

# Paikallinen kehittäminen ja sopimuspolitiikka – sopimusohjauksen suhde kumppanuuksiin

Markku Kiviniemi & Tarja Saarelainen

## ABSTRACT

Local development and contract policies: the relation of contract steering to partnerships

The trend toward new local governance has increased the use of inter-sector contracts and partnerships by public agencies. This ‘contractualisation’ and multiplication of partnerships create an overall tendency that has been described as ‘network municipality’. Issues of contract policies and contract steering are now important in local governance studies. Local contracts and partnerships can be assessed from different perspectives. Here a broad perspective of ‘good governance’ is a starting point. The main question is: what is the role and character of contract steering in local partnerships from the perspective of good governance? First, three concepts are analyzed: good governance, contractualisation and partnerships. Then a conceptual framework relates the three concepts to each other and outlines the good governance perspective. The good governance perspective includes both process and result criteria. The study analyses two main types of partnerships: development partnerships and service partnerships using research reports as empirical data. Conclusions concentrate on identifying major foci and priorities for assessing local development contracts and partnerships. The study finds that the quality of local partnerships can be improved by contractual steering and by inclusive horizontal contractualisation.

## JOHDANTO

Verkostojen hallinta ja sopimusohjaus paikallisessa kehittämisessä

Uudesta hallintatavasta on kirjoitettu paljon 1990-luvulta lähtien. Maailmanpankin alkuperäisen määritelmän mukaan ”hallinta (governance) on se tapa, jolla valtaa käytetään taloudellisten ja sosiaalisten voimavarojen johtamisessa kestävää kehitystä varten tietyllä alueella” (World Bank 1994, vii). Määritelmä ilmentää toimintatapaa, jossa voimavaroja hallitaan kokonaisuutena yli sektorirajojen. Implikaationa on yhteistoiminta useiden toimijoiden kesken. Määritelmä sisältää myös hallinnan tavoitteen: kestävä kehitys. Määritelmää voidaan soveltaa monella eri tasolla, hallintaa on kansainvälisellä, kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla.

Alun perin hallinnan käsitettä käytettiin etenkin kehitysmaiden hankkeissa painottaen julkisen ja yksityisen sektorin toimijoiden yhteistoimintaa ja kumppanuuksia. Pian uudenlaisen hallintatavan käsitettä tuotiin moniin eri konteksteihin. Tutkimuksissa on eritelty globaalin hallinnan mahdollisuuksia ja ongelmia, kansallisen hallinnan vaihtoehtoisia muotoja sekä monitasoista hallintaa EU:n toiminnassa (Tiihonen 2004; Kull 2008). Paikallisen hallinnan uudenlaisia piirteitä ja hallintasuhteita ovat kuvanneet ideaalityyppin tapaan Anttiroiko, Jokela ja Haveri (Anttiroiko & Jokela 2002; Anttiroiko & Haveri 2003). Keskeisiä piirteitä ovat siirtymisen perinteisestä sääntely- ja valvontahallinnosta monialaiseen paikalliseen kehittämiseen sekä

hierarkkisesta toimintojen ohjauksesta kohti verkostomaisia ja horisontaalisempia ohjaus- ja toimintatapoja. Uuden hallinnan kehittymistä on kuvattu kokonaisuutena termillä ”verkostokunta” (Haveri ym. 2003; Haveri & Pekk 2007).

Uuden hallintatavan verkostomaisuus tarkoittaa toimijoiden keskinäisten suhteiden avautumista ja lisääntymistä paikallisella tasolla. Kun toimijoihin kuuluu tahoja sekä julkiselta että yksityiseltä sektorilta, tapahtuu siirtymistä perinteisestä normiohjauksesta sopimusohjauksen suuntaan. Tämä ilmenee paikallisissa kumppanuuksissa, jotka ovat luonteeltaan sopimuksilla virallistettuja verkostoja (Kiviniemi & Saarelainen 2009). Klijn (2008, 511) liittää toisiinsa hallinnan (governance) ja hallintaverkostot (governance networks) viitaten niillä julkisen hallinnon, markkinasektorin ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden väliin suhteisiin toimintapolitiikkojen muotoilussa ja toimeenpanossa. Hallintaan liittyy aina riippuvuuksia toimijoiden välillä. Samalla sopimuksellisuuden lisääntyminen sekä ohjaustavan muutokset nousevat tärkeiksi tutkimuskohteiksi. Silti sopimuksellisuuden tutkimus ei ole noussut hallinnan tutkimuksissa kovin keskeiseksi. Tutkimus on toistaiseksi vain vähäisesti kohdistunut sopimuksellisuuden luonteeseen ja merkitykseen.

Kumppanuuksia ohjataan ensisijaisesti sopimuksilla ja niihin kytkeytyvillä käytännöillä. Kumppanuussopimusten yleistyessä voidaan nostaa esille kysymys paikallisesta sopimuspolitiikasta. Miten kumppanuuksien hallinta verkostoina toimii paikallisessa kehittämisessä sopimusohjauksen avulla? Milloin sopimuksilla ohjaaminen on ”hyvää hallintaa”? Näiden kysymysten pohjalta tämän artikkelin näkökulma ja tutkittava kysymys kiteytetään seuraavasti:

Minkälainen on sopimusohjauksen rooli ja luonne paikallisissa kumppanuuksissa hyvän hallinnan näkökulmasta?

Kysymystä täsmennetään aluksi käsitteellisten tarkastelujen avulla, jolloin selvennetään ”hyvän hallinnan” käsitettä, eritellään sopimuksellisuuden merkityksiä, ja tarkastellaan kumppanuuksia kahtena päätyyppinä: kehittämiskumppanuudet ja palvelukumppanuudet. Tämän jälkeen esitetään yhteenvetona viitekehys käsitteiden välisistä suhteista (kuvio 1). Loppuosassa sovelletaan viitekehystä kumppanuuksien päätyyppisiin (kuvio 2) ja pohditaan

paikallisen sopimuspolitiikan mahdollisuuksia ja rajoituksia paikallisessa kehittämisessä, kuten palveluinnovaatioissa ja toimintatapojen uudistamisessa, sekä tähän tematiikkaan liittyviä tutkimustarpeita.

## **HYVÄ HALLINTA, SOPIMUKSELLISUUS JA PAIKALLISET KUMPPANUUDET**

### **Hyvän hallinnan käsite**

Hyvän hallinnan käsite voidaan ymmärtää hallinnan käsitteen pohjalta. Maailmanpankin alkuperäisen määritelmän jälkeen hallinnan käsite on määritelty monesti uudelleen. Käsitteestä on esitetty erilaisia tulkintoja, se on monipuolistunut ja laajentunut varsin moniulotteiseksi yläkäsitteeksi. Voidaan puhua ”hallintadebatista” (Pierre 2000). Esimerkiksi OECD ja UNDP ovat kehittäneet hallinnan määritelmää uudenaikaisesti: ”hallinta on niiden toimintojen ja toimintatapojen joukko, joiden avulla toimijat yhdessä ratkaisevat ongelmia ja vastaavat tarpeisiin” (Local partnerships for better governance, OECD 2001, 13; Participatory Local Governance, UNDP 1997, 4). Tässä määritelmässä alkuperäinen kestävän kehityksen tavoite on korvattu ongelmien ratkaisulla ja tarpeisiin vastaamisella, mikä jättää hallinnan tavoitteiden määrittämisen toimijoille: mihin ongelmiin ja tarpeisiin hallinta suuntautuu. OECD:n ja UNDP:n määritelmässä toimijoiden väliset suhteet nähdään horisontaalisemmin kuin Maailmanpankin määritelmässä. Tällöin puhutaan toimimisesta yhdessä voimavarojen johtamisen asemasta.

Myöhemmin Bovaird ja Löffler (2003, myös Bovaird 2005) ovat esittäneet määritelmän, jossa hallinta tarkoittaa niitä toimintatapoja, joilla osalliset (stakeholders) ovat vuorovaikutuksessa keskenään tarkoituksenaan vaikuttaa julkisten toimintapolitiikkojen tuloksiin. Tässä termi ”osalliset” viittaa laajasti kaikkiin toimijoihin, joita tietty toimintapolitiikka koskee. Määrittely sidotaan julkisen sektorin toimintaan, kun hallinnan kohteeksi nimetään toimintapolitiikkojen (public policies) tulokset. Määritelmä kattaa täten sekä yhteistoiminnan menettelytapoja ja prosesseja että suuntautumista tiettyihin tuloksiin.

Hallinnan määrittelyyn kytkeytyy keskustelu ”hyvästä hallinnosta”. Maailmanpankki näki

Taulukko 1. Hyvän hallinnan prosessi- ja tuloksellisuuskriteerien keskeisiä ulottuvuuksia.

Hyvän hallinnan prosessikriteerit: kokoavana kriteeristönä demokraattiset prosessit	Hyvän hallinnan tuloksellisuus-kriteerit: kokoavana kriteeristönä vaikutukset elämän laatuun
Osallistuminen	Turvallisuus
Sosiaalinen inklusio	Terveys
Tasa-arvo	Sosiaalinen vuorovaikutus
Läpinäkyvyys	Osaamisen ja tietämyksen taso
Vastuullisuus	Ympäristön laatu
Edustuksellisuus instituutioissa	Asumisen laatu
Kansalaisoikeuksien toteutuminen	Liikenneolot
Legitimiteetti	Työelämän laatu
Demokraattisten ulottuvuuksien lisäksi vaikuttavat: säädösten laatu, johtaminen, ammatillinen osaaminen, luotettavuus	Vapaa-ajan laatu

”hyvän hallinnan” ensisijaisesti talouden kestävän kehityksen tärkeänä institutionaalisenä tekijänä. OECD on liittännyt ”hyvän hallinnan” tunnuspiirteisiin osallistuvan kehittämistavan, ihmisoikeudet ja demokratian. Sittemmin ”hyvän hallinnan” käsite on laajentunut monenlaisiksi tulkinnoksi. Talouden kestävän kehityksen ohella hallinnan tavoitteeksi on nostettu ”elämisen laatu” (Bovaird & Löffler 2003).

”Hyvän hallinnan” kriteereitä on monia. Bovairdin ja Löfflerin määritelmän pohjalta kriteerit voidaan jakaa kahteen päätyyppiin: prosessi-indikaattorit ja tulosindikaattorit. Näiden indikaattorien keskinäiset suhteet ja yhteydet eivät ole lainkaan selkeitä. Toisaalta nimetään hallinnan prosessien kriteereitä tai periaatteita, kuten kansalaisten osallistuminen, sosiaalinen inklusio, tasa-arvo, läpinäkyvyys ja vastuullisuus. Toisaalta nimetään prosesseissa tavoiteltavia tuloksia, kuten kestävä kehitys ja elämän laatu. Luotettavaa tietoa prosessien ja tulosten välisistä suhteista ei kuitenkaan ole. Käytäntöjen tasolla syntyykin eroja esimerkiksi eri maiden välillä ”hyvän hallinnan” toteuttamisen tavoissa (Andrews 2010). ”Hyvän hallinnan” kriteerit ja periaatteet ovat ilmeisen tulkinnanvaraisia. ”Hyvän hallinnan” käytännöt ja menettelytavat ovat oma tasonsa, jossa toimintaympäristö ja kontekstitekijät vaikuttavat erilaistavasti.

Tavoitellut tulokset ovat myös kontekstista riippuvia poliittisia pyrkimyksiä.

