

Sopimusohjaus teoriassa ja käytännössä

Liisa Kähkönen

Väitöskirja: Bryntse, K (2000): *Kontraktstyrning i teori och praktik*. Lund Studies in Economics and Management 56. Institute of Economic Research. Lund University.

Julkisen sektorin palveluiden uudelleen organisointi sekä valtio- että kuntasektorin sisällä että avaaminen ulkoisille tuottajille ovat tuoneet kilpailuttamiseen ja sopimiseen liittyvän tutkimustarpeen esille. Sopimusohjaus tai "johtaminen sopimuksen avulla" on kansainvälisestikin merkittävä paradigman muutos, ei paikallinen eikä edes julkiseen sektoriin rajoittuva vaan yleistynyt nimenomaan suuryritysten johtamisoppien uudistuessa - mm. ulkoistamiseen liittyen. Sopimisen avulla johtamisen yksi esimerkki julkisella sektorilla on tulosjohtaminen, jossa tulossopimuksilla ja tilaaja-tuottajamallin hyödyntämisellä tuotantoa on pyritty ohjaamaan parempiin tuloksiin. Sopimusohjauksen voidaan katsoa olevan uusi rinnakkainen ohjausmuoto markkinaohjaukselle, jota on tuotu julkiselle sektorille perinteisen hierarkiaohjauksen lisäksi parina viime vuosikymmenenä. Ohjaukseen voidaan kytkeä palvelun tuottajien kilpailuttaminen, mutta tämä ei ole välttämätöntä, sillä tilaaja voi pyrkiä tavoitteen saamiseen (usein kustannusten alentaminen) sopimusta muuttamalla.

Sopimuksen tehtävänä on eliminoida eri taloudellisten tuotantoyksiköiden välisessä toiminnassa ilmeneviä epävarmuustekijöitä ja lisätä luottamusta sekä markkinoiden ennakoitavuutta. Taloustieteessä - erona esimerkiksi oikeustieteeseen - sopimus -käsite voidaan ymmärtää joko implisiittisesti tai eksplisiittisesti. Implisiittisellä sopimuksella tarkoitetaan kirjoittamatonta ja/tai julkilausumatonta sopimusta talousyksiköiden välillä. Hyvä esimerkki tästä on oligopolimarkkinat, jossa harva talousyksikkö ottaa hinnoittelussaan huomioon toisten talousyksiköiden olemassaolon. Eksplisiittisellä sopimuksella ymmärretään ns. 'oikeita' sopimuksia, jotka ovat eri talousyksiköiden keskenään solmimia ja joiden rikkomisesta voi aiheutua mm. juridisia seuraamuksia. Määttä jakaa oikeustieteelliset sopimukset kertasopimuksiin ja jatkuviin sopi-

muksiin, joista jälkimmäiset voivat olla luonteeltaan yleispiirteisempiä ja joissa nojataan sopimuskumppaneiden väliseen luottamukseen. Näillä määritelmillä sopimusohjausta luonnehtii jatkuva sopiminen.

Vaikka sopimusohjaus -käsitteen on maassamme ominut nimenomaan terveydenhuolto, sopimisen teoria ja tutkimus koskettaa kaikkea julkisen sektorin palvelutoimintaa, jota joko ostetaan tai harkitaan ostettavan toiselta osapuolelta. Sairaanhoidopiirin sopimusohjauksessa kunnat sopivat sairaanhoidopiirin kanssa laskutusmallista, jonka mukaan sopimus tehdään joko yksittäisen kunnan tai kuntien yhteisen tilaajarenkkaan kanssa. Laskutus määräytyy käytön mukaan kuitenkin siten, että palvelujen yli- ja alikäytökorvaukset kuuluvat olennaisina sopimusohjaukseen. Sopimusohjaus siis joko kannustaa tietynlaiseen toimintaan tai rankaisee tietynlaisesta so. käytössä ovat taloudelliset ohjauskeinot. Sopimusohjaus -käsitteen kansainväliset vastineet (contract management, kontraktstyrning) voidaan kääntää myös sopimusjohtamiseksi. Tällöin kuitenkin johtamisen käsite tulee ymmärtää myös laajemmin, sekä managementin että leadershipin näkökulmasta. Tässä artikkelissa ilmiö ymmärretään laajemmin ja käytetään sopimusohjaus -käsitettä. Termin rinnalla on käytetty myös sopimuksellisuus -käsitettä, mutta katson sopimusohjauksen olevan sopivin.

