

Sopimusohjausjärjestelmän toimivuus hyvinvointipalvelujen tuloksellisuuden edistämässä

Sisältö

Tiivistelmä.....	2
1 Arvioinnin kohde	3
1.1 Sopimusohjausjärjestelmä	3
1.2 Hyvinvointipalvelujen tilaajan ja tuottajan toiminnan kuvaus.....	3
2 Arvioinnin lähtökohdat.....	5
2.1 Hyvän johtamisen edellytykset.....	5
2.2 Talouden ohjaus	5
2.3 Palvelusopimukset ohjauksen välineinä	6
2.4 Tuloksellisuuden (vaikuttavuuden) aikaansaaminen.....	7
3 Arvioinnin tavoite.....	8
4 Arvioinnissa tehtyjä havaintoja.....	11
4.1 Toimintatuottojen, -kulujen ja – katteiden muutos.....	11
4.2 Hyvinvointipalvelujen tuottaminen eri organisaatioissa.....	12
4.3 Palvelujen kehittäminen sopimusohjausjärjestelmässä	15
4.4 Tilaajan ja tuottajan roolien selkeys	16
4.5 Tuotteistuksen nykytila	16
4.6 Tuottajan toiminnan seuranta	17
4.7 Terveyskeskuksen avovastaanoton tuloksellisuus.....	18
5 Johtopäätökset	19
6 Kehittämisehdotukset.....	22
7 Menetelmät ja aineisto	22

Kuviot

Kuvio 1: Viisi tapaa tuottavuuden kohottamisessa

Kuvio 2: Rovaniemen sopimusohjausjärjestelmä

Kuviot 3-12 Toimintatuottojen, -kulujen ja – katteiden muutokset

Taulukot

Taulukko 1: Kaupungin henkilötyövuodet tilinpäätöslukujen mukaan vuosina 2006–2008

Taulukko 2: Tilaajan ulkoisen toiminnan kustannukset tammi-lokakuun ajalta vuosina 2008–2009

Taulukko 3: Lautakuntien ostopalvelujen, avustusten ja muiden kulujen sekä palvelutuotanto-osastojen oman tuotannon ja välitettävien eli läpilaskutettavien palvelujen toteutumakertymä ja muutos tammi – lokakuun ajalta vuosina 2008–2009

Taulukko 4: Sosiaalipalvelukeskuksen puuttuvia tuloja tilanteessa 31.10.2009

Taulukko 5: Avovastaanottojen tuottavuuden muutos vuosina 2006–2008

Tiivistelmä

Kaupungin toimintakyvyn näkökulmasta tarkastuslautakunta on arvioinut sopimusohjauksen toimivuutta hyvinvointipalvelujen tilaajan ja tuottajan toiminnassa. Arviointiperusteita ovat hyvä johtaminen ja tuloksellisuus.

Hyvinvointipalveluissa on edetty oikeaan suuntaan

Toimintaa ja taloutta edistäviä tuloksia on saatu aikaan:

- Koko kaupungin toimintakulut ja – kate asukasta kohden ovat muuttuneet maltillisesti vuoteen 2005 verrattuna ja koko maan keskiarvolukuihin nähden.
- Rovaniemen toimintakulut ovat selkeästi alemmat ja tästä johtuen myös toimintakate jää alle koko maan keskiarvojen.
- Henkilöstömäärässä henkilötyövuosina ei ole osoitettavissa olennaista kasvua tai laskea ja tilaajahenkilöstön pieni määrä ei tue käsitystä kaksinkertaisesta hallinnosta.
- Tuottavuutta ja taloudellisuutta on saatu parannettua uudistamalla toimintatapoja, kuten raportin esimerkkikohteessa avoterveydenhuollossa.
- Tilaajan ja tuottajan keskinäinen vuorovaikutus toimii pääsääntöisesti.
- Tuotanto-osastojen johtamisessa on havaittavissa liiketalousosaamista.

Sopimusohjauksen ymmärrettävyys

Sopimusohjausjärjestelmän toimintaperiaatteiden selkiintymättömyys aiheuttaa turhautumista, johon tulee puuttua.

Mahdollisuudet lisäarvon tuottamiseen

- Huolehditaan roolien selkeydestä, joka estää kaksinkertaisen hallinnon syntymistä.
- Kehitetään tuotantoyksikköjen taseiden kannustavuutta siten, että toimintatapojen uudistamisen hyödyt jäävät taseeseen ja ovat edelleen käytettävissä hyvän johtamisen ja tuloksellisuuden edistämiseksi.
- Vahvistetaan informaatio-ohjausta niin, että saadaan tietoa palvelukokonaisuuksien asiakaslähtöisyyteen ja vaikuttavuuteen sekä ennakoivaan suunnitteluun.
- Luodaan asiakaskyselyihin periaatteet, jotka perustuvat systemaattisiin ja säännöllisiin väliajoin tehtäviin palvelusopimusten toteutumisesta kertoviin kyselyihin (oppilaitokset).
- Edistetään palvelusopimusten asiakaslähtöisyyttä siten, että palvelujen laatu ja vaikuttavuus ovat konkreettisemmin ilmaistavissa.
- Rakennetaan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen johtamisjärjestelmä.
- Parannetaan oman ja ostopalvelujen kustannusvertailuja päätöksenteon perustaksi.
- Luodaan toimintaperiaatteet rakenteellisten muutosesitysten käsittelyn edistämiseksi poliittisessa päätöksenteossa.

1 Arvioinnin kohde

1.1 Sopimusohjausjärjestelmä

Kuntalain 2 §:n mukaan kunnilla on vastuu järjestää palvelut. Kunta itse ratkaisee, millä tavoin sen järjestettävissä olevat palvelut tuotetaan. Myöhemmin tässä raportissa palvelun järjestäjästä käytetään nimitystä tilaaja.

Rovaniemen maalaiskunnan ja kaupungin yhdistyessä vuoden 2006 alussa uuden kaupungin ohjausjärjestelmäksi otettiin sopimusohjausjärjestelmä. Siinä ohjauksen kohteena ovat palvelutuotteet ja niiden aikaansaaminen. Ohjaus tapahtuu tilaajan ja tuottajan välisin sopimuksin, joissa sovitaan ostettavien palvelujen määrä, laatu ja hinnat, palvelun yli- tai alikäyttö sekä tilaajan että tuottajan yhteistoiminnasta.

Sopimusohjauksen toimivuutta tarkastuslautakunta arvioi kaupungin toimintakyvyn näkökulmasta. Arvioinnissa ovat kohteena hyvinvointipalvelujen tilaajan ja tuottajan toiminta. Arviointiperusteita ovat hyvä johtaminen ja tuloksellisuus, joiden merkitystä käsitellään luvussa 2. Kysymys on siitä, miten valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet saavutetaan.

1.2 Hyvinvointipalvelujen tilaajan ja tuottajan toiminnan kuvaus

Hyvinvointipalvelujen tilaajaorganisaation muodostavat Alue-, perusturva-, koulutus-, kulttuuri-, nuoriso- ja liikuntalautakunnat.

Kaupungin hyvinvointipalvelujen tuotanto oli yhtenä tuotanto-osastona 31.12.2007 saakka ja sen jälkeen jakaantui sivistyspalvelujen ja sosiaali- ja terveystuotanto-osastoihin. Myös Osviittapalvelut siirtyivät hallintopalvelujen tuotanto-osastoon.

Sivistyspalvelujen tuotanto-osasto jakaantuu toiminnallisesti:

- koulupalvelukeskukseen,
- päivähoiton palvelukeskukseen,
- kulttuuripalvelukeskukseen sekä
- liikunta- ja nuorisopalvelukeskukseen.

Sivistysosaston omassa toiminnassa henkilöstökulut olivat vuoden 2008 tilinpäätöstietojen mukaan 63,204 miljoonaa euroa, jossa kasvua oli vuodesta 2006 seuraavasti:

	TP 2006	TP 2007	TP 2008
Muutos %	100,0	106,7	112,2

Sosiaali- ja terveystuotanto-osasto jakaantuu toiminnallisesti:

- terveystuotanto-osastoon ja
- sosiaalipalvelukeskukseen.

Aikaisemmin erillisinä toimineet terveydenhuollon palvelukeskus ja vanhustuotanto-osasto yhdistettiin terveystuotanto-osastoksi 1.1.2009 alkaen. Sosiaali- ja terveystuotanto-osaston omassa toiminnassa henkilöstökulut olivat vuoden 2008 tilinpäätöstietojen mukaan 47,821 miljoonaa euroa, jossa on kasvua vuodesta 2006 seuraavasti:

	TP 2006	TP 2007	TP 2008
Muutos %	100,0	107,4	109,4

Taulukossa 1 kuvataan hyvinvointipalvelujen tilaajaorganisaation ja tuotanto-osastojen henkilöstömäärää henkilötyövuosina 2006, 2007 ja 2008. Taulukko kuvaa myös hyvinvointipalveluissa olevan henkilöstön määrää koko kaupungin henkilöstömäärään.

Taulukko 1: Kaupungin henkilötyövuodet tilinpäätöslukujen mukaan vuosina 2006–2008

	2006	2007	2008	2008 osuus %
Hallinto yht. (kaupunginhallitus)	209	207	115	3,5
- josta hyvinvointipalvelujen tilaaja	16	17	16	(0,5)
Hyvinvointipalvelujen tuotanto-osastot yht.	2 524	2 599	2 564	78,3
Sosiaali- ja terveystuotanto-osasto	1 075	1 119	1 078	32,9
- palveluhallinto	30	30	18	0,5
- terveydenhuollon palvelut	307	316	313	9,6
- vanhushuollon palvelut	515	541	519	15,8
- sosiaalipalvelut	223	232	228	7,0
Sivistyspalvelujen tuotanto-osasto	1 449	1 480	1 486	45,4
- koulupalvelut	693	700	686	20,9
- päivähoitopalvelut	597	621	657	20,1
- kulttuuripalvelut	111	113	109	3,3
- liikunta- ja nuorisopalvelut	48	46	34	1,0
Teknisten palvelujen tuotanto-osasto	415	431	437	13,3
Hallintopalvelujen tuotanto-osasto			59	1,8
Liikelaitokset yht.	80	88	102	3,1
- Napa	50	58	61	1,8
- Työterveys	30	30	31	0,9
- Tilaliikelaitos	0	0	10	0,3
Koko kaupunki yht.	3 228	3 325	3 275	100

Taulukossa hallintoon (kaupunginhallitus) sisältyy hyvinvointipalvelujen tilaajatehtävissä oleva henkilöstö, jonka määrä henkilötyövuosina vuonna 2008 oli 16 ja osuus oli 0,5 prosenttia koko kaupungin henkilötyövuosista. Demokraattisen päätöksenteon toimeenpanoa edustaa tilaajahenkilöstö, joka on varsin pieni kaupungin kokonaishenkilöstömäärään verrattuna eikä tue käsitystä kaksinkertaisesta hallinnosta.

