

yhteistoiminta tuottaja vaikuttavuus
tuote järjestöt oppilas vastuu
henkilöstö tasa-arvo yksityistäminen

Paula Linna • Timo Pihkala
**Kilpailutus ja toimittaja-
yhteistyö kunnissa**

KUNNAT JA
KILPAILU

markkinat ulkoistaminen sopimus
valvonta veronmaksaja osaaminen
vastuu laatu demokratia edut
kustannukset kumppanuus kilpailu
julkinen ostaja vanhus
johtaminen yksityinen
yritys verkostoituminen haitat
järjestäjä työolot kunta palvelu
palveluseteli
prosessi potilas hinta
tehokas
liikelaitos myyjä taloudellinen

KUNNALLISALAN KEHITTÄMISSÄÄTIÖ

Kilpailutus ja toimittaja- yhteistyö kunnissa

Paula Linna • Timo Pihkala

Kilpailutus ja toimittaja- yhteistyö kunnissa

KUNNALLISALAN KEHITTÄMISSÄÄTIÖ
KAKS

KILPAILUTUS JA TOIMITTAJA-
YHTEISTYÖ KUNNISSA

Kunnallisan kehittämissäätiön
Kunnat ja kilpailu -sarjan julkaisu nro 5

© Pole-Kuntatieto Oy
ja kirjoittajat

Taitto:
Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala 2008
ISBN 978-952-5514-80-3 (PDF)
ISSN 1796-6574

Sisällys

ESIPUHE	7
TIIVISTELMÄ	9
1 JOHDANTO	11
2 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS	15
2.1 Lomake	15
2.2 Aineisto ja vastaajaprofiilit	17
3 OSTOTOIMINTA KUNNALLISESSA PALVELU- TUOTANNOSSA	22
3.1 Ostotoiminnan odotettu kehitys kunnissa	22
3.2 Toimittajaverkoston organisointi	24
3.3 Toimittajaverkottumisen taso	28
3.4 Hankintatoimi ulkoistamisen organisointitapana	31
4 KUNNALLINEN PALVELUTUOTANTO VERKOSTO- MAISELLA RAKENTEELLA	33
4.1 Palvelujen tuottaminen verkostomaisella tavalla	33
4.2 Tarjouspyyntö optimoinnin välineenä	36
4.3 Toimittajien kelpoisuusarviointi	39
4.4 Organisatorinen sidoksisuus	40
4.5 Liiketoiminnallinen sidoksisuus	43
4.6 Kunta verkoston kärkenä palveluiden tuotannossa	49
4.7 Verkoston hallinta	51
5 YHTEISTYÖN JA YHTEISTYÖOSAAMISEN KEHITTÄMINEN	53
5.1 Yhteistyöhön liittyvät ongelmat	54
5.2 Koetut yhteistyön kehittämistarpeet	57
5.3 Toimittajien sitouttaminen yhteistyöhön	60

5.4	Toimittajasuhteiden arviointi	61
5.5	Verkosto-osaaminen osana hankinta- ja yhteistyöosaamista	62
6	YHTEISTYÖN TOTEUTTAMISEN SUUNTIA	67
6.1	Yhteistyön mahdollistaminen yksityisten toimijoiden kanssa	70
6.2	Hankinta- ja palvelustrategioiden laatiminen pitkäaikaisten visioiden pohjaksi	74
6.3	Kilpailuttamiseen liittyvä osaaminen	75
7	JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTAA	78
	LÄHTEET	82
	LIITTEET	86

Esipuhe

Tämä tutkimus käsittelee kilpailutusta ja toimittajayhteistyötä kunnissa. Kuntien ja yksityisten yritysten keskenään toteuttama palveluiden osto- ja myyntitoiminta on kehittynyt keskeisesti kilpailutukseen perustuvan mallin suuntaan.

Suomalainen kuntasektori on kokemassa suurta ja monitahoista muutosta. Samalla kun kuntarajoja koetellaan, väestörakenteen aiheuttamat vinoutumat johtavat kuntien palvelutuotannon kysynnän ja tarjonnan tasapainon kehittymiseen erittäin haastavaan suuntaan. On selvästi nähtävissä, että kunnat eivät selviydy vähenevällä tekijäjoukollaan kasvavasta palvelutarpeesta ilman yksityisen sektorin ja kolmannen sektorin toimijoita. Juuri tämä resurssien tarpeista nouseva yhteistyötilanne leimaa hyvin selvästi kuntien palvelurakenteiden kehittämistä lähivuosina. Kunnat etsivät keinoja kiinnittää uusia toimijoita toimimaan puolestaan kuntapalvelujen tuottajina. Koska ulkoistuksessa ja yksityisten toimijoiden hyödyntämisessä on kyseessä jatkuvaksi tarkoitettu toiminta, on mielekästä tarkastella toiminnan mahdollisuuksia kehittyä jatkuvaksi yhteistyöksi.

Kunnallisen palvelun ulkoistaminen yksityiselle palvelun tarjoajalle ei automaattisesti johda toimivaan yhteistyöhön kunnan ja yksityisen yrityksen välillä. Tällä tutkimuksella haluamme nostaa esiin niitä yhteistyöosaamiseen liittyviä kriittisiä menestystekijöitä, joiden

varassa monimutkaiseksi kehittyvä palvelurakenne on hallittavissa ja hyödynnettävissä pitkäjänteisesti.

Lähestymme aihealuetta pyrkiessä kartoittamaan suomalaisten kuntien yhteistyökäytäntöjen ja -osaamisen nykytilaa. Tätä kautta tutkimus ottaa osaa käynnissä olevaan keskusteluun kilpailutuksesta, sen osuvuudesta ja toimivuudesta. Tutkimuksen tulokset ja johtopäätökset nojaavat keskeisesti tutkimuksen tarpeita varten koottuun kyselyaineistoon, joka kohdentui kuntien tekniseen toimialaan ja sosiaali- ja terveysalalle. Tutkimus on toteutettu Lappeenrannan teknillisen yliopiston Lahden yksikössä.

Kiitämme Kunnallisalan kehittämissäätiötä ja Kunnat ja kilpailu -tutkimusohjelmassa toimineita kollegoja. Tutkimusohjelma on luonut hyvän alustan tutkijoiden väliseen ajatustenvaihtoon ja uusien ajatusten syntyymiseen.

Lahdessa 2. kesäkuuta 2008

Timo Pihkala

Paula Linna

Tiivistelmä

Tutkimuksen keskeinen huomio kohdistuu kunnissa etenevän ulkoistamisprosessin menettelytapoihin. Erityinen kiinnostus kohdistui seuraaviin seikkoihin:

- Kuinka ostotoiminta ja verkottuminen on järjestetty?
- Kuinka pitkälle kilpailutuksessa on menty?
- Miten suhtaudutaan yhteistyösuhteiden ajalliseen keston?
- Miten hankintaosaamista ja yhteistyöosaamista on pyritty kehittämään?

Empiirinen aineistonkeruu tähtäsi mahdollisimman kattavaan kuvaan kuntien ulkoistamisprosessin nykytilasta. Varsinainen tiedonkeruu toteutettiin survey-kyselytutkimuksena kaikkiin Suomen suomenkielisiin kuntiin. Tutkimus rajattiin koskemaan teknistä toimea ja sosiaali- ja terveystoimea. Lomakkeen täytti 167 vastaajaa, vastausprosentti 24 %.

Ostotoiminnan osuus toimialan budjetista vaihtelee kunnissa suuresti. Vastaajista joka kolmas ilmoitti ostotoiminnan suuruudeksi 21–40 %. Teknisellä toimialalla ostotoiminta on selvästi hieman yleisempää. Kunnissa uskotaan toimittajamäärän jatkossa kasvavan jonkin verran tai pysyvän ennallaan. Teknisen alan odotettu toimittajamäärän kasvu on selvästi pienempi kuin sosiaali- ja terveystoimen. Tämä liittyy erityisesti sosiaali- ja terveystoimen tämänhetkiseen muutosvaiheeseen.

Toimittajaluokittelu on suhteellisen vieras käsite kunnille. Yli puolet vastaajista ilmoitti, ettei ole tehty minkäänlaista toimittajaluokittelua. Vajaa kolmannes vastaajista sanoi, että toimittajaluokittelu on alettu tai ollaan alkamassa määrittää. On ilmeistä, että kuntien ja yksityisten toimijoiden yhteistyö tai ylipäätään yksityisten palveluiden hyödyntäminen perustuu tällä hetkellä ennen kaikkea alihankinnanomaisiin, yksittäisiin järjestelyihin kuten yksittäisiin ostopalvelusopimuksiin. Varsinaisesta toimittajaverkottumisesta kunnan ja yksityisten toimijoiden välillä ei voida puhua. Kunnat jättävät paljon verkostojensa potentiaalista hyödyntämättä. Yleisin yhteistyön muoto tarjouspyyntö- ja sopimusprosessien ulkopuolella on rekla- maatioiden käsittely yhdessä.

Kunnissa on pyrkimystä pitkäaikaisiin sopimuksiin. Kolme neljäs- tä vastaajasta kertoi pyrkivänsä lähes aina pidempiin sopimuksiin. Yleisimmin laaditaan 2–3 vuoden mittaisia sopimuksia yritysten kans- sa ja seuraavaksi eniten 1–2 vuoden mittaisia. Laadittavien sopimusten pituudet vaihtelevat kuitenkin toimialoittain. Sosiaali- ja terveystoi- messa on yleisempää laatia pitkiä sopimuksia kuin teknisellä toimi- alalla: teknisessä toimessa vain joka kuudes laatii 3–4 vuotta tai yli 4 vuotta kestäviä sopimuksia. Sosiaali- ja terveystoimessa yksikään vas- taaja ei ilmoittanut laativansa alle vuoden mittaisia sopimuksia. Sopi- muskausi määritetään kuitenkin aina tilanteen mukaan.

Kunnissa koetaan tarpeelliseksi kehittää hankinta- ja yhteistyö- osaamista varsin monipuolisesti ja eri osa-alueilla. Kolme tärkeintä kehittämisaluetta ovat i) palveluiden hankinnan kokonaisprosessin hallinta, ii) sopimusmenettelyt ja toimivien sopimusten aikaansaa- minen sekä iii) hankintaan osallistuvien henkilöiden osaamisen ke- hittäminen. Kuntasektorilla ei ole vielä kovin intensiivisesti pohdittu keinoja, joilla yritykset saataisiin sitoutetuiksi yhteistyöhön. Yleisim- min sitouttamiseen pyrittiin pitkäaikaisten sopimusten kautta. Sen sijaan muita keinoja käytettiin useimmiten harvoin tai ei lainkaan. Toimialoittain tarkasteltuna merkittävin ero on se, että sosiaali- ja terveystoimi pyrkii pitkäaikaisten sopimusten avulla sitouttamaan toimijoita yhteistyöhön useammin kuin tekninen toimi.

1 Johdanto

Suomalaisten kuntien yhteistyökäytännöt ovat edelleen lapsenkengissään. On nähtävissä, että kuntien kyky tuottaa palveluita muutoin kuin omana tuotantona tai yksinkertaisina ostoina on vähäistä. Tämän tutkimuksen tarkoituksena on valottaa kuntien yhteistyökäytäntöjen tasoa ja kykyä kehittyä pitkäjänteisen yhteistyön suuntaan.

Tulevaisuus tarjoaa runsaasti haasteita kunnallisen palvelutuotannon ylläpitämiseksi. Nykyajattelun mukaan kunnilla on tuotantonsa järjestämiseksi kolme perusvaihtoehtoa: a) palvelu tuotetaan kunnan omassa organisaatiossa, b) palvelu tuotetaan yhteistyössä muiden kuntien kanssa esimerkiksi kuntayhtymäjärjestelyillä tai seutuyhteistyöllä tai c) palvelu organisoidaan eri mekanismein ei-kunnallisten toimijoiden kanssa. Tämän valikoiman monipuolisemman hyödyntämisen uskotaan olevan kasvussa erityisesti vallitsevan kuntatalouden tilanteen vuoksi ja lainsäädännön kehittymisen myötä. Tässä tutkimuksessa keskitytään nimenomaan tarkastelemaan palvelutuotannon organisoimista ei-kunnallisten toimijoiden, erityisesti yritysten kanssa.

Julkisten hankintojen arvo on noin 20 miljardia euroa vuodessa. Kilpailutuksen piirissä olevat hankinnat ovat noin 15 miljardia vuodessa, ja julkisen alan palveluita tuottavat kymmenettuhannet yritykset. (Kilpailupoliittinen toimintaympäristö 2002.) Näin ollen han-

kinta- ja kilpailuttamiskäytänteiden kehittäminen ei koske ainoastaan kuntien toimintaa, vaan sen vaikutukset ulottuvat myös lukemattomien yritysten toimintaan. Toisin sanoen suurelle joukolle eri toimijoita on merkitystä sillä, miten julkisyhteisöt kehittävät hankintatapojaan ja yhteistyömallejaan sekä kannustavat hankinnoissaan yrityksiä kehittämään osaamista, uusia palveluita ja parempia menettelytapoja. (Yliherva 2006, 13.)

Kehittyvä lainsäädäntö vaikuttaa merkittävästi kuntien ja yksityisten toimijoiden suhteisiin pyrkien pitämään toimijoiden rajat ja roolit selvinä. Kuitenkin on olettavissa, että nykyisilläkin säännöillä on mahdollista harjoittaa tavallista kaupankäyntiä syvempää yhteistyötä. Yhteistyölle on hahmoteltu perinteisen palvelutuotannon lisäksi myös muita lisäarvoja. Yliherva (2006) ehdottaa uudenlaisen hankinta-ajattelun synnyttämistä, joka mahdollistaisi luovuutta ja innovatiivisuutta korostavien piirteiden lisäämisen julkisiin hankintoihin. Hänen mukaansa innovatiivisuuden nähdään pitkälti olevan tulosta verkotuneesta toiminnasta, jolloin myös kumppanuus, hankinnat ja asiakaslähtöisyys ovat alkaneet kiinnostaa. Tällöin julkiset hankinnat oikein toteutettuina olisivat erinomainen instrumentti myös yritysten innovatiivisuuden kehittämiseen. Ylihervan argumenttien voidaan tulkita korostavan sitä, että sopimuksiin voidaan sisällyttää muutakin kuin juridiikkaa.

Tämän tutkimuksen lähtökohtana on tarve tietää enemmän kuntien yhteistyötoimintojen nykytilasta. Vaikka ulkoistamisesta on saatavissa kohtalaisesti taloudellisin mittarein luotua tietoa, siihen liittyvien yhteistyötoimintojen kuvaamiseen nämä tiedot eivät riitä. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan niitä uusia toimintamuotoja, joissa palvelutuotantoa rakennetaan yhdessä yksityisten toimijoiden kanssa. Tutkimuksen keskeiset kysymykset ovat seuraavat:

1. Kuinka ostotoiminta ja verkottuminen on järjestetty?
2. Miten hankintaosaamista ja yhteistyöosaamista on pyritty kehittämään?
3. Kuinka pitkälle kilpailutuksessa on menty?
4. Miten suhtaudutaan yhteistyösuhteiden ajalliseen keston?

Kuntien tehtävänä on järjestää kuntalaisille peruspalvelut heidän tarpeidensa mukaan tehokkaasti ja taloudellisesti. Kunnilla on itsehallinnolliseen asemaansa perustuva oikeus päättää vastuullaan olevien palvelujen järjestämistavasta. Itsetarkoitus ei kuitenkaan tule olla se, kuka palvelut tuottaa, vaan se, että palvelut järjestetään kuntalaisille mahdollisimman hyvin. Kunnat vastaavat kokonaisuuden toimivuudesta ja palvelujen laadusta. (Kilpailupoliittinen toimintaympäristö 2002.) On nähtävissä, että kuntien rooli jatkossa muuttuu palvelujen tuottajasta niiden turvaajaksi. Kyse on siis ennen kaikkea kuntien tavoista järjestää ostotoimintansa ja verkostosuhteensa. Uusia toimintatapoja on otettu käyttöön ja jatkossa varmasti otetaan entistä enemmän. Näitä uudenlaisia toimintatapoja ovat mm. palvelusetelit, tilaaja-tuottajamalli, yksityisrahoitus ja kumppanuuteen pyrkiminen.

Eri vaihtoehtoisten toimintamallien saadessa tilaa ja uusien toimijoiden vallatessa perinteisesti kunnan tehtäväksi määritettyjä toimia on kuntia kehoitettu kehittämään strategiaa kunnallisten palvelujen tuottamisesta (esim. Tossavainen & Iso-Aho 2003, Kilpailupoliittinen toimintaympäristö 2002). Strategiassa tulee mm. määritellä, mitkä palvelut kunta tuottaa itse ja mitkä hoidetaan yhteistyössä esimerkiksi yritysten, kuntayhtymien tai muiden yhteisöjen kanssa. Strategioiden toivotaan tuovan osittaista järjestystä uhkaavaan kaaokseen. (Esim. Tossavainen & Iso-Aho 2003, Kilpailupoliittinen toimintaympäristö 2002.)

Uusien toimintatapojen omaksuminen edellyttää muutoksia myös muihin kunnallissektoriin kuuluviin toimialueisiin. Osana palvelujen järjestämiseen liittyvää strategista päätöstä kunnalla on oltava näkemys omistajapolitiikastaan. Luonnollisesti keskustelua joudutaan käymään myös siitä, mitkä tehtävät ja toimet kuuluvat kunnan ydinosaamiseen ja -toimintoihin. Uudet palvelujen järjestämismallit, yksityisrahoitusmallit ja yksityisten ja julkisten rahoitusjärjestelmien yhdistelmät yms. edellyttävät kunnilta uudenlaista osaamista. (Kuntaliitto 2002, 9.) Lisäksi Kuntaliiton kilpailupolitiikan strategiaan linjauksiin sisältyvät tämän tutkimuksen mielenkiinnon kohteet eli

yhteistoiminta ja kumppanuudet yksityisen sektorin kanssa sekä kuntien hankintaosaamisen parantaminen. Myös muut tahot korostavat kunnallisten hankintojen painopisteinä jatkossa kumppanuus-, hankinta- ja tarjoutumisosaamista, verkostotaitoja sekä kykyä johtaa toimintaa niin että se kehittää ja edistää tavoitteellista toimintaa erilaisissa rajapinnoissa. (Ks. mm. Yliherva 2006, 53.) Tämä tutkimus osaltaan antaa panosta tähän aiheeseen selvittämällä, mikä on tämänhetkinen todellisuus suomalaisessa kuntakontekstissa.

Tutkimusraportti etenee seuraavasti: Johdantoluku esittelee tutkimuksen taustan ja tavoitteet. Toisessa luvussa esitetään tutkimuksen toteutuksen yksityiskohdat. Kolmannessa ja neljännessä luvussa käsitellään ulkoistamisen ja yhteistyökäytäntöjen nykytilaa. Samalla tehdään vertailuja ja luodaan kuvaa suomalaisten kuntien yhteistyöosaamisen tasosta. Viidennessä luvussa tarkastellaan yhteistyökäytäntöjen kehittymisen edellytyksiä. Kuudennessa luvussa pohditaan yhteistyön kehittämisen suuntia. Lopulta viimeisessä luvussa kootaan tutkimuksen tulokset yhteen ja esitellään keskeiset johtopäätökset.

2 Tutkimuksen toteutus

Vaikka kilpailutuskäytännöt ovatkin vielä suhteellisen tuoreita eikä niiden tuloksellisuudesta voida vielä tehdä päätelmiä, on mahdollista tehdä kartoittavaa tutkimusta käytössä olevista menettelytavoista. Käsillä oleva tutkimus on luonteeltaan exploratiivinen empiirinen analyysi, jonka keskeiset mielenkiinnon kohteet liittyvät yleiskuvan luomiseen suomalaisten kuntien yhteistyön tasosta ja yhteistyökyvystä. Empiirinen aineistonkeruu tähtää mahdollisimman kattavaan kuvaan kuntien nykytilasta ulkoistamisprosessissa.

2.1 Lomake

Varsinainen tiedonkeruu toteutettiin survey-kyselytutkimuksena kaikkiin Suomen kuntiin. Lomake pyrittiin rakentamaan siten, että se ensinnäkin kykenisi tuottamaan arvokasta ja monipuolista tietoa kuntien ulkoistamis- ja yhteistyökäytännöistä. Toisaalta kysymysten muoto, kieli ja pituus pyrittiin saamaan sellaisiksi, että kysymykset olisivat vastaajien näkökulmasta ymmärrettäviä ja niihin olisi mahdollista vastata yksiselitteisesti. Vaikka informoidun kyselyn tekniikka olisi ollut houkutteleva vaihtoehto, lomakkeen pitämiseksi lyhyenä ja nopeasti vastattavana päädyttiin perinteisempään kysymys-vastausratkaisuun.

Kaiken kaikkiaan lomakkeessa oli 20 kysymyskohtaa. Lomakkeen alussa kysyttiin vastaajan taustatietoja toimialan, kunnan koon ja ostotoiminnan suuruuden mukaan. Näitä taustatietoja hyödynnettiin tulosten kattavuuden arvioinnissa. Varsinaiset kysymykset muodostettiin väittämiksi, joihin vastaajan tuli vastata valitsemalla parhaiten sopiva vastausvaihtoehto. Valtaosassa väittämiä käytettiin viisiluokkaista Likert-tyyppistä asteikkoa. Lomakkeen tutkimuskysymykset jakautuivat kolmen pääotsikon mukaan seuraavasti:

- a) Kunnan kilpailutuksen ja yhteistyön toimintojen nykytila. Vastaa- jia pyydettiin arvioimaan toimittajien määrää ja määrän odotettu muutos sekä luonnehtimaan toimialansa toimittaja- luokittelun tilannetta. Myös hankinnoissa sovelletut tarjous- pyyntökriteerit ja toimittajan kelpoisuusehdot selvitettiin useil- la väittämillä. Lopulta kuntien nykyinen tapa toimia toimitta- jien kanssa mitattiin väittämällä toimittajan sitouttamismene- telmistä, sopimusten pituudesta ja toimittajan osaamisen ar- vioinnista.
- b) Hankinta- ja yhteistyöosaaminen ja sen kehittäminen. Tässä osiossa huomion kohteena olivat ensinnäkin koetut yhteistyön ongelmat ja hankintaosaamisen puutteet. Toisaalta esitettiin myös sopimusten ulkopuolella tapahtuvaa yhteistyötä koskevia väittämiä sekä kysyttiin hankintaosaamisen kehittämisen tar- peita. Yhteistyökäytäntöihin pureuduttiin väittämällä toimitta- jien toimivallan määrästä sopimuksen jälkeen, keinoista yhteis- työsuhteen hallintaan ja käytetyistä yhteistyösuhteen tuloksel- lisuuden arviointikäytännöistä.
- c) Ostotoiminnan ja verkottumisen organisointia tarkasteltiin väittämillä toimialan hankintatoimen roolista ja asemasta. Sen lisäksi tehtiin toimittajaverkoston ja kunnan suhteita kartoit- tavia väittämiä. Erityisesti mielenkiinnon kohteena olivat kä- sitykset verkoston välinearvosta, kahdenvälisistä suhteista ja monenkeskisyydestä toimittajaverkostossa.

Kysely toteutettiin Internet-pohjaisena kyselynä. Lomake ja sen saatekirje ovat liitteinä 1 ja 2.

2.2 Aineisto ja vastaajaprofiilit

Tutkimus rajattiin koskemaan kahta ulkoistamisen kannalta mielenkiintoisinta toimialaa, teknistä toimea ja sosiaali- ja terveystoimea. Syksyllä 2006 jokaiseen suomenkieliseen kuntaan kohdennettiin Internet-kysely, jossa vastaajina olivat sosiaali- ja terveystoimesta sekä teknisestä toimesta vastaavat henkilöt. Sosiaali- ja terveystoimi sekä tekninen toimi valittiin tutkimuskohteiksi, koska teknisellä toimialalla ostotoimintaa ja muita ulkoistamistapoja on käytetty jo pitkän aikaa, joten oletettavasti siellä niitä on myös kehitetty. Sosiaali- ja terveystoimessa on puolestaan merkittäviä paineita erityisesti palvelujen resursoinnin osalta, minkä vuoksi ulkoistamiskäytännöt ovat toimialalla yleistymässä.

Tekninen toimiala

Erityisesti tekninen sektori on alue, jossa kunnat ovat jo vuosikymmeniä tehneet monimuotoista yhteistyötä yksityisen sektorin kanssa. Ostopalveluja on käytetty aina, mutta niiden volyyymi on pysynyt suhteellisen pienenä. (Kilpailupoliittinen toimintaympäristö 2002, 5–6.) Kuntien teknisen toimen palvelurakenteet ovat muodostuneet pitkän kehityksen tuloksena. Niitä on uusittu ja tehokkuus on kasvanut erityisesti 1990-luvulla. Teknisellä sektorilla toimintoja on liikelaitostettu ja toimintoja on yhtiötetty. Mikäli paikallisesti tärkeitä palveluita ei ole ollut saatavilla, niin kuntien on täytynyt tuottaa ne itse (Kilpailupoliittinen toimintaympäristö 2002, 10).

Aikaisempien tutkimusten mukaan (ks. esim. Siitonen & Martikainen 2004) kunnat järjestävät tekniset peruspalvelut hyvin yksilöllisesti, joten kuntien kesken on löydettävissä suuriakin eroavuuksia. Kuntakohtaiset valinnat ja kuntakohtaiset olosuhteet ja mahdollisuudet näyttävät määrittävän kuntien tavan hoitaa palvelutuotantoaan. Ostopalvelujen tai muunlaisten yhteistyömallien käyttö ja lisääminen eivät ole niinkään poliittisia tai taloudellisia valintoja kuin toimintaympäristön sanelema malli.

