



■ Juho Rantala

Juho Rantala

Tilaaaja–tuottaja-malli ja metsä- talouden julkisrahoitteinen palvelutuotanto

Rantala, J. 2008. Tilaaaja–tuottaja-malli ja metsätalouden julkisrahoitteinen palvelutuotanto. *Metsätieteen aikakauskirja* 2/2008: 97–115.

Viime vuosina käsitys julkisista organisaatioista palveluiden tuottajina on korvautunut idealla julkishallinnosta palveluiden järjestäjänä. Tähän muutokseen liittyy käsite tilaaaja–tuottaja-malli. Tilaaaja–tuottaja-mallista on muodostunut muotitermi, jota käytetään väljästi ja usein virheellisissä yhteyksissä. Tämän katsauksen tavoitteena on selvittää tilaaaja–tuottaja-mallin käsitteellistä sisältöä, analysoida mallin soveltuvuutta metsätaloussektorin julkisrahoitteisen palvelutuotannon järjestämiseen ja nostaa esiin mallin käyttöönottoa tukevat tärkeimmät tutkimustehtävät. Katsauksen perusteella näyttää, että metsätaloudessa on useita julkisrahoitteisia palveluita, joiden tuotantojärjestelmää voidaan tehostaa ja muuttaa markkinaehtoisemmaksi siirtymällä tilaaaja–tuottaja-malliin. Tilaaaja–tuottaja-mallin käyttöönotto julkisrahoitteisilla metsäpalvelumarkkinoilla edellyttää kuitenkin lainsäädännöllisiä, rakenteellisia ja asenteellisia muutoksia.

Asiasanat: julkishallinto, markkinakilpailu, metsänhoitoyhdistys, metsäkeskus, metsäpalvelu, palveluseteli, transaktiokustannukset, yrittäjyys

Yhteystiedot: Metsäntutkimuslaitos, Suonenjoen toimintayksikkö, Juntintie 154, 77600 Suonenjoki.

Sähköposti juho.rantala@metla.fi

Hyväksytty 14.5.2008

I Tausta

Julkishallinnon rahoitusmahdollisuuksiin ja -kohteisiin on viime vuosina alettu kiinnittää yhä enemmän huomiota. Samalla julkishallinnon hierarkista tuotantojärjestelmää on useilla toimialoilla arvosteltu raskaaksi ja tehottomaksi. Esitetyn kritiikin ja teoriakehityksen myötä käsitys julkisista

organisaatioista palveluiden tuottajina on korvautunut idealla julkishallinnosta palveluiden järjestäjänä (Valkama 2004). Tähän muutokseen liittyy käsite tilaaaja–tuottaja-malli, jolla tarkoitetaan jatkuvaluonteista eri organisaatioiden muodostamaa palveluiden tuotantojärjestelmää. Tilaaaja–tuottaja-malli sijoittuu jatkumolle täysin julkisen organisaation ja puhtaasti markkinaehtoisesta kilpailun välille (Håkansson ja

Snehota 1989) ja voi toimialasta ja -ympäristöstä riippuen olla monensisältöinen ja eri kohdilla jatkumoa (Savas 2000). Toimijaverkostoissa, joihin myös tilaaja–tuottaja-malli perustuu, tavoitteena on yhdistää hierarkisen keskitetyn tuotantojärjestelmän edut tuotantokokonaisuuden ohjaamisessa ja markkinoille hajautetun tuotannon tehokkuus (Virolainen 1998, Figueras ym. 2005).

Tilaaja–tuottaja-mallin teoreettiset perusteet ovat talous-, hallinto- ja organisaatiotieteissä. Tilaaja–tuottaja-mallin erityispiirteitä ovat julkishallinnon reformi, transaktiokustannukset, kvasimarkkinat ja toimeksianto- eli päämies-agenttisuhteet. Teorian kehitystä on tehty paljon etenkin terveyden- ja sosiaalihuollon piirissä (Le Grand ja Bartlett 1993, Figueras ym. 2005), jossa kustannuspaineet yhdistettynä suuriin volyymeihin ja inhimillisiin tekijöihin ovat pakottaneet etsimään uusia ratkaisuja ihmisten hyvinvoinnin takaamiseksi. Muilta toimialoilta esimerkkejä löytyy Suomestakin muun muassa kuntasektorilta (Pihkala ym. 2005, Lehto 2005, Kallio ym. 2006), tie- ja liikennepalveluiden (Karjaluoto 2003), puolustusteollisuuden (Kulmala ym. 2006) ja julkisen viestinnän (Pauni 2005) alueilta.

Ideologisesti katsottuna tilaaja–tuottaja-malliin siirtymistä ajavat pragmaattiset, taloudelliset, filosofiset, populistiset ja kaupalliset voimat (Savas 2000). Pragmatistien tavoitteena on kevyempi ja kustannustehokkaampi hallintokulttuuri. Taloudellinen paine yksityistämiseksi syntyy yleisestä varallisuuden noususta, koska etenkin länsimaissa julkisilla varoilla tuotetut palvelut eivät enää ole hyvinvoinnin edellytys. Populistit näkevät, että sekä suurten julkisten että yksityisten organisaatioiden valtaa tulisi vähentää. Filosofisesti ajattelevat kampanjoivat yksilön valinnan vapauden ja oikeuksien puolesta. Kaupalliset voimat tukevat liiketoiminnan kasvamista ja julkisen rahan sijoittamista liike-elämän kehittämiseen (Savas 2000).

Yksityismetsätalouden palvelutuotantoon kohdistuvaa julkista rahoitusta ovat muun muassa metsäkeskuksille osoitettu valtionapu, metsänhoitoyhdistysten keräämä lakisääteinen metsänhoitomaksu (534/1998) sekä metsätalouden töistä metsänomistajille ja palvelutuottajille maksettavat rahoitustuet (1094/1996). Osittain tai kokonaan julkisrahoitteisia palveluita ovat metsänhoito- ja metsänparannustyöt, metsänomistajien neuvonta ja koulutus sekä

alueellisen metsävaratiedon keruu ja tilakohtainen metsäsuunnittelu. Lisäksi metsälain (1093/1996) ja kestävän metsätalouden rahoituksesta annetun lain (1094/1996) valvonta- ja tarkastustehtävät tuotetaan julkisrahoitteisina viranomaispalveluina. Edellä mainitut palvelut ovat käytännössä aidon markkina-kilpailun ulkopuolella.

Metsäkeskusten liiketoiminnan kokonaisvolyyymi vuonna 2006 oli 44,9 milj. euroa (Tapion vuositilastot... 2007). Varsinaisen liiketoiminnan lisäksi metsäkeskukset tekevät alueellisen metsävaratiedon keruuta ja eri lakien valvonta- ja tarkastustehtäviä sekä tuottavat koulutus- ja neuvontapalveluita yhteensä noin 45 milj. euron vuosibudjetilla (Tilaaja–tuottaja–malli... 2006). Metsänhoitoyhdistykset keräsivät vuonna 2006 metsänhoitomaksuja 27,2 milj. euroa (Tapion vuositilastot... 2007). Metsänhoitomaksujen pääasiallinen käyttökohde on metsänomistajien neuvontapalvelu.

Metsätaloudessa sekä yksityisillä että julkisilla palvelutuottajilla on laajat palveluvalikoimat. Tästä johtuen eri organisaatioiden palvelutarjonnassa on päällekkäisyyttä (Rantala ja Kulmala 2006). Tilaaja–tuottaja-mallin keskeinen tavoite on ohjata toimialan rakennetta kohti klusterimaisempaa toimintamallia. Klusterissa organisaatiot erikoistuvat ja kilpailevat keskenään, mutta samalla täydentävät toisiaan tiedoiltaan ja taidoiltaan sekä kykenevät kaikkia osapuolia hyödyttävään yhteistyöhön (Lillrank ja Haukkapää-Haara 2006).

2 Menetelmät ja tavoitteet

Tämän katsauksen lähestymistapa on sama kuin käsitteellisessä tutkimuksessa. Käsitteellisen tutkimuksen tekijät ovat kiinnostuneita tilaaja–tuottaja-mallin ideasta, ominaisuuksista, toteuttamismahdollisuuksista ja mallia koskevan argumentoinnin analysoinnista. Käsitteelliset tutkimukset ovat tietyn aihepiirin problematiikan yleiskartoituksia (Valkama 2004). Lähestymistapa luo ymmärrystä siitä, mitkä tilaaja–tuottaja-mallin soveltamisen ongelmat johtuvat teoriasta itsestään, ja mitkä sen ulkopuolisista olosuhdetekijöistä (Ormsby 1998). Käytännönläheisempi tilaaja–tuottaja-mallia käsittelevä tutkimustraditio on seurantatutkimus, jossa

utkitaan mallin käyttöönottoa, toiminnan uudelleen organisointia ja vaikutuksia organisaation toimintaan (Valkama 2004).

Tämän katsauksen tavoitteena on selventää tilaaja–tuottaja-mallin käsitteellistä sisältöä ja lisätä ymmärrystä siitä, mitä etuja mallin soveltamisella voidaan saavuttaa ja mitä ongelmia mallin soveltamiseen liittyy metsätalouden toimintaympäristössä. Katsauksessa luodaan teoreettiset perusteet tilaaja–tuottaja-mallin soveltamiseen liittyvien seuranta- ja tutkimusten järjestämiselle ja esitetään aihepiirin tärkeimmät tutkimustehtävät metsätaloussektorin toimintaympäristössä. Katsauksessa ei paneuduta tilaaja–tuottaja-malliin liittyviin teknisuonteisiin yksityiskohtiin kuten laskentatoimen tai rahoituksen erityiskysymyksiin, sopimustekniikoihin tai riskien hallintaan. Edellä mainittuja kysymyksiä ovat käsitelleet esimerkiksi Akintoye ym. (2003).

3 Mallin teoreettiset lähtökohdat

3.1 Organisaationäkökulma – julkishallinnon reformi

Organisaatiot ovat kokonaisuuksia, joiden avulla ihmiset tavoittelevat omien yksilöllisten ja yhteisöllisten tarpeidensa tyydyttämistä (Milgrom ja Roberts 1992). Kaikki organisaatiot perustuvat erikoistumiseen, mutta niiden erikoistumisaste vaihtelee. Erikoistuminen johtaa organisaatioiden välisiin liiketoimintaoperaatioihin, jotka muodostavat taloudellisten organisaatioiden teorian ytimen. Organisaatioiden erikoistumisasteen nostaminen vaatii kannustimia ja lisää samalla koko tuotantojärjestelmän koordinaationtarvetta (Forder ym. 2005). Organisaatioiden muotoutumiseen vaikuttavat lisäksi tiedon epäsuhta (Milgrom ja Roberts 1990), kilpailukeinot (Williamson 1985) ja sosiaaliset tekijät (Coleman 1994).

Julkisen sektorin reformi käynnistyi länsimaissa jo 1980-luvulla, vaikka rakenteelliset uudistukset ovat alkaneet näkyä vasta 1990-luvulla (Alasuutari 2004). Sen sijaan maailmanlaajuisesti reformin olemassaolo on edelleen kiistanalainen kysymys (Pollitt 2001). Paineet nostaa julkisen sektorin tuottavuutta

ovat joka tapauksessa johtaneet monilla toimialoilla palveluiden tilaamisen ja tuottamisen eriyttämiseen (Savas 2000, Figueras ym. 2005). Ilmiöön liittyy palveluiden oston lisääntyminen yksityiseltä sektorilta (Broadbent ja Laughlin 2003), jonka on todettu olevan julkisorganisaatioita tehokkaampi, tuottavampi ja usein myös laadukkaampi palveluiden tuottaja (Bartlett ym. 1998, Parker ja Hartley 2003, Savas 2000). Julkisen sektorin tehottomuuden on havaittu johtuvan muun muassa siitä, että valtaa käyttävät esimiehet eivät itse hyödy työntekijöiden motivaation ja tehokkuuden nostamiseksi tehtävistä ponnisteluista (Forder ym. 2005).

