimerkiksi palvelukuvaukseen, jotta tiedonkulun epäjatkuvuudelta vältytään. Sopimuksen aikaisen elinkaaren hallinta vaatii tilaajalta näin ollen selkeyttä sisäisissä toiminnoissaan ja kykyä reagoida oman edun mukaisesti.

#### 4.5.5 Julkisen ja yksityisen toimijan yhteneväisyydet ja eroavaisuudet

Samoina intresseinä nousivat esille kokemus siitä, että molemmat julkinen ja yksityinen toimija haluavat sekä kustannuksiltaan että laadultaan parhaan mahdollisen fyysisen tuotteen tai palveluntuottajan. Sen on mielellään tunnettava lainsäädännölliset ja kunnallishallinnolliset käytännöt. Sopimusajan toivotaan olevan riittävän pitkä, jotta osapuolet tietävät mihin sitoutuvat, ja seuranta kuuluu järjestää järkevällä tavalla. Tämä toimii myös palveluntuottajalle kannustimena.

Kunnan elinvoiman kannalta on parasta, mitä enemmän paikalliset toimittajat pystyvät tarjoamaan. Samalla ansio- ja yhteisöverotulot kasvavat. Sopimuksenaikainen kommunikointi ja muutosten sopiminen koettiin hieman sujuvammaksi paikallisesti.

Eroina on, että tilaaja haluaa luontaisesti hyvää halvalla. Riippumatta miten kilpailutus itsessään hoidetaan, molempien tilaajan ja toimittajan uskotaan toimivan sisäisesti hinnan ja laadun optimoiden. Yksityisten toimijoiden hallinnollisen helppouden ja kustannustehokkuuden välillä voi olla vaihtelevuutta riippuen siitä onko kunta tilaajana. Mitä vähemmän yksityisiä tuottajia on, sitä suuremmaksi koetaan riski hinnan perusteella käynnistyvään sopimusneuvotteluun. Julkinen toimija painottanee tasalaatua ja henkilökunnan säilyvyyttä kustannusten sijasta. Kustannuslaskenta ja -seuranta ovat kertaluokkaa tarkempaa yksityisellä puolella. Yksityiset toimijat pyrkivät differointiin ravitsemusalalla, ja kvartaalisopeuttaminen on yleistä. Sopimusten päättäminen on tavallisesti hankalampaa kuin yksityisellä sektorilla. Kilpailutus ja sopimuksen valmistelu ovat yleisesti hyvin vapaamuotoista verrattuna julkisiin hankintoihin, mikä suoraviivaistaa toimintaa.

#### 4.5.6 Arvoketjut

Arvoketjut ovat tämän tutkimuksen viitekehyksessä kaikkia niitä palvelun tuottajan toimintoja, joista on hyötyä loppuasiakkaalle. Arvoa mitataan lähinnä prosessikuvauksissa mainittujen perustoimintojen, tuotteiden ja palvelujen kautta, joiden ympärille arvoketju rakentuu. Esimerkiksi yksi arvoketju ulottuu periaatteessa raaka-aineista tuotteiden käyttämiseen ja palvelun kehittämiseen. Se vaihe, jolloin tuote tai palvelu tuottaa lisäarvoa asiakkaalle, on kuvaamatta kaikilla. Yleisimmän ajattelumallin voidaan tulkita olevan, että asiakasarvo tarkoittaa tilatun palvelun tai tuotteen olevan sitä, mitä on tilattu. Ilmeisin ristiriitatilanne syntyy, kun asiakkaalla on mielikuva tuotteesta, mutta todellisuus ei vastaa sitä. Eri sukupolvilla on eroja esimerkiksi tiettyihin sanoihin liittyvissä mielleyhtymissä.

Useampi esihenkilö koki henkilöstön olevan avainasemassa arvon muodostumisessa. Tämä on kuitenkin implisiittistä kokemusta kaikilla suoritusasoilla, mitä ei tiedosteta ilman, että työn merkitys tuodaan varta vasten julki. Merkitystä ei juurikaan ole sillä, onko palvelu tai suorite vaihdannaisuuteen perustuvasti näkyvä vai taustatoiminto.

BSC on yleinen työkalu prosessin kuvaamisen ja arvioinnin kannoilta; Tuotteen hinnan, laadun, tuotannon ja palautteen väliset virtaukset sisäistetään tehokkaammin. Tulokortit muodostetaan

henkilöstön kanssa tavoitteiden ja niiden mittareiden perusteella. Varsinkin ateriapalveluissa optimaalinen suoritus aika oli käytössä. Mitä enemmän palveluita tuotetaan itse, sitä paremmaksi henkilökunnan motivaatio on mitattu ja sen arvo koetaan tätä myötä korkeammaksi.

#### 4.5.7 Laadun käsite

Asiakkaan ja tilaajan koetun laadun määrittäminen on osoittautunut hankalaksi yhteensovittaa. Siinä missä osa asiakkaista reagoivat herkästi poikkeamiin, jotkut eivät huomaa niitä tai ilmoita niistä eteenpäin. Reagoivilla henkilöillä voi olla rajattu käyttö palveluun, jolloin kokonaiskuvaa ei ole muodostunut.

Tilaaaja ja suuremmassa organisaatiossa varsinkin toimialajohtajatase etäännyvät sangen helposti asiakas- ja tuottajarajapintojen ymmärryseroista, vaikka sopimuksen sisältö olisikin hallinnassa. Asiakastason raporttien seuraaminen on jalostettava keski johdolla ylimmän johdon tietoon organisaatioissa, joissa väliportaita on enemmän. Tilaajalla on taipumus olla turhankin kärsivällinen kaikenlaisissa poikkeamisissa. Varsinkin suurien toimittajien yhteydessä henkilökohtainen yhteys ylemmän tason toimihenkilöihin ja johtajiin koettiin ajoittain tilaajalle ongelmalliseksi, mikä heijastuu tyypillisesti myös loppukäyttäjään.

Yhteisiä standardeja käytetään laaja-alaisesti sikäli, kun niitä on olemassa. RYL (Rakentamisen yleiset laatuvaatimukset) on tyypillisin standardikokoelma kira- (kiinteistöt ja rakentaminen) ja yhdyskuntarakentamisen sektoreilla eli infrasektoreilla. Puhtauspalveluissa on työn tutkimuksen kautta saatuja suoritus aikoja, Insta 800 ja KiinteistöRYL -standardien mukaisia tehtäväkortteja, arviointeja sekä lomakkeita käytössä. Ateriapalveluissa noudatetaan valtion ravitsemusneuvottelukunnan julkaisemia ravitsemussuosituksia ja ruokasuosituksia. Ruokasuositukset on suunniteltu eri ikäryhmille, kuten koululaisille, ikääntyneille ja varhaiskasvatukseen. Ne ohjaavat ruokalista-suunnittelua ja niiden tulee toteutua ruokatuotannossa. Esimerkiksi perusopetuslaki (L 1998/628) määrittelee muun muassa, että kouluruoan on oltava suositusten mukaista:

“Valtakunnan tasolla on vaikea vertailla eri toimijoiden tuottamia ateriakokonaisuuksia, koska raaka-ainevalinnoilla on suuri merkitys ruoan laatutekijänä.”

Ei voida sanoa, että kaikkialla ateriat toteutuvat tietyllä standardilla. Yksityiset toimijat eivät välttämättä toimi samalla tavalla kuin julkiset, mistä aiheutunee laatuvaikutelmaeroja. Sosiaali- ja

terveyspuolilla on ammattietiikkaan liittyvät de facto -toimintatavat, joita oletetaan noudatettavan.

Laadun arvioinnissa omaan ja ostopalvelun käytetään laajalti samaa arvostelumenetelmää. Laadun mittaamista maakunnan mittakaavassa pidettiin hankalana palveluiden luonteen sekä niiden monitasoisten rakenteiden ja henkilöstömäärän vuoksi. Työnjohdollisesti aikaa kuluu kuitenkin käytännössä enemmän ostopalvelun laatutason arviointiin, vaikka molemmat halutaan ymmärtää yhtä tärkeinä valvomisen kannalta. Valvontakeinoina toimivat useimmiten yhteiset laadun tarkastuskäynnit, vaadittavat mittausraportit, yksipuoleiset palautteet ja haastattelut. Sähköisistä laadunseurantatyökaluista ovat vakiintuneet toimisto-ohjelmistot, pääasiassa taulukkolaskenta ja asiakkaille lähetettävät kyselyt. Jälkiarvioinnit on aliarvostettu työkalu, jolla voi lisätä hankintaosaamista huomattavasti.

Tyypillisiä ostopalvelun laatupoikkeamia ovat toimituksen epävarmuus, virheellinen toimitus, laskutusepäselvyys, ennakkoon sovitun aikataulun pettäminen tai paikalle tulemattomuus, asiakkaan kohtelu, tietosuojapuutteet ja dokumentaation erot työsuoritukseen. Näiden toteutumista, korjaamista ja enakoimista seurataan palaverissa. On myös eräitä laatupoikkeamia, joita ei voida hyväksyä, kuten allergioihin liittyvät virheet. Omissa palveluissa henkilökunnan kiertäminen toimipisteiden välillä lisää resilienssiä.

#### 4.5.8 Palvelun laadun parantaminen

Henkilökunnan merkitys nousi esille useammalta haastateltavalta, jonka osalta on keskeistä, että henkilöstö tulee toimeen kaikenlaisten ihmisten kanssa sekä kykenee kysymään, neuvomaan ja auttamaan. Henkilöillä on oltava kehityskelpoiset ja kohtuulliset vuorovaikutustaidot, mukaan lukien kirjalliset ja suulliset. Tavoitettavuus ja suullisten sopimusten kunnioittaminen ovat myös oleellinen osa työelämäkäyttäytymistä. Puutteet näkyvät usein valituksina ja asiakkaan näkökulmasta hitaana toimintana. Lisäksi puutteelliset kirjalliset taidot voivat aiheuttaa epäselviä tilanteita, jos henkilö ei kykene kommunikoimaan selkeästi. Tällöin asiakastyytyväisyys laskee. Muina työnjohdon arvostamina tapoina nousi täsmällinen toiminta ja vaitiolovelvoitteen muistaminen. Monikulttuurillisissa rakenteissa vaihtelevuutta on enemmän. Henkilökunnan kouluttaminen ja tarvittavien epävirallistenkin pätevyyksien osoittaminen tunnustettiin välttämättömänä.

Palveluntuottajan suoritteeseen on tehokkainta vaikuttaa ennen sopimuksen solmimista tai viimeistään ennen työn aloittamista aloituspalaverissa, kuten urakkaneuvottelussa, jossa seuranta ja mahdolliset selontekoa vaativat asiat selvennetään. Useampi haastateltava kertoi, miten voitannut tarjoaja ei ollut tutustunut dokumentaatioon riittävästi tai ymmärtänyt sitä. Suoritteen seuranta on tilaajan kannalta parhaimmillaan hyödyllistä. Esimerkiksi puhtauspalveluissa työtavat ovat kehittyneet siten, että tilaaja on saanut vaikutteita oman toiminnan tehostamiseen. Kira- ja infrasektoreilla uudis- ja korjausrakentamisen sekä ylläpidon menekit ovat oleellimmat mittarit ostopalvelun arvioinnissa.

Pitkän ajanjakson laatutason säilyttämisen kannalta säännölliset arviot, jatkuva poikkeamiin puuttuminen ja korjaamistoimien valvonta koettiin tärkeimpänä. Valvonta on kuitenkin tärkeystään huolimatta vähenemässä resurssien puutteen vuoksi, ja työsuorituksen vierestä seuraamista ei kyetä korvaamaan vielä dokumentein. Yhteinen laatujohtaminen tuottajan ja tilaajan välillä kuitenkin onnistuu, mikäli käsitteistö ja tavoite ovat yksiselitteisiä, seuranta on säännöllistä, mittaristo säilyy samana ja molemmilla on intressi laadun parantamiseen. Omassa tuotannossa työntekijöiden sitouttaminen on välttämätöntä, koska johto ei voi vastata kaikkien laadusta. Palvelun nykytilan kohentamista helpottaa selkeä tarpeiden analysointi ja pitkäjänteinen kehittämissuunnitelma. Palvelun laatua arvioitaessa on syytä muistaa, että vain palvelulla itsellään on arvo, eikä sitä saisi yhdistää kevein perustein esimerkiksi yhteisön identiteettiin.

#### 4.5.9 Asiakaskokemuksen huomiointi

Merkittävin tekijä käyttäjäkokemuksen kohentamisessa on henkilökohtainen kuuleminen. Tilannekohtaiset työkalut, kuten tarvekartoitus, ovat tärkeässä asemassa palvelun järjestämisessä. Kilpailutusvaiheessa hinta-laatusuhdetta käyttämällä on mahdollista saada loppukäyttäjän kokemusten kannalta parempaa laatua, mikäli tilaaja tietää tarpeet ja osaa kirjata näiden pohjalta kilpailutusmääritykset. Asiakkaan laatukokemusta pohdittaessa haasteelliseksi koettiin, miten laatu optimoidaan eli toisin sanoen ei tuoteta yli- tai alilaatua. Laatua painotettiin hintaan nähden haastattelujoukossa valtaosin; kustannussäästöllä hankinnassa haittavaikutukset lisääntyvät koko hankinnan elinkaaren ajan muun muassa laskeneena työtehona ja tyytyväisyytenä. Yksittäisille henkilöille ja kohtuullisen kokoisille ryhmille käytönaikainen tuki on järkevä huomioida hankinnassa tai lisäpalveluna. Voimakkain, syvällisimmin henkilökunnan asenteisiin vaikuttava tekijä on se, että perustehtävä on jokaiselle selvä.

Uudelleenkilpailutuksen aikana asiakkailta saatu palaute on merkityksellistä ja sitä käytetään hyödyksi. Tällä tarkoitetaan palautetta, jota olemme saaneet edellisen sopimuskauden aikana. Oman toiminnan ja myös kilpailutetun toiminnan aikaista palvelua pyritään kehittämään sopimusvaiheessa korjaamalla niissä havaittuja puutteita. Otannaltaan ja varmuudeltaan kehitysesitysten kannalta parhaaksi arvioitiin asiakaskysely tuotetuista palveluista. Kohderyhmä vaikuttaa epävarmuuksien arviointiin; esimerkiksi huoltajien kokemukset voivat vaikuttaa huollettaviin, koulukyselyissä voi olla suuri niin sanottu huvikseen vastaamisen mielekkyys, ja vanhuksilla voi olla yksinäisyyteen liittyviä negatiivisia vaikuttimia. Yksittäiset palautteet otetaan vastaan, mutta niiden tulkinnassa käytetään voimakkaasti subjektiivista arviota. Kuten muussakin palautteessa, vastaamisen aktiivisuus vaihtelee huomattavasti, ja jonkinlainen kannustin on hyvä kehittää.

”Yksi keino tiedon keräämiseen on edellyttää sopimuksessa tuottajan seuraavan ja raportoivan asiakaskokemusta.”

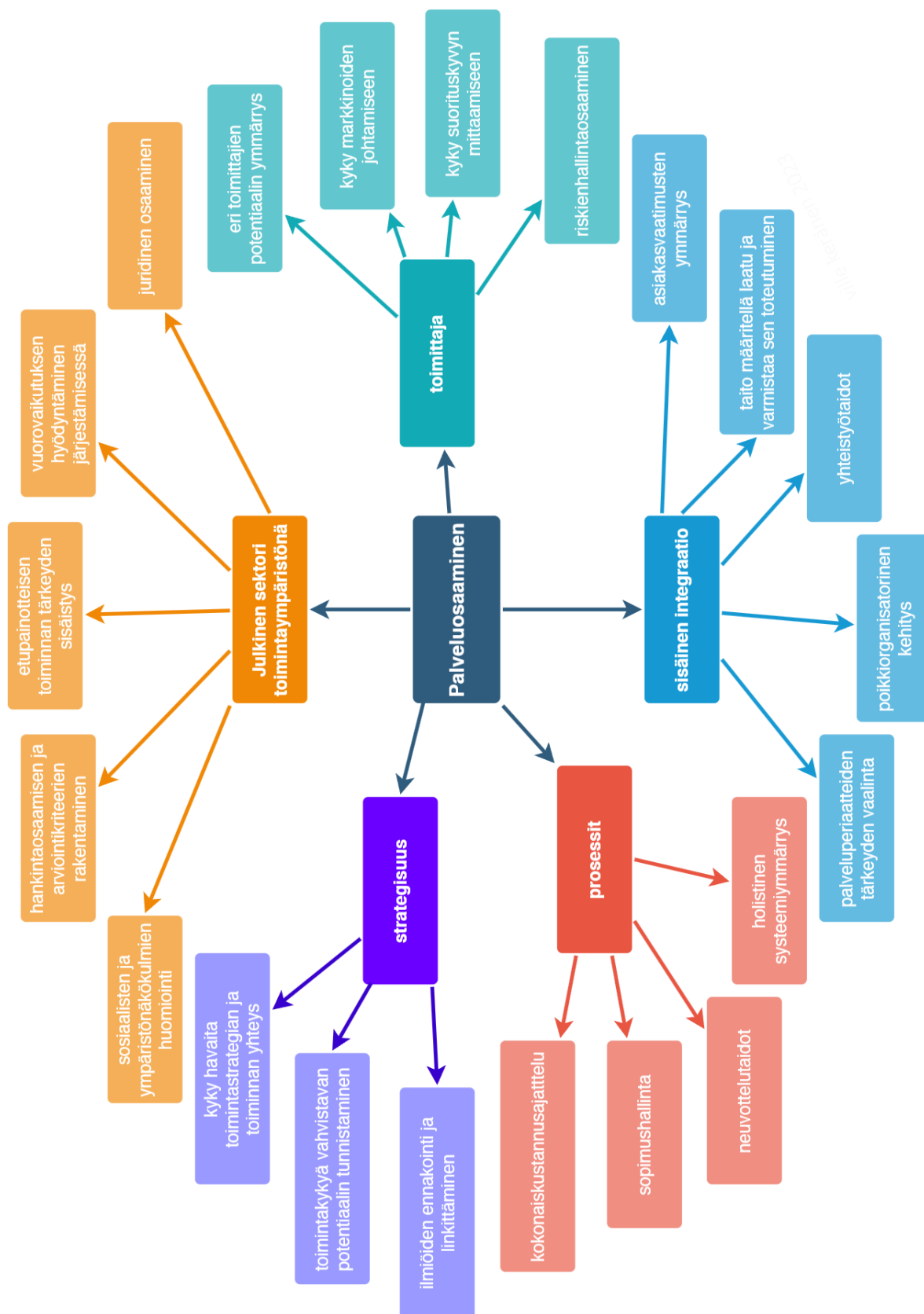
Asiakasrajapinnassa häiriötilanteilla on eri vakavuusasteita. Nämä jakaantuvat inhimillisistä kanssakäymisen ongelmista puutteelliseen erityisosaamiseen ja lopulta turvallisuutta vaarantaviin tilanteisiin, kuten henkilökohtaisen avun paikalle saapumattomuuteen. Suomen kieli on välttämättömyyden hallita riittävällä tasolla. Sote-palveluissa on tehtäviä, joissa palveluntuottajan työsuorituksessa on selkeä tehtävä, tai toisaalta tehtävä voi muuttua välillä hankalastikin ymmärrettävän asiakkaan mukaan. Tämä vaatii erityistä huomaavaisuutta. Vastuu on tavallisesti kirjattu palveluntuottajalle. Vastaavia tehtäviä on kuntienkin vastuulla olevissa tehtävissä, joissa korostuu henkilökohtainen asenne.

Haastateltavat olivat yksimielisesti sitä mieltä, että positiivisella viestinnällä voidaan vaikuttaa laatuvaikutelmaan. Vaikutus voi olla merkittävä, mikäli esimerkiksi tuotteet tai palvelut brändätään hyvin. Viestinnän järkevyyttä kannattaa puntaroida pienissäkin muutoksissa erityisesti, jos ne johtavat negatiivisiin assosiaatioihin, yksilön edusta päättämiseen määräysvaltaa rajoittavasti ja/tai muuttavasti tai epäluulon lisääntymiseen heijastevaikutuksena. Palautteeseen reagoiminen ja aktiivinen viestintä toimista ja niiden vaikutuksista koettiin tehokkaana keinona asiakkaiden kannalta ja tämä vähensi myös samankaltaisia yhteydenottoja. Toimenpiteenä palautteeseen voi olla esimerkiksi toiveruoan lisääminen listalle ja sen korostaminen. Toisaalta heikkoa laatua ei voi korvata loputtomiin, vaan se on lähinnä hetkellinen kokemuksen kohottaja. Vuorovaikutus ymmärrettiin myös laatukokemuksen tekijänä, kun julkinen sektori muuttui edustuksellisesta instituutiosta suoraan osallistavaan kanssakäymiseen.

