

Selvitys tilaaja-tuottajamallista ja sen haasteista Helsingissä

Helsingin yhteisjärjestö JHL ry
Huhtikuu 2021



Sisällys

Esipuhe	3
Tilaaaja-tuottajamalli	4
Mitä tilaaaja-tuottajamallilla tarkoitetaan?	4
Mallin motiivit ja kritiikki	5
Tilaaaja-tuottajamalli Suomessa	5
Haasteet Helsingissä	7
Osaoptimointi	7
Liikelaitosten asiantuntemus voi jäädä hyödyntämättä	9
Palveluiden tuottaminen voi hidastua	10
Byrokratian myötä resursseja voi mennä hukkaan	11
Lopuksi	11
Lähteet	13

Esipuhe

Tässä raportissa esitellään selvitystyötä, jossa on perehdytty tilaaja-tuottajamalliin Helsingissä ja eräissä muissa suomalaisissa kaupungeissa. Selvitystyön on teettänyt Helsingin yhteisjärjestö JHL ry.

Selvitystyön tekemisen taustalla on:

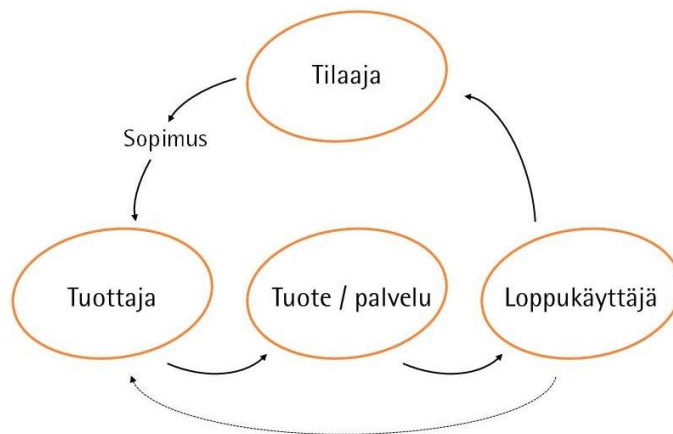
- halu kehittää Helsingin kaupungin toimintaa paremmaksi
- huoli kaupungin, kaupunkilaisten ja henkilöstön resurssien hukkaamisesta
- usko siihen, että asiat voitaisiin tehdä paremmin ja luoda Helsingistä vastuullisempi sekä toimivampi kotikaupunki ja työpaikka.

Tavoitteena on herättää keskustelua tilaaja-tuottajamallista, joka Helsingissä toteutuu etenkin toimialojen ja liikelaitosten välillä. Helsingin yhteisjärjestö JHL ry toivoo, että Helsingin kaupunki arvioisi huolella tilaaja-tuottajamallia sekä siihen liittyviä käytäntöjä ja etsisi tapoja tehdä asiat paremmin. Selvitystyön aineistona on käytetty sekä erilaisia kirjallisia lähteitä tilaaja-tuottajamallista että haastatteluja, jotka on tehty alkuvuodesta 2021.

Tilaaja-tuottajamalli

Mitä tilaaja-tuottajamallilla tarkoitetaan?

Tilaaja-tuottajamalliin liittyviä käsitteitä käytetään vaihtelevasti eri yhteyksissä.¹ Yleisesti tilaaja-tuottajamallilla tai tilaaja-tuottajatoimintatavalla kuitenkin tarkoitetaan julkisten palveluiden organisoimista tavalla, jossa palvelun tilaaja ja tuottaja on erotettu toisistaan.² Esimerkiksi kunta tai kaupunki siis tilaa tarvittavat palvelut eri palveluntuottajilta, jotka voivat olla kaupungin omia yksiköitä tai yksityisen sektorin yrityksiä.



Tilaaja-tuottajamallin peruselementit.¹

Tilaaja-tuottajamalli voidaan jaotella sisäiseen ja ulkoiseen tilaaja-tuottajamalliin. Sisäisessä mallissa palvelun tuottaja ja tilaaja kuuluvat samaan organisaatioon, eli tuottaja on esimerkiksi kunnan oma yksikkö tai liikelaitos. Ulkoisessa tilaaja-tuottajamallissa puolestaan tilaaja ja tuottaja eivät kuulu hallinnollisesti samaan kuntaorganisaatioon, vaan tuottaja voi olla esimerkiksi yksityinen palveluntuottaja. Toimintaa ohjataan tilaajan ja tuottajan välisillä sopimuksilla.²