Reformin kulmakivi on julkishallinnon ohjaus- ja määräysvallan vähentäminen ja vastaavasti yksityissektorin päätösvalan lisääminen muun muassa yhtiöittämällä ja yksityistämällä julkisrahoitteista palvelutuotantoa (Preker ja Harding 2003). Muutoksen seurauksena organisaatioiden panos- ja prosessikeikeisestä johtamisesta siirrytään kohti tuloskeskeisyyttä; tuottavuuden mittaaminen ja siihen liittyvien indikaattoreiden ja standardien käyttö lisääntyy; organisaatioiden erikoistumisaste nousee ja rakenteet madaltuvat; hierarkia korvataan sopimuksilla; markkinamekanismin hyödyntäminen tulee osaksi julkisia hankintoja; julkisen ja yksityisen sektorin raja hämärtyy; siirrytään tasa-arvoistavasta ajattelutavasta kohti yksilöllisyyttä korostavaa ideologiaa; kulutusmyönteisyys kasvaa; ja yhä suurempi osa yhteiskunnan tarvitsemista palveluista, tuotteista ja omaisuudesta on yksityisten instituutioiden hallussa (Osborne ja Gaebler 1992, Savas 2000, Kallio ym. 2006). Tämä tarkoittaa siirtymistä hierarkisesta byrokraattiseen hallintoajatteluun nojaavasta tuotantaja päätöksentekojärjestelmästä kohti hajautetumpaa kokonaisuutta eli tilaaja–tuottaja-mallia (Barzelay 2001, Alasuutari 2004, Figueras ym. 2005).

Valtionhallinnon kehittämiskeskuksen historia on yksi esimerkki julkishallinnon reformiin liittyvästä organisatorisesta kehityskulusta (Alasuutari 2004). Vuonna 1987 perustetusta kehittämiskeskuksista tehtiin vuonna 1995 Hallinnon kehittämiskeskus niminen liikelaitos, joka vuonna 2002 muutettiin HAUS kehittämiskeskus Oy:ksi. Toinen esimerkki on Tielaitos, joka jaettiin vuosituhaten alussa Tiehallinnoksi ja Tieliikelaitokseksi. Tiehallinto on valtion virasto, joka tilaa tienpitoon liittyvät palvelut markkinoilta. Tieliikelaitos keskittyy liikennepal-

veluiden tuottamiseen kilpailulle avatuilla markkinoilla (Karjaluoto 2004). Tielikelaitos yhtiöitettiin vuoden 2008 alussa valtion kokonaan omistamaksi Destia Oy:ksi.

3.2 Kustannusnäkökulma – transaktiokustannusteoria

Talousteoreettisesti tilaaja–tuottaja-mallin juuret ovat Coasen (1937) teoksessa, jossa tarkastellaan markkinoiden hyödyntämisen etuja suhteessa hierarkisen omistuksen järjestelmään. Coase (1937) havaitsi, että organisaatio voi parantaa tehokkuuttaan siirtämällä kilpailtuun markkinakenttään sellaisia tuotannon osia, jotka sen on edullisempaa ostaa markkinoilta kuin tuottaa itse. Williamson (1985) liitti Coasen teoreemaan markkinaoperaatioihin eli transaktioihin liittyvät epävarmuuden, opportunistin ja rajoitetun rationaalisuuden käsitteet. Näin syntyi transaktiokustannusteoria.

Nykyaikaisen talousajattelun keskeinen muutos tekijä on transaktioiden ja niistä syntyvien transaktiokustannusten tunnistaminen (Williamson 1985). Transaktioilla yritykset poistavat tuotannon turhia kustannustekijöitä ja toisaalta etsivät uusia lisäarvoa synnyttäviä tekijöitä (Coase 1937, Williamson 1985, Lillrank ja Haukkapää-Haara 2006). Transaktiokustannusteoriaa voidaan soveltaa sekä yksityisellä että julkisella sektorilla, sillä se ei ota kantaa omistusrakenteisiin (Williamson 1985). Transaktiokustannusteorian soveltamisen yhteydessä yksityisellä sektorilla puhutaan verkostotaloudesta, kun taas tilaaja–tuottaja-mallissa Coasen teoreemaa sovelletaan julkisten palveluiden tuotantojärjestelmän uudistamiseen (Olson 2000).

Transaktiokustannukset voidaan jakaa yrityksen sisäisiin ja ulkoisiin kustannuksiin (Camrass ja Farncombe 2001). Ulkoisia transaktiokustannuksia aiheutuu muun muassa yhteistyökumppaneiden etsimisestä, sopimusten- ja kaupanteosta, sopimusten toimeenpanosta ja toiminnan laadun mittaamisesta (Williamson 1985, Aubert ym. 2004). Coase (1937) totesi, että yrityksen kannattaa kasvattaa omia toimintojaan niin kauan, kun sen sisäiset transaktiokustannukset alittavat ulkoiset transaktiokustannukset. Hierarkisessa tuotantojärjestelmässä sisäiset transaktiokustannukset ovat usein korkeat,

kun taas ulkoiset transaktiokustannukset jäävät mataliksi. Markkinoille hajautetussa tuotantojärjestelmässä tilanne on päinvastainen (Forder ym. 2005). Transaktiokustannukset voidaan luokitella myös liiketoimintaoperaatiota edeltäviin *ex ante*- ja sen jälkeisiin *ex post*-kustannuksiin, jotka usein kompensoivat toisiaan. Esimerkiksi hyvin valmistellut yhteistyösopimukset näkyvät myöhemmin matalampina valvonnan ja laadunhallinnan kustannuksina (Williamson 1985, Le Grand ja Bartlett 1993, Forder ym. 2005).

Transaktioiden ominaisuudet vaikuttavat ratkaisevasti tuotantojärjestelmän rakenteeseen. Niiden tärkeimmät ominaisuudet ovat kustannukset, esiintymistiheys, epävarmuus, erityisyys, monimutkaisuus ja kesto (Coase 1937, Williamson 1985, Forder ym. 2005). Usein on tarpeen tarkastella myös transaktioiden vaikutuksia organisaation maineeseen (Forder ym. 2005). Mainetta voidaan käyttää transaktiohyötyjen mallintamisessa, koska sen vaikutukset näkyvät yhteistoiminnan jatkumisesta päätettäessä (Fudenberg ja Tirole 1991). Yleensä transaktiokustannukset nousevat, kun transaktion monimutkaisuus lisääntyy ja vastaavasti laskevat, kun siihen liittyvät toimintamallit selkiytyvät ja sopimukset täydentyvät (Forder ym. 2005). Keston ja esiintymistiheyden perusteella transaktiot voidaan jakaa yksittäisiin, toistuviin ja pitkän aikajänteen sopimuksiin perustuviksi. Pitkäkestoisessa yhteistyössä transaktiokustannukset jäävät usein lyhytkestoista yhteistyötä matalammiksi (Fudenberg ym. 1990, Forder ym. 2005). Pitkäkestoisilla yhteistyösopimuksilla pyritään organisaatioiden erikoistumisen lisäämiseen, joka mahdollistaa tuotannon mittakaavaetujen saavuttamisen ja sitoo tuottajat muun muassa investointien kautta vahvemmin tilaajaorganisaatioihin (Le Grand ja Bartlett 1993, Forder ym. 2005). Investoinnit sitovat sopimuksista irtaantumisen aiheutuvien transaktiokustannusten kautta myös tilaajat pitkäjänteiseen yhteistyöhön (Joskow 1988, Klein 1988).

Tilaaja–tuottaja-mallin käyttöönoton kustannusvaikutuksista on mitattua tietoa usealta eri toimialalta. Seurantatutkimusten kohteena ovat olleet muun muassa lentokenttätoiminnot, siivouspalvelut, pelastuslaitoksen palvelut, pesulatoiminta, pysäköinnin valvonta, turvallisuus- ja vartiointipalvelut, jätehuoltopalvelut, sääennustepalvelut, postipalvelut,

kotisairaanhoidon palvelut, julkisten ajoneuvojen huoltopalvelut, julkisen liikenteen järjestäminen, taloushallinnon palvelut ja teurastamotoiminta. Näissä tapauksissa yksityistämällä saavutetut säästöt ovat olleet 20–50 % kokonaiskustannuksista. Lisäksi etuja on saavutettu vaihtelevasti reagoitavuudessa tilauksiin sekä palveluiden saatavuudessa ja laadussa (Savas 2000).

Suomen puolustusvoimien huoltotoiminnoissa yksityisen palvelutuottajan julkisorganisaatiota kustannustehokkaampaa toimintaa selittivät korkeampi huoltokapasiteetin käyttöaste, kevyemmät johto-, suunnittelu- ja hallintorakenteet ja merkittävästi lyhyempi tuotannon läpimenoaika (Kulmala ym. 2006). Yleisradiossa mallin käyttöönotolla saavutettiin kustannussäästöjä päällekkäisten toimintojen karsimisen ja kustannustietoisuuden nousun kautta (Pauni 2005). Tiehallinnossa tilaaaja–tuottaja-mallin käyttöönotolla on saavutettu huomattavien kustannussäästöjen lisäksi toiminnan läpinäkyvyyden parantumista, tuotannon ja hallinnon roolien selkeytymistä ja vastuunottoa myös markkinoiden kehittämisestä (Karjaluo 2004).

3.3 Kilpailunäkökulma – kvasi- eli näennäismarkkinat

Markkinateorian näkökulmasta julkisen palvelutuotannon tehottomuus johtuu siitä, että hallintohierarkiaan liitetyt palvelutuottajat ovat usein monopoliasemassa, eikä niillä markkinakilpailun puuttuessa ole kannustimia kehittää tuotannon tehokkuutta ja markkinalähtöisyyttä (Savas 2000). On myös havaittu, että kilpailun puuttuessa organisaatioiden päätöksenteko perustuu usein omaan tarjontakykyyn sen sijaan, että reagoitaisiin ympäröivään kysyntään (Kreps 1990, Savas ym. 1998). Nämä ongelmat kärjistyvät julkisella sektorilla, koska tehottomat yksiköt eivät putoa pois markkinoilta, vaan tilanne pahenee määrärahojen lisääntymisen myötä (Savas 2000).

Vaihtoehto monopolistiselle markkinatilanteelle on markkinakilpailu, joka tarjoaa sekä positiivisia että negatiivisia kannustimia edistää kustannustehokkuutta ja uuden innovointia (Lillrank ja Haukkapää-Haara 2006). Markkinakilpailun määrä vaikuttaa ratkaisevasti myös liiketoiminnan transak-

tiokustannuksiin. Kilpailun lisääntyminen vähentää opportunistisesti käyttäytyvien toimijoiden määrää, koska yritysten on oltava aidosti tehokkaita ja yhteistyökykyisiä selvitäkseen (Tirole 1988, Le Grand ja Bartlett 1993). Lisäksi se mahdollistaa toimijoiden välisen vertailuanalyysin (benchmarking) (Schleifer 1985) ja karsii pois huonolaatuisia palveluita tarjoavat toimijat. Kilpailuilla markkinoilla palveluiden hinta toimii tiedonvälittäjänä, mikä vähentää erillistä kustannusten mittaustarvetta (Milgrom ja Roberts 1992).

Julkisrahoitteisen palvelutuotannon rakenteiden muutoksiin liittyy markkinatilanteen muuttuminen. Kun siirrytään hierarkisesta tuotantjärjestelmästä kohti hajautetumpaa itsenäisten toimijoiden systeemiä, muuttuu monopolistinen markkinatilanne kvasi- eli näennäismarkkinaksi (Le Grand ja Bartlett 1993). Kvasimarkkinoilla markkinavoimat ajavat omia etujaan, mutta julkinen valta ohjaa toimintaa yhteiskunnan eduksi. Toimivilla kvasimarkkinoilla jokaisen toimijan oman edun mukaista on toimia kokonaisedun hyväksi (Hyvinvointipalvelut... 1995). Kvasimarkkinat eroavat puhtaasta markkinatilanteesta etenkin kysynnän näkökulmasta. Kvasimarkkinoilla kysyntä ei määräydy suoraan kuluttajien mieltymysten mukaan, vaan sitä ohjataan julkisen rahoittajan asettamilla reunaehdoilla kuten budjetti-kehyksillä, tuilla tai palveluseleillä (Figueras ym. 2005). Voittoa tavoittelemattomien organisaatioiden rooli on kvasimarkkinoilla normaalia markkinatilanetta hallitsevampi (Le Grand ja Bartlett 1993).