Teknisellä toimialalla, erityisesti toimitilojen hankinnassa, on käytetty Public-Private-Partnership-mallia (PPP-mallia). Tässä mallissa kunta määrittelee toimitilatarpeensa ja siirtää vastuun toimitilan suunnittelemisesta, rakentamisesta, rahoittamisesta ja mahdollisesta operoinnista yksityiselle toimijalle. Syinä PPP-mallin käytölle voidaan nähdä

1. julkisen sektorin riskien siirtyminen yksityiselle sektorille
2. yksityisen sektorin tehokkuuden hyödyntäminen
3. julkisen vallan budjettien riittämättömyys
4. käyttäjä maksaa -periaate
5. pyrkimys kustannussäästöihin
6. mahdollisuus toteuttaa suunniteltuja projekteja aikaisemmin
7. yksityisen sektorin innovatiivisuuden hyödyntäminen.

Teknisen toimen tuotteita ja palveluita pidetään suhteellisen helposti määriteltävinä, kun haluttu lopputulos ja laatuksiteerit tiedetään ja pystytään arvioimaan. Kuntien tekniset palvelut ovat hyvin tuoteistettavissa. Teknisen toimialan kokemusten levittäminen ei ole kuitenkaan itsestään selvää, sillä toimialojen erilaisuus vaikuttaa osaltaan siihen, että samoja tuotantotapoja ja toimittajien valintatapoja ei välttämättä pystytä käyttämään.

Sosiaali- ja terveystoimiala

Sosiaali- ja terveystoimessa ostotoiminta ja muut yhteistyömenetelmät yksityisen sektorin kanssa ovat huomattavasti yleistyneet viime vuosina ja ilmeisesti jatkavat kasvuaan. Kuntasektorin tulevaisuuden paineet toimintamallien uudistamisesta kohdistuvat ennen kaikkea sosiaali- ja terveystoimeen. Korkealuokkaisia ja kaikkien kansalaisten saatavilla olevia terveystoimintapalveluita tuskin voidaan jatkossa taata muuten kuin palvelujärjestelmän syvällisellä ja laajalla uudistamisella. Valtion toimesta on lähdetty hanakasti uudistamaan koko sosiaali- ja terveystoimintapalveluiden järjestelmää. Uudistusten tavoitteina pidetään erityisesti tuottavuuden parantamista, kuntien menojen kasvun hillitsemistä sekä palveluiden ohjauksen kehittämistä (ks. esim. Sisäasiainministeriö 2007).

Sosiaali- ja terveystoimen erityispiirteet vaikuttavat paljon myös siihen, kuinka yhteistyötä eri toimijoiden kanssa on mahdollista harjoittaa. Lisäksi sosiaali- ja terveystoimien osalta on tärkeää huomioida vaatimukset asiakkaan valinnan lisäämisestä palvelutuottajien valinnassa. Näin ollen sosiaali- ja terveystoimissa yhteistyön muotoja eri toimijoiden kanssa on lähdetty kehittämään hieman eri pohjalta. Yhteistyön muotoina ovat olleet esimerkiksi palvelusetelit, tilaaja-tuottajamallit, erilaiset ostosopimukset ja puhdas palveluiden ulkoistaminen. Toisaalta sosiaali- ja terveystoimissa pyritään asiakkaita kannustamaan omaehtoisesti käyttämään yksityisiä palveluita.

Sosiaali- ja terveydenhuolto on esimerkki sektorista, jossa kumpuun rakentamisen tarve on ilmeinen. Monet odotettavissa olevat muutokset kasvattavat sosiaali- ja terveystoimien tarvetta. Muutoksista merkittävin on väestön ikääntyminen, joka samalla kasvattaa ja muuttaa kysyntää. Vakiintuneet roolit ja yhteistyön käytännöt eivät enää näytä tarkoituksenmukaisilta. Tarvetta sen sijaan on sektorirajat ylittävillä verkosto- ja yhteistoimintarakenteille. (Kivisaari et al. 2004, 8.) Sosiaali- ja terveystoimeen on myös kehitetty uudenlaisia malleja palvelutuotantoon ja sen tehostamiseksi, kuten palvelusetelin laajempi käyttöönotto ja tilaaja-tuottajamallit (ks. esim. Valtiovarainministeriö 2006, Ahonen 2003, Kilpanen 2006b).

Aineistonkeruun kohteiksi valittiin kuntien teknisen toimen ja sosiaali- ja terveystoimen johtajat. Kysely pyrittiin siis lähettämään kuhunkin kuntaan kahdelle vastaajalle. Vastaajien yhteystiedot etsittiin käsin kuntien Internet-kotisivuilta. Kyselyä lähettäessä kuitenkin havaittiin, että erityisesti sosiaali- ja terveystoimen järjestämisessä kuntien seutuyhteistyö on lisääntynyt paljon ja oli useita kuntia, joissa ei ollut enää omaa sosiaali- ja terveystoimesta vastaavaa henkilöä. Kaiken kaikkiaan kyselyitä lähetettiin 728.

Ensimmäisen kyselykierroksen jälkeen osa kyselyistä palautui takaisin vanhentuneen sähköpostiosoitteen takia tai siksi, että yhteystiedot olivat muuttuneet, mutta niitä ei ollut päivitetty. Kaikkiaan tämälajin tapauksia oli noin 30. Toisaalta on tärkeää huomata myös, että kyselyn tekijä sai kyselyn kesken jättäneiltä vastaajilta sähkö-

köpostitse yhteydenottoja, joissa valitettiin, että kyselylomake on liian raskas täyttää. Lisäksi saatiin todeta, että kuntiin tulee niin paljon kyselyitä, ettei yksinkertaisesti ole aikaa täyttää kaikkia kyselyitä. Kahden kyselykerroksen jälkeen vastaajamääräksi tuli 167 ja kokonaisvastausprosentti on noin 24 %. Yhteensä tutkimukseen osallistuneita kuntia oli 383.

Taulukko 1. Tutkimuksen vastaajaprofiilit

Toimialoittain	N	%
Sosiaali- ja terveystoimi	76	45,5
Tekninen toimi	91	54,5
Yhteensä	167	100
Kuntatyyppittäin	N	%
Suuret aluekeskukset	16	9,6
Pääkaupunkiseutu	1	0,6
Vanhat teollisuuskeskukset	14	8,4
Pienet seutukeskukset	19	11,4
Kehyskunnat	5	3,0
Taantuvat kaupunkikeskukset	6	3,6
Maaseudun periferia	29	17,4
Maaseudun pienkunnat	24	14,4
Kehittyvä maaseutu	40	24,4
Rannikon pienkunnat	13	7,8
Kuntakoko		
Alle 500 as.–1 999 as.	18	10,8
2 000–4 999 as.	45	27,1
5 000–9 999 as.	49	29,5
10 000–19 999 as.	21	12,7
20 000–49 999 as.	21	12,7
+ 50 000 as.	12	7,2
Yhteensä	167	100

Taulukossa 1 esitetään tutkimuksen vastaajajoukon kuvaajat. Kyselyyn vastanneet on luokiteltu toimialan ja kuntatyyppittelyn mukaan. Taulukosta käy ilmi, että teknisestä toimesta on enemmän vastaajia kuin sosiaali- ja terveystoimialalta. Kuntatyyppittely noudattaa Mar-

tikaisen ja Helinin (2005) tekemää jaottelua, jossa kaikki Suomen kunnat on jaettu 10 eri luokkaan. Pääluokkia on 2: keskusalueet (6 kuntaryhmää) ja maaseutualueet (4 kuntaryhmää). Kuntatyypeittäin tarkasteltuna eniten vastauksia on kehittyvä maaseutu -kuntatyypistä.

3 Ostotoiminta kunnallisessa palvelutuotannossa

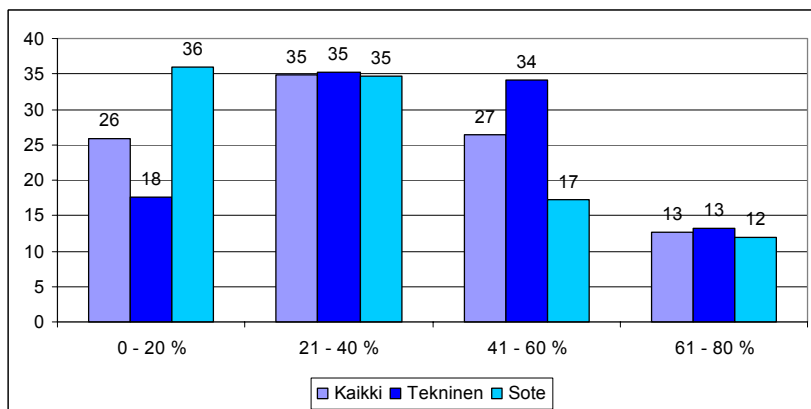
Kunnalla on palvelujen järjestämistehtävässään tarjolla laajalti vaihtoehtoja, joilla palvelutuotanto on mahdollista toteuttaa. Organisaation huolehtiessa palvelutuotannosta yksin se ei ole riippuvainen muista toimijoista vaan vastaa yksin lisäarvon tuottamisesta asiakkaalle. Tällöin organisaatio ei välttämättä käytä lainkaan edes alihankintaa vaan pyrkii itseriittoisuuteen omistamalla ja hallitsemalla koko liiketoimintaketjun. Tämän kaltainen hierarkkinen toiminta koetaan varmaksi mutta monesti joustamattomaksi ratkaisuksi. Ohjaus perustuu määräysvaltaan, eli ylemmällä hierarkiatasolla on mahdollisuus ohjata alempaa. Valitessaan yksin tekemiselle vastakkaisen mallin, markkinaehtoisuuden, organisaatio pyrkii tuotantokustannusten minimoimiseen kilpailuttamalla palvelun tuottajia. Markkinaehtoisessa tavassa organisaatio ostaa tuotteita, palveluita, komponentteja yms. sitoutumatta kuitenkaan sen syvällisempään yhteistyöhön toimittajan kanssa. Ohjaustapana markkinaehtoisessa toiminnassa on hinnanmuodostus. (Ks. esim. Johanson & Mattson 1987, Grabher 1993.)

3.1 Ostotoiminnan odotettu kehitys kunnissa

Eri arvioiden mukaan (ks. esim. Valtiovarainministeriö 2005, Willberg & Valtonen 2007, Hudson 2004) kuntien ratkaisut palvelujen

järjestämisessä perustuvat jatkossa yhä suuremmissa määrin yhteistyöhön yksityisen sektorin kanssa. Tosiasia on, että kunnat ovat suuresti lisänneet ostopalveluiden käyttämistä palveluita järjestäessään. Kokemukset markkinoiden hyödyntämisestä, yksityisistä palvelujen tuottajista ja yhteistyöstä erilaisten palvelutuottajien kanssa ovat olleet pääosin myönteisiä (Kilpailupoliittinen toimintaympäristö 2002, 5).

Ostotoiminnan määrä vaihtelee kunnissa suuresti (kuvio 1). Tähän tutkimukseen osallistuneiden vastaukset vaihtelevat suuresti kysyttäessä ostotoiminnan osuutta budjetista. Vastaaajista noin joka neljäs eli 26 % ilmoitti sen olevan 0–20 %. Toisaalta 35 % ilmoitti ostotoiminnan suuruudeksi 21–40 % ja 27 % kertoi suuruudeksi 41–60 %. On myös kuntia, joissa ostotoiminnan osuus budjetista ylittää 60 %. Sen sijaan yhdenkään vastaajan mukaan ostotoiminnan osuus ei ylitä 80 %:a.



Kuvio 1. Ostotoiminnan osuus budjetista

Vertailtaessa ostotoimintaa toimialoittain havaitaan eroja. Teknisellä toimialalla ostotoiminta on hieman yleisempää. Sosiaali- ja terveys-toimessa noin 70 % vastaajista ilmoitti ostotoimintansa olevan 40 % tai vähemmän. Teknisellä toimialalla 53 % vastaajista ilmoitti ostotoiminnan osuudeksi 40 % tai vähemmän ja vastaavasti 47 %

vastaajista ilmoitti ostotoiminnan osuuden olevan 41 % tai enemmän. Tämä ero oli odotettu, sillä jo aiemman käsityksen mukaan ostotoimintaa on harjoitettu teknisessä toimessa jo pitkään ja vakiintuneilla tavoilla.

Myös kuntatyypillä on merkitystä ostotoiminnan osuuteen budjetista. Ostotoiminta on yleisintä pienissä seutukunnissa ja kehyskunnissa. Vähäisintä se on maaseudun pienkunnissa. Pääkaupunkiseudulla ja suurissa aluekeskuksissa ostotoiminta on hieman yleisempää kuin muissa kuntatyypeissä, mutta erot eivät ole suuria.

Verkoston toimittajien määrä määrittää luonnollisesti verkoston laajuuden. Verkoston jäsen voi kuitenkin samanaikaisesti kuulua johonkin toiseen verkostoon. Vastausten perusteella kunnissa uskotaan toimittajamäärän kasvavan jonkin verran tai pysyvän ennallaan (taulukko 2). Sen sijaan pieni osa vastaajista uskoo toimittajamäärän kasvun olevan merkittävää. Toisaalta ei myöskään arvella, että toimittajamäärä vähenisi. Tämä tulos viittaa siihen, että toimittajien käyttö kunnissa on vasta elinkaarensa alkuvaiheessa. Vakiintuneemmassa ja kehittyneemmässä toimittajaverkostotoiminnassa toimittajien määrä pyritään pitämään vakaana tai jopa vähentämään sitä.

Taulukko 2. Toimittajien määrän muuttuminen jatkossa

	Kasvaa jonkin verran tai merkittävästi, %
Sosiaali- ja terveysala	89,4
Tekninen ala	53,8
Kaikki	69,9

3.2 Toimittajaverkoston organisointi

Toimittajien määrän lisäksi on hyödyllistä tarkastella eri toimittajien asemaa verkostossa. Näin ollen on aiheellista pohtia esimerkiksi, onko joidenkin tuotteiden tai palveluiden osalta käytössä yhden toimittajan malli vai aina vähintään kahden tai useamman toimittajan. Toimit-

tajien määrää voidaan arvioida myös sen suhteen, kuinka paljon toimittajia on eri luokissa (olettaen, että toimittajia on ylipäätään jaoteltu). Toimittajaverkoston ja eri toimittajaluokkien suuruus voi vaikuttaa myös siihen, ovatko esimerkiksi eri toimittajat tietoisia toisistaan ja pystytäänkö verkostossa harjoittamaan aitoa monenkeskisyyttä (esimerkiksi tavataanko verkoston jäsenten kesken säännöllisesti vai vain kerran vuodessa).

Verkostomainen toimintatapa edellyttää johtamiskäytänteiden lisäksi verkoston jäsenten oikeaa asemointia verkostossa. Toimittajien asema kuntaan nähden voikin vaihdella suuresti. Siten esimerkiksi terveydenhuollon puolella kunnalla voi olla toimittajia, jotka vastaavat kokonaisten terveysasemien pyörittämisestä, ja toisena ääripäänä on toimittajia, joilla on kunnan kanssa pelkkä maksusopimus yksittäisten potilaiden hoitamisesta. Näin ollen kunnan tulee löytää keinot, kuinka hoitaa yhteistyösuhdetta verkostossa eri asemissa olevien toimittajien kanssa. Tämä vaatii kunnalta kykyä hallita erilaisia toimittajasuhteita. Käytännössä tämä tarkoittaa myös sitä, että kunta ei enää jatkossa pysty kohtelemaan kaikkia toimittajia samalla tavalla. Toimittajasuhteet voidaan jakaa pääsääntöisesti kolmeen eri ryhmään: standarditoimittajiin, ostajavetoiseen toimittajayhteistyöhön ja tasa-veroisiin partnereihin.

Standarditoimittajasuhteet ovat esiteltävistä toimittajasuhteiden ryhmistä lähimpänä perinteistä osto–myynti-suhdetta. Ostettava tuote on niin kutsuttu standardituote tai -palvelu. Tällöin vaihtoehtoisia toimittajia on runsaasti. Yhteistyö standarditoimittajien kanssa on sujuvaa ja rutinoitunutta mutta ei erityisen syvää. (Koskinen et al. 1995.)

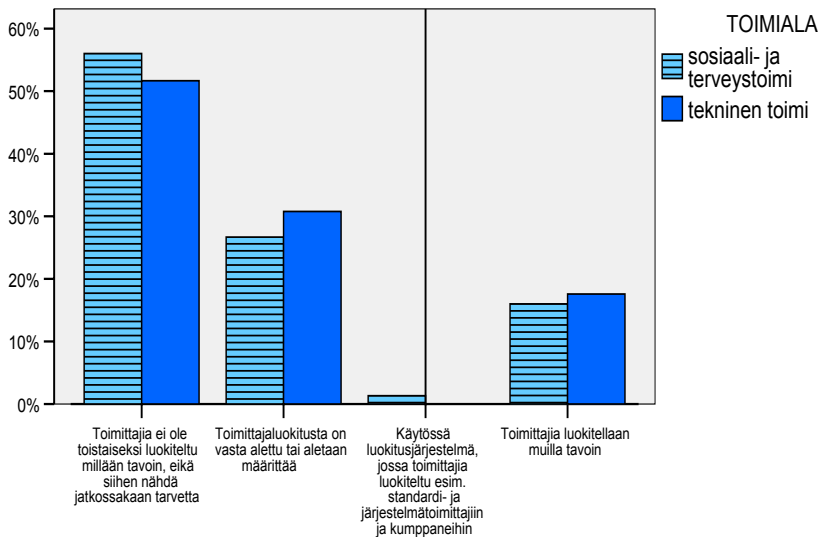
Ostajavetoiselle toimittajayhteistyölle ovat ominaista selkeät toimittajan ja päähankkijan väliset valta-asetelmat. Päähankkija on yleensä organisaationa suurempi, sillä on usein suuremmat resurssit ja se toimii yhteistyösuhteen vetäjänä. Yhteistyö saa useimmiten alkunsa päähankkijan halusta keventää organisaatorakennettaan tai tehokkuusnäkökulmasta (Koskinen et al. 1995).

Partneriyhteistyössä partnerit voivat olla asiakasorganisaatiota suurempia ja jopa kilpailla samoilla markkinoilla. Partnerin tekee organisaatiolle tarpeelliseksi yleensä jokin erityinen osaaminen tai teknologia, joka ei ole muuten organisaation saatavilla. Gattorna ja Walters (1996) määrittelevät partnershipin toimitusketjussa toimittajan ja asiakkaan väliseksi vertikaaliseksi yhteistyöksi. Tämä määritelmä on suhteellisen löysä mutta samalla vastannee hyvin arkiajattelua kumppanuudesta. Doblerin ja Burtin (1996) mukaan päähankkijan ja toimittajan välinen partnerisuhde on tiettyyn sopimukseen liittyvä yhteistyösuhde, joka perustuu keskinäiseen luottamukseen ja toisen osapuolen huomioon ottamiseen. Dobler ja Burt toteavat, että partnerisuhde vaatii ennuste- ja kustannustiedon jakamista. Yhdellä tuotteella tai palvelulla voi hänen mukaansa olla useampia toimittajia, mutta trendi on kohti yhden toimittajan strategiaa.

Toimittajan asema näkyy käytännössä hyvin monin tavoin. Ryhmiä erottavina tekijöinä ovat organisaatioiden väliset valta- ja voimaasetelmat, yhteistyöhön liittyvät riskit, yhteistyön syvyys sekä arvoketjut, joissa organisaatiot toimivat. (Harmaakorpi et al. 2004, 95.) Toimittajien luokittelu ja hallinta ovat edellytyksiä sille, että toimittajien tarjoamia resursseja voidaan tehokkaasti käyttää hyödyksi. Toimittajien luokittelu edellyttää myös oman hankintastrategian luomista jokaiselle toimittajaluokitteluryhmälle.

Toimittajaluokittelu on suhteellisen vieras käsite kunnille. Yli puolet vastaajista, 53 %, ilmoitti, ettei heillä ole käytössä minkäänlaista toimittajaluokittelua. Vajaa kolmannes vastaajista (29 %) sanoi, että toimittajaluokitusta on alettu tai ollaan alkamassa määrittää. Vain noin 17 % vastaajista ilmoitti, että käytössä on jonkinlainen toimittajaluokitus. Tämä viittaa siihen, että vain pienellä joukolla kunnista on halua ja kykyä hyödyntää toimittajaverkostoaan muutenkin kuin standardoitavien tuotteiden ja palveluiden toimittajana.

Toimittajaluokittelun tila antaa vahvan indikaation kuntien toimittajaverkottumisen tasosta, rakentumisesta ja yhteistyöhön kohdistuvista sisältöodotuksista. Yhteistyön kehittämisen kannalta on



Kuvio 2. Toimittajaluokittelun tilanne, prosentti

tärkeää selvittää, mitä eri mahdollisuuksia yhteistyöhön voi sisältyä. Kuntien ja yksityisten toimijoiden yhteistyö tai ylipäänsä yksityisten palveluiden hyödyntäminen perustuu tällä hetkellä ennen kaikkea alihankinnanomaisiin yksittäisiin järjestelyihin kuten yksittäisiin ostopalvelusopimuksiin. Yksityisellä sektorilla ei ole ollut, eikä käsillä olevien tulosten perusteella ole kovin nopeasti tulossa, erityisen näkyvää osaa palvelujärjestelmässä (Valtiovarainministeriö 2005, 18). Jo OECD:n (2005) raporteissa on kiinnitetty huomiota yksityisen sektorin vähäiseen osuuteen julkisten palveluiden tuottamisesta Suomessa. OECD:n mukaan palvelutuotannon ulkoistamisen hidas eteneminen on kiinni vanhakantaisista asenteista. Aiheellista onkin pohtia, kuinka kunnat pystyvät laajentamaan yhteistyötä yksityisen sektorin kanssa.

3.3 Toimittajaverkottumisen taso

Markkinoiden ja hierarkian välimaastoon sijoittuvan kumppanuuden voidaan nähdä viittaavan pitkäaikaiseen yhteistyöhön, joka perustuu molemminpuoliseen taloudelliseen hyötyyn sekä luottamukseen palvelujen parhaasta mahdollisesta toimittamisesta. Se mahdollistaa pidempiaikaisemman sopimussuhteen kuin perinteiset palveluntarjontasopimukset. Julkisen ja yksityisen toiminnan välillä kumppanuus on yleistymässä monista syistä. Julkiselle taholle se on väline rahoittaa infrastruktuuria ja ylläpitää palvelujärjestelmää ilman tarvetta nostaa veroja tai tehdä alijäämäistä budjettia. Kumppanuus on tärkeää erottaa yksityistämisestä, sillä kumppanuudessa julkiselle taholle jää kontrolli. (Blake 2004.)

Toisaalta pelkkä palveluiden ulkoistaminen, kuten ostosopimukset, ei täytä kumppanuuden vaatimuksia. Kumppanuuden tulee olla institutionaalinen suhde, jossa julkisen ja yksityisen sektorin eri toimijat ”kokoontuvat yhteen” määrittämään (yhteistyön) tavoitteet, menetelmät ja yhteistyön implementoinnin suunnitelmat. (Jütting 1999, 29.) Kumppanuus viittaa myös suhteen rakennettavuuteen. Suhteen säilymisen, kehittymisen ja syvenemisen hallinta on mahdollista ja jopa toivottavaa (Kivisaari et al. 2004, 7).

Kuntien toimittajaverkottumisen syvyyttä tai ylipäätään sen olemassaoloa testattiin useiden väittämien avulla (taulukko 3). Tulosten valossa vaikuttaisi siltä, että varsinaisesta toimittajaverkottumisesta kunnan ja yksityisten toimijoiden välillä ei voida puhua. Vastaajista 82 % ilmoitti, että hänen edustamansa kunnan tilannetta vastaa hyvin väite ”ei varsinaista toimittajaverkostoa, vaan kunnan ja toimijoiden kahdenvälisiä suhteita”. Kahdenvälisten suhteiden merkitystä vaikuttaa painottavan myös vastaus väittämään ”kukin toimittaja pystyy neuvottelemaan sopimuksensa sisällön yhdessä kunnan kanssa” (vastaa hyvin tai erinomaisesti 67,7 % vastaajista).

Monien toimijoiden muodostaman palvelukokonaisuuden syntymiselle yhteisten tavoitteiden, kokemusten ja hyötyjen jaon merkitys on suuri. Toimittajaverkostot kunnissa ovat kuitenkin hyvin ohuet.

Tästä kertoo mm. se, että 48 % vastaajista ilmoitti, että toimittajaverkosto on pinnallinen eikä tuota varsinaista lisäarvoa. Edelleen vain 17 % ilmoitti toimittajaverkostonsa ”asettavan yhteisiä tavoitteita ja päämääriä”. Kustannussäästöt jäävät yksinomaan kuntien hyödyiksi; vain 17 % kertoi hyötyjen jakamisesta verkostossa.