#### 4.6 Tulosten analysointi ja tulkinta

Kuvassa 34 on koottuna teoriaviitekehyksen ja tutkimusaineiston yhteyksiä palveluosaamiseen. Käsittekartta avautuu viiden alakäsitteen haaraan eli julkiseen sektoriin, strategisuuteen, prosesseihin, sisäiseen integraatioon (oman toiminnan kehittämiseen) ja toimittajaan. Kuva selkeyttää oleellisia osaamisalueita tähän tutkimukseen perustuen.





Kuva 34. Palveluosaamisen käsittekartta

Alla olevien otsikkojen alla on kuvattu teorian ja aineiston yhteyksiä tiivistetysti. Kehitysehdotuksista löytyy jatkoanalyysijä ja -tulkintoja.

### **Hankintaosaaminen, -ohjeistus ja -lainsäädäntö, seuranta, kilpailuttaminen ja sopimukset**

Kilpailutusdokumenteissa ja haastatteluissa nousi esille kommunikaation tärkeys hankinnan koko elinkaaren ajalla, jonka hankintalaki myös mahdollistaa. Kun palvelun tuottajan ja tilaajan välillä on keskusteluyhteys, voidaan luottaa siihen, että yllättävistä ja mahdollisesti sopimuksen kattamattomista tilanteista löytyy molempia osapuolia tyydyttävä ratkaisu.

Haastateltavat sisäistivät kilpailutuksen merkityksen. Hankintaohjeissa on viitattu ylätasolla sovellettaviin periaatteisiin, mutta niiden tulkitseminen on hankkijoiden vastuulla. Hankintalain edellyttämän kilpailuttamisen hyöty on ajoittain epäselvä. Syynä on esimerkiksi, että toimittajat rajautuvat joko halutusti tai halutta kyvyttömiksi tarjouskilpailuun osallistumiseen. Tarjouskilpailuun osallistuminen ryhmittymänä sekä muiden yksiköiden voimavarojen käyttäminen hankinnan toteuttamisessa eivät olleet tutkimuksen kohteiden organisaatioissa käytettyjä työkaluja Pekkan ym. (2022) mukaisesti. Niiden hyödyntämisen hidaste lienee mahdollisten oikeustoimien välttämisen halu tai onnistuneiden referenssiprojektien näkymättömyys. Palvelumuotoiluprosessiin kyseisistä työkaluista olisi hyötyä niiden yhteistyötä lisäävien ominaisuuksien vuoksi.

### **Palvelujen tuottamisen periaatteet**

Kuntastrategian vaikutus järjestämistapoihin on ulottuvuudeltaan vaihtelevaa. Kuntastrategiassa on aiheellista varautua kaikkiin vaihtoehtoihin, sillä kunta on toimintaympäristönä osittain lakien ja osittain markkinatalouden säätelemä. Hankintalain, kilpailulain, hallintosäännön ja kuntastrategian yhteensovittaminen vaatii työtä. Strategian tulisi sisältää oleelliset periaatteet, joiden perusteella viranhaltijat voivat suorittaa valmistelua. Dokumenteissa on viitattu strategiin tavoitteisiin konkreettisella tasolla, mikä osoittaa aktiivisuutta asiakirjojen laatijoissa.

Pienemmät toimijat arvioitiin sekä hallinnollisesti että toiminnallisesti ketterimmiksi verrattuna valta-asemasta nauttiviin toimittajiin, mikä tukee Leanin asiakaspalveluprosessin laatutekijöiden teoriaa. Hankintojen jakamisen ja aluetalouden merkeissä tästä on hyötyä, joskin puhtaus- ja ateriapalveluissa virtaustehokkuutta voi kuvitella tapahtuvan samalla. Toisaalta pienten toimittajien arvoketjuissa volyyminä jäivät saavuttamatta ja palvelujen järjestämisen hallinnointi vaikeutuu.

Uuden julkisen hallinnan (New Public Management -teoria) esitettyjen periaatteiden mukaisesti tutkitut organisaatioiden edustajat ovat omaksuneet toimintamalleja. Mallit ovat kuitenkin valtaosin lainsäädännöstä ja kuntastrategioista irrallaan olevia teorioita. Julkisten palvelujen resurssitehokkuuden ja asiakastuottavuuksien mittaaminen vaikuttavuuden näkökulmasta on vaikeaa niiden kollektiiviseen luonteen vuoksi, joten laatumittareiden rooli korostuu.

Tuloksellisuus on tavoitteena merkittävä, koska silloin samalla resurssimäärällä voidaan tuottaa joko laadukkaampia palveluita tai suoriteperusteisesti enemmän palveluita. Näiden yhdistelmä on myös mahdollista; tällöin yhdistyvät sisäinen tehokkuus ja ulkoinen vaikuttavuus.

### **Prosessien suunnittelu ja Lean-ajattelu**

Leanin teoria linkittyy resurssi- ja virtaustehokkuuksien käsitteiden kautta palveluiden tuottamiseen. Hyötyläisen ja Kaitovaaran (2013) sekä Kangasharjun (2008) määrittelemät kokonaistuloksellisuus, operatiivinen tuottavuus ja asiakastuottavuus liittyvät suoraan monituottajamallissa oleelliseen toimijoiden väliseen organisointiin sekä vastuiden määrittämiseen (Jalonen 2011). Palvelujärjestelmän tehokkuus ja tuottavuus muodostuvat kokonaisuuden tarkastelun kautta.

Palvelumuotoilua, palvelukeskeistä logiikkaa ja Leanin ajatuksia sovelletaan haastateltujen kesken, joskin niihin liittyvien käytänteiden ja teorioiden sisäistäminen ei ole organisaatioissa järjestyneisyyteen verrattavalla tasolla. Monituottajuusmalli vaatii monitasoista vaikutusten arviointia. Arviointi tapahtuu käytännössä useimmiten kuntastrategian, tilaaja-asiakkaan, kilpailutusprosessin ja loppukäyttäjän välillä. Tutkimuksen kohdekuntien toimintatavat painottuivat resurssitehokkuuteen toiminnan tehostamispaineiden vuoksi, joskin puhtaus- ja ateriapalveluissa virtaustehokkuus tulee perusteellisesti suunnitellussa prosessissa samalla huomioiduksi.

Toimitusketjun hallintastrategioista Kanban, Lean ja Agile edustavat käytännössä kaikkea, mitä teemahaastattelun perusteella kunnissa on käytössä. Lean-ajatteluun ohjataan organisaatioiden tehokkuustavoitteiden kautta, joskin kustannustehokkuusajattelusta puuttuu nykyisellään dokumentoitu vaikuttavuusarviointi. Toimitusketjuja hallitaan oman tuotannon osalta selkeästi johdettuna, mutta eritoten suurempien kumppaneiden yhteydessä luoton osuus kasvaa.

Riippumatta prosessin toteutustavasta, sen arvioinnissa on oltava olemassa yksiselitteiset mittarit ja tavoitteet tuottavuuden, teknisen laadun ja vuorovaikutuksen kehittämisen kannalta. Niillä on vaikutusta palvelutapahtumassa asiakkaan laatukokemuksen ja palvelun uskottavuuden yhteiskunnallisen järjestämisvastuun arvioinnissa.

## Laatu ja asiakaskokemuksen huomiointi

Tutkimuksen perusteella palvelunjärjestäjän tai tuottajan esimies- ja johtajatasolle siirtyy vastuuta kokonaisvaltaisen laatutason varmistamisesta. Sen sijaan yksilökohtaisella palvelutasolla heijastuu koko organisaation toimintakulttuuri. Laatu muodostuu kokemuksen kautta palvelua käytettäessä. Sopimuksissa olevissa laatu koskeissa ohjeissa on kuntien osalta tällä hetkellä mainintoja ainoastaan teknisestä laadusta.

Kinnusen (2004) teoriassa laatu koostuu teknisestä, taloudellisesta ja teknisestä osasta, jota voidaan teemahaastattelujen perusteella pitää vallitsevana kokonaislaadun käsitteenä. Toisaalta Grönroosin (2020) sekä Lämsän ja Uusitalon (2009) mukaan koettu ja odotettu ovat molemmat osatekijöinä asiakkaan laadussa. Todennäköisin ristiriitatilanne syntyy, kun koetaan eroa asiakkaan mielikuvan ja asiakkaan palvelutapahtuman aikana muodostuneen laatu käsityksen välillä. Asiakkailla on rajattu näkökulma koko palvelun laatuun; palvelukokemus voi olla satunnaisluonteinen ja henkilöissä on eroa referenssisuoritukseen verrattaessa.

Asiakaskokemuksen huomiointi on keskeisimpiä kehittämisen aiheita. Asiakasryhmien tunnistaminen, heidän tarpeidensa perinpohjainen ymmärtäminen ja ratkaisujen tarjoaminen niihin on koko palvelutuotantoketjun ydin. Lisäksi prosessien asiakasarvon maksimointi johtaa kustannusten laskuun virtaustehokkuuden teorian selittämänä.

## Yhteenveto

Monituottajamallissa laadun yhtenäistämiseksi esille nousevat seuraavat laajasti vaikuttavat osatekijät:

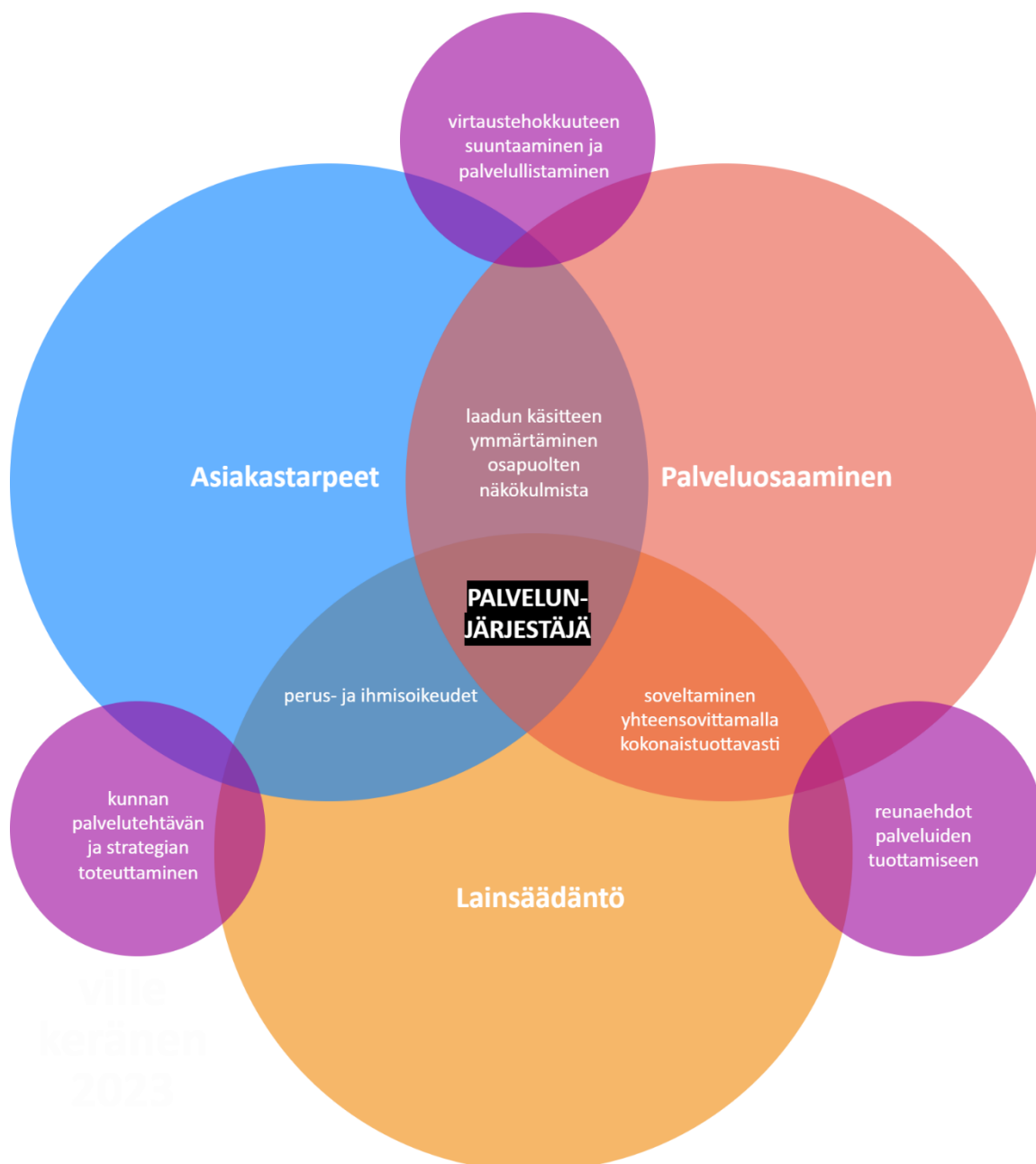
1. Järjestäjän ja toimittajan yhteinen kannustin laadun parantamiseen.
2. Osoitettu vastuu laadunhallinnan koordinoinnista ja samalla toteuttamisen jakaminen.
3. Yhtenäinen laatutason viestintä.

Teoriaosiossa on kuvattu näkökulmia toiminnan järjestymisen lainsäädännöllisistä perusteista täysin mittaamattomiin ja subjektiivisiin näkökulmiin. Peräkkäin esitellyt kovat ja pehmeät teoriat voivat olla ilman syvempää tarkastelua helposti irrallisen oloisia ulkoapäin arvioituina. Ne kuitenkin yhdistyivät varsinkin haastatteluissa siten, että niitä on tarkasteltava yhdessä. Täten tutkimuskysymyksiin voi vastata ja tutkimusongelman voi ratkaista. Onnistuneen palvelun järjestäjä osaa

luovia sekä Nyholmin ym. (2016) että Houhialan (2018) kuvaamien toimintaympäristöjen mal-  
leissa.

Kunnallisessa palvelujen järjestämisessä avainasemassa ovat kokonaisuuden hahmottaminen ny-  
kyhetken ja tulevaisuuden tarpeiden kannalta sekä toimijoiden keskinäiset yhteydet. Yhteydet  
voivat olla joko valmiiksi olemassa olevia tai niiden luontiin on tarve. Jalosen ym. (2011) palvelu-  
järjestelmäanalyysin mukaisesti laaja näkemys toimintakenttään vaatii siihen syventymistä. Ko-  
konaislaadun hallinta tilaajan ja asiakkaan näkökulmista vaatii toisin sanoen palvelunjärjestäjältä  
systeemikäsityksen omaamista.

Tutkimuksen perusteella palvelunjärjestäjän näkökulmasta merkittävimmät ylätasoinen käsitteet ja  
niiden rajapinnat tutkimusongelman näkökulmasta on esitetty kuvassa 35.



Kuva 35. Palveluiden järjestämisen viitekehys

## 5 Kehittämisehdotukset

Palvelun järjestäjä voi puntaroida asiakaspolkua suunnitellessaan tämän luvun mukaisia tuloksia ja suosituksia. Luvussa on koottu teorian, haastattelujen, dokumenttianalyysin ja tutkijan soveltamana kokoelma huomioonotettavia seikkoja, jotka toimivat myös kehittämisehdotuksina. Kaikki kehitysehdotukset perustuvat tutkijan johtopäätöksiin teoriaviitekehyksen, haastattelujen kaikkien sisällön, benchmarkingin ja dokumenttianalyysin pohjalta.

Teoriaviitekehityksessä ja haastatteluissa ilmeni, että laadun tuottaminen kumpuaa organisaatiokulttuurista saakka. Täten on perusteltua kehittää toimintaa näin matalalta tasolta, jonka vuoksi kehitysehdotukset on kohdistettu laaja-alaisesti.

Kehittämisehdotukset eivät kerro suoraan, mikä on toimeksiantajan tai tutkimuksen kohteena olevien organisaatioiden nykytila, koska tutkittujen tulosyksiköiden edustajat järjestävät tällä hetkellä palveluita omilla tavoillaan. Tässä luvussa esitetään täten tutkimusaineistosta koostetut suositukset. Luku on yhteenvetotyyppinen tiivistelmä.

### 5.1 Kootut kehittämisehdotukset

Palvelun laadun kehittämiseksi esitetään tutkimuksen löydösten perusteella seuraava tiivistetty tarkastuslista:

1. Asiakkaan tavoitetilan tunteminen.
2. Yhtenäinen laatutason viestintä.
3. Muuntautumiskykyisen ja innovoivan ilmapiirin vaaliminen.
4. Palvelukyvykkään organisaatiokulttuurin omaaminen.
5. Strategian arkipäiväistäminen näkyvästi.
6. Sidosryhmien kaksisuuntaisen lisäarvon mahdollistaminen.
7. Laadun tavoitteiden sekä prosessi- ja tulosindikaattoreiden rakentaminen ja jatkuva seuranta.

8. Toiminnan ja sen tukiprosessien säännönmukaistaminen.
9. Palvelunjärjestäjän ja -tuottajan yhteinen kannustin laadun parantamiseen.
10. Vastuu laadunhallinnan koordinoinnista määritetty sekä toteuttaminen jaettu.

Alaluvuissa on tarkempia kehitysehdotuksia. Teorian, teemahaastattelujen, benchmarkingin ja dokumenttianalyysin tulokset on sisällytetty niihin.

## 5.2 Strategiset linjaukset

Monikanavaiseen tuottajuuteen siirtyminen muuttaa perinteisen kunnan toimintaympäristön vaativammaksi ja ennalta-arvaamattomaksi, usean eri toimijan sekä toimintamuodon muodostamaksi verkostoksi. Sen toteuttaminen taloudellisesti ja tuottavasti vaatii myös uudenlaista asennoitumista sekä palvelunjärjestäjältä että palvelujen tuottajilta. Tarvitaan siis mahdollisesti strategian uudistamista tai näkökulman vaihto, jotta tavoitteet voidaan toteuttaa. Näkökulmaksi voidaan valita arvon lisääminen. Tämä tarkoittaa, että perinteisen tuotteeseen perustuvan tuotannon sijasta painopiste siirtyy asiakasprosessien kehittämiseen. Arvoketjujen muodostuminen tapahtuu samalla, ja ne selkeyttävät asiakaspolkujen sekä strategian yhteyttä. Palvelumuotoilussa on useampi vaihe kuvan 24 mukaisesti ja prosessin säännöllistä läpikäyntiä varsinkin toimintojen uudelleenjärjestelyvaiheessa kannattaa hyödyntää resurssi- ja virtaustehokkuuksien sekä kokonaistuottavuuden nostamiseksi. Kokonaistuottavuuden ja tuloksellisuuden teoreettiset käsitteet ovat keskeisiä tehokkaassa palveluiden järjestämisessä.

Virtasen ja Stenvallin kuntajohtamisteorian mukainen sekä haastateltavien esille tuoma politiikan ennakoitavuus helpottaa valmistelijoiden työtä. Kun luottamushenkilöorganisaatio yhteensovitaa kuntalaisten, elinkeinoelämän ja julkisektorin tehtävät arvattavalla tavalla, osapuolet nivoutuvat paremmin yhteen. Yhteisymmärryksen luominen ennen asioiden tuomista päätettäväksi voi tapahtua epävirallisissa tapahtumissa, työpajoissa ja kokouksissa. Näin päätöksenteossa on huomioitu varmemmin oleelliset asiat. Päätäjien ja viranhaltijoiden roolien jako ja erilaisuus on kuitenkin muistettava eli esittelijällä on oltava ehdoton vapaus. Vastaavasti päätäjillä on oikeus vaatia sekä oman että ostopalveluiden tilasta kuranttia tietoa. Päätöksenteossa on pyrittävä vaalikaudet ylittävään ennakoivaan koherenssiin ja huomioitava asiakaskokemuspolut, lisäarvon toteutuminen sekä elinvoima.



Toisaalta organisaatiolla on oltava muutosvalmiutta ja kyky sisäisen toiminnan uudelleenjärjestelyyn. Kyseenalaistamisen mahdollisuus ja rakentava keskustelu ovat terveen yhteisön merkkejä. Tuotantomenetelmien ja palvelurakenteiden suunnittelussa on huomioitava syy-seuraussuhteet tosiallisen vaikutuksen luomiseksi sekä heijastevaikutusten ymmärtämiseksi.

Mitä pidemmälle monituottajamalliin edetään, sitä suuremmiksi kasvavat organisaation tietopääoman häviöt. Pääoman arvo voi muuttua kouraantuntuvaksi sen kadottua. Pehmeät hyödyt, kuten sosiaalinen kanssakäyminen, yhteisöllinen oppiminen ja yleinen auttamiskyky ovat osatekijöitä, joiden merkitykset pienentyvät monituottajuuden lisääntyessä. Ulkoisten resurssien johtaminen korostuu sitä enemmän sekä tämän että seuraavan kappaleen toimintamalleissa, mitä enemmän palvelujen tuottamisesta organisaation sisällä luovutaan.