Sisäisessä tilaaja-tuottajamallissa tilaajan ja tuottajan välinen suhde perustuu eräänlaiseen kumppanuuteen, ja voidaankin puhua myös sopimusohjauksesta. Ulkoiseen tilaaja-tuottajamalliin liittyy usein kilpailuttamista ja mallin yhteydessä voidaan puhua markkinaohjauksesta.²

Tilaaja-tuottajamallista on olemassa erilaisia sovelluksia, joihin voidaan viitata kattotermillä tilaaja-tuottajatoimintatapa. Erilaisiin sovelluksiin puolestaan voidaan viitata tilaaja-tuottajamalleina.² Tässä raportissa käytetään pääasiassa tilaaja-tuottajamallin käsitettä, jolla viitataan tässä yhteydessä erityisesti kunnissa ja kaupungeissa tapahtuvaan organisaation sisäiseen erittelyyn tilaavien yksiköiden ja tuottajina toimivien yksiköiden tai liikelaitosten välillä.

Mallin motiivit ja kritiikki

Tilaaaja-tuottajamallilla on tavoiteltu parempaa tuottavuutta ja taloudellisia säästöjä. Mallin taloudelliset vaikutukset ovat kuitenkin tapauskohtaisia. Tilaaaja-tuottajamallin avulla on mahdollista saavuttaa säästöjä, mutta kustannustehokkuuden sijaan mallin on nähty joissain tapauksissa päinvastoin lisäävän kustannuksia. Toisaalta mallin on katsottu myös lisäävän tietoisuutta kustannuksista ja palveluiden hinnoista.³

Kustannustehokkuuden ohella mallin tavoitteena on ollut myös lisätä kunnan toiminnan läpinäkyvyyttä ja vertailtavuutta, uudistaa perinteisempiä hallinnollisia toimintapoja sekä synnyttää markkinointia ja kilpailua.³

Tilaaaja-tuottajamalliin on kohdistunut monenlaista kritiikkiä. Mallin myötä kuntien hallinnollinen työmäärä on kasvanut esimerkiksi sopimusneuvotteluiden takia. Tuottajapuolella on koettu, ettei tuottaja ole voinut organisoida omaa toimintaansa riittävän vapaasti. Tilaaajan ja tuottajan erottaminen on myös synnyttänyt päällekkäistä hallintoa ja johtoa. Mallin on nähty jäykistävän toimintaa liikaa etenkin sellaisilla aloilla, joilla ei ole kaupungin ulkopuolista tuotantoa.⁴ Lisäksi vastuun jakautuminen tilaaajan ja tuottajan välillä voi olla epäselvää.⁵

Tilaaaja-tuottajamalli Suomessa

Suomessa tilaaaja-tuottajamalli yleistyi 2000-luvun alussa, vaikka joitain sovelluksia olikin käytössä Suomen kunnissa jo 1990-luvulla. Pääasiassa mallia otettiin käyttöön suurissa tai keskisuurissa kaupungeissa, joista osassa mallin soveltaminen lähti liikkeelle kuntaliitosten yhteydessä.⁶ Yksi tilaaaja-tuottajamallin edelläkävijöistä on ollut Raisio, jonka esimerkin perässä tilaaaja-tuottajamallia levitettiin useisiin kuntiin ja kaupunkeihin Sitran MAISEMA-hankkeiden kautta.⁷

2010-luvun puolivälissä iso osa mallia käyttäneistä kaupungeista oli jo luopunut tai luopumassa mallista. Syynä mallista luopumiselle oli tyypillisesti kokemus siitä, ettei mallille asetettuja tavoitteita oltu saavutettu sekä se, että malli koettiin hallinnollisesti työlääksi.⁶ Tässä luvussa esittelemme tilaaaja-tuottajamallin hyödyntämistä ja sen kohtaamia haasteita Suomessa sekä syitä, miksi joissain kaupungeissa ollaan luovuttu sen käytöstä. Emme ole kuitenkaan perehtyneet mallista luopuneiden kaupunkien uusiin tapoihin järjestää toimintojaan, joten tässä raportissa ei tehdä vertailua tilaaaja-tuottajamallin ja nykyhetken välillä.

Helsinki

Helsingissä sisäinen tilaaaja-tuottajamalli näkyy etenkin liikelaitosten ja kaupungin toimialojen sekä kaupunginkanslian suhteessa. Tilaaaja-tuottajamallin ohella kaupungin sisällä käytetään myös sopimusohjauksen käsitettä.

