

Janne Posio

INNOVAATIOHAKUINEN TILAAMISPROSESSI KUNTIEN PALVELUHANKINNOISSA

Pro gradu -tutkielma

Hallintotiede

Syksy 2014

Lapin yliopisto, yhteiskuntatieteiden tiedekunta

Työn nimi: Innovaatiahakuinen tilaamisprosessi kuntien palveluhankinnoissa

Tekijä: Janne Posio

Koulutusohjelma/oppiaine: Hallintotieteen maisteri/Hallintotiede

Työn laji: Pro gradu -työ_X_Sivulaudaturtyö__Lisensiaatintyö__

Sivumäärä: 105

Vuosi: Syksy 2014

Tiivistelmä:

Kuntien palvelutuotannon haasteet voidaan ratkaista palvelu- ja palveluprosessi-innovaatioiden avulla. Nykyään kunnat järjestävät palveluja niiden tuottamisen sijaan, joten kuntien tulee tilata tavoittelemansa innovaatiot palveluntuottajilta. Tämä edellyttää palveluntuottajilta innovaatioiden tuottamisprosessin läpikäymistä, minkä tukemiseksi tutkimuksessa hahmotellaan innovaatiahakuista tilaamisprosessia, jonka avulla tilaaja edesauttaa tilaamistoiminnassaan palveluntuottajien innovatiivisuutta. Tavoitteen saavuttamiseksi tarkastellaan, kuinka tilaamisprosessilla edistetään palveluntuottajien innovatiivisuutta käytännön tilaamistyössä.

Kuntapalvelujen tilaajan ja tuottajan välillä on verkostosuhde, jonka piirteisiin kuuluvat sekä innovatiivisuuden edistäminen että palvelujen järjestämistä leimaava tilaamisprosessi. Verkostosuhteen innovatiivisuuden viitekehyksen mukaisesti innovatiivisuutta edesautetaan inhimillisen pääoman virtausta, luottamusta sekä uudistumistarvetta edistävällä toiminnalla.

Tilaajan vastuulle kuuluvalla tilaamisprosessilla tavoitellaan kuntalaisten hyvinvoinnin lisääntymistä. Tilaamisprosessin avulla palveluntuottajia käytetään julkisten palvelujen järjestämistehtävän toteuttamisessa. Verkostosuhteen innovatiivisuuden viitekehyksen avulla hahmotellaan innovaatiahakuinen tilaamisprosessi, joka tilaamiskäytäntöineen tulkitaan palveluntuottajien innovatiivisuutta edesauttavaksi.

Innovaatiahakuisen tilaamisprosessin avulla tarkastellaan tutkimuksen empiirisessä osiossa innovatiivisuutta edistävää tilaamistyötä. Empiirinen aineisto koostuu yhdeksän julkisten palvelujen hankintaprosesseihin osallistuvan kuntavirkamiehen teemahaastattelusta. Tutkimuksen laadullisessa analyysissä haastatteluaineistoa luokitellaan, havainnoidaan ja tulkitaan analyttisten kysymysten ja poikkiaineistollisen luokittelustrategian avulla.

Tutkimustuloksina esitetään, että tilaajien innovaatioihin kohdistuvaa tilaamistoimintaa muokkaavat tilaajien innovaatiostrategiat, jotka ilmaisevat, kuinka tilaaja hankkii ja käyttää valmiuksia, jotka saavat palveluntuottajat tuottamaan innovaatioita. Haastateltavat toteuttavat diffuusiivista tai generoivaa innovaatiostrategiaa, jotka poikkeavat toisistaan taustaoletuksistaan johtuen. Eri innovaatiostrategioita toteuttavat tilaajat suhtautuvat verkostosuhteen innovatiivisuutta edistäviin tekijöihin sekä innovaatiohakuisiin tilaamiskäytäntöihin eri tavoin.

Johtopäätöksinä esitetään tilaajien edistävän tilaamistoiminnassaan innovatiivisuutta edesauttavien tekijöiden ilmenemistä. Innovaatiostrategiat taustaoletuksineen vaikuttavat tilaajien tapaan suhtautua innovatiivisuutta edesauttaviin tekijöihin ja soveltaa innovaatiohakuista tilaamiskäytäntöjä. Innovatiivisuutta edesauttaviin tekijöihin suhtautuminen ohjaa tai jopa estää innovaatiohakuisten tilaamiskäytäntöjen soveltamista. Kaikki tilaamiskäytäntöjä koskevat näkemykset eivät johdu innovatiivisuutta edesauttaviin tekijöihin kohdistuvista asenteista, vaan käytäntöjen soveltamiseen vaikuttavat myös useat tutkimuksessa käsittelemättömät ilmiöt, kuten hankintaosaaminen.

Avainsanat: Kunnat, innovaatiot, innovaatiotoiminta, julkiset hankinnat

Suostun tutkielman luovuttamiseen kirjastossa käytettäväksi _X_

Suostun tutkielman luovuttamiseen Lapin maakuntakirjastossa käytettäväksi __

(vain Lappia koskevat)

SISÄLLYS

1. JOHDANTO	6
1.1 Tutkimuksen tausta	6
1.2 Aiempaa tutkimusta	8
1.3 Tutkimusongelma ja -asetelma	11
1.4 Tutkimuksen rakenne	12
2. INNOVATIIVISUUS VERKOSTOSUHTEEN PÄÄMÄÄRÄNÄ	14
2.1 Palvelu- ja palveluprosessi-innovaatiot	14
2.2 Innovaatioiden tuottamisprosessi	17
2.3 Innovatiivisuus kykynä innovaatioiden tuottamiseen	20
2.3.1 Aineeton pääoma innovaatioiden raaka-aineena	22
2.3.2 Innovaatiokyky aineettoman pääoman hyödyntäjänä	25
2.4 Verkostosuhteen innovatiivisuus	27
2.4.1 Inhimillinen pääoma	30
2.4.2 Luottamus	31
2.4.3 Uudistumistarve	34
2.4.4 Verkostosuhteen innovatiivisuuden viitekehys	36
3. TILAAMISPROSESSI VÄYLÄNÄ UUDISTUVIIN KUNTAPALVELUIHIN	39
3.1 Tilaamisprosessi kunnan ydinprosessina	39
3.1.1 Kilpailuttaminen tilaamisprosessin keskiössä	41
3.1.2 Valmistelevat tilaamistoiminnot	43
3.1.3 Kilpailuttamista seuraavat tilaamistoiminnot	44
3.1.3 Yhteenveto tilaamisprosessin toiminnoista	46
3.2 Tilaaja ja tuottaja tilaamisprosessin subjekteina	47
3.3 Tilaamisprosessin analyysi innovatiivisen verkostosuhteen näkökulmasta	50
3.3.1 Valmisteleminen	50
3.3.2 Kilpailuttaminen	52
3.3.3 Sopimuksellisuus	56
3.4 Yhteenveto teoreettisesta viitekehyksestä	60
4. TUTKIMUKSEN TOTEUTUS	64
4.1 Teemahaastattelu empiirisen aineiston keruumenetelmänä	64
4.2 Haastateltavan kohdejoukon sekä haastattelun kuvaus	65

4.3 Tutkimuksen analyysitavan kuvaus	67
4.4 Tutkimusmenetelmän ja analyysitavan luotettavuus	71
5. TUTKIMUKSEN LAADULLINEN ANALYYSI	74
5.1 Tilaajien innovaatiostrategiat	74
5.2 Innovatiivisuutta edistävät tekijät innovaatiostrategioissa	79
5.3 Innovaatihakainen tilaaminen innovaatiostrategioissa	81
5.3.1 Valmisteleminen	81
5.3.2 Kilpailuttaminen	83
5.3.3 Sopimuksellisuus	87
5.4 Tutkimuksen laadullisen analyysin yhteenveto	91
6. TUTKIMUKSEN JOHTOPÄÄTÖKSET	93
6.1 Jatkotutkimustarpeet	94
6.2 Kehitysehdotukset	95
Lähteet	97
Liitteet	105

KUVIOT

Kuvio 1. Innovaatioiden tuottamisprosessi vaiheineen	17
Kuvio 2. Aineeton pääoma osa- ja arvoalueineen	24
Kuvio 3. Innovatiivisuuden teoreettisen viitekehyksen keskeiset käsitteet suhteessa toisiinsa	27
Kuvio 4. Verkostosuhteen innovatiivisuuden viitekehys	38
Kuvio 5. Innovaatihakainen tilaamisprosessimalli	63
Kuvio 6. Tilaajan innovaatiostrategia vaikutusverkostosuhteen innovatiivisuutta edistäviin tekijöihin ja innovaatihakaisen tilaamisprosessin koostumukseen	94

TAULUKOT

Taulukko 1. Verkostosuhteen innovatiivisuutta edistävät valmistelemisen käytännöt	52
Taulukko 2. Verkostosuhteen innovatiivisuutta edistävät kilpailuttamisen käytännöt	55
Taulukko 3. Verkostosuhteen innovatiivisuutta edistävät sopimuksellisuuden käytännöt	60
Taulukko 4. Tilaajien innovaatiostrategioiden taustaoletukset	79

1. JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen tausta

Käsillä olevan pro gradu -tutkimuksen työstämisen aikana suomalaisia kuntia pitkään riivanneita julkisen palvelutuotannon ongelmia koskeva keskustelu on käynyt kiivaana. Keskustelun tuoreimmassa käänteissä on kritisoitu maan poliittisen johdon pyrkimyksiä ratkaista ongelmat kuntarakennetta sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämistä koskevilla uudistuksilla. Julkisten palvelujen tuotantoa koskevat ongelmat aiheutuvat palvelujen kysynnän sekä kuntien toimintamenojen kasvusta palvelujen rahoittamiseen käytettäviä verotuloja nopeammin, mikä on johtanut kuntasektorin velkaantumiseen koko 2000-luvun ajan (Lith 2012, 6-7). Haasteita aiheuttavat myös kuntasektoria uhkaava työvoimapula yhdessä julkisen palvelutuotannon tuottavuuden heikon kehityksen kanssa (Yliherva 2006, 9). Tämä tutkimus osallistuu keskusteluun lähestymällä julkisen palvelutuotannon ongelmien ratkaisemista Walkerin (2010, 143) tulkintaan nojautuen *palvelu- ja palveluprosessi-innovaatioiden* avulla, joilla tarkoitetaan aiempaa tehokkaammin tuotettuja ja paremmin palvelunkäyttäjien tarpeisiin vaikuttavia palveluja sekä niiden tuotantotapoja.

Innovaatiot ovat uusia ratkaisuja tai aiempiin ratkaisuihin tehtyjä parannuksia, jotka toteutettuina tuottavat yleensä taloudelliseksi miellettyä hyötyä kehittäjälleen (Viljamaa, Lemola, Lehenkari & Lahtinen 2009, 21). Innovaatiot sekä *innovatiivisuus* eli kyky tuottaa innovaatioita ymmärtää nykyään organisaatioiden kilpailukyvyyn sekä siihen perustuvan taloudellisen kasvun edellytyksiksi, jonka vuoksi ne nostetaan kilpailutekijöinä yleisesti organisaation perinteisten tuotantokelijöiden ohitse (Stähle & Grönroos 1999, 51–54; Yliherva 2004, 11; Lemola 2009, 7). Julkiset palvelut ovat kuntien merkittävin ja samalla resursseja sitovin keino toteuttaa tehtävänsä, joten palvelujen tehokkuuteen ja vaikuttavuuteen kohdistuvien innovatiivisten ratkaisujen tulkitaan tuovan kunnille myös merkittävimmät hyödyt. Tällä tavoin tutkimus kytkeytyy osaksi globaalisti vakiintunutta innovaatioiden edistämiseen tähtäävää innovaatio toimintaa ja -politiikkaa korostavaa kehitystrendiä (Lehenkari, Kautonen, Lemola & Viljamaa 2009, 10).

Nykypäivän kunnat ovat profiloituneet julkisten palvelujen järjestäjiksi niiden tuottajina toimimisen sijaan. Kuntien järjestämien julkisten palvelujen tuotanto on Lundströmin (2011, 79–83) käsittelemien uuden paikallisen hallinnan periaatteiden mukaisesti muotoutunut pääsääntöisesti *julkisiksi palvelutuotantoverkostoiksi*, joissa julkiset, yksityiset ja kolmannen sektorin organisaat-

tiot toimivat yhteistyössä. Tästä johtuen tutkimuksen lähtökohtana on, että kuntien on onnistuttava hankkimaan tavoittelemansa innovaatiot niiden tuottamiseen kykeneviltä *palveluntuottajilta*. Ulkopuolisten palveluntuottajien avulla tapahtuvaan julkisten palvelujen järjestämiseen tarvittavat toimenpiteet ovat muodostuneet *tilaamisprosessiksi*, jossa sovelletaan suomalaisen julkisen sektorin reformia pitkään hallinneen *uuden julkisjohtamisen (New Public Management)* hengessä palveluntuottajien *kilpailuttamista* sekä *sopimuksellisuutta* (Idänpään-Heikkilä 2007, 13; Kähkönen 2007, 12).

Kuntien tavoittelemien palvelu- ja palveluprosessi-innovaatioiden tuottaminen ei ole itsestään selvää palveluntuottajille, sillä se edellyttää riskialttiin ja lopputuloksiltaan epävarman *innovaatioiden tuottamisprosessin* läpiviemistä (Harisalo 1995, 34–43; Ståhle & Grönroos 1999, 110–121). Tutkimuksessa kiinnitetään huomio kunnan organisaatioon kuuluvan *tilaajan* omistamaan tilaamisprosessiin mahdollisuutena edistää palveluntuottajien innovatiivisuutta. Aiempi tutkimus osoittaa, että tilaamisprosessin avulla tehtävät *julkiset hankinnat* mahdollistavat palveluntuottajien innovatiivisuuden tukemisen, kun tilaamisen periaatteeksi omaksutaan palvelujen kehittämisen edistäminen. Vallitsevat tilaamistavat eivät kuitenkaan edesauta innovatiivisuuden huomiointia julkisten hankintojen suorittamisessa, sillä usein esimerkiksi palvelujen kilpailuttaminen tehdään kehittämisen näkökulma ohittaen halvimman hinnan tai puutteellisten laatukäsitysten perusteella. (Yliherva 2006, 13–14, 54.) Usein myös korostetaan uusien palveluratkaisujen tilaamisessa julkisten hankintojen kilpailuttamista hankinnan kohteita koskevan määrittelyn ja sopimuskauden aikaisen toiminnan kustannuksella, vaikka näilläkin on merkittävä osuus tilaamisprosessissa ja palveluntuottajien innovatiivisuuden vahvistamisessa.

Tätä taustaa vasten on tarpeen muodostaa käsitys *innovaatiohakuisesta tilaamisprosessista*, jonka avulla tilaaja kykenee julkisia palveluja tilatessaan edesauttamaan palveluntuottajien innovatiivisuutta, mikä parhaimmillaan johtaa tavoiteltuihin palvelu- ja palveluprosessi-innovaatioihin. Tilaaja toimii tällöin niin sanottuna ”älykkäänä asiakkaana”, joka huomioi uudet ratkaisut sekä kykenee muodostamaan ja hallinnoimaan innovatiivisiin palveluihin suuntautuvia sopimuksia niiden koko elinkaaren ajan (Creating an Innovative Europe 2006, 6-7). Samalla tutkimus hyödyttää esimerkiksi Greven (2008, 171–172) peräänkuuluttamaa julkisen sektorin virkamiesten tilaamiskompetenssin kasvattamista tarjoamalla lähestymistavan palvelutuotantoverkostoissa tapahtuvan palvelujen kehittämisen edistämiseen.

Käsitys tilaajan soveltamasta innovaatiohakuista tilaamisprosessista on tavoiteltava myös palveluntuottajien näkökulmasta, sillä tilatessaan julkisia palveluja tilaaja muokkaa palvelutuotantomarkkinoita ja vaikuttaa niiden kehittämiseen (Greve 2008, 58–59). Omatessaan kykyä palvelu- ja palveluprosessi-innovaatioiden tilaamiseen tilaaja luo kysyntää innovatiivisille ratkaisuille ja toimii niiden edelläkävijämarkkinoina, mikä nykyisten innovaatiopoliittisten linjausten perusteella edesauttaa palveluntuottajien kilpailukyvyn parantamista (Viljamaa, Lemola, Lehenkari & Lahtinen 2009, 29–31). Tilaajan rakentavasta asennoitumisesta, osaamisesta ja vastuusta julkisissa palveluntuotantoverkostoissa tapahtuvaa palvelujen kehittämistä kohtaan on esitetty puoltavia näkökantoja jo ennen kuntien nykyisiä toimintaolosuhteita muun muassa Elorannan varhaisessa tilaaja-tuottajamallia koskevassa teoksessa (1996, 25).

1.2 Aiempaa tutkimusta

Tutkimuksen taustalla oleva ajatus kuntaorganisaation ulkopuolisten palveluntuottajien valjastamisesta uudenlaisten julkisten palvelujen kehittämiseen ei ole uusi. Ajatus on käynyt ilmi useissa yhteyksissä ainakin kilpailuttamista, julkisia hankintoja ja innovaatiopolitiikkaa käsittelevissä julkaisuissa vuosituhaten vaihteen jälkeen. Hyvänä esimerkkinä toimii Viljamaan yhdessä tutkijakollegoidensa kanssa laatima raportti (2009), jossa julkiset hankinnat nähdään kysyntälähtöisen innovaatiopolitiikan välineenä ja siten tärkeänä innovaatioiden kannustimena. Greve (2008) puolestaan tuo ajatuksen esille sopimuksellisuutta julkisten palvelujen kontekstissa käsittelevässä teoksessaan esittämällä palvelujen antamisen sopimuksella ulkopuolisen palveluntuottajan tehtäväksi edesauttavan innovointia julkisten palvelujen tuotannossa.

Mainintojen määrän ja yleisyyden perusteella aihe näyttäytyy ajankohtaisena ja kiinnostusta herättävänä. Vaikuttaa myös siltä, että tieteellinen sekä palvelujen järjestäjien aihetta kohtaan osoittama huomio kulkevat vahvasti käsi kädessä. Tämä käy ilmi muun muassa Kähkösen ja Volkin (2008, 69) tutkimuksesta, jossa mainitaan innovatiivisten toimintamallien etsimisen alkaneen ilmetä kuntien palvelujen tilaamisen tavoitteissa kuluneen kymmenen vuoden aikana.

Ylivoimaisesti suurin osa julkaisuista käsittelee ilmiötä vain maininnan tasolla, mutta maininnat toimivat liittymäpintoina tutkimuksen kannalta tärkeälle, innovatiivisia julkisia hankintoja koskevalle tutkimuskirjallisuudelle. Innovatiivisten julkisten hankintojen tuoreessa tutkimusperinteessä merkittävässä roolissa ovat Jukka Ylihervan väitöskirja Organisaation innovaatiokyvyn johtamismalli (2004) sekä sen pohjalta laadittu Sitra-raportti (2006). Yliherva kehittää väitöskir-

jassaan innovaatiokyvyn johtamismallin, jonka avulla organisaation kyky uudistua hyötyä tuottavalla tavalla voidaan huomioida johtamisessa ja organisaation kehittämisessä. Lähestymistapa johtamismalliin korostaa organisaatioiden sisäisiä ja ulkoisia yhteistyörajapintoja, kuten innovatiivista hankintatoimintaa sekä innovaatiokannusteiden soveltamista hankintatoiminnassa, jotka ovat tärkeässä asemassa myös tässä tutkimuksessa. Väitöskirjassa keskitytään kuitenkin organisaation rajapintoihin liittyvien, innovatiivisuutta vahvistavien osaamiskokonaisuuksien kehittämiseen eikä oteta varsinaisesti kantaa organisaation rajapinnoissa suoritettaviin prosesseihin.

Ylihervan Sitra-raportti Tuottavuus, innovaatiokyky ja innovatiiviset hankinnat (2006) pohjautuu väitöskirjassa laadittuun innovaatiokyvyn johtamismalliin, mutta suuntautuu käsittelemään julkisten ja yksityisten organisaatioiden kumppanuutta julkisten hankintojen kontekstissa. Huomio kohdistuu korostetusti innovatiiviseen hankintaosaamiseen osana organisaation innovaatiokykyä. Raportissa otetaan kantaa hankintaprosessiin ja käydään seikkaperäisesti läpi menetelmiä, joiden avulla tilaaja voi tavoitella innovatiivisia ratkaisuja yhteistyössä palvelutuotantomarkkinoiden kanssa. Raportin kontribuutio käsillä olevan tutkimuksen näkökulmasta on merkittävä, mutta myös sen näkökulma keskittyy vahvasti kilpailuttamiseen jättäen muut tilaamisen toiminnot vähemmälle huomiolle. Lisäksi raportti korostaa teknisten menetelmien roolia sivuuttaen tilaajan ja tuottajan välisessä hankintaprosessissa vaikuttavat muut ulottuvuudet, kuten luottamuksen, innovatiivisuuden vaikuttavina tekijöinä.

Tekesin vuonna 2008 julkaisema ja laajan tutkijajoukon laatima hankeraportti Innovatiiviset julkiset hankinnat tarkastelee julkisten hankintojen roolia innovatiivisten tuote- ja palveluratkaisujen kehittämisessä. Raportti kiinnittyy Euroopan unionin komission ajamaan kysyntälähtöisiä kannustemenetelmiä korostavaan innovaatiopolitiikkaan, jonka mukaan innovaatioihin keskittyvällä julkisella kysynnällä on myönteistä vaikutusta innovaatioiden kehittämiseen, yritysten kilpailukyyn ja talouden vahvistumiseen. Erityisen mielenkiintoinen on raportin tekijöiden huomio siitä, että innovaatioita tukevien hankintojen konkreettisimmat esteet liittyvät tilaajien kykyyn soveltaa innovatiivisten ratkaisujen tarjoamisen mahdollistavia hankintamenetelmiä. Tähän puututaan linjaamalla raportin sivuilla julkisiin hankintoihin liittyvien innovaatioiden tuottamista tukevia olosuhteita ja toimintatapoja, kuten riskien jakamista, kannusteiden käyttämistä, hankintaosaamisen kehittämistä ja hankintojen strategisen roolin korostamista. Raportin huomioiden perusteella tämä tutkimus voidaan sitoa osaksi pyrkimystä lisätä innovatiivisten julkisten hankintojen tekemiseen tarvittavaa osaamista.

Innovatiivisia julkisia hankintoja koskeva tutkimus on ainoastaan yksi suuntaus julkisiin hankintoihin liittyvässä tutkimusperinteessä, jota niin Suomessa kuin kansainvälisesti hallitsee oikeustieteellinen sääntelyyn ja oikeuskäytäntöihin kohdistuva käsittely. Eniten huomiota hallintotieteen saralla lienee kiinnitetty julkisten hankintojen kilpailuttamisen kustannusvaikutuksiin, näennäismarkkinoiden tehokkuuteen sekä niiden kilpailuhaittoihin ja -etuihin, joiden osalta ansiokasta työtä ovat tahoillaan tehneet ainakin Valkama (2004) ja Kähkönen (2007). Kuntien julkisten palvelujen hankintaprosessiin kohdistuvaa tutkimusta edustaa Lundströmin väitöskirja (2011), joka tarkastelee kuntien palveluhankinnoissa esiintyviä ongelmia, niiden syitä sekä palveluja, joihin ongelmat kohdistuvat. Tutkimus jäljittää ongelmat palveluhankintoja kohdanneeseen murrokseen, joka indikoi laajaa kuntakentän ja sen toimintatapojen uudelleenjärjestymistä. Esimerkkinä murroksesta esitetään tätä tutkimusta koskeva huomio julkisten hankintojen käyttämisestä innovaatioiden edistämisen välineenä, mikä on aiheuttanut kunnissa osaamiseen liittyviä ongelmia sekä hankintatoimessa että palvelutuotantoverkostojen hallinnassa.

Innovatiivisuutta on tutkittu suhteessa kuntiin myös muissa kuin julkisten hankintojen yhteydessä, kuten Harisalons tutkimuksessa (1995), jossa tehtäväksi asetetaan innovatiivisten kuntien tunnistaminen sekä sellaisiksi osoittautuvien kuntien asema esimerkillisinä toimijoina kuntasektorilla. Innovatiivisten kuntien tunnistamiseksi tutkimuksen huomio kiinnitetään kuntiin innovatiivisiksi koettujen piirteiden omaajina johtavien hallintovirkamiesten näkökulmasta. Innovatiivisia kuntien piirteitä tutkimuksessa ovat esimerkiksi hallinnon joustavuus, kyky riskien hallintaan, päätösvallan hajautuneisuus, kommunikaatio kuntalaisten kanssa ja taloudellisen kehityksen hallinta. Tutkimuksen merkittävin tulos on se, että kunnat voivat olla eri tavoin innovatiivisia kunnallishallinnon eri osa-alueilla, ja yksikään tutkimukseen osallistunut kunta ei ollut järin innovatiivinen kaikilla tai edes useilla osa-alueilla. Tämän perusteella julkisia palveluja järjestävän kunnan on järkevää verkostoitua innovaatiopotentiaalia omaavien palveluntuottajien kanssa julkisen palvelutuotannon kehittämiseksi ja keskittyä tämän mahdollistamiseksi olemaan erityisen kyvykäs tilaamistoiminnassaan.

Tätä tutkimusta hallitsevan innovatiivisuuden edistämisen näkökulman kannalta mielenkiintoisen viimeaikaisen hallintotieteellisen esimerkin tarjoaa Rajaniemen väitöskirja (2010) organisaation rakenteellisista tekijöistä, jotka estävät luovia ja innovatiivisia prosesseja toteutumasta. Tekijän johtavana ajatuksena on organisaation jäsenissä piilevän luovuuden ja innovaatiopotentiaalinvapauttaminen tekemällä organisaation muutosta ja uudistumista vahingoittavat tekijät näkyviksi ja siten purettaviksi. Väitöskirjassa esitetään lukuisia innovatiivisuutta estäviä organisaation piir-

teitä, joista tämän tutkimuksen kannalta merkittävimpiä ovat sääntely, vuorovaikutuksen huono laatu sekä luottamuksen puute.

1.3 Tutkimusongelma ja -asetelma

Tutkimuksen tavoitteena on hahmotella innovaatiohakuista tilaamisprosessia, jonka avulla tilaaja kykenee julkisia palveluja tilatessaan edesauttamaan palveluntuottajien kykyä tuottaa tavoittelemiaan palvelu- ja palveluprosessi-innovaatioita. Tavoitteeseen edetään tarkastelemalla tapaa, jolla tilaamisprosessia sovelletaan palveluntuottajien innovatiivisuuden edistämiseksi käytännön tilaamistyössä. Tätä kuvastaa tutkimusongelma:

Millä tavoin tilaajat käyttävät kuntapalvelujen tilaamisprosessia palveluntuottajien innovatiivisuuden edesauttamiseen?

Koska ei voida olla lähtökohtaisesti varmoja siitä, että tilaajat käyttävät tilaamisprosessia palveluntuottajien innovatiivisuuden edesauttamiseen, valitaan tutkimustavoitteen saavuttamiseksi näkökulma, joka toimii tilaamistavan innovaatiohakuisuuden mittatikkuna. Näkökulman mukaisesti tutkimuksessa etsitään sellaisia tilaamisprosessin käytäntöjä, joiden soveltaminen tulkitaan palveluntuottajien innovatiivisuuden kannalta myönteiseksi. Tämän myötä korostuu tutkimuksen keskeinen rajaus, joka kohdistaa huomion innovatiivisuutta kannustavan tilaajan ominaisuuksien ja osaamisen sijaan siihen, kuinka tällaisen tilaajan tulee toimia palveluja tilatessaan.

Innovaatiohakuksessa tilaamisprosessissa sovellettavien käytäntöjen perusteltavissa oleva tulkitseminen innovatiivisuutta edesauttaviksi edellyttää innovatiivisuuden ja tilaamisprosessin soveltamista yhteen. Ilmiöiden yhteensovittamisen hallitsevaksi teemaksi nostetaan *verkostosuhteen* käsite, joka ilmaisee tilaajan ja palveluntuottajan välistä sidosta ja sosiaalista kanssakäymistä useiden toimijoiden muodostamissa verkostoissa, kuten julkisessa palvelutuotantoverkostossa. Innovatiivisuuden ja tilaamisprosessin välinen yhteys alustetaan tarkastelemalla, mitkä tilaajan ja tuottajan välisessä verkostosuhteessa esiintyvät tekijät edistävät innovatiivisuutta. Verkostosuhteen innovatiivisuutta edistävien tekijöiden tuntemuksen avulla kyetään hahmottamaan, millainen toiminta on näiden tekijöiden ilmenemistä ja siten myös verkostosuhteen osapuolten innovatiivisuutta tukevaa.

Innovatiivisuuden ja tilaamisprosessin yhteys rakentuu lopulta soveltamalla verkostosuhteen innovatiivisuutta koskevaa tietämystä tilaamisprosessin tarkastelussa etsimällä tilaamiskäytäntöjä, jotka tukevat verkostosuhteen innovatiivisuutta edistävien tekijöiden ilmenemistä. Verkostosuhteen innovatiivisuutta edesauttavan tekijän ilmenemisen edistämistä pidetään tutkimuksessa riittävänä perusteluna käytännön innovaatiomyönteisyydestä ja siten myös innovaatiohakuiseen tilaamisprosessiin sisällyttämisestä. Tilaamiskäytäntöjen tarkastelun tuloksena koostetaan myös hahmotelma innovaatiohakuisesta tilaamisprosessista.

Tutkimuksessa erottaudutaan julkisia hankintoja koskevassa kirjallisuudessa usein käytetystä *hankintaprosessista*. Hankintaprosessi tulkitaan oikeustieteellistä alkuperää omaavaksi, julkisiin hankintoihin kohdistuvaa sääntelyä ilmaisevaksi prosessiksi, joka kuvaa läpinäkyvästi hankintojen kilpailuttamista tehden sen hankinnan osapuolten oikeusturvan kannalta legitimiiksi. Hankintaprosessi eroaa tutkimuksessa käytetystä tilaamisprosessista niiden vaiheille ja sisällöille annettujen merkitysten osalta; hankintaprosessissa keskitytään kilpailuttamisen toimintojen tarkkaan käsittelyyn tilaamisprosessissa huomioitujen hankinnan valmistelua ja sopimuksellisuutta koskevien vaiheiden kustannuksella. Tilaamisprosessin kilpailuttamisvaiheessa toteutetaan kaikki hankintaprosessissa esitetyt lakisääteiset toimenpiteet, jolloin hankintaprosessi voidaan tulkita tilaamisprosessin kilpailuttamista tarkemmin kuvaavaksi osaprosessiksi. Innovatiivisuuden edesauttamiseen suurimmalla osalla näistä toimenpiteistä ei ole annettavaa, jonka vuoksi niitä ei käsitellä tutkimuksessa vastaavalla tarkkuudella.

1.4 Tutkimuksen rakenne

Tutkimuksessa on johdanto mukaan lukien yhteensä kuusi päälukua, joista toinen ja kolmas muodostavat tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen. Toisessa pääluvussa *Innovatiivisuus verkostosuhteen päämääränä* keskitytään tutkimuksen toiseen perustavaan ilmiöön, organisaation innovatiivisuuteen. Teoreettisen viitekehyksen rakentaminen aloitetaan tilaajan tavoittelemien palvelu- ja palveluprosessi-innovaatioiden määrittelyllä sekä niiden synnyn taustalla olevan innovaatioiden tuottamisprosessin kuvaamisella. Seuraavaksi teoreettista viitekehystä laajennetaan innovatiivisuuden sekä sen osa-alueiden, aineettoman pääoman ja innovaatiokyvyn, osalta. Näiden peruslähtökohtien määrittelyn avulla toisen pääluvun lopuksi selvitetään tilaajan ja tuottajan välisen verkostosuhteen innovatiivisuutta edistävät tekijät sekä laaditaan niistä *verkostosuhteen innovatiivisuuden viitekehys*, joka mahdollistaa tilaamiskäytäntöjen innovaatiohakuisuuden tarkastelun.

Kolmannen pääluvun *Tilaamisprosessi väylänä uudistuviin kuntapalveluihin* huomio kohdistuu kuntien julkisten palvelujen järjestämisessä soveltamaan tilaamisprosessiin. Luvun aluksi määritellään tilaamisprosessi toimintoineen sekä tilaamisprosessin toimijat: prosessin omistava tilaaja sekä palveluntuottaja. Luvun pääasiallisen sisällön muodostaa verkostosuhteen innovatiivisuuden viitekehyksen avulla tehtävä tilaamisprosessin käytäntöjen innovaatiohakuisuuden analyysi. Analyysin perusteella hahmotellaan innovaatiohakuisen tilaamisprosessin kokonaisuutta.

Neljännessä pääluvussa *Tutkimuksen toteutus* esitellään tutkimuksen empiirisen aineiston keräämiseen käytetty menetelmä, puolistrukturoitu teemahaastattelu, sekä kuvataan haastatteluihin osallistunut kohdejoukko. Lisäksi kuvataan empiirisen aineiston analyysimenetelmä sekä pohditaan tutkimus- ja analyysimenetelmän luotettavuutta.

Viidennessä pääluvussa *Tutkimuksen laadullinen analyysi* esitellään tutkimuksen tulokset kolmessa kokonaisuudessa. Tulosten avulla huomiota kohdistetaan muun muassa tilaajien tilaamistapoihin ja niiden taustalla vaikuttaviin oletuksiin sekä tarkastellaan niiden suhdetta verkostosuhteen innovatiivisuutta edesauttaviin tekijöihin ja teoreettisessa viitekehyksessä hahmotellun innovaatiohakuisen tilaamisprosessin käytäntöihin.

Kuudennessa ja viimeisessä pääluvussa *Tutkimuksen johtopäätökset* vastataan tutkimuksen tulosten perusteella johdannossa asetettuun tutkimusongelmaan sekä esitetään hallintotieteellisesti kiinnostavat johtopäätöksen koskien tilaamisprosessin käyttöä innovatiivisuuden edistämisessä. Lisäksi pääluvussa pohditaan jatkotutkimustarpeita sekä tehdään kehittämis ehdotuksia kuntien innovaatioita tavoittelevan tilaamistoiminnan osalta.

2. INNOVATIIVISUUS VERKOSTOSUHTEEN PÄÄMÄÄRÄNÄ

2.1 Palvelu- ja palveluprosessi-innovaatiot

Innovaation käsitteen määrittelyssä korostuvat kaksi ulottuvuutta: *uutuus* ja *hyöty*. Harisalon (1995, 29) mukaan innovaation uutuus voidaan ymmärtää esimerkiksi innovaation erilaisuutena verrattuna sitä edeltävään asiointilaan. Uutuutta voidaan lähestyä myös ajallisesti tulkiten innovaation olevan uusi ainoastaan tietyn ajan. Kolmantena tapana uutuus voidaan määritellä innovaation levinneisyyden perusteella, jolloin innovaatio lakkaisi olemasta uusi ilmiö sen tullessa omaksutuksi tai käyttöön otetuksi riittävän laajalti. Usein esiintyvä (kuten Alarinta 1998, 26; Lemola 2009, 12; Rajaniemi 2010, 56) ja myös tähän tutkimukseen omaksuttu näkökulma on, että innovaation uutuuden ulottuvuuden toteutumiseksi riittää, että innovaatio koetaan sen tuottajan tai käyttäjän toimesta uudeksi.

Innovaatioista saatavan hyödyn ulottuvuuden määrittely vaihtelee innovaation hyödyntämisympäristön perusteella. Innovaatioita yritysten näkökulmasta käsittelevä kirjallisuus (esimerkiksi Ståhle & Grönroos 1999, 46; Ståhle & Laento 2000, 34; Sydänmaanlakka 2009, 116) esittää innovaatioista koituvan hyödyn ensisijaisesti taloudellisena hyötynä, joka syntyy kasvaneesta tuotavuudesta, uusista tuotteista tai muista yritysten kilpailukykyä edistävästä tekijöistä. Julkiseen sektoriin tai yleisemmin yhteiskunnan rakenteisiin kohdistuvia innovaatioita käsittelevä tutkimuskirjallisuus (kuten Harisalo 1995, 28; Hämäläinen & Heiskala 2004, 10–11; Ståhle, Sotauranta & Pöyhönen 2004, 13) korostaa usein innovaatioista saatavan hyödyn sosiaalista ulottuvuutta, kuten esimerkiksi kuntalaisten kehittyneitä poliittisia vaikutusmahdollisuuksia.

Hyödyn ulottuvuus on erityinen, koska se erottaa innovaation uudesta ideasta tai keksinnöstä, jotka eivät uutuudestaan ja mahdollisesta mullistavuudestaan huolimatta tuota sellaisenaan hyötyä tuottajalleen innovaation tavoin. Innovaation tuottajan hyöty on seurausta innovaation käyttäjien kokemasta hyödystä (näiden ollessa eri tahoja), ja näin ollen innovaatio syntyy vain, jos se toteutetaan käytännössä ja sen hyödyllisyys tulee hyväksytyksi käyttäjien toimesta. (Männistö 2002, 22–23; Hartley 2008, 199; Viljamaa, Lemola, Lehenkari & Lahtinen 2009, 21.)

Julkisten palvelutuotantoverkostojen kontekstissa innovaatioiden tuottama hyöty voi toteutua samanaikaisesti usealla tasolla. Ensinnäkin palveluntuottajat hyötyvät tuottamistaan innovaatioista taloudellisesti onnistuneen myynnin muodossa asiakkaana toimivan kunnan saadessa allo-

koimilleen verovaraille kustannustehokkaan ja vaikuttavan vastineen. Samaan aikaan kunta voidaan nähdä myös innovaation käyttöönotosta hyötyvänä järjestäjänä, mikäli palvelunkäyttäjille eli kuntalaisille syntyy kokemus lisääntyneestä yhteiskunnallisesta lisäarvosta heidän tarpeidensa tyydyttyessä innovaation ansiosta. Yhteiskunnallinen lisäarvo tarkoittaa kunnan toiminnan seurauksena kuntalaisille syntyviä taloudellisia, sosiaalisia, poliittisia tai muita hyvinvointiin liittyviä hyötyjä, joita ilman kuntalaiset eivät ole halukkaita maksamaan veroja tai säilyttämään vero-rahoja käyttävää instituutiota (Hartley 2008, 208–209; Hennala, Linna & Pekkarinen 2008, 94–95).

Innovaation käsitteellä viitataan laajaan joukkoon erilaisia uudistuksia, jotka ovat keränneet ympärilleen toisistaan poikkeavia luokitteluja. Esimerkiksi merkityksen mukaan innovaatiot luokitellaan perusinnovaatioiksi ja parannetuiksi innovaatioiksi, joista ensimmäiset ovat uudelle tiedolle perustuvia radikaaleja uutuuksia ja jälkimmäiset perusinnovaatioiden vähittäisiä kehityssaskeleita (Harisalo 1995, 31–32). Walker (2010, 146) näkee julkisten organisaatioiden toimintaan yhdistettävät innovaatiot juuri olemassa olevaa palvelutoimintaa vähittäin kehittävinä parannettuina innovaatioina, mikä valaisee kuntien tavoittelemien innovaatioiden luonnetta. Käytännöllinen on myös Alarinnan (1998, 28) jaottelu, joka jakaa innovaatiot hyödynnettävän tiedon ja taidon mukaan teknologiseen kehitykseen perustuviin ja tarjontalähtöisiin innovaatioihin sekä toisaalta markkinoiden vetoon perustuviin innovaatioihin. Julkisten palvelujen taloudellista tehokkuutta ja vaikuttavuutta parantavat innovaatiot, joiden syntymiseen kunnat pyrkivät tilaamistoinnallaan, edustavat jaotellun jälkimmäistä kategoriaa.

Kuvailevinta on luokitella innovaatiot niiden kohteen perusteella, mutta tutkimuskirjallisuuden (kuten Alarinta 1998, 28; Stähle, Sotarauta & Pöyhönen 2004, 11; Antola & Pohjola 2006, 20–21; Sydänmaanlakka 2009, 115–116) perusteella innovaatio voi olla esimerkiksi tuote, palvelu, prosessi, organisaatorakenne, liiketoimintamalli tai poliittinen ohjelma, mikä tekee luokittelusta raskaan käyttää ja ylläpitää. Innovaatiot voidaan tyyppitellä tyypistetympin tuote- ja prosessi-innovaatioiksi, jolloin erilaisten innovaatioiden kirjo jakautuu karkeasti kohteisiin (mikä tehdään) ja keinoihin (miten tehdään) (Walker 2010, 145). Harisalo (1995, 32) rinnastaa palveluinnovaatiot tuoteinnovaatioihin ja kattaa prosessi-innovaatioiden käsitteellä tuotteiden tuottamis- ja toimitusjärjestelmät. Palvelu- ja prosessi-innovaatioihin perustuva luokittelu on tässä yhteydessä osuva, sillä tutkimuksen perimmäisenä motiivina on kuntien palvelutuotantoon kohdistuvien haasteiden selättäminen julkisiin palveluihin kohdistuvien innovaatioiden avulla. Taustaoletuk-

sena on, että palvelu- ja palveluprosessi-innovaatiot ovat julkisten palvelujen vaikuttavuuden sekä niiden tuottamisen tehokkuuden kannalta myönteisiä ilmiöitä.