Sekä tilaajalla että tuottajalla on tietoa, jonka vuoksi ulkopuolisten palveluntuottajien kanssa suositellaan tehtäväksi mahdollisimman paljon tiedonvaihtoa organisaation hankintakäytänteiden luomisessa ja ennen hankinnan siirtymistä aktiiviseen tarjouspyyntövaiheeseen. Työkaluja ovat muun muassa hankintasäännön päivittäminen esimerkiksi yrittäjäjärjestön kanssa, tuleviin hankintoihin liittyvät säännölliset tiedotustilaisuudet ja vuoropuhelut tarjouspyynnön laadinnassa. Osallistaminen lisää myös organisaation luottamusta, elinvoimaa, kuntalaisvalmiuksia ja mainetta ulkoa päin tarkasteltuna. Resurssien, optimaalisen laadun ja osallistamisessa ilmenevien odotusten välillä on oltava tasapaino. Palvelun järjestäjän on osattava asettua asiakkaan rooliin ja mietittävä, kuinka se itse toimisi.

Vastuullisuus tarkoittaa sekä laatua että tehokkuutta. Tavoitteena voi olla esimerkiksi, että kaikki hyödynnettävissä oleva ruoka syödään. Maankäyttö, alkutuotanto, ja lannoitus vaikuttavat elintarvikkeiden hiilijalanjälkeen. Kaikkiin edellä mainittuihin liittyy kuljetuksia ja tällä hetkellä pääosin neitseellisten raaka-aineiden hankintaa. Henkilöstöresursseissa riittävän tarpeen arviointi on häiriötilanteiden kannalta optimoitava resurssitehokkuuden näkökulmasta. Yliresursoinnista aiheutuu helposti mielen esteitä priorisoinnin ja prosessien kautta toiminnan kehittämiseen, koska ihmisen perusluonne on resurssien vuolaaseen käyttöön taipuvainen. Ihmiselle sopiva kuormitus on hyvästä; täten saadaan sopiva aktivointi ja rakennettua henkilöstön kannalta järkevä työnkierto. Tämä on myös työsuojelun näkökulmasta vastuullista henkilöstön käyttöä. Vastuullisuus henkilöstön työhyvinvoinnin suhteen liittyy myös asiakaskokemukseen, työnantajaimagoon ja brändiin. Fischerin ja Vainion (2014) mukaan tunneilmasto liittyy tiiviisti asiakaskokemukseen, joten vastuullisuudella henkilöstön suhteen saavutetaan parempi asiakaskokemus.

Mitä korkeammalta organisaation tasolta järjestettävälle palvelulle saadaan toimintaperiaate ja visio, sitä helpommin ne ovat yhdistettävissä (kunta)strategiaan. Kunnallisella tasolla strategian laadinnassa johto, henkilöstö, kuntalaiset ja muut sidosryhmät ovat kukin oleellisia toimijoita. Oma- ja ostotuotannon välillä on löydettävä hallinnan ja tehokkuuksien vaatimusten perusteella tasapaino, periaatteellista suosintaa on vältettävä ja asiakaskokemus huomioitava. Moninaiset palveluntuotantotavat, kuten palvelusetelit, yhteistuotanto ja suurhankintojen tarkoituksenmukaiseen osiin jakaminen, tasapainottavat sekä suurten että pienten toimijoiden voimasuhteita. Kunnalle kumppanuus monituottajamallin kautta voi merkitä oman tuotannon ylikapasiteetin purkua yksityisten markkinoiden kautta ja yksityiselle yritykselle toiminnan laajentumista molempia osapuolia hyödyntäen.

### 5.3 Kilpailutus- ja sopimusdokumentit

Monikanavaisessa palveluntuotannossa tavoitteena on yhdistää omistajan tahtotila ja palvelun välittäjäksi valitun rooli palvelujen järjestäjänä. Toiminnan järjestäjän intressinä palvelujen välittäjän tehtävänä on laatia esimerkiksi kilpailuttamisasiakirjat niin, että ne eivät rajoita ulkoisen toimijan mahdollisuutta tuottaa palveluja tehokkaasti. Niiden ei kuitenkaan tulisi myöskään aiheuttaa omistajalle lisäkustannuksia.

Toisena näkökulmana on, miten satsaukset esimerkiksi tuotantotiloihin ja laitteisiin sekä oman palveluntuotannon kehittämiseen ja tehokkuuteen näkyvät asiakkaan kustannuksissa. Tavoitteena ei ole aiheuttaa piilokustannuksia asiakkaille esimerkiksi virheellisen tuotteistuksen tai tehotoman palveluntuotannon johdosta.

Tarveselvitys on hankinnan lähtökohta. Suurin osa kuluista muodostuu hankinnan laajuudesta ja sisällöstä päätettäessä. Käyttäjryhmien osallistaminen suunnitteluprosessiin hyödyttää hankintaprosessia. Esimerkiksi rakennuksen suunnitteluvalinnoissa voidaan epäonnistua siten, että tilajärjestelyt ja materiaalit eivät sovellu yllä- tai kunnossapitoon. Tämä aiheuttaa tuottajasta riippumattoman merkittävän vaihtoehtoiskustannuksen, eli elinkaaren aikaiset menot lisääntyvät turhaan ja siitä ei koidu hyötyä. Toteutusvaiheessa kannustimin kannattaa edistää tehostamismahdollisuuksia, joskin vaikuttamisen mahdollisuus on pienehkö kokonaisuutena muissa kuin allianssihankkeissa.

Tyypillisesti sekä tilaaja että toimittaja hyötyvät pitkästä sopimusajasta. Tilaaja hyötyy pienempänä hallinnollisen työn määränä kumppanuuden kehittämisen kautta ja todennäköisesti toimittajan tarjotessa pienemmällä riskiarviolla. Vastaavasti toimittaja voi suunnitella investoijaan ja rekrytointejaan pitkäkätseisesti. Tilaajan ulkoistaessa toimintoja, sen ja jäljelle jäävien toimintojen välille on vaarana muodostua kehittämisen osalta ristiriita. Kehittämiskaava ulkoiselle toimittajalle on täten varsin oleellinen.

Häiriö- ja poikkeustilanteisiin kannattaa laatia ja vaatia oletusarvoisesti riskienhallintasuunnitelma. Riskit voidaan arvioida vapaamuotoisesti. Jokaiseen tunnistettuun riskiin kannattaa laatia tai laadittua ehkäisemis-, mitigointi- (vähennys-) ja toipumiskeinot. Vakuudet asetetaan tyypillisesti ainakin infra-, kiinteistö- ja rakentamisaloilla ja niitä kannattaa harkita tilanteissa, joissa toimitusvaikeuksissa tilaajalle koituu välittömiä tai välillisiä menoja. Muutostarpeisiin tarjonnan ja kysynnän osalta on oltava selkeä prosessi ja vaihtoehtoiset toimitukset.

Elinkaari- ja jatkuvuusajattelu järjestelmien osalta on kriittistä siirryttäessä entistä enemmän paperittomaan toimintaan. Koko hankintajaksolle on varmistettava tukipalveluiden ja varaosien saatavuus. Järjestelmäarkkitehtuurin mahdollinen end-of-life (elinkaaren loppu) on oleellinen tiedostaa ohjelmisto-, palvelu- ja tavarahankinnoissa. Järjestelmien päivitys- ja ylläpitomahdollisuudet, asiakkaan tulevien muutostarpeiden mahdollistaminen ja olemassa oleviin järjestelmiin integroiminen ovat yhtä tärkeitä. Sopimuskauden jälkeiseen aikaan ennakoiminen esimerkiksi optiolla ja siihen liittyviin ehtoihin kannattaa varautua. Tämä on sitä tärkeämpää, mitä pitkäkestoisempi kyseessä oleva sopimus on. Missä tahansa vaiheessa sopimusta on oltava mahdollista, että järjestelmästä voi viedä tiedon ulos yleisessä formaatissa.

Jokaiseen sopimuksen osaan on määriteltävä vastuuhenkilö. Hallinnollinen yhteyshenkilö, käyttäjätuki ja asiakaspalautteen rajapinnat on syytä vaatia jo tarjouspyynnön yhteydessä, sillä valtaosa yhteydenottotarpeista johtuu edellä mainituista asioista. Toimitusketjun kuvaus ja sen hallintastrategiat lisäävät yksityiskohtaisesti kirjattuna toimitusvarmuutta, koska tarkastelut paljastavat kriittiset pisteet. Tällöin niihin voidaan varautua.

Henkilöstöressurssin koulutus, perehtyneisyys ja riittävyys ovat kaiken toiminnan perusta koko haastattelijajoukon mielestä. Osaamisvaatimusten asettaminen sopimukseen ja mahdolliset lainsäädännön muutokset vaikutuksineen on syytä kirjata. Varahenkilöstön perehdytyksen suoritus, tapahtuuko se palveluntuottajan toimesta ja miten se huomioidaan kilpailutuksessa, on huomioitava. Turvallisuuskriittisissä toiminnoissa se voi olla pakollista ja muissa arviointia parantava tekijä. Palvelun tuottamisessa kannattaa vaatia suorittavan henkilön perehdyttämissuunnitelma

työn ja sopimuksen sisältöihin riittävällä tarkkuudella (ja yksiselitteisesti), jotta väärinymmärryksiä työsuorituksesta ja sopimuksen luonteesta ei pääse syntymään.

Asiakaspalveluhenkilöstöltä on löydettävä riittävä kotimaisen kielen taito, koska käyttäjäasiakaita voi olla laajalla ikäkaarella. Henkilön on ymmärrettävä paikallista murretta, tekstiä ja pystyttävä toimimaan myös annettujen kirjallisten ohjeiden mukaan. Riskinä ovat muuten jopa henkilövahingot. Kommunikointikyky vaikuttaa sekä Fischerin ja Vainion (2014) että Mönkkösen ja Roosin (2023) mukaan syvälle organisaatorakenteeseen.

Sopimusneuvotteluiden voidaan käsittää tapahtuvan ennen tarjouspyynnön julkaisemista. Sopimusluonnoksen on hyvä olla nähtävänä tarjouspyyntövaiheessa, jolloin tarjoajilla on mahdollisuus kommentoida sitä. Mahdolliset tarkennukset ja lisäkysymykset voidaan esittää myös kilpailutettavasta palvelusta tai tuotteista. Tarvittaessa on laadittava riittävät vaatimukset kone- ja laitekantojen osalta, jotta laatua syntyy oikeilla välineillä oikeaan aikaan. Tilaajan tulee ymmärtää toimittajan sopimusohjan rakenne, sopimuskohtien kirjaukset täysin ja toisin päin. Käytettävien standardien ja mittayksiköiden pitää olla yhdenmukaisia. Mahdolliset sopimussanktiot ja/tai bonukset on arviointiperusteineen kirjattava täsmällisesti. Sopimuksessa on käytettävä mahdollisimman paljon selkokieltä ja kaikki esoteeriset (tarkat aihepiiriin liittyvät) termit täytyy avata.

Sopimuksessa pitää avata kaikki aikamääreet. Näitä ovat muun muassa toiminnan aloittaminen ja lopettaminen sekä reklamaatioihin vastaaminen. Kustannusten osalta hintojen, hinnoitteluperusteiden ja laskituksen on toimittava siten, että veloitukset voidaan tarkistaa vähintään kuukausittain. Indeksiehdot, vastuunjakotaulukot, palvelukuvaukset ja tilaajavastuuseikat (sisältää alihankkijat) pitää olla yksiselitteisiä. Epämääräiset kirjaukset tulkitaan valtakunnan oikeuskäytännön mukaan laatijan haitaksi. Dokumenttien valmisteluun tulee varata riittävä aika; niitä tulee tarkastella ainakin kahdessa sessiossa inhimillisten virheiden vähentämiseksi.

Puitesopimusten laadinnassa on syytä ottaa huomioon, että esimerkiksi ainoastaan pieniin ja/tai paikallisiin toimijoihin nojattaessa heidän resurssiensa yllättävä puute voi viivästyttää heidän työsuoritustaan. Sopimuksissa kannattaa olla maininta viivästyksien ilmoittamisesta ja seurauksista sekä ulkopuolisten toimittajien käytöstä force majeure (ylivoimainen este) -tilanteissa ja muissa tilanteissa, joista voi olla hyötyä tilaajan kannalta. Myös organisaation sisäisiä sopimuksia voi harvinaisesti velvollisuuksien ja vastuiden selventämiseen, vaikka ne eivät ole oikeustoimikelpoisia.

#### 5.4 Sopimuksen aikainen toiminta

Loppuasiakkaalla on oltava koko ajan tiedonsaantimahdollisuus; kuka palvelusta vastaa, miten palvelun yhdyshenkilö on tavoitettavissa ja mikä on odotettava vasteaika. Toimittajalla on suositeltavaa olla kannustin yhteydenpidon jatkuvuuden varmistamiseen, esimerkiksi yhteyshenkilökontaktin saavutettavuuden osalta.

Luottamuksellinen ja hedelmällinen yhteistyö perustuu toimintamallien selventämiseen ja kommunikoinnin sudenkuoppien poistamiseen. Tämä on oleellista eritoten lähestyessä sopimuskauden loppua, jotta tilaajalle ei tule yllätyksenä mahdollinen sopimuksen jatkumattomuus. Jatkuvuuden hallinnan ja riskienhallinnan vuoksi vaihtoehtoiset ratkaisutavat on oltava tilaajalle ainakin konseptitasolla kartoitettuja pääasiallisen toimittajan ollessa kyvytön. Tähän voi sisältyä teknisin laittein tehtävä varatoimitus. Vaihtoehtoiset ratkaisutavat on oltava jatkuvuuden hallinnan vuoksi mukana riskienhallinnassa pääasiallisen toimittajan ollessa kyvytön. Tähän voi sisältyä teknisin laittein tehtävä varatoimitus.

Digitaaliset työkalut ovat valtaosin hyviä, mutta informaatiotulvan vuoksi kognitiivinen kyky sisäistää viestit päättyy jossakin vaiheessa. Toimintaohjeet ja kriittiset muutokset on viestittävä useasti ja monikanavaisesti. Ihmisäivot voivat vaatia puolen tusinaa kertaa uuden asian omaksumiseen (Rawson & Dunlosky 2022). Standardisointi jokaisen prosessin osalta vähentää vaihtelua, mikä laskee kustannuksia ja nostaa laatua. Standardisointi voi tarkoittaa käytännössä sitä, että vaihtoehtojen määrä lasketaan esimerkiksi tilauksissa. Tällöin tuottaja voi laskuttaa vain tiettyjä tuotteita, mikä lisää ennustettavuutta koko vaihdannaisketjuun ja nostaa loppupalvelun tai -tuotteen yhdenmukaisuutta. Kuvan 27 mukaisia Leanin periaatteita on syytä harkita käyttöön otettavaksi toimintaketjussa.

Sopimuksen allekirjoittaja on tyypillisesti henkilö, jonka on tiedettävä sopimuksen sisällöstä, esimerkiksi palvelualuevastaava. Sopimusvastuuhenkilön on valvottava, käyttäydyttävä ja suoriuduttava sopimuksen mukaisesti. Allekirjoitusoikeus on kohdennettava sille, kenelle se kuuluu hallintosäännön ja siihen perustuvan organisaation rakenteen mukaisesti. Sopimusyhteyshenkilöksi kannattaa määrittää se, joka vastaa sopimuksen valvonnasta. Hänen tulee myös olla mahdollista tehdä yhteistyötä toimittajan kanssa, ja hänellä on oltava tarvittava mandaatti tehdä muutoksia sopimukseen. Toisin sanoen hallinnollisen ja käytännön toiminnan vastuun rajapinnat täytyy määrittää organisaation sisällä siten, että palvelun laatuun voi vaikuttaa se taho, jolla on siihen sub-

stanssiosaaminen. Toimittaja on veloitettava ilmoittamaan yhteyshenkilöiden muutoksista viipymättä. Mikäli allekirjoittajalla ei ole valtuutusta tai edellytyksiä vastata sopimuksesta, voi hänelle koitua myös henkilökohtaisia korvausvelvollisuuksia.

Suorituksen aikaista valvontaa täytyy myös harjoittaa työn toteutuskohteessa. Ihmisillä on erilainen kokemustausta ja tilaajalla on tietty käsitys käytännön suorituksesta, mikä ei vastaa välttämättä suorittajan kokemuspohjaa. Tietoisuus valvonnasta nostaa kynnyistä tietoihin laatu- ja keemiin, jotka voivat toteutua tilaajalle vasta kaukaisen ajan kuluttua. Konvergenssi kohti yhteisesti tunnistettua määritelmää on tilaajan osalta kokonaislaatu merkittävästi parantava polku.

Dokumenttianalyyssissä on esimerkkejä kirjauksista, jotka myötävaikuttavat onnistuneeseen lopputulokseen. Kaikki oleellinen on dokumentoitava sillä periaatteella, että kuka tahansa pystyy suorittamaan sopimussuhteen ja/tai projektin hallintaa. Standardoidut kirjaustavat, jotka taipuvat muuttuviin prosesseihin, parantavat laatua ja jäljitettävyyttä. Projektin- ja asianhallintajärjestelmiä hyödyntämällä ainakin tiedon saatavuuden osuus tietoturvasta nousee kognitiivinen kuormituksen samalla laskiessa. Dokumentointi auttaa myös vakioitujen prosessien käynnistämässä, käyttöönotossa, jakamisessa ja kehittämisessä hajautetuissa toiminnoissa sekä horisontaalisessa organisaatiorakenteessa.

## 5.5 Kokemusten sekä laadun huomiointi ja niiden yhdistäminen

Asiakaskokemuksen ja käyttäjälähtöisyyden odotusten, tarpeiden, ja toiveiden selvittäminen vaativat systemaattista analysointia ja ennakoimista, riippumatta siitä, mikä tuotanto- ja järjestämistapa on kyseessä. Asiakaskokemuksen hahmottamiseen liittyy oleellisesti asiakaspolku. Asiakaspolku voi tarkoittaa sitä, missä asiakas kulkee ennen palvelutapahtumaa, palvelutapahtuman aikana ja palvelutapahtuman jälkeen. Asiakkaan ja palveluntuottajan toistensa tunteminen on potentiaalisesti merkittävä laatuun vaikuttavia tekijä, koska toimittajan mallin tunteminen nostaa tyypillisesti palvelun laatukokemusta ja helpottaa toimittajan kehitysprosessia subjektiivisesti rehellisemmän korjaavan palautteen kautta. Edellä mainitut seikat muuttuvat jatkuvasti, eikä sitä välttämättä edes tiedosteta. Kolmitasoisien palvelun laadun toleranssiteorian mukaan referenssitason ylittävä kokemus voi olla minimitaso jatkossa.

Asiakaskokemukset kannattaa siten suunnitella niin, että eri käyttäjäryhmien asiakkuuspolut, tarpeet sekä asiakkaiden ja henkilöstön tunneilmastoon liittyvät tekijät tunnistetaan. Vaikka palve-

luja tuotetaan yhteisöille, yksilöllinen palvelun kokemus on pyrittävä toteuttamaan palvelun käytön helppoudessa, ongelmatilanteissa ja tyytyväisyyden saavuttamisessa. Tavanomaisina, joskin subjektiivisina kokemus- ja tunneperäisinä arvotekijöitä ovat esimerkiksi saatavuus, palvelukokemus, saavutettavuus ja osallisuus. Asiakas voi tarkoittaa eri asiaa kuin hän ilmaisee, koska hänellä ei ole välttämättä ymmärrystä haluamastaan palvelusta. Tästäkin syystä vaikutusvaltaa on järkevää jakaa asiantuntijoille saakka johdon sijasta, koska laatukokemuksen markkinointi ja luominen tapahtuvat asiakasrajapinnassa.

Palveluntuottajien on pyrittävä kohentamaan prosessejaan jatkuvasti. Tämä saavutetaan läheisellä yhteistyöllä osapuolten kesken. Toimet voivat olla evoluutiomallisia asteittäisiä parannuksia tai revolutoitioita, joissa luodaan uudenlaisia käytänteitä. Palvelutuotannossa uusien menetelmien kokeilu on jouhevinta, kun konseptia ryhdytään innovoimaan mahdollisimman matalalta tasolta pienellä operatiiviseen toimintaan siirtämisen kynnyksellä, ja olennainen toiminnallisuus on kuitenkin alusta lähtien mukana. Toiminnallisuutta voi pohtia toiminnan kohteen ja sen laajemman vaikutuksen eli syntyvän hyödyn ja hyödynsaajan akselilla. Onnistuneet innovaatiot lisäävät arvoa asiakkaille ja organisaatiolle.