Taulukko 3. Kuntien toimittajaverkoston kuvaus

	Vastaa hyvin tai erittäin hyvin, %
Ei varsinaisia verkostosuhteita, vaan kunnan ja toimittajan välisiä kahdenvälisiä suhteita	81,8
Kukin toimittaja pystyy neuvottelemaan sopimuksensa sisällön yhdessä kunnan kanssa	67,7
Kunta tavoittelee koko toimittajaverkoston kesken merkittäviä kustannushyötyjä	65,6
Toimitusverkosto on pinnallinen eikä tuota varsinaista lisäarvoa	47,6
Kunta pyrkii edistämään koko verkoston kehittämistä	39,3
Toimitusverkosto toimii lähinnä tiedotusfoorumina	35,5
Uutta toimittajaa valittaessa huomioidaan, millaista lisäarvoa se tuo toimittajaverkoston jäsenille	30,0
Toimitusverkoston toiminta on synnyttänyt merkittäviä hyötyjä palveluiden tuottamisessa	25,2
Toimittajaverkosto on organisoitu siten, että kustannustehokkuus, joustavuus ja innovatiivisuus maksimoituvat	24,8
Toimitusverkoston jäsenet tutustuvat toisiinsa ja opettelevat yhteisiä toimintaperiaatteita	21,9
Toimitusverkoston jäsenet toimivat tuloksellisesti yhdessä ja tuottavat kukin lisäarvoa toiminnalle	20,6
Toimitusverkosto asettaa yhteisiä tavoitteita ja päämääriä	16,7
Kunnan verkostosta saamat kustannussäästöt jaetaan koko verkoston kesken	16,9

Kuntien toimittajaverkostojen rakentumista tarkasteltiin vielä tarkemmin faktorianalyyseillä. Analyysi tuotti seuraavat kolme selvästi erilaista verkottumisastetta.

1. Kukin toimii yksin.
2. Pinnallinen toimittajaverkosto: Tässä toimintatavassa ei varsinaista aitoa verkottumista ole, vaan voidaan puhua lähinnä kahdenvälisistä suhteista. Verkosto toimii tiedotusfoorumina, eikä verkostosta ole saatavilla käytännön lisäarvoa.
3. Monenkeskinen toimittajaverkosto: Tässä verkottumisen asteessa on olemassa selvää toimittajaverkottumista ja verkoston jäsenten yhteisin toimenpitein pyritään edistämään koko verkoston kehittymistä. Lisäksi tässä on ominaista kunnan vahva rooli verkoston johtamisessa.

Kaikien kaikkiaan yleisintä on, että kukin toimittaja toimii yksin suhteessaan kuntiin. Monenkeskisen toimittajaverkoston piirteitä on vain harvoissa tapauksissa. Laajoista, monista toimijoista koostuvista verkostoista voisi kuitenkin olla tarvetta erityisesti sosiaali- ja terveystoimen kentällä, jossa kapasiteetin varmistaminen ja riittävän hoitotason ylläpitämisen varmistaminen saattaisivat olla toteutettavissa helpommin toimittajien keskinäisellä yhteistyöllä. Tämänkaltaisia yhteistyön tapoja olisivat esimerkiksi erilaiset back-up-sopimukset.

On huomattava, että kuntien erityispiirteet voivat vaikuttaa harjoitetun verkottumisen tasoon. Kuntatyypeittäin tarkasteltuna erityisesti maaseudun pienkunnissa yleisintä oli toimittajaverkottumisen pitäminen lähinnä pinnallisena toimittajaverkostona. Toisaalta maaseudun pienkunnissa myös koettiin, että toimintamalli ”kukin toimii yksin” pätee heidän toimittajaverkottumisen tilaansa. Sen sijaan kuntatyypeittäin ei ollut vaihtelua sen suhteen, voidaanko toimittajaverkottumisen tilaa pitää monenkeskisenä toimittajaverkostona.

Kuntakoko vaikuttaa hieman verkottumisen asteeseen. ”Hyvin orastavaa” monenkeskistä toimittajaverkottumista on kunnissa, joiden asukasluku sijoittuu 10 000:n ja 50 000:n väliin. Erot ovat kuitenkin erittäin pieniä eivätkä ne ole tilastollisesti merkitseviä. Kunnan ostotoiminnan osuus budjetista kuitenkin vaikutti hieman poikkeavasti. Kunnissa, joissa ostotoiminnan osuus on suuri (61–80 %), monenkeskisyyttä oli merkittävästi enemmän kuin muissa kunnissa.

Toimittajasuhteisiin liittyvät muuttajat noudattelevat pääpiirteittäin muiden taustamuuttujien tuloksia. Monenkeskiseen toimittajaverkottumiseen liittyviä piirteitä ei ole, vaan verkottumisen sijaan kukin toimittaja toimii yksin suhteessaan kuntaan. Huomioitava vielä on, että mitä pidempi laadittava sopimus, sitä enemmän korostuu se, että toimittaja on neuvotellut sen kahden kesken kunnan kanssa ottamatta huomioon, mitä se tuo muulle verkostolle. Vähiten monenkeskisyttä puolestaan ilmenee silloin, kun toimittajaluokittelua ei ole tehty eikä siihen nähdä tarvetta – mikä sinänsä on hyvin luonnollista.

3.4 Hankintatoimi ulkoistamisen organisointitapana

Useimmat kunnat ovat keskittäneet ostotoimintaan liittyvää osaamistaan hankintatoimeen. Hankintatoimi olisikin luonnollinen kehitysalusta yhteistyöosaamisen kehittämiseksi. Ulkoistamisen organisointitapana hankintatoimen käyttö näyttää kuitenkin hyvin operatiiviselta. (Ks. taulukko 4.) Noin 87 % vastaajista ilmoitti, että ulkoistamiseen liittyvät vastuut säilyvät toimialajohtajalla myös hankintojen osalta. Noin puolet vastaajista totesi, että hankintatoimi on erityisesti tekninen toteuttaja ilman strategisen toimijan asemaa. Tämä onkin ilmeinen ratkaisu myös jatkossa. Ei ole nähtävissä, että hankintatoimesta ainakaan lyhyellä aikajänteellä voisi muodostua verkostotoiminnan vetäjää. Vain noin joka neljäs vastaaja ilmoitti hankintatoimen olevan ulkoistamisen suhteen päävastuussa.

Eri toimittajien kanssa voidaan solmia ajaltaan eripituisia yhteistyösopimuksia. Kilpailuttamiseen perustuvissa suhteissa aikajänne voi olla vain muutama vuosi, joten suhteen kehittäminen ei ole käytännössä mahdollista. Aikajänteen tulisikin olla tarpeeksi pitkä, jotta suhteesta saataisiin lyhytaikaisten kustannussäästöjen lisäksi muita hyötyjä. Suhteen alkuvaiheessa sopimuskausi voi kuitenkin olla lyhyt, jotta saadaan kokemuksen kautta selville, onko toimittaja itselle sopiva. Tämän tutkimuksen mukaan kunnissa laaditaan yleisimmin 2–3

Taulukko 4. Miten yleisesti seuraavia hankintatapoja käytetään?

	Vastaa hyvin tai erittäin hyvin, %
Toimialajohtaja on päävastuullinen toimija myös hankintojen osalta	87,7
Käytössä useita eri menetelmiä	68,7
Hankintatoimi on keskitetty kokonaan omaan kuntaan	67,9
Käytössä tai suunnitteilla on hankintarengas tms.	53,8
Hankintatoimi on ostojen tekninen toteuttaja eikä sillä ole strategisen toimijan asemaa	53,3
Hankintatoimi on päävastuussa	28,6
Hankintatoimenkin osalta sovelletaan tilaaja-tuottajamallia	22,0

vuoden mittaisia sopimuksia yritysten kanssa ja seuraavaksi eniten 1–2 vuoden mittaisia. Laadittavien sopimusten pituudet vaihtelevat kuitenkin toimialoittain. Sosiaali- ja terveystoimessa on yleisempää laatia pidempiä sopimuksia kuin teknisellä toimialalla: sosiaali- ja terveystoimessa 44,7 % laatii 3–4 vuotta tai yli 4 vuotta kestäviä sopimuksia, kun vastaavan pituisia sopimuksia teknisellä toimella on vain 17,6 %:lla vastaajista. Sosiaali- ja terveystoimessa yksikään vastaaja ei ilmoittanut laativansa alle vuoden mittaisia sopimuksia.

Kunnissa on pyrkimystä pitkäaikaisiin sopimuksiin. Yli 75 % vastaajista ilmoitti pyrkivänsä pidempään sopimukseen lähes aina, kun taas 23 % pyrkii pitkiin sopimuksiin vain harvoin. Sopimuskausi määritetään kuitenkin aina tilanteen mukaan. Vastaajista reilut 86 % ilmoitti, että jokaisen toimittajan kanssa yhteistyön kesto määritetään tapauskohtaisesti. Tutkimuksessa kuntien vastaukset jakaantuvat sen suhteen, tehdäänkö alkuvaiheessa lyhyitä sopimuksia, mutta on selvästi nähtävissä, että tehtävien sopimusten aikajänne pidentyy yhteistyökokemuksen myötä: reilu puolet vastaajista (52 %) ilmoitti näin tapahtuvan usein tai aina.

4 Kunnallinen palvelutuotanto verkostomaisella rakenteella

Tällä hetkellä kuntasektorilla on tarvetta luopua yksin tekemisestä, hierarkkisesta tavasta, ja siirtyä markkinaehtoiseen tapaan. (Ks. esim. Fredrikson & Martikainen 2006). Tosin myös verkostomaisesta toimintatavasta puhutaan, vaikkakin kertaluontoinen tavaroitten tai palvelujen ostaminen tai puhtaasti kilpailutukseen perustuva hankintatoiminta eroavat verkottumisen käsitteestä merkittävästi. Kunnat ovatkin yhtä aikaa kahdenlaisen paineen kohteena: tarve enenevään kilpailutukseen kasvaa samaan aikaan kun yhteistyötoiminnot vaatisivat toisenlaisia toimintatapoja ja uudenlaista osaamista.

4.1 Palvelujen tuottaminen verkostomaisella tavalla

Verkostomainen tuotantotapa liiketoiminnan kehittämiseksi on yleistynyt voimakkaasti. Verkostomainen toimintamalli pyrkii minimoimaan markkinaehtoisien toiminnan ja yksin tekemisen heikkoudet ja maksimoimaan niiden hyödyt. Verkosto nähdään tiettyä tehtävää varten muodostetuksi kokonaisuudeksi, jossa kullakin organisaatiolla on oma strategisesti määritelty tehtävänsä (Varamäki & Järvenpää 2004, 23). Lisäksi kilpailuetuja on saavutettavissa mm. suuruuden

ekonomialla yhteishankinnoin. Verkostomaisessa toiminnassa keskinäinen oppiminen johtaa parantuneeseen ja nopeampaan tuotekehitykseen. Vastaavasti parantunut tiedonkulku ja resurssienkäytön koordinointi johtavat kustannus- ja aikasäästöihin (Seppänen & Kouri 2003.) Näin verkosto mahdollistaa varman mutta samalla joustavan toiminnan. Lisäksi verkoston etuna markkinaehtoiseen toimintatapaan nähden on vähentynyt opportunisti (Nurmilaakso 2000). Verkottunut toiminta on kahden tai useamman osapuolen välistä

- 1) tavoitteellista, pitkäaikaista, jatkuvaa ja säännöllistä yhteistyötä
- 2) yhteistyötä ydinprosesseissa joko lopputuotteiden tuotannossa tai tuotantoa tukevissa ydintoiminnoissa
- 3) vuorovaikutteista ja luottamuksellista ja
- 4) molempien osaamista kehittävää strategista kumppanuutta.

(Mm. Teollisuus ja työnantajat 2003, 7.)

Vertailemalla kansainvälisiä käytänteitä huomataan, että muualla Euroopassa on myös julkisen sektorin osalta siirrytty puhumaan verkostomaisesti organisoidusta julkisten palveluiden tuotannosta. On esimerkiksi korostettu, että verkostot nähdään markkinaehtoista tai hierarkkista tapaa potentiaalisempana keinona saattaa potentiaaliset partnerit yhteen. (Hudson 2004, Tenbenschel 2005.) Myös julkisen tahon rooli verkoston johtajana ja hallitsijana on tunnustettu tärkeäksi ei-julkisten toimijoiden lisääntyessä palvelutuotannossa. Verkoston menestymisen kannalta korostetaan, että liiallinen toimittajamäärä voi estää skaalaetujen saavuttamisen. Verkoston johtajan ominaisuudessa julkisen tahon tulisikin olla valmis luopumaan yhteistyöstä joidenkin toimijoiden kanssa, kun taas joidenkin kanssa yhteistyötä voidaan laajentaa ja syventää. (Klijn 2002, Provan & Milward 2001.) Tämänkaltainen verkoston ohjaus viittaa jo suhteellisen kehittyneeseen näkemykseen verkostosta ja sen toiminnasta.

Hyödyistään huolimatta verkostomainen toiminta ei ole kaikkiin tilanteisiin sopiva vaihtoehto. Palveluiden tuottamistapa riippuu tuotteesta ja palvelusta. Mikäli kysymyksessä on helposti määriteltävä tuote, jonka saatavuus on ongelmatonta, on markkinaehtoisen, kilpailuun perustuvan tuottamistavan valinta perusteltavissa. Mikäli

palveluiden saatavuus on ongelmallista (esim. ei palvelun tarjoajia tarpeeksi) tai vaihdannan kohde vaikeasti määriteltävissä, on paras tyytyä omaan tuotantoon. Sopivaa palveluiden tuotantotapaa valittaessa on oleellista, että kunta tiedostaa ja ennen kaikkea hallitsee eri vaihtoehtojen tarjoamat mahdollisuudet ja osaa soveltaa niitä oikealla tavalla.

Kuntavetoisen toimittajaverkoston johtamiseen soveltuvat yleiset periaatteet: verkoston tulee valita kuhunkin tilanteeseen parhaiten soveltuva verkottumisen intensiteettiaste. Tulee pitää mielessä, että pitkälle kehittynyt kumppanuus ei ole itsetarkoitus vaan tarkoituksenmukaisuuskysymys. Toimittajuuksissa tulee aina olemaan sellaisia tilanteita, joissa ohut markkinaehtoinen suhde on paras toimintatapa kummallekin osapuolelle. (Vesalainen et al. 2004.) Kuviossa 3 kuvataan kilpailutuksen ja kumppanuussuhteen luonteenpiirteitä.

Ominaisuudet	Kilpailutus	Kumppanuus
Toimittajien valinta	Hintakilpailu	Neuvottelut
Sopimuksen kesto	Lyhytaikainen	Pitkäaikainen
Toimittajien määrä	Useita	Yksi tai muutama
Sopimussuhde	Muodollinen & jäykkä	Joustava ja vapaamuotoinen
Kommunikointi	Satunnaista & varautunutta	Avointa ja jatkuvaa
Neuvotteluasetelma	Voittaja – häviöjä	Voittaja – voittaja
Yhteiset toiminnot	Vähän tai ei ollenkaan	Laajamittaista yhteistyötä toimintojen välillä
Asennoituminen laatuun	Sisäntulotarkastus	Jatkuva prosessien kehittäminen
Järjestelmät	Manuaalisia & erillisiä	Sähköisiä & integroituja

Kuvio 3. Kumppanuussuhteen ja kilpailutukseen perustuvan toimittajasuhteen ominaisuuksien vertailu (Erridge 1995)

Kilpailutuksen ja kumppanuuden välinen ero on hyvin perustavanlaatuisen. Kyse on pitkälti eduntavoittelun ajallisesta perspektiivistä: kilpailutukseen perustuvassa toimintamallissa ulkoistamiseen liittyvä hyöty pyritään saamaan lunastettua luomalla markkinatilanne, jossa eri tarjoajat tinkivät oman toimintansa katteesta mahdollisimman paljon. Tällöin syntyvä sopimus on edullisin mahdollinen, toimittajien määrä voi olla suuri, sopimus voidaan laatia jäykäksi, kilpailuttaja voittaa ja tarjoaja häviää ja toimijoiden suhde rakentuu sille, että informaation epätasaista jakautumista ei pyritä korjaamaan. Kumppanuuden toimintamallissa sen sijaan tavoiteltava etu luodaan pitkäaikaisen yhteistoiminnan kautta keskittäen yhteistyötä muutama kumppaneihin ja luoden joustavaa ja avointa kommunikaatiota toimijoiden välille. Tällä tavoin on mahdollista kaventaa tietokouluja organisaatioiden välillä.

Näin ollen kunnan tulee jatkossa aina pyrkiä tapauskohtaisesti ratkaisemaan, minkälainen suhde on toimivin kunkin toimittajan kanssa. Kumppanuutta mietittäessä on todettu, että kumppanuus saadaan parhaiten toimimaan verkostomaisessa rakenteessa hierarkkisen tai markkinaehtoisen toiminnan sijaan (ks. esim. Hudson 2004).

4.2 Tarjouspyyntö optimoinnin välineenä

Kuten edellä on käynyt ilmi, kilpailutukseen perustuvassa toimintamallissa sopimukseen johtavat toimenpiteet ovat erityisen tärkeitä tekijöitä yhteistyön luonteen ymmärtämiseksi. Tarjouspyyntöjen kriteerien merkitys on yhteistyön luonteen kannalta keskeinen: kriteerien asettamisella ostajalla on mahdollisuus optimoida haluamiaan tekijöitä teettämässään palveluprosessissa. Taulukossa 5 kuvataan vastaajien näkemykset tarjouspyyntöön liittyvien kriteerien tärkeydestä.

Taulukko 5. Tarjouspyyntökriteerien tärkeys (vastaa erittäin hyvin, %)

	Kaikki	Sos.	Tekn.
Kokonaistaloudellisuus	89,0	93,2	85,4
Toimitusvarmuus	68,7	79,5	60,0
Lopputulokseen perustuva kokonaishinta	68,7	62,7	73,6
Laatukriteerit	55,5	75,3	39,6
Tarjoajaa koskevat kelpoisuusehdot	45,1	67,1	27,5
Suoritteisiin perustuva kokonaishinta	43,4	42,7	44,0
Tavoitteet loppukäyttäjän asiakas- tyytyväisyyden parantamiseksi	31,7	43,2	22,2
Toimitusehdot	30,7	36,0	26,4
Tuottavuuden parantamista koskevat tavoitteet	25,9	29,2	23,3
Toimittajan valmius sitoutua pitkäaikaisesti	22,2	34,2	12,4
Toimittajan tulevaisuudensuunnitelmat ja -näymät	8,7	16,9	2,2
Arvio toimittajan kehityspotentiaalista	6,2	11,1	2,2

Vastaajien näkemysten perusteella tärkeimmiksi kriteereiksi koettiin kokonaistaloudellisuus, toimitusvarmuus, lopputulokseen perustuva kokonaishinta sekä laatukriteerit ja tarjoajaa koskevat kelpoisuusehdot. Jonkin verran vähemmän painoarvoa asetettiin toimittajan tulevaisuudensuunnitelmille tai kehitysnäkymille, toimittajan pitkäaikaiselle sitoutumiselle sekä kehityspotentiaalille ja tuottavuuden parantamista koskeville tavoitteille. Tulosten perusteella on nähtävissä, että kunnat painottavat toimituskykyä, taloudellisuutta ja laatukriteerien täyttämistä esimerkiksi toimittajan kehityspotentiaalin ja strategisen suuntautumisen kustannuksella. Näin voidaan nähdä, että kunnat ovat käytännössä kehittämässä toimittajakuntaansa kohti standarditoimittajuutta, jossa toimittajan sitoutumisella ja kehityshalulla ja -kyvyllä ei ole samassa määrin painoarvoa kuin toimitettavan tuotteen tai palvelun hinnalla.

Suhteeseen tulisi sisältyä kannusteita jatkuvaan tuottavuuden parantamiseen. Kilpailuttamiskäytäntö ei sisällä tätä kannustetta, sillä siinä useimmiten ainoastaan tilataan tietty palvelu määritellyllä hin-

nalla ennalta sovituksi ajaksi. Yleisemminkin kumppanuussuhteeseen voidaan luonnollisesti liittää enemmän odotuksia kuin lyhytkestoiseen yhteistyöhön. Tämä kuitenkin vaatii, että myös kunta on valmis panostamaan suhteeseen lyhytjänteisen kustannusten säästötavoitteen sijaan.

On kuitenkin tärkeää ottaa huomioon, että tämän tutkimuksen tulosten mukaan kuntien suhtautumisessa eri tarjouspyyntökriteereihin on eroja. Kuntien suhtautuminen tarjouskriteereiden tärkeyteen on jaoteltavissa seuraaviin kolmeen ryhmään:

1. Hinnan tärkeys: hinnoittelun merkityksen korostaminen hinnoittelutavasta riippumatta.
2. Sopimusteknisyyteen liittyvät kriteerit: korostetaan hankintasopimuksen merkitystä ja tarjouspyynnön merkitystä.
3. Pysyvyyden merkityksen korostaminen tarjouskriteereissä. Tämä tarkoittaa, että tarjouksissa halutaan painottaa enemmän tarjoajaan ja yhteistyön pitkäjänteisyyteen liittyviä ominaisuuksia. Nämä tekijät ovat sellaisia, joita ei yleensä ole mahdollista saavuttaa lyhytkestoisella yhteistyöllä.

Tutkimuksen mukaan yleisin suhtautumistapa oli hinnan tärkeyden korostaminen. Seuraavaksi yleisintä oli sopimusteknisten kriteereiden painotus. Harvinaisinta tutkimusjoukossa oli pysyvyyteen liittyvien kriteereiden painottaminen.

Tarjouspyyntökriteerien painottumista arvioitiin myös analysoimalla, kuinka eri taustatekijät vaikuttavat niihin. Tarjouspyyntökriteerit eroavat toimialojen kesken jokin verran. Suurimmat erot ovat nähtävissä laatuksiteerien, kelpoisuusehtojen, asiakastyytyväisyyteen liittyvien tavoitteiden ja toimittajan pitkäaikaiseen sitoutumiseen liittyvien kriteereiden painotuksissa. Sosiaali- ja terveystoimiala pitää näitä kriteereitä selvästi tärkeämpinä kuin tekninen toimiala. Sosiaali- ja terveystoimessa pysyvyyteen liittyvien kriteerien painottaminen on yleisempää kuin teknisessä toimessa, samoin sopimukseen liittyvät kriteerit olivat yleisempiä. Osin nämä erot ovat ymmärrettävissä toiminnan erilaisen luonteen perusteella, mutta esimerkiksi asiakasty-

tyväisyyteen liittyvien kriteerien osalta eroa on vaikeampi ymmärtää.

Kuntakoko, kuntatyyppi ja ostotoiminnan suuruus eivät tuoneet eroja suhtautumisessa tarjouspyyntökriteereihin: hintaan liittyvät ominaisuudet koetaan tärkeimmiksi ja pysyvyystekijät vähiten tärkeiksi. Sen sijaan vastaajien arviot toimittajamäärän muuttumisesta vaikuttavat hieman tarjouspyyntökriteereihin suhtautumiseen. Mikäli toimittajamäärän arveltiin kasvavan, kaikki kriteerit koettiin hieman tärkeämmiksi kuin jos toimittajamäärän arveltiin pysyvän ennallaan tai vähenevän. Sopimusten pituus vaikutti siten, että pysyvyyttä painottavat kriteerit koettiin pidemmissä sopimuksissa (3–4 vuotta tai yli 4 vuotta) tärkeämmiksi kuin muissa luokissa.

4.3 Toimittajien kelpoisuusarviointi

Mikäli kunta haluaa aidosti tavoitella kumppanuutta toimittajasuhteissaan, se vaatii muutoksia perinteisiin toimittajasuhteiden hallinnan käytäntöihin. Kunnan tulee esimerkiksi löytää uusia kontrollimekanismeja suhteen hallintaan. Perinteinen hintaohjaus (markkinahinta, kustannusperusteinen hinnoittelu, tavoitehinta yms.) ei ole enää mielekäästä. Sen sijaan voidaan käyttää muita ohjauksen keinoja, kuten prosessit, vaatimukset, säännöt ja sopimukset. Hintaohjauksen rinnalle onkin nousemassa myös muita ehtoja ja kriteerejä. Taulukossa 6 kuvataan vastaajien arvioita tarjoajien kelpoisuus-kriteereistä.

Taulukko 6. Tarjoajien kelpoisuusehdot (erittäin tärkeä, %)

	Kaikki	Sos.	Tekn.
Tekniset suorituskykyedellytykset	46,7	33,8	57,1
Toiminnalliset ja ammatilliset kelpoisuusehdot	47,6	63,0	35,2
Laadunvarmistusta koskevat käytänteet	36,4	44,6	29,7
Taloudelliset kelpoisuusehdot	33,9	35,1	33,0
Innovaatio- ja yhteistyökykyedellytykset	18,2	24,3	13,2

Tarjoajaa koskevista kelpoisuusehdoista vastaajien mukaan tärkeimpiä ovat tekniset suorituskykyedellytykset. Kuitenkin lähes yhtä tärkeiksi nähdään toiminnalliset ja ammatilliset kelpoisuusehdot sekä taloudelliset kelpoisuusehdot.

Kunnallisessa palvelutuotannossa innovatiivisuus liittyy ennen kaikkea nykyisten palveluiden kehittämiseen sekä uudenlaisten palveluiden tai tuotteiden luontiin. Innovaatiot syntyvät rajapinnoissa, kun erilaiset näkemykset, kokemukset, pyrkimykset ja osaamiset kohtaavat toisensa (ks. mm. Saranummi et al. 2005, Harmaakorpi 2006). Näin ollen verkostossa olisi edullista olla mahdollisimman monipuolinen toimijajoukko, ja toisaalta yhteistyötä tulisi tehdä muulloinkin kuin vain tarjouskilpailun ja sopimusten laatimisen vaiheessa. Kunnan tulee luoda otollinen ympäristö innovatiivisuudelle esimerkiksi edistämällä verkoston jäsenten yhteistyötä. Tästä huolimatta vain 18 % vastaajista pitää tarjoajien innovaatio- ja yhteistyöedellytyksiä erittäin tärkeänä kelpoisuusehtona ja jopa 22 % – reilu viidennes – vastaajista ei pidä innovaatio- ja yhteistyökykyedellytyksiä kovin tärkeinä.