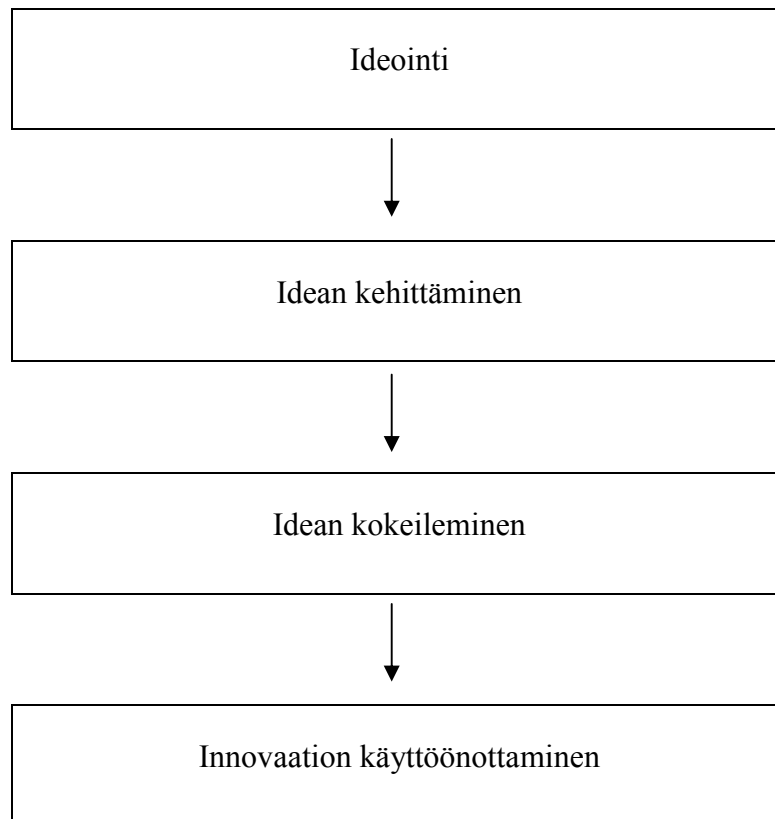
Lähtökohtaisesti palveluinnovaatiot voidaan Walkerin (2010, 146) tavoin määritellä uusiksi palveluiksi, jotka vastaavat palvelunkäyttäjien tarpeisiin. Määritelmä ei tee oikeutta julkiseen palvelutuotantoon yhdistettävien innovaatioiden evolutionaariselle eli vähittäin kehittyvälle luonteelle, jonka vuoksi sitä laajennetaan Windrumin (2008, 8) näkemystä mukaillen käsittämään myös palvelun laatuun kohdistuvat merkittävät parannukset. Tarkemmin sanoen palveluinnovaatio voidaan ymmärtää uudeksi tai kehittyneeksi tavaksi toimia palvelunkäyttäjää kohtaan ja hänen kanssaan, sillä palvelu on luonteeltaan aineeton hyödyke, joka samalla sekä tuotetaan että kulutetaan palveluntuottajan ja -käyttäjän välisessä kanssakäymisessä (Hartley 2008, 200; Lemola 2009, 13).

Palveluprosessi-innovaatio katsotaan palveluinnovaation määritelmää myötäillen kokonaan uudeksi tai merkittävästi parannetuksi palvelun tuotanto- ja toimitusprosessiksi (Lemola 2009, 11–12). Palvelu- ja palveluprosessi-innovaatiot liittyvät kiinteästi toisiinsa, sillä palvelusta käyttäjälle koituvat hyödyt toteutetaan käytännössä palveluprosessin avulla (Harisalo 1995, 32). Walker (2010, 150) tuo ilmi, että organisaatio aloittaa innovaatiotoiminnan keskittyen kohteeseen (palvelu), mutta on pakotettu huomioimaan myös keinon (palveluprosessi), sillä kohde ei todellistunut ilman keinoa sen tuottamiseksi. Palveluprosessi-innovaatioiden taustalla ovat myös organisaation toimintatapaan kaivattavat muutokset, joiden avulla pyritään esimerkiksi lyhentämään palvelun tuottamisaikaa tai laskemaan tuotantokustannuksia (Walker 2010, 147).

Uusien tai merkittävästi paranneltujen palvelujen ja palveluprosessien lähteinä korostuvat Mänistön (2002, 25) mukaan palvelunkäyttäjien tarpeet sekä palveluja tuottaessa havaitut ongelmat, mikä korostaa palveluntuottajia innovaatioiden tuottajina. Palveluntuottajat ovat jatkuvassa kanssakäymisessä palvelunkäyttäjien kanssa, jolloin näiden tarpeet ja palautteet muodostavat palveluntuottajille valistuneen käsityksen, millaiset ongelmat tulee ratkaista palvelujen kehittämiseksi (Harisalo 1995, 46). Walker (2010, 143) painottaa, että innovoimalla palveluntuottajat pyrkivät lisäämään suorituskykyään näiden ympäristöstään tulleiden haasteiden voittamiseksi, mikä tulee hyödyntää kuntien toimesta julkisten palvelujen kehittämiseksi.

2.2 Innovaatioiden tuottamisprosessi

Innovaation yhteydessä viitataan myös prosessiin, jonka kautta organisaatiolle uudet ideat ja käytännöt kehittyvät (Walker 2010, 145). Innovaatiot vaativat syntyäkseen menestyksekkään *innovaatioiden tuottamisprosessin (generaatio)*, jota muun muassa Harisalo on käsitellyt tutkimuksessaan (1995, 34–49).



Kuvio 1. Innovaatioiden tuottamisprosessi vaiheineen (mukaillen Harisalo 1995, 34–49)

Innovaatioiden tuottamisprosessin ensimmäinen askel otetaan, kun organisaatioiden jäsenten tiedoille, kokemuksille ja osaamiselle tulkitaan luovasti uusia merkityksiä (Stähle & Grönroos 1999, 115–116). Tällöin syntyy uusia *ideoita*, jotka ovat esimerkiksi tavoiteltavia tulevaisuudentiloja ilmaisevia uusia käsitteitä, tuoreita näkökulmia tai tiedostettuja mahdollisuuksia. Ideat ovat usein epäselviä ja sellaisenaan käyttöön soveltumattomia, minkä vuoksi niitä on jalostettava, yhdisteltävä ja testattava, mikä tekee uusien ideoiden tuottamisesta työlästä ja hidasta. (Harisalo 1995, 21, 36–38.) Osa ideoista ei koskaan kehity innovaatioiksi, vaikka niiden eteen olisi tehty runsaastikin kehittämistyötä. Uusien ideoiden tuottaminen on siis riskialtista, mutta välttämätöntä innovaatioiden tuottamisprosessien käynnistämiseksi. (Frantsi, Pässilä & Parjanen 2008, 68.)

Innovaatioiden tuottamisprosessin käynnistäneen uuden *idean kehittämiseksi* on prosessin seuraavassa vaiheessa suhteutettava idea organisaation toimintaympäristöön selvittämällä muun muassa idean käyttäjät sekä heidän näkemyksensä uudesta ideasta. Tällöin on selkeytettävä ne muutokset, jotka idean avulla halutaan saavuttaa, näistä muutoksista käyttäjille koituva lisäarvo, kyseisen lisäarvon tarve ja idean soveltuvuus tuon lisäarvon tuottamiseen verrattuna muihin vaihtoehtoihin. Palvelun ollessa kiinteästi yhteydessä palveluprosessiin on ideassa huomiota kiinnitettävä myös siihen, kuinka idean toteuttaminen vaikuttaa palvelujen tuotannon taloudelliseen tehokkuuteen ja vaikuttavuuteen. Lisäksi tulee tarkastella, mitä vaikutuksia idealla on palvelutuotannon organisointiin sekä organisaation että palvelutuotantoverkoston tasolla. Idean kehittämisen tavoitteena on mahdollistaa idean kokeileminen käytännössä. (Harisalo 1995, 39–41.)

Idean kokeileminen on suurelta osin idean altistamista ympäröivän todellisuuden ehdoille. Tällöin havainnoidaan, voiko idea täyttää sille lähtökohtaisesti asetetut vaatimukset todellisessa toimintaympäristössä. Idean vertailu ympäröiviin olosuhteisiin tuo Urbanin ja Hauserin (1980) mukaan esille innovaation tuottamisprosessin monimutkaisen ja iteratiivisen luonteen, jonka mukaisesti kehittämistyön eri vaiheet lomittuvat toisiinsa, vaihtavat järjestystä ja tulevat usein myös toistetuiksi umpikujan ja alkuun palaamisen jälkeen (Harisalo 1995, 40). Samalla paljastuu tuottamisprosessin riskialtius siihen sitoutettujen resurssien näkökulmasta, sillä innovaatioiden tuottamisprosessin kulkua tai kestoa ei voida mielekkäästi ennakoita, koska sillä ei ole loogista määrämuotoa.

Mikäli kehittämisen ja kokeilun tulosten perusteella ideaa osoittautuu hyödylliseksi ja sen osalta siirrytään tuotantoon, on tuottamisprosessin perusteella syntynyt innovaatio (Harisalo 1995, 41). *Innovaation käyttöönotto* on kuitenkin haasteellinen innovaatioiden tuottamisprosessin vaihe, sillä organisaation toiminta ei automaattisesti vastaa innovaation edellyttämää tasoa ja suuntaa, jolloin innovaatioista saatavat hyödyt voivat jäädä saavuttamatta. Tähän liittyen Walker (2010, 156) tähdentää innovaation johtamisen ja toimenpanon tärkeyttä organisaation suorituskykyä koskevien muutosten saavuttamisessa. Innovaatioiden käyttöönotto voi vaatia muutosten tekemistä esimerkiksi organisaatioon, johtamiskäytäntöihin, raportointiin sekä resurssien allokointiin. Lisäksi innovaation käyttöönotto vaatii myös henkilöstön perehdyttämistä uuteen toimintatapaan sekä erityisesti Petersin (1987) korostamaa sitouttamista uudistetun toiminnan toteuttamiseen. (Harisalo 1995, 42–43.)

Innovaation käyttöönottamiseen liittyy muitakin kuin johtamiseen ja implementointiin kohdistuvia haasteita, sillä julkisten palvelujen kontekstissa innovaation käyttöönottamiseen sisältyy erityinen hyödyn ulottuvuuden toteutumiseen kohdistuva piirre. Palveluntuottajan valmius innovatiivisen palvelun tuottamiseen ei tarkoita, että palvelunkäyttäjät (ja heidän myötänsä palveluntuottaja) pääsevät hyötymään innovaatiosta, sillä kunnat toimivat palveluntuottajien varsinaisina maksavina asiakkaina järjestäen palveluja niitä käyttäville kuntalaisille. Tämä tarkoittaa, että palveluinnovaatio tulee hyväksyä ja omaksua myös järjestävän kunnan toimesta, jonka kokema hyöty innovatiivisen palvelun taloudellisesta tehokkuudesta ja vaikuttavuudesta tuottaa palveluntuottajalle sen tavoitteleman taloudellisen lisäarvon.

Kunnan hyväksynnän mahdollistamiseksi palveluntuottajan on omattava *tarjoutumisosaamista*, jonka Yliherva (2006, 30) määrittelee taidoksi ”*kehittää asiakkaan tavoitteita toteuttavia ratkaisuja ja kykyä saattaa nämä ratkaisut asiakkaan hyödynnettäviksi*”. Tarjoutumisosaaminen on mukana jo varhaisessa vaiheessa innovaatioiden tuottamisprosessissa, mutta innovaation käyttöönottamisessa se tarkoittaa erityisesti palveluinnovaation myymisen kannalta tärkeissä, kuntien *julkisiin hankintoihin* kuuluvissa tarjouskilpailuissa menestymistä. Tämä edellyttää innovaation tuomista aktiivisesti potentiaalisten kunta-asiakkaiden tietoon, kunnan määrittämien kriteerien mukaista tarjoamista tarjouskilpailuissa ja lopulta tuomista palvelunkäyttäjien saataville osana kunnan palveluvalikoimaa hankintasopimuksen ehdot täyttävällä tavalla. Muussa tapauksessa innovaatio jää julkisten palvelujen yhteydessä käyttöönottamatta ja sen hyödyn ulottuvuus toteutumatta.

Tarjoutumisosaamisen rooli on tärkeä myös sellaisessa tapauksessa, jossa palveluntuottaja ei tarjoa kunnan tarjouskilpailussa aiemmin kehittämänsä innovaatiota, vaan pyrkii käymään innovaatioiden tuottamisprosessin läpi tarjouskilpailun jälkeisen sopimuskauden aikana. Ilman tarjoutumisosaamista palveluntuottaja ei pääse toimimaan julkisen palveluntuotantoverkoston osana ja kehittämään innovaatioita kunnan ja palvelunkäyttäjien tarpeisiin vastaamiseksi. Erona edellä mainittuun tilanteeseen on se, että innovaation käyttöönottamista tukeva tarjoutumisosaaminen edeltää tältä osin varsinaista innovaatioiden tuottamisprosessia.

Männistö tuo väitöskirjassaan (2002, 26) esille, että innovaatioiden tuottamisprosessissa vaikuttavat hakemisen ja oppimisen prosessit, jotka ovat tärkeimmät keinot etsiä, omaksua ja valmistautua hyödyntämään uutta tietoa. Hakeminen liittyy ensisijaisesti organisaation omaan, mutta myös yhteistyössä ulkopuolisten organisaatioiden kanssa tehtävään tutkimus- ja kehittämistöi-

mintaan. Hakeminen on luonteeltaan määrämuotoisempaa ja päämäärähakuisempaa kuin esimerkiksi palveluntuottajien ja palvelunkäyttäjien välillä käytävän vuorovaikutuksen perusteella tapahtuva oppiminen, joka voidaan nähdä näistä kahdesta prosessista tavanomaisempana. Hakemisen ja oppimisen prosessit eivät ole toisensa poissulkevia, vaan innovaatioiden tuottamisprosessissa ne limittyvät toisiinsa ja tapahtuvat yleensä samanaikaisesti jommankumman painoutuessa enemmän.

Innovaatioiden tuottamisprosessi on nykykäsityksen mukaan yhteistyötä vaativa sosiaalinen kokonaisuus, koska kaiken innovaatioiden tuottamisprosessiin vaadittavien resurssien omaaminen ja riskien hallitseminen yhden organisaation toimesta on käytännössä mahdotonta (Männistö 2002, 30). Julkisiin palveluihin kohdistuvien innovaatioiden osalta tämä ilmenee erityisesti innovaatioiden käyttöönottamisen yhteydessä, mikä vaatii julkisen toimijan huomiota ja riskinottohalua. Sydänmaanlakka (2009, 116) korostaa tuottamisprosessin mahdollistamiseksi kumppaneiden välisessä yhteistyössä erityisesti vuorovaikutusta sekä siihen perustuvaa tiedon leviämistä, jotka ovat korvaamattomia oppimisen ja hakemisen prosessien kannalta.

Palvelu- ja palveluprosessi-innovaatioiden syntyminen edellyttää innovaatioiden tuottamisprosessin toteuttamista. Innovaatioiden tuottamisprosessin menestyksekkäs läpivieminen ilmaisee, että prosessin toteuttanut organisaatio on kyvykäs tuottamaan uusia ideoita ja kehittämään niistä uusia, hyödyllisiä palveluja ja palveluprosesseja. Seuraavassa alaluvussa keskitytään tähän kyvykkyyteen sekä sen osa-alueisiin.

2.3 Innovatiivisuus kyknä innovaatioiden tuottamiseen

Palvelu- ja palveluprosessi-innovaatioita menestyksekkäästi tuottavat palveluntuottajat ovat *innovatiivisia* eli kyvykkäitä tuottamaan hyödyllisiä uudistuksia. Määrittelystä on tärkeää huomata, että *innovatiivisuus* on ensisijaisesti organisaatioiden ominaisuus, sillä innovaatioiden tuottaminen edellyttää lukuisten tahojen välisen yhteistyön sekä osaamisen ja tiedon hyödyntämisen päämäärätietoista järjestämistä. (Yliherva 2006, 17–18; Sydänmaanlakka 2009, 132.) Rajaniemi katsoo väitöskirjassaan (2010, 47) innovatiivisuuden olevan organisaatioiden kehittymisen ja haasteista selviytymisen selittävä tekijä. Hänen mukaansa ilman innovatiivisuutta organisaatiot eivät onnistuisi tehostamaan toimintaansa tai tuottamaan uutta arvoa asiakkailleen.

Innovatiivisuuden puitteissa hyödyllisiä uudistuksia voidaan saavuttaa innovaatioiden tuottamisprosessin lisäksi myös *innovaatioiden omaksumisprosessin (diffuusio)* avulla. Innovaatioiden omaksumisessa otetaan oman organisaation käyttöön muiden kehittämä innovaatio, mikä lieventää innovaatioiden tuottamisprosessiin panostamisen tarvetta organisaation uudistamiseksi. (Harrisalo 1995, 49.) Vaikka organisaatio ei innovaatiota omaksuessaan näe varsinaista innovaation tuottamisen vaivaa, Freeman (1987) tuo esille, että omaksumisprosessi sisältää runsaasti muita oppimis- ja uudistumishaasteita (Männistö 2002, 25). Yliherva (2004, 29) katsoo, että organisaatiot soveltavat innovaatiotoiminnassaan sekä innovaatioiden tuottamis- että omaksumisprosessia.

Tässä tutkimuksessa korostetaan innovaatioiden tuottamisprosessilähtöistä näkökulmaa innovatiivisuuden määrittelyssä ja analyysissä. Innovaatioiden omaksuminen on oma, erityinen innovatiivisuuden piirteensä, jonka syvempi tarkastelu ei tässä yhteydessä tuo tutkimuksen tavoitteen kannalta lisäarvoa. Tämä johtuu siitä, että myöhemmin käsiteltävien verkostosuhteen innovatiivisuuden viitekehyksen ja innovaatiohakuisen tilaamisprosessin näkökulmista tärkeää on innovatiivisuutta edesauttavien tekijöiden esiintyminen eikä se, minkä prosessin kautta innovatiivisuus toteutuu.

Huolimatta innovaatiokirjallisuuden käsitteisiin liittyvästä kirjavuudesta tuottamisprosessilähtöinen näkökulma innovatiivisuuden määrittelyyn piirtää kuvan innovatiivisuuden kaksijakoisesta perusrakenteesta. Esimerkiksi Yliherva käsittelee väitöskirjansa (2004, 15) johtavana käsitteenä *innovaatiokykyä*, jonka katsoo koostuvan ”*organisaation aineettomasta varallisuudesta ja kyvyistä hyödyntää tätä varallisuutta siten, että se pystyy jatkuvasti uusien innovaatioiden tuottamiseen.*” Merkittävässä määrin samansisältöinen on Stählen ja Grönroosin (1999, 48–54) käyttämä *tietopääoman* käsite, joka liittyy yhteen yrityksen *aineettoman pääoman* sekä *strategiseksi reserviksi* kutsutun kyvyn tuottaa jatkuvasti uusia ideoita ja innovaatioita. Määritelmät ilmaisevat, mitä kriittistä organisaatiolla on hallussaan silloin, kun se kykenee viemään innovaatioiden tuottamisprosessin läpi tuloksekkaasti.

Innovatiivisuus muodostuu tässä tutkimuksessa 1) ideoiden ja innovaatioiden perustana olevasta aineksesta eli *aineettomasta pääomasta* sekä 2) *innovaatiokyvyksi* nimetystä kyvykkyydestä, jolla aineetonta pääomaa ammennetaan jatkuvaan innovaatioiden tuottamiseen. Oleellista on huomioida jälkimmäisenä mainitusta innovaatiokyvystä johtuvien positiivisten muutosten toistuvuus, joten organisaation innovatiivisuuteen ei riitä innovaatioiden tuottamisprosessissa onnistuminen kerran tai kahdesti, vaan innovaatioihin johtavan käyttäytymisen on oltava pysyvä piirre

organisaation toiminnassa. Muussa tapauksessa tuskin olisi mielekästä puhua tässä yhteydessä kyvystä, joka sanavalintana viittaa menestymisen kannalta arvokkaaseen, jopa välttämättömään, osaamiseen.

Kahdessa seuraavassa alaluvussa käsitellään molempia menestyksekkään innovaatioiden tuottamisprosessin taustalla olevia innovatiivisuuden osa-alueita. On tärkeää huomata, että innovaatioiden tuottamisprosessin viemiseksi läpi organisaatiossa on oltava sekä aineetonta pääomaa että innovaatiokykyä. Voidaan sanoa, että vasta innovaatioiden tuottamisprosessin tuloksekas toteuttaminen osoittaa organisaatiolla olevan hallussaan nämä kaksi innovatiivisuuden perustekijää.

2.3.1 Aineeton pääoma innovaatioiden raaka-aineena

Aineeton pääoma jakautuu Ahosen (2000) käyttämää aineettoman varallisuuden käsitettä mukaillen *arvoa synnyttävään* ja *kaupallisesti* (tai muun hyötynäkökulman mukaisesti) *hyödynnettävään aineettomaan pääomaan*. Arvoa synnyttävä aineeton pääoma on organisaation varsinaista uudistumisen potentiaalia, ja sen avulla tuotetaan uutta kaupallisesti hyödynnettävää aineetonta pääomaa, kuten palvelu- ja palveluprosessi-innovaatioita. (Yliherva 2004, 50.) Arvoa synnyttävä aineeton pääoma muuttuu kaupallisesti hyödynnettäväksi aineettomaksi pääomaksi innovaatioiden tuottamisprosessissa.

Hussin (2001) mukaan arvoa synnyttävä aineeton pääoma koostuu *inhimillisestä pääomasta* sekä *sisäisistä* ja *ulkoisista rakenteista*. Inhimillinen pääoma on kokoava käsite kaikelle organisaation jäsenten omaamalle tiedolle, taidolle ja kokemukselle. (Yliherva 2004, 50.) Inhimillinen pääoma sisältää esimerkiksi kaikki määrätietoiseen ja riskialttiiseen innovaatioiden tuottamisprosessiin tarvittavan suunnittelu-, kehittämis- ja tarjoutumisosuamisen. Lisäksi Stähle ja Grönroos (1999, 51) mainitsevat osaamisen ohella inhimillisen pääoman tärkeäksi osaksi myös organisaation jäsenten motivaation ja sitoutumisen, joiden merkitys pitkäjänteisyyttä vaativan innovaatioiden tuottamisprosessin käynnistävinä ja ylläpitävinä tekijöinä on helppo ymmärtää. Haefele (1962, 21) valaisee motivaation taustaa tutkimustuloksilla, joiden mukaan uutta luova toiminta perustuu merkittäviltä osin ihmisten haluun keksiä ja kehittää (Harisalo 1995, 18–19).

Inhimillisestä pääomasta merkittävässä roolissa innovaatioiden tuottamisprosessin osalta on *luovuus*, jolla Haefelea (1962, 3) mukaillen tarkoitetaan kykyä tuottaa uusia ideoita yhdistelemällä osaamista, kokemusta tai muuta aineetonta pääomaa uusia merkityksiä tuottavalla tavalla (Hari-

salo 1995, 18). Luovuus ilmenee pääasiassa kiinnittyneenä muuhun inhimilliseen pääomaan, sillä vankka asiantuntemus, lukuisat kokemukset sekä korkea motivaatio stimuloivat mahdollisuuksia uusien näkökulmien omaksumiseen (Frantsi, Pässilä & Parjanen 2008, 68–69). Luovuus onkin herkkyyttä ohittaa asioiden yleisesti hyväksytyt tulkinnat ja havaita sellaista, mikä on vallitsevissa olosuhteissa jäänyt siihen asti huomaamatta (Stähle & Grönroos 1999, 115–116).

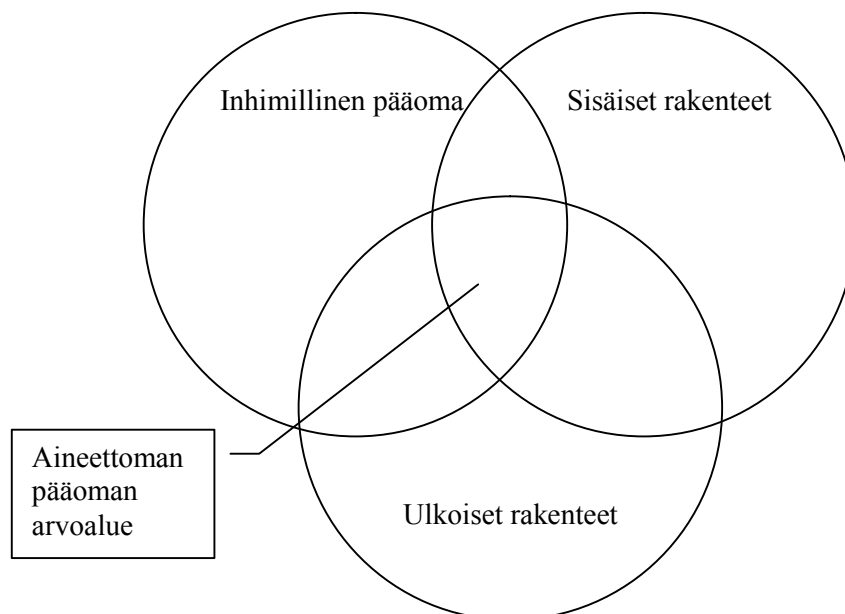
Inhimilliseen pääomaan sisältyy innovaatiotoimintaan kohdistuva omalaatuinen ja luova asiantuntijuus, joka maalailee uudistumisen mahdollisia tavoitetiljoja sekä pyrkii toteuttamaan niistä toivotuiksi koetut vaihtoehdot. Tällaiseen asiantuntijuuteen kuuluu myös lähtö- ja tavoitetilan välisen jännitteen havainnointi sekä sen jännitteen poistamiseksi käytettävien keinojen harkinta, omaksuminen ja soveltaminen. Uudistumiseen ja uuden luomiseen keskittyvä asiantuntijuus ei voi jumiutua mihinkään selvästi rajattavaan tiedon ja taidon osa-alueeseen, vaan tällaisen asiantuntijuuden on oltava valmis kohtaamaan ja käsittelemään mitä tahansa uudistumisen kannalta tärkeinä nähtäviä ilmiöitä, mikä edellyttää erityisesti työskentelymenetelmien vahvaa hallintaa. (Mutanen, Siitonen & Halonen 2008, 117–118.)

Hussi (2001) määrittelee sisäisten rakenteiden tarkoittavan organisaation jäsenten keskinäisiä vuorovaikutussuhteita sekä sellaisia välineitä ja järjestelmiä, jotka edistävät vuorovaikutussuhteissa tehtävää yhteistyötä (Yliherva 2004, 50). Sisäisiin rakenteisiin kuuluvat myös organisaation kulttuuri ja maailmankuva, joihin liittyen korostuvat erityisesti visio, strategia, arvot ja toimintaperiaatteet, sillä niiden avulla organisaatiossa annetaan perusteet yhteistyölle ja sen tiimoilta käytävälle vuorovaikutukselle (Stähle & Grönroos 1999, 131). Stählen ja Grönroosin (1999, 40) viitekehuksesta saadaan myös valaistusta sisäisten rakenteiden muodostumiselle, sillä heidän *rakenteellisen pääoman* käsitteensä painottaa inhimillisen pääoman roolia edellä mainitun kaltaisten aineettomien sisältöjen, kuten organisaatorakenteen, tuottamisessa. Innovaatioiden tuottamisen näkökulmasta sisäisten rakenteiden tarkoitus on mahdollistaa ja ohjata organisaation inhimillisen pääoman huomion suuntautuminen uudistumiseen (Yliherva 2006, 19).

Edvinssonin ja Malonen (1997) esittämän mukaan ulkoiset rakenteet muodostuvat organisaation yhteyksistä ulkoiseen toimintaympäristöön ja siinä vaikuttaviin toimijoihin, joita ovat esimerkiksi julkisen palvelutuotantoverkoston jäsenet (Yliherva 2004, 50). Palveluntuottajan näkökulmasta voidaan korostaa asiakkaita ja näihin luotuja yhteyksiä ulkoisten rakenteiden erityisenä osana, josta käytetään nimitystä *asiakaspääoma* (Stähle & Grönroos 1999, 40). Ulkoiset rakenteet ovat

merkittäviä uusien ideoiden omaksumisessa ja niiden suhteellistamisessa ympäröivään toimintaympäristöön (Yliherva 2006, 19).

Hussi (2001) tuo ilmi (ks. Yliherva 2004, 50–51), että kaikki hallussa oleva aineeton pääoma ei ole keskeistä innovaatioiden tuottamisprosessin kannalta, vaan aineettoman pääoman innovaatioarvo syntyy vasta kaikkien aineettoman pääoman osa-alueiden täydentäessä toisiaan. On esimerkiksi mahdollista, että organisaation kulttuuri ei kannusta hyödyntämään aktiivisesti ulkopuolisia kontakteja, jolloin uudet näkökulmat päätyvät vain vähäisissä määrin vuorovaikutukseen organisaation inhimillisen pääoman kanssa vaikeuttaen organisaation uudistumista. Tämän vuoksi kaikkien aineettoman pääoman osa-alueiden kehittämiseen sekä keskinäiseen vuorovaikutukseen on kiinnitettävä huomiota, jotta osa-alueiden toisiensa täydentämisestä syntyvä ja innovaatioiden tuottamiselle elintärkeä arvoalue kasvaa mahdollisimman suureksi. Muun muassa Ståhle ja Grönroos mainitsevat teoksessaan (1999, 138–156) useita esimerkkejä johtamisen tavoista ja käytännöistä, joilla on potentiaalia sijoittua aineettoman pääoman arvoalueelle.



Kuvio 2. Aineeton pääoma osa- ja arvoalueineen (mukaillen Edvisson & Malone (1997) teoksessa Yliherva 2004, 51)

Aineettoman pääoman käsittekokonaisuus on hyödyllinen hahmoteltaessa innovaatiohakuista tilaamisprosessia, sillä sen avulla voidaan valaista kunnan tilaamisprosessin suhdetta palvelun-

tuottajan innovatiivisuuteen. Edellä käsitellyn perusteella innovaatioita tavoitteleva kunta on osa palveluntuottajan ulkoisia rakenteita, ja tilaamisprosessi on yhden ulkoisiin rakenteisiin kuuluvan sidoksen erityispiirre. Tästä näkökulmasta tutkimuksen tavoitteena on hahmottaa, kuinka tilaamisprosessi voi olla palveluntuottajan aineettoman pääoman arvoaluetta kasvattava ja näin myös innovaatioiden tuottamista tukeva.

2.3.2 Innovaatiokyky aineettoman pääoman hyödyntäjänä

Innovaatiokyky on organisaation innovatiivisuuteen sisältyvä kyvykkyys, jonka avulla aineetonta pääomaa hyödynnetään siten, että siitä kyetään jatkuvasti muovaamaan innovaatioiden tuottamisprosessissa uusia innovaatioita. Innovaatiokyvyn kanssa samankaltainen käsite on Ståhlen ja Grönroosin (1999, 53) käyttämä *strateginen reservi*, jolla viitataan organisaation kykyyn tuottaa uusia ideoita sekä jalostaa niistä innovaatioita. Heidän mukaansa strateginen reservi tulee ajan-kohtaiseksi, kun organisaatio on löytänyt toimintansa kannalta parhaan mahdollisen tuotannon-tekijöiden yhdistelmän eikä saavuta sitä muuttamalla enää lisää kilpailuetua. Huomio paljastaa, että strategisessa reservissä ja siihen rinnastuvassa innovaatiokyvyssä ei ole kyse organisaation tavanomaisista valmiuksista ja resursseista.

Innovaatiokyvyn avulla aineetonta pääomaa hyödynnetään luomalla innovaatioiden tuottamisprosessille myönteisiä puitteita ja edellytyksiä (Yliherva 2004, 15). Myös tältä osin Ståhle ja Grönroos (1999, 103) sivuavat innovaatiokykyä tuomalla esille, että innovaatioiden syntymiseen voidaan vaikuttaa luomalla olosuhteet, joiden vallitessa innovaatiot ovat todennäköisempiä kuin muulloin. Heidän näkökulmastaan innovaatiot vaativat syntyäkseen informaation määrän ja spontaanisti toimivien sosiaalisten suhdeverkostojen aiheuttamaa kaaosta, jolloin innovaatiokyvyn osaksi muodostuu kaaoksen synnyttäminen ja hyödyntäminen.

Innovaatiokyvyn innovoinnille myönteisiä olosuhteita luovaa olemusta pohdittaessa hedelmälliseksi osoittautuu *dynaamisen tehokkuuden* käsite, jolla tarkoitetaan organisaation kykyä edistää uusien tuotantoteknologioiden kehittämistä esimerkiksi uudistamiseen tähtääviä kannusteita soveltamalla (Määttä 2001, 93–94). Uudet tuotantoteknologiat rinnastuvat tässä yhteydessä palveluprosessi-innovaatioihin, sillä tuotantoteknologia koostuu panoksia ja tuotannon-tekijöitä, niiden välisiä yhdistelmiä sekä tuotannon määrän vaihtelua koskevista valinnoista (Loikkanen & Susiluoto 2005, 13–15). Dynaaminen tehokkuus tulkitaan innovaatiokykyyn sisältyväksi ominaisuudeksi, joka korostaa uudistumiseen motivoivien käytäntöjen, kuten kannusteiden, kehittämisen ja

käyttöönottamisen merkitystä osana innovaatioiden tuottamiselle myönteisten olosuhteiden rakentamista.

Aineettoman pääoman näkökulmasta innovaatiokyvyn tehtävä on kasvattaa aineettoman pääoman osa-alueista muodostuva, innovaatioiden tuottamiselle merkittävä arvoalue mahdollisimman suureksi. Innovaatiokyvyn on tällöin edesautettava uuden aineettoman pääoman etsimistä ja omaksumista sekä hallussa olevan aineettoman pääoman muokkaamista ja uudelleen tulkintaa, mikä kohdistuu laajasti koko organisaation toimintaan. (Yliherva 2004, 50–51.) Koska inhimillistä pääomaa voidaan pitää muiden aineettoman pääoman osa-alueiden muodostamisen perustana, on innovaatiokyvyn avulla onnistuttava vaikuttamaan organisaation jäseniin (Stähle & Grönroos 1999, 40). Innovaatiokyvyn on vaikutettava organisaation jäseniin siten, että he Stählen ja Grönroosin (1999, 72–73) kuvaamalla tavalla kykenevät muodostamaan uusia suhteita ja yhteistyössä tuottamaan organisaation uudistumiselle tärkeitä kokonaisuuksia eli arvoalueelle sijoittuvaa aineetonta pääomaa.

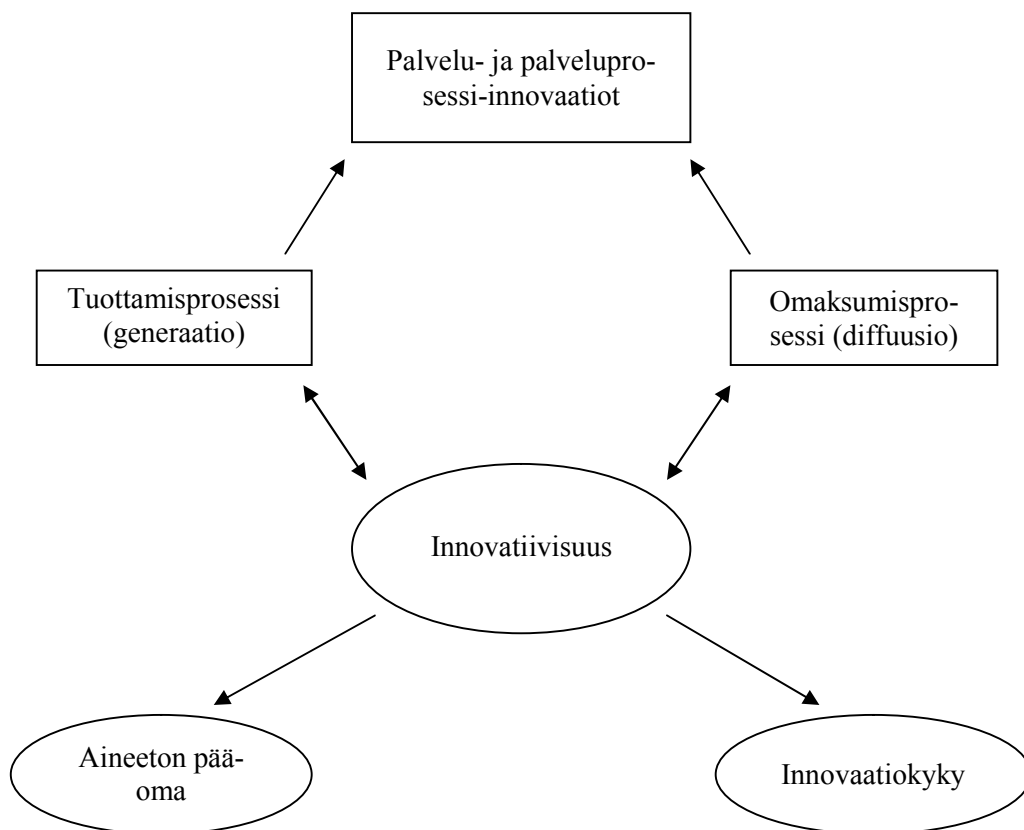
Myös Dodgson ja Bessant (1996) katsovat, että organisaation johtamisen, osaamisen, toimintaprosessien ja suhdeverkostojen kaltainen aineeton pääoma muodostaa organisaation innovaatio toiminnan perustana toimivat aineettomat resurssit. He painottavat, että juuri innovaatiokyky mahdollistaa aineettomien resurssien hyödyntämisen uusien innovaatioiden tuottamiseksi, mikä osoittaa, että innovaatiokyky vaikuttaa laajasti aineettoman pääoman alueella. (Yliherva 2004, 32.) Stähle ja Grönroos (1999) puolestaan toteavat kyvykkyydessä jatkuvaan innovaatioiden tuottamiseen olevan kyse organisaation taidoista, jotka muodostuvat ajan myötä organisaatiota leimaavaksi ominaisuudeksi (Yliherva 2004, 33). Tämän mukaisesti innovaatiokyky perustuu aineettomaan pääomaan ja sen avulla tehtyihin organisaation uudistumista koskeviin valintoihin, jotka toteutuessaan muodostuvat uuden aineettoman pääoman tuottamista ja vanhan hyödyntämisestä tukeviksi ominaisuuksiksi. Innovaatiokyky muodostuu siis esimerkiksi organisaation käyttäytymistä, olosuhteita ja muita voimavaroja koskevat ominaisuuksista, jotka aktivoivat aineettoman pääoman arvoalueen kasvamista ja kanavoitumista innovaatioiksi.

Esimerkiksi innovaatiokykyyn kuuluvan dynaamisen tehokkuuden olemassaolo perustuu organisaation jäsenten inhimilliseen pääomaan lukeutuviin tietoihin ja kokemuksiin uudistumisen välttämättömyydestä ja toivotun käyttäytymisen tukemisesta palkitsemisen keinoin. Tietojen ja kokemusten avulla tuotetaan muuta aineetonta pääomaa, kuten uudistamiseen tähtääviä kannustinjärjestelmiä. Nämä aineettoman pääoman avulla tehdyt valinnat muodostavat organisaatiosta

dynaamisesti tehokkaan ohjatessaan organisaation jäseniä tuottamaan uusia ideoita ja organisaatiota innovaatioiden tuottamisprosesseihin. Aineettomassa pääomassa vallitsee siis ymmärrys ominaisuuden arvosta, luonteesta sekä menetelmistä, joilla ominaisuuden ilmenemiseen organisaatiossa voidaan pyrkiä. Itse ominaisuus on osa innovaatiokykyä, joka mahdollistaa aineettoman pääoman arvoalueen kasvamisen ja menestyksekkään innovaatioiden tuottamisprosessin.

2.4 Verkostosuhteen innovatiivisuus

Tutkimuksen tavoitteena on hahmotella innovaatiohakuista tilaamisprosessia, jonka avulla kyetään julkisia palveluja tilatessa edesauttamaan palveluntuottajien kykyä tuottaa palvelu- ja palveluprosessi-innovaatioita. Pääluvun aikana on määriteltä, että tuottaakseen palvelu- ja palveluprosessi-innovaatioita palveluntuottajan on kyettävä viemään menestyksekkäästi läpi innovaatioiden tuottamisprosessi (generaatio) tai omaksumaan innovaatio käyttöönsä (diffuusio). Tutkimuksessa on keskitytty innovaatioiden tuottamisprosessiin, jonka menestyksekkääseen suorittamiseen kykenevä palveluntuottaja on innovatiivinen. Innovatiivisella palveluntuottajalla on hallussaan innovaatioiden tuottamisen kannalta keskeistä aineetonta pääomaa sekä innovaatiokykyä eli kykyä hyödyntää aineetonta pääomaa niin, että siitä kyetään jatkuvasti tuottamaan uusia innovaatioita.



