

Opetusministeriö

*Undervisningsministeriet*

Kulttuuri

# Kuka ostaisi sivistystä

Raportti kirjastopalveluiden määrittelystä sopimusohjausjärjestelmässä

Tarja Saarelainen

Heli Saarinen

Opetusministeriön julkaisuja 2006:3



# Kuka ostaisi sivistystä

Raportti kirjastopalveluiden määrittelystä sopimusohjausjärjestelmässä

Opetusministeriön julkaisuja 2006:3

Tarja Saarelainen  
Heli Saarinen



OPETUSMINISTERIÖ

*Undervisningsministeriet*

MINISTRY OF EDUCATION

*Ministère de l'Éducation*

Opetusministeriö / Undervisningsministeriet  
Kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan osasto /  
Kultur-, idrotts- och ungdomspolitiska avdelningen  
PL / PB 29, 00023 Valtioneuvosto / Statsrådet  
<http://www.minedu.fi>  
<http://www.minedu.fi/julkaisut/index.fi>

Kansikuva / Omslagsbild: Valokuvaaja Arto Raappana  
Taitto / Ombrytning: Erja Kankala  
Yliopistopaino / Universitetstryckeriet 2006  
ISBN 952-485-086-9 (nid.)  
ISBN 952-485-087-7 (PDF)  
ISSN 1458-8110

Opetusministeriön julkaisuja / Undervisningsministeriets publikationer 2006:3

## Sisältö

<b>Tiivistelmä</b>	<b>4</b>
<b>Sammandrag</b>	<b>5</b>
<b>Abstract</b>	<b>6</b>
<b>1 Kulttuuri katoaa, jos sen välineellistää</b>	<b>7</b>
<b>2 Ohjausjärjestelmien ohimarssi</b>	<b>9</b>
2.1 Normiohjaus	9
2.2 Informaatio- ja resurssiohjaus	9
2.3 Tulosohtaus: tapaus Inari	10
<b>3 Sopimusohjaus uutena toimintamallina</b>	<b>11</b>
3.1 Uusi julkisjohtaminen: idea ja tavoitteet	11
3.2 Tilaaja-tuottajamalli	12
3.3 Tilaaja-tuottajamallien ongelmakohtia	13
3.4 Sopimusohjaus ei ole vain tilaamista ja tuottamista	13
<b>4 Mittaamisen sietämätön raskaus</b>	<b>15</b>
4.1 Ann Hodginsonin tuottavuusmittari	15
4.2 Lapin maakuntakirjaston palveluiden tuotteistamishanke	16
4.3 Yhden tuotteen malli	16
4.4 Volyymimittarit	18
4.5 Kirjastotoiminnan tuottavuus	20
4.6 Vaikuttavuus on palvelusopimuksen ydinasia	22
4.7 Luottamus on halpaa	23
<b>5 Innovatiivinen toimintakulttuuri</b>	<b>25</b>
5.1 Toimintaympäristölle herkistyminen	25
5.2 Kirjastot työskentelevät verkostoina	26
<b>6 Sivistys ei ole kaupan</b>	<b>28</b>
<b>Lähteet</b>	<b>30</b>

## Tiivistelmä

Raportissa tutkitaan niitä ehtoja, joilla yleisten kirjastojen palvelut voidaan määritellä sopimusohjausjärjestelmään niin, että kirjaston ydintehtävät tulevat huomioonotetuiksi. Työ on tehty opetusministeriön tukemana työryhmässä, jossa ovat olleet edustettuina tieteen, hallinnon ja erikokoisten kirjastojen näkökulmat.

Ryhmä on käyttänyt työssään runsaasti tilaaja-tuottajamalliin liittyvää teoreettista kirjallisuutta sekä eri maissa tehtyjen sopimusohjausjärjestelyiden toimintaraportteja. Kirjastokäytäntöön nämä on sidottu laajalla kirjastohenkilöstön työryhmätyöskentelyllä, jonka pohjalta on tuotettu sopimuksen sisältöön tarvittavia määrittelyitä. Tuottavuuslaskennassa on tukeuduttu Yleisten kirjastojen keskuskirjaston (Helsingin kaupunginkirjasto) toimintolaskentoihin ja yleisten kirjastojen neuvoston työhön.

Työryhmä on sitä mieltä, että kirjastopalveluita ei voida tuottaa samoilla ehdoilla kuin tavaratuotannossa tehdään, ilman että palvelun perimmäinen tarkoitus tuhoutuu. Tuottavuuden ja tehokkuuden mittaamisen sijasta päähuomio tilaajan ja tuottajan välisessä sopimuksessa tulee kiinnittää palveluiden vaikuttavuuteen, jota ei voida määritellä numeraalisesti.

Jotta kirjaston sivistyksellinen rooli säilyisi, sopimusohjauksessa tulisi ottaa huomioon seuraavia reunaehtoja:

- **Sopimus edellyttää vahvaa luottamusta.**

Eri toimijoiden välisiä sopimuksia voidaan solmia luottamuksen tai epäluottamuksen hengessä. Kirjastopalvelu on asiantuntijatyötä, jossa paras tulos saavutetaan, kun tilaaja luottaa ammattilaisten osaamiseen ja ammattietiikkaan.

- **Sopimusehdot muotoillaan väljästi.**

Kirjaston tuote määritellään kokonaispalveluksi ja sen rahoituksesta sovitaan esim. vuosibudjettina, jonka sisäisestä resurssijaosta päätetään kirjastossa.

- **Tuottavuutta ja tehokkuutta mitataan monipuolisilla mittareilla.**

Kirjaston sisäisen toiminnan mittareiden tulee kuvata kirjastotyön eri osia. Niillä osoitetaan sopimusosapuolelle organisaation suorituskykyä, mutta niitä ei käytetä sopimuksessa talouden perustana.

- **Transaktiokustannukset pidetään mahdollisimman pieninä.**

Kirjastopalvelu tuotetaan mahdollisimman vähäisellä hallinnolla, jotta kaikki resurssit voidaan käyttää itse toimintaan. Myös organisaation sisäisen toiminnan mittarit muotoillaan niin, että tietojen kerääminen ja työstäminen niihin eivät sido liikaa voimavaroja.

- **Asiakaslähtöisyys on kirjastopalvelun tärkein laatuksiteeri.**

Liteä organisaatio, hyvä substanssiasiantuntemus ja toimiva palveluverkko turvaavat kirjaston kyvyn reagoida nopeasti asiakaskunnan ja toimintaympäristön muutoksiin.

Näiden ehtojen täyttyessä kirjastojen toimintaa voidaan hyvin kehittää myös sopimusohjausjärjestelmän osana.

## Sammandrag

I rapporten granskas de villkor utifrån vilka de allmänna bibliotekens tjänster kan definieras i ett avtalsstyrningssystem så, att bibliotekets kärnuppgifter blir beaktade. Arbetet har med stöd från undervisningsministeriet gjorts i en arbetsgrupp där vetenskapens, förvaltningens och olika stora biblioteks synpunkter blivit företrädade.

Gruppen har i sitt arbete använt en mängd teoretisk litteratur om modellen beställare-producent samt rapporter om avtalsstyrningsarrangemang i olika länder. Dessa modeller har kopplats till bibliotekspraxis via ett omfattande arbetsgruppsarbete bland bibliotekspersonalen. På basis av detta har det producerats definitioner som behövs för avtalets innehåll. I produktivetskalkylen har man utgått från de funktionskalkyler som gjorts vid centralbiblioteket för de allmänna biblioteken (Helsingfors stadsbibliotek) och det arbete som utförts i en arbetsgrupp vid rådet för de allmänna biblioteken.

Arbetsgruppen anser att bibliotekstjänster inte kan produktifieras på samma villkor som inom varuproduktionen utan att tjänstens egentliga syfte försvinner. I stället för att mäta produktivitet och effektivitet bör man i avtalet mellan beställare och producent lägga huvudvikten vid tjänstens verkningfullhet, vilken inte kan mätas i siffror.

För att bibliotekets bildningsroll skall kvarstå bör man i avtalsstyrningen beakta följande specialvillkor:

- **Ett avtal förutsätter starkt förtroende.**

Avtal mellan olika aktörer kan ingås i en anda av förtroende eller misstroende.

Bibliotekstjänsten är ett expertarbete där det bästa resultatet uppnås när beställaren litat på yrkesfolks kunskaper och yrkesetik.

- **Avtalsvillkoren ges en vid formulering.**

Bibliotekets produkt definieras som en servicehelhet och överenskommelse om dess finansiering träffas bl.a. i form av en årsbudget. Biblioteket beslutar om den interna resursfördelningen i årsbudgeten.

- **Produktivitet och effektivitet mäts med mångsidiga mätare.**

De mätare som gäller bibliotekets interna verksamhet bör beskriva olika aspekter av biblioteksarbetet. Genom dem får avtalsparten en uppfattning om organisationens prestationsförmåga, men de används inte i avtalet som grund för ekonomin.

- **Transaktionskostnaderna hålls på så låg nivå som möjligt.**

Bibliotekstjänsten produceras med så liten förvaltning som möjligt för att alla resurser skall kunna användas för själva verksamheten. Också mätarna för organisationens interna verksamhet utformas så, att insamlingen och bearbetningen av uppgifterna för dem inte binder alltför mycket resurser.

- **Kunden i centrum är det viktigaste kvalitetskriteriet i bibliotekstjänsten**

En platt organisation, god sakkunskap i fråga om substansen och ett fungerande servicenät borgar för att biblioteket kan reagera snabbt på förändringar i omvärlden.

Om dessa villkor uppfylls kan bibliotekens verksamhet väl utvecklas som en del av ett avtalsstyrningssystem.

# Abstract

The report looks into the conditions under which public library services can be incorporated into the system of management by agreements in a way which would ensure that the basic mission of libraries is taken into account. The report has been written by a taskforce supported by the Ministry of Education and representing research, administration and libraries of different sizes.

The taskforce perused a great deal of theoretical literature pertaining to the customer-producer model and reports describing arrangements relating to management by agreements in other countries. In the field of libraries, incorporating these models into library practice has entailed extensive team working by library personnel, which has generated definitions needed to formulate agreements. The method of productivity calculation is based on that used by the Central Public Library (Helsinki City Library) and on work done by the taskforce of the Public Libraries Consortium.

In the opinion of the taskforce, library services cannot be commercialised on the same terms as goods without compromising the ultimate purpose of the service. Instead of productivity and efficiency, the agreement between the customer and the service producer should focus on the outcome of the service, which cannot be measured numerically.

In order to safeguard the educational and cultural role of the library, management by agreements should be informed by the following preconditions:

- **An agreement entails strong trust.**

An agreement between different parties can be concluded in a spirit of trust or distrust. Library service is expert work, in which the best results are achieved when the customer has confidence in the competence and professional ethics of the service provider.

- **The terms of agreement are formulated loosely.**

The output of the library is defined as the overall service, and the financing of this service is determined, for instance, in the form of an annual budget. The budget resources are allocated by the library at its discretion.

- **Productivity and efficiency are assessed by means of versatile measures.**

The measures used to gauge library performance must describe the different facets of library work. They show the contracting parties how well the organisation works but are not used in the agreement as the basis of financing.

- **Transaction costs are kept as low as possible.**

The library service is produced with the minimum administration, leaving all possible resources for the activities themselves. The measures of internal activity are also designed so as to tie up as few resources as possible.

- **Customer-led service is the most important criterion for the library service.**

A flat organisation, solid substance expertise and a smoothly-running service network ensure that the library can respond rapidly to changes in the clientele and in the operational environment.

When these conditions are met, library activities can well be developed as part of a management by agreements system.



# 1 Kulttuuri katoaa, jos sen välineellistää

*Mikä on kunnan tuote? Sama kuin kodin.*

*Niiden ei ole määrä tuottaa voittoa vaan elämää.*

*Hannu Raittila*

Otsikon varoitus on professori Juha Siltalan, joka kantaa huolta siitä, että yksipuolinen talouden näkökulman korostus nykyisessä yhteiskunnallisessa päätöksenteossa häivyttää näköpiiristä kulttuurin ja hyvän elämän ensisijaisuuden. Humanistin ja ekonomistin yhteiskunnallisen näkemyksen ero ulottuu syvälle filosofiaan ja ihmisenä olemisen perimmäiseen luonteeseen.

Länsimaisen taloustieteen perustana on oletus rationaalisesta toimijasta, homo economicuksesta, joka määritellään näin: ”ihminen, joka toimii omaa (taloudellista) etuaan ajaen, toimii rationaalisesti” (Hyyryläinen 2004, 136). Tämä on uusliberalistisen talousideologian kulmakivi ja siitä johdetaan sen keskeiset toimintaideat, joista kilpailun korostaminen on hallitsevin. Päätellään, että toistensa kanssa kilpailevat ihmiset toimivat tehokkaimmin, mistä on seurauksena taloudellisen toimeliaisuuden kasvu ja yleinen hyvinvointi.

Humanistisen tutkimuksen piirissä jäsennetään yhteisössä toimiminen jokseenkin päinvastaisella tavalla. Siinä lähtökohtana on näkemys ihmisestä sosiaalista

ympäristöään rakentavana ja sitä kehittävänä jäsenenä. Korostus on kilpailun sijasta yhteistyössä, myötäelämisessä ja tasa-arvoisten mahdollisuuksien turvaamisessa kaikille. Uskotaan jokaisen yhteisön jäsenen olevan yhtä arvokas ja jokaisen tarvitsevan myös ryhmän tukea.