Kvasimarkkinat ilmenevät sisäisinä, ulkoisina ja aitoina (Hyvinvointipalvelut... 1995). Sisäisillä kvasimarkkinoilla julkinen toimija ei luovu palvelutuotannon monopolista, mutta pyrkii lisäämään oman toiminnan tehokkuutta esimerkiksi muodostamalla tulosityksiköitä. Tällöin ainoaksi hyödyksi jää yleensä kustannustietoisuuden lisääntyminen. Ulkoisilla kvasimarkkinoilla tarkoitetaan kilpailuttamisen kohdistumista ainoastaan yksityisiin palvelutuottajiin siten, että julkinen toimija tuottaa edelleen itse osan palveluista. Aidoilla kvasimarkkinoilla julkinen toimija ei enää pyri suojelemaan omia tuotantoyksiköitään, vaan tuottajat valitaan markkinoiden ehdoilla (Hyvinvointipalvelut... 1995). Tilaaaja–tuottaja-mallit luovat säädelyjä kvasimarkkinoita (Lillrank ja Haukkapää-Haara 2006). Sisäisinä ilmenevien kvasimarkkinoiden yhteydessä

puhutaan kosmeettisesta tilaaja–tuottaja-mallista, ulkoisina ilmenevien yhteydessä keskittien mallista ja aidon kvasimarkkinatilanteen yhteydessä aktiivisesta mallista (Valkama 1994).

Usein markkinoiden avaamiseen kilpailulle liittyy olosuhdetekijöitä, jotka kyseenalaistavat kilpailun toimivuuden (Valkama 2004). Markkinamekanismin hyödyntäminen edellyttää, että ostajia ja myyjiä on niin paljon, ettei kukaan yksinään voi merkittävästi vaikuttaa hintoihin. Edellytyksenä on myös, että ostajilla ja myyjillä ei ole sellaisia suhteita toisiinsa, jotka vaikuttavat taloudelliseen käyttäytymiseen. Markkinoilletulolle tai sieltä poistumiselle ei niin ikään saa olla keinotekoisia esteitä. Lisäksi markkinainformaation tulee olla tasapuolisesti kaikkien saatavilla. Aidossa markkinatilanteessa hinnat reagoivat kysynnän ja tarjonnan muutoksiin ja ostamisen vaihtoehtokustannus on loppukäyttäjien tiedossa (Le Grand ja Bartlett 1993, Kähkönen 2007). Julkisten palveluiden yksityistäminen ei yleensä ole kestäväällä pohjalla, jos palvelun hinta vaikuttaa merkittävästi kysyntään (Buchanan 1991).

Monopolistinen (vain yksi tuottaja) tai monopsonistinen (vain yksi tilaaja) markkinatilanne on yksi julkiselle rahalle tilaaja–tuottaja-mallissa tavoiteltavan arvonlisän merkittävimpiä esteitä (Humphries ja Wilding 2004, Maarse ym. 2005). Monopoliasemaan päässeen tuottajan valtaa voidaan rajoittaa tekemällä alueiden välisiä hintavertailuja, houkuttelemalla alueelle uusia kilpailijoita ja rajaamalla hankintasopimusten sisältöä (Figueras ym. 2005). Tuottajan monopolista johtuvaa tasapainotonta markkinatilannetta voidaan korjata myös asettamalla tilaaja monopsoniasemaan (Smith ym. 2005). Monopsoniasemassa oleva tilaaja on kuitenkin ongelmallinen: toimeksiantajan on vaikea arvioida tilaajan kustannustehokkuutta ja kaikki riskit kasautuvat yhdelle toimijalle (Figueras ym. 2005). Useamman tilaajan markkinoilla tilaajat joutuvat reagoimaan loppukäyttäjien mieltymyksiin, loppukäyttäjille tulee lisää valinnanvaraa, tilaajien erikoistuminen ja osaaminen kasvavat, eivätkä tilaajat ole suurempien tuottajaryhmien hallittavissa (Smith ym. 2005). Toisaalta tilaajien liiallisella kilpailuttamisella voi olla negatiivisia vaikutuksia: tuottajat joutuvat asioimaan usean tilaajan kanssa, tuottajaportaan investointiriskit nousevat, kokonaisuuden hallinta vaikeutuu ja yksittäisen tilaajan markkina-asema voi heiketä liikaa (Smith ym. 2005).

4 Mallin rakenne

4.1 Toimijat

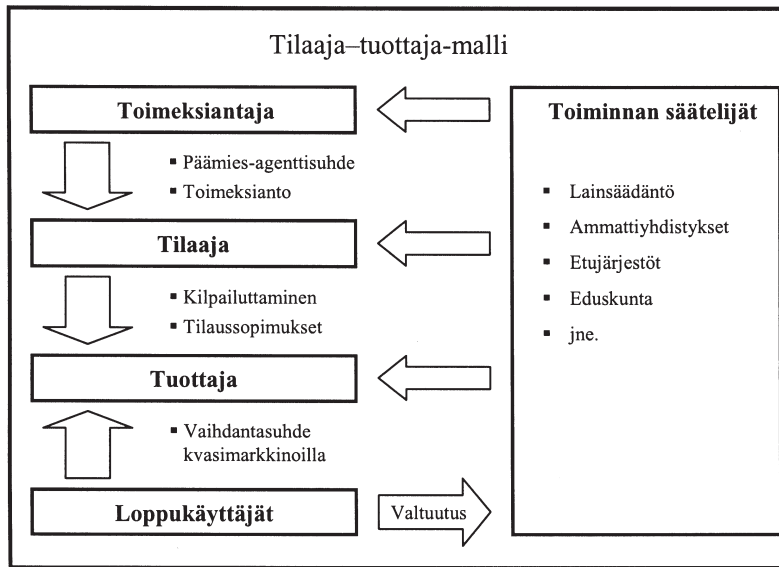
Tilaaja–tuottaja-mallin viisi keskeistä toimijaa ovat 1) toimeksiantajat, jotka määrittelevät toiminnan tavoitteet, valitsevat palvelutyypit ja osoittavat niihin tarvittavat resurssit; 2) tilaajat, jotka arvioivat ja kilpailuttavat tuottajat, tekevät tilaukset ja sopimukset sekä valvovat niiden noudattamista; 3) tuottajat, jotka tuottavat palvelut tilaajan tekemän tilauksen perusteella; 4) palveluiden loppukäyttäjät; ja 5) toiminnan säätelijät, kuten lainsäädäntö ja ammattijärjestöt (Lillrank ja Haukkapää-Haara 2006, kuva 1). Osapuolten tehtävien määrittely on tärkeää ja huonosti tehtynä vie pohjan mallin onnistuneelta käytöltä (Stephan 1998, Forder ym. 2005).

Toimeksiantaja

Toimeksiantajan tehtävänä on toteuttaa vallitsevaa poliittista tahtoa määrittelemällä palvelutuotannon yleiset tavoitteet, niitä toteuttavat palvelutyypit sekä palveluiden laadulliset ja määrälliset tavoitteet ja osoittaa tilaajalle resurssit palveluiden hankintaan. Lisäksi toimeksiantajan tehtäviin kuuluu tilaajaorganisaatioiden toiminnanohjaus (Figueras ym. 2005, Lillrank ja Haukkapää-Haara 2006). Toimeksiantajan suurimpia haasteita tilaaja–tuottaja-mallissa on puutteellinen tieto tilaajaorganisaatioiden todellisesta kustannustasosta ja suorituskykykapasiteetista (Forder ym. 2005). Toimeksiantaja määrittelee tilaajille realistiset tavoitteet ja niistä johdetut seuranta-, rankaisu- ja palkitsemismenetelmät sekä objektiiviset oman toiminnan arviointimenetelmät (Figueras ym. 2005). Toimeksiantaja voi mitata tilaajan suorituskykyä tuottavuuden, taloudellisuuden, vaikuttavuuden ja liiketaloudellisen kannattavuuden näkökulmista (Meklin 2002).

Tilaaja

Tilaajaorganisaatiot toimivat kansantalouden ja yhteiskunnan hyvinvoinnin näkökulmasta tärkeiksi oletettujen palveluiden järjestäjinä (Meklin 2002). Tilaajaa tarvitaan, koska toimeksiantajalla ei ole ky-



Kuva 1. Tilaaaja–tuottaja-mallin toimijat ja keskeisimmät toimintaa ohjaavat elementit.

kyä tai mahdollisuutta tehdä palvelun hankintaan liittyviä valintoja (Figueras ym. 2005). Tilaaminen on mekanismi, jolla toimeksiantajat jakavat resurssit palveluiden tuottajille (Figueras ym. 2005). Tilausprosessissa tilaaja muuttaa toimeksiantajan tavoitteet ja resurssit hankintapäätöksiksi sovittamalla ne yhteen palveluiden saatavuuden kanssa. Tilaaja ostaa määritellyt palvelut tilaussopimuksilla (Forder ym. 2005) ja vastaa siitä, että palvelut sopivat yhteiskunnan arvomaailmaan (Figueras ym. 2005).

Tilaaja on hankintatoimen ammattilainen, jonka päätehtäviä ovat tilaussopimusten määrittely, palveluiden laadun valvonta, reagointi tilaussopimuksen vastaiseen toimintaan ja tilaussopimuksen ajantasalla pitäminen (Eloranta 1996, Velasco-Garrido ym. 2005). Tuottajien toiminnan säätely tilaajien toimesta on tarpeellista tilanteissa, joissa on perusteltua ylläpitää alueellista tuottajamonopolia johtuen esimerkiksi mittakaavaeduista tai palveluhyödykkeiden välttämättömyydestä (Savas 2000). Tilaajalla on tärkeä rooli myös toimivan markkinatilanteen luomisessa ja ylläpitämisessä sekä tuottajien liiketoiminnan kehittämisessä. Esimerkiksi Tiehallinto määrittelee oman tilaajatoimintansa siten, että se ei ole pelkästään markkinoilla toimivien yritysten

kilpailuttamista, vaan kysymys on koko toimialan kehittämisestä siten, että myös tuottajat menestyvät (Karjaluo 2003).

Tuottaja

Tilaaaja–tuottaja-mallissa tuottajat tuottavat palveluita tilaussopimuksen perusteella. Tuottaja voi olla yksityinen yritys, liikelaitos tai osa julkishallintoa. Tilaukset ja niistä muodostuva tilauskanta ohjaavat tuottajien toimintaa. Tilaaaja–tuottaja-mallissa tuottajaorganisaatioiden keskeisiä tehtäviä ovat toiminnan tuotannollisesta tehokkuudesta ja markkinalähtöisyydestä vastaaminen (Preker ja Harding 2003, Lillrank ja Haukkapää-Haara 2006). Tuottajien tehtävänä on myös oman organisaation toimintaan liittyvä päätöksenteko, joka edellyttää taloudellista itsenäisyyttä ja sisältää muun muassa päätösvallan voitonjakoon (Lillrank ja Haukkapää-Haara 2006). Tuottajien hallinnollinen ja taloudellinen itsenäisyys ovat joustavan tilauksiin reagoinnin ja loppukäyttäjäsuhteiden kehittämisen ehdottomia edellytyksiä (Forder ym. 2005). Lisäksi tuottajien toimintakykyyn vaikuttavat markkinoiden

toimivuus, organisaation oma taloudellinen tilanne, taloudelliset kannustimet ja sosiaaliset esimerkiksi loppukäyttäjien tasa-arvoisuutta koskevat rajoitteet (Preker ja Harding 2003). Tuottajan vastuulla on tilaajan asettamien yhteiskunnallisten arvojen noudattaminen (Stephan 1998).

Loppukäyttäjä

Tilaaja–tuottaja-mallissa palvelun loppukäyttäjä ei täytä asiakkaan tunnusmerkkejä. Asiakkuuteen liittyy olennaisesti kolme roolia: valitsija, maksaja ja käyttäjä. Aito asiakas voi myös kieltäytyä vaihdannasta (Lillrank ja Haukkapää-Haara 2003). Kokonaan tai osittain julkisesti rahoitetun palvelun loppukäyttäjän rooli on rajoitetumpi, eikä heitä tässä yhteydessä voida pitää aitoina asiakkaina. Niin ikään on oikeampaa puhua vaihdanta- kuin asiakassuhteesta. Vaikutusmahdollisuuksiltaan rajoitettuja palveluiden loppukäyttäjiä ovat esimerkiksi opiskelijat, potilaat, varusmiehet ja vangit (Focault 1993, Le Grand 2003).