Kuvio 3. Innovatiivisuuden teoreettisen viitekehysten keskeiset käsitteet suhteessa toisiinsa

Tutkimuksen tavoitteen saavuttamiseksi innovatiivisuuden teoreettisen viitekehyksen ja seuraavassa pääluvussa käsiteltävän tilaamisprosessin välille on määriteltävä yhteys, jonka avulla tilaamisprosessia voidaan arvioida innovatiivisuuden edistämisen näkökulmasta. Ilmiöiden välinen yhteys perustuu *verkostosuhteen* käsitteeseen, jolla tarkoitetaan kahden toimijan välistä rajapintaa sekä siinä käytävää sosiaalista vuorovaikutusta useiden toimijoiden muodostamissa verkostoissa. Stähle ja Laento (2000, 54, 67) pitävät osapuolten välistä suhdetta kumppanuuden perustana, joka syntyy osapuolten välisen riippuvuuden, luottamuksen ja vuorovaikutuksen seurauksena. Merkittäväksi kunnan ja palveluntuottajan välisen verkostosuhteen tekee se, että se kuuluu kahteen toisistaan poikkeavaan verkostoon: innovaatioiden tuottamiseen pyrkivän palveluntuottajan ympärille rakentuvaan *innovaatioverkostoon* ja nykypäivän kunnan hallinta-ajatteluun perustuvaan *julkiseen palvelutuotantoverkostoon*.

Aarsaether ja Suopajarvi (2004, 15–16) katsovat, että innovaatioverkosto on rakenne, jonka avulla ylitetään institutionaalisia ja perinteisiä rajoja sekä yhdistellään yhteiskunnan eri toimijoiden panoksia uuden idean laittamiseksi täytäntöön. Näkemys rinnastuu vahvasti *innovaatioyhteisön* käsitteeseen, jolla tarkoitetaan eri toimialojen tai muutoin eri taustoja omaavien toimijoiden sosiaalista yhteenliittymää, joka on muodostunut yhteisiksi koettujen uudistumishaasteiden ympärille. Toimijoiden välisten suhteiden muodollisuus ja tiiviys vaihtelevat suhdekohtaisesti, mutta tärkeintä on, että toimijat käyvät organisaatioiden ja ryhmien välisiä rajoja ylittävää vuorovaikutusta, jota pidetään merkittävänä innovaatioiden lähteenä. Tavoitteena on, että innovaatioverkostoon kuuluvien organisaatioiden kyky innovaatioiden tuottamiseen kehittyä ajan myötä entistä paremmaksi. (Viljamaa, Lemola, Lehenkari & Lahtinen 2009, 38–39.)

Tutkimuskirjallisuus ei ota tyhjentävästi kantaa innovaatioverkostojen koostumukseen, mutta *alueellista innovaatioympäristöä* mukaillen innovaatioverkostossa toimivat esimerkiksi tiedon tuottajat (koulutus- ja tutkimuslaitokset), välittäjät (yksityiset ja julkiset innovaatiopalvelut) sekä yritykset (Viljamaa, Lemola, Lehenkari & Lahtinen 2009, 61). Näiden lisäksi innovaatioverkostossa on huomioitava erityisesti palvelunkäyttäjät, joiden rooli ideoijina ja tarpeidensa tulkkeina korostuu yhä useammin, sekä kunnat palveluntuottajien asiakkaina, jotka pyrkivät uudistumaan kohtaamiensa haasteiden ratkaisemiseksi (Yliherva 2004, 26; Hartley 2008, 203).

Esimerkkinä innovaatioverkoston merkityksestä voidaan käyttää Nonakan ja Takeuchin (1995, 5–6) huomiota, jonka mukaan organisaation ulkoiset yhteydet ovat keskeisiä innovaatioiden tuot-

tamisprosessiin tarvittavien uusien ideoiden saavuttamisessa. Frantsi, Pässilä ja Parjanen (2008, 69) antavat tästä yksilötason esimerkin todetessaan, että luovatkaan yksilöt harvoin tuottavat uusia ideoita yksin, vaan he ovat osa yhteisöä, joka yhteistyössä jalostaa, yhdistelee ja tulkitsee yhteisön jäsenten esille tuomia ideoita. Lisäksi niin yksilön kuin organisaation omaan tuttuun ja hyväksytyyn kokemus- ja osaamiskenttään turvautuminen ilman vastavuoroisuutta eri alojen osaajien kanssa jättää radikaalit näkökulmat pimentoon.

Kunnan ja palveluntuottajan verkostosuhde sijoittuu osaksi innovaatioverkostoa, sillä innovaatioita tavoitteleva kunta on nähtävä innovatiivisuuden viitekehyksessä aineettoman pääoman ulkoihin rakenteisiin kuuluvaksi toimijaksi. Tämä tarkoittaa, että kunnan ja palveluntuottajan välillä on suhde, jonka välityksellä kunta vaikuttaa palveluntuottajan aineettoman pääoman kokonaisuuteen ja innovaatioiden tuottamiseen. Näin ollen kunta lukeutuu mukaan verkostoituneeseen toimintaan, jonka avulla voidaan parhaimmillaan edistää palveluntuottajan onnistumista innovaatioiden tuottamisprosesseissa. (Yliherva 2006, 11–12.)

Innovaatioita tavoitteleva kunta on myös julkisia palveluja tilaava kunta, jolloin kunnan ja palveluntuottajan verkostosuhde on samalla julkisten palvelujen tuottamisesta vastaavaan palvelutuotantoverkoston potentiaalisesti tai jo kuuluva osto-myyntisuhde, jota leimaa kunnan tilaamisprosessi. Julkisessa palvelutuotantoverkostossa on kunnan lisäksi yleensä useita palveluntuottajia julkiselta, yksityiseltä ja kolmannelta sektorilta sekä mahdollisesti muita palvelujen järjestäjän roolissa yhteistyökumppaneina toimivia kuntia. Julkista palvelutuotantoverkosta koskevassa keskustelussa korostuu verkostomaisen toiminnan määrittelyssä (kuten Alarinta 1998, 30) usein toistuva vaihtoehtona toimiminen hierarkiselle toimintatavalle, joka on pitkään voinut julkisten palvelujen tuotannossa.

Lundströmin (2011, 79–83) kuntahallinnon kehittämistä koskevan tarkastelun perusteella julkisen palvelutuotantoverkoston taustalla vaikuttaa uusi paikallinen hallinta-ajattelu, jossa kunnat hankkiutuvat tehtäviensä hoitamiseksi yhteistyöhön organisaationsa ulkopuolisten toimijoiden kanssa. Aloitteen motivaationa on monimutkaistuva ja erityisesti taloudellisesti haasteellinen toimintaympäristö, jossa selviämiseksi toiminnalta edellytetään joustavuutta, erikoistumista, asiakaslähtöisyyttä sekä markkinoiden hyödyntämistä. Uuden hallinta-ajattelun myötä painottuvat uudenlaiset, useita toimijoita ja vuorovaikutteisuutta sisältävät poliittis-hallinnolliset prosessit, kuten tilaamisprosessi, joka on kunnan väline julkisen palvelutuotantoverkoston hallintaan.

Kunnan ja palveluntuottajan välisen verkostosuhteen kaksiulotteinen luonne tarjoaa mahdollisuuden innovatiivisuuden edesauttamista ja tilaamisprosessia yhteen sovittavaan tarkasteluun, sillä ne molemmat ovat verkostosuhteessa yhtä aikaa läsnä olevia piirteitä. Tämän vuoksi tulkitaan, että piirteet vaikuttavat toisiinsa. Yhteensovittamista pohjustetaan tuomalla pääluvun lopuksi ilmi kolme verkostosuhteen avulla välitettävissä olevaa tekijää, jotka tulkitaan tutkimuskirjallisuuden perusteella innovatiivisuutta edesauttaviksi. Näiden tekijöiden tuntemuksen avulla hahmotetaan, millaisen toiminnan ja käyttäytymisen myötä voidaan edistää tekijöiden ilmene- mistä ja siten myös innovatiivisuutta, mikä mahdollistaa soveltuvien käytäntöjen tunnistamisen innovaatiohakuista tilaamisprosessia hahmoteltaessa. On mahdollista, että laajemman kirjalli- suuden tarkastelun avulla on löydettävissä myös muita verkostosuhteessa innovatiivisuuteen vai- kuttavia tekijöitä, mutta tämän tutkimuksen osalta huomio kohdistetaan inhimilliseen pääomaan, luottamukseen ja uudistumistarpeeseen.

2.4.1 Inhimillinen pääoma

Verkostosuhteen avulla välitettävistä innovatiivisuutta edistävästä tekijöistä ensimmäisenä nostetaan esille *inhimillinen pääoma*, joka on aiemmin tässä pääluvussa määritelty organisaation jä- senten muodostamaksi osaamisen, kokemusten ja motivaation kokonaisuudeksi. Inhimillinen pääoma on innovatiivisuutta edistävä tekijä, sillä se muodostaa yhdessä sisäisten ja ulkoisten rakenteiden kanssa innovaatioiden raaka-aineeksi tarvittavan organisaation aineettoman pää- oman. Ihmisiin sitoutunut inhimillinen pääoma on aineettoman pääoman perustava elementti, sillä sen avulla tuotetaan organisaation sekä sisäiset että ulkoiset rakenteet, mutta samalla se on myös ainoa aineettoman pääoman osa, jota voidaan siirtää verkostosuhteen rajapinnan ylitse. Ulkoiset ja sisäiset suhteet, arvot, strategiat sekä kulttuuri ovat jokaiselle organisaatiolle oman- laisensa kokonaisuus, joita ei voida sellaisenaan välittää muualle. Sen sijaan niitä koskevat ko- kemukset ja informaatio ovat viestittävässä olevaa inhimillistä pääomaa.

Inhimillisen pääoman merkitystä korostaa se, että innovaatioiden tuottamisprosessi ei käynnisty ilman valtavaa määrää erilaista inhimillistä pääomaa. Innovaatioille hedelmälliset olosuhteet ovat kaaosta muistuttava asiointi, jossa erilaiset tietolähteet toisiaan täydentävine, mutta usein myös ristiriitaisine informaatioineen törmäävät ja sekoittuvat organisaatioiden rajapinnoilla ai- heuttaen sekä epävarmuutta että epämukavuutta. Huomio tukee myös innovaatioverkostojen roo- lia, sillä kaiken innovaatioiden tuottamiseen tarvittavan inhimillisen pääoman saavuttamiseksi

tarvitaan verkoston lukuisia rajapintoja sekä niihin sisältyvää asiantuntemusta. (Stähle & Grönroos 1999, 110–112.)

Stähle ja Laento (2000, 121) esittävät innovaation perustuvan ”*informaation nopeaan virtaamiseen*”, mikä tarkoittaa, että innovatiivisuutta edistävän inhimillisen pääoman omaksuminen ja hyödyntäminen ovat riippuvaisia *vuorovaikutuksesta*. Myös Viljamaa kollegoineen (2009, 38) sekä Männistö (2002, 30) painottavat innovaatioiden olevan yhä enemmän vuorovaikutuksen tulosta. Innovatiivisuuden edistämiseksi ei siis riitä, että tunnustetaan inhimillisen pääoman merkitys, vaan inhimillinen pääoma on saatava virtaamaan vuorovaikutuksen avulla. Jos vuorovaikutus on heikkoa tai kontrolloitua, inhimillinen pääoma välittyy verkostoon, ylittää rajapintoja ja yhdistyy muualla olevan inhimillisen pääoman kanssa hitaasti ja vaivalloisesti. Sen sijaan aktiivinen ja spontaani vuorovaikutus saa inhimillisen pääoman virtaamaan vuolaasti sallien organisaation kasvattaa aineetonta pääomaansa ja viedä innovaatioiden tuottamisprosessin menestyksekkäästi läpi. (Stähle & Grönroos 1999, 79–80.)

Inhimillistä pääomaa koskevien havaintojen perusteella inhimillisen pääoman virtaaminen ja näin myös innovatiivisuuden edesauttaminen kiteytyy runsaaseen vuorovaikutukseen. Edesauttaakseen palveluntuottajan innovatiivisuutta tilaamisprosessin leimaamassa verkostosuhteessa kunnan on siis toimittava toimijoiden välisen vuorovaikutuksen aktivoimiseksi ja helpottamiseksi, jotta inhimillistä pääomaa voidaan omaksua ja hyödyntää innovaatioiden tuottamiseksi. Huomiota on kiinnitettävä erityisesti ihmisten kohtaamisen mahdollistavien vuorovaikutustilanteiden järjestämiseen sekä vuorovaikutukseen nojaavien toimintatapojen hyödyntämiseen.

2.4.2 Luottamus

Toinen innovatiivisuutta edistävä tekijä on *luottamus*, joka Hyyryläisen (2004, 30) mukaan on varmuutta siitä, että joku toimii rehellisesti tai jokin asia toteutuu odotetulla tavalla. Stähle ja Laento (2000, 52) kuvaavat luottamuksen merkitystä innovatiivisuuden näkökulmasta linjaamalla luottamuksen inhimillistä pääomaa siirtävän runsaan ja avoimen vuorovaikutuksen kannalta korvaamattomaksi. Myös Saarelaisen (2003, 231) väitöskirjan perusteella luottamus lisää laadukasta vuorovaikutusta ja verkostosuhteen osapuolien osallistumishalua.

Koska verkostosuhteessa käytävän vuorovaikutuksen myötä tapahtuva inhimillisen pääoman hyödyntäminen riippuu suurelta osin verkostosuhteessa vallitsevasta luottamuksesta, luottamus

on innovatiivisuuden teoreettisen viitekehyksen valossa osa organisaation innovaatiokykyä. Luottamus on myös verkostosuhteen avulla välitettävissä oleva tekijä, sillä tulkittaessa luottamus laajasti kumppanuuden ja yhteistyön onnistumisen perustaksi korostetaan luottamuksellisten verkostosuhteiden rakentamista (Stähle & Laento 2000, 52–54). Luottamuksellisen verkostosuhteen rakentaminen on siis innovatiivisuutta edistävää toimintaa, joka kohdistuu verkostosuhteen osapuolten innovaatiokyvyn kehittämiseen.

Innovatiivisuuden näkökulmasta luottamuksen merkitys kiteytyy vuorovaikutuksen menestyksellisyyteen, mutta kaikkiaan luottamuksen rooli on suurempi. Stählen ja Laennon (2000, 54) mukaan ilman luottamusta ihmiset eivät voi keskittyä varsinaisten tehtäviensä suorittamiseen ja tavoitteidensa saavuttamiseen, vaan voimavaroja kuluu kumppanuuteen liittyvien ongelmien hoitamiseen. Nämä kuluvat voimavarat aiheuttavat transaktiokustannuksia eli eri toimijoiden välisen yhteistyön koordinoinnista ja toteuttamisesta johtuvia kuluja, jotka Hyyryläisen (2004, 32) mukaan kuuluvat aina yhteistyösuhteisiin, mutta voivat luottamuspulan vaikutuksesta nousta merkittävässä määrin. Rajaniemen (2010, 188–191) luottamusta käsittelevien tutkimustulosten perusteella epäluottamuksen myötä aiheutuu paitsi tiedon jakamisen halvaantumista myös kumppanin ammattitaidon aliarviointia sekä ylimääräistä, varmistelevaa työtä.

Verkostosuhteen toimijoiden välisen luottamuksen taustalla ovat luottamuksen kohteesta saadut tuntemukset ja mielikuvat, jotka ajan myötä vahvistuvat tai heikkenevät kokemusten ja tosiasioiden perusteella. On tärkeää oivaltaa, että luottamukseen vaikuttavat käsitykset alkavat kertyä maineen, imagon ja kuulopuheiden perusteella jo ennen toimijoiden kohtaamista, ja kertyminen jatkuu jokaisessa kohtaamisessa yhteistyön aikana. Rakentaakseen luottamusta mielikuvat ja kokemukset edellyttävät myönteisten havaintojen tekemistä yhteistyökumppanin kompetenssista, arvoista ja hyväntahtoisuudesta. (Stähle & Laento 2000, 54–57.) Ylihervan (2004, 37–38) väitöskirjassa mainittuja luottamuksen syntymiseen ja vahvistumiseen vaikuttavia asioita ovat esimerkiksi luottamuksen kohteen rehellisyys, lojaalisuus, toiminnan ennustettavuus ja kyky saavuttaa asetettuja tavoitteita.

Tässä vaiheessa luottamuksen käsittelyä hahmottuu, että luottamus asettuu symmetriseen suhteeseen vuorovaikutuksen kanssa. Ensimmäisenä tutkimuskirjallisuudesta on käynyt ilmi, että luottamus on inhimillistä pääomaa siirtävän vuorovaikutuksen edellytys. Samalla luottamus kuitenkin vaatii syntyäkseen vuorovaikutusta, joka välittää verkostosuhteen osapuolten välillä myönteisiä mielikuvia ja kokemuksia luottamuksen perustaksi. (Yliherva 2004, 39; Saarelainen 2003,

231.) Lisäksi luottamuksen ja vuorovaikutuksen erityissuhteen osalta on huomioitava, että luottamusta rakentava vuorovaikutus käydään aina ihmisten välillä, jolloin luottamus rakentuu ihmisten välille, vaikka luottamukselliset suhteet voivat laajentua myös organisaatioiden väliseksi (Stähle & Laento 2000, 54, 73).

Luottamuksen rakentamiseksi verkostosuhteessa ei kuitenkaan riitä vuorovaikutuksen synnyttäminen, vaan merkitseväksi muodostuu viestittävän inhimillisen pääoman luonne, jota voidaan kuvata vaatimuksella *vastavuoroisesta, lisäarvoa tuottavasta vaihdosta*. Ilman lisäarvoa tuottavaa vaihtoa vuorovaikutus ei ole merkityksellistä ja sisällä luottamuksen rakentamiseksi tarvittavien tuntemusten, mielikuvien ja kokemusten siemeniä. Lisäarvoa tuottavan vaihdon kohteena ovat tietyt inhimillisen pääoman sisällöt, kuten muun muassa verkostosuhteen osapuolten tiedot, taidot, mielipiteet, tavoitteet ja arvot, joiden välittäminen vaatii avoimuutta ja rehellisyyttä. Organisaatio saa erityistä luottamusta herättävää vetovoimaa, kun lisäarvoa tuottava vaihto paljastaa toimintaan liittyvistä ansaintataloudellisista mahdollisuuksista, uusista markkinoista, motivoivista toimeksiannoista sekä taipumuksista kehittämiseen. (Stähle & Laento 2000, 57–59.) Lisäarvoa tuottava vaihto vahvistaa verkostosuhteen osapuolien välistä riippuvuutta eli kokemusta siitä, että osapuolet voivat tuottaa toisilleen hyötyä, johon nämä eivät itse pysty (Stähle & Grönroos 1999, 126–127).

Toisena seikkana luottamuksen rakentamiseksi verkostosuhteessa on otettava huomioon verkostosuhteen osapuolten yhteisesti hyväksymät *säännöt*, jotka antavat oikeudelliset raamit osapuolten yhteistyölle. Oletuksena on, että sääntöjen laatiminen ja seuraaminen toimisi luottamuksen kehittymisen mahdollistavana perustana, sillä sääntöjen ansiosta verkostosuhteen osapuolilla on kohtuullinen varmuus siitä, että toinen osapuoli ei aja omia etujaan toisen kustannuksella ja yhteistoiminta onnistuu myös ongelmatilanteissa. Lisäksi jotkut verkostosuhteessa sovellettavat säännöt voivat olla luonteeltaan sellaisia, että ne vaikuttavat myönteisesti luottamuksen rakentamiseen verkostosuhteessa. Tällaisia ovat esimerkiksi *säännöt, jotka vähentävät riskejä ja lisäävät ennakoitavuutta* verkostosuhteeseen sisältyvässä yhteistoiminnassa. (Hyryläinen 2004, 31–33.)

Luottamuksen rakentaminen verkostosuhteessa nojautuu vuorovaikutuksessa tapahtuvaan lisäarvoa tuottavaan vaihtoon, jota kunta voi toteuttaa viestimällä avoimesti toiminnan taustalla olevista näkökulmista ja arvoista, valituista tavoitteista sekä asetetuista odotuksista. Vuorovaikutuksen ohella kunnan on luottamusta rakentaakseen ponnistettava myös verkostosuhteessa yhteisesti

hyväksytyjen sääntöjen laatimiseksi sekä sovellettava sellaisia sääntöjä, joilla voidaan pienentää verkostosuhteessa toimimisen riskiä ja vastaavasti lisätä ennakoitavuutta.

2.4.3 Uudistumistarve

Innovatiivisuutta tukevista tekijöistä kolmantena nostetaan esille *uudistumistarve*, joka on organisaation ymmärrystä rakenteiden sekä ajattelu- ja toimintatapojen uudistamisen tarpeellisuudesta ja jopa pakollisuudesta organisaation menestymisen takaamiseksi. Uudistumistarpeen myötä organisaation jäsenissä herää kehittämishalua, mikä saa heidät uudistamaan organisaatiota muuttamalla vanhoja toimintamalleja ja kehittämällä uusia. (Yliherva 2006, 25.) Uudistumistarve on siis innovaatiokykyyn luettavaa käyttövoimaa, joka osaltaan lisää inhimillisen pääoman hankintaa sekä uuden aineettoman pääoman muodostamista organisaatiossa voimakkaasti.

Walkerin ja Damanpourin (2008, 220–221) mukaan uudistumistarvetta syntyy organisaation suorituskyvyn nykytilan ja tavoitetilan välillä havaitusta eroavaisuudesta. Yliherva (2004, 28) tuo lisäksi ilmi, että toimintaympäristöstä välittyvät muutospaineet aiheuttavat uudistumistarvetta. Toimintaympäristöä koskeva huomio viittaa siihen, että organisaation uudistumistarpeeseen vaikutetaan aineettoman pääoman ulkoisista rakenteista, mikä tarkoittaa, että uudistumistarvetta voidaan synnyttää organisaatioiden välisen verkostosuhteen välityksellä. Tutkimuksen lähtökoh-tien valossa palveluntuottajan uudistumistarpeen tulee perustua kunnan verkostosuhteessa välit-tämään aiempaa tehokkaammin tuotettujen ja vaikuttavampien julkisten palvelujen tuottamis-haasteeseen.

Verkostosuhteen avulla uudistumistarvetta voidaan synnyttää esimerkiksi välittämällä *tietoa ver-kostosuhteen osapuolen tarpeista ja tavoitteista*, joihin kumppani pyrkii vastaamaan uudistamal-la toimintaansa (Walker 2010, 149). Yliherva (2004, 26) tukee näkemystä esittämällä, että inno-vaatioiden tuottamisprosessin käynnistämiseen saadaan organisaatiossa voimaa tiedostamalla asiakkaiden tarpeet. Hän jatkaa, että mitä aikaisemmin ja enemmän asiakkaat tiedottavat tarpeis-taan, sitä parempi on tuottajien mahdollisuus vastata asiakkaiden tarpeisiin tyydyttävällä tavalla. Tarpeiden ja tavoitteiden viestintä liittyy olennaisesti luottamuksen yhteydessä käsiteltyyn lisä-arvoa tuottavaan vaihtoon, jonka on toteuduttava verkostosuhteen osapuolien välisessä vuoro-vaikutuksessa. Myös uudistumistarpeen rakentamiseksi tulee huolehtia siitä, että verkostosuh-teessa käydään laadukasta vuorovaikutusta, joka on muutoksen käynnistämisen ja kehittämisha-lun kannalta kannustavaa ja merkityksellistä.

Uudistumistarpeen kehittämishaluksi kanavoitumisen kannalta on merkittävää, että tavoitteiden saavuttamiseen tähtäävien uusien ratkaisujen kehittämiseen liittyy *luomisen vapautta*, jolloin aineettomasta pääomasta kumpuavia oivalluksia ei lähtökohtaisesti rajoiteta tai pakoteta tiettyyn muottiin. Esimerkiksi Harisalo (1995, 36) tähdentää, että menestyksekkäs uusien ideoiden tuottaminen tarvitsee toimintaympäristöstään avoimuutta, henkistä joustavuutta sekä varsinkin yhteen ratkaisuun takertumattomuutta ennen kuin ideointi on saanut vapaasti kypsyä ja edetä. Stähle ja Laento (2000, 97–98) ovat samaa mieltä esittäen, että innovaatiot syntyvät vain vapaan ideoinnin ja kehittämisen myötä, sekä painottaen lisäksi, että ratkaisumahdollisuuksien rajaaminen ja kontrollointi on usein tavoitteiden saavuttamisen kannalta haitallista. Kumppanin kontrollia on heidän mukaansa syytä toteuttaa paremmin yhteistyön periaatteiden ja lopullisten tulosten kuin innovatiivisen ratkaisutavan osalta.

Uudistumistarpeen välittyminen edellyttävät vahvaa verkostosuhdetta, johon ei päästä sillä, että verkostosuhteen osapuolet turvaavat ainoastaan omat intressinsä, vaan niiden tulee mitä suurimmassa määrin ottaa huomioon myös kumppaneidensa mahdollisuudet menestymiseen (Stähle & Grönroos 1999, 154). Näin ollen organisaation uudistumistarvetta ja sen myötä heräävää organisaation jäsenten kehittämishalua on vahvistettava tarjoamalla *mahdollisuus uudistumisesta hyötymiseen ja uudistumiseen liittyvien riskien pienentämiseen*. Tätä periaatetta uudistumistarpeen herättämiseksi tukee myös se, että usein katsotaan ihmisten käyttäytymisen suuntautuvan sellaisien vaihtoehtojen mukaisesti, joista koetaan seuraavan eniten hyötyä (Yliherva 2004, 44). Käytännössä tämä tarkoittaa uudistumisesta palkitsevien tai muuta etua tuottavien mahdollisuuksien soveltamista verkostosuhteen osapuolten välisissä käytännöissä.

Uudistumistarpeella on merkittävä osa innovaatioiden tuottamisprosessin käynnistämisessä ja läpiviemisessä, joten kunnan on onnistuttava palveluntuottajan uudistumistarpeen herättämisessä edistääkseen tämän kykyä tuottaa innovaatioita. Uudistumistarpeen suuntaamiseksi kunnan on viestittävä selkeästi ja johdonmukaisesti tarpeistaan ja tavoitteistaan. Uudistumistarpeesta kanavoituvan kehittämishalun kannalta merkittävää on myös vapaus uusien ja luovien ratkaisujen kehittämiseen ilman, että ratkaisutapoja lähtökohtaisesti rajoitetaan. Lisäksi uudistumistarpeen vahvistamiseksi on sovellettava käytäntöjä, joilla voidaan vahvistaa palveluntuottajan mahdollisuuksia hyötyä uudistumisesta sekä pienentää siihen liittyviä riskejä.

2.4.4 Verkostosuhteen innovatiivisuuden viitekehys

Kunta voi verkostosuhteen välityksellä edesauttaa palveluntuottajan kykyä tuottaa innovaatioita seuraavien kolmen tekijän avulla:

1. inhimillinen pääoma
2. luottamus
3. uudistumistarve

Seuraavassa pääluvussa huomio kiinnitetään siihen, kuinka innovatiivisuutta edistävien tekijöiden ilmenemistä voidaan tukea tilaamisprosessin käytäntöjen avulla. Analyysin taustalla vaikuttaa ajatus, että tukiessaan yhden tai useamman innovatiivisuutta edistävän tekijän ilmenemistä käytäntö edesauttaa myös innovatiivisuutta, jolloin se voidaan tulkita osaksi innovaatiohakuista tilaamisprosessia. Innovaatiohakuisten tilaamisprosessin koostumusta hahmottelevaa analyysia varten edellä käsitellyt kolme tekijää sekä niiden ilmenemistä tukeva käyttäytyminen ja toiminta tiivistetään *verkostosuhteen innovatiivisuuden viitekehyykseksi*. Viitekehys koostuu seuraavista ydinkohdista:

- A. Innovaatioiden tuottamisprosessia varten tarvitaan runsaasti ihmisiin sitoutunutta inhimillistä pääomaa. Inhimillisen pääoman omaksuminen ja soveltaminen perustuu avoimeen ja aktiiviseen vuorovaikutukseen. Inhimillisen pääoman hyödyntämistä varten on mahdollistettava ihmisten kohtaaminen ja vuorovaikutustilanteiden syntyminen.

Johtopäätös inhimillisestä pääomasta:

Tilaamisprosessia analysoitaessa on etsittävä käytäntöjä, joilla voidaan mahdollistaa ihmisten kohtaaminen ja vuorovaikutustilanteiden syntyminen.

- B. Innovaatioiden tuottamisprosessin käynnistyminen edellyttää vuorovaikutusta stimuloivaa luottamusta sekä kehittämishalua synnyttävää uudistumistarvetta. Luottamuksen rakentuminen ja uudistumistarpeen herättäminen verkostosuhteessa vaatii vuorovaikutuk-

selta lisäarvoa tuottavaa vaihtoa. Lisäarvoa tuottavassa vaihdossa välittyvät erityisesti toiminnan taustalla olevat arvot, tavoitteet sekä kumppanille asetetut odotukset.

Johtopäätös luottamuksesta ja uudistumistarpeesta:

Tilaamisprosessia analysoitaessa on etsittävä käytäntöjä, joiden avulla voidaan välittää tietoa arvoista, tavoitteista, tarpeista ja kumppaniin kohdistuvista odotuksista.

- C. Verkostosuhteessa luottamusta voidaan pohjustaa yhteisesti hyväksytyillä säännöillä. Lisäksi on sovellettava erityisesti sellaisia sääntöjä, jotka pienentävät verkostosuhteessa toimimisen riskiä ja vastaavasti lisäävät ennakoitavuutta.

Johtopäätös luottamuksesta:

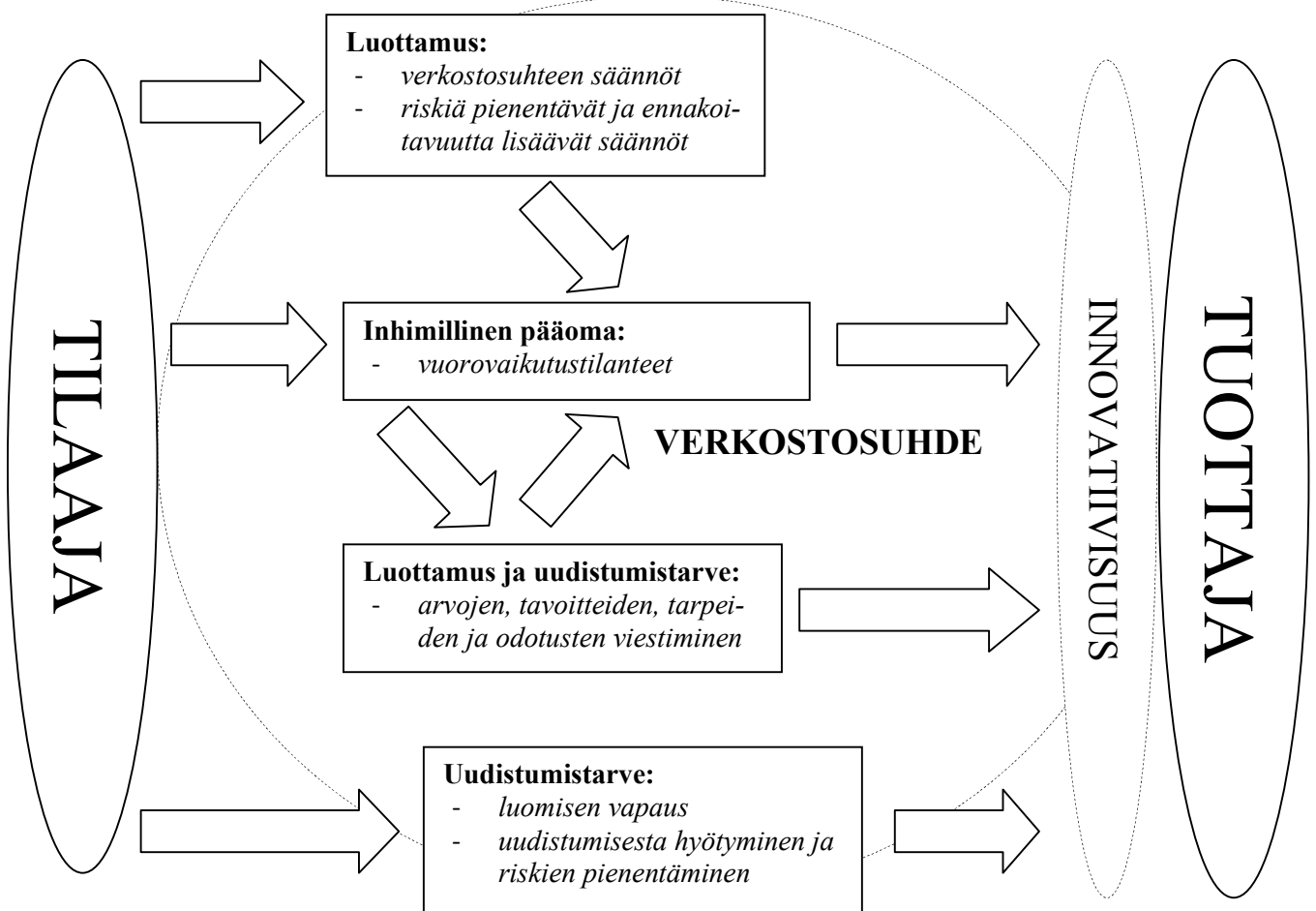
Tilaamisprosessia analysoitaessa on etsittävä käytäntöjä, jotka mahdollistavat yhteisten sääntöjen käyttämisen sekä yhteistoiminnan riskiä pienentävien ja ennakoitavuutta lisäävien sääntöjen soveltamisen.

- D. Innovaatioiden tuottaminen nojautuu uudistumistarpeeseen. Uudistumistarpeen synnyttämiseksi on sallittava uusien ratkaisujen kehittämiseen liittyvä luomisen vapaus. Lisäksi on mahdollistettava uudistumisesta hyötyminen sekä uudistumiseen liittyvien riskien pienentäminen.

Johtopäätös uudistumistarpeesta:

Tilaamisprosessia analysoitaessa on etsittävä käytäntöjä, jotka mahdollistavat uusien ratkaisujen kehittämiseen liittyvän luomisen vapauden sekä vahvistavat mahdollisuuksia hyötyä uudistumisesta ja pienentävät siihen liittyviä riskejä.

Verkostosuhteen innovatiivisuuden viitekehys kiteytetään alla olevassa kuviossa. Kuvioista ovat nähtävissä paitsi verkostosuhteen innovatiivisuutta edistävät tekijät myös nuolilla havainnollistettuna aiemmin käsitelty luottamuksen ja inhimillisen pääoman välinen erityissuhde, joka kiteytyy inhimillistä pääomaa siirtävään vuorovaikutukseen.



Kuvio 4. Verkostosuhteen innovatiivisuuden viitekehys

3. TILAAMISPROSESSI VÄYLÄNÄ UUDISTUVIIN KUNTAPALVELUIHIN

3.1 Tilaamisprosessi kunnan ydinprosessina

Tilaamisprosessi on toimintojen kokonaisuus, jonka avulla vaihtoehtoisia, kunnan organisaation ulkopuolisia palveluntuottajia käytetään kunnalle kuuluvan julkisten palvelujen järjestämistehtävän toteuttamisessa. Tilaamisprosessista on muodostunut kuluneen kahden vuosikymmenen aikana yksi kunnan ydinprosesseista, sillä palvelujen järjestäminen yhteistyössä ulkopuolisten toimijoiden kanssa on lisääntynyt merkittävästi strategisena keinona saavuttaa kunnan missio. Tarve tilaamisprosessille syntyy kunnan poliittisella päätöksellä, jolla ulkopuolisten palveluntuottajien osallistuminen julkisten palvelujen tuottamiseen sallitaan (Kähkönen 2007, 23). Vaihtoehtoisten palveluntuottajien käyttämisestä koskevan poliittisen päätöksen motiivina on usein halu tuottaa palveluja aiempaa tehokkaammin laadusta kuitenkaan tinkimättä (Greve 2008, 34).

Kähkönen (2001,11) mukaan palveluja järjestävän kunnan tavoite on kuntalaisten hyvinvoinnin lisääminen, joten tilaamisprosessilla on pystyttävä ohjaamaan palveluntuottajat tuottamaan kuntalaisten tarpeisiin myönteisesti vaikuttavia palveluja. Tilaamisprosessiin kohdistuu myös muita vaatimuksia, kuten se, että palvelujen järjestämisessä onnistuminen edellyttää palvelunkäyttäjien tarpeiden täyttämisen lisäksi myös taloudellisen tehokkuuden saavuttamista (Eloranta 1996, 24). Näin ollen tilaamisprosessin avulla tavoitellaan allokatiiivista tehokkuutta eli tilaa, jossa kunnan resurssit on käytetty sekä taloudellisessa että yhteiskunnallisessa mielessä parhaalla mahdollisella tavalla (Kähkönen 2007, 29).

Tilaamisprosessilta vaadittavan taloudellisen tehokkuuden kannalta keskeinen on transaktiokustannusteoria, joka kiinnittää huomion siihen, että tilaaminen ei ole ilmaista, vaan tilaamisprosessin toiminnot vaativat resurssien kohdentamista ja siitä aiheutuvien kustannusten kattamista (Hyyryläinen 2004, 53–55). Huomio on tilaamistoiminnan kannalta tärkeä, sillä Kähkönen (2007, 31) tuo ilmi, että mikäli tilaamisprosessista syntyvät transaktiokustannukset muodostuvat suuremmiksi kuin tilaamalla saadut kustannushyödyt, menettää palvelujen tilaaminen näennäismarkkinoilla oikeutuksensa. Williamsonin (1985, 30–32) näkemyksiä mukailien tilaamisprosessissa pyritään siis mahdollisimman alhaisiin transaktiokustannuksiin tilaamisesta saatavan taloudellisen tehokkuuden maksimoimiseksi unohtamatta kuitenkaan palveluntuottajien valvontaa ja yhteiskunnallisia tavoitteita (Hyyryläinen 2004, 57). Transaktiokustannuksiin liittyvä tehokkuuden vaatimus on otettava huomioon painotettaessa tilaamisprosessia innovaatioita edesauttavaan

suuntaan, sillä palveluntuottajien innovatiivisuutta ei voida tilaamistoimintojen avulla tukea välittämättä niistä syntyvistä kustannuksista. Tutkimuksessa hahmoteltavan innovaatiohakuksen tilaamisprosessin käytäntöjä on tämän vuoksi aina punnittava käytettävissä olevien resurssien ja innovaatioista saatavan hyödyn ennakkoinnin näkökulmista.

Tilaamisprosessin katsotaan muodostuvan ainoastaan sellaisista toiminnoista, jotka ovat palveluntuottajiin kohdistuvaa palvelujen tilaamista tai hallintaa. Tärkeää on erottaa tilaamisprosessi Kelmanin (2002) *strategiseen tilaamiseen* luettavista toimenpiteistä, joiden tarkoituksena on varmistaa, että kunta kykenee suorittamaan laadukkaan tilaamisprosessin, sekä määritellä periaatteet ja normit, jotka tilaamista kunnassa ohjaavat (Greve 2008, 58–60, 83). Tällaisia toimintoja ovat esimerkiksi oman tuotannon ja ostopalvelun väliltä päättäminen, resurssien allokointi, tilaavan henkilöstön rekrytointi ja kouluttaminen, tilaamistoiminnan organisointi ja kehittäminen, verkostoituminen eri intressiryhmien (kuten yhteishankintayksikön) kanssa sekä palvelumarkkinoiden hallinta (Greve 2008, 58–59). Kiteytetysti strategisen tilaamisen avulla varmistetaan kunnan strategisten tavoitteiden saavuttamista edesauttavan tilaamistoiminnan toteutuminen kunnassa.

Tilaamisprosessin tausta-ajatus julkisten palvelujen tehokkaasta tuottamisesta vaihtoehtoisten palveluntuottajien avulla juontaa juurensa runsas pari vuosikymmentä sitten Suomessa esiteltyyn *uuteen julkisjohtamiseen* (*New Public Management* eli *NPM*). Uusi julkisjohtaminen korostaa julkisen sektorin uudistamissuuntauksena erityisesti managerialismia, byrokratian karsimista, tulosvelvollisuutta ja markkinoiden soveltamista julkisen sektorin tehokkuuden parantamisessa (Lähdesmäki 2003, 15; Idänpään-Heikkilä 2007, 13; Greve 2008, 15–16). Uuden julkisjohtamisen avulla on haluttu vastata *julkisen valinnan teoriassa* sekä *x-tehottomuusteoriassa* esitettyyn julkisen sektorin tehokkuutta koskevaan kritiikkiin, joka kohdistui erityisesti poliitikkojen ja virkamiesten oman edun tavoittelua sekä julkisten organisaatioiden monopoliasemaa kohtaan (Hyyryläinen 2004, 49–50, 66–67; Kähkönen 2007, 13, 30).

Tilaamisprosessin yleistymistä palvelujen järjestämisessä ovat sittemmin edistäneet 1990-luvun alun taloudellinen taantuma sekä palvelutuotannon markkinasuuntautuneisuutta helpottaneet valtiosuus uudistus (1993) ja uusi kuntalaki (1995) (Kähkönen 2007, 12). Merkittävästi tilaamisprosessin muotoutumiseen on vaikuttanut myös julkisten hankintojen kilpailuttamisvelvollisuuden voimaan saattanut ETA-vapaakauppasopimus (1994) sekä sitä yhdenmukaistanut Euroopan unionin jäsenyys (1995) (Kalima 2007, 1-2).