Tuotanto-osastojen palveluhallinnon henkilötyövuosikertymiin ovat vaikuttaneet seuraavat tekijät:

- Palveluhallinto sisältyy kustannuspaikkana sosiaali- ja terveystuotanto-osastoon, kuitenkin niin, että kustannukset jakaantuvat aiheuttamisperiaatteen mukaisesti molemmille tuotanto-osastoille.
- Palveluhallinnossa kertyi vuonna 2008 henkilötyövuosia 18, jossa oli vähennystä edellisiin vuosiin 12 henkilötyövuotta. Tämä johtui siitä, että Osviittipalvelujen henkilöstö siirtyi hallintopalvelujen tuotanto-osastoon.
- Palveluhallinnon 18 henkilötyövuotta kertyi keskimäärin vakituisen henkilöstön 13 henkilötyövuodesta ja palkkatuella palkatun henkilöstön 5 henkilötyövuodesta.
- Palveluhallinnossa on 2 osastonjohtajaa, 1 talouspäällikkö, 6 taloussihteeriä, 1 hallintosihteeri ja 2 työllistämispalveluissa toimivaa henkilöä, joista toinen oli jo vuonna 2008 sairauslomalla.

Muilta osin tuotanto-osastojen henkilötyövuosien vaihtelu vuosittain johtuu palvelujen kysynnän muutoksista ja henkilöstön hyvinvointiin vaikuttavista tekijöistä, kuten sairauspoissaolopäivistä. Esimerkiksi kysynnän kasvusta johtuen vanhushuoltoon perustettiin tilapäisyksikkö, joka oli toiminnassa osan vuotta 2007. Päivähoidon henkilötyövuodet lisääntyivät 60:llä vuosina 2006–2008.

2 Arvioinnin lähtökohdat

2.1 Hyvän johtamisen edellytykset

Kaupunkiorganisaation hyvä johtaminen perustuu siihen, että strateginen ja operatiivinen/päivittäisjohtaminen ovat vahvasti toisiinsa kiinnittyneitä, mutta jokaisella johtamisalueella on oma tehtävä ja rooli. Koko kaupunkiorganisaation johtamista ohjaa kaupunkistrategia.

Hallinto-organisaatio tilaajana vastaa palvelujen järjestämisestä, jota ohjataan palveluhankintastrategialla ja palvelusopimuksilla. Sopimusohjausmenettely on kaupungin hallinto- ja palveluorganisaatioiden välinen yhteistoimintajärjestelmä, jonka tavoitteena ovat kaupungin rahoitusmahdollisuuksien mukaiset, kuntalaisten hyvinvoinnin turvaavat palvelumarkkinat. (HJS 2§.)

Palveluorganisaatio vastaa hallinto-organisaation kanssa hyväksymiensä palvelusopimusten mukaisten palvelukokonaisuuksien tuottamisesta, mikä tarkoittaa muun muassa tarvittavien tukipalvelujen sisällyttämistä tuotettavaan palvelukokonaisuuteen. (HJS 2§.)

Tilaaja- ja palveluorganisaatiolla on kummallakin oma itsenäisyyden tai autonomian alueensa. Se edellyttää tilaajan ja tuottajan roolien ja tehtävien selkeyttä, mikä osaltaan edistää hyvän johtamisen syntymistä ja toiminnan tuloksellisuutta.

Roolien selkeys estää kaksinkertaisen hallinnon syntymistä. Sopimusohjaus perustuu tähän roolien selkeyteen ja toisaalta siihen, että tilaaja ja tuottaja tekevät yhteistyötä omaan asiantuntijuuteensa ja osaamiseensa perustuen. Oleellista on se, miten hyvin palvelun tilaajan ja tuottajan kumppanuus on onnistuttu rakentamaan (HJS 2 §, yhteistoimintajärjestelmä).

Sopimusohjaus edellyttää toimiakseen myös informaatio-ohjauksen keinojen hyödyntämistä tilaajan ja tuottajan yhteistoiminnassa sekä juridisen ohjauksen huomioon ottamista.

Informaatio-ohjaus liittyy siihen

- mitä informaatiota tilaaja ja tuottaja keräävät kuntalaisten tarpeiden muutoksesta ja asiakkaiden palautteesta,
- miten saatu tieto yhdistetään palveluiden tilaamiseen ja uusiin tapoihin tuottaa palveluja sekä lopulta myös laajempaan kysymykseen palvelurakenteiden muuttamisesta.

Tilaajan tehtävä on kartoittaa asiakaslähtöisyyteen perustuen kuntalaisten palvelutarpeet. Tilaajan seuranta kohdistuu ensisijaisesti palvelutarpeiden muuttumiseen ja sitä kautta palvelutilauksen sisällön arviointiin.

Myös tuottaja kerää tietoja asiakastarpeista ja käyttää tätä seurantatietoa ensisijaisesti oman toimintansa kehittämiseen. Tuottaja raportoi tilaajalle varmistaakseen sen, että palvelusopimuksen ehdot täytetään. Tuottajan raportointi asiakaspalautteesta tilaajalle varmistaa, että asiakkaan kokema palvelu on ollut tarpeen mukaista. Sopimisen tarve syntyy siitä, että varmistetaan kaupungin kyky vastata asukkaiden palvelutarpeisiin. Sopimuksellisuus varmistaa myös sitä, että palvelukokonaisuudet ovat kuntastrategioiden ja muiden strategioiden mukaisia.

2.2 Talouden ohjaus

Kuntalain 1 §:n mukaan kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävästä kehitystä alueellaan. Kuntaliiton uusi tuloksellisuussuositus (17.12.2008) perustuu samaan

ajatukseen. Kunnan toimintojen tuloksellisuuden arvioinnissa tulisi mitata hyvinvoinnin tuottamista kuntalaisille.

Kuntalaisten palvelutarpeet muuttuvat muun muassa ikääntymisen ja asiakkaiden lisääntyneiden vaateiden vuoksi, mikä aiheuttaa tarpeiden ja verorahoituksen suhteen yhteensovittamisongelman.

Yhteensovittamisen tarve syntyy muun muassa Rovaniemen kasvaessa alueellisena keskuksena ja kaupungin erityisominaisuudesta, joka sisältää kaupunkikeskusalueen lisäksi varsin laajan ja eri joki- ja tiesuunnille haarautuvan maaseutualueen. Kaupunkikeskusalueella väestömäärä kasvaa. Se johtuu myös siitä, että sisäinen muuttoliike suuntautuu voittopuolisesti maaseudulta kaupunkikeskukseen. Vuosien 2005 – 2008 välillä kaupunkikeskukseen muutti 1 868 ja maaseudulta poistui 389 asukasta. Samalla väestömäärän kasvu ja sisäinen muuttoliike muuttavat palvelujen kysyntää eri alueilla. Palvelujen vähentyminen ja loppuminen eivät johda aina kustannusten poistumiseen ja ainakin kiinteitä rakenteita jää edelleen rasittamaan kaupunkia.

Kuntalaisten palvelutarpeiden ja verorahoituksen yhteensovittaminen edellyttää pitkäjänteistä ennakoivaa suunnittelua ja joustavampia olosuhteisiin sopeutettuja toimintatapoja. Niillä vaikutetaan rahoitustarpeisiin ja kustannuksiin siten, että toiminnan tuloksellisuus vaikuttavuutena vastaa kestävästä kehitystä.

Kestävä kehitys merkitsee valintoja, joilla varmistetaan, etteivät nykyisin elävien ihmisten toimet vaaranna tulevien sukupolvien elinehtoja.

Kuntalain 65 §:n talousarviota ja – suunnitelmaa koskevan normatiivisen ohjeistuksen mukaan talousarvio ei ole perinteinen määrärahabudjetti, kuten aikaisemmissa säännöksissä talousarvion sitovuudesta on muotoiltu. Määräraha- ja tuloarviokäsitteiden ensisijainen tarkoitus on osoittaa raja valtuuston talousarviovallan ja muiden viranomaisten päätösvalan välillä. Valtuusto ohjaa talousarvion toteutumista toiminnallisilla ja taloudellisilla tavoitteilla, mutta ei määrärahoilla ja niiden käyttötarkoituksella. Näihin toiminnallisiin ja taloudellisiin tavoitteisiin ovat toimielimet sidottuja. Se, että talousarvio on kytketty aikaisempaa selkeämmin toimintaan, edellyttää hyvää johtamistaitoa.

2.3 Palvelusopimukset ohjauksen välineinä

Kaupungin sisäisessä toiminnassa palvelukokonaisuuksiin perustuvat palvelusopimukset ohjaavat valtuuston asettamien tavoitteiden toteuttamista. Sopimusten laadinta rakentuu keskinäiselle luottamukselle ja kumppanuudelle.

Ohjausjärjestelmästä riippumatta on tärkeää, miten kaupungin toiminnan ja resurssien käytön ohjausta palvelee sisäinen laskentatoimi. Oleellista on, miten tarvittavien ohjausvaikutusten aikaansaamiseksi huolehditaan siitä, että tulot ja kustannukset kohdistetaan sinne missä ne aiheutetaan esimerkiksi tulosityksikkötasoilla.

Palvelutuotteiden kustannusvastaava hinnoittelu tulee perustua valtuuston asettamiin toiminnallisiin ja taloudellisiin tavoitteisiin. Tämä merkitsee tuloksellisuuden vaatimusta, jossa palvelutuotteet hinnoitellaan resurssien käytön ja tuotteiden laadun näkökulmasta. Laadun hinnoittelu on hyvä lähtökohta myös vaikuttavuudelle, mutta varsinaiset tulokset vaikuttavuudessa ovat saavutettavissa asiakaspalvelutapahtumissa eli palveluprosesseissa.

Palvelusopimukset eivät perustu perinteiseen juridiseen käytäntöön, jolloin sopimusrikkomuksesta seuraisi sanktioita. Palvelusopimuksissa tuotteistettuja palveluja säätelee palvelumäärien yli- tai alikäyttö, joka on enemmän keinotekoinen menetelmä ja sillä ei ole vaiku-

tusta kaupungin tulokseen. Sen sijaan mahdollinen yli- tai alikäyttö vaikuttaa tuotanto-osastojen tuloksiin ja taseisiin sekä lautakuntien toimintakatteisiin.