Sisäiset käytänteet ja standardit kannattaa asettaa tavoitteellisuusmielessä, resurssit huomioiden, referenssitasoa paremmiksi sekä mitata säännöllisesti benchmarkkauksin. Mihin tahansa muuhun organisaatioon verratessa systeemikäsityksen on oltava kunnossa, jotta sisällöltään merkittävästi eroavia asioita ei verrata turhaan. Organisaatiossa jokainen voi olla helposti tilaaja-tuottajamallin osapuolena. On syytä seurata myös omaa tyytyväisyyttä ja sovellettava prosessien optimointeja, kuten toiminnanohjausjärjestelmien käyttöä, mahdollisimman paljon. Tuottavuus voi olla eri asia kuin kannattavuus. Toisin sanoen harhaanjohtavien mittarien tiedostavaa asettamista tulee välttää ja keskittyä ydintoimintojen sekä oleellisten tukitoimintojen tarkkoihin indikaattoreihin. Niitä tulee myös tulkita oikeassa asiayhteydessä.

Monista käytänteistä koostuvan johtamisjärjestelmän rakentaminen liittyy tavoitteellisuuteen siten, että sillä raamitetaan kommunikaation, intuition ja tekojen yhteys. Tämä kulminoituu päämäärien asettamisen, seurannan ja systemaattisen palautekäytännön omaksumisen kautta. Mittareiden yhteydessä on hyvä tiedostaa, että ne indikoivat prosessien tehokkuutta. Johtamisen arviointiin on oltava jokin toinen menetelmä. Pelkästään mittareihin perustuvaan toiminnan johtamiseen liittyy vaara, että niiden ulkopuolella olevat (laatu)tekijät unohdetaan ja toiminnan tarkoituksenmukaisuuden käsitys hälvenee.

Oman ja ulkopuolisten tuotannon laatutasoa on seurattava erilaisin mittarein ja luotava jatkuvaan parantamiseen tähtäävät menetelmät. Mittareiden valinnassa on huomioitava ainakin kuranntius, luotettavuus ja pätevyys. Asiakastyytyväisyyteenkin liittyviä laatumittareita voivat olla esimerkiksi saatavuus, toimitusaika, kustannustaso, reklamaatiot ja yhteistyö. Mittarit on syytä asettaa siten, että ne täyttävät esimerkiksi SMART-periaatteen (tarkka, mitattava, saavutettava, realistinen, ajankohtainen). Mittareiden on oltava kaikkien prosessiin liittyvien tiedossa ja niitä on ideaalitapauksessa voitava soveltaa sopimuksessa juridisesti. Sopimuksessa sovitaan seuraamaan ja raportoimaan asiakaskokemuksista. On suositeltavaa käyttää asiakkaalle helppoa mittaustapaa kuten NPS (Net Promoter Score), jossa kysytään vastaajalta suosittelemisluvusta. Segmentoinnissa on tiedostettava, että NPS vastaa harvoin täysin koko asiakasryhmän kokemusta. Palvelukokemus ja koettu laatu kulkevat rinnakkain; heikko asiakaspalvelu voidaan assosoida heikkoon (tuotteen) laatuun, joten ensiluokkainen asiakaspalvelukokemus vähentää kyseistä virhettä. Tilaajan on seurattava laatua useammalla mittarilla, jotta kognitiiviset vinoumat, kapea otanta, yksityiset poikkeamat ja liian lyhyt seuranta-aika aiheuttavat mahdollisimman vähän vääristymiä tuloksiin.

Haastatteluissa selvisi, että niin sanotun tuotteistamisprosessin kautta muun muassa organisaation sisäinen kustannustenlaskenta ja työnjohto kohentuvat. On nähtävissä yhteys Lean-teorian 5S:ään, jossa prosesseista pyritään tekemään mahdollisimman selkeitä. Tutkimuksen asiayhteydessä Grönroosin (2020) mukaan palvelullistamisella voi saavuttaa yhtenäistä laatua. Kyse on asiakasrajapintojen ja prosessien toiminnan varmistamisesta, jonka vaatimuksena on, että toimittajan resurssienhallinta ja niiden käyttötapojen raja-arvot on määritetty. Palvelullistamisprosessissa yhdistetään toimittajan henkilöstö, resurssit, järjestelmät ja asiakaskontaktit henkilökohtaiseen asiakaspolkuun sekä asiakas ajetaan sisään toimintamalliin. Ajatuksena on, että asiakasnäkökulmasta kehitetään omia prosesseja, asiakaskeskeisyyttä ja johtamismenetelmiä järjestelmällisellä tavalla, josta syntyy lisäarvoa asiakkaalle. Lisäarvoa syntyy myös tuotantoprosessin viilauksesta johtuvista turhien kulujen poistumisesta johtuvasta säästöstä, jotka kertaantuvat. Prosessissa voidaan painottaa aineettomissa palveluissa (heterogeenisyys, valmistuksen ja kulutuksen samanaikaisuus ja varastoimattomuus) asiakkaan prioriteetteja ja kustannushyötyanalyysijä. Näiden perusteella määräytyvät palvelun hinta ja sisältö, johon määritellään pakolliset ja valinnaiset osat. Toisaalta Leanin teorian virtaustehokkuuteen panostamalla organisaatio voi parantaa lopputuloksena resurssien kokonaiskäyttöä heijastevaikutuksia välttämällä silloin, kun se ei keskity täydelliseen resurssien hyödyntämiseen.



Kilpailuttamisen kannalta tärkeäksi toimintaa ohjaavaksi asiaksi nousee palvelullistaminen ja se, minkälaisia suoritteita palvelut tilaajalta edellyttävät. Tämä vaikuttaa palveluita tuottavien organisaatioiden toimintaan ja sitä kautta palvelujen vertailtavuuteen sekä arviointiin. Mikäli kilpailuttavia tuotteita ei ole valmiiksi palvelullistettu, tarkoittaa se sitä, etteivät suoritteet ja tuotteet sisällä kaikkia niitä toimintoja, joita palveluorganisaatioissa vaaditaan tehtäväksi. Tällöin yhtenäismitallisuus heikkenee, koska suoritekriteerit vaihtelevat riippuen toiminnasta ja sitä tuottavista organisaatioista. Toisin sanoen palveluorganisaatiot ovat tuotteistaneet olemassa olevaa toimintaa eivätkä sitä, millaista hankittavan yhteismitallisen toiminnan kuuluisi olla. Haaste onkin aikaansaada asiakaslähtöisiä tuotteita, jotka voivat olla myös organisaatioiden välisiä yhdessä kehitettyjä ja suunniteltuja tuotteita. Nykyisin itse tuotetut palvelut ovat useimmiten oma-aloitteisesti aikaansaatuja ja hallittuja, sekä niitä tarjotaan sisäisesti tilaaja-tuottajaperiaatteella. Palvelun sisällöissä voi olla variaatioita, ellei niitä kuvata palvelullistamisprosessissa. Palvelullistamisprosessin jälkeen ostopalvelun hankinnassa saatava palvelu ja hinnat ovat ennakoitavissa.

Asiakasprosessien formaattien on oltava riittävän muuntautumiskykyisiä. Prosesseissa toimivan henkilöstön osaamisen on oltava ajatusmalliltaan muuntautumiskykyistä. Muutosprosessiin valmistautuminen on pääosassa, sillä on inhimillistä haluta säilyttää nykytila varsinkin, mikäli se on subjektiivisesti riittävän toimiva. Tämän johdosta alttius uusien mallien käyttöönottoon ja oman osaamisen edistämisen jatkuvaan reflektointiin on tärkeää; kehitys päättyy tyytyväisyyteen. Osaamisen ja toiminnan hallinta johtavat organisaation rakenteiden, prosessien, toimintatapojen ja innovaatioiden suorituskyvyn parantamiseen eri työkaluin. Myös asiakkaan sitoutuminen oman toimintansa arviointiin ja kehittämiseen on hyödyllistä. Käyttäjän itse ollessa vastuussa prosessista, on tulos erilainen verrattuna siihen, jos toinen osapuoli tekee arviointityön asiakkaan puolesta. Asiakas saattaa kokea prosessiin osallistumisen vähemmän tärkeänä, jolloin palvelusta ei välttämättä tule asiakkaan toiminnan kannalta riittävän hyvää tai se vastaa heikosti asiakkaan tarpeisiin. Asiakkaan osallistaminen tuotesuunnitteluun ja kehittämiseen lisää positiivista laatu-kokemusta.

## 5.6 Viestintä

Laadun teoriassa ja haastatteluissa nousi esille, että viestintä vaikuttaa sekä koettuun että odotettuun laatuun. Aktiivinen toiminnasta kertominen nostaa luottamusta avoimuuden kautta, johon viestintäsuunnitelma ja -kalenteri ovat hyödyllisiä. Mis- ja disinformaatioiden kitkemiseksi

informaatiotyhjiö kannattaa täyttää oma-aloitteisesti. Sosiaalisia medioita on tarpeen seurata ja tarpeen mukaan osallistuttava ennakkoon määritetyillä periaatteilla organisaation etuja ajatellen.

Suunnitelmallisuus estää tiedonkulun katkeamisen ja ohjaa osaltaan auditoimaan viestinnän väyliä, jolloin myös häiriötilanneviestintä selkeytyy. Kunnan, järjestäjän ja palvelun tuottajan on järkevää syventyä toistensa viestintään ja ottaa viestinnässä huomioon tiettyjä elementtejä, kuten kuntastrategian teemat. Viranhaltijoiden ja päättäjien yhteistyö paranee yleisesti, mitä enemmän säännönmukaista viestintää ajankohtaisuuksista on.

Omasta toiminnasta viestiminen lisää luottamusta organisaatioon ja modernien kanavien mahdollistamana lisää oppimisen, palautteen sekä vuorovaikutuksen kautta yhteenkuuluvuutta. Noin viidesosa kansalaisista on joko riskiryhmässä tai kykenemätön käyttämään digitaalisia palveluja, mikä on huomioitava saavutettavuusmielessä tiedottamisessa kuten muussakin palvelutuotannossa (THL 2021). Ulkopuolisilta palveluntuottajilta on vaadittava vastuu ja yhteyshenkilötiedot sekä sopimus siitä, minkälaisista palvelupoikkeamista ilmoitetaan. Jokaisen on tiedettävä, kuka vastaa mistäkin osasta viestintää. Jokaisen viestin kohderyhmän on oltava selkeä. Viestinnällä voi suunnata asiakkaan laatuodotuksen ennakkoon keskitason hyväksyttävän vaihtelun tienoille, jolloin odotettu laatukehys on oikeassa suhteessa panokseen.

## 5.7 Hallinto

Henkilöstön säännönmukainen kouluttaminen lisää työntekijöiden kompetenssia ja tyytyväisyyttä, mikä mahdollistaa minkä tahansa organisaation arvokkaimman resurssin jatkumon. Henkilöstön kanssa on pyrittävä oman työn suorittamistavan päätäntävällän ja yhteisöllisyyden kokemuksen lisäämisiin. Perehdyttämisen- ja tuotannonohjausprosessit monikansallisissa työyhteisöissä tulee rakentaa niin, että virheiden mahdollisuus minimoituu. Tässä on tärkeässä asemassa käytetyt kielet.

Nyky aikaisten audiovisuaalisten työkalujen käyttö on oleellista tulkintamahdollisuuksien kannalta, ja niillä onnistuu myös omatoiminen kertaus. Henkeen kohdistuvissa turvallisuusseikoissa on oltava sisäinen standardi. Jokaisen on syytä olla tietoinen, kuka vastaa mistäkin. Tämä nopeuttaa häiriötilanteista palautumista Lean-teorian resurssiviisauden lisäksi.

Kunta vaikuttaa suhteellisen pienellä henkilöstöllä väestönsä valtaosan arkeen. Kun muistetaan perustehtävä, eli palvelun tuottaminen asukkaalle, sekä sen yhdistäminen yhteisiin käytäntöihin

ja arvoihin, saavutetaan mainio pohja henkilökunnan motivoinnille ja merkityksen luomiselle työskentelyssä. Sekä fyysiseen ja että psykologiseen hyvinvointiin kuuluu panostaa, jotka vaikuttavat henkilöstön pysyvyyteen. Henkilöstö voi havaita työnsä vaikutukset, löytää niistä merkityksen työllensä ja kyetä itseohjautuvaan toimintaan.

Organisaation strategian säännöllisen kertauksen integroiminen (toiminnan kannalta oleellisin osin) kokoontumisiin edistää osaltaan sitä, että strategia operationalisoituu. Strategiseen johtamiseen liittyy tiiviisti rakenteiden, palvelupolkujen ja lopputuloksen päämääränä pitämistä. Onnistunut resurssien johtaminen organisaatiossa tuottaa organisaation suurimman arvonluonnin. Kouluttautuminen on välttämätöntä sekä toimintakyvyn että toiminnan motivaation kannalta. Henkilöstöresursseja suunniteltaessa on hyvä miettiä, miten organisaatio hyötyy kokonaisuutena parhaiten suoritettavasta inhimillisestä investoinnista. Yhteistä päämäärää kohti suuntaava, tietoa jakava ja jaettua osaamista hyödyntävä henkilöstö kuuluu organisaation sosiaaliseen pääomaan.

Talousarvion laadinnassa ja seurannassa kokonaisuuden hahmottaminen on välttämätöntä, jotta varattuja määrärahoja käytetään oikeassa järjestyksessä ja oikeasisältöisinä. Oikeudet, velvollisuudet ja vastuut voidaan osoittaa oikeille henkilöille ja toimielimille, mistä on hyötyä yksityisten ja julkishallinnon yhteistyössä. Budjetoinnin, hankintojen ja toiminnan organisointi työkalujen, kuten vuosikellojen kautta, selkeyttää sekä sisäisiä omia suorituksia että ulkoisia sidosryhmäprosesseja. Toiminnan ja talouden prosessien yhteensovittamisessa ja kokonaistaloudellisuuden optimoinnissa asiakashallinta, operatiivinen ja kokonaistuottavuuksien hallinta ovat oleellisia. Palvelumuotoilun menetelmillä kokonaistaloudellisuutta tavoittelevat painotukset ovat rakennettavissa hallitusti etupainotteisesti.

Jokaisen valmistelijan, esittelijän ja päätöksentekijän täytyy omata riittävä tilannekuva päätöksiä valmisteltaessa ja niiden toimeenpanossa. Hänen on tunnettava riittävällä tarkkuudella olennainen lainsäädäntö ja vakiintuneet käytännöt sekä toimittava niiden mukaisesti. Oikeusjärjestys tuottaa myös normeja, jotka on tiedostettava samalla tavalla. Oikeustapausten seuranta on tarpeellista lainsäädännön tulkintojen päivittyessä. Seuranta kannattaa harjoittaa mieluiten vakiintuneesti, mutta vähintään tapauskohtaisesti. Toisten viranomaisten toimivaltaan liittyviin asioihin ei voi puuttua, eikä aiheuttaa sitä, että seuraisi jotenkin muuten lainvastainen tilanne. Esimerkiksi joidenkin palvelujen vähentämisen pohtimisessa on syytä arvioida, vaarantuvatko kuntalaisille lainsäädännön perusteella kuuluvat perusoikeudet.

Ilmiöt on asetettava oikeisiin mitta- ja voimasuhteisiin, eli on siirryttävä niin sanottuun helikopterinäkymään. Tähän liittyvät todelliset ilmiöt sekä asiakohtainen lainsäädännöllinen näkökulma. Oleellista on sisäistä se, mitä halutaan tai mitä tapahtuu tosiasiallisesti. Esimerkiksi mikäli kunnan talous on siinä tilanteessa, että taloutta on tasapainotettava ja samalla ratkaisuksi havaitaan esimerkiksi toiminnon lopettaminen, koko prosessiketjun kokonaisuus täytyy sisäistää. Samalla on tarkasteltava toiminnon lopettamisen heijastusvaikutuksia muihin toimintoihin. Asiakokonaisuuteen voi sisältyä perusoikeuksia, periaatteita ja käsitteitä, joiden perusteella mahdollisimman objektiivinen päätös voidaan tehdä. Arvioinnissa voi hyödyntää esimerkiksi Larjuvuoren ym. (2012) ympyrämallia.

Vaikuttavuusarvioinnin suorittaminen sidosryhmiin on syytä sisällyttää päätöksenteon tueksi. Yksi työkaluista tähän on luvussa 2.2.3 esitelty Balanced Scorecard. Merkittävien päätösten yhteydessä, kuten uusien toimintamallien rakentamisen yhteydessä, on selvitettävä, halutaanko palveluita toteuttaa missä määrin markkinaehtoisesti, vai onko niitä rajattava. Markkinaehtoinen toiminta on arvioitava selkeästi. Alitajuiset tai piilotetut vaikutukset on hyvä tuoda esille vaikutusarviointiprosessin kautta.

## 5.8 Johtaminen

Kuntastrategiassa on tarpeen kirjata ylätasoon tavoitteita. Ne sanoittavat sitä, miksi kunta on olemassa ja millä tavoin kunnan toiminnan legitimitetti muodostuu. Kyse on brändin luomisesta, josta voi ammentaa merkityksellisyyttä omaan toimintaan ja rajapintaa alati muuttuviin kuntalaisten tarpeisiin. Brändi on sanoma ulkopuoliselle, mutta myös sisäistä viestintää. Se antaa ohjenuoran siihen, miten yhdessä toimitaan. Brändillä ja organisaation identiteetillä on yhteys ja se vahvistuu, kun palveluntuotannossa asetetaan kuntalaisen asemaan. Toisen asemaan asemoituminen on kuitenkin tutkimuksen perusteella vaikeaa, joten useiden metodien käyttö on tarpeen.

Strategiaan kirjatut asiat täytyy operationalisoida eli siirtää käytännön toimintaan. Johdon tehtävä on tähdentää kysymyksen **miksi** merkitystä ja valtuuttaa henkilöstö toteuttamaan kysymyksen **miten** vaikutukset parhaaksi katsomallaan tavalla. Strateginen johtaminen on siis parasta ja lostaa strategiseksi toiminnaksi ja ajatteluksi annettujen suuntaviivojen kautta. Strategian sisäistäminen mahdollistaa laajemman oman päivittäistoiminnan itseohjautuvuuden tavoitetilaa kohden, ja siitä löytäneen oman toimintansa merkityksen huolimatta siitä, että varsinainen toiminta on alati muovautuvaa.

Identiteetti ja työnimi ovat toisistaan erottamattomia tunnetasolla arvopohjaisen asiakaslupauksen ja arvon yhteisluomisen teorian kautta. Näistä muodostuva institutionaalinen laatu vaikuttaa puolestaan organisaation identiteettiin, eli asiakkaalle muodostuneeseen brändiin, ajan saatossa syntyneenä kokemuksena palveluntuottajasta. Tavalla toimia on yhteys näin ollen myös brändiin.

Johdon on varmistettava, että oikeita asioita tehdään oikeaan aikaan. Omien vaikuttamiskeinojen on oltava tehokkaita ja tilanteeseen soveltuvia. Tähän liittyy arviointi- ja seurantajärjestelmien kehittäminen. Ulkoisten resurssien aktiivinen johtaminen on tärkeää monituottajaympäristössä, jonka molemminpuolisen vuorovaikutuksen hyödyistä olivat nauttineet myös haastateltavat. Tavoitteilla, mittareilla (sekä kvalitatiivisilla että kvantitatiivisilla) sekä muilla organisaation toiminoilla ja strategialla on oltava yhteys.

Dashboardeilla (mittaritauluilla) tai muiden järjestelmien kautta dataa voi käsitellä visuaalisesti tulkittavaan formaattiin automaattisesti. Mittareita käyttötapoineen täytyy arvioida säännöllisesti, ja niitä voi tulla myös organisaation ulkopuolelta (avoin data). Varsinkin jos palveluntuottajan valinta tehdään hintaperusteisesti, täytyy jollakin muulla tavalla varmistua palvelun laadusta. Mittareilla on tapana muuttua varsinaisesta ilmiön tilastollisesta havainnoinnista suorituksen ohjaukseksi; tämän kausaalisuuden tiedostaminen on muistettava, eli tehdään sitä mitä mitataan. Kriittisten suoritukseen liittyvien tekijöiden on oltava tunnistettavissa, jotta henkilöstö voi toiminnallaan vaikuttaa niihin. Mittareita tulkittaessa on tiedostettava sellaisten palveluiden olemassaolo, joissa on sekä fyysinen että palvelullinen osio kokonaislaadun teoriakäsitteen näkökulmasta. Laadunhallintasuunnitelman laadinta esimerkiksi ISO-formaatilla on toimivaksi havaittu keino järjestelmällisyyteen pyrittäessä. Tämä tarkoittaa luota, mutta varmista -ajattelumallia.