Klassikko tämän selityserinteen sisällä on hollantilaisen kulttuurihistorioitsija Johan Huizingan homo ludens, leikkivä ihminen. Huizinga on sitä mieltä, että koko inhimillinen kulttuuri pohjautuu leikkiin, on leikkiä. Se ei siis ole vain lasten toimintaa – leikkimällä lapset nimenomaan valmentautuvat aikuisten maailmaan – vaan kaikki sosiaalisen maailman ilmiöt ja instituutiot sodasta taiteeseen ovat palautettavissa leikkitoimintoihin. Se merkitsee sitä, että näennäisesti tehoton ja joutavanpäiväinen toiminta onkin suurten saavutusten edellytys.

Satujen ja leikkien merkitys kyvykkäiden aikuisten kasvamiselle on kiistatta hyväksytty modernissa kasvatustieteessä. ”Luovimmat, lahjakkaimmat ja aikaansaavimmat insinöörit, ekonomit, lääkärit ja fyysikotkin syntyvät niistä, joiden mielikuvitusta on ruokittu, joi-

den on annettu olla turvallisesti lapsia eikä tehokkaita pikkuaikuisia”, kirjoittaa professori Kari Uusikylä teoksessaan Vastatulia.

Luovien huipputulosten saavuttaminen vaatii kuitenkin paitsi henkisesti kasvaneita ihmisiä, myös luovuutta edistävää ympäristöä. Sen keskeisin ominaisuus on vapaa ilmapiiri ja keskinäinen luottamus. Luova työ vaatii rohkeaa rajojen ylittämistä ja epäonnistumisen riskin ottamista ja sallimista. Luovassa ympäristössä on paljon leikkimielttä, runsaasti erilaisia virikkeitä, mahdollisuus hedelmälliseen vuorovaikutukseen ja rakentavaan väittelyyn.

Luovuuden pahimpia tappajia sen sijaan ovat ulkoiset arviointipaineet, suoritusten tiukka kontrollointi, kilpailu ja palkitsemisjärjestelmät. Luettelo on Harvardin yliopiston Business Schoolissa tutkijana työskentelevän Teresa M. Amabilen laatima (Uusikylä 2003, 150). Luova prosessi edellyttää aikaa, näennäistä joutilaisuutta ja kypsytelyä. Sen tulokset eivät ole kvartaaleittain numeroilla mitattavissa.

Kirjaston ydintehtävä voidaan hahmottaa tästä näkökulmasta: osana kunnan ylläpitämää sivistys- ja kulttuuritointoa kirjasto turvaa luovien, aktiivisten ja aikaansaavien kansalaisten mahdollisuuksia sekä itsensä että yhteisönsä kehittämiseen tarjoamalla kansalaisten käyttöön parhaan mahdollisen valikoiman ihmiskunnan luovan työn tuloksia. Kirjasto on asiakkaalle sekä tunnollisen puurtamisen että luovan joutilaisuuden paikka, jossa tarjoutuu tilaisuus ajatusten vaihtoon, inspiroivaan uusien näkökulmien avautumiseen ja sekä uuden että vanhan tiedon löytämiseen.

Myös kirjaston merkitystä yleishyödyllisenä palvelutuottajana kaikille kansalaisille voidaan arvioida tästä sivistystehtävästä käsin. Yhteiskunnallisen merkityksen tai vaikuttavuuden osoittaminen, saati sen mittaaminen, ei kuitenkaan ole yksinkertainen tai helppo asia. Nykyään esimerkiksi Tilastokeskuksen julkisten palvelujen tuottavuustilastoissa kirjastopalvelujen tuottavuutta laskettaessa käytetään mittarina kirjastokäyntejä. Selvää on, että pelkästään käyntejä arvioimalla ei voida sanoa kovinkaan paljon kirjaston tuottavuudesta. Käyntien määrä on huono mittari siinäkin mielessä, että jos kirjaston tuottavuuden halutaan osoittaa nousseen, kirjaston henkilöstön kannattaa keskittyä vain käyntien lisäämiseen, millä puolestaan ei välttämättä ole mitään yhteyttä sivistys-

tehtävään tai haluttuihin yhteiskunnallisiin vaikutuksiin kuten syrjäytymisen ehkäisemiseen tai tasa-arvon lisäämiseen.

Kirjastopalvelun yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja tuottavuuden arvioinnin ja mittaamisen kehittämistä tarvitaan myös kunnallisessa sopimusohjausjärjestelmässä. Tavallisimmin sopimusohjausjärjestelmä perustuu tilaaja-tuottajamallien soveltamiseen, joka puolestaan edellyttää palvelun tuotteistamista ostamista ja myymistä varten. Tässä raportissa tarkastelemme miten kirjaston perustehtävä työntekijöiden luovuutta tukien voidaan määritellä mitattavaksi palveluksi ja arvioida sen yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Lopuksi pohdimme kirjastojen yhteistyötä ja sitä mitä etuja tämän yhteistyön avulla voidaan saavuttaa kunnallisen sopimusohjausjärjestelmän puitteissa. Olemme nostaneet esille tilaaja-tuottajamallin soveltamisen kriittisiä edellytyksiä.

## 2 Ohjausjärjestelmien ohimarssi

Suomen yleisten kirjastojen toimintaa sääteli kolmenkymmenen vuoden ajan vuonna 1962 voimaan astunut kirjastolaki. Sen jälkeen kun se 1990-luvun alussa purettiin, on kuntakenttää – ja sen ylläpitämää kirjastolaitosta – siunattu lukuisilla erilaisilla hallintomalleilla tulosjohtamisesta sopimusohjaukseen.

### 2.1 Normiohjaus

Normiohjaus mielletään sääntöjen ja säädösten laadinnaksi ja niiden toteutumisen tarkkailuksi. Juuri niin vanha kirjastolaki toimikin. Se määritteli kirjastoille tarkat toimintanormit valtionosuuksien ehtoina ja lääninhallitukset vartioivat normien toteutumista.

Vaikka laki napitti tarkkaan kirjastojen tekemiset, se oli samalla turvallinen ja käytännössä sen merkitys kirjastolaitoksen kehittymiselle oli valtaisa. Suorat valtionosuudet käyttökustannuksiin, tilojen rakentamiseen ja kirjastoautojen hankintaan merkitsivät esimerkiksi Lapissa sitä, että koko lääniin oli 80-luvun loppuun mennessä saatu rakennetuksi tasainen ja korkealaatuinen kirjastoverkko. Tärkein yksittäinen lain vaatimus oli ammattikoulutetun henkilöstön palkkaamisvelvoite. Tämän säännön nojalla jokaiseen Suomen kunnankirjastoon perustettiin kirjastonjohtajan virka.

Akateemisesti koulutettu, innokas kirjastonhoitajapolvi oli omalta osaltaan luomassa maahan kirjastolaitosta, jota syystä on mainittu maailman parhaaksi.

### 2.2. Informaatio- ja resurssiohjaus

Suorat valtionavut lakkautettiin vuonna 1993, jolloin siirryttiin laskennalliseen valtionosuusjärjestelmään. Sen myötä valtionhallinto luopui normiohjauksesta ja siirtyi informaatio- ja resurssiohjaukseen. Lääninhallitusten valvontavastuu kumottiin, nekin antavat uuden lain mukaan vain asiantuntijaohjausta. Tämä merkitsi valtion vetäytymistä taka-alalle, heitettiin hanskat kehään.

Vastuu kirjastopalveluiden järjestämisestä, ylläpitämisestä ja kehittämistä jätettiin kokonaan kunnille. Ääneen lausuttuna perusteluna oli korostaa kunnallista itsehallintoa ja sallia suurille kirjastoille mahdollisuus järjestää kirjastoasiansa mieleisellään tavalla ilman valtion holhousta. Kuntien talouden syöksykierre aiheutti kuitenkin sen, että 1990-luvulla pienet kirjastot ensimmäisinä madalsivat henkilökunnan koulutusvaatimuksia ja jättivät johtajan virkoja täyttämättä. Kirjastojen alasajo oli alkanut.

Vaikka valtio maksaa edelleen merkittävän osan kirjastojen toimintamenoista, sen resurssiohjaus on puutteellista, koska rahoituksen saamiseen ei liity mitään ehtoja, vaan kunnat voivat käyttää kirjastojen yksikkökohtaisen valtionosuuden harkintansa mukaan mihin kohteisiin tahansa. Valtion ohjaus supistuu informaatio-ohjaukseen ja yksittäisten projektien rahoitukseen. Informaatio-ohjaus on välineenä heikko eikä pysty turvaamaan kirjastoille edes peruspalveluita, kehitystyöstä puhumattakaan. Projektit edellyttävät ja rohkaisevat kyllä toimijoiden aktiivisuutta ja innovatiivisuutta, mutta hankekohtaisella rahoituksella ei voida luoda pitkäjänteistä ja kestävää kehitystä. Pienille kirjastoille tämä rahoitustapa sopii huonosti myöskin edellyttämän suuren lisätyön vuoksi.

nan rajojen muiden kirjastojen kanssa. Siitä oli etua Lapin kirjastoverkolle, mutta samalla menetettiin kunnan sivistystoimen sisäinen integraatio.

### 2.3. Tulosohtaus: tapaus Inari

Yksi kunnissa kokeilluista ohjauksen muodoista kantaa nimeä tulosohtaus. Se on lainaa yksityissektorilta niin kuin muutkin managerialismin virtaukset. Kirjastotoimenjohtaja Eija Kiviniemi raportoi oman kuntansa hallintokulttuurissa tapahtuneesta dramaattisesta muutoksesta sen jälkeen kun kunta siirtyi tulosohtausjärjestelmään.

Inarin sivistystoimessa oli 1980-luvulla vakiintunut laaja yhteistyö, johon osallistuivat kansalaisopisto, kirjasto, koulutoimi, liikunta-, nuoriso- ja raittiustoimi. Sivistysväen tapaamiset olivat vapaaehtoisia ja vapaaehtoista, ideoivia ja keskustelevia. Toimintaa sävytti riehakas eteenpäin menemisen vauhti, yhdessä tekemisen ilo sekä ylpeys näyttävistä tuloksista.

Tulosohtaminen muutti kaiken. Kokoukset muuttivat talouden suunnitteluksi ja tehtävien ja vastuualueiden määrittelyksi. Kun 1990-luvun alussa organisaatio muutettiin tulosityksiköistä koostuviksi, alkoi taistelu niukkenevista määrärahoista. Yhteistyö rämettyi keskinäiseksi kirjanpidoksi, jossa pieniä menoeriä vyöryteltiin tehtäväalueelta toiselle. Laskenta söi yhteistyön tulokset.

Rahastus ja keskinäinen kilpailu eivät sopineet yhteisen hyvän edestä taistelemaan tottuneille ryhmän jäsenille ja monet osapuolet vetäytyivät yhteishankkeista. Esimerkiksi kirjasto kadotti kiinnostuksensa kunnan sisäiseen yhteistyöhön ja verkostoitui yli kun-

## 3 Sopimusohjaus uutena toimintamallina

Sopimusohjauksella tarkoitetaan nimensä mukaisesti kunnallisen palvelutoiminnan ohjaamista sopimuksella. Kunnallisessa toiminnassa sopimusohjaus korostaa talouden kysymyksiä ja kuntademokratian toteuttamista. Taustalla on ajatus siitä, että korvaamalla hierarkkis-byrokrattisia käytäntöjä markkinalähtöisillä neuvottelua ja yhteisymmärrystä korostavilla malleilla, saadaan aikaan taloudellisuutta, tehokkuutta ja tuottavuutta palvelutoimintaan.

Sopimusohjauksella pyritään vahvistamaan johtamista demokratian vaatimuksiin paremmin soveltuvaksi. Markkinalähtöisistä malleista sopimusohjauksessa on omaksuttu tilaaja-tuottajamallien mukaisia toimintatapoja, joissa erotetaan toisistaan tilaaja/ostajaorganisaatio ja tuottaja/myyjäorganisaatio. Esimerkiksi kunnassa tilaajaorganisaation (hallinto-organisaation) ja tuottajaorganisaation (palvelujen tuotantoyksikköjen) toimivuus demokratian toteuttamisen kannalta on kiinni siitä, miten eri johtamisjärjestelmät tukevat koko kuntaorganisaation toimintaa. Johtamisjärjestelmiin voidaan sisällyttää kunnan strateginen johtaminen, tulosjohtaminen, henkilöstöjohtaminen ja talusjohtaminen. Myös verkostojohtaminen eli yhteistyö sidosryhmien, kuten erilaisten järjestöjen tai median, kanssa on tärkeä osa johtamisjärjestelmien kokonaisuutta.

Sopimusohjauksen soveltaminen edellyttää kunnan toimintaorganisaatiolta palvelujen tuotteistamista. Tuotteistamisessa palvelut määritellään ja nimetään

niin, että tilaaja ja tuottaja ymmärtävät mistä kyseinen palvelu muodostuu eli palvelun kustannukset voidaan laskea ja palvelulle voidaan antaa hinta.

Onnistuneeseen sopimusohjausjärjestelmään on lisäksi kytkettävä prosessiajattelu, jolla tavoitellaan kunnan palveluorganisaatioissa kokonaisuuksien aiempaa parempaa hallintaa. Prosessiorganisaation tulisi periaatteessa mahdollistaa helpommin sektoreiden välisten raja-aitojen ylittäminen antaen tilaa aidolle asiakaslähteiselle toiminnalle.

