

Asiakirjoihin kirjoitettu hyvinvointi

Tutkimus lastensuojelun sijaishuollon kilpailuttamisasiakirjojen hyvinvointi-
sisällöistä ja niiden delegoitumisen ehdoista

Jaana Räsänen, 9102

Pro Gradu

Syksy 2011

Sosiaalityön koulutusohjelma

Lapin yliopisto

Tiivistelmä

Lapin yliopisto, yhteiskuntatieteiden tiedekunta

Työn nimi: Asiakirjoihin kirjoitettu hyvinvointi. Tutkimus lastensuojelun sijaishuollon kilpailuttamisasiakirjojen hyvinvointisisällöistä ja niiden delegoitumisen ehdoista.

Tekijä: Jaana Räsänen

Koulutusohjelma/oppiaine: Sosiaalityö

Työn laji: Pro gradu -työ_x_ Sivulaudaturtyö__ Lisensiaatintyö__

Sivumäärä: 97 + liitteet 26 s.

Vuosi: 2011

Tutkimus käsitteli kilpailutusasiakirjoihin kirjoitettuja hyvinvointitavoitteita ja -sisältöjä sekä niiden kontekstisidonnaisuutta vallitseviin yhteiskunnallisiin ja paikallisiin ohjausasiakirjoihin sekä keskeiseen substanssikohtaiseen normistoon. Tutkimuksen tavoitteena oli lisäksi kuvata asiakirjoihin kirjoitetun hyvinvoinnin delegoitumisen ehtoja kilpailuttamisympäristössä. Tutkimuksen viitekehyksenä oli näennäis-markkinateoria ja hyvinvoinnin teoreettiset jäsenyykset. Tutkimuskysymykset olivat:

1. Sisältyykö lastensuojelun sijaishuollon kilpailutusasiakirjoihin teoreettisesti, yhteiskunnallisesti ja paikallisesti sekä normistollisesti määritellyjä keskeisiä hyvinvointitavoitteita ja hyvinvointisisältöjä?
2. Millaisia ehtoja (haasteita ja mahdollisuuksia) asiakirjoihin kirjoitetun hyvinvoinnin delegoitumisessa asiakkaalle on?

Tutkimus oli tapaustutkimus ja tutkimusaineistona käytettiin autenttista asiakirja-aineistoa (erään kunnan vuonna 2007 toteuttaman lastensuojelun sijaishuollon kilpailuttamisen kilpailutusasiakirjat liitteineen ja sopimuksineen). Lisäksi tutkimuksen tausta-aineistona käytettiin keskeisiä yhteiskunnallisia ja paikallisia ohjausasiakirjoja sekä substanssikohtaista hyvinvointia määrittävää normistoa. Tutkimus oli aineistolähtöinen ja tutkimusmenetelminä oli asiakirja-aineiston nimeäminen, teemoittelu ja luokittelu sekä sisällönanalyttinen tarkastelu. Hyvinvoinnin delegoitumisen ehtojen kuvaamisessa käytettiin metodisena välineenä päämies-agenttiteoriaa. Monimetodinen tarkastelu mahdollisti tutkimusaiheen monipuolisen käsittelyn.

Tutkimuksen tulosten perusteella lastensuojelun sijaishuollon kilpailutusasiakirjojen laatua voitiin kuvata hyvinvoinnin näkökulmasta. Kilpailutusasiakirjoihin sisältyi keskeisiä ohjausasiakirjoihin ja substanssikohtaiseen normistoon määritellyjä hyvinvointitavoitteita ja -sisältöjä (prosessi)osallisuutta ja valinnan/-vaikutusmahdollisuuksia lukuun ottamatta, jotka ovat keskeisiä uudistetun hyvinvointikäsitteen mukaisia hyvinvoinnin tuottamisen ja asiakaskohtaisen hyvinvoinnin uusintamisen ehtoja. Asiakirjoihin kirjoitettujen hyvinvointitavoitteiden delegoitumisen keskeiset ehdot liittyivät päämies-agenttiongelmiin mukaisesti mahdollisimman täydellisen sopimuksen tekemiseen, informaation kulun varmistamiseen erityisesti keskeisten asiakaspintaa lähinnä olevien toimijoiden välillä, tuottaja-agenttia motivoivien kannustimien rakentamiseen sekä sopimuskauden aikaiseen seurantaan ja valvontaan sen varmistamiseksi, että agentti toimii päämiehen etujen mukaisesti. Tutkimus osoitti, että palvelujen kilpailutuksessa on keskeistä huomioida koko kilpailutusympäristön ja -prosessin vaikutus hyvinvointisisältöjen määrittäjänä ja niiden välittäjänä ja siten asiakkaan hyvinvointikokemuksen mahdollistajana. Vaikka tutkimus oli tapaustutkimus, voidaan tuloksia soveltaa myös muiden palvelujen kilpailuttamisessa.

Avainsanat:

Näennäismarkkinat, hyvinvointi, palvelujen kilpailuttaminen, sijaishuolto, päämies-agenttiteoria, tapaus-tutkimus

Suostun tutkielman luovuttamiseen kirjastossa käytettäväksi_x_

Suostun tutkielman luovuttamiseen Lapin maakuntakirjastossa käytettäväksi_x_

(vain Lappia koskevat)

Sisällys

1 Johdanto.....	1
2 Tutkimusasetelma.....	4
2.1 Tutkimuksen tausta	4
2.2 Tutkimuksen tarkoitus ja tutkimustehtävä.....	5
2.3 Tutkimusaineisto ja tutkimusmenetelmät	7
3 Näennäismarkkinat	15
3.1 Näennäismarkkinoiden määrittelyä ja arviointia	15
3.2 Näennäismarkkinoiden sovelluksia	23
3.3 Asiakkaana näennäismarkkinoilla	31
4 Tavoitteena hyvinvointi.....	34
4.1 Hyvinvoinnin teoreettista määrittelyä.....	34
4.2 Hyvinvointipoliittinen ohjaus ja hyvinvoinnin mittaaminen	41
4.3 Hyvinvoiva lapsi sijaishuollossa.....	45
5 Hyvinvointia asiakirjoista – mutta millä ehdoilla?.....	49
5.1 Tutkimuksen kulku	49
5.2 Asiakirjojen hyvinvointisisällöt	52
5.3 Hyvinvoinnin delegoitumisen haasteet ja mahdollisuudet	62
6 Päätäntä.....	79
Lähteet	90
Liitteet.....	98

1 Johdanto

Suomen perustuslaissa (731/1999) turvataan kuntalaisille oikeudet hyvinvointiin ja terveeseen elämään. Perustuslain mukaan *"jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmiselämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon"* (19 §, 1. momentti). Perustuslain (731/1999) mukaan *"julkisen vallan on turvattava sen mukaan kuin laissa säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut sekä edistettävä väestön terveyttä"* ja edelleen, *"julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu"* (19 §, 3. momentti).

Sosiaalipalvelujärjestelmän keskeiset tavoitteet ovat perinteisesti liittyneet yksilöiden hyvinvoinnin tukemiseen, kontrolloimiseen ja yhteiskunnan harmonian ylläpitämiseen. Tämä perinteinen hyvinvointivaltiollinen näkemys hyvinvoinnin uusintamisesta ei kuitenkaan enää riitä. Yhteiskunnan koko tuotantotapa on murroksessa ja samalla hyvinvoinnin käsitettä uudistetaan. Hyvinvoinnin objektiivisen ja normistollisen määrittelyn rinnalle nousee vahvasti asiakkaan subjektiivisuus ja hyvinvoinnin yksilöllinen määrittely.¹ Nykyinen sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmä ei kykene vallitsevilla keinoilla ja voimavaroilla uusintamaan asiakkuutta sillä tavalla, mitä nykyinen hyvinvointikäsitys asiakkaan osallisuudesta edellyttää.

Osana sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän rakennemuutosta sosiaali- ja terveysministeriössä valmistellaan sosiaalihuollon lainsäädännön kokonaisuudistusta.² Lisäksi tällä hallituskaudella säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä, rahoittamista ja valvontaa koskeva laki.³ Lakiuudistuksen myötä linjataan Paras- hankkeen⁴ tavoitteiden mukaista kuntarakenteen selkiyttämistä siten, että kuntien vastuulla olevien palvelu-

¹Ks. esim. Williams & Popay (1999, 180); Vornanen (2001, 27) ja Niemelä (2010, 19), jotka korostavat hyvinvoinnin tuottamisessa yksilön omaa aktiivista roolia ja osallisuutta.

²Ks. Hallitusohjelma (2011, 57).

³Ks. esimerkiksi Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä, kehittämistä ja valvontaa koskevan lainsäädännön uudistaminen. Peruslinjauksia valmistelevalle työryhmän loppuraportti (2011).

⁴Valtioneuvoston 2005 asettama Paras- hanke kunta- ja palvelurakenteen uudistamiseksi tavoittelee toimintakykyistä ja eheää kuntarakennetta ja palveluiden saatavuuden varmistamista. Hankkeen toteuttamista ohjaa puitelaki (laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta 169/2007), jonka tavoitteena on vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta, kehittää palvelujen tuotantotapoja ja organisointia. Lisäksi puitelaki ohjaa kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän uudistamista sekä tarkistaa valtion ja kuntien välistä tehtävän jakoa tavoitteena palveluiden saatavuuden turvaaminen riittävän vahvalla kuntarakenteella. Kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annettu laki on voimassa vuoden 2012 loppuun.

jen järjestämiseen ja tuottamiseen sekä kuntien kehittämiseen on vahva rakenteellinen ja taloudellinen perusta. Lain myötä sosiaali- ja terveystalouden painopisteen tavoitel- laan muuttuvan jatkossa entistä ennaltaehkäisevämpään ja asiakkaan osallisuutta tuke- vaan suuntaan.

Lakisääteisten sosiaali- ja terveystalouden järjestäminen on kuntien vastuulla. Kunnat ovat perinteisesti järjestäneet, rahoittaneet ja tuottaneet palvelut itsenäisesti, mutta viime vuosikymmenen aikana erilaiset palvelutuotannon sekamallit ovat yleistyneet, erityisesti tilaaja-tuottaja-malli, jossa kunta edelleen toimii palveluiden järjestäjänä ja rahoittaja- na⁵, mutta palvelun toteuttaakin joku toinen osapuoli, esimerkiksi yksityinen palvelun- tuottaja.⁶ Kuntiin onkin perustettu erilaisia näennäismarkkinoiden sovelluksia⁷, jotka ovat ehtona markkinoiden avaamiselle (ks. esim. Kähkönen 2007a). Hankkiessaan pal- veluita kunnan ulkopuolisilta palveluntuottajilta, kunnan tulee pääsääntöisesti kilpailut- taat palvelut hankintalain (laki julkisista hankinnoista 348/2007) säädösten mukaisesti.⁸ Palvelut voidaan järjestää myös palvelusetelin avulla. Palveluseteli on markkinalähtöi- nen tapa järjestää palvelut ja se antaa asiakkaille todellisen valinnanvapauden. Asiakas voi hankkia palvelusetelillä tarvitsemansa palvelun kunnan erikseen hyväksymistä (auk- torisoimista) yrityksistä. Palveluseteli on käytössä useissa kunnissa esimerkiksi vanhus- ten ja vammaisten kotipalvelussa.⁹

Kunnat tavoittelevat monituottajamalleilla kustannustehokkuuden lisäksi muun muassa asiakkaiden osallisuuden ja valinnanmahdollisuuksien lisääntymistä ja pyrkivät näin

⁵Kunta rahoittaa sekä yksityisiltä ostamansa että itse tuottamansa palvelut verotuloilla, valtionosuuksilla ja asiakasmaksuilla.

⁶Sosiaali- ja terveystalouden kokonaiskustannukset olivat vuonna 2008 20,4 miljardia euroa, josta sosiaalipalvelujen osuus oli 8,1 miljardia euroa ja terveystalouden 12,3 miljardia euroa. Yksityisen palvelutuotannon osuus kokonaiskustannuksista oli lähes 26 %, 5,3 miljardia euroa. Yksityinen sektori ja järjestöt tuottavatkin yhä suuremman osan sosiaali- ja terveystaloudesta. Sosiaalipalveluja tuottavissa toimintayksiköissä työskentelevistä henkilöistä jo yli 30 % toimii yksityissektorilla (tilanne vuodelta 2007). Erityisesti lasten ja nuorten sijaishuollon palveluissa yksityinen palvelutuotanto kattaa yli 70 % (72 %) tuotetuista hoitovuorokausista. (Yksi- tyinen palvelutuotanto sosiaali- ja terveydenhuollossa 2010.)

⁷Vrt. Oulun kaupungin ydinkunta- palvelukuntamalli, joka on oululainen sovellus tilaaja-tuottaja-mallista, jonka perustavoitteet Oulun kaupunginvaltuusto on määritellyt vuonna 1998. Sosiaali- ja terveystaloutta päätti vuonna 2005 malliin käyttöön ottami- sesta koko sosiaali- ja terveystaloudesta vuoden 2008 loppuun mennessä.

⁸Suomessa julkisten hankintojen tekemistä sääntelevä lainsäädäntö (laki julkisista hankinnoista 348/2007) velvoittaa hankintayksi- köitä ilmoittamaan kaikista yli 30 000 euron arvoisista tavara- ja palveluhankinnoista, yli 150 000 euron urakoista sekä yli 100 000 euron sosiaali- ja terveystaloudesta julkisten hankintojen HILMA- ilmoitusjärjestelmässä. Julkisia hankintoja tehdään vuositasolla n. 20,6 miljardilla eurolla, joista palveluhankintojen osuus on lähes 6,2 miljardia euroa (HILMAssa julkaistut hankin- tailmoitukset 2011).

⁹Sitran kuntaohjelman palveluseteli-hankkeen tavoitteena on kuntalaisten valinnanvapauden lisäämisen ohella palvelujen saatavuuden parantaminen, jonojen purkaminen, palvelutuotannon monipuolistaminen ja kuntien ja yksityisten palveluntuottajien yhteistyön edistäminen. Hanke toteutetaan vuosina 2009- 2013. Palveluseteli-hankkeessa on mukana vanhustalouden, vammais- palvelujen, päivähoito, suun terveys sekä perusterveydenhuolto ja erikoissairaanhoidon. (Palveluseteli-hanke, Sitra.)

vastaamaan uudistettuun hyvinvointikäsitteeseen osallistuvasta ja rationaalisesti valitsevasta asiakkaasta¹⁰. Mutta toimiiko markkinoiden avaaminen väylänä osallisuuden lisääntymiselle, jota pidetään nykykäsitteiden mukaisesti yhtenä hyvinvoinnin keskeisenä osa-alueena? Miten kunta voi varmistua siitä, että kuntaorganisaation ulkopuolelta hankittu palvelu vastaa kunnan linjausten mukaisia hyvinvointitavoitteita? Ja mitä nämä kunnan asettamat hyvinvointitavoitteet ovat ja miten kunta voi edesauttaa näiden tavoitteiden siirtymistä asiakirjoista aina asiakkaan palvelutapahtumaan saakka?

Tarkastelen tässä tutkimuksessa erään kunnan (Kunta) lastensuojelun sijaishuollon kilpailutusasiakirjojen kautta, miten Kunta on määritellyt hankittavissa palveluissa tavoiteltavat hyvinvointisisällöt kilpailutusasiakirjoihin ja mihin hyvinvointimäärittelyt perustuvat.¹¹ Tarkastelen lisäksi tämän asiakirjoihin kirjoitetun hyvinvoinnin välittymisen ehtoja aina palvelutapahtumaan saakka (asiakkaan hyvinvointikokemus). Toivon, että työni nostaa esille tuoreen näkökulman niin kilpailuttajille kuin palveluntuottajille tarjouspyyntöjen valmisteluun, kilpailutuksen toteutukseen ja sopimuskauden aikaiseen yhteistyöhön liittyen. Toivon myös, että kilpailutettujen palvelujen laatu keskustelu saa rinnalle uudenlaisen hyvinvointikäsitteistöön perustuvan tarkastelun, jossa keskeisenä tavoitteena on asiakkaan osallisuuden ja sitä kautta yksilöllisen hyvinvoinnin tason ja hyvinvointisisältöjen määrittäminen.

Tutkimus on ajankohtainen puheenvuoro kuntien kamppaillessa yhä niukkenevien voimavarojen edessä – mitä kunta tilaajana haluaa ostaa – laatua, joka ei välttämättä korreloi hinnan kanssa ja jonka toteutumista palvelutapahtumassa on vähintäänkin haasteellista arvioida, vai lapsen edun mukaista ja lapsen hyvinvoinnin turvaavaa perushoitoa, jossa tavoiteltava hyvinvoinnin taso on kirjoitettu asiakirjoihin ja jonka toteutumista arvioidaan säännöllisesti yhteistyössä palveluntuottajan ja asiakkaan kanssa?

¹⁰Pohdin näennäismarkkinoiden ja sosiaalipalveluiden asiakkuuksien haasteita jäljempänä tutkimuksessa.

¹¹Toisin sanoen mistä hyvinvointimäärittelyt ovat välittyneet asiakirjoihin

2 Tutkimusasetelma

2.1 Tutkimuksen tausta

Olen aiemman työni puitteissa osallistunut sosiaali- ja terveystalvelujen kilpailuttamiseen, joten aihepiiri ja käsitteet olivat minulle entuudestaan tuttuja. Kilpailutuksen teknisen toteutuksen lisäksi pohdin aiemmassa työssäni erityisesti kilpailutettujen sijaishuoltopalvelujen laatuun liittyviä kysymyksiä. Lastensuojelun sijaishuoltopalveluiden osalta kilpailutusteemaa on lähestytty perinteisesti siitä näkökulmasta, mitä on laadukas sijaishuolto, millainen on laadukas kilpailutusprosessi ja mitä laadun elementtejä kilpailutusasiakirjoihin tulisi sisältyä.¹²

Laatukeskustelun rinnalla kuntia on kritisoitu voimakkaasti siitä, että kilpailuttaminen on lapsen edun vastainen tapa hankkia palvelut ja että ainoastaan hinta ratkaisee markkinoilla. Lisäksi huolta ja kritiikkiä on aiheuttanut se, miten asiakirjoihin kirjoitettu ”laatu” siirtyy tosiasiallisesti asiakkaan palvelutapahtumaan palveluyksikössä. Kunnat puolestaan ovat omalta osaltaan pyrkineet määrittelemään palvelussa tavoiteltavan rakenteisiin, prosesseihin ja palvelun sisällölliseen toteuttamiseen liittyvän laadun tarjouspyyntöasiakirjoihin. Haasteita on aiheuttanut erityisesti se, miten tätä tavoiteltavaa laatua voidaan pisteyttää ja miten se voidaan asettaa objektiivisen arvioinnin kohteeksi.¹³ Kunnilla on rajalliset mahdollisuudet valvoa ulkopuolisten palveluntuottajien toimintaa ja päästä sisälle palveluprosesseihin. Nykyjärjestelmän mukaan asiakkaiden mahdollisesti kokemat hyvinvoinnin puutteet palvelujen sisällössä ja laadussa voidaan todeta käytännössä pelkästään jälkikäteisvalvonnan ja mahdollisten reklamaatioiden kautta.¹⁴

¹² Ks. esim. Rousu & Holma (2003; 2004 a; 2004 b ja 2004 c); Valtakunnalliset sijaishuollon laatukriteerit (2004) ja Lastensuojelupalvelujen hankinnan hyvät käytännöt -suositus (2005).

¹³ Nostan esille esimerkkinä laatutavoitteen, jossa palvelun sisällössä tavoitellaan myönteistä kasvatusilmapiiriä. Haasteita aiheuttaa ensinnäkin se, miten se voidaan määritellä asiakirjoihin ja toiseksi, miten se voidaan pisteyttää saapuneiden tarjousten perusteella. Kolmas haaste liittyy tavoitteen toteutumisen arviointiin – miten myönteisen kasvatusilmapiirin toteutuminen palvelutapahtumassa on todennettavissa? Arvioinnin lisäksi haasteita aiheuttaa kunkin asiakkaan oma subjektiivinen kokemuksellisuus asiasta – toinen asiakas voi kokea ilmapiirin myönteiseksi, toinen taas jostain syystä ei. Tämän vuoksi mahdolliset erikseen pisteytettävät laatukriteerit tulisikin jo hankintalain vaatimusten (ks. laki julkisista hankinnoista 348/2007, 40 §) mukaisesti rakentaa niin, että ne ovat sekä mitattavissa, että todennettavissa.

¹⁴ Yksityisiä palveluntuottajia valvovat Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira), aluehallintoviranomaiset (Avi, entinen lääninhallitus) sekä kunkin toimintayksikön sijainti ja -sijoituskunta (laki yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta 603/1996). Ympäri vuorokautisten sosiaalipalvelujen tuottaminen vaatii aluehallintoviranomaisen myöntämän luvan palvelujen tuottamiseksi. Luvan myöntäminen edellyttää, että toimintayksikön henkilöstön, toimitilojen ja laitteiden on oltava toimintaan

Tässä tutkimuksessa haluan lähestyä kilpailuttamisteema hieman eri näkökannalta – asiakirjoihin kirjoitetun hyvinvoinnin näkökulmasta. Tutkimuksen lähtökohtana on, että ”laatu” sijaishuollossa olevalle lapselle tarkoittaa ennen kaikkea hänen tarpeidensa ja hyvinvointinsa yksilöllistä tukemista.¹⁵ Kilpailuttaminen itsessään on prosessi ja väline palvelujen hankintaan, mutta asiakirjoihin määritellyt hyvinvointitavoitteet ja ehdot ovat keskeisessä asemassa palvelun toteuttamisessa.

2.2 Tutkimuksen tarkoitus ja tutkimustehtävä

Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, sisältyykö lastensuojelun sijaishuollon kilpailutusasiakirjoihin¹⁶ keskeisiä teoreettisesti, yhteiskunnallisesti ja paikallisesti sekä normistollisesti määriteltyjä hyvinvointisisältöjä ja hyvinvoinnin osa-alueita, joiden tavoitteluun siirtyvän osaksi asiakkaan palvelutapahtumaa? Kilpailutusasiakirjojen hyvinvointisisältöjä tarkastelen erään kunnan (käytän jatkossa pelkästään nimitystä Kunta) vuonna 2007 toteuttaman lastensuojelun sijaishuollon kilpailuttamisen perusteella syntyneistä asiakirjoista. Lisäksi tarkastelen tutkimuksessa näiden asiakirjoihin kirjoitettujen hyvinvointitavoitteiden ja -sisältöjen välittymisen (delegoitumisen) ehtoja asiakirjoista palvelutapahtumaan ja asiakkaalle.

sopivat ja palveluyksikön henkilöstön on täytettävä samat kelpoisuusehdot kuin mitä kunnan henkilöstöltä vastaavissa tehtävissä vaaditaan. Kunnan on lisäksi palveluita hankkiessaan varmistuttava siitä, että hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta. Vuosittaisilla tarkastus- ja ohjauskäynneillä varmistetaan, että toimintayksikön toimintaedellytykset ovat luvan edellyttämällä tasolla. (Yksityinen palvelutuotanto sosiaali- ja terveydenhuollossa 2010.) Kunnat ostavat palveluita yhä enemmän ulkopuolisilta palveluntuottajilta ja sopimuskumppaneiden määrä on kasvanut suureksi Tämä aiheuttaa haasteita valvonnan toteuttamiselle. Hallitusohjelmassa (2011, 59) on otettu kantaa yksityisten palvelujen valvontaan tavoitteena muun muassa selkiyttää eri viranomaisten roolia valvonnan toteuttamisessa.

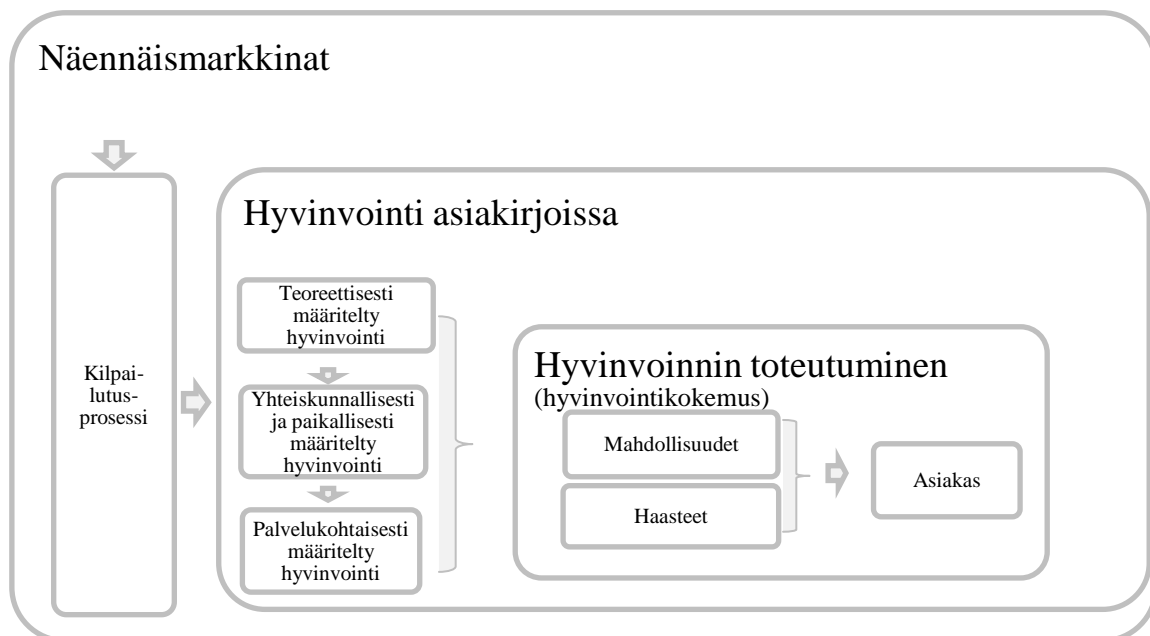
¹⁵Kodeissa kasvaneiden lasten osalta puhutaan yleisesti lapsen tarpeiden huomioimisesta ja hyvinvoinnin tukemisesta laadukkaan hoidon sijasta. Tästä näkökulmasta haluan itsekkin lähestyä aihetta.

¹⁶Tarkoitan tässä tutkimuksessa lastensuojelun sijaishuollon kilpailutusasiakirjoilla nimenomaan ammatillisen perhekotihoitoon ja lastensuojelulain mukaisen laitoshoidon kilpailuttamista ja siihen liittyviä tarjouspyyntöasiakirjoja liitteineen sekä tarjouskilpailun perusteella puitesopimuskumppaneiksi hyväksytyjen yksiköiden kanssa solmittua puitesopimusta.

Tutkimuksen tutkimustehtävänä on selvittää:

1. Sisältyykö lastensuojelun sijaishuollon kilpailutusasiakirjoihin teoreettisesti, yhteiskunnallisesti ja paikallisesti sekä normistollisesti määriteltyjä keskeisiä hyvinvointitavoitteita ja hyvinvointisisältöjä?
2. Millaisia ehtoja (haasteita ja mahdollisuuksia) asiakirjoihin kirjoitetun hyvinvoinnin delegeoitumisessa asiakkaalle on?

Hahmotan tutkimuskysymyksiä seuraavan tutkimusasetelman pohjalta:



Kuvio 1. Tutkimusasetelma.

Tutkimuksen viitekehyksenä toimii näennäismarkkinateoria, jonka avulla kontekstoin tutkimusteeman kunnalliseen kilpailuttamisympäristöön ja tietyssä ajassa ja paikassa tapahtuvaan kilpailuttamiseen. Näennäismarkkinoiden muodostaminen on ehtona palvelujen avaamiseen kilpailutukselle ja sitä kautta kilpailutusasiakirjojen syntymiselle (ks. esim. Kähkönen 2007a). Yhteiskunnallisesti ja paikallisesti määritellyn hyvinvoinnin kautta tavoittelen nyky-yhteiskunnassa vallitsevien hyvinvointipainotusten tavoittamista ja siten asiakirjoihin määritellyn hyvinvoinnin relevanttiutta ja ne toimivat tut-

kimuksen tausta-aineistona. Lisäksi paikallistan palvelukohtaista hyvinvointia substanssikohtaisen normiston avulla. Hyvinvoinnin välittymistä kilpailutusprosessissa ja asiakirjoista asiakkaalle tarkastelen delegoidun hyvinvoinnin käsitteen kautta.¹⁷ Tutkimus on organisaatiolähtöinen ja olen tietoisesti rajannut tämän tutkimuksen ulkopuolelle sekä palveluntuottajan että asiakkaan näkökulman.

Esitän tutkimuksen hypoteesina seuraavat neljä (4) olettamusta:

1. Kilpailuttamisen yhteydessä tarjouspyyntöasiakirjoihin määriteltyä laatua voidaan lähestyä ja kuvata hyvinvoinnin näkökulmasta.
2. Kilpailuttamisasiakirjoihin sisältyy teoreettisesti, yhteiskunnallisesti ja paikallisesti sekä normistollisesti keskeisiä hyvinvoinnin määrittelyjä ja osa-alueita
3. Hyvinvoinnin keskeiset määrittelyt ja osa-alueet delegoituvat yhteiskuntatasolta paikallistasolle ja aina palvelutapahtumaan asti kilpailutusasiakirjojen välityksellä
4. Kunnan tilaajana on mahdollista vaikuttaa ja edistää asiakirjoihin sisältyvän hyvinvoinnin delegoitumista asiakkaalle¹⁸.

2.3 Tutkimusaineisto ja tutkimusmenetelmät

Tutkimusaineisto

Tutkimuksen pääaineistona ovat Kunnan vuonna 2007 toteuttaman lastensuojelun sijaishuollon kilpailuttamisen kilpailutusasiakirjat liitteineen (Liitteet 1-4). Kyseessä oli

¹⁷Tarkoitan delegoidulla hyvinvoinnilla sitä, että hyvinvointi määrittyy eri toimijoiden välisen kommunikaation ja vuorovaikutuksen tuloksena kirjallisissa valmistelupapereissa ja hyvinvoinnin sisältöihin, tulkintoihin ja ymmärrykseen vaikuttavat aina kunkin toimijan oma kokemusmaailma, hallussa oleva käsitteistö, poliittinen ilmapiiri ym. Kukin asiakirja on myös muodostunut ajallisesti ja paikallisesti tiettyä tarkoitusta varten (vrt. kilpailutettujen palvelujen ja tarjouspyyntöasiakirjojen legitiimi – kilpailutusasiakirjat (tarjouspyyntö) perustavat aina tietyn oikeusvaikutuksen ja tästä syystä voi olla mahdollista, että asiakirjoista jää tavoittamatta jotain olennaista, joka on prosessin myötä muokkautunut pois). Oman kilpailuttamistaustani vuoksi uskon tavoittavani prosessista ehkä enemmän piilovaikutuksia, kuin jos tutkimuksen olisi tehnyt täysin ulkopuolinen tutkija. Toisaalta tämä on myös haaste tutkimuksen luotettavuudelle mahdollisten ennako-olettamusten osalta. Pohdin tätä teemaa enemmän tutkimusmetodien ja tutkimusprosessin kuvauksessa.

¹⁸Hypoteesina on, että hyvinvoinnin toteutuminen ei ole pelkästään palvelun toteuttajan ja asiakkaan välisessä palvelutapahtumassa vuorovaikutuksen tuloksena syntyvä hyvinvoinnin kokemuksen mahdollisuus.

usean kunnan toteuttama yhteishankinta, jossa yksi kunta (Kunta) vastasi hankinnan toteuttamisesta muiden kuntien valtuuttamana. Kilpailutuksen kohteena oli lastensuojelulain mukainen ammatillinen perhekotihoito ja lastensuojelun laitoshoido. Kilpailutuksen perusteella solmittiin puitesopimukset tarjouskilpailussa pärjänneiden yksiköiden kanssa vuoden 2010 loppuun saakka.