”Hyvän hallinnan” tulkinnanvaraisuus johtuu käsitteen moniulotteisesta sisällöstä. Tutkimusotteen kehittämisessä tähän moniulotteisuuden voidaan suhtautua eri tavoin. Voidaan lähteä yksityiskohtaiseen moniulotteisuuden analyysiin hakemalla kriteerien välistä varianssia ja tuottamalla esimerkiksi moniulotteisia ”hyvän hallinnan” profileita. Empiirisesti on todennäköistä, että hyvän hallinnan ulottuvuudet eivät muodosta yhtenäistä kokonaisuutta, eivätkä eri alakriteereiden väliset yhteydet ole kovin vahvoja ja selkeitä. Toinen vaihtoehto on keskittyä tarkastelemaan keskeisiksi valittavia, luonteeltaan kokoavia ”hyvän hallinnan” osatekijöitä. Tällöin tarkastelun kohde on laaja ja kompleksinen, ja sen tiedetään sisältävän eri alulottuvuuksia. Käsitteellisessä otteessa on perusteltua lähteä kokonaisuudesta.

Hyvän hallinnan käsite kohdentuu hallinnan laatuun ja sen arviointiin. Seuraavassa hyvä hallinta nähdään hallinnan laatuun siten, että siihen kuuluu kahdenlaisia laadun pääulottuvuuksia: prosessikriteereitä ja tuloskriteereitä. Keskeisenä prosessikriteerinä pidetään tässä demokratiaa ja demokratian eri osatekijöitä, etenkin osallistuvaa demokratiaa. Demokratiakriteeri kattaa uuden hallintatavan menettelytapoja, jotka

koskevat vuorovaikutteista yhteistoimintaa yli sektorirajojen. Ovatko verkostojen ja kumppanuuksien toimintatavat demokraattisia?

Keskeisenä tuloskriteerinä on yleisellä tasolla hallinnan tuloksellisuus. Koska hallinnan kohteina ovat eri politiikkalohkot, on tuloksellisuuden sisältö riippuvainen siitä, mistä toimintalohkosta on kyse. Tuloksellisuus kattaa politiikan vaikuttavuuden, ja siltä kannalta Bovairdin ja Löfflerin esittämä ”elämän laatu” on mahdollinen taustakäsite tuloksellisuudelle. Mitkä ovat hallinnan vaikutukset osallisten toimijoiden elämän laatuun? Vaikutukset voivat olla välittömiä tai välillisiä. Tällainen tausta-ajatus ei ole ristiriidassa kestäväen kehityksen käsitteen kanssa. Myös kestäväen kehityksen tavoitteessa tarkoituksena on vaikuttaa elämän laatuun.

Tarkasteluun valittujen kriteerien keskeisiä ulottuvuuksia esitetään oheisessa taulukossa. Taulukon taustana ovat Bovairdin ja Löfflerin (2003) sekä Budurun ja Palin (2010) tutkimukset.

### Sopimuksellisuus

Verkostojen, kumppanuuksien ja sopimuksellisuuden lisääntyminen mainitaan jatkuvasti uuden hallinnan ominaispiirteinä. Niihin ei kuitenkaan suoraan viitata ”hyvän hallinnan” periaatteissa tai kriteereissä. Verkostot, kumppanuudet ja sopimuksellisuus ovat hallinnan prosesseihin, toimintatapoihin liittyviä suuntauksia. Ne eivät kuvaa hallinnan tuloksia, vaan menettelytapoja ja käytäntöjä. Loogisesti näihin prosesseihin voidaan soveltaa ”hyvän hallinnan” prosessi-indikaattoreita, kuten yllämainittuja demokratiakriteereitä: kansalaisten osallistuminen, sosiaalinen inklusio, toimijoiden tasa-arvo, läpinäkyvyys ja vastuullisuus. Sopimuksellisuuden vaikutusmahdollisuuksia toimintapolitiikkojen tuloksellisuuteen on myös tärkeää analysoida. Tutkimuskysymys on, miten ”hyvän hallinnan” kriteerit ja periaatteet on liitetty ja voidaan liittää hallinnan prosessien käytäntöihin, kuten verkostojen, kumppanuuksien ja sopimuksellisuuden hallintaan.

Sopimuksellisuudella tarkoitetaan erilaisia sopimus pohjaisia toimintatapoja. Näissä toimintatavoissa voidaan erottaa periaatteellinen ja käytännöllinen taso (Koski ym. 2009, 10–11). Paikallisella tasolla nämä periaatteet ja käytän-

nöt on mahdollista hahmottaa yhdeksi kokonaisuudeksi ”paikallisena sopimuspolitiikkana”. Periaatteiden tasolla sopimuksellisuus tarkoittaa monen toimijan keskinäisten sopimusmenettelyjen käyttöä. Niillä edistetään hajautettua ja osallistavaa paikallista vallankäyttöä. Keskeinen pyrkimys on yhteistoiminnan luominen ja vahvistaminen julkisen, yritys- ja järjestösektorin kesken. Sopimuspoliittisten periaatteiden pohjalta voidaan aktivoida paikallista kehittämistä edistäviä sopimuskäytäntöjä.

Sopimuksellisuuden piirissä voidaan puhua sopimusohjauksesta. Tällä viitataan paikallisesti tarpeellisten toimintojen ohjaamiseen ja toimeenpanoon sopimusten avulla. Sopimusohjauksen kohteina voi olla palveluita, niiden kehittämistä tai infrastruktuurin parantamista. Sopimusohjauksen luonnetta ja merkitystä voi tutkia erittelemällä sopimuksellisuutta ilmiönä sekä vertaamalla sopimusohjauksen eri muotoja keskenään (Hyryläinen 2000).

Hyryläinen erottaa toisistaan vertikaalisen ja horisontaalisen sopimuksellisuuden. Vertikaalisessa sopimusohjauksessa ja -menettelyssä on keskeistä hierarkkisten tasojen asema ja merkitys. Tasojen perusteella voidaan principal-agent-teorian mukaisesti tunnistaa ”päämies” ja ”agentti”, jossa ”päämies” ohjaa ”agenttia” keskinäisen sopimuksen perusteella. Sopimuksen osapuolet eivät siis ole tasa-arvoisessa asemassa keskenään. Horisontaalinen sopimusohjaus ja -menettely perustuvat sopimuksen osapuolten samanarvoisuuteen sopimusasioissa.

Hyryläinen esittää Greven (2000) artikkelia hyödyntäen sopimuksellisuuden jaottelun kovaan ja pehmeään muotoon. Hyryläisen esityksessä näiden muotojen perustana on sopimuksen osapuolten keskinäisen luottamuksen taso. Matala luottamustaso johtaa usein kovaan sopimuksellisuuteen, kun taas korkea luottamustaso mahdollistaa pehmeän sopimuksellisuuden. Kovan sopimuksellisuuden ominaispiirteitä ovat yksityisten intressien vallitsevuus, sopimuksen pitäminen lähinnä kaupankäyntinä, tiukka sopimusmuoto, määrällisten näkökulmien korostus, tiukat sopimussanktiot sekä ohjattavan toiminnan organisointi sopimuksin. Pehmeän sopimuksellisuuden ominaispiirteitä ovat yleisen edun korostaminen, sopimuksen pitäminen yhteistoimintana, keskinäinen dialogi, laadullisten näkökulmien korostus, suhteellisen kevyet

sopimussanktiot ja sopimuksen näkeminen väljänä ohjauksena tarkan organisoinnin asemasta. Kova sopimuksellisuus muistuttaa perinteistä normiohjausta ja toimintojen vertikaalista painottumista. Pehmeä sopimuksellisuus eroaa perinteisestä normiohjauksesta ja edustaa toisenlaista, mahdollistavaa ja sääntövaltaisuudesta irtoavaa horisontaalista ohjaustapaa. Kovan ja pehmeän sopimuksellisuuden erottelu on mielenkiintoinen ja tärkeä pyrittäessä sopimuksellisuuden empiirisiin analyyseihin.

Sopimuksellisuutta on luokiteltu ostopalveluissa neljään muotoon: sopimussuhde, yhteistyösuhde, kumppanuussuhde ja allianssisuhde. Sopimussuhde edustaa matalan luottamustason sopimuksellisuutta ja allianssisuhde korkean luottamuksen sopimuksellisuutta. Erona ääripäillä on sopimustekstin kunnioittamisen vaade, sopimussuhteen muodollisuus ja joustavuus. (Jylhäsaari 2009, 71.) Korkeamman luottamustason sopimukseen ja kokonaisvaltaiseen sopimiseen pyritään julkisen sektorin, yritysten ja yhdistysten edustajien yhteisissä neuvonpidoissa alueen palvelutarpeista ja mahdollisuuksista tarjota palveluita (Siirilä 2010). Tällöin sopimuskäytännöissä korostuvat oikeudenmukaisuus ja paikallisuus ja pyrkimys korkeampaan luottamustasoon ja kokonaisvaltaiseen sopimiseen. Sopimuksellisuus näyttäytyy pikemminkin erilaisina kommunikatiivisina ja vapaaehtoisina prosesseina kuin valmiiksi linjattuina, ylhäältä ohjattuina hallintokäytäntöinä ja toimintamalleina. Tämä tarkoittaa hallinnon kehittämistä (kehittämiskumppanuutta) sektoreiden välistä yhteistyötä lisäämällä. (Eisto ym. 2006, 12.)

Sopimusohjauksessa korostuvat pyrkimykset prosessien kehittämisen ja hyvän hallinnan kriteerien yhdistämisestä suorituskyvyn tai tuloksellisuuden seuraamiseen. Sopimukset voivat vain harvoin sisältää kaikkia laadultaan hyvän ja kustannustehokkaan palvelun indikaattoreita. Miten voidaan toteuttaa ”hyvän hallinnan” periaatteita paikallisessa sopimuspolitiikassa ja -käytännöissä? Onko paikallisten toimijoiden keskinäisen luottamuksen taso perustekijä, joka vaikuttaa sopimuspolitiikan periaatteisiin ja käytäntöihin? Minkälaisia tarkempia tutkimuskohteita näihin yleisiin kysymyksiin liittyy? ”Hyvän hallinnan” prosessikriteerien ja demokratian näkökulmasta pehmeä sopimuksellisuus täyttää enemmän näitä kriteereitä

osallisuuden, tasa-arvoisuuden ja avoimuuden kannalta. Vastuullisuuden ja läpinäkyvyyden kannalta tilanne ei ole yhtä selvä, kuten useissa paikallisten kumppanuuksien analyyseissa on todettu. Vielä epävarmempia ovat kovan ja pehmeän sopimuksellisuuden yhteydet tuloksellisuuskriteereihin. Vaativa tutkimusteema onkin sopimuksellisuuden eri muotojen suhde ”hyvän hallinnan” kriteereihin.