Tästä syystä tuotanto-osastojen sisäinen myyntitulo lautakunnilta voi muuttua, kun sopimuksen kokonaishinta ylittyy tai alittuu. Kysymys on siitä, miten kuntalaisten palvelutarpeista ja muusta perustellusta syystä johtuen sovittuja palveluja tuotetaan arvioitua enemmän tai vähemmän. Kun näissä tilanteissa muutetaan tuotteen määrää, tarkistetaan myös hinta. Jos palveluja on tuotettu arvioitua enemmän, hintaa alennetaan ja jos palveluja on tuotettu arvioitua vähemmän, korvataan käyttämättömästä kapasiteetista.

Palvelusopimukset tilaajaorganisaatiossa

Tilaaaja sitovat valtuuston asettamat palvelujen vaikuttavuutta kuvaavat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet ja niiden savuttamiseen osoitetut määrärahat.

Palvelusopimuksissa nämä valtuustotason tavoitteet tarkentuvat toimintaa ohjaaviksi tuotekohtaisiksi laatu- ja määrätavoitteiksi, joille tilaaja ja tuottaja sopivat yksikköhinnat. Palvelusopimukset sisältyvät tilaajan käyttösuunnitelmiin ja antavat perustan tuottajan tulosbudjetoinnille.

Palvelusopimukset sivistyspalvelujen ja sosiaali- ja terveystalouden tuotanto-osastoilla

Tuotanto-osastot ovat tulosperusteisia taseyksikköjä, jotka tulorahoituksella kattavat toiminnasta syntyvät kustannukset. Tulorahoitus toimintatuottoina sisältää ulkoiset myynti- ja maksutuotot, tuet, avustukset ja vuokrat sekä sisäiset myyntituotot. Sisäiset myyntituotot kertyvät palvelujen tuottamisesta palvelusopimusten mukaan.

Sisäiset myyntituotot ovat sopimusperusteisia ja ovat yksikköhinnoiltaan ennakko hinnoiteltuja sopimuskausittain. Tästä syystä ne myös mittaavat sopimustasolla kumppanuutta ja samalla hyvän johtamisen tasoa.

Tuotantoyksikköjen taseisiin eri tilikausilta kertyvien tuloksien tulee olla pitemmällä aikavälillä tasapainossa. Mikä tarkoittaa sitä, että hyvinä vuosina on tehtävä riittävästi positiivisia tuloksia, jotta voidaan tasoittaa notkahdukset esimerkiksi alisuhdanteiden aikana. Taseyksikköjen yksi tarkoitus on mahdollistaa toimintatapojen uudistaminen siten, että syntyvät rationalisointihyödyt jäävät taseeseen. Saavutettu positiivinen tulos tulee käyttää toiminnan edelleen parantamiseen sekä sijoituksena palvelun laatuun ja henkilöstön osaamiseen (Vrt. yhteiskunnalliset yritykset, joissa tuotot investoidaan takaisin yritykseen ja sen palvelujen kehittämiseen).

2.4 Tuloksellisuuden (vaikuttavuuden) aikaansaaminen

Tuloksellisuuden osa-alueita ovat muun muassa taloudellisuus, tuottavuus ja vaikuttavuus.

Taloudellisuus kustannus-suoritemäärä-suhteena ja tuottavuus panos-tuotos-suhteena antavat käsityksen siitä, mihin suuntaan tuloksellisuudessa on edetty. Panosten esittäminen rahassa erottaa taloudellisuuden tuottavuudesta, jossa käytetään reaalityön mittayksiköitä, panospuolella esimerkiksi henkilöstön ja tuotospuolella suoritteiden määrää. Huomattava on, että taloudellisuus ja tuottavuus voivat muuttua eri suuntiin: tuotosten lisääminen samalla panoksella lisää tuottavuutta, mutta jos panosten raha-arvo kasvaa suhteellisesti enemmän kuin tuotokset, taloudellisuus voi samalla heikentyä. Sen sijaan tuloksellisuudessa vaikuttavuuden kehitystä on vaikeampi osoittaa.

Kuitenkin palvelujen vaikuttavuus kuntalaisten hyvinvointiin on hyvinvointipalvelujen järjestämisen perimmäinen ja tärkein tavoite. Vaikuttavuudella tarkoitetaan palvelutuotteiden ja koko palvelujen tilaaja-tuottajajärjestelmän kykyä aikaansaada sellaisia lopputuloksia kunnan asukkaiden elämäntilanteissa, jotka vastaavat kaupunkistrategiassa asetettuja tavoitteita.

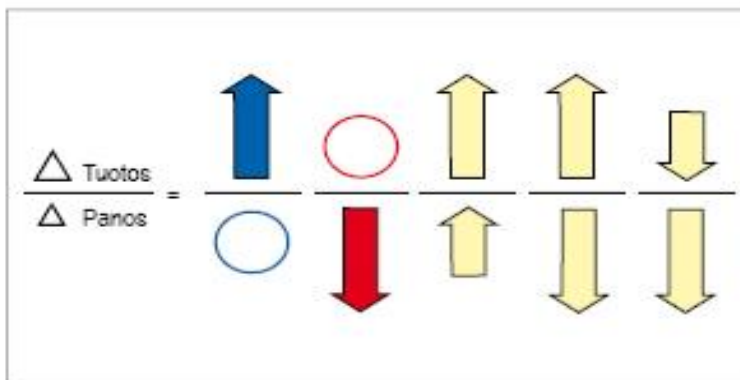
teita. Palvelutuotteet, jotka sisältävät sekä määrän että laadun, saavat myös aikaan vaikuttavuutta.

Vaikuttavuuden mittaamisessa korostuu tutkimuksellinen ote ja pitkän aikavälin muutosten tarkastelu. Vaikuttavuutta tuloksellisuuden perustavoitteena arvioidaan erilaisilla välimittareilla, joita voidaan hyödyntää seurannassa ja johtopäätöksissä.

Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan tuloksellisuus on sitä, että konkretisoidaan asiakastapahtumien toimenpiteet palvelujen hyvän vaikuttavuuden aikaansaamiseksi. Palvelujen ainutlaatuisuus tehdään tunnetuksi ja halutuksi. Hyödynnetään kaupungin vahvuus asiantuntijaorganisaationa ja yhteyksinä. Nostetaan keskiöön hyvä johtaminen erityisesti henkilöstöpolitiikalla, joka tukee henkilöstön aikaansaannoskykyä osaamisena ja henkilöstön hyvinvointia.

Tuloksellisuuden yksi osatekijä on tuottavuus, joka yleisimmin ilmaistaan suoritteiden suhteena panoksiin. Kuitenkin tuottavuus tulee nähdä laajempänä kokonaisuutena, jossa tarkasteluun otetaan mukaan myös palvelun laatu ja vaikutukset. Yksioikoinen tuottavuuden lisääminen voi johtaa vaikutuksiltaan heikkoihin palvelutuotteisiin, jos esimerkiksi pyritään tuottamaan määrällisesti enemmän samoilla voimavaroilla tai sama määrä pienemmillä voimavaroilla.

Palvelujen tuotoksen arvo kustannuksena sekä oletettu laatu ja vaikutus on otettu huomioon alla olevassa Kuntaliiton tuottavuusraportin kuviossa, jossa esitetään palvelujen tuottavuuden kohottamiseen viisi tapaa.



Kuvio 1: Viisi tapaa tuottavuuden kohottamisessa

Kuvion avulla hahmotetaan tuottavuuden merkitystä kaupungin tuloksellisuudessa ja myös tarkastuslautakunnan havaintojen tekemisessä. Kuviossa erotetaan tuottavuuden kohottamisen viisi tapaa, joihin sisältyvät palveluiden laadun ja vaikuttavuuden parannukset.

- 1) Lisätään tuotosta nykyisillä panoksilla.
- 2) Säästetään eli tuotetaan pienemmillä panoksilla.
- 3) Kasvatetaan tuotosta enemmän kuin panoksia.
- 4) Pienennetään panoksia ja kasvatetaan tuotoksia (palveluverkon rakenteelliset muutokset).
- 5) Pienennetään panoksia enemmän kuin tuotoksia.

3 Arvioinnin tavoite

Tässä raportissa arvioidaan, miten sopimusohjauksessa johtajuus ja tuloksellisuus ovat vaikuttaneet seuraavien kriittisten menestystekijöiden toteutumiseen (kaupunkistrategia 2009):

1. Väestön hyvinvointi

Väestön hyvinvointia ja koko palvelutoimintaa ja kaikkia asiakasryhmiä koskevia poikkileikkaavia vaikuttavuustavoitteita ovat:

- ”kulttuurisen identiteetin ja kulttuurisesti moniarvoisen ilmapiirin vahvistaminen henkisen ja fyysisen hyvinvoinnin lisäämiseksi.
- osallisuuden ja kuulemiseksi tulemisen tukeminen asioiden valmistelussa ja niiden ratkaisuisissa.
- ennakoivan ja ennaltaehkäisevän toiminnan priorisoiminen palveluita järjestettäessä
- terveyden edistämisperiaatteen toteuttaminen”.

2. Palvelujärjestelmän tuottavuus ja taloudellisuus

Muun muassa ”Tuottavuutta ja taloudellisuutta parannetaan tuottamalla palvelut yhdistymissopimuksen mukaisesti nykyistä merkittävästi pienemmillä resursseilla. Tuottavuuden kehitystä mitataan. Olevaa tuotantorakennetta muutetaan ja palveluiden järjestämisessä toimitaan palveluhankintastrategian mukaisesti”.