Aineistona olevat tarjouspyyntöasiakirjat sisältävät seuraavat asiakirjat (liitteet 1-3):

1. Liite 1: Tarjouspyyntö; Lastensuojelulain mukainen ammatillinen perhekotihoito ja lastensuojelun laitoshoido.
2. Liite 2: Tarjouspyyntö; Tarjouslomake (sisältää laatuosion).
3. Liite 3: Tarjouspyyntö; Hintalomake.¹⁹

Lisäksi tutkimusaineistona on edellä mainittuun kilpailutukseen liittyvä puitesopimus, joka solmittiin tarjouskilpailussa pärjänneiden yksiköiden kanssa vuosille 2008- 2010:

4. Liite 4: Puitesopimus; Lastensuojelulain mukainen ammatillinen perhekotihoito ja lastensuojelun laitoshoido.

Käytän jatkossa tästä aineistosta (liitteet 1-4) yhteisnimitystä kilpailutusasiakirjat. Käytän lisäksi pääaineistoa tukevana tausta-aineistona ja osin myös teoreettisten hyvinvointimallien tukena seuraavia yhteiskunnallisesti ja paikallisesti merkittäviä sosiaali- ja terveystaloutta ja sitä kautta suomalaisen yhteiskunta- ja paikallistason hyvinvoinnin sisällöllisiä painotuksia määrittäviä ohjausasiakirjoja:

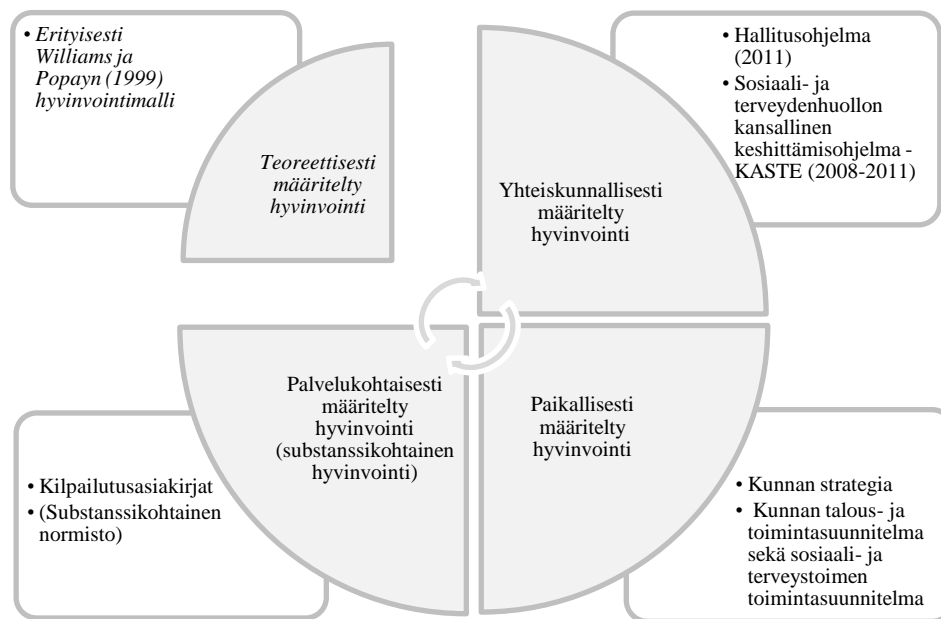
1. Hallitusohjelma (2011).
2. Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma –KASTE (2008-2011).
3. Kunnan strategia, Kunnan talous- ja toimintasuunnitelma sekä Kunnan sosiaali- ja terveystoimen toimintasuunnitelma.²⁰

¹⁹Hintalomake ei ole varsinaisen analyysin kohteena, koska kyseisellä lomakkeella ilmoitettiin ainoastaan hintatiedot, eivätkä ne ole tämän tutkimuksen kannalta merkityksellisiä.

²⁰En identifioi tutkimuksessa mistä kunnasta on kyse, sen vuoksi lähdeviitteitä kunnan asiakirjoihin ei ole.

Lisäksi paikallistan erityisesti palvelukohtaista hyvinvointia keskeisen substanssikoh-
taista hyvinvointia määrittävän normiston²¹ avulla, jossa on määritelty lapsen ja nuoren
hyvän hoidon kriteerit ja jotka on huomioitu muun muassa valtakunnallisissa sijaishuol-
lon laatukriteereissä (Valtakunnalliset sijaishuollon laatukriteerit 2004).

Hahmotan tutkimusaineistoa seuraavasti:



Kuvio 2. Tutkimusaineisto.

Pääaineistoa tukeva tausta-aineisto toimii varsinaisen pääaineiston (kilpailutusasiakirjat) tukena sitomalla hyvinvoinnin teoreettiset jäsenyykset vallitsevaan yhteiskunnalliseen ja paikalliseen hyvinvointikeskusteluun ja vallitseviin hyvinvointisisältöjen painotuksiin; millaista hyvinvointia kansalaisille, kuntalaisille ja siten asiakkaille tavoitellaan tuotettavan. Tausta-aineiston avulla tavoitteena on lisäksi kuvata tukevatko yhteiskuntatason ja paikallistason hyvinvoinnin määrittelyt toisiaan, toisin sanoen siirtyvätkö hyvinvoinnin määrittelyt sellaisenaan yhteiskunnan tasolta paikallistasolle ja millä ehdoilla niiden on mahdollista siirtyä aina palvelutapahtumaan saakka kilpailutusasiakirjojen välityksellä. Lisäksi tausta-aineisto auttaa hahmottamaan hyvinvoinnin delegoitumiseen sisäl-

²¹Laki lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta (361/1983) ja Lastensuojelulaki (417/2007).

tyviä mahdollisuuksia ja haasteita asiakirjoihin kirjoitetuista hyvinvointisisällöistä aina loppukäyttäjälle eli asiakkaalle saakka.

Tämän tutkimuksen tutkimusote on laadullinen eli kvalitatiivinen tapaustutkimus.²² Laadullisessa tutkimuksessa tavoitteena on kuvata jotain ilmiötä tai tapahtumaa, antaa teoreettisesti mielekäs tulkinta jollekin ilmiölle tai pyrkiä ymmärtämään tiettyä toimintaa (Tuomi & Sarajärvi 2002, 88). Tässä tutkimuksessa tavoitteena on kuvata lastensuojelun sijaishuollon kilpailutusasiakirjoihin sisältyviä hyvinvointisisältöjä erään kunnan (Kunta) toteuttaman kilpailutuksen kautta.²³

Tapaustutkimuksen luonteeseen kuuluu, että yksittäisestä tapauksesta tuotetaan intensiivistä ja yksityiskohtaista tietoa. Aineistonkeruu perustuu useisiin eri menetelmiin ja tavoitteena on eri ilmiöiden kuvaaminen. Tapaus on myös aina perusteltava, miksi tapaukseksi valikoitui juuri tietty henkilö, tilanne prosessi, tapahtuma, organisaatio. (Saarela-Kinnunen & Eskola 2001, 158-159.) Tämän tutkimuksen pääaineistona toimivat lastensuojelun sijaishuollon kilpailutusasiakirjat valikoituivat tutkimusaineistoksi erityisesti tutkijan oman intressin²⁴ (vrt. Kiviniemi 2001, 68) ja aineiston edustavuuden²⁵ sekä saatavuuden kautta. Pääaineistoa tukeva tausta-aineisto sen sijaan valikoitui teoreettisen ymmärryksen lisääntyessä ja tutkimusprosessin edetessä, joten täysin aineistolähtöinen tutkimus ei ole. Laadullinen tutkimus onkin luonteeltaan prosessinomaista, aineistoon liittyvät tulkinnat ja näkökulmat kehittyvät tutkijan mielessä tutkimusprosessin edetessä.

²²Tapaustutkimuksella tarkoitetaan yhden tai useamman tapauksen valitsemista tutkimuskohteeksi. Tapaustutkimus on ennemminkin tutkimusote (näkemys tutkimuksen kohteesta) kuin tutkimusmenetelmä. (Koskinen ym., 2005, 154; vrt. Saarela-Kinnunen & Eskola, 2001, 158 -169.) Tapaustutkimus on kokonaisvaltaista ja systemaattista ilmiön kuvaamista ja se pohjautuu uuden oivaltamiseen, ei pelkästään aiempien tutkimusten näkemysten todentamiseen. Tapaustutkimuksen tutkimuskohteena voi olla yksilö, ryhmä, organisaatio tai sen osa, tapahtuma, prosessi tai fyysinen tilanne. (Yin 1994, 32.)

²³Saturaatiolla eli kylläntymisellä tarkoitetaan tilannetta, jossa tiedonantajat (esimerkiksi asiakirjat tai sopimukset) eivät enää tuota tutkimusongelman kannalta uutta tietoa ja aineisto alkaa toistaa itseään (Tuomi & Sarajärvi 2002, 89). Tutkimusprosessin alussa kävin läpi kolmen isohkon kunnan vuosien 2007 ja 2010 välillä toteutetut lastensuojelun sijaishuollon kilpailutusasiakirjat. Hahmotelin alustavasti hyvinvointiteemoja ja -luokkia teoreettisen esiyymmärryksen pohjalta selvittääkseni mahdolliset asiakirjoihin sisältyvät hyvinvointia määrittävät yhtäläisyydet ja eroavaisuudet. Tässä vaiheessa tutkimusta en ollut vielä rajannut pois vertailevan tutkimusotteen mahdollisuutta. Asiakirjojen alustavassa tarkastelussa havaitsin, että asiakirjojen sisältö vastasi pääpiirteissään toisiaan (tarjouspyynnön sisällölliset ehdot), joten päädyin valitsemaan syvempään tarkasteluun ainoastaan yhden kunnan (Kunta) tarjouspyyntöasiakirjat mahdollistaakseni aineiston mahdollisimman kattavan analyysin. Tutkimusaineiston rajaus tapahtuikin teoreettisen edustavuuden ehdoilla, analysoitu tapaus tai tapaukset voidaan nähdä esimerkkinä jostain yleisestä (Eskola & Suoranta, 1998, 65).

²⁴Aikaisempi työhistoria.

²⁵Aineiston edustavuudella tässä yhteydessä tarkoitan sitä, että vaikka kunnat kilpailuttavat lastensuojelupalveluiden hankinnat itsenäisesti, on kuntien välisen yhteistyön (ks. esimerkiksi Kumpulainen 2010) ja keskusteluyhteyden myötä erityisesti lastensuojelun sijaishuoltoa koskevat asiakirjat huomattavan samanlaisia ja samanehtoisia eikä suuria eroja ole sisällöllisesti havaittavissa. Myös kuntaliiton julkaisema lastensuojelupalvelujen hankinnan hyvät käytännöt –suositus (2005) ja valtakunnalliset sijaishuollon laatukriteerit (2004) ovat yhdenmukaistaneet osaltaan tarjouspyyntöasiakirjojen sisältöjä.

Laadullisessa tutkimuksessa tutkimusongelma jäsentyy koko tutkimusprosessin ajan. (Kiviniemi 2001, 68-72.)

Tutkimusmenetelmät

Tutkimusmenetelmänä käytän asiakirjojen teemoittelua ja luokittelua sekä tukena tyyppittelyä, joiden avulla analysoin kilpailutusasiakirjojen (pääaineisto) sekä yhteiskunnallisesti ja paikallisesti hyvinvointia määrittävien asiakirjojen (pääaineistoa tukeva taustaineisto) hyvinvointisisällöt. Tarkastelen lisäksi normatiivisia hyvinvoinnin määräytymisen ehtoja erityisesti keskeisen substanssikohtaisen normiston kautta. Taustaineiston teemoittelun ja hyvinvointisisältöjen kuvaamisen tavoitteena on paikallistaa asiakirjojen hyvinvointisisällöt vallitsevaan yhteiskunnalliseen ja paikalliseen hyvinvointidiskurssiin.

Asiakirjoihin kirjoitettujen hyvinvointisisältöjen delegeoitumisen ehtoja (haasteita ja mahdollisuuksia) asiakirjoista asiakkaalle tarkastelen päämies-agenttiteoriaa metodisena välineenä käyttäen. Päämies-agenttiteoriaa sovelletaan perinteisesti erityisesti taloustieteissä, mutta tiettyjen ehtojen mukaisesti se on sovellettavissa myös kunnallishallinnon toimija- ja sopimussuhteiden kuvaamisessa (Mayston 1993; Oulasvirta 1994; Meklin 2000; Valkama 2004; Peiponen 2009). Päämies-agenttiteoria metodisena välineenä tarjoaa mielenkiintoisen näkökulman eri toimijoiden välisten suhteiden ja kilpailuttamiseen keskeisesti liittyvän sopimuksellisuuden kuvaamiseen.

Teemoittamisessa on kyse aineiston pelkistämisestä etsimällä tekstistä olennaisimmat asiat (Moilanen & Rähä 2001, 53-54). Teemoittelu korostaa sitä, mitä kustakin teemasta on sanottu (Tuomi & Sarajärvi 2002, 95). Teemoittelua pidetäänkin hyvänä analysointitapana jonkun käytännöllisen ongelman ratkaisemiseksi. Aineistosta voi teemoittelun avulla nostaa esille tutkimusongelman kannalta keskeiset aiheet, joita jäsenetään teoreettisen viitekehyksen pohjalta, tai toisinpäin. Teemoittelu edellyttää onnistuakseen teorian ja empirian vuoropuhelua (Moilanen & Rähä 2001, 53-54). Tyyppitellyssä aineisto luokitellaan puolestaan tiettyihin tyyppisiin (Tuomi & Sarajärvi 2002, 140-142).

Teemoittelun ja luokittelun lisäksi aineiston analyysi sisältää piirteitä sisällönanalyysistä. Sisällönanalyysin avulla tutkittavasta ilmiöstä pyritään muodostamaan kuvaus, joka kytkee tutkittavan ilmiön laajempaan kontekstiin ja aikaisempaan teoreettiseen keskusteluun ja tutkimustuloksiin. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 93, 105; ks. myös Kyngäs & Vanhanen 1999.) Sisällönanalyysissä tarkastellaan Sotirios Sarantakosin (1998, 279-280) mukaan dokumenttien sisältöä, olivatpa dokumentit puhutussa, kirjoitetussa²⁶ tai kuvatussa muodossa (ks. myös Krippendorf 2004, 17-18). Ilmisisältö kuvaa näkyvää, kirjoitettua tekstiä, sanoja, lauseita ja kappaleita. Analyysi sisältää ilmausten toistuvuuden laskemista. Dokumenttien piilosisältö tarkoittaa ”rivien välistä lukemista” tekstin takana vaikuttavien lainalaisuuksien tunnistamista ja merkityssisältöjen esiin nostamista. Myös piilosisällön tarkastelussa sanat ja lauseet toimivat indikaattoreina merkitysten olemassa ololle ja esiintymiselle. Sisällönanalyysissä voidaan hyödyntää joko ilmi- tai piilosisältöjen tarkastelua tai molempia yhtäaikaaisesti. Joissain tilanteissa tutkimuskohteina voidaan tarkastella tekstin sisältämän sanoman laatimiseen vaikuttavia motiiveja tai pyrkimyksiä, joihin tekstin tuottaja tähtää. (Jussila ym., 1989, 172-174.) Tässä tutkimuksessa tarkastelen asiakirjoista sekä ilmi- että piilosisältöjä tavoittaakseni jotain sellaista, joka ehkä piiloutuu asiakirjojen legitiimin taakse.

Aineiston analyysi voidaan tehdä aineistolähtöisesti tai teorialähtöisesti (Tuomi & Sarajärvi 2002, 109-116; ks. myös Eskola 2001, 135-140, joka käyttää teoriasidonnaisuuden käsitettä). Lähestymistavat eroavat toisistaan siten, että analyysi ja luokittelu perustuvat joko aineistoon tai valmiiseen teoreettiseen viitekehykseen (Tuomi & Sarajärvi 2002, 109-116). Teorialähtöisessä tutkimuksessa aineiston analyysi perustuu olemassa olevaan teoriaan tai malliin ja tavoitteena on usein teorian testaaminen tutkittavan ilmiön viitekehyksessä. Teorialähtöisestä analyysistä voidaan käyttää Tuomen ja Sarajärven (2002, 95-99) mukaan myös käsitettä deduktiivinen analyysi.

²⁶Valmiit dokumentit voidaan jakaa joko yksityisiin tai julkisiin dokumentteihin. Julkisia dokumentteja ovat muun muassa erilaisten organisaatioiden dokumenttiaineistot. Yksityisillä dokumenteilla tarkoitetaan esimerkiksi puheita, kirjoituksia tai sopimuksia. (Hirsjärvi ym., 2004, 17, 175.) Näiden kaikkien dokumenttien analyysissä voidaan tietyn rajoituksen käyttä sisällönanalyysia (Tuomi & Sarajärvi 2002, 86).

Mikäli tutkimusta tehdään aineistolähtöisesti, on tutkimuksen pääpaino aineistossa ja teoriaa rakennetaan aineiston perusteella.²⁷ Helvi Kyngäs ja Liisa Vanhanen (1999) kuvaavat aineistolähtöistä analyysiä pelkistämällä, ryhmittelyllä, ala- ja yläkategorioiden luomisella ja yhdistävien kategorioiden rakentamisella.²⁸ Aineistolähtöisessä analyysissä tutkijan tulee avata tutkimuksen kulku lukijalle ja arvioida tutkimuksen luotettavuutta ja pätevyyttä. Tekstien (asiakirjojen) analysoinnissa teemat ja luokittelut tulisi auki kirjoittaa ja perustella, samoin kuin tutkimusprosessin aikana tehdyt valinnat ja tutkimuksen kannalta olennaiset rajaukset. (ks. Silverman 1993, 144-148.)

Tässä tutkimuksessa lähestyn tutkimuskysymyksiä aineistolähtöisesti, koska tutkimusaineisto oli käytännössä se, joka ohjasi teoreettisen viitekehyksen sekä tutkimusmetodien valintaa. Kuljetan kuitenkin aineiston rinnalla teoreettisia jäsennyksiä koko tutkimusprosessin ajan. Peilaan asiakirjojen hyvinvointisisältöjä hyvinvoinnin teoreettisiin jäsennyksiin ja paikallistan hyvinvointia yhteiskunnallisesti ja paikallisesti keskeisten ohjausasiakirjojen avulla. Tutkimus ei siis ole puhtaasti aineistolähtöinen ja teoreettiset oivallukset tutkimusprosessin edetessä ovat vaikuttaneet vahvasti myös aineiston analyysiin. Toisaalta aineiston analyysin edetessä, olen syventänyt ja laajentanut myös teoreettista taustoitusta.

Tutkimuksen luotettavuuden lisäämiseksi käytän tutkimuksessa teoria- ja metoditriangulaatiota.²⁹ Triangulaatiossa on kyse tutkimusmetodista, jossa käytetään luotettavuuden arvioimisen apuna useita eri menetelmiä tai teorioita. (Teoria)triangulaatiota käytet-

²⁷Aineistolähtöisestä analyysistä puhuttaessa, voidaan käyttää myös nimitystä induktiivinen analyysi (yksittäisestä- yleiseen - päättely), jossa tavoitteena ei ole teorian tai hypoteesin testaaminen vaan tutkija määrää itse mikä aineistossa on tärkeää (Hirsjärvi ym., 2004, 155).

²⁸Kyngäksen ja Vanhasen (1999, 102-103) mukaan analyysin ensimmäisessä vaiheessa pelkistetään aineiston alkuperäisilmaukset ja tunnistetaan aineistosta kiinnostuksen kohteena olevat asiat ja lauseet. Toisena, nämä pelkistetyt ilmaukset ryhmitellään samanlaisten ilmaisujen joukoksi, jonka jälkeen ilmaisut yhdistetään samaan kategoriaan ja nimetään kategoria kuvaavasti. Tutkija päättää oman tulkintansa mukaan mitkä ilmaisut kuuluvat samoihin kategorioihin. Analyysia jatketaan alakategorioiden yhdistämisellä ja yläkategorioiden muodostamisella. Yläkategoriat nimetään sisältöjä vastaavasti. Lopuksi muodostetaan kaikkia kuvaava yksi yhteinen kategoria. Tutkimusongelmiin vastataan tällä hierarkisella kategoriamallilla. (Ks. myös Tuomi & Sarajärvi 2002, 111, 121 ja 110-115.)

²⁹Sarantakos (1998, 168-169) nostaa esille kaksi eri triangulaatiotyyppeä – metodeihin liittyvän triangulaation (inter-method triangulation) ja metodien soveltamiseen liittyvän triangulaation (intra-method triangulation). Metodeihin liittyvässä triangulaatiossa tutkija yhdistää vähintään kaksi metodologiselta alku perältäään erilaista metodia ja metodien soveltamiseen liittyvässä triangulaatiossa tutkija puolestaan käyttää vähintään kahta eri tekniikkaa metodien soveltamisessa.

täessä tutkija ei voi sitoutua ainoastaan yhteen näkökulmaan ja näin ollen tutkija pystyy ylittämään henkilökohtaiset ennakkoluulonsa. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 140-142.)³⁰

Jari Eskola (2001, 138-139) varoittaa kuitenkin tämän tyyppiseen tarkasteluun liittyvää hajaannuksen ongelmasta, mikäli tutkimukseen yritetään liittää erilaisia yhteen sopeuttamattomia aineksia. Toisaalta Eskolan (2001, 138-139) mukaan tutkittavan ilmiön luonteesta johtuen voi olla hyvinkin palkitsevaa tarkastella ilmiötä useasta eri näkökulmasta tai jakaa ilmiö osakokonaisuuksiin ja tarkastella osakokonaisuuksia erikseen. Tarkastelullisin hyviä puolia ovat lisäksi se, että teorian ja empirian vuoropuhelu tulee luontevasti esille, toisin kuin perinteisessä yhteen suureen teoriaan perustuvassa tarkastelussa. Moniteoreettisessa tarkastelussa tutkimus etenee aineisto- tai ilmiöpohjaisesti ja eri teorit ja käsitteet toimivat tutkijan tulkintakehyksinä, joiden kautta tutkija käsitteellistää tutkimaansa ilmiötä.

Triangulaatioilla pyritään muun muassa nostaamaan esille mahdollisimman monipuolista informaatiota samasta asiasta, lisäämään tutkimuksen luotettavuutta ja pätevyyttä sekä ylittämään yksimetodiseen tutkimukseen liittyviä heikkouksia. Käyttämällä useampaa metodia tai tekniikkaa metodien soveltamisessa voidaan kunkin metodin ja tekniikan heikkouksia peittää toisen avulla. (Kinnunen 1998, 38.)

³⁰Päädyin tähän erityisesti oman työhistoriani vuoksi pystyäkseen ylittämään mahdolliset ennako-olettamukseni.

3 Näennäismarkkinat

3.1 Näennäismarkkinoiden määrittelyä ja arviointia

Näennäismarkkinoilla tarkoitetaan julkisten palvelujen tuotanto-oikeuksista kilpailevien palveluntuottajien ja esimerkiksi kunnan välistä markkinatilannetta, jossa julkinen sektori toimii sekä palvelun ohjaajana että tilaajana ja tuotantoa ohjataan sopimuksin (Kähkönen 2001, 11; 2007a, 25). Näennäismarkkinoilla toteutuvat aitojen markkinoiden pääperiaatteet ja kunta on luonut ne erilaisilla päätöksillä (Rajala ym., 2008, 39).³¹ Näennäismarkkinateoria on syntynyt julkisen valinnan³² kilpailuteesin pohjalta. Näennäismarkkinateoria konkretisoi julkisen valinnan teorian sisältöä ja pyrkii esittämään keinoja ratkaista keskeisin palvelutuotannon ongelma, kilpailun puute julkishallinnossa (Valkama 2004, 52-53). Näennäismarkkinoita voidaan luonnehtia hierarkian ja markkinoiden välimuodoksi. Näennäismarkkinoilla ja markkinoilla toimintaa ohjaavat sopimukset, kun taas hierarkinen (perinteinen) palveluiden järjestämis- ja tuottamismalli perustuu hierarkiseen määräysvaltaan. Hierarkisessa mallissa ohjauksen kohteena ovat resurssit, jotka hierarkian ylin taso osoittaa palvelun tuottajalle talousarviossa. Sopimuksen korvaavat säännöt ja käskytyt. (Rajala ym., 2008, 35-36; ks. myös Kähkönen 2007a, 20.)

³¹Vrt. esimerkiksi Oulun kaupungin ydinkunta-palvelukunta – malli, jonka perusteet Oulun kaupunginvaltuusto määritteli vuonna 1998.

³²Julkinen valinta (public choice) tarkoittaa tutkimusotetta, joka pyrkii analysoimaan julkisten organisaatioiden toimintaa taloustieteen menetelmin (Pietiläinen 2010, 25). Julkisen valinnan teorian pääasiallinen mielenkiinto kohdistuu julkisen sektorin supistamiseen ja tehostamiseen avaamalla palvelut markkinavoimille (Sutela 2003, 19). Julkisen valinnan teoria esittää, että julkinen sektori on tehoton ja tuhlaa resursseja, koska viranhaltijoilla ja poliitikoilla ei ole riittäviä välineitä kustannusten valvontaan. Teorian mukaan poliitikoilla ei voi edellyttää kykyä määrittellä tuotantotavoitteita, jotka edustaisivat yhteisön parasta. Ongelmana on myös se, että virkamiehet eivät välttämättä tuota niitä palveluita, joita poliitikot ovat edellyttäneet. Lisäksi teoria esittää, että on todennäköistä, että virkamiehet toimivat tehottomasti. (Valkama 2004, 49.) Julkisen valinnan teorian ansiona voidaan pitää aktiivista puuttumista resurssien tuhlaamiseen (Pietiläinen 2010, 27).

Valkama (2004, 49-50) nostaa tutkimuksessaan esille Niskasen (1994, 36-40) julkisen valinnan teoriaan pohjautuvan analyysin julkishallinnon tehottomuudesta eräänä tunnetuimpana näkökulmana julkiseen valintaan. Julkisen valinnan teorian mukaan viranhaltijoilla on taipumus kasvattaa tuotantoa yli sosiaalisesti optimaalisen tason. Väite perustuu julkisen valinnan teorian keskeiseen itseintressin käsitteeseen. Viranhaltijat pyrkivät maksimoimaan oman virastonsa määrärahat saavuttaakseen valtaa, statusta tai lisäkorvauksia, vaikkei määrärahoille olisikaan selkeää tarvetta. Itseintressillä ei tarkoiteta niinkään viranhaltijoiden itsekkyyttä, vaan rationaalista kykyä valita oman toiminnan kannalta edullisimmat vaihtoehdot. Poliitikot eivät pysty estämään määrärahojen maksimointiin tähtäävää käyttäytymistä, koska poliitikoilla ei ole mahdollisuutta nopeisiin interventioihin. Lisäksi viranhaltijoilla on poliitikkoja enemmän informaatiota (informaation asymmetria), joka toisaalta on etu, toisaalta poliitikkojen voi olla informaation vähäisyydestä, esimerkiksi määrärahojen leikkausten seurauksista, johtuen helpompi leikata viraston budjetista. (Niskanen 1994, Valkaman 2004, 49-50 mukaan; vrt. Pirttilä & Taimio (2011, 15), jotka esittävät, että virkamiesten tuhailu on oletettua vähäisempää, koska virkamiesten tavoitteet ovat kapeita ja toisaalta poliittinen kontrolli ja kilpailu puolueiden ja kuntien välillä saattaa jopa lisätä säästötavoitteita.)

Näennäismarkkinoihin liittyvää tutkimusta on tehnyt Suomessa muun muassa Koskiahon (2007a) ja Valkama (2004). Lisäksi Ollila ym., (toim. 2003) ovat tehneet kattavan selvityksen sosiaali- ja terveydenhuollon näennäismarkkinoista. Kansainvälisesti (Iso-Britannia) erityisesti julkisen sektorin muodostamia ja ylläpitämiä näennäismarkkinoita ovat tutkineet Le Grand ja Bartlett (ks. esimerkiksi Le Grand & Bartlett 1993 (toim.) ja Bartlett ym. (toim.) 1994, Kähkösen 2007a mukaan).

Toimiakseen tehokkaasti, tulee näennäismarkkinoiden täyttää tietyt ehdot (Le Grand & Bartlett (toim. 1993), Kähkösen 2007a, 30-31 mukaan). Näennäismarkkinoiden tulee muistuttaa aitoja markkinoita seuraavissa asioissa:

1. Tuottajien kesken tulee olla kilpailua (tilaajien vähyys ei ole ongelma).

Hyvinvointipalvelumarkkinoilla tuottajien vähyys voi olla todellinen ongelma. Mikäli tuottajia on vähän, tilaajan ei periaatteessa kannattaisi lähteä kilpailuttamaan palvelua, koska edellä mainitussa tilanteessa vallitsevat myyjän markkinat ja hinnat määräytyvät sen mukaisesti. Tuottajien vähyys ei välttämättä tarkoita tosiasiallista numeerista vähäisyyttä, voi myös olla, että palvelutarve tietyllä alalla ylittää tarjonnan, jolloin kunnan tulisi hyväksyä kaikki potentiaaliset tarjoajat, eikä taloudellisuus-näkökulma toteutuisi tällöin. Rajja Julkusen (1992, 107) mukaan vähäisen ostovoiman markkinoilla kilpailu voi pikemminkin laskea kuin nostaa laatua.

2. Tilaajalla ja tuottajalla tulee olla riittävä informaatio.

Palvelun tilaajalla ja tuottajalla tulisi olla sama käsitys ostettavan tai tuotettavan palvelun sisällöstä, hinnasta ja laadusta. Tuottajan tulee osata hinnoitella palvelu oikein ja tilaajan tulee valvoa ostamansa palvelun laatua. (Vrt. päämies-agenttiongelmia ja opportunistinen käyttäytyminen, jolloin tuottaja voi käyttää palvelun toteuttamiseen vähemmän resursseja kuin sopimuksen mukaan kuuluisi (moraalinen riski, ks. esimerkiksi Eisenhardt 1989; Valkama 2004, 40).

Toinen opportunistisen käyttäytymisen muoto on Adverce selection (käänteinen valikoituminen, Kähkönen 2007b, 10). Adverce selection tarkoittaa sitä, että

tuottaja käyttää hyväkseen tilaajan ja tuottajan välillä vallitsevaa epätäydellisen informaation ongelmaa (ks. Eisenhardt 1989; Valkama 2004, 40-41). Mikäli tuottaja omaa tilaajaa enemmän tietoa palvelusta tai palvelu on vaikeasti mitattavissa, voi se johtaa siihen, että tuottaja toimii tilaajan ja siten asiakkaan etujen vastaisesti. Tämä asetelma aiheuttaa erityisiä vaatimuksia sopimuksille ja riskien jakamiselle tilaajan ja tuottajan kesken.³³

3. Markkinatilanteen tulee olla sellainen, että potentiaalinen tuottaja voi tulla markkinoille ja poistua sieltä ilman lisäkustannuksia.

Markkinoille tulemista ja sieltä poistumista kohtuullisin kustannuksin hankaloittaa monen palvelumuodon luonne, tarvitaan kiinteistö, jossa toimintaa harjoitetaan. Kunnat ovat tosin myös kilpailuttaneet ainoastaan palveluntuottajan³⁴, jolloin kunta tarjoaa palveluntuottajalle tilat käyttöönsä sopimuskauden ajaksi. Kun sopimuskausi päättyy, ei palveluntuottajalle jää velvoitteita esim. kiinteistökuiluista. Kyseinen kilpailuttamismalli sallii markkinoille tulon ja sieltä poistumisen vähäisin kustannuksin. Palveluntuottaja myös pärjää saadessaan kiinteän sopimuksen koko sopimuskauden ajaksi.³⁵

4. Hintojen tulee määräytyä markkinoilla, eli ne eivät saa olla sidottu lainsäädäntöön eivätkä ne saa olla seurausta yksittäisen tuottajan monopolihinnoittelusta.