Johdon on toiminnallaan, ajattelutavallaan ja passiivisellakin viestinnällään mahdollistettava avoimen ilmapiirin luominen, dialoginen vuorovaikuttamisen malli ja asiakaskeskeisen vision lähestymistapa. Johtamisen on panostettava henkilöstön kehittämiseen, kasvuun, hyvinvointiin ja organisaation yhteisöllisyyteen. Yhteisöllisyys vaikuttaa siihen, miten oppiminen, päätöksenteko ja muutos tapahtuvat poikkihallinnollisessa ja yhteiskunnallisessa arvonluonnissa. Keskenkäisiäkin ajatuksia esille tuova ja epätäydellisistä suorituksista opiksi ottava yhteisö toimii ennen pitkää kekseliäästi. Organisaation kehittymisen ja muutoksen kannoilta kyseenalaistamisen uskalluksen, voimavarojen esiintuomisen, ihmisten vahuuksien tunnistamisen ja piilossa olevien kykyjen herättäminen johtavat toiminnan jatkuvaan kehittymiseen.

Julkisen johtamisen elementtejä ovat yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoittelemineen, taloudellisen tasapainon ylläpito ja yhteisöllisesti ratkaisukeskeinen tapa toimia yhteisen edun eteen.

Ristiriitaa luo yhteisen edun teorian näkökulmasta se, että intressiryhmillä on vaihtelevia odotuksia. Toimivaksi todettujen ja uudistamisen käytäntöjen välillä on puntaroitava, toisensa poissulkevien vaihtoehtojen välillä puolestaan on valittava, kun taas tuottavuuden painottaminen johtaa joskus epäoikeudenmukaiseen lopputulokseen.

Riittävän hyvän työsuorituksen tason asettaminen luo kestävä pohjan työkykyisyydelle. Täydellisen suorituksen tavoittelu tuhlaa tietyn rajan jälkeen enemmän resursseja kuin siitä syntyy lisäarvoa. Se saattaa myös laskea työhyvinvointia, mikä vaikuttaa vuorostaan negatiivisesti luovuuteen. Johtamisessa on mielekästä lakien ja asetusten raamituksen perusteella löytää innovatiivisia ratkaisuja arjen tilanteisiin ja hyvä hallintotapa huomioiden.

Johtajalle systeemikokonaisuuden holistinen hahmottaminen, ilmiöiden keskinäisten yhteyksien visualisointi, eri näkökulmien todellinen ymmärtäminen, reaalisesti asianmukaisen keskustelukulttuurin vaalinta, oppimiseen opettaminen, menestymisen mahdollistaminen, avoimuus vaihtoehtoisten polkujen näkemiselle, tavoitteelliseen ja arvostetun kokemuksen organisaatiokulttuuriin pyrkiminen sekä kyky yhteistyön synnyttämiseen ovat menestyksen tekijöitä. Tiedostamattoman, piilotetun ja tulkinnanvaraisen ulottuvuuden tunnistaminen sekä niiden yhdistäminen koko organisaation voimin ympäristössä vallitseviin normeihin, arvoperustoihin ja lakeihin parantaa johtamisen vaikuttavuutta.

Systeeminen ymmärrys saavutetaan kollektiivisessa vuorovaikutuksessa syntyvässä yhteisessä tulkinnassa tulevaisuuden näkymistä, vaihtoehtoista toiminnalle ja sen tavoitteista. Edellä mainitut kuuluvat palvelunjärjestäjän tehtäviin, jossa yleisen edun nimissä parhaat ratkaisut haetaan sieltä, mistä osaaminen löytyy resurssiviisaasti. Johtamisen ja vertaisoppimisen ulottaminen tavoitteisiin ja asenteisiin kuvan 36 esittämällä tavalla mahdollisimman matalalle tasolle luo perustan yhdessä ohjautuvalle, luovalle ja uudistumiskykyiselle organisaatiolle. Organisaation kyky toimia tilanteen vaatimalla tavalla liittyy myös kuvaan 37.



Kuva 36. Organisaation sopeutuvuus (Antola & Pohjola 2006 mukailten)

## 6 Yhteenveto

Neljässä edellisessä pääluvussa on luotu kirjallisuuskatsaus, selvitetty millaisia toimintatapoja tällä hetkellä on käytössä ja millaisia asioita organisaation on syytä huomioida palvelujen järjestämisessä. Seuraavaksi arvioidaan haastatteluvastausten koherenssia tutkimuskysymyksiin. Tutkimuksen luotettavuuden arviointi ja pohdinta ovat lopuksi.

### 6.1 Tutkimuskysymysten vastaukset

Tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää, miten monituottajamallin avulla pystytään tuottamaan tasalaatuisia palveluja kuntalaisille ja kuinka laatu koetaan osapuolten kesken.

Tutkimuskysymyksiin liittyen on kehittämisehdotuksissa teemoitettuja asioita. Niiden keskeinen sisältö on seuraava:

1. **Miten tilaaja asettaa palveluille laatuvaatimuksia (määritelmät ja mittarit). Ovatko ne kirjattuna kilpailutusasiakirjoihin?** Nykyisin laatuvaatimukset määritellään tarkasti, mikäli laatu on osoitettavissa yksiselitteisesti. Muussa tapauksessa palvelun tuottajan on suoritettava arvio itse valitsemallaan menetelmällä. Haastatteluissa selvisi jokaiselta toimialalta useampi määritelmä ja mittari sekä muutamia niistä kerättiin tutkimuksen loppuun. Dokumenttianalyyssissä hankintoihin liittyviä asiakirjoja yhdistettiin haastatteluihin. Asiakirjoissa on työn teknisen laadun vaatimuksia, joskin muuhun sopimustekniikkaan ja yhteiseen kehittämiseen liittyvät kirjaukset puuttuvat. Kehittämistä tapahtuu kuitenkin molemminpuolisesti sopimuksen aikana.
2. **Millaisena asiakas kokee eri palveluntuottajien tuotteet ja palvelujen laadun?** Teoriaviitekehys sisältää raamituksen ja laatukokemuksen osa-alueet, jotka ovat samalla päällekkäisinä ja limittäisiä. Haastateltavat toivat ilmi, että tulkinanvaraisuutta esiintyy tuotantomuodosta riippumatta. Palvelunjärjestäjällä tai tilaajalla on haastavaa luoda täydellistä ymmärrystä laadusta, koska kokonaislaatu koostuu odotetun ja koetun laadun yhdistelmänä palvelutapahtumassa. Tuotteen ja palvelutapahtuman laadulla voi myös olla ero.

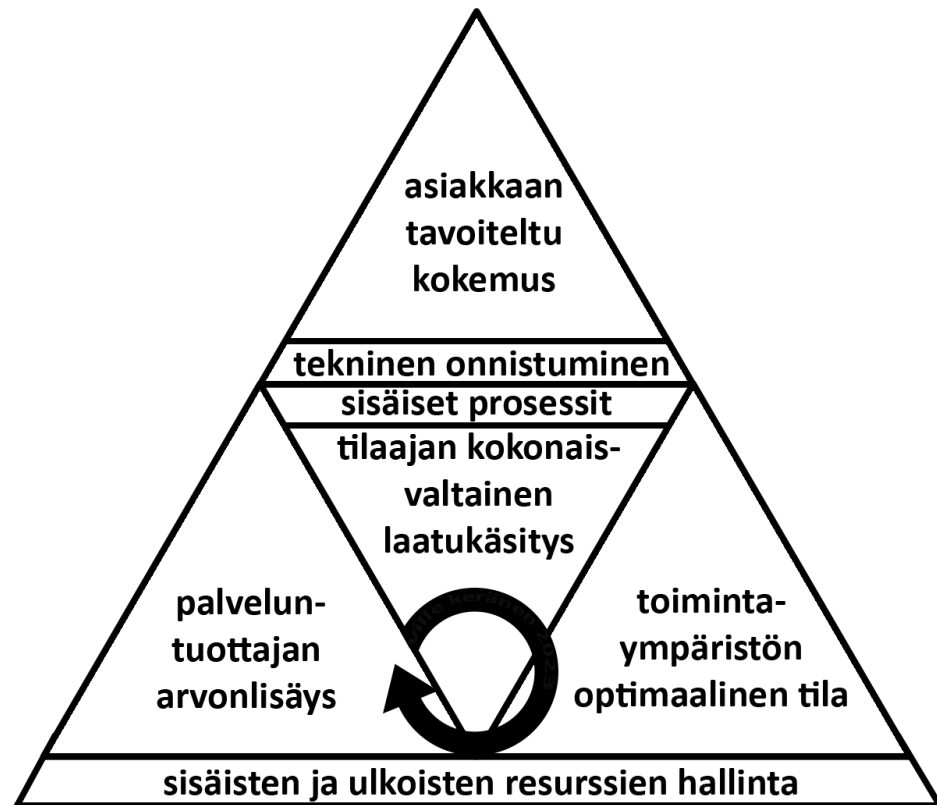


3. **Millaisia asioita on huomioitava palveluiden hankinnassa kokonaisvaltaisen laadukäsityksen suhteen eri näkökulmista?** Nelikanta-ajattelu osoittautui selonteon kannalta oivalliseksi. Kuvan 37 esittämänä laadun osatekijät ovat tutkimuksen viitekehyksessä. Ressursien hallinta liittyy kaikkeen kolmion toimintaan. Kolmion keskellä on tilaaja, jonka vastuulla on laadun vaalinta hänen parhaan tietämyksensä perusteella.

Kolmion oikeassa reunassa on palvelunjärjestäjän tavoitteleva tila toimintaympäristölle, joka linkittyy organisaatiostrategiaan. Verkottuneessa yhteiskunnassa julkisen toimijan on merkittävänä tilaajana tiedostettava sidosryhmät, keskinäisriippuvuudet sekä huomioitava holistinen kehitys ja kokonaisvaikutusten arviointi valinnoilleen.

Kolmion vasemmassa reunassa on palveluntuottaja, joka on suoraan asiakasrajapinnassa. Taloudellisen hyödyn lisäksi palveluntuottaja hyötyy myös siitä, että se pystyy kehittämään toimintaansa. Arvonlisäys tapahtuu molemminpuolisesti palveluntuottajan ja ympäristön rajapinnassa. Kehittyminen lisää arvoa myös innovatiivisten toimintamallien kautta, millä on vaikutusta esimerkiksi koko palvelujärjestelmään. Innovatiivisesta ja toisiaan tukevasta ympäristöstä hyötyy synergisesti koko kolmio, johon tilaajan on suositeltavaa pyrkiä kaksisuuntaisen, bilateraalisin yhteistoimintamallin kautta.

Tuottaja, tilaaja ja toimintaympäristö ovat yhteydessä toisiinsa joko tiedostaen tai epäsuorasti. Tilaaajaorganisaation prosessien toimivuus luo pohjan onnistumiselle laadun teknisellä osa-alueella. Sisäiset prosessit ovat toimineet odotetusti silloin, kun tuottajan, tilaajan ja toimintaympäristön yhteisvaikutuksesta seuraa teknisesti onnistunut palvelutapahtuma. Asiakas voi nauttia palvelun tasaisesta laadusta, jonka rakentamiseen hän on itse osallistunut toimien osana arvoverkostoa.



Kuva 37. Laatukolmio

Tutkimuksessa keskityttiin luomaan tilannekatsaus suhteellisen kapeasta segmentistä koko palveluntarjoajan kirjosta, mutta tutkittu segmentti on merkittävä osa kuntalaisen peruspalveluja. Tutkimuskysymyksiin saadut vastaukset vahvistavat käsitystä siitä, että teorian ja haastattelujen vastaavuus tuottaisi saman tuloksen missä tahansa segmentissä organisaatioiden palvelutuotannossa. Keskeinen havainto on se, kun laadunhallinnan näkökulmat palveluja järjestettäessä otetaan riittävällä tavalla huomioon, myös kuntalaisen vaikutusmahdollisuudet ja parempilaatuinen palvelu toteutuvat. Laadunarvioinnin yhtenäistäminen on lisäksi mahdollista eri toimialojen välillä. Sekä taloudellista että laadullista arvoa muodostuu samoin kilpailuttamisen ja sopimushallinnan kautta palveluiden järjestämiseen sekä seurantaan.

## 6.2 Tulosten merkittävyys ja rajoitukset

Kunnallisessa palveluntuotannossa on useampia prosessityyppejä, joissa keskinäinen laatu ja taloudellinen tuottavuus ilmenevät eri tavoin. Yleisesti ottaen tuotantoa suunnataan suurelle joukolle, joten laadun voidaan tulkita syntyvän prosessien tehokkuuden ja ketteryyden perusteella

sekä tuottavuuden volyymin ja joutokäynnin mukaan. Toisaalta kuntalaislähtöisyys on filosofinen periaate. Kuntalaisten kanssa suoritettavan yhteismäärittelyn onnistuminen ja sen perusteella tarpeisiin vastaaminen on laadun määrittelyn ja arvonluonnin perusta. Samalla tarkoituksenmukainen resurssien käyttö nostaa tehokkuutta. Tutkimuksessa ilmeni, että palvelun tuottajaorganisaation edustajat ovat tutkimuskohteissa keskeisessä asemassa käyttäjäkokemuksen muodostumisen ja arvioinnin kannalta.

Palvelunjärjestäjällä, joka on lainsäädännöllä asetettu vastaamaan palvelusta, on merkittävä osa suuren joukon hyvinvointiin. Riippumatta siitä, miten palvelu järjestetään jälkiteollistuvassa yhteiskunnassamme, kirjoon kuuluvien keskinäinen luottamus edistää huomattavasti yhteistoimintaa ja palvelun laatua taustatekijänä. Kunnallisesta näkökulmasta vastuu laadunhallinnasta painottuu etenevässä määrin yksittäisille tahoille. Tutkimuksessa ei ilmennyt vielä eroja kunnallisen ja hyvinvointialueen välillä laatuksiteereissa haastattelujen tai asiakirjojen perusteella. Loppukäyttäjälle palvelu voi olla pieni osa kokemuspalettia, mutta työn muodostaessa osan identiteettiä, järjestäjällä tai tuottajalla kokemus voi olla hänen mittakaavassaan suurempi.

Tavanomaisesti kunnissa on haluttu järjestää palveluja omana tuotantona. Eri velvoitteiden johdosta ostopalvelut ovat lisääntyneet ja nyt on tasapainoteltava myös sopimushallinnan ja toiminnanohjauksen välillä ostopalveluissa, halusi sitä tai ei. Alustatalouden vaikutukset jäävät nähtäväksi palvelujen tuottamisen kannalta mahdollisissa uusissa liiketoimintamalleissa, esimerkiksi ad-hoc -tyyppisissä ratkaisuissa, joita tuotetaan yksittäisten kuntalaisten tai yritysten toimesta tarpeen mukaan.

Tarve syntyy asiakaslähtöisesti ja se on syytä säilyttää kirkkaana mielessä. Palvelunjärjestäjän ja tuottajan aktiivinen yhteistoiminta, lisätynä läpinäkyvällä käyttäjäpolulla, on tehokkain tapa vaihtelevan tilanteen päällä pysymiseen. Periaatteessa kaikkien palveluntoteuttamismuotojen pitäisi olla yhteismitallisia asiakkaan mielestä.

Elinkeinoelämän periaatteet ovat enemmän tai vähemmän osa toimintaa lisäarvon muodostumisen tavoitteeseen, volaliteettien, tehokkuuden, kustannusten, tuottavuuden ja tuloksen lähtökohdista. Organisaation viitekehyksessä on puntaroitava ulkoisen tehokkuuden toteutumista taloudessa ja sisäisen vaikuttavuuden toteutumista kuntalaisen palvelun näkökulmasta. Kaikki edellä mainitut ja muut epäselvät seikat täytyy huomioida reaktiivisuuden sijasta proaktiivisesti.

Kuten kasvamiseen yleensä liittyy, kyky sen erottamiseen paranee, mitä eroa on halulla, tarpeella ja kannattavuudella. Palvelun kehittäminen parantaa myös kykyä erottaa toiveet, tarpeet ja ta-

loudelliset seikat, kuten kannattavuus palvelun määreinä sekä mitkä ovat monituottajamallin peruskysymykset. Saatavilla olevan datan muuttaminen tietämykseksi ja viisaudeksi on samoin relevantti tapahtumaketju, jotta kysymyksiin voidaan vastata. Samalla tavalla kuntaorganisaatio kokonaisuutena joutuu puntaroimaan lukuisien muuttujien välillä. Kokonaisuuksien johtaminen ja lostuu prosessikeskeiseksi tavaksi muodostaa arvoa yhteisöllisen tiedolla johtamisen kautta, jossa yhteisöllinen tiedonmuodostuskyky nousee arvoonsa. Uuden tietämyksen ja viisauden luominen on arvokas kyky, josta on hyötyä missä tahansa asiayhteydessä.

Osaan palveluiden järjestämisestä vaaditaan ylihallinnollista yhteistoimintaa kuntien ja valtion kesken. Asiakastyytyväisyys palvelujenjärjestäjään voi kohdistua väärään tahoon esimerkiksi sellaisten hyvinvointialueiden osalta, joiden toiminta on alkanut, ja niiden liityntäpinnoissa peruskuntiin on yhteensovittamista vaativia osa-alueita. Näitä ovat esimerkiksi työllistämispalvelut sekä terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen. Edistämistyössä on myötäohjauskytkennän elementtejä, koska peruspalveluiden valtionosuusrahoitukseen vaikuttavat erilaiset indikaattorit (THL 2023). Kunnat mukauttanevat toimintaansa indikaattoreiden perusteella, millä on puolestaan kytkös suoraan ja välillisesti palveluiden järjestämistapoihin.

Tutkimuksen perusteella ihminen on silloin tällöin ennalta-arvaamaton ja jokaista ilmiötä tarkastellaan luontoisesti omasta näkökulmasta, vaikka kirjoitetussa teoriassa puhutaan pääsääntöisesti rationaalisesta ajattelusta. Käyttäytymisessä on samoin muistettava, että tyytyväiset ihmiset eivät valita ja positiivinenkin palaute voi jäädä antamatta. Saatu asiakaspalaute on siis aina suhteutettava. Tutkimusongelmaan liitetyt teoriat eivät kaikilta osin vastaa tutkimuskysymyksiin, vaan tutkimusongelman monitahoisuus jättää vielä avoimeksi tiettyjä lainalaisuuksia ja teoreettisia näkökulmia. Palvelunjärjestäjä, joka ei järjestelmällisesti kerää asiakasmielipiteitä ja analysoi niitä, harhautuu resurssiviisaattomasti tuottamaan tai tilaamaan palvelua, joka ei tyydytä asiakkaan tarpeita. Laadun arvioiminen objektiivisesti on vaikeaa, koska laatu on subjektiivinen kokemus.

Toimeksiantajan, eli Mänttä-Vilppulan kaupungin, organisaatiossa tuloksia hyödynnetään jatkossa laajasti. Selkeimmät vaikutukset ovat muun muassa kunnan toimintojen ateria- ja puhtauspalveluiden järjestämisessä tilapalveluissa. Kaupunkisuunnittelupalvelut järjestävät seudullisen joukkoliikenteen, jota toteutetaan yhteistyössä Pirkanmaan ELY-keskuksen kanssa. Kaupungissa suunnitellaan myös montaa palveluntuottajaa koskevaa liikennemuotoketjua. Myös muissa hallintokunnissa, kuten sivistys- ja kulttuuripalveluissa, joiden vastuulla on muun muassa koululaiskuljetukset, on käyttöä tasaisemmalle laatukokemukselle. Tutkimuksesta on sekä taloudellista että laadullista hyötyä palveluiden järjestämisessä.

### 6.3 Tutkimuksen suorituksen arviointi ja jatkotutkimusehdotukset

Teoriaosuutta laatiessa laajuus yllätti joka osa-alueilla, mutta odotetut tulokset huomioon ottaen oleelliset teoriat löytyivät, ja niistä saa raportista kokonaiskäsityksen. Teorian ja empirian yhteensovittamisessa on arvioitava induktiivisen haastatteluiden tulkinnan lisäksi, onko mukana oltava myös abduktiivista tulkintaa. Varsinkin hankintojen osalta käytännön toiminnan pitäisi olla aineistolähtöistä. Hankintoja käsittelevästä kirjallisuudesta paljastui suurta erikoistumista vaativia hankintojen toteuttamiskeinoja, joita tarvitaan tavanomaisissa tavara- ja palveluhankinnoissa harvoin.