Liikelaitokset tuottavat kaupungin toimialoille erilaisia tukipalveluita, kuten ruoka- ja siivouspalveluita sekä kaupunkiympäristön rakentamiseen ja hoitoon liittyviä palveluita. Helsingin tilanteeseen on perehdytty tarkemmin haastattelujen kautta, ja haastatteluissa esiin nousseita aiheita käsitellään tarkemmin seuraavassa luvussa.

Tampere

Tilaaaja-tuottajamalli otettiin käyttöön Tampereella vuonna 2007 osana laajempaa toimintamallia. Samaan aikaan Tampereella otettiin käyttöön myös pormestarimalli. Uuden toimintamallin tavoitteita olivat esimerkiksi poliittisen ja virkamiesjohtamisen työnjaon selkeyttäminen ja palveluntuottajien keskittyminen ydintehtäviin.⁶

Tilaaaja-tuottajamalli kuitenkin kohtasi paljon kritiikkiä Tampereella. Malli koettiin raskaaksi: sen nähtiin lisäävän päällekkäistä ja hallinnollista työtä sekä byrokratiaa ja roolien epäselvyyttä.⁸ Mallin toimivuutta selvitettiin yhdessä Tampereen yliopiston kanssa vuonna 2014, ja selvityksen jälkeen päätettiin luopua sisäisestä tilaaja-tuottajamallista.⁶

Tampereen kaupunginvaltuuston päätöksessä asia esitettiin näin:

Sisäinen tilaaja-tuottajamalli sai osakseen paljon kritiikkiä toimintamallin arvioinnissa, ja myös valtuustoryhmät ovat esittäneet samansuuntaisia näkemyksiä. Toimintamallin uudistuksen jatkoon kannalta tässä vaiheessa on syytä linjata, että Tampereen kaupunki luopuu nykyisestä tilaajan ja tuottajan erottelusta sisäisessä toiminnassa ja tilalle kehitetään uusi nykyisen mallin hyviä puolia hyödyntävä johtamisjärjestelmä.⁹

Oulu

Tilaaaja-tuottajatoimintatapaan perustunut ydinkunta-palvelukuntamalli otettiin käyttöön Oulussa asteittain vuodesta 1998 alkaen. Myös Oulussa tilaaja-tuottajamalli kohtasi kritiikkiä.⁶

Tilaajan ja tuottajan erottamisella ei pystytty lunastamaan sille asetettuja toiveita esimerkiksi kustannusten vähenemiseen liittyen. Mallin myötä nähtiin syntyneen turhia johtajavirkoja ja päätöksenteossa sekä johtamisessa koettiin olevan liikaa portaita ja byrokratiaa. Tilaajan ja tuottajan roolit koettiin epämääräisiksi ja vastuun jakautumisessa tilaajan ja tuottajan välillä ilmeni epäselvyyksiä.⁶

Vuonna 2013 päätettiin luopua mallista ja siirtyä uuteen malliin, jonka tavoitteeksi asetettiin karsia byrokratiaa ja parantaa asiakaslähtöisyyttä. Mallin myötä esimerkiksi lakkautettiin turhia johtokuntia ja vähennettiin hallinnollisen työn määrää.⁶

Rovaniemi

Tilaaaja-tuottajatoimintatapaan kuuluva sopimusohjausmalli otettiin käyttöön Rovaniemellä vuonna 2006 kuntaliitoksen yhteydessä. Vuonna 2013 mallin toimivuudesta

päätettiin tilata ulkopuolinen arviointi.⁶ Arvioinnissa nousi esiin organisaation raskaus, monimutkaisuus ja moniportaisuus. Päällekkäisiä tehtäviä tilaaja- ja tuotanto-organisaatioissa pidettiin ongelmallisina. Kuten Tampereella ja Oulussa, myös Rovaniemellä vastuukysymykset koettiin epäselviksi ja tämän lisäksi henkilöstöristiriidat vaikeuttivat toimintaa.¹⁰

Mallista luopuminen sai laajaa poliittista tukea¹¹ ja vuonna 2015 Rovaniemellä siirryttiin uuteen tulosohtausmalliin. Uuden mallin tavoitteeksi asetettiin palvelujen tuottavuuden ja vaikuttavuuden kehittäminen.⁶