Näennäismarkkinat eivät synny itsestään vaan ne syntyvät kunnan salliessa kunnan ulkopuolisten palveluntuottajien tulon palvelutuotantoon. Näennäismarkkinat eivät tarkoita ulkoistamista, vaikka kyseinen käsite näennäismarkkinoihin keskeisesti liittyykin. Ulkoistaminen tarkoittaa toiminnon siirtämistä organisaa-

³³Mikäli tietty palveluntuottaja toimii sopimuksen ja siten asiakkaan edun vastaisesti, on palvelun tilaajalla oikeus tiettyjen ehtojen mukaisesti purkaa sopimus tai olla osoittamatta asiakkaita palveluun, mikäli kyse on puitejärjestelystä. Tämä voi aiheuttaa kuitenkin ongelmia sopimusten päättyessä ja uuden kilpailutuksen käynnistyessä. Kyseisen palveluntuottajan oikeutta osallistua uuteen kilpailutukseen ei voi rajoittaa ja hänet on hyväksyttävä palveluntuottajaksi, mikäli hän täyttää edellytetyt ehdot ja pärjää uudessa kilpailutuksessa. Aikaisemmat huonot kokemukset eivät voi olla tarjouskilpailusta poissulkemisen perusteena, mikäli palveluntuottaja muutoin täyttää pakolliset vaatimukset, eikä ehdottomia edellytyksiä tarjouskilpailusta poissulkemiseksi ole. (Laki julkisista hankinnoista 348/2007, 2 §; 53-54§.) Puitesopimukset kuitenkin käytännössä mahdollistavat sen, ettei kyseiselle tuottajalle ole palvelun sopivuusperusteella välttämättä osoitettava asiakkaita.

³⁴Oulun kaupunki kilpailutti kehitysvammaisten asumispalvelut vuonna 2010 kyseisellä mallilla.

³⁵Vrt. puitejärjestely ja puitesopimukset (laki julkisista hankinnoista 348/2007, 31-32 §), jolloin palveluntuottaja tavallaan joutuu aina uudelleen kilpailemaan sijoitettavista asiakkaista.

tion ulkopuolella tuotettavaksi. Näennäismarkkinat voivat olla väline, ei edellytys palvelujen ulkoistamiseen. Yksityistämiseen liittyy puolestaan omistuksen siirtäminen julkisen organisaation ulkopuolelle. Mikäli muut näennäismarkkinoiden edellytykset täyttyvät, voi yksityistettykin palvelu toimia näennäismarkkinoilla. (Kähkönen 2007a, 24; Rajala ym., 2008, 46-47.) Näennäismarkkinat lakkaavat kuitenkin silloin, kun julkinen valta luopuu palveluiden tilaajan, ohjaajan ja rahoittajan roolista (Kähkönen 2007a, 24).

Näennäismarkkinoiden muodostamisen ja säilymisen kannalta on olennaista minkälaisessa markkinatilanteessa näennäismarkkinat muodostetaan. Jossain tilanteissa kilpailutilanne ja markkinat on luotava alusta asti. (Kähkönen 2007a, 27.) Näennäismarkkinoiden ideaalitulanteessa myös julkiset tuotantoyksiköt asetetaan kilpailutilanteeseen. Suomessa käytännössä ei menetellä näin, ainoastaan yksityinen ja kolmannen sektorin tuotanto kilpailee näennäismarkkinoilla.

Kilpailu markkinoilla ja samoin myös näennäismarkkinoilla voi olla joko täydellistä tai se voi perustua monopoliasetelmaan. Täydellisen kilpailun ideaalissa optimaalinen tulos voidaan saavuttaa, mikäli markkinoilla toimii useita tuottajia ja ostajia, jolloin kukaan yksin ei pysty vaikuttamaan hintakehitykseen. (Rajala ym., 2008, 41.) Julkunen (1992, 105) määrittelee täydelliset markkinat neoklassiseen ajatteluun nojautuen. Julkunen (1992, 105) mukaan markkinat ovat täydelliset, mikäli niillä on paljon kilpailevia tuottajia, sekä hyvin informoituja ja järkevästi valitsevia kuluttajia. Kuluttajan tulee olla asiantuntija laadun suhteen.³⁶ Näennäismarkkinoilla kilpailu on markkinoita vastaavasti aina jossain muotoa epätäydellistä (Kähkönen 2007a, 27).

Näennäismarkkinoiden muodostaminen ja niiden ylläpitäminen, eli uudenlainen palvelujen järjestämistapa aiheuttaa uudenlaisia kustannuksia muun muassa hallinnon uudelleenorganisoinnin ja ulkopuolisten palveluntuottajien kilpailuttamisen ja sopimushallinnan kautta. Toisaalta näennäismarkkinoiden ideana on hankkia palvelut siltä palveluntuottajalta, joka tuottaa palvelut mahdollisimman taloudellisesti ja tehokkaasti ja

³⁶(Näennäis)markkinateoriat korostavat asiakkaan omaa asiantuntemusta laadun suhteen. Toisaalta ne painottavat myös asiakkaan roolia valitsevana kuluttajana, joka ei palvelun luonteen vuoksi toteudu lastensuojelupalveluiden osalta. Edellyttääkö asiantuntijuus laadun ja palvelun sisällön suhteen aina informoitua ja järkevästi valitsevaa kuluttajaa vai voiko asiakkaan osallisuutta tukea huolimatta siitä, että hän ei itse aktiivisesti valitse palvelua tai hakeudu palvelun piiriin?

sitä kautta voidaan saada aikaiseksi merkittäviäkin säästöjä. Kokonaiskustannusten arviointi on kuitenkin aina aiheellista. Näennäismarkkinoita perustettaessa ja niillä ope-roidessa tulisikin arvioida seuraavien ehtojen toteutumista (Le Grand & Bartlett (toim.) 1993 ; Bartlett ym. (toim.) 1994, Kähkösen 2007a, 30-31 mukaan):

1. Vaihdamakustannukset eivät saa ylittää kustannussäästöjä (ks. myös Julkunen 1992, 106; Koskiahon 2008, 24-25). Näennäismarkkinoilla vaihdantakustannuksilla tarkoitetaan näennäismarkkinoiden muodostamisesta ja ylläpitämisestä, palvelujen kilpailuttamisesta ja sopimusten seurannasta ja valvonnasta aiheutu- via kustannuksia. Nykyinen hankintalaki (laki julkisista hankinnoista 348/2007) edellyttää kilpailuttamaan kynnyksarvon ylittävät hankinnat³⁷, vaikkakin lainop- pineet usein kritisoiivat kuntia liian ahtaasta kilpailuttamislainsäädännön sovel- tamisesta erityisesti sosiaali- ja terveyspalvelujen kohdalla. Mikäli palvelutarve on vähäinen tai palveluntuottajia on markkinoilla vähän, olisi kunnan järkevää ostaa palvelu suorahankintasopimuksilla välttääkseen (turhat) valmistelu kus- tannukset. Hankintalaki (348/2007) mahdollistaa myös tämän, mikäli tietyt ehdot toteutuvat. Toisaalta hankintalain (348/2007) 2 § korostaa avoimuutta ja syrji- mättömyyttä, joten myös mahdollisilla uusilla palveluntuottajilla tulee olla mah- dollisuus päästä markkinoille ja osallisiksi sopimuksista. Palvelujen kilpailutta- minen ei kuitenkaan tulisi olla itsetarkoitus, sillä kuntien usein esiin nostamat kilpailutuksen myötä saavutettavat hyödyt, kuten palvelun sisällön tuntemuksen lisääntyminen on mahdollista saavuttaa myös muilla keinoin.
2. Tilaajaa tulee ohjata asiakkaan hyvinvointi ja tuottajaa kustannustehokkuus tai voiton tavoittelu. Ainoastaan näin näennäismarkkinat toimivat tehokkaasti. Ti- laajalla on kuitenkin rajallinen mahdollisuus vaikuttaa asiakkaiden hyvinvointiin itse palvelutapahtumassa, joten esitänkin tutkimuksessa edempänä, että palvelun tilaajalla ja palvelun tuottajalla eli toteuttajalla tulisi olla yhtenäinen näkemys tavoiteltavasta lopputuloksesta (asiakkaan hyvinvoinnista).³⁸

³⁷ Sosiaali- ja terveyspalveluissa kynnyksarvo on v. 2011 100 000 euroa (Julkisten hankintojen HILMA-ilmoitusjärjestelmä).

³⁸ Vrt. päämies-agenttiteorian ydinongelmien mukainen informaation epäsymmetria ja tavoiteristiriidat, ks. esimerkiksi Eisenhardt 1989; Valkama 2004, 40-41).

3. Tilaaja eikä tuottaja ei saa suosia mitään asiakasryhmää siten, että tietyt asiakasryhmät saavat palvelun muita edullisemmin tai että asiakkaita palveluun valittaessa syyllistytään nk. kerman kuorintaan (ks. myös Rajala ym., 2008, 43; Kähkönen 2007b, 6). Sosiaali- ja terveystaloudissa voi olla kyse myös niin sanotusta käänteisestä kermankuorinnasta, jolloin palveluntuottajat nimenomaan haluavat haasteellisempia asiakkaita ja sitä kautta korkeampaa hintaa palveluista. Jos palvelun tilaaja on tähän suostuvainen, voi kilpailuttamisen kustannushyödyt alentua huomattavasti. Toisaalta on muistettava, että mikäli palvelu kilpailutetaan tietyllä perussisällöllä, ei kaikkia asiakkuuksia voi sisällyttää kyseiseen kategoriaan. Osa asiakkaista voi tarvita erityishuomiota, esimerkiksi lisää hoitohenkilökuntaa pelkästään oman tai muiden turvallisuuden vuoksi. Toisaalta, mikäli palveluntuottaja on hinnoitellut palvelun markkinoilla jopa alihintaiseksi, on hänen intressinään toteuttaa palvelutapahtuma mahdollisimman vähin kustannuksin ja näin ollen ottaa palveluun mahdollisimman helppohoitaisia asiakkaita, olettaen, että palveluntuottajalla on käsitys siitä, että tilaaja ei ole valmis neuvottelemaan asiakaskohtaisesti sopimushintoja korkeimmista hinnoista.³⁹
4. Palvelun responsiivisuuden tulee lisääntyä. Responsiivisuutta pidetään näennäismarkkinateoreettisessa tarkastelussa osana palvelun laatua (Le Grand & Bartlett (toim.)1993, Kähkönen 2007a, 30-31 mukaan). Responsiivisuuden lisääminen on mahdollisuus myös valinnanvapauden lisääntymiseen. Tällä hetkellä palvelun responsiivisuus on vähäistä kilpailutetuissa palveluissa. Käytännössä virkamiehet valmistelevat poliitikkojen mandaatilla kilpailutusasiakirjojen sisällöt ja määrittävät näin ollen palvelussa tavoiteltavan hyvinvoinnin tason.⁴⁰ Asiakkaalla ei ole juuri lainkaan mahdollisuutta vaikuttaa sisältöihin lukuun ottamatta itse palvelutapahtumaa, jossa asiakas toimii vuorovaikutuksessa palvelun toteuttajan kanssa. Riippuen siitä, miten hyvin ja millä ehdoilla palveluntuottaja on sisäistänyt asiakirjoissa tavoiteltavan hyvinvoinnin, on sen mahdollisuus

³⁹Pääkaupunkiseudulla lastensuojelun sijaishuollon kilpailuttamisen myötä kunnat ovat joutuneet tilanteeseen, jossa palveluntuottajat pyrkivät hinnoittelemaan yksittäisten asiakkaiden palvelun sopimushintoja korkeampiin hintaluokkiin asiakkaiden hoidon vaativuuden perusteella. Esimerkiksi Oulussa tältä on vältytty osin sen vuoksi, että lastensuojelupalvelussa toimii ostajan markkinat ja osin yhdenmukaisen ja vahvan tilaajan toimintapolitiikan ansiosta (hinnankorotuspyyntöihin suostutaan ainoastaan pakottavassa tilanteessa). Pääkaupunkiseudun tilannetta puolestaan selittää palvelujen heikko saatavuus (myyjien markkinat).

⁴⁰Kunta tilaajana haluaa tilata asiakkailleen hyvinvointia ja rahoilleen vastinetta, mutta kunnat tietävät myös sen, että mikäli tavoitellaan ns. kaikkea hyvää kaikille, nostaa se vääjäämättä palvelusta aiheutuvia kustannuksia ja sitä kautta palvelusta pyydettävää hintaa. Yhtälö, jossa tavoitellaan maksimaalista hyvinvointia suurine henkilökuntamäärineen ja alhaisine kustannuksineen on utopiaa.

välittyä sellaisenaan loppukäyttäjälle eli asiakkaalle. Tässä yhteydessä on hyvä muistaa myös se, sisältääkö palvelun tilaajan määrittämä hyvinvointi juuri niitä hyvinvoinnin elementtejä, jotka asiakas kokee itselleen tärkeiksi ja merkityksellisiksi hyvinvoinnin osa-tekijöiksi (vrt. subjektiivinen hyvinvointi, Allardt 1976, 26-27; Marski 1996, 17).

Le Grand & Bartlett (toim.) 1993 käyttävät Kähkösen (2007a, 31) mukaan näennäismarkkinoiden kuvaamisessa käsitettä tuotannollinen tehokkuus, joka tarkoittaa laadun ja määrän vakiointia. Tehokkuudella yleisesti tarkoitetaan mahdollisimman alhaisia kokonaiskustannuksia, jolloin laadun tarkastelu voi jäädä toissijaiseksi. Tehokas tuottaja saa tuotettua mahdollisimman alhaisilla kustannuksilla sovitun määrän palveluita sovittuun laatuun. Näennäismarkkinoiden tehokkuus edellyttää, etteivät vaihdantakustannukset ylitä järjestämistavan muuttamisesta aiheutuvia kustannuksia. Le Grand & Bartlett (toim.) 1993 korostavat Kähkösen (2007a, 31) mukaan taloudellisten kannustimien rakentamista tilaajan ja tuottajan välisiin sopimuksiin.⁴¹

Näennäismarkkinat voivat onnistuessaan poistaa joitain markkinoilla esiintyviä ongelmia kuten epätäydellinen informaatio⁴², monopolin kontrollointi sekä kulutuksen ja poissulkevuuden ongelmat (Kähkönen 2007a, 5, 48). Mahdollinen kilpailu kannustaa myös julkista tuottajaa tehokkuuteen, koska tällöin yksityisten yritysten tulo markkinoille on mahdollista (Kähkönen & Volk 2008, 24-26). Tilaajan toimintapolitiikalla on

⁴¹Kannustimina lastensuojelun kilpailuttamisen perusteella tehdyissä sopimuksissa (sisältäen tarjouspyyntöasiakirjat), voidaan katsoa olevan muun muassa sopimusmuoto – puitesopimus ei automaattisesti takaa palveluntuottajalle asiakkaita, vaan ohjautuminen tapahtuu asiakaskohtaisten edellytysten perusteella. Vaikkakin kilpailussa parhaiten menestyntä tuottajaa tulee ”suosia” asiakkaiden ohjauksessa hankintalain (laki julkisista hankinnoista 348/2007) perusteella, ei tämä peruste ylitä kuitenkaan lapsen etua tilanteessa, jossa voittanut tuottaja ei pysty parhaiten vastaamaan kyseisen lapsen tarpeisiin. Palveluntuottajan kannattakin toteuttaa palvelua tilaajan näkökulmasta mahdollisimman sopimukseenmukaisesti ja asiakasvaikuttavasti, jotta hänelle ohjautuisi jatkossakin asiakkuuksia. Lisäksi sopimuskauden lyhyys (vaikka se on osaltaan hyvin ongelmallinen, josta jäljempänä tutkimuksessa), aiheuttaa sen, että palveluntuottajien on jatkuvasti kehitettävä toimintaansa pärjätäkseen jatkossakin kilpailuissa. Myös tämän voi katsoa toimivan kannusteena.

Käytännössä sopimuksiin ja tarjouspyyntöasiakirjoihin liittyvät kannustimet ovat tuottajan kannalta negatiivisia (pelko asiakkaiden menettämisestä ja sitä kautta toiminnan supistumisesta ja jopa lakkaamisesta) ja ne palvelevatkin erityisesti palvelun tilaajaa (vrt. päämies-agenttiteoria, jossa pääongelmana on se miten saada agentti toimimaan päämiehen etujenmukaisesti, ks. esim Eisenhardt 1989). Päämies-agenttiteoria esittää materiaalisia kannustimia (Tuomala 2007, 187-188), mutta sosiaali- ja lastensuojelupalveluiden osalta tämä edellyttäisi systemaattista arviointia hoidon tuloksista ja vaikuttavuudesta, eikä tähän ainakaan vielä ole päästy valtakunnallisesti. Erilaisia laadun arviointikriteereitä on olemassa (ks. esim. valtakunnalliset sijaishuollon laatukriteerit 2004), mutta ne eivät ole vielä systemaattisissa käytössä. Tulospalkkiotyypinen palkitseminen lastensuojelupalveluissa taas vaikuttaa hieman erikoiselta jo pelkästään ”tuloksen” määrittämisen vaikeuden vuoksi. Lisäksi jo itsessään kilpailuun osallistuminen ja siinä pärjääminen voi olla palveluntuottajalle ehto, koska kunnat pääsääntöisesti hankkivat kyseiset palvelut ainoastaan kilpailutuksen kautta (ks. Kähkönen 2007a, 36). Mikäli palveluntuottaja ei osallistu tai ei menesty kilpailussa, ei hän myöskään saa asiakkaita ja hänen toimintaedellytyksensä lakkaavat.

⁴²Toisaalta epätäydellisen informaation ongelma voi myös lisääntyä näennäismarkkinoilla toimivien eri tahojen monimutkaisten sopimussuhteiden ja intressitiriitojen vuoksi, vrt. päämies-agenttiteoria, esim. Eisenhardt 1989; Valkama 40-41).

merkittävä rooli näennäismarkkinoiden muodostamisessa ja ylläpitämisessä. Tilaajan neuvotteluasema voi kuitenkin olla liian vahva tai liian heikko esimerkiksi laajoihin kansainvälisiin yrityksiin nähden tai kilpailun puutteesta johtuen. (Kähkönen 2007a, 43.)⁴³ Pienet yritykset voivat olla riippuvaisia jopa yhdestä tilaajasta (Lith 2006, 16), jolloin koko yrityksen olemassaolo voi olla yhden tilaajan varassa.⁴⁴ Näennäismarkkinoiden tavoitteena onkin lisätä kilpailua palvelutuotannon tehostamiseksi ja kustannusten alentamiseksi, tuottajan puolestaan tavoittelevat oman paikkansa lunastamista tuotannossa tai jopa monopoliaseman saavuttamista.

Muissa maissa (Iso-Britannia ja Ruotsi) saadut kokemukset osoittavat, että kilpailuttaminen alentaa kustannuksia joko tosiasiallisen kustannusten karsimisen kautta (palkat, henkilöstö, työvälineet, menetelmien kehittäminen) tai välillisesti kilpailun uhan kautta (Kähkönen 2007a, 36). Näennäismarkkinoiden tehokkuuden arviointia vaikeuttaa samanaikaisesti organisaatioissa toteutetut muutokset. Lisäksi epäsuoria kustannuksia on haasteellista selvittää tai niitä ei selvitetä. Tuottavuus on kuitenkin parantunut erityisesti aloilla joissa työvoiman osuus kokonaiskustannuksista on vähäinen (vrt. sosiaalipalveluissa lähes 80 %). Sopimuksen volyyymi vaikuttaa myös tehokkuuteen, sillä mitä pienemmästä sopimuksesta on kyse, sitä suuremmat vaihdantakustannukset suhteessa sopimuksen arvoon ovat. (Kähkönen 2007a, 36.)

Näennäismarkkinoiden luominen, ylläpitäminen ja valvonta aiheuttavat (transaktio)kustannuksia sekä tilaajalle että tuottajalle. Palvelun ostamista edeltäviä kustannuksia kutsutaan ex ante -kustannuksiksi ja palvelun ostamisen jälkikäteiskustannuksia ex post – kustannuksiksi. Ex-ante – kustannuksia ovat muun muassa markkinoiden kartoit-

⁴³Esimerkkinä liian vahvasta tilaajan neuvotteluasemasta ja palveluntuottajan riippuvuudesta yhdestä tilaajasta nostan esille tuoreen esimerkin Tornion kaupunki kilpailutti päihdepalvelut ja saatuaan ainoastaan yhden tarjouksen he päättivät toteuttaa hankinnan uudestaan. Toisella hankintakierroksella tarjoajia oli kaksi ja uutena tarjouskilpailuun osallistunut tuottaja voitti tarjouskilpailun. Ensimmäisessä kilpailutuksessa ainoana tarjoajana ollut pitkään markkinoilla toiminut päihdehuollon toimintayksikkö joutui lopettamaan toimintansa, koska jatkamisen edellytyksiä ei ollut heidän hävittyään kilpailussa, koska Tornion kaupunki toimi pääasiallisena palvelujen ostajana. (Pohjolan sanomat 1.3.2010.) Toisena esimerkkinä mainitsen Oulun seudun lastensuojelupalveluiden kilpailuttamisen – Oulun kaupunki suurimpana sijoittajakuntana käytännössä ylläpitää seudullisia lastensuojelumarkkinoita. Koska palvelut on kilpailutettu seudullisesti, tarkoittaa periaatteessa sopimuksen ulkopuolelle jääminen sitä, että yksikön toiminta-edellytykset lakkaavat. Sijoitukset pieniin ”perusyksiköihin” kauempaa etelästä ovat harvinaisia ja käytännössä Etelä-suomen kunnat sijoittavat lapsia ja nuoria pohjoisen lastensuojeluyksiköihin lähinnä etäisyysperiaatteen perusteella eli tilanteessa, jolloin nuoren on hyvä irtautua omasta ympäristöstä. Tällöin sijoituspaikkavaihtoehtona on yleensä iso, haastavasti käyttäytyviin nuoriin erikoistunut yksikkö. Toisaalta puitesopimusjärjestelyn kyseessä ollessa, sopimuksen solmiminen sinällään ei takaa asiakkauksia, eli palvelujen tuottajat ovat aika haasteellisessa tilanteessa muun muassa tarkoituksenmukaisten investointien osalta sopimuskauden ollessa nykyisellään enintään viisi vuotta.

⁴⁴Lith (2006, 65) nostaa esille pieniin yrityksiin liittyvän toimintavarmuusongelman eräänä palvelujen hankinnan esteenä. Mikäli yrityksen toimintaedellytykset lakkaavat sopimuskauden aikana, joutuu kunta etsimään asiakkaille uuden palveluyksikön.

tamiseen, tarjouspyynnön valmistelemiseen ja hankinnan toteuttamiseen liittyvät kustannukset.⁴⁵ Ex-post- kustannukset liittyvät sopimuskauden aikaiseen valvontaan ja mahdollisiin konfliktitilanteiden selvittelyyn.⁴⁶ (Kähkönen 2007b, 17-18; Koskiaho 2008, 24-25.) Briitta Koskiaho (2008, 24-25) käyttää myös laajennetun transaktiokustannuksen käsitettä, jolla hän tarkoittaa laadullisia kustannuksia. Laadullisia kustannuksia syntyy muun muassa silloin, kun asiakas joutuu vaihtamaan palveluyksikköä tai hoitopaikkaa kilpailuttamisen tuloksen johdosta. Käytännössä kunnat eivät pääsääntöisesti siirrä asiakkaita palveluntuottajan vaihtuessa, toki poikkeuksiakin on. Asiakasta pyritään aina kuulemaan mahdollisessa siirtopäätöksessä ja samalla huomioimaan palvelun luonne. Aiempien palveluntuottajien kanssa on mahdollista jatkaa yhteistyötä erillisen asiakaskohtaisen sopimuksen turvin. Kuntien kannalta tämä on samalla myös haaste; kunnat joutuvat operoimaan eri sisältöisten sopimusten ja eripituisten sopimuskausien kanssa.

3.2 Näennäismarkkinoiden sovelluksia

Teoreettisesti merkittävin ja innovatiivisin näennäismarkkinateorian anti kunnalliselle palvelutuotannolle on ollut palvelujen järjestämistä vastuun ja tuotannon eriyttäminen toisistaan (erilaiset tilaaja-tuottaja-mallin mukaiset palvelunjärjestämis- ja tuottamistavat) (Valkama 2004, 52-53; Kähkönen 2007a, 22).⁴⁷ Tilaaja-tuottaja-malli perustuu kahteen

⁴⁵Osallistuin kuntaliiton vuonna 2004 järjestämään osto- ja myyntikouluun, jonka tavoitteena oli koota palvelujen tilaajat ja palvelujen tuottajat saman pöydän äärelle pohtimaan lastensuojelupalvelujen hankintaa – hyviä hankintatapoja, laatuksymyymiä ja sopimuskäytänteitä. Osana osto- ja myyntikoulua laskin erään toistamiseen kilpailutettavan palveluhankinnan valmistelukustannukset sisältäen asian valmistelun poliittiseen päätöksentekoon, tarjouspyyntöasiakirjojen valmistelun sekä kilpailuttamisprosessin läpikäymisen hankintapäätöksen tekemiseen asti. Kyse oli palvelusta joka oli kilpailutettu jo aiemmin, eli tämä osaltaan vähensi valmisteluun käytettävää aikaa ja siten myös kustannuksia. Valmistelukustannukset eivät sisältäneet sopimuskauden aikaista valvontaa. Valmistelukustannusten arvoksi tuli n. 15 000 euroa (lähinnä asiantuntijatyön tuntipalkalla laskettuna, lisäksi atk- ja tilakustannukset sekä materiaalit). Kyseisen palvelun hankintavolyymi oli kuitenkin niin suuri, että valmistelukustannukset eivät kohtuuttomasti nostaneet palvelun hintaa. Jos kyse olisi ollut palvelusta, jota tarvitaan sopimuskauden aikana vähäisesti ja jos palvelu kilpailutetaan vielä ensimmäistä kertaa, nousevat valmistelukustannukset kohtuuttoman suureksi suhteessa kilpailuttamisesta saatavaan hyötyyn. Tässä yhteydessä tulee tosin muistaa se, ovatko kustannukset syntyneitä kustannuksia ja vaihtoehtoisia kustannuksia, jolloin jälkimmäisessä tapauksessa ne olisivat syntyneet kilpailuttamisesta huolimatta. Toki kustannuksia aiheuttaa myös palvelujen hankkiminen suorahankinnalla (Ks. esim. Koskiaho 2008, 24-25).

⁴⁶Vrt. valvonnasta aiheutuvat kustannukset. Esimerkiksi Oulun kaupungissa yksityisten palvelujen valvonnan osalta on määritelty toteutettavan valvontakontaktit 1x/vuosi/yksikkö. Kontakti voi olla joko puhelu tai valvontakäynti, uusien tuottajien kohdalla kuitenkin aina käynti ennen kuin yksikköön voidaan ohjata asiakkaita. Yksityisten sopimusten määrän ollessa mittava, vie valvonnan toteuttaminen huomattavasti aikaa. Lisäksi kunta eli palvelun tilaaja suorittaa yksiköihin asiakastytyväisyyskyselyt joka toinen vuosi. Toisaalta vaikka palvelut ostettaisiin suorahankinnalla (vrt. hankintalain (348/2007) 1§:n mukainen kilpailuttamisvelvollisuus), veisi paikkojen etsiminen, sopimusten tekeminen ja valvonta vähintään yhtä lailla aikaa ja ostettavasta tuotteesta saatava informaatio jäisi mahdollisesti vähäisemmäksi.

⁴⁷Ydinkunta-palvelukunta-malli on oululainen sovellus tilaaja-tuottajamallista, jonka perustavoitteet kaupunginvaltuusto määritteli vuonna 1998. Mallin kokeilu aloitettiin pilotoinnilla (päivähoito) ja sen käyttöönotto laajeni vähitellen sosiaali- ja terveystoimen sisällä. Sosiaali- ja terveystoimi kokonaisuudessaan jakautui tilaajaan ja tuottajaan vuoden 2007 alusta lukien. Mallin käyttöön oton

pääperiaatteeseen: palveluiden tilaamisen ja tuottamisen erottamiseen toisistaan sekä markkinoita jäljittelevän osto- ja myyntisuhteiden verkoston luomiseen.

Tilaaja-tuottaja-malli voi olla suljettu tai avoin (Valkama 2004, 46, 213-214). Kähkönen (2007a, 22-23) puolestaan käyttää kunnan sisäisen ja kunnan ulkoisen tilaaja-tuottaja-mallin käsitettä ja sisäisten ja ulkoisten markkinoiden käsitettä (ks. myös Rajala ym., 2008, 39). Suljetussa (sisäisessä) mallissa kunnan oma tuotanto on järjestetty sopimusten varaan perinteisen hierarkisen ohjauksen sijasta (sisäinen sopimusohjaus) ja palvelun tuottajina toimivat ainoastaan kunnan omat palveluntuottajat. Palveluja ei pääsääntöisesti kilpailuteta. Näennäismarkkinat toteutuvat suljetussa (sisäisessä) mallissa silloin kun palvelutuotanto perustuu sopimukseen ja tilaajalla on periaatteessa mahdollisuus päättää ostettavista palveluista ja tuottajan mahdollisesta vaihtamisesta. (Kähkönen 2007a, 229.) Avoimessa (kunnan ulkoisessa) mallissa myös kunnan ulkopuoliset palveluntuottajat voivat jättää tarjouksia ja osallistua kilpailuun (Valkama 2004, 46; Rajala ym., 2008, 40).

Tilaus- ja tuotantotoiminnan eriyttämisen myötä myös eri tahojen vastuut ja velvollisuudet eriytyvät. Palvelujen tilaajan tulee vastata palvelujen kohdentamisesta ja riittävyydestä, hankintojen lainmukaisesta toteuttamisesta (laki julkisista hankinnoista 348/2007) sekä tuottajan toiminnan valvomisesta (laki yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta 603/1996). Palvelujen tuottajan tulee puolestaan täyttää kaikki sopimusveloitteet (Valkama ym., 2008a, 48). Tilaaja-tuottajamalli onkin ensisijaisesti organisatorinen järjestely, jonka avulla kunnallinen organisaatio muutetaan kilpailuttamisen mahdollistavaan muotoon, jolloin sopimustoiminta ja määräaikaiset toimeksiantosuhteet mahdollistuvat (Valkama ym., 2008a, 50).

Tilaaja-tuottaja-mallissa kilpailuttaminen liittyy tilaajan toimintaan ja tarkoittaa tarjouskilpailun järjestämistä jonkin tilaajan (kunnan) vastuulla olevan tehtävän hoitamisesta. Kilpailuttamisen tavoitteena on valita palvelulle optimaalinen tuottaja joko julkiselta

tavoitteena oli oman palvelutuotannon kehittäminen, ydintoimintaan ja osaamiseen keskittyminen, palvelujen kustannustehokkuuden lisääminen, palvelutuotannon joustavuuden ja laadun parantaminen, kilpailuttamisen hyödyntäminen sekä asiakkaiden valinnanmahdollisuuksien lisääminen. Ydinkunta-palvelukunta-mallissa tilaajaorganisaatio eli ydinkunta määrittelee, mitä palveluja kuntalaisille järjestetään ja vastaa niistä sosiaali- ja terveyslautakunnalle. Tilaajajohtajat vastaavat oman alueen strategian valmistelusta, palvelujen tilauksesta ja taloudesta. Tilaaja vastaa viranomaistoiminnasta. Tuottajaorganisaatio eli palvelukunta tuottaa asiakaskohtaiset palvelut lakien, asetusten ja sopimusten mukaisesti. YPK-malli mahdollistaa määrittelemään, tuotetaanko palvelut itse vai hankitaanko ne muulla tavalla eli ostopalveluina tai alihankintana.

sektorilta, yksityiseltä sektorilta tai kolmannelta sektorilta. Vaihtoehtona kilpailuttamiselle on hankintalainsäädäntö (348/2007, 27 §) tunnettu suora hankinta, jonka käyttö lain perusteella on kuitenkin rajoitettua.

Kilpailu terminä tarkoittaa sosiaalista tilannetta, jossa kaksi tai useampi taho haluaa yhtäaikaaisesti jotain, joka ei ole jaettavissa tai jonka jaosta ei päästä sopimukseen. Kilpailu on markkinoiden tilanne, jossa useat toimittajat tai myyjät kamppailevat samoista asiakkaista. Vapaassa kilpailussa hinnat määräytyvät markkinoilla, eikä julkinen valta osallistu hintojen ohjailuun. Kilpailuttamisella tarkoitetaan tutkimuksissa palveluhyödykkeiden julkisoikeudellista hankintaprosessia, jossa eri palveluntuottajilta pyydetään ja saadaan tarjouksia. Kilpailuttamisen tavoitteena on taloudellisen tehokkuuden ja palveluntuottajien vapaan pääsyn markkinoille edistäminen. Tieteellisessä kilpailuttamistutkimuksessa kilpailuttamiseen liitetään usein sopimisen (contracting) tai sopimus toiminnan käsite. (Valkama ym., 2008a, 18-20, 22, 26-27.)

