

# VERKOSTOKOORDINAATTORIMALLI ALUEELLISEN PALVELUKLUSTERIN KEHITTÄMISESSÄ

Paula Linna  
Vesa Harmaakorpi  
Lea Hennala  
Timo Pihkala  
Tuomo Uotila  
Tomi Tura



A163 \* 2007  
PÄIJÄT-HÄMEEN LIITTO

## Sisällys

ESIPUHE .....	3
1. JOHDANTO .....	4
2. KLUSTEROITUMINEN JA VERKOSTOITUMINEN YRITYSSEKTORILLA.....	6
2.1 Palveluiden eri tuottamistavat .....	6
2.2 Klusterin tunnusmerkit.....	7
2.3 Klusterin toiminnan johtaminen .....	8
2.4 Toimittajasuhteet verkostossa .....	8
2.5 Verkoston johtaminen.....	10
2.5.1 Suorituskyky- ja prosessiohjaus .....	10
2.5.2 Strateginen verkosto-ohjaus .....	12
2.5.3 Strateginen omistajaohjaus .....	14
2.5.4 Yrity maailman verkostoitumisen viitekehys .....	15
3. KUNTASEKTORIN HAASTEET PALVELUKLUSTERIN RAKENTAMISESSA .....	16
4. PALVELUKLUSTERIN KEHITTÄMINEN .....	19
4.1 Kuntataho palveluklusterissa.....	19
4.2 Kuntataho verkostokoordinaattorina ja sen tehtävät .....	20
4.2.1 Strateginen omistajaohjaus .....	21
4.2.2 Strateginen verkosto-ohjaus .....	26
4.2.3 Verkoston suorituskyky- ja prosessiohjaus .....	30
4.2.4 Kuntasektorin palveluklusterin viitekehys .....	33
4.3 Palveluklusterin kehittymisen arviointi ja mittaaminen .....	36
4.4 Mallien vertailua: verkostokoordinaattorimalli ja tilaaja-tuottajamallit .....	39
5. CASE: PÄIJÄT-HÄMEEN SOSIAALI- JA TERVEYSPIIRI/ HEIMO-HYVINVOINTIPIIRI ..	44
5.1 Tilaajatoiminta verkostokoordinaattorimaisena toimena .....	46
5.2 Strategisen omistajaohjauksen harjoittaminen järjestämissuunnitelman kautta .....	48
5.3 Sote-piirin prosessimainen toiminta; ylisektoraaaliset palvelulinjat .....	49
5.4 Muita keskeisimpiä linjauksia .....	52
6. YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET .....	53

## ESIPUHE

Tämän raportin tarkoituksena on luoda arviointi- ja kehittämisvälineitä kunnallisen palveluklusterin hallinnalle ja ohjaukselle. Erityisesti huomioitavina kohtina ovat, mitä kunnilta itseltään ja kuntien väliseltä yhteistyöltä edellytetään palvelurakennetta uudistettaessa, ja kuinka ne voivat varmistaa palveluklusterin tehokkaan toiminnan. Kunnallinen palveluklusteri on alueellisessa palvelurakenteessa toimivien julkisten, yksityisten ja kolmannen sektorin toimijoiden verkosto. Palveluklusteri parantaa palveluiden tuottavuutta ja laadukkuutta.

Raportissa esitetään vastauksia erityisesti seuraaviin kysymyksiin:

- Millaisia toimintatapoja ja pelisääntöjä kehittäjäverkostossa tulee noudattaa?
- Miten demokraattiset prosessit pystytään varmistamaan verkostomaisessa palvelurakenteessa?
- Miten kuntien omistajaohjaus hoidetaan pitkällä tähtäimellä?
- Miten henkilöstön ja palvelujen kehittämistoiminnot hoidetaan tehokkaasti verkostomaisessa rakenteessa?
- Miten ei-julkisten palvelutuottajien verkoston tehokas ohjaus ja hallinta tulisi tapahtua?

Raportissa luodaan palveluklusterin kehittämisen viitekehys. Luotua viitekehystä peilataan Päijät-Hämeessä perusteilla olevaan sosiaali- ja terveystieteisiin, jota ei ole kuitenkaan lähdetty rakentamaan palveluklusteriajattelulla. Sitä on viety eteenpäin järjestelmällisesti kuntien poliittisen päätöksen teon linjaamien varsin tarkkojen reunaehtojen mukaisesti. Palveluklusterin viitekehysten ja sosiaali- ja terveystieteisiin vertailussa on kyse enemmänkin piiriin kehittämisen edellytyksistä, jolloin huomio kohdistuu erityisesti erilaisten yhteistyömuotojen tarkasteluun ja kehitysprosesseihin.

Raportti on jatkoa työlle, joka esiteltiin vuonna 2004 julkaisussa ”Päijät-Hämeen palvelurakenne – tulevaisuustarkastelu” (Harmaakorpi; Melkas; Pihkala; Tura & Uotila 2004). Tämäkin työ on tehty Päijät-Hämeen liiton toimeksiannosta ja sen rahoituksella. Raportin tekijät kiittävät lämpimästi hankkeen ohjausryhmää, maakuntajohtaja Esa Halmetta, kaupunginjohtaja Hannu Komosta, kunnanjohtaja Päivi Rahkosta ja erityisasiantuntija Jaana Simolaa, saamastaan tuesta ja kehitysehdotuksista. Myös esimerkiksi toimitusjohtaja Hannu Vierimaa Processman Oy:stä ja projektijohtaja Ilari Mäkelä Halton Oy:stä ovat antaneet arvokkaita vinkkejä, jotka ovat muovanneet raportin sisältöä.

Raportin ovat laatineet tutkija, VTM, KTM Paula Linna, professori, TKT Vesa Harmaakorpi, erikoistutkija, KM Lea Hennala ja professori, KTT Timo Pihkala Lappeenrannan teknillisen yliopiston Lahden yksiköstä sekä kehityspäällikkö, FM Tuomo Uotila Teknillisen korkeakoulun Lahden keskukselta ja johtaja, YTM Tomi Tura Lahden tiede- ja yrityspuisto Oy:stä.

Lahdessa 20. joulukuuta 2006-12-20

Paula Linna  
Vesa Harmaakorpi  
Lea Hennala  
Timo Pihkala  
Tuomo Uotila  
Tomi Tura

# 1. JOHDANTO

Suomalaisen kuntasektorin kehittäminen on hämmennyksen tilassa. Väestön ikääntymisestä ja kuntatalouden kriisiytymisestä johtuen kehittämistoiminta on lähes paniikinomaisessa tilassa. Valtion aloitteesta on lähdetty voimakkaaseen kunta- ja palvelurakenneuudistukseen, jossa tiukalla aikataululla uudistetaan kuntakokoja ja mietitään erilaisia organisoitumisvaihtoehtoja. Voidaan kuitenkin perustellusti kysyä, onko tehtäville päätöksille olemassa riittäviä perusteita ja johtavatko ne todellisuudessa kuntakentän ahdingon helpottumiseen.

Alueellisen palvelurakenteen kehittämisen keskeinen asia on tuottavuuden parantaminen. Taloudellisesta hyvinvoinnista 80 %:n sanotaan perustuvan tuottavuuden kehitykseen; tuottavuuden kehityksestä taas 80 % pohjautuu innovaatioihin. Uudistumiskyvyn kehittäminen ja ylläpitäminen on siis keskeinen osa kuntien selviytymisstrategiaa. Julkisen ja yksityisen sektorin tuottavuuden kehityksessä on ollut viime vuosikymmeninä merkittävä ero. Herää kysymys, ovatko julkinen sektori ja yksityinen sektori luonteeltaan niin erilaisia, ettei yksityisellä sektorilla käytettyjä innovatiivisia ratkaisuja voisi soveltaa myös julkisen sektorin kehittämiseen.

Mistä kuntakentän innovaatioita on löydettävissä? Keskeisimpänä puheenaiheena on tällä hetkellä kunta- ja palvelurakenteen hallinnollinen uudistus. Kysymys siinä on hallinnollisesta innovaatiosta, jonka on kyettävä vastaamaan muun muassa väestörakenteessa tapahtuvaan muutokseen. Toisaalta innovaatioita on alettu etsiä myös palvelurakenteen prosesseja uudistamalla, jolloin tuottavuutta haetaan prosessi-innovaatioilla. Molemmat mainitut innovaatioiden lajit ovat tärkeitä; mietittäville uudistuksilla on siis merkityksensä tuottavuuden kehittämisessä ja kuntasektorin talouden turvaamisessa.

Suurimmat palvelurakenteen tuottavuuden kehittämiseen johtavat innovaatiot löytyvät kuitenkin muualta: ylätason hallinnollisten uudistusten ja palveluprosessien kehittämisen välistä. Kuntasektorin palvelurakenteen kokonaisvaltaista toimintalogiikkaa olisi muutettava. Kuntasektorin kehittäminen kuitenkin valitettavasti polarisoituu helposti tosiasiat unohtaviin kiistakapuloihin: peruskunta – aluekunta, yksityinen – julkinen, oma tuotanto – kilpailuttaminen, yksin – yhdessä, pieni - suuri. Tämän tyyppinen keskustelu vie pohjaa kokonaisvaltaisilta palvelurakenneuudistuksilta, jotka perustuisivat uudenlaisen verkostomaisen toimintalogiikan pohdintaan.

Yksityisellä sektorilla kilpailukykyä ja tuottavuuden kasvua on jo pitkään haettu verkostomaisilla toimintavoilla, joissa tehokkuus löytyy keskeisesti työnjaosta, pitkäaikaisista kumppanuuksista, toimijoiden välisestä oppimisesta sekä sopivasta sekoituksesta suurtuotannon ja erikoistumisen etuja. Uusi alueellisen palveluklusterin toimintalogiikka voisi perustua palvelutuotannon uuteen mosaiikkiin, jolle perustan luovat nämä yritysmaailmassa jo tunnetut käytännöt. Yksityisen sektorin toimintatavat eivät tietenkään sellaisinaan sovi julkiselle sektorille, mutta tiettyjä hyviä ajatusmalleja sieltä voi varmasti löytää. Nykyisessä tilanteessa ollaan vaarallisen tuntuisesti menossa tuotantoperusteisesta toimintamallista kohti sellaista tilaaja-tuottajamallia, jossa tuottavuutta yritetään etsiä esimerkiksi raa'an kilpailutuksen tai näennäisten uudistusten avulla. Keskeisenä vaarana on, että ollaan siirtymässä jo valmiiksi vanhanaikaisiin toimintamalleihin.

Tässä raportissa laaditaan viitekehys kunnallisen palveluklusterin kehittämiseksi pitämällä mielessä yritysmaailman kokemukset erityisesti verkostoitumiskäytännöistä ja klusteriteorioista. Lisäksi tämän raportin keskeisinä viitekehäksinä toimivat kärkiyritysmalli, prosessijohtamisen malli ja arvoverkostoteoriat. Raportissa nähdään, että uudessa rakenteessa on ensisijaisesti kysymys erilaisten johtamisen ja ohjauksen muotojen kehittämisestä. Sen vuoksi raportissa luodaan verkosto- ja prosessimaiseen toimintaan

perustuva malli, jossa erotetaan kolme erilaista ohjausmuotoa: i) strateginen omistajaohjaus, ii) strateginen verkosto-ohjaus ja iii) prosessi- ja suorituskykyohjaus. Näitä ohjauksen muotoja käytetään, kun edistetään raportissa luodun prosessi-toimittaja – ristikon toimintaa.

## 2. KLUSTEROITUMINEN JA VERKOSTOITUMINEN YRITYSSEKTORILLA

### 2.1 Palveluiden eri tuottamistavat

Klusteroitumisen ja verkostoitumisen perusasetelma juontaa erilaisista tavoista tuottaa tuotteita ja palveluja. Tarkastelemalla yritysmaailmassa tuotteiden tuottamista nimenomaan palveluiden tuottamisen näkökulmasta, voidaan tätä kautta johtaa kolme erityyppistä tuotantotapaa: palvelujen järjestäminen i) yksin tekemällä, ii) markkinaehtoisesti tai iii) verkostoitumalla.

Yrityksen huolehtiessa palvelutuotannosta *yksin*, se ei ole riippuvainen muista toimijoista. Se vastaa yksin lisäarvon tuottamisesta asiakkaalle. Tällöin yritys ei välttämättä käytä lainkaan edes alihankintaa, vaan pyrkii itseriittoisuuteen omistamalla ja hallitsemalla koko liiketoimintaketjun. Valitessaan yksin tekemiselle vastakkaisen mallin, *markkinaehtoisuuden*, yritys pyrkii tuotantokustannusten minimoimiseen kilpailuttamalla alihankkijoita. Yrityksen on mahdollista ostaa lähes kaikki markkinoilta, jolloin tehokkuus mahdollisesti realisoituu tuotantokustannusten minimoitumisena. Markkinaehtoisessa tavassa organisaatio ostaa tuotteita, palveluita, komponentteja yms. sitoutumatta kuitenkaan sen syvällisempään yhteistyöhön toimittajan kanssa. (ks. esim. Johanson & Mattson 1987; Grabher 1993.)

Yrityssektorilla on jo pidemmän aikaa ollut vallitsevana käytänteenä *verkostomainen* toimintamalli, joka pyrkii minimoimaan markkinanehtoisen toiminnan ja yksin tekemisen heikkoudet ja maksimoimaan niiden hyödyt. Verkostot nähdään taloudellisen toiminnan organisointimuotona, jolla voidaan optimoida toiminnan tehokkuutta eri osa-alueilla (TT 2003, 8). Verkosto nähdään tiettyä tehtävää (strategiaa) varten muodostetuksi kokonaisuudeksi, jossa kullakin yrityksellä 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.) Verkostoituminen ei ole näin ollen kertaluontoista tavaroiden ja palveluiden ostamista eikä kilpailutukseen perustuvaa alihankintaa. Sen sijaan verkostoitunut 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. TT 2003, 7.)

Verkostoitumisen eduista puhuttaessa on tärkeää kuitenkin huomata, että yksin tekeminen ja puhdas markkinoilta ostaminen eivät jatkossakaan ole täysin käyttökeltottomia toimintatapoja. Tuottamismuotojen vaihtoehto riippuu tuotteesta ja palvelusta. Mikäli kysymys on helposti määriteltävästä tuotteesta, jonka saatavuus on ongelmaton, voi ”ostaa markkinoilta” olla paras vaihtoehto. Mikäli saatavuus on ongelmallista (esim. ei palveluntarjoajia tarpeeksi) tai vaihdannan kohde vaikeasti määriteltävissä, on paras tyytyä ”tehdä itse” ratkaisuun. Tuotantotapojen valintataulukkoa on hahmoteltu taulukossa 1.

Palvelu/ Tuote	Tuotantotapa		
	Oma tuotanto	Ostaminen	Verkostoituminen
<b>Palvelu A</b>			
Edut			
Haitat			
<b>Palvelu B</b>			
Edut			
Haitat			

Taulukko1. Tehdä itse, ostaa vai verkostoitua – päätös

## 2.2 Klusterin tunnusmerkit

Verkostoituminen alueellisessa kontekstissa johtaa meidät klusterien käsitteeseen. Klusterin tunnusmerkkeinä voidaan pitää verkostomaista tuotannon ja siihen liittyvien toimintojen organisoitumista. Käytännössä tämä tarkoittaa toisiaan täydentävien yritysten ja toimialojen muodostamaa verkostoa tai osaamiskeskittymää, jossa vuorovaikutuksen ja yhteistyön kautta osaaminen luo keskittämishyötyjä, jotka vuorostaan tuottavat mitattavissa olevia yhteistoimintaetuja eri organisaatioille. Verkostomaista toimintaa voidaan pitää klusterilähtöisen toiminnan peruselementtinä. Tätä kautta klusteritutkimuksen keskeinen lähtökohta on lisäarvoa tuottavien verkostosuhteiden ja toimintatapojen hahmottaminen. Klusterikäsite voidaan määritellä verkoston yläkäsitteeksi, eräänlaiseksi sateenkaareksi, jonka suojissa kehittyy uusia ja sammuu vanhoja verkostoja elinkaariajattelun mukaisesti. Verkostot voidaan vastaavasti nähdä klustereita tiiviimpinä ja rajatuimpina yhteistyörakenteina, joissa useimmiten on jokin keskeinen toimija, jonka ympärille verkoston toiminta kehittyy. Klusterit – sateenkaariajattelun mukaisesti – rakentuvat vastaavasti olemassa olevien tai syntyvien verkostojen varaan. (Ollus, Ranta & Ylä-Anttila 1998, 39.)

Klusterin syntyminen edellyttää sopivia ympäristöolosuhteita, joissa yhteiset intressit ja yhteistoiminnasta saatava potentiaalinen lisäarvo motivoivat toimijoita tavoittelemaan yhteistoimintahyötyjä. Näin klusteri syntyy, muuttuu, kehittyy ja katoaa elinkaariajattelun mukaisesti sen mukaan, miten se tuottaa hyötyjä toimijoilleen. Valtaosa klustereista onkin syntynyt evolutionaarisesti, eli hitaasti kehittymällä. Evolutionaarisesta syntymistavasta huolimatta jokaisessa klusterissa on ollut aktiivisia johtajayksilöitä, yhteistä päätöksentekoa, menestysmallien matkimista eli tietynlaista järjestäytyneisyyttä. Verkostot ovat välttämättömiä klusterin muodostumiseksi. Verkottuneessa liiketoiminnassa voidaan jo havaita klusteriajattelun piirteitä. Niitä järjestelmällisesti kehitettäessä voi syntyä uusi klusteri. (ks. lisää esim. Hernesniemi, Lammi & Ylä-Anttila 1995; Jacobs & de Man 1996; Porter 1990; Porter 1998.)

Klusterin kehittyminen on jatkuva prosessi. Kehittymiseen kuuluu eri vaiheita, joista yksi on uusien klustereiden syntyminen. Kun yritys havaitsee, että tavoitteeksi asetettu visio voi toteutua vain yhdessä toisten yritysten kanssa, verkostoituminen on oivallinen toteutusmalli. Uuden klusterin syntyminen edellyttää kohtuullista toiminnallista alustaa omassa ympäristössään. Aloitushetkellä yrityksillä on yhteinen teema tai visio ja keskeiset toimijat on määritelty. Ydintoimijat sitoutuvat syntyprosessiin, seurantasignaalit on määritelty ja

vaikuttavuusodotusten kehittyminen aikaan sidottuna on hyväksytty. Prosessi kohdistaa kehityspanoksia valikoivasti tiettyihin osa-alueisiin, kuten markkinointi, osaamisen kehittäminen jne.

### 2.3 Klusterin toiminnan johtaminen

Kuten aiemmin todettiin, klusteri ja verkostot ovat lähekkäisiä käsitteitä. Klusterin toiminnan kannalta keskeisiä ovat toimivat vuorovaikutus- ja yhteistyösuhteet, jotta klusteroitumista todella pääsee tapahtumaan. Toisaalta on selvää, että klusterin kehittämisestä vastuussa täytyy olla aktiivinen vetäjä, joka huolehtii mm. toimijoiden mukaan saamisesta sekä jatkuvasta klusterin osaamisen kehittämisestä. Tämä taho on samalla vastuussa klusterin johtamisesta.

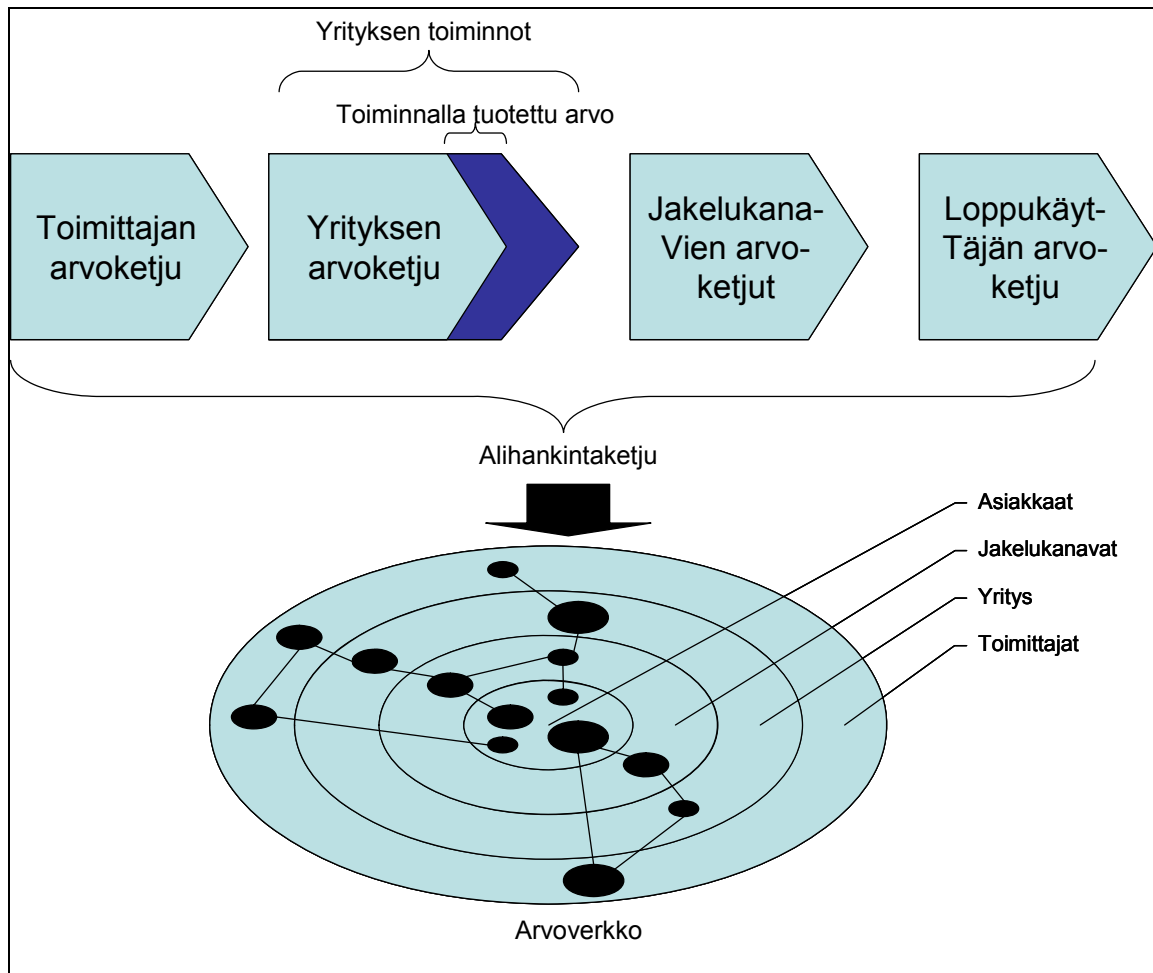
Koska klusterin syntyy jonkin ydintoiminnan tai ydintoimijan ympärille, on luonnollista, että tämä toimija on samalla vastuussa myös klusterin johtamisesta. Klusteria verratessa verkostoihin huomataan, että klusterin ydinkeskeisyydestä johtuen siihen on sovellettavissa *kärkiyritysvetoisen* verkoston johtamistapa. Kärkiyritysmallisessa verkostossa on yksi yritys, joka on resurssiensa, markkinakontaktiansa tai tuoteoikeuksiensa turvin vahvemmassa asemassa kuin muut – verkosto muodostuu tällöin kärkiyrityksen ympärille, (Varamäki et al. 2004, 18.) Tällöin kärkiyrityksellä on myös veto- ja koordinoituvastuu verkoston toiminnasta ja kehittämisestä. Verkostossa olevat tai siihen hankittavat resurssit ovat kärkiyrityksen ohjauksen kohteena. Ohjauksen edellytyksenä voidaan puolestaan nähdä ainakin kaksi asiaa: 1) verkostolla tulee olla vahvat resurssit sekä yhteistyökykyä (sisäinen tehokkuus) ja 2) kärkiyrityksellä tulee olla kykyä ohjata verkostoa oikeaan suuntaan (ulkoinen tehokkuus). (Vuorinen, Katajamäki & Pihkala 2004, 84.)

### 2.4 Toimittajasuhteet verkostossa

Klusterin menestyminen riippuu pitkälti mukana olevien toimijoiden kyvystä määrittää oma tehtäväkenttensä sekä oma roolinsa verkostossa. Porterin (1990, 42) luoma käsite - arvoketju - on perinteinen tapa jäsentää edellä mainittua yritysten toimintojen aspektista verkostoituminen huomioiden. Ideana on, että yrityksen toiminnot muodostavat arvoketjun, joka tuottaa lisäarvon toiminnalle. Yritys on kannattava jos asiakkaalle tuotettu arvo ylittää yrityksen tuotteen tai palvelun aikaansaamiseksi tarvittujen toimintojen kustannukset. Perinteinen alihankintaketju muodostuu yrityksen oman arvoketjun ohella toimittajien, jakelukanavan ja loppukäyttäjän arvoketjusta. Yrityksen kilpailuetu syntyy siitä kuinka se hallitsee koko tämän ketjun. Viimeisten vuosien aikana kuitenkin Porterin arvoketjusta ollaan siirtymässä pidemmälle, *arvoverkkoon*. Arvoverkko muodostuu yritysten arvoketjujen yhdistämisellä, joten se on arvoketjujen pohjalta syntynyt vuorovaikutussuhteiden kokonaisuus. Arvoketju-ajattelu taustalla on ajatus koko tuotteen toimitusketjun hallitsemisesta ja sitä kautta saavutettavista kustannuseduista. Arvoverkko on välittävä ja kokoava huomioiden kunkin toimijan panoksen arvoketjun osaan. Arvoverkkoanalyysin avulla pystytään kuvamaan kaikki asiakkaalle tuotetussa palvelussa mukana olevat toimijat. Arvoverkko on verkottunut liiketoimintamalli, joka voi käyttää hyväkseen myös sähköistä toimitusketjua saavuttaakseen ylivertaisen asiakastytyväisyyden ja liiketoiminnan tuloksen niin, että se tuottaa lisäarvoa kaikille siihen osallistuville toimijoille. (ks. esim. Verna 2000; Kothandaraman & Wilson 2001.)

Arvoverkon yksinkertainen muodostuminen on esitetty alla olevassa kuvassa. Kuvion konkretisoituminen käytännössä verkostoksi edellyttää sen arvoketjujen ja ydinprosessien onnistunutta integroitumista. Arvoverkossa on kyse yhteistyötä tekevien toimijoiden kumppanuusverkostosta, jossa jokainen toimija keskittyy omaan ydinosamiseensa, ja lisää näin toimenpiteillään koko verkoston arvoa. Ydinosamisen ulkopuoleiset prosessit ja

palvelut pitää pystyä rakentamaan asiakasohjautuvasti verkostokumppanien kanssa. Verkostokumppaneilla puolestaan pitää olla omaa ydinosaamistaan ja kumppanien on yhdessä pystyttävä ”kutomaan” sellainen verkko, jossa ”verkosto on yhdessä voimakkaampi” kuin vastaava kilpaileva osapuoli. On kuitenkin huomattava, että ydintoimijoiden ympärille rakentuneet arvoverkot voivat koostumuksiltaan poiketa toisistaan. Klusterin toimivuuden kannalta hyvinkin erilaiset suhteet ovat käyttökelpoisia. Yritysmaailmassa on totuttu puhumaan kärkiyrityksen johtamasta klusterista ja verkostoista.



Kuvio 1. Siirtyminen arvoketjusta (alihankintaketjusta) arvoverkkoon ja arvoverkko yksinkertaistettuna (vrt. Porter 1990, 43; Lautanala 2004.)