### Kumppanuudet

Paikalliset kumppanuudet ovat sopimuksiin perustuvia yhteistoiminnan verkostoja (Kiviniemi & Saarelainen 2009). Ymmärrys kumppanuudesta hahmottuu verkostoihin liittyvän teoreettisen ajattelun kautta. Em. julkaisussa on tarkasteltu kumppanuuksien moninaisuutta. Pääajaotteluna on käytetty jakoa ”kehittämiskumppanuuksiin” ja ”palvelukumppanuuksiin”. Kumppanuuden pääfunktiona voi olla joko paikallinen kehittäminen tai palvelujen tuottaminen yhteistoimintana eri sektoreilta tulevien toimijoiden kesken. Rinnakkaisena jaotteluna on käytetty jakoa ”strategisiin” ja ”operatiivisiin” kumppanuuksiin. Esille on tuotu myös paikallisten kumppanuuksien potentiaalisia vahvuustekijöitä ja ”hyvän kumppanuuden” kriteereitä erityisesti toimivuuden ja tuloksellisuuden kannalta (emt.). Kumppanuuksia ei ole kuitenkaan tarkasteltu systemaattisesti ”hyvän hallinnan” kriteerien kannalta, vaikka toimivan kumppanuuden vahvuustekijöinä tulevatkin esille toimijoiden tasa-arvoisuus ja toimintatapojen avoimuus.

Verkostosuhte ymmärretään monien toimijoiden samanaikaisena luottamukseen perustuvana suhteena. Kumppanuussuhde rajataan palvelukumppanuuksissa yleensä kahden toimijan väliseen verkostosuhteeseen. Kumppanuusperusteinen yhteistyösuhde on yleisimmän pehmeää sopimista, jossa osapuolilla voi olla sekä ostajan että myyjän roolit. Sopimus on moraalisesti sitova ja sopimusta ylläpitävät yhteinen arvoperusta, avoin tiedonvaihto ja korkea luottamus. Kumppanuuden eri asteet ilmentävät usein sitoutuneempaa toimintaa kuin avoimet verkostot, joista voi halutessaan irtaantua. (Heimo & Oksanen 2004, 49.)

Vaikka palvelukumppanuuksissa yleensä on kaksi kumppania, näillä kumppaneilla on mui-

takin verkostosuhteita kuin kyseinen kumppanuus. Kumppanuuksia voidaan tutkia osina laajempaa verkostokenttää. Sopimuksellisuuden ja kumppanuuksien tutkimuksessa on nähty tärkeäksi erityisten välittäjäorganisaatioiden tai -henkilöiden toiminta, joka edesauttaa sopimuksien ja kumppanuuksien syntymistä ja kehittymistä. Välittäjänä toimivat saattavat eri sektoreiden toimijoita vuorovaikutukseen ja yhteistyöhön keskenään. Välittäjä voi olla tehtävää hoitava henkilö (esimerkiksi asiamies), organisaatio (esimerkiksi yhdistys) tai myös itsessään kumppanuus (sektorien välinen yhteistyöelin). (Siirilä 2010.)

Kumppanuuksissa osapuolten välinen yhteistyö voi toteutua eri muodoissa. Kuntien tilaaja–tuottajamallien sovelluksissa kumppanuusperusteisella mallilla tarkoitetaan kunnan sisäistä tilaajan ja tuottajan keskinäistä sopimussuhdetta, jossa sekä tilaajalla että tuottajalla on julkinen intressi, mutta hyötyä haetaan yritysmäisestä toimintamallista. Tietojen vaihdon tulee olla mahdollisimman avointa (Saarelainen & Virtanen 2010). Kun hyötyä haetaan tuottajien kilpailuttamisella, on kyseessä ulkoinen tai kilpailuperusteinen malli, jossa vain tilaajalla on julkinen intressi. Sopimus on oikeudellisesti sitova ja siihen liittyy määriteltyjä sanktioita.

Julkisten hankintojen yhteydessä kumppanuudella viitataan julkisen ja yksityisen toimijan yhteistyöhön, jossa kumppanuuden kehittymisen edellytyksenä on sopimuksellisuus. Siihen liittyy erilaisia kannustimia, esimerkiksi optioita tai klausuuleja. Kumppanuuden perustana oleva sopimuksellisuus rakentuu hyötyjen ja haittojen kohtuulliselle tasajaolle, jolloin kumppanuussopimus on luonteeltaan herkempi erilaiselle sovittelulle kuin liikesopimukset yleensä. Rakenteellinen kumppanuus viittaa kunnan palvelujen ulkoistamiseen yksityisen tahon kanssa muodostettavaan yhteisyritykseen tai toisen kunnan kanssa muodostettavaan hankintayksikköön. (Vedenkannas 2008, 214–224.)

Kehittämiskumppanuuksissa voi olla kumppaneina kaksi tai useampia toimijoita. Esimerkkinä ovat kunnan osien aluetoimikunnat, joilla on paikallisia kehittämistehtäviä. Kehittävän työntutkimuksen näkökulmasta kumppanuus on määritelty organisaatioiden väliseksi pitkäkestoiseksi liittoumaksi, jonka avulla pyritään hallitsemaan tärkeä strateginen ongelma.

Kumppanuudella tai strategisella yhteistoiminnalla ei tällöin yleensä ole määräaikaakaan eikä yhteistoiminta ole edustuksellista, vaan se on tarkoitettu läpäisemään koko organisaatiota tai suurta osaa siitä. (Engeström ei vuosilukua, 4.)

Strategisen ja operatiivisen kumppanuuden lisäksi on erotettu taktinen kumppanuus (Ihalainen 2007, 63), joka mahdollistaa voimavarojen yhdistämisen ja tavoitteiden saavuttamisen. Taktinen kumppanuus viittaa osapuolten prosessin yhdistämiseen ja tehokkaampien toimintatapojen oppimiseen, ja sitä voidaan luonnehtia toimintoja koordinoivaksi kumppanuudeksi.

Kumppanuudet ovat keskeinen sopimuksellisuuteen kytkeytyvä toimintatapa. Juuri sopimuksellisuus erottaa kumppanuuksia kaikista erilaisista verkostoista. Sekä sopimusohjausta että kumppanuuksia voidaan tutkia prosesseina, joiden eteneminen ilmentää sopimuksellisuuden ja kumppanuusorientaation luonnetta. Prosessin toimivuuden avaintekijänä on yleisesti pidetty toimijoiden yhteisten intressien tunnistamista, joka luo perustaa kumppanuuksien kehittymiselle. Tutkimuskysymyksenä voidaan esittää, miten yhteisten intressien löytäminen liittyy sopimuksellisuuteen ja siihen sisältyviin prosesseihin.

Kaikille kumppanuusmuodoille on yhteistä, että ne mahdollistavat lisäarvon toteuttamisen osapuolille. Poliitikkojen ja ammattilaisten kannalta kumppanuudet tarkoittavat, että heidän on löydettävä uusia vuorovaikutuksen tapoja käyttäjien ja yhteisöjen kanssa. Yhteistuotanto on kumppanuuden muoto, jossa asukkaat osallistuvat palvelujen suunnitteluun ja tuotantoon sopimukseen pohjautuen. Tarpeesta luoda yhteistuotannollisia elementtejä demokratian vahvistamiseksi julkiseen palvelujärjestelmään ollaan verraten yksimielisiä (Löffler 2009). Sopimuksellisuutta voidaan rakentaa demokratian edistämisen vuoksi.

Kumppanuuksien vahvuustekijöiden on oletettu olevan samansuuntaisia sekä kehittämistä että palvelukumppanuuksissa. Yhteisten intressien tunnistamisen pohjalta syntyy potentiaalia tasa-arvoiseen osallisuuteen ja avoimeen kommunikaatioon, jotka taas edistävät luottamusta, sosiaalista oppimista ja innovatiivisuuden mahdollisuuksia. Kullakin sopimus- ja kumppanuusprosessilla on omintakeisia piirteitä, jotka

liittyvät paikallisiin yhteistoiminnan perinteisiin ja toimintakulttuureihin. Mitkä ovat keskeisiä edellytyksiä saada aikaan toisiinsa ehyesti liittyviä sopimus- ja kumppanuusprosesseja, joissa toteutuvat ”hyvän hallinnan” kriteerit?

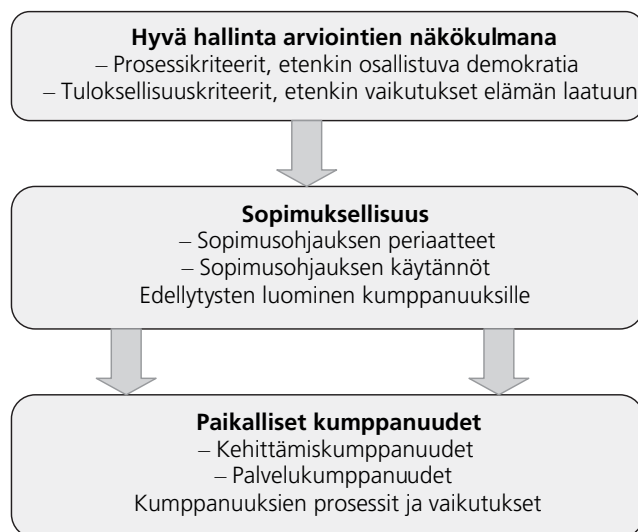
### Viitekehys

Sopimusohjauksen roolia ja luonnetta paikallisissa kumppanuuksissa hahmotetaan edellä esitettyjen tarkastelujen pohjalta. Kuvioon 1 on koottu viitekehys, joka ohjaa sopimusohjauksen ja kumppanuuksien tutkivaa erittelyä. Näkökulmaa voi luonnehtia analyttisesti arvioivaksi, jolloin kokoavina kriteereinä sovelletaan hyvän hallinnan prosessi- ja tuloksellisuus-kriteereitä. Kriteerien kohdentamisessa painotetaan ensisijaisesti osallistuvan demokratian (prosessikriteeri) ja elämän laatuun vaikuttamisen (tuloksellisuus-kriteeri) merkitystä paikallisessa kehittämisessä. Paikallisella kehittämisellä tarkoitetaan asukkaiden tarpeista syntyviä palveluja ja elinympäristöjä koskevia innovaatioita tai uudistuksia, joko uusia tuotteita, toimintatapoja tai infrastruktuureita, joilla on positiivisia vaikutuksia asukkaiden elämän laatuun.

Hyvän hallinnan kriteereitä voidaan soveltaa sekä sopimuksellisuuden että kumppanuuk-

sien tutkivassa erittelyssä. Sopimuksellisuus konkretisoituu sopimusohjauksen periaatteissa ja käytännöissä, jotka vaikuttavat paikallisiin kumppanuuksiin ohjaavasti ja siten luovat edellytyksiä kumppanuuksien toimivuudelle. Sopimus- ja kumppanuusprosessit oikeastaan kietoutuvat toisiinsa sekä ajallisesti että toiminnallisesti. Niissä voi olla mukana samoja toimijoita, mutta näin ei mitenkään välttämättä ole. Ideaalitapauksissa hyvän hallinnan kriteerit toteutuvat hyvin sekä sopimusohjauksessa että kumppanuuden toiminnassa. Prosessit ja niiden vaikutukset ovat kuitenkin luonteeltaan dynaamisia ja muotoutuvat moninaisten vuorovaikutustilanteiden, tiedon muodostumisen ja vaiheittaisten toimintaprosessien kautta. Kumppanuuksien todellisuus on moniulotteisempi kuin pelkästään sopimuksen toimeenpanon toteutuminen minimissään. Esimerkiksi edellä mainittu toimijoiden keskinäisen luottamuksen taso vaikuttaa toteutuvien prosessien laatuun ja tuloksiin.

Viitekehys on nähtävissä myös jäsenyyksenä verkostojen paikallisen hallinnan analyysiin, kun tarkoituksena on tutkia verkostojen toimivuutta niiden hallinnan kontekstissa.