Tämä artikkeli esittelee Karin Bryntsen väitöskirjan 'sopimusohjauksen teoriasta ja käytännöstä'. Väitöskirjassaan (2000) Bryntse kartoittaa kansainvälisen aineiston avulla paikallishallinnon palvelusopimusohjausta käytännössä ja samalla luo perustan sopimusjohtamisen käsitteistön soveltamiselle paikallishallinnon palveluihin. Bryntsen kiinnostusta on ohjannut sekä englannin CCT ja siellä tehty tutkimus 1980-luvun lopulta asti että ruotsalainen kokemus 1990-luvun alusta, jolloin maahan tuli markkinaistamista suosiva porvarihallitus. Myös vuosikymmenen alun taloudellinen taantuma lisäsi puheita ulkoistamisesta (utkontraktering, outsourcing) ja sopimusohjauksesta tuli entistä merkittävämpi väline

palvelutuotannon ohjaukseen.

Karin Bryntse on Lundin yliopiston talouden ja hallinnon tutkimuslaitoksen tutkija, joka on tehnyt kilpailuttamiseen liittyvää tutkimusta 1980-luvun lopulta asti. Birminghamin yliopistossa tutkittiin Kieron Walshin johdolla vuoden 1988 jälkeistä tukipalveluiden kilpailuttamisesta 40 Iso-Britannian kunnassa asiakirja-aineiston ja haastattelujen avulla. Bryntse (1992) täydensi tätä tutkimusta tekemällä puhelinhaastatteluja eri intressiorganisaatioille (kuntien johdon edustajia, ay-liikkeen edustajia, kuntien etujärjestön edustajia ja asiantuntijaedustajia). Hän on myös kääntänyt ruotsiksi englantilaista kilpailuttamistutkimusta. Hänen viimeaikainen työnsä on ollut ruotsalaisen ja tanskalaisen kilpailuttamiskokemusten vertailu. Hän on myös käynnistänyt Ruotsin Kuntaliiton rahoittaman uuden tutkimusprojektin teemanaan verkostojen johtaminen paikallishallinnon palvelutuotannossa.

1. SOPIMUSOHJAUS ILMIÖNÄ

Bryntsen sopimusohjauksen historiaan luoman katsauksen mukaan sopiminen sinänsä ei ole uusi asia paikallisessa julkisessa palvelutuotannossakaan. Esimerkkinä hän käyttää Berliinin jätehuollon järjestämistä sopimuksin vuodesta 1583, Tukholman 1600-luvulla sekä Englannin katujen kunnossapidon 1700-1800-luvuilla. Sopimusohjaus yleistyi erityiseksi ohjaus- tai johtamismuodokseen teollistumisen myötä 1800-luvulta. Teolliselle sopimusohjaukselle tyypillistä oli jännite voittojen ja kustannusten välillä. Kysymys oli siitä, hoitaako yritys itse tuotantonsa (vertikaalinen integraatio) vai käyttääkö se alihankkijoita. Havaittiin, että organisaation sisäinen kontrolli (vs. sopimus) lisää kustannuksia mutta työ ja tuote ovat huomattavasti paremmassa kontrollissa kuin sopimuksin hoidettu toiminta. Sama problematiikka toistuu nykyisissä uuden teknologian yrityksissä IT-alalla. Sopimusohjaus on yleistä erityisesti nopeasti kasvavilla toimialoilla. Julkisella sektorilla sopimusohjaus liittyy tiivistä ns. uuden julkisjohtamisen markkinaistamiseen, kilpailuttamiseen ja yksityistämiseen. Tarvetta lisätä sopimusohjausta tai syitä sen lisääntymiseen ovat mm. joustavuuden kasvu (sopimuksia helppo solmia ja purkaa), mahdollisuus keskittyä ydintoimintoihin, säännösten purku ja globalisaatio, kasvanut kilpailua, erilaistuvat palkkaraken-

teet, teknologinen kehitys, ideologiset virtaukset, mm. ammattiyhdistysliikkeen aseman pienentäminen, lainsäädäntö (ETA ja EU-alue, kilpailulainsäädäntö, direktiivit julkisista hankinnoista jotka koskevat myös palvelutuotantoa).