Tarjoajien kelpoisuusehtojen painotuksissa oli pieniä eroja taustaryhmittäin tarkasteluna. Toimialakohtaisesti voitiin havaita, että sosiaali- ja terveystoimessa tärkein edellytys ovat tarjoajan toiminnalliset ja ammatilliset kelpoisuusehdot ja teknisessä toimessa tarjoajan tekniset suorituskykyedellytykset. Erot ovat tilastollisesti merkitseviä.

4.4 Organisaatorinen sidoksisuus

Kunnan näkökulmasta kunnan ja yksityisten toimijoiden välistä suhdetta on totuttu tarkastelemaan ensisijaisesti hankintayhteistyönä. Luonnollisesti tarjouspyyntö- ja sopimusprosessien läpi vieminen vaatii huomattavasti aikaa, mutta suhteen vaikuttavuuden kannalta niiden kuitenkin tulisi olla sivuroolissa. Toimijoiden keskinäiset suhteet määrittävät yhteistyötä ja sen onnistumista merkittävästi enemmän. Yhteistyön organisaatorinen ulottuvuus pitää sisällään toimijoi-

den keskinäisten sosiaalisten sidosten ja vuorovaikutussuhteiden ominaisuudet kuten kontaktien intensiteetin, hierarkkisuuden ja toimijoiden aseman verkostossa sekä verkoston muodostumisen tavan.

Yhteistyön organisatoriseen sidoksisuuteen liittyy sekä rakenteellisia että sosiaalisia sidoksia. Sosiaalinen sidoksisuus korostaa ennen kaikkea luottamukseen ja vuorovaikutukseen liittyviä tekijöitä. (Vesalainen 2002.) Toimittajasuhteen ylläpitoon ja kehittämiseen tulee aina myös jollain tapaa panostaa, jotta sosiaalista sidoksisuutta saadaan lisättyä. Keinoja tähän voivat olla mm. yhteiset aktiviteetit ja rakenteet, joilla pyritään saamaan aikaan oppimista yli organisaatio-rajoiden. Käytännön keinoina oppimisen edistämiseen voivat olla esimerkiksi jokaviikkoiset palaverit, yhteiset koulutustilaisuudet, työntekijävaihto, yhteiset kehittämisprojektit ja työntekijöiden tutustumiskäynnit. Lisäksi oppimiseen liittyy toimittajan tietotaidon hyödyntäminen esimerkiksi tuote- ja palvelukehityksessä. Rakenteellinen sidoksisuus liittyy puolestaan toimijoiden yhteneväisiin järjestelyihin, kuten toimintarutiineihin, yhteistyörutiineihin ja ylipäänsä erilaisiin yhteistyölinkkeihin. Rakenteellista sitoutumista on myös esimerkiksi se, että toimittajalla on pääsy asiakkaan tietojärjestelmiin tai toimijoilla on yhteisiä kehittämisprojekteja.

Taulukossa 7 esitetään vastaajajoukon näkemyksiä sopimusprosessien ulkopuolella tehtävästä yhteistyöstä. Yleisin yhteistyön muoto tarjouspyyntö- ja sopimusprosessien ulkopuolella on reklamaatioiden käsittely yhdessä. Kaiken kaikkiaan 69 % vastaajista ilmoitti kyseisen yhteistyömuodon olevan mukana usein tai aina. Seuraavaksi eniten yhteistyömuodoista painottuivat säännölliset palaverit, epäviralliset tapaamiset toimittajien kanssa sekä raportointimenetelmistä ja dokumentointikeinoista päättäminen yhdessä.

Hyvän yhteistyön perusedellytyksenä voidaan pitää jatkuvaa vuoropuhelua, jolla rakennetaan luottamusta osapuolten välille ja yhteistä näkemystä ja ymmärrystä palvelutoiminnan tavoitteista ja toteutuksesta. Toimiva dialogi myös luo perustan palvelujen jatkuvalla kehittämiselle. Harjoitettavaa yhteistyötä määrittää suuresti se, mil-

lainen toimittajuus kunkin kanssa on kyseessä. Näin ollen esimerkiksi harjoitettavan yhteistyön syvyys ja päämäärät eroavat sen suhteen, onko kyseessä standarditoimittaja vai kumppanuus vai jotain tältä väliltä.

Taulukko 7. Sopimusprosessien ulkopuolella tehtävä yhteistyö (usein tai aina, %)

	Kaikki	Sos.	Tekn.
Reklamaatiot käsitellään yhdessä	69,4	64,7	73,0
Pidetään säännöllisiä palaveria	49,7	59,1	42,7
Pyritään kaksisuuntaiseen tietojen vaihtoon ja tehostamaan tiedonsiirtoa	47,8	62,7	35,9
Toimittajien kanssa epävirallisia tapaamisia	45,4	46,4	44,4
Raportointimenetelmät ja dokumentointi päätetään yhdessä	44,9	49,2	41,5
Palveluiden laatuksiteerit ja asiakassegmentit määritetään yhdessä toimittajan kanssa	38,3	45,8	31,8
Kehitetään organisaatioiden välistä kommunikaatiota	31,6	46,2	20,2
Toimittaja pääsee vaikuttamaan palveluiden määrittelyyn ja sisältöön	29,4	36,6	23,6
Etsitään yhdessä keinoja, miten oppimista yli organisaatorajojen saadaan tapahtumaan	28,2	36,8	21,6
Järjestetään yhteisiä koulutustilaisuuksia	17,4	25,0	11,2
Työntekijävaihtoa tai työntekijöiden tutustumiskäyntejä	10,5	16,4	5,6
Yhteisiä T & K -projekteja	8,1	12,9	4,5
Laaditaan ”liiketoimintasuunnitelma” yhteistyölle	6,3	7,2	5,6

Sosiaalinen sidoksisuus on vähäistä kuntien ja yritysten välillä. Yleisin sosiaalisen sidoksisuuden muoto ovat säännölliset palaverit osapuolten kesken, joita puolet vastaajista ilmoitti pitävänsä usein tai aina. Epävirallisia tapaamisia toimittajien kanssa järjestää 45 % vastaajista. Tämä tulos on tavallaan hätkähdyttävä, sillä yhteydenpidon

puuttuminen yli puolelta toimijoista tarkoittaa lähes kaiken sopimuksen laatimisen jälkeen tapahtuvan vuorovaikutuksen puuttumista. On siis ilmeistä, että tilaajan ja tarjoajan välillä ei voi kehittyä uusia ajatuksia tuottavuuden, palveluiden, yhteistyön tai asiakastyytyväisyyden kehittämiseen, koska osapuolet eivät ole tekemisissä keskenään. Vähiten sosiaalista sidoksisuutta ilmeni työntekijävaihdon tai työntekijöiden tutustumiskäyntien sekä yhteisten koulutustilaisuuksien suhteen.

Yhdenmukaisesti sosiaalisen sidoksisuuden kanssa yhteistyön rakenteelliset sidokset ovat suhteellisen kehittymättömiä. Rakenteellisen ulottuvuuden osalta voidaan todeta, että valtaosassa kunnista vain ongelmiin puuttumisen käytännöt ovat kehittyneet toimiviksi rakenteiksi kunnan ja yrityksen välille. Raportointia ja dokumentointia, laatukriteerejä ja organisaatioiden välistä oppimista kehitetään vain noin kolmanneksessa tutkitusta joukosta yhteisesti kunnan ja yrityksen kesken. Myöskään yhteiset tutkimus- ja kehittämisprojektit eivät tämän tutkimuksen mukaan ole kovin yleisiä, sillä niitä harjoittaa usein tai aina vain vajaat 9 % vastaajista.

Taulukosta 7 käy ilmi myös eroja toimialojen välillä. Yleisesti voidaan sanoa, että tekninen toimiala harjoittaa systemaattisesti vähemmän sopimusprosessin ulkopuolella tehtävää yhteistyötä kuin sosiaali- ja terveystoimiala. Tarpeet tiedonkulun tehostamiseen tuottavat suuria eroja: kaksisuuntaisen tiedonvaihdon, organisaatioiden välisen kommunikaation ja yhteisten tilaisuuksien järjestäminen on sosiaali- ja terveysalalla noin kaksi kertaa yleisempää kuin teknisellä alalla.

4.5 Liiketoiminnallinen sidoksisuus

Yhteistyön liiketoiminnalliseen sidoksisuuteen liittyviä tekijöitä on useita, joista tärkein on toimijoiden keskinäinen vaihdanta. Vaihdannalla tarkoitetaan toimijoiden keskinäistä kaupankäyntiä, sen volyymin, tiheyttä ja säännönmukaisuutta. Voidaan kiinnittää huomiota siihen, kuinka monta tuotetta tai palvelua on keskimäärin yhdellä

toimittajalla. Toisaalta voidaan arvioida vaihdannan suuntautumista, joka kunnallisen palvelutuotannon osalta voi ulottua yksittäisen palvelun hankinnasta aina suurempien palvelukokonaisuuksien tilaamiseen. Lisäksi voidaan tarkastella, ottaako toimittaja osaa myös tuote- ja palvelukehitykseen vai sovelletaanko kaikkien toimittajien kanssa pelkästään markkinaehtoista vaihdannan mallia. Liiketoiminnallinen sidonnaisuus luonnollisesti vaikuttaa jo aikaisemmin mainittuun tekijään eli sovittavan yhteistyön pituuteen.

Tämän tutkimuksen tulosten valossa kuntien ja yritysten yhteistyössä vaihdannan sidonnaisuutta ilmenee jonkin verran. Ylivoimaisesti yleisintä on, että toimittajan erityisosaamista arvostetaan: 24 % vastaajista vastasi näin tapahtuvan aina. Noin 15 % vastaajista ilmoitti, että ostoneuvottelujen tulokset hyödyttävät molempia osapuolia aina, ja lähes samankokoinen vastaajajoukko kertoi, että yhteistoimin pyritään kustannusten alentamiseen ja hyödyn jakamiseen. (Taulukko 8.)

Kustannussäästöihin tähtäävässä kehittämistyössä hyöty voidaan selvästi määritellä: hyöty jaetaan tasan. Tämän etuna on, että toimittaja voi kehittää omaa toimintaansa riskittömästi. Tämä vaikuttaa myös tapaan, jolla toimittaja valitaan: toimittajan tulevaisuudensuunnitelmien, kuten kehittämishalujen ja osaamisen laajentamisen, tulisi olla olennaista. (Vesalainen et al. 2004.) Yllättävän pieni osa vastaajista ilmoitti kuitenkin tuntevensa toimittajan kustannusrakenteen ja tavoittelevansa hinnan ja kustannusten sijaan pitkäjänteisempää kokonaisarvoa tai että tavoiteltava toimittajan ydinosaaminen ja kyvykkyys olisi määritelty. Noin 5 % vastaajista kertoi, että kunta ja toimittaja vastaavat aina mahdollisista ongelmista yhdessä. Lopulta toimittajien tietotaidon hyödyntäminen, laskennalliset kehittämistavoitteet tai yhteinen riskinjako ovat erittäin harvinaisia. (Taulukko 8.)

Taulukko 8. Yhteistyön vaihdantaulottuvuus (aina, %)

	Kaikki	Sos.	Tekn.
Arvostetaan toimittajan erityisosaamista	24,7	29,3	20,3
Ostoneuvottelujen tulokset hyödyttävät molempia osapuolia	14,3	19,7	10,0
Yhteistoimin pyritään kustannusten alentamiseen ja hyödyn jakamiseen	12,9	13,9	12,1
Toimittajan kustannusrakenne tunnetaan	6,2	9,7	3,3
Hinnan ja kustannusten sijaan tavoitellaan pitkäjänteisempää kokonaisarvoa	6,2	5,6	6,7
Tavoiteltava toimittajan ydinosaaminen ja kyvykkyys on määritelty	5,5	9,7	2,2
Kunta ja toimittaja vastaavat mahdollisista ongelmista yhdessä	5,5	5,4	5,6
Toimittajien tietotaitoa hyödynnetään	4,2	6,7	2,2
Palvelukuvaukseen kirjattu laskennallinen tuottavuuden kehittymistavoite	1,3	3,0	0,0
Toimittajan kanssa on yhteinen riskinjako	1,2	2,8	0,0

Sosiaali- ja terveysala ja tekninen toimiala eroavat joiltakin osin toisistaan. Suurimmat erot koskevat toimittajien erityisosaamisen arvostusta ja ostoneuvottelujen tulosten hyödyllisyyttä. Tekninen toimi on vertailussa systemaattisesti pidättyvämpi vaihdantaan liittyvien yhteistyötoimintojen kehittämisessä. Erot eivät suurimassa osassa mittareita kuitenkaan ole merkittäviä.

Toinen tärkeä liiketoiminnalliseen sidonnaisuuteen liittyvä tekijä on toimittajan strateginen merkitys päämiehelle. Tämä tarkoittaa ennen kaikkea sitä, kuinka suhteeseen liittyy päämiehen kannalta merkittävää erikoisosaamista, ydinosaamista ja strategista riippuvuutta. Tällöin voidaan kysyä esimerkiksi, kuinka suuri osa ydintoiminnasta on siirretty ulkopuolisille, ollaanko jostain toimittajasta riippuvaisia (ks. aikaisempi kohta), liittyykö toimittajasuhteeseen yhteistä riskinottoa ja onko yhteistyölle ja sen kehittämiselle laadittu yhteistä tai yhteneväistä visiota, strategiaa tai toimintaohjelmaa.

Taulukko 9. Strateginen ulottuvuus (aina, %)

	Kaikki	Sos.	Tekn.
Ydinsaaminen halutaan säilyttää kunnalla	29,0	38,9	21,1
Jokainen toimittaja on korvattavissa, mikäli yhteistyösuhde päättyy	26,9	18,6	33,3
Halua asiakastyytyväisyyden jatkuvaan kehittämiseen	21,3	33,8	11,1
Sopimuksissa käytetään optioehtoa	7,9	12,2	4,4
Tehostumisesta aiheutuvat hyödyt jaetaan molempien kesken	3,9	7,7	1,1
Muutamien tuotteiden ja palveluiden järjestämisessä käytössä yhden toimittajan malli	3,8	7,2	1,1
Toimittajasuhteen painopiste on strateginen	3,6	7,1	1,2
Yhteistyölle on laadittu yhteinen visio ja strategia	3,1	6,9	0,0
Luottamuksellista tietoa jaetaan enemmän ja tiedonsiirtoa kehitetään	3,1	4,2	2,2
Luotetaan toimittajan kykyyn kasvaa ja kehittyä tarpeiden mukaisesti	3,0	5,5	1,1
Kaikille toimittajille saadaan luoduksi korvaava toimitusjärjestelmä	2,0	1,6	2,3
Toimittaja pääsee kunnan tietojärjestelmiin tai sitä ollaan luomassa	0,6	1,4	0,0

Taulukossa 9 esitetty strateginen ulottuvuus täydentää edellisestä nousevaa kuvaa yhteistyön ohjauksesta. Joka kolmas vastaaja ilmoitti, että ydinsaaminen halutaan säilyttää kunnalla aina. Tämä on erittäin mielenkiintoinen tulos, sillä se viittaa jälleen toimittajien tuotteen tai palvelun bulkkiluonteeseen enemmän kuin siihen, että toimittajaverkostossa voisi olla sellaista osaamista, jonka kautta koko palveluverkosto voisi vahvistua. Tätä kautta tulkittuna on myös johdonmukaista, että peräti 27 % vastaajista uskoi toimittajien olevan aina korvattavissa, ja teknisen toimialan edustajista jopa joka kolmas oli tätä mieltä. Kuitenkin vain 2 % vastaajista ilmoitti, että heille on

mahdollista luoda aina toimittajien korvausjärjestelmä. (Taulukko 9.)

Korvattavuuteen liittyvät painotukset ovat ymmärrettäviä. Kunnan tulee pohtia, kuinka paljon riippuvuutta se haluaa johonkin toimittajaan luoda vai ovatko kaikki toimittajat korvattavissa. Vastaus edellisiin riippuu siitä, kuinka spesifistä osaamista toimittajilta vaaditaan ja miten kunta määrittää oman ydinsaamisen tai miten kunta aikoo varautua ”häiriöiden” tai kriisitilanteiden varalle, joita palvelutuotanto saattaa kohdata. Riippuvuutta kumppanista aiheuttavat yhteiset resurssit, toimintojen ulkoistaminen tai toimittajan keskittyminen yhteen suureen asiakkaaseen (Tenhunen 2004, 232).

Useimmiten suhteissa jompikumpi osapuolista on määräävämmässä asemassa, mutta se ei ole välttämättä kärkiorganisaatio. Näin kunta asiakkaana voi tulla hyvin riippuvaiseksi jonkin kriittisen komponentin toimittajasta. Mitä vaikeampaa on löytää korvaava komponentti tai toimittaja, sitä suurempi riippuvuus yleensä on. Vaihdantasuhde voikin näyttää hyvin erilaiselta eri osapuolten silmissä: toiselle elintärkeä suhde voi olla toiselle hyvin helposti korvattavissa. On nähtävissä, että kuntien toimittajaverkostoihin ei sisälly juurikaan muita arvoja kuin toimittajien korvattavuuteen ja opportunistisiin hallintoihin liittyvät näkökulmat.

Yrityssektorilla yleistynyt käytäntö on, että tiettyjen tahojen kanssa laaditaan kumppanuusstrategia. Tällöin kumppanille saatetaan tietoon päämiehen visio ja strategia. Muita kumppanuuteen liittyviä toimia ovat win-win-tilanteen tavoittelu ja riskin jakaminen. Tällöin esimerkiksi yhteisin toimenpitein ja panostuksin pyritään kustannusten alentamiseen. Pitkälle edenneissä kumppanuuksissa pystytään jopa jakamaan laskettavissa oleva hyöty osapuolten kesken. Lisäksi käytössä voi olla avoin hinnoittelu (”open books”), molemmat osapuolet tuntevat toistensa kustannusrakenteen. Avoimen hinnoittelun etu on mm. se, että yleiset hinnan vaihtelut kulkeutuvat suoraan asiakkaalle hinnan alennuksina ja lisäyksinä. Toimittaja puolestaan voi näyttää oman työvaihekohtaisen erittelyn tuntihintoineen, jolloin voidaan yhdessä etsiä keinoja, joilla voidaan saavuttaa asetettu tavoite.

tehinta. (Tenhunen 2004.) Edellä esitettyjen tulosten perusteella on todettavissa, että suomalaisten kuntien osalta kumppanuuteen liittyvät käytännöt ovat vielä hyvin alkutekijöissään.

Kärkitoimijan ja verkoston jäsenten suhteisiin liittyvä keskeisin elementti on hierarkkisuus. Hierarkkisuus tarkoittaa mm. sitä, kuinka paljon kunta kontrolloi ja pyrkii sääntelemään suhdetta ja kuinka paljon itsenäistä toimivaltaa palvelun tuottajille annetaan. Perinteisesti kunnan ja yksityisten toimijoiden suhdetta voidaan pitää suhteellisen hierarkkisena, koska kilpailuttamiskäytänteet ohjaavat siihen suuntaan, että suhteen onnistumista mitataan saavutetuilla säästöillä. Toimijoiden itsenäisyyden lisääminen oman toimintansa suhteen voisi kuitenkin luoda uusia innovatiivisia ratkaisuja palveluiden kehittämiseksi. Toimittajan itsenäisyys voi tarkoittaa esimerkiksi sen oikeutta valita itse tuotantotapansa, alihankkijansa, materiaalinsa yms. Kunnan olisi tällöin mahdollista ohjata suhdetta esimerkiksi laatuksiteereillä ja tavoiteltavilla asiakastyytyväisyyskriteereillä. Taulukossa 10 on tuloksia toimittajan toimivallasta sopimuksen solmimisen jälkeen.

Toimittajilla on useimmiten itsenäistä toimivaltaa omien alihankkijoidensa valinnassa (81 % vastaajista ilmoitti näin olevan usein tai aina) sekä käytettävistä materiaaleista päätettäessä (59 %). Sen sijaan toimittajilla ei ole juurikaan itsenäistä toimivaltaa palvelun sisällön määrittelyssä (82 % vastaajista ilmoitti, ettei lainkaan tai harvoin). Kuntien käytännöt kuitenkin vaihtelevat suuresti seuraavissa: toimittaja voi itse päättää tavan, jolla se järjestää palvelutuotannon ja palvelukuvauksen laatimisen jälkeen kunta seuraa toimintaa vain laatuksiteereitä valvomalla. (Taulukko 10.)

Tekninen toimi erottuu näiltäkin osin selvästi sosiaali- ja terveys-toimesta. Noin 70 %:ssa tapauksista kunta seuraa teknisen toimialan toimittajaa vain laatuksiteerejä valvomalla. Toimittaja voi harjoittaa päätösvaltaansa materiaalin suhteen selvästi harvemmin kuin sosiaali- ja terveyspuolella, samoin palvelun sisällön määrittelyyn toimittajalla on erittäin harvoin mahdollisuuksia sopimuksen solmimisen jälkeen teknisellä toimialalla.

Taulukko 10. Toimittajan itsenäinen toimivalta sopimuksen solmimisen jälkeen (usein tai aina, %)

	Kaikki	Sos.	Tekn.
Omien alihankkijoiden valinta	81,2	81,7	80,9
Käytettävien materiaalien yms. päättämisessä	59,2	82,5	42,7
Palvelukuvauksen laatimisen jälkeen kunta seuraa toimintaa vain laatukriteerejä valvomalla	58,9	45,6	69,4
Palvelutuotannon järjestämistavasta päättämisessä	56,9	47,2	64,8
Voi osallistua palvelutuotannon arvioimiseen käytettävien arviointimenetelmien laadintaan	37,2	44,3	32,2
Palvelun sisällön määrittelyssä	18,2	32,0	6,8

4.6 Kunta verkoston kärkenä palveluiden tuotannossa

Toimijoiden lisääntyessä kuntien palvelutuotannossa on aihetta miettiä, mikä olisi sellainen malli tai toimintatapa, joka mahdollistaisi eri toimittajien ja erilaisten yhteistyösuhteiden olemassaolon. Nykyinen suuntaus hallita kasvavaa toimittajajoukkoa kilpailuttamalla on johtamassa siihen, että kunnan toimittajaverkosto on vaikeasti hallittavissa, koostuu monista pienistä toimittajista, sen rakenne on jäykkä ja transaktiokustannukset voivat olla suuria. Kuitenkin toimittajaverkoston hallintaan on löydettävissä välineitä.

Yksityisellä sektorilla, jossa toimittajaverkottumisella on pidemmät juuret, on yleistynyt kärkiyritysvetoinen malli. Kärkiyritysvetoisella mallilla viitataan verkostoon, joka on luotu yhden organisaation ympärille. Tällöin kärkiorganisaatiolla on myös ohjaus- ja kehittämismvastuu koko verkoston toiminnasta.

Kärkiorganisaatiovetoinen verkoston etu on se, että se mahdollistaa eritasoisten toimittajuuksien ja tuottamisvaihtoehtojen ”olemassaolon”. Tällöin kärkiyrityksen rooli on toimia verkoston päämiehe-

nä, joka luo verkoston ja ylläpitää sitä sekä laatii säännöt ja järjestelmät, joiden mukaan verkosto toimii. Jotta itse kärkiorganisaatio voi menestyä parhaalla mahdollisella tavalla, tulee sen taustalla olevan verkoston olla ideaalisessa toimintakunnossa. Tämä tarkoittaa toiminnan verkostotasoista tarkastelua (yksittäisen toimijan sijasta) sekä win-win-asetelmaan pyrkimistä (Varamäki & Järvenpää 2004, 15). Tämänkaltainen strateginen verkosto voi yhtäaikaaisesti vaatia toimittajilta tietyntylaisia toimintatapoja, kilpailuttaa tai käyttää usean toimittajan politiikkaa sekä pitää yllä hyviä henkilösuhteita. Toisin sanoen on olemassa mahdollisuus eri toimintatapojen yhtäaikaiseen soveltamiseen. Tämä vain edellyttää kohtuullisuutta, sillä äärimuodoissaan ohjausmekanismit ovat toisensa poissulkevia. (Vesalainen et al. 2004, 105.)

Kärkivetoisen verkostomallin siirtäminen kunnalliseen palvelutuotantoon edellyttää käytännössä kunnan toimimista verkoston kärkenä. Tämä merkitsisi kunnille esimerkiksi siirtymistä budjettikekseisestä, lähinnä omaan tuotantoon keskittyvästä toiminnan suunnittelusta kohti verkoston strategista johtamista. Kunnista tulisi näin ollen enemmän palvelujen saatavuuden takaajia kuin tuottajia. Tällöin palvelut olisi mahdollista organisoida yhteistyössä eri sektoreiden toimijoiden kanssa. Kuntien johtaminen painottuisi sisäisten ja ulkoisten asiakkuuksien ja verkostojen hallintaan ja niiden integrointiin toimiviksi palvelukokonaisuuksiksi ja -ketjuiksi, joissa asiakaslähtöisyys, laatu, kustannustehokkuus ja taloudellisuus ovat toimintaa ohjaavia arvoja (Sonkin et al. 1999, 51).

Kunnallinen palvelutuotanto kehittämisen kohteena aiheuttaa joitakin erityisehtoja verkostomaisen toiminnan saavuttamiselle. Yritysten tapaan myös yhden kunnan tulee tarkastella, mitkä palvelut on taloudellisempaa ja mielekkäämpää hankkia ympäriltä löytyvästä arvoverkostosta kuin tehdä itse. Pääsääntönä voidaan pitää, että toimittajille kannattaa siirtää ne toiminnot, joissa oma tuotanto ei ole jatkossa kilpailukykyinen eikä kehittämiseen ole osoittavasti riittävästi resursseja. Kunnallisen arvoverkoston tulee kattaa kaikki toimijat, joiden avulla kunta voi täydentää omien strategisten voimavarojensa

määrällisiä ja laadullisia puutteita asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. (Ks. Linna et al. 2007.)