Tilaaja–tuottaja-mallissa loppukäyttäjät ovat kaksoisroolissa sekä palveluiden käyttäjinä että niiden järjestämisestä päättävinä äänestäjinä ja veronmaksajina (Buchanan 1991). Toimivassa mallissa loppukäyttäjät nauttivat valinnanvapaudesta, punnitsevat vaihtoehtoja ja ohjaavat toimintaa kysynnällä. Loppukäyttäjien valinnanvapaudella on tärkeä rooli tuotettujen palveluiden tarkoituksenmukaisuuden, kustannustehokkuuden ja laadun takaajina (Le Grand 2003, Lillrank ja Haukkapää-Haara 2006), vaikka rahoitus kulkisikin tilaajan kautta (Le Grand 2003).

4.2 Toimijoiden välinen vuorovaikutus

Tilaaja–tuottaja-mallissa toimijoiden väliset suhteet perustuvat toimivaltaan, toimeksiantoihin ja vaihdantaan. Hierarkisten järjestelmien toimivaltasuhteet perustuvat lainsäädäntöön (Olson 2000) ja toimeksiantosuhteet tiedon epäsuhtaan tai maantieteelliseen eriarvoisuuteen (Lillrank ja Haukkapää-Haara 2006). Vaihdannan ohjauksesta huolehtii kysynnän ja tarjonnan laki (Lindblom 2004). Toimivaltasuhteissa keskeisiä vallankäytön välineitä ovat talous-

arviot ja -suunnitelmat, säädökset ja ohjeet (Kallio ym. 2006). Toimeksianto- ja vaihdantasuhteissa vallankäyttöä säätelevät toimeksiannot, sopimukset ja tilaukset (Williamson 1985, Le Grand 2003, Kallio ym. 2006). Toimijoiden välisissä suhteissa käytetään myös epävirallisempaa valtaa, joka voi perustua perinteisiin, asemaan tai kyvykkyyteen. Tilaaja–tuottaja-mallin käyttöönotto siirtää ihmisten välistä vuorovaikutusta valtasuhteista toimeksianto- ja vaihdantasuhteisiin (Lillrank ja Haukkapää-Haara 2006).

Toimeksiantosuhte eli päämies-agenttisuhte perustuu päämiehen ja agentin väliseen sopimukseen, jolla päämies yrittää saada agentin toimimaan omien etujensa mukaisesti (Valkama 2004), koska päämiehellä itsellään ei ole kompetenssia eikä resursseja tehdä palvelun hankintaan liittyviä valintoja. Toimeksiantosuhte on siis vapaaehtoista vaihdantaa tiedon epäsuhtaan vallitessa (Figueras ym. 2005, Lillrank ja Haukkapää-Haara 2006). Tiedon epäsuhtaan johtuen päämies ei yleensä ole kyvykäs arvioimaan agentin toiminnan kokonaislaatua (Grossman ja Hart 1983, Preker ja Harding 2003, Figueras ym. 2005, Forder ym. 2005). Yleisimmin päämies-agenttisuhte esiintyy toimeksiantajan ja tilaajan välillä, mutta myös loppukäyttäjä voi olla joko toimeksiantajan tai tilaajan päämies (Grossman ja Hart 1983, Figueras ym. 2005, Lillrank ja Haukkapää-Haara 2006).

Tilaaja–tuottaja-malleissa käytettäviä sopimustyyppisiä ovat resurssi-, suorituskyky- ja palvelusopimukset (Duran ym. 2005). Resurssisopimuksissa määritellään palvelun tuottamiseen käytettävissä olevat resurssit, suorituskykysopimuksissa palvelun hinta-, saatavuus- ja laatuvaatimukset ja palvelusopimuksissa tuotettavat palvelutyypit. Resurssisopimusten riskinä on heikko laatu ja palveluiden tuottaminen vain valikoiduille loppukäyttäjille (Matsagadis ja Glennerster 1994). Suorituskyky- ja palvelusopimusten riskinä on toiminnan volyymin tarpeeton kasvu ja kokonaiskustannusten nousu. Yleensä samassa toimeksiannossa sovelletaankin useita sopimustyyppisiä ja ne ovat palvelun sisältö-, määrä-, hinta- ja laatuvaatimusten osalta päällekkäisiä. Esimerkiksi ns. cost-and-volume-sopimuksissa asetetaan rajat sekä kustannustehokkuudelle että tuotettavien palveluiden määrälle (Ensor ja Langenbrunner 2002, Kontinen 2005, Langenbrunner ym. 2005).

Toimijoiden välisessä sopimuksessa tulee määrittellä hankittavien tai tuotettavien palveluiden sisällön, määrän ja hinnan lisäksi sopimuksen voima-aikaa, laskutusperiaatteet, tukien ja avustusten hyödyntämiseen liittyvät asiat, laadun hallintamenetelmät, sopimuksesta poikkeamisen seuraukset, mahdolliset kannustimet ja niiden määrätymisperusteet, informaation luottamuksellisuus- ja tietosuoja-asiat, liiketoimintariskin jakamisperiaatteet ja vastuukysymykset (Duran ym. 2005, Lillrank ja Haukkapää-Haara 2006). Sopimusten ja niihin liittyvän kilpailuttamisen ulkopuolella tapahtuva palveluista sopiminen voidaan tulkita korruptioksi (Lillrank ja Haukkapää-Haara 2006).

Teoriassa kaikki tilaja–tuottaja-mallin soveltamiseen liittyvät ongelmat ovat ratkaistavissa täydellisillä sopimuksilla (Milgrom ja Roberts 1990). Käytännössä ihmiset kuitenkin toimivat vain rajoitetun rationaalisesti (Simon 1955, Williamson 1985) ja ovat alttiita opportunistiselle käyttäytymiselle (Williamson 1985, Eisenhardt 1989). Lisäksi sopimusten laatimisessa saavutetaan aina jossain vaiheessa piste, jonka jälkeen sopimuksen täydentämisellä saatavat hyödyt jäävät siitä seuraavia kustannuksia pienemmiksi (Eisenhardt 1989, Forder ym. 2005). Täydellistä sopimusta ei siis ole olemassa, vaan niitä on jatkuvasti seurattava, päivitettävä ja uusittava (Eisenhardt 1989). Teknologian ja erityisesti informaatioteknologian kehitys on helpottanut tästä aiheutuva työtä huomattavasti (Le Grand ja Bartlett 1993).

Toimijat reagoivat asioihin, jotka mahdollistavat omien tavoitteiden saavuttamisen (Lillrank ja Haukkapää-Haara 2006). Jos asianosaiset eivät itse voi hyötyä ponnisteluistaan, johtaa se usein tehoton työntekoon (Forder ym. 2005). Tämän vuoksi tilaja–tuottaja-malli edellyttää sopimuksia sekä organisaatio- että henkilökohtaisista kannustimista. Williamson (1985) jakaa kannustimet korke- ja matalavaikutteisiin. Korkeavaikutteisia ovat suorat kannustimet, joiden seurauksena yksilöt saavat pitää osan ponnistustensa tuomista lisähyödyistä itsellään. Yritysjohtajille suunnatut optiojärjestelmät ovat yksi esimerkki korkeavaikutteisista kannustimista. Organisaatiokohtaiset kannustimet ovat matalavaikutteisempia, koska yksilöiden saavuttamat lisäedut ovat vain epäsuorasti kytköksissä heidän ponnistuksiinsa. Kannustinmekanismien hyödyntäminen edellyttää

tavoitteiden määrittelyä ja valideja suoritusasomittareita. Niiden kehittäminen ja käyttöönotto on julkisella sektorilla usein ongelmallisempaa kuin liike-elämässä (Rantanen ym. 2007).

Toiminnanohjaus on sopimuksia täydentävä toiminto, jonka merkitys kasvaa siirryttäessä hierarkisesta tuotantojärjestelmästä kohti hajautetumpaa tuotantoa. Toiminnanohjauksen tehtäviä ovat politiikan muotoilu, säännösten laatiminen ja loppukäyttäjien mieltymysten selvittäminen sekä niiden huomioon ottaminen (Travis ym. 2002). Ohjausmekanismeja ovat tilattavien palveluiden määrittely, toimialan vision ja strategian laatiminen ja loppukäyttäjien informoinnin ohjaaminen (Smith ym. 2005). Toiminnanohjauksen keinoja ovat toimeksiantosopimukset, osallistuminen tilajaorganisaatioiden hallitus- tai johtoryhmätyöskentelyyn, tilausresurssien budjetointi, raportointivelvollisuuksien asettaminen ja kuluttajatiedon kerääminen (Figueras ym. 2005, Hunter ym. 2005, Smith ym. 2005).

5 Malliin siirtymisen tavoitteet

Yhteiskunnallisella tasolla tilaja–tuottaja-mallilla tavoitellaan julkishallinnon yhteiskunnallisen roolin pienentämistä, poliittisten päätösten ja yhteiskunnallisten arvojen tarkoituksenmukaista linkittämistä julkisten resurssien jakoon, yrittäjyyden lisäämistä, palveluita tarjoavan järjestelmän reagointikyvyn parantamista, erikoisosaamisen käytön lisäämistä, palveluiden saatavuuden turvaamista sekä palvelutuotannon kustannustehokkuuden ja laadun parantamista (Savas ym. 1998, Savas 2000, Dixon ja Mossialos 2002).

Yksittäisten toimijoiden ja palveluiden tasolla tilaja–tuottaja-malliin siirtymisen tavoitteena on uusien lisäarvoa tuottavien tekijöiden löytäminen, ja vastaavasti turhien kustannustekijöiden poistaminen. Toimeksiantajan ja tilaajan välillä keskeinen lisäarvon tuoja on läpinäkyvyyden lisääminen, mikä tarkoittaa tuotettavan palvelun kustannusrakenteen, toiminnan vaikuttavuuden ja resurssien käytön avointa ja yksiselitteistä määrittelyä. Tilajan ja tuottajan välillä tärkein lisäarvotekijä on toiminnan

ohjattavuuden kehittäminen, jossa avainasemassa ovat toimijoiden kesken laadittavat tilaus sopimukset. Tuottajaportaan sisäisiä lisäarvotekijöitä ovat tuotannollisen toiminnan tehokkuuden nousu, nopeampi kysyntään reagointi ja tuotantorakenteen järkevöityminen markkinakilpailun seurauksena (Lillrank ja Haukkapää-Haara 2006). Markkinakilpailun tuomaa arvonlisää voidaan saavuttaa myös tilaajaportaassa, mutta se edellyttää aitoa markkinatilannetta sekä tilaaja- että tuottajaportaissa (Forder ym. 2005). Toimialatasolla tilaaja–tuottaja-mallin keskeinen lisäarvotekijä on tuotantojärjestelmän muodostuminen itsenäisistä osakokonaisuuksista, joiden onnistunut yhteensovittaminen antaa toimijoille mahdollisuuden keskittyä omien ydintoimintojensa toteuttamiseen ja kehittämiseen (Sawhney ja Zabin 2002).

Tilaaja–tuottaja-mallissa informaationkulku ja luottamus toimijoiden välillä ovat uusien lisäarvotekijöiden hyödyntämisen ja turhien kustannustekijöiden poistamisen tärkeimpiä edellytyksiä (Olsen ja Ellram 1997, Stephan 1998, Dixon ja Mossialos 2002, Sihvonen 2006). Luottamuksen merkitys konkretisoituu esimerkiksi yhteistyöstä neuvoteltaessa. Neuvotteluita edeltää yleensä molempien osapuolten tekemä samansisältöinen selvitystyö, josta aiheutuvia kustannuksia voidaan luottamuksen avulla vähentää (Milgrom ja Roberts 1990). Luottamukselle on ominaista, että sen hankkiminen kestää kauan ja sen voi menettää yhdellä epäluottamusta osoittavalla teolla (Humphries ja Wilding 2001). Luottamuksen tärkeyttä kuvaa se, että yksi toimijaverkostojen strategisen suorituskyvyn tärkeimmistä selittäjistä on se, kuinka paljon verkoston toiminnan kontrollointiin liittyvää päätösvaltaa on keskitetty sinne, minne se toiminnan tehokkuuden näkökulmasta kuuluu (Forder ym. 2005).