Empiiristä tutkimusta sopimusohjauksesta, sopimisesta ja sopimussuhteista on tehty enimmäkseen massateollisuuden alalla 1980- ja 1990-luvulla. Palvelutuotannossa ylipäätään sitä on tutkittu varsin vähän. Palvelutoimintaa voidaan ylipäätään luonnehtia kompleksisemmaksi ja vaikeammin määriteltäväksi kuin tavartuotantoa, joten se on myös sopimuksin vaikeammin hallittava. Julkisessa, erityisesti kunnallisessa palvelutuotannossa, joka koostuu hyvin eri tyyppisistä ja -luonteisista palvelutoiminnoista, sopimusohjaus on todella kompleksinen ja monimuotoinen kysymys. Monimutkaiseksi sopimusohjauksen soveltamisen tekee julkisella sektorilla verorahoitus ja se, että tuotannon tarkoitus ei ole voiton tuottaminen vaan monenlaisten erilaisten (hyvinvointi- ym.) tavoitteiden toteuttaminen. Julkisella vallalla on lisäksi kansalaisten oikeusturvaan ja tasa-arvoon liittyvä viranomaisvastuu. Nämä yhdessä vaikeuttavat toiminnon sisällön täsmällistä määrittelyä, jota sopimusohjaus pääasiassa edellyttää. Epävarmuuden ja kompleksisuuden hallintaan onkin julkisella sektorilla sovellettu erilaisia hierarkian välimuotoja sopimusohjauksessa.

Paikallishallintoa koskevat sekä kansainväliset että ruotsalaiset arvioinnit ja tutkimustulokset osoittavat, että kustannukset pienenevät sopimusohjauksen myötä. Englannin pakollinen kilpailuttaminen antoi keskimäärin noin 6% kustannussäästöt ml. transaktiokustannukset, ruotsalaisen tutkimuksen mukaan säästöjä tuloja 5-20%. Nämä kuitenkin vaihtelevat riippuen toiminnosta ja kunnasta (esim. 30% jätehuollossa, puistoalueiden hoito 20%, kouluruokailussa ei juuri säästöä, siivouksessa laadun heikkenemistä). Kustannusten alenemisen sanotaan olevan seuraus esimerkiksi yritysten paremmasta teknologisesta tasosta, paremmasta johtamisesta, matalammista palkoista, suuremmasta tuottavuudesta ja/tai paremmin koulutetusta ja motivoituneesta henkilökunnasta. Sekä Englantia että Ruotsia koskevassa tutkimuksessa palkkataso on todettu olevan merkittävä syy kustannuseroille. Toinen muutos koskee poliittis-demokraattista ohjausta ja johtamista. Strateginen keskustelu ja käyttäjädemokratia lisääntyvät.

Toisaalta on havaittu sopimusohjauksen lisäävän hallinnon määrää, vähentää suoraa kontrollia mutta niin, ettei toimintaa riittävästi seurata, painottaa liikaa taloudellisuutta päätöksenteossa, lisää konflikteja eri osapuolten kesken ja tekee palveluvastuusta aiempaa epäselvemmän.

2. SOPIMUSOHJAUS TEORIASSA

Bryntse on tarkastellut sopimusohjausta erityisesti organisaation sisäisen ohjauksen tai johtamisen muotona. Näihin antavat näkökulmaa esimerkiksi markkinateoria, transaktiokustannusteoria, resurssiriippuvuusteoria, sosiologiset suhdeteorioita ja instituutioteoria. Nämä teoriat ovat keskittyneet markkinat/hierarkia -suhteen vertailuun, vastakkainasetteluun tai ns. kolmannen johtamistavan etsintään (verkosto, partnership, kvasihierarkia, hybridi, suhdemarkkinointi/sopiminen, 'klaani'). Sopimusohjaus -teemaan voidaan soveltaa erilaisten teorioiden yhdistelmiä, jotka saattavat toimia toisiaan myös täydentävinä. Bryntse aloitti transaktiokustannusteoriasta ja eteni tilaaja-tuottajasuhteita kuvaavasta kirjallisuudesta verkostoteorioihin. Näiden lisäksi hän tutustui organisaation sisäisiä suhteita koskevaan tutkimukseen, valta- ja resurssiriippuvuusteoriaan ja lopulta institutionaalsiin teorioihin sosiologiassa. Bryntse jaottelee teoreettiset näkökulmat

- Taloudellis-institutionaaliseen,
- Vuorovaikutus- ja
- Sosiologis-institutionaaliseen näkökulmaan.

Taloudellis-institutionaalisen näkökulman perusoletus on, että ihmisten käyttäytyminen ohjaa talouden toimintalogiikkaa. Teoreettinen pohja yltää Commonsista ja Coasesta Williamsoniin ja transaktiokustannusteoriaan. Transaktiokustannusteoria on kehittynyt nykyiseen muotoonsa vasta 1970-luvulla. Sen keskeisin kehittäjä on Oliver Williamson, jonka julkaisut 1970-90 -lukuilla ovat ohjanneet teorian rakentumista. Transaktiokustannusteoria tarkastelee suuryrityksen päätöksentekoa. Teorian mukaan yritykset ovat kokonaisuuksia, jotka ovat tekemisissä toistensa kautta transaktioiden kautta. Koska talouden toimijat ovat kuitenkin rajoitetusti rationaalisia (bounded rationality), opportunistinen käyttäytyminen on mahdollista (opportunism) ja