Tutkielmakokonaisuudessa on myös sellaisia elementtejä, joiden sisäistäminen muuttuu oleellisemmaksi, mitä korkeammalle organisaation päätösketjua edetään. Tuloksena on suhteellisen kattava yleissilmäys tutkimuksen aikana jäsentyneistä teemoista. Tutkimusta olisi ollut mahdollista laajentaa syvempään tapaustutkimukseen, joskin prosessi olisi vaatinut joko lisätutkijan tai tutkimuksen tiukempaa rajaamista. Henkilökohtaisesti tutkimusprosessi kertasi aiheellisesti aikaisemmin pariin kertaan harjoiteltua oppilaitosten käytäntöä. Tieteellinen ote on taustavaikuttimena hyödyllinen, koska sillä voi perustella valintojaan jämäkästi työelämässäkin. Kokonaisuutena arvioiden tutkimus syvensi ammattitaitoani, ja sillä on käyttöarvoa omassa toiminnassani palveluiden järjestäjänä.

Tutkimus rajattiin opinnäytetöihin liittyvän käytännön mukaisesti sopivan tiukasti. Koin keränneeni haastateltavista tietämystä siten, että yleisymmärrys käytännön arkeen muodostuu myös lukijalle. Teoriaosion rakentui ennakoitua laajempi, mutta se oli välttämätöntä riittävän holistisen kokonaiskuvan muodostamiseksi. Aihepiiriin liittyy erilaisia käsitteitä, jotka kontekstitulkintaisina vaativat tarkkuutta.

Suosittelen monituottajuuden ja laadun yhdistämisen edistämiseen oman haastattelun toteuttamista sekä lähteisiin tarkemmin tutustumista, koska niitä oli referoitava rajusti. Kirjoitettujakin lähteitä on syytä tulkita lähdekriittisesti, koska varsinkin laatuteoriassa ne perustuvat subjektiivisiin kokemuksiin, ja ne viittaavat osittain toisiinsa lähteinä. Ylisukupolvista tietämystä, käytännön toimissa kertyneitä toimintamalleja, psykologisten seikkojen hallitsemista ja maalaisjärkeä on mahdoton tiivistää täydellisesti yhteen aikakirjaan.

Tutkimuksen suorituksessa on aina inhimillinen elementti. Haastatteluihin valmistautuessa, niitä suorittaessa ja tulosten esittelyssä näkyvät eittämättä kaikkien osapuolten subjektiiviset elämän-

katsomukset ja -kokemukset. Valtaosa esille nousseista kommenteista toistui laajalti, joten johdattelevilla kysymyksen asetteluilla ja syvähaastatteluilla toistuvuus olisi todennäköisesti lisääntynyt.

Reliabiliteetti voi olla korkea, mikäli toisella tutkijalla on käytössään täsmälleen sama teoriatausta sekä samankaltaiset haastateltavat ja haastattelukysymykset. Iterointikerroilla aihetta hieman eri näkökulmasta ja kysymyksiä sanamuotoja muuttamalla saanee tarkennusta.

Arvioin kuitenkin, että täysin asiakkaan asemaan asettuminen on aina haasteellista riippumatta siitä, kuinka kauan kunkin palvelua on tuotettu. Validoinnissa kirjaukset olivat haastateltavien nähtävänä sekä triangulaatiomenetelmän kautta verrattiin laatuselloja teoriaviitekehukseen sekä liitteen 1 kilpailutus- ja sopimusasiakirjoihin. Korrelaatio on havaittavissa, koska yhteisiä asioita, kuten laatumääritelmiä ja asiakasnäkökulmia, on näkyvissä triangulaatiokohteissa eli teoriassa, haastatteluissa ja dokumenttianalyyseissä.

Teoriaviitekehysellä ja aineistolla on selkeä yhteys. Kuitenkaan sitä, miten laatu määritellään tarkasti, on mahdoton sanoa niiden perusteella eri osapuolten tarkasteluviitekehysten vuoksi. Palvelunjärjestäjän on tiedostettava laadun subjektiivisuus sekä teknisen ja odotetun mielikuvan erojen välttämättömyys.

Luotettavuutta lisää se, että varsinainen kirjoitusosuus alkoi välittömästi tutkimussuunnitelman hyväksymisen jälkeen huhtikuussa 2023. Haastattelut tehtiin alkukesästä ja ne käsiteltiin heti. Valtaosa kirjoitustyöstä oli valmiina heinäkuussa. Viimeistelyjä tapahtui pääasiassa elokuussa, ja loppuviilaukset tehtiin syksyn aikana. Edellä mainitun aikajänteen perusteella teorian ja empirian yhdistäminen sekä raportoinnin prosessin tiivis rytmitys säilyttivät kokonaisuuden kirkkaampana.

Huomioin eettiset tekijät osallistumisen vapaaehtoisuuden korostamisella, kiireettömällä ja haastateltavan vaikuttamisen mahdollistavalla haastattelutilanteella sekä jälkikäteen tarkastettavalla litterointimenetelmällä. Tutkimusraportti säilyttää anonymiteetin, ja osa liitteestä on käsitelty luottamuksellisina. Haastattelukysymysten valinnassa pyrin hierarkiaa ja valta-asemia välttävään neutraaliin lähestymiskantaan, joka antoi mahdollisuuden sekä subjektiivisten että objektiivisten vastausten antamiseen.

Jatkotutkimuksien syytä löytyy, koska aiheena monituottajuus on sen tyyppinen, että siitä löytyy monia ulottuvuuksia. Palveluntuotanto-osallisuus (co-production) sisältää palvelumuotoilun pe-

riaatteen, jota hyödynnetään jo laajasti esimerkiksi osallistuvan budjetoinnin ja erilaisten asiakaskyselyiden muodossa. Palvelumuotoilun ja monituottajuuden yhdistelmän läheisempi tarkastelu olisi mainio jatkotutkimuksen aihe. Palvelumuotoilussa on kyse suunnitteluosaamisen ulottamisesta monimutkaisiin järjestelmiin. Ne koostuvat todellisten järjestelmien vuorovaikutusprosessien ja organisaatorakenteiden yhteenliittymistä, mitä monituottajamalli vallassaan on. Mitä käytännönläheisempi ja seikkaperäisempi transformaatiotutkimus (laaja ja rivakka muutos) suoritetaan, sitä näppärämpi aihepiiristä on saada ymmärrys vaikutusaika huomioiden sopivan mittaisella aikajanelalla.

## Lähteet

- Airikkala, M. (2020). Yleinen ja yksityinen etu maankäytön suunnittelussa – Tapaustutkimus Vihdin kunnan hajakentästä. Diplomityö. Helsinki: Aalto-yliopisto. <http://urn.fi/URN:NBN:fi:aalto-202008234966>
- Antola, T. & Pohjola, J. (2006). Innovatiivisuuden johtaminen. Helsinki: Edita Prima
- Anttonen, A., Haveri, A., Lehto, J. & Palukka, H. (2012). Julkisen ja yksityisen rajalla. Tampere: Tampereen Yliopistopaino. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-951-44-8910-5>
- Bronfenbrenner, U. (1979). The Ecology of Human Development: Experiments by Nature and Design. Boston: Harvard University Press.
- Dufva, M. & Rekola, S. (2023). Megatrendit 2023. Helsinki: Sitra. <https://www.sitra.fi/julkaisut/megatrendit-2023/>
- Eskola, J. & Suoranta, J. (1998). Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Tampere: Vastapaino.
- Filenius, M. (2015). Digitaalinen asiakaskokemus. Jyväskylä: Docendo.
- Fischer, M. & Vainio, S. (2014). Potkua palvelubisnekseen. Helsinki: Talentum Media.
- Grönroos, C. & Voima, P. (2011). Making Sense of Value and Value Co-Creation in Service Logic. Helsinki: Hanken School of Economics. DOI:10.1007/s11747-012-0308-3
- Grönroos, C. (2020). Palvelujen johtaminen ja markkinointi. Helsinki: Alma Talent.
- Haapala, P. (2022). EU innovatiivisten julkisten hankintojen veturina: tarkastelussa käytännöt ja vaikuttavuus. Pro gradu -tutkielma. Vaasa: Vaasan Yliopisto <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2022042931662>
- Hankinta-Suomi. (2023). Tarjoamisen haasteet julkisissa hankinnoissa. Valtiovarainministeriö. [https://vm.fi/documents/10623/15348578/Tarjoamisen\\_haasteet\\_julkisissa\\_hankinnoissa.pdf/b69c713d-bcb9-35ae-ebd9-58409be53c4e](https://vm.fi/documents/10623/15348578/Tarjoamisen_haasteet_julkisissa_hankinnoissa.pdf/b69c713d-bcb9-35ae-ebd9-58409be53c4e)
- Huuhka, T. (2022). Tehokkaan hankinnan työkalut. Helsinki: Books on Demand.



Helander, N., Kujala, J., Lainema, K. & Pennanen, M. (2013). Avaimia asiakasläheisyyteen. Uudistuva verkostomainen palveluliiketoiminta. Tampere: Suomen Yliopistopaino.

Heikkilä, J. & Ketokivi, M. (2023). Tuotanto murroksessa. Helsinki: Alma Talent.

Hirsjärvi, S-L., Remes, P. & Sajavaara, P. (2009). Tutki ja kirjoita. Helsinki: Otava.

Hirsjärvi, S-L. & Hurme, H. (2022). Tutkimushaastattelu. Helsinki: Gaudeamus.

Hirvonen, H. (2019). Julkisen palvelun tehostamisen uudet opit: esittelyssä lean-ajattelu. Työelämän tutkimus, 17(2), 149–156. <https://journal.fi/tyoelamantutkimus/article/view/87119>

Houhiala, K. (2018). Arvonmuodostus yksityisen ja julkisen sektorin yhdyspinnoilla ja miten sitä tiedolla johdetaan. Väitöskirja. Vaasa: Vaasan Yliopisto. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-476-838-2>

Hyötyläinen, R. & Nuutinen, M. (2010). Mahdollisuuksien kenttä. Helsinki: Teknologiainfo Teknova.

Hyötyläinen, M., Kaitovaara, P. (2013). Palvelutuottavuuden kahdet kasvot – viitekehys tuottavuuden tarkasteluun. Futura 2/2013, 33–47.

Iin kunta. (2022). Hallintosäätö. Hankintaohje. Kilpailutusasiakirjat. Saatavilla 6.6.2023 <https://www.iin.fi/strategia-saannot-ja-suunnitelmat>

Jalonen, H., Aarva, K., Juntunen, P., Laihonon, H, & Laitinen, I. & Lönnqvist, A. (2011). Arvoverkkoa kokemassa - saaliina tuottavuutta ja innovaatioita. Acta nro 226. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2011/1407-arvoverkkoa-kokemassa-saaliina-tuottavuutta-ja-innovaatioita-acta-nro-226>

Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. (2023). Saatavilla 28.5.2023. <https://www.hankinnat.fi/>

Jäntti, A. (2016). Kunta, muutos ja kuntamuutos. Väitöskirja. Tampere: Tampereen yliopisto. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-0238-2>

Jäntti, A. (2022). Kunta luo elämisen edellytyksiä myös sote-uudistuksen jälkeen. Tampere: Tampereen yliopisto. Haettu osoitteesta: <https://www.tuni.fi/alustalehti/2022/06/17/kunta-luo-elamisen-edellytyksia-myos-sote-uudistuksen-jalkeen/>

Kangasharju, A. (2008). Tuottavuus osana tuloksellisuutta. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. Haettu osoitteesta: <https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Tuottavuusopas-2008-net-tiversio.pdf>

Kinnunen, R. (2004). Palvelujen suunnittelu. Helsinki: WSOY.

Kiviniemi, M., & Saarelainen, T. (2009). Paikallisten kumppanuuksien monet kasvot: viitekehyksen kehittäminen kansalaistoiminnan ja julkisen sektorin verkostoitumisen tutkimusta varten. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 37.

Klijn, E-H. (2008). Governance and Governance Networks in Europe: An Assessment of Ten Years of Research on the Theme. Public Management Review 10 (4), 505–525. DOI:10.1080/14719030802263954

Koiste, V., Siranko, H. & Lemola, W. (2023). Ratkaisut julkisten hankintojen pullonkauloihin. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-617-8>

Korento, S. (2023). Kunnan omistajapoliittiset linjaukset. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. [https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Omistajapoliittiset%20linjaukset\\_luonnos\\_06022023\\_kommenteille.pdf](https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Omistajapoliittiset%20linjaukset_luonnos_06022023_kommenteille.pdf)

Koivisto, M., Säynäjäkangas, J. & Forsberg, S. (2019). Palvelumuotoilun bisneskirja. Helsinki: Alma Talent.

Korkiakoski, K. (2023). Huomisen asiakas. Helsinki: Helsingin seudun kauppakamari.

Kuntaliitto. (2017). Hyvän hallinnon perusteet. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. Haettu osoitteesta: <https://www.kuntaliitto.fi/laki/kunnan-paatoksenteke/hyvan-hallinnon-perusteet>

Kuntaliitto. (2016). Kilpailuneutraliteetti. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. Haettu osoitteesta: <https://www.kuntaliitto.fi/laki/kunnat-yhtiot-ja-markkinat/kilpailuneutraliteetti>

Kuntaliitto. (2023). Kuntajohtaminen. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. Haettu osoitteesta: <https://www.kuntaliitto.fi/kehittaminen-ja-digitalisaatio/kuntajohtaminen>

Kuntaliitto. (2017). Päätöksentekomenettelyn säädöspohja. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. Haettu osoitteesta: <https://www.kuntaliitto.fi/laki/kunnan-paatoksenteke/paatoksentekomenettelyn-saadospohja>

- L 410/2015. Kuntalaki 10.4.2015/410 <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150410>
- L 434/2003. Hallintolaki 6.6.2003/434 <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030434>
- L 616/2021. Laki sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaanpanosta 29.6.2021/616 <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2021/20210616>
- L 621/1999. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621 <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990621>
- L 624/2006. Osakeyhtiölaki 21.7.2006/624 <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2006/20060624>
- L 628/1998. Perusopetuslaki 21.8.1998/628 <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1998/19980628>
- L 731/1999. Suomen perustuslaki 11.6.1999/731 <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>
- L 948/2011. Kilpailulaki 12.8.2011/948 <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20110948>
- L 1397/2016. Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 29.12.2016/1397 <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2016/20161397>
- Laitinen, I., Harisalo, R. & Stenvall, J. (2013). *Palvelutiede julkisten palvelujen uudistajana*. Tampere: Suomen yliopistopaino.
- Larjovuori, R-L., Nuutinen, S., Heikkilä-Tammi, K., & Manka, M-L. (2012). *Asiakkaat kuntapalveluiden kehittäjiksi*. Tekes. <https://sites.tuni.fi/uploads/2020/01/ea53676f-asiakkaat-kuntapalveluiden-kehittajiksi.-opas-tehokkaan-osallistumisen-tyokaluihin.pdf>
- Liker, J. (2020). *The Toyota Way*. New York City: McGraw-Hill Education.
- Lämsä, A-M. & Uusitalo, O. (2009). *Palvelujen markkinointi esimiestyön haasteena*. Helsinki: Edita Publishing.
- Meklin, P., Rajala, T., Sinervo, L-M., & Vakkuri, J. (2009). *Kunta hyvinvointipalvelujen järjestäjänä - rajallisten voimavarojen tehokkaan hallinnan ongelma*. Tampere: Tampereen Yliopisto.

Merisalo, M., Naumanen, M., Huovari, J., Eskola, S., Toivanen, M., Keskinen, P., Hajikhani, A., Oksanen, J. & Rausmaa, S. (2021). Julkiset hankinnat. Kokonaisvolyymi ja datan hyödyntäminen. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-267-1>

Modig, N. & Åhlström, P. (2013). Tätä on Lean. Lontoo: Rheologica.

Mikkonen, T. (2022). Lean käytäntöön. Helsinki: Helsingin seudun kauppakamari.

Muukkonen, M. (2022). Kuntalain soveltamisalasta. Helsinki: Books on Demand.

Mänttä-Vilppulan kaupunki. (2023). Hallintosäätö. Hankintaohje. Kilpailutusasiakirjat. Saatavilla 6.6.2023 <https://www.manttavilppula.fi/kaupunkipalvelut/hallinto-ja-paatokseteko/>

Mönkkönen, K. & Roos, S. (2023). Työyhteisötaidot digiajassa. Helsinki: Gaudeamus.

Nielsen, J. (1993). Usability Engineering. Boston: Morgan Kaufmann.

Nyholm, I., Stenvall, J., Airaksinen, J., Pekkola, E., Haveri, A., Af Ursin, K. & Tiihonen, S. (2016). Julkinen hallinto Suomessa. Helsinki: Tietosanoma.

Pekkala, E., Pohjonen, M., Huikko, K. & Ukkola, M. (2022). Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot. Helsinki: Tietosanoma / Art House.

Pirkanmaan hyvinvointialue. (2023). Hankintaohje. Kilpailutusasiakirjat. Saatavilla 2.7.2023 <https://www.pirha.fi/tietoa-meista>

Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue. (2023). Hankintaohje. Kilpailutusasiakirjat. Konserniohje. Talousarvio 2023. Saatavilla 2.7.2023 <https://pohde.fi/tietoa-meista/hallinnon-keskeiset-asiakirjat/>

Pulkinen, M., Rajahonka, M., Siuruainen, R., Tinnilä, M. & Wendelin, R. (2005). Liiketoimintamallit arvonluojina – ketjut, pajat ja verkot. Helsinki: Teknologiateollisuus.

Puusa, A. & Juuti, P. (2020). Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät. Helsinki: Gaudeamus

Puustinen, S., Mäntysalo, R. & Jarenko, K. (N.d) Yleisen edun moninaiset tulkinat. Haettu osoitteesta: <https://www.yss.fi/journal/yleisen-edun-moninaiset-tulkinnat-jasennysta-yhdyskuntasuunnittelijoiden-kasitysten-analysointiin/>

- Radnor, Z. & Osborne, S. (2013). Lean: A failed theory for public services. *Public Management Review* 15 (2), 265–287. DOI:10.1080/14719037.2012.748820
- Rawson, K. A., & Dunlosky, J. (2022). Successive Relearning: An Underexplored but Potent Technique for Obtaining and Maintaining Knowledge. *Current Directions in Psychological Science*, 31(4), 362–368. DOI:10.1177/09637214221100484
- Rintamäki, T. & Tienhaara, P. (2014). *Palveluajattelun murros - näkymiä uudistuvaan palveluun*. Tampere: Kirjapaino Tammerprint.
- Ruohonen, J., Vahtera, V. & Penttilä, S. (2021). *Kuntayhtiö*. Helsinki: Alma Talent.
- Ritvanen, H. & Sinipuro, J. (2013). *Tiedolla johtaminen toimialan murroksessa*. Helsinki: Books on Demand.
- Saarijärvi, H. (2012). The mechanisms of value co-creation. *Journal of Strategic Marketing* 20 (5), 381–391. DOI:10.1080/0965254X.2012.671339
- Sallinen, S. (2015). *Kunnan toiminnan johtaminen ja hallinta sekä omistaja- ja konserniohjaus*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2015/1704-kunnan-toiminnan-johtaminen-ja-hallinta-seka-omistaja-ja-konserniohjaus>
- Sarkkinen, T. (2016). *Innovatiiviset hankinnat kunnissa*. YAMK-opinnäytetyö. Kuopio: Savonia-ammattikorkeakoulu <https://urn.fi/URN:NBN:fi:amk-2016061012670>
- Sydänmaanlakka, P. (2015). *Älykäs julkinen johtaminen*. Helsinki: Talentum Media.
- Tanskanen, K. (2021). *Ulkoisten resurssien johtaminen*. Helsinki: Tietosanoma / Art House.
- Tampereen yliopisto. (2023). *Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja*. Saatavilla 28.4.2023: <https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus/kvali/>
- Tikka, V. & Gävert, N. (2014.) *Arvon luonnin uusi aalto*. Katsaus 304/2014. Helsinki: Tekes. [https://www.businessfinland.fi/48f658/globalassets/julkaisut/arvonluonnin\\_uusi\\_aalto\\_309\\_2014.pdf](https://www.businessfinland.fi/48f658/globalassets/julkaisut/arvonluonnin_uusi_aalto_309_2014.pdf)
- THL. (2021). *Haavoittuvat ryhmät etäpalvelujen käyttäjinä: kokemuksia COVID-19-epidemian ajalta*. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-687-9>

THL. (2023). HYTE-kerroin. Saatavilla 31.5.2023 <https://thl.fi/fi/web/hyvinvoinnin-ja-terveyden-edistamisen-johtaminen/hyvinvointijohtaminen/hyvinvointijohtaminen-kunnassa/hyte-kerroin-kannustin-kunnille>

Torkkola, S. (2015). Lean asiantuntijatyön johtamisessa. Helsinki: Talentum Pro.