Arvoverkon keskeisen osan muodostavat erilaiset toimittajasuhteet. *Standarditoimittajuus* tarkoittaa sellaisten palveluiden tai tuotteiden tuottajia, joiden toimittaja on helposti vaihdettavissa muihin kilpailijoihin. Standarditoimittajasuhteet ovat lähimpänä perinteistä osto-myynti -suhdetta, joissa vaihtoehtoisia toimittajia on runsaasti. Yhteistyö kohdistuu tällöin lähes yksinomaan vaihdantaan, joka on varsin sujuvaa ja rutinoitunutta. Pelkkää vaihdantaa koskevaan yhteistyöhön ei sisälly automaattisesti odotusta vaihdantasuhteen jatkuvuudesta tai vaihdantasuhteen kehittämistä kohti toimittajan ennakoivaa tarjontaa. Yhteistyö käynnistyy vasta tarjouspyynnöstä, jossa hinta on keskeinen kriteeri toimittajan valinnalle. Standarditoimittajan suhteessa on vain vähän tai ei lainkaan todellisen yhteistyön piirteitä.

*Strategisella toimittajalla* on huomattava merkitys kärkiyritykselle. Tällöin yhteistyötarve on molemminpuolinen, ja sen jatkuvuuden turvaamiseen kannattaa panostaa. Parhaimmillaan strateginen toimittajuus kehittyy kumppanuudeksi. Kumppanuus voidaan määritellä tilaajan

ja tietyn palvelun tuottajan pitkäaikaiseksi yhteistyöksi, joka perustuu molemminpuoliseen taloudelliseen hyötyyn sekä luottamukseen palvelujen parhaasta mahdollisesta toimittamisesta. Kumppanuus mahdollistaa pidempiaikaisen sopimussuhteen kuin perinteiset muutaman vuoden mittaiset palveluntoimitussopimukset. Partnerin valintaprosessi eroaa oleellisesti standarditoimittajan valintaprosessista. Partnerisuhteessa korostuvat tilaajan ja toimittajan välinen luottamus, win-win-periaatteen mukainen toiminta ja sitoutuminen pitkäaikaiseen yhteistyöhön ja molemmin puoleiseen kehittämiseen. Lisäksi siihen liittyviä määritteinä ovat avoimuus, yhteisten tavoitteiden ja strategioiden asettaminen. Tällöin yhteistyötahon tärkein valintakriteeri on sen kehityspotentiaali. (ks. esim. Pihkala et al. 2005; Kettunen & Reiman 2004.)

Standarditoimittajuuden ja strategisen kumppanuuden lisäksi on myös muunlaisia toimittajuuksia, kuten *järjestelmätoimittajuus*. Järjestelmätoimittaja vastaa asiakkaalle suurempien kokonaisuuksien toimittamisesta. Järjestelmätoimittaja toimittaa asiakkaalle/päämiehelle yksittäisiä osa- ja komponenttitoimituksia suurempia kokonaisuuksia, ja niihin liittyviä palveluja. Tätä tarkoitusta varten järjestelmätoimittaja kokoaa itsenäisistä yrityksistä verkoston, joka suorittaa tehtävän asiakkaan tarpeen mukaisesti. Verkostoon kuuluvat eri tehtäviä ja osatoimituksia suorittavat verkostoyritykset, ja niiden alihankkijat ja toimittajat. Toimituskokonaisuus voi sisältää suunnittelua, materiaalin hankintaa ja toimittamista, osien valmistusta ja kokoonpanoa sekä erilaisia palveluja asiakkaalle. (Vesalainen 2002.)

Yritysten välinen yhteistyö on elänyt viimeisten vuosien ajan muutosten aikakautta. Perinteiset päähankkija-alihankkija-suhteet ovat alkaneet korvautua uudenaikaisilla yhteistyömuodoilla. Perinteinen alihankintatoiminta vähenee jatkuvasti, mutta kokonaan se tuskin katoaa, sillä kokemukset ovat osoittaneet, että eri tason toimittajia tarvitaan. Toimittajan asema riippuu jatkossa siitä, kuinka harvinaisia tai korkealaatuisia palveluita se pystyy tarjoamaan kärkiyrityksille. Standarditoimittajuus ei tule jatkossakaan menettämään täysin merkitystään, sillä yhä tulee olemaan mekaanisia tuotteita, tai tarvitaan kapasiteettihiippujen tasaamista, tietyn työvaiheen hankkimista tai sellaisen yksittäisen osan ostamista, jota eri bulkkitoimittajilla voidaan kilpailuttaa. Strategisessa yhteistyössä (tai kumppanuudessa) yhteistyön tavoitteet sen sijaan ovat erilaiset. Tällöin yhteistyöstä koituvat tuloksetkin, kuten osaamisen kehittäminen, voidaan saavuttaa vasta pidemmän ajan kuluessa.

## **2.5 Verkoston johtaminen**

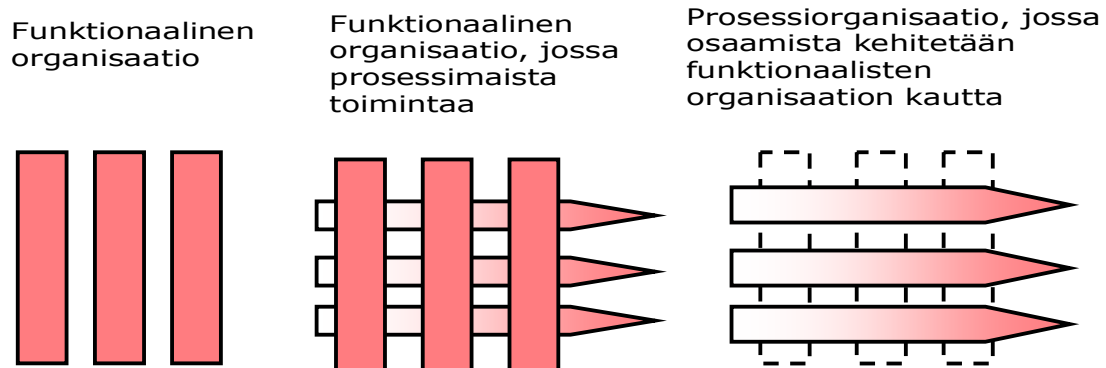
Kärkiyrityksen vastuu verkoston hallinnasta voidaan jakaa kahteen pääluokkaan: suorituskyky- ja prosessiohjaus ja strateginen verkosto-ohjaus. Lisäksi on huomioitava kärkiyrityksen strateginen omistajaohjaus, joka on tärkeä näkökohta raportin loppupuolella kun siirrymme kuntasektorin palveluklusterin tarkasteluun. Yritystoiminnassa omistajaohjaukseen kuuluvalla strategialla erottaudutaan kilpailijoista. Oikeat strategiset valinnat eivät kuitenkaan ole riittäviä markkinoilla menestymiseen, vaan operatiivinen toiminta täytyy järjestää mahdollisimman tehokkaalla tavalla.

### **2.5.1 Suorituskyky- ja prosessiohjaus**

Yhä useampi yritys on havainnut, että kokonaistuotantoa saadaan tehostettua saattamalla toiminnot prosessiperusteisiksi. Prosessijohtamisessa näkökulmana on asiakas ja liiketoimintakirjallisuudessa eräs määritelmä prosessille korostaa juuri tätä näkökulmaa: "prosessi on toisiinsa liittyvien toimintojen ja tehtävien muodostama kokonaisuus, joka alkaa asiakkaan tarpeesta ja päättyy asiakkaan tarpeen tyydyttämiseen" (Hannus 1993). Usean yrityksen välisessä verkottuneessa toiminnassa kyseessä on ennen kaikkea verkostossa mukana olevien liiketoimintaprosessien integrointi. Yritysten keskuudessaan prosessien

integrointi ei ole ollut mutkatonta, vaan se on vaatinut suurta muutosta erityisesti asennetasolla: esimerkiksi rakennusteollisuudessa on totuttu projektimaiseen toimintaan, eli jokainen urakka kilpailutetaan erikseen. Kustannusten laskeminen on kuitenkin osoittanut, että hankintakustannukset tulevat huomattavan suuriksi sen sijaan, että urakoitsijoiden kanssa tehtäisiin pidempi aikaisia sopimuksia. Muutos projektimaisesta toiminnasta prosessimaiseen toimintaan ei kuitenkaan tapahdu hetkessä. Prosessimainen toiminta muuttaa myös erityisesti suurteollisuudessa kärkiyrityksen ja toimittajien välistä kaupantekoa: yksittäisen kaupan sijaan laaditaan pidempiaikaisia sopimuksia, joihin sisältyy varaus tietyn kapasiteetin käyttämisestä.

Prosessijohtaminen keskittää huomion liiketoiminnan prosessiperusteiseen ohjaukseen sekä prosessien verkon ja yksittäisten prosessien hallintaan. Prosessien kehittämisen kolme tavoitetta ovat: 1) Prosessi tuottaa haluttuja tuloksia (tuotteita), joista on hyötyä asiakkaalle, 2) Prosessi on tehokas ja minimoi käytettävät resurssit (aika, raha, inhimillinen kuormitus jne.) 3) Prosessi on joustava ja sopeutuu nopeasti muuttuviin olosuhteisiin (asiakkaiden tarpeet, kilpailutilanne jne.) (Laamanen 1993, 13.) Prosessijohtamisessa organisointi rakennetaan funktiorajojen yli menevien prosessien mukaan. Näin ollen todellinen prosessijohtaminen merkitsee luopumista funktionaalista organisaatiosta ja organisaation johto muodostuu tällöin tärkeimpien prosessien omistajista. Käytännössä tämä tarkoittaa, että funktionaalille organisaatiolle ominaiset eri yksiköt ja osastot, puretaan ja toiminta luodaan prosesseille. Kuvio 2 havainnollistaa muutosta funktionaalista organisaatiosta prosessiorganisaatioon.



Kuvio 2. Siirtyminen funktioiden johtamisesta prosessien johtamiseen (mukailtu Nyman & Silén 1995)

Prosesseihin perustuvan toiminnan hyötyinä yritykset pitävät mm. seuraavia:

- kokonaisuusien tarkastelu korostuu yksittäisten toimintojen sijaan (kokonaisuuden hallinta)
- prosessien strategialähtöisyys ja strategian vieminen käytäntöön prosessin avulla asiakasnäkökulma ja asiakaslähtöisyys
- toiminnan virheet vähenevät – laatu paranee
- turha sählääminen ja toiminnan päällekkäisyys vähenevät (tehdään kerralla oikein),
- ongelmien tunnistaminen ja ratkaiseminen paranevat, prosessit tuovat järjestystä kaokseen

- tukee johtamista ja selkeyttää johtamisjärjestelmää
- tukee verkostomaista toimintaa ja osaamisen jakamista
- strategian vieminen käytäntöön mahdollistuu prosessien kautta, mahdollistaa osaamisen monipuolisen käytön. (Hannus 2004.)

Prosessien hallinnoimisessa keskeisellä sijalla ovat prosessiomistajat. Prosessinomistaja voidaan määritellä henkilöksi, jolle on uskottu rooli, jossa tehtävänä on kokonaisvaltaisesti huolehtia nimetyn prosessin suorituskyvystä alusta loppuun (Hannus 2004). Prosessinomistajat vastaavat koko prosessin, myös osaprosessien toiminnasta: heidän luoksensa tullaan, jos jokin prosessissa ei toimi. Prosessin omistajien vastuulla on mm. tunnistaa ja eliminoida prosessin suorituskyvyn esteitä. Monet prosesseista ulottuvat yhteistyökumppaneiden alueille, ja prosessinomistajat vastaavat siitä, että koko ketju toimii. Tämä edellyttää, että eri organisaatioiden prosessit on sovitettu toisiinsa ja tieto eri prosessien ja yhteistyökumppanien välillä kulkee tehokkaasti. Prosessinomistajien tulee siis voida osallistua yhteistyökumppaneille asetettavien vaatimusten määrittelyyn ja kumppaneiden valintaan. Prosessinomistajat seuraavat yhteistyökumppaneiden prosessien laatua ja tehokkuutta sekä tukevat niiden kehittämistä. (Laamanen et al. 2002, 59.) Prosessinomistajalta vaadittavia ominaisuuksia ovat mm. kyky ja taito ohjata prosessiin kuuluvien tiimien toimintaa, kokemus johtamisesta prosessin aktiviteettien, haasteiden, toimittajien ja asiakkaiden tuntemusta. Tehokkaan prosessimaisen tuotantotavan kehittämisen edellytyksinä on itse prosessien määrittämisen lisäksi mukana olevien henkilöiden roolien ja suhteiden selkeä määrittely sekä sopivan vastuujohtajan olemassaolo.

Prosessiorganisaatio eroaa merkittävästi perinteisestä organisaatiosta. Taulukossa 2 on vertailtu organisaatiokeskeistä ja prosessikeskeistä ajattelutapaa.

<b>ORGANISAATIOKESKEINEN AJATTELUTAPA</b>	<b>PROSESSIKESKEINEN AJATTELUTAPA</b>
Ongelma ihmisten asenteissa	Ongelma (työ)prosesseissa
Arvioidaan työntekijöitä	Arvioidaan prosessin sujuvuutta
Löytyy parempia työntekijöitä	Prosessia voi parantaa
Teen omat työni	Hoidetaan työt yhdessä
Osaan oman työni	Ymmärrän osuuteni prosessissa
Korostetaan yksilösuoritusta	Koko tiimillä vastuu työstä
Valvotaan työntekijöitä	Kehitetään osaamista
Kuka teki virheen?	Mikä teki virheen mahdolliseksi?
Korjataan virheitä	Poistetaan virhelähteet
Asiantuntijat määräävät laadun	Asiakas määrää laadun

Taulukko 2. Organisaatiokeskeisen ja prosessikeskeisen ajattelutavan erot (Laatuhaaste 1993.)

### **2.5.2 Strateginen verkosto-ohjaus**

Verkostossa prosesseja voidaan johtaa eri tavoin. Olennaista on kuitenkin oikeanlainen resursointi, erityisesti prosessien johtamisen kannalta. Kärkiyitykseltä vaaditaan näkemystä siitä, että kussakin palvelussa on käytettävissä riittävät ja oikeanlaiset resurssit. Käytännössä tämä tarkoittaa esim. eri palvelutuottajien kouluttamista ja osaamisen

kohottamista tai kokonaan uusien palveluntuottajien luomista. Kärkiyrityksen tulee osata arvioida, mihin suuntaan palveluntuottajia lähdetään kehittämään. Palveluntuottajien toimintaan vaikuttaminen puolestaan edellyttää, että suhteet perustuvat pitkäjänteiselle yhteistyölle, mielellään kumppanuudelle. Tärkeintä kuitenkin on, että verkostosta löytyvät kuhunkin prosessiin tarvittavat ydinosaamiset. Verkoston suorituskykyisyyttä pohditaan jo yritysten välisen verkostoitumisen alkuvaiheessa. Useilla veturiyrityksillä on tarkat kriteerit siitä miten ne valikoivat toimittajansa verkostoon. Tyypillisesti verkoston veturiyrityksellä kumppaneiden ja alihankkijoiden hakeminen on systemaattista. Tällaiset veturiyritykset seuraavat jatkuvasti alalla toimivia yrityksiä ja seulovat niistä toiminnallisesti ja taloudellisesti hyväksyttävät potentiaaliset kumppanit. Strateginen verkosto-ohjaus ohjaa kaikkien prosessien ja toimittajien toimintaa.

Verkoston hallinta liittyy monin tavoin verkoston johtamiseen. Mitä monijäsenisemmästä verkostosta on kyse, sitä systemaattisempaa sen hallinnan kehittämisen tulisi olla. Johtajuutta klusterissa on mahdollista lähestyä hyvin monesta eri näkökulmasta ja eri vaiheiden kautta. Yleisterminä on verkostojohtaminen, jossa ei ole kyse niinkään uusien menetelmien käyttöönotosta, vaan uudenlaisen ajattelun omaksumisesta. Johtajuus verkostossa tarkoittaa kykyä asemoitua verkostossa sellaiseen positioon, jossa voidaan säädellä ja hyödyntää yhteistyösuhteita/verkosto-osaamista: kykyä edesauttaa paikallisten verkostojen ja niihin kytkeytyvien yhteistyösuhteiden syntymistä. Verkostojohtajuuden saavuttaminen edellyttää eri vaiheiden läpikäyntiä ja eri johtamisulottuvuuksien huomioimista. Kärkiyrityksen strategisen verkosto-ohjauksen kannalta aseointi verkostossa tarkoittaa sellaiseen asemaan pääsemistä, että sen on mahdollista ohjailla verkoston koko toimintaa niin strategiatasolla kuin myös verkoston suorituskyvyn osalta. Verkostojohtaminen tapahtuu toimintaympäristössä, jossa ei ole yhteisesti jaettua mielipidettä siitä, mitä tietä kulkea. Verkostojohtajalta tarvitaan myös erityisen paljon kyvykkyyttä soviittaa yhteen erilaiset organisaatiokysymykset. Tässä joudutaan pohtimaan keinoja miten eri organisaatioiden työntekijät saadaan sitoutettua muutokseen. Vaarana on, että jokin organisaatio muodostuu hallitsevaksi tahoksi yhteistyössä. Verkoston johtaminen on useiden verkostoyritysten mukaan haastavin osa-alue. Ahoniemen, Laihon & Neilimon (2002) tutkimuksessa muutamat yritykset kommentoivat asiaa seuraavasti:

*”Verkostoyrityksen johtaminen on noin sata kertaa vaativampaa kuin perinteisen yrityksen johtaminen. Yksittäisen yrityksen hallittavuus ja päätöksentekokyky on helpompi toteuttaa, koska valta on keskitetty. Työntekijöiden ja toimijoiden sitouttaminen organisaation tavoitteisiin on sekin perinteisessä yritystoiminnassa helpompaa ja yksinkertaisempaa. Kukin toimija on tottunut toimimaan itsenäisesti ja työntekijät ovat tottuneet selvittämään ongelmatilanteet vain oman yrityksensä johdon kanssa. Käytännössä tämä johti alkuvaiheessa moniin ongelmatilanteisiin, koska tuotteiden aikatauluttaminen ei toiminut halutulla tavalla toimittaessa eri yritysten välillä. Myöhästyminen yhden tuotantovaiheen prosessissa aiheutti viivästymistä koko tuotantoketjussa. Tilanteen korjaaminen on vaatinut kenttätyötä ja työntekijöiden sitouttamista verkoston yhteisten toimintatapojen noudattamiseen. Pelkkä Yritys O Oy:n verkoston omistajayrittäjien neuvonpito ei riittänyt ratkaisemaan ongelmia vaan eri yritysten sisällä tuotannosta vastaavien työntekijöiden oli opittava vastaamaan työvaiheidensa aikataulujen pitävyydestä ja tarvittaessa kommunikoimaan suoraan toisen yrityksen tuotantovastaavan kanssa.” (Ahoniemi et al. 2002, 26.)*

Prosessien onnistumiseen strategisella verkosto-ohjauksella on suuri merkitys. Strateginen verkosto-ohjaus on vastuussa prosessien tarvitsemien resurssien ja osaamisten hankkimisesta ja mahdollisesta kouluttamisesta. Näin ollen strategisen verkosto-ohjauksen tasolla itse asiassa hallitaan ja ollaan vastuussa koko tuoteketjun toimivuudesta ja tehokkuudesta. Strategiseen verkosto-ohjaukseen liittyy myös sen päättäminen, missä prosesseissa ja missä osissa prosessia tehdään voittoa ja tulosta. Yhden yrityksen sisällä,

kuin myös verkostoissa on väistämättä prosesseja, jotka eivät voi tuottaa tulokseen (taloudellista) lisäarvoa. Strategisen verkosto-ohjauksen vastuisiin kuuluu hahmottaa prosessien muodostama kokonaisuus ja toisiaan tukeva toiminta. Resurssien ohjaus voi tarkoittaa osin myös sitä, että jollakin prosessilla vähäisessä käytössä oleva resurssi, kuten yhden päivän viikossa tekevä työntekijä, siirretään palvelemaan myös toisia prosesseja. Strategiseen verkosto-ohjaukseen liittyy, että tässä tasossa päätetään yksittäisen prosessin (tai tuottajan) tarvitsemasta lisäkapasiteetista, esim. Nokian kaltaisessa yrityksessä tuottajat tarkoittavat eri maiden tuotantolaitoksia. Jonkin maanosan tuotantoyksiköiden esimies saattaa tarvita lisäkapasiteettia ja haluaa rakentaa uuden tehtaan. Tämä esimies ei voi kuitenkaan tehdä päätöstä, vaan strategisen verkosto-ohjauksen taso – jolla on kokonaisuus hallussa – katsoo mihin on tarpeen investoida. Käytännössä uusi tehdas voidaan rakentaa toiseen maanosaan, josta lisäkapasiteettia pyytäneelle taholle varataan kapasiteettia käyttöön.

Strategisen ohjauksen onnistumiseen ei riitä, että hallitaan vain toimittajaverkoston ja prosessien kokonaisuutta. Strategisen verkosto-ohjauksen tulee hallita toimittajaverkoston ja asiakasverkoston välistä kokonaisuutta – eli koko kärkiyrityksen arvoverkkoa. Tämä tarkoittaa asiakastilausten ja toiveiden välittämistä toimittajaverkoston. Verkosto-ohjaus tarkoittaa tällöin sen päättämistä, kenelle toimittajalle tai toimittajille annetaan saatu asiakastilaus. Arvoverkon hallinta tarkoittaa toimittajien, ja mahdollisesti myös asiakkaiden luokittelua riippuen yritysten toimialasta. Toimittajien luokittelu tarkoittaa nimenomaan aikaisemmin mainittuja toimittajasuhteiden määrittämistä esim. standarditoimittajiksi, järjestelmätoimittajiksi ja kumppaneiksi. Asiakkaiden luokittelua puolestaan tarkoittaa esimerkiksi sitä, että asiakkaina ei tule ainoastaan ymmärtää itse lopputuotteen ostajaa vaan myös niitä eri tahoja, jotka voivat vaikuttaa päätöksentekoon. Edellinen voi esimerkiksi rakennusteollisuudessa tarkoittaa arkkitehtejä, eri komponenttien valmistajia, viranomaisia. Tällöin strategisessa verkosto-ohjauksessa asiakkaita mietitään ”kauaskantoisesti” ja omaa tuotetta lobataan hyvin laajalti.

Kärkiyritysvetoisissa malleissa kärkiyrityksellä itsellään voi olla yhä palvelutuotantoa jäljellä tai se voi toimittajien työn jälkeen huolehtia lopputuotteen viimeistelystä tai toimittamisesta asiakkaalle. Strategisessa verkosto-ohjauksessa kaikkein tärkeintä on koko tuoteketjun sekä arvoverkon hallinta ja ohjaus oikeaan suuntaan. Voidaan jopa sanoa, että mitä verkostoituneemmasta toiminnasta on kyse ja mitä vähemmän kärkiyritys itse osallistuu varsinaisten tuotteiden tai palveluiden valmistamiseen, sitä vahvemmin strateginen verkosto-ohjaus on kärkiyrityksen ydintoimintaa ja – osaamista.

Strategiseen verkosto-ohjaukseen kuuluu luonnollisesti myös yhteydenpito verkostossa mukana olevien toimittajiin. Yhteydenpito voidaan jakaa (ainakin) kolmeen osa-alueeseen: tietojen vaihdon hallinta (information flow), rahaliikenteen hallinta (financial flow) ja yhteisen kehittämistoiminnan suunnittelu. Hyvin toimivissa verkostoissa tietojen vaihtoon käytetään erilaisia sähköisiä ”apuvälineitä”. Trendinä on ollut, että kaupankäynti siirtyy kokonaan sähköiseen muotoon, jolloin tiedonvälitys nopeutuu ja tehostaa näin toimitusketjua sekä sen kykyä reagoida nopeasti muutoksiin. Lisäksi tiedonvälityksen kulut pienenevät.

### **2.5.3 Strateginen omistajaohjaus**

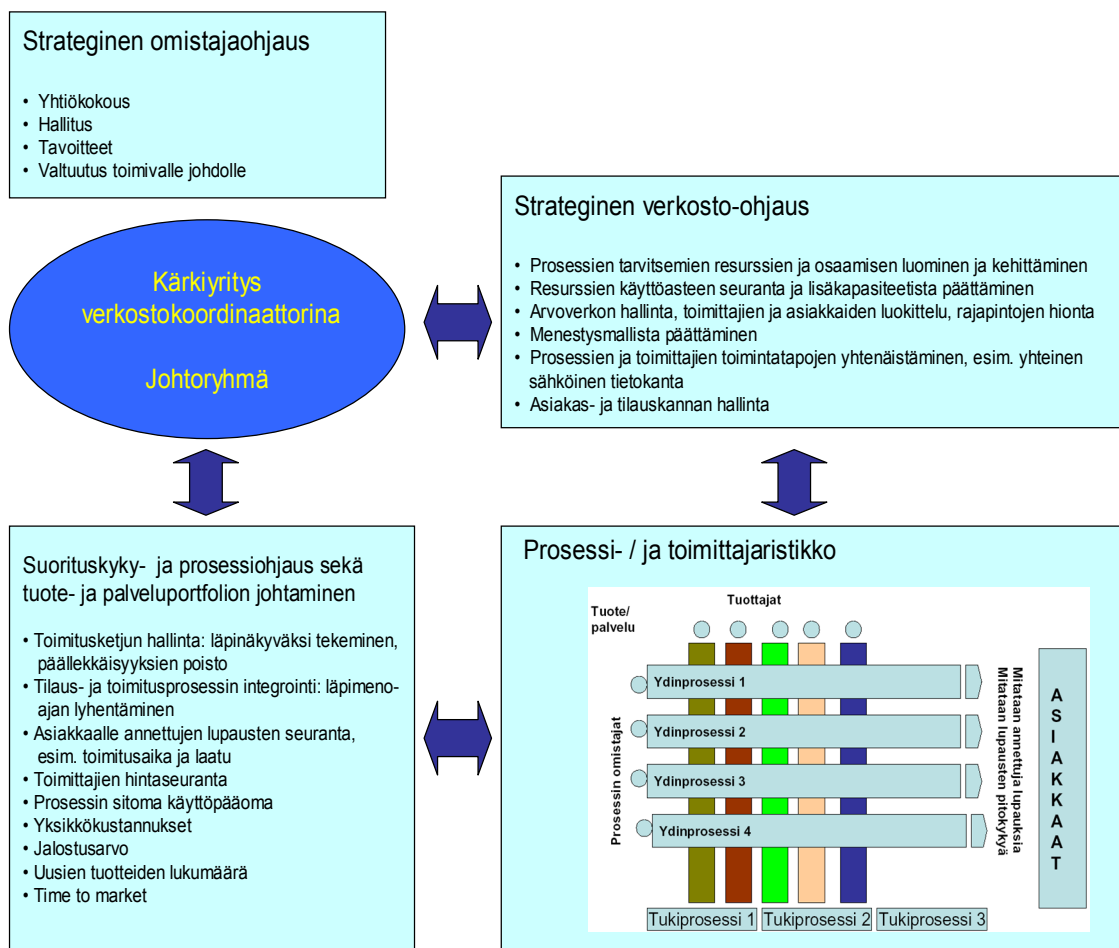
Kärkiyrityksen strateginen omistajaohjaus ei hallinnollisesti poikkea normaalista yrityksen omistajaohjauksesta. Yrityksessä omistajien ääntä käyttää yhtiökokous, joka nimeää yrityksen hallituksen. Hallitus vastaa yrityksen strategisesta linjanvedosta sekä antaa tehtävänannon yrityksen toimivalle johdolle. Yritysten toiminnassa strategia määrittää ennen kaikkea, miten erottaudutaan kilpailijoista ja mikä on menestyksen malli. Strateginen omistajaohjaus ei juuri millään lailla puutu verkoston operatiiviseen toimintaan eikä edes

anna ohjeita verkoston strategiseen ohjaukseen. Omistajatason valtuutusta vaativia päätöksiä voi esimerkiksi autoteollisuudessa olla kokonaan uuden automallin luominen tuotevalikoimaan ja myyntitavoitteiden asettaminen sille. Omistajat eivät kuitenkaan ole päättämässä millä keinoin uusi tuote lanseerataan markkinoille.