Sitä kuinka hyvin kunnan omaa palvelutuotantoa onnistustaan ohjaamaan sopimuksin niin, että se vahvistaisi demokraattista päätöksentekoa ja asiakaslähtöistä palvelutuotantoa ei ole juurikaan tutkittu. Sopimusohjaus ja siihen liitettävät palvelujen tuotantoprosessit ovat uusia toimintamuotoja eikä tämäkään raportti anna keittokirjamaista vastausta siihen, mitä sopimukseen tulee sisällyttää ja miten sopimuksilla ohjaus toimii parhaiten. Pikemminkin raportti avaa keskustelua aikaisempien ohjausjärjestelmien ja uuden mahdollisista eduista ja haitoista.

### 3.1 Uusi julkisjohtaminen: idea ja tavoitteet

Julkisen hallinnon ohjausjärjestelmät ovat ideologialtaan tukeutuneet 1980-luvun alusta vaikuttaneeseen hallinnon järjestämis- ja johtamistapaan, jota on kut-

suttu uudeksi julkisjohtamiseksi tai managerialismiksi (New Public Management, NPM) (Saarelainen 2003). Sen keskeinen periaate on, että ”annetaan johtajien johtaa”, jolloin myös virkamiehille tulee valtaa päivittäiseen johtamistyöhön. Periaate noudattaa yksityisen sektorin johtamisoppeja, toimitusjohtajamallia, jossa johtajalla on langat käsissään ja näitä lankoja hän ohjaa markkinamekanismien mukaisesti. Koska julkisella sektorilla ei useinkaan ole toimivia markkinoita palvelutuottajien vähäisyyden vuoksi tai sen vuoksi, että palvelut tuottaa julkinen sektori itse, kutsutaan julkisen sektorin toimintaympäristöä usein näennäismarkkinoiksi.

Näennäismarkkinoiden luomisella pyritään tehostamaan palveluyksiköiden tuottavuutta ja kiinnittämään huomiota yksiköiden suoritteisiin (performance measurement). Suoritemittausta tarvitaan, jotta yksiköitä voidaan verrata ja kilpailuttaa keskenään. Suoritemittaus muodostaa myös olennaisen osan sopimusohjausjärjestelmää, koska suoritteiden/tuotteiden määrää, hintaa ja laatua pitää pystyä arvioimaan ja vertaamaan aikaisempiin ja vastaaviin suoritteisiin.

### 3.2 Tilaaja-tuottajamalli

Kunnallisten palvelujen vaihtoehtoisia tuotantotapoja, omaa tuotantoa sekä niiden ohjausta voidaan tarkastella tilaaja-tuottajamallin kautta. Vaikka tilaaja-tuottajamallista on puhuttu jo 1990-luvun alkupuolelta alkaen, ovat kunnat vasta nyt ottamassa mallia käyttöön (Melin & Linnakko 2003, 10-11). Tilaaja-tuottajamalli perustuu kuntaorganisaation kahden perusfunktion eli tilaamisen ja tuottamisen identifiointiin ja sitä on sovellettu lähinnä kunnallisen palvelutuotannon ulkoistamisessa (outsourcing), jolloin palvelun tuottaa jokin muu organisaatio kuin kunta.

Tilaaja-tuottajamallille voidaan nimetä kaksi teoreettista lähdettä. Toisaalta se on sovellus päämies-agentti – teoriasta, toisaalta se viittaa kunnallishallinnon dualistiseen periaatteeseen, joka kansanvallan ihanteen mukaan jakaa kuntaorganisaation toimijat päätöksentekijöihin ja toteuttajiin. Päämies-agentti – teoria tarkoittaa kunnallishallinnossa sitä, että vaaleilla valitut luottamushenkilöt kontrolloivat hallintovirkailijoita samaan tapaan kuin päämies agent-

tia. Päämies viittaa kansalaiseen ja äänestäjään ja tätä kautta kunnanvaltuustoon ja – hallitukseen, agentilla tarkoitetaan virkamiehiä.

Mallin periaatteiden mukaan kuntapalveluiden tuotanto ja tilaaminen on erotettava toisistaan ja tilaajan ja tuotantoyksiköiden välille on luotava markkinoita muistuttava ostaja-myyjä -suhde (näennäismarkkinat). Teorian soveltaminen ei kuitenkaan ole ongelmatonta, sillä monitasoinen kunnallinen organisaatio koostuu kokonaisesta ketjusta päämies-agenttisuhteita alkaen äänestäjän tai kuntalaisen suhteesta kunnallispolitiikkaan ja päätyen työnjohtajien ja työntekijöiden väliin suhteisiin. Jos ei oteta huomioon ketjun ääripäitä, kaikilla muilla toimijoilla on kaksoisluonne, eli he ovat yhtä aikaa sekä päämiehiä että agentteja. (Möttönen 2002, 178–188; Valkama 2004, 47.)

Tilaaja-tuottajamalli merkitsee ohjauksen muutosta. Sen sijaan, että ohjausta toteutetaan kunnan oman organisaation sisällä, tarkoittaa ulkoisen tuotannon mukaan ottaminen kunnallisen palvelutuotannon rinnalle, että palvelun ominaispiirteet tulee määrittää huomattavasti tarkemmin. Peters (2005) tarkastelee kysymystä koordinoinnin ja vastuunalaisuuden näkökulmista. Julkisten palveluiden tulosohtaminen on jo hajauttanut organisaatioita ja painottanut johtamista tulosyksikkötasolla. Seuraus on ollut koordinoinnin vaikeutuminen ja perinteisen vastuunalaisuuden vaahteen vaikeutuminen. Tilaaja-tuottajamallin soveltaminen nostaa esille samoja kysymyksiä kuin sopimusohjausjärjestelmä kunnan sisäisessä palvelutuotannossa. Olennaista palvelutoiminnan suunnittelussa ja onnistumisen arvioinnissa on, millä tavoin ohjaus suhteutetaan demokratian ja vastuunalaisuuden vaateisiin.

Demokratian toteutumista voidaan puolestaan tarkastella palvelun edunsaajien (stakeholders) näkökulmista – millaisia positiivisia vaikutuksia asiakkaat, kuntalaiset, kunnan päättäjät, palveluyksiköiden johtajat ja henkilöstö ovat kokeneet uudesta toimintamuodosta. Toisaalta voidaan kysyä, ovatko tilaaja-tuottajamallien tai sopimusohjauksen vaikutukset olleet aiottuja – onko saavutettu niitä asioita, joita on tavoiteltu. Edunsaajien intressien toteutumisen mittaaminen on kuitenkin erityisen vaikeaa. Toisille edunsaajille uudistus voi tuottaa enemmän etuja/haittoja kuin toisille. Arvioinnin ja suoritemittaamisen ongelmaan palataan luvussa 4.

### 3.3. Tilaaja-tuottajamallien ongelmakohtia

Tilaaja-tuottajamallien toteuttamisessa julkisella sektorilla on erilaisia ongelmia kuin yksityissektorilla organisaation luonteen ja tehtävän vuoksi. Julkisissa organisaatioissa voi olla hankalampaa sopia laadusta, tilojen ja laitteistojen omistajuudesta, ratkaista virkavastuuseen liittyviä kysymyksiä sekä ottaa huomioon sopimuksellisuuden vaikutukset julkisen sektorin työntekijöiden asemaan (Hyyryläinen 2004, 115). Lisäksi uudet palvelujen organisointi- ja järjestämistavat yhteistyössä yksityisen tai kolmannen sektorin kanssa vaikeuttavat palvelutoiminnan laadun, tuottavuuden ja vaikuttavuuden mittaamista.

Vaikeimmin ratkaistavana ongelmana pidetään informaatioasymmetriaa. Asioihin perehtyneiden virkamiesten informaation määrää ja käsityksiä on hankala kyseenalaistaa - on yksinkertaisesti luotettava heidän lojaalisuuteensa poliittisia päättäjiä kohtaan (Hyyryläinen 2004, 64). Informaatio jää asymmetriseksi, sillä päämies (esim. lautakunnan jäsen) tuntee yleensä huonosti agentin (palvelutuottajan) osaamisalueet ja aikaansaannokset, esimerkiksi kirjastopalvelun tuottavuuden, jos sitä ei päämiehelle tarpeeksi yksiselitteisesti kerrota. Lisäksi tuottavuuden ja vaikuttavuuden mittaaminen voi tosiasiaissa olla melko näennäistä. Mitä suuremmista palvelukokonaisuuksista päätetään, sitä yleisemmällä tasolla sopimuksen sisällöstä voidaan ja on mahdollista keskustella. Käytännössä sopimukset valmistellaan hyvin pitkälle virkamiestyönä. Lautakuntien jäsenet eivät osallistu valmisteluun, vaan päättävät valmistelluista esityksistä.

Kunnan sisäinen tilaaja-tuottajamalli lisää lähinnä kustannustietoisuutta ja vahvistaa palveluyksiköiden itsenäisyyttä. Kokemukset ovat osoittaneet, että sisäisenä markkinatalousmallina ilman ulkopuolista kilpailupainetta tilaaja-tuottajamalli ei toimi kovin hyvin (Ronkainen & Maksimainen 2002, 96). Kansainväliset tutkimuksetkaan eivät anna kovin valoisaa kuvaa tilaaja-tuottajamallin sovelluksista kuntapalveluihin. Tilaaja-tuottajamallia on tutkinut muun muassa Karin Bryntse (1996, 2000). Bryntsen empirisenä aineistona on neljä eri teknisen sektorin palvelualaa kaikkiaan kahdeksassa kunnassa kolmessa maassa, Englannissa, Ruotsissa ja Saksassa. Tutkimus tehtiin haastattele-

malla asianomaisia virkamiehiä ja täydentämällä tutkimusta kirjallisuuden avulla.

Arviot sopimusohjauksen taloudellisesta vaikutuksesta vaihtelivat. Pakollinen kilpailutus antoi Englannissa haastateltujen arvion mukaan 6% säästöt, ruotsalaiset arvioivat transaktio- eli vaihtoehtoiskustannusten vähentyneen 5-20%. Tulos vaihteli kuitenkin voimakkaasti toimintojen mukaan: jätehuollossa ja puistojen hoidossa saavutettiin säästöjä, kouluruokailussa ei lainkaan, siivouksessa tuloksena oli työn laadun heikkeneminen. Kustannussäästöihin oli merkittävänä syynä sekä Englannissa että Ruotsissa palkkojen pienentäminen aikaisempaan verrattuna.

Tilaaja-tuottajamallin organisointi oli kunnissa ongelmallista. Sisäisistä sopimuksista syntyivät suurimmat ristiriidat, paremmin toimivat ulkopuolisten toimijoiden kanssa solmitut sopimukset. Paljon ylimääräistä työtä aiheuttivat neuvottelut sopimusten sisällöstä ja mahdollisista sopimusrikkomuksista. Konfliktit eri osapuolten välillä lisääntyivät ja vastuu palvelun tuottamisesta kävi epäselvemmäksi. Virkamieshallinto lisääntyi, poliittisten päättäjien asema kapeni ja talouden näkökulma nousi hallitsevaksi. (Kähkönen 2002, 90-96.)

### 3.4 Sopimusohjaus ei ole vain tilaamista ja tuottamista

Sopimusohjauksessa tulisi ratkaista tilaaja-tuottajamalleihin liittyvät ongelmakohtat. Toisaalta sopimusohjausmenettely ei ole valmis hallinnollinen ratkaisu sovellettavaksi kunnalliseen päätöksentekoon ja palvelutuotantoon, vaan vaatii jatkuvaa uudistamista toimintaympäristön ja kunnan sisäisen organisaatiokentteen muutosten mukaisesti.

Sopimusohjausjärjestelmän tavoitteiden toteuttamista voidaan tarkastella julkishallinnon toiminnan kannalta mm. seuraavista kriittisistä näkökulmista.

**Demokratian toteutuminen.** Tilaaja-tuottajamallin toimivuus edellyttää, että päättäjien (valtuusto) asettamat strategiset tavoitteet ja lautakunnan määrittelemät toiminnalliset tavoitteet ohjaavat aidolla tavalla palveluja tuottavien yksikköjen toimintaa. Pitkän sopimusta valmistelevalle virkamiesketjulle vuoksi ohjaus voi hämärtyä. Ohjaus kuitenkin on mitä toden-

näköisimmin vaikuttavinta, jos se kohdistuu siihen, millaisia välittömiä ja toivottuja lopullisia vaikutuksia palvelutuotannolla on kuntalaisten kannalta. Tätä ajatusta tukee myös uuden julkisjohtamisen (NPM) periaatteet, joiden mukaisesti palveluyksikköjen johtajien päätösvaltaan kuuluu se miten toiminnalliset tavoitteet saavutetaan ja millaisilla tuotoksilla palveluyksikkö pystyy parhaiten tuottamaan niitä vaikutuksia, joita siltä odotetaan.

**Kannustimet.** Markkinoilla käytetään henkilökunnan kannustimina lähes pelkästään rahaa ja myös julkishallinnon näennäismarkkinoiden suunnitellaan toimivan taloudellisten kannustimien ja rankaisujen varassa. Siirtyminen tulospalkkaukseen on selkeä askel tähän suuntaan. Julkishallinnon henkilöstö ei kuitenkaan välttämättä ole helposti motivoitavissa vain rahalla, jos toiminnan sisältö samalla muuttuu tuoteistamisen myötä kapeammaksi eikä tulosvastuu ole realistisella tasolla. Tärkeä kysymys on voidaanko palvelutuotteilla hankkia tuloja, joilla katetaan menot.