3.1.1 Kilpailuttaminen tilaamisprosessin keskiössä

Julkisten palvelujen tuottaminen tehokkaammin vaihtoehtoisten palveluntuottajien avulla perustuu suurelta osin *kilpailuttamiseen*, joka saa palveluntuottajat pyrkimään tehokkaimpaan mahdolliseen toimintatapaan julkisten palvelujen tuottamisoikeutta koskevan sopimuksen saamiseksi. Tämä hyödyttää kuntaa kustannussäästöinä, jotka koituvat edullisemmista hinnoista julkisen tuottajan toimintaan verrattuna, vaikka säästöt vaihtelevat tuotettavasta palvelusta ja sen kilpailua edeltäneestä lähtötasosta riippuen. (Greve 2008, 7-10, 28–29.) Vaikka taloudellinen tehokkuus korostuu kilpailuttamisen yhteydessä, Valkama (2004, 53) tähdentää, että kilpailuttamisen nähdään tukevan myös palvelujen laadun parantamiseen liittyviä tavoitteita. Kilpailuttaminen itsessään ei ota kantaa kunnan tavoitteisiin tai niihin liittyviin kilpailukriteereihin, vaan kilpailuttaminen on Kähkösen (2007, 27) näkemyksen mukaisesti menetelmä soveltuvimman palveluntuottajan löytämiseksi vaihtoehtoisten tuottajien joukosta, mikä tekee siitä keskeisen osan tilaamisprosessia.

Kilpailuttamisen myötä tilaamisprosessin kannalta tärkeiksi osoittautuvat *näennäismarkkinateoria* sekä *julkisia hankintoja* koskevat säädökset. Ensimmäisenä on huomioitava näennäismarkkinateorian näkemys vaihtoehtoisten palveluntuottajien välisen kilpailun mahdollistumisesta palvelujen järjestämis- ja tuottamisvastuiden erottamisella toisistaan (Valkama 2004, 53). Näkemys osoittautuu koko tilaamisprosessin syntymisen kannalta perustavanlaatuiseksi, sillä ilman järjestämis- ja tuottamisvastuiden erottamista toisistaan kuntaa ei mielletäisi tilaavaksi toimijaksi eikä vaihtoehtoisia palveluntuottajia mahdollisiksi julkisten palvelujen tuottajiksi.

Toisena huomioitavana seikkana näennäismarkkinateoriassa katsotaan, että vastuiden erottamisella mahdollistuneen palveluntuottajien kilpailuttamisen myötä julkisten palvelujen tuotantoon muodostuvat erityiset *näennäismarkkinat*. Näennäismarkkinoilla tarkoitetaan julkisen organisaation perustamia ja ylläpitämiä julkisten palvelujen tuottamista koskevia markkinaolosuhteita, joissa vaihtoehtoiset palveluntuottajat kilpailevat oikeudesta tuottaa palveluja, ja kunta ohjaa kilpailun voittanutta sopimuksen avulla. (Kähkönen 2001, 11; Kähkönen 2007, 25.) Näennäismarkkinoiden perustaminen edellyttää tilaamisprosessin suorittamista, sillä sen avulla palveluntuottajat käytännössä kilpailutetaan ja osallistetaan julkisten palvelujen tuottamiseen. Tilaamisprosessi on siis palvelujen järjestämiseen tarvittavien toimenpiteiden kokonaisuus, mutta myös väline, jolla kunta luo ja hallitsee palvelujen tuottamisen olosuhteita. Tämä tarkoittaa, että näennäismarkkinoilla toteutetaan näennäismarkkinoiden haltijan toimesta aina tilaamisprosessia.

Bailey (2002, 152) mainitsee tärkeimpinä näennäismarkkinasovelluksina *tilaaja-tuottajamallin* ja *palvelusetelin (voucher)*, joissa toteutuvat lähtökohtaisesti näennäismarkkinateorian periaatteet järjestämis- ja tuotantovastuiden erottamisesta toisistaan sekä tuottajaehdokkaiden välisestä kilpailusta (Kähkönen 2007, 22). Tutkimuskirjallisuudessa (kuten Eloranta 1996, 23; Valkama 2004, 213–216, Kuopila 2007, 11) mainitaan tilaaja-tuottajamallista kilpailua eri tavoin soveltavia versioita, kun taas Uotisen (2009, 13–15) käsittelemässä palvelusetelimallissa korostuvat palvelunkäyttäjän valinnanvapaus sekä kyky valinnan tekemiseen tämän päättäessä itse palveluntuottajien väliltä. Molemmista näennäismarkkinasovelluksista löytyvät omat tilaamisprosessinsa, mutta palvelusetelimallissa palvelunkäyttäjien kilpailuttavan roolin ja tietyistä tilaaja-tuottajamalleista puuttuvan kilpailuttamisen vuoksi tämä tutkimus ei käsittele niitä jatkossa.

Julkisilla hankinnoilla tarkoitetaan tavaroita, palveluja ja rakennusurakoita, jotka julkinen organisaatio ostaa, vuokraa tai muutoin hankkii ulkopuolisilta toimittajilta taloudellista vastiketta vastaan. Julkisia hankintoja ovat myös tutkimuksen mielenkiinnon kohteena olevat, vaihtoehtoisten palveluntuottajien tuottamat julkiset palvelut. Keskeistä julkisissa hankinnoissa on tilaamisprosessin kannalta se, että tilaamisprosessissa sovellettavaa kilpailuttamista sitovat julkisia hankintoja sääntelevän hankintalainsäädännön määrittelemät menettelytavat. (Kuusniemi-Laine & Takala 2008, 1, 25.) Julkinen hankinta toteutuu aina tutkimuksen kohteena olevan tilaamisprosessin avulla, jos se tulee kilpailuttaa hankintalainsäädännön edellyttämällä tavalla; hankintalainsäädäntö tuntee poikkeuksia kilpailuttamisvelvollisuudesta, kuten suorahankinnat (Kuusniemi-Laine & Takala 2008, 27–29), jotka jäävät tämän tutkimuksen tilaamisprosessia koskevan käsitteksen ulkopuolelle.

Julkisia hankintoja koskevan kansallisen lainsäädännön rungon muodostavat *laki julkisista hankinnoista (348/2007)* sekä *laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista (349/2007)*, joiden taustalla vaikuttavat EU:n hankinta- ja oikeus-suojadirektiivit (2004/17/EY, 2004/18/EY ja 2007/66/EY) sekä Maailman kauppajärjestö WTO:n julkisten hankintojen GPA-sopimus (Eskola & Ruohoniemi 2011, 17–18, 25–26). Keväällä 2014 voimaan tulleen uuden julkisten hankintojen direktiivikonaisuuden johdosta tällä hetkellä on käynnissä hankintalainsäädännön kokonaisuudistus, jonka on määrä päättyä keväällä 2015 (Työ- ja elinkeinoministeriö 2014). Hankintalainsäädäntö sääntelee tilaamisprosessissa muun muassa julkisten hankintojen luokittelua, niistä ilmoittamista, kilpailuttamisprosessia hankintamenettelyineen sekä oikeussuojakeinojen soveltamista (Kuusniemi-Laine & Takala 2008,

38–44). Hankintalainsäädännössä korostetaan julkisiin hankintoihin liittyvää avoimuutta ja syrjimättömyyttä palveluntuottajien tasapuolisten tarjouskilpailuihin osallistumismahdollisuuksien varmistamiseksi sekä siitä seuraavan kilpailun myötä yritysten kilpailukyvyyn lisääntymistä (Eskola & Ruohoniemi 2011, 21).

3.1.2 Valmistelevat tilaamistoiminnot

Uuden julkisjohtamisen, näennäismarkkinateorian ja julkisten hankintojen myötä muodostuu käsitys kustannustehokkaiden ja laadukkaiden palvelujen järjestämiseen tähtäävästä tilaamisprosessista, jonka keskeisenä toimintona on hankintalainsäädännön sääntelemä kilpailuttaminen. Tilaamisprosessi käynnistyy kuitenkin paljon ennen kilpailuttamista, sillä tuottajan valintaan tähtäävä kilpailu edellyttää runsaasti valmistelu- ja määrittelytyötä, jotta hankintatoimintaa kohtaan asetetut taloudellisuuden ja suunnitelmallisuuden vaatimukset voidaan täyttää (Kuusniemi-Laine & Takala 2008, 2). Palveluhankinnan valmistelun osalta tilaamisprosessi kietoutuu vahvasti yhteen strategisen tilaamisen kanssa, sillä sen yhteydessä päätetään muun muassa palvelun ostamisesta tai tuottamisesta kunnan omana työnä sekä palvelun järjestämiseen allokoitavista resursseista (Hyvönen, Kess, Piisi, Tuomela & Uotila 2007, 76; Kuusela-Laine & Takala 2008, 56–57).

Tilaamisprosessin tavoite on palvelunkäyttäjien hyvinvointiin kohdistuva myönteinen vaikuttavuus, minkä vuoksi palvelutarpeiden määrittäminen on tilaamisprosessin lähtökohta, jonka mukaisesti muut tilaamistoiminnot suuntautuvat. Palvelutarpeen määrittämisen tavoitteena on saavuttaa ymmärrys kunnan järjestämän palvelun käyttötarkoituksesta ja kohderyhmästä (Hyvönen, Kess, Piisi, Tuomela & Uotila 2007, 76). Lisäksi on selvitettävä, millaisia reunaehtoja kuntaorganisaation omat pyrkimykset ja rajoitukset asettavat määriteltäville tarpeille (Kuusniemi-Laine & Takala 2008, 59). Palvelutarpeen määrittämisessä on Lukkarisen (2007, 58–60) mielestä merkittäviltä osin kyse kunnan tuntemisesta, sillä palvelutarpeisiin vaikuttavat ainakin kunnan asukasmäärä, väestörakenne, palvelurakenne sekä kunnan strategiset linjaukset.

Tilaamisprosessin avulla järjestettävän palvelun määrittäminen on kiinteä palvelutarpeen määrittämisen jatko, mutta niitä erottaa päätös palvelun tilaamisesta kunnan organisaation ulkopuolelta, jolloin tilattava palvelu on tiedostettava julkiseksi hankinnaksi. Palvelun määrittäminen tarkoittaa paitsi sen suunnittelua palvelutarpeeseen vaikuttavaksi myös sen määrittelyä kilpailuttamista varten tarjouspyynnössä kuvattuna hankinnan kohteena. Tällöin käsitys palvelusta tulisi

olla mahdollisimman eheä ja yksiselitteinen, jotta kilpailuttamisen aikaisilta tulkinnanvaraisuuksilta vältytään. (Hyvönen, Kess, Piisi, Tuomela & Uotila 2007, 77–78.) Palvelun määrittelemisen keskiössä on palvelun tuotteistaminen, jonka avulla kuvataan palvelun tavoitteet, sisältö ja kustannukset sekä niiden arvioidaan niiden välistä suhdetta (Kuopila 2007, 48–50). Lisäksi on oltava tiedossa tarvittava palvelun määrä ja palvelun tarpeen ajankohta, jotka muodostavat yhdessä hankittavan palvelun sisällön kanssa kunnan varsinaisen hankintatarpeen, joka on arvokasta tietoa kunnan toiminnan ja talouden suunnittelua varten (Lukkarinen 2007, 77).

Myös strategisen ostamisen käsitteestä käy ilmi, että palvelutarpeiden ja niihin vaikuttavien palvelujen määrittelemisen ovat tärkeä osa palvelujen tilaamista. Lisäksi strategisesta ostamisesta paljastuu, että niihin kilpailuttamiseen valmistelevina toimintoina sisältyy keskeisesti allokaatiiviseen tehokkuuteen tähtäävää harkintaa ja priorisointia. (Idänpään-Heikkilä 2007, 17–18.) Näin ollen strategisen ostamisen toiminnot ovat tilaamisprosessin osana mukana suuntaamassa kilpailuttamista ja muita myöhempiä toimintoja kunnassa asetettujen arvojen ja strategisten tavoitteiden toteutumiseen (Eloranta 1996, 39).

Greven (2008, 33–35) käsittelemä strateginen ostaminen pohjautuu samoihin lähtökohtiin määritellen organisaation suorittavan strategista ostamista ollessaan tietoinen siitä, mitä se haluaa ja mitä sen tulee palvelutuotantomarkkinoilta ostaa saavuttaakseen haluamansa, mutta astuu myös askeleen pidemmälle. Strategiseen ostamiseen kuuluu olennaisesti *palvelutavoitteiden asettaminen*, mikä merkitsee tilaamisprosessin myöhemmissä toiminnoissa noudatettavien perusteiden määrittelyä aikaisempaa laajemmalla tavalla. Eloranta (1996, 25) puhuu tässä yhteydessä palvelujen laatuun viittaavista palvelutasoista, joiden määrittelemistä hän pitää Greven tarkastelusta poiketen palvelujen määrittelemisen edellytyksenä. Greven teoksesta ei käy ilmi, mitä palvelujen ominaisuuksia palvelutavoitteet koskevat, mutta Elorannan käyttämällä laadulla voidaan monimerkityksellisesti viitata ainakin asiakasvaikuttavuuteen, asiakastyytyväisyyteen, palvelujen kattavuuteen tai saatavuuteen. Keskeistä molemmissa tapauksissa on, että kunta määrittelee palveluntuottajalle palveluihin liittyviä selkeitä, sitovia ja haastavia päämääriä.

3.1.3 Kilpailuttamista seuraavat tilaamistoiminnot

Kilpailuttamista seuraaviin tilaamisprosessin toimintoihin saadaan ensikosketus tarkastelemalla *sopimista*, jolla tarkoitetaan tilaavan ja tuottavan tahon välistä neuvottelua sekä sen perusteella yhteisymmärryksessä solmittavaa, yhteistoiminnan ehdot ilmaisevaa kirjallista *sopimusta*. Osa-

puolten välinen neuvottelu seuraa palveluntuottajan valinnan ratkaisevaa kilpailuttamista, mikä asemoi sopimisen tilaamisprosessissa kilpailuttamisen tuloksiin perustuvaksi. Sopimus ilmaisee muun muassa palvelujen tuottamisen ehdot ja velvollisuudet, kuten ostettavat palvelut ominaisuuksineen sekä palveluista maksettavan hinnan sitoen taloudelliset panokset palvelutuotannon tuloksiin. (Idänpään-Heikkilä 2007, 17–20.)

Sopimusta ei kuitenkaan käytetä tilaamisprosessissa ainoastaan kilpailuttamisen tuloksien ja neuvottelun avulla saavutetun yhteisymmärryksen vahvistamiseen, vaan sen avulla myös määrätään täytäntöön tietyntyyppiset kuntalaisten tarpeisiin kohdistuvat palvelut. Juuri täytäntöön määrittämisen vuoksi sopimisen käsite laajentuu tilaamisprosessissa *sopimusohjaukseksi*, jossa sopimusta käytetään perinteiset hierarkkis-byrokraattiset menetelmät korvaavana johtamisen välineenä ostavan ja tuottavan tahon välisessä kanssakäymisessä. Yleensä sopimusohjauksessa myös kannustetaan ostajan asettamien tavoitteiden saavuttamiseen tähtäävään toimintaan soveltamalla taloudellisia kannusteita ja sanktioita. (Hyyryläinen 2004, 20–22.)

Greve (2008, 56–57) huomauttaa julkisten palvelujen tilaamista koskevassa teoksessaan, että tilaamistoimintaan kohdistuu monenlaisia haasteita, joista vähäisimpiä eivät ole palveluntuottajan toiminnan seurantaan koskevat vaikeudet. Näiden vaikeuksien voittamiseksi sopimusohjauksen keinovalikoima ei ole riittävä, joten tilaamisprosessiin on sisällyttävä myös *palvelujen ohjaamista*, jonka Figueras ja Robinson kollegoineen (2005) määrittelevät osaksi julkisten palvelujen *ostamista* (Idänpään-Heikkilä 2007, 17). Palvelujen ohjaamisen tavoitteena on auttaa kuntaa varmistamaan ostamiensa palvelujen tuottaminen omien tavoitteidensa mukaisesti.

Ajatus palvelujen ohjaamisesta haastavassa toimintaympäristössä on läsnä myös *sopimuksenhallinnassa*, jonka avulla Greven (2008, 84–88) mukaan sopimussuhteet saadaan tuottamaan julkista lisäarvoa. Hyyryläiselle (2004, 23–24) sopimuksenhallinta tarkoittaa sopimuksen kokonaisvaltaista johtamista kattaen niin sopimussuhteen perustamisen, ylläpitämisen kuin purkamisenkin sopimukseen kirjattujen velvoitteiden mukaisesti. Yleensä sopimuksenhallinta ilmenee päivittäisessä kanssakäymisessä käytännönläheisenä johtamisena, jonka avulla kumppaneiden erilaisia näkökulmia ja toimintatapoja sovitetaan yhteen sopimuksessa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Sopimuksenhallinnassa toteutetaan muun muassa tavoitteiden asettamista ja ylläpidetään toimijoiden välisiä suhteita, mutta erityisenä hallinnan välineenä nousee esille palveluntuottajan suo-

riutumisen ja sen myötä sopimuksen toteutumisen arviointi. Suoriutumisen arvioinnissa, jonka avulla varmistetaan palveluntuottajan sitoutumisesta ja kyvystä kunnan tavoitteiden saavuttamiseen, pääosaa näyttelevät ennen kilpailuttamista asetetut ja sopimukseen liitetyt palvelutavoitteet, joihin suhteutettuna arviointitulokset luovat perusteita palvelutuotannon ohjaamiselle. Eloranta (1996, 25) luo näkökulman palveluntuottajan suoriutumisen arviointiin esittäessään, että palvelujen tilaamisessa on tärkeää huomioida tuotettujen palvelujen laadun arviointi sekä sellaiset palvelujen ohjaamisen keinot, joilla voidaan puuttua palveluissa havaittuihin puutteisiin.

Sopimuksenhallintaan kuuluvan arvioinnin näkökulmaa laajentaa Övretveitin (1995) käyttämä julkisten palvelujen tilaamista laajasti käsittelevä *tehtäväksi antaminen* (Idänpään-Heikkilä 2007, 18). Tehtäväksi antamiseen lukeutuva arviointi keskittyy sopimuksen sekä sopimukseen pohjautuvien palvelujen sisällön ja priorisoinnin tarkoituksenmukaisuuden tarkasteluun, jonka avulla voidaan tarvittaessa perustella myös niiden muuttaminen. Tämä tarkoittaa, että sopimuksenhallinnassa on ohjattava paitsi palveluntuottajan kanssa laaditun sopimuksen toteuttamista myös valvottava toteutettavaksi asetetun sopimuksen paikkansapitävyyttä palvelunkäyttäjien ja kunnan tarpeiden näkökulmasta. Erityisesti juuri arvioinnin myötä tapahtuvan sopimuksen ja palvelujen ohjaamisen yhteen sitominen tekee sopimuksenhallinnasta korvaamattoman tilaamisprosessin toiminnon.

3.1.3 Yhteenveto tilaamisprosessin toiminnoista

Edeltävien alalukujen perusteella tilaamisprosessi muodostuu kolmesta toiminnosta: *valmistelemisesta, kilpailuttamisesta ja sopimuksellisuudesta*. Valmisteleminen tilaamisprosessin toimintona kattaa varsin laajan ja usein pitkäkestoisen kokonaisuuden kilpailuttamista edeltävää ja sen suorittamiseen tarvittavaa valmistelu- ja määrittelytyötä. Valmistelemissä määrittelyn kohteena ovat palvelutarpeet, tilattavat palvelut sekä palvelutavoitteet, mutta kyseiset alatoiminnot kietoutuvat niin vahvasti yhteen, että niiden käsitteleminen yhtenä valmistelemisen toimintona on tässä yhteydessä perusteltua.

Valmistelemisen jälkeen seuraava tilaamisprosessin toiminto on kilpailuttaminen, joka alkaa tarjouskilpailun käynnistävän hankintailmoituksen julkaisusta ja päättyy kilpailun kulun sekä tulokset tiedottavaan hankintapäätökseen (Eskola & Ruohoniemi 2011, 151). Kilpailuttamisen jälkeen tilaamisprosessia leimaa palveluntuottajan kanssa solmittu sopimus, jonka tiimoilta käydään aluksi sopimusneuvottelut ja jonka toteutumista seurataan sekä johdetaan sopimuskauden

aikana. Sopimusohjaus ja sopimuksenhallinta tulkitaan yhdessä sopimuksellisuuden muodostaviksi alatoiminnoiksi, sillä sopimuskaudella ne toteutuvat ja lopulta myös päättyvät kiinteässä yhteydessä toisiinsa. Varsinkin sopimusohjaukselle on sen uuden julkisjohtamisen ideologiaa välittävän ja sopimusinstituution varaan rakentuvan luonteensa vuoksi vaikea määrittää varsinaista kestoä tai selkeitä toimenpiteitä.

Tilaamisprosessi koostuu seuraavista toiminnoista:

- a) valmisteleminen
 - a. palvelutarpeiden määrittäminen
 - b. palvelujen määrittäminen
 - c. palvelutavoitteiden määrittäminen
- b) kilpailuttaminen
- c) sopimuksellisuus
 - a. sopimusohjaus
 - b. sopimuksenhallinta

3.2 Tilaaja ja tuottaja tilaamisprosessin subjekteina

Julkisten palvelujen järjestämiseksi suoritettavan tilaamisprosessin omistajuus kuuluu tilaajalle. Tutkimuskirjallisuus ei määrittele tilaajaa kuntakontekstissa tyhjentävästi, vaan tilaajaksi mainitaan usein ylimalkaisesti ainoastaan kunta (kuten Kähkönen & Volk 2008, 18), jolle julkisten palvelujen järjestämisvastuu kuuluu. Tämä johtuu esimerkiksi näennäismarkkinateorian eri tulkinnoista, jotka ilmaisevat järjestämisvastuussa olevaksi tahoksi jossain tapauksissa kunnan ja toisissa tilaajan (vertaa Eloranta 1996, 16 ja Valkama 2004, 53), mikä on edesauttanut niiden rinnastamista toisiinsa. Kaikkiaan näennäismarkkinateorian valossa kunta nähdään näennäismarkkinoiden perustajan, ylläpitäjän sekä niillä toimivan tilaajan rooleissa toimijoita ja resursseja kuitenkin tarkemmin erittelemättä (Kähkönen 2007, 23–25).

Tilaajan ja kunnan rinnastaminen ei ole mielekäs, sillä järjestämisvastuussa oleva kunta ei useissa tapauksissa toimi itse palvelujen tilaajana. Esimerkiksi Valkama (2004, 211) mainitsee tilaajana voivan kunnan puolesta toimia muun muassa kuntayhtymän tai yhtiön, ja Idänpään-Heikkilä (2007, 29) esittää usean kunnan muodostaman tilaajarenkain toimivaksi käytännöksi terveydenhuollon palvelujen tilaamisessa, joissa yksittäinen kunta koetaan liian pieneksi toimijaksi. Tilaaminen ei siis ole yhtä kuin palvelujen järjestäminen, jonka vuoksi tilaajan tulkitsemi-

nen yksioikoisesti kunnaksi ei tee oikeutta tilaamiseen käytännössä osallistuvien toimijoiden yksilöinnille. Myös edellä mainituissa, vaihtoehtoisista tilaajista kertovissa esimerkeissä tilaajan määrittely jää organisaatiotasolle eikä edelleenkään tue tilaajan tarkempaa yksilöimistä.

Organisaatiotasoa syvemmälle puretuvassa tilaajan määrittelyssä on syytä huomioida hankintalainsäädäntö, jossa julkisia hankintoja tekeviä tahoja kutsutaan *hankintayksiköiksi*. Hankintayksiköitä ovat muun muassa valtion, kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset. (Laki julkisista hankinnoista 348/2007, 6 §.) Viranomaisilla, jotka nimeämällä hankintalainsäädäntö tarjoaa tilaajan määrittelylle hedelmällisen suunnan, tarkoitetaan tarkemman tarkastelun perusteella poliittisia luottamuselimiä eli kunnanvaltuustoja, kunnanhallituksia, lautakuntia, johtokuntia ja toimikuntia (Kuusniemi-Laine & Takala 2008, 16).

Eloranta (1996, 22) katsoo poliittisten päätöksentekijöiden olevan merkittäväällä tavalla mukana tilaamisessa, sillä heidän vastuullaan on päättää palvelutarpeisiin kohdistettavista palveluista sekä niihin käytettävistä resursseista, mikä on osa kunnan toiminnan yhteiskunta- ja talouspoliittisten tavoitteiden määrittelyä. Hän jatkaa nimeämällä kunnanvaltuuston keskeiseksi tilaajatoimijaksi, mutta Kallio kollegoineen (Kallio, Martikainen, Meklin, Rajala & Tammi 2006, 29) korostaa lautakuntien vastuuta palvelujen järjestämisessä kunnanvaltuuston kohdentamien resurssien mukaisesti. Tavallinen on myös kunnanhallituksen tilaajarooli tapauksissa, joissa ostettava palvelu ei suoranaisesti kuulu yhden lautakunnan vastuualueelle. Useissa tapauksissa yhdytään Elorannan näkemykseen poliittisten päätöksentekijöiden keskeisestä roolista tilaajana, sillä kunnissa juuri poliittisten päätöksentekijöiden tulee paneutua siihen, mitä tarpeita kuntalaisilla on ja millä kriteereillä niihin vaikuttavat palvelut tulisi ostaa. Lisäksi poliittiset päätöksentekijät määrittävät tilaamisessa tavoiteltavan allokaatiivisen tehokkuuden, jonka vuoksi heidän on oltava läsnä tilaamistoiminnassa. (Valkama 2004, 203, 211.)

Luottamuselinten keskeisestä asemasta huolimatta Valkama (2004, 211–212) pitää tilaajan määrittelyä laajemmin kunnan virkamiesten ja luottamuselinten roolijakoon liittyvänä teemana, sillä tilaamisprosessin toiminnot edellyttävät myös virkamiesten osallistumista tilaamiseen. Virkamiesten on avustettava asiantuntijuudellaan poliittisia päätöksentekijöitä monissa erityisesti kilpailuttamiseen ja sopimuksellisuuteen liittyvissä tehtävissä (Eloranta 1996, 22). Keskeisiä tilaamisprosessiin osallistuvia virkamiehiä ovat *sisällönosaajat*, jotka omaavat asiantuntemusta tilaamisen kohteena olevasta toimialasta ja tilaamiseen vaikuttavista kunnan asioista, kuten taloudellisista resursseista. Sisällönosaajia ovat kuntaorganisaatiosta riippuen esimerkiksi lautakunnan

vastuualueen esittelijänä toimiva virkamies (kuten perusturvajohtaja) ja muut lautakunnan vastualueen viranhaltijat (Kallio, Martikainen, Meklin, Rajala & Tammi 2006, 29). Lisäksi sisällönosaajiin kuuluvat talouden suunnitteluun ja seurantaan perehtyneet virkamiehet sekä juridii- kan asiantuntijat. Sisällönosaajien lisäksi tilaamiseen osallistuvat kunnan organisoiman ja ohjaaman *hankintatoimen* virkamiehet, jotka tukevat sisällönosaajia ja poliittisia päätöksentekijöitä kilpailuttamiseen ja sopimuksellisuuteen liittyvissä toimenpiteissä, kuten tarjouspyyntöjen ja hankintasopimusten laatimisessa. (Kuusniemi-Laine & Takala 2008, 8-10, 59.)

Kiteytettynä tilaaja on sekä poliittiset päätöksentekijät että virkamiehet osallistava, yhteistyöhön perustuva toimija, jonka molempien osapuolten aktiivista osallistumista tarvitaan tilaamisprosessissa onnistumiseksi. Kunnalla voi olla yhtä aikaa käynnissä useita eri palveluihin kohdistuvia tilaamisprosesseja, mikä tarkoittaa, että myös kokoonpanoltaan vaihtelevia tilaajia voi toimia kunnan nimissä useita, joista kukin on tilaaja ainoastaan oman tilaamisprosessinsa osalta (Hyvönen, Kess, Piisi, Tuomela & Uotila 2007, 38–39). Tilaajat ovat yleensä tilattavasta palvelusta riippuen toimialakohtaisia työryhmiä, jotka rakentuvat tilaamiseen liittyviä asiantuntijatehtäviä suorittavien virkamiesten toimesta toimialan poliittisesta ohjauksesta vastaavan päätöksentekijäryhmän, kuten lautakunnan, ympärille.

Kunnan organisaation ulkopuolisilla palveluntuottajilla viitataan laajaan joukkoon toimijoita, sillä palveluntuottaja voi olla käytännössä mikä tahansa tiedollisesti ja taidollisesti kykenevä organisaatio ilman organisaation muotoon tai omistukseen kohdistuvia vaatimuksia. Palveluntuottaja voi olla esimerkiksi yksityinen yritys, kolmannen sektorin organisaatio kuten yhdistys tai myös julkinen toimija kuten kuntayhtymä tai toinen kunta, jolloin on huomioitava, että palveluntuottajat voivat motivoitua palvelujen tuottamiseen muunkin kuin taloudellisen tuoton perusteella. (Valkama 2004, 53–54; Kähkönen 2007, 21–22, 53.) Tutkimuksen tavoitteen kannalta olennaisinta on, että tilaaja muodostaa palveluntuottajan kanssa verkostosuhteen sekä johtaa tätä suhdetta tilaamisprosessin avulla.

Palveluntuottajan tehtävä on tuottaa palveluja tilaajan kanssa solmitun sopimuksen mukaisesti, jolloin tuottajan toimintaa suuntaavat tilaajan määrittelemät palvelutarpeet ja -tavoitteet sekä suoritettun kilpailutuksen tulokset. Vastuuta palvelujen tuottamisesta tasapainottaa toimintavapaus, jonka mukaisesti tuottajan tulisi olla mahdollisimman itsenäinen toimija, joka voi päättää itse toimintansa järjestämisestä ja jolla on tulojen sekä menojen seuraamiseksi oma budjetti. Tuottajalla on oltava tilaajan julkisen palvelutuotannon vaikuttavuuden ja tehokkuuden parantamisen

intressit huomioon ottaen myös kykyä kehittää palvelujaan sekä tarjoutumisosaamistaan, jonka avulla se suoriutuu palvelujensa tuotteistamisesta ja tarjoamisesta tilaajan edellyttämällä tavalla. (Eloranta 1996, 26–27.)

Vaikka tilaaja on palveluntuottajan kanssa sopimussuhteessa oleva varsinainen asiakas, joka määrittelee palvelutarpeet ja rahoittaa palvelut, tilaajan ja tuottajan välille ei muodostu normaalia osto- ja myyntisuhdetta, sillä palvelut toimitetaan palvelunkäyttäjille. Tilaajalla on vastuu koko tilatusta palveluprosessista ja sen vaikuttavuudesta kuntalaisille. Samalla palveluntuottajasta muodostuu palvelunkäyttäjien kanssa läpikäymiensä palveluprosessien myötä palvelutarpeiden asiantuntija, joka voi omaamaansa tietoa kontrolloimalla pyrkiä parantamaan asemaansa palvelutuotantosuhhteessa (Eloranta 1996, 20, 22.) Valkama (2004, 54) katsoo kuntalaisten tarpeiden välittyvän tilaamisprosessissa huomioon otettaviksi kunnan poliittisten päätöksentekijöiden välityksellä, mutta Eloranta (1996, 12) muistuttaa tilaajan usein edustavan palveluprosesseissa yksittäisiä palvelunkäyttäjiä ja olevan siksi velvollinen kehittämään kykyään vastata palvelutarpeisiin.

3.3 Tilaamisprosessin analyysi innovatiivisen verkostosuhteen näkökulmasta

Tässä alaluvussa hahmotellaan innovaatiohakuista tilaamisprosessia kokoamalla yhteen sellaisia tilaamisprosessissa sovellettavia käytäntöjä, jotka edistävät tilaajan ja tuottajan välisessä verkostosuhteessa inhimillistä pääomaa, luottamusta ja uudistumistarvetta. Innovaatiohakuista tilaamisprosessia koskevan tiedon avulla ohjataan palveluntuottajia tuottamaan palvelu- ja palveluprosessi-innovaatioita ja siten ratkaistaan julkisten palvelujen tuottamiseen liittyvät tehokkuus- ja vaikuttavuushaasteet.

3.3.1 Valmisteleminen

Etsittäessä innovatiivisuutta edistäviä tilaamiskäytäntöjä on erityisen hedelmällistä tarkastella valmistelemisen toimintoa verkostosuhteen innovatiivisuuden viitekehykseen kuuluvan lisäarvoa tuottavan vaihdon kautta. Lisäarvoa tuottavan vaihdon näkökulmasta ovat mielenkiintoisia esimerkiksi palvelutarpeet, joiden määrittelemisen myötä käyvät ilmi palvelunkäyttäjien tavat kokea hyötyä, jonka tuottaminen viime kädessä määrittää uudet palvelut ja palveluprosessit innovaatioiksi. Lisäksi huomiota kiinnittävät strategiset linjaukset, jotka tilaajan on vallitsevissa olosuhteissa (kuten talousraameissa) tehtävä varmistaa palvelutarpeiden tyydyttäminen. Val-

mistelemisen aikana tilaaja määrittelee myös palvelukohtaisia tavoitteita, jotka ilmaisevat, millaisissa asioissa ja missä määrin palveluja tuottavan tahon odotetaan onnistuvan.

Tilaaja voi käydä lisäarvoa tuottavaa vaihtoa ja herättää potentiaalisissa palveluntuottajissa uudistumistarvetta *viestimällä määritellyistä palvelutarpeista, niihin kietoutuvista palvelutavoitteista sekä strategisista tavoitteista*, jolloin palveluntuottajille syntyy käsitys kysynnän sekä omien toimintatapojen suhteesta. Taustalla vaikuttaa näkemys, että mitä enemmän palveluntuottaja tietää tilaajan tarpeista ja tavoitteista, sitä paremmat mahdollisuudet sillä on onnistua tehtävässään (Yliherva 2004, 26). Palveluntuottajien uudistumistarpeen herättämisen lisäksi tarpeita ja tavoitteita välittävällä viestinnällä rakennetaan tilaajan ja tuottajan välillä myös luottamusta.

Tilaajan tulee palvelutarpeiden ja -tavoitteiden sekä strategisten tavoitteiden viestimisestä saatavien innovatiivisuushyötyjen mahdollistamiseksi luoda *tilaajan ja palveluntuottajien välisiä vuorovaikutustilanteita*, joissa inhimillinen pääoma virtaa. Tilaaja onnistuu luomaan vuorovaikutustilanteita käyttämällä hyväkseen kunnan julkisia strategisia asiakirjoja, kuten talousarviota, palvelutuotannon järjestämisestä kertovaa palvelutuotantostrategiaa, toimialakohtaisia tavoitteita asettavia toimintaohjelmia sekä julkisiin hankintoihin kohdistuvaa hankintasuunnitelmaa (Kuusniemi-Laine & Takala 2008, 62–63). Lukkarinen (2007, 67) ja Hyyryläinen (2004, 12) kiteyttävät, että strategisten asiakirjojen tehtävä on selvittää palveluntuottajien toiminnan kehittämisen pohjaksi, millaisia uusia tarpeisiin ja tavoitteisiin pohjautuvia markkinamahdollisuuksia kuntaan on syntymässä. Strategisten asiakirjojen viestimiä kokonaisuuksia koskevia vuorovaikutustilanteita voidaan synnyttää Lithin (2012, 11–12) näkemyksen mukaisesti myös keskustelutilaisuuksissa, jotka käytäntöinä mahdollistavat ihmisten kohtaamisen kasvokkain.

Valmistellessaan palveluhankintaa tilaaja usein tukee määrittelytyötä palveluntuottajia, olemassa olevia palveluja ja markkinatilannetta selvittävän *markkinakartoituksen* avulla. Tilaaja voi luoda osana markkinakartoitusta *inhimillistä pääomaa siirtäviä vuorovaikutustilanteita* potentiaalisten palveluntuottajien kanssa esittämällä virallisessa julkisten hankintojen ilmoituskanavassa (HILMA-palvelu) *tietopyynnön*, jolla kutsutaan palveluntuottajia palveluhankintaa koskevaan avoimeen vuoropuheluun. Vuoropuhelua voidaan käydä järjestämällä tilattavaa palvelua koskevia, palveluntuottajille suunnattuja *kuulemistilaisuuksia* ja mahdollistamalla laadittavan *tarjouspyynnön luonnosten kommentointi*. (Kuusniemi-Laine & Takala 2008, 58.) Lukkarisen (2007, 72–73) mielestä markkinakartoituksen myötä käytävässä vuoropuhelussa tilaajalla on oiva mahdollisuus käydä tuottajien kanssa tavoitteita, tarpeita ja odotuksia koskevaa lisäarvoa tuottavaa vaihtoa.

Palvelujen tuottamista koskevien palvelutavoitteiden määrittelemisen näkökulmilla ja käytännöillä on tärkeä asema palveluntuottajien innovatiivisuutta edistettäessä. Yliherva painottaa innovatiivista hankintatoimintaa koskevassa raportissaan (2006, 65–66), että palveluntuottajien kykyä tuottaa innovaatioita heikentävät palveluhankinnat, joissa hankinnan sisältö ja tuotantotavat on määritelty liian yksityiskohtaisesti. Tämä johtaa kilpailuun samalla tavalla tuotettujen palvelujen kustannustehokkuudesta, kun innovatiivisuuden edistämiseksi on keskityttävä kilpailuttamaan erityisesti *vaikuttavuuteen kohdistuvia palvelutavoitteita*, jotka edellyttävät uudistumistarvetta voimistavan *palvelujen kehittämismvastuun siirtämistä* palveluntuottajalle. Ylihervan tarjoaman esimerkin mukaan tulee ottaa askel kohti tarjouspyyntöjä, jotka ovat kuvauksia sen hetkisestä palveluntuotantotavasta, jota palveluntuottajat haastetaan uudistamaan. Toisen esimerkin tarjoavat sekä entisen pääministeri Ahon johtaman asiantuntijaryhmän Euroopan tutkimus- ja innovaatiopolitiikkaa koskeva raportti (Creating an Innovative Europe 2006, 6) että Euroopan komission raportin liitteenä oleva virkamieskunnan muistio (Pre-commercial Procurement 2008), joiden mukaan tarjouspyynnöissä on käytettävä toiminnallisia vaatimuksia hankinnan kuvaamiseksi ratkaisua kaipaavana haasteena ilman etukäteistä suuntautumista mihinkään yksittäiseen tuotantotapaan.

Taulukko 1. Verkostosuhteen innovatiivisuutta edistävät valmistelemisen käytännöt

Verkostosuhteen innovatiivisuutta edistävät valmistelemisen käytännöt		
Luottamus	Inhimillinen pääoma	Uudistumistarve
<ul style="list-style-type: none"> • palvelutarpeita, palvelutavoitteita ja strategisia tavoitteita koskeva viestintä 	<ul style="list-style-type: none"> • strategisia asiakirjoja soveltamalla luodut vuorovaikutustilanteet • markkinakartoituksen avulla luodut vuorovaikutustilanteet 	<ul style="list-style-type: none"> • palvelutarpeita, palvelutavoitteita ja strategisia tavoitteita koskeva viestintä • vaikuttavuuteen kohdistuvien ja kehittämismvastuun siirtämiseen johtavien palvelutavoitteiden asettaminen

3.3.2 Kilpailuttaminen

Tilaamisprosessissa sovellettavan kilpailuttamisen innovatiivisuutta tukevia käytäntöjä tarkasteltaessa on ensimmäisenä huomioitava hankintalainsäädännön rooli tilaajan ja tuottajan välisen luottamuksen perustan muodostavina yhteisesti hyväksytyinä sääntöinä. Vaikka hankintoja koskeva sääntely ensisijaisesti auttaa julkista sektoria luomaan allokatiivisesti tehokkaat palvelujen tuotanto-olosuhteet, palvelee sääntely myös palveluntuottajia osoittamalla, että palvelutuotanto-

oikeudesta käytävälle kilpailulle on olemassa vakaa ja luotettava perusta (Greve 2008, 147). Tilaajan tulee rakentaa verkostosuhteessa koettavaa luottamusta *noudattamalla julkisia hankintoja koskevaa sääntelyä*, mikä näyttäytyy erityisesti hankintalainsäädännön määräysten ja hengen toteuttamisena suhteessa palveluntuottajiin. Tällä tavoin toimimalla tilaaja vahvistaa yhteisten sääntöjen uskottavuutta, lisää kanssaan harjoitettavan yhteistoiminnan ennakoitavuutta sekä pienentää tuottajien riskiä toimia verkostosuhteessa.

Hankintoja koskeva lainsäädäntö edellyttää hankinnan vaiheita ja niiden kestoa määrittävien hankintamenettelyjen noudattamista tilaamisprosessissa sovellettavassa kilpailuttamisessa (Kuusniemi-Laine & Takala 2008, 69). Ahon asiantuntijaryhmä mainitsee laatimassaan raportissa (Creating an Innovative Europe 2006, 6) hankintamenettelyistä innovaatioiden ostamisen mahdollistavina *neuvottelumenettelyn* sekä *kilpailullisen neuvottelumenettelyn*. Greve (2008, 125) pitää kilpailullista neuvottelumenettelyä esimerkkinä hankintamenettelystä, joka edesauttaa julkisten ja yksityisten organisaatioiden mahdollisuuksia perustaa erityislaatuisten palveluntuotantohaasteiden ylittämiseen pyrkivä kumppanuussuhde.