Kärkiyrityksessä tehtävänannon tulee tukea kärkiyritysverkoston rakentamista, mutta sinänsä yrityksen johdolle annetaan vapaat kädet toteuttaa toimeksianto. Tavoitteiden toteutumista seurataan ja tarvittaessa ryhdytään toimenpiteisiin, mikäli tavoitteet eivät toteudu. Omistajien seuraamat tavoitteet ovat pääasiassa taloudellisia tunnuslukuja, kuten kasvu, kannattavuus ja verkoston arvo.

### 2.5.4 Yritysmaailman verkostoitumisen viitekehys

Kuviossa 3 on esitetty kärkiyrityksen klusteri- ja verkostomainen toimintatapa yritysmaailmassa, joka sisältää prosessijohtamisen periaatteet verkoston suorituskyvyn edistämiseksi. Keskeistä mallissa on strategisen omistajaohjauksen, strategisen verkosto-ohjauksen sekä suorituskyky- ja prosessiohjauksen selkeä erottaminen toisistaan.



Kuvio 3. Kärkiyritys verkostokoordinaattorina

### 3. KUNTASEKTORIN HAASTEET PALVELUKLUSTERIN RAKENTAMISESSA

Kuntasektorilla on lukuisia erityispiirteitä, jotka tekevät siitä erilaisen yrityssektoriin verrattuna. Näitä on kuvattu seikkaperäisesti tämän raportin pidemmässä versiossa. Tässä lyhennyksessä versiossa on esitetty niitä yleisiä kuntasektorille ominaisia lähtökohtia, jotka luovat reunaehdot palvelusektorin tulevalle kehittämiselle kappaleen 2 ja kuvion 3 viitekehykseen peilaten. Seuraavassa esitämme pähkinänkuoressa keskeisimpiä syitä, jotka hankaloittavat käkiyritysmalliin (kuntasektori kärkiyrityksenä) perustuvan verkostomaisen palveluklusterin synnyttämistä. Ne on seuraavassa esitetty yritysmaailman näkökulmasta. Näitä syitä ovat esim.

- Yritysmaailmassa klusteroitumisen ja verkostoitumisen polulle lähdettiin 40 vuotta sitten
- Yritysmaailmassa omistajaohjaus on mutkatonta
- Yritysmaailmassa valtarakenteet on helpompi murtaa
- Yrityksille ei ole määrätty lakisääteisiä palveluvelvoitteita
- Kilpailulainsäädäntö ei kahlitse yrityksiä
- Yritysmaailmassa toimintaa ohjaa tuloksen tekeminen
- Yritysmaailma on poliittisten valtapelien ulkopuolella
- Yritysmaailmaa ei ohjata professioilla
- Yritysmaailmassa prosessit ja kustannukset on mallinnettu ja laskettu
- Yritysmaailmassa tavoitteet ja resursointi ovat yleensä balanssissa
- Yritysmaailmassa ei tunneta ”meno on tulo –ajattelua”

*Yritysmaailmassa klusteroitumisen ja verkostoitumisen polulle lähdettiin 40 vuotta sitten*

Eri toimijoiden kehittyminen on hidasta voimakkaasta polkuriippuvuudesta johtuen. Edistuksen askeleet ovat yleensä lyhyitä, koska organisaatioiden uudet toimintatavat eivät yleensä voi olla kovin kaukana vanhoista; oppiminen ottaa aikansa. Yritysmaailmassa on jo kauan sitten luovuttu ajatuksesta, että kaikki tulisi tehdä itse funktionaalisissa organisaatioissa; 50-luvulla tämä oli vielä tavallista. Hitaan kehityksen seurauksena ollaan tultu nykyiseen varsin verkostoituneeseen toimintamalliin, jonka tuottavuusedut ovat kiistattomat. Kuntasektori on vielä samassa pisteessä kuin yritysmaailma oli vuosikymmeniä sitten: palvelut on totuttu tuottamaan itse vahvasti sektoroituneissa organisaatioissa. Verkostoituminen, prosessimainen toiminta ja palvelujen hankkiminen tilaaja-tuottajafilosofialla ovat vielä lapsenkengissä. Muutokset ajatusmaailmassa vievät aikaa ja muutoksen nopeuttaminen vaatii voimakkaita toimenpiteitä.

*Yritysmaailmassa omistajaohjaus on mutkatonta*

Yritysten (ml. kärkiyrityksen) omistusohjaus on yleensä varsin suoraviivaista: osakeyhtiöissä omistajan ääntä käyttää kerran vuodessa kokoontuva yhtiökokous, joka valitsee hallituksen johtamaan strategista omistajaohjausta. Hallitus koostuu yrityksen toimialan ammattilaisista. Se päättää yrityksen strategisista toimintalinjoista ja asettaa toimivalle johdolle tavoitteet. Hallitus antaa normaalisti työrauhan yrityksen johdolle, ja mikäli tavoitteiden toteuttamisessa ei onnistuta, hallitus ryhtyy toimenpiteisiin. Kuntasektorilla omistajaohjaus on sekava vyyhti. Yleisesti koetaan, että omistajaohjaus ei ole esimerkiksi kuntayhtymissä toiminut toivotulla tavalla. Omistajat katsovat kuntayhtymien irtaantuneen omistajiensa käsistä ja kuntayhtymissä taas katsotaan omistajien sotkeutuvan tehokkaaseen johtamiseen. Kuntayhtymiin on katsottu myös muodostuvan erilaisia valtakeskittymiä, jotka ovat omistajaohjauksen saavuttamattomissa. Toisaalta keskeisenä ongelmana on nähty demokraattisesta päätöksenteosta johtuva omistajaohjauksesta vastaavien henkilöiden heikko kompetenssi.

### *Yritysmaailmassa valtarakenteet on helpompi murtaa*

Myös yritysmaailmassa tunnetaan vallan merkitys. Eri osastot saattavat taistella verisestikin vallasta, mutta taistelujen ratkaisemiseksi on olemassa kohtuullisesti keinoja. Erityisen haastava tilanne on voimakkaissa organisaatiomuutoksissa, esim. siirryttäessä funktionaalista organisaatiosta prosessimaisesti johdettuun organisaatioon. Verkostomaisessa kunnallisessa rakenteessa valtarakenteiden murtaminen on usein lähes mahdotonta. Tiedyt toimijat saattavat pystyä säilyttämään poliittisten edunvalvontamekanismien avulla valta-asemansa, vaikka aseman murtaminen koko palveluklusterin toiminnan kannalta olisi välttämätöntä.

### *Yrityksille ei ole määrätty lakisääteisiä palveluvelvoitteita*

Yritykset toimivat vapailla markkinoilla ja niillä on vapaus valita toimintatapansa ja asiakkaansa. Kunnilla on paljon palvelujen järjestämisvelvoitteita eivätkä ne periaatteessa voi valita asiakkaitaan. Lakisääteisten palveluiden lisäksi kunnat joutuvat hoitamaan viranomaistehtäviä. Lisäksi kuntalaisilla katsotaan olevan subjektiivisia oikeuksia: jokaista kuntalaista tulee käsitellä yksilönä ja hänen asioihinsa syventyä.

### *Kilpailulainsäädäntö ei kahlitse yrityksiä*

Yritykset voivat toimia yhteistyösuhteissaan haluamallaan tavalla. Julkinen sektori joutuu noudattamaan hankintoja koskevaa lainsäädäntöä. Kun yrityssectorilla verkoston kilpailukyky on hyvin vahvasti sidottu pitkien yhteistyösuhteiden mahdollistamaan yhteiseen kehittymiseen, julkisella sektorilla kilpailulainsäädäntö vaikeuttaa tämänkaltaista toimintamallia merkittävästi.

### *Yritysmaailmassa toimintaa ohjaa tuloksen tekeminen*

Yritysmaailmassa toimintaa ohjaa tuloksen tekeminen sekä pitkällä että lyhyellä tähtäimellä. Raha ratkaisee ja muut tavoitteet ovat selkeästi alisteisia taloudellisille mittareille. Kuntasektorilla tilanne on huomattavasti monipuolisempi. Ensisijaisena tavoitteena on huolehtia kuntalaisten hyvinvoinnista ja muut tavoitteet ovat alisteisia tälle päämäärälle. Tilanne johtaa usein erittäin vaikeisiin ja monisyisiin arvopohdintoihin ja keskusteluihin.

### *Yritysmaailma on poliittisten valtapelien ulkopuolella*

Koska tulokset ohjaa niin selkeästi yrityssectoria, se ei ole kovin herkkä poliittisille valtapeleille. Toki joskus esimerkiksi yritysten hallituspaikoista saattaa syntyä verisiäkin taisteluja, mutta ne ovat selvästi poikkeuksia. Yhteiskunnan eri eturyhmät pyrkivät myös kohtuullisen harvoin vaikuttamaan yritysjohtoon. Kuntasektori on erittäin hedelmällinen kenttä poliittiselle valtapelille. Edustuksellisen demokratian malli suorastaan ruokkii näitä valtapelejä; pelureista tulee eri intressiryhmien edunvalvoja. Koska selkeää mittaria toiminnan onnistumiselle ei ole, mitä erilaisimmat manööverit saattavat näyttää hyvinkin järkevilta suppeiden intressiryhmien näkökulmasta. Tämä muodostuu usein tuhoisaksi toiminnan kokonaisvaltaisen järkevöittämisen kannalta. Oman suolansa keitokseen tuo vaalikauden mittainen suunnitteluhorisontti.

### *Yritysmaailmaa ei ohjata professioilla*

Yritysmaailmassa työtehtävät jaetaan kompetenssien mukaisesti. Siellä ymmärretään, että huippuluokan sorvari ei ole yleensä pätevätyöntekijä tai prosessinomistajaksi tai verkostokoordinaattoriksi, eikä paljon ääniä saanut poliitikko osaavaksi omistajaohjauksen ammattilaiseksi. Verkostomaisen ja klusterimaisen toiminnan toteuttamiseen tarvitaan

johtamisen ammattilaisia sekä verkostomaisen toimintalogiikan huippuammattilaisia. Kuntasektorilla professioiden valta on edelleen voimissaan. Jollakin selittämättömällä tavalla kuntasektorilla pätevoidytään yhden profession hallinnalla myös esimerkiksi syvällistä johtamisen ammattilaisuutta vaativiin tehtäviin. Tähän liittyy vahvasti näihin professioihin kuuluva erittäin vahva edunvalvontakoneisto. Liiallinen professiovalta on erittäin haitallista toimivan palveluklusterin kehittämiseksi. Toisaalta johtamisen tulee sisältää ”toimialaosaamista”, mikä vaatii haasteellisen yhtälön ratkaisemista.

#### *Yritysmaailmassa prosessit ja kustannukset on mallinnettu ja laskettu*

Parhaat kärkiyritykset tuntevat tarkasti paitsi omat prosessinsa myös koko verkoston prosessit ja niihin liittyvät kustannukset. Esimerkiksi Nokian sanotaan tuntevan koko arvoverkostonsa niin hyvin, että se kykenee neuvomaan partnereitaan, mikäli ne eivät pysty tavoiteltuun hintaan ja laatuun. Julkinen sektori on vasta herännyt tajuamaan palvelurakenteen kustannusrakenteen ymmärtämisen tärkeyden. Kunnat eivät ole tietoisia mitä oma tuotanto maksaa ja miten paljon on mahdollista vähentää turhia kuluja. Tilanne on kuitenkin tajuttu ja kunnallisia palveluita on lähdetty tuotteistamaan ja palveluiden kuluja analysoimaan. Prosessien ja kustannusten laskemista vaikeuttaa kuitenkin se, että kunnassa kaikki vaikuttaa kaikkeen.

#### *Yritysmaailmassa tavoitteet ja resursointi ovat yleensä tasapainossa*

Yritykset pystyvät asettamaan tavoitteensa niin, että ne resursseillaan pystyvät ne saavuttamaan. Mikäli näin ei ole, uusia resursseja lähdetään luomaan ja etsimään esim. sopivien yhteistyökumppaneiden kanssa. Kuntien toiminnan tavoitteita säädellään pitkälti valtion toimesta: aika ajoin se siirtää tai lisää kunnan vastuulla olevia palveluita. Uusien resurssien löytäminen nopeasti tavoitteiden saavuttamiseksi ei ole kuitenkaan helppoa. Kunnat ovat arvostelleet valtiota siitä, että se lisää kohtuuttomasti kuntien vastuulla olevien palveluiden määrää antamatta kuitenkaan lisäresursseja esim. tulosiirtoja, toteuttaa palveluvelvoitteita. Tilanne on jatkunut jo niin pitkään, että kuntiin on syntynyt lannistunut ilmapiiri: uusia tavoitteita ei edes pyritä saavuttamaan, koska entisiäkään velvoitteita ei nykyisillä resursseilla pystytä hoitamaan.

#### *Yritysmaailmassa ei harrasteta ”meno on tulo – ajattelua”*

Yritysmaailmassa tulot ovat tuloja ja menot menoja. Kun menoja karsitaan ja tuloja lisätään, tulos kasvaa. Kuntasektorilla tämä ansaintalogiikka hämärtyy. Usein on niin, että mitä enemmän menoja pystyy osoittamaan, sitä enemmän on seuraavana vuonna tuloja menojen kattamiseksi. Palveluklusteria kehitettäessä on huomattava, että eri toimijat eivät ole saavuttaneet yhteistä näkemystä siitä, mikä on tehokkuutta lisäävää yhteinen ansaintalogiikka. Kuitenkin tällaisen ansaintalogiikan löytäminen on keskeistä verkostomaisen toiminnan onnistumiseksi.



Palveluklusterissa kuntasektorin tulee pohtia omaa ydintoimintaansa. Ydintoiminnan määrittämiseen vaikuttavat kunnan lakisääteiset tehtävät, joista kunta joutuu huolehtimaan. Yrityksiin nähden kunnan ei ole mahdollista rakentaa suppeaa ydintoimintaa, koska kunta on monialatoimija. Tulevaisuuden kehityksestä johtuen kunnan tilanne voi kuitenkin muuttua, koska – kuten palveluklusterissakin on ideana – kunnat alkavat erikoistua palvelutuotannossaan. Näin ollen kunnan ei enää tarvitse itse tuottaa palveluita, vaan riittää, kun se huolehtii lakisääteisten palveluiden järjestämisessä asukkaillaan. Palvelutuotannon osalta voidaan puhua palveluverkostosta, jossa palvelut tuotetaan kunnan palveluyksiköiden, yritysten ja yhteisöjen muodostamassa palveluklusterissa. Verkostojen ympärille on rakennettavissa klusterimaisia piirteitä, jotta syntyisi vuorovaikutusta eri toimijoiden kesken, ja tätä kautta innovointia eri rajapintojen välille. Palveluklusterin osalta sinällään ei ole keskeistä klusterikäsitteen oikeanlainen käyttöönotto tai esimerkiksi klusterin toimijoiden tunnistaminen ja tarkka rajaaminen, vaan olennaisempaa on synnyttää konkreettista toimintaa, jossa kunta ohjaa palveluverkostoa tilaajapolitiikallaan.

## **4.2 Kuntataho verkostokoordinaattorina ja sen tehtävät**

Kunnilla on lakisääteisten palveluiden järjestämisvastuu, mutta tuottamistavan ne saavat valita itse. Tämä mahdollistaa monien eri vaihtoehtoisten uusien toimintatapojen hakemista. Viimeaikaisessa keskustelussa lähes sateentekijän asemaan on nousut tilaaja-tuottajamalli. Malli on aiheuttanut kuohuntaa sen saadessa hyvinkin yksipuolisia tulkintoja, mikä on johtanut keskustelun yksipuolistumiseen ja kärjistymiseen. Keskusteluissa on usein nähty palvelutuotannon vaihtoehtoja yksipuolisesti vain kaksi: tuottaa itse tai siirtää kokonaan markkinoille. Näiden kahden ääripään sisällä ei ole nähty olevan juurikaan vaihtoehtoa, vaikkakin tehokkain organisoitumisen muoto tämän raportin näkökulmasta löytyy nimenomaan näiden kahden väliltä. Tilaaja-tuottajamalli on myös nähty suurena ratkaisuna tähänhetkiseen ongelmatilanteeseen: ikään kuin muutoksen suurena tavoitteena. Tämä on valitettavasti harhaa: toimintaa tulee ohjata asiakkailta tulevat tarvemääritykset, eivät lähtökohtaisesti tuotantotavan muutokset. Nykyisessä tilanteessa tilaaja-tuottajamalli antaa toki kelpo viitekehysten ajattelun pohjaksi.

Kuntalaisten tarpeet eivät usein vastaa vallitsevan käytänteen mukaisesti funktionaalisesti organisoitujen yksittäisten toimijoiden tarjoamia palveluita, vaan kuntalainen tarvitsee useimmiten palveluprosesseja, joissa on mukana useita eri palvelutuottajia. Palveluklusterimallissa huomio keskittyy nimenomaan eri prosessien luomiseen sekä niissä mukana olevien palveluntuottajien integrointiin osaksi prosesseja. Palveluklusterissa luonnollisina palvelutuotannon toimijoina nähdään kunnallisten toimijoiden lisäksi myös yksityisen ja kolmannen sektorin edustajat. Kolmas sektori voi osaltaan toimia klusterissa osana arvoketjua, tuotantojärjestelmää, mutta myös eri rooleissa esimerkiksi keskustelufoorumeina. Tavoitteena on, että eri toimijoiden toiminnot aidosti integroituvat ja muodostavat yhtenäisiä arvoketjuja. Tällöin oleellista on se, että eri toimijat ovat osana yhtenäisiä prosesseja, joiden kautta yhtenäisten arvoketjujen toimintaa voidaan parhaiten hallita. Tavoitteena on luoda sellainen palveluntuotantojärjestelmä, joka hyödyntää alueelta löytyviä resursseja. Palvelutuotannon tavoitteena on varmistaa laadukkaat ja tehokkaat palvelut kuntalaisille. Suurimmat muutokset nykyiseen palvelutuotantotapaan ovat seuraavat:

1. Johtamisjärjestelmän muutos
2. Palveluiden organisoiminen prosessimaisesti asiakassegmenttien perusteella
3. Palveluiden tuottajat palvelevat prosesseja mutta voivat edustaa eri sektoreita
4. Palveluiden tuottaminen klusterissa elementeillä, joilla aikaansaadaan uusia tehokkaita palvelukonsepteja

Yrityksiä tarkastellessa havaittiin, että tehokas tapa käynnistää klusteroitumista ja johtaa verkostoja on kärkiyritysmalli. Julkisen palveluklusterin osalta kärkiyrityksen rooli ja tehtävät lankeavat kunnalle. Tässä käsikirjassa roolista käytetään nimitystä verkostokoordinaattori. Kuntatahon tehtävänä verkostokoordinaattorina on huolehtia palvelutuotannon tehokkaasta organisoinnista. Yritysten kohdalla todettiin, että ne ratkaisevat tapauskohtaisesti, kannattaako tuotanto järjestää itse tekemällä, ostamalla vai verkostoitumalla. Yhtenäistä sääntöä siitä, kuinka tulisi toimia, ei voida tehdä, vaan kaikkia eri vaihtoehtoja tullaan jatkossa tarvitsemaan. Tämä pätee klusterimuotoiseen toimintaan myös julkisella sektorilla. Palveluklusterin kaltaisessa toiminnassa verkostokoordinaattorilla on kolme tehtävää: johtaa palvelutuotannon suorituskyky- ja prosessiohjausta, johtaa koko palvelutuotantoverkoston strategista ohjausta ja välittää strategisen omistajaohjauksen tavoitteet ja vaatimukset operatiiviseen toimintaan.

#### **4.2.1 Strateginen omistajaohjaus**

Strategisen omistajaohjauksen keskeisinä osa-alueina ovat demokratian toteutumisen varmistaminen ja palvelurakenteen keskeisistä suuntaviivoista päättäminen. Keskeiset suuntaviivat koskevat erityisesti kuntalaisten tarpeiden tyydyttämisen tasoa ja suorituskykyyn liittyvien tavoitteiden määrittelemistä verkostokoordinaattorille. Strategisella omistajaohjauksella on näin yhtymäkohtia kunnan perinteiseen rooliin omistajaohjaajana, jota kunnan luottamushenkilöt ovat harjoittaneet. Palveluklusterimaisessa rakenteessa kuntatahon omistajaohjaus ei ole enää samanlaista kuin sen on perinteisesti mielletty olevan. Tärkeää on, että kunnan luottamushenkilöt eivät toimi kaksoisroolissa – toisaalta omistajan etujen valvojana ja toisaalta omistajien etujen käytäntöön panijoina.

Strateginen omistajaohjaus muistuttaa siis perinteistä poliittista ohjausta, jossa kunnalliset luottamushenkilöt voivat käyttää valtaansa. Luottamushenkilöt ovat saaneet mandaattinsa kuntalaisilta, jotka veronmaksajina voidaan tulkita analogisesti konsernin omistajiksi: veronmaksajat maksavat veroja, ja odottavat antamalleen panostukselleen tuottoja – tässä tapauksessa laadukkaita ja tehokkaita kunnallisia palveluita. Luottamushenkilöt ”omistajien edustajina” harjoittavat samanlaista vallankäyttöä kuin yrityssektorilla konsernin hallituksen johtoryhmät, jotka omistajan ominaisuudessa asettavat yleiset (tuotto)tavoitteet, ja esimerkiksi kustannussäästötavoitteet, mutta eivät suoranaisesti puutu itse operatiivisen toiminnan johtamiseen. Operatiivisen toiminnan voidaan vastaavasti kuntasektorilla katsoa kuuluvan virkamieshallinnon tehtäviin. Operatiivista toimintaa ohjataan kuitenkin ylemmällä strategisella tasolla tekemällä linjavedot ja vastaamalla kysymyksiin mitä tuotetaan, kenelle tuotetaan ja minkä laatuista palveluita tuotetaan.

Strategisen omistajaohjauksen tärkeimmiksi tehtäviksi tässä raportissa määritellään:

- omistajastrategian laatiminen

- asiakkaan käyttöliittymän määrittely
- ylätasoinen suorituskyky-mittariston määrittely
- demokratian toteuttaminen
- palveluklusterin maineenhallinta

### *Omistajastrategian laatiminen*

Kunnallisen palvelutuotannon ja uudeltaisesta verkostokoordinaattorimaisesta tuotantotavasta johtuen myös strategian sisältö ja erityisesti sen seuranta poikkeavat vallitsevasta käytännöstä. Strategiaan liittyviä asioista on mm. tuotettavista palveluista päättäminen; mitä palveluita tarjotaan, ja miten palveluja priorisoidaan, kuinka laaja on kunnallisten palveluiden asiakkaan käyttöliittymä, palveluiden laadun määrittäminen ja operatiiviselle toiminnalle tavoitteiden asettaminen budjetin ja annettavien resurssien muodossa. Operatiiviselle toiminnalle asetettavat tavoitteet omistajaohjauksen puolelta eivät saa olla liian tarkkoja. Omistajaohjauksen tasolla tavoite voi tarkoittaa esim. tulevaisuudessa tietynä ajankohtana todettavissa olevaa haluttua tilaa, toimintatapaa tai suorituskykyä. Tavoitteena voi olla esim. parantaa asiakastyytyvääisyyttä, vielä parempi mikäli se kyettäisiin esittämään tunnuslukuina, esim. asiakastyytyvääisyys asteikolla 1-5 täytyy olla 4,0. Laamasen ja Tinnilän (2002, 54) mukaan tällöin puhutaan organisaation suunnasta, päämäärästä, tulevaisuuden kuvasta tai visiosta. Tavoitteiden asettamisen lisäksi palvelustrategian on annettava suuntaviivat alueella valittavalle ”menestysmallille”. Mallilla tarkoitetaan esimerkiksi sellaista muutokseen johtavaa toimintatapaa, jota tässä esityksessä on kutsuttu verkostokoordinaattorimalliksi. Lisäksi omistajastrategiassa määritellään keskeisimmät mittarit kehityksen ohjaamiselle ja evaluoinnille.

### *Asiakkaan käyttöliittymä*

Asiakkaan käyttöliittymä on nimenomaan kunnallisiin palveluihin sovellettavissa oleva malli, jossa yhdistyy yritysten käytäntö tarjota asiakkaille räätälöityjä palveluita. Käyttöliittymä tarkoittaa sitä, kuinka laaja palveluvalikoima pystytään tarjoamaan asiakkaalle: lakisääteisten palveluiden lisäksi tulee miettiä myös alueen kilpailukyvyn kannalta strategisia palveluita, joilla voidaan profiloitua kuntalaisistaan huolta pitäväksi alueeksi. Palveluvalikoimaan liittyy myös olennaisella tavalla tarjottavien palveluiden laatu, eli kysymys siitä mikä on asiakkaalle tarjottavien palveluiden laatu ja millaisena asiakas tarjotun palvelun kokee. Laatu voi julkisen palveluiden osalta merkitä monia asioita, mutta tässä tapauksessa tarkoitetaan myös sitä, kuinka hyvin asiakas itse pystyy vaikuttamaan hänelle tarjottaviin palveluihin, kuinka paljon asiakkaalla on valinnanmahdollisuuksia.

Asiakkaan käyttöliittymään suhteen eräs tärkeä mietittävä vaihtoehto on myös kansalaisten valinnanvapauksien lisääminen. Tällöin eräänä toteutusvaihtoehtona on, että palvelun tilaajana ja palvelujen käyttäjänä on kuntalainen, joka ostaa palvelun valitsemaltaan tuottajalta ja maksaa sen kokonaan itse (esim. vesi, liikennepalvelut) tai kunnan myöntämien palveluseleiden avulla (esim. eräissä kokeiluissa terveydenhuoltopalveluissa on käytetty). Tällöin kunta ei ole lainkaan palvelun tilaajana, vaan järjestää palvelun tuotannon ja sijoittaa tuotantoon varoja.

Jatkossa asiakkaan käyttöliittymä tulee yhä enemmän yhdistymään sähköisten palveluiden tarjoamiin vaihtoehtoihin. Tavoitteena tulisi olla palveluiden tarjoaminen asiakkaalle heti ilman jonotuksia tai ruuhkautumisia. Esimerkkinä voi olla sähköisesti toimiva lastenpäivähoitopaikan varaaminen: jonottamisen sijasta asiakas esimerkiksi ulkomailla asuessaan voisi varata lapselleen hoitopaikan. Sähköisten palveluvalikoimien lisäksi käyttöliittymän sujuva toiminta edellyttää palvelutarjonnan lisääntymistä.

Asiakkaan käyttöliittymän määrittely lienee omistajaohjauksen keskeisimpiä tekijöitä, joka myös sopii aivan erinomaisesti edustuksellisen demokratian hoidettavaksi. Strategisen omistajaohjauksen tulisi siis suuntautua ensisijaisesti asiakkaaseen ja demokratiaan, ei palvelujen suunnitteluun. Asiakasta, joka on valinnut päättäjät edustajikseen, tuskin kovinkaan paljon kiinnostaa palvelujen organisointitapa, kunhan hän on tyytyväinen saamiinsa palveluihin – käyttöliittymäänsä. Mikäli omistajaohjaukseen osallistuvat poliittiset päättäjät ottavat muut lähtökohdat, he mahdollisesti näyttäytyvät vain omien suppeitten intressiryhmiensä puolustajina, eivät kunta-asiakkaiden etujen puolustajina.