transaktiot ovat tuotannontekijäspesifejä (asset specificity) (teorian keskeiset elementit), transaktiot aiheuttavat kustannuksia. Koska yritysten päätarkoitus on tuottaa mahdollisimman suuri voitto, transaktiokustannukset pyritään minimoimaan. Alkuaikoina Williamson käsitteli hierarkiamarkkinat -vaihtoehtoa ja myöhemmin kehittänyt yhä erikoistuneempia teorioita eri johtamismuotoihin - kuitenkin pitäytyen dikotomiassaan. 1970-luvun alussa kehitettiin mm. agenttiteoriaa toimijoiden käyttäytymisen pohjana, jossa toiminta nähdään päämiehen ja agentin suhteena (Alchian ja Demsetz 1972). Transaktiokustannusteorian rinnalla kehiteltiin sen välimuotoja käsittelevän suhdesopimisen (relational contracting, Ian MacNeil 1974-78), josta Williamson muotoili 1990-luvun alussa hybridin käsitteen organisaatiomuodoksi. Ouchin (1980) "klaani" käsite muistuttaa hybridin käsitettä.

Euroopassa tehty tutkimus osoittaa, että perinteisiä "teollisia" sopimussuhteita käytetään vain harvoin ja että sopijoiden välisillä (henkilökohtaisilla) suhteilla on suuri merkitys sopimisessa. Siinä missä taloudellis-institutionaalissa näkökulmassa painottuu suhteiden säätely mm. konfliktin kautta, vuorovaikutusnäkökulma käsittelee luottamusta ja erilaisia yhteistyön muotoja toimijoiden/toimijaverkostojen välisissä suhteissa ja ristiriitaisten intressien sovittelussa. Vuorovaikutussuhteen luonteeseen vaikuttaa mm. markkinatilanne. Luottamus toimii sosiaalisen kontrollin välineenä ja se muotoutuu ajan myötä sekä suhteessa tulevaisuuden odotuksiin, mm. siihen, mikä on sopimuksen ajanjakso Vuorovaikutusnäkökulman yhden teoreettisen kategorian muodostavat valta- ja resurssiriippuvuusteoria, jossa valta määrittää sopimussuhteen tyyppejä ja ehtoja. Valta on resurssiriippuvuusteorian mukaan sillä, jolla on kontrollissaan ns. kriittiset resurssit. Luottamus vaikuttaa sopimuskumppanin valintaan ja kommunikaatio parantaa luottamusta. Teemasta tehty tutkimus antaa olettaa, että luottamus on myös kansallisesti spesifi ilmiö (mm. japanilainen yrityskulttuuri). Sosiologis-institutionaalissa näkökulmassa puolestaan korostuu yhteiskuntaan vakiintuneet järjestelmät ja vaihtuva normijärjestelmä. Konfliktin ja vuorovaikutuksen/vallankäytön sijasta korostuu sopeutuminen. Johtamisen elementtejä ovat sääntöjen noudattaminen/niistä irtautuminen, imitointi, sopeutumisstrategiat.

3. SOPIMUSOHJAUS KÄYTÄNNÖSSÄ

Aiempi teemaan liittyvä tutkimus on keskittynyt pääasiassa sen selvittämiseen, mikä on ollut oman tuotannon ja ostopalvelun motiivi, kilpailuttamisen määrään, tilaaja-tuottajamallin organisointiin, poliittisen johtamisen organisointiin, toiminnan spesifiointiin (määrittelyyn, tuotteistamiseen), sopimusehtoihin, kontrolliin ja seurantaan. Bryntse itse on ollut kiinnostunut sopimusohjauksesta ja sen ominaisuuksista itsessään, ei osana kunnallisten palveluiden ulkoistamista tai yksityistämistä. Hänen aiempiin työtehtäviinsä ja kokemuksiinsa liittyen sopimusohjauksen soveltaminen nimenomaan kunnallisteknisessä palvelutuotannossa on ohjannut myös aineiston valintaa. Bryntse aloitti työnsä tutkimalla empiirisiä tutkimuksia teemasta.