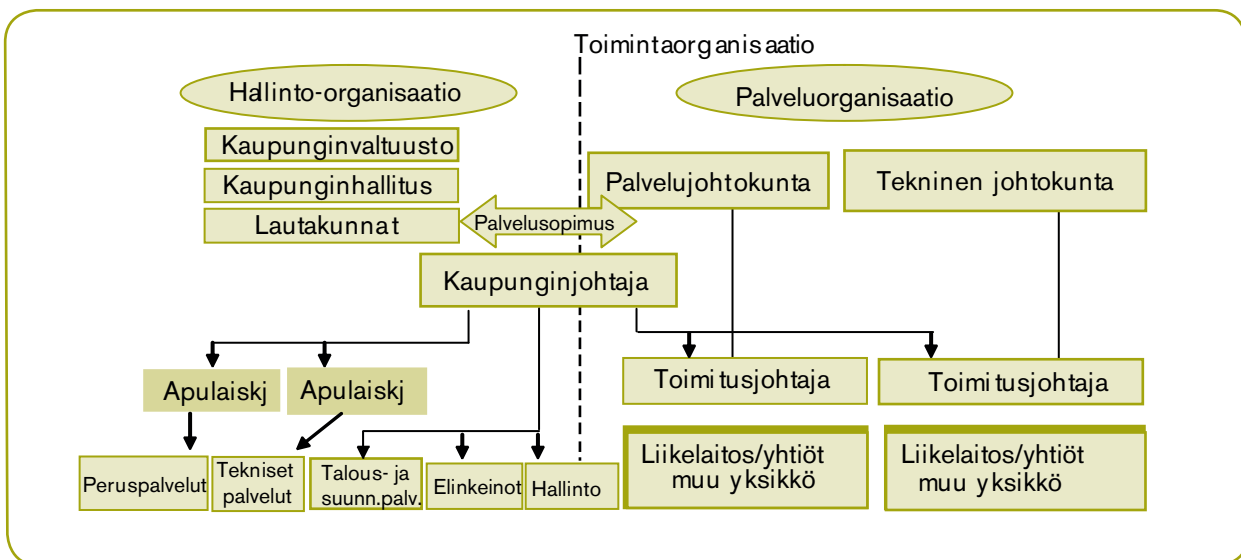
**Kuntalaisten tarpeet.** Uudella toimintamallilla tavoitellaan parempaa palvelua, joka tuotetaan tehokkaasti. Kriittinen kysymys kuuluu kenen kannalta tehokkuus lisääntyy ja miten sitä mitataan ja todennetaan. Sopimusohjausjärjestelmässä edellytetään usein kaikilta hallinnonaloilta samanlaisia sopimuskäytäntöjä, mutta voidaanko esimerkiksi terveys- tai kulttuuripalveluita arvottaa ja mitata samanlaista tuottavuutta korostavilla kriteereillä?

### Esimerkki 1: Rovaniemen sovellus sopimusohjausjärjestelmästä

Rovaniemellä sopimusohjausjärjestelmää toteutetaan niin, että tilaaja-tuottajamallia sovelletaan koko palvelutuotantoon. Virkakoneisto on jaettu kahtia: hallinto-organisaatio vastaa päätöksenteosta ja toiminnan yhteiskunnallisesta ohjaamisesta, palveluorganisaatio tuottaa tai hankkii hallinto-organisaation kanssa palvelusopimuksen mukaiset palvelut.

### Esimerkki 2: Rovaniemen kaupungin toimintaorganisaatio sopimusohjausjärjestelmässä

Sopimus palvelun määrästä, laadusta ja hinnasta tehdään lautakunnan ja palvelujohtokunnan välillä. Lautakunnille on jaettu tehtäväalueet. Kirjastoasiat kuuluvat kulttuurilautakuntaan, jossa päätetään kirjastoasioiden lisäksi muun muassa orkesteri- ja museopalveluista. Palvelun sopimusasiakirjaan liitetään tuoteluettelo ja hinnasto sekä sopimuksen kohteena olevan palvelun tehtäväkuvaukset. Sopimuksen hyväksyy lautakunta, valtuustolle ja hallitukselle sopimus menee ainoastaan tiedoksi. Lautakunnalla on siten vastuu siitä, mitä on hyväksytty. Tilaamisen ja tuottamisen läpinäkyvyyttä pyritään parantamaan sopimusasiakirjaan otettavilla palvelun laatua ja määrää mittaavilla indikaattoreilla.



Kuvio 1. Rovaniemen kaupungin toimintaorganisaatio sopimusohjausjärjestelmässä



## 4 Mittaamisen sietämätön raskaus

Sopimusohjausjärjestelmän sisäisillä markkinoilla käytetään tuottavuuslaskelmia, joiden avulla sopimusneuvotteluissa määritellään resurssien kohdentaminen palvelutarpeeseen ja palvelun laatuun. Laskelmilla halutaan täsmentää palvelun sisältöä ja konkretisoida sopimusta.

Kirjastotyön käytäntö tuottaa runsaasti tilastotietoa, jonka perusteella on eri yhteyksissä pyritty muodostamaan toiminnan tuottavuutta mittaavia laskentakaavoja. Tilastokeskuksen määrittely, jossa tuottavuus lasketaan käyttäen tuotoksena fyysisten käyntikertojen määrää, on näistä yksinkertaisin. Australialainen Ann Hodginson on laatinut lähinnä palkkaneuvotteluiden tueksi toisenlaisen laskentakaavan, jossa tuotokset koostuvat useamman toiminnan summasta. Myös Rovaniemen tuoteistamishankkeessa rakennettiin mittaristoja, jolla voidaan kuvata kirjaston tuottavuutta. Mittareiden yhteinen ongelma on, että tiedonkeruu on työlästä ja kuitenkin mittarit tavoittavat huonosti, jos lainkaan, toiminnan laadullista aspektia.

### 4.1 Ann Hodginsonin tuottavuusmittari

Hodginson on valinnut mittarinsa tuotospuolen tunnusluvuiksi asiakaskontaktien määrän ja asiakastytyväisyyden. Panospuolella ovat pelkästään henkilöstöresurssit perusteluna se, että kirjastotyöstä niin suuri osa on henkilötyötä, että se riittää määrittelemään tuottavuuden.

Kaava on seuraava:

$$\frac{\text{kontaktit (lainat + tiedustelut /k' + asiakkaat /k'')}}{\text{henkilöstön määrä (kokopäiväisinä työntekijöinä)}} \times \text{asiakastytyväisyys}$$

Kaavassa  $k'$  ja  $k''$  ovat painoja, jotka annetaan asiakkaiden tekemille tiedusteluilla ja tietyille hankalamin palveltavissa oleville asiakkaille tai asiakasryhmille. Asiakastytyväisyyden sisällyttämisellä tuotospuolelle tavoitellaan laadullisen elementin saamista mittariin. Sen mittaaminen itsessään on kuitenkin ongelmallista: käytettävissä olevat menetelmät ovat työläisiä, mutta tuottavat harvoin tieteellisesti päteviä tuloksia.

Kaksi laskentaesimerkkiä valaisee kaavan käyttäytymistä:

1. Jos asiakaskontaktien määrä on 5.000, asiakastytyvyys 80% ja henkilökuntaa 10, tuottavuus on  $900 (5000 \times 1,80)/10$ .

2. Jos henkilökuntaa vähennetään yhdellä, jolloin kontaktien määrä tipahtaa esim. 500:lla ja asiakastyytyväisyys 10 prosenttisyksiköllä, niin tuottavuus on 850 (4500 x 1,70)/9, kuusi prosenttisyksikköä pienempi kuin kymmenen prosenttia suuremmalla panostuksella. (Hyyryläinen 2004, 150 – 161.)

## 4.2. Lapin maakuntakirjaston palveluiden tuotteistamishanke

Rovaniemellä vuoden 2006 talousarvion valmistelu tehdään sopimusohjausjärjestelmän mukaisesti. Siksi jokainen hallintokunta veloitettiin tuotteistamaan palvelunsa kevään 2005 aikana sopimusneuvotteluita varten.

Rovaniemen maalaiskunta oli siirtynyt sopimusbudjetointiin jo vuonna 2004 ja kirjaston tuotteeksi oli määriteltävä laina. Koska lainauksen on eri selvityksissä todettu kattavan kirjaston toiminnasta vain n. 50%, lainaa pidettiin riittämättömänä mittarina tulevan kirjaston tarpeisiin. Kaupungin ja maalaiskunnan kirjastojen yhteisin voimin päätettiin työstää monipuolisempi palvelun määrittely asiaa varten perustetussa projektissa. Opetusministeriö tuki määrittelytyötä rahallisesti ja edellytti, että palvelukuvaus tehtäisiin niin, että se ottaa huomioon erikokoiset kirjastot ja että projektin ohjausryhmässä on sekä tutkimuksen että hallinnon edustajia.

Projektin ohjausryhmään kutsuttiin seuraavat henkilöt:

- professori Tarja Saarelainen, Lapin yliopisto
- sivistystoimentarkastaja Sirkku Seppänen, Lapin lääninhallituksen sivistysosasto
- kirjastotoimenjohtaja Eija Kiviniemi, Inarin kunnankirjasto
- kehittämisspäälikkö Ritva Nurminoro, Lapin kirjasto -ryhmä
- kirjastonjohtaja Maija Koponen, Rovaniemen ammattikorkeakoulun kirjasto
- kirjastotoimenjohtaja Heli Saarinen, Lapin maakuntakirjasto, projektin vastuullinen vetäjä.

Käytännön työ organisoitiin niin, että kirjastojen henkilöstöstä muodostetut työryhmät työstivät toi-

minnan erityiskysymyksiä. Esitykset siirrettiin ohjausryhmälle, joka sitten teki määrittelyksen muotoilut. Laskentamallien testauskirjastoiksi valittiin Lapin maakuntakirjasto, Rovaniemen maalaiskunnan kirjasto, Inarin kunnankirjasto ja Kolarin kunnankirjasto. Ohjausryhmä antoi väliraporttinsa opetusministeriölle 6.6.2005.

## 4.3 Yhden tuotteen malli

Liikkeelle lähdettiin lastenkirjastopalvelun määrittelystä, jota ideoitiin Rovaniemen kirjastojen yhteisessä kuuden hengen työryhmässä. Alkuaan oli ajatuksena, että lastenpalvelu muodostaisi oman tuotekokonaisuuden ja siksi sille määriteltiin oma sisällönkuvaus, laatukriteerit ja niille mittarit. Lastenkirjastopalvelua haluttiin käyttää mallina ja ohjausryhmä hyväksyi ”tuotevalikoimaksi” seuraavan luettelon:

- 1) lastenkirjastopalvelu,
- 2) Lapponica (= kotiseutukokoelma ja tietopalvelu),
- 3) musiikkikirjasto,
- 4) verkkokirjasto,
- 5) taidekirjasto ja
- 6) tiedekirjasto.

Kutakin toimintoa varten perustettiin ruohonjuuritason työryhmät, joissa oli edustajia kummastakin kirjastosta. Nämä laativat palvelun sisältökuvauksen sekä alustavaa laatukriteeristöä ja mittareita.

Vaikeuksiin jouduttiin, kun ensi kertaa alettiin laskea kokonaisuutta. Osoittautui, että kaikki ”tuotteet” olivat niin monin tavoin lomittuneet toistensa kanssa, että olisi vaatinut raskasta toimintolaskenta-apparaattia erotella kunkin kustannuksia tuotehinnan määrittelyksi. Tuli tunnelma, että reki vetää hevosta.

Torniossa tammikuussa 2005 pidettyyn kirjastoseminaariin oli puhujaksi kutsuttu professori Hannu Valtonen Kuopion yliopistosta. Professori Valtosen viesti oli, että tuottavuuden sijasta päähuomio julkisten palveluiden tuottamisessa olisi suunnattava niiden yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen, joka ei suinkaan ole numeroin ilmaistavissa.

Ajatus oli kirjastopalveluiden määrittelylle käännteentekevä. Huomattiin, että alkuaan eri tuotteiksi määritellyt palveluiden kuvaukset voisivatkin toimia verbaalisina vaikuttavuuden esittelyinä, jos palvelu pi-

dettäisiin yhtenä kokonaisuutena. Ohjausryhmä päätyi pitkien keskusteluiden jälkeen malliin, jossa kirjastolle määriteltiin vain yksi kokonaistuote kirjastopalvelu.

Nyt työ vauhdittui. Palvelu sai tiiviin alkukuvausten otsikon Yhteiskunnallinen vaikuttavuus alle. Palvelun sisältöä kuvattiin alkuperäisillä ”tuotekuvauksilla” 1–6. Kokonaisuudelle laadittiin laatukriteerit, jotka itse asiassa olivat samoja, joita lastenkirjastopalvelulle oli jo määritelty, nyt vain nostettuna yleisemmälle tasolle.

### Esimerkki 3. Kirjastopalvelun sisällönkuvaus ja laatumittarit

#### Yhteiskunnallinen vaikuttavuus

Kirjasto on kunnan lakisääteinen peruspalvelu. Tarjoamalla kirjallisen, musiikki- ja elokuvakulttuurin parhaat tuotteet kansalaisten vapaaseen käyttöön se edistää sivistystä, tasa-arvoa, luovuutta ja suvaitsevaisuutta. Tärkeän ajankohtaisen tieto- ja uutisaineiston avulla kuntalaiset voivat päivittää tietojään ja lisätä valmiuksiaan toimia yhteisönsä vaikuttajina ja päätöksentekijöinä. Kirjasto tarjoaa mahdollisuuden kehittää monipuolista eri medioiden luku- ja arviointitaitoa. Vaihtoehtona lyhytikäiselle kaupalliselle tarjonnalle kirjaston kokoelmat sisältävät keskeisen kulttuuriai- neiston koko ihmiskunnan sivistyshistorian ajalta.