Kuvio 1. Hyvä hallinta, sopimuksellisuus ja kumppanuudet paikallisessa kehittämisessä.

## KEHITTÄMISKUMPPANUJEDET

Kehittäminen liittyy oleellisesti uuteen hallintatapaan, joka suuntautuu enemmän kehittämistehtäviin kuin perinteinen toimeenpanoon suuntautuva hallinto. Paikallinen kehittäminen nähdään selvästi laajemmin kuin perinteisenä hallinnon kehittämisenä. Kehittäminen viittaa kaikkien kehityskykyisten voimavarojen hyödyntämiseen paikallisen hallinnan kokonaisuudessa. Suomessa paikallinen kehittäminen ankuroituu kuntalain 1995 määrittelyyn ”kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävää kehitystä alueellaan”. Uuden hallintatavan mukainen ajattelu etsii toimijoita laajasti mukaan tähän päätehtävään – eri tasoilta ja eri sektoreilta. Samalla pyritään lähentämään kehittäjiä ja kehitettäviä toisiinsa, supistamaan perinteistä hierarkkista kuilua siten, että mahdollisimman monet toimijat ovat potentiaalisia kehittäjiä. (Hyryläinen & Rannikko 2000.)

Asukkaiden hyvinvoinnin ja kestävä kehityksen edistämiseksi lähdetään siis kaikkien kehityskykyisten voimavarojen hyödyntämisestä. Lähimmässä paikallisessa piirissä näitä ovat asukkaat, elinkeinot ja luonnonvarat. Uuden hallintatavan mukaan paikallisen ”lähipiirin” lisäksi luetaan hyödynnettäviin voimavaroihin ulkoiset yhteydet toimijoihin toisilla tasoilla ja eri sektoreilla. Yhteydet lähialueisiin, toisiin paikallisiin yhteisöihin sekä alueellisiin, kansallisiin ja kansainvälisiin toimijoihin kuuluvat verkostoitumisen laajaan potentiaaliin.

Sopimuksellisuus paikallisessa kehittämisessä mahdollistaa horisontaalisen toimintatavan. Perinteisessä normiohjauksessa korostuu hierarkkisuus, siinä erottuu normin antaja (ohjaava taho) ja normin alaiset toimijat (ohjattava taho). Sopimuksellisuuden ajatus tarjoaa mahdollisuuden toimijoiden tasaveroiseen asemaan perustuvaan sopimusprosessiin. Täten sopimuksellisuuteen voi tulla annos toimijoiden itseohjausta: sopimuksen tekijät sitoutuvat toteuttamaan sovittua tarkoitusta ja tehtävää yhteisesti hyväksytyyn sopimuksen mukaisesti. Parhaassa tapauksessa perustana on selkeä ”yhteisen hyvän” tai ”yhteisen edun” tunnistaminen. (esim. Keskinen 1999.)

Kehittynyt horisontaalinen sopimuksellisuus edellyttää luottamusta sopimusosapuolten kesken (Hyryläinen 2000). Vastaavasti

luottamuksen puuttuminen tuo tarvetta vertikaaliseen, hierarkkiseen sopimuksellisuuteen. Horisontaalisen sopimuksellisuuden edellytykset eivät aina ole olemassa. Siirtyminen perinteisestä normivaltaisesta ohjauksesta ja vertikaalisesta sopimuksellisuudesta voi usein parhaiten edistyä asteittain ja vähitellen. Perustaksi tarvitaan luottamusta synnyttäviä ja vahvistavia toimintatapoja, ikään kuin horisontaalisen sopimuksellisuuden harjoittelua esimerkiksi paikallisissa toimintaryhmissä. Kysymys on myös sopimusohjaukseen liittyvien ja sitä rakentavien neuvotteluprosessien luonteesta. Minkälaisilla neuvotteluilla sopimuksia pohjustetaan?

Paikallisessa kehittämisessä Suomessa on pitkä hierarkkisuuden, keskitetyn normivaltaisuuden ja yhdenmukaistavan hallintorationaalin perinne (Sipponen 2000). Tämä perinne alkaa itsenäisyyttä edeltäviltä ajoilta ja jatkuu pitkälle itsenäisen valtion aikakaudelle. Keskusvallan ja hierarkkisten rakenteiden perinne kattaa julkisen vallan ja yhteiskunnan jäsenten välisiä suhteita (esivalta–alamaiset) sekä hallinnon tasojen välisiä suhteita (säätö-, valvonta- ja tarkastusvaltaisuus). Perinne on ollut vähitellen väistymässä julkisen vallan hajauttamisen ja aktiivisen kansalaisyhteiskunnan rakentumisen edetessä.

Keskitetyn ja hierarkkisen vallan käytön perinne muodostaa jyrkän vastakohdan uuden hallintatavan näkemyksille. Vanhan hallintoperinteen jäänteet saattavat edelleen rajoittaa uuden hallintatavan etenemistä ja toteutumista. Täydellinen vastakkainasettelu on kuitenkin tarpeettoman yksioikoinen ajattelutapa. Suomen hallintojärjestelmässä on itsenäisyyden aikana kehittynyt monia vahvuuksia, kuten luotettavuus, korkea asiantuntemuksen taso ja oikeusvaltion periaatteiden toteutuminen. Nämä vahvuudet voivat hyvin kuulua ”hyvää hallintaa” edistäviin ominaispiirteisiin. Näiden vahvuuksien lisäksi on jo 1970-luvulta alkaen ja etenkin 1990-luvulla voimistuen esitetty uusia vaatimuksia julkisen sektorin ja hallinnan tuloksellisuuden parantamiseksi monella alalla (kuten terveys, ympäristö, sosiaalitoimi) sekä kansallisten vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseksi.

Uudet vaatimukset ja jo saavutetut vahvuudet on järkevää pyrkiä yhdistämään toisiinsa. Tämän ajattelutavan pohjalta uusi hallintatapa täydentää ja muuttaa olemassa olevia hallintatapoja, mutta ei syrjäytä niiden keskeisiä



elementtejä. Paikallisessa kehittämisessä tämä tarkoittaa erityisesti kunnallisen itsehallinnollisen instituution keskeistä roolia uudessakin hallintatavassa. Täten kunnan demokraattisella edustuksellisella hallinnolla on perusteltua olla kokoava ja kehittävä rooli myös paikallisen sopimuksellisuuden ja paikallisten kumppanuuksien kentällä. Periaatteena voi olla demokraattisten instituutioiden ja kehittyvien verkostojen yhteistoiminnan ja synergian hakeminen.

Paikallisen kehittämisen verkostot ovat monesti syntyneet tilannekohtaisesti ja yksitellen. Kunnan kokoavaan funktioon kuuluu kyky tarkastella verkostojen ja kumppanuuksien kokonaisuutta. Kehittämistoiminnoissa on yleisemmin nähty liiallista hajanaisuutta ja hankkeiden yhteensopivuuden puutteita. Paikallisessa kehittämisessä on usein tarve vahvempaan koordinaatioon. Kehittämiskumppanuuksien kokonaisuutta voi hallita sopimuksellisuuden ja sopimusohjauksen kautta. Sopimusohjauksen lähtökohta on paikallisessa kehittämisstrategiasa, joka voi antaa strategista suuntaa paikalliselle ”sopimuspolitiikalle”. ”Sopimuspolitiikka” sisältäisi sopimusohjauksen periaatteet ja perusteita sopimuspriorisoinnille. Periaatteisiin voi kuulua horisontaalisuus ja avoin viestintätapa.

Paikallisessa kehittämisessä voi olla sekä strategista sopimuksellisuutta että operatiivista hankekohtaista sopimuksellisuutta. Strateginen sopimuksellisuus kohdentuu ”strategisiin verkostokumppanuuksiin”, joita voivat olla pitkäaikaisemmat ja kokonaisuuksia koskevat yhteistoimintaverkostot, kuten kunnan osien aluetoimikunnat tai aluefoorumit. Nämä ovat luonteeltaan horisontaalisia kumppanuuksia, joissa kunta on mahdollistava, kokoava ja koordinoiva ”isäntätaho”. Horisontaalisuus ilmenee toimijoiden kumppanuusaseman tasaveroisuutena ja kommunikaation mahdollisuuksien tasapuolisuutena. Operatiiviset kehittämiskumppanuudet, toimintaryhmät tai projektit, on hyödyllistä nähdä yhteydessä ”sopimuspolitiikkaan” ja sopimusohjauksen koko kenttään. Paikallisen kehittämisen yleisimpiä operatiivisia sisältöalueita ovat olleet lähipiirin infrastruktuuri ja elinympäristö, lähipalvelujen tarpeet hoivan, liikunnan ja kulttuurin alueilla sekä paikallinen työllistäminen (Koski ym. 2009). Liian usein paikalliset kumppanuudet ovat jääneet irrallisiksi ja vaikutuksiltaan vähäisiksi. (Haveri & Pehk 2007.)

Fung ja Wright (2001) näkevät, että laajaan osallistumiseen perustuvat kehittämiskumppanuudet voivat lisätä paikallista demokratiaa ja saada aikaan paikallisesti merkittäviä tuloksia tehtävässään. He korostavat, että näiden saavutusten edellytyksenä on kumppanuuksien liittäminen demokraattisiin instituutioihin (myös Himmelroos 2010). Perustaksi tarvitaan demokraattisen edustuksellisen päätösprosessin antama legitimi mandaatti kehittämiskumppanuuksille. Lisäksi tuloksellisuuden edellytyksenä on sopimusohjauksessa määritelty konkreettinen kehittämistehtävä tai konkreettisen ongelman ratkaisun tuottaminen. Suomessa kunta onkin tavallisesti ollut mandaatin antaja aluetoimikunnille tai foorumeille. Toimikunnat voivat olla joko kuntavetoisia tai järjestövetoisia, molempia tapauksia esiintyy. Euroopan unionin tuella toimineissa LEADER II- ja POMO-ohjelmien toimintaryhmissä noudatettiin kehittämiskumppanuuksissa usein kolmikantaa: kunnan/kuntien, elinkeinoelämän järjestöjen ja kansalaisjärjestöjen edustus oli mukana toimintaryhmissä (Isosuo 2000). Yleisenä piirteenä on ollut asukkaiden ja asiantuntijoiden välisen vuorovaikutuksen ja molemminpuolisen oppimisen lisääntyminen. Samalla vaikuttamiskanavia ”alhaalta ylös” on vahvistettu.

Paikallisten kehittämiskumppanuuksien potentiaalisia vahvuuksia, jotka voivat lisätä tuloksellisuutta ja osallisuutta, ovat erityisesti yhteisten etujen tunnistaminen, laajapohjainen osallistuminen ja keskinäinen luottamus, jaettu vastuullisuus ja tuen saaminen toimintaympäristöstä (Kiviniemi & Saarelainen 2009; Karhio 2000). Myönteisiä esimerkkejä on lähipalvelujen organisoinnin ja elinympäristön laadun konkreettisten parannushankkeiden alueilla (Koski ym. 2009). Esimerkkinä voivat olla myös nuorisopoliittiset kumppanuudet. Nuorisolain mukaan ”nuorisotyötä ja -politiikkaa toteutetaan moniammatillisena yhteistyönä paikallisten viranomaisten sekä yhteistyönä nuorten, nuorisoyhdistysten ja muiden nuorisotyötä tekevien järjestöjen kanssa” (Nuorisolaki 2006/72, 7 §). Näin kunnan nuorisopoliittinen ohjelma luodaan monitoimijaisen ja -alaisen verkoston avulla, josta voi edelleen kehittyä kahdenkeskisiä palvelukumppanuuksia.