3. Organisaatorakenteen ja ohjausjärjestelmän toimivuus

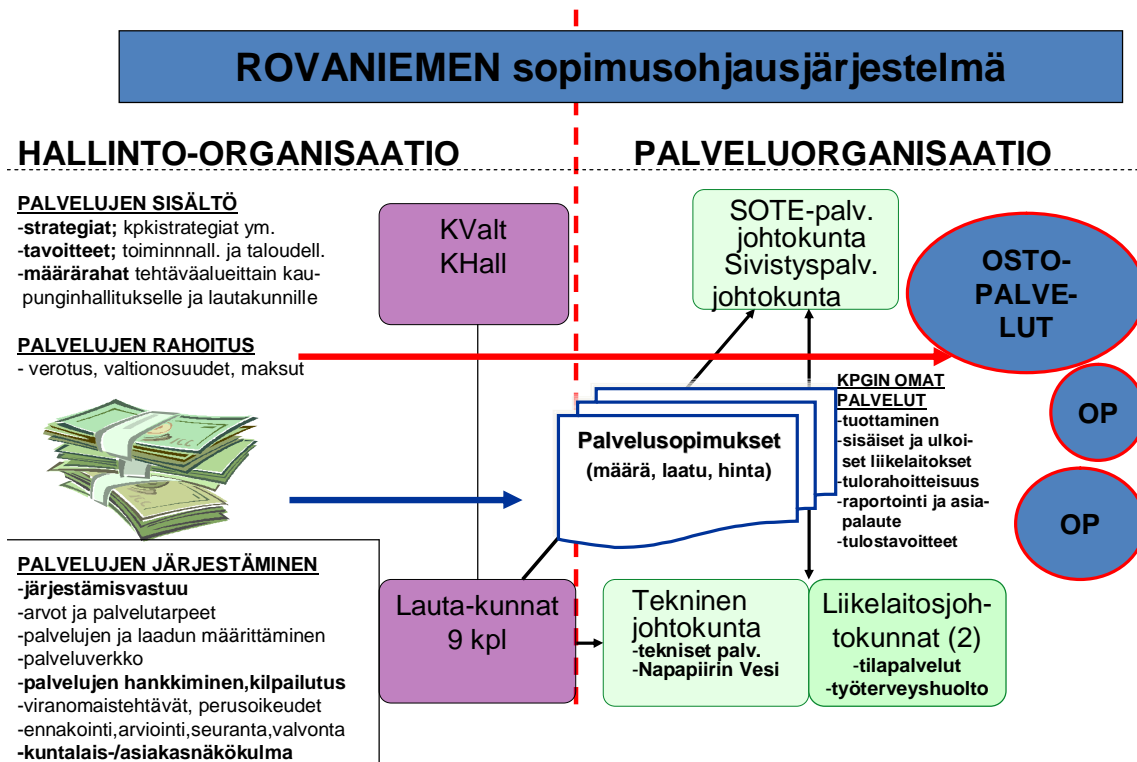
Muun muassa ”Tilaaajaorganisaatiolta edellytetään vahvaa ohjausta. Tilaaajaorganisaation toiminnassa pyritään hallinnonalojen välisten raja-aitojen ylittämiseen mm. kehittämällä väestöperustaisuuteen pohjautuvaa sopimusmenettelyä. Tilaaajaorganisaation arviointi- ja ennakointimenetelmiä kehitetään.

”Palvelutuotannon ohjauksessa vahvistetaan myös ylisektoriaalista ohjausotetta. Tuotanto-organisaatiossa kehitetään liiketalousosaamista, laaditaan tuotantosuunnitelmia ja jalkautetaan niitä ja hyväksytyjä sopimuksia”.

4. Henkilöstön osaaminen ja työkyky

Muun muassa ”Kaupunki on hyvä työnantaja, joka huolehtii henkilöstön osaamisesta ja hyvinvoinnista. Kaupungin henkilöstöpolitiikassa painotetaan avointa ja säännöllistä yhteistoimintaa, jonka tavoitteena on toisaalta toiminnan tuloksellisuuden parantaminen ja henkilöstön sitouttaminen sekä toisaalta henkilöstön oikeudenmukainen kohtelu ja tasa-arvo”.

Sopimusohjausta kuvaavan kuvion 2 mukaisesti rajataan raportointia pääasiassa tilaajan ja tuottajan roolien ja tehtävien selkeyden sekä yhteistoiminnan toimivuuden arviointiin.



Kuvio 2: Rovaniemen sopimusohjausjärjestelmä

Johtajuuden ja tuloksellisuuden arviointia täydennetään selvittämällä ja kuvaamalla

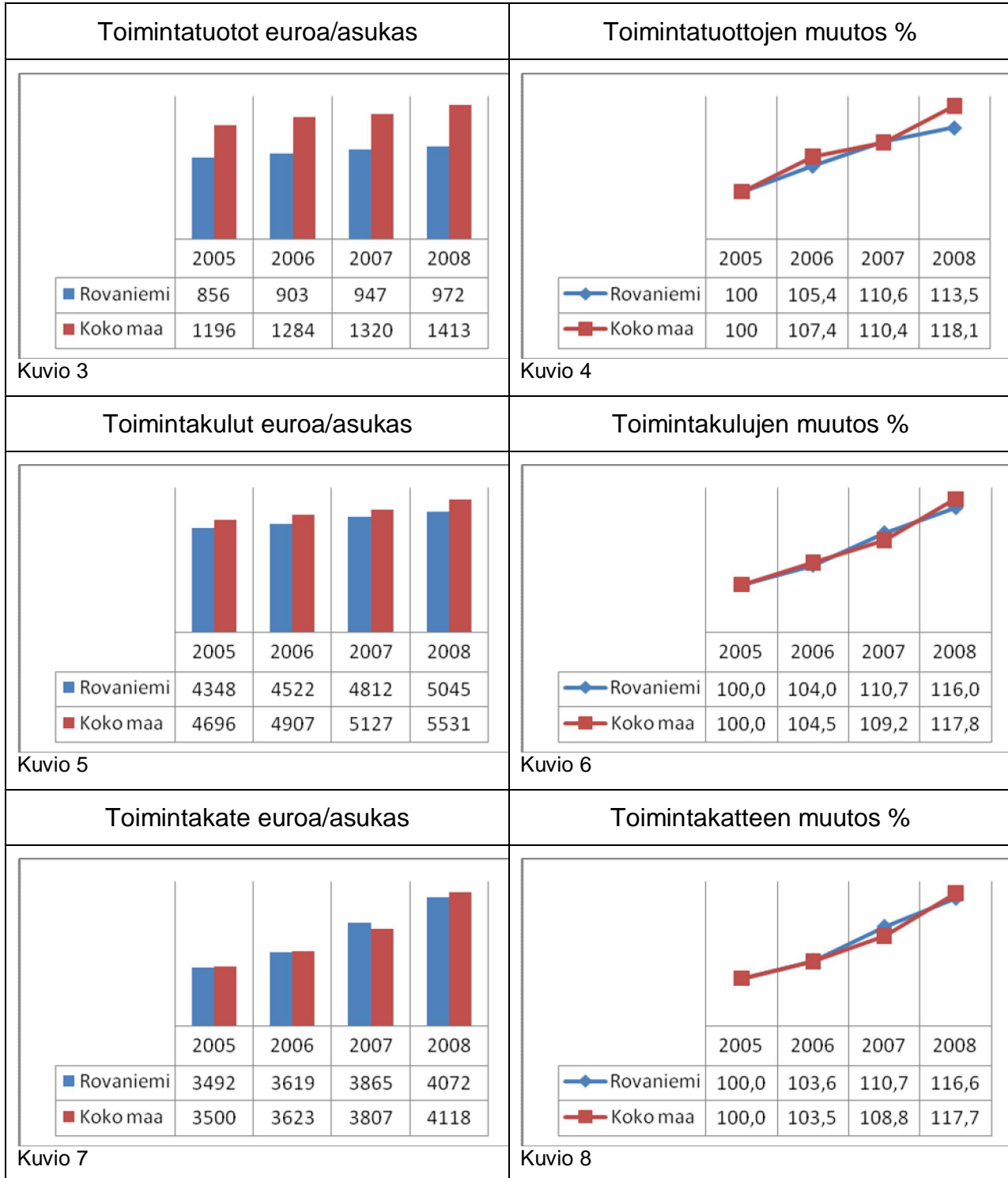
- henkilöstötyövuosien määrän ja rakenteen muutosta,
- toimintatuottojen, -kulujen ja – katteiden toteutumista ja muutosta,
- ostopalvelujen muutosta ja niiden vaikutusta koko kaupungin talouteen sekä
- esimerkillä tuottavuuden edistämisestä terveyskeskuksen avovastaanotossa.

4 Arvioinnissa tehtyjä havaintoja

4.1 Toimintatuottojen, -kulujen ja –katteiden muutos

Seuraavissa kuvioissa 3-8 esitetään toimintatuottojen, -kulujen ja –katteiden muutos Rovaniemellä ja keskimäärin koko maassa.

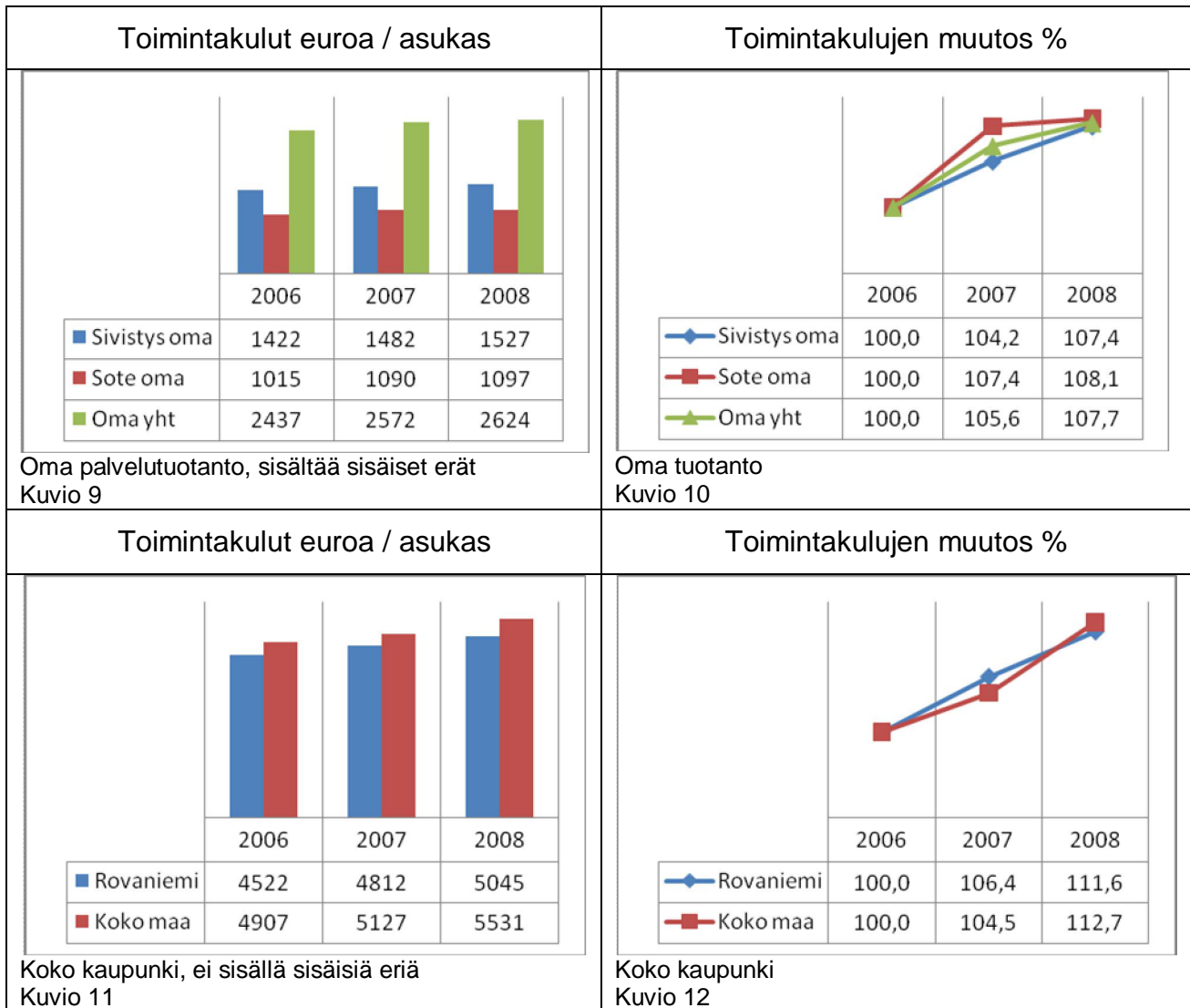
(Lähde: Tilastokeskus, <http://www.stat.fi/til/ktt/tau.html>. Rovaniemen maalaiskunnan ja kaupungin luvut on laskettu yhteen vuoden 2005 osalta)



Kuvioiden toteutuneet toimintatuotot, -kulut ja -katteet ovat tilinpäätöslukuina koko kaupunkia kuvaavia eivätkä ne sisällä sisäisiä tulo- ja kulueriä.