4.7 Verkoston hallinta

Verkostossa oleviin toimittajuuksiin liittyy useita eri mahdollisuuksia, kuinka niitä voidaan hallita. Lisäksi verkoston toimivuuden takia tulee varmistaa, että verkostoon saadaan mukaan haluttu osaaminen. Verkostoyhteistyön ominaispiirteitä ja organisointitapoja voidaan tarkastella esimerkiksi seuraavista näkökulmista (Child 2005):

1. Yhteistyön kesto: väliaikainen, projektikohtainen tai pitkäkestoinen.
2. Verkostoyhteistyön syvyys: keskittykö verkosto vain toimimaan esimerkiksi tiedotusfoorumina vai onko verkostolle asetettu yhteiset tavoitteet yms.?
3. Verkoston ohjaus ja päätöksenteko: tasa-arvoinen vai keskusorganisaatiovetoinen verkosto?
4. Toimintatavat: toimitaanko virtuaalisesti, onko verkoston jäsenten kesken yhteisiä tapaamisia yms.?

Verkoston dynamiikan kannalta on tärkeää huomioida, että verkostossa on sekä kahdenvälisiä suhteita että koko verkoston välistä monenkeskisyttä. Kunnan verkoston johtajana tulee osata erottaa verkoston johtaminen ja kahdenvälisen suhteiden johtaminen. Kahdenvälisen suhteiden kehittämisessä tulee ratkaista, kuinka kunta hoitaa kahdenvälisen yhteydenpitonsa kuhunkin tasoon ja ylipäättään, kuinka kahdenväliset toimenpiteet hoidetaan monijäsenisessä verkostossa. Verkoston monenkeskisyteen puolestaan liittyy kysymys, kuinka kunnan on mahdollista varmistaa verkoston toimivuus kokonaisuudessaan. Tutkimuksen aineistosta nousee selkeästi esille kolme erilaista yhteistyökäytännetyyppeä:

1. Yhteistyöstä oppiminen. Tässä yhteistyö kohdistuu sellaisiin käytänteisiin, joiden ansiosta yhteistyötä voidaan luonnehtia suhteellisen tasapuoliseksi. Pyrkimyksenä tällöin on saavuttaa

molemmille osapuolille hyötyä. Lisäksi yhteistyö kohdistuu ennen kaikkea keinoihin, joista molemmat voivat oppia ja kehittyä yhteistyön myötä. Suuria eroja toimialojen välillä ei ollut, mutta sosiaali- ja terveystoimessa yhteistyökäytänteet, jotka liittyvät yhteistyöstä oppimiseen, ovat hiukan yleisempiä kuin teknisellä toimialalla. Yhteistyöstä oppimiseen liittyvät yhteistoimet ovat hieman yleisempiä asukasluvultaan suurimmissa kunnissa.

2. Yhteistyö päätöksenteossa. Tämä kategoria pitää sisällään sellaisia yhteistyömuotoja, joissa osapuolet yhdessä sopivat yhteistyön sisällöstä, kuten tarjottavan palvelun laadun määrittämisestä, raportointimenetelmistä ja reklamaatioiden käsittelystä. Nämä käytännöt edistävät erityisesti kahdenvälistä tiedonvaihtoa. Kuntien kokoluokittelu toi jonkin verran eroja esiin: yhteistyö päätöksenteossa on yleisintä 10 000 ja 20 000 asukkaan kunnissa.
3. Kasvokkain tapaamiset. Tässä kategoriassa korostuvat yhteistyömuodot, jotka perustuvat suulliseen vuorovaikutukseen ja henkilökohtaisiin tapaamisiin, kuten palaverien ja epävirallisten tapaamisten järjestäminen sekä työntekijöiden tutustumiskäynnit toistensa paikoissa.

Näin ollen kunnalta vaadittava verkosto-osaaminen pitää sisällään kahdenvälisten suhteiden analysoinnin, mutta ennen kaikkea huomio kiinnitetään koko verkoston toimivuuden varmistamiseen. Jokaisen toimittajaverkostoon valittavan jäsenen tulisi pystyä tarjoamaan kärkitoimijalle jokin lisäarvo, jolloin samalla myös muutokset kahdenvälisissä suhteissa heijastuvat koko verkoston toimintaan. (Hite & Hesterly 2001.) Hallitsemalla koko verkoston toimivuutta verkosto on enemmän kuin vain osiensa summa. Oikeanlaisen resurssikombinaation saavuttaminen vaikuttaa olennaisesti koko järjestelmän tehokkuuteen.

5 Yhteistyön ja yhteistyöosaamisen kehittäminen

Kunnallisten palvelujen tuottamiseen kohdistuu suuri kehittämistarve. Asiakaslähtöisten palvelujen kehittämisen lisäksi myös palvelujen tuotantologiikkaan on kiinnitettävä paljon huomiota. Todella merkittävien toiminnallisten ja taloudellisten parannusten aikaansaamiseksi kuntien on pystyttävä uudistamaan toimintamalliaan ja kyettävä siten määrittämään uudelleen rajapintansa ulkoiseen ympäristöön ja yhteistyökumppaneihinsa nähden. Tämän myötä kunnan tulee uudelleen määritellä niin ydintehtävänsä kuin myös ydinosaamisensa, jota se myös tulevaisuudessa haluaa ylläpitää.

Santalan mukaan (Yliherva 2006, 58) ydintehtäviä julkiselle toimijalle ovat palvelutason määrittely, palvelutuotannon hankintamallien kehittäminen ja palveluiden valvonta. Näiden tehtävien suorittaminen vaatii kunnilta uudenlaista osaamista. Tarkastelun kohteeksi nostettiin sen vuoksi sekä itse hankintaprosessi eri vaiheineen ja osaamistarpeineen että myös yhteistyösuhteiden hallintaan liittyvät tieto- ja osaamistarpeet. Tässä luvussa tarkastellaan, millaisia vaateita kuntien hankintojen ja yhteistyön kehittämiseksi voidaan asettaa.

5.1 Yhteistyöhön liittyvät ongelmat

Yhteistyön ongelmatilanteet liittyvät edellä esitettyihin tarpeisiin kehittää hankinta- ja yhteistyöosaamista. Ongelmatilanteet voidaan jakaa neljään selkeään osa-alueeseen:

1. Hankintojen hallinta: Hankintaprosessi soveltuu parhaiten suhteellisen hyvin vakioitaviin tuotteisiin ja palveluihin, joiden tarjonta on vakaalla ja tunnistetulla pohjalla. Ongelmien kokeminen hankintojen hallinnassa viittaakin tilanteisiin, joissa itse hankintaprosessiin lähteminen koetaan vaikeaksi. Tämä voi johtua monista seikoista, kuten vaikeuksista nopeasti muuttuvien asiakastarpeiden selvittämisessä, vähäisestä markkinoiden tuntemuksesta tai vaikeuksista vertailla tarjouksia keskenään. Monimutkaisten, pääasiallisesti aineettomia tietoprosesseja sisältävien palvelujen vertailu aukottomalla ja oikeudellisesti pitävällä tavalla voi olla verrattain vaikeaa tai jopa mahdotonta. Näin ollen myös oikeiden toimittajien löytäminen, sopimusmenettelyt ja koko toimittajaverkoston hallinta voi tuottaa ongelmia.
2. Hankintojen toteuttaminen: Tällä osa-alueella ongelmat kohdistuvat hankintojen toteuttamiseen liittyviin asioihin. Hankintaprosessi koetaan hankalaksi, ja ongelmia on koettu eri osa-alueilla. Ensinnäkin omien kustannusten selvittäminen on hankalaa, asiakastarpeita on vaikea selvittää ja myös oikeansuuruisten hankintakokonaisuuksien määrittäminen on vaikeaa. Lisäksi koetaan, että hankintojen toteuttamisesta on aiheutunut huomattavia kustannuksia.
3. Yhteistyö toimittajien kanssa: Eri tahojen kanssa toimittaessa ei ole itsestään selvää, että asiat ymmärretään samalla tavalla tai että samoihin asioihin suhtaudutaan yhtäläisellä vakavuudella. Näistä tekijöistä nousee yhteistyön toteuttamiseen liittyviä ongelmia. Yleisesti ongelmina voidaan nähdä, että toimittajat eivät ole pitäneet annettuja lupauksia. Toisaalta toimittajien toiminnan arviointi voi johtaa tyytymättömyyteen tuotetun

tuotteen tai palvelun laatuun. Nämä seikat johtavat yleensä tarpeeseen huomauttaa toimittajille joko toimitus- tai laatuviirheestä.

4. Aikaongelmat: Tähän luokitukseen kuuluvat ongelmat viittaavat ylipäätään hankintojen onnistumisen varmistamiseen. Tämä tarkoittaa, että hankintojen onnistumiseksi kunnolla niihin on suhtauduttava ”kärsivällisesti” erityisesti yhteistyön käynnistämisvaiheessa. Myös laatukriteerien määrittäminen koetaan vaikeaksi, ja tämä osaltaan voi myös vaikuttaa siihen, että hankintaprosessi kokonaisuudessaan koetaan aikaa vieväksi.

Taulukossa 11 esitetään vastaajien näkemykset yhteistyön suurimmista ongelmista. Suurimmiksi ongelmiksi vastaajat kokivat laatukriteerien määrittämisen tarjouspyyntöihin (80 % vastaajista kokee usein tai aina) sekä hankintaprosessin ajallisen keston (82 % vastaajista usein tai aina). Yli puolet vastaajista koki ongelmia olevan usein tai aina myös omien kustannusten selvittämisessä. Lisäksi vastausten perusteella hankintaprosessin kokonaishallinta voi olla haastavaa.

Vähiten ongelmia koettiin ilmenneen kommunikaatiossa ja tiedonvaihdossa (92 % ei lainkaan tai harvoin) sekä hallinnoinnista ja koordinoinnista aiheutuvissa kustannuksissa (81 % ei lainkaan tai harvoin). Toimittajien laatuun tai lupauksiin liittyviä ongelmia koetaan myös olevan harvoin tai ei lainkaan. Yleisesti voidaan todeta, että vastaajien näkemysten mukaan yhteistyössä ei ole ollut kovin usein ongelmia.

Ongelmaluokitteluja vertailtiin myös eri taustamuuttujiin. Yleisesti ottaen taustamuuttajat eivät tuoneet esiin kovin suuria eroja. Erot toimialojen välillä eivät olleet huomattavia. Yksittäisten muuttujien kohdalla voidaan todeta, että sosiaali- ja terveystoimessa yleisimpänä ongelmana pidettiin laatukriteerien määrittämistä. Teknisessä toimessa yleisin ongelma oli hankintaprosessin viemä aika. Voidaan myös todeta, että teknisessä toimessa ongelmat liittyvät enemmän toimittajien kanssa tehtävään yhteistyöhön. Kussakin vastaajaryhmässä ongelmallisimmaksi koettiin hankintoihin liittyvien

Taulukko 11. Hankinnoissa ja yhteistyössä koetut ongelmat

	Usein tai aina, %
Hankintaprosessi kokonaisuudessaan vie aikaa	81,6
Laatukriteerien määrittäminen tarjouspyyntöihin on vaikeaa	80,6
Oman tuotannon kustannusten selvittäminen on hankalaa	54,6
Hankintaprosessin kokonaishallinta on tuskaista	52,8
Yleisesti eri sopimusmenettelyjen hallinta on vaikeaa	49,1
Hankinnasta aiheutuneet kustannukset ovat osoittautuneet huomattaviksi	44,1
Markkinoiden tuntemus on vähäistä	35,6
Yhteistyön käynnistäminen kestää pitkään	26,7
Tarjousten vertailu on mahdotonta	26,2
Oikeansuuruisten hankintakokonaisuuksien määrittäminen on vaikeaa	25,6
Toimittajaverkoston hallinta on mahdotonta	25,1
Oikeita toimittajia ei onnistuta löytämään	23,2
Toimittajille on jouduttu antamaan huomautuksia laadusta	18,6
Asiakastarpeiden selvittäminen ei ole mahdollista	15,3
Toimittajat eivät ole pitäneet sovittuja lupauksia	16,5
Yhteistyön hallinnoinnista ja koordinoinnista on aiheutunut merkittäviä kustannuksia	14,6
Kommunikointi ja tiedonvaihto eivät ole toimineet	8,0

laadullisten kriteerien kehittäminen. Tulokset eivät kuitenkaan ole tilastollisesti merkitseviä.

Kuntakoko vaikuttaa yhteistyön ongelmien kokemiseen siten, että pienissä, alle 5 000 asukkaan kunnissa korostuivat hankintojen hallintaan ja toteuttamiseen liittyvät ongelmat, kun taas vähemmän koettiin ongelmia varsinaisessa yhteistyössä toimittajien kanssa. Erot eivät kuitenkaan ole tilastollisesti merkitseviä. Myöskään ostotoiminnan osuudella budjetista ei ole juuri vaikutusta erilaisten ongelmien kokemiseen; tosin luokassa ostotoiminnan osuus budjetista 61–80 % koetaan hieman useammin ongelmatilanteita kuin muissa. Tämä voi

johtua jo pelkästään ostotoiminnan suuresta määrästä verrattuna muihin. Erot eivät kuitenkaan ole tilastollisesti merkitseviä. Käsitykset toimittajamäärän muuttumisesta vaikuttivat siten, että mikäli toimittajamäärän arvioitiin kasvavan, ongelmia koettiin olevan hieman enemmän. Yhteistyöhön liittyvien ongelmien kokeminen on siis suhteellisen itsenäistä, riippumatonta toimialasta, kuntakoosta, ostotoiminnan määrästä ja ostotoiminnan kehittymisestä. Tämä tulos viittaa siihen, ettei yhteistyö tai siihen liittyvä osaaminen ole minkään tietyn kuntatyyppin tai toimialan ominaisuus.

5.2 Koetut yhteistyön kehittämistarpeet

Koettujen kehittämistarpeiden odotettiin heijastavan yhteistyössä ilmenneitä ongelmia. Hyvin pitkälle tämä olikin nähtävissä. Tämän tutkimuksen mukaan kunnissa koetaan tarpeelliseksi kehittää hankinta- ja yhteistyöosaamista varsin monipuolisesti ja eri osa-alueilla. Yli puolet vastaajista koki kehittämisen vähintäänkin tärkeäksi jokaisella kysytyllä osa-alueella. Kolme tärkeintä kehittämisaluetta ovat

- i) palveluiden hankinnan kokonaisprosessin hallinta
- ii) sopimusmenettelyt ja toimivien sopimusten aikaansaaminen sekä
- iii) hankintaan osallistuvien henkilöiden osaamisen kehittäminen.

Taulukossa 12 esitetään kehittämiskohteet tärkeysjärjestyksessä. Tärkeimmäksi yhteiseksi nimittäjäksi kehittämiskohteissa on selvästi tunnistettavissa hankintaprosessi kokonaisuudessaan. Mielenkiintoista on sen sijaan havaita, että ne tekijät, jotka koetaan vähiten tärkeiksi kehittämisen kohteiksi, liittyvät toimittajaverkoston luomiseen ja hallintaan. Lisäksi 29 % vastaajista ei pidä kovin tärkeänä erilaisiin toimittajien kanssa harjoitettaviin yhteistyömuotoihin pe-rehtymistä.

Taulukko 12. Hankintojen ja yhteistyön kehittämiskohteet

	Erittäin tärkeä, %
Hankintaan osallistuvien henkilöiden osaamisen kehittäminen	54,7
Sopimusmenettelyt ja toimivien sopimusten aikaansaaminen	46,3
Palveluiden hankinnan kokonaisprosessin hallinta	45,1
Tilattavien palveluiden laadun määrittäminen ja laatu-järjestelmien kehittäminen	39,6
Tuotteistaminen ja palveluiden tuottamisen kustannusanalyysi	38,5
Oikeiden toimittajien löytäminen	36,2
Tarjoajien kelpoisuuden arviointi	31,7
Palvelutuotannon arviointi	25,0
Asiakastarpeiden parempi tunnistaminen	19,3
Toimittajaverkoston hallinta	14,6
Yhteistyön käynnistäminen	14,3
Erilaisiin yhteistyömuotoihin perehtyminen	13,1
Lisäarvoa tuottavan toimittajaverkoston luominen	10,7

Hankinta- ja yhteistyöosaamisen kehittämisessä kuntien vastaukset jakautuivat kolmeen eri luokkaan:

1. ”Yhteistyön onnistuminen”: Tämä faktori kuvastaa pyrkimyksiä parantaa ja kehittää yhteistyötä eri toimittajien kanssa. Näin ollen huomiota ja kehittämistä vaatii ensiksi perehtyminen erilaisiin toimittajien kanssa harjoitettavaan yhteistyömuotoihin, sen jälkeen kehittämistä vaatii yhteistyön käynnistäminen. Lisäksi yhteistyön menestykselle ja hyötyjen maksimoimiselle olennaista on asiakastarpeiden parempi hallinta, lisäarvoa tuottavan toimittajaverkoston luominen sekä kyky sen hallintaan. Nämä tavoitteet olivat selvästi korkeammalla sosiaali- ja terveystoimessa kuin teknisessä toimessa.
2. ”Pitkäaikaisten tavoitteiden saavuttaminen”: Tämän faktorin lataukset korostavat ylipäättään palveluiden hankinnan kokonaisprosessin hallintaa. Tähän liittyviä kehittämiskohteita on ensinnäkin tarjoajien kelpoisuuden arviointi, jotta voidaan löy-

tää oikeat toimijat hankintojen ja yhteistyön toteuttamiseen. Tämän jälkeen huomion kohteena on kyky solmia toimittajien kanssa oikeanlaiset sopimukset (jotka mahdollistavat esimerkiksi innovatiivisuuteen ja luovuuteen pyrkimisen). Sosiaali- ja terveystoimessa asetetaan selvästi teknistä toimea enemmän tavoitteita pitkäjänteisen yhteistyön suuntaan.

3. ”Palveluiden kehittäminen”: Kolmannelle faktorille latautuivat muuttujat, jotka korostavat palvelutuotannon arvioimista, tilattavien palveluiden laadun määrittämistä ja laatu järjestelmiä. Palvelutuotannon arvioimiseen liittyvät läheisesti myös tuotestamien osaaminen ja kyky palveluiden tuottamisen kustannusanalyysiin. Nämä kaikki vaativat myös hankintaan osallistuvien henkilöiden osaamisen kehittämistä. Palveluiden kehittäminen koetaan sosiaali- ja terveystoimessa selvästi tärkeämmäksi kuin teknisessä toimessa.

Vaikka yhteistyömenetelmät voisi nähdä erityisesti pienten kuntien selviytymis- ja menestymiskeinoina, yhteistyön kehittämistarpeet ilmenevät vasta kuntakoon suurentuessa ja yhteistyön määrän lisääntyessä. Mitä suurempi osuus ostotoiminnalla on, sitä tärkeämmäksi eri osa-alueiden kehittäminen koetaan. Kuntakoon vaikutus korostuu erityisesti pienissä kunnissa – alle 2 000 asukasta – joissa eri kehittämistarpeet nähdään keskimääräisesti vähäisempinä kuin asukasmäärältään suuremmissa kunnissa. Hankinta- ja yhteistyöosaamisen kehittäminen koetaan erityisesti pääkaupunkiseudulla ja suurissa asutuskeskukissa tärkeäksi. Sen sijaan maaseudun pienkunnissa sitä ei pidetä niin tärkeänä. Yhteistyöhön kohdistuvat odotukset saavat aikaan myös kehittämishaluja. Arvioilla toimittajamäärän muuttumisesta oli osittaista vaikutusta siihen, kuinka tärkeäksi eri osa-alueet koetaan osaamisen kehittämisen kannalta.

5.3 Toimittajien sitouttaminen yhteistyöhön

Ulkoistamisen seurauksena palvelutuotannon kapasiteetin varmistaminen muodostuu erilaiseksi kysymykseksi kuin oman tuotannon ollessa kyseessä. Tällöin keinot luoda toimittajaverkostoon sitoutumista, pitkäjänteisyyttä ja kannustimia omaan kehittämistyöhön nousevat tärkeiksi. Sitouttamisen keinoista suurin osa koskee rahallisia kannustimia. Toimittajien sitouttamiseksi eräs yhteistyön varteenotettava vaihtoehto on käyttää eriasteisia bonus- ja sanktiojärjestelmiä, jotka yritystoiminnassa ovat yleisiä. Myös kuntapuolelle voidaan rakentaa erilaisia palkitsemismalleja. Erityisesti palkitsemisen tulisi sisältyä sellaiseen yhteistyöhön, johon liittyy jonkinlainen kehittämis- tai parantamisaspekti.

Taulukko 13. Toimittajien sitouttamisen keinot (usein tai aina, %)

	Kaikki	Sos.	Tekn.
Pyrkimys pitkäaikaisiin sopimuksiin	75,3	93,4	60,4
Rahallinen bonus-/sanktiojärjestelmä tavoitteiden saavuttamisesta	21,9	16,5	26,4
Yhteisiä T & K -toimintoja	11,7	17,8	6,7
Taloudelliset hyvitykset	9,3	13,9	5,6
Toimittajan logon yms. näkyminen palvelutuotannossa	6,2	8,3	4,5
Osallistuminen toimittajan investointeihin	1,2	1,3	1,1

Kyselyn tulosten perusteella vaikuttaa siltä, ettei kuntasektorilla ole vielä kovin intensiivisesti pohdittu keinoja, joilla yritykset saataisiin sitoutetuiksi yhteistyöhön (taulukko 13). Yleisimmin sitouttamiseen pyrittiin pitkäaikaisten sopimusten avulla (yli 75 % katsoi keinoksi usein tai aina). Sen sijaan muita keinoja käytettiin useimmiten harvoin tai ei lainkaan. Erityisen vähäistä oli osallistuminen toimittajan investointeihin, sillä lähes 98 % vastasi ”ei lainkaan tai harvoin”.

Molemmilla toimialoilla eri sitouttamiskeinojen repertuaari oli suhteellisen yksipuolinen. Merkittävin ero on kuitenkin se, että sosiaali- ja terveystoimi pyrkii pitkäaikaisilla sopimuksilla sitouttamaan toimijoita yhteistyöhön useammin kuin tekninen toimi. Kuntatyypeittäin tarkasteltuna merkittäviä eroja sitouttamisen keinoissa ei ollut havaittavissa. Ainoastaan toimialojen välinen ero taloudellisten hyvitusten käytössä sitouttamiskeinona on tilastollisesti merkitsevä.

5.4 Toimittajasuhteiden arviointi

Toimittajien kanssa tehtävää yhteistyötä tulee myös arvioida jollakin tapaa. Arviointiin on valittavissa hyvin paljon eri keinoja mm. sen mukaan, halutaanko arvioinnissa painottaa nimenomaan puhtaasti taloudellisia ja numeerisia kriteereitä vai enemmän ns. tulevaisuus-orientoituneita kriteereitä, jotka liittyvät vaikka yhteistyön tavoitteisiin. Keinoja ovat mm.

1. hankkijan tarkastuskäynnit ja vierailut tuotantoyksiköissä
2. asiakastytyväisyyssmittaukset (hankkijan, tuottajan mittaukset ja näiden yhteen sovittaminen)
3. nimetyt henkilöt ja yhteistyöelimet, jotka vastaavat arvioinnista ja kehittämisestä
4. yhteiset arviointi- ja kehittämiskeskustelut (hankkija – tuottaja – loppukäyttäjät – omaiset)
5. koulutus (esim. perehdyttämiskoulutus)
6. ulkopuolisen tahon toteuttama palvelutuotannon arviointi (esim. hankkija toisesta kunnasta)
7. benchmarking-vertailut muiden kuntien palvelutuotantoon ja seurantatulosten vertailu asetettuihin laatutavoitteisiin.

Perinteisesti kunnat ovat toiminnan arvioimisessa käyttäneet vertailukohtana muiden kuntien kustannuksia. Vertailussa on kulloinkin erikseen määritelty ne tuotteet tai kustannukset, joiden pohjalta vertailu on tehty, jotta yhteismitallisuus olisi mahdollista. Kustannusten

vertaaminen ja seuraaminen kuntien kesken on osa modernia kunnan johtamista ja palvelee kunnan oman toiminnan kehittämistä. (Kuntaliitto 2002, 11.) Yhteistyöhön liittyen benchmarking-vertailu muiden kuntien toimintaan ei ole mielekäs. Ihanteellista olisi, mikäli arviointimenetelmiin sisältyisi sekä pehmeitä että kovia mittareita. Lisäksi olennaista olisi, että käytettävistä arviointimenetelmistä päättäisiin yhdessä.

Tämän tutkimuksen mukaan yleisin toimittajasuhteiden arviointimiskeino on käyttää teknisiä kriteereitä, joita 63 % vastaajista ilmoitti käyttävänsä usein tai aina. Yleisiä ovat myös hankkijan tarkastuskäynnit ja vierailut tuotantolaitoksissa, nimetyt henkilöt ja yhteistyöelimet vastaamaan arvioinnista sekä yhteiset arviointikeskustelut. Esitetyistä vaihtoehtoista vähiten olivat käytössä benchmarking-vertailu muihin kuntiin, ulkopuolisen tahon suorittama arviointi sekä johtoryhmän suorittama vuosittainen arviointi. Toimittajasuhteiden arvioinnin voidaankin luonnehtia painottuvan kahdenväliseen arviointiin, jossa laaja-alaista ulkopuolista arviointia ja vertailua sovelletaan vielä vähäisessä määrin.