Kun Fung ja Wright (2001) näkevät, että laajaan osallistumiseen perustuvat kehittämis-

kumppanuudet omaavat potentiaalia lisätä osallistuvaa demokratiaa ja saada aikaan tuloksia tehtävässään, tämä kertoo samalla siitä, että kehittämiskumppanuudet voivat parantaa hallinnan laatua ja tuoda lisäarvoa ”hyvän hallinnan” suuntaan. Tällä saavutuksella on kuitenkin edellytyksiä, joille perustuu tuloksellinen kumppanuus. Näitä ovat demokraattisesti päätetty mandaatti, jota kuntaorganisaatio tukee, selkeä ja osapuolten hyväksymä sopimusohjausprosessi, toimijoiden keskinäinen luottamus sekä itse kumppanuusprosessin potentiaalisten vahvuksien kehittyminen ”hyvien vaikutusten kehänä”. (Kiviniemi & Saarelainen 2009.)

## PALVELUKUMPPANUUDET

### Palvelukumppanuuksien kirjo kasvaa

Vuoden 2007 hallitusohjelmaan kirjattiin tavoite edistää julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin kumppanuutta palvelutuotannossa sekä kannustus ottaa käyttöön tilaaja–tuottajamallia. Linjauksen sisältöä ei ole kuitenkaan täsmennetty (Pihlaja 2010, 15). Linjaus tukee hyvinvointiyhteiskuntaan liittyvää keskustelua siitä, että monenlaiset eri tahojen toimijat vastaavat hyvinvoinnin tuottamisesta ja jakamisesta julkisen sektorin rinnalla erilaisten palvelukumppanuuksien avulla. Palvelukumppanuuksia syntyy julkisen tilaajan ja palveluyritysten sekä järjestöjen välille. (Möttönen & Niemelä 2005, 139.)

Palvelukumppanuuksista etsitään ratkaisuja myös julkisen talouden kestävyysvajeeseen ja velan kasvun hallintaan. Samanaikaisesti palvelutarpeiden kasvu vaatii kuntasektorilta uusia ratkaisuja erityisesti terveys- ja hoivapalvelujen järjestämiseen. Hyvinvoinnin turvaamisen rajat -julkaisussa arvostetut kansainväliset asiantuntijat ovat yhdessä suomalaisten tutkijoiden kanssa hahmottaneet näköaloja Suomen talouskriisiin ja hyvinvointivaltion kehitykseen (Hiilamo ym. 2010). He toteavat, että yritykset ja järjestöt voivat täydentää kuntien palveluita ja tarjota valinnanmahdollisuuksia. Ongelmana esimerkiksi hoivapalveluissa on, että markkinoita hallitsevat muutamat suuret toimijat, jotka pitävät hinnat korkealla. Kokemusten mukaan kunnan sisäiset monopolitkaan eivät paranna kunnan toiminnallista ja taloudellista tehokkuutta. (Komulainen 2010, 143.)

Vuonna 2007 julkinen sektori tuotti noin 76 prosenttia terveyspalveluista, yritykset 19 prosenttia ja järjestöt alle viisi prosenttia. Samana vuonna julkinen sektori tuotti yli 70 prosenttia sosiaalipalveluista, yritykset noin 12 ja järjestöt vähän yli 17 prosenttia (Lehto 2008). Järjestöjen osuus on merkittävä esimerkiksi vanhusten palveluasumisessa. Yksityisiä vanhusten laitoksia oli Suomessa vuonna 2008 yhteensä 44, joista 31 oli järjestöjen omistamia. Yksityisen sektorin ja järjestöjen palvelutuotannon kehitykseen vaikuttavat lainsäädännön muuttuminen, työvoiman saatavuus ja julkisen sektorin ostopalvelupäätökset. Asiakkaan valinnanvapauden lisäämistä tuetaan muun muassa palvelusetelijärjestelmällä, joka lisää monituottajuutta. (Sinervo ym. 2010, 21.)

Kuntien siirtyminen monituottajuuteen ja tehtävien sekä hyvinvointipalvelujen ulkoistaminen asettavat julkiselle hallinnolle ja demokraattiselle ohjaukselle uusia vaatimuksia sekä liiketaloudellisten että yksityisoikeudellisten periaatteiden ymmärtämisessä. Kehityssuunta johtaa siihen, että kuntia itsessään pidetään eräänlaisina hybridiorganisaatioina, jotka hyödyntävät enemmän ja vähemmän kaikkia ohjausmuotoja; perinteistä hierarkkista ohjausta, markkinaohjausta ja sopimuksellisuutta. (Karré & Ribeiro 2005; Van Hout ym. 2010.)

Kunnan sisäisessä toiminnassa sopimuksellisuus on sopimusohjausta, jolla kunta tilaajana voi ohjata palvelujen tuotannon muutoksia, tarpeita ja palvelujen laatua. Sopimusohjausta ei ole lainsäädännöllisesti rajattu. Oikeudellisia reunaehdoja palvelusopimuksissa syntyy kyseisen palvelusektorin lainsäädännöllisistä ehdoista. Sopimusohjaus eroaa sopimusjohtamisesta palvelujen tuottamisessa, kun kunta johtaa toimintaa vain tilaajana sovittujen sääntöjen ja periaatteiden kautta. Sopimusjohtaminen on suppeampi käsite kuin sopimusohjaus. Kahden viranomaisorganisaation toiminta ja sopimussuhde eivät pohjaudu kaikilta osin samanlaisiin juridisiin elementteihin kuin julkisen ja yksityisen organisaation välinen sopimusjohtaminen (Komulainen 2010, 91). Myös kuntien rajat ylittävät kumppanuudet ovat yleistyneet, ja niissä tarvitaan kuntien välisen synergian löytämistä, jolloin sopimuksellisuudella on tärkeä merkitys.

Erilaisiin palvelukumppanuuksiin liittyy erilaista sopimuksellisuutta, joka voi vaihdella

esimerkiksi matalan ja korkean luottamustason välillä. Seuraavaksi tarkastellaan kuntaorganisaatiota hybridioorganisaationa ja kumppanuussuhteiden osapuolena sekä sopimusohjauksen mahdollisia muotoja erilaisissa palvelukumppanuuksissa.

### **Hybridioorganisaatioon liittyvät mahdollisuudet ja uhat palvelukumppanuuksissa**

Tutkimuskirjallisuudessa on nostettu esille kuntaorganisaation ymmärtäminen hybridioorganisaationa (Karré & Ribeiro 2005; Van Hout ym. 2010; Määttä 2010) tai käsitteen ”quasi-government” avulla (Koppell 2003). Hybridioorganisaatiolle on ominaista, että esimerkiksi terveyspalveluja järjestävänä ja tuottavana organisaationa se ponnistelee vastatakseseen asukkaidensa hoivapalvelujen tarpeisiin (tilaajan ja tuottajan sopimuksellisuus) yrittäen samanaikaisesti parantaa toiminnallista tehokkuuttaan (markkinaohjauksen välineet) ja täyttää lainsäädännön sekä poliitikkojen asettamat laatukriteerit (valtion hierarkkinen ohjaus). Hybridioorganisaatio tarvitsee siten tietoa kaikkien ohjausmuotojen vaatimuksista palvelujen järjestämisessä. Tästä näkökulmasta sillä voi olla paremmat mahdollisuudet ymmärtää palvelujen järjestämisen ja tuottamisen monitulkintaisuutta (Vakkuri 2009), joka liittyy erilaisten palvelutuottajien toimintaan. Voiko hybridioorganisaatio hyödyntää ja hallita toimintaympäristönsä monimerkityksisyyttä, joka johtuu erilaisista tai jopa vastakkaisista eri toimijoiden käsityksistä esimerkiksi siitä, mikä on tuloksellista hallintoa ja palvelutuotantoa?

Koppell (2003) näkee hybridioorganisaatioissa vaaroja demokratian toteutumisen kannalta. Niitä on vaikeampi kontrolloida, jolloin poliittiset preferenssit on helpompi ohittaa ja tämän seurauksena myös poliittisten päätösten toimeenpanon välineet jäävät riittämättömiksi. Keskeinen kysymys on, miten eri ohjausmuodot onnistutaan sovittamaan yhteen siten, että hyvän hallinnan prosessi- ja tuloksellisuuskriteerit toteutuvat.

Kunnan sisäiseen tilaaja–tuottajamalliin tai sopimusohjaukseen voi sisältyä piirteitä, jotka hämärtävät viranhaltijoiden tai toimielinten käsitystä vastuustaan. Tästä syystä tilaajan ja tuot-

tajan roolien, tehtävien ja vastuiden selkeys on tärkeää sopimuspolitiikassa. Vastuukysymykset voidaan määrittää palvelusopimuksissa ja/tai hallintosäännöissä. Hybridioorganisaation piirteisiin voi sisältyä yhteistuotannon idea. Ongelmaksi voi kuitenkin muodostua vastuun ja valtasuhteiden hajoaminen, jolloin menetetään strategista ketteryyttä reagoida nopeasti ja joustavasti toimintaympäristön muutoksiin (Komulainen 2010, 428). Asiakkaan saama palvelu koostuu usein monista kumppanuuksista ja palveluketjuista, joissa kaikilla toimijoilla tulisi olla selkeä käsitys koko ketjun vaikutuksesta asiakkaan saamaan palveluun.

Määttä (2010, 257) esittää väitöskirjassaan, että kuntahybridin johtaminen on erittäin vaativaa. Hybridit edellyttävät hierarkiaa tarkempia sopimuksia, joista aiheutuu kustannuksia (transaktiokustannukset). Sopimuksellisuus edellyttää kumppanuusosapuolilta vahvaa sitoutumista yhteistoimintaan, jotta voimavarat tulevat käyttöön mahdollisimman tehokkaasti ja myös uusia toimintatapoja ja palvelukokonaisuuksia luovasti. Määttä varoittaa tilanteesta, jossa joku hybridin toimijoista saavuttaa yliveraisen aseman, mikä aiheuttaa luottamustason laskua. Tämä johtaa lopulta ohjausvajeeseen ja tehotonmuusloukkuun, joka pahimmassa tapauksessa estää tarpeellisten muutosten aikaansaamisen palvelurakenteissa ja toimintatavoissa. Tästä syystä kumppanuudessa tilaajan ja tuottajan yhteistyön laatu on tärkeä tekijä (Saarelainen & Virtanen 2010, 147). Yhteistyön sujuvuuteen ja laatuun voidaan vaikuttaa hallinto- ja johtosääntöjen, palvelusopimusten neuvotteluprosessien, palvelusitoumusten tai palveluiden laatuvaatimusten määrittelyjen sekä muiden konsernijohtamisen keinojen avulla.