Palvelujen tarkasta organisoinnista päättäminen tai palvelusopimusten tekeminen sopii verkostokoordinaattorimallissa varsin huonosti omistajaohjauksen piiriin. Nämä asiat vaativat niin paljon asiantuntemusta, että ne on jätettävä varsinaiselle verkostokoordinaattorille, mikäli mallin varsinaiset hyödyt halutaan käyttöön.

### *Palveluklusterin suorituskyky*

Olennaista on, että strateginen omistajaohjaus antaa palveluklusterin suorituskyvylle yleiset suuntaviivat tai tavoitteet (esim. taloudellisuudelle, tehokkuudelle, tuottavuudelle, vaikuttavuudelle, innovatiivisuudelle). Omistajaohjauksella ei kuitenkaan saa olla suurta valtaa osallistua tai sanoa miten säästöt ja muut tavoitteet saavutetaan. Yhtiökokoukseen verrattavissa olevassa tilanteessa (yhtymäkokous, yms.) verkoston toimivuudesta vastuussa olevat tahot raportoivat omistajaohjaukselle toiminnastaan. Mikäli toiminta sujuu asetettujen tavoitteiden mukaisesti, aihetta muutoksiin ei ole, mutta mikäli tavoitteita ei ole saavutettu, omistajat voivat vaihtaa vastuussa olevia henkilöitä.

Nykyiseen toimintatapaan verrattuna kysymys on pitkälti luottamuksesta ja sosiaalisesta pääomasta, sillä uudenlainen strateginen omistajaohjaus edellyttää tietyssä määrin vallasta luopumista ja operatiivisessa toiminnassa täysien toimintavaltuuksien antamista verkostokoordinaattorille. Omistajaohjauksella tulee olla erinomaiset mittarit ohjaus- ja evaluointimittarit palveluklusterin toiminnalle, jotta se saa kokonaisvaltaisen kuvan ja pystyy seuraamaan toimintaa annettujen tavoitteiden ja resurssien kautta.

### *Demokratian toteutuminen*

Palveluklusteria rakennettaessa on tärkeää miettiä, missä asioissa on huolehdittava eri demokratiamuotojen toteutumisesta. Demokratian eri muotoja voidaan nimetä asiayhteydestä riippuen monella tapaa ja niiden toisensa poissulkeva kotelointi on mahdotonta. Tässä raportissa demokratian toteutumista tarkastellaan soveltaen Kuntalain (1995) sisältämien edustuksellisen demokratian ja kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kautta.

Edustuksellinen demokratia toteutuu palveluklusterissa luottamushenkilötoiminnassa strategisen omistajaohjauksen tasolla. Kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia käsitellään osallistuvan demokratian ja käyttäjädemokratia käsittein. Osallistuvalla demokratialla tarkoitetaan edustuksellisen demokratian ja palveluklusterin toiminta-alueen väestön, palvelujen käyttäjien ja muiden sidosryhmien vuorovaikutusta, joka koskee omistajastrategianlinjauksien määrittelyä. Käyttäjädemokratia puolestaan keskittyy asiakasrajapinnassa tapahtuvaan toimintaan. Se sisältää muun muassa palvelujen käyttäjien mahdollisuudet valita tiettyjen palvelujen

tuottajat ja osallistumisen palvelujen suunnitteluun ja toteutukseen palveluketjun eri vaiheissa.

*Edustuksellisen* demokratian toteutumista voidaan palveluklusterimallissa edistää kiinnittämällä huomio strategisen omistajaohjaustason luottamushenkilörakenteeseen, työskentelytapoihin ja strategisen verkosto-ohjaustason sekä palvelujen käyttäjien yhteistyöhön. Kuten luvussa 4.2.1 kerrotaan, strateginen omistajaohjaus muistuttaa perinteistä poliittista ohjausta, jossa luottamushenkilöt toimivat kuntalaisilta saamansa valtuutuksen kera. Luottamushenkilörakenteen tulisi noudattaa alueen poliittisia valtasuhteita, mutta poliittisen edustavuuden lisäksi tulisi huomioida myös palvelujen nykyisten ja tulevien käyttäjien edustavuus. Jos halutaan selkeästi poliittisen vastuun ”kasvottamista”, edustajat on syytä valita pääosin valtuutetuista tai varavaltuutetuista, mutta demokratian toteutumisen kannalta voi olla eduksi myös palvelujen käyttäjien edustajien valinta kokoonpanoon (ks. Kuntal 18 § ). Palveluklusterin luottamushenkilörakennetta mietittäessä tulee välttää ns. kaksoisroolitusta eli sitä, että palveluklusterissa johtavassa asemassa oleva henkilö toimisi edustajana strategisessa omistajaohjauksessa. Näin ehkäistään tiettyjen mahdollisten ongelmien syntymistä (ks. esim. Leväsvirta 1999). Tämä ei kuitenkaan sulje pois sitä, ettei henkilöstöä tule käyttää asiantuntijaroolissa strategisen omistajaohjauksen työskentelyssä.

Toinen edustuksellisen demokratian toteutumista edistävä tekijä on strategisen omistajaohjaustason edistykselliset työskentelytavat. Ne liittyvät strategisen omistajaohjauksen sisäiseen työskentelyyn ja vuorovaikutukseen palvelun käyttäjien kanssa. Strategisen omistajaohjauksen roolia on mahdotonta toteuttaa vain muodollis-juridisilla päätöskokouksilla, rinnalle tarvitaan esimerkiksi työryhmä- ja projektityöskentelyä sekä erilaisia tulevaisuusverkostoja ja asiakaspaneelleja. Vuorovaikutteisilla työskentelytavoilla vähennetään voimakkaiden intressiryhmien vaikutusta omistajastrategian linjauksissa ja samalla edistetään laajempaa yhteiskunnallista keskustelua käsitteillä olevista asioista. Voidaan siis sanoa, että strateginen omistaja-ohjaus ei ole edustamista vaan työtä, johon on tietysti varattava tarvittavat resurssit.

Pitäytyminen perinteiseen kuntaorganisaation luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden työnjakoon, joka rakentuu erivaiheisten valmistelu-, päätöksenteko- ja täytäntöönpano-operaatioiden varaan vaatii myös pohdintaa. Demokratian toteutumisen näkökulmasta on tehtävä selvä työnjako siinä, että strategisen omistajaohjauksen tehtävänä on omistajastrategian linjausten laadinta - ja se, jos mikä, on arvopohjaista ja poliittista päätöksentekoa. Strategisen verkosto-ohjauksen tehtävänä on puolestaan omistajapolitiikan toteuttaminen ja palveluklusterin operatiivinen johtaminen. Strategisen omistaja-ohjauksen on käännettävä huomionsa palveluklusterin operatiivisesta johtamisesta kohti palvelun käyttäjiä. Yhteistyön molempien ohjaustasojen kesken ja palvelun käyttäjien välillä on oltava avointa ja monensuuntaista. Palveluklusterin toiminnan mittaaminen ja kehittymisen arviointi antaa välineitä näihin vuoropuheluihin. Strateginen omistajaohjaus edustaa palveluklusterissa klusterin toiminta-alueen väestöä ja muita sidosryhmiä. Demokratian määrittelyyn pohjautuen sen tulee valvoa heidän etujaan ja se on myös tilivelvollinen verorahojen käytöstä. Tämä velvollisuuden täyttäminen voi tapahtua valtuuston kautta, mutta riippumatta palveluklusterin kunnallishallinnollisesta asemasta, sen on kehitettävä väestölle ajankäytöllisiä tapoja osallistua ja vaikuttaa omistajastrategian linjauksiin ja palveluklusterin toiminnan kehittämiseen. Hyvin suunnitellut toimintatavat edistävät osallistuvan demokratian toteutumista.

*Osallistuva demokratia* on palveluklusterimallissa edustuksellista demokratiaa täydentävää, ei korvaavaa. Kyse on palvelun käyttäjien ja muiden palveluklusterin sidosryhmien osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksista paitsi poliittisessa päätöksenteossa, myös asioiden valmistelussa. Palveluklusterimallissa korostetaan, että palvelujen nykyisten ja tulevien käyttäjien osallistumisen merkitys ei ole vain hyväksyä päätökset vaan osallistumiselle annetaan aktiivisempi, päätöksentekoa muokkaava merkitys. Osallistumisen ja vaikuttamisen edistäminen edellyttävät hyvin monen tekijän myötävaikutusta. Vaaditaan aktiivisia palvelun nykyisiä ja tulevia käyttäjiä, poliittisia päätöksentekijöitä ja hallinnon henkilöstöä; hyviä ja houkuttelevia menettelytapoja sekä valmistelun ja päätöksenteon muovaamista siten, että suora osallistuminen voidaan ottaa niissä huomioon. (Kettunen 2004.) Esimerkiksi asiakaskyselyiden tulokset tulee analysoida ja pohtia niiden vaikutukset kyseessä olevaan asiaan.

Palveluklusterin muodostamisvaiheessa ja sitä edelleen kehitettäessä on syytä miettiä, kuka voi osallistua, mihin osallistumisella pyritään, toimiiko malli tarkoitetulla tavalla sekä mitä sivuvaikutuksia tai rajoitteita mallilla on. Perinteisistä ja uudemmissa osallistumis- ja vaikuttamismalleista löytyy esimerkkejä ja pohdintaa kirjallisuudesta (esim. Helander & Pikkala & Sandberg & Grönholm 2003; Kettunen 2004; Kohonen & Tiala (toim.) 2002; Laiho & Kurikka & Laamanen 2000; Ruostesaari & Holttinen, 2001;). Kunnallisesta toiminnasta tuttujen kuntalaisten osallistumisen muodot, kuten aloitetoiminta, asiakaskyselyt ja kuulemiset, ovat sisällytettävissä myös palveluklusteriin. Mallissa kiinnitetään kuitenkin erityistä huomiota erilaisten tietoteknisten mahdollisuuksien hyödyntämiseen.

*Käyttäjädemokratian* toteutumista voidaan palveluklusterimallissa edistää monin tavoin. Asiakasnäkökulmasta yksi keskeinen käyttäjädemokratian lisäävä tekijä on mahdollisuus valita tarvitsemansa palvelun tuottaja. Se kuinka laajana tämä voi toteutua riippuu omistajaohjauksen käyttöliittymän linjamäärittelystä ja palvelujen käyttäjien tiedoista ja taidoista hyödyntää tätä mahdollisuutta. Muita käyttäjädemokratiaa lisääviä asioita on muun muassa kuntalaisten mahdollisuus osallistua palvelujen suunnitteluun (palvelujen muotoilu) ja palvelujen laadun arviointiin, esimerkiksi asiakasraatityöskentelyllä.

Palvelujen yhteissuunnittelun vahvuutena on palvelun käyttäjien asiantuntemuksen saaminen mukaan suunnitteluun. He ovat monesti motivoituneita kehittämään itseään lähellä olevia asioita ja näkevät myös osallistumisensa tuloksen. Työskentelyn etuna on, että palvelun käyttäjät ottavan helpommin vastuuta sellaisten palvelujen onnistumisesta, jota he ovat olleet itse suunnittelemassa. Tätä mahdollisuutta on kunnissa vielä hyödynnetty vähän, mikä johtunee osittain siitä, että yleisellä tasolla on epäselvää, mihin palvelun käyttäjien katsotaan voivan vaikuttavan ja miten. Varsinkin, jos palvelut tuotetaan julkisen sektorin ulkopuolisilla toimijoilla, on esimerkiksi palvelusopimuksissa esitettävä vaade käyttäjädemokratian toteutumisesta ja toteutumista tulee seurata toimittaja-arvioinnin yhteydessä. Palveluklusterissa käyttäjädemokratiaa voidaan toteuttaa myös hyvin ruohonjuuritasolla. Esimerkiksi palvelutaloissa voidaan palvelun käyttäjille antaa mahdollisuus suunnitella ruokalistoja ja harrastustoimintaa.

Päävastuun demokratian eri muotojen toteutumisesta kantaa strateginen omistajaohjaustaso, mutta käytännön toteutukseen osallistuvat myös muut ohjaustasot. Kaikkien demokratiamuotojen toteutumisen kannalta keskeistä on kaikkien osapuolten avoimuus ja riittävä tiedonkulku. Kuntahallinnossa kuntalaisten tieto-osallisuus on jo aika hyvin hoidettu monessa kunnassa. On odotettavaa, että myös palveluklusterimallissa pulman muodostaa kunnallishallinnon tapaa enemmän tieto-osallisuuden

hyödyntäminen eli miten tuloksia käsitellään ja miten niitä hyödynnetään valmistelussa ja päätöksenteossa kuin varsinaisesti tiedon puute. Lisäksi huomiota tulisi kiinnittää valmisteltavien asioiden tuomiseen ajoissa esille sekä asioiden esitystapaan ja selkokielisyyteen.

#### *Palveluklusterin maineenhallinta*

Strategisen omistajaohjauksen tehtävänä on myös kunnan maineesta huolehtiminen, ja jopa sen brändäys. Kunnan maine on sekä sisäinen että ulkoinen tehtävä. Yhtäältä pitää huolehtia nykyisten kuntalaisten viihtyvyydestä ja heidän sitoutumisestaan alueelle. Toisaalta muiden kuntien/alueiden kanssa tulee kilpailla asukkaiden ja yritysten sijoittumisesta alueella. Laadukkaat ja tehokkaasti hoidetut palvelut kuin myös tarjottava palveluvalikoima ovat tärkeitä kilpailuvaltteja. Lisäksi kunnallisten palveluiden brändistä huolehtiminen liittyy myös palvelutuotantoverkoston hallintaan. Palveluklusterin kaltaisessa palvelutuotantoverkostossa palveluntuottajina on sekä kunnallisia että ei-kunnallisia toimijoita. Kaikki palveluntuottajat, sektorista riippumatta, toimivat kuitenkin kunnallisen palvelutuotannon brändin alla. Omistajaohjauksen tehtäväksi tulee tällöin valvoa brändiä.

Kunnalliset palveluntuottajat ovat usein todenneet, että kuntalaiset eivät ole valmiita ottamaan vastaan palveluita yksityisiltä. Syitä voi olla monia, kenties he pelkäävät kunnallisten palveluiden tuottamisen lopettamista. Kuitenkin tärkeää olisi, että kuntalaisille saataisiin tehtyä ymmärretyksi, ettei lopulta ole väliä mikä taho palvelut tuottaa. Palvelut voivat olla kunnallisia vaikkakin niiden tuottaja olisi ei-kunnallinen taho. Tämä nimenomaan liittyy siihen, että kunnallisille palveluille saadaan luotua brändi, joka pohjautuu laadukkaisiin palveluihin.

#### **4.2.2 Strateginen verkosto-ohjaus**

Tulevina vuosina kunnalliseen palvelutuotantoon ottaa osaa yhä suurempi määrä toimijoita. Mukana on luonnollisesti kuntien omistamia organisaatioita, kuten kuntayhtymiä, kunnallisia liikelaitoksia, mutta myös kasvavassa määrin yksityisiä toimijoita lähtien yhden henkilön toiminimestä aina suuriin kansainvälisiin ketjuihin. Unohtaa ei sovi myöskään kolmannen sektorin toimijoita lukemattomine järjestöineen ja säätiöineen. Ongelmana on, ettei moninaista toimijajoukkoa ole kunnissa millään lailla jaoteltu tai organisoitu. Joidenkin toimijoiden kanssa yhteistyö saattaa koskea vain yksittäistä hanketta tai lyhyttä kilpailuttamalla saatua sopimusta, mutta toimialasta riippuen joidenkin toimijoiden kanssa on tehty useiden vuosien ajan menestyksellistä työtä. Kuntataholla ainoana ongelmana ei ole pelkkä toimittajajoukon luokittelemattomuus, sillä järjestäytymätön toiminta aiheuttaa myös huomattavan summan ylimääräisiä kustannuksia: muun muassa hämärtyy raja sen välillä, millä tavoin kuntatahon tulee olla mukana laitteiden ja investointien rahoittamisessa.

Tässä raportissa strategisen verkosto-ohjauksen keskeisiksi elementeiksi määritellään seuraavat osa-alueet:

- käytännön menestysmallista päättäminen
- resurssien, verkoston ja osaamisen hallinta
  - o prosessien luominen, hallinta ja kehittäminen
  - o prosessien tarvitsemien resurssien ja osaamisten luominen
  - o resurssien käyttöasteen seuranta ja kapasiteetista allokointi

- arvoverkon hallinta: toimittajien valinta ja luokittelu
- toimintatapojen yhtenäistäminen (esim. sähköiset tietokannat)
- muutoksen mahdollistaminen

### *Käytännön menestysmallista päättäminen*

Menestysmallista päättäminen tarkoittaa sitä, kuinka tuottavuus ja vaikuttavuushyödyt käytännössä palveluklusterimallin avulla aiotaan saavuttaa, mm. millaista kapasiteettia palvelutuotannossa ylläpidetään. Palveluklusterin kohdistuessa julkisesti rahoitettavien palveluiden tuottamiseen on selvää, ettei palveluja voida tuottaa varastoon. Sen sijaan voidaan päättää esim. kuinka nopeasti halutaan reagoida asiakkaan vaatimuksiin, ja mitkä ovat palveluklusterin tuotantotavan priorisoinnit. Käytännön menestysmallista päättäminen tarkoittaa sitä toimenpidesuunnitelmaa, jolla muutos nykyisestä tuotantotavasta kohti palveluklusterimallia aiotaan toteuttaa.

### *Verkoston, resurssien ja osaamisen luominen ja hallinta*

Kunnan arvoverkon toimijoiden rationaalinen toiminta edellyttää järjestäytyneitä verkoston ohjaamista, jotta saadaan tehokkuutta ja maksimoidaan hyödyt. Strategisen verkosto-ohjauksen tehtävänä kuntapuolella on aluksi nimenomaan selvyyden tuominen tuotantolähtöisesti toimivaan organisaatiojoukkoon. Lähtökohtana tulee olla perustavanlaatuisen kysymysten miettiminen, kuten miten toimitaan niiden tahojen kanssa, joiden kanssa halutaan tehdä yhteistyötä, mitä hyötyjä ja tavoitteita yhteistyölle asetetaan, ja mitä sääntöjä yhteistyössä noudatetaan. Mikäli toimijat eivät pysty noudattamaan strategisen verkosto-ohjauksen määrittelemiä toimintatapoja, tällaisten toimijoiden tulee jäädä kokonaan pois yhteistyöstä.

Kuntatahon omana resurssina ja lisäarvona arvoverkostoon on nimenomaan strategisen verkosto-ohjauksen hallitseminen. Strategista verkosto-ohjausta voidaan nimittää myös verkosto-osaamiseksi, johon kuntatahon tulee omana ydintoimintanaan panostaa. Yritysten puolella toimivien verkostojen tavoin myös julkisten palveluiden tuottamiseen suuntautuvien verkostojen olemassa olevat resurssit jäävät hyödyntämättä, mikäli niitä ei ryhdytä tietoisesti analysoimaan tai laiminlyödään niiden merkitys. Näin ollen verkostossa olevien resurssien hyödyntämisen kannalta keskeistä on, että verkoston kokonaisresursseja ja tuotantokapasiteettia tarkastellaan systemaattisesti ja kokonaisvaltaisesti. Strateginen verkosto-ohjaus on koko klusterimaisen toiminnan kannalta kriittisin osa-alue.

Alueellista palveluklusteria ryhdytään luonnollisesti rakentamaan kuntasektorin nykyisen tuotantokoneiston pohjalta. Se ei siis edellytä mitenkään välttämättömästi yksityistämisiä; sen sijaan kuntaomisteisen palvelutuotannon voimakasta uudelleenorganisointia se merkitsee. Strategiseen verkosto-ohjaukseen nähden myös kuntien omistama tuotanto näyttäytyy strategisena kumppanina. Verkoston luominen ei siis edellytä täysin uusien markkinoiden käynnistämistä. Kuntatahon tulee analysoida nykyiset toimintatapansa ja selvittää, kuinka strategiset kumppanuussuhteet rakennetaan. Kunkin toimijan kanssa tulee käydä keskustelua, joissa selvitetään niiden tulevaisuuden suunnitelmia.

Ideaalitilanteessa verkoston alkuvaiheessa kuntataholla olisi verkostossaan monia toimittajia, joiden kelpoisuutta se voi testata. Monen toimittajan käyttäminen ehkäisee opportunistisen käyttäytymisen syntymistä tai ainakin sen havaitsemista, kun nähdään

kenen kanssa luottamusta pystyy syntymään. Ajan kuluessa verkosto tiivistyy ja toimittajien lukumäärä vähenee. Jäljelle jää vain luotettavia toimittajia, joiden kanssa on mahdollista saavuttaa win-win -tilanne. Toimittajien valvonnan seurantaan varten tulee olla asetettuna jonkinlaiset mittarit. Jos toimija pystyy osoittamaan omalla toiminnallaan täyttävänsä mittariston kriteerit, se pääsee pidempiaikaiseksi tarkoitettuun yhteistyöhön.

Strategisen verkosto-ohjauksen tehtävänä on mahdollistaa omistajien tilaamat palvelut. Tehokkaimpana palveluiden tuottamistapana on prosessimaisen tuotantotavan luominen. Kukin prosessinomistaja vastaa oman prosessinsa tehokkaasta sujumisesta, mutta strategisen verkosto-ohjauksen tehtävänä on seurata koko prosessipalettia – eli se hallitsee kokonaisuuden ja kehittää ja tehostaa kokonaisuuden toimivuutta. Edellinen tarkoittaa esimerkiksi prosessien luomista, poistamista ja yhdistämistä, sillä prosessit eivät ole muuttumattomia, vaan ajan myötä osa voi muuttua tarpeettomiksi tai tulee tarve yhdistää niitä keskenään. Toisaalta, strateginen verkosto-ohjaus voi sallia tiettyjen prosessien tekevän tappiota, mutta huolehtii kuitenkin koko paletin tasapainoisesta tilanteesta.

Omistajilta tulevien tavoitteiden saavuttamiseksi (esimerkiksi tuottavuuden lisääminen) strategisen verkosto-ohjauksen vastuulla on prosessien kehittäminen mm. kouluttamalla mukana olevia tuottajia ja löytämällä uusia toimijoita. Prosessinomistajat eivät itse lähde etsimään prosessiinsa uusia toimijoita tai uutta osaamista, vaan välittävät toiveensa ja tarpeensa strategiselle verkosto-ohjaukselle. Prosessipalettia hallussa pidettäessä prosessinomistajan toiveeseen voidaan vastata esimerkiksi ottamalla jonkin toisen prosessin palveluntuottajilta vapaana olevaa kapasiteettia käyttöön. Näin ollen strategisella verkosto-ohjauksella on jatkuvasti tiedossa resurssien käyttöaste, jotta resursseja voidaan käyttää eri prosessien hyödyksi.

Itse asiakasrajapinnat, eli palvelutapahtumat, tapahtuvat asiakkaan kohdatessa palveluntuottajan. Strategisella verkosto-ohjauksella tulee olla käytössään ”palautejärjestelmä”, jonka avulla se tietää kuinka palveluntuottajat selviytyvät asiakkaan kohtelusta. Yhden palveluntuottajan vääränlainen toiminta saattaa tuhota koko palveluprosessin vaikuttavuuden. Strategisen verkosto-ohjauksen vastuuna on prosessien lisäksi ohjeistaa palveluntuottajien toimintaa, ja tarvittaessa poistaa epäsoviva taho.

Prosessien hallinnassa keskeisellä sijalla on myös prosessien ja siinä mukana olevien eri toimittajien toimintatapojen yhtenäistäminen esimerkiksi teknologiaa ja sähköisiä tiedonvälityskanavia hyödyntäen. Strategiselta verkosto-ohjaukselta vaaditaan erilaista hankintaosaamista kuin omistajaohjaukselta. Kuten myöhemmin tässä luvussa tulee ilmi, strateginen omistajaohjaus tilaa palvelut strategiselta verkosto-ohjaukselta, jonka vastuuseen kuuluu tilattavien palveluiden hankkiminen/tuottaminen/järjestäminen. Toisin sanoen, omistajaohjaus tietää mitä tuotteita tai palveluita tilata kuntalaisille, mutta strateginen verkosto-ohjaus tietää, miten tai mistä tuotteet ja palvelut hankitaan ja organisoidaan. Strategisen verkosto-ohjauksen osalta ei voidakaan edes puhua hankintaosaamisesta, vaan verkosto-osaamisesta – joka on jo aiemmin tässä raportissa mainittu kuntasektorin ydintoiminnaksi.

### *Muutoksen mahdollistaminen*

Siirtyminen palveluklusterimaiseen toimintatapaan ja myöhemmin sen tarkoituksenmukainen uudistaminen edellyttävät organisaatioilta ja henkilöstöltä

innovaatiokyvykkyyttä sekä muutososaamista eli kykyä johtaa ja hallita muutosta. Palvelujärjestelmän muutos nimittäin aiheuttaa väistämättä muutosvastarintaa, sillä kuten Macchiavelli jo 1500-luvulla sanoi: ”Mikään yritys ei ole vaikeampi alkaa, vaarallisempi suorittaa ja epävarmempi tuloksiltaan kuin uuden järjestelmän voimaan saattaminen. Uudistaja saa näet vastaansa ne, joille vanha olotila on edullinen; ja nekin, joita uusi voisi hyödyttää, ovat sen laimeita puolustajia.” Palveluklusterin muodostamisessa joudutaan hajottamaan turvalliseksi koettuja rakenteita ja käytäntöjä ilman, että organisaatioilla, henkilöstöllä ja kuntalaisilla on vielä kokemusta tulevasta. Kuntien haluttomuus muuttaa ratkaisevasti palvelurakenteitaan johtuu osittain organisaatioiden ja alueiden voimakkaasta polkuriippuvuudesta. Polkuriippuvuus voi johtaa haitallisiin lukkiutumisiin. Alueelliset lukkiutumiset voidaan jakaa esimerkiksi funktionaalisiin, kognitiivisiin ja poliittisiin lukkiutumisiin (Grabher 1993). Funktionaalisilla lukkiutumilla tarkoitetaan pitäytymistä vallitsevissa toimintatavoissa: toimitaan aina samalla tavalla sulkeutuneissa verkostoissa ja koalitioissa. Julkisella sektorilla tämä näkyy erityisesti vaikeutena ylittää hallinnolliset sektorirajat ja kuntarajat. Kognitiivisissa lukkiutumisissa pitäydytään vallitsevissa ajattelumalleissa, joita ruokkivat vakiintunut terminologia ja pitäytyminen pienen piirin näkemyksissä. Poliittisissa lukkiutumisissa pidetään kiinni saavutetuista eduista. Näissä pyritään usein turvaamaan lyhytnäköisesti omia etuja kokonaishyötyjen kustannuksella.

Edellä mainitut polkuriippuvuuden aiheuttamat kielteiset heijastukset voivat heikentää myös jo muodostetun palveluklusterin toimintaa. Tämän estämiseksi palveluklusterimallissa korostetaan innovaatiokyvykkyyttä. Innovaatiokyvykkyyden lisääminen edellyttää sekä uudistumisen esteiden madaltamista että uudistumisen mahdollistamista niin osaamisen kuin resurssienkin suhteen. Vastuu innovaatiokyvykkyyden kehittämisestä on mallissa strategisella verkosto-ohjauksella, mutta kehittäminen, ja ennen kaikkea kehittyminen, koskettaa kaikkia palveluklusterin tahoja.