Sosiaali- ja terveystoimessa painoutuivat arviointikeinona selvästi hankkijan tarkastuskäynnit ja vierailut tuotantoyksikössä. Teknisessä toimessa vastaavasti painoutuivat tekniset kriteerit.

5.5 Verkosto-osaaminen osana hankinta- ja yhteistyö-osaamista

Ylipäätään voidaan todeta, että nykyinen julkisten hankintojen kilpailuttamista koskeva lainsäädäntö ohjaa kuntia standarditoimittajasuhteiden kehittämisen suuntaan. Tämän kaltaisen hankintaosaamisen korostamisessa on se vaara, että ulkoistamisen ja sitä myötä kilpailutuksen piiriin tulee vain sekundäärinen osa toiminnoista ja palvelujen kehittäminen, laatuksiteerien asettaminen ja asiakassegmenttien määrittely jäävät kuntien yksinoikeudeksi. Tästä voi seurata, että yksityiset palveluallihankkijat muodostuvat vain keskenään

kilpaileviksi kapasiteetin myyjiksi, joilla on pelkästään suorittajan rooli ja joiden ainoa kilpailu- ja kehittämiskeino on alentaa omia yksikkökustannuksiaan. Tämä johtaisi siihen, ettei alasta tule kovin houkutteleva siihen kohdistuvien kontrollin ja kannattavuusleikkurin vuoksi. (Harmaakorpi et al. 2004.)

Kokemukset uusien palvelumallien soveltamisesta osoittavat, että palvelutuotannon monimuotoistuminen merkitsee vaatimuksia myös aivan uudeltaiselle yhteistyöosaamiselle. Laajennettaessa kunnallista palvelutuotantoa yksityisten ja kolmannen sektorin tuottajien kanssa tehtävän yhteistyön suuntaan kunnilta vaaditaan uudenlaista osaamista niin yhteistyön käynnistämiseksi, palvelujen hankinnassa ja sopimusmenettelyissä kuin itse toiminnassakin. Erityisesti hankintaprosessit ovat osoittautuneet kunnille haasteellisiksi muun muassa monimutkaisen kilpailulainsäädännön vuoksi. (Piekkola 2003.) Kuntien ja yksityisen sektorin erilaiset toimintatavat vaikeuttavat osaltaan hankintaprosessia.

Hankintaosaamiseen liittyvät ongelmat kohdistuvat kaikkiin hankintaprosessin vaiheisiin:

1. kilpailutusvaiheeseen, jossa on lainsäädännön tuntemuksen lisäksi otettava huomioon tilaajan omat käytännöt, soveltuvat valintakriteerit sekä kilpailutuksen tarkoituksenmukaisuuteen liittyvät tekijät
2. tuottajien valintaan sekä
3. sopimusvaiheeseen. (Pihkala et al. 2005.)

Hankintaosaamisen tarpeita tulee määrittää sen mukaan, minkä tyyppistä palvelua – ja palvelutuottajaa – ollaan hankkimassa. Tällöin hankintaosaaminen nähdään erilaisena riippuen myös siitä, onko kyseessä standarditoimittajuuden mahdollistama tuote tai palvelu vai pyritäänkö pitkäjänteiseen kumppanuuteen perustuvaan partnerisuhteeseen. (Harmaakorpi et al. 2004.) Tämän myötä hankintaosaaminen yhdistyy verkosto-osaamiseen, jossa oleellista on toimittajaluokittelun käyttöönotto, sillä hankintasuunnitelmat ovat erilaisia eri toimittajaluokittelulle. Toimittajaluokittelussa keskeistä on ymmärtää jokaisen suhteen erityispiirteet; kaikkien kohteleva samalla tavalla ei

ole tehokas hankintastrategia (Lilliecreutz & Ydreskog 1999). Hankintaosaamisen muutos yhteistyöosaamiseksi korostaa, että hankintoja ei tule nähdä enää pelkkinä ostotoimina vaan yhteistyösuhteiden hallintana, millä on strategista merkitystä koko organisaation toiminnalle laajemmin. (Ks. esim. Mittilä & Leppälahti 2006.)

Standarditoimittajan valinta eri palvelutarjoajia keskenään kilpailuttamalla on periaatteessa yksinkertainen hankinta: päätetään esimerkiksi hintaan tai kokonaisedullisuuteen perustuvat valintakriteerit, pyydetään tarjoukset ja tehdään valinta ennalta määriteltyjen kriteerien perusteella. Palvelujen tai tuotteiden luonne on tyypillisesti sellainen, että valintakriteerit on suhteellisen helppo määritellä, ja ainakin teoriassa tuottajia on mahdollista yhteismitallisesti verrata noiden kriteerien valossa. Hinta on tässä vaihtoehdossa yleisesti keskeinen valintakriteeri ja laadullisetkin kriteerit ovat usein melko yksiselitteisesti määriteltävissä. (Pihkala et al. 2005, Gelderman & van Weele 2005.)

Käytännössä tähän malliin liittyy ainakin kaksi merkittävää ongelmaa. Ensinnäkin kriteerien määrittely, kilpailutuksen toteutus ja toimittajan valinta edellyttävät sellaista teknistä ja juridista osaamista, jota kuntaorganisaatiosta saattaa olla hankala löytää. Lisäksi prosessi on näennäisestä yksinkertaisuudestaan huolimatta aikaa ja resursseja vaativa toimenpide, josta aiheutuvien kustannusten arviointi on hankalaa. Toiseksi, edellä kiinnitettiin huomiota vain kilpailutuksen tekniseen toteutukseen. Kuitenkin standarditoimittajienkin hankintaprosessiin liittyy tämän teknisen valinnan ylittäviä haasteita. Ostajan lisäksi myös myyjän tulee ymmärtää julkisten hankintojen peruseriaatteen lähtien kilpailutussäännöistä ja päätyen valintakriteereihin ja käytettyyn pisteytykseen. Erityisesti pienillä tuottajilla – sekä yrityksissä että yhdistyksissä – näin ei ole läheskään aina tilanne. Hankintaprosessin vieraus vaikeuttaa paitsi kilpailutuksen käytännön toteutusta myös kilpailevien toimittajien vertailukelpoisuutta. (Pihkala et al. 2005, Harmaakorpi et al. 2004.)

Partnerisuhteessa puolestaan korostuvat luottamus, win-win-periaatteen mukainen toiminta sekä sitoutuminen pitkäaikaiseen yh-

teistyöhön ja kehittämiseen. (Ks. esim Blake 2004, Jütting 1999, Vesalainen 2002.) Näin ollen myös vaadittava hankintaosaaminen on erilaista kuin standardisuhteessa (Gelderman & van Weele 2005). Itse asiassa on mahdollista puhua juuri hankintatoimen osalta erityisestä partnerisuhteen hankintaosaamisesta, joka vaatii erilaista osaamista kuin kilpailuttamiskäytänteiden hallinta. Partnerisuhteen hankintaosaaminen eroaa perinteisestä kilpailutukseen perustuvasta osaamisesta ainakin seuraavissa suhteissa:

1. Valintakriteeristö koostuu yleensä hyvin monista ja hyvin erityyppisistä kriteereistä, joiden täsmällinen määrittely saati siten toimivan pisteytyksen tai arvosteluasteikon rakentaminen on vaikeaa.
2. Palvelutuottajien yhteismitallinen arviointi voi olla mahdotonta palvelujen räätälöinnin ja täsmällisen määrittelyn puuttumisen takia.
3. Hankittavan palvelun määrittely edellyttää kiinteää yhteistyötä palvelun tuottajan kanssa. (Harmaakorpi et al. 2004.)

Siinä missä edellä kuvatussa standarditoimittajasuhteessa erityistä huomiota tulee kiinnittää tarjouspyyntövaiheen huolelliseen toteuttamiseen, partnerisuhteessa huomio kohdistuu ennen kaikkea sopimusvaiheeseen. Tilanteessa, jossa palvelun lopullinen määrittely voi tapahtua vasta yhdessä toimittajan kanssa, on yhteisen ymmärryksen saavuttaminen sopimusvaiheessa keskeistä palvelun tuottamisvaiheen onnistumiselle. Toisaalta yhteistyömalli muuttaa myös tarjousvaihetta, jossa tilaajan ja toimittajan välisen yhteydenpidon ei voida ajatella tapahtuvan ilman ainakin jonkinasteista määrittelytyötä jo ennen toimittajan valintaa.

Näiden itse hankintaprosessiin liittyvien haasteiden lisäksi partnerisuhteissa on jo hankintavaiheessa kiinnitettävä huomiota siihen, kuinka varmistetaan partnerin todellinen sitoutuminen palvelun kehittämiseen pitkälläkin aikavälillä. Erityisenä haasteena on tasapainottaa julkisten palvelujen yksityiseen tuotantoon välttämättä kuuluva kilpailutuksen elementti sekä partnerisuhteisiin liittyvä yhteistyösuhteen pysyvyys, kiinteys ja luottamuksellisuus.

Kenties tärkein tunnistettava asia on kuitenkin se, että partnerisuhteiden rakentamisessa ei ole kyse määrättyinä ajanjaksona tapahtuvasta ostotapahtumasta. Partnerius on tyypillisesti suhde, joka muotoutuu vain pitkällä aikavälillä. Monesti tilanne on se, että jo kilpailutusvaiheessa tilaajalla on partnerisuhdetta tiettyihin palvelutuottajiin. Tällöin joudutaan pohtimaan edellä kuvattua kilpailutuksen ja partnerisuhteen ylläpidon välistä tasapainoa. Kuitenkin myös silloin, kun partnerisuhdetta ei vielä ole, on tunnistettava sen rakentamiseen liittyvä pitkäjänteisyys.

Partnerisuhteiden hankintaosaaminen pitää näin ollen sisällään muun muassa seuraavia asioita:

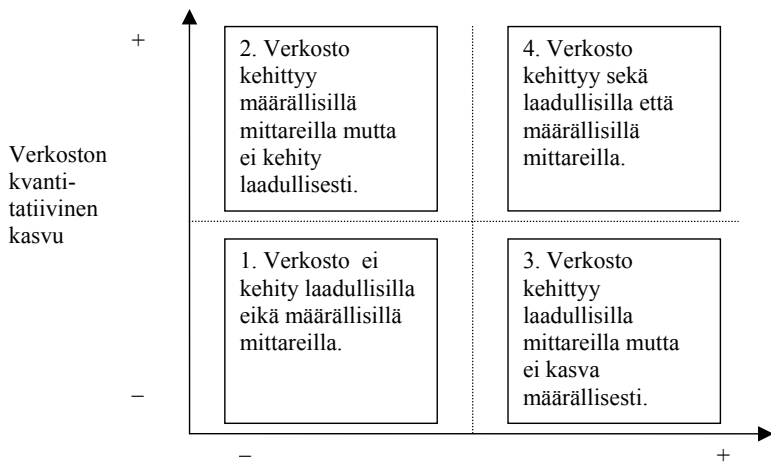
1. partnerisuhteiden polkuriippuvuuden ja pitkäjänteisyyden tunnistaminen
2. kilpailutusprosessin ja partnerisuhteen erityispiirteiden tasapainotus
3. kyky arvioida palvelutuottajia myös puutteellisen yhteismitallisuuden tilanteessa
4. kyky hankittavan palvelun yhteismäärittelyyn yhdessä (potentiaalisen) tuottajan kanssa. (Harmaakorpi et al. 2004, Pihkala et al. 2005.)

6 Yhteistyön toteuttamisen suuntia

Kuntien palvelutuotanto on rakentumassa nopeassa tahdissa toimittajaverkoston varaan. Käsillä olevien tulosten perusteella voidaan lähteä arvioimaan kuntien ulkoistamistoimintojen ja yhteistyötoimintojen nykytilaa ja kehittymisen suuntia. Kehittymisen luonnetta voidaan arvioida yhteistyön laadullisina ja määrällisinä ulottuvuuksina. Kuviossa 4 on hahmoteltu toimittajaverkoston kvalitatiivisen ja kvantitatiivisen kasvun mahdollisia polkuja. Sekä kvantitatiivinen että kvalitatiivinen ulottuvuus on ymmärrettävä useamman tekijän summamuuttujana.

Kuviossa 4 vaihtoehdossa 1 kuvataan stabiilia verkostoa, joka kehittyy korkeintaan huonompaan suuntaan. Kehittyminen verkostossa ei ole itsestään selvää vaan riippuu sekä osallistujien omasta että toimijoiden yhteisestä halusta investoida uudelleen toimintaan. Verkosto, joka ei kehity millään mittareilla mitattuna, on tuomittu epäonnistumaan. Merkittävä osa kuntien toimittajaverkostoista muistuttaa tätä tilannetta: toimintaa ei pyritä kehittämään nykyisestä, vaan pikemminkin kyse on tuotteiden tai palveluiden ostosta ja myynnistä.

Vaihtoehto 2 kuvaa tilannetta, jossa verkosto kasvaa määrällisesti, mutta laadullista kehitystä ei tapahdu. Kvantitatiivinen kehityspolku voi karrikoidusti perustua joko volyymien (esim. liikevaihdon, kapa-



Kuvio 4. Verkoston kehittymistilanteet (Varamäki et al. 2003)

siteetin) kasvuun tai verkoston jäsenmäärän kasvuun. Liikevaihdon kasvu voi puolestaan perustua 1) osallistujaorganisaatioiden omien liikevaihtojen kasvuun ja/tai 2) osallistujaorganisaatioiden keskinäisen liikevaihdon volyymien kasvuun. Osallistujamäärään perustuva verkoston kasvu voidaan myös jakaa ainakin kahteen eri tyyppiin: 1) ns. heikkoihin verkostoihin ja 2) osallistujaorganisaatioiden ulkoiseen kasvustrategiaan. (Varamäki et al. 2003.)

Heikot verkostot viittaavat organisaatioiden yhteisiin toimintatapoihin, joilla ei ole mahdollista rakentaa mukaan pääsemiselle ehtoja. Tällöin verkostossa mukana oleminen ei vaadi toimijoilta mitään erityisosaamista eikä niillä välttämättä ole muille osallistujille mitään annettavaa. Vapaamatkustajien pääseminen mukaan verkostoihin on kokonaisuuden tehokkuutta alentava tekijä. Osallistujaorganisaatioiden ulkoisella kasvustrategialla viitataan tilanteeseen, jossa organisaatio pyrkii systemaattisesti ohjaamaan omaan kapasiteettiinsa kohdistuvat kasvupaineet yhteistyökumppanien suuntaan. Tällöin organisaatio voi päästä osalliseksi lisääntyneestä kapasiteetista ilman omia suorja pääomapanostuksia. Yleensä määrälliset tulokset vaikuttavat

positiivisesti myös verkoston laadullisiin muuttujiin. Aina ei tietysti näin ole, ja verkosto, jonka laadulliset ominaisuudet eivät kehity samassa suhteessa määrällisen kasvun kanssa, on erittäin helposti haavoittuva.

Tämän tutkimuksen tulokset viittaavat siihen, että yhä useamman kunnan toimittajaverkosto on kiihtyvässä määrällisessä kasvussa, mutta vain harva kunta pyrkii systemaattisesti kohottamaan verkoston sisäisen yhteistyön tasoa.

Vaihtoehto 3 tarkoittaa verkostoa, jossa yhteistyö kehittyy laadullisten kriteerien mukaan, mutta siitä huolimatta verkosto ei kasva määrällisillä mittareilla eli esimerkiksi toiminnan volyyymeilla mitattuna. Laadullinen kehittyminen tukee vahvasti verkoston positiivista polkuriippuvuutta. Monet tutkimukset ovat esittäneet verkottumisen olevan erittäin altis polkuriippuvuuksille (mm. Varamäki 2001). Yhteistyön onnistunut kehityspolku muistuttaa positiivista lumipalloeefktiä ja epäonnistunut kehityspolku negatiivista: tietty tapahtuma tai tietyt tekijät saavat aikaan joko positiivisen tai negatiivisen ketjureaktion. Negatiiviselle polulle alussa ajautuminen ei kovin helposti muutu menestystarinaksi.

Kehityspolun suuntaa ohjaavat eniten yhteistyöryhmässä vallitsevat sosiopsykologiset tekijät kuten luottamus, sitoutuminen ja yhteiset arvot. Näiden taso taas usein riippuu aiemmista yhteisistä kokemuksista ja toistensa tuntemisesta. Alun pitäen hyvä luottamus saa aikaan sen, että yhteistyöryhmän jäsenet uskaltavat panostaa yhteistyöhön reilusti. Panostaminen puolestaan saa aikaan sitoutumisen. Luonnollisesti tärkeä merkitys kehityspolussa on myös yhteistyökonseptin eli liikeidean onnistumisella eli sillä, miten asiakkaat markkinoilla kokevat yhteistyöryhmän tarjoaman tuotteen tai palvelun. Vastaavasti esimerkiksi vähäiset strategiset verkottumisen tavoitteet voivat johtaa vähäiseen sitoutumiseen, ja tämä puolestaan laskee osallistujien halua investoida yhteistyöhön.

Verkoston laadullista kasvua on myös se, kun osallistuvien yritysten yhteistyötoiminnot kehittyvät. Osallistuvien yritysten toistensa tuntemus tukee prosessien ja resurssien vaihdantaa ja niiden linkit-

tymistä yhteen. Kasvu osoittaa osallistuvien yritysten kesken olevan yhteensopivuutta, minkä vuoksi resurssit ovat siirrettävissä ja muunneltavissa ja ne täydentävät toisiaan yrityksissä. (Pihkala et al. 1999). Kasvu on luonteeltaan enemmän kvalitatiivista kuin kvantitatiivista ja voi koostua uusista verkoston koordinoitavoista ja mekanismeista, verkostotason visiotyöskentelystä ja strategisista tavoitteista ja formaalisista päätöksentekomalleista, joilla tehdään päätöksiä verkoston ulkopuolisista toimijoista. Suomalaisten kuntien yhteistyökäytännöistä ei ole löydettävissä tämänkaltaista kehitystä.

Vaihtoehto 4 kuvaa ideaaliverkostoa, jossa tapahtuu sekä laadullista että määrällistä kehitystä. Käytäntö on osoittanut, että verkosto voi kehittyä sekä kvantitatiivisesta että kvalitatiivisesta suunnasta. Ensimmäinen tarkoittaa sitä, että verkoston liiketoimintakonsepti osoittautuu markkinoilla niin toimivaksi, että verkoston liikevaihdon kasvun myötä usko ja sitoutuminen verkostoon lisääntyvät. Näin määrällinen kasvu saa aikaan myös laadullista kehitystä. Laadullisesta suunnasta päin etenevä kasvu on ehkä luonnollisempi vaihtoehto, eli silloin verkoston sisäisen yhteistyön kehittyminen saa aikaan myös verkoston määrällistä kasvua.

6.1 Yhteistyön mahdollistaminen yksityisten toimijoiden kanssa

Kun kunnan palvelutuotantoon osallistuu yhä suurempi määrä toimijoita ja kunta pienentää omaa tuotantoaan, on tarpeen varmistaa, ettei palveluiden kehittäminen vaarannu. Hankintojen onnistumista ei tulisi näin ollen mitata pelkästään lyhytaikaisia kustannussäästöjä laskien. Hankintasopimusten olennainen pidentyminen on edellytys, että kumppanuutta voidaan edes jollain tasolla lähteä kehittämään. Uusi hankintalaki tuo mukanaan joitain uudistuksia, jotka helpottavat hankintamenettelyjä ja toivottavasti auttavat ottamaan huomioon hankintojen erilaisen luonteen. Hankintatoimen haasteellisin osalualue lienevät säädökset, jotka koskevat yhteistyötä yksityisten toimi-

joiden kanssa. Uuden hankintalain tarkoituksena on innovatiivisuuden ja kumppanuuden edellytysten parantaminen, uusia käytäntöjä ja sopimusten muotoja kehittämällä¹.

Kesäkuun alussa 2007 voimaan tullut hankintalaki on vienyt hankintatoimea oikeaan suuntaan, sillä siinä erotetaan entistä selkeämmin tarjoajan kelpoisuusehdot ja tarjous toisistaan. Tätä voidaan pitää oikeana suuntana. Tarjoajien soveltuvuutta koskevilla vaatimuksilla hankintayksikkö pyrkii varmistumaan tavarantoimittajan tai palvelun tuottajan kyvyistä toteuttaa hankinta. Kelpoisuusehdot voivat koskea tarjoajan taloudellista, ammatillista tai teknistä suorituskykyä. Innovaatio- ja yhteistyökyky liittyy ensisijaisesti ammatilliseen suorituskykyyn niissä hankinnoissa, joissa korostuu uuden kehittäminen ja yhteistyö. Tämäntyyppinen kysyntä valintatekijöineen lisää toimiala- ja arvoverkostokohtaista tuottavuuden kasvua, koska se mahdollistaa luovuuden käytön ja tarjoaville yrityksille tulee tarve kehittää yhteistyötä erilaisissa rajapinnoissa. (Yliherva 2006, 70.)

Kuntaliiton linjausten mukaan kunnille on toimialansa puitteissa sallittua monipuolinen yhteistyö yksityisen sektorin kanssa myös sopimusmenettelynä. Yritysten kanssa tehtävät yhteistoiminta- ja kumppanuussopimukset on kilpailutettava, mikä edellyttää hyvää sopimusoikeuden tuntemusta ja osaamista. Kilpailuttamista perustellaan sillä, että palveluiden kilpailuttaminen parantaa ja edistää palveluiden kehittymistä, sillä markkinoiden toivotaan pakottavan toimijoita kilpailemaan keskenään ja parantamaan palveluita pysyäkseen kilpailussa mukana. Lisäksi yritysten toivotaan näkevän julkiset hankinnat mahdollisuuksina kehittää toimintaansa.

Kuntien etu on järjestää kilpailuttaminen sellaisin ehdoin, että yksityisillä toimijoilla olisi tarjouskilpailun voittaessaan aidosti edellytyksiä kannattavan liiketoiminnan harjoittamiseen. Käytäntö voi olla kuitenkin toinen, sillä tarkat palvelukuvaukset tarjouspyynnöissä ja sopimusten lyhyet aikajänteet eivät todellisuudessa jätä mitään

¹ Tätä raporttia lukiessa tulee ottaa huomioon, että tutkimuksen empiirinen osio on toteutettu syksyllä 2006, jolloin vasta valmisteltiin uutta hankintalakia.

sijaa palvelun tuottajan omalle innovatiiviselle ja luovalle toiminnalle, kun toimittaja on sidottu noudattamaan tarkasti esitettyjä vaatimuksia. Pitkäjänteisen kehittämisen näkökulmasta kuntien hankintapolitiikka voi olla liian tempoilevaa ja lyhytjänteistä ja jättää huomiotta hankinnoista aiheutuvia kustannuksia. Hinnoittelu on myös usein painettu niin alas, että toimittajien ei ole mahdollista tehdä esimerkiksi uusien laitteiden investointeja. Tarpeen on miettiä keinoja, kuinka julkisia hankintoja noudattamalla taataan myös yrityksille mahdollisuus kehittää palvelutuotantoaan.

On tärkeää tiedostaa, miten ja missä muodoissa yhteistyöprosessin eri osat on kilpailutettava, kun samalla on huolehdittava siitä, että keskenään kilpailutilanteessa olevia yhteistyötahoja on kohdeltava tasapuolisesti. Monissa tapauksissa pitkäjänteisyys ja pitkäkestoiset yhteistoimintasopimukset ovat osoittautuneet eri osapuolille edullisiksi. (Kuntaliitto 2002, 9.) Tärkeää on tiedostaa, että edistämällä kumppanuus- ja verkostopohjaisia toimintamalleja voidaan julkisen alan tuottavuutta edelleen kehittää. Tässä kehittämisessä tärkeiksi painopisteiksi nähdään kumppanuus-, hankinta- ja tarjoutumisosaaaminen, verkostotaidot sekä kyky johtaa toimintaa niin että se kehittää ja edistää tavoitteellista toimintaa erilaisissa rajapinnoissa.

Oleellista on myös tiedostaa, kuinka vallitsevilla toimintamalleilla voidaan tehokkaasti harjoittaa yhteistyötä eri toimijoiden kanssa. Ylihervan (2006) mukaan on mahdollista lisätä innovatiivisuutta hankinnoissa myös nykyisen hankintalainsäädännön puitteissa. Rutiinihankintojen sijasta on tuettava innovatiivisuuden mahdollistavaa yhteistyötä esimerkiksi ottamalla palveluiden kehittämisvastuu ja sitä tukevan yhteistyön toteuttaminen julkisten hankintojen kilpailuttamisen ja hankintapäätösten kriteereiksi. Hänen mukaansa innovatiivinen hankintaosaaminen kertoo organisaation kyvystä muodostaa luovuuden ja osaamisen mahdollistavia hankintakokonaisuuksia sekä huomioida jo hankintavaiheessa innovatiivisen yhteistyön edellytykset. Toisaalta se on myös taito käyttää hankinnoissa sellaisia valintaperusteita, että se kehittää oman organisaation ja samalla arvoverkoston tuottavuutta ja kilpailukykyä. Lisäksi innovatiivinen hankinta-

osaaminen tarkoittaa kykyä johtaa hankintatoimintaa niin että se edistää hankintojen innovatiivisuutta toimittajarajapinnassa. (Yliher-va 2006, 29.)