6 Mallin käyttöönotto

Päätös siirtyä tilaaja–tuottaja-malliin edellyttää yleensä rahoitus- ja tukijärjestelmiin sekä verotukseen liittyviä uudistuksia, lainsäädännön muutoksia ja asianosaisten toimijoiden yhteistyötä (Savas 2000). Kun päätös siirtymisestä on tehty, se voidaan toteuttaa usealla eri tavalla. Aggressiivisin siirtymis-

tapa on disinvestointi, joka tarkoittaa kertaluonteista olemassa olevan liiketoimen luovutusta tai myyntiä yksityiselle palvelutuottajalle. Samankaltainen, joskin varovaisempi tapa on delegoida palveluiden tuotantoa sopimusperusteisesti ja myöntämällä toimituksia yksityisille tuottajille. Tällainen siirtymistapa edellyttää julkishallinnolta aktiivista otetta tuotannon ohjaamiseen. Kolmas vaihtoehto on passiivinen luopumisstrategia, jossa julkishallinto pikkuhiljaa luopuu omasta tuotannostaan ja odottaa yksityisten palvelutuottajien täyttävän markkinat (Savas 2000).

Mallin käyttöönotto voidaan jakaa neljään vaiheeseen: valmistelu, neuvottelu, toteutus ja palaute. Usein näihin liitetään vielä arviointi- ja kehitysvaiheet (Takala 1998). Valmisteluvaiheessa määritellään toiminnan peruseräaatteet kuten tavoitteet, toimijoiden roolit ja vastuut. Neuvotteluvaiheessa sovitaan palveluiden hinnoista, laadusta ja määrästä. Neuvotteluvaihe päättyy sopimuksen tekemiseen. Neuvotteluiden ja niihin liittyvien kilpailutus käytäntöjen tulee olla mahdollisimman läpinäkyviä ja tasapuolisia (Savas 2000). Toteutusvaiheessa palvelut tuotetaan ja palautevaiheessa kerätään palaute toiminnan onnistumisesta. Arviointi- ja kehitysvaiheessa palaute analysoidaan ja tehdään kehittämisspäätökset. Mallia voidaan arvioida kustannustehokkuuden, palveluiden saatavuuden, palveluvalikoiman, loppukäyttäjien valinnan mahdollisuuksien, oikeudenmukaisuuden ja tasavertaisuuden näkökulmista (Le Grand ja Bartlett 1993). Arviointi- ja kehitysvaiheiden jälkeen toiminta palautuu takaisin valmisteluvaiheeseen (Takala 1998).

Valmisteluvaiheeseen liittyy usein markkinatutkimus, jolla kartoitetaan palveluiden tuottamisesta kiinnostuneet toimijat, niiden resurssit ja koko tuotantoketjun suorituskyky (Smith ym. 2005). Mallin käyttöönottoa tulee edeltää myös tilaajaportaan kapasiteetin ja resurssien arviointi, henkilöstön koulutus, mahdolliset rekrytoinnit ja investoinnit vaadittaviin tietojärjestelmiin (Figueras ym. 2005). Valmisteluvaiheeseen liittyy myös henkilöstösuunnittelu, jossa selvitetään malliin siirtymisen henkilöstövaikutukset ja tehdään PR-työtä sekä organisaation sisäisen että ulkoisen tuen saamiseksi mallin käyttöönotolle (Savas 2000). Julkisella sektorilla yleinen ongelma malliin siirtymisessä on henkilöstöylikapasiteetin jääminen julkishallintoon, jolloin saavutetut säästöt

menetetään kasvaneina organisaation yleiskustannuksina (Kulmala ym. 2006). Esimerkiksi Suomen puolustusvoimien huoltotoiminnon tuotannollisessa työssä ulkoistamisella saavutettiin noin kolmanneksen kustannussäästöt, mutta kokonaiskustannukset nousivat tästä huolimatta yli 10 % (Kulmala ym. 2006).

Julkishallinnon virkamiehiin muodostuu usein tilaja–tuottaja-mallia vastustava oppositio. Tähän voi olla syynä pelko oman vaikutusvallan, statuksen tai luontaisetujen vähenemisestä (Savas 2000). Lisäksi vastustusta aiheuttavat pelko työpaikkojen menettamisestä, työttömyyden lisääntyminen ja uudet suoritus- ja osaamisvaatimukset (Kallio ym. 2006). Voidaankin todeta, että tilaja–tuottaja-malliin siirtyminen aiheuttaa henkilöstössä kahdenlaisia pelkoja: toiset pelkäävät jäävänsä työttömiksi ja toiset joutuvansa tekemään enemmän töitä (Savas 2000). Tällaisissa tilanteissa on tarpeen luoda järjestelmiä ehkäisemään mallia vastustavien tahojen yhteenliittymiä. Järjestelmä voi olla esimerkiksi yksityistämällä perustettavan yhtiön osakkeiden jakaminen tuleville työntekijöille (Savas 2000). Kokonaistyöllisyyden näkökulmasta tilaja–tuottaja-mallin käyttöönotto siirtää julkishallinnon työpaikkoja yksityissektorille ja lisää yksityisen sektorin työllistämismahdollisuuksia muun muassa alentuvan veronkantotarpeen seurauksena (Kulmala ym. 2006).

Julkisella sektorilla ulkoistamispäätökset perustuvat usein enemmän poliittiseen paineeseen kuin analyttiseen tilanteen tarkasteluun (Savas 2000). Tällöin muutospäätökset tehdään epävarmuuden vallitessa ja muutoksen tuomien hyötyjen tai haittojen tunnistaminen on mahdotonta (Aubert ym. 1996). Ulkoistamispäätöksiä tehtäessä onkin tärkeämpää tuntea palvelun koko tuotantoketjun kustannusrakenne kuin yksittäisen tuotantovaiheen ulkoistamisella saavutettavat säästöt (Kulmala ym. 2006). Usein julkisten budjettiorganisaatioiden tuottamien palveluiden todelliset kustannukset ovat suuremmat kuin niiden tuottamiseen budjetoidut varat (Savas 1979). Näin ollen ulkoistamispäätöksiä ei tule perustaa budjetteihin, vaan käyttökelpoinen tapa on soveltaa esimerkiksi toimintolaskentaa, jossa kustannukset lasketaan jokaiselle toiminnolle erikseen (Lumijärvi ym. 1995). Usein kokonaiskustannukset nousevat malliin siirryttäessä ja todellisiin säästöi-

hin päästään vasta opetteluvaiheen jälkeen (Kulmala ym. 2006).

Tilaja–tuottaja-malliin siirtyminen ei yleensä onnistu kerralla, vaan on varauduttava siirtymäaikoihin (Karjaluo 2004) ja systeemin myöhempään sopeuttamiseen (Preker ja Harding 2003). Ongelmia voivat aiheuttaa muun muassa sopimusten laadinta, maksujärjestelmän luominen, laatuvaatimusten määrittely ja eri osapuolten suorituskyvyn ja onnistumisen mittaaminen (Figueras ym. 2005). Myös riskienhallinnan merkitys kasvaa siirryttäessä hierarkisesta tuotantojärjestelmästä kohti hajautetumpaa tuotantoa (Molin ym. 2004, Forder ym. 2005). Tilaja–tuottaja-mallin käyttöönotto edellyttää muutoksia toimijoiden organisaatorakenteissa. Usein toimintoperusteinen linjaorganisaatio korvataan matriisiorganisaatiolla, jossa suuri osa työstä tehdään määräaikaissa projekteissa (Mintzberg 1979, Pelin 1999). Tilaja–tuottaja-mallin käyttöönottoon liittyvien riskien arvioinnissa hyväksi havaittu tapa on testata mallia kokeilujen avulla. Tällöin koko systeemiä ei tarvitse muuttaa kerralla tai toisaalta voidaan muuttaa vain esimerkiksi tietty maantieteellinen osa systeemistä (Figueras ym. 2005).

Tilaja–tuottaja-malliin siirtyminen edellyttää palvelutuottajilta kykyä tuotteistaa oma palvelutuotantonsa. Ilman palveluiden tuotteistamista tilaajan ja tuottajan välinen kaupankäynti ei ole toimivaa (Kolehmainen 2007) ja siihen liittyvät sopimukset ja tilaukset jäävät epämääräisiksi (Lillrank ja Haukka-pää-Haara 2006). Tuotteistamisella tarkoitetaan palveluiden sisällön, laadun ja hinnan täsmentämistä markkinalähtöisiksi palvelutuotteiksi siten, että loppukäyttäjän on mahdollista vertailla hintalaatu-suhteita (Sipilä 1999). Palvelun tuottamisen todellisen kustannustason tuntee usein vain tuottaja. Jos palveluita ei ole tuotteistettu ja ennakkohinnoiteltu, saattaa tuottajille syntyä houkutus liioitella kustannuksia etenkin palveluissa, joissa kilpailu on vähäistä (Forder 1997).

Tilaja–tuottaja-malliin siirtyminen ei ole aina onnistunut ennako-odotuksia vastaavalla tavalla. Usein syinä tähän ovat olleet liian heikot kannustimet tai epäonnistuneesti muotoillut kannustinjärjestelmät. Oikein määritellyt kannustimet ovat tasapainossa työntekijöiden henkilökohtaisten etujen tavoittelun ja epäitsekkyyteen perustuvan toiminnan suhteen (Le Grand 2003). Ongelmia ovat aiheutta-

neet myös julkishallinnon byrokratia sekä poliittiset ja kulttuurisidonnaiset esteet (Maarse ym. 2005). Myös ”ilmaisiin” palveluihin totuneet loppukäyttäjät ovat joissakin tapauksissa vastustaneet malliin siirtymistä kallistuvien palveluiden pelossa (Savas 2000). Poliittinen vaikuttaminen näkyy esimerkiksi tilanteessa, jossa malliin siirtyminen uhkaa poliittisten vaikuttajien oman vaalipiirin työpaikkoja. Tällöin muutospaineen alla olevan tilaajan tai tilauksia menettävän tuottajan on helppo saada vaalipiiristä äänensä saavat poliitikot omalle puolelleen (Maarse ym. 2005).

Yksi tilaaja–tuottaja-mallin käyttöönottoa vaikeuttava tekijä on toimijoiden opportunismi. Tilajavetoisessa (monopsonistinen markkinatilanne) mallissa riskinä on tuottajien opportunistinen resurssien kohdistaminen sinne, mihin tilaaja on aikeissa suunnata lisäresursseja (Maarse ym. 2005). Tällaiset opportunistisesti käyttäytyvät osapuolet tulisi tunnistaa ja jättää mallin ulkopuolelle (Milgrom ja Roberts 1990, Laaksonen 2006). Tässä yhteydessä tulee tunnistaa ero tuottajaorganisaation aidon strategisen muutoksen ja sopimuskohtaisen taktisen muuntautumisen välillä. Vaikka julkishallinnon edustajat itse näkevät itsensä epäitsekkinä yhteisen hyvän edustajina (Le Grand 2003, Lehto 2005), esiintyy myös julkishallinnossa yrityselämää vastaavaa opportunistia, jossa tavoitteena voi olla esimerkiksi oman yksikön budjetin maksimointi (Buchanan 1991).

7 Mallin soveltaminen metsätaloussektorilla

7.1 Vaikutukset metsäpalvelumarkkinoiden rakenteeseen

Metsätaloussektorin julkisrahoitteiset palvelumarkkinat muistuttavat nykymuodossaan lähinnä ulkoista kvasimarkkinatilannetta, jonka yhteydessä tilaaja–tuottaja-malli ilmenee ns. keskitien mallina. Tällaisessa tilanteessa yksityisillä tuottajilla on mahdollisuus osallistua palveluiden tuottamiseen, mutta kilpailutilanne on usein epätasa-arvoinen ja kilpailun kustannustehokkuutta parantavat vaiku-

tukset korkeintaan keskinkertaisia (Valkama 1994, Hyvinvointipalvelut... 1995).