Näkemyks neuvottelumenettelyjen innovatiivisuutta tukevasta luonteesta pohjautuu siihen, että ne omaavat muita hankintamenettelyjä vapaamman ja aktiivisemmän vuorovaikutuksen kilpailuttamisen aikana mahdollistaen palveluntuottajien innovatiivisten ratkaisujen esiintuomisen. Erityisesti kilpailullinen neuvottelumenettely soveltuu palvelu- ja palveluprosessi-innovaatioiden ostamiseen, sillä sen käyttämisen perusteiksi tulkitaan erityisen haastavat hankinnat, joissa tarjouspyynnön laatiminen etukäteen on vaikeaa ja joissa on syytä huomioida innovatiiviset ratkaisut. Neuvottelumenettelyn käyttämisestä hankintalainsäädäntö sääntelee rajoittavammin, mutta mahdollistaa silti neuvoteltaviksi innovaatioiden kannalta tärkeiksi tulkittavat tilanteet eli hankinnat, joiden luonteen vuoksi tarjouspyyntöä ei kyetä laatimaan kilpailua varten riittävällä tarkkuudella tai tarjousten kokonaishinnoittelu ei ole mahdollista. (Kuusniemi-Laine & Takala 2008, 81–89.)

Ahon työryhmä kiinnittää huomiota hankinnan kohteen määrän innovaatioita tukevaan voimaan, jonka vuoksi tilaajan tulisi harkita *yhteishankintaa* muiden samanlaisia tarpeita omaavien tilaajien kanssa. Näkemyksen mukaan yhteishankinnassa suureksi hankintakokonaisuudeksi koostetut palvelutarpeet mahdollistavat paremmin uudistumisesta hyötymisen pienentämällä siihen liittyviä taloudellisia riskejä ja voimistavat näin palveluntuottajien uudistumistarvetta. Yhteishankintojen riskinä on kuitenkin, että ainoastaan suuret palveluntuottajat kykenevät vastaamaan suureen hankintatarpeeseen, joka sulkisi tuotantokapasiteetiltaan pienet, mutta innovaatiopotentialia

omaavat toimijat tarjouskilpailuista. Tämän estämiseksi tilaajan on tapauskohtaisesti harkittava hankittavan palvelukokonaisuuden osia koskevien *osatarjousten* mahdollistamista, mikä antaisi pienille toimijoille tilaisuuksia tarjota innovatiivisia ratkaisujaan heille toteuttamiskelpoisessa mittakaavassa. (Creating an Innovative Europe 2006, 6.)

Innovatiivisten palvelu- ja palveluprosessiratkaisujen syntymistä voidaan tukea sallimalla tarjousten tekemisessä *vaihtoehtoiset tarjoukset*, joissa palveluntarjoaja esittää tilaajan tavoitteiden saavuttamiseksi ennakoidusta poikkeavaa palvelua tai palveluprosessia. Vaihtoehtoisten tarjousten salliminen on tärkeä innovointiin ja erityisesti tarjoutumiseen liittyvää riskiä pienentävä käytäntö, sillä se antaa innovaatioprosessin menestyksekkäästi läpivieneille tarjoajille mahdollisuuden hyötyä innovaatioistaan voimistaen halua uudistumiseen myös vastaisuudessa. (Yliherva 2006, 65.) Lisäksi vaihtoehtoinen tarjous tarjoaa takaportin tilanteissa, joissa vuorovaikutukseen perustuvat neuvottelumenettelyt eivät ole käytössä ja palvelu- tai palveluprosessi-innovaatio ei ole paljastunut tilaajalle markkinakartoituksen aikana.

Palveluntuottajan uudistumistarvetta voidaan vahvistaa pienentämällä uudistumishakuiseen käyttäytymiseen liittyvää riskiä tekemällä siitä kannattavaa ja kilpailuetua tuottavaa muun muassa *soveltuvuusperusteiden ja valintakriteerien* avulla. Soveltuvuusperusteiden avulla voidaan edistää enemmän innovaatiopotentiaalia omaavien palveluntuottajien valikoitumista palvelutuotantosuhteisiin tarkastelemalla tarjouskilpailuun osallistujia lakisääteisten soveltuvuusperusteiden lisäksi myös innovatiivisuutta ilmaisevien perusteiden avulla. Esimerkkinä tällaisesta soveltuvuusperusteesta toimii Ylihervan (2006, 68–70) kehittämä innovaatio- ja yhteistyökykyindeksi, joka ilmaisee organisaatiossa olevaa uuden kehittämiseen sekä kumppaneiden kanssa tehtävään yhteistyöhön liittyvää ammattitaitoa. Indeksillä on sovellettavissa soveltuvuusperusteena esimerkiksi määrittämällä indeksin vähimmäispistemäärä, joka tarjouskilpailuun osallistuvalla toimijalla on oltava soveltuakseen tilaajan yhteistyökumppaniksi, tai valita tietty määrä korkeimman pistemäärän omaavia toimijoita tarjousten vertailuun.

Tärkeintä tarjousten vertailun perusteiksi asetettavien valintakriteerien valinnassa on, että ne edistävät palveluhankinnan tavoitteiden toteutumista kannustamalla kehittämisvastuuseen tarttumista ja toimintatapojen uudistamista (Yliherva 2010, 8). Tarttuessaan palvelutavoitteen saavuttamisen haasteeseen tai erityisesti lupautuessaan ylittämään sen tulee palveluntuottajan hyötyä tästä tarjousten vertailussa esimerkiksi korkeampina laatuasteina. Yliherva (2006, 67) esittää tällaisia valintaperusteita korostettavaksi erityisesti silloin, jos innovaatiot ovat odotettavissa

vasta sopimuskauden aikana, ja sitä enemmän, mitä enemmän palvelutavoitteet vaativat innovatiivisuutta. Uudistumistarvetta herättävien, kehittämishaasteiden vastaanottamiseen perustuvien valintakriteerien käyttäminen mahdollistuu kokonaistaloudellisen edullisuuden mukaisen tarjousten vertailuperusteen avulla, jossa hinnan lisäksi arvioidaan myös hankinnan laatua tilaajan valitsemista näkökulmista (Ruohoniemi ja Eskola 2011, 352–353).

Ahon asiantuntijaryhmän (Creating an Innovative Europe 2006, 6-7) mukaan julkisten organisaatioiden tulee omaksua uusi näkökanta hankintojensa *hinnoitteluperusteisiin* ja keskittyä arvioimaan ostopensa elinkaarikustannuksia pitkällä tähtäimellä, mitä pidetään osana innovaatioita tukevaa älykäästä ostamista. Myös Yliherva (2006, 73) pohtii hinnoitteluperusteiden dynaamista tehokkuutta viitaten tekemäänsä tutkimukseen, jonka mukaan palveluhankinnan tavoitehintaa, kokonaishintaa (myös elinkaarikustannus) ja ranskalainen hinta ovat hinnoitteluperusteina uudistamiseen kannustavimpia. Vähiten kannustavaksi paljastui aikaan perustuva laskutustyö, joka esiintyy yleisesti hankintoihin liittyvien lisätöiden hinnoitteluperusteena. Hinnoitteluperusteilla pienennetään uudistumiseen liittyvää riskiä esimerkiksi antamalla mahdollisuus tuoda esiin hankinta kokonaisuutena, jossa kalliit perustamiskustannukset eivät muodostu kynnyksikysymykseksi elinkaaren muissa vaiheissa toteutuvien säästöjen kustannuksella. Hinnoitteluperusteilla voidaan myös taata tietty tavoitehintaa, jonka saavuttamisesta maksetaan bonusta, tai takuuhintaa, jonka alittamalla palveluntuottaja lisää omaa tuottoaan tai jonka turvin voi keskittyä palvelun uudistamiseen.

Taulukko 2. Verkostosuhteen innovatiivisuutta edistävät kilpailuttamisen käytännöt

Verkostosuhteen innovatiivisuutta edistävät kilpailuttamisen käytännöt		
Luottamus	Inhimillinen pääoma	Uudistumistarve
<ul style="list-style-type: none"> • julkisia hankintoja koskevan sääntelyn noudattaminen 	<ul style="list-style-type: none"> • neuvottelumenettelyn ja kilpailullisen neuvottelumenettelyn soveltaminen 	<ul style="list-style-type: none"> • yhteishankinnan soveltaminen • osatarjousten soveltaminen • vaihtoehtoisten tarjousten mahdollistaminen • innovatiivisuuden huomioivat soveltuvuusperusteet • kehittämistä vastaava ja uudistamista kannustavat valintakriteerit • kannustavien hinnoitteluperusteiden soveltaminen

3.3.3 Sopimuksellisuus

Sopimuksellisuuden keskeisenä osana on näennäismarkkinateorian mukaisesti palveluntuottajien ohjaaminen sopimusten avulla. Julkisissa hankinnoissa nämä sopimukset ovat *hankintasopimuksia*, joiden sisältö koostuu muun muassa hankinnan kohteen yksilöintiä, sopimuskautta, osapuolien oikeuksia ja velvollisuuksia sekä sopimuksen purkamista koskevista pykälistä (Eskola & Ruohoniemi 2011, 392–393). Hankintasopimus näyttäytyy juuri sellaisena verkostosuhteen riskeihin kohdistuvien sekä yhteisesti sovittujen sääntöjen laatimista ja soveltamista tukevana käytäntönä, joka tulkitaan luottamusta rakentavaksi. Suomalaisessa sopimusoikeudellisessa perinteessä luottamuksen ulottuvuutta vahvistavat luottamuksensuoja- ja lojaliteettiperiaatteet, jotka korostavat sopimusosapuolien oikeutta nojautua vakiintuneeseen toimintalinjaan ja velvollisuutta toimia itse sen mukaisesti toisen sopimuspuolen oikeuksia edistäen (Aarto, Aho, Regelin, Uotila & Vatanen 2009, 34–35). Sopimusten käyttämiseen luottamuksen edesauttamisessa kuuluu sopimuksia koskevan viestinnän selkeys ja avoimuus, jota tilaaja voi Ylihervan (2006, 70) mukaan toteuttaa jo valmistelun ja kilpailuttamisen aikana liittämällä sopimusluonnos tarjouspyynnön liitteeksi. Tällä tavoin mahdollistuu esimerkiksi hankintasopimusta koskevat lisäkysymykset yleisesti varsin vaitonaisen tarjouskilpailun aikana.

Kähkönen mutkistaa käsitystä hankintasopimuksen luottamusta edistävästä luonteesta esitellessään väitöskirjassaan (2007, 35) näennäismarkkinoita koskevien tutkimusten tuloksia. Eräiden tulosten mukaan tilaamisprosessin mahdollistanut tilaajan ja tuottajan erottaminen toisistaan aiheuttaa toimijoiden välille perustavanlaatuisen epäluottamuksen, jota ei kyetä ylittämään yksistään sopimuksen avulla. Tutkimustulokset paljastavat edelleen, että luottamusta tulee tällaisissa olosuhteissa rakentaa esimerkiksi nimeämällä palvelusta huolehtimaan operationaalinen johto, jotta palveluntuottajan tilanteessa kokema jatkuva epävarmuus lievenisi.

Huomiot siitä, että sopimuksen lisäksi luottamuksen rakentamiseksi tarvitaan myös tilaajan ja tuottajan välistä kanssakäymistä, muistuttavat sopimuksenhallinnasta, jota Hyyryläinen (2004, 32) pitää merkittävänä osapuolten välisen luottamuksen syntymisen osalta. Sopimuksenhallinnasta huolehtimaan tarvitaan toimijoiden välisen rajan ylittävää, *ohjaavaa tilaajan edustajaa*. Yliherva (2006, 64) antaa esimerkin ohjaavasta tilaajan edustajasta mainitessaan ohjausryhmän, jonka vastuulla on usein tilaajan ja tuottajan yhteistyön onnistumisen seuranta. Tilaaajan edustaja on siis sellainen taho, joka kokoontuu säännöllisesti palveluntuottajan kanssa, valvoo sopimuksen toteutumista sekä käy vuoropuhelua sopimukseen liittyvistä asioista.

Tilaaajan edustaja on innovaatiohakuisen tilaamisprosessin käytäntönä kaikki innovatiivisuutta edesauttavat verkostosuhteen tekijät läpileikkaava. Tilaaajan edustajan luonne luottamusta rakentavana käytäntönä perustuu siihen, että hänen toimintansa myötä kyetään ilmaisemaan tilaaajan tavoitteita, tarpeita ja odotuksia sopimusta yksityiskohtaisemmin, mikä on verkostosuhteen innovatiivisuuden viitekehyksen perusteella merkittävää myös uudistumistarpeen kannalta. Lisäksi tilaaajan edustajan toimintatapa on vuorovaikutuksellinen sekä lähtökohtaisesti tähtää jatkuvan ja säännöllisen vuoropuhelun käymiseen palveluntuottajan kanssa, minkä vuoksi käytäntö tuo lisäarvoa myös inhimillisen pääoman virtauksen edistäjänä.

Sopimuksen ja sopimuksenhallinnan olemassaolon lisäksi verkostosuhteen innovatiivisuuteen kyetään vaikuttamaan useilla sopimuksen luonteeseen ja sisältöön liittyvillä asioilla. Tältä saralta ensimmäinen innovaatiohakuisessa tilaamisprosessissa huomioitava käytäntö liittyy *sopimuksen tyyppiin*. Greve (2008, 36–37) tyypittelee sopimukset usklossiksi ja suhteellisiksi sopimuksiksi, joista ensimmäisellä hän tarkoittaa panoksia, suorituksia ja menettelyjä yksityiskohtaisesti ilmaisevaa dokumenttia, jonka vahvuutena on valvonnan ja sanktioinnin selkeys. Usklassisessa sopimuksessa pyritään voimakkaasti välttämään epävarmuutta, mikä tekee siitä muutostilanteiden kannalta joustamattoman. Suhteellisessa sopimuksessa epävarmuus hyväksytään, sillä lähtökohtaisesti kaikkiin palvelujen tuottamisen mahdollisiin muuttujiin ei kyetä sopimuksessa varautumaan. Sen vuoksi suhteellisessa sopimuksessa keskitytään sopimuksen tarkoituksen ja tavoitteiden ilmaisemisen ohella luomaan puitteet joustavalle vuorovaikutukselle, jonka avulla pystytään ratkaisemaan kohdatut ongelmat sekä tarkistamaan yhteistyön suuntaa. Suhteellisella sopimuksella tavoitellaan usklossiseen sopimukseen verrattuna pitkäaikaisempaa ja enemmän vuoropuhelun varaan rakentuvaa sopimussuhdetta.

Suhteellinen sopimustyyppi sisältää innovatiivisuuden edesauttamisen kannalta useita tärkeitä piirteitä, kuten vuorovaikutuksen korostaminen sopimuksenhallinnan menetelmänä, mikä lisää inhimillisen pääoman virtaamisen mahdollisuuksia. Lisäksi suhteellisella sopimustyyppillä tavoitellaan sopimuksen päämäärien rajoissa muutosvalmista ja joustavaa sopimussuhdetta, jotta innovatiivisten ratkaisujen kehittämiseksi olennaiset uuden opitun hyödyntäminen ja luomisen vapaus eivät rajoittuisi. Suhteellinen sopimustyyppi suhtautuu myös myönteisesti sopimuksen tulkintaan ja täydentämiseen sellaisissa tilanteissa, joissa se sopimussuhteen myötä opitun valossa on tarkoituksenmukaista, jolloin sopimuksessa toimimisen riskit eivät muodostu luottamukselliselle yhteistyösuhdelle sietämättömiksi. (Greve 36–37, 172.)

Suhteellisen sopimustyyppin kaltaisia hyötyjä tavoitellaan usein *kumppanuussopimuksilla* (public-private partnerships, PPP), joilla tarkoitetaan julkisten ja yksityisten toimijoiden välisiä uusien palvelujen kehittämiseen ja tuottamiseen tähtääviä pitkäkestoisia, jopa vuosikymmeniä kestäviä sopimusjärjestelyjä. Kumppanuussopimusten taustalla vaikuttavat yleensä perinteiset uusklassiset sopimusrungot, vaikka myös suhteellisesta sopimustyyppistä ammentavia ominaisuuksia on havaittavissa, kuten Macneilin (1978; 1985) mainitsevat sopimusten täydennettävyys ja sopimusehtojen joustavuus (Hyyryläinen 2004, 72). Kumppanuussopimuksille on lisäksi tyypillistä resurssien, kulujen, riskien ja hyötyjen jakamiseen perustuva yhteistyö, jossa tilaajaa ja tuottajaa sitoo yhteen yhteisesti määritelty kehittämistavoite, jota kumpikaan osapuoli ei saavuttaisi itsenäisesti. (Greve 2008, 115–118.)

Kumppanuussopimusten avulla voidaan laajasti vahvistaa innovatiivisuutta tilaajan ja tuottajan välisessä verkostosuhteessa, sillä sen vahvuuksiksi katsotaan erityisesti aktiivinen inhimillisen pääoman vaihtaminen, luottamuksen korostaminen esimerkiksi riskejä hallitsemalla sekä avoimuus uusille ideoille ja toteutustavoille. Kumppanuussopimukset kunnostautuvat juuri tilanteissa, joissa yhteistyön lopputulos on epäselvä tai vaikeasti määriteltävissä ja kaivataan joustavia raameja tuoreiden ratkaisujen etsimiseksi ja kokeilemiseksi. (Greve 2008, 116–117, 124–125.) Iloranta ja Pajunen-Muhonen (2012, 400) pitävät järjestelyn etuna joustavuutta sietää epävarmuuksia, joita kumppanuuden aikana kohdataan esimerkiksi teknologian kehityksen vuoksi. Kumppanuussopimuksen soveltaminen on kuitenkin huomioitava jo kilpailuttamisen aikana, sillä julkisten palveluhankintojen yhteydessä se edellyttää Lundströmin (2011, 152) mukaan kumppanin kilpailuttamista, jonka Foster (2004, 90) esittää olevan toteutettavissa usein neuvottelumenettelyn avulla.

Sopimuksellisuudessa voidaan palveluntuottajan innovatiivisuuteen vaikuttaa myös *sopimuskauden pituuden* avulla. Kilpailutilanteen säilyttämiseksi näennäismarkkinoilla sopimuskauden tulisi olla lyhyt, sillä pitkän sopimuskauden katsotaan johtavan kilpailumahdollisuuksien puutteen vuoksi tuottajien määrän vähentymiseen. Innovatiivisuuden edesauttamisen kannalta on kuitenkin huomionarvoista, että usein toistuvan kilpailuttamisen koetaan estävän osapuolien suhteen syvenemisen luottamukselliseksi, mikä viittaa siihen, että lyhyen sopimuskauden aikana ei ehditä käydä riittävästi lisäarvoa tuottavaa vaihtoa. Lisäksi lyhyen sopimuskauden aikana palveluntuottajan on vaikea kuolettaa palvelujen tuottamiseksi tekemiään investointeja, mikä lisää sopimus-suhteessa toimimisen riskiä. (Kähkönen 2007, 45–46.)

Pitkä sopimuskausi on innovatiivisuuden edesauttamisen osalta hyödyllinen, koska se on sopimussuhteessa toimimisen ennakoitavuutta lisäävä ja riskejä pienentävä sopimuksen sääntö. Se antaa edelleen välillisesti mahdollisuuden vahvistaa innovatiivisuutta edesauttavia verkostosuhteen tekijöitä tarjoamalla riittävän pitkän yhteistyön keston lisäarvoa tuottavan vaihdon käymiseksi. Uudistumistarpeen herättämisen kannalta merkittävämpi piirre on Valkaman (2004, 225) huomio siitä, että pitkä sopimuskausi antaa palveluntuottajalle mahdollisuuden myös oppimiseen ja toimintansa kehittämiseen. Pitkä sopimuskausi nimittäin pienentää uudistumisen riskiä ja turvaa uusien ratkaisujen kehittämiseen tarvittavan luomisen vapauden, kun toiminnan rahoitus on pitkällä aikavälillä luotettavalla pohjalla.

Palveluhankinnalle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen johtavien palvelu- ja palveluprosessi-innovaatioiden esiintymistä on mahdollista tukea liittämällä tavoitteisiin *sopimuskannusteita* ja *-sanktioita* (Yliherva 2010, 8). Menetelmä perustuu päämies-agenttiteoriaan, jonka mukaan sopimukseen valitun agentin tulisi toimia päämiehensä tavoitteiden saavuttamiseksi, mutta sen toteutuminen ei ole toimijoiden intressiristiriitojen sekä agentin toimintaa koskevan informaation ja kontrollikeinojen puutteen vuoksi taattua (Hyyryläinen 2004, 58–60). Sopimuskannusteiden ja -sanktioiden avulla agenttina toimivaa palveluntuottajaa voidaan tässä tapauksessa motivoida innovoimaan päämiehen eli tilaajan asettamien tavoitteiden saavuttamiseksi, minkä tulkitaan samalla vähentävän tilaajalle koituvaa valvonnan tarvetta sekä siitä aiheutuvia kustannuksia (Valkama 2004, 224).

Sopimuskannusteella tarkoitetaan palveluntuottajalle maksettavaa lisäpalkkiota, mikäli tämä saavuttaa sopimuksessa asetetut tavoitteet (Yliherva 2010, 8). Tällöin palveluntuottajalla on mahdollisuus hyötyä uudistumisen myötä tilaajalle tuottamastaan lisäarvosta sekä pienentää uudistumiseen liittyvää riskiä, mikä tulkitaan palveluntuottajan uudistumistarvetta herättäväksi. Vastaavasti tilanteissa, joissa tavoitteet jäävät saavuttamatta, palveluntuottaja voidaan velvoittaa jakamaan riskiä maksamalla tilaajalle sopimussanktion edellyttämä summa. Sopimuskannusteet ja -sanktiot tulee suunnitella siten, että ne motivoivat palveluntuottajaa koko sopimuskauden ajan ja eivät rohkaise Valkaman (2004, 226) mainitsemaan helppojen palvelukohteiden valintaan. Sopimuskannusteiden tai -sanktioiden maksamiseen johtavan palvelutavoitteen toteutuminen tai toteutumatta jääminen vaatii palveluntuottajan toiminnan menestyksellisyyden mittaamista sekä hyvän ja huonon suorituksen määrittämisestä. (Yliherva 2006, 70–72.)

Taulukko 3. Verkostosuhteen innovatiivisuutta edistävät sopimuksellisuuden käytännöt

Verkostosuhteen innovatiivisuutta edistävät sopimuksellisuuden käytännöt		
Luottamus	Inhimillinen pääoma	Uudistumistarve
<ul style="list-style-type: none"> • verkostosuhteen säännöt ilmaiseva hankintasopimus • ohjaava tilaajan edustaja • suhteellinen sopimustyyppi • kumppanuussopimukset • pitkä sopimuskausi 	<ul style="list-style-type: none"> • ohjaava tilaajan edustaja • suhteellinen sopimustyyppi • kumppanuussopimukset 	<ul style="list-style-type: none"> • ohjaava tilaajan edustaja • suhteellinen sopimustyyppi • kumppanuussopimukset • pitkä sopimuskausi • sopimuskannusteiden ja -sanktioiden soveltaminen

3.4 Yhteenveto teoreettisesta viitekehystä

Kuntien palvelutuotantoa kohdanneet haasteet voidaan ratkaista palvelu- ja palveluprosessi-innovaatioiden eli uusien, aiempaa tehokkaammin tuotettujen ja palvelunkäyttäjien tarpeisiin paremmin vaikuttavien palvelujen sekä niiden tuotantotapojen avulla. Koska kunnat toimivat yhä enemmän palvelujen tuottamisen sijaan niiden järjestäjinä ja palvelujen tilaaminen kunnan ulkopuolisilta palveluntuottajilta on merkittävästi lisääntynyt, tulee kuntien pyrkiä tilaamaan tavoittelemansa innovaatiot niiden tuottamiseen kykeneviltä palveluntuottajilta. Innovaatioiden tuottaminen vaatii palveluntuottajilta riskialttiin innovaatioiden tuottamisprosessin menestyksestä läpiviemistä, minkä tukemiseksi tutkimuksessa hahmotellaan innovaatiohakuista tilaamisprosessia, jonka avulla tilaaja kykenee edesauttamaan palveluntuottajan kykyä tuottaa innovaatioita.

Innovaatioiden tuottamisprosessi käynnistyy uudesta ideasta ja johtaa idean kehittämisen ja keilemisen kautta innovaation käyttöönottamiseen. Innovaatioita menestyksekkäästi tuottava toimija määritellään innovatiiviseksi, joka organisaation ominaisuutena muodostuu aineettomasta pääomasta ja innovaatiokyvystä. Aineeton pääoma on uusien ideoiden ja innovaatioiden raaka-ainetta, joka koostuu inhimillisestä pääomasta sekä sisäisistä ja ulkoisista rakenteista. Kaikki organisaation hallussa oleva aineeton pääoma ei ole keskeistä innovaatioiden tuottamisprosessin kannalta, vaan aineeton pääoma tuottaa innovaatioiden tuottamisprosessille arvoa ainoastaan eri osa-alueiden täydentäessä toisiaan. Tällöin syntyvän aineettoman pääoman arvoalueen kasvattamiseksi mahdollisimman suureksi on kiinnitettävä huomiota kaikkien aineettoman pääoman osa-alueiden kehittämiseen ja keskinäiseen vuorovaikutukseen.

Innovaatiokyvyn avulla luodaan innovaatioiden tuottamisprosessille myönteiset edellytykset, jotta aineettomasta pääomasta kyetään jatkuvasti tuottamaan uusia ideoita sekä jalostamaan niitä

innovaatioiksi. Toisin sanoen innovaatiokyvyllä saadaan aineettoman pääoman osa-alueista koostuva arvoalue kasvamaan mahdollisimman suureksi, minkä vuoksi innovaatiokyky luo puitteita aineettoman pääoman omaksumiselle ja muokkaamiselle, jossa organisaation jäsenet ovat pääosassa. Innovaatiokyky koostuu laajasti organisaation käyttäytymistä, olosuhteita ja muita voimavaroja koskevista ominaisuuksista, jotka perustuvat aineettoman pääoman avulla tehtyihin uudistumista koskeviin valintoihin ja ohjaavat ihmiset oppimaan uutta ja hyödyntämään jo hallussa olevaa aineetonta pääomaa tuoreista näkökulmista.

Innovaatiohakuksen tilaamisprosessin hahmottamiseen tarvittava innovatiivisuuden ja tilaamisprosessin välinen yhteys rakentuu verkostosuhteen käsitteelle. Verkostosuhde tarkoittaa kahden toimijan välistä rajapintaa sekä siinä käytävää sosiaalista vuorovaikutusta useiden toimijoiden muodostamissa verkostoissa. Tilaajan ja tuottajan verkostosuhteella on kaksiulotteinen luonne, sillä siinä ovat piirteinä yhtä aikaa läsnä sekä innovaatioverkoston ominainen pyrkimys innovatiivisuuden edistämiseen että tilaamisprosessi, joka leimaa julkisessa palveluntuotantoverkostos- sa tapahtuvaa palvelujen järjestämistä. Piirteiden välillä on yhteys, jonka myötä ne vaikuttavat toisiinsa, joten myös tilaamisprosessia voidaan käyttää innovatiivisuuden vahvistamiseen, kun sillä tavoitellaan verkostosuhteen innovatiivisuutta edesauttavien inhimillisen pääoman, luottamuksen ja uudistumistarpeen ilmenemistä. Näiden tekijöiden esiintymistä mahdollistavan toiminnan ja käyttäytymisen havaitsemiseksi innovaatiohakuista tilaamisprosessia varten kuntien tilaamisprosessia on analysoitava sellaisten käytäntöjen löytämiseksi,

- A. joilla voidaan mahdollistaa ihmisten kohtaaminen ja vuorovaikutustilanteiden syntyminen
- B. joiden avulla voidaan välittää tietoa tilaajan arvoista, tavoitteista, tarpeista ja kumppaniin kohdistuvista odotuksista
- C. jotka mahdollistavat yhteisten sääntöjen käyttämisen sekä yhteistoiminnan riskiä pienentävien ja ennakoitavuutta lisäävien sääntöjen soveltamisen
- D. jotka mahdollistavat uusien ratkaisujen kehittämiseen liittyvän luomisen vapauden sekä vahvistavat mahdollisuuksia hyötyä uudistumisesta ja pienentävät siihen liittyviä riskejä

Tilaamisprosessilla, joka kuuluu kunnan poliittisista päätöksentekijöistä ja virkamiehistä koostuvan tilaajan vastuulle, tavoitellaan kuntalaisten hyvinvoinnin lisääntymistä sekä yhteiskunnallisessa että taloudellisessa mielessä tehokkaasti. Tilaamisprosessi koostuu seuraavista kolmesta

toiminnosta, joiden avulla vaihtoehtoisia palveluntuottajia käytetään julkisten palvelujen järjestämistehtävän toteuttamisessa:

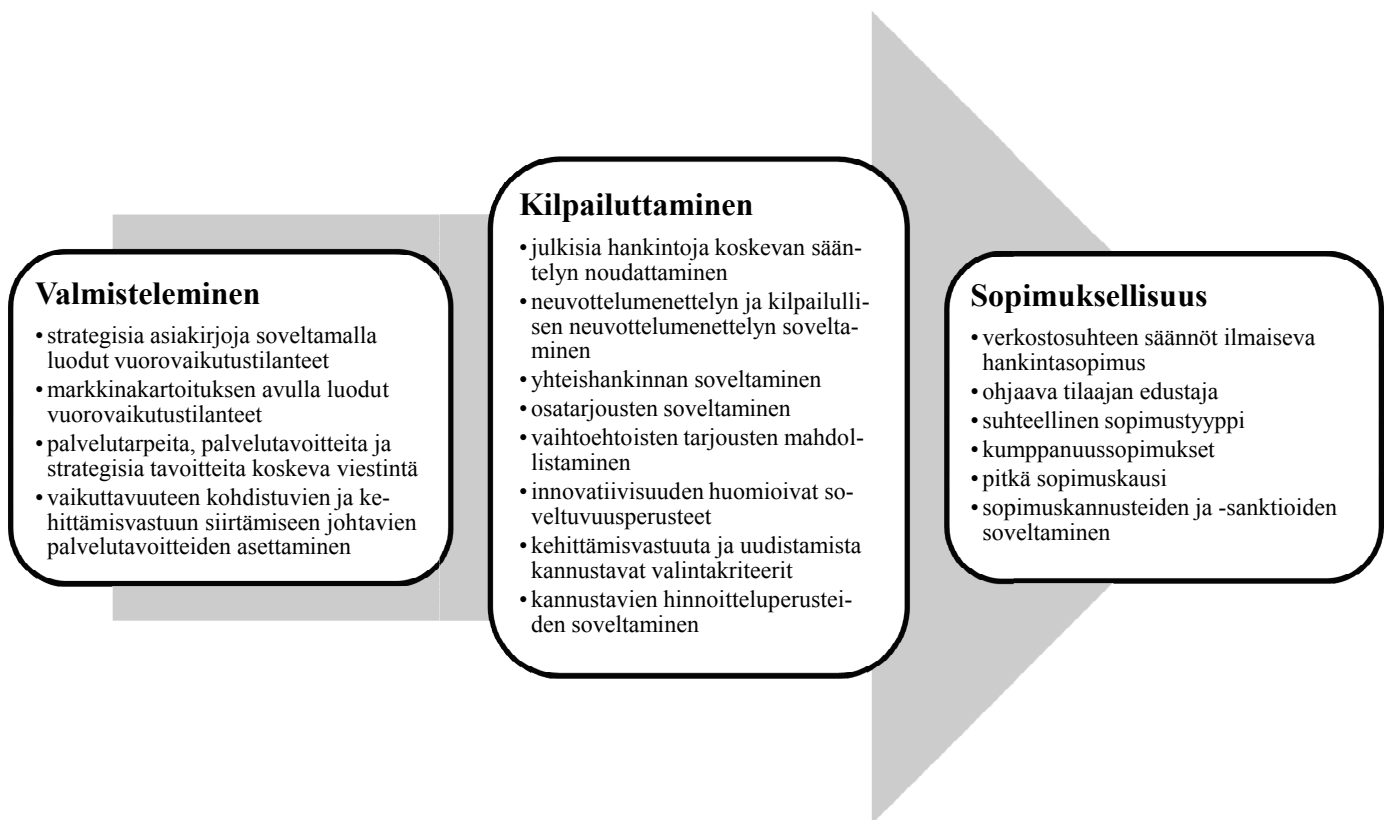
- a) valmisteleminen
- b) kilpailuttaminen
- c) sopimuksellisuus

Verkostosuhteen innovatiivisuuden viitekehyksen avulla tehdyn tilaamisprosessin analyysin perusteella kaikkia innovatiivisuutta tukevia tekijöitä voidaan edesauttaa tilaamisprosessissa sovellettavilla käytännöillä. Inhimillisen pääoman, luottamuksen ja uudistumistarpeen edistämiseksi löytyy runsaasti mahdollisuuksia erityisesti kilpailuttamisen ja sopimuksellisuuden toiminnoista. Eniten edesauttavia käytäntöjä innovatiivisuutta tukevista tekijöistä kohdistuu luottamukseen ja uudistumistarpeeseen, sillä niiden tukeminen ei inhimillisen pääoman virtaamisen tavoin rajaudu ainoastaan ihmisten kohtaamiseen ja vuorovaikutukseen. Ihmisten kohtaaminen ja vuorovaikutus on kuitenkin mahdollista kaikissa tilaamistoiminnoissa.

Valmistelemissa innovatiivisuutta edistävänä käytäntönä korostuu tilaajan palvelutarpeita ja -tavoitteita sekä strategisia tavoitteita koskeva viestintä, joka antaa tilaajalle mahdollisuuden käydä lisäarvoa tuottavaa vaihtoa herättäen palveluntuottajassa luottamusta ja uudistumistarvetta. Lisäarvoa tuottava vaihto edellyttää inhimillisen pääoman virtaamista, jota tilaaja voi synnyttää luomalla vuorovaikutustilanteita esimerkiksi kunnan strategisten asiakirjojen tai palveluhankinnan valmistelussa käytävän markkinakartoituksen avulla. Merkittävä valmisteleminen aikana uudistumistarvetta synnyttävä käytäntö on palvelujen vaikuttavuuteen kohdistuvien ja kehittämisvastuun siirtämiseen johtavien palvelutavoitteiden asettaminen, jolloin tilaaja haastaa palveluntuottajia innovatiivisten ratkaisujen kehittämiseen rajoittamatta luomisen vapautta.

Kilpailuttaminen on säänneltyin tilaamisprosessin toiminto, minkä vuoksi innovatiivisuuden edistämisessä korostuvat hankintamenettelyihin liittyvät käytännöt, jotka kohdistuvat pääosin uudistumistarpeeseen. Palveluntuottajan innovoinnin riskejä pienennetään ja hyötyjä painotetaan suurilla hankintakokonaisuuksilla, vaihtoehtoisilla tarjouksilla, osatarjouksilla, innovatiivisuuden huomioivilla soveltuvuusperusteilla sekä uudistamista kannustavilla valintakriteereillä ja hinnoitteluperusteilla. Inhimillisen pääoman virtaaminen jää kilpailuttamisessa vuorovaikutuksen mahdollistavien neuvottelumenettelyjen varaan. Palveluntuottajan kokemaa luottamusta voidaan vahvistaa noudattamalla julkisia hankintoja koskevaa sääntelyä.

Sopimuksellisuudessa korostuvat vuorovaikutusta ja sen myötä lisäarvoa tuottavaa vaihtoa mahdollistavat käytännöt, kuten ohjaava tilaajan edustaja sekä suhteellisen sopimustyyppin ja kumppanuussopimusten soveltaminen. Verkostosuhteen säännöt ilmaiseva hankintasopimus esiintyy sopimuksellisuudessa luottamuksen perustana, ja pitkät sopimuskaudet näyttäytyvät sekä sopimussuhteessa toimimisen että uudistumisen riskiä pienentävinä käytäntöinä. Erityisenä käytäntönä sopimuksellisuudessa erottuu sopimuskannusteiden ja -sanktioiden soveltaminen, mikä mahdollistaa palveluntuottajan hyötymisen uudistamalla tilaajalle tuotetusta lisäarvosta.



Kuvio 5. Innovaatiohakuinen tilaamisprosessimalli

4. TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

4.1 Teemahaastattelu empiirisen aineiston keruumenetelmänä

Tutkimuksen kantava voima on pyrkimys kuntien palvelutuotannon ongelmien ratkaisemiseen palvelu- ja palveluprosessi-innovaatioiden avulla. Innovaatioiden hankkimisen mahdollistamiseksi hahmotellaan innovaatiohakuista tilaamisprosessia, jonka avulla tilaaja kykenee edesauttamaan julkisten palvelujen tuottajien innovatiivisuutta. Kyse on siis julkisia palveluja tilaavien kuntavirkamiesten käytännön toimintatavasta, jonka lähtökohtia ja periaatteita on rasiitettava käyttäjien näkökulmasta. Tästä syystä tutkimuksen kohdetta koskevan empiirisen aineiston on voitava sisältää teoreettisen viitekehyksen kannalta uusia ja ennakoimattomia piirteitä, merkityksiä ja asiayhteyksiä, mikä johtaa tutkimuksen tehtäväksi osana laadullista tutkimussuuntausta (Ruusuvoori, Nikander & Hyvärinen 2010, 16; Hirsjärvi & Hurme 2000, 27–28).

Tutkimuksen empiirisen aineiston keräämiseksi sovelletaan *teemahaastattelua*, jonka avulla on mahdollista antaa tilaa haastateltavien tilaajavirkamiesten omille kokemuksille ja tulkinnoille. Teemahaastattelun kaltaisen puolistrukturoidun haastattelumenetelmän käyttäminen on suositeltavaa, kun tutkimuksen kohteena ovat ilmiöt, kuten innovatiivisuus ja niitä edesauttavat tekijät, jotka eivät ole jatkuvasti läsnä haastateltavien vuorovaikutuksessa. (Hirsjärvi & Hurme 1988, 35–37.) Oletuksena on, että lähestymällä tutkimuksen kohdetta tilaajien omista lähtökohdista ja näkemyksistä voidaan saavuttaa hyödyllisiä, mutta myös yllätyksellisiä tarttumapintoja innovaatioita tavoittelevaan tilaamiseen.

Teemahaastattelussa haastattelun aihepiireinä toimivat teemat ovat määrättyt ja kaikille haastateltaville samat. Haastattelutilanteet etenevät teemojen sekä niitä koskevien apukysymysten avulla eikä haastateltavalle kohdisteta tarkasti muotoiltuja ja tiettyssä järjestyksessä esitettyjä kysymyksiä. Teemahaastattelun avulla voidaan siis keskittyä tutkimuksen viitekehyksessä määriteltyihin innovaatiohakuista tilaamisprosessia koskeviin aihepiireihin, mutta antaa samalla haastateltaville vapaus tuoda itse esille aihepiirin yhteys innovatiivisten palveluratkaisujen tilaamiseen. Menetelmä ei kuitenkaan teemojen vuoksi mahdollista niin vapaata haastattelutapahtumaa kuin strukturoimaton syvähaastattelu. (Hirsjärvi & Hurme 2000, 47–48.)

Tutkimuksen tavoite on saavuttaa ymmärrystä siitä, millainen tilaamalla tehtävä julkisten palvelujen järjestäminen on innovatiivisuutta stimuloivaa ja sen mittatikuksi on valittu verkostosuh-

teen innovatiivisuutta tukevien tekijöiden esiintymisen edistäminen. Tutkimuksen teoreettisten päälukujen tuloksena on siksi hahmoteltu innovaatiohakuinen tilaamisprosessi, joka toimii perustana empiirisessä osiossa tehtävälle tilaajien innovatiivisuutta edistävän tilaamistyön tarkastelulle. Tilaamisprosessin innovaatiohakuisuuden mittauserusteita noudattaen teemahaastattelun teemoiksi valitaan inhimillinen pääoma, luottamus ja uudistumistarve. Ohjaamalla tilaamisprosessia koskeva keskustelu valittuihin teemoihin odotetaan haastateltavien tuovan esille, millaiset merkitykset teemat saavat uusien palveluratkaisujen tilaamisessa ja missä suhteessa tilaamiskäytännöt ovat teemoihin nähden. Lähestymistavan katsotaan paljastavan, onko tutkijan valitsema näkökulma tilaamisen innovaatiohakuisuuden määrittämiselle käytännöllinen vai muodostuuko tilaajien käsitys innovaatiomyönteisestä tilaamistoiminnasta jotenkin muuten.