Hankinnan yhteydessä huomiota tulisi siis kiinnittää hankinta-prosessin lisäksi myös organisaation rajapinnat ylittävään toimintaan. Mitä paremmin ostava organisaatio hallitsee hankintansa ja mitä pa-remmin se osaa yhdistellä hankintoihinsa innovaatiokannusteita, sitä enemmän sillä on mahdollisuus hyötyä markkinoiden tarjonnasta ja saavuttaa luovia ratkaisuja sekä taloudellisia etuja. Tarjouspyyntöjen laadinnassa julkisella hankintayksiköllä on harkintavaltaa käytettävien valintakriteerien sekä niiden painotuksen määrittämisessä.

Yliherva (2006) pohti hankintoihin liittyviä ongelmia ja toisaalta keinoja niiden ratkaisemiseksi. Hänen mukaansa hankinnan sisältö kuvataan usein liian yksityiskohtaisesti, mutta vähemmälle kerron-nalle jää, mitä tavoitteita ja vaikutuksia hankittavan palvelun pitäisi toteuttaa ja miten ostettava palvelu liittyy kokonaisuuteen. Hänen mukaansa useissa tapauksissa olisi järkevää kilpailuttaa lähinnä ke-hittämisvastuuta ja vaikutuksia, jolloin palvelun toimittajille tulee mahdollisuus hyödyntää luovuutta ja osaamista.

Tämän tutkimuksen tulokset viittaavat siihen, että kehittämisvas-tuun, luovuuden ja osaamisen hyödyntämisen osalta kuntien ulkois-tamistoiminnot ovat vielä kiinni sopimusten muotokysymyksissä todellisen toiminnan ohjaamisen sijasta.

Hankintaosaamisessa on siis vielä huomasti parannettavaa sen suh-teen, kuinka yhteistyöllä mahdollistetaan ja taataan palveluiden jat-kuva kehittäminen ja innovatiivinen uudistaminen. Hankintatoimeen sisältyviä kehittämistarpeita voidaan arvioida myös sen kannalta, kuinka aidosti ne kehittävät ja lisäävät markkinoita. Valtiovarainmi-nisteriön (2006) mukaan kehittämiskohteina ovat tällöin asiakkaan valinnanmahdollisuuksien kehittäminen, markkinoiden ja markkina-tuntemuksen kehittäminen, julkisten ja yksityisten toimijoiden tie-totaidon lisääminen sekä tarkoituksenmukainen viranomaisvalvonta ja -ohjaus.

6.2 Hankinta- ja palvelustrategioiden laatiminen pitkäaikaisten visioiden pohjaksi

Kuntia on kehoitettu laatimaan hankinta- ja palvelustrategioita, joista tulisi ilmetä mm., mitä palveluita hankitaan markkinoilta ja mitkä palvelut tuotetaan itse. Näiden strategioiden tulisi sisältää tulevaisuuden linjaukset noin kymmeneksi vuodeksi eteenpäin. Kuntien tekemillä päätöksillä on myös merkitystä markkinoiden syntymiselle ja kehittymiselle sekä kunnan henkilöstölle. Palvelustrategia tai sitä konkretisoivat palvelusuunnitelmat toimivat osaltaan signaalina yksityiselle palvelutuotannolle: millä aloilla ja missä laajuudessa yritysten tuottamille palveluille on tarvetta jne. Näin ollen päätökset palveluiden ostamisesta, markkinoiden kilpailuttamisesta ja yhteistointasopimuksista ovat keskeinen osa kunnan palvelustrategiassa tehtäviä linjauksia.

Lisäksi valtiovarainministeriö (2006, 21) suosittaa, että palvelustrategioissa linjataan, missä määrin, millä aloilla ja millaisissa tilanteissa kunta hallinnoi, vuokraa ja omistaa kiinteistöjä. Palveluiden kehittämisen kannalta hankintastrategioissa tulisi ilmetä myös, miten hankinnat tehdään innovatiivisuutta lisäävän yhteistyön näkökulmasta (Yliherva 2006, 62). Lisäksi strategiasta tulisi ilmetä ne kriittiset menestystekijät, joissa organisaation on onnistuttava, jotta tavoitellut hyödyt voidaan saavuttaa. Tätä kautta hankintastrategiaa voidaan pitää osana johtamisjärjestelmää. Kaiken kaikkiaan voidaankin todeta, että hankintamenettelyn ja kilpailuttamisen oppiminen on prosessi, joka vaatii aikaa (Kuntaliitto 2002, 10).

Erittäin tärkeää olisi, että hankintatoimen merkitys koko kunnan kokonaisvaltaisen kehittämisen kannalta ymmärrettäisiin selvemmin. Hankintatoimen strategisessa uudistamisessa hankinnoille tulee antaa erityinen huomio kunnan johtamisessa. Hankintatoimi täytyy nähdä kokonaisuutena, johon kuuluvat kaikki kunnan hankinnat. (Piekkola 2003.) Muutamien viime vuosien aikana kunnat ovatkin alkaneet kehittää hankintojensa strategista ohjausta ja organisointia.

Hankinta- ja palvelustrategioita tulisikin laatia yhteistyössä muiden kunnan strategioiden kanssa.

6.3 Kilpailuttamiseen liittyvä osaaminen

Kilpailuttamiseen liittyvä osaaminen liittyy ennen kaikkea kilpailuttamisprosessin hallintaan ja tehokkaaseen hyödyntämiseen. Eri arvioiden mukaan kunnissa on edelleen ongelmia kilpailuttamisen menettelytapojen osaamisessa (ks. esim. Kuntaliitto 2002, Valtiovarainministeriö 2005, Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2007). Vaillinaisesti tai heikosti valmistellut tarjouspyynnöt johtavat liian usein puhtaaseen hintakilpailuun kokonaistaloudellisen edullisuuden sijaan. Näin ollen uusimpien linjausten mukaan (mm. Kuntaliitto 2002) kunnissa panostetaan nyt osto-osaamisen lisäämiseen, markkinoiden tuntemiseen ja koko hankintatoimen kehittämiseen. Lisäksi kunnan oman toiminnan jatkuva kehittäminen ja tuottavuuden parantaminen ovat välttämättömiä riippumatta palvelujen järjestämisestä.

Kunnan oman toiminnan kehittäminen on myös edellytys markkinoiden hyödyntämiselle. Oman toiminnan kehittämisen ja siitä saatavien kokemusten nähdään lisäävän hankintaosaamista ja antavan valmiuksia markkinoiden kilpailuttamiseen. Oman toiminnan hyvään tuntemiseen kuuluu kokonaisprosessin hallinnan ohella peruspalvelujen ja niihin liittyvien tukitoimintojen tunnistaminen ja erottaminen toisistaan, asiakkaiden ja kuntalaisten tarpeiden tunteminen, tuotteistaminen, hyvän palvelun laadun tekijöiden määrittäminen sekä kustannusrakenteen ja -laskennan seuranta ja ylläpito palvelun hyvän hinta-laatusuhteen määrittämiseksi (Kuntaliitto 2002, 11). Tätä osaamista Kuntaliiton mielestä kunnilta vielä paljon puuttuu.

Kuntapuolella keskusteluissa painotetaan yhä kilpailuttamisesta saatavia hyötyjä, vaikka olisi syytä siirtyä ”kilpailutetaan kaikki palveluntoimittajat” -toiminnasta ”kilpailuttaminen sopii vain tiettyihin tilanteisiin” -toimintaan. Kaikesta huolimatta kuntasektorilla

palvelujen kilpailuttamisen ja markkinamekanismien soveltamisen keskeisiä tarkoituksia ovat vaihtoehdoisen palvelutuotannon synnyttäminen ja sitä kautta uusien kilpailukykyisten palvelujen kehittäminen. Tätä huomiota on syytä korostaa erityisesti sen vuoksi, että kuntasektorin toiminnalla on suuri vaikutus yksityisen ja kolmannen sektorin kykyyn luoda tarjontaa ulkoistettaviin palvelutoimintoihin. Harvinaista ei ole ollut, että ulkoistettavan palvelun kilpailutukseen on saatu vain yksi tai muutama tarjous. Tarjontamonopolin syntyminen onkin nostanut pelkoja ja huolta ulkoistamisen kautta syntyvästä kustannusten noususta. Näin ollen uskotaan, että hyvin toteutulla hankintatoiminnalla ja kilpailuttamisella voidaan edistää palvelujen kehittymistä. Myönteistä kuitenkin on, että todetaan palvelutuotannon ulkoistamisen ja kilpailuttamisen vaativan uudenlaisia osaamista palvelutoiminnan kaikilta osa-alueilta – strategisesta suunnittelusta yhteistyön käytännön toteutukseen. (Kilpanet 2006a.)

Kilpailuttamiseen tarvittavat osaamisalueet on mahdollista osittain määrittellä hankintalain kautta. Hankintalain 7 §:n mukaan hankinta on tehtävä mahdollisimman edullisesti ja tarjouksista tulee hyväksyä se, joka on hinnaltaan halvin tai kokonaistaloudellisesti edullisin. Kokonaistaloudellisuuden perusteina voivat olla tuotteen laatu, käyttökustannukset, tekniset ratkaisut, huollon saatavuus, toimitusaika ja toimitusvarmuus. (Kilpailupoliittinen toimintaympäristö 2002, 22; Levänen 2004, 11–12.)

Kilpailuttamisen hallinnan todetaan edellyttävän asiantuntemusta mm.

1. kilpailuttamisen menettelytavoista
2. tarjouspyyntöjen laatimisesta
3. erilaisten toimijoiden yhteistyön muodoista
4. sopimuksista
5. palvelun sisällöstä
6. laadun määrittämisestä, laatujärjestelmistä sekä sertifiointeista
7. toiminnan arvioinnista

8. palvelujen kustannustekijöistä

9. rahoituksesta. (Levänen 2004, 12; Kuntaliitto 2002, 10.)

Lisäksi selvitysten mukaan kilpailuttamisessa koetaan ongelmalliseksi ja haasteelliseksi hankintaprosessin viemä aika, vaikeus määrittellä laatu tarjouspyynnöissä, tarjousten vertailun vaikeus, sopimusten epätarkkuus, sopimusten toteutumisen seuranta ja mm. organisaation uudistamisesta, kilpailuttamisprosessista ja laadunvalvonnasta johtuneet yllättävät transaktiokustannukset. (Kilpanen 2006a.)

7 Johtopäätökset ja pohdintaa

Kuntien toimittajaverkottuminen kehittyi nopeasti. Ulkoistettujen palvelujen ja hankintojen määrä on nousussa, samoin toimittajien määrä kasvaa. Ostotoiminnan osuus budjetista on kunnissa jo suhteellisen merkittävä, noin 20–40 %. On nähtävissä, että ostotoiminnan oikeanlaisilla painotuksilla on paljon merkitystä koko kunnan palveluiden kehittämisen kannalta. Tämän tutkimuksen tarkoituksena oli pureutua tähän kehitykseen tarkemmin ja tarkastella kuntien toimittajayhteistyön käytänteitä seuraavien teemojen pohjalta:

- i) Kuinka ostotoiminta ja verkottuminen on järjestetty?
- ii) Miten hankinta- ja yhteistyöosaamista on pyritty kehittämään?
- iii) Kuinka pitkälle kilpailutuksessa on menty?
- iv) Kuinka suhtaudutaan yhteistyösuhteiden ajalliseen kestoon?

Suomalaisten kuntien toimittajaverkottumisen kehitys on vasta alkutaipaleellaan. Kunnat pitävät toimittajansa turvallisen välimatkan päässä, ja yhteydenpito tiivistyy yhteistyösopimuksen laatimiseen. Verkottumisen aste on siten varsin löyhä ja verkottuminen vaikuttaa olevan vierasta vielä tällä hetkellä suomalaisille kunnille. Suuresta toimittajamäärästä ja ulkoa hankittavien palvelujen volyyymista huolimatta kunnat eivät ole juurikaan kokeneet tarvetta hallita tilan-

ta. Merkittävä osuus tutkimukseen vastanneista kertoi, ettei heillä ole minkäänlaista toimittajaluokittelua käytössä toimialallaan. Jonkinlaisena verkoston hallinnan esiasteena voidaan pitää sitä, että noin joka kolmas kunta on alkanut kehittää itselleen jonkinlaista toimittajaluokitusjärjestelmää.

Vaikka verkottuminen onkin vasta alullaan, joitakin yhteistyökäytäntöjä on kuitenkin tunnistettavissa. Yleisimpiä yhteistyön muotoja virallisten sopimusprosessien ulkopuolella ovat reklamaatioiden käsittely yhdessä sekä raportointi- ja dokumentointimenetelmien päättäminen yhdessä. Käytäntöjä, jotka edistäisivät kuntien ja yksityisten toimittajien välistä oppimista tai ylipäätään tiedonkulkua muutoin kuin virallisen raportoinnin kautta, ei ole näkyvissä.

Tämän tutkimuksen tulosten perusteella voidaan todeta, että kuntien ja yritysten suhde ei muistuta kumppanuutta. Kunnat laativat yleensä yritysten kanssa 2–3 vuoden sopimuksia, kuitenkin niin että sosiaali- ja terveystoimissa laaditaan pidempiä sopimuksia kuin teknisessä toimessa. Vastausten perusteella on selvästi nähtävissä pyrkimys pitkäaikaisiin sopimuksiin. Niiden mahdollisuus on kuitenkin aina harkittava tapauskohtaisesti. Tästä huolimatta kunnat ovat omaksuneet nopeasti standarditoimittajien käyttöön liittyvän logiikan ja kokevat, että lähes kaikki toimittajat ovat korvattavissa. Toisin sanoen kumppanuuteen kuuluvaa keskinäistä riippuvuutta ei ilmene eivätkä toimittajat ole kunnille strategisesti merkittäviä. Yhteistyötä voidaankin luonnehtia puhtaasti kuntavetoiseksi, jossa kunnat eivät ole valmiita investoimaan yhteistyön kehittämiseen.

Hankintaosaaminen ylipäätään on hyvin esillä ollut aihe, ja keskusteluissa korostuu vahvana näkemys tarpeesta panostaa hankintaosaamiseen ja toisaalta kehittää hankintatoimen parissa työskentelevien ihmisten osaamista. Usein osaamisesta puhuminen keskittyy kuitenkin vain lainsäädännöllisiin prosesseihin. Kunnat mieltävät yhteistyön liittyvän ensisijaisesti kilpailuttamisprosessien hallintaan. Koetut ongelmat puolestaan liittyivät nimenomaan tarjouspyyntökriteerien laadintaan, erityisesti siihen, kuinka laatu voidaan varmistaa.

Käytettävien hankintakäytäntöjen tulisi riippua siitä, millaista tuotetta tai palvelua ollaan hankkimassa. Mitä monimutkaisemmas- ta kokonaisuudesta on kyse, sitä enemmän hankinnoissa tulisi kiin- nittää huomiota oikean tarjoajan löytämiseen tarjouspyyntökriteerien sijaan. Tämän tutkimuksen tulosten mukaan hankinta- ja yhteistyö- osaamisen tärkeys toki tiedostetaan ja kunnat kokivat, että kaikilla eri osa-alueilla olisi kehittämisen varaa. Kolme tärkeimmäksi koettua kehittämisaluetta viittaavat ”perinteisen” hankintatoimen kehittämi- seen, kokonaisprosessin hallintaan, sopimusmenettelyihin sekä han- kintaan osallistuvien henkilöiden osaamiseen näillä osa-alueilla.

Kuntien olisi tärkeää tiedostaa, kuinka kahdenvälisen suhteiden ylläpitäminen toimittajiin vie runsaasti resursseja. Hankinta- ja yh- teistyöosaamiseen liittyvät vastaukset vahvistivat näkemystä, ettei verkottumisen etuja vielä tiedosteta, sillä verkottumiseen liittyvää osaamista ei edes koeta kovin tärkeäksi. Tämä on luonnollista, sillä kuten jo aiemmin todettiin, kunnissa ei vielä käytännössä ole toimit- tajaverkottumista.

Eräs tutkimuksen mielenkiintoisimmista tuloksista koskee sitä, kuinka kunnan ja yritysten välistä suhdetta voidaan luonnehtia: onko siinä piirteitä kumppanuudesta, strategisesta yhteistyöstä, vai onko yhteistyö pelkkää kilpailuttamista? Aitoon kumppanuuteen tulee sisältyä molempien osapuolten näkemysten huomioon ottaminen. Tämantapaisesta toiminnasta ei tässä tutkimuksessa ollut todisteita. On kuitenkin huomattava, että kilpailuttamisperiaatteiden noudat- taminen ei mahdollista keskinäiseen riippuvuuteen perustuvaa suh- detta. Käytössä olevien sopimusten aikajänteet ovat sen verran lyhyi- tä, ettei kunnan välttämättä ole (taloudellisesti) kannattavaa lähteä sijoittamaan niihin. Siten muodollisia periaatteita painottava kilpai- lutus on saattanut rikkoa olemassa olleita hyviä yhteistyökäytäntöjä.

Tämä tutkimus nostaa esiin myös uusia kysymyksiä. Ensinnäkin tutkimuksen huomio kohdistui vain kuntapäätöksentekijän näkemyk- siin yhteistyöstä ja siitä seuraavaan näkemykseen mahdollisuuksista ja tarpeista kehittää kuntien yhteistyöosaamista. Mielenkiintoista olisi selvittää tarkemmin kuntien kanssa yhteistyötä tekevin yritysten

näkemyksiä vastaavista teemoista. Pelkästään toisen osapuolen vastausten perusteella näkemysten yhteneväisyydestä yhteistyösuhteen nykytilan ja kehittämissuunnan suhteen ei voi tehdä pitkälle meneviä oletuksia.

Tutkimuksen tulosten perusteella vaikuttaa siltä, että kunnat ovat kiinnostuneet ulkoistamisesta ja yhteistyöstä vain siitä saatavien taloudellisten hyötyjen perusteella. Olisikin mielenkiintoista suunnata tutkimusponnistuksia sellaisiin yhteistyötapauksiin, joissa taloudellisten hyötyjen on todettu olevan erityisen suuria, ja nostaa näissä tapauksissa toteutettuja käytäntöjä tarkempaan tarkasteluun.

Lähteet

- Ahonen, J. (2003): *Ydinkunta-palvelukunta-malli palveluiden seudullisena tuotantotapana. Mallin sovellus Oulun seudulla*. Suomen Kuntaliitto, Acta nro 154. Helsinki.
- Blake, N. (2004): Pros and Cons of Public Private Partnership. *Australian Nursing Journal*, Vol. 11, Issue 8, p. 15.
- Child, J. (2005): *Organisations – Contemporary Principles and Practice*. Blackwell Publishing. Oxford (UK).
- Dobler, D. & Burt, D. (1996): *Purchasing and supply management*. McGraw-Hill, USA.
- Erridge, A. (1995): *Managing purchasing: Sourcing and contracting*. Butterworth-Heinemann Ltd. Oxford (UK).
- Fredrikson, S. & Martikainen, T. (toim.) (2006): *Kilpailuttamisen kokemukset*. Kunnallisan alan kehittämissäätiö. Kunnat ja kilpailu -sarjan julkaisu 1. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.
- Gattorna, J. & Walters, D. (1996): *Managing the supply chain*. Macmillan Press Ltd, Chippenham (UK).
- Gelderman, C. J. & van Weele, A. J. (2005): Purchasing Portfolio Models: A Critique and Update. *The Journal of Supply Chain Management*. Vol. 41, Issue 3, pp. 19–28.
- Grabher, G. (toim.) (1993): *The embedded firm: On the socio-economics of industrial networks*. Routledge, London (UK).
- Harmaakorpi, V. (2006): The Regional Development Platform Method as a Tool for Regional Innovation Policy. *European Planning Studies*. Vol. 14, Issue 5, pp. 1085–104.
- Harmaakorpi, V., Melkas, H., Pihkala, T., Tura, T. & Uotila, T. (2004): *Päijät-Hämeen kuntien palvelurakennemalli – tulevaisuustarkastelu*. A 147. Päijät-Hämeen liitto. Lahti.

- Hite, J. M. & Hesterly, W. S. (2001): The Evolution of Firm Networks: from Emergence to Early Growth of the Firm. *Strategic Management Journal*. Vol. 22, Issue 3, pp. 275–286.
- Hudson, B. (2004): Analysing Network Partnership. *Public Management Review*. Vol. 6, Issue 1, pp. 75–94.
- Johanson, J. & Mattson, L.-G. (1987): Interorganizational Relations in Industrial Systems: A Network Approach Compared with Transaction Cost Approach. *International Studies of Management and Organization*, Vol. 17.1, pp. 34–48.
- Julkisten hankintojen neuvontayksikkö (2007): *Hankintainfo*. 3/2007. Saatavissa internetissä: http://apps.kunnat.net/uutiskirje/template_preview_2.php?kx=340
- Jütting, J. (1999): *Public-private-partnership and social protection in developing countries: the case of the health sector*. Center for Development Research (ZEF) University of Bonn. Paper presented at the ILO workshop “The extension of social protection”, Geneva, 13.–14.12.1999. Working paper.
- Kilpailupoliittinen toimintaympäristö (2002): *Kilpailupoliittinen toimintaympäristö*. Kuntaliiton kilpailupoliittinen työryhmä. Julkaisematon muistio 2002.
- Kilpanet (2006a): *Kilpailuttamisen strateginen päätöksenteko*. Saatavissa internetissä: <http://www.kilpanet.com/Dokumentit/kilpailuttamisenstratpaatoksenteko.DOC>
- Kilpanet (2006b): *Tilaaajan ja tuottajan välinen yhteistyö – liikesuhteen luominen ja kehittäminen*. Saatavissa internetissä: http://www.kilpanet.com/Dokumentit/ts_SOPIMUSAIKAINEN_YHTTYO.DOC
- Kivisaari, S., Saranummi, N. & Parviainen, P. (2004): *Vanhusten palvelut Espoossa. Kehittämisen lähtökohdat juurruttamalla*. VTT Working Papers 3.
- Klijn, E.-H. (2002): Governing networks in the hollow state. Contracting out, process management or a combination of the two? *Public Management Review*, Vol. 4, Issue 2, pp. 149–165.
- Koskinen, A., Inkiläinen, A., Sjöström, M. & Tuominen, A. (1995): *Yritysverkottumisella joustavuutta ja tehokkuutta*. Suomen Benchmarking-yhdistys, SBY & Sähkö- ja elektroniikka- ja tietoteollisuus, SET. Helsinki.
- Kuntaliitto (2002): *Kuntaliiton kilpailupolitiikan strategiset linjaukset*. Kuntaliiton kilpailupolitiikan ryhmä. Kuntaliiton hallituksen pöytäkirja. 4.6.2002, 56 §, liite 1.
- Levänen, K. (2004): *Kuntien palvelukonsepti – tee itse, yhdessä tai ulkoista*. Kiinteistöopin ja talousoikeuden julkaisuja C 73. Teknillinen korkeakoulu, Espoo.
- Lilliecreutz, J. & Ydreskog, L. (1999): Supplier classification as an enabler for a differentiated purchasing strategy. *Global Purchasing & Supply Chain Management*, Vol.11, November, pp. 66–74.
- Linna, P., Harmaakorpi, V., Hennala, L., Pihkala, T., Uotila, T. & Tura, T. (2007): *Verkostokoordinaattorimalli alueellisen palveluklusterin kehittämisessä*. Päijät-Hämeen liitto. A-613. Lahti.
- Martikainen, T. & Helin, H. (2005): *Kuntatyypit ja talouskehitys*. Helsinki. Helsingin kaupungin tietokeskus.

- Mittilä, T. & Leppälahti, T. (2006): *Embeddedness in Supply Management*. Proceedings of 15th IPSERA, San Diego, USA.
- Nurmilaakso, J.-M. (2000): *Yritysverkostojen taloustieteellinen tarkastelu*. VTT julkaisuja 846. Espoo.
- OECD (2005): *OECD Reviews of Health Systems – Finland*. Organisation for Economic Co-operation and Development: Paris.
- Piekkola, L. (2003): *Palvelujen osto lisääntyy kunnissa – kuntien palvelutuotanto uudistettava hallitusti*. Taustamuistio. Kuntaliitto.
- Pihkala, T., Tura, T., Harmaakorpi, V. & Uotila, T. (2005): *Kohti kuntaklusteria. Verkostoitumisen logiikka kuntien palvelutuotannossa*. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3/2005.
- Pihkala, T., Varamäki, E. & Vesalainen, J. (1999). Virtual organization and the SMEs: A review and model development. *Entrepreneurship and Regional Development*. Vol. 9, pp. 335–349.
- Provan, K. G. & Milward, H. B. (2001): Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks. *Public Administration Review*, Vol. 61, No. 4, July/August 2001, pp. 414–423.
- Saranummi, N., Kivisaari, S., Väyrynen, E. & Hyppö, H. (2005): *Terveystieteiden uudistaminen. Systemiset innovaatiot ja asiantuntijapalvelut muutoksen ajureina*. Tekes Teknologia katsaus 180/2005.
- Seppänen, M. & Kouri, I. (2003): *LiVe – verkostojen toiminnanohjauksen nykytilan analyysi*. Tampereen yliopisto. Tampere.
- Siitonen, P. & Martikainen, J.-P. (2004): *Miten ja millä rahalla. Organisointi, rahoitustarve sekä kehittämisenäkökohtia teknisen palvelutuotannon toimialueilla*. Kunta-Suomi 2004 – tutkimuksia nro 24. Acta nro 145. Kuntaliitto.
- Sisäasiainministeriö (2007): *PARAS-hankkeen internetsivut*. Saatavilla: <http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/paras/home.nsf/pages/indexfin>
- Sonkin, L., Petäjäkoski-Hult, T., Rönkä, K. & Södergård, H. (1999): *Seniori 2000. Ikääntyvä Suomi uudelle vuosituonnelle*. Sitra 233. Taloustieto Oy.
- Tenbensen, T. (2005): Multiple modes of governance. *Public Management Review*. Vol. 7, Issue 2, pp. 267–288.
- Tenhunen, J. (2004): *Yritysverkostot johdon laskentatoimen menetelmien soveltamisympäristönä*. Pp. 226–242. Teoksessa Varamäki, E. (toim.) (2004): *Kärkiyritysverkoston suorituskyky – teoreettinen viitekehys*. Vaasan yliopiston julkaisuja, tutkimuksia 262. Vaasa.
- Teollisuus ja työnantajat (2003): *Kohti strategisia yritysverkostoja*, osaraportti II, Lisäarvoa luovat verkostot.
- Tossavainen, M.-M. & Iso-Aho, M. (2003): *Yhteistyöllä hyvinvointia ja laadukkaita palveluja*. Helsinki. Palvelutyönantajat.
- Valtiovarainministeriö (2006): *Miten voidaan edistää yksityisen palvelutuotannon roolia julkisessa palvelutuotannossa*. Valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämisosasto. 7/2006. Helsinki.