Hyvinvointipalvelujen hankintaa ja kilpailuttamista on tutkittu viimeisten kymmenen vuoden aikana paljon (Kähkönen 2001; Fredriksson & Martikainen 2006 (toim.); Lith 2006; Fredriksson ym., 2009; Valkama ym., 2008a; Valkama ym., 2008b). Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen tutkimuksia on tutkittu erityisesti vanhuspalvelujen osalta (Vaarama, Marja 1996; Kähkönen & Volk 2008; Sinervo ym., 2010; Syrjä 2010). Lisäksi Terveystieteiden tutkimuskeskus (THL) on julkaissut tuoreen tutkimuksen ikäihmisten asumispalveluiden järjestämisestä (Sinervo & Taimio (toim.) 2011), jossa vertaillaan yksityistä ja julkista palvelutuotantoa ja kuvataan kilpailuttamiskokemuksia. Ilona Lundströmin (2011) tutkimuksessa tarkastellaan kuntien palveluhankintoja ja niissä esiintyviä ongelmia tavoitteena tuottaa kuntien käyttöön konkreettisia työvälineitä hankintaprosessin läpiviemiseksi. Kyseinen tutkimus sivuaa mielenkiintoisella tavalla myös tämän tutkimuksen aihepiiriä.

Julkisilla hankinnoilla tarkoitetaan sellaisia tavara- tai palveluhankintoja, joita kunnat tekevät oman organisaationsa ulkopuolelta (esimerkiksi lastensuojelupalvelujen hankinta yksityiseltä palveluntuottajalta). Julkisten palvelujen hankintaa ja kilpailuttamista ohjaa hankintalainsäädäntö (laki julkisista hankinnoista 348/2007), sekä valtioneuvoston asetus julkisista hankinnoista (614/2007). Julkisten hankintojen sääntelyn tavoitteet-

na on tavaroiden ja palveluiden vapaa liikkuvuus sekä toimivat sisämarkkinat. Hankintalain (348/2007) tavoitteena on lisäksi tehostaa julkisten varojen käyttöä, selkeyttää hankintaviranomaisten ostoyhteistyön edellytyksiä sekä turvata kaikille tarjoajille tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu julkisissa hankinnoissa (Hallituksen esitys 50/2006; Valtioneuvoston selonteko hankintalain uudistuksesta 2008,1; Lukkarinen 2007, 13; Eskola & Ruohoniemi 2011, 21-25). Hankintalaki (348/2007) on tuonut kuntien käyttöön myös uusia hankintamenettelyjä. Lain soveltamisen rajana on ns. kansallinen kynnsarvo, joka sosiaali- ja terveystaloudellisuudessa (B-liitteen mukaiset palvelut) on 100 000 euroa.⁴⁸ Hankintalaki (348/2007) ohjaa hankintaprosessin menettelytapoja, ei hankinnan sisältöä.⁴⁹ Varsinainen juridinen hankintaprosessi voidaan toteuttaa tuotantoorganisaation ulkopuolella, mutta palvelutuotantoon osallistuvien henkilöiden osallistuminen hankintaan on sosiaali- ja terveystaloudellisuudessa hankinnan onnistumisen edellytys. Juridisen osaamisen lisäksi tarvitaan sisällöllistä asiantuntemusta. (Lukkarinen 2007, 59.)

Tarjouspyyntö hankintasopimuksineen on hankinnan keskeisin asiakirja.⁵⁰ Tarjouspyynnössä otetaan kantaa ostettavan palvelun volyymeihin, palvelun sisältöön ja laatuun sekä osapuolten velvoitteisiin ja oikeuksiin. Tarjouspyynnössä määritellään hankittavan palvelun sisältö mahdollisimman tarkasti, jotta saadaan yhteismitallisia ja keskenään vertailukelpoisia tarjouksia. Palvelun sisältö voidaan määrittellä laatimalla yksityiskohtainen palvelukuvaus, jossa on määritelty esimerkiksi palvelulle asetetut tavoit-

⁴⁸Kansallinen kynnsarvo oli hankintalain (laki julkisista hankinnoista 348/2007) tarkoittamissa B-liitteen mukaisissa palveluissa 1.6.2007 voimaan tulleen lainsäädännön mukaisesti 50 000 euroa (sisältää sosiaali- ja terveystaloudellisuushankinnat). Kansallisia kynnsarvoja nostettiin sittemmin eduskunnan ottaessaan kantaa hankintalakiselontekoon (Valtioneuvoston selonteko hankintalakiuudistuksesta 2008). Julkisten hankintojen uudet kansalliset kynnsarvot vahvistettiin 30.4.2010, ollen vuonna 2011 100 000 euroa.

⁴⁹Hankintaprosessissa kunta (kuntayhtymä) pyytää kunnan järjestämisvastuulla olevasta palvelusta tuotantotarjouksia ulkopuolisilta toimijoilta. Saapuneiden tarjousten vertailun perusteella valitaan voittanut toimittaja yleensä kokonaistaloudellisen –edullisuuden periaatteen mukaisesti (paras hinta –laatusuhde) tarjouspyynnössä esitettyjen kriteerien mukaisesti. Kunta tekee hankintapäätöksen ja hankintasopimuksen valitun toimittajan kanssa. Mikäli palvelu hankitaan ulkopuoliselta toimittajalta, on kyse palvelun ulkoistamisesta. Järjestämisvastuu ja vastuu sopimuksesta ja sen noudattamisesta säilyy kuitenkin kunnallisella viranhaltijalla. Kilpailuttaminen ei merkitse yksityistämistä siinä muodossa, että sillä tarkoitettaisiin julkisen omaisuuden myymistä tai luopumista vastuusta järjestää julkisia palveluja. Kilpailuttaminen on kuntien väline hankkia palveluita ulkopuolisilta palveluntuottajilta ja valvoa että palveluntuottajat noudattavat sopimuksia. Kilpailuttaminen voi kuitenkin olla myös askel kohti yksityistämistä. (Ks. Lukkarinen 2007, 58-60, 63-64.)

⁵⁰Tarjouspyyntöasiakirjan tulee hankintalain mukaan sisältää vähintään seuraavat asiat (laki julkisista hankinnoista 348/2007 69 § 2. momentti; ks. myös Eskola & Ruohoniemi 2011, 301-302):

1. Hankinnan kohde noudattaen soveltuvin osin, mitä teknisistä eritelmistä 44 ja 45 §:ssä säädetään.
2. Ehdokkaiden tai tarjoajien taloudellista ja rahoituksellista tilannetta, teknistä kelpoisuutta ja ammatillista pätevyyttä koskevat ja muut vaatimukset sekä luettelo asiakirjoista, joita ehdokkaan tai tarjoajan on tätä varten toimitettava.
3. Tarjouksen valintaperuste ja käytettäessä valintaperusteena kokonaistaloudellista edullisuutta vertailuperusteet ja niiden tärkeysjärjestys.
4. Määräaika tarjousten tekemiselle.
5. Osoite, johon tarjoukset on toimitettava ja tarjousten voimassaoloaika.

teet, laadulliset vaatimukset, suorituskyky ja toiminnalliset vaatimukset. Näiden kriteerien asettaminen palveluhankinnoissa on usein haasteellista palvelun luonteen vuoksi, näin erityisesti lastensuojelun sijaishuoltopalveluissa. Palvelujen osalta voidaan käyttää myös tiettyjä standardeja sisällön määrittelyn tukena (Eskola & Ruohoniemi 2011, 254, 261).

Mikäli tarjousten valintaperusteissa⁵¹ käytetään kokonaistaloudellista edullisuutta, on hankintayksiköllä laaja harkintavaltia, miten tuota edullisuutta arvioidaan. Toisaalta tilaajan intressinä on hankkia palvelut mahdollisimman edullisesti ja toisaalta mahdollisimman laadukkaasti. Kokonaistaloudellinen edullisuus - vertailussa palvelun hintaa suhteutetaan palvelun laatuun. Laadusta on siten määritelty erilliset kriteerit ja pisteytys. Laatupisteytyksen laatiminen on kuitenkin erittäin haasteellista - sen pohtiminen, mikä kussakin palvelussa toisi asiakkaalle tavoiteltavan laadun mukaisen palvelun, mutta mikä toisaalta ei nostaisi kustannuksia suhteettomasti.⁵² Kustannusten nousu ei tosin aina korreloi laadukkaamman palvelun kanssa.⁵³

Tarjouspyyntöön on hyvä sisällyttää myös sopimusluonnos tarjoajien nähtäväksi. Yleisesti sopimuksilla tarkoitetaan kaksipuolista oikeustoimea, jolla perustetaan, muutetaan tai kumotaan oikeuksia ja velvollisuuksia. Sopimus koskee kahta tai useampaa osapuolta. Sopimuksessa sopijaosapuolten välille syntyy oikeussuhde, jonka sisältö määritellään sopimuksessa. (Sutela 2003, 133.) Sopimussuhteessa olettamuksena on sopija-

⁵¹Tarjousten vertailuperusteissa pätevät seuraavat oikeuskäytännössä vahvistetut periaatteet (Eskola & Ruohoniemi 2011, 352-353):

1. Vertailuperusteiden on liityttävä hankinnan kohteeseen.
2. Vertailuperusteiden tulee olla objektiivisia ja syrjimättömiä.
3. Vertailuperusteiden tulee koskea lähtökohtaisesti seikkoja, joilla on hankintayksiköille taloudellista merkitystä.
4. Vertailuperusteina voidaan käyttää ainoastaan sellaisia seikkoja, joiden perusteella on mahdollista arvioida kokonaistaloudellista edullisuutta.
5. Vertailuperusteina ei saa käyttää sellaisia seikkoja, joilla ainoastaan varmistetaan tarjoajan soveltuvuus sopimuksen täyttämiseen.
6. Vertailuperusteet eivät saa antaa hankintayksiköille rajoittamatonta vapautta vertailujen tekemiseen.
7. Vertailuperusteet on ilmoitettava hankintailmoituksessa ja tarjouspyynnössä niin tarkalla tasolla, että tarjoajat voivat tarjouspyyntöä laatiessaan arvioida, millä seikoilla tulee olemaan vaikutusta asian ratkaisuun.

⁵²Kunnat puhuvat usein nk. extra-laadun käsitteestä, joka mielestäni kuvaa hyvin sitä, että se on jotain enemmän kuin mitä tavoitellaan ja mikä on palvelun asianmukaisen ja hyvän toteutumisen edellytyksenä.

⁵³Syrjä (2011, 9) nostaa esille vanhuspalvelujen kilpailuttamiskokemuksista mielenkiintoisen seikan. Syrjä viittaa kuntien kilpailuttamiskäytänteisiin, joissa laatukriteerit oli määritelty siten, että tuottajien oli täytettävä ehdottomat laatukriteerit päästäkseen tarjousvertailuun ja lisäksi tuottajien oli mahdollista saada lisäpisteitä tietyistä määritellyistä laatu-tekijöistä. Lisäpisteitä saattoi saada myös sellaisista tekijöistä, joilla ei voitu osoittaa olevan suoranaista vaikutusta palvelun laatuun. Lisäksi tarjoushinnan ja tuottajan saamien lisäpisteiden välillä ei löytynyt yhteyttä; vaikka palvelun hinta nousi, eivät lisäpisteet nousseet vastaavasti. Korkeita lisäpisteitä saivat myös halvimpia tarjouksia tehneet tuottajat.

osapuolten tasavertaisuus (Saarnilehto ym., 2001, 273-274). Sopimuksen tehtävänä on vakauttaa markkinoilla toimivien toisiin osapuoliin kohdistamia käyttäytymisodotuksia. Sopimusehtojen kirjaamisella pyritään saavuttamaan sopijaosapuolten välille luottamus ja varmistamaan kunkin osapuolten intressien toteutuminen. (Sutela 2003, 134.)

Kähkönen (2007a, 20-21) määrittelee sopimuksen tutkimuksessaan explisiittisesti, jolloin sopimuksen katsotaan olevan kirjallinen, konkreettinen sopimus, jolla määritellään kahden eri osapuolen välistä sopimussuhdetta (näennäismarkkinoilla tilaajan ja tuottajan välistä suhdetta sekä tuotantoa). Julkisella sektorilla sopiminen voidaan ymmärtää päämies-agenttisuhteen (ks. esimerkiksi Eisenhardt 1989) perusteella, jolloin poliittisten päättäjien voidaan katsoa olevan palvelun tilaajia agentilta. Keskeisin kysymys kyseisessä sopimussuhteessa onkin, minkälaisella kannustin tai kompensatiojärjestelmällä päämies saa agentin toimimaan päämiehen etujen mukaisesti tilanteessa jossa vallitsee informaation asymmetria ja toimijoiden erilaiset tavoitteet. (Kähkönen 2007a, 20.)

Hankintasopimuksella tarkoitetaan hankintalain (348/2007) 5 §:n mukaan ” kirjallista sopimusta, joka on tehty yhden tai usean hankintayksikön ja yhden tai usean toimittajan välillä ja jonka tarkoituksena on rakennusurakan toteuttaminen, tavaran hankinta tai palvelun suorittaminen taloudellista vastiketta vastaan”. Jotta yksittäinen sopimus voidaan katsoa hankintasopimukseksi, sen täytyy ensinnäkin olla kirjallisessa muodossa ja toiseksi, sen toisena osapuolena täytyy olla hankintayksikkö. Lisäksi hankinnan pääasiallisena kohteena sosiaali- ja terveyspalveluhankinnassa on oltava palvelun suorittaminen tai palvelutoiminnassa käytettävän tavaran hankinta ja sopimuksella on oltava taloudellista arvoa (ks. esim. Lukkarinen 2007, 87-89). Hankintasopimuksessa dokumentoidaan palvelun tilaajan (hankintayksikkö) ja palveluntuottajan (toimittaja) oikeudet ja velvollisuudet (Eskola & Ruohoniemi 2011, 390-393).

Hankintalaissa (348/2007) ei ole säädetty hankintasopimusten pituudesta. Puitejärjestelyä koskee kuitenkin sääntö, jonka mukaan puitesopimuskausi voi pääsääntöisesti olla enintään neljä vuotta, ja tätä pidetään yleisesti myös muiden sopimusten enimmäisaikana. Laki mahdollistaa kuitenkin poikkeustapauksissa pidemmän sopimuskauden. Hankintasopimusten pituutta säätelee lähinnä velvollisuus käyttää hyväkseen olemassa olevat kilpailuolosuhteet. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 266.)

Sopimuskausi pitäisi osata mitoittaa optimaalisesti, eli ei liian lyhyeksi, jolloin tuottajat kokevat mahdollisten investointien tekemisen kannattamattomaksi. Palvelutuotantoa ei välttämättä saada tehokkaaksi lyhyellä aikavälillä. Lyhyt sopimuskausi ei palvele asiakkaiden tarpeita pitkäkestoisissa palveluissa, esimerkiksi kodin ulkopuolisissa sijoituksissa. Liian pitkä sopimuskausi puolestaan sulkee markkinat, eli uudet tuottajat eivät pääse markkinoille tilaajan ollessa sidottuna aiempiin sopimuskumppaneihin. Tämä taas voi johtaa epätäydellisen kilpailun ongelmaan. Jos taas sopimuskausi on lyhyt, kustannukset voivat nousta suuremmiksi kuin kilpailutuksesta ja näennäismarkkinoista saatu kustannussäästö. (Ks. esim. Kähkönen 2007a, 45.) Informaation asymmetria ja vaihdantakustannusteoria (vrt. transaktiokustannusteoria) puoltavat pitkää sopimuskautta ja harvoin toteutettuja kilpailuttamisia. Kilpailuneutraliteetin toteutumisen kannalta ne puolestaan vähentävät kilpailun hyödyntämistä. (Valkama 2004, 222-225.)

Hankintapäätöksen tekemisen jälkeen hankintasopimuksen keskeisistä ehdoista ei voi enää neuvotella. Tarjouspyynnössä edellytetyt vaatimukset ja hankintasopimuksen ehdot eivät voi olennaisilta osiltaan poiketa toisistaan. (Lukkarinen 2007, 247, 251-252.) Palveluhankinnoissa yleisesti käytössä oleva puitejärjestely –malli (puitejärjestely, jossa kaikki ehdot on vahvistettu) sallii tilaajan valita palvelu/osoittaa asiakas johonkin tarjouskilpailussa hyväksytyksi tulleeeseen yksikköön, mutta ei edellytä palvelun tilaajaa sitoutumaan tiettyihin tilattaviin enimmäismääriin tietyltä palveluntuottajalta. Hankintalainsäädännössä (laki julkisista hankinnoista 348/2007) ei ole erityisesti säännelty sitä, keneltä palvelu on hankittava, hallituksen esityksessä todetaan ainoastaan, että hankinnat voidaan toteuttaa parhaimman tarjouksen tehneeltä palveluntuottajalta. Palveluntuottajan valinta voi tapahtua myös tiettyjen kriteerien pohjalta, mutta tilaajan täytyy huolehtia näiden kriteerien objektiivisuudesta ja läpinäkyvyydestä. Kriteerit eivät myöskään saa syrjiä ketään palveluntuottajaa. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 204-205.)

Täydellisellä sopimuksella tarkoitetaan sopimusta, jossa sopijaosapuolet ovat sopineet kaikista sopimuksen täyttämiseen liittyvistä ehdoista kuten siitä, miten riskit jaetaan sopimuksen virhetilanteissa ja mitä niistä seuraa. Täydellinen sopimus ei huomioi muuttuvia olosuhteita. Täydellinen sopimus syntyy tiettyinä ajankohtana ja se lakkaa tietyn ajan kuluttua. Nykyaikaisissa sopimussuhteissa (esimerkiksi puitesopimukset) tietyt

sopimusehdot jätetään tarkoituksella avoimiksi. Tällaista sopimusta kutsutaan epätäydelliseksi sopimukseksi. (Sutela 2003, 135.) Jarkko Kiihan (2002, 21-23, 38-39) mukaan käytännössä kaikki sopimukset ovat epätäydellisiä, koska sopimuksentekohetkellä on mahdotonta ennakoida kaikki sopimussuhteen kannalta olennaiset tulevat tapahtumat. Epätäydellisiin sopimuksiin voidaan päätyä myös osapuolten välillä vallitsevan luottamuksen vuoksi tai tilanteessa, jossa täydellisen sopimuksen tekeminen on mahdotonta (monimutkainen palvelu). Sopimukseen jääkin aina tulkinnanvaraisuuksia ja suoranaisia aukkoja.⁵⁴

Iso-Britanniassa tehtyjen tutkimusten (Le Grand & Bartlett (toim.) 1993 ; Bartlett ym. (toim.) 1994, Kähkösen 2007a, 33) mukaan tilaaja-tuottaja-mallien rakentaminen sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluihin ei ole välttämättä kasvattanut tehokkuutta ja asiakkaiden valinnanmahdollisuuksia, muttei toisaalta ole vaikuttanut negatiivisestikaan. Ns. kermankuorinta (ks.myös Rajala ym., 2008, 43) ja asiakkaiden eriarvoisuuden lisääntyminen ovat olleet mallin haasteita. Erityisesti sosiaalitoimessa näennäismarkkinoiden muodostaminen on nähty vaikeaksi juuri sen vuoksi, että yksityiset tuottajat valikoivat asiakkaitaan ja vaikeimmin hoidettavat ja kalliimpia palveluita tarvitsevat asiakkaat jäävät kuntasektorin hoidettaviksi (ks. tutkimuksessa edempänä myös käänteinen kermankuorinta). Erityisenä huolenaiheena on opportunisti, eli yksityisen toimijan toimiminen palvelun tilaajan ja sitä kautta asiakkaan toiveiden ja tarpeiden vastaisesti, mikäli toimintaa ei pystytä valvomaan ja kontrolloimaan riittävästi. Tilaajan rooli nouseekin keskeiseen asemaan asiakastarpeiden määrittäjänä ja resurssien ohjaajana (Kähkönen 2007a, 34; ks. myös Rajala ym.,2008, 38). Iso-Britanniassa näennäismarkkinat sosiaalitoimessa onkin jo osin korvattu erilaisilla yhteistyö- ja neuvottelumudoilla sekä

⁵⁴ Hart ym.(1997) kuvaa Tuomalan (2007, 189-190) mukaan artikkelissaan epätäydellisten sopimusten problematiikkaa. Alun perin Hartin ym. (1997) kehittämä epätäydellisten sopimusten teorian keskeinen tehtävä oli selittää yrityksen laajuutta ja rajoja. Sitten teorian avulla on pyritty vastaamaan kysymykseen yksityisen ja julkisen sektorin palvelujen tuottamisvastuusta. Yksinkertaistettuna Hartin ym. (1997) malli perustuu Tuomalan (2007, 189-190) mukaan kustannusten leikkausyrityksiin sekä palvelun laatuun. Johdaako yksityinen sopimustuotanto väijäämättä palvelun huonompaan laatuun? Kilpailutilanteessa palvelujen tuottajat saattavat leikata kustannuksia pärjätäkseen kilpailussa ja tämän seurauksena palvelujen laatu voi pudota hyväksyttävän tason alapuolelle (Tuomala 2007, 189). Ostettaessa palveluita kunnan oman tuotannon ulkopuolelta tulee pohtia myös sitä, ovatko saavutetut kustannusvoitot suurempia kuin laadun varmistamisesta koituvat lisäkustannukset. Mikäli valvontakustannukset ovat korkeat ja epätietoisuus kustannuksista suuri, olettaa teoria julkisen tuotannon olevan parempi ratkaisu tuottaa palvelut. Tuomalan (2007, 189) mukaan Hartin ym. (1997) mallissa julkisen sektorin managerin ponnistukset suhteessa optimaaliseen tasoon sekä kustannusten vähentämiseen että laadun parantamiseen ovat liian vähäiset ja toisaalta taas yksityisen tuottajan ponnistukset kustannusten vähentämiseen ovat liian korostuneet suhteessa laadun parantamiseen. Tuomala (2007, 190) nostaa esille institutionaalisen vakauden käsitteen, joka puhuu julkisen tuotannon puolesta.

kokeiltu asiakkaille annettavaa henkilökohtaista budjettia (Koskiaho 2011, 24-25; Koskiaho 2007, 104-105).⁵⁵

3.3 Asiakkaana näennäismarkkinoilla

Näennäismarkkinoilla tuotetuilla palveluilla on yhteiskunnallisia, kuntalaisten hyvinvointiin liittyviä tavoitteita. Julkisten verorahoitteisten palvelujen kyseessä ollessa on erityisen tärkeää, että palvelu kohdentuu oikeudenmukaisesti, huolimatta siitä että toimitaan näennäismarkkinoilla. Näennäismarkkinateoria korostaa palvelun loppukäyttäjän, eli asiakkaan hyvinvoinnin lisääntymisen edistämistä. (Kähkönen 2001.)

Näennäismarkkinoilla palvelujen tilaajana, valvojana ja rahoittajana toimii julkinen sektori ja palvelutuotantoa ja tilaajan ja tuottajan välisiä suhteita ohjataan sopimusten avulla. Julkisen (1992, 102) mukaan markkinoilla tulee aina olla joku valintojen tekijä, ostaja. Ostaja voi olla joko asiakas, joka valitsee itselleen palvelun tai manageri, joka valitsee palvelun asiakkaan puolesta. Vapaista markkinoista poiketen kuntalainen ei pääsääntöisesti kulutushetkellä maksa palvelusta, vaan palvelun tilaaja (kunta) toimii tarpeiden ja rahoituksen välittäjänä (Kähkönen 2007a, 22). Näennäismarkkinoilla perinteinen kuluttajanäkökulma – ostaja- ja myyjä suhde hajoaa ja se tekee näennäismarkkinoista erityisen monimutkaiset (Kähkönen 2007a, 22).

Hyvinvointipalvelumarkkinoiden käyttäjien on vaikea toimia markkinamallien edellyttämienä rationaalisina valitsijoina. Periaatteessa toimiminen markkinoilla edellyttää täydellistä informaatiota palveluista, ja se on käytännössä esimerkiksi sosiaalipalveluissa

⁵⁵ Iso-Britanniassa kokeiltiin vuosina 2007-2010 yksilöllisiä budjetteja (Individual Budgets (IB), joiden tavoitteena oli kansalaisten valtaistaminen ja valinnanvapauksien lisääminen. Ideana oli, että asiakas saa itse valita palvelunsa palvelusetelityyppisen rahan avulla eikä raha ollut sidottu palveluntuottajaan. Palveluiden koordinoinnissa oli apuna palveluiden välittäjä (broker). Järjestelmä ei kuitenkaan toiminut toivotulla tavalla – asiakkaiden valitsemat palvelut olivat huonolaatuisia, budjetin hallinta tuotti vaikeuksia ja varojen väärinkäyttöä esiintyi. Uudistuksesta hyötyivät eniten vammaiset ja mielenterveyskuntoutujat, osa asiakasryhmistä jäi suoranaisesti heitteille. Iso-Britanniassa siirryttiinkin kehittämään yksilöllisistä budjeteista henkilökohtaisia budjetteja (Personal Budgets, PB), jossa huomioitaisiin aikaisempaa järjestelmää paremmin palveluiden käyttäjät. Henkilökohtaisessa budjetissa arvioidaan koko sosiaali- ja terveyspalveluihin kuluva rahasumma yksittäisen palvelun sijasta ja sosiaaliviranomaisen on tehtävä kullekin asiakkaalle palvelusuunnitelma. Asiakkaan kunto huomioon ottaen hän voi saada tarvitsemansa palvelun julkiselta sektorilta, kunnan osoittamalta palveluntuottajalta tai hän voi saada pankkikortin tapaisen palvelukortin, jolla hän voi ostaa tarvitsemansa palvelun. (Koskiaho 2011, 24-25.) Myös Suomessa ollaan kokeilemassa asiakkaille annettavaa henkilökohtaista budjettia palveluiden hankkimiseksi. Sitran palvelusetelihanke rahoittamassa vanhuspalveluprojektissa Tampereella on luotu omaishoidettaville täysin uusi lähestymistapa palvelujen hankkimiseen - henkilökohtainen budjetti. Tavoitteena on helpottaa omaishoitajien ja -hoidettavien arkea tarjoamalla päätösvaltaa, itsemääräämisoikeutta ja valinnan vapautta palvelujen hankkimiseen. Henkilökohtaisella budjetilla omaishoidettava saa kunnalta käyttöönsä rahaa tarvitsemiinsa ja hyödylliseksi kokemiinsa palveluihin. Nämä palvelut voivat olla julkisesti tai yksityisesti tuotettuja. (Henkilökohtainen budjetti, Sitra.) Lisäksi Tekesin rahoittamassa Kainuussa toteutettavassa Aki-Aktiiviasiakas –yritysprojektissa (Tekes) valmistellaan henkilökohtaisen budjetin käyttöön ottoa asiakkaiden palveluiden järjestämisessä.

mahdotonta. Se tarkoittaisi, että asiakkailta olisi huomattavasti omakohtaisia kokemuksia tai verkostoja kokemusten välittämiseen (Julkunen 1992, 108). Asiakkailta ei myöskään ole kuin teoreettinen mahdollisuus käyttää exit –oikeuttaan, tilanteessa jossa palvelun valitsee joku kolmas osapuoli.

Markkinoiden puolustajien mukaan kilpailu tarjoaa asiakkaille lisää valtaa ja vaihtoehtojen mahdollisuuden (Julkunen 1992, 98). Näin ei kuitenkaan välttämättä ole palveluisissa, joissa julkinen valta edelleen ohjaa asiakkaat palvelun piiriin ja joissa palvelu perustuu mahdollisesti myös pakkoon (esimerkiksi lastensuojelun sijoitukset). Konsumeristisen ajattelun mukaan julkisen sektorin asiakkailta on liian vähän kuluttajan oikeuksia ja valinnanmahdollisuuksia. Palvelut ovat joustamattomia, eikä niissä huomioida yksilöllisiä tarpeita. Julkisia palveluja ohjailee hierarkkinen, poliittinen ja byrokraattinen kulttuuri ja prosessit, jotka eivät ole herkkiä vastaamaan ihmisten tarpeisiin. (Julkunen 1992, 98.) Julkunen (1992, 109) mukaan voidaankin kysyä riittävätkö markkinavalinnat takaamaan hyvän palvelun ja estämään asiakkaiden hyväksikäytön?

Niiranen (2002, 63-80) kuvaa kansalaisten rooleja sosiaalipalvelujen asiakkaina kolmella eri ulottuvuudella: 1) kuntalainen palvelun kohteena, ”kohdeasiakkaana”, 2) kuntalainen aktiivisena, valintoja tekevänä palvelujen käyttäjänä ja kuluttajana sekä 3) kuntalainen demokraattisen yhteisönsä jäsenenä. Kohdeasiakkuudella Niiranen (2002, 63-80) tarkoittaa toimenpiteiden kohteena olemista, eikä siihen sisälly asiakkaan aktiivisuus omien palvelujensa suhteen.⁵⁶ Kuluttaja-asiakkaana olemiseen Niiranen (2002, 63-80) liittää keskeisesti maksuvalmiuden ja valinnanmahdollisuuden. Valinnanmahdollisuus puolestaan sisältää sen, että asiakas omaa tietoa palveluista ja kykenee vertailemaan eri vaihtoehtoja. Kuluttaja-käsite painottaa palvelun laatua ja responsiivisuutta (vrt. näennäismarkkinoiden tehokkuus esim. Le Grand & Bartlett (toim.) 1993, Kähkösen 2007a, 30-31 mukaan). Kuluttajanäkökulma painottaa myös kilpailun hyötyjä. Sosiaalipalveluiden asiakkuuksissa haasteensa aiheuttaa myös se, että asiakas ei aina edes halua olla asiakas (vrt. pakkoasiakkuus, esim. lastensuojelussa). Demokraattisen järjestelmän palveluasiakkuudessa palvelun käyttäjän rooli on kohdeasiakkuutta aktiivisempi. Mallissa

⁵⁶Hyvinvointipalveluorganisaatioiden mahdollisuudet uusintaa hyvinvointia perustuvat edelleen pitkälti kohdeasiakkuuteen, eli asiakas on palvelun kohteena. Williams ja Popayn (1999) hyvinvointimalli korostaa asiakkaan omaa aktiivisuutta ja osallisuutta yhteisössä ja osana suurempaa kokonaisuutta. Williams ja Popayn (1999) hyvinvointimalli toimii tämän tutkimuksen keskeisenä teoreettisena viitekehysenä.

tunnistetaan ihminen yhteisönsä jäsenenä ja palvelua ei ole olemassa ilman yksilön aktiivista osallistumista (Niiranen 2002, 63-80). Hyvinvoinnin maksimointi tilanteessa, jossa toinen osapuoli (kunta) päättää palvelun hankkimisesta toiselle osapuolelle (asiakkaalle), on haasteellista ja tämä puolestaan heikentää näennäismarkkinoiden ideaalia rationaalisesta kuluttajasta.⁵⁷

⁵⁷ Tämä on erityinen haaste lastensuojelun sijaishuollon palveluissa, joissa kunta paitsi päättää palvelun sisällöstä ja toteutuspaikasta, myös ohjaa asiakkaita palveluun vasten heidän tahtoaan. Tässä tilanteessa onkin oikeutettua kysyä, kenen ehdoilla hyvinvointia määritetään ja kuka viime kädessä pystyy arvioimaan toteutuneen hyvinvoinnin tilan?

4 Tavoitteena hyvinvointi

4.1 Hyvinvoinnin teoreettista määrittelyä

Hyvinvointi käsitteenä voi liittyä joko yhteiskunnan rakenteellisiin tekijöihin (hyvinvointivaltio – welfare state) tai hyvinvointiyhteiskuntaan (welfare society). Hyvinvointipolitiikka (welfare policy) puolestaan tarkoittaa niitä yhteiskunnan (valtion ja kunnan) toimia, jotka tähtäävät kansalaisten hyvinvoinnin toteutumiseen, ylläpitämiseen ja parantamiseen sekä suunnittelu- ja hallintojärjestelmään, joka toimeenpanee tietyt hyvinvointiin liittyvät etuudet ja palvelut. (Niemelä 2010, 16-17.).⁵⁸

Yksilötasolla hyvinvointikäsitteellä tarkoitetaan ihmisten hyvin voimista (well-being) ja elämässä menestymistä (well-doing). Kansalaisten hyvinvoinnin tila määrittää myös yhteiskunnan hyvinvoinnin tilaa. (Niemelä 2010, 16.) Hyvinvointikäsitteen kompleksisuus liittyy Erik Allardtin (1976, 17-18) mukaan erityisesti siihen, mikä on tärkeää hyvinvoinnissa ja miten se perustellaan? Mitkä olosuhteet voidaan määrittellä huonoiksi ja mitkä hyväiksi? Onko kyse ihmisen itsensä määrittelystä vai onko olemassa jotain objektiivista hyvinvointia?