Lukuja voidaan pitää suuntaa osoittavina myös hyvinvointipalvelujen tuottamisesta, koska määrärahoilla mitaten hyvinvointipalvelujen osuus on yli 90 prosenttia (93,3 % tilinpäätöksessä 2008).

Seuraavissa kuvioissa 9-12 kuvataan toimintakulujen muutos vuodesta 2006 omassa palvelutuotannossa sekä koko kaupungissa ja keskimäärin koko maassa.



Seurantatietojen vertailtavuus omassa tuotannossa vuoteen 2008

Vuoden 2008 alussa siirtyi palvelutuotannosta ostopalveluja tilaajan hoidettavaksi. Siirrostä huolimatta tuotannon vertailtavuus säilyi edellisiin vuosiin, koska siirrot tapahtuivat kustannuspaikoittain ja myös aikaisempien vuosien toteutumat siirtyivät.

4.2 Hyvinvointipalvelujen tuottaminen eri organisaatioissa

Tilaaja hankkii hyvinvointipalvelut kaupungin tuotanto-osastoilta ja asiakaspalveluostoina kuntien yhteistyöorganisaatioilta sekä yksityisiltä palvelutuottajilta. Tätä palvelujen tuottamisen jakaantumista eri organisaatioille avataan taulukoissa 2 ja 3.

Taulukko 2 sisältää tehtäväalueittain ja lautakunnittain toimintakatteet tilaajan asiakaspalveluostoista, avustuksista ja muista tilaajatason kustannuksista, mutta ei oman tuotannon palvelusopimuksia.

Taulukko 2: Tilaajan ulkoisen toiminnan kustannukset tammi-lokakuun ajalta vuosina 2008–2009

Tehtäväalue / lautakunta		1-10.08 Milj. €	1-10.09 Milj. €	Muutos Milj. €	Muutos %
Aluelautakunta	Asiakaspalveluostot	-0,009	-0,011	0,003	30,7
	Myönnetty avustuksia	-0,006	-0,006	0,000	2,2
	Muita kustannuksia	-0,047	-0,050	0,003	6,3
Lapsiperheiden palvelut	Asiakaspalveluostot	-0,622	-0,736	0,114	18,4
	Myönnetty avustuksia	-0,005	0,000	-0,005	-100,0
Ikäihmisten palvelut	Asiakaspalveluostot	-5,614	-6,127	0,512	9,1
	Myönnetty avustuksia	0,000	-0,013	0,013	100,0
	Muita kustannuksia	-0,031	-0,031	0,000	0,0
Terveystuotopalvelut	Asiakaspalveluostot	-2,452	-3,728	1,276	52,0
	Muita kustannuksia	-0,496	-0,045	-0,450	-90,8
Erikoissairaanhoido	Asiakaspalveluostot	-45,632	-47,821	2,189	4,8
Sosiaalipalvelut	Asiakaspalveluostot	-2,698	-2,636	-0,062	-2,3
	Myönnetty avustuksia	-0,001	0,000	-0,001	-100,0
Perusturvalautakunta	Asiakaspalveluostot	-57,019	-61,048	4,030	7,1
	Myönnetty avustuksia	-0,007	-0,013	0,006	90,7
	Muita kustannuksia	-0,527	-0,077	-0,450	-85,4
Perusopetuspalvelut					
Lukiokoulutuspalvelut					
Muut koulutuspalvelut	Asiakaspalveluostot	0,000	-0,165	0,165	100,0
Lasten päivähoitopalvelut	Asiakaspalveluostot	-2,315	-2,591	0,276	11,9
Lasten kodinhoidontuki	Myönnetty avustuksia	-2,597	-2,878	0,282	10,8
Koulutuslautakunta	Asiakaspalveluostot	-2,315	-2,756	0,441	19,0
	Myönnetty avustuksia	-2,597	-2,878	0,282	10,8
Kulttuurilautakunta	Myönnetty avustuksia	-1,016	-1,172	0,156	15,4
Liikuntalautakunta	Asiakaspalveluostot	-0,047	-0,049	0,002	4,1
	Myönnetty avustuksia	-0,002	-0,005	0,003	222,3
	Muita kustannuksia	-0,036	-0,064	0,028	77,3
Nuorisolautakunta	Asiakaspalveluostot	-0,008	-0,004	-0,004	-50,0
	Muita kustannuksia	-0,014	-0,017	0,003	21,4
Lautakunnat yhteensä	Asiakaspalveluostot	-59,398	-63,868	4,470	7,5
	Myönnetty avustuksia	-3,627	-4,075	0,448	12,3
	Muita kustannuksia	-0,625	-0,207	-0,418	-66,8

Taulukko 3 kuvaa ulkoisista toimintatuotoista ja -kuluista kertyvän toimintakatteen vaikutusta kaupungin talouteen.

Tilaajaa koskevat luvut ovat taulukosta 2.

Kaupungin palvelutuotannon lukuihin on laskettu sivistyspalvelujen sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen tuotanto-osastojen luvut. Tältä osin ne sisältävät myös sisäiset kustannuserät aiheuttamisperiaatteen mukaisesti (oma tuotanto ja välitettävät palvelut).

Välitettävissä palveluluissa on kysymys tuotannon hoitamista ostopalveluista ja avustuksista, jotka laskutetaan toteutuneiden nettokustannusten mukaan perusturvalautakunnalta (mm. toimeentulotuki).

Taulukko 3: Lautakuntien ostopalvelujen, avustusten ja muiden kulujen sekä palvelutuotanto-osastojen oman tuotannon ja välitettävien eli läpilaskutettavien palvelujen toteutumakertymä ja muutos tammi – lokakuun ajalta vuosina 2008–2009

Toimintakate	1-10.08 milj. €	1-10.09 milj. €	Muutos milj. €	Muutos %	Osuus %
LAUTAKUNNAT					
Ulkoiset asiakaspalveluostot					
- toimintatuotot	1,990	2,238	0,248	12,5	
- toimintakulut	-61,388	-66,106	4,718	7,7	
- toimintakate	-59,398	-63,868	4,470	7,5	
Asiakaspalveluostot					
- erikoissairaanhoido	-45,632	-47,821	2,189	4,8	(23,2)
- ostot muilta tuottajilta	-13,766	-16,047	2,281	16,6	(7,8)
Myönnettyt avustukset	-3,627	-4,075	0,448	12,4	(2,0)
Muita kuluja	-0,625	-0,207	-0,418	-66,9	(0,1)
Lautakunnat yhteensä					
- toimintatuotot	1,990	2,238	0,248	12,5	
- toimintakulut	-65,640	-70,388	4,748	7,2	
- toimintakate	-63,650	-68,150	4,500	7,1	
					33,1
PALVELUTUOTANTO					
Oma tuotanto					
- toimintatuotot	15,085	15,281	0,196	1,3	
- toimintakulut	-128,698	-133,197	4,499	3,5	
- toimintakate	-113,613	-117,916	4,303	3,8	57,3
Välitettävät palvelut					
- toimintatuotot	4,627	3,993	-0,634	-13,7	
- toimintakulut	-23,123	-23,702	0,579	2,5	
- toimintakate	-18,496	-19,709	1,213	6,6	9,6
Palvelutuotanto yhteensä					
- toimintatuotot	19,712	19,274	-0,438	-2,2	
- toimintakulut	-151,821	-156,899	5,078	3,3	
- toimintakate	-132,109	-137,625	5,516	4,2	66,9
LAUTAKUNNAT JA TUOTANTO YHTEENSÄ					
- toimintatuotot	21,702	21,512	-0,190	-0,9	
- toimintakulut	-217,461	-227,287	9,826	4,5	
- toimintakate	-195,759	-205,775	10,016	5,1	100,0

Tilinpäätöksiin nähden toimintavuoden kuukausittaiset tuloslaskelmat eivät perustu välttämättä reaalityöhön, koska niistä saattaa puuttua suuriakin tulo- ja kulueriä koko kaupunkitasolla. Välttämätöntä onkin, että toiminnassa tiedostetaan mahdolliset puuttuvat erät ja niillä korjataan tuloslaskelmat johtopäätösten tekemistä varten.

Esimerkiksi tuotannosta saadun laskelman mukaan taulukon 3 toimintatuotoista puuttuu palvelutuotannon osalta tuloeriä 1,102 milj. euroa vuodelta 2008 ja 2,063 milj. euroa vuodelta 2009, kuten taulukosta 4 käy selville.

Taulukko 4: Sosiaalipalvelukeskuksen puuttuvia tuloja tilanteessa 31.10.2009

	Oma milj. €	Osp. av. milj. €	Yht milj. €
Pakol. tulkkipalvelut huhti-lokakuu myyntituotot	0,127		0,127
Pakol. toimeentulotuki huhti-lokakuu myyntituotot		0,450	0,450
Pakol. erityiskustannukset tammi-kesäkuu myyntituotot	0,361		0,361
Pakol. laskennallinen korvaus huhti-lokakuu tuet/avustukset	0,399		0,399
Projektituloja tuet/avustukset	0,084		0,084
Toimeentulotuen valtionosuusennakko liian pieni		0,642	0,642
Yhteensä	0,971	1,092	2,063
Tilanne 31.10.2008	0,425	0,677	1,102
Muutos	0,546	0,415	0,961

Taulukon 3 vuoden 2009 luvut ovat kustannuspaikoittain vertailukelpoisia vuoteen 2008 lukuun ottamatta terveysasemien avoterveydenhuoltoa, mikä johtuu lääkäripäivystyksen ja Uittotiimin siirtymisestä tilaajan ostopalveluihin. Vertailtavuus heikkeni, koska esimerkiksi Uittotiimi ei ollut omassa tuotannossa kustannuspaikka, joten sen toteutumalukuja vuodelta 2008 ei ole käytettävissä vertailuun.