- Valtiovarainministeriö (2005): *Yksityisen palvelutuotannon rooli julkisessa palvelutuotannossa*. Valtiovarainministeriö, kansantalousosasto. Työryhmämuistioita 6/2005.
- Varamäki, E. (toim.) (2004): *Kärkiyritysverkoston suorituskyky – teoreettinen viitekehys*. Vaasan yliopiston julkaisuja, tutkimuksia 262. Vaasa.
- Varamäki, E. (2001): Essays on multilateral cooperation between SMEs. The prerequisites for successful development and different models of interfirm cooperation. Acta Wasaensia 92, Vaasan yliopisto.
- Varamäki, E. & Järvenpää, M. (2004): *Verkostotason suorituskykyymmittariston kehittämisen tavoitteet ja perustelut*. S. 14–42. Teoksessa Varamäki, E. (toim.) (2004): *Kärkiyritysverkoston suorituskyky – teoreettinen viitekehys*. Vaasan yliopiston julkaisuja, tutkimuksia 262. Vaasa.
- Varamäki, E., Pihkala, T., Vesalainen, J. & Järvenpää, M. (2003): *Pk-yritysverkoston kasvu ja suorituskyvyn mittaus*. Esiselvitys. Sitran raportteja -sarja. Helsinki: Sitra.
- Vesalainen, J. (2002): *Kaupankäynnistä kumppanuuteen – yritysten välisten suhteiden elementit, analysointi ja kehittäminen*. Metalliteollisuuden liitto. Helsinki.
- Vesalainen, J., Varamäki, E., Kohtamäki, M. & Vuorinen, T. (2004): *Verkoston toimintamallit ja intensiteetti*. S. 95–115. Teoksessa Varamäki, E. (toim.) (2004): *Kärkiyritysverkoston suorituskyky – teoreettinen viitekehys*. Vaasan yliopiston julkaisuja, tutkimuksia 262. Vaasa.
- Willberg, M. & Valtonen, H. (2007): *Pohjoismaiden terveydenhuollon rahoitus- ja palvelujärjestelmien vertailu*. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2007: 36. Helsinki.
- Yliherva, J. (2006): *Tuottavuus, innovaatiokyky ja innovatiiviset hankinnat*. Sitran raportteja 64. Helsinki.

Säädökset ja lait

Hankintalaki 348/2007
HE 50/2006
Kuntalaki 365/1995

Liite 1

Saatekirje Kilpailutus ja toimittajayhteistyö kunnissa -kyselyyn

Arvoisa vastaanottaja,

Kysely on osa Kunnallisalan Kehittämissäätiön (KAKS) rahoittamaa ”Kilpailulliset toimintatavat ja niiden toimivuus kunnissa” -tutkimuskokonaisuutta. Tällä kyselyllä selvitetään lähemmin kuntien kilpailuttamiskäytänteitä ja toimittajayhteistyötä yritysten suhteen. Tarkoituksena on kyselyn kautta saada kokonaiskuva kunnissa käytössä olevista käytänteistä, ostotoiminnan organisoinnista ja mahdollisista ongelmista hankintaprosessissa.

Jokainen vastaus on ensiarvoisen tärkeä tutkimuksen onnistumiseksi. Vain korkean vastausprosentin perusteella on mahdollista saada tarpeeksi kokonaisvaltainen kuva tilanteesta. Tutkimuksen tuloksia tullaan hyödyntämään mm. pyrittäessä kehittämään kuntien hankintalainsäädäntöä.

Toivomme, että vastaat kysymyksiin huolellisesti ja totuudenmukaisesti mahdollisimman pian, viimeistään 3.11.2006. Kyselyyn pääsee klikkaamalla tämän sähköpostin lopussa olevaa linkkiä. Vastaminen tapahtuu salatun yhteyden kautta, jolloin kukaan ulkopuolinen ei pääse näkemään vastauksiasi. Kyselyyn vastataan anonyymisti. Kaikki vastaukset käsitellään luottamuksellisesti eikä tutkimusrapor-

tista pysty tunnistamaan yksittäisiä vastaajia. Analyysi tapahtuu ryhmä- ja joukkotasolla keskiarvoja hyödyntäen. Kyselyn täyttäminen vie aikaa noin 10 minuuttia.

Tutkimus lähetetään kuntakohtaisesti kahdelle henkilölle, jotka vastaavat sosiaali- ja terveystoimen sekä teknisen toimen hankinnoista. Näin vastaajan tulee vastauksissaan huomioida edustamansa toimialan tilanne.

Tutkimuksen toteuttaa Lappeenrannan teknillisen yliopiston Lahden yksikkö. Halutessanne lisätietoja tutkimuksesta voitte ottaa yhteyttä tutkija Paula Linnaan.

Ystävällisin terveisin,

Paula Linna

Puh. 040 814 8074

paula.linna@lut.fi

http://www.webropol.com/p.aspx?t=2&l=113681_f2a4fc8bb2924f7d

Liite 2

KYSELYLOMAKE

1. TAUSTATIEDOT

1. Edustamanne toimiala

1. Sosiaali- ja terveystoimi
2. Tekninen toimi

2. Kunnan koko:

1. Alle 500 asukasta
2. 500–1999
3. 2000–4999
4. 5000–9 999
5. 10 000–19 999
6. 20 000–49 999
7. 50 000–99 999
8. 100 000–200000
9. + 200 000

3. Ostotoiminnan osuus budjetista prosentuaalisesti.

1. 0–20 %
2. 21–40 %
3. 41–60 %
4. 61–80 %
5. 81–100 %

KUNNAN KILPAILUTUKSEN JA YHTEISTYÖN TOIMINTOJEN NYKYTILA TOIMIALALLANNE

4. Mikä on toimittajien kokonaismäärä? _____

5. Mihin suuntaan arvioitte toimittajien määrän muuttuvan? Valitse yksi vaihtoehto.

1. Kasvaa merkittävästi
2. Kasvaa jonkin verran
3. Pysyy ennallaan
4. Vähenee
5. Vähenee merkittävästi

6. Mikä seuraavista vastaa lähinnä toimittajaluokittelun tilannetta tällä hetkellä?

1. Toimittajia ei ole toistaiseksi luokiteltu millään tavoin, eikä siihen jatkosakaan nähdä tarvetta
2. Toimittajaluokitusta on vasta alettu tai aletaan määrittää
3. Käytössä toimittajaluokitusjärjestelmä, jossa toimittajia on luokiteltu esim. standarditoimittajiin, järjestelmätoimittajiin sekä kumppaneihin
4. Toimittajia luokitellaan muilla tavoin

7. Miten painotetaan seuraavia kriteereitä tarjouspyynnöissä? Valitse joka riviltä yksi vaihtoehto. 1 = merkityksetön 2 = ei kovin tärkeä 3 = tärkeä 4 = erittäin tärkeä 0 = en osaa sanoa

1. Ajallinen määrittely
2. Lopputulokseen perustuva kokonaishinta
3. Suoritteisiin perustuva kokonaishinta
4. Kokonaistaloudellisuus
5. Toimitusvarmuus
6. Toimitusehdot
7. Laatukriteerit
8. Tarjoajaa koskevat kelpoisuusehdot
9. Arvio toimittajan kehityspotentialista
10. Toimittajan tulevaisuuden suunnitelmat ja näkymät
11. Toimittajan valmius sitoutua pitkäaikaiseen suhteeseen ja kehittämiseen
12. Tavoitteet loppukäyttäjän asiakastyytyväisyyden parantamiseksi
13. Tuottavuuden parantamista koskevat tavoitteet

8. Miten tärkeänä koetaan seuraavat tarjoajan kelpoisuutta koskevat kriteerit. Valitse joka riviltä yksi vaihtoehto. 1 = merkityksetön 2 = ei kovin tärkeä 3 = tärkeä 4 = erittäin tärkeä 0 = en osaa sanoa

1. Taloudelliset kelpoisuusehdot (mm. maksuvalmius ja vakavaraisuus)
2. Tarjoajan laadunvarmistusta koskevat käytänteet (esim. toimiva laadunhallintajärjestelmä)
3. Toiminnalliset ja ammatilliset kelpoisuusehdot (esim. suositukset vastaaventyypisistä kohteista)
4. Innovaatio- ja yhteistyökykyedellytykset (esim. halu ja valmius tuotekehittelyyn)
5. Tekniset suorituskykyedellytykset (esim. luvattu toimitusaika)

9. Millä menetelmillä sitoutatte toimittajia yhteistyöhön? Valitse joka riviltä yksi vaihtoehto. 1 = ei lainkaan 2 = harvoin 3 = usein 4 = aina 0 = en osaa sanoa

1. Pyrkimys pitkäaikaisiin sopimuksiin
2. Toimittajan logon yms. näkyminen palvelutuotannossa
3. Osallistuminen toimittajan investointeihin
4. Yhteisiä tutkimus- ja kehittämistoimintoja
5. Rahallinen bonus- ja/tai sanktiojärjestelmä tavoitteiden saavuttamiseksi
6. Taloudelliset hyvitykset esim. jos vuositason tavoitteet alitetaan

10. Miten seuraavat väittämät soveltuvat yleensä kuntanne toimittajasuhteisiin? Valitse joka riviltä yksi vaihtoehto. 1 = ei lainkaan 2 = harvoin 3 = usein 4 = aina 0 = en osaa sanoa

1. Toimittajalta edellytetään halua asiakastyytyväisyyden jatkuvaan kehittämiseen
2. Palvelutuotannon tehostumista aiheutuvat hyödyt jaetaan molempien osapuolten kesken
3. Palvelukuvaukseen on kirjattu laskennallinen tuottavuuden kehittämistavoite
4. Sopimuksissa käytetään optioehtoa, eli mahdollisuutta jatkaa sopimusta esim. vuodella
5. Kaikille toimittajille saadaan luoduksi korvaava toimitusjärjestelmä
6. Toimittajien tietotaitoa hyödynnetään esim. palveluiden kehittämiseen
7. Muutamien tuotteiden ja palveluiden järjestämisessä on käytössä yhden tuottajan malli
8. Ydinosaaminen halutaan säilyttää kunnalla

9. Toimittaja pääsee kunnan tietojärjestelmiin tai yhteistä tietojärjestelmää ollaan luomassa
10. Jokainen toimittaja on korvattavissa, mikäli yhteistyösuhde päättyy
11. Yhteistoimin pyritään kustannusten alentamiseen ja hyödyn jakamiseen
12. Toimittajan kustannusrakenne tunnetaan
13. Yhteistyölle on laadittu yhteinen visio ja strategia
14. Toimittajan kanssa on yhteinen riskinjako
15. Luotetaan toimittajan kykyyn kasvaa ja kehittyä tarpeiden mukaisesti
16. Tavoiteltava toimittajan ydinosaaminen ja kyvykkyys on määriteltä
17. Arvostetaan toimittajan erityisosaamista
18. Ostoneuvottelujen tulokset hyödyttävät molempia osapuolia
19. Toimittajasuhteen painopiste on strateginen
20. Kunta ja toimittaja vastaavat mahdollisista ongelmista yhdessä
21. Hinnan ja kustannusten sijaan tavoitellaan pitkäjänteisempää kokonaisarvoa
22. Luottamuksellista tietoa jaetaan enemmän ja tiedonsiirtoa kehitetään

11. Kuinka pitkiä sopimuksia pyritään toimittajien kanssa laatimaan? Valitse yksi vaihtoehto.

1. Alle vuoden
2. 1–2 vuotta
3. 2–3 vuotta
4. 3–4 vuotta
5. yli 4 vuotta

12. Mitkä ovat tärkeimmät käytössä olevat hankintatavat kunnassanne? Valitse enintään kolme vaihtoehtoa.

1. Puitesopimusten tai sopimustoimittajien käyttäminen
2. Yhteishankintayksikön, hankintarenkaan tms. kautta tehtävät tilaukset
3. Avoin menettely
4. Rajoitettu menettely
5. Suora hankinta
6. Suora neuvottelumenettely

13. Miten seuraavat väittämät soveltuvat toimittajasuhteisiin? Valitse joka riviltä yksi vaihtoehto. 1 = ei lainkaan 2 = harvoin 3 = usein 4 = aina 0 = en osaa sanoa

1. Jokaisen toimittajan kanssa yhteistyön ajallinen kesto määritetään ta-pauskohtaisesti

2. Alkuvaiheessa tehdään lyhyitä sopimuksia, mutta aikajänne pidentyy yhteistyökokemuksen myötä
3. Toimittajasuhteet alkavat tarjouspyynnön laatimisesta
4. Toimittajasuhteet alkavat toimittajien kanssa tehdyn aikaisemman yhteistyön perusteella
5. Toimittajasuhteet alkavat perehtymällä markkinoihin
6. Tarjouskilpailun jälkeen on jouduttu siirtymään neuvottelumenettelyyn

14. Mihin tilanteisiin suora menettely ja neuvontamenettely parhaiten soveltuisivat toimialanne? Valitse joka riviltä yksi vaihtoehto. 1 = ei lainkaan 2 = harvoin 3 = usein 4 = aina 0 = en osaa sanoa

1. Aiemmissä hankintamenettelyissä ei ole saatu tarjouksia
2. Tekniset tai taiteelliset syyt tai yksinoikeuden suojelemiseen liittyvät syyt
3. Hankintayksiköstä riippumaton kiire
4. Tavarahankintoja koskeva tutkimus, kokeilu tai tuotekehitys
5. Tavarahankintoja koskeva lisätilaus
6. Lisäurakka tai -palvelu
7. Aiemman rakennusurakan tai palveluhankinnan toisto (optioehdon käyttö)
8. Suunnittelukilpailu
9. Hankittavan palvelun luonne tai asiaan liittyvät riskit eivät salli etukäteishinnoittelua
10. Hankittavien palveluiden luonne ei mahdollista tarjouspyyntöjen tarkkaa laatimista

HANKINTA- JA YHTEISTYÖOSAAMINEN JA SEN KEHITTÄMINEN

15. Onko yhteistyössä ilmennyt seuraavanlaisia ongelmia? 1 = ei lainkaan 2 = harvoin 3 = usein 4 = aina 0 = en osaa sanoa

1. Yhteistyön käynnistäminen kestää pitkään
2. Hankintaprosessi kokonaisuudessaan vie aikaa
3. Laatuksiteerien määrittäminen tarjouspyyntöihin on vaikea asettaa
4. Tarjousten vertailu on mahdotonta
5. Yleisesti eri sopimusmenettelyjen hallinta on vaikeaa
6. Oikeita toimittajia ei onnistuta löytämään
7. Toimittajaverkoston hallinta on mahdotonta

8. Oman tuotannon kustannusten selvittäminen hankalaa
9. Hankintaprosessin kokonaishallinta on tuskaista
10. Markkinoiden tuntemus on vähäistä
11. Asiakastarpeiden selvittäminen ei ole mahdollista
12. Hankinnasta aiheutuneet kustannukset ovat osoittautuneet huomattaviksi
13. Oikeansuuruisten hankintakokonaisuuksien määrittäminen on vaikeaa
14. Toimittajat eivät ole pitäneet sovittuja lupauksia esim. toimitusaikojen suhteen
15. Toimittajille on jouduttu antamaan huomautuksia laadusta
16. yhteistyön hallinnoinnista ja koordinoinnista on aiheutunut merkittäviä kustannuksia
17. kommunikointi ja tiedonvaihto eivät ole toimineet

16. Miten toimittajien kanssa tehdään yhteistyötä tarjouspyyntö- ja sopimusprosessien ulkopuolella. Valitse joka riviltä yksi vaihtoehto. 1 = ei lainkaan 2 = harvoin 3 = usein 4 = aina 0 = en osaa sanoa

1. Pidetään säännöllisiä palavereja
2. Toimittajien kanssa on epävirallisia tapaamisia
3. Järjestetään yhteisiä koulutustilaisuuksia
4. Työntekijävaihtoa tai työntekijöiden tutustumiskäyntejä
5. Yhteisiä tutkimus- ja kehittämisprojekteja
6. Kehitetään organisaatioiden välistä kommunikaatiota
7. Laaditaan ”liiketoimintasuunnitelma” yhteistyölle
8. Pyritään kaksisuuntaiseen tietojen vaihtoon ja tehostamaan tiedonsiirtoa
9. Toimittaja pääsee vaikuttamaan palveluiden määrittelyyn ja sisältöön
10. Palveluiden laatukriteerit ja asiakassegmentit määritetään yhdessä toimittajan kanssa
11. Etsitään yhdessä keinoja miten oppimista yli organisaatorajojen saadaan tapahtumaan
12. Raportointimenetelmät ja dokumentointi päätetään yhdessä
13. Reklamaatiot käsitellään yhdessä

17. Missä asioissa toimittajilla on itsenäistä toimivaltaa sopimuksen solmimisen jälkeen? Valitse joka riviltä yksi vaihtoehto. 1 = ei lainkaan 2 = harvoin 3 = usein 4 = aina 0 = en osaa sanoa

1. Omien alihankkijoiden valinnassa
2. Käytettävien materiaalien yms. päättämisessä
3. Palvelun sisällön määrittelyssä

4. Voi päättää itse tavan, jolla se palvelutuotannon järjestää
5. Palvelukuvauksen laatimisen jälkeen kunta seuraa toimintaa vain laatu-kriteerejä valvomalla
6. Voi osallistua palvelutuotannon arvioimiseen käytettävien arviointime-netelmien laadintaan

18. Mitä seuraavista keinoista käytetään toimittajasuhteen arvioimi- seen? Valitse joka riviltä yksi vaihtoehto. 1 = ei lainkaan 2 = harvoin 3 = usein 4 = aina 0 = en osaa sanoa

1. Ennalta määritelty vakioitu standardimenetelmä
2. Hankkijan tarkastuskäynnit ja vierailut tuotantoyksikössä
3. Asiakastyytyväisyysmittarit
4. Nimetyt henkilöt ja yhteistyöelimet, jotka vastaavat arvioinnista
5. Yhteiset arviointikeskustelut
6. Ulkopuolisen tahon toteuttama arviointi
7. Benchmarking vertailut muiden kuntien palvelutuotantoon
8. Seurantatulosten vertailu asetettuihin laatutavoitteisiin
9. Johtoryhmän suorittama vuosittainen arviointi
10. Teknisiin kriteereihin esim. toimitusajat, asiakkaan reklamaatiot

19. Miten tärkeänä hankintaosaamisen kehittäminen koetaan seuraavilla tehtäväalueilla? Valitse joka riviltä yksi vaihtoehto. 1 = merkitykse- tön 2 = ei kovin tärkeä 3 = tärkeä 4 = erittäin tärkeä 0 = en osaa sanoa

1. Yhteistyön käynnistäminen
2. Palveluiden hankinnan kokonaisprosessin hallinta
3. Sopimusmenettelyt ja toimivien sopimusten aikaansaaminen
4. Oikeiden toimittajien löytäminen
5. Erilaisiin toimijoiden kanssa harjoitettaviin yhteistyömuotoihin perehty- minen
6. Tilattavien palveluiden laadun määrittäminen ja laatujärjestelmien kehit- täminen
7. Palvelutuotannon arviointi
8. Tarjoajien kelpoisuuden arviointi
9. Tuotteistaminen ja palveluiden tuottamisen kustannusanalyysi
10. Asiakastarpeiden parempi hallinta
11. Lisääarvoa tuottavan toimittajaverkoston luominen
12. Toimittajaverkoston hallinta
13. Hankintaan osallistuvien henkilöiden osaamisen kehittäminen

OSTOTOIMINNAN JA VERKOSTOITUMISEN ORGANISOINTI

20. Miten yleisesti seuraavia hankintatapoja käytetään? Valitse joka riviltä yksi vaihtoehto. 1 = ei lainkaan 2 = harvoin 3 = usein 4 = aina 0 = en osaa sanoa

1. Hankintatoimi on keskitetty kokonaan omaan kuntaan
2. Hankinnat tehdään tai suunnitteilla hankintarenkaan, yhteishankintayksikön tms. käyttäminen
3. Käytössä useita eri menetelmiä
4. Hankintatoimenkin osalta sovelletaan tilaaja-tuottajamallia
5. Hankintatoimi on päävastuussa
6. Toimialajohtaja on päävastuullinen toimija myös hankintojen osalta
7. Hankintatoimi on ostojen tekninen toteuttaja eikä sillä ole strategisen toimijan asemaa

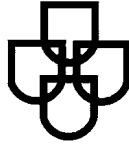
21. Miten hyvin seuraavat väitteet kuvaavat toimittajaverkostoanne? Valitse joka riviltä yksi vaihtoehto. 1 = ei vastaa lainkaan 2 = vastaa välttäväästi 3 = vastaa hyvin 4 = vastaa erinomaisesti 0 = en osaa sanoa

1. Ei ole varsinaista toimittajaverkostoa, vaan kunnan ja toimittajan kahden välisiä suhteita
2. Toimittajaverkosto on pinnallinen eikä tuota varsinaista lisäarvoa
3. Toimittajaverkosto toimii lähinnä tiedotusfoorumina
4. Toimittajaverkoston jäsenet tutustuvat toisiinsa ja soveltavat yhteisiä toimintaperiaatteita
5. Toimittajaverkosto asettaa yhteisiä tavoitteita ja päämääriä
6. Toimittajaverkoston jäsenet toimivat tuloksellisesti yhdessä ja tuottavat kukin lisäarvoa toiminnalle
7. Toimittajaverkoston toiminta on synnyttänyt merkittäviä hyötyjä palveluiden tuottamisessa
8. Kukin toimittaja pystyy neuvottelemaan sopimuksensa sisällön yhdessä kunnan kanssa
9. Uutta toimittajaa valittaessa huomioidaan millaista lisäarvoa se tuo toimittajaverkoston jäsenille
10. Kunta pyrkii edistämään koko verkoston kehittämistä
11. Kunta tavoittelee koko toimittajaverkoston kesken merkittäviä kustannussäästöjä
12. Kunnan verkostosta saamat kustannussäästöt jaetaan koko verkoston kesken

13. Toimittajaverkosto on organisoitu siten, että kustannustehokkuus, joustavuus ja innovatiivisuus maksimoituvat

Kunnat ja kilpailu -sarjassa ovat aikaisemmin ilmestyneet

- 1 Sami Fredriksson – Tuomo Martikainen (toim.)
KILPAILUTTAMISEN KOKEMUKSET (2006)
- 2 Paavo Okko – Tom Björkroth – Aki Koponen – Annina Lehtonen – Eija Pelkonen
TERVEYSPALVELUIDEN HIERARKIAT JA MARKKINAT (2007)
- 3 Anne Kovalainen – Johanna Österberg-Högstedt
SOPIMISEN MEKANISMIT SOSIAALI- JA TERVEYSPALVELUISSA
(2008)
- 4 Liisa Kähkönen – Raija Volk
KUNTIEN VANHUSPALVELUJEN KILPAILUTTAMISKOKEMUKSIA
(2008)



Kunnallisalan kehittämissäitiö KAKS rahoittaa kuntia palvelevaa tutkimus- ja kehittämistoimintaa. Tavoitteena on näin tukea kuntien itsehallintoa ja parantaa niiden toimintamahdollisuuksia.

Rahoitamme hankkeita ja tutkimuksia, joiden arvioimme olevan kuntien tulevaisuuden kannalta keskeisimpiä. Tuloksien tulee olla sovellettavissa käytäntöön. Rahoitettavilta hankkeilta edellytetään ennakkoluulotonta ja uutta uraa luovaa otetta.

Säätiöllä on *Polemiikki*-niminen asiakaslehti ja kaksi julkaisusarjaa: *Polemia-sarja*, jossa käsitellään kunnille tärkeitä strategisia kysymyksiä ajattelua herättävällä tavalla.

Tutkimusjulkaisut-sarja, jossa julkaistaan osa säätiön rahoittamista tutkimuksista. Pääosa säätiön rahoittamista tutkimuksista julkaistaan tekijätahon omissa julkaisusarjoissa.

Toimintamme ja julkaisumme esitellään tarkasti kotisivuillamme *www.kaks.fi*.

Vuonna 1990 perustettu itsenäinen säätiö rahoittaa toimintansa sijoitustuotoilla.

Osoite	Fredrikinkatu 61 A 00100 Helsinki
Asiamies	Antti Mykkänen, antti.mykkanen@kaks.fi , p. 0400 570 087
Tutkimusasiamies	Veli Pelkonen, veli.pelkonen@kaks.fi , p. 0400 815 527
Taloudenhoitaja	Anja Kirves, anja.kirves@kaks.fi , p. 0400 722 682

Tutustu kotisivuihimme (*www.kaks.fi*)!