Strategisen verkosto-ohjauksen yksi tärkeimmistä tehtävistä uudistumisen esteiden madaltamisessa on pystyä luomaan mentaalinen toimintamalli, jolla pystytään (i) vapauttamaan ajatukset menneistä toimintatavoista, (ii) saamaan aikaa muutos toimintatapoihin ja (iii) vakiinnuttamaan uudet toimintatavat osaksi uudenlaista toimintakulttuuria (vrt. Levin 1947). Työ mallin luomiseksi on aloitettava jo palveluklusterin suunnitteluvaiheessa. Mentaalisen mallin synnyttämisessä tarvitaan muutososaamista, jotta huonosti johdetut uudistusprosessit eivät pääsisi vahvistamaan muutosvastarintaa. Palveluklusterin eri tahojen muutososaamisen kerryttämisessä strategisen verkosto-ohjauksen tulee huomioida muutosprosessien johtamisosaamisen rinnalla myös muu muutoksessa tarvittava osaaminen (vrt. alaiistaidot).

Strateginen verkosto-ohjaus hallitsee resursseja, verkostoa ja osaamista. Palveluklusterin innovaatiokyvykkyyden vahvistamisessa tarvitaan tietoa näistä kolmesta alueesta sekä valtaa tehdä uudistamista koskevia päätöksiä. Strategisella verkosto-ohjauksella on tässä yhteydessä kolme toisiinsa limittyvää tehtävää. Ensinnäkin sen tulee nähdä uudistamisen tarpeet palveluklusterin eri tahoilla ja käynnistää tarvittavat muutosprosessit. Tämä edellyttää strategiselta verkosto-ohjaukselta, että se tietää mitä klusterissa tapahtuu ja että sillä on taitoa ennakoida esimerkiksi toimintaympäristön muutokset hyvissä ajoin. Toinen tehtävä liittyy uudistusten resursointiin. Muutosprosessit eivät välttämättä tarvitse uusia investointeja vaan parhaimmassa tapauksessa muutos vapauttaa systeemin muissa osissa olevia resursseja tehokkaampaan käyttöön.

Strategisen verkosto-ohjaajan on myös huolehdittava, että muutosten tekemiseen varataan riittävästi aika. Kolmas strategisen verkosto-ohjauksen tehtävä on sopivien osaamisten yhdistäminen. Innovaatiokyvykyys edellyttää nimenomaan erilaisten osaamisten yhdistämistä.

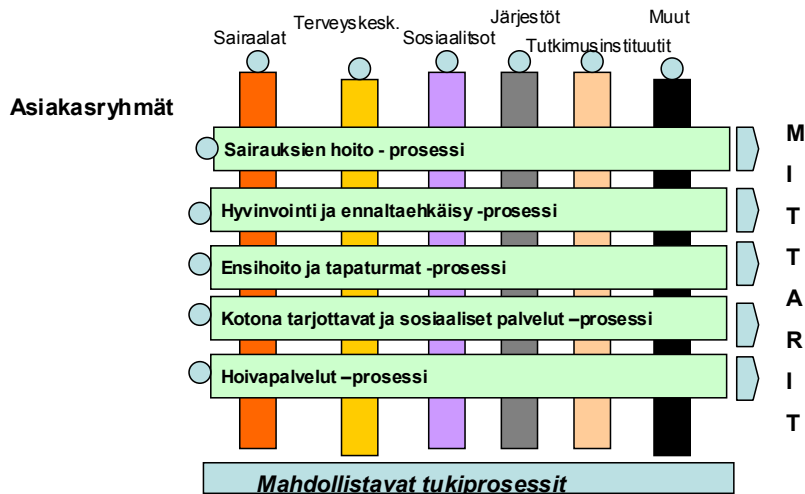
Käytännössä muutoksen mahdollistamiseen on olemassa myös ns. konkreettisempia keinoja. Organisaation toimintatapojen radikaalisesti muuttuessa – kuten palveluklusterimalli edellyttää tärkeää on, että jokaisella muutosta koskettavalle taholle tehdään parhain tavoin selväksi hänen roolinsa kokonaisuudessa. Toisaalta hänen tulee myös ymmärtää kokonaisuus ja tätä kautta oivaltaa oma paikkansa siinä. Mitä tietovaltaisempi organisaatio on, niin sitä tärkeämpää on kokonaisuymmärryksen sisäistäminen. Muutoksen onnistumisen kannalta näin ollen olennaista on henkilöiden mukaan otto, selittäminen ja odotusten kuuleminen. Vain henkilön toimiessa ja ymmärtäessä oman roolinsa ja muutoksen syyt, hänen on mahdollista poisoppia vanhoista toimintatavoista.

Palveluklusterin ja sen innovatiivisuuden kannalta keskeistä on myös se kuinka malli kannustaa palveluntuottajia kehittämään, luomaan ja näkemään muutostarpeita. Tällöin ratkaisevaksi tulee oikeanlainen muutoksen ohjaaminen. Ideaalitulanteessa palveluklusteri toimisi niin, että sen toimijat itse ovat motivoituneina kehittämään ja parantamaan toimintaansa odottamatta ylhäältä tulevia vaateita. Mikäli palvelutuottajat ovat kuntatahon toimijoita edellyttää ”muutoshalukkuus” melkoista yrittäjämäisen toiminnan ja markkinointiasenteen omaksumista.

#### **4.2.3 Verkoston suorituskyky- ja prosessiohjaus**

Yritysten verkostoitumista käsiteltäessä huomattiin, että verkoston sisäisestä tehokkuutta varten on laadittava selkeät pelisäännöt, joita noudatetaan, ja mittarit, joilla verkoston toimintaa seurataan. Kuntasektorille prosesseja laadittaessa voidaan noudattaa suhteellisen samanlaista tapaa. Prosessien luomisen lähtökohtana on paremman asiakassuuntautuneisuuden toteuttaminen. Suomalainen kuntasektori on tyyppillisesti organisoitu funktionaalisesti, jolloin asiakas kulkee ”luukulta luukulle”. Funktionaalinen palveluiden organisointimalli lisää palveluiden hajanaisuutta ja vaikeuttaa kokonaisuuden hallintaa. Asiakkaiden on siirryttävä jatkuvasti yli erilaisten organisaatioiden rajapintojen. Lisäksi osaaminen on voinut kasaantua vain yhden henkilön varaan.

Kun julkisia palveluita rakennetaan prosessimaisiksi, ydinprosessien määrittäminen ja asiakastarpeisiin vastaaminen kulkevat rinnakkain. Funktionaalista organisoinnista poiketen osaaminen kootaan asiakkaan luokse sen sijaan, että asiakas joutuu hakemaan palvelua useasta paikasta. Laadittaviin prosesseihin vaikuttaa se, missä kontekstissa verkostokoordinaattorimallia sovelletaan. Kuten on todettu, verkostokoordinaattorimalli on sovellettavissa koko kunnan toimintaan tai yksittäisen toimialan sisälle. Seuraavassa kuviossa hahmotellaan periaatetta prosessimaisesta toiminnasta kuntasektorilla.



Kuvio 5. Prosessimainen toiminta sosiaali- ja terveyspalveluiden osalta

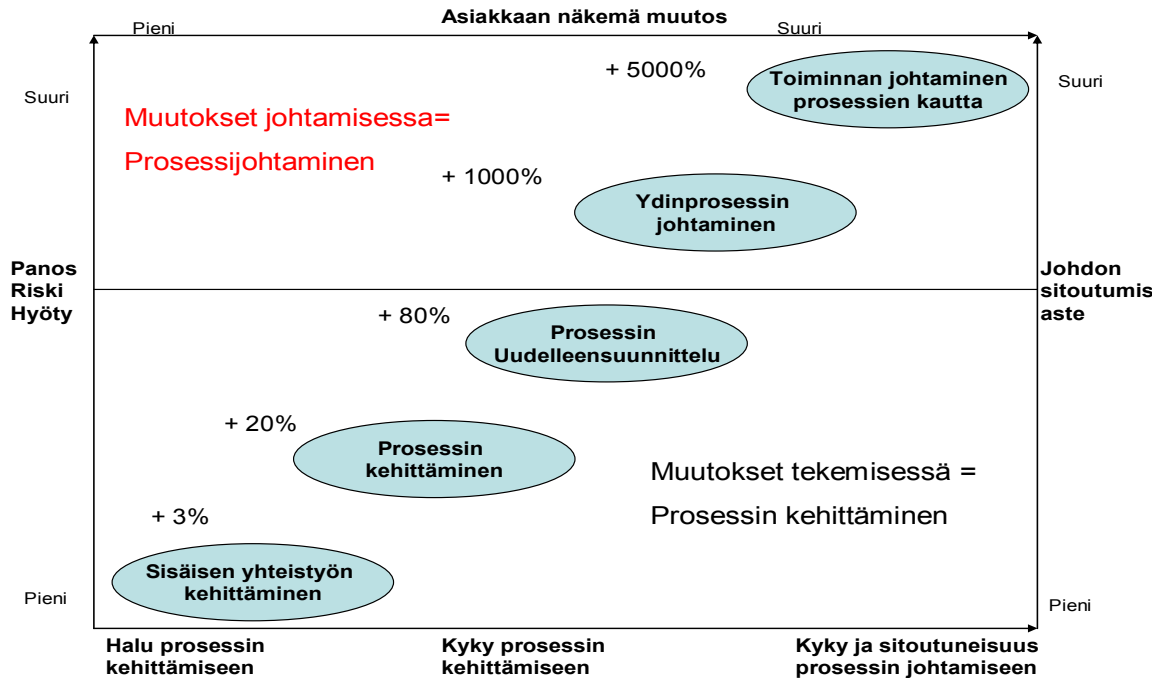
Palveluntuottajissa/toimijoista puhuttaessa yhdessä linjassa on useita eri toimijoita. Esim. yllä olevassa kuvassa toimija "terveyskeskukset" voi käsittää tietyn alueen kaikki terveyskeskukset, jotka palvelevat kaikki yhtä prosessia. Erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluiden toimijoiden joukossa on myös kansallisia tai jopa kansainvälisiä toimijoita, esimerkiksi suuria ketjuja, jotka tarjoavat terveydenhuoltoon liittyä palveluita. Oleellista on, että toimijat voivat tarjota prosesseille niiden tarvitsemia resursseja ja osaamista. Jokaisen tuottajan johdossa on vastuutaho, joka yhdessä strategisen verkosto-ohjauksen kanssa ratkaisee, mistä prosessinomistajan tarvitsemat resurssit parhaiten hankitaan. Huomioitavaa on, että toimijoiden rooli ja asema prosesseissa vaihtelee. Yritysten tavoin myös julkisessa palvelutuotannossa osan toimijoista kanssa tehdään pidempiaikaisia yhteistyötä ja kehittämistä. Muutoksena on se, että verkostokoordinaattorin ei kannata itse olla suoraan yhteydessä kaikkiin verkossa jollain lailla mukana oleviin toimijoihin, vaan se voi keskittyä muutamien suhteiden hoitoon – kumppanuuksien rakentamiseen.

Verkoston suorituskyvyn ja prosessiohjauksen kannalta menestymisestä ovat vastuussa prosessinomistajat. Yritysten esimerkin tavoin kuntasektorin prosessimaisen toimintatavan vaatiminen edellyttää uudenlaista vallan jakoa eri toimijoiden välillä. Yksittäisestä prosessista vastuussa olevalle henkilölle, prosessinomistajalle, tulee antaa valtaa päättää prosessiin liittyvistä asioista. Itse asiassa on hyvinkin mahdollista, että suurin ylittävä este prosessimaista toimintaa luotaessa koskee asenteiden ja valtarakenteiden murtamista. Tarkastellaan esimerkiksi kuvion 5 mukaista sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä prosessimaisesti. Nykyisin mallin mukaan tietyillä toimijoilla on huomattavaa valtaa päättää toiminnasta, ja käytännössä koko terveyspalveluiden tuotantoa katsotaan näiden toimijoiden näkökulmasta lähtien. Terveystuotannossa mukana olevat tahot saattavat helposti ajatella, että "me hoidamme potilaat, kun talousosasto hoitaa rahat." Vuoropuhelua näiden kahden tahon välillä ei välttämättä ole laisinkaan. Prosessimainen tuotantotapa kuitenkin vähentää vahvojen tuottajien valtaa ja tekee niistä yhden tuottajan muiden rinnalle vallan siirtyessä prosessinomistajalle. Prosessinomistajan vastuuseen kuuluu mm. varmistaa koko prosessin

tehokas suoritus. Prosessinomistaja tekee tiivistä yhteistyötä strategisen verkosto-ohjauksen kanssa.

Asiakkaalle prosessimainen toimintatapa tuo muutoksia vain positiiviseen suuntaan, kun asiointi yksinkertaistuu ja asiakkaan palvelukontaktit vähentyvät. Yksittäinen kuntalainen, prosessin asiakas, ei palveluita saadessaan tiedä missä prosessissa hän kulkee. Asiakas voi siis olla samanaikaisesti monen prosessin asiakas, sillä prosessit liittyvät palveluiden ja tuotteiden tuottamiseen. Prosessi- ja toimittajaristikon tehokas johtaminen tarkastelee prosesseja myös asiakkaan kannalta, eli varmistaa ettei asiakkaaseen kohdistu päällekkäisiä palveluita ja että tiedonsiirto asiakkaan tarpeista välittyy eri toimittajien ja prosessien välillä. Prosessimaisessa tuotannossa erityisen kriittisiä tekijöitä ovat eri palveluntuottajien väliset rajapinnat; eli tilanteet, joissa asiakas prosessissa edetäkseen joutuu siirtymään yhdeltä palveluntuottajalta toiselle. Näiden rajapintojen hallintaan prosessin omistajan tulee kiinnittää erityistä huomiota. Ongelmana eivät tällöin useinkaan ole itse työn suorittamiseen liittyvät tekijät, vaan tekemisten väliset työjonot (esim. paperikasat, jonot seuraavan palveluntuottajan luo), jotka ovat ns. harmaalla alueella, ei kenenkään vastuulla. Prosessinomistajan vastuulla on juuri puuttua näihin harmaisiin alueisiin ja hioa prosessi sujuvaksi. Tehokkaassa palvelutuotannossa myös tukiprosesseihin tulee kiinnittää huomiota. Ne ovat välttämättömiä ydinprosessien toiminnalle. Tukiprosesseja ovat esimerkiksi henkilöstö- ja taloushallinto, ruokahuolto, perusinfrastruktuurin ylläpito. Myös tukiprosesseille on löydettävä mahdollisimman järkevä tuottamistapa, jolloin on esimerkiksi pohdittava, ovatko ne prosessien osina vai nähdäänkö ne funktionaalisina toimina.

Prosessien kehittäminen ja uudelleenmuotoilu ovat vain yksi osa todellista prosessimaista toimintaa. Kuvio 6 kuvaa prosessimuutoksien tuomia hyötyjä eri asteilla. Kolme alimmaista tasoa kuvaa sitä miten asiat tehdään. Prosessien kehittämiselläkin saadaan säästöjä, tuottavuutta ja tehokkuutta, mutta todelliset hyödyt saadaan vasta johtamistapojen muutoksella. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että funktionaaliset yksiköt saadaan aidosti resursoitua prosessien käyttöön. Tämä merkitsee suuria muutoksia perinteisiin johtamisfunktioihin yksikköjohtajien menettäessä valtaansa omiin alaisiinsa. Tärkeä kysymys on kuinka isoja tavoitteita uskalletaan asettaa? Mitä suurempia tavoitteita asetetaan, sitä enemmän joudutaan murtamaan vallitsevia johtamisjärjestelmiä.

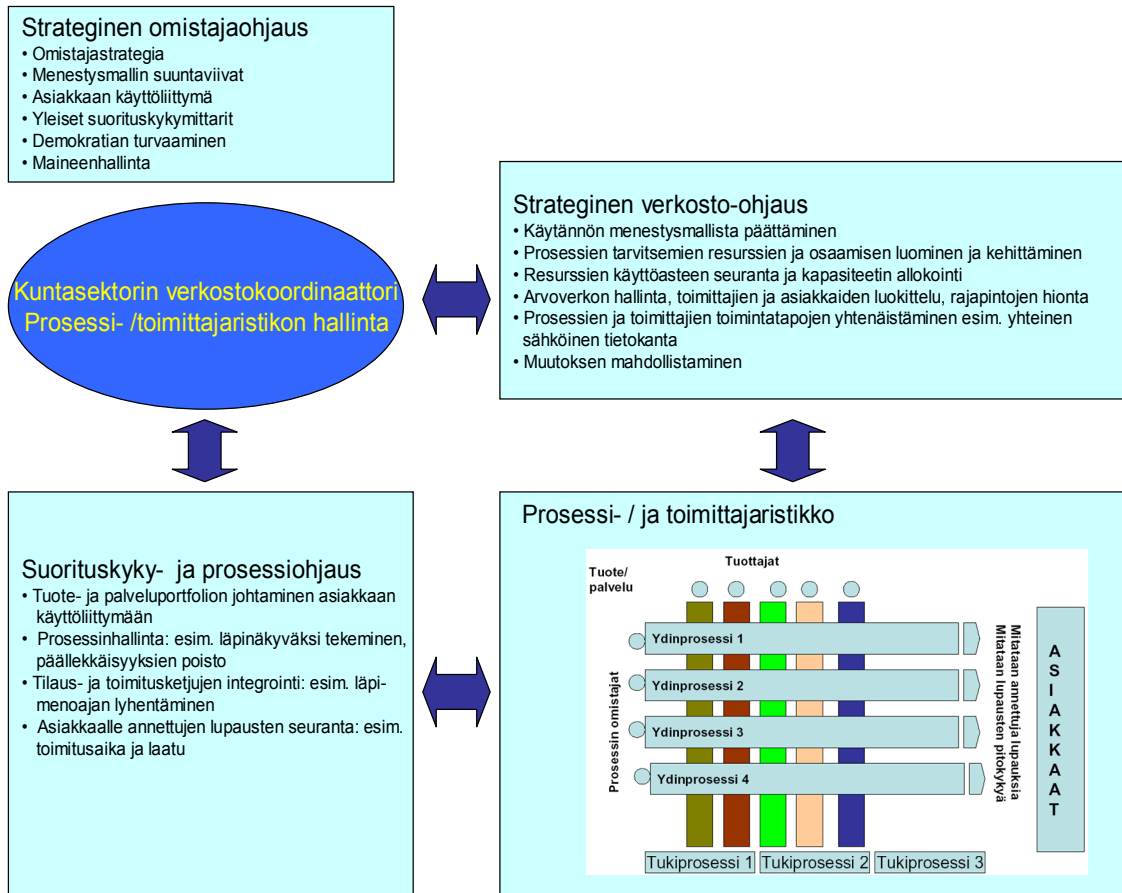


Kuvio 6. Prosessien kehittäminen ja johtaminen (Proactman 2006)

Prosessien rakentamisen jälkeen kullekin prosessille tulee laatia sopivat mittarit. Prosessimaisen toiminnan tavoitteena on siis paremmin palvella asiakasta, jolloin suorituskyvyn mittareissakin tulee huomioida asiakasnäkökulma. Asiakasnäkökulman lisäksi tulee arvioida koko verkoston toimivuutta ja tehokkuuden saavuttamista. Yritysviitekehystä soveltaen mittareiksi on mahdollista asettaa esim. i) toimitusketjun/prosessin suorituskyky ja ii) asiakaslupausten pitäminen: asiakkaalle luvattu palveluiden toimitusaika, asiakkaalle luvattu tuotteiden ja palveluiden laatu

#### 4.2.4 Kuntasektorin palveluklusterin viitekehys

Tämän luvun aikaisemmissa kappaleissa on hahmoteltu verkostokoordinaattorimallin osa-alueita yleisellä tasolla. Tämä kokonaisuus on esitetty kuviossa 7.



Kuvio 7. Kuntasektorin verkostokoordinaattorimallin osa-alueet

Seuraavaksi käsittelemme käytännön haasteita ja mahdollisia toimintamalleja, joita viitekehys tuo eteensä. Lisäksi käsittelemme kompetensseja, joita toimintamalleissa ja organisaatioissa tarvitaan.

### Strateginen omistajaohjaus

Omistaja-ohjaus on erityisesti demokratian toteuttamisen väline. Edustuksellisen demokratian toimintamallien tulisi saada yritystoiminnasta tuttuja käytänteitä. Omistajaohjaus sisältää yhtiökokouksen tyypillisen elimen ja hallituksen. Verkostokoordinaattorimallissa ”yhtiökokouksen” ja hallituksen tehtävänä on ensisijaisesti asiakkaan käyttöliittymän tarkastelu, taloudellisten raamien antaminen ja verkostokoordinaattorin tavoitteiden laatiminen. Keskustelussa ei siis ole etusijalla palvelujen organisoimisen tapa, joka on verkostokoordinaattorin ensisijainen tehtävä. Verkostokoordinaattorimallin etuna on, että kohtuuttoman syvällistä palvelujen tilaajaosaamista ei omistajaohjaukselta vaadita, vaan keskustelu voidaan keskittää

demokratian turvaamisen kannalta ensiarvoiseen, asiakkaan kokemaan palvelutoimintaan. Asiakkaan käyttöliittymän määrittelykin on erittäin vaativa tehtävä. Tarvittaessa hallituksen osaksi tai osittain ulkopuolisilla täydennettynä voidaan nimetä erityinen "superlautakunta", jonka jäsenet voivat olla esimerkiksi osapäiväisiä luottamushenkilöitä ja jotka koulutautuvat palveluklusteriteeman asiantuntijoiksi.

Palveluklusterin strategisessa omistajaohjauksessa pelkkä edustuksellinen demokratia ei riitä toimintatavaksi. Maailman muuttuessa strategisen omistajaohjauksen on entistä enemmän kiinnitettävä huomiota osallistuvan demokratian ja käyttäjädemokratian edistämiseen, jotta kuntalaiset asiakkaina ja omistajina tuntevat pystyvänsä vaikuttamaan asioihinsa. Näitä demokratian muotoja käytetään erityisesti asiakkaan käyttöliittymän arvioimiseen ja luomiseen. Tätä varten strategisen omistajaohjauksen on luotava areenat täysin uudennlaisille toimintatavoille. Päätöksentekoprosessi kuitenkin toteutetaan edustuksellisen demokratian kautta.

#### *Verkostokoordinaattoritoiminta*

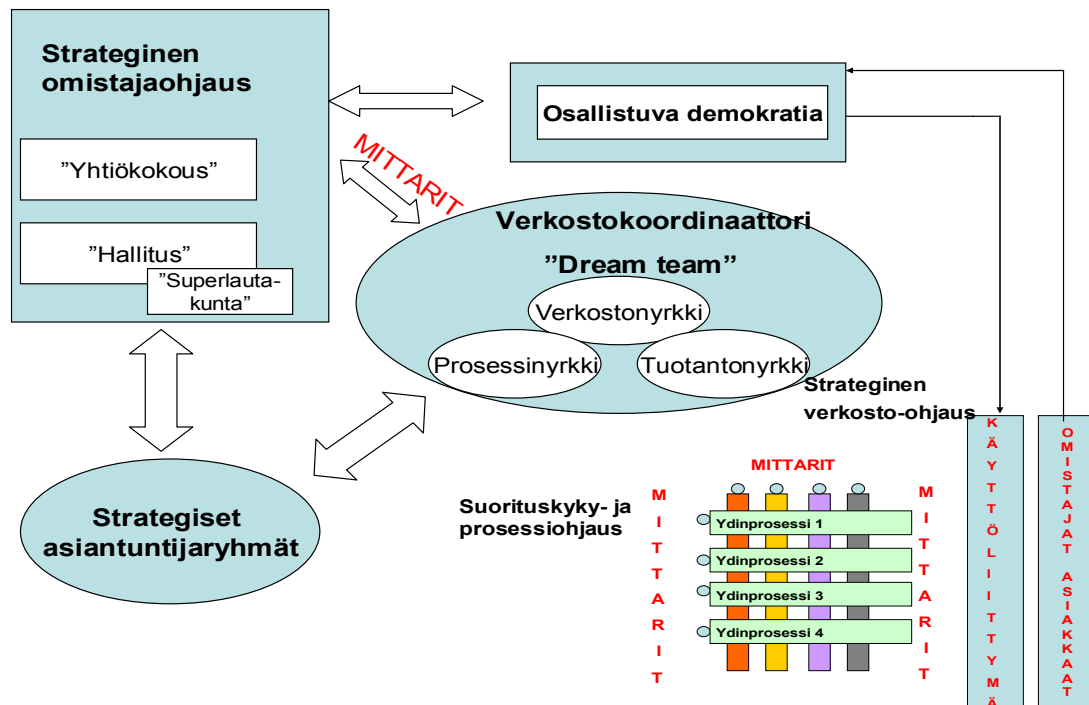
Tässä raportissa esitetyssä verkostokoordinaattorimallissa vastuu strategisesta verkosto-ohjauksesta sekä suorituskyky- ja prosessiohjauksesta on nimetty "dream team:lle". "Dream team" on käytännössä palveluklusterin "kärkiyityksen" johtoryhmä, jossa on yhdistettynä verkostokoordinaattorimallissa tarvittavat ensiluokkaiset osaamisalueet.

Dream team koostuu kolmesta osasta: i) verkostonyrkki, ii) prosessinyrkki ja iii) tuotantonyrkki. Käytännössä dream team:ssä on edustettuina prosessienomistajia ja linjasektoreiden/tuottajien edustajia sekä uuden toimintamallin asiantuntijajäseniä. Verkostonyrkki edustaa tätä uutta asiantuntemusta ja on "verkostojen verkoston johtaja", joka huolehtii palveluklusterin kokonaisrakenteen suunnittelusta. Tähän toimintoon osallistuville henkilöille erinomaisen lähtökohdan antaa yritysmaailmassa vastaavien verkostojen rakentamisesta saatu kokemus ja tietämys. Prosessinyrkki koostuu keskeisistä prosessinomistajista, jotka vastaavat asiakkaan käyttöliittymästä nousevien tarpeiden sujuvasta toteuttamisesta. Prosessinomistajalle hyvä kompetenssipohja on kunkin prosessin asiakastarpeen ymmärtäminen yhdistettynä esim. laatu- ja tuotantotalousosaamiseen. Tuotantonyrkki koostuu linjasektoreiden edustajista, joilla on hallinnassaan resurssit tarjota kapasiteettia prosessien käyttöön. Lisäksi tarkka perillä olo nykytilanteesta helpottaa prosessinomistajien vaatimuksiin vastaamista: esim. koulutetaanko nykytoimijoita tarvittavan osaamisen turvaamiseksi vai haetaan palettiin mukaan uusia toimijoita. Tuotantonyrkin kompetenssipohja liittyy keskeisesti kulloinkin käsiteltävän toimialan osaamiseen. Dream team keskuudessaan miettii kuinka toimittajapaletin toimintaa parhaiten organisoidaan. Olennaista on hahmottaa päätäntävaltaoikeudet: mitkä päätökset prosessinomistajat ja linjajohtajat saavat tehdä itse ja mitkä asiat kuuluvat dream team:lle ja ovat näin osa strategista verkosto-ohjausta. Huomattava on jo heti alussa, että tuotanto-organisaatioiden valta vähenee merkittävästi nykyisestä verkostokoordinaattorimallissa.