Sen sijaan laskemalla oman tuotannon lukuihin tilaajan lääkäripäivystyksen ja Uittotiimin luvut, saadaan käsitys terveysasemien avoterveydenhuollon kustannuskehityksestä. Kustannusten muutos on merkittävä, kun sitä verrataan hyvinvointipalvelujen kustannusten kokonaiskehitykseen.

Tuotannon ja tilaajan talouspäälliköiden tarkistamien lukujen perusteella avoterveydenhuollon kokonaisnettomenot ovat kasvaneet 0,634 miljoonaa euroa ja 10,1 prosenttia. Tämä johtuu siitä, että palvelujen saamisen parantamiseksi tilaaja osti lisäpalveluja, mutta tuotantoon jäi ja siirtyi kustannuseriä: uittotiimiin siirtyi 3 sairaanhoitajaa ja tuotantoon lisättiin 2 sairaanhoitajaa puhelinpalveluihin, kun tilaajan puhelinpalveluostot lopetettiin.

Kokonaiskustannusten nousu vastaa perusturvalautakunnan päätöstä, kun se hyväksyi 24.6.2008 § 100 tarjouspyynnön toteuttamisen lääkäripäivystyksen ja yhden vastaanoton hoitotiimin ulkoistamiseksi. Päätöstä perusteltiin sillä, että ”jos työvoimaa saadaan tätä kautta lisättyä, merkitsee se kokonaiskustannusten nousua, mutta samalla palvelun parantamista saatavuuden parantuessa”.

Lääkäripäivystyksen ja hoitotiimin ulkoistamisen valmistelu oli iso prosessi, joka satoi kaupungin tilaajan ja palvelutuotannon henkilöstön aikaa. Kevättalvella 2009 käynnistynyt toiminta on ollut asetettujen tavoitteiden suuntaista.

Taulukon 3 mukaan hyvinvointipalvelujen toimintakatteesta on tilaajan asiakaspalveluostojen osuus 33,1 prosenttia. Kuitenkin koko osuudesta on erikoissairaanhoidon osuus 23,2 prosenttia, joten tilaajan muiden asiakaspalveluostojen osuudeksi jää 7,8 prosenttia. Vaihtelunäkymiä jää, että tämä 7,8 prosenttia on nostanut kaupungin kustannuksia, kun asiakaspalvelujen ostomäärät ovat lisääntyneet. Ostojen on ollut perusteena palvelutarpeiden kasvu täydentämään tarvittaessa oman tuotannon tuotantokapasiteettia.

4.3 Palvelujen kehittäminen sopimusohjausjärjestelmässä

Sopimusohjausjärjestelmän tarkoitus on edistää asiakaslähtöisten ja kuntalaisten tarpeisiin perustuvien palvelukokonaisuuksien järjestämistä ja tarvittavien rakenteellisten muutosten tekemistä. Tilaajan kuulemisten perusteella tämä tarkoittaa muun muassa siitä päättämistä, ohjataanko resursseja enemmän ennaltaehkäiseviin vai korjaaviin palveluihin, avo- vai

laitospalveluihin, omaan tuotantoon vai ostopalveluihin ja lopulta, miten nämä valinnat saadaan kanavoitua koko palveluverkoston uudistamiseen.

Lautakunnissa päätetään isommista rakenneratkaisuista, joihin liittyviä valintoja ohjaavat palveluhankintastrategian linjaukset. Kuitenkin on tarkoituksenmukaista, että rakenne-
muutoksia valmistellaan tilaajan ja tuottajan yhteistyössä. Tämä on välttämätöntä, jotta tuotanto voi tarvittavissa muutoksissa sopeuttaa omaa tuotantokapasiteettiaan. Tähän tarvitaan riittävää aikajännettä, jotta ei synny ylimääräisiä kuluja ja toiminta pysyy hyvän henkilöstöpolitiikan rajoissa.

4.4 Tilaajan ja tuottajan roolien selkeys

Kuulemisten perusteella vahvistuu vaikutelma, että sekä tilaajan ja tuottajan oman tehtävän mukaista itsenäisyyttä tai autonomiaa tulee vahvistaa. Luottamuksen vahvistumisen kannalta oleellisena koetaan, että tehtäväjakoja tilaajan ja tuottajan kesken noudatetaan systemaattisesti.

Vaikutelmaksi jää myös, että tuottajan ja tilaajan keskinäinen vuorovaikutus toimii. Sen sijaan yksittäiset tunkeutumisot toisen tontille häiritsevät asioiden hoitoa eivätkä vahvista luottamusta.

Tuotannossa tarvitaan toiminnan johtamisosaamista ja toiminnan sopeuttamista tuloihin ja menoihin. Tilaajan osaamisen vahvistaminen tarkoittaa toimintaympäristön muutosten ja ennakoitiedon hyödyntämistä asiakaslähtöisten palvelukokonaisuuksien rakentamisessa. Hallinto- ja johtosäännön täsmennys siitä, että ostopalvelut siirtyivät tilaajan tehtäväksi, selkiytti myös yhteistyön tekemistä suunnittelussa ja valmistelussa.

4.5 Tuotteistuksen nykytila

Kokonaisuutena palvelusuoritteet ovat hyvin selvillä, mutta niiden kirjaamisessa on epäjohtonmukaisuuksia johtuen muun muassa tietojärjestelmien kankeudesta. Järjestelmät eivät ole käyttäjälähtöisiä ja niistä yleensä puuttuu käyttäjän työtä helpottava kirjauksen varmistuminen.

Tilaaja ja tuottaja tekevät yhdessä tuotteistamista ja sen tulisikin olla jatkuvaa.

Tuotteistuksen tavoite on kuvata mahdollisimman hyvin asiakaspalvelutapahtuma ketjuna (palveluprosessina), jolloin myös palvelusopimusten sisältö kuvaa enemmän asiakaslähtöisiä palvelukokonaisuuksia. Nykyisin palvelusopimuksissa palvelutuotteet suorituksina ja hinnoiteltuna antavat käsityksen kysynnästä sekä tilaajan menoista ja tuottajan tuloista. Sen sijaan sopimuksista puuttuu selkeä tahtotila palvelujen laadusta ja vaikuttavuudesta kuntalaisten hyvinvointiin. Tämä edellyttääkin palvelujen kuvausta tuotannossa siten, että tuotantoon voidaan asettaa palveluprosessin onnistumista kuvaavia mittareita, kuten tuotavuus. Esimerkiksi terveydenhuollossa positiivinen vaikutus asiakkaalle syntyy hyvin pitkälle yhteydensaannista terveyskeskukseen, hoidon tarpeen arvioinnista ja hoitoon pääsyn nopeudesta.

Tilaaja arvioi palvelujen hyvyyttä siitä näkökulmasta, miten palvelut vaikuttavat kuntalaisten hyvinvointiin. Tuottajan tehtävä on huolehtia siitä, että palvelut tuotetaan sovittulla tavalla.

Sopimuksellisuus perustuu siihen, että tilaaja ennakoii palvelutarpeet ja tuottaja innovoi tähän tarpeeseen palvelun. Niinpä tuottaja seuraa erityisesti taloudellisuuden ja tuottavuuden ja tilaaja vaikuttavuuden kehittymistä. Tällä halutaan varmistaa palvelutuotannon kysyntälähtöisyys ja palvelujen kehittyminen tarpeiden perusteella. Tilaaja ja tuottaja vaihtavat kokemustietoja keskenään, mistä on hyötyä tilaajan asiakastarpeiden kartoittamisessa.

Tuottajalla onkin enemmän tietoa asiakastarpeista, koska sillä on läheisempi yhteys asiakasiin. Asiakastarpeiden keräämisessä ja hyödyntämisessä tarvitaan systemaattisuutta. Innovatiivisuus on parhaimmillaan sitä, kun asiakkaat itse osallistuvat aktiivisesti palvelujen tuottamiseen ja tuotekehitykseen.

Sopimuksellisuus vaatii tavoitteiden yhdenmukaisuutta eli yhdenmukaista käsitystä kaupunkistrategian ja muiden strategioiden tavoitteista ja niiden saavuttamiseen liittyvistä riskeistä. Palvelusopimusten seurannassa tarkistetaan, toteutuuko palvelun määrä ja hinta sekä laatu ja saatavuus ennakoidulla tavalla. Tulee myös huolehtia siitä, että työntekijöillä on oikeasti mahdollisuus toteuttaa kirjattuja strategioita, ohjelmia ja toimintaperiaatteita.

Tuotteiden hinnoittelu alkaa olla kohdallaan, koska seuranta on parantunut ja vuosia voidaan verrata keskenään. Kun talousarvion yhteydessä määritellään tuotteelle hinta edellisten vuosien tietämyksen perusteella, tulee hinta pitää koko tilikauden ajan samana. Uutta palvelusopimusta neuvoteltaessa voidaan hintaa tarkistaa. Seurantatiedon ja ennakkoinnin tarkentuminen parantavat vuosisopimusten tasoa ja ohjaavat miettimään entistä tarkemmin, mitä ja miten tehdään.

4.6 Tuottajan toiminnan seuranta

Tuotannon keräämän informaation perusteella seuranta on voitu parantaa edellisten vuosien historiatiedon, kausivaihteluiden tarkentumisen ja kuluneen vuoden tietojen pohjalta.

Tuotanto arvioi tilanteen kuukausittain ja ennakoi tulevaa kehitystä sekä tekee tarvittavia toimenpiteitä poikkeamien korjaamiseksi. Talouden seurannan oikea-aikaisuus on lisääntynyt myös ennakkokirjausten avulla. Esimerkiksi jäljessä laahaavat kelakorvaukset pitkäaikaistyöttömistä on ennakkokirjattu ja varmistettu viimeistään saaduiksi tilinpäätökseen.

Kausivaihteluun vaikuttaa esimerkiksi se, että lomaraha maksetaan pääasiassa kesäkuussa. Kesällä jäävät pois ateriakustannukset ja syksyllä koulutarvikkeiden ostot tulevat kerta-räysäyksellä. Tulot vähenevät kesällä muun muassa päivähoidossa ja erityisesti koulupalveluissa.

Ajantasainen seuranta on johtanut myös neuvotteluihin taloushallinnon ja tilaajan kanssa. Esimerkiksi palvelusopimusten toteuttamisesta on käyty neuvotteluja tilaajan kanssa (oma toiminta ja ostopalvelut sekä avustukset).