Tämä näkökulma nousee keskeisesti esille myös tästä tutkimuksesta; voidaanko asiakirjoihin määrittellä yhteiskunnallisesti ja paikallisesti yleispätevät hyvinvointia uusintavat ja edistävät kriteerit vai toteutuuko hyvinvointi aina yksilökohtaisesti kussakin yksittäisessä vuorovaikutustilanteessa kunkin toimijan kesken? Millä perusteella kuntapoliitikot tai viranhaltijat päättävät mitä hyvinvoinnin osa-alueita ja hyvinvointitavoitteita ne sisällyttävät kilpailutusasiakirjoihin ja siten edellyttävät palveluntuottajilta? Ja miten kunta voi edesauttaa ja varmistaa näiden hyvinvointitavoitteiden ja -sisältöjen siirtymisen asiakkaille siinä muodossa, miten niiden on ajateltu parhaiten tuottavan asiakkaalle hyvinvointia? Tarkastelen seuraavaksi erilaisia hyvinvoinnin teoreettisia jäsennyksiä – ja malleja.

⁵⁸Aiemmin käsitteenä käytetty sosiaalipolitiikka (social policy) tarkoittaa suunnilleen samaa kuin nykyään yleisesti käytössä oleva käsite hyvinvointipolitiikka (Niemelä 2010, 17).

Tarve- ja resurssiteoreettisia hyvinvointimalleja

Yhteiskuntatieteessä hyvinvointia on perinteisesti lähestytty joko tarve- tai resurssipohjaisesti. Tarveteoreettiset hyvinvointimallit määrittävät hyvinvoinnin toteutumisen keskeisten tarpeiden tyydyttymiseksi. Tarpeiden pohjalta hyvinvointia lähestyy esimerkiksi Abraham Maslow⁵⁹(Maslow 1943, Allardt 1976, 41-42 mukaan), Allardt (1976) sekä Len Doyal ja Ian Gough (1991). Hyvinvointi kasvaa suhteessa tyydytettyihin tarpeisiin (Allardt 1976, 21; Doyal & Gough 1991, 16-19). Tarveteoreettisen hyvinvointiajattelun kritiikki kohdentuu tarpeen tyydytyksen mittaamisen vaikeuteen (Niemelä 2010, 18).

Allardt (1976, 21, 32) on kehittänyt hyvinvointikäsitteistön, jonka avulla voidaan analysoida hyvinvointiin kuuluvia tarpeentyydytyksen osa-alueita. Allardt (1976, 37–38) on jaotellut tarpeet ja niitä vastaavat hyvinvoinnin ulottuvuudet seuraaviin luokkiin: 1) elinolot (having), 2) sosiaaliset suhteet (loving)⁶⁰ ja 3) itsensä toteuttaminen (being).

Elintaso, "Having"	Yhteisyysuhteet, "Loving"	Itsensä toteuttamisen muodot, "Being"
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Tulot	<input type="checkbox"/> Perheyhteisyys	<input type="checkbox"/> Arvonanto (status)
<input type="checkbox"/> Asumistaso	<input type="checkbox"/> Ystävyysuhteet	<input type="checkbox"/> Korvaamattomuus
<input type="checkbox"/> Terveys	<input type="checkbox"/> Paikallisyhteisyys	<input type="checkbox"/> Mielekäs vapaa-ajan toiminta
<input type="checkbox"/> Työllisyys		<input type="checkbox"/> Poliittiset resurssit
<input type="checkbox"/> Koulutus		

Kuvio 3. Hyvinvoinnin ulottuvuudet (Allardt 1976, 32–39).

Elinoloilla (having) Allardt (1976) viittaa materiaaliin tarpeisiin, jotka hän jaottelee viitaten edelleen puutos- ja kehitystarpeisiin Maslow'n (1943) mukaisesti ja joista en-

⁵⁹Maslow (1943) kuvaa Allardt (1976, 41-42) mukaan tarpeita hierarkisesti jäsentyneinä, jolloin ylemmällä tasolla olevan tarpeen tyydyttyminen edellyttää alemman tason tarpeiden tyydyttämistä.

⁶⁰Johanna Kiili (1998, 17-20) suosittelee Allardt (1976) loving-kategorian laajentamista belonging- kategoriaksi. Tämä mahdollistaa Kiilin mukaan lasten ja nuorten osallisuuden ja yhteenkuuluvuuden tarkastelun eri elämäntilanteissa kuten koulussa, kotona ja ystävien keskuudessa.

simmäisillä (esim. ravinto) on yläraja, mutta jälkimmäisillä (esimerkiksi itsensä toteuttamisella) rajaa ei ole. Maslow'n tarvehierarkiassa kaksi hierarkisesti alinta tarvetta ovat puutostarpeita ja ylemmät kehitystarpeita. (Maslow 1943, Allardtin 1976, 41-42 mukaan.)⁶¹

Sosiaalisilla suhteilla/yhteisöllisyydellä (loving) Allardt (1976, 44-46) tarkoittaa tarvetta liittyä muihin ihmisiin ja itsensä toteuttamisella (being) tarvetta persoonalliseen kasvuun. Yhteisöllisyys muodostaa myös resurssin, joka auttaa yksilöä toteuttamaan muita arvoja. Itsensä toteuttaminen ja persoonallisuuden kasvu on positiivinen arvo jonka vastakohtana voidaan pitää vieraantumista negatiivisena arvona. Itsensä toteuttamisen luokka sisältää Allardtin (1976, 46-47) mukaan seuraavat neljä osatekijää: yksilön pitämisen persoonana, yksilön saaman arvonnannon tärkeyden, mahdollisuudet harrastuksiin ja vapaa-ajan toimintaan sekä mahdollisuuden poliittiseen toimintaan. Allardt (1998) on sittemmin kääntänyt being- osa-alueen sosiaalisen identiteetin omaamisen luokaksi.

Tarpeet voidaan Allardtin (1976, 26) mukaan määrittellä tutkimalla huonoja olosuhteita, ihmisten kärsimysten syitä, poliittisia pyrkimyksiä ja ihmisten erilaisia olosuhteita koskevia arvostuksia. Yhteiskunnassa tarve-käsite liittyy keskeisesti yhteiskunnan ohjelmallisuuteen (ks. esimerkiksi Kinnunen & Kurkinen 2003, 3-7).⁶² Allardt (1976, 21-27) selittää tarpeiden määrittelyä myös finalistisen selitysmallin kautta; toiveet luovat tarpeita ja tarpeet toiveita. Tietty käyttäytyminen on ehtona tietyn päämäärän/tavoitteen saavuttamiselle. Tämä finalistinen selitysmalli sisältää myös tarpeiden ajallisen muuttuvuuden (vrt. Karisto 1984).

Allardtin (1976, 32-33) mukaan hyvinvointia määrittävät perustarpeet voidaan edelleen jakaa elintasoon ja elämänlaatuun. Allardtin mukaan elämänlaatu tarkoittaa niiden tarpeiden tyydyttymistä, jotka määräytyvät sosiaalisten ja inhimillisten suhteiden perusteella. Elintaso puolestaan liittyy tarpeisiin, joiden tyydyttäminen perustuu aineellisiin ja persoonattomiin resursseihin. Tyydytetty tarve voi myös toimia resurssina, joka auttaa yksilöä tyydyttämään muita tarpeita.

⁶¹Vrt. Drenowski (1974), joka jakaa tarpeet Vuorion (1995a, 7 ;1995b, 5) mukaan ravitsemukseen, vaatetukseen, asumiseen, terveyteen, turvallisuuteen, koulutukseen, vapaa-aikaan sekä sosiaaliseen ja fyysiseen ympäristöön. Ks. Drenowskin (1974) tarveteoreettisesta hyvinvointimallista myös Niemelä (2010, 18).

⁶²Myös tässä tutkimuksessa olen ottanut hyvinvointitarkastelun taustalle yhteiskunnallisesti ja paikallisesti keskeiset sosiaali- ja terveyspolitiikkaa määrittävät ohjausasiakirjat sekä substanssikohtaista hyvinvointia määrittävän normiston.

Doyal ja Gough (1991) ovat kehittäneet Allardtin (1976, 32-39) hyvinvointimallin pohjalta tarve- ja resurssiperusteisen hyvinvoinnin systematisointia. Doyalin ja Goughin (1991) tarveteoria nojautuu Allardtin (1976, 32-39) hyvinvoinnin ulottuvuuksiin, mutta Allardtista poiketen he esittävät, että perustarpeiden optimityydytys mahdollistuu välittävien tarpeiden minimityydytyksen kautta. Teorian mukaan välittävissä tarpeissa on olemassa tietty taso, jonka alittaminen aiheuttaa yksilölle vakavan hyvinvointihaitan. Doyal ja Goughin (1991) teoria korostaa siis erityisesti välittävien tarpeiden vähimmäistyydytystasoa (Doyal & Gough 1991, 169-171).

Doyal ja Goughin (1991) tarveteoria liittyy hyvinvoinnin yhteiskunnan rakenteisiin ja tarjoaa laajemman tarkastelukulman kuin esim. Allardtin (1976) malli. Mallin perusajatuksena on, että ihmiset haluavat päättää itse omaa elämäänsä koskevista valinnoista ja että he pystyvät suorittamaan valinnan oman hyvinvointinsa kannalta parhaan lopputuloksen saavuttamiseksi (Marski, 1996, 18, 22).⁶³

Williams ja Popay (1999) korostavat Doyal ja Goughin (1991) tavoin laajempaa yhteiskunnallista kontekstia hyvinvoinnin määrittämisessä, mutta lisäksi Williams ja Popay (1999, 180) lähestyvät hyvinvointitutkimusta korostamalla ihmisen omaa aktiivista roolia hyvinvoinnin tuottajana. Hyvinvoinnin tuottamisessa korostuu heidän mukaansa lisäksi hyvinvointia ylläpitävien tai sitä heikentävien rakenteiden olemassaolo sekä erilaiset (sosiaaliset)prosessit näiden välillä.

Williams ja Popayn (1999) hyvinvointimalli koostuu Raija Vornasen (2001, 23-25; ks. Williams & Popay 1999, 181) mukaan neljästä eri osatekijästä 1) Hyvinvoinnin subjektista, 2)Yhteiskunnallisista mahdollisuuksista ja rajoituksista, 3) Diskurssiivisesta ja instituutionaalisesta politiikan muotoilusta ja täytäntöönpanosta sekä 4) Sosiaalisen ja taloudellisen muutoksen dynamiikasta.

- 1) Hyvinvoinnin subjekti (tässä tutkimuksessa lapsi). Hyvinvoinnin subjektilla on omat kokemukset ja käsitykset hyvinvoinnistaan. Tähän kategoriaan kuuluu myös identiteetti, sosiaalinen asema ja toiminta yhteisössä.

⁶³Vrt. esimerkiksi Julkunen (1992, 98) ja Niiranen (2002, 63-80), jotka kuvaavat sosiaalipalvelujen asiakkuuksiin liittyvää problematiikkaa.

- 2) Yhteiskunnalliset mahdollisuudet ja rajoitukset. Tähän kategoriaan kuuluu hyvinvointiin liittyvät riskit, mahdollisuudet ja voimavarat sekä niiden ammatillinen arviointi.
- 3) Diskurssiivinen ja instituutionaalinen politiikan muotoilu ja täytöntöönpano. Kolmas kategoria sisältää dynaamisen näkökulman hyvinvointipolitiikan suunnitteluun, toimeenpanoon ja tuloksiin.
- 4) Sosiaalisen ja taloudellisen muutoksen dynamiikka. Neljännessä kategoriassa kuvataan hyvinvoinnin rakenteellisia, yhteiskunnallisia ja globaaleja ehtoja.

Williams ja Popayn hyvinvointimalli tarjoaa mahdollisuuden ymmärtää hyvinvoinnin yksilöllisten ulottuvuuksien (kategoria 1) sekä hyvinvointipolitiikan (kategoria 3) välistä jännitettä (Williams & Popay 1999, 179-182). Yhteiskunnalliset arvot ja normatiiviset ohjeet vaikuttavat hyvinvointidiskursseihin ja käytäntöihin sekä ihmisten toimintaan (vrt. Petri Kinnusen (1998, 27) käyttämä normatiivisen hyvinvoinnin käsite).

Williams ja Popay (1999, 179-181) korostavat henkilökohtaisten selviytymiskeinojen ja ratkaisumallien merkitystä hyvinvoinnille passiivisen ammatillisen asiantuntijatyön kohteen sijasta. Käsitukseen hyvinvoinnista sen toteuttamisesta liittyy yhteiskunnallisia valtarakenteita ja valtakysymyksiä.

Resurssiteoreettiset hyvinvointimallit tarkastelevat puolestaan niitä voimavaroja, jotka mahdollistavat tarpeentyydytyksen. Resurssiteoreettisten hyvinvointimallien lähtökohta on, että ihmiset voivat aktiivisesti ohjailla elinolojaan ja tarpeidensa tyydytystä hallinnassaan olevien resurssien avulla. (Johansson 1970, 25, Vuorion 2005b, 5-6; 2005a, 7 mukaan.) Resursseina ja elintason osatekijöinä Johansson (1970) pitää Vuorion (2005b, 5-6; 2005b, 7) mukaan terveyttä, ravintotottumuksia, asumista, kasvu- ja perheolosuhteita, koulutusta, työllisyyttä ja työoloja, taloudellisia ja poliittisia resursseja sekä vapaa-aikaa ja virkistystä. Hyvinvointia lähestytään yhä useammin myös ihmisten omien voimavarojen näkökulmasta. Aikaisempaa enemmän on kiinnitetty huomiota myös hyvin-

voinnin tuottamistapaan erityisesti palvelujen tarjoajien ja palvelunkäyttäjien välisten suhteiden näkökulmasta (Vornanen 2001, 23).

Toiminta- ja osallisuusteoreettisia hyvinvointimalleja

Niemelän (2009, 12; 2010, 216-232) mukaan tarve- ja resurssipohjaisten hyvinvointimallien lisäksi kolmas keskeinen hyvinvoinnin jäsentäjä on toiminta- ja osallisuusteoreettinen hyvinvointiajattelu (vrt. Marski 1996, 12). Toimintaperusteinen lähestymistapa korostaa toimintojen ja yksilön kykyjen merkitystä hyvinvoinnille. Toiminnot ovat hyvinvoinnin komponentteja ja hyvinvointi ilmenee toimintojen toteutumisena, joita yksilön omat kyvyt edesauttavat. Toiminnot ja kyvyt yhdistyvät toimintamahdollisuuksiksi. Teorian keskiössä on toimintavapaudet ja todellinen valinnanvapaus toimia hyvinvointia tuottavasti. (Niemelä 2010, 19.) Toimintaperusteisessa lähestymistavassa hyvinvointia lähestytään omistamisen/pääoman kautta; hyvinvointi aineellisena, sosiaalisena ja henkisenä resurssina ja tekemisen/työn kautta; hyvinvointi fyysisenä, sosiaalisena ja henkisenä osallisuutena sekä olemisen/luonnon kautta; hyvinvointi fyysisenä, sosiaalisena ja henkisenä tarpeen tyydyttymisenä (Niemelä 2009, 218; 2010, 29).

Olavi Riihinen (2002) on laatinut yksilön kykyjä ja elämänhallintaa korostavan hyvinvointiteorian. Riihinen (2002, 186-198) on nimennyt seitsemän erillistä kyvykategoriaa, jotka ovat 1) kognitiiviset kyvyt (tiedon hankkiminen ja käsitteleminen), 2) emotionaaliset kyvyt (tunteiden ja käyttäytymisenhallinta), 3) sosiaaliset kyvyt (toimiminen yhteisössä), 4) volitionaaliset kyvyt (tahdonvoima), 5) moraaliset kyvyt (normien ja sopimusten noudattaminen, luottamus), 6) fysiologiset kyvyt (terveys), 7) motoriset kyvyt (liikunta). Riihisen (2002,187) mukaan hyvinvointi syntyy vasta toiminnassa eli silloin kun kykyjä käytetään.

Eri hyvinvointiteoreettiset lähestymistavat eivät ole toisiaan poissulkevia vaan täydentäviä näkökulmia hyvinvointiin (vrt. Karisto 1984, jonka mukaan tarpeet ja resurssit ovat vaihtoehtoisia hyvinvointitutkimuksen lähestymistapoja). Niemelä (2009, 231) korostaa kuitenkin, että eri tarkastelunäkökulmat tulee pitää erillään, koska ne mittaavat

hyvinvoinnin eri puolia. Eri näkökulmat tarjoavat kuitenkin kattavan kokonaiskuvan ihmisten hyvinvoinnista, mikäli mitataan oikeita asioita ja asioita oikein.

Objektiivisen ja subjektiivisen välinen jännite

Hyvinvointia kuvataan usein myös joko objektiivisena hyvinvointina tai subjektiivisena hyvinvointina (ks. esimerkiksi Allardt 1976, 26-27; Marski 1996, 17). Allardt (1989) korostaakin sekä objektiivisten että subjektiivisten mittareiden tärkeyttä. Objektiiviset indikaattorit perustuvat ulkopuolisiin havaintoihin ja subjektiiviset ihmisten omiin mielipiteisiin ja kokemuksiin.

Objektiivinen hyvinvointi on yleisesti määritelty tieteen keinoin (Kinnunen 1998, 27). Objektiivinen hyvinvointi kuvaa ulkoisesti määriteltyjä olosuhteita ja ehtoja ja subjektiivinen yksilön omia, henkilökohtaisia kokemuksia hyvinvoinnista (Vornanen 2001, 21; Konu 2002, 61). Objektiivinen hyvinvointitarkastelu mahdollistaa sellaisten hyvinvointimittareiden luomisen, joiden esiin nostamiin hyvinvointiongelmien voidaan puuttua yhteiskuntapoliittisin toimenpitein (Marski 1996, 17). Subjektiivisilla hyvinvointimittareilla voidaan kuitenkin tavoittaa sellaisia hyvinvoinnin sisältöjä, joita objektiiviset mittarit eivät havaitse. Molempien näkökulmien yhteistarkastelu tuottaa realistisemmän kuvan hyvinvoinnista (Allardt 1976, 26-27; Marski 1996, 17).⁶⁴

Allardt (1976, 26-27; 1998) perustelee objektiivisten ja subjektiivisten mittareiden käyttämistä molempien huonoilla puolilla. Objektiiviset mittarit ovat usein ulkoapäin annettuja, poliitikkojen ja tutkijoiden määrittämiä (sosiaali-indikaattorit, erilaiset ohjelmat). Subjektiiviset mittarit taas suosivat niitä yksilöitä, jotka tuovat mielipiteitään herkimmin julki. Allardtin (1976, 28-29) mukaan sosiaaliset arvot ovat keskeisessä asemassa tarpeentyydytyksen määrittelyssä. Hyvinvointiarvot liittyvätkin kulloinkin käytyyn keskusteluun elintasotutkimuksesta. Keskeisenä kysymyksenä nousee esille se, kenen arvoista ja arvostuksesta on kyse? (vrt. myös Vornanen 2001, 22).

⁶⁴Toisaalta Allardt (1976) havaitsi pohjoismaisessa hyvinvointitutkimuksessaan, etteivät ihmisten ulkoiset elinolot ja subjektiiviset kokemukset vaihdelleet merkittävästi.

Petri Kinnusen (1998, 28-29) mukaan ihmisten kyky ja mahdollisuudet vaikuttaa oman elämänsä sisältöön, elämäntilanteisiin ja niiden määrätymisen ehtoihin luo yksilölle hyvinvointia. Sosiaalinen tuki liittyy olennaisesti elämäntilanteiden muutosmahdollisuuteen ja ihmisten kykyyn tehdä itseään ja läheisiään koskevia ratkaisuja. Kinnunen (1998, 28-29) määrittelee sosiaalisen tuen ihmisten, heidän lähiyhteisöjen ja julkisen tahon organisoimiksi toiminnoiksi, joiden kautta kasvatetaan yksilöiden elämänhallinnan autonomisuutta ja pyritään vähentämään vajeita yksilöiden kompetensseissa. Sosiaalisen tuen käsite on kulttuurisidonnainen. Sosiaalinen tuki voi olla materiaalista, tiedollista, toiminnallista tai henkistä, tai siihen voi liittyä emotionaalinen aspekti. Hyvinvointikäsitteen Kinnunen (1998, 29) määrittelee tutkimuksessaan kuvaamaan yksilön, yhteisön ja valtion tunnistamaa elämäntilanteiden haluttua tilaa ja niiden muutosmahdollisuuksia. Negaationa tarkasteltuna hyvinvointi tarkoittaa jotain tämän toivotun tilan vajausta. Yhteiskuntatieteissä hyvinvoinnin vastakohtana nähdään yleensä tarpeiden tyydytyksen vajeet, vieraantuminen ja syrjäytyminen (Allardt 1976, 26; Karisto 1984). Hyvinvointia voidaankin tarkastella myös negaation (ill-being) kautta (ks. myös Kinnunen 1998, 29; Karisto 1984).

Kinnusen (1998, 27) mukaan hyvinvointi voidaan subjektiivisen ja objektiivisen lähestymistavan lisäksi määritellä myös normatiivisesti. Normatiivinen hyvinvoinnin taso sisältää lait, asetukset, ohjeistukset ja toimintakäytännöt ja kytkee siten hyvinvoinnin tason laajemmin koko yhteiskuntarakenteeseen. Normatiivinen hyvinvoinnin taso on keskeinen myös tarkasteltaessa kilpailutusasiakirjoihin ja sopimuksiin sisältyviä hyvinvointitavoitteita ja –sisältöjä sekä niiden välittymisen haasteita palvelujen käyttäjälle.

4.2 Hyvinvointipoliittinen ohjaus ja hyvinvoinnin mittaaminen

Kansallisen ohjauksen tavoitteena on jämäköittää kuntien hyvinvointipoliittista työtä. Lasse Oulasvirran ym. (2002, 21) mukaan ohjaus on vaikuttamista minkä tahansa toimintayksikön toiminnan välittömään tai välilliseen suuntaamiseen laadun ja määrän halutunkaltaisen tuotoksen aikaansaamiseksi. Keskeisiä ohjauksen keinoja ovat lainsäädäntö, taloudellinen ohjaus, informaatio-ohjaus, ohjelma-ohjaus ja erilaiset laatusuosittukset. Kansainvälisellä ja eurooppalaisella ohjelmatyöllä on ollut keskeinen vaikutus

myös suomen ohjelmallisuuden kehittämiseen ja lisäämiseen (Kinnunen & Kurkinen 2003, 3-6).

Hallitusohjelma on hallitukseen osallistuvien puolueiden hyväksymä toimintasuunnitelma, jossa on sovittu hallituksen keskeisimmät tehtäväalueet ja painotukset sekä keskeiset hyvinvointitavoitteet tulevalle hallituskaudelle. Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuudesta annetun lain (laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta 733/1992) mukaan valtioneuvosto vahvistaa joka neljäs vuosi sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisen kehittämisohjelman. Vuosina 2008-2011 toteutettavassa Kaste -ohjelmassa on määritelty lähivuosien sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämistavoitteet ja keskeisimmät toimenpiteet, joilla ne voidaan saavuttaa (Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma 2008).

Osana kansallista sosiaali- ja terveystoimen ohjelmallisuutta sosiaali- ja terveysministeriö suosittaa kuntia tekemään hyvinvointiohjelmia ja kertomuksia (Oulasvirta ym., 2002). Lisäksi kuntien hyvinvointipoliittista ohjelmatyötä linjaavat kuntastrategiat ja paikallisella/seudullisella/alueellisella tasolla toteutettavat hyvinvoinnin edistämiseen tähtäävät hankkeet kuten Pohjois-Suomessa osana Kaste 2008- 2011 –ohjelmaa toteutettava TUKEVA- hanke.⁶⁵ Kuntien erinäisillä hyvinvointiohjelmissa pyritään muun muassa selvittämään ja arvioimaan kuntalaisten hyvinvoinnin tilaa ja palvelutarpeita sekä hahmottamaan kompleksista toiminta- ja palveluympäristöä (Kinnunen & Kurkinen 2003, 3-6). Eri ohjelmat, suunnitelmat, strategiat ja toimintasuunnitelmat ohjaavat yhteiskunnallista ja paikallista hyvinvointityötä.

Kansalaisten hyvinvoinnin tilaa voidaan tarkastella myös toteutuneena hyvinvointina. Sosiaali- ja terveysministeriö julkaisee joka neljäs vuosi sosiaali- ja terveystietokertomuksen, jossa kuvataan Suomen kansalaisten terveyden ja hyvinvoinnin nykyistä tilaa ja sen

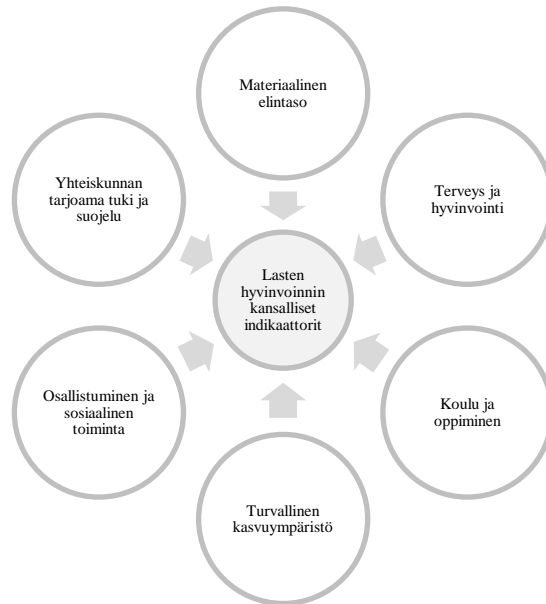
⁶⁵TUKEVA (Tukea Kehitystä Vastuuta) -hanke on Kaste-ohjelmaan kuuluva laaja pohjoissuomalainen lasten, nuorten ja lapsiperheiden hyvinvoinnin edistämisen hankekokonaisuus. Hankkeessa ovat olleet ensimmäisessä vaiheessa mukana Oulun seutu, Kainuun maakunta sekä Oulunkaaren kuntayhtymä. Hanketta hallinnoi Oulun seutu. TUKEVA-hankkeen 1. vaiheen toteutusaika oli 1.11.2008-31.10.2010. Hankkeessa kehitettiin moniammatillisella yhteistyöllä sektorirajat ylittäviä palveluja ja toimintamalleja lasten, nuorten ja lapsiperheiden hyvinvoinnin edistämiseen ja lapsiperheitoimijoiden osallisuuden vahvistamiseen. TUKEVA -hankkeelle on saatu jatkoa Kaste-ohjelmasta. TUKEVA 2 jatkohankkeessa muun muassa juurrutetaan TUKEVA 1:n aikana pilotoituja uusia toimintamalleja sekä kehitetään hyvinvointiarviointijärjestelmää pilotoimalla uutta toimintamallia laajoihin terveystarkastuksiin. Jatkohankkeen alussa myös arvioidaan ensimmäisen hankevaiheen pilotoinnin ja kehittämistyön aikaansaamia pysyviä muutoksia pilotti-kunnissa ja kuntayhtymissä.

säilyttämiseksi ja kohentamiseksi tehtyjä toimia (Sosiaali- ja terveystietokertomus 2010). Sosiaali- ja terveysministeriö julkaisee myös määrävuosin, joka neljäs vuosi, suomalainen hyvinvointi – artikkelikirjan (viimeisin julkaisu vuonna 2010), joka tarjoaa ajantasaisen kokonaiskuvan hyvinvoinnin, elämänlaadun ja hyvinvointierojen kehityksestä Suomessa (Vaarama, ym., 2010).

Hyvinvoinnin tilaa ja toteutunutta hyvinvointia on pyritty mittaamaan erilaisten sosiaali-indikaattoreiden avulla. Esimerkiksi Kiili (1998) muodostaa tutkimuksessaan lasten ja nuorten hyvinvointi-indikaattoreita lasten oikeuksien pohjalta. Kiilin (1998) tutkimuksessa hyvinvointi-indikaattoreiden kehittäminen lähtee lasten ja nuorten omien kokemusten kunnioittamisesta (subjektiivinen hyvinvoinnin kokemus). Tutkimuksen tavoitteena on sellainen lasten ja nuorten hyvinvointi-indikaattoreiden malli, jolla voitaisiin paikallisesti tai alueellisesti seurata lasten elämänlaadun vaihteluita. Reijo Sund (2004, 57-70), tarkastelee puolestaan hyvinvointi-indikaattoreita faktorianalyysin avulla (väestötason vertaileva mittaaminen). Sund (2004, 57-70) pohtii artikkelissaan enemmänkin indikaattoreiden tulkintaa ja käyttökelpoisuutta, kuin luo varsinaisia indikaattorimalleja. Sund (2004) näkee Allardtin (1976) tavoin hyvinvointi-indikaattoreiden ongelmana yleispätevien mittareiden puutteen. Mittarit ovat tietynä aikana tietyssä paikassa valittuja muuttujia, joiden avulla hyvinvointia pyritään kuvaamaan.

”Lasten hyvinvoinnin kansalliset indikaattorit” selvitys ja ehdotus säännöllisesti seurattavien lasten hyvinvoinnin indikaattoreiksi julkaistiin helmikuussa 2011 (Lasten hyvinvoinnin kansalliset indikaattorit 2011).

Indikaattorit pohjautuvat lasten oikeuksien yleissopimukseen ja ne sisältävät kuusi eri hyvinvoinnin ulottuvuutta (kuvio 4). Kukin ulottuvuus sisältää useita indikaattoreita.



Kuvio 4. Lasten hyvinvoinnin kansalliset indikaattorit 2011

Hyvinvointi-indikaattoreiden tavoitteena on ollut koota yhteen lasten hyvinvoinnin mittareita siten, että indikaattori-kokonaisuus palvelee sekä hallituksen että kuntien lasten hyvinvoinnin seuranta- ja raportointia, sekä ratkaisee indikaattorityön jatkuvuuteen ja ylläpitoon liittyviä kysymyksiä. Tavoitteena on ollut rakentaa kansallisesti yhtenäiset mittarit myös tilastotuotannon tarpeisiin.⁶⁶

Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto julkaisee lisäksi vuosittain Sosiaalibarometrin,⁶⁷ jossa tarkastellaan hyvinvoinnin, palvelujen ja palvelujärjestelmän ajankohtaista tilannetta ja ennakoituja kehityssuuntia. Lisäksi kunnat tekevät omia hyvinvointibarometrejä.⁶⁸

⁶⁶Vrt. indikaattoreiden ongelma ajallisuudesta ja paikallisuudesta ks. esimerkiksi Allardt (1976) ja Sund (2004).

⁶⁷Ks. esim. Eronen ym. (2010).

⁶⁸Esimerkiksi Oulun kaupungin TEJO-OULU-hankkeessa kehitettiin vuoden 2005 aikana hyvinvoinnin vuosibarometri ja siihen liittyvät indikaattorit (Hyvinvoinnin vuosibarometri 2006).

4.3 Hyvinvoiva lapsi sijaishuollossa

Lapsen sijaishuollolla tarkoitetaan huostaan otetun, kiireellisesti sijoitetun tai väliaikais määräyksen nojalla sijoitetun lapsen hoidon ja kasvatuksen järjestämistä kodin ulkopuolella. Lapsen sijaishuolto voidaan lain mukaan järjestää joko perhehoitona, laitoshuoltona tai muulla lapsen tarpeiden edellyttämällä tavalla. (Lastensuojelulaki 417/2007, 49 §.) Kodin ulkopuolelle on sijoitettuna vuosittain n. 16 000 lasta ja nuorta, joka on noin 1,3 % vastaavasta ikäluokasta. Laitoshuollon osuus sijoitusmuotona on kasvanut edelleen, vaikka sijoitettujen lasten ja nuorten kokonaismäärä on laskenut valtakunnallisesti. (Lastensuojelu 2009.)