Sekä omistajaohjauksen että verkostokoordinaattorin toiminta on erittäin vaativaa ja haasteellista työtä. Uusia tehokkaampia työmenetelmiä, kuten teknologian hyödyntämistä, on seurattava jatkuvasti. Dream team:n toimintaa avustamaan on hyvä luoda strategiseksi partneriksi asiantuntijafunktio, joka koostuu ainakin osaksi yritysmaailman, tutkimusmaailman ja kehittämiskonsulttien edustajista. Tällä funktiolla ei ole minkäänlaista päättävää valtaa, vaan sen rooli on neuvoa ja antaa konsultointiapua

dream team:lle koskien esim. verkostoprosessien kokonaisuuksien hallintaa, kuinka löytää oikeat toimijat prosesseihin, kuinka johtaa verkostoprosessia käytännössä ja kertoo yritysmaailmaan tulollaan olevista uusista hyvistä käytänteistä.

Mikään muutos ei voi tapahtua ilman mittaamista ja selkeitä ohjauksignaaleja verkostokoordinaattorimallin strategisissa pisteissä. Nämä pisteet, kuten koko tarkastelumme päättävä viitekehys, on esitetty kuviossa 8.



Kuvio 8. Kuntasektorin verkostokoordinaattorimalli

### 4.3 Palveluklusterin kehittymisen arviointi ja mittaaminen

Keskeinen osa palveluklusterin kehittämisessä ja kehittymisen seuraamisessa on oikeanlaisten kehittämissignaalien antaminen määrittämällä mitattavat asiat ja laatimalla vastaavat mittaristot. Mittaristojen tulisi palvella kaikkien kolmen ohjauksen tasojen päämääriä ja sisältää palveluklusterin arvioinnin ja kehittymisen kannalta keskeisiä arvioinnin kokonaisuuksia (sisäinen ja ulkoinen suorituskyky sekä uudistumisen mahdollistaminen) sekä arvioinnin osa-alueita (esimerkiksi palveluklusterin talous, käyttöliittymä) johtamisen näkökulmasta.

Arviointi on arvoperustaista tiedon hankintaa ja tiedon muodostamista. Se on siis arvottamista, onko joku asia hyvin vai huonosti, arvokas vai arvoton, hyödyllinen vai hyödytön (Lehtimäki 2005, 35). Arviointi on palveluklusterin kehittymisen väline, joka samalla edistää toiminnan avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Arviointi muutoksen välineenä antaa tietoa palveluklusterin toiminnan nykytilasta, sen kehittymisen suunnasta ja kehittämistarpeista suhteessa tavoitetilaan. Toiminnan avoimuus ja läpinäkyvyys

puolestaan tukevat vuorovaikutuksellisuutta palveluklusterin sisällä eri tahojen kesken, ja suhteessa asiakkaisiin ja muuhun ympäröivään yhteiskuntaan. Vuorovaikutuksellisuus edistää demokratian toteutumista ja tukee sekä henkilöstön että sidosryhmien muutosvalmiutta. Arviointia suunniteltaessa on mietittävä miksi arvioidaan, minkälaista tietoa tarvitaan eri tahoille ja mitä arviointitiedolla tehdään.

Toiminnan arviointi on tärkeää palveluklusterin johtamisjärjestelmässä. Arviointia systematisoimaan palveluklusterille laaditaan *arviointisuunnitelma* jo klusterin muodostamisvaiheessa. Arviointisuunnitelman tehtävänä on saattaa arviointityö osaksi palveluklusterin kokonaisstrategian seuranta. Suunnitelmassa esitetään, miten palveluklusterin toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumista seurataan sekä miten itse palveluklusterin toimintaa kokonaisuutena tarkastellaan. Arviointisuunnitelmassa määritellään, mitä ja miten asioita kullakin palveluklusterin tasolla mitataan, kuka laatii arviointitiedon ja kenelle, sekä kenen vastuulla on tarvittavista kehittämistoimenpiteistä päättäminen ja niiden toimeenpano. Itse arviointitoiminnassa suunnitelman rinnalla on omistajastrategia. Arviointitiedon pohjalta suunnitellaan ja toteutetaan kehittämistoimenpiteet, jotka edistävät omistajastrategiassa ilmaistujen tavoitteiden toteutumista. Arviointisuunnitelman laatii strateginen verkosto-ohjaus, mutta poliittista päätöksentekoa edustavan strategisen omistajaohjauksen osallistuminen suunnitelman laadintaan on toivottavaa. Lisäksi strateginen verkosto-ohjauksen vastuulla on mittauksen operationalisointi sekä huolehtia arviointitiedon tuottamisesta.

Palveluklusterin arviointia suunniteltaessa on määritettävä arvioinnin kohteet. Kohteiden valinnassa kannattaa pitää mielessä kaksi ohjetta. Ensinnäkään, jonkin asian tilaa ei kannata arvioida ja mitata, jos sille ei voida tai ei aiota tehdä mitään. Toiseksi, jos arvioinnista aiheutuu isommat kustannukset kuin ovat sen johtopäätöksiin perustavista toimenpiteistä saatavat hyödyt, on harkittava arvioinnin tarkoituksenmukaisuutta. Palveluklusterin arvioinnin ja mittaamisen kokonaisuudet voidaan jäsentää kolmeen osaan, jotka sitten hajaantuvat useiksi eri arvioinnin kohteiksi. Arvioitavat kokonaisuudet ovat *palveluklusterin sisäinen ja ulkoinen suorituskyky sekä uudistumisen mahdollistaminen*. Arvioitavat kokonaisuudet konkretisoituvat arvioinnin ja mittaamisen kohteina palveluklusterin eri tasoilla ja myös niiden merkitys johtamiselle vaihtelee eri tasoilla.

Suorituskyky on kyky saada aikaan haluttuja tuloksia. Suorituskyky voi liittyä mm. asiakkaisiin, prosesseihin, tuotteisiin ja palveluihin, talouteen ja markkina-asemaan, henkilöstöön, toimittajiin, yhteistyökumppaneihin sekä yhteiskuntaan ja ympäristöön. Suorituskyky voidaan ilmaista taloudellisilla ja ei-taloudellisilla tunnusluvuilla kuten tehokkuus, läpimenoaika, virtaus, hävikki ja tyytyväisyys. Suorituskykyä kuvaavat tunnusluvut yhdessä muodostavat organisaation mittausjärjestelmän. (Laamanen et al. 2002, 57–58.)

Suorituskyky määritellään tässä yhteydessä sisältävän sekä toiminnan tehokkuuteen (tuottavuuteen) liittyviä asioita, mutta myös toiminnan laatuun ja vaikuttavuuteen liittyviä tekijöitä. Ulkoisella suorituskyvyllä tarkoitetaan lähinnä sitä, ”tehdääkö oikeita asioita ja ovatko toiminnan yhteiskunnalliset vaikutukset niitä, joita tarvitaan tai halutaan”. Tämä arviointitieto on pohja arvokeskustelulle ja edustuksellista demokratiaa edustavan strategisen omistajaohjaustason päätöksenteolle. Tieto on tarpeen myös palveluklusterin sidosryhmille, kuten valtiolle. Strateginen verkosto-ohjaus puolestaan tarvitsee ulkoisen suorituskyvyn arviointitietoa selvittääkseen, mitkä ovat palvelutoiminnan suorat

asiakasvaikutukset. Arviointitiedon merkitys päätöksentekoon vähenee siirryttäessä suorituskyky- ja prosessiohjauksen tasolle.

Sisäisellä suorituskyvyllä tarkoitetaan lähinnä sitä, ”tehdäänkö asioita hyvin, eli kustannustehokkaasti ja laadukkaasti” käytössä olevilla resursseilla. Strategisella omistajaohjauksella arviointitiedon merkitys toiminnan kehittämiseksi ja päätöksenteolle on vähäisempi, mutta kahdella muulla tasolla - strategisella verkosto-ohjauksella ja suorituskyvyn- ja prosessiohjauksella välttämätöntä. Molemmat suorituskyvyn osa-alueet sisältävät uudistumista koskevia elementtejä, mutta tässä yhteydessä arviointitieto on nostettu omaksi kokonaisuudeksi, koska se on palveluklusterin kehittämisen tärkein tekijä.

Kun palveluklusterin arvioitavat osa-alueet on määritelty, voidaan arviointia tehdä (1) suhteessa annettuun tavoitteeseen, normiin tai suositukseen, (2) poikittaisvertailuna (benchmarking, vertailukehittäminen) tai (3) pitkittäisvertailuna eli aikasarjana tai kehityksen tarkasteluna (Creutz & Sundquist 2002, 61). Palveluklusterin toiminnan tai kehittämisen arviointi ei ole mahdollista ilman kriteereitä, joihin jonkin asian tilaa verrataan. Näiden kriteereiden linjauksessa palveluklusterin strategisella omistajaohjauksella on keskeinen rooli. Se tekee strategiset määritykset muun muassa palveluklusterin rakenteesta, käyttöliittymästä sekä palveluklusterin kustannus-hyöty- ja kustannus-vaikuttavuussuhteista palveluklusteritasolla. Nämä linjaukset ja niiden tarkoituksenmukainen kehittäminen ovat keskeisiä palveluklusterin maineenhallinnalle. Strateginen verkosto-ohjaus puolestaan laatii strategisten linjausten pohjalta tarkemmat arviointikriteerit. Kriteerien sisältö ja taso tulee tarkistaa toimintaympäristön muutoksia vastaaviksi.

Arvioitavien kohteiden seuranta ja vertaaminen määriteltyihin kriteereihin perustuu säännöllisesti tuotettaviin tietovarantoihin. Tietovarantojen kerryttämisessä voidaan käyttää sekä objektiivisia että subjektiivisia arvioon perustuviin mittareita. Objektiivisilla mittareilla voidaan mitata esimerkiksi palveluklusterin talouteen liittyviä asioita, kuten tehokkuutta ja tuottavuutta. Subjektiiviset mittarit puolestaan perustuvat esimerkiksi erilaisiin asiakas- ja henkilöstökyselyihin. Mittarin osoittama tieto voi olla numeerista tai sanallista. Itse arviointitieto on aina sanallista, koska se pitää sisällään johtopäätökset. Usein arviointitieto on sitä arvokkaampaa palveluklusterin kehittämiseksi, mitä laajempaan vuorovaikutukseen sen tuottaminen on perustunut. Laaja vuorovaikutus edistää toiminnan läpinäkyvyyttä, yhteisen ymmärryksen syntymistä ja edistää eri tahojen uudistumishalukkuutta. Mittareiden asettamisessa kannattaa noudattaa maltillista linjaa varsinkin palveluklusterin muodostamisvaiheessa, jotta arviointi ei muodostu liian raskaaksi. Lisäksi kannattaa välttää kovin hienosäätöisten mittareiden käyttöä, koska niistä tehdyt johtopäätökset voivat ohjata palveluklusterin kokonaiskehittämistä epätoivottuun suuntaan.

Arviointi ja kehittäminen tapahtuvat palveluklusterissa samanaikaisesti kolmessa toisiinsa linkittyneessä toiminnan kerroksessa. Kerrokset ovat palveluklusteri kokonaisuutena, strategisen verkosto-ohjauksen ja suorituskyky- ja prosessien ohjauksen suhteessa sekä varsinaisten palveluprosessien tasolla. Kussakin kerroksessa kehittämistä ohjataan strategisen johtamisen keinoin sekä jatkuvan parantamisen periaatteita noudattaen, esimerkiksi Demingin ympyrän ajatusta noudattaen: suunnittele, tee, arvioi ja paranna (ks. esim. Deming 1994).

#### **4.4 Mallien vertailua: verkostokoordinaattorimalli ja tilaaja-tuottajamallit**

Tilaaja-tuottajamallin sovellukset ovat tämän hetken hegemoninen viitekehys, kun kehitetään kuntasektorin palvelurakennetta. Toinen keskeinen keskustelunaihe on ollut yksikkökokojen suurentaminen kuntasektorilla. Herää kysymys, mitä uutta verkostokoordinaattorimalli tuo keskusteluun; sen perusfilosofia noudattelee pitkälti tilaaja-tuottajamallin ajatuksia ja sen lähtökohta pohjautuu kuntaa suuremman yksikön palvelutuotantoon (ks. Harmaakorpi et al.. 2004; Pihkala et al. 2005). Tilaaja-tuottajamallin käsitteen määrittelyn tekee vaikeaksi se, että siitä on olemassa kunnallishallinnossa erilaisia toteutuksia (Valkama 2004, 201). Näin ollen seuraavassa tehdään lyhyt katsaus Oulussa ja Tampereella kehiteltäviin malleihin ja verrataan niitä verkostokoordinaattorimallin periaatteisiin.

##### ***Oulun ydinkunta-palvelukunta-malli***

Oulussa käytössä olevaa tilaaja-tuottajamallia kutsutaan ydinkunta-palvelukunta-malliksi (Ypk-malli). Oulun mallin perustana on erityisesti oman kunnallisen palvelutuotannon turvaaminen myös jatkossa. Palvelut tulee kuitenkin jatkossa tuottaa edullisemmalla, tehokkaammalla ja kilpailukykyisemmällä organisaatiolla. Tavoitteena myös on ollut tuotantotoimintojen kilpailukykyisyyden lisääminen niin, että sopeutusajan kuluessa tuotantoyksiköt ovat valmiita avoimeen kilpailuun. Lisäksi lähtökohdiksi asetettiin ydintoimintaan ja osaamiseen keskittyminen, palvelutuotannon joustavuuden ja laadun parantaminen, kilpailuttamisen hyödyntäminen ja asiakkaalle valintamahdollisuuksien tarjoaminen.

Oulun mallissa tilaajaorganisaationa toimii ydinkunta, jota käytännössä edustavat kaupunginvaltuusto, kaupunginhallitus, lautakunnat ja avustavat suppeat viranhaltijaorganisaatiot. Sosiaali- ja terveystoimessa (sote-toimi) palvelukuntana eli tuottajaorganisaatioina ovat siihen kuuluvat tuotantokokonaisuudet. Sote-palveluissa varsinaisena tilaajana toimii viisijäseninen tilaajatiimi. Sote-toimessa kyseessä on ainakin alkuvaiheessa sisäinen tilaaja-tuottajamalli, mutta tuotannon tehostumisen myötä joidenkin vuosien päästä, tilaaja-tuottajamalli on mahdollista laajentaa myös ulkoisiin toimijoihin ja luoda kilpailua eri toimijoiden välille.

Tilaajan ydintehtävänä on palvelutarpeen ja sen kehityksen arviointi, palvelujen hankinta ja kilpailuttaminen. Ydintehtävien suorittamista varten tilaajan tulee huolehtia myös monista muista toimista, kuten valita palvelun tuottajat, rahoittaa palvelutuotanto, arvioida tuotantojärjestelmän toimivuutta ja vaikuttavuutta, vastata alueen kokonaiskehittämisestä, vastata osaltaan viranomaistoiminnasta, ylläpitää ennaltaehkäisevää toimintaa, vastata asiakasmaksuista, toimitiloista ja atk-asioista.

Vastaavasti myös tuottajan tehtävälista on pitkä, sillä palvelusopimukseen sisältyvien veloitteiden lisäksi tuottaja mm. vastaa palveluiden kehittämisestä yhteistyössä tilaajan kanssa ja informoi sopimuksessa mainittujen palvelujen muutostarpeista, tekee asiakasta koskevat yksilöpäätökset, rekrytoi henkilökunnan, informoi antamistaan palveluista sekä laajemminkin sopimuksessa mainituista palveluista. Tuottajayksiköiden johtokuntien jäsenet valitaan poliittisin perustein, jolloin vaadittava liiketoimintaosaaminen tulee järjestää jotenkin muutoin. Tuottajayksiköillä on mahdollisuus oman tuotantonsa sisällä ostaa alihankintana tarvittavia osakokonaisuuksia. Olennaisin väline ydinkunnan ja palvelukunnan välisen suhteen

kontrollointiin on palvelusopimus, jossa määritellään mitä palveluita ostetaan, millä laatuksiteereillä ja millä hinnalla.

Ydinkunta-palvelukuntamallin myötä Oulussa on alettu tuotteistaa palveluita. Tavoitteena on tuotteistaa kaikki palvelut. Tuotteistamisen avulla tarkoitus on saada prosessit hallintaan. Asiakkaiden tarpeiden mukaan jatkossa muodostetaan asiakasprosesseja. Prosessien kehittämisestä on vastuussa niin ikään tilaajatiimi. (Mäki-Runsas 29.9.2006; Ahonen 2003.)

### ***Tampereen tilaaja-tuottajamalli***

Tampereen mallissa vuoden 2007 alussa käyttöön otettava tilaaja-tuottaja-malli tulee koskemaan koko organisaatiota ja kaikkia kaupungin tehtäviä. Perusteluina tilaaja-tuottajamallin käyttöön otolle esitetään tarve uudistaa radikaalisti omaa palvelutuotantoa sekä myös huomioida jatkuvasti kasvava yksityisen palvelutuotannon osuus kunnallisissa palveluissa, jotka edellyttävät muutoksia. Tampereen tilaaja-tuottajamallia lähdettiin alusta lähtien luomaan ulkoiseksi tilaaja-tuottajamalliksi, joten sisäisiä ja ulkoisia palvelujen tarjoajia ryhdytään ainakin jossain määrin kilpailuttamaan avoimella kilpailuttamisella. Tampereella malliin sisältyy tiettyjä ominaispiirteitä, sillä tilaaja-tuottajamallissa lähtökohdiksi asetettiin mm. poliittisen päätöksenteon vahvistaminen, palvelutuotannon tehostaminen esim. asiakaslähtöisen ja prosessiajattelua toteuttamalla, ulkoisten palvelumarkkinoiden joustava hyödyntäminen sekä asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksien turvaaminen.

Tilaajat ja tuottajat on erotettu niin, että tilaajina tulevat olemaan lautakunnat ja niiden johtavat viranhaltijat sekä tuottajina johtokunnat ja niiden alaiset yksiköt. Pormestari johtaa sekä tilaaja- että tuottajaorganisaatioita. Valtuuston hyväksymä talousarvio on kokonaisuudessaan tilaajien käytössä. Koko kaupungissa on yhteensä viisi eri toimialoja ja ydinprosesseja kattavaa tilaajalautakuntaa. Tilaajalautakuntien jäsenet valitaan kaupunginvaltuutetuista tai varavaltuutetuista, ja lautakuntien puheenjohtajina toimivat apulaispormestarit. Lautakuntien koostuessa luottamushenkilöistä on haluttu vahvistaa poliittista ohjausta ja varmistaa tilaajien sitoutuminen koko kaupungin tavoitteisiin ja kokonaisuuksien parempi hallinta. Tilaajalautakunnat määrittävät tarjottavat palvelut, valitsevat palvelun tuottajat, rahoittavat palvelutuotannon sekä arvioivat tuotantojärjestelmän toimivuutta. Konsernihallintoon muodostetaan tilaajakunnille keskitetty tilaajayksikkö, jonka tehtävänä on avustaa tilaajakuntia palveluiden tilaajatehtävissä, kuten arvioida palveluiden tarve, palveluiden kilpailuttaminen ja hankinta. Talousarviossa määrärahat osoitetaan ainoastaan palvelujen tilaajille, jotka maksavat hankkimistaan palveluista tuottajille. (Tampereen kaupungin internetsivut.)

Tuotanto-organisaatioista vastaavat johtokunnat. Tuottajat keskittyvät palveluiden tarjoamiseen, palvelutuotteiden kehittämiseen ja toiminnan tehostamiseen. Tuotantoyksiköiden johtokunnissa on muitakin kuin valtuutettuja, jotta tarvittava liiketoimintaosaaminen saadaan varmistettua. Huomioitavaa on, että Tampereella tuottajat joutuvat kilpailemaan tilauksista palvelumarkkinoilla.

Erityisesti mainitsemisen arvoista Tampereen mallissa on se, että lautakuntarakenne perustuu prosessiajatteluun nykyisen sektorikohtaisen tehtäväjaon sijaan. Tällä tavoin pyritään parantamaan myös asiakaslähtöistä toimintatapaa. Ydinprosesseja ovat mm. elämänlaadun ja sivistyksen edistäminen, toimintakyvyn ja terveyden edistäminen, osaamisen ja elinkeinojen edistäminen, ikäihmisten toimintakyvyn ylläpitäminen.

Tampereen tilaaja-tuottajamallissa on myös kiinnitetty huomioita kansalaisten äänen huomioimiselle. Päävastuu kuntalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien takaamisesta on tilaajalla. Tilaajan roolissa korostuu edustuksellinen demokratia ja kuntalaisten mielipiteen kanavointi poliittiseen päätöksentekoon. Kuntalaisten osallistumista oman asuinalueensa palveluiden ja kaupunkiympäristön suunnitteluun on tarkoitus lisätä myös paikallisesti toimivien palvelufoorumien kautta. Tuottajan roolissa puolestaan korostuu kuntalaisten kuuleminen palveluiden käyttäjänä, eli käyttäjädemokratian harjoittaminen. Tavoitteena on kytkeä palveluiden käyttäjät ja asiakkaat entistä kiinteämmin palveluita koskevaan suunnitteluun ja arviointiin, jolloin myös palvelut voidaan kohdistaa paremmin tarpeiden mukaan.

### ***Vertailu: verkostokoordinaattori ja tilaaja-tuottajamallit***

Keskeisinä eroina verkostokoordinaattorimallin sekä Oulun ja Tampereen tilaaja-tuottajamallien välillä voidaan nähdä seuraavat erot:

1. Verkostokoordinaattorimaista tahoja ei sisälly kumpaankaan mallin →

- a. Oulun ydinkunta-palvelukunta-mallissa tilaajatiimille on langetettu paljon verkostokoordinaattorin vastuulle kuuluvia tehtäviä:

Tilaajatiimi muodostuu viidestä jäsenestä ja palvelusopimusten laatimisen lisäksi se on vastuussa useista muista tehtävistä. Tilaajatiimi mm. valitsee tuottajat, vastaa kokonaiskehittämisestä, arvioi tuotantojärjestelmän toimivuutta, ylläpitää ennaltaehkäisevää toimintaa. Epäillä saattaa kykeneekö tilaajatiimi todella hallitsemaan palvelutuotannon kokonaisuutta, koska tilaajafunktio on erittäin monisyinen ja samaan kokonaisuuteen liittyy myös asiakkaan käyttöliittymän hallinta. Verkostokoordinaattorimallissa on eräänlainen kaksoistilaajamalli: strateginen omistajaohjaus tekee yleistilauksen asiakkaan käyttäjäliittymätarkastelun perusteella ja turvaa näin demokratian toteutumisen. Varsinaisesta palvelusopimusten ja -tilausten hallinnasta vastaa verkostokoordinaattoritoiminto. Lisäksi verkostokoordinaattorimalliin sisältyvän verkostonyrkin päävastuuna on nimenomaan koko palvelutuotantoverkoston toimivuuden arviointi, kuten yli- ali resurssienkäytön hahmottaminen ja oikeanlaisten pelureiden löytäminen.

- b. Tampereella tilaajalautakunnan jäsenet on valittu poliittisin perustein

Jäsenten valitseminen poliittisin perustein tarkoittaa käytännössä sitä, että jäsenet valitaan valtuutetuista, mutta myös varavaltuutetut voivat tulla valituksi. Tilaajalautakunnan jäsenten valintaa perustellaan sillä, että näin voidaan varmistaa lautakuntien sitoutuminen koko kaupungin tavoitteisiin ja kokonaisuuksien parempi hallinta. Puheenjohtajina lautakunnissa toimivat apulaispormestarit. (Tampereen kaupunki 2005.)

Verkostokoordinaattorimallissa sen sijaan kaikkiin mahdollisiin toimiin tarkoituksena on valita pätevimmit henkilöt. Luonnollisesti luottamushenkilöt edustavat ns. poliittista tahoja, mutta heitäkin tulee tarvittaessa kouluttaa ja pätevöittää eri keinoin, jotta he osaavat tehdä oikeaoppista strategista omistajaohjausta.

2. Aidon prosessimaisen toiminnan puuttuminen

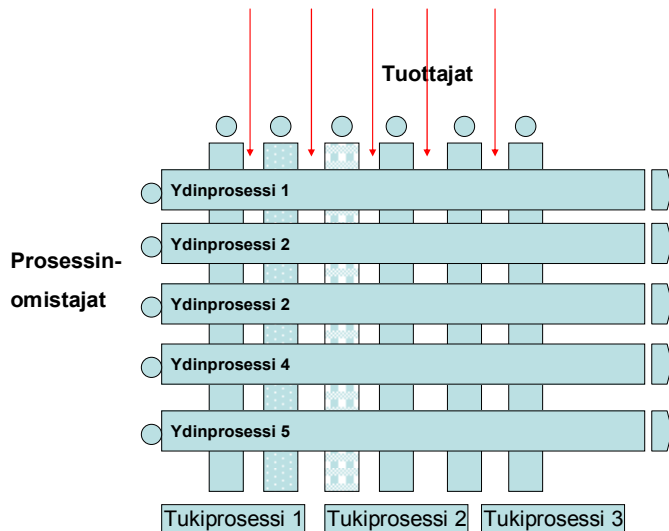
- a. Oulun ydinkunta-palvelukunta-mallia ei ole organisoitu aidosti prosessivetoisesti.

Verkostokoordinaattorimalli korostaa funktionaalista tuotannosta luopumista ja siirtymistä sektorirajat ylittävään prosessimaiseen tuotantoon. Myös Oulun ydinkunta-palvelukunta-mallissa puhutaan prosessien hallinnasta yhdistämällä se tuotteistamisen logiikkaan. Aitoa prosessimaista toimintaa ei vielä tässä vaiheessa ole kuitenkaan lähdetty rakentamaan. Lisäksi prosessien vetovastuun määritetään kuuluvan tilaajatiimille. Prosessimaiselle toiminnalle keskeistä on kuitenkin täyspäiväisten prosessinomistajien olemassaolo. Prosessinomistajat vastaavat omasta prosessistaan ja verkostokoordinaattori puolestaan huolehtii prosesseissa mukanaolevien tuottajien resurssien yhdistämisestä tehokkaaseen käyttöön. Oulun mallissa tilaajatiimillä on todella paljon tehtäviä, joten prosessimaiseen toimintaan pyrittäessä vaarana saattaa olla ns. ei-kenenkään vastuulla olevien tehtävien paisuminen, kuvion mukaisesti.

- b. Tampereella tuotantoa organisoidaan prosessimaisesti, mutta tosiasialliset prosessinomistajat puuttuvat

Tampereella ydinprosessit on muodostettu sektoreiden yli ja perinteiset toimialakohtaiset esteet on murrettu. Prosesseista vastuullisina tahoina ovat apulaispormestarit, mikä voi koitua ongelmalliseksi. Apulaispormestarit toimivat tilaajalautakuntien puheenjohtajina, joten käytännössä tilaajatoiminta ja prosesseista huolehtiminen ovat saman tahon vastuulla. Toisaalta apulaispormestarit ja lautakuntien jäsenet ovat poliittisesti valittuja henkilöitä, jolloin prosessinomistajalta vaadittava kompetenssi jää puuttumaan.

Kuvio 9 havainnollistaa ongelmakohtia, joita voi koitua tilaaja-tuottajamallisessa toimintatavassa prosessien toimivuuden suhteen.



Kuvio 9. Tilaaja-tuottajamallin prosessimainen toiminta

Ilman verkostokoordinaattoritahoa tuottajien väliset rajapinnat voivat helposti muodostua ongelmaksi ja näin kokonaan estävät sujuvien prosessien luomisen.