Tuloksen muodostuksessa on merkittävä osuus sisäisillä myyntituotoilla, joiden osuus on sivistyspalveluissa lähes 93 prosenttia ja sekä sosiaali- ja terveystuotoissa lähes 83 prosenttia. Omassa toiminnassa ne kertyvät pääasiassa tuotteistetuista palvelusuoritteista, jotka ovat sopimusperusteisia ja ennakkohinnoiteltuja.

Kertyvä sisäinen myyntitulo yhdessä muiden tulojen kanssa on oleellinen osa tulosityksikköjen ohjauksessa. Esimerkiksi omassa toiminnassa tulot yhdessä menojen kanssa ratkaisevat palvelukeskusten ja palvelutuotanto-osastojen (johtokuntien) toimintakatteen ja tilikauden yli-/alijäämän, kun mukaan kirjataan myös pääomatulot ja -kulut sekä poistot. Mahdollinen yli- tai alijäämä kirjautuu taseen omaan pääomaan.

Tuotannon kanssa pidettyjen pienoisseminaarien perusteella voidaan päätellä, että palvelutuotanto-osastojen johtaminen on päivittäisjohtamista, jossa on havaittavissa liiketalousosaamista:

- seuranta johtamisen tarpeista suoritteissa, taloudessa ja henkilömäärissä,
- systematiikkaa uudelleen arviointina, ennakkointina, johtopäätöksinä ja toimenpiteinä
- onnistumisten hyödyntämistä toimintatapojen uudistamisessa työyhteisöissä

Tilaaaja raportoi ennakkoinnin osuvuudesta osavuositarkastuksissa, hyvinvointikertomuksessa ja toimintakertomuksessa. Tilaajan raportointi osoittaa määrärahan käytön, mutta ei sen sisältöä. Vaikka määrärahat kasvavat, niin ei ole olemassa systemaattista vertailutietoa oman ja ostopalvelujen muutoksen osalta.

Palvelutuotannon aito kilpailuetu tulee hyvästä hallinnosta ja johtamisesta sekä toiminnan valvonnasta. Sen toteuttamisen yksi perusedellytys on riittävän hyvän informaation tuottaminen reaaliajassa toiminnan johtamisen ja tuloksellisuuden arvioinnin tueksi. Tätä tavoitetta palvelee sisäisessä laskentatoimessa Tabella – taloudenseurantajärjestelmä.

4.7 Terveyskeskuksen avovastaanoton tuloksellisuus

Seuraava esimerkki kertoo tuottavuudesta terveyskeskuksessa, jossa ongelmana on ollut erityisesti lääkärivajeesta johtuva palvelujen saatavuus. Saatavuutta on pyritty parantamaan useiden vuosien aikana. Vuodesta 2008 alkaen kuulemisissa annetun informaation perusteella on ollut havaittavissa myönteisiä tuloksia, joita on saatu aikaan toimintatapoja uudistamalla. Miten tähän on päästy, johtuu hoitotiimien vastuunotosta oman alueen kiireellistä hoitoa tarvitsevista potilaista sekä joustavasta avustajien, hoitajien ja lääkäreiden yhteistyöstä.

Uudistamiseen on sisällynyt lääkäreiden ja hoitajien työnjaon muuttaminen. Esimerkiksi lääkäreille ei ole ohjattu potilaita, joiden palvelutarve on pystytty hoitamaan hoitajien vastaanotolla. Samoin lääkärit ovat muuttaneet hoitoon pääsyn tärkeysjärjestystä siten, että päivystykselliset ja kiireelliset potilaat on hoidettu ajanvarauspotilaiden saadessa hoitoajan jonotussysteemin kautta. Muutokset ovat helpottaneet pääsyä päivystykseen ja kiireelliseen hoitoon sekä ajanvarauspotilaiden hoitamista. Kokonaistilannetta on parantanut myös päivystyksen ja Uittotiimin ulkoistaminen vuoden 2009 aikana.

Edellä mainituilla toimenpiteillä on pystytty parantamaan palvelujen saatavuutta ja siten mitä ilmeisimmin vaikuttavuutta kuntalaisten hyvinvointiin tuottavuuden näkökulmasta.

Tuottavuus on parantunut tuotos-panos-suhteena, joka on yhtenä kriteerinä terveydenhuollon palvelusopimuksessa. Tätä tuottavuuden muutosta kuvaa lääkäreiden ja hoitajien työssä palvelusuuritteiden ja henkilötövuosien suhde, taulukko 4.

Taulukko 5: Lääkäreiden ja hoitajien työn tuottavuuden muutos vuosina 2006–2008

Tuottavuus käynnit/htv	2006	2007	2008
Lääkärit			
terveysasemat	93 839	68 080	67 820
ensiapu	0	23 080	22 185
suoritteet	93 839	91 160	90 005
htv	28,89	25,8	24,9
tuottavuus	3 248	3 533	3 615
Hoitajat			
suoritteet	50 580	51 575	57 998
htv	32,06	22,67	25,4
tuottavuus	1 578	2 275	2 283
Lääkärit ja hoitajat yht.			
suoritteet	144 419	142 735	148 003
htv	60,95	48,47	50,30
tuottavuus	2 369	2 945	2 942

Yllä olevan taulukon mukaan lääkäreiden työn tuottavuus lisääntyi suoritteiden vähentymisestä huolimatta, mikä johtui siitä, että henkilötövuodet vähentyivät enemmän suhteessa

suoritteisiin. Sen sijaan hoitajien työn tuottavuus lisääntyi sekä suoritteiden kasvun että henkilötyövuosien vähentymisen seurauksena.

Puhelinyhteys terveysasemille

Palvelujen saatavuuden onnistumiseen vaikuttaa myös se, miten asiakkaat saavat puhelimella yhteyden terveysasemille. Sairaalakadun ja Pulkamontien terveysasemilla järjestettiin puhelurseurantaa vuosina 2006 – 2009. Oman puhelintoiminnan avulla kyettiin vastaamaan Sairaalakadulla alle puoleen ja Pulkamontiella noin 70 prosenttiin puheluista. Henkilöstörakenne on tiimeittäin sama, vaikka todennäköisesti terveysasemien välillä on eroja palvelujen kysynnässä ja tarjonnassa.

Oman puhelinalvelun lisäksi ostettiin puhelinneuvontapalveluja ns. ylivuotopuheluin Mawell Oy:ltä vuoden 2007 huhtikuusta alkaen vuoden 2009 toukokuun loppuun saakka. Ylivuotopuhelujen vastausprosentti oli noin 50. Kun yhdistettiin oman toiminnan ja ylivuotopuheluihin vastaava ulkoistettu puhelinneuvontapalvelu, toteutui puhelinneuvonta noin 80 prosenttisesti. Kun puhelinneuvontaan yhdistettiin fyysiset käynnit terveysasemilla, toteutui yhteydensaanti noin 90 prosenttisesti. Ostosumma Mawell Oy:ltä oli vuosittain 0,1 milj. euroa. Tämän jälkeen ostot lopetettiin ja lisättiin 2 sairaanhoitajaa oman tuotannon puhelinalveluihin.

Kuitenkin yhteyden saanti on edelleen liian suuri ongelma, mikä johtuu osaltaan tulevien puhelujen ruuhkautumisesta vanhentuneeseen puhelinjärjestelmään. Selkeä parannus on odotettavissa sen jälkeen, kun puhelinjärjestelmä on saatu uudistettua.

Ennaltaehkäisevä terveyden edistäminen

Avovastaanottojen haaste ennaltaehkäisevän toiminnan osalta syntyy siitä, että palvelut eivät kohtaa kaikkia palvelujen tarpeessa olevia asiakkaita. Avovastaanottojen kuulemisen perusteella nykyinen tavoiteasetanta ei ohjaa toimintaa riittävästi ennaltaehkäisevään hoitoon, jolla on vaikutusta kuntalaisten terveyteen ja hyvinvointiin ja sitä kautta terveydenhuollon kustannusten kasvun hidastamiseen.

5 Johtopäätökset

Arvioinnissa kiinnitettiin huomiota siihen, miten sopimusohjauksessa johtajuus ja tuloksellisuus ovat vaikuttaneet seuraavien kriittisten menestystekijöiden toteutumiseen (kaupunkistrategia 2009): väestön hyvinvointi, palvelujärjestelmän tuottavuus ja taloudellisuus, organisaatorakenteen ja ohjausjärjestelmän toimivuus sekä henkilöstön osaaminen ja työkyky (sivulla 9).

1) Väestön hyvinvointi

Väestön hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen on yksi kunnan perustehtävistä. Ennaltaehkäisyyn kuuluu myös väestöryhmien välisten terveyserojen vähentäminen vaikuttamalla terveyden taustatekijöihin.

Sosiaali- ja terveystoimella on tässä tehtävässä selkeä kansanterveyslain mukainen vastuu ja asiantuntijan rooli yhteistyössä muiden hallinnonalojen ja toimijoiden kanssa. Myös muiden hallinnonalojen ammattilaisten tulisi tunnistaa omien perustehtäviensä ratkaisussa terveyteen vaikuttamisen mahdollisuudet ja keinot.

Nykytilanteessa kaupungissa ei ole eri hallinnonalat kattavaa terveyden edistämisen formaalia johtamisjärjestelmää, joka nivoisi hyviä käytäntöjä ja terveyden edistämisen ydintehtävät kaupunkistrategian mukaisesti ja joka vastaisi terveyden ja

hyvinvoinnin edistämisestä koko kunnan alueella ja suhteessa kuntayhtymään sekä sairaanhoitopiiriin. Johtamisjärjestelmässä sovitaan terveyden edistämisen vastuista ja operatiivisesta johtamisesta kuntatasolla ja kuntayhtymässä.

2) Palvelujärjestelmän tuottavuus ja taloudellisuus

Kysymykseen, *onko palvelut tuotettu merkittävästi pienemmillä resursseilla*, ei voida yksiselitteisesti vastata ja vaatisi selvityksen tekemistä yhdistymisestä johtuvista kustannuksista, palvelujen kysynnän muutoksista, järjestelytoimikunnan ja kaupunginhallituksen päätöksistä, henkilöstön asemasta ja palkoista sekä työehtosopimusten mukaisista palkkojen muutoksista.

Kuitenkin voidaan todeta, että koko kaupungin toimintakulut ja – kate asukasta kohden ovat muuttuneet maltillisesti verrattuna vuoteen 2005 ja koko maan keskiarvolukuihin, kuten käy selville kuvioista 3-8. Rovaniemen toimintakulut ovat selkeästi alemmat ja tästä johtuen myös toimintakate jää alle koko maan keskiarvojen. Sen sijaan Rovaniemen heikkous on toimintatuottojen alhaisuus.