Teemahaastattelun runkona toimiva lomake jakaantuu teemoittain kolmeen aihepiiriin, jotka ovat nähtävissä tutkimuksen liitteessä 1 (Teemahaastattelurunko). Jokainen teema sisältää valmiiksi laadittuja apukysymyksiä, joiden avulla teemoja tehdään selkeämmiksi ja helpommin käsiteltäviksi (Eskola & Vastamäki 2007, 37). Lisäksi apukysymykset sitovat teemoja ja tilaamisprosessia yhteen eri näkökulmista, joten ne toimivat tarpeen vaatiessa myös keskustelua elävöittävinä ”varmoina keskustelunaiheina” (Hirsjärvi & Hurme 1988, 47–48). Lomake teemoineen ja apukysymyksineen on tutkijan teoreettisen viitekehyksen pohjalta itse laatima ja tutkimustyön ohjaajan hyväksymä. Jokaisen teeman osioon käytetään aikaa noin 10 minuuttia, jolloin yhden teemahaastattelun kokonaisuudeksi muodostuu noin 30 minuuttia. Haastattelurunkoa ei toimiteta haastateltaville etukäteen, vaan heille kuvataan tutkimuksen kohde sekä siihen liittyvät haastattelun teemat. Jokainen haastattelu nauhoitetaan jälkepäin toteutettavaa analyysia varten.

4.2 Haastateltavan kohdejoukon sekä haastattelutapahtuman kuvaus

Tutkimuksen empiirisen aineiston keräämiseksi haastateltiin keväällä 2012 huhti- ja kesäkuun välisenä aikana yhdeksää virkamiestä kahdesta vähintään 60 000 asukkaan suomalaisen kaupungin paikallishallinto-organisaatiosta. Haastateltavia pyydettiin osallistumaan tutkimukseen sähköpostitse tai puhelimitse selvittäen samalla tutkimuksen tarkoitus, päämäärä sekä aineiston käsittelyn, kuten haastateltavan henkilöllisyyden salassa pitämisen ja raportoinnin periaatteet. Haastateltavat valikoitiin sen perusteella, että jokainen haastateltava oli työtehtäviensä kautta merkittävässä määrin osallisena julkisten palvelujen tilaamisprosesseissa ja näin ollen omasi Hirsjärven ja Hurmeen (1988, 46) peräänkuuluttamaa kiinnostusta tutkimuksen kohdetta kohtaan. Haastateltavista kolme edusti organisaationsa keskitettyä hankintatoimea, neljä virkamiestä

tulkittiin lautakuntien vastuualueilla työskenteleviksi sisällönsaajiksi ja loput kaksi olivat palvelujen järjestämisen strategisesta suunnittelusta vastaavia virkamiehiä.

Haastateltaviksi valikoitiin lähtökohtaisesti tilaamisprosessin kanssa työskenteleviä virkamiehiä eikä innovaatioihin tai innovatiivisuuteen ilmiönä perehtyneitä henkilöitä. Valinta tehtiin, koska innovaatiohakuinen tilaaminen on tarkoitettu kuntien tilaajina toimivien virkamiesten käyttöön, jonka vuoksi oli tärkeää muodostaa kosketuspinta käytännön tilaamistyön todellisuuteen. Valintaan liittyy myös tutkimuksen lähtökohta, että tilaamisprosessin olemassaolo tapana järjestää julkisia palveluja otetaan annettuna ja huomion arvoista on ainoastaan innovaatioiden tuottamista edesauttavien käytäntöjen löytäminen tilaamisprosessissa sovellettavaksi. Innovaatioasiantuntijoiden haastatteluista koostuva aineisto olisi puolestaan voinut tarjota mielenkiintoisia näkökulmia innovatiivisten julkisten palvelujen järjestämisen perustaviin kysymyksiin, kuten kilpailun mielekkyyteen innovaatioiden tuottamisen kannalta.

Haastateltavia valitessa on jätetty huomiotta innovaatioiden tuottajiksi tulkitut palveluntuottajat, vaikka heidän avullaan olisi ollut mahdollista tavoitella kokemuksia siitä, mitkä tilaamiskäytännöt innovoijien näkökulmasta ovat tulkittavissa innovatiivisuutta edesauttaviksi. Sekä tilaajien että palveluntuottajien huomioiminen yhdeksän haastateltavan joukossa olisi jättänyt molempien vastaajaryhmien kohdejoukot liian pieniksi ryhmäkohtaisen näkökulman saavuttamiseksi, kun saadun tiedon yleistettävyyttä voidaan kritisoida myös yhden vastaajaryhmän osalta. Lisäksi molempien vastaajaryhmien huomioiminen yhdeksän haastattelun voimin olisi tutkimuksen laajuuden kannalta osoittautunut liian työlääksi suoritukseksi. Tässä tapauksessa tilaajien haastattelu tulkitettiin tärkeämmäksi, sillä tilaajien sovellettavaksi tarkoitettu toimintatapa on ensisijassa altistettava tilaajien näkökulmille, vaatimuksille ja kielelle.

Teemahaastattelut suoritettiin haastateltavien työhuoneissa tai erikseen haastattelua varten varatussa kokoushuoneessa haastateltavan työpaikalla, jotta haastateltavat kokisivat olevansa tutussa ja turvallisessa ympäristössä, minkä toivottiin vähentävän haastateltavien mahdollista epävarmuutta (Eskola & Vastamäki 2007, 28–29). Työpaikan toivottiin ympäristönä kuitenkin helpotavan myös uppoutumista työtehtävien kannalta keskeisiin julkisiin hankintoihin. Haastateltavat olivat varanneet ajan ainoastaan haastatteluaan varten, joten puhelimet ja muut viestimet olivat suljettuna eikä häiriöitä aiheutunut haastattelujen aikana. Haastattelut toteutuivat sujuvasti, sillä kaikki haastateltavat käyttivät mielellään tilaisuuden pohtiakseen julkisten hankintojen suorittamiseen liittyviä teemoja, joita kohtaavat työtehtävissään. Monet haastateltavat mainitsivat myös

ajattelevansa haastatteluita oppimistilanteina, jossa heillä oli mahdollisuus oivaltaa jotain uutta. Haastateltaville annettiin haastatteluiden lopussa vielä mahdollisuus tuoda näkemyksiään esille myös jälkikäteen, mutta tätä mahdollisuutta ei käyttänyt yksikään haastatteluihin osallistunut.

4.3 Tutkimuksen analyysitavan kuvaus

Tutkimuksessa toteutetaan laadullista analyysia, jonka avulla empiiristä aineistoa johdonmukaisesti järjestetään mahdollistaen tutkittavaan ilmiöön kohdistuva uuden ymmärryksen tavoittelu. Laadullisella analyysillä aineistoa tiivistetään ja jäsennetään siten, että tutkimusongelman kannalta merkityksellistä informaatiota ei kadoteta, vaan aineiston informaatioarvo kasvaa. (Eskola & Suoranta 1998, 138.) Alasuutari (1993, 50) tuo esille, että laadullisessa analyysissä on noudatettava havaintojen absoluuttisuuden periaatetta, jonka mukaan yksittäisen havaintojen perusteella on muodostettava sääntöjä, jotka pätevät poikkeuksetta koko aineistoon.

Haastatteluaineiston analyysin aluksi suoritettiin tutkijan toimesta nauhoitettujen haastatteluiden litterointi. Haastatteluaineiston analyysissä ei käytetty yksityiskohtaista litterointimenetelmää, sillä tutkimuksessa kiinnostus kohdistetaan asiasisältöihin eli palveluntuottajien innovatiivisuutta edesauttavaan tilaamistoimintaan. Tämä tarkoittaa, että litteroinnissa ei keskitytty siihen, kuinka haastateltavat asiansa ilmaisivat eli huomiotta jäivät muun muassa puheen tauot ja puhetavat. (Ruusuvuori 2010, 424–425.) Sen sijaan litteroitiin sekä haastattelijan että haastateltavan kaikki puheenvuorot mahdollisimman tarkasti alkuperäisessä muodossa lukuun ottamatta muutamia sanoja, joista ei haastatteluita kuunneltaessa kyetty saamaan selvää. Muilta osin älypuhelimien saneluohjelmalla tehdyt nauhoitteet olivat laadultaan erinomaisia. Litteroinnin tuloksena syntyi 93 sivua kirjallista aineistoa.

Litteroinnin jälkeen tehtiin aineiston alustava tarkastelu, jonka yhteydessä aineistoa rajattiin siten, että haastatteluiden aikana käydyt tutkimuksen aiheeseen liittymättömät (kuten yleisesti tutkimuksen tekemiseen kohdistuvat) keskustelut jätettiin analyysin ulkopuolelle. Tämän perusteella tehtiin myös johtopäätös, että tutkija ei kaikilta osin onnistunut pitämään haastatteluiden fokuksista teemoissa, sillä analyysin ulkopuolelle rajattavaa aineistoa kertyi liki 20 sivua.

Analyysin seuraavassa vaiheessa litteroinnin myötä kirjalliseen muotoon saatettuun haastatteluaineistoon pureuduttiin tutkimusongelmaan ja teoreettiseen viitekehykseen pohjautuvien analyytisten kysymysten avulla. Analyytiset kysymykset auttoivat löytämään yhteyksiä tutkimuson-

gelman ja aineiston välillä, sillä tutkimusaineisto ei yleensä suoraan vastaa tutkijan asettamaan tutkimusongelmaan. Tässä yhteydessä paljastui laadulliselle analyysille ominainen tutkimusongelman ja aineiston tiivis vuorovaikutus, sillä sen lisäksi, että tutkimusongelma ohjaa aineiston käsittelyä, myös aineisto pakottaa tutkijan tiedostamaan ja harkitsemaan aineistoon kohdistamiin odotuksia. (Ruusu vuori, Nikander, Hyvärinen 2010, 11–17.) Aineistoon tutustumisen perusteella tutkimusongelmaa sekä analyyttisiä kysymyksiä jouduttiin tarkentamaan, sillä aineisto sisälsi enemmän ja tarkempaa informaatiota innovaatioita tavoittelevaan tilaamistoimintaan kohdistuvista oletuksista ja valinnoista kuin innovaatiohakuisen tilaamisprosessin koostumuksesta.

Haastatteluaineiston analyysissa käytettiin seuraavia analyyttisiä kysymyksiä:

- Mitkä tekijät edistävät tilaajien mielestä verkostosuhteen innovatiivisuutta?
- Kuinka tilaajat suhtautuvat verkostosuhteen innovatiivisuutta edesauttaviin tekijöihin tilaajan ja tuottajan välisessä verkostosuhteessa?
- Millaisten käytäntöjen avulla tilaajat edistävät edellä mainittujen tekijöiden esiintymistä?
- Mitkä sovellettavat käytännöt liittyvät tilaamisprosessiin?
- Mitkä innovaatiohakuiset tilaamiskäytännöt jäävät haastatteluissa käsittelemättä? Miksi?
- Miten havainnot koskien edellä oleviin analyyttisiin kysymyksiin tulleita vastauksia vaihtelevat vastaajittain ja ryhmissä (esimerkiksi organisaation jäsenyys tai työtehtävät)?

Tutkijan näkökulmaa välittävien analyyttisten kysymysten myötä haastatteluaineiston tarkasteluun välittyi useita rajoituksia. Teoreettisessa viitekehyksessä käytetty verkostosuhteen käsite kiinnittää innovatiivisuutta edistävien tekijöiden osalta huomion tilaajan ja tuottajan välisen rajapinnan sosiaalisen kanssakäymisen ulottuvuuksiin jättäen huomiotta esimerkiksi kunnan elinkeino- tai koulutuspolitiikan. Lisäksi tutkimuksen pyrkimys hahmotella innovaatioita edistävää tilaamistapaa suuntaa huomiota asioihin, jotka ovat tilaajien päätettävissä ja toteutettavissa. Näin ollen analyysissa korostuvat tilaamisprosessiin lukeutuvat käytännöt, joita koskevien tilaajien kokemusten ja näkemysten katsotaan tarjoavan varmennusta niiden mahdollisuuksista edistää verkostosuhteen innovatiivisuutta edesauttavia tekijöitä. Tilaamiskäytäntöjen tarkastelussa huomiota kiinnitetään ainoastaan käytäntöjen innovatiivisuutta edesauttavia tekijöitä tukeviin ominaisuuksiin eikä esimerkiksi niiden soveltamisen kustannuksiin tai vaativuuteen, jotka kunnan tilaamistoiminnassa varmasti vaikuttavat käytännön soveltamishalukkuuteen.

Analyyttisten kysymysten kohdistamisen sekä niiden avulla tehtyjen havaintojen luokittelua varten on syytä määritellä aineistosta tarkasteltava havaintoyksikkö (Ruusu vuori, Nikander, Hyväri-

nen 2010, 20–21). Tutkimuksen metodivalinnan ja analyyttisten kysymysten luonteen vuoksi aineistosta tarkasteltaviksi havaintoyksiköiksi muodostuivat tilaajavirkamiesten puheenvuorot. Puheenvuoroista koodattiin luokittelua ja tarkempaa analyysia varten innovatiivisuutta verkostosuhteessa edistäviä ilmiöitä ja niille annettuja merkityksiä, innovaatioiden tilaamiseen liittyviä toiminta- ja käyttäytymistapoja, niihin liittyviä kielteisiä ja myönteisiä arvostuksia sekä näiden perusteluja. Tutkimuksen kannalta merkitykselliset havaintoyksiköt merkittiin aineistoon ylivii-vaustussin avulla ja sekä lyhyellä selityksellä, miksi havaintoyksikkö on huomion arvoinen.

Analyyttisten kysymysten opastuksella jokaisesta haastattelusta löydetty, havaintoarvoa sisältäväksi tulkitut puheenvuorot järjestettiin Eskolan (2007, 169–170) esimerkin mukaisesti teemoit-tain omaan haastattelukohtaiseen taulukkoonsa. Järjestelyperusteena käytettiin haastattelulomak-keen teemoja eli verkostosuhteen innovatiivisuutta edesauttavia tekijöitä, joiden rinnalle omat teemansa muodostivat myös mahdolliset aineistosta paljastuvat muut innovatiivisuutta edistävät tekijät sekä huomiota herättävät erityistapaukset. Erityistapausten teemaan kerättiin kaikki mie-lenkiintoa herättäneet havaintoyksiköt, jotka eivät luontevasti asettuneet muihin teemoihin ja joiden merkityksestä tutkimuksessa ei analyysin tässä vaiheessa ollut vielä käsitystä.

Verkostosuhteen innovatiivisuutta edesauttavia tekijöitä koskevien teemojen sisällä tehtiin sy-vempi luokittelu järjestämällä havaintoyksiköitä tekijöiden luonnetta ja merkitystä koskeviin sekä niiden ilmenemistä edesauttavien käytäntöjen kategorioihin. Käytäntöjen osalta luokiteltiin erikseen tilaamisprosessiin sisältyviä ja sisältymättömiä käytäntöjä koskevat puheenvuorot (jotka myös tässä vaiheessa rajattiin tutkimuksen ulkopuolelle) sekä tilaamisprosessissa toteutettavissa olevat uudet käytännöt. Lisäksi merkittiin ylös sellaiset teoreettisessa viitekehyksessä innovaa-tiohakuiksi tulkitut käytännöt, jotka eivät saaneet osakseen havaintoyksiköissä myönteisiä kan-nanottoja tai eivät tulleet lainkaan käsitellyiksi haastatteluaineistossa. Jokaisen havaintoyksiköis-sä esille nousseen tilaamiskäytännön osalta huomioitiin myös esitetyt perustelut niiden myönteis-estä tai kielteisestä käytettävyydestä. Käytäntöihin liittyvien havaintoyksikköjen järjestämisessä sovellettiin myös niiden jakamista tilaamisprosessiin sisältyvien toimintojen mukaan.

Seuraavassa vaiheessa haastatteluittain tehdyt havaintoyksikköjen luokittelut koostettiin havain-tojen tekemistä ja tulkintaa varten yhteen koko haastatteluaineiston kattavaksi kokonaisuudeksi. Samalla analyysista rajattiin pois tutkimuksen kannalta merkityksettömiä havaintoyksiköitä, ku-ten sellaisia, jotka eivät kohdistuneet tilaamisprosessiin tai kohdistuivat jonkun muun kuin palve-luntuottajan innovatiivisuuden edistämiseen. Tässä vaiheessa alettiin tehdä systemaattisesti ha-

vainoja eri teemoihin luokitelluista puheenvuoroista ja huomattiin, että haastateltavien välillä on tiettyjen tutkittavien ilmiöiden suhteen merkittäviä eroja. Eroja koskevien havaintojen tekemisessä erityisen tärkeäksi osoittautui viimeinen analyttinen kysymys, joka koski haastatteluista tehtyjen havaintojen vaihtelua vastaajittain ja eri tavoin muodostetuissa ryhmissä. Kävi ilmi, että haastateltavien verkostosuhteen innovatiivisuutta edistäviä tekijöitä sekä niiden ilmenemistä tukevia tilaamiskäytäntöjä koskevat näkemykset poikkesivat yhtä tapausta lukuun ottamatta johdonmukaisesti toisistaan haastateltavien edustaman organisaation perusteella.

Organisaatiotaustaan sidoksissa olleen eroavaisuuden havaitseminen innosti tutkijan etsimään uudelleen organisaatiotaustan perusteella ryhmiin jaetusta haastatteluaineistosta säännönmukaisuuksia poikkiaineistollista luokittelustrategiaa soveltaen. Poikkiaineistollinen luokittelustrategian periaatteisiin kuuluu kaikenlaisten, ei ainoastaan tutkimuskysymyksiin liittyvien toistuvien ilmiöiden etsiminen tutkimuksen empiirisestä aineistosta (Ruusuvuori, Nikander & Hyvärinen 2010, 21). Poikkiaineistollisen luokittelustrategian avulla aineistosta tehtiin havaintoja organisaatioon sidoksissa olleista innovaatioiden tilaamiseen kohdistuvista asenteista ja oletuksista, joihin liittyviä piirteitä oli havaittu jo erityistapausten teemaan luokitelluista havaintoyksiköistä.

Monivaiheiseksi osoittautuneen luokitteluprosessin jälkeen keskityttiin aineistosta tehtäviin havaintoihin sekä suoritettiin niiden tulkinta, jonka aikana havaintoja kytkettiin yhteen ja pohdittiin niiden koskemien ilmiöiden taustoja, merkityksiä ja vaikutuksia eri näkökulmista. Tulkintoihin liitettiin jonkin verran uutta teoreettista käsittelyä, mutta pääsääntöisesti käsittelytapa oli uutta käsitteistöä ja näkökulmaa luova, sillä havainnoista tehtyjen tulkintojen kaltaista näkökulmaa ei tutkimuskirjallisuuden aiemmassa tai analyysinaikaisessa tarkastelussa havaittu.

Tulkintojen tekemisen jälkeen valittiin tärkeimmät havainnot esitettäväksi tutkimuksen tuloksina. Eskolan (2007, 173) laadullista analyysia koskevien näkemysten mukaisesti tutkimuksen tuloksina haluttiin nostaa esille aineiston eniten mielenkiintoa herättäneet havainnot tulkintoineen, jollaisiksi katsottiin havainnot, jotka toivat uutta näkemystä tutkimuksen kohteesta teoreettisen viitekehyksen rinnalle. Näin tehtiin erityisesti tutkimusten tulosten kahdessa ensimmäisessä kokonaisuudessa, jotka käsittelivät tilaajien innovaatiostrategioita ja verkostosuhteen innovatiivisuutta edistäviä tekijöitä. Tilaajan innovaatiostrategiat toivat teoreettiseen viitekehykseen siinä määrin uutta tietoa, että niitä päätettiin käyttää pääsääntöisenä näkökulmana tutkimusten tulosten esittämisessä. Sen sijaan innovaatiohakuisia tilaamiskäytäntöjä koskevat tulokset katsottiin parhaaksi esittää teoreettisessa viitekehyksessä esitettyä innovaatiohakuksen tilaamisprosessin hah-

motelmaa myötäillen, jotta jokainen hahmotelman tilaamiskäytäntö tulisi käsiteltyä tasapuolisesti ja johdonmukaisesti. Valinta tehtiin siksi, että pidettiin perusteltuna olettaa, että innovaatioiden tilaamiseen käytännössä paneutuvilla tutkimuksen lukijoilla on erityistä tarvetta käytäntökohtaisille tuloksille.

4.4 Tutkimusmenetelmän ja analyysitavan luotettavuus

Tutkimuksen tavoitteena on tuottaa luotettavaa tieteellistä tietoa, joka ei tällöin voi pohjautua mielivaltaisuuksiin, vaan perusteleminen ja todistaminen. Perusteleminen ja todistaminen liittyy kuitenkin aina epätarkkuutta, joka johtuu esimerkiksi tutkijan tekemistä valinnoista. (Salonen 2004, 52–53.) Tämän vuoksi on tarkasteltava erikseen, kuinka tutkijan toimintatavat, kuten tutkimusmenetelmä ja analyysitapa, vaikuttavat tutkimuksen luotettavuuteen. Luotettavuuden tarkastelun keskiössä ovat *reliabiliteetti* ja *validiteetti*.

Hirsjärvi ja Hurme (1988, 128–129) tukeutuvat haastattelumenetelmän luotettavuutta pohtiesaan Cannellin ja Kahnin (1968) tulkintaan, että haastattelun reliabiliteetti kiteytyy siihen, saadaanko haastattelusta toistettuna tai toisen haastattelijan suorittamana samoissa olosuhteissa samanlainen tulos. He huomioivat myös, että jokainen haastattelu on ainutkertainen tapahtuma, jonka vuoksi haastattelun toistaminen saman henkilön kanssa reliabiliteetin toteamiseksi ei ole mielekäästä. Salonen (2004, 53) toteaa kuitenkin, että haastatteluiden avulla tehtyjä havaintoja ja tulkintoja voidaan koetella uusissa haastatteluissa, mikä on teemahaastattelun tapauksessa järkevin vaihtoehto reliabiliteetin toteamiseksi, sillä teemahaastattelua ei voida siihen sisältyvän vapausasteen takia koskaan toistaa samanlaisena.

Validiteettia voidaan tarkastella laajasti suhteessa useaan tutkimuksen osa-alueeseen. Teemahaastattelun taustaan liittyen voidaan nostaa esille käsite- ja sisältövaliditeetit, joista ensimmäinen osoittautuu huonoksi, jos tutkija ei hahmota tutkimansa ilmiön piirteitä ja kykene määrittämään tutkimuksen keskeisiä käsitteitä. Sisältövaliditeetin tarkastelu kohdistuu siihen, onnistuuko tutkimuksen teoreettinen ydin kääntämään teemahaastattelussa käytettäviksi teemoiksi ja niihin sisältyviksi apukysymyksiksi siten, että haastattelussa tavoitetaan tutkittavan ilmiön kannalta tärkeitä merkityksiä. (Hirsjärvi & Hurme 1988, 129.)

Tutkimuksessa käytettiin laajasti hyväksi tutkimuskirjallisuutta, jonka ansiosta tutkimuksen kohteesta onnistuttiin laatimaan kattava teoreettinen viitekehys. Selkeän teoreettisen viitekehysten

pohjalta haastatteluiden teemarunko sekä useiden apukysymysten laatiminen tuntui johdonmukaiselta. Haastatteluiden edetessä tutkija oppi ajoittamaan ja muotoilemaan kysymyksiään paremmin, mikä auttoi osaltaan varmistamaan, että teemat ja kysymykset kohdistuivat tutkittavan ilmiön kannalta oikeaan sisältöön. Huomionarvoista on, että tutkija teki itse kaikki haastattelut, joten kysymysten merkitys haastattelijalle oli aina sama eikä aiheuttanut vaaraa vaihtelusta aineiston keräämisessä.

Hirsjärvi ja Hurme (1988, 130) korostavat luotettavuuteen liittyen haastateltavien valintaa, sillä kaikki mahdolliset vastaajaryhmät eivät tuota tutkimusongelman kannalta merkityksellistä tietoa. Tämän vuoksi kuntien tilaajavirkamiesten valintaa haastateltaviksi punnittiin tarkasti. Erityisesti huomiota kiinnitettiin siihen, että haastateltavat virkamiehet olivat varmasti työtehtävissään kiinteästi mukana palveluja koskevissa hankintaprosesseissa, minkä vuoksi haastatteluaineiston sopivuutta ei nähdä tutkimuksessa ongelmana. Sen sijaan on tiedostettava, että haastateltavien määrä (9) ei ole otoksena järin suuri, jonka vuoksi on ymmärrettävä tutkimuksen tulosten ainoastaan hahmottelevan innovaatiohakuista tilaamista. Otoksen voimin ei voida luotettavasti kuvata innovaatiohakuisen tilaamisprosessin koostumusta etenäkään, kun innovaatiohakuisten käytäntöjen soveltamiseen vaikuttavat lukuisat eri tekijät, kuten tulosluvussa käy ilmi.

Haastatteluaineiston litterointiin liittyvä huoli vaihtelevasta siirtämistarkkuudesta häivytettiin siten, että tutkija huolehti litteroinnista itse. Koko haastatteluaineisto siirrettiin kirjalliseen muotoon ja jokainen haastattelu litteroitiin samalla tavoin samasta näkökulmasta. (Hirsjärvi & Hurme 1988, 130.) Aineistoa litteroidessa tehtiin tietoisesti valinta, että tutkimuksen havaintoyksiköjä ovat tilaajavirkamiesten puheenvuorot, joiden sisältö ainoastaan on merkittävää tutkimuksen kannalta. Tämän vuoksi tutkimuksessa ei käytetty syvää litterointitapaa ja kehonkieleen sekä ilmaisutapaan kiteytynyt informaatio tutkimuksen kohteesta koettiin merkityksettömäksi. Valinnan avulla haluttiin myös edistää aineiston lähestyttävyyttä. (Nikander 2010, 432–434.)

Tutkimusaineiston analyysin luokitteluvaiheessa käytettäväksi valitut kategoriat perustuivat tutkimusongelmaan sekä teoreettiseen viitekehykseen, jonka vuoksi niitä pidetään tutkimuksen validiteetin näkökulmasta johdonmukaisesti valittuina ja perusteltavina. Käsitem- ja sisältövaliditeetteja koskevat vaatimukset täyttäen luokiteltujen havaintoyksiköiden perusteella muodostui sekä innovatiivisuutta edesauttavia tekijöitä että innovaatiohakuisia tilaamiskäytäntöjä koskevia ennakoituja ja ennakoimattomia muuttujia, jotka löysivät loogisen paikkansa suhteessa teoreettiseen viitekehykseen (Hirsjärvi & Hurme 1988, 130).

Edelleen Hirsjärven ja Hurmeen (1988, 130) käsittelyn perusteella on huomioitava, että teoreettiseen viitekehukseen istuvat muuttujat eivät välttämättä ole haastateltujen maailmankuvassa keskeisimpiä kategorioita. Tämän vuoksi havaintoyksiköiden luokittelussa käytettiin erityistapausten kategoriaa, jonka avulla haluttiin varmistaa aineistolähtöisten merkittävien ilmiöiden huomiointi. Erityistapausten kategorian avulla suuri joukko muihin luokkiin asettumatonta, mutta haastateltavien maailmankuvaa välittävää aineistoa saatiin otettua mukaan analyysiin, vaikka se erityisesti luokkien yhteenvetovaiheessa muodosti vaikeasti hallittavan kokonaisuuden. Tältä osin tutkimuksen validiteettia lisäsi myös poikkiaineistollisen luokittelustrategian käyttäminen, jonka avulla erityistapausten kategorian havaintoyksiköt saatiin lopulta järjestyseen johdonmukaisiin kokonaisuuksiin ja osoittamaan potentiaalinsa tutkimuksen tulosten kannalta.

Tutkimuksen validiteetin kannalta tärkeäksi koettiin, että lähes yksinomaan empiriaan pohjautuvissa tutkimuksen tuloksissa tulee esittää suoria lainauksia litteroidusta haastatteluaineistosta. Tällöin aineiston katsottiin tulevan lähelle lukijaa ja antavan luotettavuutta tutkijan tulkinnoille, jotka pyrittiin aina esittämään kunkin aineistolainauksen yhteydessä. Esittämistavan valintaan vaikutti se, että havainnoista tehtyjen tulkintojen tueksi ei kyetty juurikaan kytkemään aiempaa tutkimuskirjallisuutta tai -aineistoa, sillä innovaatioiden tai edes tilaamista ei ole vastaavanlaisesta, tilaajalähtöisestä näkökulmasta aiemmin kattavasti tutkittu. Lisäksi tutkimuksen tuloksissa huomioitiin havainnot, jotka ilmaisivat tutkimuksen kohteesta teoreettisen viitekehysten näkökulmasta myös negatiivista tietoa. Erityisesti useiden innovaatiohakuisiksi miellettyjen innovaatiokäytäntöjen soveltaminen sekä uudistumistarve saivat osakseen poikkeavia näkemyksiä, joista merkittävimmät kuitenkin otettiin huomioon tuloksissa, sillä validiteetin vahvistamisen lisäksi ne syvensivät teoreettista viitekehystä.

Edellä esitetyn perusteella voidaan pitää tutkimusaineistoa koskevia valintoja ja rajauksia onnistuneita, sillä aineistoa koskevien havaintojen avulla kyettiin tekemään tulkintoja, jotka johtivat yleistettävissä oleviin johtopäätöksiin sekä mielekkääseen tutkimuskysymykseen vastaamiseen. Kiviniemi (2007, 83) pohtii kuitenkin tutkijoiden tulkintojen luotettavuutta ja tukeutuu Paloseen (1988) toteamalla, että tulkinnat ovat aina yksipuolisia ja jollain tapaa puutteellisia näkemyksiä tutkimuksen kohteesta, jotka voidaan kiistää ja joille on vaihtoehtoja. Tämän vuoksi tutkijan on muodostettava ja esitettävä johdonmukainen kuva tulkinnoistaan sekä niiden perusteista, jotta tutkimuksen lukijoilla on mahdollisuus arvioida, ovatko tutkijan tekemät tulkinnat uskottavia.

5. TUTKIMUKSEN LAADULLINEN ANALYYSI

Tässä pääluvussa käsitellään tutkimuksen tuloksia kolmessa kokonaisuudessa, joista ensimmäinen kohdistuu tilaajien innovaatiostrategioihin, joita tilaajavirkamiehet toteuttavat innovaatioihin tähtäävässä tilaamistoiminnassaan. Tilajien innovaatiostrategiat muodostavat tutkimuksen tuloksena täysin aineistolähtöisen kokonaisuuden, jota ei osattu odottaa ilmeneväksi tutkimuksen teoreettista viitekehystä laadittaessa ja empiirisen aineiston keräämistä valmisteltaessa. Kahdessa jälkimmäisessä kokonaisuudessa esitetään tutkimuksen muut tulokset, jotka koskevat verkostosuhteen innovatiivisuutta edistäviä tekijöitä sekä niiden ilmenemistä mahdollistavia innovaatiohakuisen tilaamisprosessin käytäntöjä. Kahden jälkimmäisen kokonaisuuden tulokset esitetään innovaatiostrategioiden näkökulmasta, sillä niillä on haastatteluaineistosta tehtyjen tulkintojen perusteella havaittu olevan yhteys näitä ilmiöitä koskeviin tilaajien suhtautumistapoihin.

Jokaisessa tuloskokonaisuudessa esitetään haastateltujen virkamiesten vastauksista otettuja lainauksia, jotka kuvaavat tutkittavista ilmiöistä tehtyjä havaintoja. Lainaukset ovat erotettavissa kursivoidun tekstin avulla. Lainauksen yhteydessä mainitaan vastauksen antaneen tilaajavirkamiehen juokseva tunnistusnumero, jonka perusteella lainaus on palautettavissa aineistoon.

5.1 Tilajien innovaatiostrategiat

Haastatteluaineistosta käy ilmi, että haastatteluihin osallistuneiden tilaajavirkamiesten joukossa toteutetaan kahta erilaista *tilaajan innovaatiostrategiaa*. Innovaatiostrategian avulla osoitetaan, kuinka organisaatio aikoo kehittää innovaatioiden tuottamiseen tarvitsemansa valmiudet sekä käyttää niitä innovaatioiden tuottamisprosessien läpiviemiseen. Innovaatiostrategia ottaa kantaa esimerkiksi organisaation johtamis- ja kommunikaatiotapoihin, ideoiden systemaattiseen etsintään sekä siihen, kuinka organisaation yhteistyökumppanit osallistetaan toiminnan uudistamiseen. (Bason 2010, 75.)

Vaikka innovaatiostrategian määritelmästä saa käsityksen tarkoin laaditusta toimintasuunnitelmasta, joka nivoutuu saumattomasti yhteen organisaation muiden strategioiden kanssa, ilmeisen harvalla julkisella organisaatiolla on innovaatioiden tuottamista käsittelevä strategia (Bason 2010, 74). Haastatteluaineiston perusteella kummallakaan tilaajien edustamalla kuntaorganisaatiolla ei ole eksplisiittistä innovaatiostrategiaa. Tästä huolimatta esimerkiksi innovaatioiden tuottamiseen liittyvien toimenpiteiden ajoituksen, nopeuden ja luonteen tarkasteluun perustuvia luo-

kittelumenetelmiä soveltaen organisaatiot voidaan määritellä jonkinlaista innovaatiostrategiaa toteuttaviksi (Yliherva 2004, 30–31).

Innovaatiostrategian määritelmää mukaillen tilaajan innovaatiostrategia tarkoittaa sellaista kompetenssien ja resurssien hankkimista, kehittämistä sekä soveltamista, jonka myötä tilaaja kykenee palvelujen järjestämistyössään saavuttamaan palveluntuottajien avulla innovaatioita. Tehtyjen havaintojen perusteella haastatteluihin osallistuneessa tilaajajoukossa seurataan kahta tutkimuksen kannalta merkittävää innovaatiostrategiaa. Tilaajan innovaatiostrategia riippuu tilaajan edustamasta organisaatiosta, sillä samaa innovaatiostrategiaa toteuttavat tilaajat edustavat myös samaa kuntaorganisaatiota. *Diffuusiivinen innovaatiostrategia* käy ilmi kolmen tilaajavirkamiehen haastatteluista. Heitä ovat haastateltavat 1,2 ja 4. Toista eli *generoivaa innovaatiostrategiaa* toteuttaa viiden virkamiehen ryhmä, jonka muodostavat haastateltavat 3, 6, 7, 8 ja 9.

Innovaatiostrategiaryhmien ulkopuolelle jää yksi tilaajavirkamies (haastateltava 5), joka edustaa jälkimmäisen virkamiesryhmän kanssa samaa kuntakonsernia, mutta toimii varsin erillään muusta kuntaorganisaatiosta ja sen tilaajavirkamiehistä. Hän ei haastattelunsa perusteella koe erityistä uudistumistarvetta eikä pyri tilaamaan innovatiivisia ratkaisuja. Tilaajan suorittamien hankintojen kohteet sekä niihin liittyvät strategiset tavoitteet tulevat tilaajalle annettuina ulkopuolisilta tahoilta, ja tilaaja huolehtii ainoastaan hankintojen teknisestä toteutuksesta ilman merkittävää kontaktia palveluntuottajamarkkinoihin. Näihin palveluhankintoihin liittyvien uudistamispyrkimysten kohteena eivät ole taloudellista tehokkuutta tai vaikuttavuutta tuottavat palvelun tai sen tuottamistavan muutokset, vaan palvelunkäyttäjien kehittymisen mahdollistaminen. Näin ollen haastateltavalta 5 ei käy selville sellaisia taustaoletuksia, jotka tämän tutkimuksen osalta ovat merkittäviä tyypiteltäessä tilaajien innovaatiostrategioita, minkä vuoksi katsotaan yksinkertaisten kyseisen tilaajan olevan ilman innovaatiostrategiaa.

Molemmille innovaatiostrategioita seuraaville tilaajaryhmille on yhteistä heidän kokemansa uudistumistarve. Molemmat tahot haluavat uudistaa julkisten palvelujen tuottamista ja näkevät innovatiiviset palveluratkaisut keinoina tavoitteensa saavuttamiseen. Tilaajaryhmät määrittelevät eri toimijoista koostuvat verkostot innovaatioiden tärkeimmiksi lähteiksi sekä painottavat kumpanuuden olevan heille mielekkäin väylä tavoitella palvelu- ja palveluprosessi-innovaatioita. Tältä osin tilaajien näkemykset tukevat Haverin ja Nyholmin (2009, 111) esittämää julkisen hallinnan ajatusta, jonka mukaan julkiset organisaatiot suuntautuvat suosimaan yhteistyöhön perus-

tuvien verkostojen muodostamista kyetäkseen ohjaamaan haastavammaksi muuttunutta yhteiskuntaa ja taloutta (Lundström 2011, 175).

Yhteiselle lähtökohdalle rakentuvat tilaajien innovaatiostrategiat eli toimintatavat innovaatioiden saavuttamiseksi poikkeavat kuitenkin toisistaan perustavanlaatuisesti. Haastatteluaineistosta tehtyjen havaintojen perusteella tämä johtuu seuraavissa tilaajien innovaatioiden tilaamista koskevissa taustaoletuksissa vallitsevista eroavaisuuksista:

1. Tilaajan ja tuottajan roolit innovaatioiden tuottamisessa
2. Hankintalainsäädännön merkitys innovaatioiden tilaamisessa
3. Innovaatioiden tilaamiseen käytettävät resurssit

Diffuusiivisen innovaatiostrategian nimitys perustuu sitä seuraavien tilaajien omaksumaan innovaatioiden tilaamistapaan. Tilaaja kartoittaa hankinnan valmisteluvaiheessa markkinoita löytääkseen palveluntuottajien kehittämiä uusia palveluratkaisuja ja pyrkii niistä soveltuvimmaksi kokemansa tilaamiseen tarjouskilpailun avulla. Tilaamistapa muistuttaa innovaatioiden omaksumisprosessia eli diffuusiota, sillä se kohdistuu markkinoilla kehitettyihin ja tarjottuihin palveluratkaisuihin, jotka tilaaja omaksuu palveluvalikoimaansa ja järjestämäänsä palvelukapasiteettiin.

Diffuusiivisessa innovaatiostrategiassa korostuvan tilaamistavan taustalla piilee tilaajan omakuva, jossa tilaaja ei toimi asiantuntijana ja ideoijana, vaan etsii innovaatioita palvelumarkkinoilta ja hankkii niitä käyttöönsä. Tilaaja mieltää palveluntuottajat todellisiksi asiantuntijoiksi ja innovaatioiden tuottajiksi, jonka vuoksi tilaaja keskittää huomionsa palveluntuottajilta oppimiseen. Palveluntuottajilla on suuri rooli tilaajan uudistumistarpeen tyydyttämistapojen määrittämisessä, joten heiltä edellytetään uusien ideoiden tarjoamista, jotta tilaaja voi omaksua kaipaamansa uudistumissuunnan. Erikoinen piirre on, että tilaaja pitää jopa muita hankintayksiköitä mahdollisina uudistumisideoiden tuottajina, mutta ei miellä itse kuuluvansa heidän joukkoonsa.

Haastateltava 1:

”Minä mietin sitä, että lähteekö ne tavallaan ne ideat jotenkin sinne tilaajapuolelle jo aiemmin entä... Että, mistä ne saa tavallaan jo ne ideat ennen tätä teknistä vuoropuhelua... Kyllä ne täytyy tietenkin markkinoiden kanssa olla ollu jotenkin jo ennenkin sitten sitä tai just jotenkin ottaneet siitä selvää. Että onko se sitten niinku... Käyttääkö ne hyväksi toisten kaupunkien kokemuksia, saavat sieltä niitä ideoita? Se voi olla kyllä yksi keino.”

Diffuusiivisen innovaatiostrategian muodostumiseen vaikuttaa myös tilaajan kokemus, että innovatiivisuus ja hankintalainsäädäntö ovat ristiriidassa keskenään. Tilaaja tulkitsee lainsäädännön vaativan, että tilaajan tulee tietää ja kuvata tarjouspyynnössä yksityiskohtaisesti hankkimansa palvelu, mikä ei jätä palveluntuottajille vapautta hyödyntää innovatiivisuuttaan. Lisäksi tilanteissa, joissa palveluntuottajille jätetään enemmän liikkumavaraa, tilaaja kokee hankintalain käytäntöjen ja periaatteiden toteuttamisen vaikeaksi, kuten haastateltavan 2 esittämässä esimerkissä:

”Jos se [innovatiivisuus] pystytään pukemaan ihan samalla lailla näin... niin, että pystytään tämä tasapuolisuus siinä... tarjouksissa säilyttämään ja tuota niin pois päin. Silloin tilanne on ok, mutta se yleensä, kun jätetään niitä avoimia kortteja sinne, niin se yleensä aiheuttaa hankaluuksia sitten tämän palvelun kilpailutuksen vertailussa.”

Tilaaja suuntautuu roolinsa ja lainsäädännöstä kumpuavien vaatimusten vaikutuksesta tiettyjen markkinoilla kehitettyjen palvelu- ja palveluprosessi-innovaatioiden tilaamiseen. Tällöin uudistumisen ehtoina ovat tilaajan valmiudet löytää sekä saada tarjouskilpailun tuloksena tilaajan uudistumistarpeen tyydyttävä innovaatio, minkä vuoksi innovatiivisten palveluratkaisujen tilaaminen on muodostunut tilaajan resurssien kannalta työlääksi. Haastateltava 1 kuvaa tilannetta:

”Kyllä minusta tuntuu, että monetkin saattaisivat haluta niinku kaiken, mitä onkaan erilaisimpia hankintoja, niin sitä uutta, mutta sitten just se, että niillä ei ehkä ole siihen keinoja tai sitten vain aikaa ja resursseja. Ettei ne sitten välttämättä tiedä, miten sitä pystyis sitten niinkö lähteä eteenpäin viemään.”