### 3. Tilaajaosaaminen

Tilaaja-tuottajamallia rakennettaessa on tarpeen myös pohtia mitä tilataan. Ratkaisua vaatii vastakkainasettelu, eli tilaanko tuotteita ja palveluita vai niillä aikaansaattavia vaikutuksia. Oulun ja Tampereen mallit vaikuttavat siltä, että palvelusopimuksessa pyritään tarkasti määrittämään tilattavat palvelut tai tuotteet. Ouluun malliin sisältyy kuitenkin jonkinasteisen palautekanavan luominen myös tuottajan toiveiden kuuntelulle. Tampereella sen sijaan tilaamiseen vaikuttaa etenkin jatkossa sisältyvän kilpailuttamispiirteitä, koska oma tuotanto on tarkoitus saada siihen kuntoon, että sen tuottajayksiköitä voidaan kilpailuttaa ulkopuolisten kanssa. Verkostokoordinaattorimallissa sen sijaan lähdetään liikkeelle siitä, että tilataan vaikutuksia ja ns. lopputuloksia, jotka liittyvät asukkaiden hyvinvointiin. Tällöin suhde palveluntuottajaan – oli se sitten kunnallinen yksikkö tai ulkopuolinen - ei perustu kilpailuttamiseen, vaan enemmän strategisen yhteistyön kehittämiseen, koska verkostokoordinaattorin toimijat yhdessä tuottajayksiköiden kanssa suunnittelevat kuinka toteuttaa tilaajalta tulleet tilaukset parhaalla mahdollisella tavalla.

Oulun ja Tampereen mallien vertailun jälkeen siirrymme tarkastelemaan Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveysyhtymän muodostumiseen johtavaa mallia, jota vertaamme rakennettuun viitekehykseen. Hankkeessa on lähdetty rakentamaan Suomessa uudenlaista konseptia, jossa yhdistyvät tilaaja-tuottajamalli sekä kuntarajat ylittävä palvelukokonaisuus.

## 5. CASE: PÄIJÄT-HÄMEEN SOSIAALI- JA TERVEYSPIIRI/ HEIMO-HYVINVOINTIPIIRI

Sosiaali- ja terveystoiminnan (sote-piiri) tavoitteena on löytää tiukkenevassa kuntataloudessa uusia tapoja järjestää kuntien lakisääteisiä sosiaali- ja terveyspalveluja. Keväällä 2005 Päijät-Hämeen sairaanhoitopiirin jäsenkunnat (15) päättivät osallistua Sosiaali- ja terveystoiminnan valmisteluun (joka tuolloin kulki nimellä terveydenhuolto-piiri-hanke). Päijät-Hämeen alueella asuu noin 210 000 ihmistä. Sosiaali- ja terveysministeriön ehdottamassa sosiaali- ja terveystoiminnallisissa sosiaalihuolto, perusterveydenhuolto ja erikoissairaanhoito integroitaisiin yhteen ja samaan organisaatioon, jonka tarkoituksena on toimintojen järjeistäminen ja tuottavuuden kohottaminen. Tässä mallissa palvelujen järjestämistä vastuu siirrettäisiin sosiaali- ja terveystoiminnalle, jossa väestöpohjan tulisi olla vähintään 100 000 asukasta. Sosiaali- ja terveystoiminnan ensisijaisena tehtävänä on toimia tilaajan roolissa palvelujen järjestämisessä ja varmistua siitä, että palvelujen tarjonta on turvattu.

Hankkeessa on pyritty löytämään vastaukset Sosiaali- ja terveysministeriön määrittämän sosiaali- ja terveystoiminnallisiin asettamiin ehtoihin. Päijät-Hämeen sosiaali- terveystoiminnan hankkeen toimissa pilottina, valmiita ratkaisuja ei ollut, vaan ne täytyi luoda itse. Peruslähtökohtina olivat:

- kiinnittää huomio prosesseihin
- palvelualueiden määrittäminen
- voimavarojen kohdentaminen
- organisaatorakenteen virtaviivaistaminen

Näin ollen sosiaali- ja terveystoiminta merkitsee rakenteellisia uudistuksia ja päällekkäisten toimintojen purkamista. Keinotekoiset rajat poistetaan erikoissairaanhoito- ja perusterveydenhuollon sekä terveydenhuollon ja sosiaalitoimen väliltä. Tavoitteena on ollut uudistaa sosiaali- ja terveystoiminnan palvelurakenteita ja toimintamalleja rikkomalla perinteiset sektorirajat ja etsimällä uusia innovatiivisia ratkaisuja, jotka ovat sovellettavissa myös muualla Suomessa ja kansainvälisestikin. Samalla hyödynnetään yhä paremmin tietoteknologian mahdollisuuksia. Keskeisenä muutoksena on tilaaja-tuottajamallin käyttöönotto.

Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveystoimintaa on valmisteltu erilaisilla taustaselvityksillä vuodesta 2005 lähtien. Vuoden 2006 alussa jäsenkunnat hyväksyivät ehdotuksen jatkovalmisteluista. Tässä vaiheessa Heinola jättäytyi pois piirin jatkovalmistelusta. Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveystoiminnan hankkeesta ryhdytään käyttämään vähitellen nimeä Heimo-hyvinvointipiiri. Heimo-hyvinvointipiiri nimellä hanke haluaa tuoda esille omaa erikoislaatuisuuttaan täysin uudenlaisen toimintamallin rakentamisessa sosiaali- ja terveysalalla. Tavoitteena on, että Päijät-Hämeessä on nykyisen (vuoden 2006 lopussa lakkautettavan) sairaanhoitopiirin kattava sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuus. Tavoitetta kohti edetään portaittain. Ensimmäinen toteutumisen vaihe Heimo-hyvinvointipiirissä on vuoden 2007 alussa aloitettava Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveysyhtymä, jonka organisointi on meneillään. Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveyskuntayhtymän muodostavat kahdeksan kuntaa ("Kuntakahdeksikko", yhteensä 50 600 asukasta) jotka ovat siirtäneet sosiaali- ja perusterveydenhuollon kuntayhtymälle. Nämä kunnat ovat Artjärvi, Hartola, Iitti, Myrskylä, Nastola, Orimattila, Pukkila ja Sysmä.

Lisäksi sosiaali- ja terveysyhtymä järjestää jäsenkuntiensa puolesta vuoden 2007 alusta alkaen laissa säädetyn erikoissairaanhoidon. Lisäksi kuntayhtymä hoitaa laissa säädettyä sosiaali- ja perusterveydenhuollon palvelut ja ympäristöterveydenhuollon ja eläinlääkintähuollon palvelut jäsenkuntien puolesta siltä osin kuin kunnat ovat antaneet tehtävät kuntayhtymän hoidettavaksi.

Sosiaali- ja terveystyöntekijöiden lisäksi Heimo-hyvinvointipiirissä ovat mukana myös seuraavat tahot:

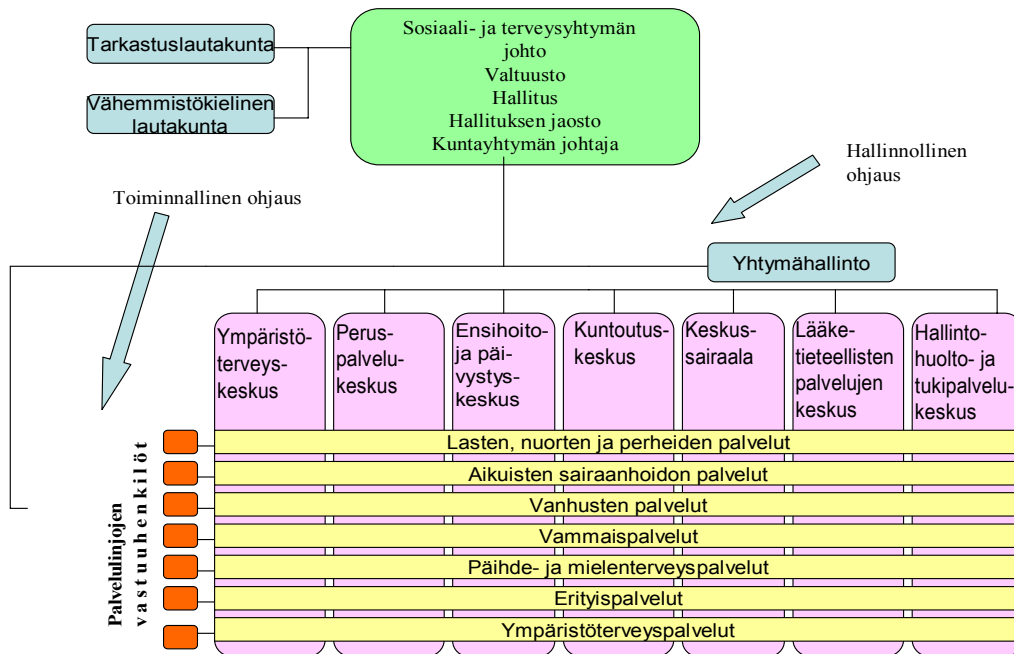
- Läntinen perusturvapiiri: Asikkala, Hollola, Hämeenkoski, Kärkölä ja Padasjoki perustavat vuoden 2007 alusta Hollolan kunnan organisaatioon liikelaitoksen (Peruspalvelukeskus Oiva), joka järjestää näiden kuntien sosiaali- ja perusterveydenhuollon palvelut.
- Lahti ja Heinola muodostavat omat perusturvapiirinsä. Kumpikin kaupunki järjestää perustason sosiaali- ja terveydenhuollon palvelunsa itse.

Sosiaali- ja terveyspiirin ehdotetun hallinto-organisaation lähtökohdat ovat erilaiset kuin tässä käsikirjassa laaditun palveluklusterin. Näin ollen tässä yhteydessä vertaillaan molempien mallien keskeisimpiä osa-alueita toisiinsa ja esitetään näkökulmia, joita sote-piiri voi halutessaan hyödyntää jatkosuunnittelunsa osalta. Analyysissä sivutaan myös Läntisen perusturvapiirin tilannetta. Arvioinnin keskeisimmät näkökulmat ovat strateginen omistajaohjaus, operatiivisen toiminnan järjestäminen sekä palvelulinjamallin näkeminen prosessimaisena toimintana. Ohjaavina periaatteina sote-piiri-hankkeeseen lähdettäessä oli erottaa strateginen ja operatiivinen päätöksenteko toisistaan sekä järjestää palvelutuotanto tilaaja-tuottajamallisesti.

Sote-yhtymän toiminnan keskeisimmät perusjäsenyydet ovat:

- Järjestämissuunnitelma, jonka valmistelusta vastaa sote-yhtymän valtuusto ja hallitus ja avustaa sote-yhtymän johto.
- Tilaajatoiminta: vuosittaisten palvelujen tilaaminen tuottajayksiköiltä pohjautuen järjestämissuunnitelmaan
- Tuottajatoiminta: sote-yhtymän tulosryhmät, tulosalueet ja tulosyksiköt sekä muut sovitut palveluyksiköt

Alla oleva kuvio 10 kuvaa sote-yhtymän hallinto-organisaatorakenteen sekä toiminnan koordinoimisen palvelujärjestelmän avulla. Organisaatiomuodoltaan sote-piiri on kuntayhtymä, jonka kokonaisuutta koskeva päätöksenteko kuuluu valtuustolle ja hallitukselle. Ehdotuksessa strateginen ja operatiivinen ohjaus on pyritty erottamaan toisistaan. Hallinto-organisaatiossa on neljä eri tasoa: yhtymä-, tulosryhmä-, tulosalue- ja tulosyksikötaso. Tulosryhmiä on mallin mukaisesti seitsemän, joista jokainen jakaantuu useampaan tulosalueeseen ja ne puolestaan tulosyksikötasoon.



Kuvio 10. Ehdotus hallinto-organisaatioksi ja palvelujärjestelmän koordinoitinnalliseksi

## 5.1 Tilaja-toiminta verkostokoordinaattorimaisena toimena

Tilaja-toiminta pitää sisällään verkostokoordinaattorimaisia piirteitä. Aiemmin jo vertailtiin tilaja-tuottajamallia verkostokoordinaattorimalliin, joten tässä ei ole tarpeen sitä toistaa. Kuitenkin on tarpeen esitellä sote-yhtymään liittyvät tämänhetkiset tilaja-tuottajatoiminnan linjaukset. Ehdotetussa mallissa tilaja-tuottajatoiminta kohdistuu erityisesti sisäiseen tilaja-tuottajamalliin tai kunnan omistuksessa tai määräysvallassa olevaan yksikköön. Sote-piirin tilaja-tuottajamallin yhtenä tavoitteena on trimmata omaa tuotantoa kilpailukykyiseen kuntoon, jotta jatkossa mahdollisesti voidaan avata palvelutuotantoa kuntaomisteisten tahojen ulkopuolelle. Tilajien ja tuottajien erottaminen ei ole mahdollista vielä vuoden 2007 alussa, mutta suuntaviivoja työlle on ryhdytty jo tehokkaasti tekemään. Tosin, Läntinen perusturvapiiri erottaa tilaamisen ja tuottamisen jo vuoden 2007 alusta ja saatuja kokemuksia tullaan seuraamaan sote-yhtymän osalta. Hahmotelmassa ei ole tarkoitus tehdä aivan perinteistä tilaja-tuottajamallia, vaan luodaan nimenomaan uudenlaiseen sote-yhtymään organisaation parhaiten soveltuvaa mallia. Mallin suunnittelussa on käytetty hyväksi olemassa olevien tilaja-tuottajamallien vertailua Suomessa ja myös tutustuttu kansainvälisiin kokemuksiin. Mitään mallia ei ole kopioitu suoraan, vaan kokonaisuutta on ryhdytty muodostamaan omien periaatteiden ja tärkeiksi koettujen tavoitteiden pohjimisen kautta.

Kuten on todettu, tilaja-tuottajamallista on mahdollista laatia eri variaatiota. Sote-yhtymässä pohdittavina olleita kysymyksiä ovat olleet mm.

- Kuinka paljon tilaajalle annetaan valtaa taloudellisten resurssien suhteen?
- Kuinka paljon tuottajan toimintaa säädellään?
- Mitä varsinaisesti tilataan?

- Miten tilaajatoiminta organisoidaan?

Tähänastiset suunnitelmat tilaajien ja tuottajien erottamiseksi vaikuttavat varsin perustelluilta. Tilaajan ja tuottajan keskeinen työväline on palvelusopimus. Tilaaja-tuottajatoiminnan lähtökohdiksi on asetettu kumppanuus, jolloin palvelusopimukset laaditaan niin, että kummankin osapuolen on mahdollista vaikuttaa sopimuksessa pysymiseen. Tätä varten on tarpeellista löytää oikeanlaiset sopimussuureet, joiksi eivät käy usein tilaaja-tuottajamalleissa käytettävät hinta-suoritevolyympipohjaiset suureet. Soveltuviksi sopimussuureiksi ehdotetaan muutoksista – muutosblokeista – sopimista. Näin toiminnan vakiintuessa on kyse enemmänkin muutosten kuin suoritteiden tilauksesta. Näitä voivat olla esimerkiksi palvelulinjoihin ja palveluprosesseihin suunniteltavat muutokset, palvelurakennemuutokset, tuottamisjärjestelmään suunniteltavat muutokset. Kun muutoksista sovitaan palvelusopimuksissa, se merkitsee, että muutos voidaan ottaa huomioon talousarviovalmistelussa ja sen toteutumista voidaan myös seurata.

Sote-yhtymään kaavailtu tilaajien ja tuottajien erottaminen ei näin ollen noudata ns. perinteistä käsitystä tilaaja-tuottajatoiminnasta. Vaikka palvelusopimusta ei laadita tuotekohtaiseksi, tulee toiminnan ja talouden suunnittelussa ja seurannassa valvoa tuotteiden hintaa. Tuotteiden hintaa voidaan seurata mm. vertailemalla niitä koko maan keskiarvoihin. Mikäli poikkeamia havaitaan, ja yhdessä miettiä keinoja niiden ratkaisemiseksi.

Ehdotettu malli toteuttaa ainakin jonkinasteista kumppanuuden kaltaista toimintatapaa. Tuottajilta ei tilata toiminnan vakiintuessa enää tarkkoja suoritteita, vaan jatkossa sovitaan muutosten tekemisestä. Tämä merkitsee, että tuottajatkin voivat suunnitella omien tuotantoyksiköidensä kapasiteetin käyttämistä hieman vapaammin. Toinen positiivinen asia on, että tilaukset on tarkoitus tehdä palvelulinjoittain (ainakin Läntisen perusturvapiirin osalta). Palvelulinjoittaista tilausta ei kuitenkaan ole mahdollista toteuttaa vielä ainakaan muutaman ensimmäisen toimintavuoden aikana. Tilausten ”alistaminen” palvelulinjojen vaatimuksille on kuitenkin verkostokoordinaattorimallin näkökulmasta oikeansuuntainen tavoite.

Olennaista mallissa on, että tilaamisen ja tuottamisen toisistaan erottamisen lisäksi käytössä on ns. kaksoistilaajamalli. Strateginen omistajaohjaus (käsitellään seuraavassa kohdassa enemmän) laatii yleiset suuntaviivat tilaamiselle, mutta varsinaisen tilaamisen hoitaa ammattimainen tilaajatiimi. Näin ollen ehdotettu malli muistuttaa palveluklusterin ideaa omistajaohjauksen pysymisestä yleisten suuntaviivojen ja tavoitteiden asettajana ja verkostokoordinaattori on vastuussa yhteistyöstä palveluntuottajien kanssa.

Tässä vaiheessa on vielä useita pohdinnan vaativia kysymyksiä. Tilaaja-tuottajamallien sovellukset vaihtelevat mm. sen mukaan kuinka toimitaan silloin, jos tuottaja tekee voittoa. Tätä kysymystä on pohdittu myös sote-yhtymässä ja Läntisessä perusturvapiirissä. Olisi tärkeää pohtia, mikä on tuottajien kannalta kannustava menetelmä. Voittojen palautuminen takaisin kuntaomistajille ei välttämättä kannusta yksittäistä palveluntuottajaa tehostamaan ja parantamaan toimintaansa. Kenties tähän voitaisiin kehittää yhdessä jonkinlainen rahallinen bonusjärjestelmä, mikäli yhteisesti asetetut palveluntuotannon kustannuksia koskevat tavoitteet pystytään alittamaan.

Toinen tuottajien kannustamiseen ja toiminnan motivoimiseen liittyvä kysymys koskee sitä, kuinka paljon tilaaja säätelee tuottajan toimintaa. Alustavien ehdotusten mukaan

esim. tuottajien alihankkijoiden valintaa tai tuottamistapaa ei juuri säädellä, vaan ne saavat päättää toiminnastaan itsenäisesti asetettujen ehtojen sisällä. On kuitenkin muistettava, että kunnallisten tuottajayksiköiden toiminta jäsentyy palvelusopimusten sekä niiden perustana olevan järjestämissuunnitelman pohjalta.

Tilaaajan ja tuottajan toiminnan eriyttämisessä tulee ottaa huomioon se viitekehys, johon sitä sovelletaan ja sen edellyttämät erityiskysymykset. Sote-piirissä on jo ehdotettukin esim., että tilaaajan vastuulle kuuluvat vastuulle lainsäädännöllisten velvoitteiden seuraaminen ja implementointi sekä ennaltaehkäisevä toiminta. Ennaltaehkäisevä toiminta (esim. syöpäseulonnat) on pitkäjänteistä toimintaa, jonka vaikutukset nähdään vasta pitkän ajan kuluttua. Tällöin sitä ei ole mahdollista sisällyttää tarkoiksi tilauksiksi tai vastaavasti ei kyetä laskemaan saavutettuja hyötyjä tai tekemään tuottavuusanalyysyjä. Kyse on strategian luomisesta, joka viime kädessä on omistajaohjauksen tehtävä.

Sote-yhtymässä tilaajalautakunnat tekevät varsinaiset tilaukset. Läntisessä perusturvapiirissä tilausten tekoa varten perustetaan erillinen neljän hengen tilaajatiimi. Ammattimaisia tilaajatiimejä luotaessa tulisi ottaa huomioon tekijät, jotka todettiin jo aiemmin vertailtaessa Oulun ja Tampereen kaupungin tilaajatoimintaa verkostokoordinaattorimalliin: miten varmistetaan verkostokoordinaattorimalliin sisältyvä monipuolinen osaaminen liittyen verkosto-, prosessi- ja tuotanto-osaamiseen. Erityisesti tulisi ratkaista, kenen vastuulle kuuluu eri tuottajayksiköiden toiminnan hiominen yhteen tehokkaan prosessimaisen toiminnan saavuttamiseksi.

## **5.2 Strategisen omistajaohjauksen harjoittaminen järjestämissuunnitelman kautta**

Ehdotetussa mallissa omistajaohjausta harjoitetaan yhtymätasolla. Yhtymätasolla on järjestämissuunnittelua koskeva vastuu palveluista. Järjestämissuunnitelmassa määritetään väestön tarpeiden tunnistamista ja niiden mukaisen palvelukokonaisuuden linjaamista, mahdollisimman rationaalisen toimintamallin luomista sekä sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitustason vastaamista kuntien taloudellisiin mahdollisuuksiin. Keskeisimpänä sote-yhtymän omistajatehtävinä nähdään näin ollen kuntien väestötarpeiden ja niihin liittyvien toimintaympäristön kehitystekijöiden tunnistaminen, yhteisen tahtotilan luominen palvelujen suuntaamiselle, palvelurakenteelle, koordinoinnille ja priorisoinnille sekä tuottavuus- ja tehostamistavoitteille.

Omistajavaltaa käyttää yhtymän valtuusto ja hallitus. Järjestämissuunnitelmaa päivitetään säännöllisesti. Järjestämissuunnitelman ulkopuolelle jäävät palveluntuotannon ohjaus ja sitä koskeva päätöksenteko – eli tältä osin omistajaohjaus on erotettu operatiivisen toiminnan ohjaamisesta. Sen sijaan järjestämistä vastuuun ja järjestämissuunnitelmien piiriin kuuluu tilaaja-asiantuntemuksen antaminen tilaajina toimiville lautakunnille ja/tai kuntien päättävälle elimelle

Omistajaohjauksen periaatteiksi määritetään liiketoiminnallisten periaatteiden noudattaminen, jolloin *liikelaitoksen/tuottajaorganisaation* hallitus/johtokunta valvoo omistajaetuja. Kuntayhtymän ylintä päätösvaltaa käyttää valtuusto, jonka alaisena hallitus johtaa kuntayhtymää. Palveluntuotantoon liittyvissä tavoitteissa omistajaohjauksessa keskeisenä tehtävänä on huolehtia sijoitetun pääoman tuotosta, mikä julkishallinnossa voidaan toteuttaa pääasiassa palvelutuotannon kustannus- ja

tuottavuuskehitystä kontrolloimalla, jossakin määrin investointi- ja pääomajärjestelyjen avulla sekä ehkä vielä rajoitetummin myymällä palveluja omistajien ulkopuolisille yhteisöille/palvelunkäyttäjille liikevaihdon lisäämiseksi.

Läntisessä perusturvapiirissä strategista omistajaohjausta harjoitetaan palveluiden tilaajalautakunnan kautta. Tilaajalautakunnan tulisi näin ollen sisältää elementtejä palveluklusteri-malliin kuuluvasta ”superlautakunnasta”. Liikelaitoksen johtokunta pyörittää varsinaista operatiivista toimintaa, ja sen jäsenyydessä korostetaan asiantuntijuutta ja ammatillista osaamista. Toisin sanoen, varsinainen päätöksentekojärjestelmä koostuu kahdesta osasta: perusturvalautakunta (= palveluiden tilaajalautakunta) ja liikelaitoksen johtokunta. Perusturvalautakunta edustaa omistajien näkemystä ja liikelaitos tuottajien. Varsinaisten palvelusopimusten tekemisestä ja käytännön tilauksistahan vastaa tilaajatiimi.

Perusturvalautakunnan – tai tilaajalautakunnan, joksi sitä myös nimitetään – tehtävät vastaavat itse sote-yhtymän yhtymätason tehtäviä, kuten seuraavasta ilmenee:

- kuntien väestön palvelutarpeiden ja palvelujen saatavuuden seuraaminen ja arviointi
- palvelujärjestelmän kokonaisuuden ja palvelurakenteen ohjaaminen väestön tarvekehityksen mukaisesti
- palvelujen rahoitustason määrittely
- vuosittaisista palvelusopimuksista päättäminen
- palvelusopimusten toteutumisen seuranta ja arviointi
- palvelujen vaikuttavuuden arviointi.

### **5.3 Sote-piirin prosessimainen toiminta; ylisektoraaliset palvelulinjat**

Strategiseen verkosto-ohjaukseen liittyy tärkeänä sen ymmärtäminen, mitä viime kädessä johdetaan – eli kyse on ennen kaikkea suorituskyky- ja prosessiohjauksesta.

Päijät-Hämeen sote-piirin organisoitumista koskevassa ehdotuksessa lähdetään liikkeelle toteamuksesta, että sote-piirin toimintaa ja sen organisoitua kehitetään sosiaali- ja terveydenhuollon prosessien hallintaa edistävästi. Selvää luonnollisesti on, että alkuvaiheessa aidon prosessimaisen toiminnan luomisen ei ole katsottu olevan mahdollista, mutta verkostokoordinaattorimallin näkökulmasta oikeanlaisia strategisia linjauksia ja ratkaisuja tulisi kehittää siihen suuntaan. Tässä luvussa arvioimme, miltä ehdotettu malli näyttää prosessimaisen toiminnan kannalta. Sosiaali- ja terveystieteiden toteuttamista lähdettiin rakentamaan erillisissä hankkeissa ja työryhmissä. Keskeisimpänä uudistuksena ovat kuitenkin potilas- ja asiakasryhmien palveluketjut, joiden mukaisesti palvelut tuotetaan eri toimintayksiköissä. Yhtenä keskeisenä asiana on koko suunnittelun ajan ollut sosiaali- ja terveystoimen poikkihallinnollisten palveluketjujen muodostaminen eivätkä yksittäiset toimintayksiköt. Uudenlaiset palveluketjut luonnollisesti muuttavat myös jatkossa ulkopuolisilta tilattavia palveluita ja tuotteita, joita on alettu jo valmistella tilaamistoiminnan organisoimisessa.

Aluksi on tarpeen huomioida muutamia käsitteellisiä eroja. Palveluklusteri-mallissa puhutaan prosesseista ja prosessinomistajista, joita ehdotetussa sote-piirissä vastaavat palvelulinja- ja palvelulinjojen vetäjä -käsitteet. Käytännössä erot palvelulinjojen ja -

prosessien toiminnan sekä niiden organisoinnin välillä ovat suuret. Palveluklusteri-mallin mukaan prosessit tulee rakentaa tekemiseen pohjautuen. Prosessien toimivuudelle ratkaisevaa on vallan antaminen prosessienomistajille. Sote-piirissä palvelulinjat on tehty eri väestöryhmiä varten, palvelulinjoja on ehdotuksen (ks. kuvio 10) mukaan seitsemän, joissa on vaihteleva määrä asiakokonaisuuksia:

- Lasten, nuorten ja perheiden palvelut
- Aikuisten sairaanhoidon palvelut
- Vanhusten palvelut
- Vammaispalvelut
- Päihde- ja mielenterveyspalvelut
- Erityispalvelut
- Ympäristöterveyspalvelut

Yhtenäiset palvelulinjat on tarkoitus muodostaa paitsi yli sektorirajojen myös käsittämään koko sosiaali- ja terveyspiiriä. Näin myös niiden tahojen palvelutuotanto, jotka eivät ole kokonaisuudessaan mukana sosiaali- ja terveysyhtymässä – Lahti, Heinola ja Läntinen perusturvapiiri – tullaan jatkossa ohjaamaan palvelulinjoittain. Edelleen kussakin palvelulinjassa on lukematon määrä pienempiä ja eriytettyjä palveluprosesseja, joissa on puolestaan hoitoketjuja.