Kouvola

Kouvolassa tilaaja-tuottajamalli otettiin käyttöön vuonna 2009 kuntaliitoksen yhteydessä. Malli jäi kaupungin toimijoille etäiseksi ja sitä oli hankala hahmottaa. Mallin toimivuutta hankaloitti se, että tilaajan ja tuottajan väliset sopimukset eivät aina pitäneet.⁶ Mallin koettiin johtavan päällekkäisyyksiin, minkä pelättiin lisäävän kustannuksia.¹² Ylipäättään mallin tavoitteista ei ollut täyttä ymmärrystä. Kouvolassa luovuttiin tilaaja-tuottajamallista vuoden 2013 alussa.⁶

Haasteet Helsingissä

Tässä luvussa esitellään selvitystyön johtopäätöksiä, jotka pohjautuvat pitkälti selvityksen yhteydessä tehtyihin haastatteluihin. Johtopäätöksiä havainnollistetaan haastatteluaineistosta nostetuilla sitaateilla. Sitaatit eivät ole suoria lainauksia, vaan ne on muotoiltu puhekielestä yleiskielelle ymmärtämisen helpottamiseksi, kuitenkin säilyttäen alkuperäisen sisällön.

Haastatteluiden avulla on pyritty ymmärtämään Helsingin kaupungin toimialojen ja liikelaitosten välistä tilaaja-tuottajasuhdetta ja kuulemaan näkemyksiä sen kipukohdista. Liikelaitosten tilanteeseen on perehdytty etenkin ruoka- ja siivouspalveluja tuottavan Palvelukeskuksen sekä kaupunkiympäristön rakentamiseen ja hoitoon keskittyvän Staran kautta.

Osoptimointi

Yksi haastatteluissa esiin nousseista haasteista oli niin kutsuttu osoptimointi. Yleisesti osoptimointi sanaa käytetään erilaisissa yhteyksissä kuvaamaan asetelmaa, jossa jokin toimija varmistaa oman etunsa, eikä huomioi koko järjestelmän kannalta hyödyllisintä ratkaisua. Tilaaja-tuottajamallin kohdalla osoptimointi ilmenee asetelmana, jossa kaupungin eri yksiköt keskittyvät omaan toimintaansa ja sen kustannusten miettimiseen sen sijaan, että tarkasteltaisiin kokonaiskuvaa ja yhteistä etua.

Osa kaupungin liikelaitoksista palvelee useampia toimialoja ja ylläpitää kapasiteettia erilaisiin tarpeisiin. Tätä kapasiteettia ja sen hyödyntämistä ei kuitenkaan tarkastella

riittävän kokonaisvaltaisesti tilaajien toimesta. Kokonaiskuvan unohtuessa syntyy tilanteita, joissa liikelaitosten ylläpitämää kaupungin omaa kapasiteettia jää hyödyntämättä.

Tällaisissa tilanteissa tilaajan näkökulmasta jokin yksittäinen palvelu saattaa näyttäytyä halvempaan, kun se tilataan ulkoiselta tuottajalta. Kuitenkin, jos samanaikaisesti kaupungilla on joka tapauksessa olemassa omia resursseja, olisi kokonaiskuvan kannalta järkevämpää hyödyntää jo olemassa olevaa omaa kapasiteettia. Pahimmassa tapauksessa kaupunkiorganisaatio jakautuu siiloihin, joissa kussakin tarkastellaan omaa toimintaa ja budjettia, kun taas kokonaisedun tarkastelu unohtuu. Kaupungin olemassa olevan kapasiteetin kokonaisvaltainen hyödyntäminen olisi kaikkien etu.

Vaikka liikelaitokset eivät varsinaisesti kilpaile yksityisten markkinoiden toimijoita vastaan, niitä silti verrataan yksityisen puolen toimijoihin. Jos liikelaitoksia vertaillaan yksityisiin toimijoihin, on vaarana, että niiden tuoma lisäarvo jää huomioimatta. Liikelaitoksilta vaaditaan enemmän kuin yksityisiltä yrityksiltä, sillä niiden pitää ylläpitää tiettyjä resursseja ja toimia vastuullisesti.

“Vertailu yksityiseen ei ole reilua, koska meidän kustannukset ovat isompia. On tukikohtia kalliilla paikoilla, työturvallisuus asiat kunnossa ja henkilöstön sosiaalililat viimeisen päälle. -- Että ehkä kaipaasi enemmän sen lisäarvon ja kaupunkituntemuksen huomioimista. Kun korjataan kiinteistöjä, niin ne tunnetaan hyvin ja osataan toimia esimerkiksi päiväkodeissa ilman että häiritään toimintaa.”