Palvelukumppanuutta ei synny ilman jonkin asteista sopimuksellisuutta, jonka vaikutus kumppanuuden luonteeseen voi kuitenkin vaihdella. On oletettavaa, että jotkin kumppanuuden ulottuvuudet kehittyvät itse kumppanuussuhteessa ilman varsinaista sopimuksellisuutta tai jotkut palvelukumppanuudet ovat sellaisia, että sopimuksellisuus vaikuttaa niihin vähemmän kuin hierarkkinen ohjaus tai markkinaohjaus. Edellisestä voisi pitää esimerkkinä kunnan omia tai toiselta kunnalta ostettuja viranomaispalveluja, kuten ympäristövalvontaa, jossa kumppanuussuhdetta määrittävät pitkälle ympäristö-

valvontaan liittyvät säännökset. Bilateralisessa kumppanuussuhteessa, jossa kumppaneina ovat saman kunnan palvelun tilaaja ja tuottaja, on sopimus palvelun määrästä, hinnasta ja laadusta yksityiskohtaisempi kuin hierarkkisen järjestelmän staattisempi vastuunjako (Määttä 2010, 125). Normatiivinen vastuunjako toimii kehyksenä operatiivisille sopimuksille.

Strateginen konsernijohtaminen on keskeinen hyvän hallinnan menetelmä. Kunnan strategiassa määritellään toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Talousarviossa ja suunnitelmassa luodaan edellytykset näihin tavoitteisiin pääsemiseksi sekä lyhyellä että pidemmällä tähtäimellä. Kunta laatii myös muita kokonaisstrategialle alisteisia ja sen toteutumista tukevia strategioita. Ne ovat palvelujen järjestämisen pitkän aikavälin suunnitelmia, jotka takaavat toiminnan vakautta ja luottamusta tuottavuuden parantamiseen ja palvelujen vaikuttavuuteen. Strategisessa konsernijohtamisessa yhdistyvät parhaimmillaan hierarkkinen ohjaus ja sopimusohjaus ehyellä tavalla. Strategioiden merkittävyys on niiden potentiaalisia vaikuttaa kumppanuuksien hallintaan ja toimintatapojen tuloksellisuuteen.

### **Kunnan ja järjestösektorin palvelutuottajan kumppanuus**

Järjestösektori on kunnille yksi mahdollinen yhteistyökumppani palvelujen tuottamisessa. Muun muassa nuorisolaki ja liikuntalaki velvoittavat kuntia yhteistyöhön järjestöjen kanssa palvelujen järjestämisessä. Ruusuvirran (2010) mukaan kunta voi harjoittaa järjestösektorin suhteen erilaisia toimintastrategioita. Hallintokeskeinen toimintastrategia tukeutuu julkisen vallan vastuun korostamiseen ja hierarkkiseen ohjaukseen. Markkinakeskeisessä toimintastrategiassa järjestöt nähdään ensisijaisesti palvelujen tuottajina, joita neuvotaan, ohjataan ja joilta ostetaan palveluja. Uudessa hallintatavassa korostetaan tasa-arvoisia neuvottelusuhteita ja kiinteää vuorovaikutusta.

Esimerkiksi Rovaniemen kaupungin liikuntapolitiikan perusteissa on todettu, että kansalaistoiminnan perusajatuksen yhteensovittaminen palvelutuotantoon ei ole helppoa, sillä kansalaistoiminnan ja kunnan palvelujärjestelmän toimintalogiikat ovat erilaiset. Järjestölähtöisen palvelutuotannon kehittäminen vaatii laaja-

alaista osaamista ja entistä ammatillisempaa tapaa toimia (tuotekehittely, tuotteistaminen, hinnoittelu, markkinointi). Kunnat toimivat usein kehittämiskumppanuuksissa vetäjinä pyrkien saamaan aikaan myös toimivia palvelukumppanuuksia.

Palvelukumppanuuksien sopimuksellisuuden luonteeseen vaikuttaa erityispiirteenä järjestöjen toiminnan yleishyödyllisyys. Järjestöt voivat toimia ja ylläpitää palveluita alueilla, joilla ei ole maksukykyisiä markkinoita. Järjestöt voivat täydentää palveluaukkoja tarjoamalla palveluja tavanomaisen virkatyöajan ulkopuolella iltaisin ja viikonloppuisin. Usein on ollut kysymys kyläyhdistyksestä, joka hoitaa kunnan puolesta esimerkiksi kylän uimarannan tai urheiluseurasta, joka hoitaa kunnan liikuntareitistöjä. Kunnat ovat myös ostaneet hoivapalveluja esimerkiksi järjestöjen ylläpitämillä hoivakodeilla. (Koski ym. 2009.)

Järjestöjen tuottamat palvelut voidaan jakaa karkeasti sen perusteella, millaista yhteistyötä järjestöt tekevät palvelujen yhteistuotannossa julkisen sektorin kanssa. Yhteistyö voi perustua muun muassa ostopalveluihin, maksusitoumuksiin, yhteistoimintasopimuksiin, palvelusetelijärjestelmään tai järjestölle maksettaviin avustuksiin. Palvelukumppanuuden rahoitusmalli on usein sopimuksellisuuden perusta. Osalla yhdistyksistä palvelut kustannetaan loppuasiakkaan maksamina, osalla kunta ostaa yhdistyksiltä palveluita asukkailleen ja osalla palvelutuotanto rahoitetaan osin hankkeiden ja osin vapaaehtoistyön avulla. (Pihlaja 2010, 33.)

Järjestön näkökulmasta asiakasryhmiä on kaksi: maksaja-asiakas ja käyttäjäasiakas, tai sopimusasiakas ja loppuasiakas. Kunta voi olla maksaja-asiakas ja kylällä asuva vanhus kotipalvelua ostopalvelusopimuksen pohjalta tuottavan kyläyhdistyksen käyttäjäasiakas. Julkinen sektori osallistuu näissä kumppanuusmaileissa palvelujen tuottamisen kustannuksiin maksamalla niistä ainakin osan. Loput kustannuksista voidaan kattaa asiakkailta perittävillä maksuilla ja järjestön muista lähteistä kokoamalla rahoituksella. (Pihlaja 2010, 34.)

Hyvän hallinnan prosessikriteerien näkökulmasta oleellista on, miten järjestöt ja yhdistykset otetaan mukaan palvelusopimusneuvotteluihin. Kumppanuutta palvelun suunnittelusta aina toteuttamiseen asti leimaa edelleen vahva virka-

miesvetoisuus. Aloittevalan koetaan hyvin usein kuuluvan kunnan viranhaltijoille. (Sirkkala 2005.)

### **Kunnan ja yrityssektorin palvelutuottajan kumppanuus**

Perustan kunnan ja yrityssektorin palvelutuottajan kumppanuudelle voi luoda lainsäädäntö. Esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslaki velvoittaa kunnan laajaan yhteistyöhön ja vuorovaikutukseen alueiden kaavoituksessa kaikkien osallisten kesken (Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö maankäytössä 2008). Yhteistyö tai kehittämiskumppanuus muuttuu palvelukumppanuudeksi silloin, kun yksityinen sektori esimerkiksi rahoittaa osan julkista rakentamishanketta, jolloin puhutaan Public-Private Partnershipistä (PPP). Klijn, Edelenbos ja Hughes (2007, 72) määrittelevät PPP:n tarkoittavan julkisten ja yksityisten toimijoiden enemmän tai vähemmän pysyväisluonteista yhteistyötä (co-operation), jonka kautta kehitetään ja tuotetaan yhteisiä tuotteita/palveluita ja jossa riskit, kustannukset ja voitot jaetaan sovittulla tavalla. Yhteistyö voi olla ensisijaisesti kehittämiskumppanuutta (partnership) tai ensisijaisesti sopimukseen perustuvaa palvelujen tuottamista (contract).

Tavallisimmin kumppanuus yksityisen sektorin palvelutuottajan kanssa syntyy ostopalvelusopimusten kautta, kun kunta oman tuotannon lisäksi tilaa palveluja yksityisiltä palvelutuottajilta tai tekee näiden kanssa alihankintasopimuksia. Ennen kuin kunta voi tehdä ostopalvelusopimuksen yksityisoikeudellisen organisaation (osakeyhtiö, osuuskunta tai yhdistys) kanssa, tulee sen kilpailuttaa osto hankintalainsäädännön mukaisesti. Hankinnan suuruus (kynnysarvot) määrittää kilpailuttamisvelvollisuuden. Järjestöjen osalta lainsäädännössä ei ole poikkeusta. Markkinoilla toimittaessa on noudatettava markkinoiden pelisääntöjä, kuten kilpailusääntöksiä. Kunnan on kuitenkin aina otettava huomioon toimintansa vaikutukset markkinoihin ja yksityiseen tarjontaan. Kunta ei voi myöskään avustaa toimintaa, jos alalla on taloudellisia toimijoita, joihin nähden kunnan yhteistyökumppani saisi kilpailuetua. (Oksanen 2010.)

### **Palvelukumppanuudet ja sopimuksellisuus**

Tutkimuksissa osoitetaan, että innovaatiot syntyvät rajapinnoissa, joilla erilaiset toimijat kohtaavat (Harmaakorpi & Melkas 2008; Sotara & Mustikkamäki 2008). Lainsäädäntö ja politiikkaohjelmat velvoittavat kumppanuuksiin, mutta palvelukumppanuudet järjestö- tai yrityssektorin toimijoiden kanssa ovat käytännössä usein jääneet melko vähäisiksi. Muutossuunta näyttää kuitenkin siltä, että kehittämis- ja palvelukumppanuuksien merkitys tulee kasvamaan monituottajuuden lisääntyessä. Tähän vaikuttaa sekin, että hyvinvoinnin tuottamisessa halutaan siirtyä raskaista korvaavista palveluista enemmän hyvinvointia edistäviin ja ongelmia ennaltaehkäiseviin palveluihin. Kunnan tehtävä on mahdollistaa rajapintojen syntymistä ja tukea kysyntä- ja käyttäjälähtöistä innovaatiotoimintaa.

Kumppanuuksissa kunta pyrkii sopimuksellisuudella turvaamaan tarpeita vastaavat tuotteet ja palvelut. Monesti tarpeisiin ei voi vastata yksin joko resurssien tai osaamisen puutteen vuoksi, jolloin on tarve välittää tietoa tarpeiden ja palvelutarjonnan kohtaamisesta. Tiedon välittymisen onnistumista kuvaa kumppanuuden syntyminen. Kumppanuuskin tuetaan sellaisten palvelukokonaisuuksien luomista, joissa palvelun tarve, kysyntä ja tarjonta löytävät tasapainon. Kumppanuuksissa koko yhteiskunnan osaaminen otetaan käyttöön ja myös palvelun käyttäjät osallistuvat ratkaisujen kehittämiseen (yhteistuotanto).

Kunnan kumppanuudet järjestöjen tai yrityssektorin palvelutuottajan kanssa eivät sopimuksellisuuden osalta periaatteessa eroa toisistaan. Järjestöt hoitavat toisenlaisia tehtäviä kuin yritykset. Sopimuksesta poikkeamisen ehdot tulevat täytäntöön pantaviksi, jos niistä poiketaan. Käytännössä järjestöjen tai yritysten hoitamien palvelujen, kuten päiväkotien tai vanhusten palveluasuntojen laadun valvontaa on hankala toteuttaa. Usein on luotettava tarjouspyynnössä mainittujen laatuksiteereiden täyttymiseen asiakaspalautteen avulla, mitä kautta luottamus kumppaniin joko vahvistuu tai heikkenee.