Tossavainen, S. (2007). Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyösuhteet -- Palveluntuottajien kokemuksia yhteistyöstä Tampereen kaupungin kanssa. Pro gradu -tutkielma. Tampere: Tampereen yliopisto. <https://urn.fi/urn:nbn:fi:uta-1-17260>

Työ- ja elinkeinoministeriö. (2021). Julkiset hankinnat yhteiskunnan tärkeiden kehitystavoitteiden toteutuksessa. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-781-6>

Tuominen, K. (2021). Benchmarking-käsikirja. Turku: Oy Benchmarking Ltd.

Tuulaniemi, J. (2011). Palvelumuotoilu. Hämeenlinna: Talentum Media.

Vilka, H. (2023). Kirjallisuuskatsaus metodina, opinnäytetyön osana ja tekstilajina. Helsinki: Art House

Virtanen, P. & Stenvall, J. (2019). Julkinen johtaminen. Helsinki: Tietosanoma.

Voutilainen, T. & Määttä, K. (2023). Julkisten hankintojen sääätely. Helsinki: Helsingin Kamari.

**Otteita tutkimuksen kohteena olevien organisaatioiden asiakirjoista.**

## Kilpailuttaminen.

<p>Hankinnan tärkeimmät ratkaisut tehdään jo suunnitteluvaiheessa, joten siihen varataan riittävästi aikaa ja resursseja. Suunnitteluvaiheessa määritellään ennen kaikkea hankintatarve, kartoitetaan nykytoiminnan tilanne ja kustannukset, viestitään markkinoille ja haetaan tietoa niiden tarjonnasta, mikä auttaa olennaisesti varsinaisen kilpailutuksen toteuttamista ja parhaan vastikkeen saamista julkisille varoille. Kiinteä yhteistyö ja tiedonvaihto kaupungin, eri toimialojen ja hankintojen loppukäyttäjien välillä edistää hankintojen onnistumista. (Mänttä-Vilppulan kaupunki.)</p>
<p>Tavaran, palvelun tai rakennustyön laatu määritellään lähtökohtaisesti tarjouspyynnössä ja sen teknisissä liitteissä. Tilaaja voi laatujärjestelmän sijasta edellyttää toimittajalta muuta dokumentoitua laadunvarmistusta. Laadunvarmistuksen kohdalla voidaan viitata eri toimialoja koskevien yleisten sopimusehtojen mahdollisiin laadunvarmistusta koskeviin määräyksiin. (Mänttä-Vilppulan kaupunki.)</p>
<p>... on suoritettava taloudellisesti ja tarkoituksenmukaisesti sekä olemassa olevat kilpailuolosuhteet on hyödynnettävä. Hankintojen toteuttamisessa on huomioitava tarkoituksenmukaisella tavalla alueen elinvoimaisuuteen liittyvät tekijät, erikokoisten ja erilaista oikeudellista muotoa edustavien toimittajien osallistumisen mahdollisuudet. Tarjousasiakirjojen laatimisessa on kiinnitettävä huomiota pienten ja keski suurten sekä paikallisten toimittajien edellytyksiin osallistua kilpailutuksiin. (Pohde.)</p>
<p>... on arvioitava, miten ja millä tavoin huomioidaan lainsäädännön mukaisesti ympäristönäkökohdat, kierrätys, kestävän kehityksen periaatteet, eettiset näkökohdat, yhteiskuntavastuu, työllistäminen sekä ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi (IVA). (Pohde.)</p>
<p>Monituottajuutta ohjaavat järjestämissuunnitelman toimenpiteet. Arvioimme palveluittain monituottajuuden hyödyntämisen ja muun muassa palvelusetelin käytön. Monituottajuuden toteutustavan valinnat tarkentuvat talousarviossa ja -suunnitelmassa. Monituottajuudella turvataan asiakkaiden tarpeen mukaisten palveluiden toteuttaminen ja asiakaskohtaisen palvelun valinta huomioiden jatkuvuus, saatavuus ja kattavuus sekä palvelujen käyttäjien erityistarpeet. Palvelusetelillä järjestettävä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelu on vaihtoehto hyvinvointialueen järjestämistä vastuuseen sisältyvälle omalle tuotannolle ja ostopalveluille. Yksityisiltä palveluntuottajilta hankitut palvelut perustuvat sopimukseen tai palvelusetelin sääntökirjassa sovittuihin sitoumuksiin. (Pohde.)</p>
<p>Hankintatoiminnassaan tytäryhteisöjen tulee huomioida hankintalainsäädännön asettamat reunaehdot ja rajoitukset. Hyvinvointialuekonsernin hankintayhteistyön tavoitteena on saavuttaa konsernille sekä toiminnallisia että taloudellisia etuja ja hyötyjä. Hankintoja suunnitellessaan tytäryhteisöjen tulee selvittää mahdolliset hankintayhteistyön edellytykset hyvinvointialueen kanssa sekä pyrkiä tarkoituksenmukaiseen yhteistyöhön. Hankintayhteistyöhön osallistumista koskeva päätös tulee tehdä erikseen kussakin hyvinvointialuekonserniin kuuluvassa tytäryhteisössä konserniohjeistuksen mukaisesti, ellei ole perusteltua syytä tehdä tästä poikkeusta. Hyvinvointialueella on hankintaohje, jota noudatetaan pakottavan lainsäädännön ohella myös konserniyhteisöissä soveltuvilta osin. (Pohde.)</p>
<p>Kestävä kehitys... hankitaan vain tarpeellista ja jo hankintavaiheessa huomioidaan materiaalin/tuotteen elinkaari sekä uusiokäyttömahdollisuus. Tavoitteena on, että mahdollisimman vähän haittaa ympäristölle. Tässä tulee huomioida hankinnan koko elinkaari (tavaran, kuljetukset, pakkaukset, varastointi, jätehuolto jne). Huomioidaan vähäpäästöisyys ja asetetaan sitä koskevia vaatimuksia tarjouspyyntöön (mm. kuljetuspalvelut). Vaaditaan sertifikaatteja ympäristöystävällisyydestä tms. osoitus toimittajasta tai tuotteesta (esimerkiksi Joutsen-merkki). (Iin kunta.)</p>
<p>Digitalisaatio... hyödynnetään mahdollisuuksien mukaan uutta teknologiaa ja käydään markkinavuoropuhelua sen selvittämiseksi, minkälaisia ratkaisuja markkinoilla on tarjolla. Hankittavien järjestelmien osalta voidaan asettaa rajapintoja koskevia vaatimuksia sen varmistamiseksi, että uudet järjestelmät so-</p>

pivat olemassa oleviin. Tilanteessa, jossa toimittajalle kertyy automaattisesti dataa, voidaan tilaaja velvoittaa toimittamaan kertynyt data lin kunnalle veloituksetta. Tämä asia on hyvä huomioida jo hankintavaiheessa ja mainita hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä. (lin kunta.)

Yhteiskunnallisia ja sosiaalisia näkökohtia voidaan ottaa hankinnoissa huomioon. Hankinta voidaan esimerkiksi kohdistaa työkeskuksille tai hankintasopimukseen voidaan ottaa sosiaalisia näkökohtia koskevia erityisehtoja. Tarjousten kokonaistaloudellista edullisuutta vertailtaessa voidaan niin ikään käyttää sosiaalisia kriteereitä. Euroopan unionissa on valmistunut sosiaalisen ostamisen opas, joka on saatavilla suomeksi. Hankintojen sosiaalisilla kriteereillä voidaan edistää osallisuutta ja moninaisuutta yhteiskunnassa. Sosiaalisilla kriteereillä tarkoitetaan muun muassa työllisyysmahdollisuuksien edistämistä, sosiaalisen osallisuuden tukemista ja sosiaalisten oikeuksien sekä työoikeuksien noudattamisen edistämistä (työlainsäädännön ja työehtosopimusten noudattaminen, sukupuolten tasa-arvo ja syrjimättömyys). (lin kunta.)

#### Strategia ja talousarvio.

Kaupungin toiminta toteutuu yhteisöllisesti asukkaiden, yrittäjien, sidosryhmien ja kumppaneiden kanssa. Hyvinvointi perustuu eri ryhmien osallisuuteen ja osallistamiseen. Vastuullisesti huomioimme kestävä kehityksen toiminnassamme. Liikuntapalvelut toimii yhdistävänä tekijänä kolmannen sektorin ja eri hallinnon alojen kesken. Liikkumisen ja liikunnan edistäminen lisää asukasviihtyvyyttä, kuntalaisten elämänlaatua ja yhdistysten toimintaedellytyksiä. Työllisyyden kuntakokeilun palvelu koetaan mielekkäänä ja kunnan ekosysteemi tukee työllisyyttä. (Mänttä-Vilppulan kaupunki.)

Tavoitteena on kuvata tuen järjestämisen toimintamalli, joka mahdollistaa tasa-arvoisen ja -laatuksen, ennaltaehkäisevän ja tarveperustaisen tuen lapsille ja perheille. Tavoitteena on tiivistää yhteistyötä varhaiskasvatuksen yksiköiden välillä. Talouden tasapainottamisen ohjelman mukaan puhtauspalveluja pyritään automatisoimaan testaamalla ja koekäyttämällä robotti-imureita ja lattianhoitokoneita. Koekäytön kokemusten myötä teknologiaa otetaan käyttöön joko vuokra-, tai leasing-sopimuksella. Koulujen vuoropäiväsiivouksen kokemusten myötä, sovitaan käytön laajentamisesta ja siirtymisestä pysyvään käytäntöön. (lin kunta.)

Ihmisläheisyys: Kuvastaa kaikkea tekemistä ja arkista toimintaa hyvinvointialueella. Hyvinvointialueella kohtaamme toisemme ja jokaisen asiakkaan inhimillisesti, empaattisesti ja läsnäolevasti. Olemme ylpeitä moninaisuudestamme ja huomioimme jokaisen yksilönä. Haluamme olla helposti lähestyttävä, lämmin ja mutkaton. Arvostus: Kuvastaa suhdetta asiakkaaseen, työntekijään ja sidosryhmiin. Kaikissa tilanteissa asiakkaamme on tärkein ja ammattilaisemme voivat kokea tekevänsä merkityksellistä ja arvokasta työtä. Arvostus kuvastaa myös elämän arvostusta ja kunnioitusta. Rohkeus: Kuvastaa sitä identiteettiä, joka Pirkanmaalla on jo olemassa eli tehdään asioita edelläkävijän rohkeudella. Olemme valtakunnallinen ja kansainvälinen edelläkävijä, rohkeasti innovatiivinen ja uudistuva. Vastuullisuus: Kuvastaa toimintatapojen ja päätöksenteon periaatteita. Hyvinvointialue toimii, johtaa ja tekee päätökset vastuullisesti. Kehitämme toimintaamme siten, että huomioimme ilmastonmuutokseen varautumisen, kestävä kehityksen periaatteet sekä sosiaalisen kestävyuden toiminnassamme. Luottamus: Kuvastaa hyvinvointialueen ilmapiiriä ja sen kumppaneiden sekä alueen asukkaiden välistä ilmapiiriä ja on toiminnan perusta. Hyvinvointialue viestii avoimesti ja läpinäkyvästi. Hyvinvointialue haluaa olla asukkaiden, asiakkaiden ja henkilöstön luottamuksen arvoinen – teemme yhdessä hyvinvoivaa ja turvallista Pirkanmaata. Arjen teot ratkaisevat. (Pirha.)

Pirkanmaan hyvinvointialueen visio on järjestää palvelut, joita pirkanmaalaiset suosittelevat ja joista he ovat ylpeitä. Jotta tässä onnistutaan, asukkaiden ja asiakkaiden ääni täytyy kuulua aiempaa vahvemmin palveluiden kehitystyössä. Myös hyvinvointialuelaki §29 määrää, että asukkailla ja palveluiden käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa hyvinvointialueen toimintaan. Asukkaat, sidosryhmät ja vaikuttamistoi- mielimet osallistuivat hyvinvointialueen strategiatyöhön ja heidän osallisuuttaan vahvistetaan edelleen hyvinvointialueen toiminnassa. Muita hyvinvointialueen asukkaiden vaikuttamiskanavia ovat muun mu-



assa aluevaalit sekä hyvinvointialueen järjestämät kuulemistilaisuudet, verkkokyselyt ja muut kommentoinnin mahdollisuudet. Avoin viestintä ja tiedonanto päätöksenteosta luo pohjan osallisuudelle. Pirkanmaan hyvinvointialue selvittää ja yhtenäistää alueen tämänhetkiset hyvät osallistumiskäytännöt. Erityisesti asiakaskokemusta ja -palautetta täytyy mitata yhtenäisesti, laadukkaasti ja systemaattisesti, jotta niiden avulla voidaan arvioida palveluiden vaikuttavuutta ja asiakkaiden tyytyväisyyttä. Yhteistyönä kehitetään ja pilotoidaan uusia osallistumistapoja kuten asiakaskehittäjäryhmät, kokemusasiantuntijat ja osallisuuskoordinaattoritoiminta. Digitaalisia väyliä hyödynnetään osallistumisessa laajasti. Pyrimme varmistamaan myös niiden henkilöiden osallisuuden, joiden vaikuttamismahdollisuudet ovat heikot. Sosiaali ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistuksen myötä kunnan ja hyvinvointialueen välille syntyy tarve uudenlaisten yhteistyötapojen rakentamiselle. Kuntayhteistyön tärkein tehtävä on edistää Pirkanmaan asukkaiden hyvinvointia, terveyttä, turvallisuutta ja osallisuutta. Vuoden 2022 aikana hyvinvointialueen ja kuntien ylimmälle poliittiselle ja ammatilliselle johdolle luodaan eri tasoisia foorumeita yhteistyön tekemiselle ja selkeytetään toimijoiden vastuita ja tehtäviä. Yhteistyötä tehdään esimerkiksi työllisyyspalveluissa ja kotouttamisessa, palveluiden verkoston suunnittelussa, toiminnan kehittämisessä, pelastuspalveluissa sekä lasten, nuorten ja perheiden palveluissa. (Pirha.)

Palveluiden järjestämistä linjaavat tavoitteet: Järjestämistä linjaavat ylätason tavoitteet ohjaavat palveluiden järjestämisen suunnittelua, johtamista, kehittämistä sekä arviointia kattavasti koko Pirkanmaan hyvinvointialueella. Tavoitteet ovat toisiaan täydentäviä ja niiden tehtävänä on tukea järjestämistä niin strategisella, taktisella kuin operatiivisellakin toiminnan tasolla. Tavoitteista tärkein on vaikuttavuus, jota arvioitaessa huomioidaan asiakaslähtöisyys, kustannustehokkuus, yhteistyö ja vastuullisuus. Palveluiden järjestämistä linjaavia tavoitteita hyödynnetään myös monituottajuuden ja muun muassa hankintojen ohjaamisen ja toteuttamisen tukena. Vaikuttavuus: Vaikuttavuus kuvaa sitä, kuinka hyvin tiettyssä Pirkanmaan hyvinvointialueen toiminnassa tai palvelussa onnistutaan saavuttamaan asetetut tavoitteet ja vaikutukset. Vaikuttavuus edellyttää vaikutusten arviointia ja mallintamista, joilla mitataan ja kuvataan aikaansaatuja muutoksia. Vaikuttavuus edellyttää yhtenäisiä näyttöön perustuvia käytäntöjä ja vaikutavuuden johtaminen edellyttää toimivaa ja moniulotteista tiedolla johtamisen arkkitehtuuria ja käytäntöjä. Asiakaslähtöisyys: Asiakaslähtöisyys ja –osallisuus konkretisoituvat Pirkanmaan hyvinvointialueen eri kohtamisissa ja toimintamalleissa. Asiakkaat osallistuvat yhdessä hyvinvointialueen kanssa toiminnan ja palveluiden määrittelyyn, ratkaisujen luomiseen sekä toteuttamiseen. Asiakkaat osallistuvat myös toiminnan tai palvelun arviointiin ja kehittämiseen. Kustannustehokkuus: Palveluiden järjestämisessä kustannustehokkuudella tarkoitetaan sitä, että toiminta on järkevästi organisoitua ja johdettua sekä vaikuttavaa työtä tehdään tehokkaasti. Pirkanmaan hyvinvointialueen käytössä oleva rahoitus kohdennetaan asukkaita parhaiten palvelevalla tavalla. Kustannustehokkuutta edellytetään omalta toiminnalta ja sekä muilta toimijoilta ja sidosryhmiltä palveluja järjestettäessä. Pirkanmaan hyvinvointialueella kustannustehokkuutta mitataan ja arvioidaan tiedolla johtamisen menetelmin osana vaikuttavuutta. Yhteistyö: Hyvinvointialueella palveluiden järjestäminen toteutuu vaikuttavimmin ja innovatiivisimmin laaja-alaisen yhteistyön ja kumppanuuksien muodossa. Alueet vahvistavat ensimmäisellä strategiakaudellaan palveluiden ekosysteemiä. Yhteistyön muodot voivat olla hyvin monimuotoisia ja niiden keskiössä ovat erityisesti hyvinvointialueen määrittämät keskeiset sidosryhmätoimijat. (Pirha.)

Monituottajuudella turvataan asiakkaiden tarpeen mukaisten palveluiden toteuttaminen ja asiakaskohdattaisen palvelun valinta huomioiden jatkuvuus, saatavuus ja kattavuus sekä palvelujen käyttäjien erityistarpeet. Palvelusetelillä järjestettävä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelu on vaihtoehto hyvinvointialueen järjestämisvastuuseen sisältyvälle omalle tuotannolle ja ostopalveluille. Yksityisiltä palveluntuottajilta hankitut palvelut perustuvat sopimukseen tai palvelusetelin sääntökirjassa sovittuihin sitoumuksiin. (Pohde.)

Laatu.

...vastaa ammatillisesti, itsenäisesti ja todistetusti (perehdytyksen yhteydessä annettu näyttö) potilaan kokonaisvaltaisesta, laadukkaasta ja oikea-aikaisesta hoitotyöstä. Hoitotyön ohella potilasta avustetaan niissä toimissa, jotka potilas ilman vammaa, sairautta tai hengityslaitetta tekisi itse. Palvelussa korostuvat potilaslähtöisyys, potilaan itsemääräämisoikeuden kunnioittaminen sekä potilaan osallistaminen.