Bryntsen tutkimusta on ohjannut tarve selvittää käytännössä, mitä sopimusohjaus kuntasektorin palveluissa merkitsee. Hänen empiirisenä aineistonaan on 4 eri teknisen sektorin palvelualaa kaikenkaikkiaan 8 eri kunnassa 3 kolmesta maasta: Ruotsista (6 kuntaa), Englannista ja Saksasta (kummastakin 1 kunta). Aineistona on sekä paikallishallinnon sisäiset sopimukset että ulkoiset sopimukset. Aineisto käsittää lisäksi mm. 83 haastattelua, jotka on tehty vuonna 1994 ja vuosina 1997-99. Hänen tutkimuskysymyksensä ovat:

- Minkälaista sopimusohjaus on kompleksissa palvelutuotannossa?
- Mitä samankaltaisuuksia ja eroavaisuuksia voidaan havaita sopimusohjauksessa erilaisissa toimintaympäristöissä ja miten niitä voidaan selittää?
- Miten sopimusohjausta voidaan luonnehtia ohjausmuotona?

Empiiristä tutkimusta voidaan luonnehtia vertailevaksi useamman tapauksen tapaustutkimukseksi. Aineistoina on useita tietolähteitä kirjallisuudesta asiakirjoihin (pa. sopimuksista ja muista asiaan liittyvistä asiakirjoista koostuva materiaali, jota on luokiteltu) ja haastatteluihin, jotka toteutettiin (puolistrukturoituna) teemahaastatteluina. Haastateltavina olivat ensi sijaisesti ne virkamiehet, jotka olivat päävastuussa sopimuksesta (tilaaja). Muita haastateltavia olivat muut keskeiset toimijat, joista saatiin tietoa tutkimusta tehtäessä, useimmiten tilaajatahoilta.

4. EMPIIRISET TUTKIMUSTULOKSET

Bryntse käyttää tutkimustulosten kuvaamisessa apuna nelikenttää, jonka hän jakaa

- a) Strategiseen suuntautuneisuuteen (johtamismuodon valinta, kilpailuorientaatio, suhtautuminen lainsäädäntöön)
- b) Johtamistavan organisointiin (muodollinen organisaatio, tehtävien jako, kompetenssi, kontaktiverkko, poliittinen johtaminen)
- c) Sopimuksen sisältöön (toiminnan määrittely, tuottajan valinta, sopimusehdot, sopimusajan kommunikaatio, kontrolli)
- d) Arviointiin (sopimuksen arviointi, johtamismuodon arviointi)

a) Toimintastrateginen näkökulma

Johtamismuodon valintaan vaikuttivat pääasiassa kustannusten alentamistarpeet, tavoitteena suurempi kustannustietoisuus ja mahdollisuus kilpailuttamiseen. Joissakin kunnissa ideologiset syyt olivat merkittävät, joissakin kunnissa tilaajat olivat liiketoimintaorientoituneita. Pelko laadun romahtamisesta sai usein säilyttämään työn omana tuotantona. Myöskin, mikäli toimintaan sitoutui erityisiä resursseja, se säilytettiin mielellään omana. Motiivit vaihtelivat toiminnon mukaan. Henkilöstönäkökulma vaikutti myös asiaan. Osa haastateltavista oli sitä mieltä, että sopimusohjaus on täyttännyt tehtävänsä toimintojen ja henkilöstön supistamisessa ja että lisäsäästöjä on tuskin enää odotettavissa. Kilpailun käyttö oli merkittävintä suuremmissa kaupungeissa. Englanti ja Ruotsi erosivat Saksasta siinä, että niissä kilpailutettiin myös sisäisiä tuottajia ulkoisten rinnalla - tosin Englannissa kilpailuttamiseen pakotti lainsäädäntö. Alkuvaiheessa tämä on johtanut konflikteihin kuntien sisällä, kunnes muutaman vuoden kuluttua on määrittely selvemmin mitä tehdään omana työnä (takuuvolyymi) ja mitä ostetaan ja kilpailutetaan. Myös asenteet kilpailuttamista kohtaan muuttuivat ajan myötä korostamaan pitkäaikaisia sopimuksia ja yhteistyötä. Suhtautuminen lainsäädäntöön vaihtelee kansallisesti. Ruotsissa ja Saksassa lain kirjainta toteutetaan pilkulleen, Englannissa soveltaen.