Kunnat hankkivat yhä useammin sijaishuollon palveluita yksityisiltä toimijoilta tai kolmannelta sektorilta kilpailuttamalla palvelut. Yksityisissä lastensuojelulaitoksissa ja perhekodeissa oli vuoden 2008 lopussa hoidossa n. 4100 lasta ja nuorta. Lasten ja nuorten laitos- ja perhehoidosta yksityiset palveluntuottajat tuottivat jo 72 % vuonna 2008. (Yksityinen palvelutuotanto sosiaali- ja terveydenhuollossa 2010.)

YK:n lapsen oikeuksien sopimus on yleismaailmallinen lapsia koskeva ihmisoikeussopimus. Sopimuksessa luetellaan lapsille kuuluvat oikeudet ja asetetaan valtioille ensisijainen vastuu toteuttaa ne. Sopimus on hyväksytty YK:n yleiskokouksessa 20.11.1989. Sopimuksessa on neljä yleisperiaatetta, joita ovat syrjimättömyys (artikla 2), lapsen edun ensisijainen huomioiminen kaikissa päätöksissä (artikla 3), lapsen oikeus elämään ja kehittymiseen (artikla 6) sekä lapsen näkemysten kunnioittaminen kaikissa häntä koskevissa asioissa (artikla 12). (YK:n yleissopimus lapsen oikeuksista.) Yleissopimuksen katsotaan turvaavan erityisesti lapsen oikeuden saada osuus yhteiskunnan voimavaroista (provision), lapsen oikeuden erityiseen suojeluun (protection) ja lapsen oikeuden osallistumiseen (participation) (Araneva 2001, 110; Niemelä 2010, 293-294).

Keskeisiä lapsen hyvinvointia sijaishuollossa määrittäviä (palvelukohtainen hyvinvointi) ja hyvinvointitavoitteita kunnissa ohjaavia asiakirjoja ovat keskeinen substanssikohtainen normisto ja laatusuosituks⁶⁹.

⁶⁹ Lastensuojelun sijaishuollosta ei ole annettu varsinaisia laatu- tai kehittämissuosituksia. Vrt. sosiaali- ja terveysministeriön julkaisema mielenterveyskuntoutujien asumispalveluja koskeva kehittämissuositus (Asumista ja kuntoutusta 2007) ja ikäihmisten palvelu-

Valtakunnallisesti määritelmä lasten hyvästä hoidosta ja kasvatuksesta on sisällytetty lakiin lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta (361/1983, 1§):

”Lapsen huollon tarkoituksena on turvata lapsen tasapainoinen kehitys ja hyvinvointi lapsen yksilöllisten tarpeiden ja toivomusten mukaisesti. Huollon tulee turvata myönteiset ja läheiset ihmissuhteet erityisesti lapsen ja hänen vanhempiansa välillä. Lapselle tulee turvata hyvä hoito ja kasvatus sekä lapsen ikään ja kehitystasoon nähden tarpeellinen valvonta ja huolenpito. Lapselle on pyrittävä antamaan turvallinen ja virikkeitä antava kasvuympäristö sekä lapsen taipumuksia ja toivomuksia vastaava koulutus. Lasta tulee kasvattaa siten, että lapsi saa osakseen ymmärtämystä, turvaa ja hellyyttä. Lasta ei saa alistaa, kurittaa ruumiillisesti eikä kohdella muulla tavoin loukkaavasti. Lapsen itsenäistymistä sekä kasvamista vastuullisuuteen ja aikuisuuteen tulee tukea ja edistää.”

Myös lastensuojelulaki (417/2007) sisältää kriteereitä hyvälle hoidolle ja kasvatukselle ja sitä kautta lasten ja nuorten hyvinvoinnille. Lastensuojelulain (417/2007) mukaan lapsen oikeuksia sijaishuollossa ovat hänen oikeutensa laadultaan hyvään sosiaalihuoltoon ja tarpeita vastaavaan sijaishuoltopaikkaan, oikeus hyvään kohteluun, oikeus tavata hänelle läheisiä ihmisiä, oikeus tavata sosiaalityöntekijää, oikeus saada tietoa omasta tilanteestaan ja oikeus saada käyttövaroja. Keskeiset periaatteet on ilmaistu lastensuojelulain (417/2007) 4 §:ssä seuraavasti:

Lapsen etua arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, miten eri toimenpidevaihtoehdot ja ratkaisut turvaavat lapselle:

- 1) tasapainoisen kehityksen ja hyvinvoinnin sekä läheiset ja jatkuvat ihmissuhteet;
- 2) mahdollisuuden saada ymmärtämystä ja hellyyttä sekä iän ja kehitystason mukaisen valvonnan ja huolenpidon;
- 3) taipumuksia ja toivomuksia vastaavan koulutuksen;
- 4) turvallisen kasvuympäristön ja ruumiillisen sekä henkisen koskemattomuuden;
- 5) itsenäistymisen ja kasvamisen vastuullisuuteen;
- 6) mahdollisuuden osallistumiseen ja vaikuttamiseen omissa asioissaan; sekä
- 7) kielellisen, kulttuurisen ja uskonnollisen taustan huomioimisen.

Lastensuojelulain (417/2007) 24 §:n mukaan lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän tulee valvoa lapsen edun toteutumista. Sijaishuoltopaikan valinnan osalta laki edellyttää kiinnittämään erityistä huomiota huostaanoton perusteisiin, lapsen tarpeisiin sekä lapsen sisarussuhteiden ja muiden läheisten ihmissuhteiden ylläpitämiseen ja hoidon jatkuvuuteen. Lisäksi sijaishuoltopaikan valinnassa tulee lain mukaan huomioida lapsen kielellinen, kulttuurinen ja uskonnollinen tausta. (Lastensuojelulaki 417/2007, 50§.) Lastensuojelulain (417/2007) mukaan lapsen sijoittaneen kunnan tehtävänä on valvoa, että lapsen sijoitus perhehoitoon tai laitoshuoltoon toteutuu kyseisen lain mukaisesti ja lapsi saa sijoituksen aikana tarvitsemansa palvelut ja tukitoimet.

Lastensuojelulaissa (417/2007) otetaan kantaa myös sijaishuoltopaikan valvontaan. Sijoittajakunnan ohella sijaishuoltopaikan toimintaa valvovat sijoituskunta ja aluehallintoviranomainen. Aluehallintoviranomainen antaa luvan yksityisen lastensuojelulaitoksen perustamiseen, laajentamiseen ja toiminnan olennaiseen muuttamiseen. (Lastensuojelulaki 417/2007, 79-80 §.)⁷⁰ Lastensuojelulain (417/2007) 12 §:ssä ohjataan myös kuntien lapsia ja nuoria koskevaa hyvinvointipoliittista suunnittelua⁷¹.

Lastensuojelun laitoshoidosta ja ammatillisesta perhekotihoidosta ei ole annettu varsinaisesti kansallisia laatusuosituksia. Valtakunnallisten sijaishuollon laatuksitekereiden (2004) tavoitteena on kuitenkin kuvata laadukas⁷² sijoitusprosessi aina sijoituksen valmistelusta siihen asti, kunnes lapsi saatellaan seuraavaan elämänvaiheeseen sijoituksen

⁷⁰Ks. myös laki yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta (603/1996) 8 §.

⁷¹Oulun seudulla on valmisteltu vuoteen 2025 saakka ulottuvaa lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämissuunnitelmaa osana TUKEVA 2-hanketta (Oulun seudun Lapsi- ja nuorisopolitiikka vuoteen 2025- ohjelman valmistelu 2011). Ohjelman valmisteluun liittyvässä julkaisussa muistiossa otetaan kantaa ohjelman keskeisiin hyvinvointisäältäihin ja tavoitteisiin, jotka ovat: 1) Investointi elinikäiseen oppimiseen, 2) hyvinvointioppiminen, 3) kehitysyhteisöt ja niiden kasvatuskumppanuus, 4) sosiaalinen aikuistaminen, 5) jatkuvuus, 6) osallisuus, sekä 7) palvelujen ja asiakkuuden tulkinta. Ohjelman on tarkoitus valmistua vuoden 2013 alussa. (TUKEVA (Tukea Kehitystä Vastuuta) –hanke.)

⁷²Paul Lillrank (1998, 28-41) tarkastelee laatua neljästä eri näkökulmasta. Tuotantokeskeinen näkökulma korostaa laatua virheettömänä, standardin mukaisena suorituksena, suunnittelukeskeinen näkökulma korostaa laatua tuotteen ominaisuutena, joka toteutetaan jollakin toimitteen rakenteellisella ominaisuudella. Asiakaskeskeinen laatu edellyttää puolestaan toteutuakseen markkinoiden tarkkaa kuuntelua. Asiakkaat muodostavat erilaisia tarveprofileja. Neljäs laatuun liittyvä näkökulma liittyy ympäristöön ja systeemiin. Laatuksitekereit puolestaan konkretisoivat laadun sisällön, laatuksitekereiden avulla voidaan myös todeta ja arvioida laatua. Palvelutoiminnan laadukkuutta voidaan arvioida muun muassa seuraavien kriteerein (Känkänen & Laaksonen 2006, 13)

- 1) Palvelu on asiakaslähtöistä (asiakkaiden tarpeisiin vastaaminen, avoimuus)
- 2) Yksikön toiminta-ajatus on kirjattu (perustehtävä ja toiminnan arvot ja tavoitteet määritelty yhdessä). Mitä tehdään? Miksi tehdään?
- 3) Prosessit on kuvattu (perustehtävän toteuttamiseen kuuluvat vaiheet ja niiden sisältö on kuvattu. Lisäksi on sovittu toimintatavat ja käytettävät työmenetelmät) Miten tehdään?
- 4) Prosesseja tukevat rakenteet ovat asianmukaiset ja perustehtävää tukevat (sijainti, tilat, henkilöstön määrä, koulutus, taloudelliset resurssit, yhteistyö muiden toimijoiden kanssa ym.).
- 5) Yksikössä suoritetaan jatkuvaa arviointia (itsearviointi sekä asiakas- ja yhteistyökumppanipalautteet. Teemmekö oikeita asioita? Teemmekö asiat oikein? Saammeko aikaan mitä haluamme?)

päätyttyä. Valtakunnalliset sijaishuollon laatukriteerit (2004) keskittyvät erityisesti sijaishuollon ja jälkihuollon sisällölliseen laadun arviointiin. Sijaishuollon laatukriteereissä (2004) korostetaan erityisesti lapsen hyvää ja arvostavaa kohtelua, oikeudenmukaisuutta, myönteisiä ihmissuhteita sekä perushoidosta huolehtimista (ravinto, lepo, hygienia). Sijaishuoltopaikan tulee tukea lasten koulunkäyntiä ja harrastuksia tai ohjata niiden pariin. Turvallisuuden takaaminen, rajat ja valvonta kuuluvat olennaisena osana hyvään sijaishuoltoon, lisäksi lasta tulee kannustaa vastuullisuuteen.

Lisäksi Kuntaliitto on julkaissut kuntien lastensuojelupalvelujen hankinnan tueksi lastensuojelupalvelujen hankinnan hyvät käytännöt- suosituksen (2005), joka pohjautuu lastensuojelupalveluja hankkivien kuntien, palveluja tuottavien yritysten ja järjestöjen, toimintaa valvovien viranomaisten sekä toimintaa kehittävien yhteiseen kannanottoon hyvistä hankintatavoista. Suositus nojaa neljään peruspilariin, jotka ovat suunnitelmalliset hankintatavat, lapselle parasta: valintakriteerit päätöksille, kestävä sopimuspolitiikka sekä arviointi ja valvonta laadun varmistajana.⁷³ Tämän tutkimuksen lähtökohta – hyvinvointi kilpailutetuissa palveluissa sisältää oletuksen, että sijaishuollossa olevien lasten hyvinvoinnin toteutumisen lainalaisuudet ovat samoja kuin yhteiskunnassa toteutuvan yksilökohtaisen hyvinvoinnin yleisesti.⁷⁴

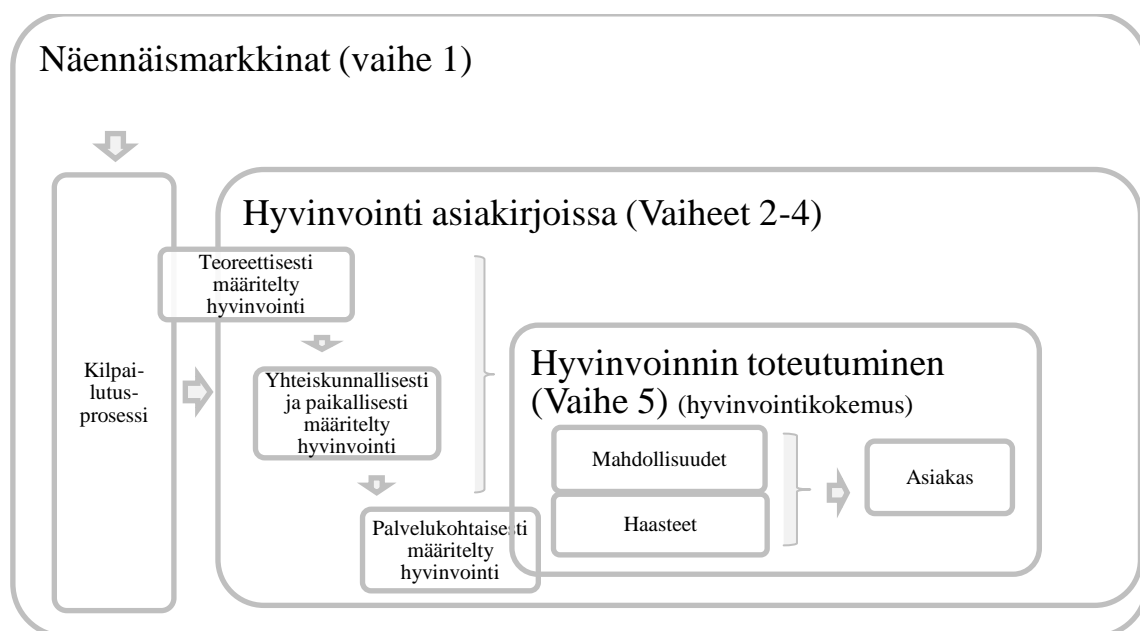
⁷³Suunnitelmallisissa hankintatavoissa korostetaan hankinnan nojautumista pidempiaikaisiin strategioihin ja lapsipoliittisiin ohjelmiin, tarkoituksenmukaisiin hankintatapoihin sekä yhteistyöhön niin kuntien kuin palveluntuottajien kesken (yhteiset foorumit). Valintakriteereissä nostetaan esille kilpailuttamisen pitkäjänteisyys, laatu, sekä kansallisesti yhtenäiset valintakriteerit. Kestävä sopimuspolitiikka korostaa kansallisesti yhtenäisiä kirjallisia sopimusmalleja ja hankintayhteistyötä. Arviointi ja valvonta laadun varmistajana sisältää lastensuojelupalvelujen laatukriteerien määrittelyn (vrt. sijaishuollon valtakunnalliset laatukriteerit, 2004), eri toimijoiden valvonta- ja työnjakovastuiden määrittelyn sekä lapsen ja perheen osallisuuden vahvistamisen prosessissa. Laadun kehittäminen perustuu työyhteisön rakenteiden (sijainti, tilat, ryhmäkoko, dokumentointi, johtaminen), työprosessin (esimerkiksi kasvatus ja hoito) ja tulosten (lapsen tarpeisiin vastaaminen, tavoitteiden saavuttaminen) säännölliseen ja systemaattiseen arviointiin.

⁷⁴Tiedostan, että sijaishuollossa olevan lapsen tarpeet tai ehkä lähinnä tarpeiden painottuminen on erilaista kuin kotona kasvavan lapsen kohdalla. Tutkimuksen tarkoituksena ei ole kuitenkaan tarpeiden määrittely erityisesti kyseisen kohderyhmän osalta tai vertailu kyseisten ryhmien välillä.

5 Hyvinvointia asiakirjoista – mutta millä ehdoilla?

5.1 Tutkimuksen kulku

Olen vaiheistanut tutkimuksen kulun ja aineiston analysointiprosessin tutkimusasetelman pohjalta viiteen (5) eri vaiheeseen (kuvio 5). Tutkimusprosessin vaiheistaminen auttaa lukijaa hahmottamaan paremmin tutkimuksen kulkua ja tutkimuksessa tehtyjä rajoituksia ja valintoja.



Kuvio 5. Tutkimusprosessin vaiheistus tutkimusasetelman pohjalta

Vaihe 1.

Teoreettinen esiymmärrys – teoreettisen käsitteistön haltuun otto.

Aloitin tutkimusprosessin tutustumalla aihepiiristä tehtyyn aiempaan tutkimukseen ja teoreettiseen keskusteluun, tavoitteena muodostaa teoreettinen ja käsitteellinen esiymmärrys aiheesta. Usein teoriatausta rakentuu useista aiheeseen liittyvistä näkökulmista, jotka täydentävät toisiaan. Teorian avulla tutkija pystyy järjestämään, tulkitsemaan ja selittämään tutkittavaa ilmiötä. Tavoitteena on, että teoria ja aineisto ”keskustelevat” keskenään. (Eskola & Suoranta 1998, 82.)

Tutkimuksen taustana ja teoreettisena viitekehystenä toimii näennäismarkkinateoria, jonka avulla tutkimuksen aihepiiri paikallistuu tiettyssä ajallisesti ja paikallisesti määritellyssä ympäristössä tiettyjen ehtojen mukaisesti tapahtuvaan prosessiin (kilpailutusprosessi). Hyvinvoinnin teoreettiset jäsenyydet linjaavat tutkimuksen avulla muodostettavia hyvinvointiteemoja ja -sisältöjä ja toisaalta sitovat ne aiempaan hyvinvointikeskusteluun. Hyvinvointiteoreettisen jäsenyyden pohjana toimii Williams ja Popayn (1999) hyvinvointimalli, joka kytkee hyvinvoinnin yksilökeskeisestä tarkastelusta laajempaan yhteiskunnalliseen kontekstiin ja joka korostaa nykymuotoisen hyvinvointikäsitteen mukaista käsitystä aktiivisesta, osallistuvasta ja valintoja tekevästä yksilöstä oman hyvinvointinsa uusintajana.

Vaihe 2

Kilpailuttamisasiakirjojen hyvinvointisisältöjen nimeäminen ja teemoittelu sekä luokittelu sisällönanalyysin avulla – palvelukohtaisesti määritelty hyvinvointi.

Koska tutkimusaineisto oli valmiina (autenttinen asiakirja-aineisto), lähdin teoreettisen katsauksen jälkeen suoraan analysoimaan aineistoa⁷⁵. Aloitin aineiston analysoinnin pääaineistosta, eli lastensuojelun sijaishuollon kilpailutusasiakirjoista. Tausta-aineistoa minulla ei vielä tässä vaiheessa ollut, tutkimuksen edetessä huomasin kuitenkin sen välttämättömyyden sitoakseni hyvinvointikeskustelun yhteiskunnallisesti ja paikallisesti. Toisaalta, pääaineiston analysointi oli tästä tausta-aineistosta vapaa eli se ei ohjannut pääaineiston analysointia.

Vaihe 3.

Yhteiskunnallisesti ja paikallisesti keskeisten ohjausasiakirjojen hyvinvointisisältöjen nimeäminen ja teemoittelu sekä luokittelu sisällönanalyysin avulla – yhteiskunnallisesti ja paikallisesti määritelty hyvinvointi.

Tavoitteena kansallisten asiakirjojen ja kunnallisten valmisteluasiakirjojen läpikäymisellä oli poimia niistä hyvinvointisisältöjen yhtäläisyyksiä ja eroja ja siten vahvistaa käsitystä tavoiteltavasta hyvinvoinnista nyky-yhteiskunnassa – miten sitä määritetään ja

⁷⁵ Olen jakanut tutkimusaineiston pääaineistoon (lastensuojelun sijaishuollon kilpailutusasiakirjat) ja tausta-aineistoon (valtakunnalliset ja paikalliset ohjausasiakirjat sekä keskeinen substanssikohtainen normisto).

mitä osa-alueita se pitää sisällään. Näin kilpailutusasiakirjojen hyvinvointisisällöt kytkeytyvät kiinteämmin vallitsevaan teoreettiseen ja poliittiseen hyvinvointidiskurssiin. Lisäksi tausta-aineiston valitsemisella ja analysoimisella oli tavoitteena selvittää hyvinvoinnin välittymistä asiakirjatasolta toiselle sekä hyvinvoinnin välittymisen ehtoja ja mahdollisuuksia aina loppukäyttäjälle eli asiakkaalle saakka.

Vaihe 4.

Hyvinvointisisältöjen paikallistaminen teoreettisiin jäsenyksiin, yhteiskunnallisiin ja paikallisiin ohjausasiakirjoihin sekä keskeiseen lapsilainsäädäntöön – palvelukohtaisen hyvinvoinnin analyysin syventäminen ja sitominen.

Yhteiskunnallisen ja paikallisen tausta aineiston (ohjausasiakirjat) lisäksi syvensin substanssikohtaista hyvinvointisisältöjen määrittelyä keskeisen lasten hyvinvointia määrittävän normiston avulla poimimalla aineistosta keskeiset hyvinvointisisällöt ja – teemat.

Vaihe 5.

Asiakirjoihin sisältyvän hyvinvoinnin delegoitumisen ehtojen kuvaaminen analyysin syventämiseksi.

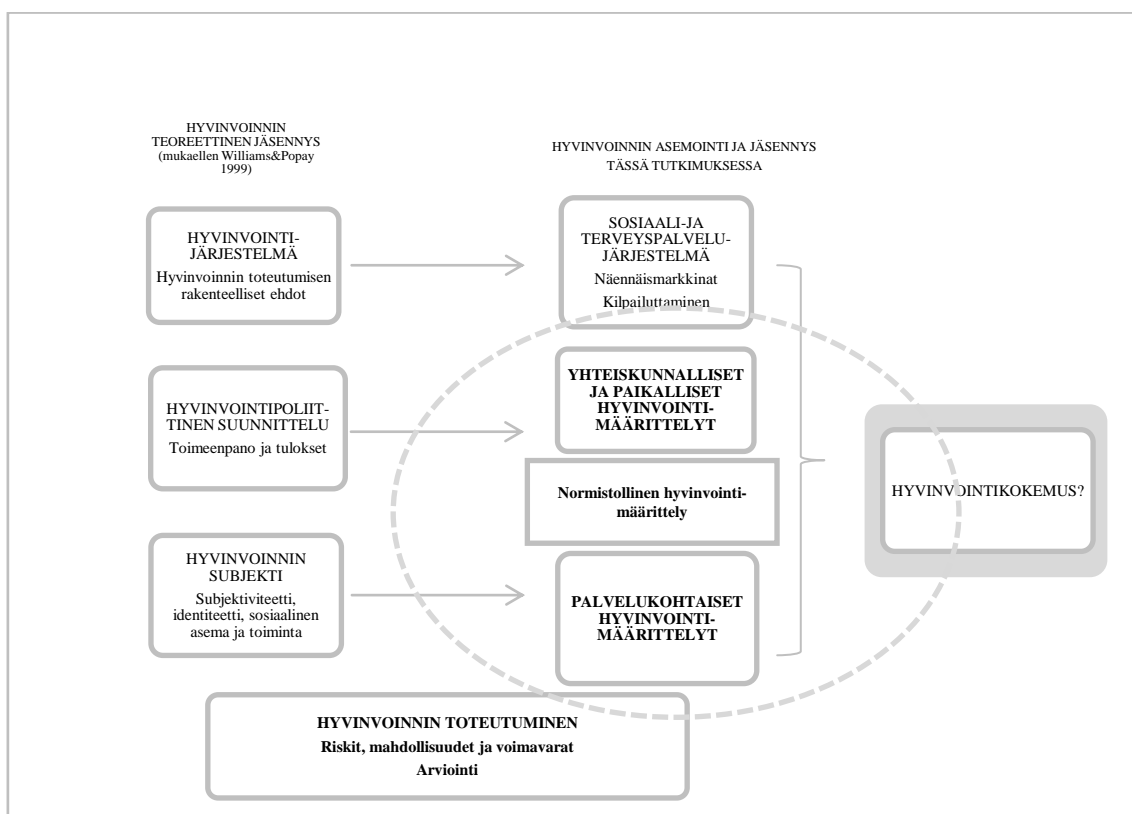
Analysoituani pääaineiston kilpailuttamisasiakirjat sekä tausta-aineiston ohjausasiakirjat, pohdin sitä, miten asiakirjoihin kirjoitettujen hyvinvointisisältöjen olisi mahdollista delegoitua asiakkaan palvelutapahtumaan? Näennäismarkkinoiden teoreettisia jäsenyksiä hahmotellessa tutustuin kirjallisuudessa päämies-agenttiteoriaan (ks. esim. Eisenhardt 1989; Valkama 2004), jonka ydinongelmat kuvaavat mielestäni niitä keskeisiä haasteita ja toisaalta mahdollisuuksia, joiden puitteissa asiakirjoihin kirjoitettujen hyvinvointitavoitteiden on mahdollista siirtyä osaksi asiakkaan palvelutapahtumaa ja siten osaksi asiakkaan hyvinvointikokemusta. Näennäismarkkinaympäristössä toteutetussa kilpailuttamisprosessissa on osallisena useita eri toimijoita, joiden myötävaikutuksella voidaan joko estää tai edistää hyvinvoinnin delegoitumista.

Tutkimusprosessissa pyrin kuvaamaan näiden viiden eri vaiheen kautta ensinnäkin asiakirjojen hyvinvointisisältöjä ja toiseksi sitä, vastaavatko hyvinvointisisällöt keskeisiä yhteiskunnallisesti ja paikallisesti vallitsevia hyvinvointipainotuksia ja – tavoitteita.

Kolmantena tavoitteena on kuvata näiden asiakirjoihin kirjoitettujen hyvinvointitavoitteiden delegoitumista asiakkaan palvelutapahtumaan. Tämä kolmitasoinen tarkastelu kuvaa mielestäni kokonaisvaltaisesti kilpailuttamisprosessin hyvinvoinnin tuottamisen mahdollisuuksia.

5.2 Asiakirjojen hyvinvointisisällöt

Lähestyn tutkimuksessa asiakirjoihin kirjoitettuja hyvinvointitavoitteita ja -sisältöjä Williams ja Popayn (1999) hyvinvointimallia mukaellen seuraavan asetelman pohjalta (Kuvio 6):



Kuvio 6. Hyvinvoinnin määrittely ja aseointi Williams ja Popayn (1999) hyvinvointimallia mukaellen.

Näennäismarkkinat ja teoreettisesti määritelty hyvinvointi toimivat tutkimuksen ja analyysin viitekehyksenä. Williams ja Popay (1999, 179-181) korostavat hyvinvoinnin kytkeytymistä laajemmin yhteiskunnan rakenteisiin sekä yksilön omien toimintamahdollisuuksien tukemista toimia hyvinvointia tuottavasti. Lisäksi Williams ja Popayn (1999, 181) malli korostaa hyvinvointikokemuksen mahdollistumisessa erityisesti yhteiskunnan ja yksilön vuorovaikutusta (normisto ja hyvinvointiohjaus) sekä hyvinvoinnin subjektin eli tässä tapauksessa asiakkaan aktiivisuutta ja osallisuutta hyvinvoinnin määrittämisessä⁷⁶. Hyvinvoinnin tuottamisessa korostuu lisäksi hyvinvointia ylläpitävien tai sitä heikentävien rakenteiden olemassaolo sekä erilaiset (sosiaaliset)prosessit näiden välillä. Tämä on keskeinen näkökulma tässä tutkimuksessa; kilpailuttamisympäristö sisältää useita eri toimijoita, joiden keskinäisen vuorovaikutuksen (sosiaalisen prosessin) tuloksena ensinnäkin syntyvät asiakirjojen hyvinvointimäärittelyt ja toiseksi, nämä hyvinvointimäärittelyt ja sisällöt välittyvät käytäntöön. Kullakin toimijalla on keskeinen rooli hyvinvoinnin uusintamisessa.

Williams ja Popayn (1999, 181) hyvinvointimalli kuvaa mielestäni hyvin uuden ajan hyvinvointidiskurssia aktiivisesta ja osallistuvasta yksilöstä hyvinvoinnin uusintajana. Mutta mitä hyvinvointisisältöjä kilpailutusasiakirjoihin sisältyy? Toteutuuko asiakirjoissa uudistetun hyvinvointikäsityksen mukainen ja yhteiskunnallisten ja paikallisten ohjausasiakirjojen hyvinvointipainotusten mukainen asiakkaan osallisuuden ja valinnanmahdollisuuksien lisääntyminen? Kilpailuttaminen itsessään on ainoastaan väline palvelujen hankintaan ja sitä kautta mahdollisuus määritellä yhteiskunnalliset ja paikalliset hyvinvointitavoitteet osaksi palvelun sisältöä.

Aloitin aineiston analysoinnin lastensuojelun sijaishuollon kilpailutusasiakirjoista (**palvelukohtaisesti määritelty hyvinvointi**) nimeämällä ensin alustavasti asiakirjoihin sisältyvät hyvinvointiteemat mahdollisimman kuvaavasti. Kävin läpi kunkin asiakirjan (varsinainen tarjouspyyntö liitteineen sekä puitesopimus) erikseen⁷⁷, tavoitteena ensin kuvata hyvinvointitavoitteet ja -sisällöt kussakin asiakirjassa erikseen. Muodostin teemoja sekä suoraan tekstistä ilmenevistä ilmisisällöistä että piilosisällöistä (ks. esimerkiksi Jussila ym., (1989, 172-174), jotka nimesin mahdollisimman kuvaavasti pyrkien

⁷⁶ Vrt. myös Doyal ja Gough (1991) sekä Niemelä (2009; 2010).

⁷⁷ Hintaliite (liite 2.) sisältää ainoastaan tarjouksessa ilmoitettavan hinnan, joten siitä ei ollut mahdollista eritellä hyvinvointiteemoja.

tavoittamaan sanan tai lauseen olennaisen sisällön. Peilasin piilosisältöjen tarkastelussa muodostamiani teemoja teoreettiseen taustaan. Kaikki nimetyt teemat eivät suoranaisesti olleet ”luettavissa” tekstistä. Kilpailutusasiakirjojen teemoittelun taustalla vaikutti teoreettinen esiyymmärrys, joten täysin puhtaasti aineistopohjainen analyysi ei ollut. Pyrin kuitenkin nimeämään teemat ilman ennako-olettamuksia.

Käytyäni asiakirjat läpi yksitellen ja muodostettuani niiden perusteella alustavat hyvinvointiteemat ja -sisällöt, ristiintaulukoin asiakirjoista ilmenneet hyvinvointiteemat. Ristiintaulukoinnin tavoitteena oli selvittää, pitäisikö kunkin asiakirjan hyvinvointitavoitteet kuvata erillisinä vai voisiko ne esittää yhdessä. Päädyin aineistosta tehtyjen havaintojen perusteella esittämään tulokset yhtenäisesti. Perustelen tätä sillä, että varsinaisen tarjouspyyntöasiakirjan liitteistä (liitteet 2-3) ei ilmennyt yhtään sellaista hyvinvointitavoitetta, joka ei olisi sisältynyt jo varsinaiseen tarjouspyyntöasiakirjaan⁷⁸. Myöskään puitesopimus (liite 4) ei sisältänyt⁷⁹ olennaisilta osin tarjouspyynnöstä poikkeavia hyvinvointitavoitteita.