#### Palvelun sisältö

Kirjaston palvelukokonaisuudet ovat

##### 1) Lastenkirjasto

Palvelu luo lapsille ja nuorille pääsyn kirjallisuuden, tiedon ja kulttuurin maailmaan, tukee heidän luovuuttaan ja tarjoaa mahdollisuuden kasvaa kulttuuria tuntevaksi ja siitä nauttivaksi kansalaiseksi. Kirjasto tukee lukutaidon monipuolista kehittymistä ja rohkaisee omaan ilmaisuun. Se tarjoaa välineitä tiedonhallinnan opetteluun ja harjaannuttaa tietolähteiden kriittiseen arviointiin.

##### 2) Lapponica

Lapponica on maakuntakirjaston lakisääteinen aluekokoelma ja tietopalvelu. Sekä myyttiseen Lappiin liittyvä kulttuuriperintö että nyky-Lappia ja Barentsin aluetta koskeva ajankohtainen tietoaineisto ja pohjoisten taiteilijoiden teokset ovat ainutlaatuinen lähdeaineisto tutkijoille, opiskelijoille, matkailijoille ja kaikille alueesta kiinnostuneille. Osastolla toimii saamelainen erikoiskirjastopalvelu, joka vastaa kansallisbibliografian osana saamelaisaineiston dokumentoinnista. Kansainvälisten yhteyksiensä ja aktiivisen kulttuuritoimintansa ansiosta Lapponica on kaupungin tärkeä vientituote ulkomaille.

##### 3) Musiikkikirjasto

Musiikkikirjaston tehtävä on tarjota asiakkailleen erilaisia mahdollisuuksia musiikillisten elämysten, taitojen ja sivistyksen hankkimiseksi osaksi laajempaa kulttuurin pääomaa.

##### 4) Verkkokirjasto

Verkkokirjasto on kirjaston modernia 7/24 –palvelua, jonka avulla kirjastot ovat asiakkaiden itsenäisessä käytössä lähes kautta vuorokauden miltä tahansa etätyöasemalta. Se on tietoyhteiskunnan käytännön sovellus, johon on liitetty mm. ikäänntyneiden asiakkaiden perehdyttäminen verkkoasiointiin. Kirjastoverkossa Rovaniemi on Lapin keskeinen solmu, joka omalla kehittämistoiminnallaan turvaa myös reuna-alueiden palveluita.

##### 5) Taidekirjasto

Taidekirjasto lisää viihtymistä ja tuottaa virkistystä ja iloa tarjoamalla kuntalaisille kaunokirjallisuutta, elokuvia, sarjakuvia ja muuta visuaalista aineistoa. Kirjaston näyttelytilat ovat avoimia sekä ammattilaisille että taiteen harrastajille. Taidekirjasto tukee luovuudelle ja antaa välineitä itsensä kehittämiseksi.

##### 6) Tiedontalo

Kirjasto on tiedontalo, joka tuo jokaisen ulottuville tieteen ja tutkimuksen uusimmat tulokset kansantajuiseen tietoaineiston avulla. Se takaa tiedon vapaan saatavuuden vaihtoehtona opetuksen ja median suunnatulle ja aikaan sidotulle tarjonnalle.

## Palvelun onnistuminen

### Laatukriteerit

- Palvelun saavutettavuus
- Kokoelmien ylläpito
- Henkilökunta
- Kirjastotila

### Mittarit

- Volyymi-indikaattorit: käynnit ja verkkokäynnit, lainat, asiantuntijapalvelut \*\*
- kirjastoverkon tiheys (fyysinen etäisyys palvelupisteestä)
- nettityöasemia/as
- aukioloaika
- uutuushankinta/as
- ammattihenkilöstön määrä/asukas
- fyysistä palvelutilaa/as

\*\*Asiantuntijapalveluita ovat mm: tietopalvelu, aineiston esittely, käyttäjäkoulutus, opastus verkkopalveluiden käyttöön, kulttuuritapahtumat ja maakuntakirjastotehtävät

## 4.4 Volyymimittarit

Projektin ohjausryhmä päätti käyttää kirjastopalvelun volyymimittareina seuraavia: 1) fyysiset käynnit ja verkkokäynnit, 2) lainat ja lainojen uusinnat 3) asiantuntijapalvelut. Koska asiantuntijapalvelu on mittarina uusi, sen määrittelemiseksi turvaututtiin taas kirjastojen väliseen ruohonjuuritason työryhmään. Sen laatimaa peruslistaa täydennettiin ja muokattiin Yleisten kirjastojen neuvoston työryhmän työllä, jonka pohjana on Yleisten kirjastojen keskuskirjaston (Helsingin kaupunginkirjasto) tekemä mittava toimintolaskenta ja sen sisältämät palveluanalysit.

Asiantuntijapalvelut on mittarissa jaettu kolmeen ryhmään, joille on toimintolaskennan perusteella mää-

ritelty painokertoimet, jotta hyvin erilaisia asioita sisältävän mittarin elementit saataisiin mahdollisimman yhteismitallisiksi. Alaryhmät ovat 1) henkilökohtaiset palvelut, joille annettiin painokerroin 10, 2) toistuvat tapahtumat, painokerroin 200 ja 3) kertaluontoiset tapahtumat, painokerroin 400. Koska kyseessä on käsin koottava tilastoaineisto, mittari haluttiin pitää mahdollisimman yksinkertaisena, ettei se sitoisi liikaa resursseja.

Mallia testattiin laskemalla neljän kohdekirjaston yksikköhinnat käyttäen vuoden 2004 tilastolukuja. Suoritehinnat ja tuottavuusluku vaihtelivat seuraavasti:

### Esimerkkikirjastojen yksikköhinnat

	Suoritehinta	Tuottavuus
* Lapin maakuntakirjasto (asukasluku 35.081)	0,50 €	1,99
* Rovaniemen maalaiskunnan kirjasto (asukasluku 21.874)	0,47 €	2,15
* Inarin kunnankirjasto (asukasluku 7.153)	0,47 €	2,15
* Kolarin kunnankirjasto (asukasluku 3.871)	0,55 €	1,82

## Esimerkki 4. Lapin maakuntakirjaston asiantuntijapalvelut

<b>Henkilökohtaiset palvelut</b> * <i>tietopalvelu ja verkkotietopalvelu</i> - asiakkaiden opastus - aineiston paikantaminen - tiedonhaku ja löydetyn tiedon arviointi * <i>kaukopalvelu;</i> * <i>kotiseutuaineistot</i> - kulttuuriaineistojen digitointi ja välitys verkon kautta - aluetietokantojen siirto kansallisiin järjestelmiin (Arto, Fennica)	<b>Mittaustapa</b> toimeksiantojen määrä  toimeksiantojen määrä toimenpiteiden lukumäärä	<b>Painokerroin 10</b>
<b>Toistuvat tapahtumat</b> * <i>käyttäjäkoulutus</i> - koululaiskäynnit, päiväkotikäynnit - opettajien opastus * <i>opastus verkkopalveluiden käyttöön</i> - tietokantojen käytön opastus - ikääntyvien verkkokurssit - kirjaston tietoteknisten laitteiden ja ohjelmien opastus * <i>maakuntakirjaston kehittämisohjaus</i> - kirjastojen henkilökunnan työkokoukset ja työnohjaus - koulutustilaisuudet - kehittämissuunnitelmat * <i>lastenkirjastotapahtumat</i> - satutunnit, minikino - sanataidekerho	<b>Mittaustapa</b> tapahtumien lukumäärä  tapahtumien lukumäärä  tapahtumien lukumäärä  tapahtumien lukumäärä	<b>Painokerroin 200</b>
<b>Kertaluontoiset tapahtumat</b> * <i>aineiston esittelyt</i> - kirjavinkkaus - aiheuutteloiden laadinta - aineistonäyttelyiden laadinta * <i>kulttuuritapahtumat</i> - yleisöluennot - konsertit (kirjastorokki) - kirjailijavierailut/runorokki ym. - kuvataidenäyttelyt (Lapponica-sali) - kampanjat	<b>Mittaustapa</b>  tapahtumien lukumäärä luetteloitten lukumäärä näyttelyiden lukumäärä tapahtumien lukumäärä	<b>Painokerroin 400</b>

Koska asiantuntijatyötä ei ole systemaattisesti mitattu eri kirjastoissa, testilaskennassa on menetelty sen osalta niin, että lähtökohdaksi on otettu Lapin maakuntakirjaston sisäiseen käyttöönä kokoama tilasto, josta sitten on lainauslukujen suhteessa määritelty muille kirjastoille asiantuntijapalvelun kokonaismäärä. Se ei siis ole todellinen luku, vaan on tässä vertailussa vain antamassa mallia laskentatavasta.

Myös asiantuntijapalvelun jakaminen eri alaryhmien kesken on tehty mekaanisesti niin, että henkilökohtaisen palvelun osuudeksi on kaikissa kirjastoissa laskettu 90% kokonaisuudesta, toistuvien tapahtumien osuudeksi seitsemän prosenttia ja kertaluontoisten tapahtumien osuutena on pidetty kolmea prosenttia maakuntakirjaston tilaston antamien viitteiden perusteella.

## 4.5 Kirjastotoiminnan tuottavuus

Organisaation tuottavuus lasketaan tuotosten ja panosten suhteena (tuotokset/panokset). Käsitteenä se on yksinkertainen, mutta sen mittaus on harvoin helppoa, toteaa professori Mika Hannula Tampereen teknillisestä yliopistosta. Suurin ongelma on, miten varmistetaan mitattavien suureiden yhteismitallisuus: kuinka laskea yhteen erilaisia tuotoksia ja panoksia. Tämän projektityön mittausesimerkeissä tuotosten yhteismitallisuuteen on pyritty painokertoimien käyttämisellä, panokset sen sijaan on ilmaistu vain talousarvion/tilinpäätöksen loppusummalla, joka huolellisessa analyysissä voitaisiin jakaa esimerkiksi seuraaviksi:

1) henkilöstö, 2) tilat, 3) kokoelmat ja 4) tietojärjestelmät.

Tuottavuus-käsite sisältää periaatteessa laatu-näkökulman, mutta mittarit eivät läheskään aina pysty ottamaan sitä huomioon. Erityisen vaikeaa se on silloin, kun kyseessä on kirjastotoiminta tai muu yhteiskunnallinen, vaikuttavuudeltaan vaikeasti määriteltävä palvelu. Myös asiantuntijatyön luonne vaikeuttaa tuottavuuden tarkastelua. Asiantuntijuuden keskeinen piirre on ongelmien tunnistaminen ja ratkaisu, mikä on esimerkiksi kirjaston tietopalvelun oleellinen sisältö. Tällaiseen tietointensiiviseen toimintaan sitoutuu aina sekä inhimillistä että sosiaalista pääomaa, jonka erottaminen mittarissa on ongelmallista. Kokeneella

kirjastoalan ammattilaisella on tietämystä, joka liittyy kokoelmien sisältöön, asiakaskunnan tarpeiden tunnistamiseen ja alan tuotantojärjestelmien tuntemukseen (Haavisto 2005). Tietopalvelu on myös tyypillisesti yhteistyötä, jossa eri aihepiirien specialistit työskentelevät tiimeinä, nykyään usein tietoverkkoyhteyksien kautta.

Koska kirjastojen vertaaminen toisiinsa on vaikeaa jo kuntien tilinpidon erilaisuuden vuoksi, abstrakti tuottavuuden tunnusluku johtaa vertailun helposti harhaan. Eniten hyötyä tällaisesta luvusta on, kun vertailu tehdään saman kirjaston eri vuosien välillä. Mikko Ketokiven (2005) ajatuksia tuottavuudesta mukaillen voidaan todeta, että jos kirjastotoiminnan päämäärä on korkealaatuisen palvelun tuottaminen tai uusien ja innovatiivisten tuotteiden/palvelujen tarjoaminen asiakkaille, tuottavuus voi hyvinkin olla täysin toisarvoinen toiminnan tavoite. Tärkeämpää on arvioida sitä, mitä lisäarvoa kirjastopalvelulla tuotetaan asiakkaalle.