## SOPIMUKSELLISUUDEN MERKITYS HYVÄN HALLINNAN KRITERIEN TOTEUTUMISESSA

Pohdittaessa sopimuksellisuuden ja sopimusohjauksen luonnetta ja merkitystä paikallisessa kehittämisessä ja kumppanuuksissa on syytä tiedostaa laaja kirjo, joka sopimuksellisuuden soveltamiseen liittyy. Sopimuksellisuus voi potentiaalisesti kehittyä monella eri tavalla. Luonnettaan sopimuksellisuus ja sopimusohjaus edustavat kolmatta vaihtoehtoa normiohjauksen ja markkinaohjauksen ohella. Käytännössä sopimusohjaus voi saada vaikutteita näistä toisista ohjaustavoista. Normiohjausta käytetään joka tapauksessa sopimusohjauksen ohella, ja se voi vaikuttaa sopimuksellisuuteen tuottamalla hierarkkisia sopimusohjauksen käytäntöjä. Markkinaohjaus puolestaan näyttää yleisimmin vaikuttavan tilaaja–tuottajamallin ajattelutavan kautta, jolloin sopimuksellisuuden roolina on muodostaa ja kehystää tuottajien ja tilaajien asemaa ja funktioita. Sopimuksellisuudella voi kuitenkin olla myös laajempi merkitys ja rooli paikallisen yhteistoiminnan, synergian ja vuorovaikutuksen kehittämisessä.

Sekä kehittämiskumppanuudet että palvelukumppanuudet syntyvät ja kehittyvät sopimuksellisesti. Kun sopimuksellisuudessa on kyse asioiden sopimisesta eri toimijoiden kesken, siihen vaikuttaa paikallisen yhteistoimintakulttuurin perinne ja nykytila. Näin ollen sopimuksellisuudella on ikään kuin erilainen maaperä eri paikallisyhteisöissä. Paikallisen yhteistoimintakulttuurin tutkimuksessa on tarpeen saada empiiristä tietoa niistä prosesseista, joiden kautta sopimuksellisuutta syntyy tai jää syntymättä. Voidaan olettaa, että paikalliset sosiaaliset ja kulttuuriset käytännöt taustoineen määrittävät edellytystekijöinä sopimuksellisuuden reaalaisia mahdollisuuksia. Minkälainen luottamus vallitsee paikallisten toimijoiden välillä? Luottamuksen taso vaikuttaa usein oleellisesti ja näkyvästi avoimuuden mahdollisuuksiin neuvotteluprosesseissa, viestinnässä, päätöksenteossa ja osallisuuden laajuudessa.

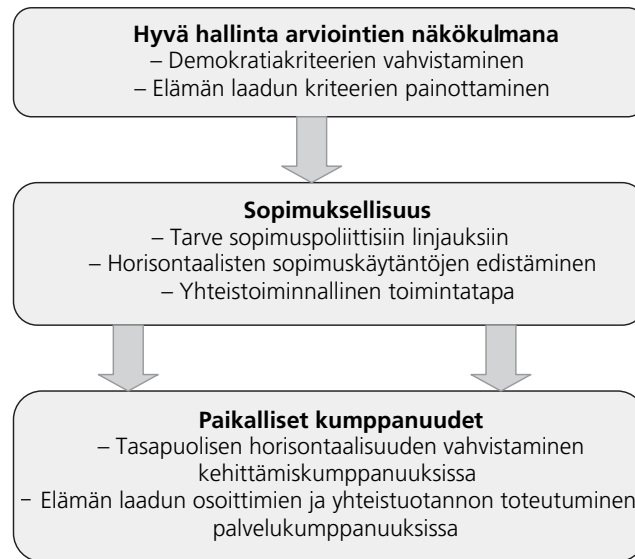
Eri sektoreiden rajapinnoilla tapahtuvista yhteistyökäytännöistä on vähän tutkittua tietoa, koska aitoja palvelukumppanuuksia ei todellisuudessa ole paljon (Halme ym. 2010, 96). Miten yhteistyökumppanuus eri sektorien kans-

sa syntyy, ja ovatko nykyiset palveluja tuottavat organisaatiot sellaisia, joiden kanssa julkisen sektorin on suotuista toimia poliittiset ja taloudelliset näkökohdat huomioon ottaen? Uudet palvelujen tuottamisen tavat, joissa yhteiskunnassa oleva osaaminen, resurssit ja tieto yhdistyvät palvelujen käyttäjien kannalta vaikuttavalla tavalla, eivät ehkä synny yksistään jo olemassa olevien organisaatioiden toimesta. Syntyy uusia organisoitumisen muotoja, kuten Suomessakin keskustelussa olevat yhteiskunnalliset yritykset. Monet yhteiskunnallisista yrityksistä ovat syntyneet siten, että järjestösektorilta on siirretty yrittäjiksi. Suomalaisessa toimintaympäristössä katseet kohdistuvat myös uusosuuskuntiin. (Bland 2010, 65, 96.)

Hyvän hallinnan kriteerien näkökulmasta sopimuksellisuuden potentiaalinen lisäarvo on yhtäältä demokraattisten prosessien vahvistamisessa, toisaalta tuloksellisuuden kytkemisessä entistä konkreettisemmin asukkaiden kokemaa elämisen laatuun. Sopimuksellisuuden kehittäminen hyvän hallinnan demokratiakriteereillä sisältää asukkaiden osallistumisen ja osallisuuden, toimijoiden tasavertaisuuden ja prosessien läpinäkyvyyden edistämistä. On ilmeistä, että demokratiakriteerien kannalta nimenomaan horisontaalinen sopimuksellisuus voi tuoda lisäarvoa paikalliseen kehittämiseen. Palvelukumppanuuksissa etenkin yhteistuotannon kehittäminen on lähtökohdiltaan horisontaalista sopimuksellisuutta. Tällainen kehityslinja tarvitsee kuitenkin lähtökohdakseen paikallisten demokraattisten luottamuselinten tuen ja hyväksynnän. Tällä tavoin toteutuu sopimuksellisuuden poliittinen legitimitiitti, hyväksyttävyys. Kysymys on mandaattien antamisesta sopimuspoliittisilla päätöksillä. Näin nähtynä paikallisessa hallinnassa on todellakin tarvetta sopimuspoliittisiin linjauksiin. Minkälaisen aseman sopimuksellisuus saa eri tehtävälajoilla?

Hyvän hallinnan kriteerien esille nostamia painopisteitä paikallisen kehittämisen nykytilanteessa on koottu kuvioon 2 soveltaen kuvion 1 viitekehystä. Kuvion 2 viitekehystä voidaan soveltaa empiirisissä tutkimuksissa esimerkiksi teemapohjana koottaessa aineistoja kyselyissä, haastatteluissa ja tapaustutkimuksissa.

Kuviossa 2 hyvän hallinnan arvioinnissa painotetaan demokratiakriteereiden ja elämän



Kuvio 2. Hyvän hallinnan kriteerien painopisteitä paikallisessa kehittämisessä.

laadun kriteereiden toteutumista. Nämä hyvän hallinnan kriteerit muovaavat sopimuksellisuutta, mikä edelleen vaikuttaa paikallisten kumppanuuksien laatuun. Sopimuksellisuudella tarkoitetaan tässä erilaisia sopimus pohjaisia toimintatapoja ja käytäntöjä. Paikallisilla kumppanuuksilla tarkoitetaan sopimuksiin perustuvia yhteistoiminnan verkostoja.

Sopimuspolitiikka tai sopimuspoliittiset linjaukset ovat muutakin kuin hankintalain mukaista kilpailutusta. Kunnalla voi olla strategioita, joilla turvataan yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuolisia mahdollisuuksia tarjota tavaroita ja palveluja julkisten hankintojen tarjouskilpailussa. Strategioilla voidaan selventää eri toimijoiden roolia palvelujen tuottamisen kokonaisuudessa. Hallinto- ja johtosäännöin voidaan määrittää sopimuskäytäntöjen vastuusuhteita.

Yhteistoiminnallista toimintatapaa edistää avoin tiedonkulku ja toimijoiden tasapuolinen vuorovaikutus. Yhteisiä ongelmien ratkaisupro-

sesseja sisältyy niin kehittämis- kuin palvelukumppanuuksiinkin. Erityisesti palvelukumppanuuksissa tärkeää on onnistua asiakasprosessien eteenpäin viemisessä, vaikka palvelua tarjoava toimija vaihtuisi. Asiakasvastuu on tärkeää kaikissa tilanteissa määritellä selkeästi.

Paikallisia kumppanuuksia on toisinaan arvosteltu vastuuden hämärtymisestä. Tällöin ei ole kiinnitetty tarpeeksi huomiota siihen, että sopimuksellisuuden kautta voidaan määritellä vastuita. Saattaa olla niin, että käytännössä esiintyy epämääräistä sopimuksellisuutta, joka synnyttää päämäärättömiä, löyhiä ja kituliaita kumppanuuksia. Tuloksellisuus kuuluu hyvän hallinnan kriteereihin. Päämäärättömät kumppanuudet eivät kuulu hyvään hallintaan, vaan ytimenä on sopimukseen perustuva vastuullinen yhteistoiminta ihmisten elämisen laadun parantamiseksi.