Alustavan nimeämisen ja teemoittelun jälkeen kävin asiakirjat huolellisesti läpi ja muodostin alustavat hyvinvointiluokat sisällönanalyysin avulla. Eskola ja Suorannan (1998) mukaan sisällönanalyysi menetelmänä on erityisen käyttökelpoinen silloin, kun mikään muu metodi yksistään ei sovellu aineiston jäsentämiseen. Sisällönanalyysi analyysitapana sallii aineiston luovan järjestämisen-, kuvaamisen- ja luokittelutavan. Sisällönanalyysissä tutkija voi itse kehittää luokitusjärjestelmän, jonka avulla on mahdollista parhaiten ottaa aineisto haltuun. Analyysin tavoitteena on rakentaa kattava ja tiivistetty kuvaus ilmiöstä ja rakentaa ilmiötä kuvaavia malleja, kategorioita ja käsitteitä. (Kynge & Vanhanen 1999).⁸⁰

⁷⁸Tämä on sinällään merkittävä huomio, koska laatuosio rakennetaan tietyn lisäarvon saamiseksi ja toisaalta tarjoajien vertailemiseksi. Voidaankin kysyä, mitä merkitystä erillisellä laatuosiolla ylipäätään on ja voitaisiinko kilpailuttaminen ja tarjousvertailu toteuttaa ilman sitä lapsen ja nuoren hyvinvoinnin siitä vaarantumatta?

⁷⁹Toisaalta se ei hankintalain mukaan (laki julkisista hankinnoista 348/2007) saakaan sisältää mitään olennaisilta osilta tarjouspyynnöstä poikkeavia ehtoja ja edellytyksiä.

⁸⁰Sarantakos (1998, 281-282) jakaa sisällönanalyysiin viiteen eri vaiheeseen. Sarantakosin mukaan sisällönanalyysin ensimmäisessä vaiheessa tutkija valitsee tutkimusaiheen, toisessa vaiheessa tutkija määrittelee, tutkii ja operationalisoi tutkimusaiheen ja muodostaa tarvittaessa hypoteesit. Operationalisointi sisältää tutkimusyksikköjen valitsemisen ja kategorioiden rakentamisen. Kategorioiden muodostamisen tarkoituksena on mahdollistaa aineiston luokittelu. Kategorioiden tulee olla täsmällisiä, yksiulotteisia, tyhjentyviä ja kuvainnollisia ja niiden sisältö tulee olla tarkasti määritelty. Kolmannessa vaiheessa tutkija päättää aineiston luonteen ja aineistoon laajuuden. Neljännessä vaiheessa tutkija kerää ja koodaa aineiston (tarkastelee tutkimusyksikköjen esiintymistä ja esiintymistiheyttä, tutkimusyksikköjen merkittävyyttä aineistolle, arvottaa tutkimusyksikön merkityksiä – positiivinen, negatiivinen, neutraali – vahva – heikko ym.) Tässä tutkimuksessa tutkimusaineisto oli valmiina eli kyse oli autenttisesta asiakirja-aineistosta, joka on syntynyt tiettyä tarkoitusta varten. Tutkimuksessa en laskenut sanojen ilmenemistiheyksiä, koska tavoitteena ei ollut tutkia mikä hyvinvointisisältö tai teema tutkimuksessa painottuu, vaan sisältävätkö asiakirjat ylipäätään teoreettisesti, yhteiskunnallisesti ja paikalli-

Sarantakosin (1998, 283) mukaan analyysiyksiköt voivat olla sanoja, merkityksiä, asioita, lauseita, tarkoituksia, tai kappaleita. Koodaaminen tarkoittaa tutkimusyksikköjen määrittelemistä. Koodit voivat olla numeroita, sanoja, merkityksiä. Mikäli tutkija on tutkinut ilmissisältöjä käytetään ilmeisen sisällön koodaamista ja mikäli tutkimus pohjautuu piileviin sisältöihin ja merkitysrakenteisiin, käytetään piilevän sisällön koodaamista. Tässä tutkimuksessa tarkastelen tekstejä kaikilla kolmella tasolla; ilmi-, piilo-, ja motiivi/pyrkimystasolla tavoitteena nostaa esille asiakirjoihin kirjoitettuja hyvinvointisisältöjä myös ”rivien välistä”.

Kuljetettuani aineistoa teorian rinnalla, huomasin aineistosta ilmenevän samoja hyvinvointiteemoja kuin kirjallisuudessa ja eri hyvinvointiteoreettisissa malleissa. Aloin jäsentämään ja teemoittamaan aineistoa eri sisältöluokkiin ja muodostamaan pääluokkia teoreettisen ymmärryksen pohjalta. Aineiston analysointi edellytti tiivistä teorian ja empirian kytkeytymistä. Välillä palasin aineiston pariin ja välillä tarkensin luokitteluja teorian avulla. Sisällönanalyysissä aineiston käsittely perustuu loogiseen päättelyyn ja tutkijan tekemiin tulkintoihin. Aineisto hajotetaan ensin osiin, käsitteellistetään ja koodataan sitten uudestaan. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 110.)

Kuvaan seuraavaksi lastensuojelun sijaishuollon kilpailutusasiakirjojen hyvinvointisisällöt (**palvelukohtainen hyvinvointi**).

sesti määriteltyjä hyvinvoinnin osa-alueita ja jos niin mitä. En myöskään tarkastellut ilmi- ja piilosisältöjen arvotuksia (positiivinen/negatiivinen) sanojen varsinaisessa merkityksessä, analyysin lopussa tulokset kuitenkin saavat erityisesti prosessiin liittyvän hyvinvoinnin tarkastelussa joko positiivisen tai negatiivisen arvon. Sarantakosin (1998, 283) mukaan sisällönanalyysin viidennessä vaiheessa tutkija analysoi ja tulkitsee aineiston, joko laskemalla esiintymistiheyksiä, analysoimalla tutkimuksessa koottuja merkityksiä, analysoimalla merkitysten arvotuksia, suuntaa tai laatua.

Muodostin kilpailutusasiakirjojen hyvinvointisisällöistä ja -teemoista seuraavat kahdeksan (8) hyvinvointiluokkaa (kuvio 7):

Perustarpeet	<ul style="list-style-type: none"> • Ravinto • Hygienia • Terveys
Turvallisuus	<ul style="list-style-type: none"> • Huolehtiminen ja rajat • Vastuu • Ammatillisuus
Ympäristö	<ul style="list-style-type: none"> • Asumisen taso ja iän mukainen varustelu • Kodinomaisuus
Identiteetti	<ul style="list-style-type: none"> • Korvaamattomuus, arvostus ja ymmärrys • Läheisyys, yksilöllisyys ja yksityisyys • Samaistuminen, itsenäisyys ja itsenäistäminen
Pysyvyys	<ul style="list-style-type: none"> • Luottamus, sitoutuneisuus • Jatkuvuus, tavoitteellisuus ja suunnitelmallisuus • Hallittavuus ja ennakoitavuus
Yhdenvertaisuus	<ul style="list-style-type: none"> • Tasapuolisuus ja tasavertaisuus • Oikeudenmukaisuus ja syrjimättömyys • Avoimuus
Sosiaaliset suhteet	<ul style="list-style-type: none"> • Yhteisöllisyys • Ihmissuhteiden jatkuvuus
Itsensä toteuttaminen	<ul style="list-style-type: none"> • Koulutus, oppiminen, ja työ • Virikkeet, itsensä kehittäminen • Kannustus ja motivointi

Kuvio 7. Kilpailutusasiakirjojen hyvinvointisisältöjen ala- ja pääluokat.⁸¹

Hyvinvointisisällöt ja -alaluokat nimesin mahdollisimman kuvaavasti ja yhdistin samansisältöiset teemat saman pääluokan sisään. Muodostin edelleen hyvinvointisisällöistä palvelun hyvinvointisisältöjen ydinluokat (kuvio 8):

⁸¹ ”Pysyvyys”-luokka voi liittyä sekä prosessin kautta välittyviin pysyvyyden ehtoihin, esimerkiksi sopimuskauden pituuteen tai palvelun sisältöön liittyvään pysyvyyden tunnetta vahvistavaan tunteeseen.



Kasvuympäristö; Fyysiset kasvuolosuhteet	<ul style="list-style-type: none"> • Perustarpeet • Turvallisuus • Ympäristö
Yksilöllinen kasvu; Psykkiset kasvuolosuhteet	<ul style="list-style-type: none"> • Identiteetti • Pysyvyys • Yhdenvertaisuus
Osallisuus; Sosiaaliset kasvuolosuhteet	<ul style="list-style-type: none"> • Sosiaaliset suhteet • Itsensä toteuttaminen

Kuvio 8. Kilpailutusasiakirjojen hyvinvointisisältöjen ydinluokat.

Kilpailutusasiakirjoissa keskeisinä palvelun sisältöön liittyvinä palvelussa tavoiteltavina hyvinvoinnin pääluokkina nousi esille kasvuympäristöön liittyvät tekijät (fyysiset kasvuolosuhteet; perustarpeisiin, turvallisuuteen ja ympäristöön liittyvät tekijät), yksilölliseen kasvuun liittyvät tekijät (psykkiset kasvuolosuhteet; identiteetin rakentamiseen, pysyvyyteen ja yhdenvertaisuuteen liittyvät tekijät) sekä osallisuuteen liittyvät tekijät (sosiaaliset kasvuolosuhteet; sosiaalisiin suhteisiin ja itsensä toteuttamiseen liittyvät tekijät). Ydinluokat muodostavat kilpailuttamisen perusteella asiakirjoihin kirjoitetun palvelussa tavoiteltavan hyvinvoinnin perustan.⁸²

Williams ja Popayn (1999) hyvinvointimallin kautta voidaan hyvinvointisisältöjen tarkastelussa ymmärtää ja tiedostaa hyvinvoinnin yksilöllisten ulottuvuuksien sekä hyvinvointipolitiikan välisiä jännitteitä (Williams & Popay 1999, 179-182). Yhteiskunnalliset arvot ja normatiiviset ohjeet vaikuttavat hyvinvointidiskursseihin ja käytäntöihin sekä ihmisten toimintaan. Käsitykseen hyvinvoinnista ja sen toteuttamisesta liittyy yhteiskunnallisia valtarakenteita ja valtakysymyksiä. (Williams & Popay 1999, 179-181.)

Esitin tutkimuksen alussa yhtenä hypoteesina, että kilpailutusasiakirjoihin sisältyy yhteiskunnallisesti ja paikallisesti keskeisiä hyvinvointisisältöjä ja -tavoitteita. Tarkastelin **yhteiskunnallisesti määriteltyä hyvinvointia** keskeisistä sosiaali- ja terveyspalvelujen

⁸²Vrt esim. Allardt (1976, 32–39;1989), jonka mukaan hyvinvointi koostuu elintason, yhteisyyssuhteisiin ja itsensä toteuttamiseen liittyvistä hyvinvointia tuottavista sisällöistä. Kilpailutusasiakirjojen hyvinvointiluokat ovat hyvin vastaavia kuin Allardtin (1976) esittämät, poliittisia resursseja lukuun ottamatta. Toisaalta itsensä toteuttaminen voi tarkoittaa myös poliittista aktiivisuutta tai sen mahdollisuutta. Allardtin (1976) hyvinvointimalli edustaa perinteistä hyvinvointimäärittelyä, jossa yksilön oma rooli hyvinvoinnin tuottajana ja aktiivisena vaikuttajana jää vähemmälle kuin esimerkiksi Doyal ja Goughin (1991) mallissa. Doyal ja Gough (1991) nojaavat omassa teoriassaan Allardtin (1976) esittämään jaotteluun, mutta tarkastelevat hyvinvointia Allardtista (1976) poiketen laajemmassa yhteiskunnallisessa kontekstissa. Doyal ja Gough (1991) korostavat erityisesti yksilöiden omaa kykyä tehdä hyvinvointia tuottavia valintoja. Toimintaperusteinen lähestymistapa (ks. Niemelä 2010, 19) korostaa toimintojen ja yksilön kykyjen merkitystä hyvinvoinnille. Niemelän (2010, 19) mukaan hyvinvointi ilmenee toimintojen toteutumisena, joita yksilön omat kyvyt edesauttavat. Toimintateoreettinen hyvinvointimalli korostaa erityisesti yksilön toimintavapauksia ja todellista valinnanvapautta toimia hyvinvointia tuottavasti.

hyvinvointisisältöjä ja painotuksia määrittävistä asiakirjoista (poliittiset ohjausasiakirjat) sekä **paikallisesti määriteltyä hyvinvointia** Kunnan strategiasta ja talous- ja toimintasuunnitelmasta sekä erityisesti sosiaali- ja terveystalouden toimintasuunnitelmasta. Hallitusohjelma (2011) ja Sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämissuunnitelma (KASTE 2008-2011) linjaavat voimakkaasti kuntien hyvinvointipoliittista työtä ja hyvinvointipainotuksia. Kuntien keskeiset paikalliset sosiaali- ja terveystalouden ohjausasiakirjat, kunnan strategia ja talous- ja toimintasuunnitelma sekä erityisesti sosiaali- ja terveystalouden toimintasuunnitelma linjaavat paikallisia hyvinvointipainotuksia. Poliittiset ohjausasiakirjat kytkevät asiakirjoista ilmenneet hyvinvointisisällöt vallitsevaan yhteiskunnalliseen ja paikalliseen hyvinvointidiskurssiin (ks. esim. Williams & Popay 1999, 178-181).

Tutkimuksen seuraavassa vaiheessa lähdin tarkastelemaan tutkimuksen tausta-aineistoja: ohjausasiakirjoja sekä keskeistä substanssikohtaista normistoa. Kävin aluksi tausta-aineiston ohjausasiakirjat läpi yksitellen ja nimesin ja teemoittelin kustakin asiakirjasta keskeiset sosiaali- ja terveystaloudelliset ja siten hyvinvointia linjaavat merkitykset poimimalla tekstistä suoraan sanat, jotka kuvasivat hyvinvointiin liittyviä sisältöjä. Tausta-aineiston analyysissä pitäydyin ainoastaan tekstien ilmissisällöissä, koska tausta-aineiston tavoitteena oli ainoastaan tukea pääaineiston analyysiä. Tekstiin liittyviä piolisältöjä ja merkitysrakenteita en tarkastellut tausta-aineistosta. Taustalla nimeämisessä vaikutti lukemani teoreettinen kirjallisuus. Muodostin alustavan nimeämisen ja teemoittelun jälkeen tausta-aineistosta sisällönanalyysin avulla hyvinvointiluokat. Alustavan nimeämisen jälkeen teemoittelin aineistosta esiin nousseet hyvinvointiteemat hyvinvointia tukeviin rakenteisiin, hyvinvointia tukeviin resursseihin, hyvinvointia tukeviin prosesseihin ja hyvinvointia tukevaan palvelun sisältöön.⁸³

Yhteiskunnallisten ja paikallisten ohjausasiakirjojen keskeiset hyvinvointisisällöt ja painotukset sisälsivät hyvinvointia tukevia rakenteellisia ja resursseihin liittyviä ehtoja sekä (yhteis)kunnan prosesseihin liittyviä hyvinvointia uusintavia prosesseja. Tässä tutkimuksessa keskeisimmässä asemassa ovat kuitenkin hyvinvointia tukevat sisällölliset tavoitteet ja siihen liittyvä hyvinvointiluokka. Kuvaan oheisessa kuviossa (kuvio 9) oh-

⁸³Vrt. pääaineiston (kilpailutusasiakirjat) analyysi.

jausasiakirjojen hyvinvointisisällöt ja tarkastelen hyvinvointia tukevia sisällöllisiä tavoitteita tarkemmin tutkimuksessa jäljempänä.

Hyvinvointia tukevat rakenteelliset tavoitteet	<ul style="list-style-type: none"> • Perhepolitiikka • Hyvinvointi- ja terveyserojen kaventaminen • Turvallinen ympäristö • Yhteisöllisyys • Lapsivaikutusten arviointi • Kestävä kehitys
Hyvinvointia tukevat resurssit	<ul style="list-style-type: none"> • Palvelujen saatavuus, laatu ja vaikuttavuus • Työllisyys • Koulutus • Sähköiset palvelut
Hyvinvointia tukeva prosessit	<ul style="list-style-type: none"> • Peruspalvelujen yhteistyö • Varhainen puuttuminen ja ennaltaehkäisy • Toimiva palveluohjaus ja oikea-aikaiset palvelut • Monipuoliset palveluntuottamistavat • Palvelujärjestelmän ja päätöksenteon läpinäkyvyys
Hyvinvointia tukevat sisällölliset tavoitteet	<ul style="list-style-type: none"> • Asiakaslähtöisyys • Turvallinen kasvuympäristö • Yhdenvertaisuus ja tasapuolisuus • Osallisuus • Omatoimisuus • Valinnanmahdollisuudet

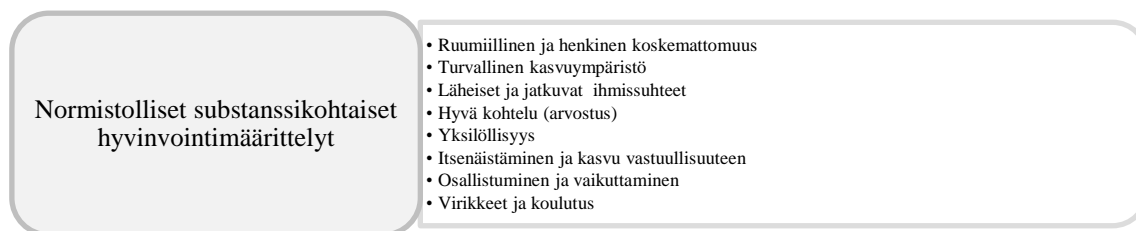
Kuvio 9. Yhteiskunnallisten ja paikallisten ohjausasiakirjojen hyvinvointisisältöjen ala- ja pääluokat.

Hyvinvointia tukevat rakenteet kuvaavat yhteiskunnallisesti ja paikallisesti vallitsevia hyvinvointitavoitteita ja painotuksia, hyvinvointitavoitteita tukevat prosessit kuvaavat puolestaan tavoitteiden toteuttamiseksi määriteltäviä toimenpiteitä. Hyvinvointisisällöt kuvaavat tavoiteltavan hyvinvoinnin sisältöjä ja painotuksia. Kansallisissa ja paikallisissa asiakirjoissa hyvinvointisisällöt olivat huomattavan samanlaisia tavoitteiden osalta, keinot luonnollisesti tarkentuivat mitä lähempänä asiakaspintaa ohjausasiakirjat olivat.

Teoreettisen ymmärryksen ja tausta-aineiston perusteella keskeiset yhteiskunnallisesti ja paikallisesti hyvinvointia sisällöllisesti määrittävät teemat liittyvät erityisesti asiakkaan osallisuuden ja valinnanmahdollisuuksien lisäämiseen ja sitä kautta asiakkaan aseman parantamiseen muun muassa monipuolistamalla palveluntuottamistapoja, kehittämällä palveluprosesseja entistä ehyemmiksi ja avoimemmiksi ja varmistamalla laadukkaiden

ja yhdenvertaisten palvelujen saatavuutta ja vaikuttavuutta⁸⁴. Keskeisessä asemassa asiakkaiden omatoimisuuden lisääntymisessä nousi esille kestävä työllisyys- ja koulutuspolitiikka sekä kyseisten mahdollisuuksien tukeminen⁸⁵.

Syvensin edelleen palvelun sisältöä kuvaavien hyvinvointitavoitteiden ja -sisältöjen kontekstointia nostamalla analyysin rinnalle keskeiset **normistolliset hyvinvointimäärittelyt**⁸⁶. Kyseinen aineisto toimii pääaineiston tausta-aineistona ja analyysin tukena ja sen tavoitteena on kontekstoida kilpailuttamisasiakirjoissa ilmenneet hyvinvointimäärittelyt vallitseviin hyvinvointidiskursseihin erityisesti lasten ja nuorten palveluiden osalta. Ohjausasiakirjojen hyvinvointitavoitteet ja sisällöt määrittävät tavoiteltavaa hyvinvoinnin tasoa yleisemmällä tasolla. Keskeinen substanssikohtainen normisto sisälsi seuraavat kahdeksan (8) hyvinvointiluokkaa (kuvio 10):



Kuvio 10. Substanssikohtaisen normiston hyvinvointisisältöjen pääloukat.

Analysoituani tausta-aineistot tarkastelin tausta-aineistojen ja pääaineiston (kilpailutusasiakirjat) hyvinvointiluokkia rinnan, tavoittaakseni niissä olevat yhtäläisyydet ja toisaalta eroavaisuudet. Tarkastelun avulla pyrin selvittämään sisältävätkö lastensuojelun sijaishuollon kilpailutusasiakirjat keskeiset vallitsevat hyvinvointipainotukset ja -sisällöt, jotka ilmenevät tausta-aineiston hyvinvointiluokista. Hyvinvointia lähestyn

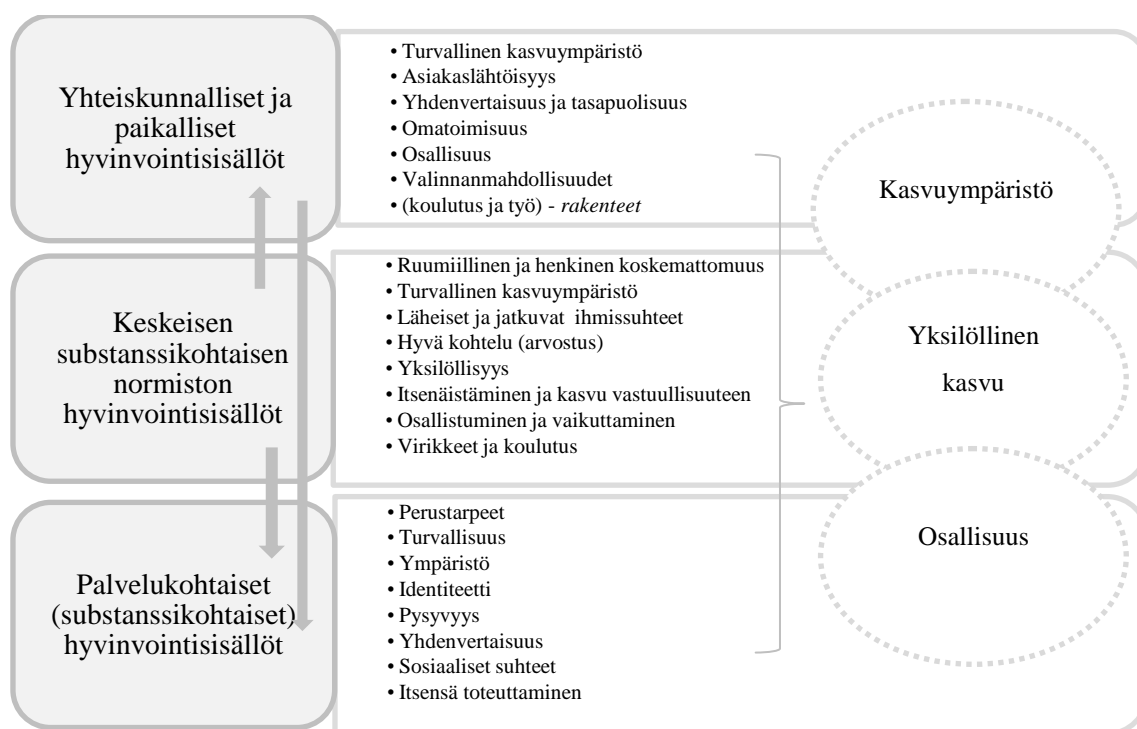
⁸⁴ Ohjausasiakirjojen ja kilpailutusasiakirjojen hyvinvointisisällöt eivät tosin ole täysin verrattavissa keskenään – ohjausasiakirjoissa operoidaan yleisemmällä tasolla, kilpailutusasiakirjoissa hyvinvointisisällöt pyritään tavoittamaan mahdollisimman asiakasläheisesti.

⁸⁵ Mielenkiintoista sinällään, että vallitsevassa hyvinvointikäsitelyssä, joka korostaa asiakkaan oikeuksia ja valinnanmahdollisuuksia, asiakkaan oman vastuullisuuden korostaminen on (ehkä tietoisesti) jätetty taka-alalle. Vastuullisuus ilmenee toki asiakirjoissa myös valinnanmahdollisuuksien ja osallisuuden lisäämisen kautta kyynä kyetä valitsemaan itsensä kannalta kuhunkin tilanteeseen parhaiten sopiva vaihtoehto, mikäli vaihtoehtoja on. Tavallaan tämä on vastuullisuutta mitä suurimmassa määrin.

⁸⁶ Keskeisenä substanssina määrittävänä normistona tarkastelin lakia lasten huollosta ja tapaamisoikeudesta (361/1983) sekä lastensuojelulakia (417/2007).

tutkimuksessa siis teoreettisesti, hyvinvointipoliittisesti ja normistollisesti tavoitteena saada mahdollisimman kattava kuva siitä mikä eri instansseissa mielletään hyvinvoinniksi. Tällä pyrin myös minimoimaan omien subjektiivisten tulkintojen teon hyvinvointisisällöistä ja niiden merkityksellisyydestä sekä osaltaan varmistamaan tulkintojen luotettavuutta.

Kuvaan alla olevassa kuviossa (kuvio 11) rinnakkain yhteiskunnallisesti ja paikallisesti palvelun **sisältöä** kuvaavat keskeiset hyvinvointiluokat, keskeiset substanssikohtaiset normistolliset hyvinvointiluokat sekä kilpailutusasiakirjojen hyvinvointia määrittävät pääluokat.⁸⁷



Kuvio 11. Tausta-aineiston hyvinvointiluokkien keskinäinen asemointi ja paikallistaminen kilpailutusasiakirjojen hyvinvointisisältöjen ydinluokkiin.

⁸⁷Vrt. keskeiset valtakunnallisten sijaishuollon laatu kriteereiden (2004) hyvinvointisisällöt:

- Perushoito
- Turvallinen kasvu ympäristö
- Hyvä ja arvostava kohtelu
- Oikeudenmukaisuus
- Myönteiset ihmissuhteet
- Vastuullisuus
- Rajat ja valvonta
- Virikkeet ja koulutus

Keskeinen erityisesti sijaishuollon sisällöllistä määrittelyä ohjaava normisto sekä yhteiskunnalliset ja paikalliset ohjausasiakirjat sisälsivät keskenään hyvin yhtenäiset hyvinvointitavoitteet ja hyvinvointisisällöt. Nämä samat hyvinvointiluokat toistuivat myös kilpailutusasiakirjoissa vaikuttamisen mahdollisuuden luokkaa lukuun ottamatta.⁸⁸ Johdot päätöksensä voikin esittää, että asiakirjoissa on huomioitu hyvin palvelukohtaista hyvinvointia sisällöllisesti määrittävien asiakirjojen hyvinvointisisällöt ja tavoitteet ja ne ovat sisällytettävissä pääosin kilpailutusasiakirjojen ydinluokkien (kasvuympäristö, yksilöllinen kasvu ja osallisuus) alle.

Uudistetun hyvinvointikäsitteen mukainen asiakkaan (prosessi)osallisuuden ja valinnanmahdollisuuksien tukeminen ja niiden lisääminen ei sitä vastoin näkynyt kilpailutusprosessissa eikä sopimusehdoissa asiakirjojen välityksellä. Asiakkaan osallisuus käsitte lähinnä yksikön toimintaan osallisuuden tavoitteen, ei lainkaan prosessiosallisuutta. Toisaalta, nämä eivät välttämättä ole asioita, jotka on määritelty kilpailutusasiakirjoihin, vaikka ne käytännössä toteutuisivatkin.⁸⁹ Asiakkaan (tässä tapauksessa lapsen tai nuoren) osallisuus voisi tarkoittaa kilpailutusprosessissa ja asiakirjoissa esimerkiksi lapsen ja nuoren mukaan ottamista kilpailuttamisen suunnitteluun sekä hyvinvointimäärittelyjen kirjaamiseen ja arviointiin. Lisäksi osallisuus voisi näkyä esimerkiksi todellisena valinnanmahdollisuutena sijoituspaikkaa valittaessa.

5.3 Hyvinvoinnin delegoitumisen haasteet ja mahdollisuudet

Tutkimuksessa todettiin aiemmin, että yhteiskunnallisten ja paikallisten ohjausasiakirjojen hyvinvointitavoitteet olivat hyvin samansisältöisiä paitsi keskenään, myös suhteessa kilpailutusasiakirjoihin lukuun ottamatta (prosessi)osallisuutta sekä asiakkaiden valinnan/-vaikutusmahdollisuuksia. Myös keskeiset substanssia määrittävän normiston hy-

⁸⁸Osallisuus sisällöllisenä teemana on moniulotteinen – tarkoitetaanko nuoren osallisuutta päivittäisissä rutiineissa vai osallisuutta omien asioiden päätöksentekoa koskevissa asioissa? Jälkimmäisessä tapauksessa kyse olisi siten myös vaikutusmahdollisuuksista.

⁸⁹Kilpailutusasiakirjoihin määritellään pääsääntöisesti palvelun kilpailuttajan/tilaajan ja palveluntuottajan väliset oikeudet ja velvollisuudet. Toisaalta, mikä estäisi määrittelemästä asiakirjoihin myös sijoitettavan nuoren oikeudet ja velvollisuudet, mikäli kunnat siirtyvät entistä enemmän kokonaisvaltaiseen palvelun hyvinvointitavoitteiden määrittelyyn, jolloin keskeinen osa hyvinvoinnin toteutumisen mahdollisuutta on nuoren itsensä aktiivinen rooli oman hyvinvointinsa uusintajana? Hankintalain (laki julkisista hankinnoista 348/2007) näkökulmasta sillä ei tosin ole juridista merkitystä, koska prosessiin sisältyvä asiakkaan huomioiminen ei ole kunnan ja palveluntuottajan välinen asia vaan kunnan ja asiakkaan välinen käytäntö.

vinvointisisällöt vastasivat asiakirjoihin kirjoitettuja hyvinvointitavoitteita. Hyvinvointitavoitteet ovat siis välittyneet asiakirjatasolta toiselle lähes sellaisenaan. Mutta mitä haasteita hyvinvoinnin välittymiseen asiakirjatasolta palvelutapahtumaan sisältyy?⁹⁰

Esitin tutkimuksen alussa hypoteesina, että hyvinvointitavoitteet voivat siirtyä asiakkaan hyvinvointikokemukseksi tiettyjen ehtojen perusteella, samoin kuin hyvinvointimäärittelyt voivat siirtyä asiakirjatasolta toiselle.⁹¹ Tämän hyvinvoinnin delegoitumisen kuvaamisen metodisena välineenä käytän päämies-agenttiteoriaa (ks. Eisenhardt 1989, Valkama 2004). Päämies-agenttiteoria ei tarjoa selitystä ja ratkaisua sille, miten hyvinvointi välittyy asiakirjoista asiakkaalle, mutta sen avulla voidaan kuvata hyvinvoinnin välittymiseen liittyviä haasteita ja mahdollisuuksia.

Päämies-agenttiteoria on taloustieteissä laajasti käytössä oleva teoreettinen malli, jonka avulla kuvataan markkinasektorin taloudellisia suhteita (Eisenhardt 1989, 57).⁹² Päämies-agenttiteorian avulla on pyritty tarkastelemaan omistajuuden ja johdon eriytymisestä seuranneita ongelmia (vrt. tilaaja-tuottaja-mallit - palvelujen tilaajan ja palvelujen tuottajan eriytyminen julkishallinnossa). Päämies-agenttiteoriaa voi hyödyntää kaikenlaisissa toimeksiantosuhteissa, jonka vähimmäisedellytyksenä pidetään päämiehen ja agentin keskenään tekemää sopimusta, jossa yksi osapuoli antaa jollekin toiselle osapuolelle jonkun tehtävän suoritettavaksi rahallista korvausta vastaan.⁹³ Päämies-agenttiteoriaa on käytetty myös kunnallishallinnon eri toimijoiden välisten suhteiden selittämisessä (esimerkiksi Mayston 1993; Peiponen 2009; Meklin 2000; Valkama 2004). Maystonin (1993, 69) mukaan agenttiteoriaa voidaankin hyödyntää kunnal-

⁹⁰Haluan korostaa, että tarkoitus ei ole siis kuvata miten hyvinvointi välittyy, vaan niitä haasteita, mitä hyvinvoinnin välittymiseen liittyy. Esitän tutkimuksessa, että hyvinvoinnin välittymisen haasteet huomioimalla kilpailuttamisprosessista on mahdollista tehdä entistä tietoisempi ja sitä kautta lopputuloksen kannalta entistä onnistuneempi.