## Esimerkki 5. Kirjastopalvelun yksikköhinnat

### Lapin maakuntakirjasto (asukkaita 35 000)

Suoritteet

<b>1) asiakaskäynnit</b>	833 408 x 1 =	<b>833 408</b>
* fyysiset käynnit	524 645	
* verkkokäyttö	308 763	
<b>2) lainat</b>	953 975 x 2 =	<b>1 907 950</b>
<b>3) asiantuntijapalvelun käyttö</b>	50 000 =	<b>1 750 000</b>
• henkilökohtainen palvelu	45 000 x 10 =	<b>450 000</b>
• toistuvat tapahtumat	3 500 x 200 =	<b>700 000</b>
• kertaluontoiset ”	1 500 x 400 =	<b>600 000</b>

Talousarvion loppusumma

**2 255 000**

**Suoritteet yhteensä**

**4 491 358**

**Yksikköhinta 0,50 e**

### Rovaniemen maalaiskunnan kirjasto (asukkaita 21 874)

Suoritteet

<b>1) asiakaskäynnit</b>	466 207 x 1 =	<b>466 207</b>
* fyysiset käynnit	272 991	
* verkkokäyttö	193 216	
<b>2) lainat</b>	481 083 x 2 =	<b>962 166</b>
<b>3) asiantuntijapalvelun käyttö</b>	20 000 =	<b>700 000</b>
• henkilökohtainen palvelu	18 000 x 10 =	<b>80 000</b>
• toistuvat tapahtumat	1 400 x 200 =	<b>280 000</b>
• kertaluontoiset tapahtumat	600 x 400 =	<b>240 000</b>

Talousarvion loppusumma

**988 040**

**Suoritteet yhteensä**

**2 128 373**

**Yksikköhinta 0,47 e**

### Inarin kunnankirjasto (asukkaita 7 153)

Suoritteet

<b>1) asiakaskäynnit</b>	240 767 x 1 =	<b>240 767</b>
* fyysiset käynnit	176 940	
* verkkokäyttö	63 827	
<b>2) lainat</b>	168 958 x 2 =	<b>337 916</b>
<b>3) asiantuntijapalvelun käyttö</b>	10 000 =	<b>350 000</b>
• henkilökohtainen palvelu	9 000 x 10 =	<b>90 000</b>
• toistuvat tapahtumat	700 x 200 =	<b>140 000</b>
• kertaluontoiset tapahtumat	300 x 400 =	<b>120 000</b>

Talousarvion loppusumma

**432 612**

**Suoritteet yhteensä**

**928 683**

**Yksikköhinta 0,47 e**

### Kolarin kunnankirjasto (asukkaita 3 871)

Suoritteet

<b>1) asiakaskäynnit</b>	94 485 x 1 =	<b>94 485</b>
* fyysiset käynnit	59 484	
* verkkokäyttö	35 001	
<b>2) lainat</b>	109 916 x 2 =	<b>219 832</b>
<b>3) asiantuntijapalvelun käyttö</b>	5 000 x 3 =	<b>175 000</b>
• henkilökohtainen palvelu	4 500 x 10 =	<b>45 000</b>
• toistuvat tapahtumat	350 x 200 =	<b>70 000</b>
• kertaluontoiset tapahtumat	150 x 400 =	<b>60 000</b>

Talousarvion loppusumma

**269 280**

**Suoritteet yhteensä**

**489 317**

**Yksikköhinta 0,55 e**

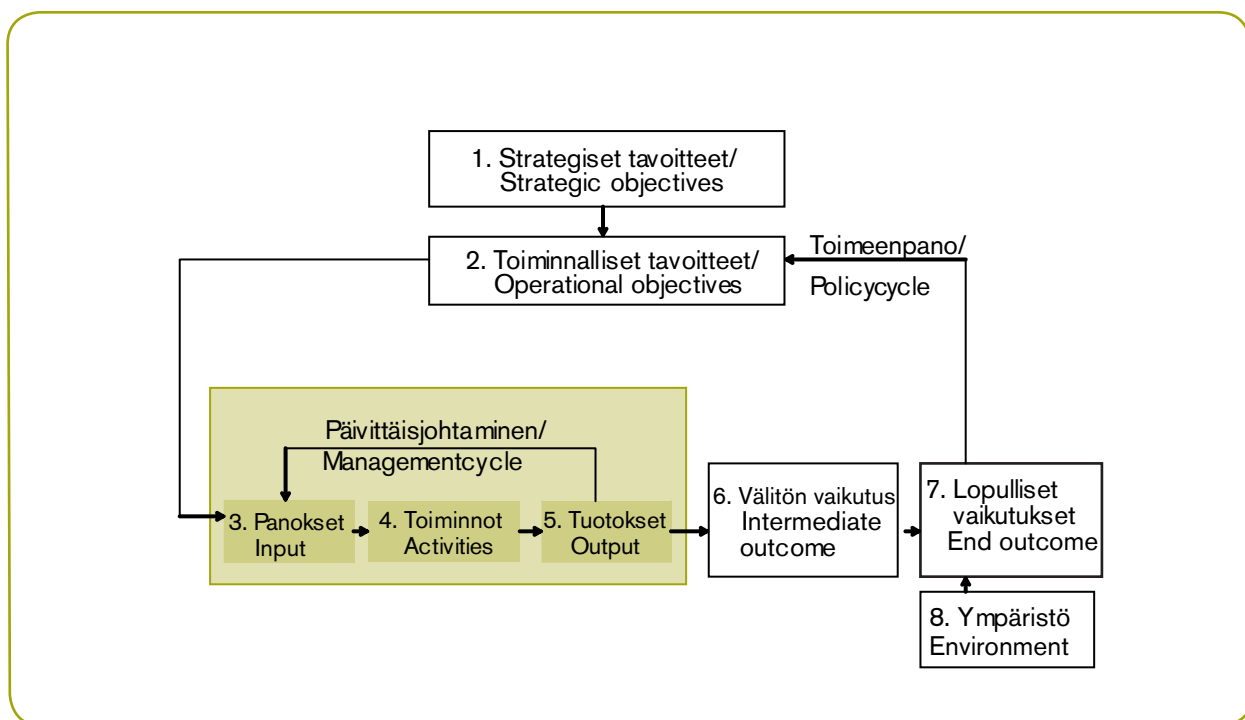
## 4.6 Vaikuttavuus on palvelusopimuksen ydinasia

Organisaation sisäisen toiminnan tarpeisiin koottua laskentatietoa pyritään helposti käyttämään sopimusohjausjärjestelmässä määrittelemään sopimuksen sisältöä. Yhteiskunnallisen hyvinvointipalvelun tuottamisessa on kuitenkin tehtävä selkeä ero tuotosten (output) ja vaikutusten (outcome) välillä.

Määrittelimme edellä kirjastopalvelun yhteiskunnallisen vaikuttavuuden, joka on strategisten tavoitteiden ohella palveluprosessien ja myös kirjastopalvelun

johtamisen lähtökohta. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden saavuttamista toteutetaan siten palveluprosessien johtamisen avulla (Virtanen & Wennberg (2005, 114; Tulosoajauksen terävöittäminen 2003, 26).

Tutkijat Geert Bouckaert ja Wouter van Dooren selventävät eroa tuotoksen ja vaikutuksen välillä artikkelissaan Performance measurement and management in public sector organizations havainnollisella kaaviolla:



Kuvio 2. Toiminnallisten tavoitteiden ja palveluja tuottavien yksiköiden johtamisen yhdistäminen.

Kaaviossa kohdat 1–2 sekä 6–8 kuvaavat yhteiskunnallista toimintapiiriä, sininen alue (3–5) organisaation sisäistä toimintaa. Kun poliittinen johto on määritellyt toiminnan yleiset päämäärät (1) ja laatinut niiden pohjalta toiminnalliset tavoitteet yhdessä virkakoneiston kanssa (2), siirrytään organisaation (kirjasto) päivittäisten rutiinien alueelle (management cycle, 3,4,5.). Kirjaston panoksia (input) ovat henkilöstö, tilat, kokoelmat ja tietotekninen infrastruktuuri, toimintoina (activities) asiakaskäynnit, lainat ja asian-

tuntijapalvelu ja tuotoksina (output) asiakaskäyntien, lainausten ja asiantuntijapalveluiden käytön määrät.

Yhteiskunnallisen toiminnan alueella tärkeä kysymys kuuluu mitä vaikutuksia (outcome) kirjaston tuotoksilla (output) on yhteiskuntaan ja kansalaisille. Vaikutuksia eivät ole ne asiat, mitä organisaatio itsessään tekee, vaan niiden seuraukset. Ne ovat tapahtumia (events, occurrences) ja muutoksia (changes) olosuhteissa (conditions), käyttäytymisessä (behaviour) tai asenteissa (attitudes).



Tutkijat erottelevat myös välittömät (intermediate) ja lopulliset (end) vaikutukset. Syyt ovat käytännöllisiä: koska lopputuloksen toteutuminen voi kestää huomattavan pitkän ajan, on tärkeää voida tarkistaa välituloksilla onko organisaation toiminta oikeilla raiteilla.

Kirjaston vaikutuksia ovat muun muassa sellaiset asiat kuin lasten lukutaidon kehittyminen, aktiivisten kansalaisten tiedontason nousu, suvaitsevaisuuden lisääntyminen, tietoverkkojen käyttövalmiuksien parantuminen, syrjäytymisen ehkäisy, kulttuurisen lukutaidon lisääntyminen, taiteiden harrastuksen kasvaminen, viihtyisyyden ja ilon lisääntyminen. Ne ovat vaikeasti numeroin ilmaistavissa ja missään tapauksessa niitä ei voi laskea vuosineljänneksittäin tai edes vuositasolla. Parhaimmillaan ne voivat näkyä esimerkiksi PISA-tutkimuksessa, joka mittasi muun muassa lasten lukutaitoa.

Taloustieteetkin pyrkivät kyllä kehittämään tutkimusmenetelmiä myös vaikeasti markkinakriteereillä arvioitavien asioiden mittaamiseksi. Yksi uusista metodeista on Nobel-palkittujen Ken Arrowin ja Robert Sokolowin contingent valuation, jota on käytetty runsaasti muun muassa ympäristötutkimuksessa. British Library teetti vuonna 2004 tällä arviointimenetelmällä tutkimuksen kirjaston kansantaloudellisesta vaikutavuudesta ja sai tulokseksi, että yksi kirjastoon satsattu punta nelinkertaistuu kansantalouden laskennassa (British Library, Measuring our values).

Contingent valuation on menetelmänä raskas haastattelututkimus (survey), jonka tulosten analysointi edellyttää suurta tutkimusjoukkoa ja -panosta. Sitä ei voi missään tapauksessa liittää yksittäisen kunnan tai kunnankirjaston toiminnan vuosiarviointiin. Parhaiten tämän tyyppisestä tutkimuksesta voitaisiin hyötyä, jos tutkimusjoukkona olisivat joko jonkin seutukunnan tai koko valtakunnan yleiset kirjastot, tai kenties koko Suomen kirjastolaitos.

## 4.7 Luottamus on halpaa

Vaikeasti mitattava tuotos on sopimusohjausjärjestelmässä haaste sopimuksen laatijalle. Professori Esa Hyyryläinen Vaasan yliopistosta analysoi erilaisia sopimusmalleja kirjassaan Sopimuksellisuus, talous ja johtaminen. New Public Management sopimusohjauksessa ja julkisten organisaatioidensopimustenhallinnassa. Hän puhuu heikon ja vahvan luottamuksen sopimuksista, jotka eroavat toisistaan radikaalisti useiden asioiden suhteen. Yksi tärkeistä eroista liittyy kustannuksiin. Vahvan luottamuksen sopimuskuoppaanit saattavat luottaa toisiinsa niin täydellisesti, ettei muodollisia sopimuksia tarvita lainkaan, vaan kaikki asiat sovitaan ja ongelmat selvitetään keskustellen.

Heikon luottamuksen tilanteessa asiat ovat toisin: ”epäluottamuksen maailmassa joudutaan uhraamaan valtavasti resursseja ”Toisen’ tekojen kontrolloimiseksi

### Matalan luottamustason sopimuksellisuus

- kommunikaatio rajattua
- mittarit rahamääräisinä
- sopimuksen synty ja kesto tarkkaan määritetty
- sopimus kattava, tarkka
- neuvotteluvaraa ei ole
- sopimus ehdottoman sitova
- ei kumppaneiden välistä yhteistyötä
- hyödyt ja velvoitteet kirjattu tarkasti sopimukseen
- käyttäytyminen ”itseintressin” mukaista
- ongelmat ratkotaan oikeusistuimessa

### Korkean luottamustason sopimuksellisuus

- laaja, informaali kommunikaatio
- kaikkea ei mitata, kaikki ei ole mitattavissa
- sopimuksen synty ja kesto asteittaisia
- sopimus väljä, täsmentymätön
- sopimus täsmentyy keskinäisissä keskusteluissa
- sopimussyhteys ehdollinen
- sopimus toteutuu vain yhteistyöllä
- hyödyt ja velvoitteet jaetaan sopimuskuoppaneiden kesken
- käyttäytyminen altruistista
- ongelmat ratkotaan yhteistyössä

Taulukko 1. Sopimuksellisuuden muodot: polaarinen luokittelu (Hyyryläinen 2004, 132)

si”. Mitä tarkemmin sopimus määrittelee toiminnan ehdot, sitä enemmän joudutaan käyttämään voimavaroja mittaamiseen, tarkistuksiin, tulkintoihin, ongelmatilanteiden selvittelyihin, jopa oikeustoimiin. Taloustieteilijät puhuvat transaktiokustannuksista, jotka tällaisessa toiminnassa kasvavat ja syövät tehoa varsinaiselta toiminnalta. ”Luottamus on halpaa, epäluottamus tulee kalliiksi”, tiivistää Hyyryläinen.

On selvää, että organisaation johdon lisäksi myös poliittiset päätöksentekijät sopimuskumppanina tarvitsevat luotettavaa informaatiota toiminnoista. Hyvinvointipalvelua koskevan sopimuksen keskeisen sisällön tulee kuitenkin liittyä vaikutuksiin (outcome), ei tuotoksiin (output).

Kirjasto saattaa välittää ajankohtaista tietoa tehokkaammin hyvällä tietoverkkopalvelulla tai lisätä taiteiden harrastusta paremmin antamalla tilaa paikallisen taiteilijan näyttelylle kuin perinteisillä kirjalainoilla. Toisaalta loppuunmyydyin klassikkokirjan saaminen lainaksi tai lapsuuden runon löytyminen voi tuottaa jollekin mittaamattoman ilon tai ikivanha vuosikertomus voi antaa avaininformaatiota, joka muuttaa oleellisesti jonkin tutkimuksen suuntaa. Keinojen valitseminen on aina ammattilaisen työtä, johon tilaajan on luotettava.