Tilaaja kokee osaamisensa ehtyvän yrittäessään korostaa tarjouskilpailussa tavoitellun innovatiivisen palvelun lisäarvoa tuottavia ominaisuuksia tai mitata ja palkita palveluntuottajien kykyä uudistaa palveluja. Tämä käy ilmi esimerkiksi haastateltavalta 4:

”Että sitä korostetaan, että heillä on sitä kehittämisosaamista vuosikymmenien ajalta. Ja nyt, jos me kilpailutetaan, niin saadaanko me se kehittäminen näkyville, että he sillä sais sitten siinä kilpailussa sitä ansaitsemaansa ja tarvitsemaansakin etua... niitä pisteitä.”

Generoivan innovaatiostrategian omaksuneen tilaajan toimintatavat innovatiivisten palvelujen ja palveluprosessien tilaamisessa poikkeavat lähtökohdiltaan ja toteutukseltaan diffuusiivista inno-

vaatiostrategiaa toteuttavan tilaajan vastaavista. Generoivan innovaatiostrategian perustavana taustaoletuksena on käsitys tilaajasta, joka tuottaa uusia ideoita ja asettaa radikaaleihin uudistuksiin pyrkiviä tavoitteita, sillä tilaaja katsoo katalysoivansa palveluntuottajien uudistumistarvetta vain uudistumalla itse. Tilaaja käy aktiivista vuoropuhelua palveluntuotantomarkkinoiden kanssa ja näkee tuottajat innovaatioita tuottavina resursseina, joiden kehitystä tilaaja ohjaa hyvin toteutetuilla palveluhankinnoilla. Haastateltava 7 kuvaa suhdetta palveluntuotantomarkkinoihin:

”Me tiedetään, että tämmöisellä hankinnalla aivan hirveän paljon ohjataan sitä, että mitä me saadaan ja niin ne markkinatkin kehittyvät. Niin tavallaan meidän täytyy siinäkin vaiheessa pyrkiä olemaan mahdollisimman innovatiivisia sitten miettimään, että minkälaisia... minkä tyyppistä asumista me halutaan.”

Generoivan innovaatiostrategian taustaoletuksen mukaan innovatiivisiin palveluihin tähtäävän tilaamisen ja hankintalainsäädännön välillä ei ole suuria ongelmia. Itse asiassa tilaaja luonnehtii lainsäädäntöä innovaatioiden tilaamista mahdollistavaksi ja antavan sellaisia välineitä, joiden käyttämiseen tilaajavirkamiehet eivät ole edes ehtineet perehtyä. Haastateltava 3 toteaa:

”Tämä on niin uutta, että tässä on niin paljon jo. Nyt niinku hankintalakikin antaa näitä mahdollisuuksia ja vaihtoehtoja ja niitä pitäisi vaan ehtiä nyt riittävästi jalostaa, jotta uskaltais lähteä kokeileen.”

Koska generoivaa innovaatiostrategiaa toteuttava tilaaja on aktiivinen määrittelemään uudistumistarvettaan eikä koe hankintalain ja innovaatioiden tilaamisen välillä olevan problematiikkaa, tilaaja ei tavoittele tietyn innovatiivisen palveluratkaisun tilaamista. Sen sijaan tilaaja lähestyy innovaatioiden tilaamista asettamiensa uudistumistavoitteiden näkökulmasta, jolloin keskeistä on innovaatiosta koituvien myönteisten vaikutusten toteutuminen. Lähestymistapa, joka muistuttaa Ylihervan (2006, 65–67) innovatiivisen hankinnan periaatteita, mahdollistaa, että halutun ratkaisun tuottava eli generoiva innovaatioiden tuottamisprosessi voi toteutua myös sopimuskauden aikana. Tästä johtuen haastatteluaineistosta ei käy ilmi tilaajalla olevan innovaatioiden tilaamiseen käytettävien resurssiensa osalta erityisiä haasteita, vaan ainoa tilaajien toistuvasti mainitsema ongelma on uusien tilaamiskäytäntöjen myötä monimutkaistuva hankintasopimusten hallinta, kuten haastateltava 6 mainitsee:

”Me julkaistaan se tarjouspyyntö, jossa sitten on semmosia, jotka... ehtoja, esimerkiksi tämä bonus-/sanktiojärjestelmä, joka pakottaa myös tilaajan siihen erityyppiseen yhteistyöhön sopimuskauden aikana. Se työllistää paljon enempi tilaajaa tämän tyyppinen hankintamalli kuin niin sanottu perinteinen kilpailutusmalli.”

Taulukko 4. Tilaajien innovaatiostrategioiden taustaoletukset

Tilaajien innovaatiostrategioiden taustaoletukset		
<u>Taustaoletusten osa-alueet</u>	<u>Diffuusiivinen innovaatiostrategia</u>	<u>Generoiva innovaatiostrategia</u>
Tilaajan ja tuottajan roolit innovaatioiden tuottamisessa	<ul style="list-style-type: none"> • Tilaaja on markkinoilta oppija ja innovaatioiden hankkija • Tuottaja on asiantuntija, joka määrittää tilaajan uudistumistarpeen ja tuottaa innovaatiot 	<ul style="list-style-type: none"> • Tilaaja on uudistumistarpeen määrittäjä ja markkinoiden kehityksen ohjaaja • Tuottaja on innovaatioiden tuottamisen resurssi
Hankintalainsäädännön rooli innovaatioiden tilaamisessa	<ul style="list-style-type: none"> • Hankintalainsäädäntö ja innovaatioiden tilaaminen ristiriidassa 	<ul style="list-style-type: none"> • Hankintalainsäädäntö mahdollistaa innovaatioiden tilaamista
Innovaatioiden tilaamiseen liittyvät resurssit	<ul style="list-style-type: none"> • Tilaaja kärsii resurssien, erityisesti ajan ja osaamisen puutteesta 	<ul style="list-style-type: none"> • Tilaaja kärsii hankintasopimusten hallintaan liittyvästä resurssipulasta

5.2 Innovatiivisuutta edistävät tekijät innovaatiostrategioissa

Tässä tutkimuksen tulosten toisessa kokonaisuudessa huomio kohdistuu verkostosuhteen innovatiivisuutta edistäviin tekijöihin eli inhimilliseen pääomaan, luottamukseen ja uudistumistarpeeseen. Sekä diffuusiivista että generoivaa innovaatiostrategiaa seuraavat tilaajavirkamiehet pitävät jokaista tekijää tärkeänä innovatiivisuuden edesauttamiseksi verkostosuhteessa, mikä osoittaa tutkimuksen lähestymistavan soveltuvan tilaajan innovaatiohakuisen tilaamistoiminnan hahmottelemiseen. Esimerkiksi haastateltava 9 kiteyttää osuvasti tilaajien näkemykset inhimillisen pääoman merkityksestä verkostojen avulla tapahtuvassa innovaatioiden tuottamisessa:

”Siinä [verkoston johtaminen] täytyy sitten tuoda näille toimijoille sitä lisäarvoa ja tietenkin se tieto niinkö siinä verkostossa on kuitenkin se keskeinen.... Verkostossa tietenkin sitä tietoa, niin käsitellään ja ymmärretään ja päästään niinkö jalostaan, kun siinä on sitten niinku useampia toimijoita, niin sitä kautta sitten uskotaan, että se tietoa jakamalla se kehittyy se toiminta.”

Kauttaaltaan haastatteluaineistosta välittyi myös lukuisia huomioita inhimillisen pääoman ja sitä välittävän vuorovaikutuksen merkittävästä asemasta muiden verkostosuhteen innovatiivisuutta

edesauttavien tekijöiden synnyttämisessä. Rakentava yhteys on havaittavissa muun muassa haastateltavalta 6 otetusta lainauksesta:

”Jotenkin sitä [uudistumiseen] innostamista mä mietin lähinnä sen vuorovaikutuksen kautta, että mitä enempi sitä tietoa on ja semmosta, niin se tulee sitä kautta se luottamus ja sitä kautta se innostuneisuus.”

Kuten edellisessä lainauksessa, useimmiten tilaajat viittaavat vuorovaikutuksen avulla välittyviin lisäarvoa tuottavan vaihdon sisältöihin termillä ”tieto”. Tämä kuvastaa sitä, kuinka haastateltavat kokevat luottamusta ja uudistamistarvetta herättävän viestinnän sisällön yksilöimisen äärimmäisen vaikeaksi. Vain yksittäisissä tapauksissa, kuten haastateltavalla 8, yhdistetään tietyt lisäarvoa tuottavan vaihdon sisällöt luottamuksen ja uudistumistarpeen herättämiseen:

”Mutta ehkä sen [luottamuksen rakentamisen] kannalta semmoinen, että millä lailla me niinku kehitettäis omalta osaltamme markkinaa, vaikka tarpeisiin, mitä ajatellaan, että meillä on viiden vuoden päästä. Niin, ehkö sen tyyppisiä. Tulevaisuuden tavoitteita.”

Tilaaajien kokemat vaikeudet lisäarvoa tuottavan vaihdon sisällön tunnistamisessa kielivät, että tilaajat eivät tiedä, millainen vuorovaikutus rakentaa palveluntuottajan luottamusta ja uudistumistarvetta. Tämä heikentää tilaajien kykyä edistää palveluntuottajien innovatiivisuutta.

Luottamus on tilaajille innovatiivisuutta edesauttavista ilmiöistä ymmärrettävin ja samalla haastatteluteemana luontevin, sillä tilaajat molemmista innovaatiostrategiaryhmistä tekevät runsaasti luottamusta koskevia huomioita, jotka ovat yhteneviä teoreettisen viitekehyksen kanssa. Sen sijaan uudistumistarvetta koskevat havainnot paljastavat, että palveluntuottajissa herätettävän uudistumistarpeen sisältö ja sen välittämisen menetelmät ovat tilaajille pääsääntöisesti epäselviä. Haastateltava 2 kuvaa asiaa:

”Kyllä me tässä asiassa [uudistumistarpeen välittämisessä] taidetaan enempi olla... sanotaan sillä hankintalain puolella elikkä tämmösen kehittämisen rakentaminen nuihin tarjouspyyntöihin on kohtuullisen haastavaa, että miten se arvioidaan ja miten se puetaan sinne niin tuota... En mie oikeastaan näkisi siinä sitä... Meillä ei juurikaan sitä ole.”

Vaikka uudistumistarpeen aseman innovatiivisuuden edistämisessä tunnustetaan laajalti molempien innovaatiostrategiaryhmien toimesta, haastatteluaineistosta välittyy teoreettisen viitekehyksen vastaisesti, että uudistumistarve ei aina siirry juuri tilaajalta tuottajalle. Innovaatiostrategioiden taustaoletuksiin pohjautuen näin ei tapahdu, jos tilaaja ei määrittele uudistumistarvettaan, kuten diffuusiiviselle innovaatiostrategialle on tyypillistä. Tällöin tilaaja muuttuu uudistumistarpeen välittäjästä sen vastaanottajaksi antaen palveluntuottajan määrittellä uudistumisensa suunnan, kuten diffuusiivista innovaatiostrategiaa seuraava haastateltava 1 antaa ymmärtää:

”Sillä [uudistumistarve] on minusta ratkaiseva merkitys, jos halutaan jotakin uutta, niin se tilaajan niinkö just se kunnianhimo siihen ja ennen kaikkea se sitoutuminen siihen uuteen, että se on ihan ratkaisevassa asemassa. Ja siitä on niinku pakko lähteäkin, että muuten se ei edes toteudukaan varmaan, vaikka kuinka palveluntuottajat sitä haluais, jos tilaaja ei siihen sitoudu.”

Uudistumistarpeen lähdettä koskeva näkemys on perustavin ero, joka diffuusiivista ja generoivaa innovaatiostrategiaa toteuttavien tilaajaryhmien välillä vallitsee suhteessa verkostosuhteen innovatiivisuutta edistäviin tekijöihin.

5.3 Innovaatihakainen tilaaminen innovaatiostrategioissa

Käsillä oleva alaluku on tutkimuksen tulosten viimeinen kokonaisuus, joka koskee tilaamiskäytäntöjä, joiden avulla tilaajat edesauttavat palveluntuottajien innovatiivisuutta. Tulosten taustalla olevat havainnot kohdistuvat eri innovaatiostrategioita noudattavien tilaajaryhmien huomioihin sellaisten tilaamisprosessin käytäntöjen soveltamisesta, joilla voidaan edistää inhimillisen pääoman, luottamuksen ja uudistumistarpeen esiintymistä verkostosuhteessa. Näin hahmottuu käsitys innovaatihakuisesta tilaamisprosessista innovaatiostrategioiden muokkaamissa tilaamisen olosuhteissa. Haastatteluaineistosta tehdyt havainnot käsitellään kolmessa osiossa tilaamisprosessin toimintokohtaisesti: valmisteleminen, kilpailuttaminen ja sopimuksellisuus.

5.3.1 Valmisteleminen

Valmisteleminen on palveluhankinnan suorittamiseen tarvittavasta valmistelutyöstä koostuva tilaamisprosessin ensimmäinen toiminto, jonka aikana huomion kohteena ovat erityisesti palvelutarpeiden, hankittavien palvelujen sekä palvelutavoitteiden määrittäminen. Valmisteleminen esiintyy molemmilla tilaajaryhmillä olennaisena osana taloudellisuuteen ja suunnitelmallisuuteen

tähtäävää tilaamisprosessia, ja erityisesti palvelutarpeita sekä niiden tyydyttämiseksi tuotettavia palveluja koskeva tiedonhaku ja suunnittelu korostuvat tilaajien valmistelemista koskevissa luonnehdinnoissa. Molemmissa ryhmissä tilaajavirkamiehet kokevat markkinakartoituksen erinomaiseksi käytännöksi luoda valmistelun aikana inhimillistä pääomaa välittäviä vuorovaikutustilanteita. Haastateltava 1 tarjoaa oivallisen koosteen keinoista, joita tilaajat käyttävät vuoropuhelun herättämiseen markkinakartoituksen yhteydessä:

”Sen [valmistelun] aikana just ne tekniset vuoropuhelut... tilaisuudet taikka mitkä ne on tietopyynnöstä lähtien. Ja sitten sen kautta, jos järjestetään se semmoinen vuoropuhelutilaisuus ihan. Ja sitten tietenkin ihan sellainen konkreettinenkin, että jos lähetetään asiakirjoja kommentoitavaksi... Että jos saadaan sitä kautta kommentteja.”

Yhtäläisyydet teoreettisen viitekehyksen ja tilaajaryhmien välillä heikentyvät valmistelemisen muiden käytäntöjen osalta. Esimerkiksi strategisia asiakirjoja soveltamalla luotavien vuorovaikutustilanteiden mahdollisuudet huomioi ainoastaan yksi virkamies. Tulos on yllättävä, sillä haastatteluista käy ilmi, että tilaajat tietävät pääsääntöisesti kauan ennen hankinnan kilpailuttamisen tulemistä ajankohtaiseksi, millaiset tarpeet ja palvelutavoitteet hankintaa koskettavat. Lisäksi tilaajat mainitsevat välittävänsä hankintaan liittyviä odotuksia tarjouspyyntöasiakirjoissa, vaikka niiden valmisteluun ja julkaisemiseen liittyvä lyhyt ajanjakso ei tue palveluntuottajien pitkäjänteistä kehitystyötä strategisten asiakirjojen tavoin.

Tilaajaryhmien väliset erot näkyvät palvelutarpeita, palvelutavoitteita sekä strategisia tavoitteita koskevassa viestinnässä. Diffuusiivista innovaatiostrategiaa seuraavat tilaajat sivuavat käytäntöä ainoastaan kokemalla tarjoavansa palveluhankinnan valmisteluvaiheessa foorumin, jossa tuottajat voivat tuoda ilmi tulkintojaan tarpeista ja palvelutavoitteista. Tilaajat eivät kuitenkaan johda tarpeiden ja tavoitteiden määrittelyä osoittaakseen hankinnan tulevaa suuntaa, vaan innovaatiostrategiansa taustaoletusten mukaisesti oppivat tuottajien näkemyksistä. Generoivan innovaatiostrategian piirissä käytännön tavoitteellinen soveltaminen käy ilmi jokaisen virkamiehen haastattelusta, vaikka hekään eivät kaikissa tilanteissa miellä esittämiään tarpeita ja tavoitteita lisäarvoa tuottavaksi vaihdoksi, jolla uudistumistarvetta ja luottamusta voidaan herättää. Haastateltava 9 tuo esille luottamuksen ja tarpeiden välittämisen yhteyttä:

”Lähtökohtaisestihan julkiselta toimijalta odotetaan semmoista luotettavaa kumppanuutta ja se tietenkin vaatii sitä, että meillä on niinkö oikea-aikaiset tiedot käytettävissä ja sitten niinkö pys-

tytään pitämään lupauksista kiinni ja sitten kaikille viestimään meidän tarpeista niin tasapuolisesti.”

Käytäntöjen soveltaminen eroaa myös vaikuttavuuteen kohdistuvien ja kehittämisvastuun siirtämiseen johtavien palvelutavoitteiden osalta, vaikka käytännön motiivina molemmissa ryhmissä on tuottajien haastaminen uusien toimintatapojen kehittämiseen. Diffuusiivisen innovaatiostrategian tilaajaryhmässä käytäntöä sovelletaan ainoastaan muutamien teknisten palveluhankintojen yhteydessä, joissa on pitkään ollut käytössä palvelusuoritteiden tasovaatimukset, jotka mahdollistavat myös poikkeukselliset toteutustavat. On mahdollista, että teknisen toimialan hankinnat muodostuvat luonteensa vuoksi poikkeukseksi diffuusiivisen innovaatiostrategian taustaoletusten kannalta, sillä haastaviin palvelutavoitteisiin pääsääntöisesti liittyy uudistumistarpeen määrittelyä sekä sen välittämistä palveluntuottajille. Generoivan innovaatiostrategian piirissä käytäntö esiintyy myös sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevissa hankinnoissa, joissa kehittämisvastuuta siirretään palveluntuottajien antamien palvelujen vaikuttavuuden parantumiseen kohdistuvien lupausmenettelyillä. Haastateltava 7 toteaa vaikuttavuuteen kohdistuvasta lupausmenettelystä:

”Meidän kaupungin strateginen tavoite on kevyempiin palveluihin siirtyminen... tavoitteena on se kuntoutuminen, mistä ne [tuottajat] antavat nytten lupauksen, joka sitten taasen tarkoittaa sitä, että sieltä sitten asiakkaat lähtis niinkö virtaamaan sitten kevyempiin palveluihin.”

Haastatteluista tehdyt havainnot osoittavat, että diffuusiivista ja generoivaa innovaatiostrategiaa noudattavat tilaajat soveltavat valmistelemisen käytäntöjä palveluntuottajien innovatiivisuuden edistämiseen eri tavoin. Tilajaat suhtautuvat samalla tavoin ainoastaan vuorovaikutustilanteiden luomiseen liittyviin käytäntöihin. Palvelutarpeiden ja niiden tyydyttämiseen liittyvien tavoitteiden viestimisen osalta ryhmät käyttäytyvät päinvastaisella tavalla, mikä perustuu eroihin innovaatiostrategioiden taustaoletuksissa. Vaikuttavuuteen kohdistuvien ja kehittämisvastuun siirtämiseen johtavien palvelutavoitteiden käyttötarkoituksesta tilaajaryhmät ovat yksimielisiä, mutta siitä huolimatta käytännön soveltaminen eroaa ryhmien välillä. Haastatteluista ei paljastu valmistelemisen osalta teoreettisessa viitekehyksessä mainitsemattomia innovaatiohakuista käytäntöjä.

5.3.2 Kilpailuttaminen

Tilaamisprosessissa toteutettavan kilpailuttamisen avulla tilaaja valitsee soveltuvimman palveluntuottajan vaihtoehtoisten toimijoiden joukosta. Kilpailuttamisen innovaatiohakuisten käytän-

töjen osalta eri innovaatiostrategioiden piirissä toimivien tilaajaryhmien väliltä löytyy merkittäviä eroja. Diffuusiivista innovaatiostrategiaa toteuttavat tilaajat paljastavat haastatteluissaan ainoastaan kaksi innovaatiohakuista käytäntöä, neuvottelumenettelyn sekä julkisten hankintojen sääntelyn noudattamisen, joita soveltamalla tavoitellaan inhimillisen pääoman virtauksen ja luottamuksen vahvistamista. Verrattaessa toisen tilaajaryhmän näkemyksiin diffuusiivisen innovaatiokategorian piirissä jäävät huomiotta kaikki uudistumistarvetta herättäviksi tulkitut tilaamiskäytännöt. Havainto saa diffuusiiviseen innovaatiostrategiaan yhdistettävät palveluntuottajan asiantuntijuuden arvostusta ja hankintalain rajoittavaa olemusta koskevat oletukset näyttäytymään keskeisiltä, sillä niiden vaikutuksesta tilaajat tavoittelevat markkinoilta tiettyä innovaatiota. Tähdättäessä tarjouspyynnöillä tiettyihin innovaatioihin ei kilpailuttamisen aikainen uudistumistarpeen herättäminen ymmärrettävästi saa keskeistä roolia.

Vaikka neuvottelumenettelyä pidetään molempien tilaajaryhmien piirissä hyvänä innovatiivisuutta vahvistavana käytäntönä, sitä on kaikista haastatelluista soveltanut ensisijaisena hankintamenettelynä vain yksi virkamies. Kaksi muuta vastaajaa eri innovaatiostrategiaryhmistä on käyttänyt sitä toissijaisena menettelynä hankinnassa ilmenneen ongelmatilanteen ratkaisemiseksi. Kuitenkin neuvottelumenettelyn edut koetaan niin selvinä, että monet vastaajista suunnittelevat lisäävänsä menettelyn käyttämistä. Vastaajat, kuten haastateltava 1, korostavat neuvottelumenettelyn soveltamisen motiivina vuoropuhelua, joka tekee kilpailuttamisen aikaisesta tiedonvaihdosta joustavampaa:

”Varmasti sillä neuvottelumenettelyllä olisi paljon hyötyä, mutta sitä ei ole meillä päästy vielä testaamaan. Mutta se olisi sellainen, missä pystyisi vielä enemmän sen prosessinkin aikana tulemaan niitä ideoita esille sellaisiin, missä sitä voisi käyttää.”

Kilpailullinen neuvottelumenettely ei nouse esille kilpailuttamisen aikaista vuorovaikutusta lisäävänä käytäntönä edes poikkeuksellisen haastaviksi koettujen hankintojen yhteydessä. Haastateltavat eivät harkitse kilpailullisen neuvottelumenettelyn soveltamista hankintamenettelynä, mihin vaikuttavat todennäköisesti kokemuksen ja osaamisen puute, mutta myös hankintamenettelylle soveltuvien hankintojen vähäisyys. Eskolan ja Ruohoniemen (2011, 185–189) mukaan vuonna 2007 käyttöön tulleen menettelyn kohteeksi tarkoitettuja hankintoja ei ole lainsäädännössä määritelty tyhjentävästi, mutta sellaisiksi mainitaan yleensä julkisten ja yksityisten toimijoiden yhteiset suuren luokan infrastruktuurihankkeet. Suurimpia kaupunkiseutuja lukuun ottamatta kunnat joutuvat Suomessa harvoin tekemisiin tällaisten hankkeiden kanssa.

Julkisten hankintojen sääntelyn noudattamiseen liittyvää asennoitumista löytyy jokaiselta haastattelulta virkamieheltä. Usein toistuva esimerkki luottamuksen rakentamisesta sääntelyn noudattamisen puitteissa on palveluntuottajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun periaatteen toteuttaminen. Tilaajat toteuttavat periaatetta muun muassa kiinnittämällä huomiota markkinakartoituksen aikaisen viestinnän tasapuolisuuteen sekä pyrkimällä hankinnoissaan kilpailuneutraliteetin toteutumiseen. Haastateltava 8 kuvaa kilpailuneutraliteetin huomioimista seuraavasti:

”Than siitä syrjimättömyyden näkökulmastakin, niin halutaan huolehtia siitä, että tarjouspyynnöt on semmoisia, että ne mahdollistavat niinku monenlaiset toimijat ja tuotteet.”

Uudistumistarpeen siirtämiseen tähtäviä kilpailuttamiskäytäntöjä soveltavat haastattelujen perusteella ainoastaan generoivan innovaatiostrategian seuraajat, joiden innovaatiostrategian taustatiedoissa innovaatioiden tuottaminen sopimuskauden aikana on varteenotettava vaihtoehto. Teoreettisessa viitekehyksessä mainituista käytännöistä tilaajien käyttöön ovat päätyneet kuitenkin ainoastaan kehittämisvastuuta ja uudistamista kannustavat valintakriteerit ja hinnoitteluperusteet sekä osatarjoukset. Tilaajat kannustavat uudistamista valintakriteereiden avulla ottamalla huomioon palveluntarjoajien tekemät palvelun vaikuttavuuden parantumista koskevat lupaukset. Eniten vaikuttavuuden parantumista lupaavat tarjoukset saavat muita tarjouksia suuremman vertailupistemäärän tai muun vertailun voittamista helpottavan edun, mikä motivoi palveluntuottajia toimintansa kehittämiseen. Tilaajat mittaavat lupauksen toteutumista sopimuskauden aikana ja sitovat lupauksen toteutumiseen myös sopimuskannusteita ja -sanktioita. Haastateltava 7 antaa käytännöstä esimerkin:

”He antaa nyt jonkun lupauksen, että heidän asiakkaista, jos heillä on vaikka 10 asiakasta, niin heidän asiakkaista 10 % kuntoutuu. Eli sitten me mitataan vuoden päästä, että minkä verran siellä on niitä asiakkaita, jotka ovat vuoden aikana joko siirtyneet kevyempiin palveluihin tai sitten kuntoutuneet. Meillä on mittarit sitten siihen katottuna.”

Generoivaa innovaatiostrategiaa noudattavat tilaajat katsovat tiettyjen hinnoitteluperusteiden mahdollistavan palveluntuottajien motivoinnin palvelujensa laadun kehittämiseen. Tilaajat ovat käyttäneet kannustavana hinnoitteluperusteena ranskalaista hintaa (myös ranskalainen malli tai urakka), jonka periaatteen haastateltava 6 kiteyttää:

”Kun ranskalaisella mallilla kilpailutetaan, me olemme antaneet hinnan, he kilpailevat pelkättään asiakastyytyväisyydestä annetulla lupauksella.”

Kukaan tilaajavirkamiehistä ei sovelta innovatiivisuuden huomioivia soveltuvuusperusteita, vaikka myös niillä pyritään varmistamaan sopimuskauden aikaiset kehitysaskeleet. On mahdollista, että vuoden 2007 hankintalakiuudistuksen myötä tilaajat kiinnittävät enemmän huomiota soveltuvuusperusteiden luonteeseen ja mahdolliseen syrjivyyteen, jonka vuoksi kynnys käyttää muita kuin laissa mainittuja soveltuvuusperusteita on muodostunut korkeaksi. Esimerkiksi teorettisessa viitekehyksessä mainittu Ylihervan (2006, 68–70) kehittämä innovaatio- ja yhteistyökykyindeksi korostuu soveltuvuusperusteena edellisen hankintalain aikana.

Osatarjoukset löytävät innovatiivisuutta vahvistavana käytäntönä kannattajansa ainoastaan yhdestä generoivaa innovaatiostrategiaa toteuttavasta virkamiehestä. Virkamies näkee osatarjoukset teorettisesta viitekehyksestä poiketen pienen tuotantokapasiteetin toimijoiden osallistumista tukevana ja siten enemmän luottamusta kuin uudistumistarvetta rakentavana käytäntönä. Haastattelussa esitetään edelleen, että puitejärjestelyjen soveltaminen sekä useiden palveluntuottajien muodostamien yhteenliittymien mahdollistaminen tulisi huomioida tilaamisessa luottamusta edesauttavina käytäntöinä. Näille käytännöille on ominaista, että tilaaja ei odota tuottajan huolehtivan hankinnan koko volyymin tai tarjoavan muiden tuottajien kanssa samanlaista tuotetta, mikä tukee erilaisuutta tuottajien joukossa. Eskolan ja Ruohoniemen (2011, 204) mukaan osatarjoukset ja useita tuottajia sisältävät puitejärjestelyt liittyvät toisiinsa haluttaessa mahdollistaa pk-yritysten osallistuminen osiin jaettavia hankintoja koskeviin tarjouskilpailuihin.

Yksikään tilaajavirkamies ei tunnista useiden hankintayksiköiden hankintatarpeista koostettua yhteishankintaa keinona herättää tuottajissa uudistumistarvetta. Tätä selittää se, että haastateltujen tilaamat palvelut ovat luonteeltaan paikallisesti tuotettavia, jolloin eri kuntien palvelutarpeiden ja -tavoitteiden yhteensovittaminen voi osoittautua mahdottomaksi. Käytäntöä suosittleva Ahon työryhmä ei pohdi yhteishankinnan käytettävyyttä eri hankintojen osalta, vaan puhuu yleisesti kysynnän koostamisesta, joten tapauskohtaisten rajoitusten esiintyminen on ymmärrettävää (Creating an Innovative Europe 2006, 6). Sen sijaan yllättävä on havainto, että tilaajat eivät pidä vaihtoehtoisia tarjouksia uudistumistarvetta herättävänä innovatiivisten ratkaisujen tarjoamisväylänä, vaan viittaavat niihin erittäin harvoin käytettynä tai edes harkittuna käytäntönä.

Innovaatiorahojien kilpailuttamiskäytäntöjen soveltaminen omaa tilaajaryhmien kesken eroja, joilla on yhteys innovaatiostrategioiden taustaoletuksiin. Diffuusiivisen innovaatiostrategian piirissä ei sovelleta kilpailuttamisen aikana lainkaan palveluntuottajissa uudistumistarvetta herättäviä käytäntöjä, vaan turvaututaan inhimillistä pääomaa ja luottamusta välittäviin käytäntöihin. Generoivaa innovaatiostrategiaa noudattavien tilaajien keskuudessa ovat huomionarvoisiksi osoittautuneet myös muutamat uudistumistarpeeseen kohdistuvat käytännöt. Kummankaan tilaajaryhmän käsitykset innovaatiohakuisista käytännöistä eivät asetu linjaan teoreettisen viitekehysten kanssa, sillä useat käytännöt ovat tilaajille innovatiivisuuden edistämisen näkökulmasta merkityksettä. Haastatteluaineistossa esitetään myös näkemys kahden aiemmin huomiotta jääneen käytännön, puitejärjestelyn ja yhteenliittymän, innovatiivisuutta edistävästä luonteesta.

5.3.3 Sopimuksellisuus

Sopimuksellisuuden avulla tilaaja asettaa kilpailussa valikoituneen tuottajan tuottamaan palvelua tietyillä ehdoilla sekä varmistuu palvelujen tuottamisesta tavoitteidensa mukaisesti. Havaintojen perusteella diffuusiivista ja generoivaa innovaatiostrategiaa toteuttavien tilaajaryhmien näkemykset lähentyvät toisiaan sopimuksellisuuden osalta. Sopimusohjauksen ja sopimuksenhallinnan elementit välittyvät molempien ryhmien jäsenten haastatteluista, ja niille muodostuu innovatiivisuutta edesauttavia merkityksiä. Esimerkiksi hankintasopimus sopimusohjauksen ytimenä näyttäytyy luottamusta rakentavana käytäntönä, sillä toimijoiden yhteistyö nojautuu siinä selkeästi ilmaistuihin verkostosuhteen sääntöihin, kuten haastateltava 2 kokee:

”Tulkintoja varten meillähän on olemassa sopimukset kuitenkin... Niihin aina niinkö palataan. Aina, jos tulee sellainen kimurantti tilanne, niin verrotellaan sen verran ja katotaan tämä... Mitä meillä lukee täällä ja otetaan sieltä se asia esille, että näinhän me ollaan sovittu.”

Hankintasopimuksella on tärkeä rooli yhteistyön perustana, mutta sen merkitys innovatiivisuuden edesauttajana jää haastatteluissa sopimuksenhallinnan varjoon. Ohjaavan tilaajan edustajan käymä lisäarvoa tuottavaa vaihtoa sisältävä vuorovaikutus korostuu tilaajien näkökulmasta niin mielekkäänä menetelmänä, että sen lisäämiseksi etsitään jatkuvasti uusia mahdollisuuksia. Yleisimmin ohjaavan edustajan roolissa on ohjausryhmä, mutta myös yksittäisen virkamiehen tekemät valvontakäynnit nousevat esille esimerkkinä ohjaamisesta. Tilajien innovatiivisuutta edesauttavien tekijöiden tukemiseen liittyvät motiivit tilaajan ohjaavalle roolille käyvät ilmi haastateltavilta 1 ja 8:

”Just se, että ei olisi aina kuitenkaan vaan sitä, että odotetaan vaan, että jotakin tapahtuu mua varten, vaan käytäs niitä neuvotteluja ja kaikennäköistä sellaista sopimuksen vuorovaikutuksellisuutta kuitenkin ennakkoonkin.”

”Yksi yhteistyökanava on sopimuskumppaneiden valvonta. Mä näen sen nimenomaan yhteistyönä. Ja sehän toisaalta se valvontaelementti on siihen, että toimitaan sen mukaisesti kuin on sovittu, mutta meillä myöskin aina sitten se, että on aina tämmösiä kehittämiseen liittyviä teemoja.”

Tilaaajan edustajan tekemän ohjaamisen lisäksi palveluntuottajien arvostamana sopimuksellisuuden käytäntönä mainitaan myös pitkä sopimuskausi, jonka haastateltavat katsovat stimuloivan erityisesti luottamusta. Haastateltavan 7 mukaan palveluntuottajat arvostavat pitkiä sopimuskausia jopa enemmän kuin bonusmenettelyihin liittyviä ansaintamahdollisuuksia:

”Siinä [sopimusseurannassa] rahaa on kuitenkin välineenä. Ja meidän palveluntuottajat osaa sanoa, että ei se ole... He niinku mieluumminkin haluaisivat, että ois pitkiä sopimuksia ja kunollisia ...niinku tätä yhteistyötä tavallaan. Että heistä tuntuu, että se raha ei ole siinä tärkein.”

Toivomus sopimuskauden aikaisen yhteistyön ja vuorovaikutuksen syventymisestä välittyy molemmista tilaajaryhmistä, ja etenkin diffuusiivista innovaatiostrategiaa toteuttavat tilaajat kokevat sopimusten usein häiritsevän vuorovaikuttamista jäykkyydellään. Haastateltavat eivät kuitenkaan tunnista suhteellisen sopimustyyppin käsitettä, vaikka kuvaavat useissa yhteyksissä kaipaavansa siihen liittyviä ominaisuuksia, kuten vuorovaikutukseen pohjautuvaa joustavaa sopimuksenhallintaa sekä muutosvalmiutta. Suhteellisen sopimustyyppin vähäisen suosion syyksi otaksutaan Nystén-Haaralan (1999, 206–209) näkemyksen mukaisesti niiden väheksytyä asemaa sopimus-oikeudessa, jonka vuoksi ne ovat jääneet käytännöiltään tuntemattomiksi (Hyyryläinen 2004, 72–74). Haastateltavalta 9 käyvät ilmi suhteelliseen sopimustyyppiin liittyvät pyrkimykset:

”Oikeastaan, niinkö se jatkuva tiedonvaihto siinä [verkostosuhteessa], niin tuo sitä laatua siihen... Niinkö enemmän päästään siitä... Että vois päästä siitä tilaamispaperista irti, niinkö päästään siihen vuorovaikutussuhteeseen ja pystytään tekemään sitten pidemmän tähtäimen sopimuksia ja pystytään saamaan enemmän semmoista laatua.”

Vuorovaikutus ja siitä johtuva joustavuus ovat syynä kumppanuussopimusten suosioon molemmissa tilaajaryhmissä. Haastateltavalta 4 otetusta lainauksesta huomataan, että kumppanuuteen perustuvat sopimukset näyttäytyvät järjestelyinä, joiden puitteissa vuorovaikutuksen avulla hallitaan palvelujen uudistamiseen liittyviä haasteita ja riskejä:

”Jotain tän tyyppistä ite kaipaisin, että pystyttäis niinkö neuvottelemaan ja lähtemään miettimään kumppanuuden perusteella, jotenkin tekemään sellainen puitesopimus, jonka puitteissa pystyttäis siihen miettimään niitä yksityiskohtia ja kun sinä et tiedä vielä tarkalleen, mikä se palvelukonsepti on.”

Haastateltava 8 katsoo, että jatkuvaan ja pitkäjänteiseen kumppanuuteen suuntautuminen syventäisi sitoutumista ja vuorovaikuttamista palvelujen kehittämisen osalta:

”Kyllä mä niinku haluaisin sellaista strategista kumppanuutta, pitemmän tähtäimen kumppanuutta eli että se kehittämisen elementti tulisi niinku enempi yhteistyötyyppiseksi.”

Kumppanuussopimuksia koskevista huomioista paljastuu Lundströmin (2011, 149–153) esiin nostama jännite, jonka mukaan kuntien palveluhankinnoissa kilpailuttaminen ja kumppanuus koetaan toisensa poissulkevinä ilmiöinä. Huolimatta myönteisestä suhtautumisesta yksikään haastateltu tilaaja ei ole käyttänyt kumppanuussopimusta, sillä molempien innovaatiostrategioiden piirissä kumppanuuden soveltaminen koetaan erittäin vaikeaksi. Lundströmin tavoin tilaajat aistivat hankintojen tekemisessä ”tiukan byrokraattisen kehyksen”, joka tekee kumppanuuden soveltamisesta hankintalainsäädännössä epäselvää vaarantaen tilaajan markkinaoikeusprosessille. Haastateltava 2 tarjoaa esimerkin kumppanuuden ja kilpailuttamisen välisestä jännitteestä:

”Se on monesti askarruttanut kysymys, että kumppanuuden kautta voitais saada monenkinlaista kehittävää toimintaa... Niin sen kautta voidaan saada sellaista erikoispalvelua, mitä on hankala muualta saada. Mutta missä vaiheessa se lyökin sitten korville tätä hankintalainsäädäntöä?”

Sopimuskannusteiden ja -sanktioiden soveltamisen osalta eri tilaajaryhmien toimintatavoissa havaitaan eroja, vaikka molemmissa ryhmissä käytäntöä pidetään toteuttamiskelpoisena uudistumistarpeen herättämisen kannalta. Generoivan innovaatiostrategian piirissä käytäntöön on turvaututtu useissa yhteyksissä ja sen soveltaminen yhdessä kehittämisvastuun siirtämiseen johta-

vien palvelutavoitteiden sekä uudistumista kannustavien valintakriteerien kanssa on johdonmukaista, kuten huomataan haastateltavilta 8 ja 6:

”Se [palvelutavoite] sisältäisi sen kehittämisen sitten ja sille kehittämiselle pitää tietenkin tulla tämmöset kannustin-/sanktio-järjestelmät, että silloin, kun se kehittyy ja saadaan hyviä asioita aikaiseksi, niin siitä pitää kannustaa ja toisaalta sitten se, että jos toimitaan niin kuin ei ole sovittu, niin sitten on tämä sanktiointi.”

”Se [valintakriteeri] on bonustettu ja sanktioitu aika rankasti elikkä, jos menee lupaamaan ylittyväisyyttä, niin sitten laukeaa pahimmillaan 10 %:n sanktiot vuosilaskutuksesta eli me ollaan yritetty hakea semmosta, joka motivois myös sitä tuottajaa plus sitten, kun asiakas on kuitenkin se ykkönen meillä.”

Diffuusiivista innovaatiostrategiaa noudattavat tilaajat ovat turvautuneet kannusteisiin ja sanktioihin satunnaisesti ja niiden soveltamiseksi ei omata selviä toimintatapoja, vaikka käytännön soveltamisen edut tunnustetaan. Haastateltava 2 paljastaa, miksi käytännön soveltaminen koetaan ongelmalliseksi:

”Oishan se hieno, jos siellä se palkitseminen tuliskin sen toteutuksen mukaan, palvelun laadun mukaan, mutta siinä tulee sitten ne mittarit, että mitkä ne on ne mittarit, minkä mukaan ne määritellään.”

Diffuusiivista innovaatiostrategiaa seuraavien tilaajien kannusteita ja sanktioita koskevat haasteet voivat olla seurausta uudistumistarvetta siirtävien käytäntöjen, kuten vaikuttavuuteen kohdistuvien palvelutavoitteiden tai uudistumiseen kannustavien valintakriteerien puutteesta. Tällöin vaikuttavuuden purkaminen mitattaviksi ominaisuuksiksi voi jäädä tekemättä, mikä vaikeuttaa vaikuttavuuden kehittymisen mittaamista ja kannustemenetelmien soveltamista. Tältä osin tilaajien valinnoilla on jälleen yhteys diffuusiivisen innovaatiostrategian taustaoletuksiin.