b) Johtamistapa ja organisaatio

Organisaatio oli eriytetty tilaaja-tuottajamuotoiseksi kaikissa kunnissa paitsi englantilaisessa, jossa omaa tuottajaorganisaatiota ei ollut olemassa. Taloudellista eriyttämistä oli suurimmissa kunnissa, fyysistä lähes kaikissa mutta juridista (tuottajasta yhtiömuotoinen) vain yksi. Sisäinen sopiminen nähtiin ongelmallisemmaksi kuin ulkoisten tuottajien kanssa, sillä sisäisen kanssa syntyi suurimmat ristiriidat. Vastakkainasettelu säilyi jossain määrin edelleen vaikka neljä vuotta oli kulunut. Keskitettyä tilaajakonttoria kokeiltiin parissa kunnassa mutta siitä on luovuttu. Syynä tähän oli, että eri palveluiden tilaus vaatii sen verran yksityiskohtaista asiantuntemusta, että sitä ei voi keskittää yhteen organisaatioon. Sopimusohjauksen erilaisina toimijoina tuottajaosapuolen lisäksi olivat kunnan (poliittinen) johto, hankintatoiminnasta vastaava lakimies, toimitusjohtaja, tilaaja, kontrolloiva osapuoli (talous/tukitoiminnot, konsultti), kuntalainen tai palvelun käyttäjä. Tilaaja on erilaisten sisäisten ja ulkoisten suhteiden verkko 'solmukohdassa'. Poliitikkojen rooli palvelutuotannossa kaventuu sopimusohjauksen myötä strategisten linjausten tekemiseen ja päätöksentekoolimiksi.

c) Sopimuksen sisältö

Sopimuksen sisältö nähty merkitykselliseksi, palvelu täytyy määritellä erittäin tarkasti laadun takaamiseksi. Kymmenisen vuotta katujen kunnossapitosopimuksia tehnyt englantilainen kunta koki yhä tarkemman sisällön määrittelyn tärkeäksi, muutoin seuraa ongelmia. Jo tutkimuksen 4 vuoden aikana sopimusten sisältö oli tarkentunut jatkuvasti. Kilpailuttaminen tehtiin usein rajoitettua menettelyä käyttäen so. pyytämällä tarjous tietyiltä tuottajilta. Tarjouksia pyydettiin 5-10 ja niitä saatiin yleensä 3-8. Tuottajan valintaan vaikutti vuosien mittaan entistä vähemmän hinta, mutta sitäkin enemmän tuottajan luotettavuus ja avoimuus. Kunnat kilpailuttivat aloja, joissa koneet ja laitteet vaativat merkittäviä investointeja ja pääomaa. Kilpailuttamisella haluttiin tästä pääomasidonnaisuudesta päästä eroon, joten tuottajat yleensä omistivat itse tarvittavan kaluston.

Standardisopimuksia laadittiin paljon. Sopimusten kesto vaihteli kansallisesti ja eri toiminta-

sektoreilla. Saksassa tehtiin lyhyitä sopimuksia ja Englannissa pitkiä - lainsäädännön velvoittamana, jossa minimiaika on määritelty 3 vuodeksi. Ruotsissa 3-4 vuoden sopimuksia on pidetty maksimina sopimusajan pituudelle. Sopimusajkoja pidennettiin kokemuksen myötä. Sopimukset olivat useimmiten sellaisia, joissa maksu tuottajalle määräytyi kuukausittain tehdyn työn perusteella. Pienet kunnat eivät näyttäneet kirjanneen sanktioita sopimuksiinsa, keskisuurissa niitä saattoi olla mutta ei noudatettu: tilaajat uskoivat niiden heikentävän suhdetta tuottajaan. Suurissa kunnissa sanktiot olivat arkipäivää ja rutiinia erityisesti Englannissa. Merkittäviä sopimusrikkomuksia ei ollut tapahtunut. Asioita hoidettiin pääasiassa neuvotellen, mikä toisaalta on lisännyt tilaajan työmäärää. Sekä neuvottelut että sanktiot aiheutuivat useimmiten erilaisista tulkinnoista sen suhteen, mitä sopimushinta täsmällisesti ottaen pitää sisällään. Yhteydenpito sopimuksen voimassaoloaikana hoitui erityisesti suurissa kunnissa virallisten, etukäteen sovittujen tapaamisten avulla (1-2 kertaa kuukaudessa), Englannissa kokouksi pidettiin jopa viikoittain. Tämän lisäksi oli hyvin vaihtelevia määriä epävirallisia kontakteja, joilla arkipäivän ongelmia pyrittiin ratkomaan. Sopimuksen toteutumista kontrolloitiin hyvin eri tavoin, valitusten seuranta oli yksi keskeinen menetelmä. Ajan mittaan kontrolli vähenee.

d) Arviointi

Pienissä kunnissa ei ollut juurikaan sopimuksen seurantaa tai arviointia, jotkut katsoivat ettei siihen ole aikaa. Hyvänä nähtiin, mikäli sopimusosapuolen kanssa asiat sujuivat ongelmattomasti. Ulkoiset sopimusosapuolet koettiin helpommaksi kuin sisäiset, sillä sisäiset olivat entisiä työtovereita joihin liittyy aiempia yhteistyösuhteita. Ulkosten sopimusosapuolet kanssa työnjako oli selvempi ja asiat saattoi hoitaa "kylmemmin". Jotkut korostivat budjettiseurantaa. Useassa suuremmissa kunnassa tehtiin jopa järjestelmällistä arviointia jokaisen uuden kilpailutusprosessin yhteydessä. Jotkut tilaajaosapuolet korostivat uponneiden kustannusten tärkeyttä arvoinnissa - mutta eivät suinkaan kaikki. Tapauskunnissa on vältytty oikeusprosesseilta.