Liikelaitosten on myös ylläpidettävä tietyn tasoista kapasiteettia, jotta kaupunki pystyy toimimaan sekä arjessa että kriiseissä ja poikkeuksellisissa tilanteissa. Esimerkiksi ruokaturvan ja kaupunkiympäristön kunnossapidon on toimittava myös poikkeusoloissa. Yksityisen puolen kanssa tehdyt sopimukset eivät välttämättä kata poikkeusoloissa tapahtuvaa palveluiden tuotantoa.

Liikelaitoksilla on myös reagointikykyä ja valmiuksia käynnistää toiminta tarvittaessa nopeasti. Liikelaitokset ovat osoittaneet kykynsä reagoida nopeasti myös poikkeuksellisissa tilanteissa. Esimerkiksi vuonna 2018 Helsingissä järjestetty Yhdysvaltojen ja Venäjän presidenttien huippukokous pystyttiin toteuttamaan nopealla aikataululla muun muassa liikelaitos Staran työpanoksen ansiosta.

Jotta kaupungin omien tuottajien kapasiteetti käytettäisiin järkevästi, niiden pitäisi olla vahvemmin mukana jo suunnittelussa. Tilaajalla ei välttämättä ole täyttä ymmärrystä tuotettavasta palvelusta tai omien tuottajien olemassa olevasta kapasiteetista. Jos päädytään esimerkiksi avaamaan kilpailulle sellaisia toimintoja, joiden tuottamiseen joudutaan joka tapauksessa ylläpitämään kaupungin omia resursseja, on selvää, että kokonaiskustannukset nousevat.

Liikelaitosten asiantuntemus voi jäädä hyödyntämättä

Tätä selvitystyötä varten tehdyissä haastatteluissa ilmeni myös, että liikelaitoksissa olevaa asiantuntemusta jää tällä hetkellä hyödyntämättä. Liikelaitoksissa työskentelee oman alansa ammattilaisia, jotka tuntevat kaupungin ja kaupunkilaisten tarpeet. Jos heidän roolinsa on pelkästään toteuttaa tilaajan laatimia suunnitelmia, ei heidän asiantuntemuksensa pääse käyttöön siinä määrin kuin olisi mahdollista. Tämä voi näkyä tilanteina, joissa esimerkiksi ruokapalveluita tuotetaan olosuhteissa, joihin ei ole itse voitu riittävästi vaikuttaa.

“Toimialat tekevät tarvemäärittelyt esimerkiksi ruokailuun liittyen, ja sen jälkeen Palvelukeskuksen rooli on tuottaa ruoka tiettyyn aikaan ja tietyn ruokalistan mukaan. Eli ei voida vaikuttaa välineisiin tai keittiöön tai siihen, miten hyvin nämä vastaavat nykypäivän tarpeita.”

Kyse ei ole pelkästään hukkaan heitetystä osaamisesta, vaan dialogin puute voi myös haitata tiedon liikkumista ja luottamuksen syntymistä tilaajan ja tuottajan välillä. Jos liikelaitoksia kohdellaan niin sanotusti ulkopuolisina, on vaarana, että rakennetaan muuria liikelaitosten ja kaupunkiorganisaation välille.

“Kaupunki tilaa itse itseltään ja käy katsomassa, menikö hyvin. Kaupunki käy tavallaan itse itsensä vastaan. Eikö sisäinen tuottaja voisi itse vastata siitä, että toimii hyvin? -- Jos omaa liikelaitosta valvotaan samalla tapaa kuin ulkoista tuottajaa, luottamus vähenee ja kaupungin sisään rakentuu kyynisyyttä.”

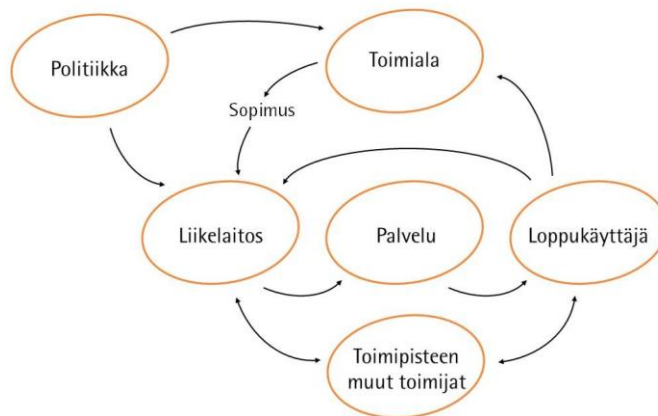
Tuottajan asiantuntemuksen tuominen lähemmäs päätöksentekoa olisi järkevää ja tärkeää. Tällöin tuottajapuoli pääsisi tuomaan oman asiantuntemuksensa mukaan suunnitteluun jo aiemmassa vaiheessa.