Henkilöstömäärässä henkilötyövuosina ei ole osoitettavissa olennaista kasvua tai laskua.

Tuottavuuden muutoksen arviointiin ei ole vielä saatu aikaan selkeää mittaristoa.

Tuottavuutta ja taloudellisuutta on saatu parannettua uudistamalla toimintatapoja kuten esimerkikohteessa avoterveydenhuollossa.

Palveluhankintastrategian toimivuus

Valtuuston hyväksymä palveluhankintastrategia (14.4.2008 § 34) sisältää palvelujen järjestämistä ohjaavat periaatteet, jotka eivät yleisessä asiakirjassa välttämättä avaudu toimintatasolle.

Tarkastuslautakunta näkee hyvänä palveluhankintastrategian toteutuksessa vuosittaiset palveluhankintasuunnitelmat, jotka ovat valmistumassa vuodelle 2010.

Tarvitaanko yli- ja alikäyttöä?

Palvelusopimusten yli- ja alikäyttömenettelystä johtuen tuotanto-osastojen sisäinen myyntitulo voi muuttua, kun palvelusopimusten kokonaishinta ylittyy tai alittuu.

Tämä menettely ei tue tulosseurainta, koska tasatut tulot eivät anna oikeaa käsitystä tuotantotoiminnassa toteutuneesta todellisesta tulokertymästä. Oleellisempaa on osoittaa tuloksellisuus siten, miten se toteutuu tuotosten ja panosten suhteena.

Tarkastuslautakunta nostaa esille myös seuraavat johtopäätökset:

Tilaajan ja tuottajan kuulemisten perusteella oman tuotannon ja ostopalveluiden vertailu avaa tuottavuustarkastelua ja kustannusrakenteita, kun toiminnan seuranta on kunnossa.

Oman ja ostopalvelujen kustannusvertailun hyöty on lähinnä siinä, että joudutaan miettimään oman henkilökunnan työskentelyä ja toimintatapoja tavoitetietoisemmaksi. Vertailulla ei kuitenkaan ole yleensä vaikutusta palvelutuotteen hintaan. Kustannuslaskentaa ja kustannusten seurainta tulee kuitenkin edelleen kehittää niin, että oma ja ostettu palvelu saadaan vertailtaviksi.

Vertailtavuus oman tuotannon ja ostopalvelujen kesken edellyttää, että oman tuotannon panostekijöistä vähennetään demokratiakustannukset, kuten poliittinen päätöksenteko ja osin keskushallinnon kustannukset. Vertailussa on tärkeää myös arvioida, mikä kustannus jää omaan tuotantoon, jos ostetaan ulkopuolelta. Ulkoa ostettaessa poistuvat ensisijaisesti muuttuvat kustannukset.

Kustannustietoisuus on saatava kiinteäksi osatekijäksi kaupungin toiminnan johtamista ja päätöksentekoa. Erityistä huomiota tulee kiinnittää kustannuslaskennan tuottamien tietojen tehokkaaseen hyödyntämiseen ja toiminnan arvioitavuuden tuloksellisuuskulmasta.

Palvelusopimusneuvottelut ja sopimusten seuranta sekä tuotekehitys vaativat neuvottelu-aikaa. Kun tilaajan ja tuottajan tehtävät ja roolit ovat selkeät, niin neuvottelukustannukset ja muut vuorovaikutukseen liittyvät kustannukset eivät ylitä yhteistyöllä aikaansaattavia etuja palvelujen vaikuttavuuden parantamisessa. Nykyinen kustannuslaskenta ei ota huomioon ihmisten vuorovaikutuksen aiheuttamia kustannuksia.

Avovastaanottojen johtaminen ja organisointikäytännöt (yhdistää hoitajien ja lääkäreiden työtä oikeassa suhteessa) ovat yhteydessä avovastaanoton toiminnan tehostumiseen ja sitä kautta tuottavuuteen. Tehokkuus on kasvanut, kun vähän hoitoa vaativat tapaukset on ohjattu sairaanhoitajille ja lääketieteellisesti vaativimmat tapaukset lääkäreille.

Sopimusohjausjärjestelmä on edistänyt palvelujen tuotteistamista ja kustannusten kohdistamista tuotteille, mikä on parantanut talouden seuranta. Toimintaympäristön muutoksiin reagoiminen on nopeampaa ja siihen liittyvä resurssikulutuksen seuraaminen kohdennetumpaa. Sopimusten valmistelu ja noudattaminen edellyttävät tarkkuutta, josta johtuen mietitään entistä tarkemmin, mitä ja miten tehdään.

3) Organisaatorakenteen ja ohjausjärjestelmän toimivuus

Tilaaajaorganisaation vahva ohjausote

Ohjaus on edennyt, kun tilaajan ja tuottajan keskinäinen vuorovaikutus on vahvistunut ja tehtäväroolit ovat vähitellen selkiytyneet.

Tämä on merkinnyt myös sitä, että yhteydet yli hallinnollisten raja-aitojen ovat maldatuneet. Mutta tulokset asioiden yhteensovittamisessa ovat vielä vähäisiä. Yhteensovittamisessa tulee ratkaista, kenelle kuuluu tuotekehityksestä vastaaminen ja miten tuotekehitys konkretisoituu yhteistoiminnassa.

Tilaajan ja tuottajan kuulemisten perusteella voidaan todeta, että roolit eivät ole selkeät siinä suhteessa kenelle kuuluu palvelujen ja palvelukokonaisuuksien kehittäminen. Aloitetta asiakastarpeiden mukaisesti rakenteellisiin muutoksiin odotetaan tilaajalta. Yhteinen näkemys on, että rakenteiden muuttamista ei voi erottaa palvelujen sisällöllisestä kehittämisestä. Tämä kehittäminen on sekä tilaajan että tuottajan oikeus ja velvollisuus omaan rooliin liittyen. Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan hallinto- ja johtosäännön 2 § ei ole saanut riittävästi sisältöä eikä toimintaperiaatteita sille, miten palvelukokonaisuuksia kehitetään.

Väestöperustaisuus

Ensimmäinen askel kohti väestöperustaisuutta on otettu, kun sekä tilaajan että tuottajan pääprosessit on määritelty.

Tilaaajaorganisaation arviointi- ja ennakointimenetelmiä kehitetään

Hyvinvointipalvelujen tuottamisen selvittäminen eri tulosyksiköissä osoitti, että nykyinen seurantatieto lautakuntien ostopalvelujen hinnan ja määrän muutoksesta ei ole riittävää vertailujen tekemiselle. Ostopalvelujen muutoksen seuraamiseksi tilaajalla ei ole sellaista työvälinettä/raportointia, joka osoittaisi, mikä osuus toimintakatteessa on määrän ja mikä hinnan muutosta.

4) Henkilöstön osaaminen ja työkyky

Sopimusohjaus vaatii uudenlaiseen johtamiskulttuuriin oppimista, mikä perustuu vuorovaikutukselle ja dialogille. Tilaajan ja tuottajan roolien selkiyttämiseen sisältyy myös selkeiden valta- ja vastuusuhteiden määrittelemineen niin, että tiedetään kuka johtaa ja vastaa kustakin asiakkaan saamasta palveluprosessin osasta hallinnossa asioiden valmistelusta päätöksentekoon ja toimeenpanoon asti sekä tuotannossa operatiivisessa toiminnassa eri palveluprosessin osien johtamisesta.

Henkilöstövoimavarojen ohjauksessa on aloitettu yhteistä tahtotilaa vahvistavia toimenpiteitä kuten Sie ja Mie – työkuultuuri ja palveluhankintasuunnitelmien tekeminen. Kaupungin tulee kiinnittää enemmän huomiota henkilöstövoimavarojen kokonaisuhallintaan pitkäjänteisenä toimintana, johon sisältyy korjaavia liikkeitä ja jotka tukevat tuloksellisuuden ja henkilöstön hyvinvoinnin edistämistä.

6 Kehittämisehdotukset

Tarkastuslautakunta lähettää raportin ja seuraavat kehittämissuositukset tiedoksi alue-, perusturva-, koulutus-, kulttuuri-, nuoriso- ja liikuntalautakunnille, sivistys-, sosiaali- ja terveyspalvelujen johtokunnille, strategiselle hallinto-osastolle sekä kaupunginjohtajille.

- Huolehditaan roolien selkeydestä, joka estää kaksinkertaisen hallinnon syntymistä.
- Kehitetään tuotantoyksikköjen taseiden kannustavuutta siten, että toimintatapojen uudistamisen hyödyt jäävät taseeseen ja ovat edelleen käytettävissä hyvän johtamisen ja tuloksellisuuden edistämiseksi.
- Vahvistetaan informaatio-ohjausta niin, että saadaan tietoa palvelukokonaisuuksien asiakaslähtöisyyteen ja vaikuttavuuteen sekä ennakoivaan suunnitteluun.
- Luodaan asiakaskyselyihin periaatteet, jotka perustuvat systemaattisiin ja säännöllisiin väliajoin tehtäviin palvelusopimusten toteutumisesta kertoviin kyselyihin (oppilaitokset).
- Edistetään palvelusopimusten asiakaslähtöisyyttä siten, että palvelujen laatu ja vaikuttavuus ovat konkreettisemmin ilmaistavissa.
- Rakennetaan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen johtamisjärjestelmä.
- Parannetaan oman ja ostopalvelujen kustannusvertailuja päätöksenteon perustaksi.
- Luodaan toimintaperiaatteet rakenteellisten muutosesitysten käsittelyn edistämiseksi poliittisessa päätöksenteossa.

7 Menetelmät ja aineisto

Tarkastuslautakunnan arviointi ohjausjärjestelmän toimivuudesta perustuu sosiaali-, terveys- ja sivistyspalvelujen johtoryhmän jäsenten kanssa pidettyihin pienoisseminaareihin/kuulemisiin (18.5.2009 ja 17.8.2009), tilaajan esittelijöiden ja asiantuntijoiden kuulemisiin (1.10.2009 ja 28.10.2009) sekä terveyskeskusten avovastaanoton johtavien virkamiesten sekä hoitajien kuulemisiin (18.5.2009 ja 27.10.2009). Toiminnan muutosten kuvaami-

nessa hyödynnetään Tabella-taloudenseurantajärjestelmän ja tilastokeskuksen tietokantaja.

Arviointiraportin kirjoittamisessa on käytetty myös seuraavia kirjallisia lähteitä:

- Rovaniemen kaupungin talousarvio 2009 ja taloussuunnitelma 2010 – 2012
- Rovaniemen kaupungin tilinpäätökset ja toimintakertomukset vuosilta 2006 – 2009
- Rovaniemen maalaiskunnan tilinpäätös ja toimintakertomus 2005
- Rovaniemen kaupungin palveluhankintastrategia.