Bryntse käyttää tulosten selittämiseen kolmea

selitysmallia:

- a) Organisaatiosidonnaiset tekijät (koko, maantieteellinen sijainti, poliittiset voimasuhteet, sopimusohjauksen historia)
- b) Toimintaan liittyvät tekijät (toiminnan luonne, teknologia, markkinatilanne)
- c) Kansalliset tekijät (yhteiskunnan piirteet, lainsäädäntö ja kansallinen politiikka, yrityskulttuuri)

a) *Organisaatiosidonnaiset tekijät*

Kunnan koko tuntuu vaikuttavan merkittävästi siihen tapaan, miten sopimusohjaus järjestetään; organisoidaan, miten sopimusta johdetaan jne. Ohjausmuodon valintaan tuntui vaikuttavan kunnan poliittiset voimasuhteet ja hallinnon perintee/historia.

b) *Toimintosidonnaiset tekijät*

Toimintoihin liittyviä epävarmuustekijöitä (esim. talvikunnossapidossa lumentulo) pyrittiin hallitsemaan lyhyillä sopimusajoilla, säännönmukaisilla tapaamisilla, pitkäkestoisella yhteistyöllä ja erilaisilla korvauskäytännöllä. Korkean riskin toimintoja pyrittiin hallitsemaan joko siten, että toiminta pidettiin kunnan omana työnä tai sopimuskumppanin kanssa tehtiin pitkäaikainen sopimus. Standardipalvelussa yhteistyö oli vähäistä ja sopimusajat pitkiä. Teknologia vaikutti vain jonkin verran tuottajan valintaan. Yhtenä resurssien erityispiirteenä pidettiin paikallisten olosuhteiden tuntemusta. Asfaltitöissä esiintyi myös tietyn teknologian suosimista. Markkinatilanne vaikuttaa sopimuksen pituuteen ja yhteistyön määrään. Toiminnoissa, joissa on vain vähän yrittäjiä (toiminnot keskittyneet), yhteistyösuhteet ja useimmiten sopimusjatkin olivat pidempiä kuin aloilla, joissa markkinoilla oli runsaasti yrittäjiä.

c) *Kansalliset tekijät*

Kansalliset ilmiöt vaikuttavat sopimusohjauksen muotoutumiseen. Englannissa sopimusten kesto on määritelty lainsäädännössä kuten alunperin yksityistämishojelmakin oli osa kansallista politiikkaa, Ruotsissa on eksakti lainsäädäntö

hankinnoista, mutta vastaava ohjaava merkitys on saavutettu neuvoo-antavan ja lainsäädäntöä valvovan lautakunnan avulla. Saksassa kansallista lainsäädäntöä ei ole, vaan linjaukset vedetään osavaltion viranomaisten tasolla. Kilpailua rajoittavaa toimintaa valvotaan lainsäädännöllä tarkemmin. Liiketoimintakulttuuri on Englannissa lyhytjänteinen ja vastakkainasettelua suosiva, Ruotsissa keskipitkä ja konflikteja välttävä, Saksassa pitkä ja pysyvä, verkostotyypiseen yhteistyöhön keskittyvä.

d) *Sopimuksen kehittyminen ajan mittaan*

Bryntse luonnehtii 1960-80-luvun sopimussuhteita suoria hankintoja suosivaksi "hyväntahtoisuuden" vaiheeksi ("snäll" fas). Kilpailuttamisen alkuvaiheessa 1990-luvulla tuntui olleen voimakkaasti kilpailua painottava vaihe ("pressad" fas). Tämän jälkeen sopimukset näyttävät muotoutuvan 3-4 vuoden aikavälillä yhteistyötä ja laatua painottavaksi, seuraa yhteistyötä korostava vaihe (samarbersorienterad fas).

5. SOPIMUSOHJAUS TEOREETTISESTA NÄKÖKULMASTA

Taloudellis-institutionaalisen näkökulma perustui vastakkaisiin intresseihin. Transaktiokustannusteorian opportunisti näkyi pätevän empiriassa, vaikkakaan se ei ollut ainoa sopimusohjausta leimaava tekijä. Sopijaosapuolten säännöllisten tapaamisten katsottiin synnyttävän myös yhteistä arviointia ja yhteistyötä, joka muistuttaa Ouchin klaani-käsitettä. Transaktiokustannusteorian toimintasidonnaiset ilmiöt (transaktion frekvenssi, epävarmuuden aste, resurssiriippuvuus) eivät kaikilta osin päteneet tapauksissa, sillä kuntien palvelutuotanto ei ole mittakaavaltaan niin rajatonta kuin tr.teoria olettaa (mm. maantieteelliset rajoitteet). Epävarmuus näkyi tosin vaikuttavan sopimusohjaukseen kyllä (sopimusajat, korvausmenettelyt).