Liikelaitosten osallistuminen suunnitteluun ei tarkoittaisi sitä, että kaikki palvelut tuotettaisiin kaupungin omin resurssein, vaan liikelaitosten asiantuntemusta voitaisiin hyödyntää jo varhaisemmassa vaiheessa, kun mietitään, millaisten asioiden tuottamiseen kaupungin oma kapasiteetti vastaa parhaiten ja onko jotain palveluita tarpeen kilpailuttaa. Myös liikelaitokset ostavat palveluita ja tuotteita yksityiseltä sektorilta. Jos ulkoistamista tehdään, sitä kannattaisi toteuttaa keskitetysti ja johdonmukaisesti, mikä voisi parantaa myös dialogia markkinoiden kanssa.

Liikelaitosten roolissa on myös huomioitava, että sen lisäksi, että ne tuottavat toimialojen tilaamia palveluita, ne myös vastaavat erilaisiin poliittisista päätöksistä tuleviin paineisiin. Lisäksi liikelaitokset palvelevat kaupunkilaisia, joille palveluja tuotetaan ja toimivat erilaisissa kaupungin toimipisteissä yhdessä muiden samassa paikassa toimivien kaupungin toimijoiden kanssa.

“Moniportaisuus on haastavaa, koska pitää tasapainoilla erilaisten odotusten kanssa ja täyttää erilaisia tarpeita ja velvoitteita.”

Moniportaisuus johtaa siihen, että liikelaitokset joutuvat vastaamaan arjessaan hyvin erilaisiin tarpeisiin ja tekemään kompromisseja annetuissa olosuhteissa. Esimerkiksi kouluruokailun järjestämisessä Palvelukeskuksen toimintaan vaikuttavat tilaajan kanssa sovitut kouluympäristö ja puitteet sekä poliittiset päätökset esimerkiksi ruoan vastuullisuudesta. Alla oleva kuvio on liikelaitosten todellisuutta kuvaava muunnelma ensimmäisessä luvussa esitetystä tilaaja-tuottajamallin peruselementtejä kuvaavasta kuviosta.



Toisaalta haastatteluissa nousi esiin myös tilanteita, joissa liikelaitos joutuu avustamaan toimialoja tilauksen tekemisessä, vaikka kyseessä olisi markkinoille suunnattu tilaus.

“Palveluiden tilaamiseen liittyy substanssikysymyksiä, joihin tilaajalla ei aina ole riittävää asiantuntemusta. Esimerkiksi metsänhoitoon liittyvissä tilauksissa ei välttämättä osata vastata kaikkiin kysymyksiin, jolloin pitää kysyä Staralta apua.”

Palveluiden tuottaminen voi hidastua

Yksi tilaaja-tuottajamallin haasteista on, että nopeastikin hoidettavissa olevat työtehtävät jäävät odottamaan virallista tilausta. Käytännössä tämä voi näkyä tilanteina, joissa kaupungin liikelaitos voi olla jossain kaupungin toimipisteessä suorittamassa esimerkiksi rakennuksen kunnossapitoon liittyvää tehtävää, mutta puutteellisen tilauksen vuoksi tehtävää ei voida hoitaa kunnolla.

Tällaisissa tapauksissa olisi kaikkien etu hoitaa työ kokonaisuudessaan valmiiksi kerralla, mutta sen sijaan joudutaan odottamaan uutta tilausta ja palata myöhemmin hoitamaan työ loppuun.

“Työntekijän näkökulmasta on ikävää, jos kyseisessä kiinteistössä, esimerkiksi päiväkodissa, on toimipisteen käyttäjä paikalla ja pyydetään korjaamaan kaksi asiaa ja niistä vain toinen onkin tilattu. Työntekijälle voi tulla tyhmä olo, kun vaan toinen tehtävä voidaan hoitaa, ja toisaalta käyttäjälle voi jäädä tyytymättömyyden kokemus.”

Lisäksi toimialojen sisälläkin voi olla eroja tilaamisessa. Joskus tilauksesta voidaan sopia tilaajan ja tuottajan välillä suullisesti esimerkiksi puhelimesta tai tapaamisessa. Tällaisista suullisista tilauksista ei kuitenkaan aina saada virallista kirjallista tilausta, jotta se voitaisiin laskuttaa tai myöhemmin voi ilmetä, että näkemys kustannuksista onkin ollut erilainen.