Koska kirjaston ja muiden kulttuuripalveluiden tulokset eivät mahdu tiukkaan mittatikkuihin, niitä koskevat sopimukset olisi järkevää solmia vahvan luottamuksen hengessä väljiksi. Päivärutiinien tuottamat tilastot eivät sellaisenaan kelpaa sopimuksen hintayksiköiksi, niiden avulla voidaan ainoastaan kertoa organisaation sisäisen toiminnan hyvyydestä.

Julkisten palveluorganisaatioiden tuotokset, myös kirjaston, perustuvat hyvin pitkälle yhteistyöhön palveluorganisaation eri yksiköiden välillä ja muiden organisaatioiden kanssa. Kun työyhteisön suorite on tulosta hyvästä yhteistyöstä, mutta suoritetta mitataan kuitenkin yksipuolisesti jonkun toimijan näkökulmasta, se johtaa helposti epäoikeudenmukaisuuteen arvioinnissa. Tämä heikentää luottamusta, samoin kuin käskyttäminen ja kontrollointi. Keskinäisestä epäluottamuksesta syntyy erilaisia strategioita tai toiminnallisia tavoitteita yksiköiden välille, eikä enää puhalletakaan yhteen hiileen.

Palvelutuotteet ovat moninaisia ja siitä syystä niitä voidaan määritellä, mitata ja arvioida monella tavalla.

Suoritemittauksen tärkeimpiä etuja on, että se auttaa tekemään palvelutuotantoa läpinäkyvämmäksi ja että se antaa palvelun tuottajalle sellaista tietoa, joka tukee oppimista ja sitä kautta johtaa palvelutuotannon muutoksiin ja uusiin innovaatioihin. Suoritemittauksen tulisi siten olla paljon dynaamisempaa ja kohdistua tuotoksen mittaamisen lisäksi koko palveluprosessin arviointiin.

Yhteenvedona voidaan todeta de Bruijn (2002) julkisen sektorin tulosjohtamista koskeviin tutkimuksiin nojaten, että jokainen joka yrittää liittää vaikutusmittauksen tuloksellisuusmittaukseen juuttuu jonkinlaisiin vaikeuksiin. Käytännössä jokainen linkki tuotoksen (output) ja vaikuttavuuden (outcome) välillä on kiistanalainen. Jos ammattilaiset tai palvelun tuottajat reagoivat enemmän mittaukseen, joka kohdistuu vaikuttavuuteen, ovat he tällöin herkistyneet (responsiivisia) jollekin, johon he tosiasiallisesti voivat vaikuttaa vain osittain. Jos taas tuotos ja vaikuttavuus erotetaan toisistaan, on olemassa riski, että palvelun tuottajat yksinkertaisesti tuottavat tuotoksia kiinnittämättä mitään huomiota tämän tuotannon merkitykseen vaikuttavuudelle.

## 5 Innovatiivinen toimintakulttuuri

Kirjastoilla on kokemusta, tietoa ja pitkä perinne yhteistyön tekemisestä muiden kirjastojen ja organisaatioiden kanssa. Tätä kokemusta on opittu hyödyntämään rajallisten resurssien käyttämisessä. Kirjastojen henkilöstö on myös melko tottunut hyödyntämään informaatioteknologian tuottamia mahdollisuuksia työssään ja heillä on ammattinsa vuoksi edellytyksiä havaita yhteiskunnassa tapahtuvia muutoksia ja sitä kautta myös mahdollisuuksia ohjata muutoksia omassa organisaatiossaan eikä vain sopeutua niihin. Lopulta tulemme johtopäätökseen, että riittävä luovuus ja toimintavapaus varmistavat myös kolmen kovan T:n toteutumisen eli taloudellisuuden, tehokkuuden ja tuottavuuden palvelutoiminnassa.

### 5.1 Toimintaympäristölle herkistyminen

Stephens ja Russell (2004) ovat pohtineet artikkelissaan *Organisational Development, Leadership, Change, and the Future of Libraries* miten kirjastot voisivat hyödyntää työntekijöillään olevia voimavaroja erityisesti tilanteissa, joissa tulisi herkistyä ympäristön ja yhteiskunnan muutoksiin. He näkevät kirjastojen työntekijät suurena, mutta joskus myös hyödyntämättömänä voimavarana, sillä kirjastoissa työskentelee ih-

misiä, jotka osaavat käsitellä ja jakaa tietoa. Olennaista on, miten työntekijät motivoituvat tiedon muokkaukseen ja jakamiseen sekä omassa organisaatiossaan että yhteistyörakenteissa muiden kirjastojen ja organisaatioiden kanssa.

Stephens ja Russell (2004, 251) päätyvät näkemykseen, jossa jokainen työntekijä toimii oman työnsä johtajana, jolloin oleellista on miten työntekijät motivoituvat kehittämään omaa työtään ja myös toimimaan yhteistyöverkoston hyväksi. Jotta työntekijät motivoituisivat muutosten johtamiseen ja edistäisivät siten myös sopimusohjausjärjestelmän toimivuutta eli tuottaisivat työllään sellaisia tuotoksia (output), joilla olisi alueen positiivista kehitystä tukevia vaikutuksia (outcome), tarvitaan sellaista tuottavuusmittausta tai arviointia, joka tukee muutoksen johtamista.

Kirjasto palvelua tuottavana organisaationa on vastuussa siitä, että sen tarjoama palvelu tai tuote vastaa asiakkaiden laatuvaatimuksia. Kunta palvelun tilaavana organisaationa huolehtii demokraattisesta ohjauksesta. Aikaisempaan kuvioon 2 poliittisen päätöksenteon ja johtamisen sykleistä viitaten kirjastoilla on vastuu myös organisaationsa johtamisen (management & leadership) kehittämisestä niin, että kirjaston toiminnot tuottavat demokraattisen ohjauksen ja kontrollin mukaisia vaikutuksia alueelle.

Kustannustehokkaan palvelutuotannon saavuttamisessa oleellista on se, miten palveluorganisaatiot onnistuvat käyttämään muutostilanteet höydyksi uusien innovaatioiden luomisessa. Muutos edustaa jatkuvuutta menneisyyteen ja se voi tuoda asteittaista parannusta olemassa oleviin palveluihin esimerkiksi sitä kautta, että palveluysikkö on onnistunut alentamaan kustannuksiaan. Innovaatio tuo yleensä uuden elementin palveluun, joko uuden tiedon, uuden organisaation tai uuden johtamistaidon muodossa. Innovaatiolla ei siten ole yhteyttä menneisyyteen, koska se muuttaa palvelun luonnetta. Innovaatio ei kuitenkaan tarkoita samaa kuin palvelun kehittäminen. Palvelun kehittäminen tapahtuu olemassa olevien palvelurakenteiden pohjalta. Innovaatio muuttaa palvelun tuotantosysteemiä tai sillä on vaikutusta markkinoihin (Osborne & Brown 2005.)

Innovaation luonteeseen kuuluu, että se muuttaa palvelun tuotantoprosessia tai aiheuttaa muutoksia palvelun vaikuttavuudessa. Siksi on tärkeää arvioida palvelun tuottajan ja palvelun käyttäjän välistä suhdetta jatkuvasti. Tämä puoltaa myös sitä, että asiakas on pidettävä mahdollisimman lähellä palvelun tilaajaa. Tilaaja-tuottajamallissa tämä suhde voi katketa, jos asiakkaan ääni hukkuu pitkään virkamiesten valmisteluprosessiin, jossa on yhteen sovitettava useiden palveluysikköjen tuotantoa yhdenmukaisin kriteerein, jotka eivät mittaa todellista palvelun tuottavuutta tai vaikuttavuutta.

Kirjastoverkosto tarjoaa ympäristön, jossa on mahdollista havaita yhteiskunnassa ja asiakaskunnassa tapahtuvia muutoksia herkemmin. Verkostossa toimijat oppivat näkemään muutostarpeita, käyttämään luovuuttaan, mikä rakentaa pohjaa innovatiiviselle toiminnalle. Ei tarvita vain johtamistaitoja vaan myös alaistaitoja (Keskinen 2005). Johtajan johtamistaitojen lisäksi positiivisen muutoksen aikaansaamisessa tarvitaan kannustimia, jotka tukevat työntekijöiden innokkuutta pohtia uusia työskentelytapoja ja toimintamalleja.

## 5.2 Kirjastot työskentelevät verkostoina

Viimeisen kymmenen vuoden aikana Suomen kirjastot ovat muodostaneet alueellisia, seudullisia ja paikallisia verkostoja, jotka osoittavat käytännössä miten uuden julkisjohtamisen ja verkostoajattelun keskeiset pyrkimykset voidaan yhdistää. Lapin kirjasto on yksi esimerkki toiminnasta, missä kirjastot sekä kiinteään yhteistyön että keskinäisen työnjaon avulla ovat onnistuneet vastaamaan toimintaympäristön muutoksen haasteeseen ja turvaamaan edes auttavasti tasa-arvoisia palveluita eri kuntiin.

Verkosto luo automaattisesti erilaisia rooleja toimijoille. Näissä rooleissa kirjastotyöntekijät identifioivat asiakkaiden tarpeita laajasti ja jo siten luovat lähteen uusille ideoille. Verkosto auttaa tunnistamaan resursseja ja havaitsemaan kirjastopalveluiden merkityksen koko kunnallisten palvelujen kentässä. Verkosto toimii palvelujen suunnittelun areenana ja legitimoii tämän suunnittelutyön. Lapin kirjasto on hyvä esimerkki vähenevien resurssien kustannustehokkaasta käytöstä. Verkosto tarjoaa muun muassa yhteisen työntekijän kautta sellaista informaatiota ja tietoa kirjastojen käyttöön, jota ne eivät voisi yksin toimiessaan hankkia.

### Esimerkki 6: Lapin kirjasto

Idea kuntarajat ylittävästä, yhteisiin rekistereihin perustuvasta, tietoteknisesti yhtenäisestä Lapin kirjastosta esitettiin jo vuonna 1987 Heli Saarisen ja Seija Ålanderin laatimassa esiselvityksessä. Selvityksessä karotoitettiin Lapin kirjastojen toiminnot ja kirjastoverkko, tavoitteeksi asetettiin Lapin yleisten kirjastojen ja yliopistonkirjaston yhteinen kirjastojärjestelmä. Yliopistonkirjasto jättäytyi kuitenkin pian pois yhteisestä hankkeesta. Ideasta käytäntöön siirryttiin 1990, jolloin maakuntakirjasto pyysi tarjoukset kirjastojärjestelmien toimittajilta ja esitti kaikille Lapin kirjastoille avointa kumppanuutta. Seuraavana vuonna mukaan yhteistyöhön lähti viisi lappilaista kirjastoa, maakuntakirjaston lisäksi Inarin, Kolarin, Rovaniemen maalaiskunnan ja Sodankylän kirjastot. Yhdessä tämä ryhmä päätti hankkia yhteisen Pallas-kirjastosovelluksen. Yhteinen järjestelmä sai nimekseen Aurora ja yhteiset aineisto- sekä lainaajarekisterit sijoitettiin Rovaniemen

kaupungin tietokonekeskukseen. Kirjastojen yhteinen lainausjärjestelmä otettiin käyttöön vuoden 1992 alkupuolella. Aurora-yhteisöön liittyi vuoteen 2000 mennessä Lapin kahdestakymmenestä kahdesta kunnallisesta kirjastosta kaksitoista. Kunnallisten kirjastojen lisäksi yhteisjärjestelmään olivat liittyneet myös Rovaniemen ammattikorkeakoulun kirjasto, Rovaniemen museokirjastot, Kultamuseon kirjasto Sodankylässä sekä saamelaismuseon kirjasto Inarissa.

Aurora-kirjastot olivat uudessa tilanteessa, kun uuden vuosituhannen alkaessa vanha merkkipohjainen kirjastojärjestelmä alkoi olla vanhentunut ja uudet graafiset kirjastojärjestelmät olivat tulleet markkinoille. Tässä tilanteessa lappilaiset kirjastot päättivät yhteisessä Lapin kirjasto –hankkeessa kilpailuttaa järjestelmätoimittajat. Hankkeessa valittuun PallasPro-järjestelmään liittyivät Aurora-kirjastojen lisäksi Tornion ja Kittilän kirjastot, Rovaniemen toisen asteen koulujen kirjastot ja Länsi-Lapin kunnallisen koulutusyhtymän kirjastot. Lapin kirjasto otettiin uuden laajentuneen kirjastoyhteisön nimeksi. Lapin kirjaston toiminta kattaa vuonna 2005 yli seitsemänkymmentä prosenttia kaikesta kirjastoiminnasta koko Lapin läänissä siitä huolimatta, että ammattikorkeakoulujen kirjastojen päätös hankkia yliopistokirjastojen kanssa yhteinen kirjastojärjestelmä vaikutti myös Lapin kirjastoon. Rovaniemen ammattikorkeakoulun kirjasto jätti yhteisjärjestelmän ja hankki oman Voyager-järjestelmänsä vuonna 2002.