Tilaaja–tuottaja-mallilla tavoitellaan toimijaverkostoihin perustuvan klusterimaisen toimintakulttuurin omaksumista. Verkostoissa toimijoiden kilpailustrategiat vaihtelevat samankin tuotantoketjun sisällä. Ketjun alkupäässä toimiva yritys voi esimerkiksi saavuttaa toiminnassaan kustannusjohtajuuden hyödyntämällä mittakaavaetuja, kun taas ketjun loppupäässä lopputuote ja sen markkinointi suunnitellaan yksilöllisesti erilaisten kuluttajaryhmien mieltymysten perusteella (Porter 1985, Sawhney ja Zabin 2002). Esimerkiksi metsäsuunnittelussa alueellisen metsävaratiedon keruussa mittakaavaedut ovat toiminnan taloudellisen järkevyyden näkökulmasta ratkaisevia, mutta mitä lähemmäksi suunnittelupalvelun tuotantoketjussa mennään metsänomistajaa, sitä yksilöllisemmiksi tiedon jalostamistarpeet muuttuvat. Tällöin kaikkien palvelukokonaisuuden osien tuottaminen samassa organisaatiossa ei yleensä ole liiketaloudellisesti järkevää. Nykymallissa metsäkeskusten yksityismetsissä tekemästä metsäsuunnittelutyöstä jää myymättä tilakohtaisiksi metsäsuunnitelmiksi noin 30 % (Tapion vuositilastot... 2007).

Tilaaja–tuottaja-mallissa valtiovallalla on toimeksiantajana käytössään keinoja säädellä toimijoiden markkinoilletuloa ja sieltä poistumista, hinnanmuodostusta, informaation saatavuutta sekä tilaajan ja tuottajan hallinnollista päätösvaltaa (Le Grand ja Bartlett 1993). Nämä edellytykset ovat olemassa maa- ja metsätalousministeriöllä, joka Suomessa johtaa metsien käytön politiikkaa ja pyrkii strategiansa mukaisesti edistämään metsäelinkeinoja eduskunnalta saamiensa resurssien puitteissa. Tilaaja–tuottaja-mallissa toimeksiantajan rooli kuuluu ministeriölle. Näin siksikin, että malliin siirtymisessä yksi tärkeimmistä taustavaikuttimista on poliittisen tahdon olemassaolo tai puuttuminen (Savas 2000).

Lainsäädäntö (1474/1995) velvoittaa metsäkeskukset metsätalouteen perustuvien elinkeinojen edistämiseen sekä ammattiavun antamiseen metsänomistajille ja muille metsätalouden piirissä työskenteleville metsätalouteen liittyvissä asioissa. Tilaaja–tuottaja-mallin näkökulmasta metsäkeskukset vastaavat tällä hetkellä sekä julkisrahoitteisten palveluiden tilaamisesta että suurelta osin myös tuottamisesta. Mikäli tilaaja–tuottaja-malliin pää-

tetään siirtyä, tulee tilaaaja- ja tuottajaorganisaatiot erottaa sekä hallinnollisesti että operatiivisen toiminnan osalta toisistaan. Näin toimittaessa metsäkeskuksille sopii tilaaajan rooli.

Metsänhoitoyhdistykset voidaan metsänhoitomaksun keruuoikeuden nojalla rinnastaa osittain julkisrahoitteisiin yhteisöihin. Vaikka metsänhoitomaksusta on mahdollista anomuksella määrääjäksi vapautua, on se markkinakilpailua heikentävä elementti. Tilaaaja–tuottaja-mallin näkökulmasta metsänhoitoyhdistyksillä on tällä hetkellä etenkin metsänomistajien neuvonnassa, mutta osittain myös muissa palveluissa sekä tilaaajan että tuottajan rooli. Ne eivät markkinakilpailuun pyrkivässä yhteiskunnassa kuulu samalle organisaatiolle. Metsänhoitomaksun keruuoikeus voi nykymuodossaan olla metsänhoitoyhdistykselle myös rasite, koska se velvoittaa metsänomistajien tasavertaiseen kohteluun. Palvelutuotanto tulee tilaaaja–tuottaja-mallissa organisoida siten, että lakisääteisen metsänhoitomaksun keruuoikeus poistuu palveluita tuottavilta organisaatioilta.

Yksityismetsätaloudessa tilaaaja–tuottaja-mallin täysimääräinen hyödyntäminen edellyttää etenkin metsäkeskusten, metsänhoitoyhdistysten ja yksityisten palvelutuottajien välisen työnjaon kehittämistä ja päällekkäisten toimintojen purkamista. Metsänhoitoyhdistyksille sopii joko metsänhoitomaksua keräävän tilaaajaorganisaation tai kvasimarkkinoilla toimivan palvelutuottajan rooli – ei kuitenkaan molemmat. Metsätalouden viranomaistehtävät, yleinen edistämistoiminta sekä palvelutuottajien neuvonta ja koulutustehtävät sopivat metsäkeskuksen tehtäviksi, kun taas metsänomistajien henkilökohtainen neuvonta on luontevaa liittää osaksi markkinälähtöistä palvelutuotantoa. Tällöin metsänomistajien neuvonta korvataan palveluiden markkinoinnilla. Markkinoinnin tulee noudattaa hyvää kauppatapaa ja viime kädessä sitä valvoo kuluttajansuojalaki (38/1978). Palvelurakenteen uudistamisessa tulee ottaa huomioon eri palveluiden kuten tilakohtaisen metsäsuunnittelun ja metsänomistajien neuvonnan yhdistämisellä saavutettavat tehokkuus- ja vaikutavuusedut (Niskanen 2002).

Ennen tilaaaja–tuottaja-mallin käyttöönottoa tulee tutkia, *millainen on metsänomistajan tarpeista lähtevä kokonaiskustannuksiltaan ja -laadultaan optimaalinen tuotantojärjestelmä eri palveluissa*. Tämän katsauksen perusteella voidaan olettaa,

että palveluiden optimaalinen tuotantojärjestelmä muodostuu toimijaverkostosta, jossa toimijoilla on mahdollisuus keskittyä oman ydinosaamisensa mukaiseen toimintaan. Julkisen sektorin johtamis-, suunnittelu- ja hallintorakenteiden keventämiseen, palveluiden tuotannon nopeuttamiseen ja saatavuuden parantamiseen sekä koko tuotantojärjestelmän tehokkuuden ja laadun lisäämiseen on sitä paremmat edellytykset, mitä aikaisemmassa tuotantoketjun vaiheessa tuottaminen voidaan siirtää kilpailtuun markkinakenttään.

7.2 Metsäpalveluseteli julkisen rahoituksen jakajana

Yksi vaihtoehto julkisen rahoituksen jakamiselle tilaaaja–tuottaja-mallissa on palveluseteli. Palveluseteli on muilla toimialoilla osoittautunut sekä loppukäyttäjien valinnanmahdollisuuksia edistäväksi että tuottajaportaan yksityistämistä helpottavaksi menetelmäksi. Palvelusetelin on niin ikään havaittu lisäävän tuottavuutta ja innovatiivisuutta sekä parantavan toiminnan laatua (Savas 2000). Metsäpalveluseteliin perustuvassa toimintamallissa metsänomistaja saa metsäpalvelusetelin vastineeksi esimerkiksi metsänhoitomaksusta tai kestävän metsätalouden rahoituslain (KEMERA) (1094/1996) perusteella. Kilpailun edistämisen näkökulmasta on olennaista, että metsänomistaja voi ostaa setelillä palveluita itse valitsemaltaan palvelutuottajalta, joka edelleen laskuttaa palvelusetelin arvoa vastaavan summan metsänhoitomaksuja tai KEMERA-varoja hallinnoivalta tilaaajaorganisaatiolta. KEMERA-rahoitteisten töiden tukijärjestelmä soveltuu nykymuodossaankin metsäpalveluseteliin perustuvan toimintamallin pohjaksi.

Metsäpalveluseteli voi oikeuttaa tietyn palvelukonaisuuden ostamiseen tai sen arvo voi olla euroääräinen. Toteutustavasta riippumatta palveluseteli karsii kalliita ja huonolaatuisia palveluita tuottavat toimijat pois markkinoilta. Seteliä voi lisäksi hyödyntää yksityismetsätalouden ohjaamisessa määrittelemällä setelillä lunastettavissa olevat palvelut aikaan ja paikkaan perustuvien tarpeiden mukaisiksi. Palveluseteli helpottaa metsänomistajien neuvonnan mitoittamista oikeassa suhteessa tilakokoon ja tarpeisiin nähden. Palvelusetelin voimassaoloaika

kannustaa setelin käyttämiseen ajallaan ja toisaalta voi myös mahdollistaa seteleiden säästämisen suuremman palvelukokonaisuuden hankkimiseksi. Lisäksi on oletettavaa, että rahanarvoisen palvelusetelin saaminen aktivoi metsänomistajia käyttämään neuvontapalveluita. Toimintamalli voi perustua esimerkiksi postin, sähköpostin tai verkkometsäsuunnitelman kautta jaettavaan metsäpalveluseteliin. Toinen vaihtoehto on toimia samaan tapaan kuin sairausvakuutusjärjestelmässä, jolloin määrättyjen palveluiden ostamisesta saa valtion tuen mukaisen alennuksen ostotapahtuman yhteydessä.

Ennen tilaaja–tuottaja-mallin käyttöönottoa tulee tutkia, *millaisia vaikutuksia metsäpalvelusetelin käyttöönotolla on metsätalouden markkinarakenteeseen, palvelutuotannon laatuun ja kustannuksiin sekä palveluiden kysyntään ja saatavuuteen*. Tämän katsauksen perusteella voidaan olettaa, että toiminnan tehokkuuteen ja laatuun perustuva rahoitusmekanismi toimii vakioluonteista budjettirahoitusta parempana kannustimena yritystoiminnan ja markkinoiden kehittämisessä. Palvelusetelillä voidaan helpottaa julkisesti rahoitettujen metsätalouden palveluiden saattamista aidon markkinakilpailun piiriin ja aktivoida metsänomistajia metsätalouden toiminnoissa. Lisäksi palvelusetelin käyttöönotto parantaa yksityisten palvelutuottajien liiketoimintaedellytyksiä.

7.3 Mallin käyttöönottoon liittyvät ongelmat

Metsätalouden julkisen rahoituksen käyttöä ohjaavat lait on säädetty 1990-luvulla, jolloin tilaaja–tuottaja-mallin teoreettiset lähtökohdat olivat vielä monilta osin jäsentymättä ja kokemukset mallin soveltamisesta vähäisiä. Vaikka nykyinen lainsäädäntö ei estä tilaaja–tuottaja-mallin soveltamista, on laintulkinta muodostunut joiltakin osin mallin periaatteiden vastaiseksi. Myös metsätaloussektorin toimijat ovat omassa kehitystyössään todenneet, että tilaaja–tuottaja-mallin käyttöönotolle on lainsäädännöllisiä esteitä (Tilaaja-tuottaja –malli metsäkeskuksissa... 2006). Vastaava tilanne on kohdattu kuntasektorilla, minkä seurauksena kuntalakiin on tehty useita tehokkuustavoitteiden saavuttamisen mahdollistavia muutoksia (Kallio ym. 2006, Kolehmainen 2007).

Lainsäädännöllisten muutosten tavoitteena tulee olla rahoitus- ja tukimekanismien yksinkertaistaminen, kannustimien luominen toiminnan tehokkuuden edistämiseksi ja joustavuuden lisääminen. Toisaalta Lillrank ja Haukkapää-Haara (2006) toteavat, että tilaaja–tuottaja-mallin mukainen markkinatilanne ei synny pelkkien lakimuutosten avulla, vaan niiden lisäksi tarvitaan asenteiden ja toimintakulttuurin kehittymistä hyvän kauppatavan mukaisiksi.

Asetuksella metsänhoitoyhdistyksistä (1227/1998) säädetään, että metsänhoitomaksuja ei saa käyttää kilpailutettavissa oleviin tai kilpailua vääristäviin toimenpiteisiin kuten puunkorjuuhun, metsätien tekemiseen, kunnostusojitukseen tai metsänarviointiin. Varat on ensisijaisesti käytettävä metsänomistajien metsänhoidolliseen ja metsätaloutta yleisesti edistävään neuvontaan, koulutukseen ja tiedotukseen sekä metsänhoitoyhdistyksen hallinnollisiin tehtäviin (534/1998). Nykymuodossaan laki on ristiriitainen ja tilaaja–tuottaja-mallin hengen vastainen. Muun muassa hallinnollisten tehtävien rahoittaminen metsänhoitomaksulla asettaa metsänhoitoyhdistykset etulyöntiasemaan yksityisellä pääomalla toimiviin yrityksiin nähden. Lisäksi laki käytännössä estää aidon markkinakilpailun syntyminen metsänomistajien neuvontapalveluun.