Byrokratian myötä resursseja voi mennä hukkaan

Tässä raportissa esitetyissä muissa suomalaisissa kaupungeissa sisäinen tilaaja-tuottajamalli kohtasi kritiikkiä nimenomaan lisääntyneeseen byrokratiaan liittyen. Myös Helsingissä on riskinä, että tilaajan ja sisäisen tuottajan välille syntyy päällekkäisyyttä. Tämä ilmenee esimerkiksi siinä, että sekä tilaaja että tuottaja kilpailuttavat ulkoisia palveluntarjoajia, sillä myös liikelaitokset ostavat tarvittaessa täydentäviä palveluita ulkoisilta tuottajilta. Sekä tilaaja että tuottaja joutuvat siis ylläpitämään osaamista ja suhteita kilpailuttamiseen liittyen.

Haastatteluissa nostettiin esiin myös se, että kaupungin sisällä käytetään resursseja niin sanottuun laskutusrumbaan, jossa toiset laskuttavat ja toiset maksavat. Laskujen lähettäminen toisaalla ja maksaminen toisaalla lisäävät hallinnollista työtä ja myös kuormittavat työntekijöitä, koska laskut pakkautuvat usein loppuvuoteen.

“Rahan siirtely kaupungin sisällä on kummaa. Lisäksi kaupungin sisällä pidetään yritysten tapaan asiakastapaamisia ja asiakkuuspäiviä, jotka maksavat. Pitäisi miettiä, miten verorahoja käytetään vastuullisesti.”

Lisäksi haastatteluissa ilmeni, että pahimmillaan byrokratia ja niin kutsuttu siiloutuminen häiritsevät tiedonkulkua kaupungin sisällä ja voivat tuottaa tietokatkoksia. Siiloutumisen sijaan voitaisiin tehdä enemmän yhteistyötä ja lisätä dialogia sekä luottamusta. Esimerkiksi kaupungin liikelaitoksiin kohdistaman valvonnan ja tarkan säätelyn koettiin heikentävän luottamuksen ilmapiiriä, sillä liikelaitoksilla on käytössä myös oma sisäinen valvontansa.

Lopuksi

Tässä raportissa on käsitelty tilaaja-tuottajamallia Helsingissä ja muualla Suomessa. Helsingissä tilaaja-tuottajamalli näkyy erityisesti toimialojen ja liikelaitosten suhteessa. Tilaaja-tuottajamalli on ollut eräänlainen kunta-politiikan trendi, josta on monissa kaupungeissa luovuttu tai sen pohjalta on kehitetty palveluiden järjestämistä parempaan suuntaan.

Edellisessä luvussa esiteltiin erilaisia haasteita, joita Helsingissä syntyy tai voi syntyä tilaaja-tuottajamallin myötä. Nämä haasteet ovat nousseet esiin selvitystyön yhteydessä tehdyissä haastatteluissa.

Raportin lopuksi on syytä todeta, että mikään yksittäinen tapa järjestää kaupungin palveluita ei automaattisesti takaa, että asiat toimitaisivat täydellisesti. Jokainen kaupunki on omanlaisensa kokonaisuus ja tietyn mallin valitseminen tai toisesta luopuminen ei ole ratkaisu kaikkiin haasteisiin. Sen sijaan tarvitaan uskallusta ja motivaatiota tarkastella kokonaisvaltaisesti kaupungin toimintaa ja arvioida kriittisesti vallitsevia tapoja hoitaa asioita.

Tämän selvitystyön aikana tehtyjen haastatteluiden myötä olemme huolestuneet enenevässä määrin siitä, millaisia byrokraattisia rakenteita, siiloja ja kankeita palveluita Helsingissä on. Lisäksi mietimme, millaista osaamista ja resursseja kaupungissa heitetään hukkaan, jos dialogia ja yhteistyötä tilaajan ja tuottajan välillä ei paranneta.

Uskomme, että Helsingin kaupungin etu olisi arvioida tulevalla valtuustokaudella kaupungin tilaajayksiköiden ja tuottajina toimivien liikelaitosten välistä suhdetta ja pyrkiä kunnianhimoisesti etsimään tapoja lisätä dialogia, hallita kokonaiskuvaa ja kehittää toimintaa paremmaksi.