Vuorovaikutteinen näkökulma oli vaikeasti tutkittavissa ja todennettavissa empirian kautta. Päämies-agenttisuhte tuntuu kuitenkin yksinkertaistavan liikaa näkemystä sopimusohjaukseen, sillä sen sijasta empiria osoittautuikin monimutkaisten suhteiden verkostoksi, jossa mm. epävirallisilla suhteilla on suurempi merkitys luot-

tamuksen kehittymiseen kuin arvata saattaakaan. Bryntsen mukaan eri teorioilla ja näkökulmilla on ollut runsaasti annettavaa sopimusohjauksen tarkasteluun ja tulkintaan, ne ovat relevantteja ja tukevat keskenään toisiaan selitysmalleina, vaikkakin jonkin verran soveltaen, sillä paikallisen julkishallinnon palvelutuotanto voi poiketa olen- naisestikin yritysmaailmasta.

Yksinkertaistaen markkina- sopimus- ja hierar- kiaohjausta voidaan Bryntsen mukaan tyyppitellä alla olevalla tavalla (mukaeltu).

MUUT LÄHTEET

- Häyhä, J (1996): Oikeustaloustiede ja sopimusoikeus. Teoksessa Kannianen, V. & Määttä, K: Näkökulmia oikeustaloustieteeseen. Gaudeamus. Helsinki 1996.
- Määttä, K. (1998): Oikeustaloustieteen aakkoset. Hel- singin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan Jul- kaisut. Helsinki 1999.
- Salminen, A. (1995): Hallintotiede. Organisaatioiden hallinnolliset perusteet. Valtionhallinnon kehittämis- keskus. Painatuskeskus Oy. Helsinki 1995.
- www.kouvola-region.fi/sopimusohjaus (2.9.2001)

	Markkinaohjaus	Hierarkkinen ohjaus	Sopimusohjaus
Osapuolten tavoitteet ja tuotannon ohjaus	Vastakkaiset tavoitteet, ei toimijoiden välisiä suhteita, tuotanto ohjautuu kysynnän ja tarjonnan mukaan, myyjä tarjoaa valmiin tuotteen	Yhteneväiset tavoitteet, eri eriteltä suhdetta, integroitu tarvepohjainen tuotannon suunnittelu, tuotantoa ohjataan johdon toimeksiannolla	Yhteisesti sovitut tavoitteet, sopimuksella määritelty, ajallisesti rajattu suhde, eriytetty suunnittelu ja tuotanto, Ostaja määrittelee toiminnan, myyjä hyväksyy ja tuottaa
Toimijoiden suhteen organisointi	Toisistaan riippumattomat osapuolet	Suunnittelu, ohjaus ja tuotanto vertikaalisesti yhtenäisen, itsenäisen organisaation alaisena	Yhdistelmä itsenäisiä organisaatioita horisontaalisessa suhteessa toisiinsa (?)
Ohjaus käytännössä	Tuotoksen erittely, ei koordinointia, Suoritusten mukainen hinta jälkikäteisesti, kilpailu välineenä opportunistia vastaan, instit. säännöstö ja standardisointi	Resurssien erittely, jatkuva ohjeistus ja lojaali sopeutuminen, maksukykyyn perustuva korvaus etukäteen, urakannustin Suora valvonta, säännöt ja ammattinormit, instit. säännöstö ja standardisointi	Resurssien, toimintojen ja tuotoksen erittely, joustava sopeutuminen, muodollistettu kommunikaatio, suoriteperusteinen palkkio etukäteen, erillinen kontrolli, instit.säännöt ja standardisointi
Tuotantoresurssien omistus	Tuottaja omistaa tuotantoresurssinsa	Resurssien omistus ja käyttö yhdistetty samaan organisaatioon	Tuottaja omistaa resurssinsa ja sovittaa eri tilaajien resurssitarpeet yhteen
Tehokkuuden arviointi- kriteerit	Hintakilpailu	Tavoitteiden saavutus	Suhteiden tehokkuus
Ohjauksessa keskeisintä	Exit	Lojaliteetti	Voice

Markkina-, hierarkia- ja sopimusohjauksen vertailua. Bryntse 2000, 258 (sovellus)