Tavoitteena on, että jatkossa voidaan puhua esim. lasten ja perheiden ja vanhusten palveluista yksittäisten toimenpiteiden sijaan. Tavoitteena on, että voimavaroja ja resursseja voidaan ohjata näille ketjuille. Palveluketjujen osalta on myös pohdittu esimerkiksi, voidaanko palveluketjujen yksittäisiä toimia ulkoistaa, voidaanko jotkut osakokonaisuudet (=järjestelmätoimitukset) suorittaa verkostomaisesti.

Tällöin prosessin osia voidaan osittaa eri palveluntuottajille. Esimerkiksi jonkin palveluntuottajan osuus jostakin prosessista voi olla vain muutama prosentti, mutta toimittaja edustaa kuitenkin kyseisessä toiminnossa huippuosaamista. Olennaista on ymmärtää, että prosessinomistaja hallitsee koko prosessia. Lisäksi prosessin jakaminen eri palveluntuottajille tarkoittaa, että kunnalla on yhä asiakkuudenhallinta.

Jotta prosessimaisen toiminta onnistuisi, prosessiomistajien rooli on olennainen. Tässä vaiheessa sote-piirin suunnitelmissa kullekin palvelulinjalle on määritetty palvelulinjasta *vastuussa oleva henkilö*. Ehdotuksessa tätä henkilöä nimitetään palvelulinjan vastuuhenkilöksi. Palvelulinjojen vastuuhenkilöiden tehtävänä on:

- palvelulinjan palvelukokonaisuuksien ja prosessien suunnittelu ja kehittäminen yhdessä tuottajayksiköiden kanssa, toiminnan sisällöllinen suunnittelu nykyaikaisen prosessiohjauksen menetelmiä käyttäen, mm. tarvittavien prosessipohjaisten tietojen hankinta, tietojärjestelmien suunnittelu sekä toiminta- ja kustannustietojen kohdentaminen prosesseihin
- oman palvelulinjan asiantuntijana toimiminen vuosittaisessa tilaamisen valmistelussa yhtymähallinnon valmistelutyön apuna
- yhteydenpito ja tukitoiminta palveluja tuottavien yksiköiden vastuuhenkilöihin palvelukokonaisuuksien ja prosessien ongelmatilanteiden ratkaisemiseksi
- palvelulinjojen ja palvelukokonaisuuksien piiriin kuuluvien prosessien toiminnallisen sujuvuuden ja kustannusten tarkkailu ja seuranta sekä raportointi yhtymähallinnolle, tilaajakunnille ja palveluntuottaja-yksiköille.

Palvelulinjan vastuuhenkilön toimi on useistakin syistä haasteellinen. Vastuuhenkilön toimi ei ole kokopäiväinen vaan tointa tulee hoitaa oman päätoimen ohessa. Tosin ehdotuksessa mainitaan, että jatkossa on erikseen arvioitava, katsotaanko vastuuhenkilötehtävän muodostaminen kokopäivätoimiseksi perustelluksi. Vastuuhenkilöllä ei käytännössä ole juurikaan valtaa. Henkilön tehtävänä on vain poikkiorganisatorisen palvelulinja-ohjauksen mahdollistaminen. Palvelulinjojen palvelukokonaisuuksien suunnittelu tapahtuu yhdessä tuottajayksiköiden kanssa. Sote-yhtymää koskevissa keskusteluissa paljon pohdintaa on aiheuttanutkin juuri palvelulinjojen vastuuhenkilöiden rooli. Ehdotuksesta käytävissä keskusteluissa on nähty tarpeelliseksi siirtää jatkossa enemmän vastuuta palvelulinjojen vastuuhenkilöille. Verkostokoordinaattorimallin näkökulmasta olennaista olisi palvelulinjojen vastuuhenkilöiden ja tulosryhmäjohtajien työn linkittäminen strategiseen verkosto-ohjaukseen, mikä ehdotettuun malliin ei näkyvästi sisälly.

Kun strateginen verkosto-ohjaus puuttuu koko ehdotetusta mallista, palvelulinjojen vastuuhenkilöille on annettu myös tehtäviä, jotka verkostokoordinaattori/palveluklusterikaltaisessa toiminnassa kuuluvat strategiselle verkosto-ohjaukselle. Sote-piirin malliinhan ei sisälly erillistä koordinoituvastuuta koko tuottaja/toimittajaverkostoa varten. Palvelulinjavastuuhenkilöille on suunniteltu annettavaksi osa näistä tehtävistä. Ongelmana kuitenkin on, että palvelulinjoista vastaavat henkilöt eivät pysty hahmottamaan palvelutuotannon kokonaisuutta, kuten missä tuottajayksiköissä on liikaa resursseja ja kapasiteettia ja miten saadaan palvelutuotannon kokonaiskapasiteetti parhaalla mahdollisella ja tehokkaimmalla tavalla käyttöön. Tässä tulee edelleenkin korostaa nimenomaan strategisen verkosto-ohjauksen tärkeyttä, jotta koko palvelutuotantoverkostoa voidaan hallita ja ohjata tarvittavaan suuntaan.

Ehdotettu malli tukee funktionaalista johtamista yhä edelleenkin, vaikka palvelulinjojen vastuuhenkilöille annettaisiin tehtäväksi yhdessä tuottajaorganisaatioiden kanssa miettiä ja suunnitella palvelukokonaisuuksia ja prosesseja. Sosiaali- ja terveysyhtymän hallinnon ja johtamisjärjestelmän muodostaminen – työryhmä pitää ehdotuksessaan tärkeänä ohjausjärjestelmän kehittämistä siten, että palvelulinjojen ja niihin sisältyvien prosessien ohjaukseen on todellinen mahdollisuus. Palvelulinjojen vastuuhenkilöillä korostetaan olevan keskeinen rooli ohjata tuottajayksiköiden toimintaa. Näin kehoitetaan kiinnittämään jatkossakin erityistä huomiota prosessiohjaukseen.

Alueella tunnutaan tiedostettavan aidon prosessimaisen toiminnan merkitys, mutta vielä siihen ei ole mahdollista siirtyä. On varsin luonnollista, että sote-piirin nykyisellä kehitysvauhdilla ei ole mahdollista muuttaa tai saattaa kaikkea valmiiksi. Sote-piiriä on kuitenkin jatkossa tarkoitus kehittää prosessimaisempaan suuntaan. Sote-piirissä oikeanlaista muutosasennetta kuvastaa se, että virheiden tekeminen sallitaan. Verkostokoordinaattorinäkökulmasta suunnan kuitenkin tulee olla sellainen, että jatkossa on mahdollista luoda oikeaoppista prosessimaista toimintaa: esteitä ei saa tehdä liian suuriksi.

Kuviossa 6 (kohdassa 4.2.3) esitettiin prosessien kehittämisen ja johtamisen eroja. Positiivisia muutoksia voidaan toteuttaa muuttamalla tekemistä, eli prosesseja kehittämällä, mutta suuremmat vaikutukset saadaan kuitenkin vasta muuttamalla johtamista, eli prosessijohtamisella. Heimo-hyvinvointipiiristä voidaan todeta, että tässä vaiheessa muutokset kohdistuvat lähinnä tekemiseen, jolloin paljon potentiaalisia hyötyjä jää vielä saamatta. Muutoksia on Heimo-hyvinvointipiirissä eri tasoilla: sisäistä yhteistyötä kehitetään organisaatioiden välillä, prosesseja/palvelulinjoja kehitetään eri

menetelmin ja lisäksi prosesseja suunnitellaan uudelleen muodostamalla nykyisten organisatoristen, sisäisten potilaslinjojen sijaan ylisektoraalisia palveluketjuja. Nämä muutokset eivät kuitenkaan mahdollista suuria hyötyjä, sillä todellisesta prosessijohtamisesta ei vielä ole kyse. Tällöin on kysyttävä, ollaanko hyötyihin tyytyväisiä vai uskalletaanko asettaa suurempia tavoitteita? Mikäli halukkuutta on ja nähdään tarve suurempien tavoitteiden saavuttamiselle, se vaatii merkittäviä lisämuutoksia johtamisjärjestelmään. Halukkuutta prosessijohtamiselle on, koska kullekin palvelulinjalle on asetettu omat vetäjät. Kuten on todettu, heillä ei kuitenkaan käytännössä ole paljonkaan valtaa; voidaan jopa nähdä, että on tullut vain yksi johtamisfunktio lisää. Todelliset muutokset alkavat vasta, kun johtamista lähdetään aidosti muuttamaan. Se puolestaan vaatii nykyisen johtamisjärjestelmän muuttamista ja jotkut tahot väistämättä menettävät valtansa.

Palvelulinjojen määrittelyn jälkeen on alettu pohtia niiden suorituskykyisyyteen, mittaamiseen ja arviointiin liittyviä asioita. Tämä työ on vielä kesken arvioinnin tässä vaiheessa, mutta suunnitelmat vaikuttavat verkostokoordinaattorinäkökulmasta hyviltä. Tavoitteena on laatia suoritekäsikirja. Lisäksi ollaan ottamassa käyttöön Process Guide-ohjelma, jota pilotoidaan muutamalla prosessilla.

#### **5.4 Muita keskeisimpiä linjauksia**

Hankkeen ajan on korostettu yhtenäisten toimintaperiaatteiden luomista koko alueelle, vaikkakaan kaikki kunnat eivät lähteneet kokonaisuudessaan mukaan sote-yhtymään. Yhtenäisyyteen pyritään jatkossa näkyvimmin Heimo-hyvinvointipiirin logon käyttämisellä alueiden toimipisteissä. Palvelutuotannossa yhtenäisyys merkitsee palvelulinjojen ulottumista kuntarajojen ylitse. Yhteisen järjestämissuunnitelman pariin kuuluvat myös Lahti ja Heinola.

Muita hankkeeseen liittyviä edistyksellisiä toimenpiteitä ovat esimerkiksi ennaltaehkäisevän toiminnan voimakas esiin nostaminen, jota varten on oma hankekin. Lisäksi tietojärjestelmiä koskevat hankkeet saavat muutoksia tiedonsiirrossa. Nämä ovat varsin merkittäviä asioita palveluklusterin kehittämisen näkökulmasta. Ennaltaehkäisevän terveydenhuollon korostaminen vaatii toimenpiteitä ennen kaikkea yksityiseltä ja kolmannelta sektorilta, mikä voi olla palveluklusterin toiminnan merkittävä ajuri. Verkosto- ja prosessimainen toiminta taas ei ole mahdollista, mikäli tietojärjestelmät verkoston eri toimijoiden välillä eivät pysty keskustelemaan keskenään.

## 6. YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä raportissa on rakennettu viitekehys verkostomaisen kunnallisen ja alueellisen palveluklusterin kehittämiseksi. Kehitettyä viitekehystä kutsutaan verkostokoordinaattorimalliksi. Kehitetty malli on vahvasti sukua tilaaja-tuottajamalleille, mutta siinä on kiinnitetty erityinen huomio yrityssektorilta sovellettuihin verkostoitumis- ja klusteroitumiskäytäntöihin, arvoverkkoajatteluun, kärkiyritysmalliin ja prosessimaiseen toimintojen ohjaamiseen. Verkostokoordinaattorimallissa pyritään rakentamaan julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin yhteistyönä palvelutuotannon uusi alueellinen mosaiikki, jolta voidaan odottaa – kuten yrityssektorilla – merkittäviä vaikuttavuus- ja tehokkuushyötyjä. Keskeistä mallissa on toiminnan ohjauksen jakaminen kolmelle tasolle: i) strateginen omistajaohjaus, ii) strateginen verkosto-ohjaus ja iii) suorituskyky- ja prosessiohjaus. Näille ohjauksen tasoille on annettu sisältöjä ja mietitty toimintamalleja. Lisäksi on luotu suuntaviivoja palveluklusterin toiminnan arviointiin ja mittaamiseen. Kehitettyä viitekehystä on verrattu Päijät-Hämeessä toteutettuun sosiaali- ja terveystieteiden hankkeeseen.

Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveystieteiden hankkeessa on ryhdytty ennakkoluulottomasti aukomaan uusia uria. Hankkeen lähtökohdat ovat hyvin perustellut ja hankkeen eteenpäin vieminen on vaatinut alueelta kunnioitettavan määrän ”siviilirohkeutta”. Toimintaympäristö monisyisyydessään on lähes mahdoton kenenkään hallittavaksi, joten muutoksen luominen näissä olosuhteissa on erityisen haasteellista – ”liikkuvia osia” tuntuu olevan aina liikaa. Myös tämän raportin tekijät tunnustavat ihmisten ja organisaatioiden voimakkaan polkuriippuvuuden, mikä ei ole omiaan helpottamaan muutosta. Seuraavassa on joitakin keskeisiä ajatuksia, jotka ovat heränneet tutkijoiden ajatuksissa kun raporttia on laadittu. Osa niistä perustuu virallisesti dokumentoituun aineistoon, osa osallistumiseen virallisiin kokouksiin, osa taas erittäin hedelmällisiin ”käytäväkeskusteluihin” eri yhteyksissä laajan toimijajoukon kanssa. Korostamme vielä, ettei sosiaali- ja terveystieteiden hankkeessa ole lähdetty verkostokoordinaattorimallista, eikä mallia ole ollut käytettävissä hankkeen toteuttamisen aikana.

*Asioita, jotka ovat edesauttaneet palveluklusterimaisen toiminnan ja verkostokoordinaattorimallin toteutumista:*

- Hankkeessa on ryhdytty hakemaan voimakasta muutosta jopa uskomattoman ennakkoluulottomasti ja vauhdikkaasti.
- Perussuuntien asettaminen (kumppanuuksien korostaminen, prosessiajattelu, terveyden edistämisen korostaminen) luo hyvän perustan jatkokehittelylle.
- Ainakin hankkeen ydinryhmä tunnustaa, että hanke on erittäin pitkäjänteinen ja tänä vuonna tehtävät, suurilta tuntuvat organisatoriset muutokset ovat vain lähtölaukaus varsinaiselle muutosprosessille.
- Ainakin hankkeen ydinryhmässä on virheitä salliva henki: mikäli todellista muutosta halutaan, tehdään varmasti virheitä. Virheistä opitaan ja jatketaan entistä viisaampina matkaa.
- Hanketta on johdettu avoimesti ja läpinäkyvästi.
- Hankkeessa pyritään vahvasti tietojärjestelmien yhteensovittamiseen, mikä on tehokkaan palveluklusteritoiminnan edellytys.
- Hankkeessa korostetaan läpäisyperiaatteella ennaltaehkäisevän terveydenhuollon korostamista, mikä voisi toimia edelläkävijänä prosessimaisessa toiminnassa.

- Tilaaja-tuottajamalli ei ole ns. perinteinen eikä mikään suora malli käytössä olevista malleista, vaan luodaan räätälöidysti omalle alueelle parhaiten sopivaa mallia.

*Asioita, joihin olisi kiinnitettävä erityistä huomiota, mikäli palveluklusteri- ja verkostokoordinaattorimallia kohden halutaan mennä:*

- Kaikkien kuntien tulisi sitoutua yhteisiin kehittämissuunnitelmiin. Kehittämissuunnitelmien ongelmiin. Nykyinen voimakas vastakkainasettelu suurten kuntatoimijoiden ja mahdollisen verkostokoordinaattorin (sosiaali- ja terveystieteiden) välillä syö pohjan palveluklusteriajattelulta, mikä on osaltaan johtanut verkostokoordinaattorimallin näkökulmasta varovaiseen liikkeelle lähtöön. Lisäksi sosiaali- ja terveystieteiden tiukka toimialajako ja itsenäisesti toimivat peruspalvelupiirit estävät resurssien liikkumisen palvelulinjojen sisällä.
- Uudistus on käynnistynyt tuotantoyksiköiden organisoimalla ja prosessimainen toiminta näyttää jäävän alussa taka-alalle. Tämä on alkuvaiheessa varsin ymmärrettävää, mutta verkostokoordinaattorimallissa korostuviin, prosessijohtamisella saavuttaviin etuihin tulee pyrkiä jatkossa määrätietoisesti.
- Strategiseen verkosto-ohjaukseen tulisi kiinnittää jatkossa enemmän huomiota, mikä mahdollistaisi toiminnan laajentamisen todelliseksi julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin palveluklusteriksi, jolla parannetaan merkittävästi suorituskykyä. Tämä vaatii myös uudenlaisten kompetenssien kehittämistä.
- Osallistuvaan demokratiaan ja asiakkaan käyttöliittymäajatteluun tulisi kiinnittää jatkossa lisähuomiota. Muutosprosessi tulee olemaan osin tuskallinen myös kuntalainen-asiakas -näkökulmasta ja näiden elementtien korostaminen helpottaisi strategiasta omistajaohjausta.
- Päätöksiä on tehty nopeasti. Tässä raportissa esitettyihin muutoksen mahdollistamisen elementteihin tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Vanhoista tuotantolähtöisistä ja funktionaalisista toimintamalleista tulisi määrätietoisesti siirtyä palveluklusteri- ja verkostokoordinaattorimallia kohti tukemalla henkilökuntaa uuden oppimiseen tähtävällä koulutuksella, ottamalla heidät mukaan uudistukseen mahdollistaviin kehittämissuunnitelmiin ja tukemalla muutosta myös muilla koordinoituilla erityistoimenpiteillä.
- Muutoksen mittaaminen ja siihen liittyvä muutoksen ohjaaminen vaativat uusia mittareita. Mittaus- ja ohjausvälineistöt ovat muutoksen ajureita. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää jo alkuvaiheessa siihen, että käyttöönotettavat mittarit mahdollistavat sektorirajat ylittävän asiakasprosessien tarkastelun.

Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveystieteidenhankkeessa on tehty erinomaista työtä. Edellä esitetty – osin kriittiseltäkin tuntuva pohdinta – haluaa kiinnittää rakentavasti huomiota keskeisiin kysymyksiin, jotka on otettava huomioon, mikäli tässä raportissa rakennetussa verkostokoordinaattorimallissa esitettyä toimintaa halutaan edistää. Se, lähdetäänkö näitä toimintamalleja jatkossa tavoittelemaan, vai lähdetäänkö muutoksen suuntaa hakemaan muilla ratkaisumalleilla, on luonnollisesti päättäjien asia; tulevaisuuden menestyksessä toteuttamisessa ei ole koskaan vain yhtä oikeaa totuutta. Raportin tekijät ilmaisevat valmiutensa olla kehittämisen dialogissa myös jatkossa mukana.

## LÄHTEET

### A) Kirjallisuus

- Ahonen, J. (2003): Ydinkunta-palvelukunta-malli palveluiden seudullisena tuotantotapana. Mallin sovellus Oulun seudulla. Suomen Kuntaliitto Acta nro 154. Helsinki.
- Ahoniemi, L., Laiho, M. & Neilimo, K. (2002): Yritysten verkostoliiketoiminta ja sen kehittäminen Länsi-Suomen Tavoite 2-ohjelman alueella. Tampereen yliopiston Liiketaloudellisen tutkimuskeskuksen julkaisuja. Sarja D.
- Creutz, K. & Sundquist, S. (toim.) (2002): Miksi arvioida kunnan palveluja? ARVI II. Esimerkkejä valtuusto- ja lautakuntatason tavoitteista ja arvioinnista. Praksis - tiedosta toimeen nro 4. Suomen kuntaliitto. Helsinki.
- Deming, W.E. (1994): The New Economics. Massachusetts Institute of Technology Center for Advanced Engineering Study, Cambridge MA.
- Grabher, G. (ed.) (1993): The Embedded Firm. On the Socio-economics of Industrial Networks. Routledge. Great Britain.
- Hannus, J. (1993): Prosessijohtaminen. Ydinprosessien uudistaminen ja yrityksen suorituskyky. HM&V Research Oy. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä.
- Hannus, J. (2004): Strategisen menestyksen avaimet. Tehokkaat strategiat, kyvykkyydet ja toimintamallit. ProTalent. Helsinki.
- Harmaakorpi, V., Melkas, H., Pihkala, T., Tura, T. & Uotila, T. (2004): Päijät-Hämeen palvelurakenne – tulevaisuustarkastelu. Päijät-Hämeen liitto.
- Helander, V., Pikkala, S., Sandberg, S. & Grönholm, S. (2003): Päättäjien areenat ja yhteydet. KuntaSuomi 2004 – tutkimuksia, nro 42. Helsinki.
- Hernesniemi, H., Lammi, M. & Ylä-Anttila, P. (1995): Kansallinen kilpailukyky ja teollinen tulevaisuus. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA sarja B ja Suomen itsenäisyyden juhlarahasto SITRA. 145. Taloustieto Oy. Helsinki.
- Jacobs, D. & de Man, A-P. (1996): Clusters, industrial policy and firm strategy: A menu approach. Technology Analysis and Strategic Management, Vol. 8.4, 425–437.
- Johanson, J. & Mattson, L-G. (1987): Interorganizational Relations in Industrial Systems: N Network Approach Compared with Transaction Cost Approach. International Studies of Management and Organization, Vol. 17.1, 34–48.
- Kettunen, P. (2004): Osallistua vai vaikuttaa? Kunnallisalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut, nro 39. Helsinki
- Kohonen, K. & Tiala, T. (toim.) (2002): Kuntalaiset ja hyvä osallisuus. Sisäasiainministeriö. Suomen kuntaliitto. Helsinki.

- Kothandaraman, P. & Wilson, D.T. (2001): The Future of Competition: Value-Creating Networks. *Industrial Marketing Management*, Vol. 30.4, 379–389.
- Laamanen, K. (1993): Liiketoimintaprosessien kehittäminen. *Metalliteollisuuden kustannus MET*. Helsinki.
- Laamanen, K. (2001): Johda liiketoimintaa prosessien verkkona, ideasta käytäntöön. *Laatukeskus*.
- Laamanen, K. & Tinnilä, M. (2002): Prosessijohtamisen käsitteet. *Metalliteollisuuden kustannus MET*. Helsinki.
- Laatuhaaste. (1993): Laatuajattelua julkishallintoon. Valtiovarainministeriön tuottavuus- ja laatutyön tuki -hanke & Suomen Kuntaliitto Kunta ja laatu -projekti. Helsinki.
- Laiho, U-M.; Kurikka, P. & Laamanen, E. (2000): Kuntalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien toteutuminen kunnissa. Teoksessa *Kuntajohtaminen ja demokratian käytännöt 1997–2000*. Acta-sarja, nro 125. Kuntaliitto. Helsinki.
- Lehtimäki, S. (2005): Palvelurakenteen toimivuuden arviointi strategisen johtamisen osana kunnallishallinnossa. Tapauskohteena Tampereen kaupunki. Aluetieteen Pro Gradu -tutkielma. Yhdyskuntatieteiden laitos. Kauppa- ja hallintotieteiden tiedekunta. Tampereen yliopisto.
- Levin, K. (1947): *Frontiers in Group Dynamics*. *Human Relations* 1, 5–41.
- Leväsvirta, L. (1999): Kuntien hallinto muuttuvassa toimintaympäristössä. Acta-sarja, nro 114. Suomen kuntaliitto Helsinki.
- Nyman, G. & Silén, M. (1995): Muutoshallinta ja Business Reengineering käytännössä. Andersen Consulting. Yliopistopaino, Helsinki.
- Seppänen, M. & Kouri, I. (2003): LiVe – verkostojen toiminnanohjauksen nykytilan analyysi. Tampereen yliopisto. Tampere.
- Ollus, M., Ranta, J. & Ylä-Anttila, P. (toim.) (1998): *Yritysverkostot – kilpailua tiedolla, nopeudella ja joustavuudella*. Taloustieto Oy. Helsinki.
- Pihkala, T., Tura, T., Melkas, H. & Harmaakorpi, V. & Uotila, T. (2005): Kohti kuntaklusteria – Verkostoitumisen logiikka kuntien palvelutuotannossa. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 3/2005, 228–245.
- Porter, M.E. (1990): *The Competitive Advantage of Nations*. Macmillan Business. Lontoo.
- Porter, M.E. (1998): Cluster and the new economics of competition. *Harvard Business Review*. November-December 1998, 77–90.
- Ruostesaari, I. & Holttinen, J. (2001): Luottamushenkilö ja valta. Edustuksellisen demokratian mahdollisuudet. *Kunnallisalan kehittämissäätöön tutkimusjulkaisut*, nro 29. Vammala.

- Tampereen kaupunki. (2005): Tampereen kaupungin uusi toimintamalli 2007-  
Toimintamallin uudistamistoimikunta 18.4.2005. Luonnos.
- TT. (Teollisuus ja työnantajat). (2003): Kohti strategisia yritysverkostoja, osaraportti II,  
Lisäarvoa luovat verkostot.
- Tuomola, S. (2006): Ehdotus Päijät-Hämeen Sosiaali- ja terveystieteiden organisaatioksi.  
Loppuraportti. 2.10.2006.
- Valkama, P. (2004): Kilpailuneutraliteetin toteutuminen kuntapalveluiden  
näennäismarkkinoilla. Acta Universitatis Tamperensis 1039. Väitöskirja.
- Varamäki, E. & Järvenpää, M. (2004): Verkostotason suorituskykykymittariston  
kehittämisen tavoitteet ja perustelut. Teoksessa Varamäki (toim.). 2004.  
Kärkiyritysverkoston suorituskyky –teoreettinen viitekehys. Vaasan yliopiston  
julkaisuja. Liiketaloustiede. Tutkimuksia 262.
- Varamäki, E. (toim.). (2004): Kärkiyritysverkoston suorituskyky – teoreettinen viitekehys.  
Vaasan yliopiston julkaisuja. Liiketaloustiede. Tutkimuksia 262.
- Valtionvarainministeriö & Kuntaliitto (1993): Laatuhaaste: laatuajattelua julkishallintoon.  
Painatuskeskus. Helsinki.
- Verna, A. (2000): Reconfiguring the Value Network. Journal of Business Strategy, Vol.  
21.4, 36–39.
- Vesalainen, J. (2002): Kaupankäynnistä kumppanuuteen. Yritysten välisten suhteiden  
elementit, analysointi ja kehittäminen. Metalliteollisuuden Kustannus Oy. Tampere.
- Vuorinen, T.; Katajamäki, A. & Pihkala T. (2004): Resurssien johtaminen  
kärkiyrityksissä yhteistyössä. Teoksessa Varamäki (toim.). 2004.  
Kärkiyritysverkoston suorituskyky – teoreettinen viitekehys. Vaasan yliopiston  
julkaisuja. Liiketaloustiede. Tutkimuksia 262.

## B) Lainsäädäntö

Kuntalaki (365/1995)

## C) Muut

Heimo hyvinvointipiiri [www.heimohyvinvointipiiri.fi](http://www.heimohyvinvointipiiri.fi) Sosiaali- ja terveystieteiden  
raportit

Lautanala, M. (2004): Sara – Suuntana arvoverkottunut rakentaminen, Sara –ohjelman  
esityskalvot [www-dokumentti]. Saatavissa: [www.tekes.fi](http://www.tekes.fi).

Mäki-Runsas, J. (2006): Ydinkunta-palvelukunta –malli sosiaali- ja terveystoimessa.  
Hollolan johtoryhmän innovaatiokeskus 29.9.2006.

Oulun kaupunki [www.ouka.fi](http://www.ouka.fi)

Proactman (2006): Proaktiivisen johtamisen päivä 18.10.2006.

Tampereen kaupunki [www.tampere.fi](http://www.tampere.fi)



PÄIJÄT-HÄMEEN LIITTO

Hämeenkatu 9, PL 50, 15111 LAHT  
Puh. (03) 8719 40, Fax (03) 8719 411  
email: [etunimi.sukunimi@paijat-hame.fi](mailto:etunimi.sukunimi@paijat-hame.fi)  
Internet: [www.paijat-hame.fi](http://www.paijat-hame.fi)



A163 \* 2007

ISBN 978-951-637-142-2  
ISSN 1237-6507