## LÄHTEET

- Andrews, M. (2010). Good government means different things in different countries. *Governance*, 23(1), 7–35.
- Anttiroiko, A.-V. & Haveri, A. (2003). Uusi paikallinen hallintatapa. Teoksessa Anttiroiko, A.-V. & Haveri, A. & Karhu, V. & Ryyänen, A. & Siitonen, P. (toim.), *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet* (s. 137–153). Tampere: Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos.
- Anttiroiko, A.-V. & Jokela, T. (2002). Kuntien paikalliset hallintasuhteet. Teoksessa Ryyänen, A. (toim.), *Kuntien oikeus itsehallintoon. Puhenvuoroja kuntien muuttuvasta roolista* (s. 129–151). Tampere: Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos.
- Bland, J. (2010). *Yhteiskunnallinen yritys – ratkaisu 2000-luvun haasteisiin. Ison-Britannian malli ja sen kokemukset*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 22. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Bovaird, T. (2005). Public governance: Balancing stakeholder power in a network society. *International Review of Administrative Sciences*, 71(2), 217–228.
- Bovaird, T. (2007). Beyond engagement and participation: User and community coproduction of public services. *Public Administration Review*, 67(5), 846–860.
- Bovaird, T. & Löffler, E. (2003). Evaluating the quality of public governance indicators, models and methodologies. *International Review of Administrative Sciences*, 69(3), 313–328.
- Buduru, B. & Pal, L. (2010). The globalized state: Measuring and monitoring governance. *European Journal of Cultural Studies*, 13(4), 511–530.
- Eisto, I. & Palviainen, S. & Pohjonen, S. & Vihinen, H. (2006). *Sopimuksellisuus maaseutupolitiikassa*. Haettu sivulta <http://www.mtt.fi/met/pdf/met80.pdf>, 22.10.2010.
- Engeström, Y. (ei vuosilukua). *Kumppanuus organisaatioiden välisen yhteistoiminnan mallina ja oppimishaasteena*. Helsingin yliopisto: Toiminnan teorian ja kehittävän työntutkimuksen yksikkö. Haettu sivulta [www.kt.fi/attachments/suomi/yrjon\\_kumppanuuspaperi.doc](http://www.kt.fi/attachments/suomi/yrjon_kumppanuuspaperi.doc), 10.10.2010.
- Eriksson, K. (2010). Yhteistuotanto poliittisena muotona. *Politiikka*, 52(2), 83–92.
- Fung, A. & Wright, E. O. (2001). Deepening democracy: Innovations in empowered participating governance. *Politics & Society* 29(1), 5–41.
- Greve, C. (2000). Exploring contracts as reinvented institutions in the Danish public sector. *Public Administration* 78(1), 153–164.
- Halme, N. & Perälä, M.-L. & Laaksonen, C. (2010). *Yhteistyöinterventioiden vaikuttavuus lapsiperhepalveluissa. Järjestelmällinen katsaus*. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen raportteja 10. Helsinki: Yliopistopaino Oy.
- Harmaakorpi, V. & Melkas, H. (toim.) (2008). *Innovaatiopolitiikkaa järjestelmien välimaastossa*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Haveri, A. & Laamanen, E. & Majoinen, K. (2003). *Kuntarakenne muutoksessa? Tutkimus kunta- jaon muutostarpeista tulevaisuudessa*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Haveri, A. & Pehk, T. (2007). *Verkostokunta johtamisen ja kehittämisen haasteena*. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Heimo, E. & Oksanen, P. (2004). Verkostoista kumppanuuteen. Teoksessa Anttila, M. & Rousu, S. (toim.), *Haravalla kootut. Moniasiantuntijuus. Strateginen kumppanuus. Seudullinen kumppanuus* (s. 47–78). Kerava: Savion kirjapaino.
- Hiilamo, H. & Kangas, O. & Manderbacka, K. & Mattila-Wiro, P. & Niemelä, M. & Vuorenkoski, L. (2010). *Hyvinvoinnin turvaamisen rajat. Näköaloja talouskriisiin ja hyvinvointivaltion kehitykseen Suomessa*. Kelan tutkimusosaston julkaisuja. KuntaSuomi 2004 - tutkimuksia 164. Sastamala: Vammalan kirjapaino Oy.
- Himmelroos, S. (2010). Mot en mer deliberativ politik? Utmaningen i att förena deliberation med representation. *Politiikka*, 52(3), 234–240.
- Hyryläinen, E. (2000). Sopimuksellisuus hallintoperiaatteena – käsitteellisiä lähtökohtia julkisen toiminnan järjestämisen kannalta. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 28(4), 299–311.
- Hyryläinen, T. & Rannikko, P. (2000). (toim.) *Eurooppalaistuva maaseutupolitiikka. Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä*. Tampere: Vastapaino.
- Ihalainen, R. (2007). *Sopimusohjaus erikoissairaanhoidon palvelujen tuottamisen ohjauksessa*. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Isosuo, T. (2000). Toimintaryhmätyön vahvistuminen. Teoksessa Hyryläinen, T. & Rannikko, P. (toim.), *Eurooppalaistuva maaseutupolitiikka* (s. 61–77). Tampere: Vastapaino.
- Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö maankäytössä. Eväitä yhteistyön rakentamiseen ja hallintaan* (2008). Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Jylhäsaari, J. (2009). *Johtamisen muutokset kuntien perusterveydenhuollon organisaatioissa*. Acta Waasaensia, 212. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Karhio, K. (2000). Paikallisen kumppanuuden pitkä tie. Teoksessa Hyryläinen, T. & Rannikko,



- P. (toim.), *Eurooppalaistuva maaseutupolitiikka* (s. 78–107). Tampere: Vastapaino.
- Karré, P. M. & Ribeiro, T. C. (2005). The 'social' profit of hybrid service delivery. Paperi esitetty EGPA-konferenssissa Bernissä, Sveitsissä. Haettu sivulta <http://www.hybridorganizations.com/publications/the-social-profit-of-hybrid-service-delivery>, 20.12.2010.
- Keskinen, A. (1999). *Towards user empowerment*. Studia Politica Tamperensis No. 6. Tampere: University of Tampere.
- Kiviniemi, M. & Saarelainen, T. (2009). Paikallisten kumppanuuksien monet kasvot: Viitekehyksen kehittäminen kansalaistoiminnan ja julkisen sektorin verkostoitumisen tutkimista varten. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 37(1), 38–55.
- Klijn, E.-H. (2008). Governance and governance networks in Europe. An assessment of ten years of research on the theme. *Public Management Review*, 10(4), 505–525.
- Klijn, E.-H. & Edelenbos, J. & Hughes, M. (2007). Public-private partnership: A two-headed reform. A comparison of PPP in England and the Netherlands. Teoksessa Pollitt, C. & Van Thiel S. & Homburg, V. (Eds.), *New public management in Europe. Adaptation and alternatives* (s. 71–89). New York: Palgrave Macmillan.
- Komulainen, M. (2010). *Ulkoistaminen kunnissa. Oikeudellinen tutkimus ulkoistamisen ilmene-mismuodoista ja vaikutuksista sekä ulkoistamisen rajoituksista ja sille asetettavista vaatimuksista yhtenä kunnallisten palvelujen tuottamismuotona*. Acta-sarja. Haettu sivulta <http://acta.uta.fi/pdf/978-951-44-8254-0.pdf>, 3.1.2011.
- Koppell, J. G. S. (2003). *The politics of quasi-government: Hybrid organizations and the dynamics of bureaucratic control. Theories of institutional design*. Cambridge: University Press.
- Koski, E. & Lindqvist, P. & Mäntylä, M. (2009). *Vastuuta, vuorovaikutusta ja välittämistä. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisuja 11/2009*. Sastamala.
- Kull, M. (2008). *EU multi-level governance in the making. The community initiative LEADER+ in Finland and Germany*. Acta Politica 32, Department of Political Science. Helsinki: University of Helsinki.
- Larjovuori, R.-L. (2006). *Sosiaali- ja terveystalouden markkinat ja yksityisten palveluiden hyödyntäminen Pirkanmaalla*. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Lehto, P. (2008). *Kumppanuus palvelujen järjestä-misessä*. Haettu sivulta [www.kunnat.net/attachment.asp?path=1;29;348;31540;148166](http://www.kunnat.net/attachment.asp?path=1;29;348;31540;148166), 5.1.2011.
- Lindqvist, P. & Koski, E. (2010). Sopimuksellisuus – uusi työkalu järjestää maaseudun palveluja. Teoksessa Haverinen, R. & Ilmarinen, K. (toim.), *Hyvinvoinnin arki maaseudulla. Tekeviä käsiä ja tietoteknologiaa* (s. 111–119). Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisuja 3. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.
- Local partnerships for better governance* (2001). Paris: OECD.
- Löffler, E. (2009). Why co-production is an important topic for local government. Haettu sivulta [http://www.govint.org/fileadmin/user\\_upload/publications/coproduction\\_why\\_it\\_is\\_important.pdf](http://www.govint.org/fileadmin/user_upload/publications/coproduction_why_it_is_important.pdf), 14.9.2010.
- Määttä, J. (2010). *Hybridioorganisaatioiden ja niiden konsernijohtamisen muotoutuminen. Tutkimus Jyväskylän, Oulun, Tampereen ja Turun hierarkkisten ja markkinasuuntautuneiden toimintatapojen ja niiden konsernijohtamisen muutoksista 1993–2006*. Acta-väitöskirja 221. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Möttönen, S. & Niemelä, J. (2005). *Kunta ja kolmas sektori. Yhteistyön uudet muodot*. Keuruu: PS-kustannus.
- Nuorisolaki 27.1.2006/72. Haettu sivulta <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2006/20060072>, 18.12.2010.
- Oksanen, A. (2010). *Kuntien yleiset hankintaohjeet*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Participatory Local Governance* (1997). New York: UNDP.
- Pierre, J. (ed.) (2000). *Debating governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Pihlaja, R. (2010). *Kolmas sektori ja julkinen valta. Kunnallisanalyytiikan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisu nro 61*. Sastamala: Vammalan Kirjapaino Oy.
- Ruusuvirta, M. (2010). Selvitys kuntien yhteistoiminnasta kulttuuri-, liikunta- ja nuorisoalan kolmannen sektorin kanssa hyvinvointipalvelujen tarjoamisessa. Haettu sivulta [http://suomenlatu-fi-in.directo.fi/@Bin/a6c79d1709439b7cf325d8d8de21a4c6/1286796549/application/pdf/154438/kunnat\\_ja\\_kolmassektori\\_2010.pdf](http://suomenlatu-fi-in.directo.fi/@Bin/a6c79d1709439b7cf325d8d8de21a4c6/1286796549/application/pdf/154438/kunnat_ja_kolmassektori_2010.pdf), 18.12.2010.
- Saarelainen, T. & Virtanen, P. (2010). Sopimusohjaus kuntapalveluissa. *Hallinnon tutkimus*, 29(2), 134–152.
- Siirilä, H. (toim.) (2010). *Sopimalla palveluita. Käytännön ratkaisuja. Sopimuksellisuusteemaryhmä*. Haettu sivulta [http://www.uwasa.fi/midcom-serveattachmentguid-cc99a4b7e7d8bb23ae7b10fbabdf591/Sopimalla\\_palveluita.pdf](http://www.uwasa.fi/midcom-serveattachmentguid-cc99a4b7e7d8bb23ae7b10fbabdf591/Sopimalla_palveluita.pdf), 1.10.2010.
- Sinervo, T. & Noro, A. & Tynkkynen, L.-K. & Sulander, J. & Taimio, H. & Finne-Soveri, H.

- & Lilja, R. & Syrjä, V. (2010). *Yksityinen vai kunnallinen palveluasuminen? Kustannukset, asiakasrakente, hoidon laatu ja henkilöstön hyvinvointi*. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen julkaisuja 34. Helsinki: Yliopistopaino.
- Sipponen, K. (2000). *Kansalainen – isäntä vai renki*. Helsinki: WSOY.
- Sirkkala, R. (2005). *Maaseudun palveluaukot ja kolmas sektori*. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä ja Maa- ja metsätalousministeriö. Ei painopaikkaa: Painokurki Oy. Haettu sivulta <http://www.helsinki.fi/ruralia/julkaisut/coop-team/liitteet/RS.pdf>, 17.12.2010.
- Sotarauta, M. & Mustikkamäki, N. (2008). Evolutionaarisen muutuskäsityksen ja itseuudistumisen kapasiteetin haaste. Teoksessa Mustikkamäki, N. & Sotarauta, M. (toim.), *Innovaatioympäristön monet kasvot* (s. 11–45). Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print.
- Tiihonen, S. (2004). *From governing to governance; A process of change*. Tampere: University of Tampere.
- Vakkuri, J. (toim.) (2009). *Paras mahdollinen julkishallinto? Tehokkuuden monet tulkinnat*. Helsinki: Gaudeamus.
- Van Hout, E. & De Jong, A. & Van Breukelen, S. (2010). Responses to social liquefaction: Understanding actual ways to hybridize. Paperi esitetty EGPA-konferenssissa Toulousessa Ranskassa. Haettu sivulta <http://egpa2010.com/documents/PSG8/vanHout-and-ali.pdf>, 2.1.2011.
- Vedenkannas, M. (2008). Kumppanuus ja julkiset hankinnat. *Lakimies* 2, 212–229.
- Williamson, O. E. (1991). Comparative economic organization: The analysis of discrete structural alternatives. *Administrative Science Quarterly*, 36(2), 269–296.
- Williamson, O. E. (1999). Strategy research: Governance and competence perspectives. *Strategic Management Journal*, 20(12), 1087–1108.
- World Bank (1994). *Governance. The World Bank's experience*. Washington D.C.
- Yliherva, J. (2006). *Tuottavuus, innovaatiokyky ja innovatiiviset hankinnat*. Helsinki: Sitra.