<p>Palvelun sisältöön kuuluvat potilaan kokonaisvaltainen hoitotyö, fyysisen, psyykkisen ja sosiaalisen toiminnan tukeminen sekä tarvittaessa avustaminen muissa arjen tehtävissä. Palvelussa ei saa syntyä tilannetta, että potilas olisi ilman hoitajaa, ellei siitä ole erikseen nimenomaisesti sovittu. Jos palveluntuottaja havaitsee, että sen on mahdotonta saada hoitajaa työvuoroon (puutevuoro), palveluntuottajan tulee ilmoittaa asiasta tilaajalle välittömästi, jolloin tilaaja ryhtyy potilaan hoidon turvaamiseksi välttämättömiin toimenpiteisiin.</p>
<p>Palvelun toimitusvarmuus. Millä tasolla tarjoajan toimitusvarmuus on ollut sopimuskauteen aikana palvelussa? Toimitusvarmuudella tarkoitetaan hoitorinkien oikea-aikaista ja sopimuksenmukaista aloittamista sekä sopimuskauden aikaisia potilaan hoidon jatkumista keskeytyksettä, esim. onnistuneilla sijaisjärjestelyillä.</p> <p>Palveluprosessi. Kuinka hyvin yhteistyö ja vuoropuhelu on onnistunut palveluntuottajan kanssa?</p> <p>Perehdytys. Millä tasolla arvioitte palveluntuottajan perehdytyksen olevan työntekijöille?</p> <p>Palveluntuottajan onnistuminen. Miten todennäköisesti suosittelisit palveluntuottajaa vastaaviin palveluihin palveluntuottajaksi?</p>
<p>Keskeiset periaatteet asiakkaiden palvelujen hankinnassa 1.Asiakkaan näkökulmasta sujuvat palvelukonaisuudet ja palveluketjut 2. Asiakkaan palvelu- ja hoitosuhteen jatkuvuus 3.Hyvä asiakas- ja potilas-kokemus 4. Asiakkaan osallisuus hankinnan suunnittelussa viestinnän sekä tarpeiden ja palvelun laatu-tekijöiden huolellisen selvittämisen keinoin 5. Asiakkaan tiedottaminen palvelua koskevista muutoksista 6. Hyvä yhteistyö ja palvelun kehittäminen järjestäjän ja tuottajien kesken.</p>
<p>Arviointiasteikko puhtaudelle Huono: runsaasti näkyvää likaa kaikilla pinnoilla. Puhtauspalveluissa on toistuvasti isoja puutteita ja siivouksen jälkeen tilojen yleisilme on epäsiisti. Välttävä: jonkin verran näkyvää likaa kosketuspinoilla sekä muilla pinnoilla. Puhtauspalveluissa on puutteita. Siivouksen jälkeen tilojen yleisilme ei ole siisti. Hyvä: ei näkyvää likaa kosketuspinoilla, jonkin verran näkyvää likaa muilla pinnoilla. Siivouksen jälkeen tilojen yleisilme on siisti ja hoidetun näköinen. Siivouksetojen välillä pinnoilla voi olla jonkin verran irtolikaa, tahroja, pinttynyttä likaa. Lattioilla voi olla kulkujälkiä ja -väyliä. Tila on puhdas ja siisti. Asiakaspalautteet ja palvelupoikkeamat käsitellään nopeasti. Yhteistyö on sujuvaa. Erinomainen: ei näkyvää likaa kosketuspinoilla eikä muilla pinnoilla. Puhtauspalvelut ovat sopimuksen mukaisella tasolla. Tilat ovat puhtaat ja hoidetut. Toiminta on luotettavaa ja ennakoivaa. Yhteistyö on kehittävä.</p>
<p>Arviointiasteikko ateriapalveluille. Huono: Ateriapalvelussa toistuvasti suuria puutteita. Välttävä: Ateriapalvelussa on usein puutteita. Hyvä: Ateriapalvelut toimivat pääsääntöisesti sopimuksen mukaisesti, mutta palveluissa saattaa olla joskus puutteita. Yhteistyö on sujuvaa. Erinomainen: Ateriapalvelut ovat sopimuksen mukaisia. Ruoka on siististi ja oikea-aikaisesti esillä, teemat on huomioitu ja ateriapalvelu- ja yhteistyö on sujuvaa. Tarjottu ruoka on ruokalistan mukaista ja sitä on riittävästi. Asiakaspalautteet ja palvelupoikkeamat käsitellään nopeasti. Toiminta on luotettavaa, ennakoivaa ja kehittävä.</p>
<p>Hyvinvointialueen tulee toimia omistajana aktiivisesti ja sillä on oikeus vaikuttaa erilaisilla tavoilla omistamiensa yhteisöjen toimintaan. Vaikuttamisessa omistajaohjauksessa on kuitenkin otettava huomioon pakottavan lainsäädännön vaatimukset. Hyvinvointialue emokonsernina osallistuu aktiivisesti konserniin kuuluvien yhteisöjen hallintoon ja omistajaohjaukseen. Aktiivisuudella tarkoitetaan tässä yhteydessä hyvinvointialueen osallistumista esimerkiksi konserniyhteisöjen yhtiökokouksiin ja muita toimia, jotka hyvinvointialueella on omistajuutensa perusteella mahdollista toteuttaa esimerkiksi neuvojen ja ohjeiden antaminen konserniyhteisöille. Aktiivisen omistajaohjauksen tueksi tarvitaan ajantasaiset tiedot ja raportit yhteisöjen taloudellisesta tilasta ja strategioista. Hyvinvointialueen aktiivinen omistajaohjaus tarkoittaa myös osallistumista hallitusten jäsenten nimittämiseen ja valintaprosessiin yhtiökokouksissa. Hyvinvointialueen edustajien tulee osallistua kokouksiin paitsi aktiivisesti myös huolellisesti valmistautuneina.</p>
<p>Arviointiasteikko ruokatuotteille. Huono: Ruokatuotteet eivät ole sopimuksen mukaisia. Ruokatuotteet eivät täytä laadullisia ja ravitsemuksellisia vaatimuksia. Aikataulut ja toimitukset ovat epäluotettavia.</p>

Välttävä: Ruokatuotteissa on usein puutteita ja laadussa huomautettavaa. Hyvä: Ruokatuotteissa voi olla vähäisiä puutteita. Erinomainen: Ruokatuotteet ovat sopimuksen mukaisia. Ruokatuotteet ovat monipuolisia, terveellisiä ja maukkaita. Asiakaspalautteet ja palvelupoikkeamat käsitellään pikaisesti. Yhteistyö on sujuvaa.

Ruokalistasuunnittelun periaatteet: Tuottaja noudattaa eri ryhmille suunnattuja hyväksytyjä Valtion ravitsemusneuvottelukunnan ravitsemussuosituksia sekä ruokapalveluille asetettuja ravitsemuskriteerejä sekä eri ruoka-aineista annettuja käyttötiheyteen liittyviä ohjeistuksia esim. makkara. Tarjolla olevien aterioiden tulee olla suosituksen mukaisia viikon periodilla tarkasteltuna. Tarjotut ateriat tukevat toisiinsa ja muodostavat yhdessä terveellisen ja täysipainoisen kokonaisuuden. Ateriat suunnitellaan asiakaslähtöisesti ja turvatun säännöllinen ateriarytmi. Asiakkaan osallisuutta ruokailun kehittämiseksi edistetään esimerkiksi palveluntuottajan ja koulun yhteistyöllä järjestettävissä ruokailutoimikunnissa.

Ruokalistalla huomioidaan eri asiakassegmentit, kausivaihtelut, juhlapyhät ja teemat. Retkipäivinä ja erilaisina teemapäivinäkin aterian tulee olla riittävä. Ruokalista pidetään asiakkaan nähtävillä esim. koulun ruokasalissa ja verkkosivuilla. Annoskoko määräytyy asiakaskohtaisen energiatason/ tarpeen mukaan. Annosteluohjeet ovat erillisellä liitteellä. Tuottajalla on valmiudet tuottaa ravintoainelaskelmat eri asiakasryhmien käyttöön. Tuottaja kuvaa malliaterian asiakkaille ja tuottajalla on valmiudet antaa ohjeita asiakkaille terveellisten ruokavalintojen tekoa varten.

Toiminnan (laadun) arviointi: Puhtauspalvelut ovat sopimuksen mukaisia kun: Siivouksen jälkeen tilojen yleisilme on SIISTI ja hoidetun näköinen ja kalusteet ovat järjestyksessä. Siivouksetojen välillä pinnoilla voi olla jonkin verran irtolikaa, tahroja, pinttynyttä likaa. Lattioilla voi olla kulkujälkiä ja -väyliä.

Ateriapalvelut ovat sopimuksen mukaisia ja toimitukset ovat luotettavia. Toimintaamme ohjaavat ravitsemussuositukset ja omavalvontaohjelma.

Asiakkaan kokemus palvelutilanteissa. Palveluvalmiudet ovat hyvät. Asiakaan tarpeita osataan tunnistaa ja tehtävät suoritetaan riittävästi ennakoiden. Asiakaspalautteet ja palvelupoikkeamat käsitellään nopeasti. Yhteistyö on sujuvaa. Toiminta on luotettavaa ja ammattitaitoista.

Tilajalla on oikeus purkaa sopimus ennen sopimuskauden päättymistä jos: - Yrittäjä ei huolehdi lakisääteisistä velvoitteistaan (tilaajavastuu, ajoneuvoja ei ole rekisteröity ja hyväksytty elintarvikekuljetuksille, tämä koskee myös varakalustoa, omavalvontasuunnitelma on puutteellinen ja sitä ei noudateta). - Kuljetuskalusto ei vastaa ateriakuljetuksille tarkoitettuja vaatimuksia. Yrittäjä ei noudata elintarvikekuljetusten omavalvontasuunnitelmaa, puutteita esimerkiksi ajoneuvo kaluston tavaratilan siisteydessä. - Yrityksellä on toistuvia puutteita mm. ajoaikataulujen pitävyydestä. Yrittäjää huomautettu kirjallisesti samasta asiasta kolme (3) kertaa kuukauden aikana. - Yrittäjä rikkoo/runteele tilaajan omaisuutta (kuljetusvaunut ja niiden pyörät rikkoutuvat, kuljetuslaatikot murtuvat) - Ruokaa menee huolimattoman käsittelyn johdosta pilalle vaunun/laatikon kaatuessa tai pudotessa. - Laskutus ei vastaa tilaajan tilauksia (toistuvia virheitä laskutuksessa) - Kuljettajien käytös ja pukeutuminen on asiakaspalvelutilanteissa sopimatonta ja niistä reklamoidaan tilaajaa. Mikäli huomautettavaa on kolme (3) huomautusta kuukauden aikana ja kuljettaja ei muuta toimintaansa keskusteluista huolimatta irtisanomisperuste täytyy.

Palveluntuottajalla (Tuottajalla) tulee olla riittävät henkilöstöresurssit palvelun tuottamiseen keskeytyksettä vaaditulla laatusolla. Tuottaja vastaa siitä, että sen Tilajajan kohteeseen osoittamalla palveluiden suorittamisesta vastaavalla henkilöstöllä on riittävä pätevyys hankinnan kohteena olevien kohteiden palveluiden suorittamiseen. Työnjohdon resursointi: Työnjohtajan edellytetään kiertävän kohteissa opastamassa ja perehdyttämässä henkilöstöä vähintään kerran viikossa. Tilaja edellyttää tuottajalta nimeämään kohteisiin vakituisesti siivoustyötä tekevän henkilöstön ja, että kohteita siivooa pääsääntöisesti sama henkilö (ei vaihtuvuutta). Henkilöstöltä edellytetään vähintään laitoshuoltajan koulutusta. Tilaja hyväksyy koulutuksena myös laitoshuoltajan tai toimitilahuoltajan opintojen osasuorituksia, hyväksytyt osasuoritukset ylläpitosiivouksen ja perussiivouksen opintokokonaisuudesta. Tarjouspyynnön mukaan Tilaja edellyttää, että siivoustyötä tekevä henkilöstö on suomenkielistä. Tuottajan on esitettävä henkilöstön koulutuksesta ja osaamisesta, sekä lisä- ja täydennyskoulutuksesta tilaajalle dokumentoitua tietoa. Tuottajalla on oltava riittävästi resursseja palvelutuotannon katkosten välttämiseksi ja poikkeustilanteisiin varautumista varten. Suunnitelma miten siivoustyö tehdään, mikäli henkilöstöresurssia ei ole

riittävästi palvelun tuottamiseen. Muilta osin Tuottajan henkilöstövaatimukset kuten JYSE 2014 Palvelut kohdassa 7. Määritykset työasuista ja henkilökorteista: Työntekijällä tulee olla siivoustyöhön soveltuva siisti työasu. Työntekijän on esitettävä pyydettäessä henkilökortti.

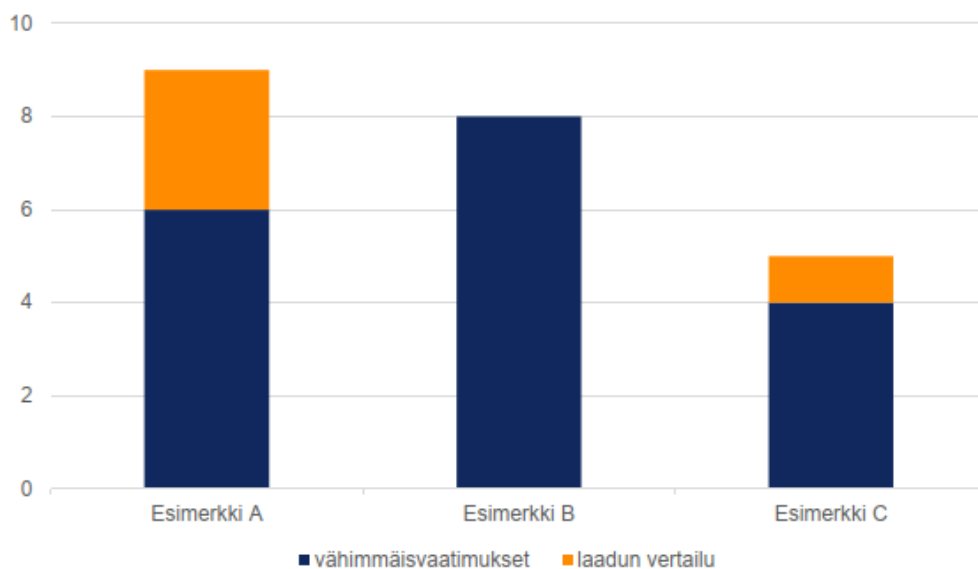
Tilaja voi hyväksyä siivoustyötä tekevältä henkilöstöltä myös muun kuin laitoshuoltajan ammattitutkinnon, jos tuottaja pystyy osoittamaan puhtaustalouden suorittavan henkilöstön ammattitaidon kehittämisen, koulutusohjelmansa ja siivoustyötä tekevän henkilöstön osaamisen varmistamisen valvonnan ja opastuksen avulla. Mikäli tilaaja joutuu toistuvasti huomauttamaan siivoustyön laatuun liittyvistä puutteista reklamoiden niistä tuottajaa, edellytetään tuottajalta sitouttamaan henkilöstönsä esimerkiksi oppisopimuskoulutuksella suorittamaan toimitilahuoltaja tai laitoshuoltajan tutkinto. Työnjohdolta edellytetään alan ammattitutkintoa tai sen suorittamista. Työnjohdon ammatillisen osaamisen kehittämisestä tulee tuottajan osoittaa koulutus- ja kehittämisohjelmansa, kuten suorittavaa työtä tekevän henkilöstön osalta.

Työnohjaus- ja laadun arviointikäyntejä tulee kohteissa tehdä säännöllisesti. Laadunarviointiin, opastukseen ja perehdyttämiseen tulee tapahtua kohteesta ja kohteen siivoustaajuudesta riippuen päivittäin työtä tehtävissä kohteissa vähintään kaksi (2) kertaa kuukaudessa. Siivoustaajuuden ollessa kerran tai kaksi kertaa viikossa riittää kerran kuukaudessa tapahtuva ohjauskäynti, mikäli tilojen käyttäjiltä ei tule kohteen siivouksen tasosta huomautettavaa. Työnjohdolta edellytetään nopeaa reagointikykyä ja henkilöstönsä uudelleen pe-ehdyttämistä ja kouluttamista, mikäli siivoustyön laadussa on puutteita.

Reklamaatiot siivoustyönlaadusta ja muista puutteista ilmoitetaan kirjallisesti työnjohdolle ja sopimusvastuuhenkilöille. Mikäli asian kiireellisyyden vuoksi joudutaan ilmoitus tekemään puhelimitse, on siitä laitettava ilmoitus, kuten edellä mainitaan. Asiakkailta kirjallisesti (sähköposti) tai puhelimitse tulleet laatu- tai muut poikkeamat laitetaan ilmoituksen liitteeksi päivämäärineen ja ilmoituksen antajan tietoineen asiakkaan tunnistamisen helpottamiseksi. Reklamaatiot ja niiden hoitaminen käsitellään yhteisessä laadun ja palvelunarvioinnin palautekeskustelussa.

- Esimerkissä A laadulle on asetettu melko korkeat vähimmäisvaatimukset. Lisäksi tehdään laadun vertailu. Korkein kokonaislaatu toteutuu, mikäli tarjoaja tarjoaa lisälaatua ja tulee valituksi toimittajaksi. Kilpailutuksen voi voittaa myös tarjoaja, joka ei tarjoa lisälaatua lainkaan, mikäli se menestyy hintansa perusteella tarjousvertailussa. Tällöin kokonaislaatu jää matalammaksi kuin esimerkissä B.
- Esimerkissä B on asetettu laadulle korkeimmat vähimmäisvaatimukset. Kaikkien kilpailutuksessa valittujen tarjoajien on täytettävä vaatimukset sopimuskaudella. Kilpailutuksessa ei ole asetettu laatua vertailuperusteeksi, vaan tarjouskilpailu ratkaistaan tarjousten hintoja vertailemalla.
- Esimerkissä C on asetettu matalat vähimmäisvaatimukset ja lisäksi tehdään laadun vertailu. Kokonaislaatu jää alhaisimmaksi. Asetetut vaatimukset voivat olla riittävät, mikäli palvelun sisältö on tarpeisiin nähden riittävää ja vaatimukset ovat oikeasuhtaiset myös hankintaan käytettävissä oleviin varoihin nähden.

Kuvio 1: Kokonaislaatu hankinnan kilpailutuksessa



Kuva 38. Ostopalvelun kokonaislaatuun vaikuttaminen (Pirha 2023, 25)

## Teemahaastattelua tukevia kysymyksiä.

1. Kerro taustastasi palveluiden tilaajana.
2. Minkä tyyppisiä palveluita tilaat?
3. Onko toimialanne ja hankintojen lainsäädännön vaatimukset ymmärrettäviä?
4. Miten sisäiset hankintaohjeet ja -laki toimivat rinnakkain?
5. Onko kunnassa sisäistä valvontaa palveluiden hankintaan?
6. Kuinka seuraatte prosessien toimintaa?
7. Onko kuntalaki liikaa hallintoa ohjaava, vai pitäisikö siinä olla toimintaa ohjaavia asioita erityissäädösten sijaan?
8. Miten sovellatte Lean-ajattelua?
9. Voiko toimitusvarmuus vaarantua liiallisen resurssitehokkuuden vuoksi? Millaisissa tilanteissa tulee ohioistoja?
10. Millaisia arvoketjuja teillä on ja miten ne on määritelty?
11. Onko toimintojenne prosessit kuvattu ja miten niistä viestitään?
12. Miten varmistetaan, että julkista tehtävää hoitava henkilö suorittaa tehtävänsä virkavastuulla?
13. Miten vastuu oikeudenloukkauksesta tai vahingosta määräytyy palvelujen eri järjestämistapojen kohdalla? Eroavatko järjestämistavat tässä suhteessa toisistaan?
14. Millaisia kannustimia käytätte?
15. Millaisia kilpailuskriteerejä käytätte?
16. Onko hinnan, elinkaarikustannusten ja hinta-laatusuhteen välillä kilpailutuksen voittajan valinnassa eroja loppukäyttäjän kannalta ja mitä ne ovat?
17. Miten kilpailutuksen minimikriteerit kannattaa valita?
18. Käyttekö ennen tarjouspyynnön julkaisemista teknistä vuoropuhelua yrittäjien kanssa (markkinakartointus/tietopyyntö)? Onko neuvottelu- ja innovaatiomenettelyistä hyötyä?
19. Mitä samoja intressejä julkisella ja yksityisellä palveluntoimittajalla on?
20. Entä eroja?
21. Mikä päätöksentekomalli toimii parhaiten?
22. Miten hankinnan kustannusetujen lähteitä, suuruusluokkia ja epävarmuuksia voidaan arvioida?
23. Kerro erilaisista laatupoikkeamista.
24. Ovatto laatumittarit ja -kriteerit yksiselitteisiä?
25. Millaisia (valvonta)keinoja käytät laadunseurantaan?
26. Millaisia (digitaalisia) työkaluja käytät seurantaan?
27. Miten vältätte laadun heikkenemisen pitkällä jaksolla?
28. Onko oman ja ostotyön hallinnassa eroja?
29. Mistä erot asiakkaan ja johdon välillä koetun laadun suhteen johtuvat?
30. Miten vaikutat tilatun työn lopputulokseen?
31. Onko järjestämiinne palveluihin standardit tai vastaavat, joissa laatu on määritelty?
32. Voiko työn laatua johtaa yhdessä?
33. Voiko viestinnällä vaikuttaa laatuvaikutelmaan?
34. Miten vertaillette ostopalvelun ja oman palvelutuotannon palveluita/tuottamaa palvelua?
35. Miten huomioit loppukäyttäjän kokemukset, palveluja hankittaessa (kilpailutus), palvelujen tuottamisen vaiheessa, palvelun uudelleen tuotteistamisen vaiheessa?
36. Käytetäänkö palveluiden laadunarvioinnissa samoja kriteerejä oman ja ostopalvelujen välillä?
37. Millaisiin sopimusteknisiin asioihin kuuluu kiinnittää huomiota?
38. Millaisia asioita pidetään de-facto -standardeina?
39. Millaisia työyhteisötaitoja jokaisella pitää olla, ja miten niiden puute näkyy asiakastytyväisyydessä?
40. Millaisia vaikuttimia olette saaneet yksityiseltä/julkiselta puolelta omaan toimintaanne?
41. Miksi poliittisten päättäjien ja viranhaltijoiden välinen yhteistyö on tärkeää?
42. Helpottaako palveluverkoston suunnittelu palveluiden ohjausta?
43. Onko vuosittainen talousarvioprosessi riittävän notkea?
44. Kerro kuntayhtiö-mallin eroista, eduista ja haitoista.
45. Millaisia hankaluuksia kilpailun vääristämisen estäminen aiheuttaa ja miten varmistetaan kilpailuneutraliteetti?
46. Onko kunnan järkevää toteuttaa palveluita, joita teette nyt itse?
47. Miksi esimerkiksi kilpailutuksen tai keskittämisen vuoksi voi olla hankala arvioida lopputulosta sopimus-kumppanin ja loppuasiakkaan välillä?
48. Onko kuntastrategialla vaikutusta palveluprosesseihin ja palvelujen tuottamistapaan (esimerkiksi kuntayhtiön yhteydessä)?
49. Onko organisaatiokulttuurilla ja laadulla yhteyttä?
50. Kuinka pyritte ymmärtämään asiakkaan kokemaa laatua?