Metsätaloussektorilla julkisrahoitteisen palvelutuotannon pitkät perinteet vaikeuttavat tilaaja–tuottaja-malliin siirtymistä. Julkisrahoitteisissa palveluissa ei ole valmiina tuottajaorganisaatioita ja markkinoita, joille palvelutarjonnan voisi luovuttaa. Esimerkiksi metsänparannustöissä aidon markkinakilpailun piirissä ovat olleet kunnostusojituksen ja metsätienrakennuksen konetyöt, kun taas suunnitelluuteen tai palveluiden kokonaisuurakointiin ei ole syntynyt toimivia markkinoita. Yhdeksi yksityisen liiketoiminnan kasvua hidastaneeksi tekijäksi on epäilty julkisrahoitteisten palveluhankkeiden pitkää läpimenoaika, joka sitoo palvelutuottajien pääomia tuottamattomaan odottamiseen. Julkisella rahalla toimivalle tuottajalle pääomien sitoutuminen ei ole yhtä vakava rasite. Mallin käyttöönotto edellyttää tilaajaorganisaatioiden aktiivista toimintaa tuottajaportaan liiketoimintaedellytysten kehittämiseksi. Metsätaloussektorilla kehittämismahdollisuuksia on muun muassa markkinainformaation jakamisessa. Nykytilanteessa yksityiset palvelutuottajat ovat julkisrahoitteisia toimijoita huonommassa asemas-

sa esimerkiksi tilakohtaiseen metsäsuunnitteluun ja metsänparannustöihin liittyvän markkinainformaation saatavuuden suhteen.

Metsätaloussektorilla liiketoimintaympäristön kehittämistä vaikeuttaa toimijoiden heikko taso kustannusten hallinnassa ja rajoittunut liiketoimintaosaaminen (Rantala ja Kulmala 2006). Tilaja–tuottaja-malliin siirtyminen edellyttää palveluita tuottavilta toimijoilta palveluiden tuotteistamista, jossa avaintekijöitä ovat markkinalähtöisyys (Holma 1998) ja kustannusten hallinta (Kolehmainen 2007). Metsätalouden palveluissa on edelleen yleistä, että palvelun hinta selviää metsänomistajalle vasta kun työt on tehty. Muun muassa metsänomistajien halukkuus maksaa palveluiden laatutakuusta (Partanen 2001) antaa viitteitä siitä, että tuotteistamiselle on kysyntää. Parhaimmillaan tuotteistaminen on myös laadun kehittämistä (Holma 1998). Metsätaloudessa systemaattisella laatutyöllä on saavutettu hyviä tuloksia operatiivisen työn ja työmenetelmien laadun kehittämisessä (Saksa ja Kankaanhuhta 2007), mutta laatutyön, kustannusten hallinnan ja markkinalähtöisyyden yhdistämisessä ollaan vasta kehitystyön alkuvaiheessa.

Käytäntö on osoittanut, että tilaja–tuottaja-malliin siirryttäessä kohdataan aina ongelmia. Mallin teoreettisten lähtökohtien tunteminen helpottaa ongelmien rekisteröintiä ja uusien ratkaisumallien laatimista. Ongelmien ratkaisemisessa toimijoiden välinen yhteistyö on ensiarvoisen tärkeää (Stephan 1998, Humphries ja Wilding 2004). Suurten ongelmien välttämiseksi tilaja–tuottaja-malliin kannattaa siirtyä pilottikokeilujen kautta. Malliin siirtymisen ongelmia ja toisaalta mallin vaikutuksia on mahdotonta tietää ilman pilottikokeiluihin perustuvaa mallin testausta. Metsätalouden toimintaympäristössä mallin testaamisessa tulee kiinnittää erityistä huomiota markkinatilanteen kartoittamiseen ja markkinoiden kehityspotentiaalın arviointiin.

Ennen tilaja–tuottaja-mallin käyttöönottoa tulee tutkia, *mitkä siirtymistavat soveltuvat metsätalouden julkisrahoitteisten palveluiden tuottamisen siirtämiseen kilpailtuun markkinakenttään ja millaisia riskejä tilaja–tuottaja-malliin siirtymiseen liittyy*. Tutkittavia asioita ovat menettelytavat organisaatiorakenteiden uudistamisessa ja liiketoiminnan irrottamisessa julkisrahoitteisista organisaatioista. Riskit tulee selvittää ainakin henkilöstö- ja osaamiskysy-

mysten, palveluiden hinnan, saatavuuden ja laadun näkökulmista. Tämän katsauksen perusteella voidaan olettaa, että toimivan markkinatilanteen luominen on vaikea tehtävä ja onnistuminen edellyttää tilajaorganisaatioilta huomattavia resursseja ja oman liiketoiminta- ja hankintaosaamisen päivittämistä. Toimivan markkinatilanteen ylläpito edellyttää taloudellisia kannustimia sekä tilaajille että tuottajille. Tilaja–tuottaja-malliin on mahdollista siirtyä pilottikokeilujen kautta ainakin metsänparannus-, metsäsuunnittelu- ja metsänomistajien neuvontapalveluissa. Myös osa nykyisin viranomaistoimintana hoidettavista töistä on mahdollista viedä markkinaehtoisena palvelutuotannon piiriin.

8 Johtopäätökset

Tilaja–tuottaja-mallin soveltamisesta saadut kokemukset ovat yleensä positiivisia, kun markkinakilpailua on riittävästi, markkinat toimivat avoimesti, tuottajilla on riittävä päätösvalta omaan toimintaansa, loppukäyttäjillä on riittävä valinnanvapaus, sopimuksiin liittyvä epävarmuus on hallittavissa, eivätkä mittakaavaedut yksinään ratkaise tuotannon tehokkuutta. Näiden toteutuessa voidaan olemassa olevat rakenteet kyseenalaistaa ja luoda tilaa uusille markkinalähtöisyyden ja kustannustehokkuuden lisäämiseen tähtäville tilaja–tuottaja-mallin mukaisille palveluiden tuotantjärjestelmille. Vastaavasti epäonnistumisia malliin siirtymisessä selittävät tuottajien riittämätön päätösvalta, puutteet johtamis- ja liiketoimintaosaamisessa, rahoitus- ja tukimekanismien epätarkoituksenmukaisuus ja tuottajaportaan puutteellinen erottaminen budjettirahoituksesta. Mallin teoreettisten perusteiden monitieteisyyden ja yhteiskuntatieteellisen teoretisoinnin moniulotteisuuden takia mallin kokonaisvaltainen arviointi on monissa tapauksissa vaikeaa. Tämän katsauksen perusteella näyttää, että metsätaloudessa on useita julkisrahoitteisia palveluita, joiden tuotantoa voidaan tehostaa siirtymällä tilaja–tuottaja-malliin. Mallin käyttöönoton yhteydessä tulee muistaa, että tilaja–tuottaja-mallia ei voi rakentaa kerralla valmiiksi, vaan se tarvitsee toimiakseen jatkuvaa toiminnan kehittämistä.

Kiitokset

Kiitos käsikirjoituksen tarkastajille sekä prof. Pertti Harstelalle (Metla) ja MMM Veli-Matti Saariselle (Metla) käsikirjoitukseen saamistani hyvistä kommenteista.

Kirjallisuus

- Akintoye, A., Beck, M. & Hardcastle, C (toim.). 2003. Public-private partnerships: managing risks and opportunities. Blackwell Science Ltd, Oxford. 422 s.
- Alasuutari, P. 2004. Suunnittelutaloudesta kilpailutalouteen: miten muutos oli ideologisesti mahdollinen? Julkaisussa: Helkama, K., Seppälä, T., Alasuutari, P., Kantola, A., Tainio, R., Tiihonen, S., Ilmonen, K., Wilenius, M., Luostarinen, H., Uskali, T. & Lehtinen, E. (toim.). Artikkelikokoelma tutkimushankkeesta sosiaaliset innovaatiot, yhteiskunnan uudistumiskyky ja taloudellinen menestys. Sitra, Helsinki. 540 s.
- Aubert, B., Rivard, S. & Patry, M. 1996. A transaction cost approach to outsourcing behaviour: some empirical evidence. *Information & Management* 30: 51–64.
- , Rivard, S. & Patry, M. 2004. A transaction cost model of IT outsourcing. *Information and Management* 30(7): 921–932.
- Barzelay, M. 2001. The new public management: improving research and policy dialogue. University of California Press, Berkeley. 217 s.
- Broadbent, J. & Laughlin, R. 2003. Public private partnership: an introduction. *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 16(3): 332–341.
- Buchanan, J. 1991. Constitutional economics. Basil Blackwell Ltd, Oxford. 132 s.
- Coase, R. 1937. The nature of the firm. *Economica* 4: 386–406.
- Coleman, J. 1994. A rational choice perspective on economic sociology. Julkaisussa: Smeltzer, N. & Swedberg, R. (toim.). The handbook of economic sociology. Princeton University Press, Princeton. s. 166–180.
- Dixon, A. & Mossialos, E. (toim.). 2002. Health care systems in eight countries: trends and challenges. [Verkkojulkaisu]. European Observatory on Health Care Systems. 114 s. Saatavissa: <http://www.euro.who.int/document/OBS/hcs8countries.pdf>. [Viitattu 23.10.2007].
- Duran, A., Sheiman, I., Scheider, M. & Øvretveit, J. 2005. Purchasers, providers and contracts. Julkaisussa: Figueras, J., Robinson, R. & Jakubowski, E. (toim.). Purchasing to improve health systems performance. European Observatory on Health Systems and Policies Series. Open University Press, Berkshire. s. 187–214.
- Eloranta, J. 1996. Tilaaja–tuottaja-mallin miinat ja mahdollisuudet: Mietteitä kuntien palvelujen tuottamisesta. Kunta-alan ammattiliiton tutkimusosaston julkaisuja 1. 101 s.
- Eisenhardt, K. 1989. Agency theory: an assessment and review. *Academy of Management Review* 14(1): 57–74.
- Ensor, T. & Langenbrunner, J. 2002. Allocating resources and paying providers. Julkaisussa: McKee, M., Healy, J. & Falkingham, J. (toim.). Health care in Central Asia. Open University Press, Buckingham. s. 108–124.
- Figueras, J., Robinson, R. & Jakubowski, E. 2005. Purchasing to improve health systems performance. European Observatory on Health Systems and Policies Series. Open University Press, Berkshire. 298 s.
- Forder, J. 1997. Contracts and purchaser-provider relationships in community care. *Journal of Health Economics* 16(5): 517–542.
- , Robinson, R. & Hardy, B. 2005. Theories of purchasing. Julkaisussa: Figueras, J., Robinson, R. & Jakubowski, E. (toim.). Purchasing to improve health systems performance. European Observatory on Health Systems and Policies Series. Open University Press, Berkshire. s. 83–101.
- Fudenberg, D. & Tirole, J. 1991. Game theory. MIT Press, Cambridge. 604 s.
- , Holmstrom, B. & Milgrom, P. 1990. Short-term contracts and long-term agency relationships. *Journal of Economic Theory* 51(1): 1–31.
- Grossman, S. & Hart, O. 1983. An analysis of the principal-agent problem. *Econometrica* 51(1): 7–45.
- Holma, T. (toim.). 1998. Tuotteistus tutuksi. Idea ja työvälineet. Esimerkkinä kuntoutuspalvelut perusterveydenhuollossa. Suomen kuntaliitto, Helsinki. 114 s.
- Humphries, A. & Wilding, R. 2001. Partnerships in UK defence procurement. *International Journal of Logistics Management* 12(1): 83–96.
- & Wilding, R. 2004. UK defence supply chain relationships: a study of sustained monopoly. *Management Decision* 42(2): 259–276.
- Hunter, D., Shishkin, S. & Taroni, F. 2005. Steering the