Eri innovaatiostrategioita toteuttavien tilaajaryhmien näkemykset ovat sopimuksellisuuden innovaatiohakuisten käytäntöjen osalta lähempänä toisiaan kuin muiden toimintojen, sillä he suhtautuvat sopimuskannusteita ja -sanktioita lukuun ottamatta käytäntöihin samalla tavoin. Tilajien tulkitaan pitävän sopimuksellisuuden käytäntöjä verkostosuhteen innovatiivisuutta edistäviä tekijöitä edesauttavina, vaikka he eivät tunne suhteellista sopimustyyppiä tai koe hankintalain mah-

dollistavan kumppanuussopimusten soveltamista. Sopimuskannusteiden ja -sanktioiden osalta tilaajaryhmät tunnistavat käytännön potentiaalin uudistumistarpeen välittämisessä, mutta diffuusiivisen innovaatiostrategian puitteissa käytännön soveltaminen koetaan ongelmalliseksi eikä varsinaisia toimintatapoja ole muodostunut. Haastatteluista ei käynyt ilmi uusia, innovaatiohakuista tilaamisprosessia sopimuksellisuuden osalta täydentäviä käytäntöjä.

5.4 Tutkimuksen laadullisen analyysin yhteenveto

Haastatteluaineiston analyysillä on kolme merkittävää tulosta, joista ensimmäinen on se, että tilaajien innovaatioihin kohdistuva tilaamistoiminta muotoutuu tilaajan innovaatiostrategian perusteella. Tilaajan innovaatiostrategia ilmaisee, kuinka tilaaja hankkii, kehittää ja soveltaa sellaisia valmiuksia, joiden avulla tilaaja saa palveluntuottajat tuottamaan innovaatioita. Haastatteluihin osallistuneet tilaajavirkamiehet (yhtä lukuun ottamatta) toteuttavat joko diffuusiivista tai generoivaa innovaatiostrategiaa, jotka poikkeavat toisistaan innovaatioiden tilaamista koskevissa taustaoletuksissa vallitsevista eroista johtuen. Taustaoletukset kohdistuvat tilaajan ja tuottajan innovaatioiden tuottamista koskeviin rooleihin, hankintalainsäädännön merkitykseen sekä tilaajan käytössä oleviin resursseihin innovaatioiden tilaamisessa ja ilmaisevat, kuinka ja millaisilla perusteilla tilaajat kokevat innovaatioita voitavan tilata.

Diffuusiivista innovaatiostrategiaa toteuttava tilaaja ei koe olevansa palveluntuottajien kaltainen asiantuntija, jonka vuoksi tilaaja pyrkii omaksumaan uudistumisensa suunnan palveluntuottajilta. Lisäksi tilaaja katsoo hankintalainsäädännön periaatteiden rajoittavan palveluntuottajien innovatiivisuuden hyödyntämistä, joten tilaaja suuntautuu markkinoilla kehitettyjen innovaatioiden tilaamiseen. Koska uudistumisen ehtona on tilaajan kyky löytää ja tilata tarjouskilpailun avulla tietty ratkaisu, innovaatioihin tähtäävä tilaaminen muodostuu tilaajalle raskaaksi prosessiksi.

Generoivaa innovaatiostrategiaa seuraava tilaaja on aktiivinen uusien ideoiden tuottaja ja uudistumisensa suunnan määrittäjä, joka kokee palveluntuottajat innovaatioiden tuottamisen resursseiksi. Taustaoletustensa mukaisesti tilaaja näkee innovaatioita tavoittelevan tilaamisen ja hankintalainsäädännön välillä enemmän mahdollisuuksia kuin ristiriitoja, jolloin tilaaja ei pyri tietyn markkinoilla olevan innovaation tilaamiseen. Tilaaja keskittyy innovaatioista koituvien myönteisten vaikutusten toteutumiseen, jolloin innovaatio voi syntyä myös sopimuskauden aikana. Tämä tosin aiheuttaa tilaajalle hankintasopimusten hallintaan liittyviä resurssipaineita.

Tutkimuksen toinen tulos on, että eri innovaatiostrategioita toteuttavien tilaajien suhtautumisessa inhimillistä pääomaa, luottamusta ja uudistumistarvetta koskeviin seikkoihin ei pääsääntöisesti ole eroja. Tilaajat pitävät jokaista tekijää tärkeänä verkostosuhteen innovatiivisuuden edistämisen kannalta, mutta ovat epätietoisia palveluntuottajille siirrettävän uudistumistarpeen sisällöstä ja välittämisen menetelmistä. Heille on myös vaikeaa hahmottaa, millainen vuorovaikutus rakentaa luottamusta ja uudistumistarvetta tilaajan ja tuottajan välillä. Ryhmien väliltä paljastuu ainoastaan yksi merkittävä ero, joka syntyy siitä, että diffuusiivisen innovaatiostrategian piirissä tilaajat eivät generoivan strategian tilaajista poiketen määrittele uudistumistarvettaan ja välitä sitä palveluntuottajille. Innovaatiostrategian taustaoletuksista johtuen uudistumistarve voi verkostosuhteessa alkaa välittyä myös palveluntuottajilta tilaajille.

Kolmannen tuloksen mukaan eri innovaatiostrategioita seuraavien tilaajien suhtautumisessa innovaatiohakuisiin tilaamiskäytäntöihin on merkittäviä eroavaisuuksia. Yhtäläistä on, että molemmissa tilaajaryhmissä sovelletaan enimmäkseen inhimillisen pääoman virtausta ja luottamusta vahvistavia käytäntöjä, joiden yhdistäminen innovatiivisuutta edistäviin tekijöihin on selkeää. Sen sijaan diffuusiivisen innovaatiostrategiaryhmän tilaajat eivät toteuta käytännössä lainkaan uudistumistarvetta herättäviä käytäntöjä. Selkeimmin tämä nähdään kilpailuttamisen osalta, jossa pääosa innovaatiohakuista käytännöistä kohdistuu juuri uudistumistarpeeseen. Generoivan innovaatiostrategiaryhmän tilaajat soveltavat monia käytäntöjä uudistumistarvetta herättääkseen, mutta myös heidän osaltaan useat käytännöt, kuten vaihtoehtoiset tarjoukset, jäävät huomiotta.

Useat teoreettisessa viitekehyksessä innovaatiohakuiseksi määritellyt tilaamiskäytännöt, kuten kumppanuussopimukset, kilpailullinen neuvottelumenettely ja strategisten asiakirjojen avulla luodut vuorovaikutustilanteet eivät saa kannatusta kummassakaan tilaajaryhmässä. Osassa tapauksista soveltamatta jäämiselle löytyy perusteltu syy, kuten hankintalainsäädännön tulkinta, käytännön soveltumattomuus kuntien hankintoihin tai käytännön tuntemattomuus kuntien tilaajille. Jossain tilanteissa, kuten vaihtoehtoisten tarjouksien yhteydessä, syy jää kuitenkin epäselväksi. Tämä ei kuitenkaan välttämättä tarkoita, että käytäntö olisi ristiriidassa tilaajan innovaatiostrategian taustaoletusten kanssa tai että käytäntöä ei voi soveltaa innovatiivisuuden edesauttamiseksi.

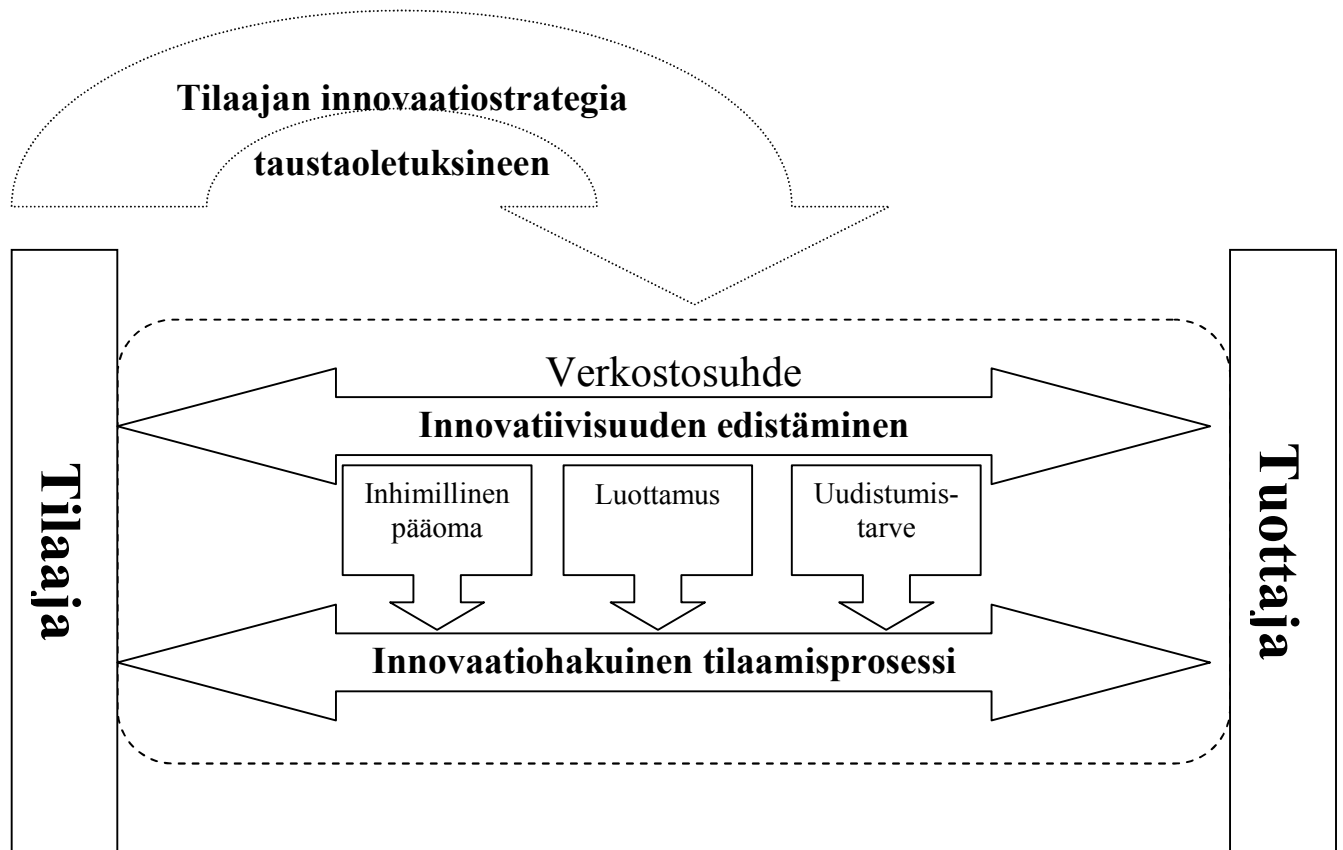
6. TUTKIMUKSEN JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkimuksen johdannossa asetetaan tutkimuskysymykseksi: ”*Millä tavoin tilaajat käyttävät kun-
tapalvelujen tilaamisprosessia palveluntuottajien innovatiivisuuden edesauttamiseen?*”. Kysy-
mykseen annettavan vastauksen perustan muodostaa johtopäätös, että innovaatioita tavoittelevas-
sa tilaamistoiminnassaan tilaajat huomioivat verkostosuhteen innovatiivisuutta edesauttavat teki-
jät ja soveltavat tilaamiskäytäntöjä edistääkseen niiden ilmenemistä. Tutkimushaastatteluihin
osallistuneet tilaajat edistävät erityisesti inhimillisen pääoman virtaamista sekä luottamuksen
vahvistumista hyödyntäen sellaisia tilaamiskäytäntöjä kuten markkinatutkimus sekä ohjaava ti-
laajan edustaja.

Tutkimuskysymyksen kannalta merkittävänä seikkana on nostettava esille tilaajien innovaatio-
strategiat, joiden muotoutumisessa tilaamista koskevilla taustaoletuksilla on keskeinen rooli.
Innovaatiostrategiat taustaoletuksineen vaikuttavat siihen, millä tavoin tilaajat suhtautuvat ver-
kostosuhteen innovatiivisuutta edesauttaviin tekijöihin sekä soveltavat niiden ilmenemistä tuke-
via innovaatiohakuista tilaamiskäytäntöjä. Innovaatiostrategian ja sen taustaoletusten vaikutuk-
sesta ovat osoituksena tilaajaryhmien välille muodostuvat uudistumistarpeen määrittelyä, sen
lähettä sekä niiden myötä uudistumistarpeen välittämiseksi tilaamisprosessissa sovellettavia
tilaamiskäytäntöjä koskevat erot. Toisin sanoen innovaatiohakuisen tilaamisprosessin koostu-
mus on sidoksissa tilaajan innovaatiostrategiaan ja tämän taustaoletuksiin.

Tutkimuksen perusteella tehdään lisäksi johtopäätös, että verkostosuhteen innovatiivisuutta
edesauttaviin tekijöihin kohdistuva suhtautuminen ohjaa tai jopa estää niiden ilmenemistä tuke-
vien innovaatiohakuisten tilaamiskäytäntöjen soveltamista. Diffuusiivisen innovaatiostrategian
piirissä tilaaja ei katso olevansa uudistumistarpeensa määrittelevä osaja, vaan pyrkii omaksu-
maan uudistumisensa suunnan tuottajilta sekä tilaamaan sitä vastaavat innovatiiviset ratkaisut
palvelutuotantomarkkinoilta, minkä vuoksi tilaaja ei käytännössä sovelle uudistumistarvetta he-
rättäviä tilaamiskäytäntöjä. Sen sijaan generoivaa innovaatiostrategiaa seuraava tilaaja määritte-
lee aktiivisesti uudistumisensa suunnan ja välittää uudistumistarvetta innovaatioiden tuottamis-
resursseiksi mieltämilleen tuottajille erinäisten tilaamiskäytäntöjen avulla katsoen innovatiivi-
suuden olevan hankintalainsäädännön puitteissa mahdollista myös sopimuskauden aikana.

Kaikki tilaamiskäytäntöjä kohtaan osoitetut asenteet eivät kuitenkaan ole palautettavissa innovatiivisuutta edesauttaviin tekijöihin kohdistuvaan suhtautumiseen, vaan sekä innovaatiostrategian puitteissa että sen ulkopuolelta tilaamiskäytäntöjen soveltamiseen vaikuttavat myös muut tekijät. Tutkimushaastatteluihin mainitaan tällaisina tekijöinä muun muassa hankintaosaaminen sekä tilaamiseen käytettävissä olevat resurssit, mutta on selvää, että näistä tekijöistä ei tämän tutkimuksen myötä saada kuin suuntaa-antava käsitys.



Kuvio 6. Tilaajan innovaatiostrategian vaikutus verkostosuhteen innovatiivisuutta edistäviin tekijöihin ja innovaatiohakuiseen tilaamisprosessin koostumukseen

6.1 Jatkotutkimustarpeet

Tutkimuksen tekemisen aikana tehdyt tutkimuskohteen ja -näkökulman rajaukset sulki ulos monia mielenkiintoisia tutkimuksen kohteita, jotka tulisi ottaa huomioon pohdittaessa jatkotutkimustarpeita. Eräs vaikutukseltaan suuri rajaus oli päätös keskittyä tilaajakeskeiseen näkökulmaan tilaamisprosessia tutkittaessa ja jättää palveluntuottajat huomiotta tutkimuksen empiirisen aineiston keräämisessä. Palveluntuottajien näkökulma on tärkeä, sillä lähtökohtaisina innovaati-

oiden tuottajina palveluntuottajien kokemukset tilaamisprosessien vaikuttavuudesta heidän innovatiivisuuteensa ovat kaikkein informatiivisimpia tilaamisprosessien innovaatiohakuisuutta selvitettäessä. Tässä yhteydessä tilaamisprosessin innovatiivisuutta edesauttavien ilmiöiden ohella huomiota tulisi kiinnittää myös innovatiivisuutta estäviin tekijöihin. Lisäksi palveluntuottajien avulla tulisi pyrkiä selvittämään, millaisten tilaamisprosessien tuloksena innovaatioita on todellisuudessa syntynyt ja mikä tilaamisprosessien rooli uudistumisessa oli.

Jatkotutkimuksen osalta olisi mielenkiintoista myös laajentaa tutkimuskirjallisuuden tarkastelua ja pyrkiä löytämään lisää verkostosuhteen innovatiivisuutta edistäviä tekijöitä, sillä tämän tutkimuksen puitteissa kaikkia tekijöitä tuskin löydettiin. Näiden tekijöiden avulla voidaan kattavammin tarkastella innovaatioverkostojen suhteita, niissä toteutettavien prosessien koostumusta ja edesauttaa innovaatiomyönteistä toimintaa. On myös erittäin todennäköistä, että tutkija ei kyennyt havaitsemaan tutkimuksen haastatteluaineistosta kaikkia tilaajan innovaatiostrategiaan vaikuttavia taustaoletuksia ja että haastatteluaineistosta eivät kaikki sellaiset voineet edes käydä ilmi. On siis mahdollista, että innovaatiostrategian muotoutumiseen osallistuu paljon muitakin, sekä implisiittisiä että eksplisiittisiä käsityksiä, joiden tiedostaminen tuottaisi lisäarvoa tilaamistoiminnan kehittämiseen. Lisäksi on perusteltua olettaa, että taustaoletusten ohella innovaatiohakuiseen tilaamisprosessin muotoutumiseen on vaikutusta ainakin tilaamiskäytäntöjen transaktiokustannuksilla, hankintojen sääntelyllä ja osaamisella. Tästä johtuen innovaatiohakuiseen tilaamisprosessin muotoutumisen kentässä on paljon epäselvyyksiä, joiden haltuun ottaminen innovaatioihin tähtäävän tilaamisen kehittämiseksi on tarpeellista. Tehtävä on erittäin haastava, sillä tilaajat tekevät tilaamisprosessin osalta paljon myös hankintakohtaisia linjauksia, mikä edellyttää erityistä huomion kiinnittämistä tutkimuskohteen rajaamiseen.

6.2 Kehitysehdotukset

Tutkimuksen perusteella voidaan tehdä kehitysehdotuksia kuntien tilaajille, jotka tavoittelevat julkisilla hankinnoilla palvelu- ja palveluprosessi-innovaatioita. Ensimmäisenä tilaajien on tultava tietoiseksi siitä, että heidän tilaamistoimintansa taustalla vaikuttaa oletuksia, jotka ohjaavat tilaajat toteuttamaan tietynlaista innovaatioiden tilaamistapaa. Kyetäkseen arvioimaan ja kehittämään tilaamistoimintaansa tilaajien on tunnistettava omat taustaoletuksensa ja ymmärrettävä, millaista tilaajan innovaatiostrategiaa he oletusten perusteella seuraavat. Ilman taustaoletusten tiedostamista nykyinen tilaamistapa näyttäytyy helposti itsestäänselvytenä ja tilaajat eivät kykene ratkaisemaan innovaatioiden tilaamiseen liittyviä haasteitaan. Tämä näkyy esimerkiksi ti-

laajan kyvyttömyytenä valita ja soveltaa eri hankintamenetelmiä erilaisissa hankintatilanteissa, mikä kaventaa tilaajan hankintaosaamista sekä asettaa tilaamisen tehokkuuden ja vaikuttavuuden kyseenalaiseksi.

Tutkimuksen aikana on käynyt ilmi, että inhimillinen pääoma on erityisessä asemassa innovatiivisuuden edesauttamisessa ja inhimillisen pääoman virtaamiseen tarvittavaa vuorovaikutusta pyritään tilaamistoiminnassa aktiivisesti lisäämään. Siitä huolimatta, että inhimillisellä pääomalla katsotaan olevan myös keskeinen rooli luottamuksen ja uudistumistarpeen herättämisessä, tilaajat eivät vakuuta niiden edistämiseen suuntautuvina viestijöinä. Tilaajien tulee perehtyä enemmän palveluntuottajille suuntaamaansa viestintään tarkastelemalla uusin silmin, millaisilla inhimillisen pääoman sisällöillä on vaikutusta innovatiivisuuden edesauttamisessa ja millaisten menetelmien avulla niitä voidaan heidän tapauksessaan palveluntuottajille viestiä.

Tilaajien on suoritettava itsetutkiskelua myös uudistumistarpeen osalta, sillä uudistumistarpeeseen ja sen välittämisen menetelmiin liittyy tilaajilla epävarmuutta, mikä vaikuttaa innovaatiohakuisten tilaamisprosessien koostumukseen. Erityisesti diffuusiivisen innovaatiostrategian piirissä tulee tiedostaa taustaoletusten vaikutus ja rohkeammin määritellä uudistumistarvetta sekä pyrkiä herättämään sitä palveluntuottajissa siihen soveltuvien tilaamiskäytäntöjen avulla. Näin toimien tilaajaryhmän mahdollisuudet tavoitella innovaatioita tilaamistoiminnallaan laajenevat, jolloin voidaan odottaa myös innovaatioiden tilaamiseen liittyvien resurssipaineiden helpottumista. Vaikka generoivan innovaatiostrategian puitteissa uudistumistarvetta määritellään ansiokkaasti, on myös sen osalta perehdyttävä entistä tarkemmin uudistumistarpeen herättämiseen palveluntuottajissa, sillä paljon innovaatiohakuisten tilaamiskäytäntöjen potentiaalia on edelleen valjastamatta käyttöön.

Lähteet

Kirjallisuus ja artikkelit:

Aarsaether, N., Suopajarvi, L. (2004): Innovations and institutions in the north. Teoksessa Aarsaether, N. (toim.): Innovations in the Nordic Periphery. Nordregio Report 2004:3. Nordregio. Stockholm.

Aarto, M., Aho, T., Regelin, J., Uotila, J., Vatanen, T. (2009): Hankintasopimus. Käytännön käsikirja. Edita Publishing Oy. Helsinki.

Ahonen, G. (2000): Generative and commercially exploitable assets. Teoksessa Jeny, A., Stolywy, H. (toim.): Classification of Intangibles. HEC School of Management. Paris.

Alarinta, J. (1998): Maaseutu innovatiivisena ympäristönä. Verkostot paikallisen elinkeinopoliittikan toteuttajina. Sarja A:4. Helsingin yliopiston maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskus. Seinäjoki.

Alasuutari, P. (1993): Laadullinen tutkimus. Vastapaino. Jyväskylä.

Antola, T., Pohjola, J. (2006): Innovatiivisuuden johtaminen. Sitran julkaisusarja 280. Edita Publishing Oy. Helsinki.

Bailey, S. (2002): Public Sector Economics. Theory, Policy and Practise. Second Edition. Palgrave Mcmillan. Houndsmills. Basingstoke. Hampshire.

Bason, C. (2010): Leading Public Sector Innovation. Co-creating for a Better Society. The Policy Press. Southampton.

Cannell, C., Kahn, R.(1968): Interviewing. Teoksessa Lindzey, G., Aronson, E. (toim.): The Handbook of Social Psychology. Vol II. Research Methods. Addison & Wesley. Reading.

Creating an Innovative Europe (2006). Report of the Independent Expert Group on R&D and Innovation appointed following the Hampton Court Summit and chaired by Mr. Esko Aho. Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg.

Dodgson, M., Bessant, J. (1996): Effective Innovation Policy. A New Approach. Thomson. London.

Edvinsson, L., Malone, M. (1997): *Intellectual Capital. Realizing Your Company's True Value by Finding Its Hidden Brainpower.* Harper Business. New York.

Eloranta, J. (1996): Tilaaja-tuottajamallin miinat ja mahdollisuudet. Mietteitä kuntien palvelujen tuottamisesta. Kunta-alan ammattiliiton tutkimusosaston julkaisusarja 1/1996. Kunta-alan ammattiliitto KTV ry. Turenki.

Eskola, J. (2007): Laadullisen tutkimuksen juhannustaiat. Laadullisen aineiston analyysi vaihe vaiheelta. Teoksessa Aaltola, J., Valli, R. (toim.): *Ikkunoita tutkimusmetodeihin II. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin.* PS-kustannus. Juva. 159–183.

Eskola, J., Suoranta, J. (1998): *Johdatus laadulliseen tutkimukseen.* Vastapaino. Jyväskylä.

Eskola, J., Vastamäki, J. (2007): Teemahaastattelu: opit ja opetukset. Teoksessa Aaltola, J., Valli, R. (toim.): *Ikkunoita tutkimusmetodeihin I. Metodien valinta ja aineistonkeruu: virikkeitä aloittelevalle tutkijalle.* PS-kustannus. Juva. 25–43.

Eskola, S., Ruohoniemi, E. (2011): *Julkiset hankinnat. Praktika.* WSOYpro Oy. Helsinki.

Figueras, J., Jakubowski, E., Robinson, R. (2005): *Purchasing to Improve Health Systems Performance.* European Observatory on Health Systems and Policies series. Open University Press. Glasgow.

Foster, C. (2004): Finding the right partner. Teoksessa Ghobadian, A., Gallear, D., O'Regan, N., Viney, H. (toim.): *Public-Private Partnership. Policy and Experience.* Palgrave Macmillan. London.

Frantsi, T., Pässilä, A., Parjanen, S. (2008): Luovuusmenetelmät innovaatioprosesseissa. Teoksessa Harmaakorpi, V., Melkas, H. (toim.): *Innovaatiopolitiikkaa järjestelmien välimaastossa.* Acta nro 200. Suomen kuntaliitto. Helsinki. 68-79.

Freeman, C. (1987): *Technology Policy and Economic Performance. Lessons from Japan.* Pinter. London.

Greve, C. (2008): *Contracting for Public Services.* Routledge. Padstow.

Haefele, J. (1962): *Creativity and Innovation.* Reinhold Publishing Corporation.

- Harisalo, R. (1995): Kunnallishallinnon innovatiivisuus. Tutkimus innovatiivisten kuntien tunnistamiseksi. A, Tutkimuksia 7. Tampereen yliopisto. Tampere.
- Hartley, J. (2008): The innovation landscape for public service organizations. Teoksessa Hartley, J., Donaldson, C., Skelcher, C., Wallace, M. (toim.): *Managing to Improve Public Services*. Cambridge University Press. Cambridge. 197–216.
- Haveri, A., Nyholm, I. (2009): Between government and governance. Local solutions for reconciling representative government and network governance. *Local Government Studies*, 35:1. Routledge. London. 109–124.
- Hennala, L., Linna, P., Pekkarinen, S. (2008): Julkisen sektorin innovaatiotoiminnasta. Teoksessa Harmaakorpi, V., Melkas, H. (toim.): *Innovaatiopolitiikka järjestelmien välimaastossa*. Acta nro 200. Suomen kuntaliitto. Helsinki. 93-108.
- Hirsjärvi, S., Hurme, H. (2000): Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki University Press. Helsinki.
- Hirsjärvi, S., Hurme, H. (1988): Teemahaastattelu. Yliopistopaino. Helsinki.
- Hussi, T. (2001): Aineettoman varallisuuden johtaminen. Miten vastata tunnistamiseen ja kehittämiseen liittyviin haasteisiin. ETLA sarja B: 180. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos. Taloustieto Oy. Vantaa.
- Hyvönen, O., Kess, K., Piisi, T., Tuomela, H., Uotila, J. (2007): Julkiset hankinnat hankintayksiköissä. Edilex libri. Edita Publishing Oy. Helsinki.
- Hyyryläinen, E. (2004): Sopimuksellisuus, talous ja johtaminen. New Public Management sopimusohjauksessa ja julkisten organisaatioiden sopimustenhallinnassa. Vaasan yliopiston julkaisu- ja tutkimuksia 256. Hallintotiede 31. Vaasan yliopisto. Vaasa.
- Hämäläinen, T., Heiskala, R. (2004): Sosiaaliset innovaatiot ja yhteiskunnan uudistumiskyky. Sitran julkaisusarja 271. Edita Publishing Oy. Helsinki.
- Idänpään-Heikkilä, U. (2007): Sopimusohjaus ohjausmenettelynä sairaanhoitopiiriin ja terveyskeskusten yksiköissä ja niiden lääkärien työssä. Tutkimuksia 159. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus. Vaajakoski.

- Iloranta, K., Pajunen-Muhonen, H. (2012): Hankintojen johtaminen. Ostamisesta toimittajamarkkinoiden hallintaan. Businessbooks. Tietosanoma Oy. Tallinna.
- Kalima, K. (2007): Julkisyhteisöjen hankintatoimi. Tutkimus julkisyhteisöjen hankintatoimen oikeussäännöistä ja -käytännöstä. Suomalaiset oikeusjulkaisut SOJ Oy. Jyväskylä.
- Kallio, O., Martikainen, J., Meklin, P., Rajala, T., Tammi, J. (2006): Kaupungit tilaajina ja tuottajina. Kokemuksia ja näkemyksiä Jyväskylän, Tampereen ja Turun toimintamallien uudistushankkeista. Kunnallistutkimuksia. Tampereen yliopisto. Tampere.
- Kelman, S. (2002): Strategic contracting management. Teoksessa Donahue, J., Nye J., (toim.): Market-based Governance. Supply Side, Demand Side, Upside, and Downside. Brookings Institution Press. Harrisonburg. 88–102.
- Kiviniemi, K. (2007): Laadullinen tutkimus prosessina. Teoksessa Aaltola, J., Valli, R. (toim.): Ikkunoita tutkimusmetodeihin II. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin. PS-kustannus. Juva. 70–85.
- Kuopila, A. (2007): Tilaaja-tuottaja-toimintatapa. Ideasta käytäntöön. Näin me sen teimme: Jyväskylä, Oulu, Raisio ja Rovaniemi. Teoksessa Kuopila, A., Möttönen, S., Blom, J., Ojala, J., Pohjola, T., Lähteenmäki, H., Pulkkinen, M.-R., Koivunen, M., Eloranta, E.-J., Päckilä, J. & Ruotsalainen, A. (toim.): Tilaaja-tuottaja-toimintatapa. Ideasta käytäntöön. Näin me sen teimme: Jyväskylä, Oulu, Raisio ja Rovaniemi. Suomen kuntaliitto. Helsinki. 5-70.
- Kuusniemi-Laine, A., Takala, P. (2008): Julkiset hankinnat. Käsikirja. Edita Publishing Oy. Helsinki.
- Kähkönen, L. (2001): Kilpailuttamisen kustannusvaikutukset Helsingin kaupungin bussiliikenteessä, kotipalvelun ateriapalvelussa, katujen kunnossapidossa ja koulusiivouksessa. Tutkimuksia 2001:5. Helsingin kaupungin tietokeskus. Helsinki.
- Kähkönen, L. (2007): Näennäismarkkinoiden tehokkuuden rajoitteet ja mahdollisuudet paikallishallinnon palveluissa. Acta Universitatis Tamperensis 1277. Tampere University Press. Tampere.
- Kähkönen, L., Volk, R. (2008): Kuntien vanhuspalvelujen kilpailuttamiskokemuksia. Kunnallisan kehittämissäätiön kunnat ja kilpailu -sarjan julkaisu nro 4. Kunnallisan kehittämissäätiö. Vammala.

Lehenkari, J., Kautonen, M., Lemola, T., Viljamaa, K. (2009): Innovaatiotoiminta muutoksessa. Uudet toimintatavat ja niitä tukevat politiikkatoimenpiteet alue- ja paikallistasolla. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Innovaatio 69/2009. Työ- ja elinkeinoministeriö. Edita Publishing Oy. Helsinki.

Lemola, T. (2009): Innovaation uudet haasteet ja haastajat. WSOYPro Oy. Vantaa.

Lith, P. (2012): Kuntien hankinnat. Tilastollinen päivitysmuistio yksityisten tavara- ja palveluostojen merkityksestä kunta-alalla. Elinkeinoelämän keskusliitto. Saatavilla sähköisessä muodossa: http://www.ek.fi/ek/fi/yrittajyys_ym/julkiset_palvelut/kuntien_palvelutuotanto_ja_yritykset/Kuntien_hankinnat_2012.pdf

Loikkanen, H., Susiluoto, I. (2005): Paljonko verorahoilla saa? Kuntien peruspalvelutarjonnan kustannustehokkuuden erot ja niitä selittävät tekijät vuosina 1994–2002. Kunnallisalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut nro 50. Kunnallisalan kehittämissäätiö. Vammala.

Lundström, I. (2011): Kuntien palveluhankintojen murros. Tutkimus kuntien palveluhankintojen kilpailuttamisessa esiintyvistä ongelmista ja niiden syistä. Acta nro 227. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Lukkarinen, S. (2007): Julkiset hankinnat sosiaali- ja terveydenhuollossa. Terveydenhuollon ammattilaiset -sarja. Talentum Media Oy. Helsinki.

Lähdesmäki, K. (2003): New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen. Tutkimus tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulosvastuusta sekä niiden määrittelemistä valtion keskushallinnon reformeista Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun. Acta Universitatis Wasaensia no 113, Hallintotiede 7. Vaasan yliopisto. Vaasa.

Macneil, I. (1978): Contracts. Adjustment of long-term economic relations under classical, neo-classical, and relational contract law. *Northwestern University Law Review* 72:6, 854–905.

Macneil, I. (1985): Relational contract. What do we know and do not know. *Wisconsin Law Review*. 483–525.

Mutanen, A., Siitonen, A., Halonen, I. (2008): Asiantuntijuuden haasteet innovatiivisessa toimintaympäristössä. Teoksessa Harmaakorpi, V., Melkas, H. (toim.): Innovaatiopolitiikkaa järjestelmien välimaastossa. Acta nro 200. Suomen kuntaliitto. Helsinki. 109-120.

- Männistö, J. (2002): Voluntaristinen alueellinen innovaatiojärjestelmä. Tapaustutkimus Oulun alueen ict-klusterista. *Acta Universitatis Lapponiensis* 46. Lapin yliopisto. Rovaniemi.
- Määttä, K. (2001): Taloustieteen hyödyntäminen kilpailunrajoitusten sallivuutta arvioitaessa. Teoksessa Kanninen, V., Määttä, K. (toim.): *Taloustieteellinen näkökulma kilpailuoikeuteen*. Kauppakaari. Lakimiesliiton kustannus. Talentum Media Oy. Saarijärvi. 51-169.
- Nikander, P. (2010): Laadullisten aineistojen litterointi, kääntäminen ja validiteetti. Teoksessa Ruusuvuori, J., Nikander, P., Hyvärinen, M. (toim.): *Haastattelun analyysi*. Vastapaino. Tallinna. 432–445.
- Nonaka, I., Takeuchi, H. (1995): *The Knowledge-Creating Company. How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation*. Oxford University Press. United States of America.
- Nystén-Haarala, S. (1999): Sopimusoikeus ja sopimustenhallinta. *Lakimies* 2. 199–209.
- Palonen, K. (1988): *Tekstistä politiikkaan. Johdatusta tulkintataitoon*. Vastapaino. Hämeenlinna.
- Peters, T. (1987): *Thriving on Chaos. Handbook for a Management Revolution*. McMillan London. Suffolk.
- Pre-commercial Procurement (2008): *Pre-commercial Procurement. Driving Innovation to Ensure High Quality Public Services in Europe*. Office for Official Publications of the European Communities. Belgium.
- Rajaniemi, J. (2010): Organisaatorakenne ja innovatiivisuus. Tutkimus organisaatorakenteista johtuvista innovatiivisuuden esteistä. *Acta Universitatis Tamperensis* 1514. Tampere University Press. Tampere.
- Ruusuvuori, J. (2010): Litteroijan muistilista. Teoksessa Ruusuvuori, J., Nikander, P., Hyvärinen, M. (toim.): *Haastattelun analyysi*. Vastapaino. Tallinna. 424–431.
- Ruusuvuori, J., Nikander, P., Hyvärinen, M. (2010): Haastattelun analyysin vaiheet. Teoksessa Ruusuvuori, Johanna, Nikander, Johanna, Hyvärinen, Matti (toim.) *Haastattelun analyysi*. Vastapaino. Tallinna. 9-36.
- Saarelainen, T. (2003): *Managing Local Networks. Impacts of Network Management on the Implementation of New Public Management and Citizen Participation*. *Acta Universitatis Lappeensis* 54. Lapin yliopisto, yhteiskuntatieteiden tiedekunta. Rovaniemi.

Salonen, T. (2004): Tieteenfilosofia. Lapin yliopiston menetelmätieteellisiä tutkimuksia 1. Lapin yliopisto, Menetelmätieteiden laitos. Rovaniemi.

Stähle, P., Grönroos, M. (1999): Knowledge Management. Tietopääoma yrityksen kilpailutekijänä. *Ekonomia*-sarja. WSOY. Porvoo.

Stähle, P., Laento, K. (2000): Strateginen kumppanuus. Avain uudistumiskykyyn ja ylivoimaan. *Ekonomia*-sarja. WSOY. Porvoo.

Stähle, P., Sotarauta, M., Pöyhönen, A. (2004): Innovatiivisten ympäristöjen ja organisaatioiden johtaminen. Eduskunnan kanslian julkaisu 6/2004. Teknologian arviointeja 19. Eduskunta, Tulevaisuusvaliokunta. Helsinki.

Sydänmaanlakka, P. (2009): Jatkuva uudistuminen. Luovuuden ja innovatiivisuuden johtaminen. Talentum Media Oy. Hämeenlinna.

Uotinen, S. (2009): Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluseteli. CC Lakimiesliiton kustannus. Helsinki.

Urban, G., Hauser, J. (1980): Design and Marketing of New Products. Prentice-Hall. Englewood Cliffs.

Valkama, P. (2004): Kilpailuneutraliteetin toteutuminen kuntapalveluiden näennäismarkkinoilla. *Acta Universitatis Tamperensis* 1039. Tampereen yliopisto. Tampere.

Viljamaa, K., Lemola, T., Lehenkari, J., Lahtinen, H. (2009): Innovaatiopolitiikan alueellinen ulottuvuus. Katsaus viimeaikaisiin kehityssuuntiin. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Innovaatio 22/2009. Työ- ja elinkeinoministeriö. Edita Publishing Oy. Helsinki.

Walker, R. (2010): Innovation. Teoksessa Ashworth, R., Boyne, G., Entwistle, T. (toim.): Public Service Improvement. Theories and Evidence. Oxford University Press. Bodmin. King's Lynn. 143–161.

Walker, R., Damanpour, F. (2008): Innovation type and organizational performance. An empirical exploration. Teoksessa Hartley, J., Donaldson, C., Skelcher, C., Wallace, M. (toim.): Managing to Improve Public Services. Cambridge University Press. Cambridge. 217–236.

Williamson, O. (1985): The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets, Relational Contracting. The Free Press. New York.

Windrum, P. (2008): Innovation and entrepreneurship in public services. Teoksessa Windrum, P., Koch, P. (toim.): Innovation in Public Sector Services. Entrepreneurship, Creativity and Management. Edward Elgar Publishing. Bodmin.

Yliherva, J. (2004): Organisaation innovaatiokyvyn johtamismalli. Innovaatiokyvyn kehittäminen osana johtamisjärjestelmää. Acta Universitatis Ouluensis C Technica 204. Oulun yliopisto. Oulu.

Yliherva, J. (2006): Tuottavuus, innovaatiokyky ja innovatiiviset hankinnat. Sitran raportteja 64. Sitra. Edita Prima Oy. Helsinki.

Yliherva, J. (2010): Hankintayksiköiden tulisi haastaa toimittajat. Haavi. Oulun seudun kuntien yhteishankintayksikkö. 1:2010, 8.

Övretveit, J. (1995): Purchasing for Health. Open University Press. Buckingham.

Verkkosivut:

Työ- ja elinkeinoministeriö. Viitattu 23.6.2014. Saatavilla html-muodossa: https://www.tem.fi/kuluttajat_ja_markkinat/tiedotteet_kuluttajat_ja_markkinat?89512_m=11319
1

Lait ja asetukset:

Laki julkisista hankinnoista (348/2007).

Liitteet

TEEMAHAASTATTELURUNKO

Alkukysymys:

Millä tavalla asemoisit omat työtehtäväsi suhteessa julkisten palvelujen tilaamisprosessiin?

1. Inhimillinen pääoma

Kuinka luonnehtisit inhimillisen pääoman/vuorovaikutuksen merkitystä tilaajan ja palveluntuottajan välisessä suhteessa?

Mitkä keinot/toimintatavat edesauttavat inhimillisen pääoman siirtämistä tilaamisprosessin eri vaiheissa?

- hankinnan valmistelu
- kilpailuttaminen
- sopimustenhallinta

Millä muilla keinoin inhimillisen pääoman virtaamista/vuorovaikutusta voisi tilaamisprosessissa tilaajan ja palveluntuottajan välillä lisätä?

2. Luottamus

Kuinka luonnehtisit luottamuksen merkitystä tilaajan ja palveluntuottajan välisessä suhteessa?

Mitkä keinot/toimintatavat edesauttavat luottamuksen rakentamista tilaamisprosessin eri vaiheissa?

- hankinnan valmistelu
- kilpailuttaminen
- sopimustenhallinta

Millä muilla keinoin luottamusta voidaan vahvistaa tilaajan ja palveluntuottajan välillä?

3. Uudistumistarve

Kuinka luonnehtisit kehittämisen/uudistumisen/innovoinnin merkitystä tilaajan ja palveluntuottajan välisessä suhteessa?

Millä keinoin ohjaatte palveluntuottajia uudistamaan omaa toimintaansa tilaamisprosessin eri vaiheissa?

- hankinnan valmistelu
- kilpailuttaminen
- sopimustenhallinta

Millä muilla keinoin palveluntuottajien halua ja tarvetta uudistaa omaa toimintaansa voisi lisätä?