Toiveenamme on, että Helsingin kaupunki selvittäisi muun muassa, millaista päällekkäistä toimintaa ja asiantuntemusta toimialoilla ja liikelaitoksissa on sekä arvioisi, millaisia osaoptimoinnin riskejä tilaaja-tuottajamalli synnyttää Helsingissä. Tietääksemme tällaisia kokonaisvaltaisia arviointoja mallista ei ole tehty.

Mielestämme tilaaja-tuottajamallin arvioiminen ja toiminnan kehittäminen olisi tärkeää myös kaupungin arvojen toteutumisen varmistamiseksi. Kaupungin oman laadukkaan tuotannon täysi hyödyntäminen olisi kestävä ja vastuullista. Kaupungin oman kapasiteetin täysimääräisen käyttämisen toteutuessa voitaisiin tarvittaessa hyödyntää yksityisen sektorin palvelutuotantoa johdonmukaisesti ja sen vastuullisuudesta huolehtien.

Vastuullisuus, turvallisuus, kestävyys, ja ilmastonmuutoksen torjuminen ovat Helsingille tärkeitä arvoja.¹³ Nämä arvot eivät toteudu, jos palveluiden järjestämistä mietitään ensisijaisesti niiden välittömien kustannusten kautta. Kaupungin omat liikelaitokset vastaavat tiettyihin vastuullisuuskriteereihin, mutta tällä hetkellä kaupungilla ei ole riittäviä resursseja valvoa, että kaupungille palveluita tuottavat yritykset toimitaisivat yhtä vastuullisesti.

”Jos hinnoitellaan kaikkea pelkkinä yksittäisinä toimintoina, arvot unohtuu. Kaupunkien tehtävä on toimia kaupunkilaisia varten. Kaupunki on muutakin kuin markkinahinnoitellut toiminnot, myös arvoyhteisö.”

Uskomme, että kun palveluiden järjestämistä uskalletaan arvioida ja kehittää, luodaan toimivaa ja vastuullista kaupunkia, joka pystyy vastaamaan kaupunkilaisten tarpeisiin myös poikkeuksellisin aikoina.

Lähteet

- ¹ Kallio, O., Martikainen, J-P., Meklin P., Rajala T., & Tammi, J. (2006). [Kaupungit tilaajina ja tuottajina. Kokemuksia ja näkemyksiä Jyväskylän, Tampereen ja Turun toimintamallien uudistushankkeista.](#)
- ² Kuntaliitto. (2011). [Kehittyvät tilaaja-tuottajamallit suomalaisissa kaupungeissa. Raportti Toimi 2010 -verkostohankkeen tuloksista.](#)
- ³ Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. (2012). [Tilaaja-tuottaja -toimintatapa.](#)
- ⁴ Mielityinen, M. (2011.) [Vilttiketjuja vai ammattilaisia? Tuotannon johtaminen Tampereen ja Oulun kaupungeissa.](#) Sitran selvityksiä 40.
- ⁵ Mure, H. (2011). [Vastuun ongelma tilaaja-tuottajamallissa. Tarkastelussa Tampere ja Hämeenlinna.](#)
- ⁶ Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. (2016). [Tilaaja-tuottajamallin käytöstä Suomessa ja eräissä Euroopan maissa.](#)
- ⁷ Kivisaari, S., Saari, E., & Lehto, J. (2008). [Systeemisen innovaation polku sosiaali- ja terveydenhuollossa Raison tilaaja-tuottajamallin levittämisen ensi askeleet.](#)
- ⁸ Rannisto, P-H (toim.) (2015). [Syytön, sankari vai konna? Tampereen toimintamallin arviointi.](#)
- ⁹ Linnanmaa, R. (2015). [Tampereen kaupungin toimintamallin uudistaminen. Tampereen kaupunginvaltuuston päätös.](#)
- ¹⁰ Virtanen, P. & Stenvall, J. (2014). [Rovaniemen kaupungin toiminnanohjausmallin ja organisaation toimivuuden arviointi. Väliraportti.](#)
- ¹¹ YLE. (2014). [Rovaniemen päättäjät haluavat eroon tilaaja-tuottaja -mallista.](#)
- ¹² YLE. (2009). [Kouvolan tilaaja-tuottaja -malli kangertelee.](#)
- ¹³ [Maailman toimivin kaupunki – Helsingin kaupunkistrategia 2017–2021.](#)

Lisätietoja:

Stefan Loman

Puheenjohtaja, Helsingin yhteisjärjestö JHL ry

stefan.loman@hel.fi