Auroran/Lapin kirjaston toimintaa on luotsannut kirjastojen johtajien muodostama johtoryhmä. Yhteisiä työntekijöitä ryhmällä on ollut yksi, jonka vastuulle aluksi kuuluivat pelkästään atk-asiat ja myöhemmin myös muu kehittäminen ja yhteistyö. Johtoryhmä on ollut vapaa, herrasmiessopimukseen perustuva, ilman virallista päätöksentekovaltaa oleva elin, joka on voinut antaa kunnille vain suosituksia. Varsinaisesti päätökset on tehty kussakin kunnassa niiden omien päätöksentekosääntöjen mukaan. Muodoista vapaan hallintotavan puitteissa on yksimielisyys Lapin kirjaston johtoryhmässä aina löydetty ja suositukset ovat myös pitäneet kunkin mukana olevan kunnan päätöksenteossa. Keskinäinen luottamus on kasvanut, kun päätökset ovat myös kuntatasolla pitäneet. Keskinäisestä vahvasta luottamuksesta kertoo myös se, että Lapin kirjaston toiminta on alun tietotekniikkayhteistyöstä

muuttunut selkeästi yhteisölliseksi verkostoituneeksi ja kollegiaaliseksi toiminnaksi. Lapin pienet kirjastot eivät olisi pärjänneet heikentyvillä resursseillaan ilman Lapin kirjasto -yhteisöä. Ryhmän peruseriaatteita on ollut jakaa vastuu toiminnasta, muutenkin kuin rahoituksen osalta, kunkin kunnan resurssien mukaan. Niinpä esimerkiksi yhteiset hankkeet, joita Lapin kirjasto -yhteisöllä on ollut useita ja erilaiset kilpailutukset on hoidettu niissä kirjastoissa, joissa kuhunkin hankkeeseen sopivaa osaamista ja työvoimaa on ollut parhaiten tarjolla.

Kirjastojen koko ajan heikentyvä taloustilanne on vaikuttanut Lapin kirjastoissa erityisesti aineistohankintaan ja pätevän henkilökunnan palkkaamiseen ja muuhunkin perustoimintaan, mitä ei hankerahoituksella ole voinut kustantaa. Aineistohankinnan puutteita on osin pystytty korvaamaan yhteisjärjestelmän tuella ja tehokkaalla yhteisellä Rekkukuljetus- ja etälainausjärjestelmällä. Tällä hetkellä suurimmat hankaluudet kirjastoissa aiheutuvat täyttämättömistä viroista. Kunnat ovat joko kokonaan lopettaneet kirjastovirkoja tai tehneet niissä tilapäisjärjestelyjä. Useassa lappilaisessa kunnassa esimerkiksi kirjastonjohtajavirat hoidetaan tilapäisjärjestelyin. Savukoskella kirjastojohtajapalvelua ostetaan Sodankylästä, Salla taas ostaa johtajapalvelua yhden työpäivän verran viikossa Kemijärveltä. Utsjoki täyttää kirjastonjohtajan viran vuodeksi kerrallaan ja Kolarissa, Pellossa sekä Ylitorniossa avoimeksi jääneitä virkoja hoitavat sijaiset. Resurssi- ja johtamisongelmat ovat synnyttäneet idean hallinnollisesti yhtenäisestä Lapin kirjastosta. Maakuntakirjasto on käynyt asiasta tunnustelevia neuvotteluja Pellon ja Kolarin kunnan kanssa.

## 6 Sivistys ei ole kaupan

Uuden julkisjohtamisen ideologia korostaa johtamisen ja talouden kysymyksiä. Sopimusohjausjärjestelmä vahvistaa johtamisen tarvetta. Sopimusohjausjärjestelmän avulla pyritään erityisesti muuttamaan johtamista byrokraattisesta ”ylhäältä alas” –mallista neuvottelevaan ja yhteisymmärrystä korostavaan malliin. Tämän katsotaan edistävän palveluiden tehokkaampaa ja taloudellisempaa tuotantoa sitä kautta, että palvelun tuottajalla on silloin suurempi vapaus kuin hierarkkisessa järjestelmässä muotoilla toimintansa perusasiat.

Markkinoiden toimintatapaa pidetään nimenomaan uuden julkisjohtamisessa ihanteena, johon julkisten palveluiden tuotannossakin pyritään. Sen toteuttamiseksi julkiselle sektorille yritetään luoda näennäismarkkinat. Se johtaa vaatimukseen tuotteistaa myös julkiset palvelut, jotka sitten voidaan kilpailuttaa ja tilata edullisimmin tuottavalta taholta.

Kirjastotoiminnan ydin on sivistyksen edistämistä. Kirjastojen käytännöt tuottavat runsaasti mitattavia tuotoksia ja palvelu jakautuu moniin erilaisiin toimintoihin, jotka ensi silmäyksellä saattavat näyttää helposti määriteltäviltä tuotteilta. Toimintojen pelkistäminen erikseen hinnoiteltaviksi osiksi tuottaa kuitenkin ylivoimaisia vaikeuksia, vaikka hyväksyttäisiin raskaiden toimintolaskentojen käyttäminenkin, sillä kirjastojen pitkälle verkostoitunut työskentelytapa hämärtää sel-

keärajaisen ”tuotteen” muotoilemista. Vaikeuksia lisää se, että panosten ja tuotosten suhteita kuvastavissa tuottavuus- ja tehokkuusmittareissa ei yleensä pystytä ottamaan huomioon laadullisia näkökohtia, jotka kuitenkin ovat kirjastojen asiantuntijatyön keskeisiä elementtejä.

Kirjaston palveluita ei siis pystytä määrittelemään sopimusohjausmenettelyyn sillä tavalla tuotteistettuna, että eri toiminnoille laskettaisiin yksikköhintoja tekemättä väkivaltaa koko palvelun ydintehtävälle. Sen sijaan kirjastotoiminta sopeutuu hyvin sopimusohjausmenettelyyn silloin, kun järjestelmä viritetään tavoittelemaan neuvottelevaa johtamista, itsenäistä palvelun tuottamismallia ja asiakaslähtöistä palveluvalikoimaa. Kirjastopalvelun tuottamisen kannalta sopimusohjaukseen voidaan kirjata ainakin seuraavia ehtoja kirjaston johtamisen näkökulmasta.

Ensiksi palvelusopimus tulisi tehdä vahvan luottamuksen hengessä. Kirjastopalvelu on asiantuntijatyötä, jossa paras tulos saavutetaan, kun tilaaja voi luottaa ammattilaisten osaamiseen ja ammattietiikkaan. Toiseksi sopimusehdot tulisi muotoilla riittävän väljästi. Vuosibudjetti, jonka sisäisestä resurssinjaosta päätehtään kirjastossa, edustaa vahvan luottamuksen hengessä tehtyä väljää sopimusta. Kolmanneksi tuottavuutta ja tehokkuutta voidaan ja tulee mitata monipuolisilla

mittareilla. Näiden kirjaston sisäisen toiminnan mittareiden tulee kuvastaa kirjastotyön eri aspekteja. Niillä osoitetaan sopimuskumppanille organisaation suorituskyky, mutta yksinomaan niitä ei käytetä palvelusopimuksessa talouden perustana. Neljänneksi voidaan korostaa transaktiokustannusten roolia sopimusohjauksessa. Transaktiokustannukset tulisi pitää mahdollisimman pienenä. Kirjastopalvelu tuotetaan mahdollisimman vähäisellä hallinnolla, jotta kaikki resurssit voidaan käyttää itse toimintaan. Myös organisaation sisäisen toiminnan mittarit muotoillaan niin, että tietojen kerääminen ja työstäminen niihin eivät sido liikaa voimavaroja. Viidenneksi nostaisimme asiakaslähtöisyyden, joka on lopulta kirjastopalvelun tärkein laatuksiteeri. Litteä organisaatio, hyvä substanssiasiantuntemus ja toimiva palveluverkko turvaavat kirjaston kyvyn reagoida nopeasti asiakaskunnan tarpeisiin ja toimintaympäristön muutoksiin.

Palveluiden tulisi sopimusohjauksen idean mukaan olla käyttäjän tarpeiden mukaisia, joten kansalaisilla on oltava demokraattisten elinten kautta suuri valta päättää palveluiden sisällöstä ja määrästä. Palvelusopimuksen ytimen tulisi rakentua yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja eri edunsaajien näkökulmista.

Sivistystä ei voida ostaa, koska se ei ole kauppatavaraa. Kirjastopalveluiden tuotantoa voidaan kuitenkin parantaa myös sopimusohjausjärjestelmän keinoin, kunhan hyväksytään lähtökohdaksi, että palvelu ei toimi tavaratuotannon logiikalla. Kirjastot ovat jo nyt tuottaneet palveluitaan usean kunnan yhteistyöllä, ne tavoittavat kengännauhahudjettiansa turvinkin valtaosan palvelualueensa kansalaisista ja niiden palvelut saavat aina asiakkailta kiittävät arvioinnit. Kirjastot ovat siis jo nyt hyvin tehokkaasti toimivia laitoksia, jotka ovat onnistuneet asiakaslähtöisen palvelun muotoilussa. Luottamuksen ja vapauden hengessä kirjastonhoitajat voivat nostaa laitostensa palvelukyvyin vielä tätäkin huimempiin korkeuksiin.

## Lähteet

- Bouckaert, Geert & van Dooren, Wouter (2003) Performance measurement and management in public sector organizations. Teoksessa Bovaird, T. & Löffler, E. (toim.) Public Management and Governance. London: Routledge, 127-136.
- British Library. Measuring our Value. (2004) Results of an independent economic impact study commissioned by the British Library to measure the Library's direct value to the UK economy. www.bl.uk
- Bryntse, Karin (1996) 'The purchasing of public services. Exploring the purchasing function in a service context', European Journal of Purchasing & Supply Management (2) 4, 193-201.
- Bryntse, Karin (2000) Kontraktstyrning I teori och praktik. Lund Studies in Economics and Management 56. Institute of Economic Research. Lund: Lund University.
- De Bruijn, Hans (2002) Managing Performance in the Public Sector. London: Routledge.
- Euroopan unionin vaikutukset kuntien hyvinvointipalveluihin. (2005) Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Haavisto, Tuula (2005) Sisällön tuntemus kirjastotyön ydin. Helsingin Sanomat 20.9.
- Huizinga, Johan, (1984) Leikkivä ihminen. Juva: WS
- Hyyryläinen, Esa (2004) Sopimuksellisuus, talous ja johtaminen. New Public Management sopimusohjauksessa ja julkisten organisaatioiden sopimustenhallinnassa. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 256. Hallintotiede 31. Vaasa.
- Keskinen, Soili (2005) Tutkimus alaitaidoista kunnissa. Kunnallissalan kehittämissäätöön tutkimusjulkaisut, nro 49. Helsinki: KAKS.
- Ketokivi, Mikko (2005) Tuottavuus on aina vain keino eikä päämäärä. Helsingin Sanomat 12.12.
- Kähkönen, Liisa (2002) 'Sopimusohjaus teoriassa ja käytännössä', Hallinnon tutkimus 21: 1, 90-96.
- Melin, Tuomo & Linnakko, Eero (2003) Tuotteistuksen ja kustannuslaskennan hyvät käytännöt kuntien sosiaali- ja perusterveydenhuollossa', Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Osborne, Stephen P. & Brown, Kerry (2005) Managing Change and Innovation in Public Service Organizations. London: Routledge.
- Peters, B. Guy (2005) Squaring Several Circles: Coordination, Performance and Accountability . In G. Drewry, C. Greve, T. Tanquerel, Contracts, Performance Measurement and Accountability in the Public Sector, Amsterdam, IOS-Press, 171-181.
- Ronkainen, Ilkka & Maksimainen, Tero (2002) Paikallisuuden muodonmuutos. Johdatus kuntajohtamisen uuteen teoriaan ja käytäntöön. Keuruu: Otavan kirjapaino.
- Saarelainen, Tarja (2003) Managing Local Networks. Impacts of Network Management on the Implementation of New Public Management and Citizen Participation. Acta Universitatis Lapponiensis 54. Rovaniemi: University of Lapland.
- Tulosohjauksen terävöittäminen. (2003) Valtiovarainministeriö. Hallinnon kehittämisosasto. Työryhmämuistioita 9. Helsinki: Edita.
- Uusikylä, Kari (2003) Vastatulia. Inhimillisen kasvatuksen ja koulutuksen puolesta. Juva: WS Bookwell Oy.
- Valkama, Pentti (2004) Kilpailuneutraaliteetin toteutuminen kuntapalveluiden näennäismarkkinoilla. Acta Universitatis Tampereensis 1039. Tampere: Tampere University Press.
- Virtanen, Petri & Wennberg, Mikko (2005) Prosessijohtaminen julkishallinnossa. Helsinki: Edita.
- Yritysten yhteistyö ja franchising – sopimusriskien hallinta ja sopimusohjaus (2002) Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja 14. Helsinki: Kauppa- ja teollisuusministeriö.



**Opetusministeriön julkaisuja -sarjassa vuonna 2006 ilmestyneet**

1\* Toiminta- ja taloussuunnitelma 2007-2011

\* Ei painettu, vain verkossa

Julkaisut sähköisenä osoitteessa [www.minedu.fi/julkaisut](http://www.minedu.fi/julkaisut)



OPETUSMINISTERIÖ

*Undervisningsministeriet*

MINISTRY OF EDUCATION

*Ministère de l'Éducation*

**Julkaisumyynti / Bokförsäljning:**

Yliopistopaino / Universitetstryckeriet

PL 4 / PB 4 (Vuorikatu 3 / Berggatan 3)

00014 Helsingin yliopisto

puhelin / telefon (09) 7010 2363

faksi / fax (09) 7010 2374

books@yopaino.helsinki.fi

www.yliopistopaino.helsinki.fi

ISBN 952-485-086-9 (nid.)

ISBN 952-485-087-7 (PDF)

ISSN 1458-8110