- purchaser: stewardship and government. Julkaisussa: Figueras, J., Robinson, R. & Jakubowski, E. (toim.). Purchasing to improve health systems performance. European Observatory on Health Systems and Policies Series. Open University Press, Berkshire. s. 164–186.
- Hyvinvointipalvelut – kilpailua ja valinnanvapautta. 1995. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. VATT Julkaisuja 19, Helsinki. 103 s.
- Håkansson, H. & Snehota, I. 1989. No business is an island. *Scandinavian Journal of Management* 5(3): 187–200.
- Joskow, P. 1988. Asset specificity and the structure of vertical relationships: empirical evidence. *Journal of Law, Economics and Organization* 4(1): 95–117.
- Kallio, O., Martikainen, J.-P., Meklin, P., Rajala, T. & Tammi, J. 2006. Kaupungit tilaajina ja tuottajina. Tampereen yliopistopaino Oy, Tampere. 336 s.
- Karjaluoto, E. 2003. Tiedhallinto sopeutui muutokseen. Tiedhallinnon vuosikatsaus 2002. s. 6–7.
- 2004. Kokemuksia Tiedhallinnon uudistamisesta. Tampereen kaupungin hyvinvointipalvelut. Rahoitus ja uudet tuotantotavat -seminaari 2.9.2004. [Verkkodokumentti]. Saatavissa: <http://www.tampere.fi/tiedostot/51uJomyVP/karjaluoto020904.ppt>. [Viitattu 18.6.2007].
- Klein, B. 1988. Vertical integration as organizational ownership: The Fisher Body – General Motors relationship revisited. *The Journal of Law, Economics and Organization* 4(1): 199–213.
- Kolehmainen, S. 2007. Tuotteistus ja kustannuslaskenta tilaja-tuottajamallissa. Tuotekohtaisten kustannuslaskentamallien kehittäminen Tampereen kaupungin tuotantoyksiköille. Acta 190. Suomen Kuntaliitto, Helsinki. 92 s.
- Kontinen, M. (toim.). 2005. Tilaja-tuottajamalli terveydenhuollossa. Stakesin asiantuntijoiden näkemyksiä. Stakesin työpapereita 10. 12 s.
- Kreps, D. 1990. Corporate culture and economic theory. Julkaisussa: Alt, J. & Shepsle, K. (toim.). Perspectives on positive political economy. Cambridge University Press, Cambridge. s. 90–143.
- Kulmala, H., Ojala, M., Ahoniemi, L. & Uusi-Rauva, E. 2006. Unit cost behaviour in public sector outsourcing. *International Journal of Public Sector Management* 19(2): 130–149.
- Kähkönen, L. 2007. Neljä näkökulmaa kuntasektorin palvelujen kilpailuttamiseen. Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen työpapereita 98. 29 s.
- Laaksonen, T. 2006. Yhteistyösuhteiden ja luottamuksen hallinta verkostotaloudessa. Diplomityö. Tampereen teknillinen yliopisto, tuotantotalouden osasto. 96 s.
- Langenbrunner, J., Orosz, E., Kutzin, J. & Wiley, M. 2005. Purchasing and paying providers. Julkaisussa: Figueras, J., Robinson, R. & Jakubowski, E. (toim.). Purchasing to improve health systems performance. European Observatory on Health Systems and Policies Series. Open University Press, Berkshire. s. 236–264.
- Le Grand, J. 2003. Motivation, agency, and public policy: of knights and knaves, pawns and queens. Oxford University Press, New York. 191 s.
- & Bartlett, W. 1993. Quasi-markets and social policy. McMillan, Basingstoke. 241 s.
- Lindblom, A. 2004. Valmistajan ja kaupan välinen vaihdanta ja vaihdantaa ohjaavat sosiaaliset rakenteet. Liiketaloudellinen Aikakauskirja 2/2004: 173–185.
- Lumijärvi, O.-P., Kiiskinen, S. & Särkilähti, T. 1995. Toimintolaskenta käytännössä: toimintolaskenta johtamisen apuvälineenä. Weilin+Göös, Espoo. 123 s.
- Maarse, H., Rathwell, T., Evetovits, T., Preker, A. & Jakubowski, E. 2005. Responding to purchasing: provider perspectives. Julkaisussa: Figueras, J., Robinson, R. & Jakubowski, E. (toim.). Purchasing to improve health systems performance. European Observatory on Health Systems and Policies Series. Open University Press, Berkshire. s. 265–288.
- Matsagadis, M. & Glennerster, H. 1994. The threat of "cream skinning" in the post reform NHS. *Journal of Health Economics* 13(1): 31–60.
- Meklin, P. 2002. Valtiontalouden perusteet. 4. painos. Edita Prima Oy, Helsinki. 228 s.
- Milgrom, P. & Roberts, J. 1990. Bargaining costs, influence costs, and the organization of economic activity. Julkaisussa: Alt, J. & Shepsle, K. (toim.). Perspectives on positive political economy. Cambridge University Press, Cambridge. s. 57–89.
- & Roberts, J. 1992. Economics, organization and management. Prentice-Hall, Englewood Cliffs. 621 s.
- Mintzberg, H. 1979. The structuring of organizations: a synthesis of the research. Prentice-Hall, Englewood Cliffs. 512 s.
- Molin, P., Mannonen, M., Miettinen, T. & Vulli, T. 2004. Hankintamenettelyiden riskienhallintaselvitys. [Verkköjulkaisu]. Tiedhallinnon selvityksiä 39. 82 s. Saatavissa: http://alk.tiedhallinto.fi/julkaisut/pdf/3200889-vhankintamenettelyjen_riskienhallinta.pdf. [Viitattu

- 24.10.2007].
- Niskanen, Y. 2002. Metsäsuunnitelma metsäammatilaisen käytössä Etelä-Savossa. Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja 828. 27 s.
- Olsen, R. & Ellram, L. 1997. A portfolio approach to supplier relationships. *Industrial Marketing Management* 26(2): 101–113.
- Olson, M. 2000. Power and prosperity: outgrowing communist and capitalist dictatorships. Basic Books, New York. 233 s.
- Ormsby, M. 1998. The provider/purchaser split: a report from New Zealand. *Governance: an International Journal of Policy and Administration* 11(3): 357–387.
- Osborne, D. & Gaebler, T. 1992. Reinventing government: how entrepreneurial spirit is transforming the public sector. Addison-Wesley, Reading. 427 s.
- Parker, D. & Hartley, K. 2003. Transaction costs, relational contracting and public private partnerships: a case study of UK defence. *Journal of Purchasing and Supply Management* 9(3): 97–108.
- Partanen, J. 2000. Metsäpalveluyrittäjyyden painopistealueet. Pro gradu -tutkielma. Joensuun yliopisto, metsätieteellinen tiedekunta. 39 s.
- Pauni, M. 2005. Kohti ohjelmien jakelun ja tuotannon erottavaa organisaatorakennetta: tilaaja-tuottaja -malli Yleisradio Oy:n radiotoimialalla. Pro gradu -työ. Helsingin yliopisto, valtiotieteellinen tiedekunta. 110 s.
- Pelin, R. 1999. Projektihallinnan käsikirja. Projektijohdantaminen Oy, Espoo. 438 s.
- Pihkala, T., Tura, T., Melkas, H., Harmaakorpi, V. & Uotila, T. 2005. Kohti kuntaklusteria – verkostoitumisen logiikka kuntien palvelutuotannossa. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 3/05: 228–245.
- Pollitt, C. 2001. Convergence: the useful myth? *Public Administration* 79(4): 933–947.
- Porter, M. 1985. Competitive advantage: creating and sustaining superior performance. The Free Press, New York. 855 s.
- Preker, A. & Harding, A. 2003. A conceptual framework for the organizational reforms of hospitals. Teoksessa: Preker, A. & Harding, A. (toim.). *Innovations in health service delivery: the corporatization of public hospitals*. Health, Nutrition, and Population Series. The World Bank, Washington. s. 23–78.
- Rantala, J. & Kulmala, H. 2006. Verkostoitumisen nykytilanne, edellytykset ja mahdollisuudet metsätalouden palvelutuotannossa Pirkanmaalla. *Metsätieteen aikakauskirja* 3/2006: 353–367.
- Rantanen, H., Kulmala, H., Lönnqvist, A. & Kujansivu, P. 2007. Performance measurement systems in the Finnish public sector. *International Journal of Public Sector Management* 20(5): 415–433.
- Saksa, T. & Kankaanhuhta, V. 2007. Metsänuudistamisen laatu ja keskeisimmät kehittämiskohteet Etelä-Suomessa. Metsänuudistamisen laadun hallinta -hankkeen loppuraportti. Metsäntutkimuslaitos. 90 s.
- Savas, S. 1979. How much do government services really cost? *Urban Affairs Quarterly* 15(1): 23–42.
- 2000. Privatization and public-private partnerships. Seven Bridges Press, New York. 368 s.
- , Sheiman, I., Tragakes, E. & Maarse, H. 1998. Contracting models and provider competition. *Julkaisussa: Saltman, R., Figueras, J. & Sakellarides, C. (toim.). Critical challenges for health care reform in Europe*. Open University Press, Buckingham. 424 s.
- Sawhney, M. & Zabin, J. 2002. Managing and measuring relational equity in the network economy. *Journal of the Academy of Marketing Science* 30(4): 313–332.
- Schleifer, A. 1985. A theory of yardstick competition. *RAND Journal of Economics* 16(3): 319–327.
- Sihvonen, M. 2006. Neuvottelujen kautta toimeenpanoon: sopimusohjauksen implementaatio erikoissairaanhoidossa. *Acta Universitatis Tamperensis* 1154. Tampere University Press, Tampere. 281 s.
- Simon, H. 1955. A behavioural model of rational choice. *Quarterly Journal of Economics* 69(1): 99–118.
- Sipilä, J. 1999. Asiantuntijapalveluiden tuotteistaminen. *Ekonomia-sarja*. WSOY, Porvoo–Helsinki–Juva. 151 s.
- Smith, P., Preker, A., Light, D. & Richard, S. 2005. Role of markets and competition. *Julkaisussa: Figueras, J., Robinson, R. & Jakubowski, E. (toim.). Purchasing to improve health systems performance*. European Observatory on Health Systems and Policies Series. Open University Press, Berkshire. s. 102–121.
- Stephan, C. 1998. The financial benefits to building outsourcing partnerships. *Corporate Environmental Strategy* 5(3): 65–70.
- Takala, M. 1998. Yhteistyötä, ostopalveluita ja verkostoitumista yliopistoissa. Tilaaja-tuottaja -toiminta Sibelius-Akatemiassa sekä muita käytännön esimerkkejä. Teknillinen korkeakoulu, teollisuustalouden laboratorio, Working Paper 14. 91 s.
- Tapion vuositilastot 2006. 2007. Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio, Helsinki. 53 s.
- Tilaaja-tuottaja -malli metsäkeskuksissa. 2006. Työryh-

- mämuistio 05/2006. Maa- ja metsätalousministeriö, Helsinki. 36 s.
- Tirole, J. 1988. The theory of industrial organization. The MIT Press, Cambridge. 497 s.
- Travis, P., Egger, D., Davies, P. & Mechbal, A. 2002. Towards better stewardship: concepts and critical issues. Global Programme on Evidence for Health Policy, Discussion Papers 48. WHO, Geneva. 19 s.
- Valkama, P. 1994. Tilaaaja–tuottaja-malli: Mainostempu utopiaan? Acta 42. Suomen Kuntaliitto, Helsinki. 93 s.
- 2004. Kilpailuneutraliteetin toteutuminen kuntapalveluiden näennäismarkkinoilla. Väitöskirja. Acta Universitatis Tamperensis 1039. Tampereen yliopistopaino Oy, Tampere. 380 s.
- Velasco-Garrido, M., Borowitz, M., Ovretveit, J. & Busse, R. 2005. Purchasing for quality of care. Julkaisussa: Figueras, J., Robinson, R. & Jakubowski, E. (toim.). Purchasing to improve health systems performance. European Observatory on Health Systems and Policies Series. Open University Press, Berkshire. s. 215–235.
- Virolainen, V-M. 1998. Motives, circumstances, and success factors in partnership sourcing. Väitöskirja. Lappeenrannan teknillinen korkeakoulu, Research Papers 71. 232 s.
- Williamson, O. 1985. The economic institutions of capitalism. The Free Press, London. 450 s.

85 viitettä

Viittaukset lainsäädäntöön

- 38/1978 Kuluttajansuojalaki.
- 1474/1995 Laki metsäkeskuksista ja metsätalouden kehittämiskeskuksesta.
- 1093/1996 Metsälaki.
- 1094/1996 Laki kestävän metsätalouden rahoituksesta.
- 534/1998 Laki metsänhoitoyhdistyksistä.
- 1227/1998 Asetus metsänhoitoyhdistyksistä.