⁹¹Kirjoitetut hyvinvointisisällöt ovat helposti siirrettävissä kirjoitettuna asiakirjatasolta toiselle, sen enempiä miettimättä niiden toteutumisen mahdollisuuksia käytännössä. Mielestäni keskeisempää onkin kysymys siitä, millä ehdoilla kirjoitetut hyvinvointisisällöt voivat delegoitua osaksi palvelutapahtumaa?

⁹²Päämies-agenttiteoriasta (Oulasvirta 1994, 150) voidaan puhua myös pelkkänä agenttiteorian (Eisenhardt 1989, 59) tai päämies-agenttimallina (Mayston 1993, 68). Käsitteistä riippumatta lähtökohdat teorian soveltamisessa ovat lähes samat. Tässä tutkimuksessa käytän käsitettä päämies-agenttiteoria.

⁹³Vrt. Oulasvirta (1994, 157), jonka mukaan kunnallishallinnossa toimeksiantojen väline on sopimuksen sijasta talousarvio – tilaaja-tuottajamallilla toimivassa kuntaorganisaatiossa sekä tilaaja, että tuottaja valmistelevat oman talousarvionsa. Toimeksiantosuhteet voivat siis pohjautua myös normipohjaiseen hierarkiaan. Tilaajan ja tuottajan välille solmitaan palvelusopimukset, joissa on määritelty tuotettavien palveluiden hinta, määrä, sisältö ja laatuavoitteet. Kunnalliset päättäjät (lautakunta/johtokunta, kunnanhallitus, valtuusto) hyväksyvät sopimukset. Lisäksi tilaaja tekee erilliset sopimukset yksityisten tuottajien kanssa toimivaltuuksiansa mukaisesti; mikäli kyse on isoista kilpailutettavista hankinnoista, hyväksytetään myös ne kuntapäätäjillä jo valmisteluvaiheessa.

lishallinnossa, mikäli taloudellisen raportoinnin ohella käytetään palveluiden käyttäjille (asiakaspäämiehille) koituneiden hyötyjen mittareita.⁹⁴

Eisenhardtin (1989, 58-59) mukaan päämies-agenttiteoria keskittyy kahden ydinongelman äärelle: päämiesten ja agenttien tavoitteiden ja halujen ristiriitaan, jossa ongelmana on se, miten päämies voi todistaa agentin toimineen tarkoituksenmukaisesti. Toisena ydinongelmana Eisenhardt (1989, 58-59) nostaa esille päämiehen ja agentin erilaiset riskipreferenssit ja tätä kautta erilaisten toimenpiteiden priorisoinnin.⁹⁵ Päämies-agenttiteorian taustalla vaikuttaakin kaksi oletusta – tiedon epäsymmetrisyys ja tavoiteristiriidat. Tavoiteristiriidalla tarkoitetaan tilannetta, jossa päämiehellä ja agentilla on toisistaan poikkeavat tavoitteet/päämäärät ja ristiriita johtuu agentin oman edun tavoittelusta.

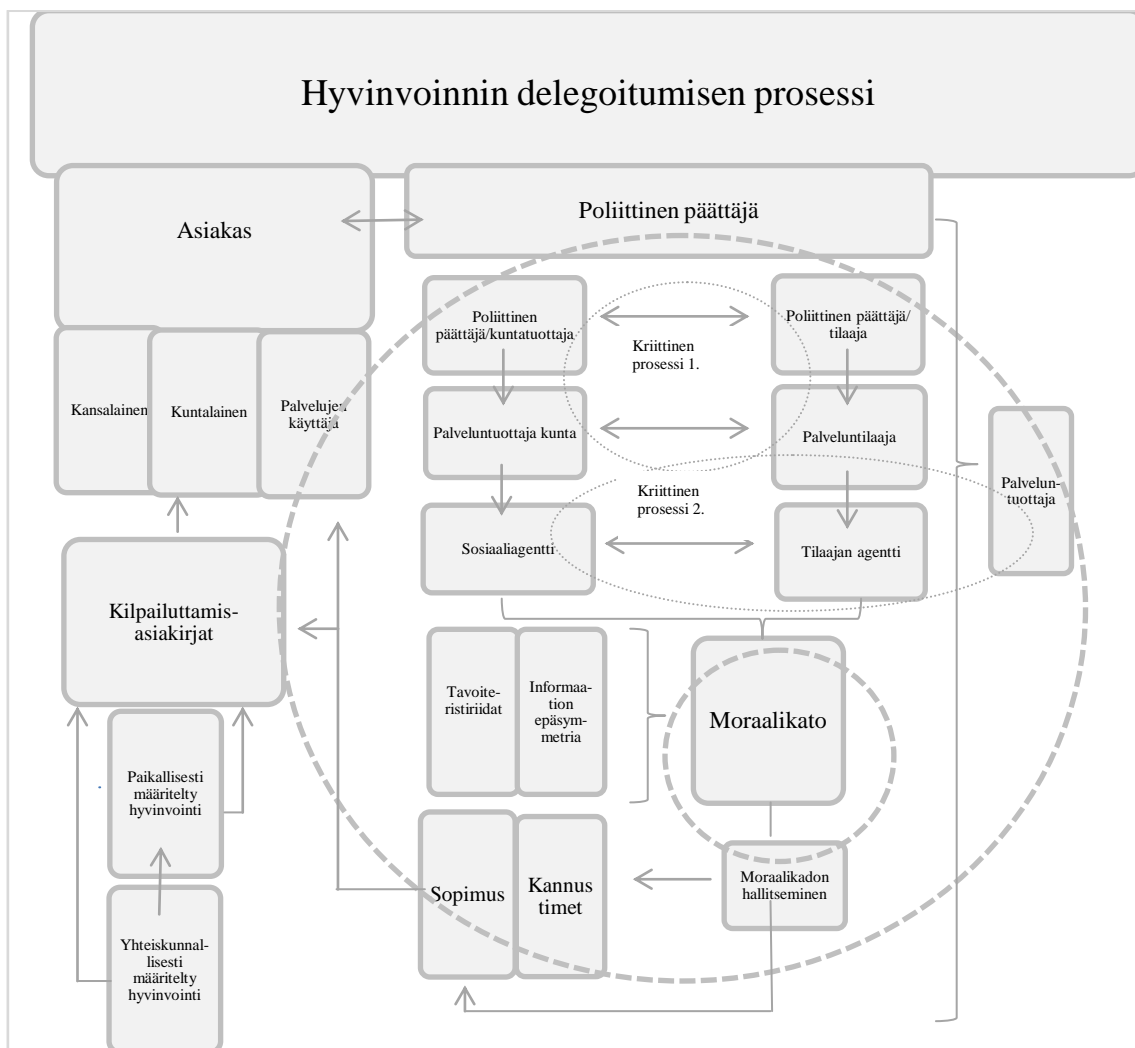
Päämies-agenttiteorian mukaan agentin tulisi aina toimia päämiehen etujen mukaisesti (koska agentti saa siitä rahallisen korvauksen). Asetelma luo edellytykset moraalikato-ongelman (moral hazard) synnylle, eli agentin itsekkäälle toiminnalle vastoin päämiehen etuja. Päämies-agenttiteorian mukaisesti moraalikatoa voidaan hallita tavoiteristiriitoja ja tiedon epäsymmetrisyyttä hallitsemalla (Kivistö 2009, 52-53; Rajala ym., 2008, 31). Päämies-agenttiteoria ja asetelmasta johtuvat ongelmat ovat voimassa aina kun päämies tarvitsee jonkun toisen tahon omien päämääriensä toteuttamiseksi. Tällöin päämies ei joko omaa tarvittavaa tietoa itse tai hänellä ei ole aikaa tai mahdollisuuksia suorittaa tehtävää itse. Päämies-agenttisuhteeseen liittyvät agenttiongelmien tavoiteepäselvyydet ja valvontaongelmien, ovat merkittäviä erityisesti päämiehen näkökulmasta. (Eisenhardt 1989.)

Kuvaan ensin kilpailuttamisympäristön toimijakentän, jolloin lukijan on helpompi hahmottaa asiakirjoihin kirjoitetun ja prosessissa mahdollistuvan hyvinvoinnin delegoitumisen konteksti ja kokonaisuus. Sen jälkeen pohdin hyvinvoinnin delegoitumisen haasteita ja mahdollisuuksia päämies-agenttiteorian esittämien ydinongelmien pohjalta; in-

⁹⁴Kunnissa raportoidaan toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutuminen tietyllä aikavälillä, esimerkiksi neljännesvuositain tai kerran vuodessa. Lisäksi kunnat ovat kehittäneet erilaisia toiminnallisia mittareita, joko sisäiseen tai valtakunnalliseen käyttöön. Valtakunnallisista lastensuojeluun ja sijaishuoltoon liittyvistä mittareista merkittävimpanä voisi mainita kuusikkokuntien yhteistyön (ks. Kumpulainen 2010).

⁹⁵Vrt. Tuomala (1997, 111; 2007, 185-187) , joka esittää, että päämies-agenttiteoriassa on kyse optimaalisen kannustinjärjestelmän kehittämisestä.

formaation epäsymmetrian ja tavoiteristiriitojen, jotka altistavat moraalikadolle. Tarkastelen erityisesti kilpailuttamisprosessiin, sopimukseen⁹⁶ sekä palvelun sisältöön liittyviä hyvinvoinnin delegoitumisen ehtoja. Nostan esille myös kannustimiin liittyvät kysymykset. Kuvaan hyvinvoinnin delegoitumisen mahdollisuuksia ja haasteita kilpailutusprosessissa ja palvelussa seuraavan asetelman pohjalta (kuvio 12).



Kuvio 12. Hyvinvoinnin delegoitumisen prosessi ja toimijat kilpailuttamisympäristössä.

⁹⁶Sopimuksella tässä yhteydessä tarkoitan myös tarjouspyyntöasiakirjoja liitteineen, koska hankintalain (laki julkisista hankinnoista 348/2007) mukaan tarjouskilpailun perusteella tehty sopimus ei saa sisältää olennaisilta osiltaan mitään tarjouspyynnöstä poikkeavia ehtoja, joten tarjouspyyntöasiakirjoissa voi joiltain osin olla varsinaista sopimusta täsmällisempiä esimerkiksi sisällöllisiä edellytyksiä (ts. sopimusehtoja), joita ei ole toiston vuoksi tarpeellista kirjata enää varsinaiseen puitesopimukseen (ks. liitteet 1-4).

Keskityn erityisesti katkoviivalla rajatun prosessin sisälle. Tarkastelen päämiesten ja agenttien ketjua kaksoisroolien⁹⁷ mukaisesti pyrkien sitä kautta nostamaan esille kaksoisrooleihin liittyvät haasteet ja toisaalta mahdollisuudet. Nuolet merkitsevät kuviossa oletettua informaation kulkua.

Kunnallishallinnossa päämiesten ja agenttien kenttä on moninainen ja se koostuu ketjusta päämies-agenttisuhteita. Oulasvirta (1994, 150, 158) määrittelee kunnallishallinnon päämieheksi ensisijaisesti kuntalaiset ja toissijaisesti luottamusmiehet. Valkama (2004) puolestaan määrittelee tutkimuksessaan päämieheksi kunnallispoliittiset päätöksentekijät ja agenteiksi ne palveluntuottajat, joille annetaan palvelutuotannon toimeksiantoja. Meklinin (2002, 191) mukaan ensimmäinen päämies-agenttisuhte muodostuu kuntalaisten ja poliitikkojen välille, kun kuntalaiset äänestävät vaaleissa poliittisia päättäjiä ja näin ollen luovuttavat vallan päättää verovarojen käytöstä heille. Poliitikot toimivat näin ollen kuntalaisten (päämies) agenteina, ja ovat heille tilivelvollisia. Päämiehen identifioiminen kunnallishallinnossa ei ole aivan yksiselitteistä ja ongelmaa onkin pohtinut artikkelissaan erityisesti Mayston (1993, 76-77). Ketjun ääripäitä lukuun ottamatta kaikilla muilla on kaksoisrooli, eli he ovat samanaikaisesti sekä päämiehiä että agenteja. Kaksoisrooli tekee agenttisuhteiden mieltämisen, agenttien kontrollin ja informaation jakelun vaikeammaksi yksityissektoriin verrattuna. (Oulasvirta 1994, 157; Puttonen 2002, 97.)

Kunnallishallinnossa kuntalainen on hierarkiassa ylimpänä kuntalaispäämiehenä ja toisaalta palvelujen käyttäjänä asiakaspäämiehenä. Usein ajatellaan, että asiakkaille hankitut palvelut ovat viranomaisten asiakkaille hankkimia palvelukokonaisuuksia, joissa hyvinvoinnin kriteerit määritellään asiakkaan agentin eli tilaaja-agentin tai kuntatuottaja-agentin⁹⁸ toimesta. Laajasti katsottuna asiakas kuitenkin ensisijassa itse kuntalaisena päättää palvelutason ja palvelujen sisältöjen määrittämisestä oman äänestyskäyttäytymisensä perusteella äänestämällä omaa näkemystään ja omia asioitaan parhaiten edustavaa kunnallispoliitikkoa. Poliitikkopäämies toteuttaa vaalien jälkeen kuntalaisilta saamaansa valtuutusta määrittelemällä keskeiset tavoitteet päämäärien toteuttamiseksi. Kunnalliset

⁹⁷Mielestäni erityisesti kunnallishallinnossa toteutuvat kaksoisroolit altistavat tavoiteristiriidoille ja sitä kautta moraalikadolle.

⁹⁸Tilaaja tuottaja-mallissa (vrt. Oulussa ydinkunta-palvelukunta-malli) kunnallinen palvelujen tuottaja toimii sijoituksesta vastaavana sosiaaliagenttina asiakaspinnassa ja on siten keskeisessä asemassa määrittämässä asiakkaan hyvinvointia asiakaskohtaisin sopimuksiin.

virkamiehet (poliitikkojen agentit) tekevät puolestaan konkreettiset toimenpidesitykset niistä keinoista, joilla tavoitteisiin voidaan päästä ja toteuttavat ne poliitikkopäämiesten hyväksynnän jälkeen. Poliitikkopäämies tavallaan toimii myös kuntalaisen agenttina kuntalaisen tahdon toteuttamisessa (ks. Meklin 2002, 191). Käytännössä voidaankin ajatella, että kuntalaisella ja poliitikkopäämiehellä on suullinen keskinäinen sopimus tiettyjen tavoitteiden eteenpäin viemisestä. Toki ketjutus on pitkä poliitikoista ja virkamiehistä kuntalaisen palvelutapahtumaan ja kunnallispoliitikkojen vaaliohjelmat hyvin yleisellä tasolla, jotta asiakkaalla olisi todellinen valinnanmahdollisuus.

Kunnallishallinnossa agentit (virkamiehet) toimivat sekä päämiehen että kuntalaisten välissä. Markkinamalleista poiketen kuntalaisilla on talouden näkökulmasta kaksi roolia, rahoittajan (veronmaksaja) ja palvelun saajan rooli. (Meklin 2002,191.) Kuntalaiset edellyttävät hyviä palveluita ja tämän seurauksena agentit saavat oikeutuksen laajentaa ja kasvattaa toimintaa. Tämä luo paineet poliitikkopäämiehille lisätä rahoitusta kyseisiin palveluihin. Myös poliitikot edellyttävät hyviä palveluita kuntalaisille eli heidän tavoitteensa ovat agentin kanssa samansuuntaisia. Poliitikkopäämiehen ongelmana on kuitenkin saada samanaikaisesti pidettyä verot mahdollisimman alhaisena (veronmaksajäänestäjät). Poliitikkopäämiehen dilemma onkin, kuinka saada valtaa ja toisaalta, kuinka säilyttää se (ks.esim. Meklin 2002,191-193).⁹⁹

Kilpailuttamisympäristön toimijoiden roolien moninaisuus ja samanaikainen sekä päämiehenä että agenttina toimiminen aiheuttaa sopimussuhteisiin haasteita ja ristiriitoja. Näennäismarkkinoilla ja tilaaja-tuottajamallein organisoiduissa kunnissa palvelujen tilaajan poliitikkopäämies ja tilaaja-agentti vastaavat määrärajojen riittävydestä ja palvelujen tuottajan poliitikkopäämies ja kuntatuottaja-agentti palvelujen toteuttamisesta kunnan omana toimintana tai ostopalveluina yksityisiltä palveluntuottajilta tilaaja-agentin kilpailuttamien sopimusten perusteella. Toisaalta tilaaja-agentin tulee varmistaa poliitikkopäämiehen tavoitteiden ja päämäärien toteutuminen ja toisaalta asiakaspäämiehen hyvinvoinnin toteutuminen. Vaikka kaikilla toimijoilla ainakin näennäisesti voi

⁹⁹Oulasvirran (1994, 155-160) mukaan poliitikkopäämiehen motiivit ovat erilaiset kuin yksityissektorin päämiehellä. Poliitikkopäämiehen motiivina on Oulasvirran (1994, 155-160) mukaan poliittinen tehokkuus sekä henkilökohtaiset edut. Poliitikkopäämies tavoittelee kannatusta vaaleissa ja pyrkii siihen mahdollisesti järjestämällä etuja kannattajaryhmilleen ja investointeja omaan kaupunginsaansa. Tämä voi aiheuttaa motiivi/intressiristiriitoja.

olla yhtäläiset tavoitteet, voi roolien ristiriitaisuus ja oman edun tavoittelu aiheuttaa haasteita prosessin onnistumiselle.¹⁰⁰

Kuntatuottaja-agentilla/-päämiehellä (päämies suhteessa palveluntuottajaan) on tavoitteena toimia tilaajapäämiehen etujen mukaisesti, mutta samalla hänen tulee varmistua asiakaspäämiehen edun toteutumisesta. Erityisesti kuntatuottaja-agentti/-päämies voi joutua haasteelliseen tilanteeseen asiakkaan agenttina toimiessaan, koska asiakaspäämiehen ja toisaalta poliitikkopäämiehen tavoitteet ja erityisesti keinot voivat olla ristiriidassa muun muassa määrärahojen rajallisuuden vuoksi. Kuntatuottaja-agentin kaksijakoinen rooli näkyy paitsi päämies-agenttisuhteissa, myös siinä, että he toimivat itse saman palvelun tuottajana ja ohjaavat nykymallissa toisaalta asiakkaita ulkopuolisiin palveluihin. Tämä altistaa kerman kuorinnalle (ks. esimerkiksi Le Grand & Bartlett (toim.) 1993; Bartlett ym. (toim.) 1994, Kähkösen 2007a, 30-31 mukaan; Rajala ym., 2008, 43) ja haastavien asiakkaiden ohjaamiseen yksityiselle palveluntuottajalle. Kuntatuottaja-agentti on tilaaja-tuottaja-mallissa kunnan sisäisen sopimusohjauksen myötä sopimussuhteessa myös kuntatilaajaan, eli käytännössä kuntatuottaja toimii muiden roolien ohessa vielä tilaajan agenttina.¹⁰¹

Tuija Rajalan ym., (2008, 32) mukaan päämies-agenttisuhteen ydin julkisella sektorilla on keskeisten osapuolten suhteellinen itsenäisyys, vastakkaisten intressien mahdollisuus sekä informaation epätasapaino. Tästä johtuen sopimussuhde on yksipuoleisesta määräyssuhteesta poiketen molemmiin puoleinen riippuvuusuhde. Jussi Kivistö (2007, 16; 2009, 54) käyttää myös rajoittuneen rationaalisuuden oletus-termiä, jonka mukaan päämies ja agentti toimivat johdonmukaisesti hyötyä tavoitellessaan, mutta heillä ei välttämättä ole kaikkea tietoa käytettävissään.

¹⁰⁰Moilanen ja Rähä (2001, 44-67) nostavat esille mielenkiintoisen näkökulman merkitysrakenteiden tulkinnasta, joka on sovellettavissa myös päämies-agenttiongelmien ja toimijasuhdeiden välisiin haasteisiin. Merkitykset ovat aina kontekstiherkkiä, koska esineillä ja asioilla itsessään ei ole merkitystä. Merkitykset ovat osittain tiedostettuja ja osittain piileviä. Lisäksi merkitykset muodostavat keskenään merkitysrakenteita ja saavat merkityksensä suhteessa toisiinsa. Vuorovaikutustilanteissa ihmiset viestivät toisilleen ja jokainen ihminen ymmärtää viestin omien kokemustensa perusteella ja omista lähtökohdistaan. Ihmiset tulkitsevat samalta näyttävän tilanteen tai asian eri tavalla. Merkitykset eivät kuitenkaan aina ole puhtaasti subjektiivisia. Moilanen ja Rähä ovat jaotelleet Siljanderin ja Karjalaisen (1993) mallin pohjalta merkitysten tasot toisaalta yksilöllisiin ja yhteisöllisiin, toisaalta tiedostettuihin ja tiedostamattomiin. Yksilölliseen tiedostettuun ulottuvuuteen kuuluvat tiedostetut tunteet, tavoitteet ja uskomukset, tiedostomattomaan yhteisön rutinoituneet toimintarakenteet, perusmyytit ja toiminnan piilevät säännöt. Universaaliin yhteisöllisyyden ulottuvuuteen kuuluvat tiedostetut yleispätevät ideat ja moraali ja tiedostamattomalla tasolla yleispätevät generatiiviset sääntöjärjestelmät.

¹⁰¹ Sopimusohjaus tarkoittaa tilannetta, jossa palvelun tuotantojärjestelmä perustuu osapuolten välisen sopimussuhteen hallintaan. Sopimusohjauksen voidaan katsoa olevan rinnakkainen malli hierarkia – ja markkinaohjaukselle, mutta siitä puuttuu usein kilpailuelementti. (Kähkönen 2007a, 20.)

Informaation epäsymmetria

Tiedon epäsymmetrisyydellä tarkoitetaan toimeksiantoa koskevan tiedon epätasaista jakautumista ja agentin toimintaa toimeksiantosuhteessa. Päämies-agenttiteoria olettaa, että agentti omaa päämiestä enemmän tietoa tehtävään liittyvistä seikoista, omista kyvyistään ja motivaatiostaan. Tiedon epäsymmetrisyys voi vaihdella toimeksiantosuhteen aikana. (Kivistö 2007, 17-18.) Kivistön (2007, 19-24) mukaan päämiehen ongelmana on oikean tyyppisen agentin valinta sekä agentin valvonta sopimuskauden aikana. Kivistö (2009, 51-52) nimeää nämä tilanteet epäedullisen valinnan ja moraalisen vaaran ongelmiksi. Päämies-agenttiteorian sovelluksissa tarkastellaan pääsääntöisesti yhden agentin ja yhden päämiehen välisiä suhteita, mutta on myös mahdollista tarkastella usean päämiehen ja yhden agentin tai yhden päämiehen ja usean agentin välisiä suhteita (Kivistö 2009, 51-52).

Informaation epäsymmetria voi ilmetä näennäismarkkinaympäristössä ja sitä kautta kilpailuttamisprosessissa monella eri tasolla. Kyse voi olla informaation epätasaisesta jakautumisesta poliitikkopäämiehen ja virkamiesagenttien kesken, jolloin poliitikkopäämiehen tekemät päätökset perustuvat vaillinaiseen tietoon, eivätkä siten ole välttämättä asiakaspäämiehen etujen mukaisia. Tilaaja-agentti voi tarkoituksella tai tiedostamatta välittää informaatiosta ainoastaan osan poliitikkopäämiehen käyttöön. Tilaaja-agentti puolestaan toimiessaan kuntatuottajan päämiehenä, joutuu saman asetelman eteen - tilaajapäämies on osin kuntatuottajan informaation varassa muun muassa palvelutarpeiden arvioinnin sekä kilpailutusprosessin sisällöllisten määrittelyjen osalta.¹⁰²

Kilpailutusprosessissa palvelun tilaajapäämies/-agentti määrittelee palvelussa tavoiteltavat hyvinvointisisällöt ja muut ehdot poliitikkopäämiesten asettamien tavoitteiden mukaisesti ja toteuttaa kilpailuttamisprosessin sekä valmistelee hankintapäätöksen poliitikkopäämiesten päätettäväksi. Kunnan tuottaja-agentti/-päämies toteuttaa sijoituksen tarjouskilpailun perusteella hyväksytyksi tulleiden sopimuskuppaneiden yksiköihin ja palveluntuottaja-agentti toteuttaa palvelun. Palvelujen tuottaja-agentti omaa palvelun toteuttamisesta eniten tietoa. Kuntatuottaja-agentti/päämies puolestaan operoi asiakas-

¹⁰²Tosin esimerkiksi Oulussa tilaajapäämiehellä on omat tilaaja-agentit, jotka varmistavat osaltaan tilaajapäämiehen tavoitteiden toteutumista. Näin tilaajapäämies ei ole pelkästään kuntatuottaja-agentin/päämiehen toimittaman informaation varassa. Tällä järjestyksellä pyritään vähentämään tavoiteristiriitojen ja sitä kautta moraalikadon ilmenemistä.

pinnalla palveluntuottaja-agentin antaman ja palvelun tilaajapäämiehen/-agentin kilpailuttamisen perusteella saaman tiedon perusteella.

Kullakin prosessissa osallisella toimijalla voi olla yksilöllinen käsitys tavoiteltavan hyvinvoinnin tasosta ja sisällöstä (vrt. Moilanen & Rähä 2001, 44-67) eli käytännössä asiakaspintaa lähinnä oleva sijoittajayksikkö (kuntatuottaja-agentti/-päämies) välittää palveluntuottaja-agentille asiakirjoihin kirjoitettujen hyvinvointisisältöjen odotusarvot – miten palvelu tulisi toteuttaa. Tämä voi mahdollistaa tilaajapäämiehen/-agentin asettamien tavoitteiden muuntumisen alkuperäisestä toisenlaiseksi. Informaation epätasainen jakautuminen kilpailuttamisympäristön eri toimijoiden kesken vaikuttaa paitsi asiakirjoihin kirjoitettujen tavoitteiden välittymiseen, myös palvelutapahtuman sisältöön. Kunnan tilaajapäämiehen/-agentin ja kunnan tuottaja-agentin/-päämiehen välisen informaation kulku on kriittinen prosessi hyvinvoinnin delegeoitumisessa (ks. kuvio 12). Asiakirjoihin kirjoitetut hyvinvointisisällöt tarkentuvat kuntatuottaja-agentin/-päämiehen, palveluntuottaja-agentin sekä asiakaspäämiehen välisen vuorovaikutuksen tuloksena. Mikäli näiden toimijoiden välillä vallitsee informaation epäsymmetriaa ja tavoiteristiriitoja, hyvinvointisisältöjen delegeoituminen asiakaspäämiehelle ei toteudu asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Kilpailuttamisympäristössä tilaaja-tuottaja-mallein organisoiduissa kunnissa näenkin kriittiseksi prosessiksi informaation kulun ja tavoitteiden samankaltaisuuden erityisesti hierarkisesti saman tasoisten toimijoiden välisessä prosessissa (ks. kuvio 12; kriittinen prosessi 1).¹⁰³ Erityisesti tilaajapäämiehen/-agentin, kuntatuottaja-agentin/-päämiehen sekä palveluntuottaja-agentin tavoitteiden samankaltaisuus vaikuttaa myönteisesti asiakaspäämiehen hyvinvoinnin toteutumiseen (kuvio 12; kriittinen prosessi 2).

Palvelun tilaajapäämiehellä/-agentilla ja kunnallisella tuottaja-agentilla/-päämiehellä voi myös olla erilaiset riskipreferenssit, eli taloudellisen riskin kantaa tilaajapäämies/-agentti vaikka (kunta)tuottaja-agentti/-päämies voi omalla asiakkaiden sijoitusmenetelyllä vaikuttaa kokonaiskustannuksiin. Toki kuntatuottaja-agentti/-päämies on osaltaan vastuussa määrärahojen riittävydestä ja tilaajapäämiehen/-agentin asettamien tavoitteiden toteutumisesta. Kuntatilaajapäämies/-agentti pyrkiikin kontrolloimaan kuntatuotta-

¹⁰³Tarkoitan tällä tilaajapuolen poliitikkopäämiehen ja tuottajapuolen poliitikkopäämiehen välistä tavoitteiden samankaltaisuutta sekä tilaajapäämiehen/-agentin ja kuntatuottaja-agentin/-päämiehen tavoitteiden samankaltaisuutta sekä informaation kulkua erityisesti näiden toimijoiden välillä (ks. kuvio 12; kriittinen prosessi 1 ja 2).

ja-agenttia/-päämiestä sisäisen sopimusohjauksen (ks. Kähkönen 2007a, 20) avulla määritellen reunaehdot, joiden puitteissa kuntatuottaja-agentilla/-päämiehellä on mahdollisuus operoida. Palveluntuottaja-agentin riskipreferenssit puolestaan liittyvät palvelutarpeisiin, kustannusten hallintaan sekä mahdollisiin investointeihin suhteessa investoinneista saatuihin hyötyihin.¹⁰⁴

Tavoiteristiriidat

Näennäismarkkinoilla ja kilpailuttamisympäristössä eri toimijoilla voi olla eri tavoitteet ja keinot tavoitteisiin pääsemiseksi, vaikka näennäisesti toimijat olisivatkin sitoutuneet yhteiseen päämäärään – lapsen ja nuoren hyvinvoinnin toteutumiseen ja hyvinvointikemuksen mahdollistumiseen palvelutapahtumassa. Kuntatuottaja-agentti/-päämies omaa oman palvelutuotantonsa osalta tilaajapäämiestä/-agenttia enemmän tietoa palvelun sisällöstä, mutta toisaalta kuntatuottaja-agentin/-päämiehen näkemys on usein tilaajapäämiestä/-agenttia suppeampi painottuen oman substanssin hallintaan. Tällöin tilaajapäämies/-agentti omaa laajemman näkemyksen palvelujen hankintaan ja toteuttamiseen vaikuttavista seikoista, vaikka sisällöllisesti kuntatuottaja-agentti/-päämies omaakin enemmän informaatiota. Tämä informaation epäsymmetria aiheuttaa tavoiteristiriitoja, koska tuottaja-agentti/-päämies pyrkii varmistamaan oman substanssin osalta mahdollisimman kattavan palveluvalikoiman ja mahdollisimman laajat palvelut, tilaajapäämies/-agentti puolestaan tavoittelee mahdollisimman optimaalista hinta-laatusuhdetta ja asiakastarpeen kattamiseksi määrällisesti riittäviä ja sisällöllisesti tarkoituksenmukaisia palveluita laajemmassa mittakaavassa. Palvelun tuottaja-agentti taas pyrkii toteuttamaan palvelun mahdollisimman kustannustehokkaasti, jolloin palvelun sisällön laatu voi kärsiä, vaikka palveluntuottaja muodollisesti täyttäisikin sopimusehdot. Palveluntuottaja-agentti on etulyöntiasemassa informaation määrän osalta suhteessa kuntatilaajaan. Ti-

¹⁰⁴Lastensuojelun sijaishuollon kilpailutuksessa edellytettiin, että yksikön toimintaedellytysten tulee olla kunnossa sopimuskauden aikana, mutta muut tarjouspyynnön ehdot ja laatutekijät vasta kun nuori sijoitetaan yksikköön. Tällä haluttiin mahdollistaa uusien toimintaa vasta aloittelevien palveluntuottajien markkinoille tulo ja osallistuminen kilpailuttamiseen, ilman, että pysyvät rakenteet on vielä luotu. Haasteena tällaisessa visioon perustuvassa sopimuskumppanuudessa on se, miten kuntatilaaja voi varmistua puitesopimuskumppaniksi hyväksymisen yhteydessä, että palveluntuottaja tosiasiallisesti aikoo toteuttaa ilmoittamansa rakenteisiin ja resursseihin liittyvät toiminnalliset ehdot sopimuskauden alkuun mennessä, mikäli toiminta ei ole vielä käynnissä? Palveluiden tilaaja kantaa riskin siitä, että visioon perustuva toiminta saadaan käynnistettyä sopimuskauden alkuun mennessä ja palveluiden tuottaja-agentti riskin siitä, että kustannukset pysyvät hallinnassa ja palvelu voidaan toteuttaa annetun tarjouksen puitteissa.

laajapäämies/-agentti on tuottaja-agentin toimittaman tiedon varassa ja pystyy todentamaan toteutunutta hyvinvointia ainoastaan jälkikäteisvalvonnan avulla.

Sisällöllisten hyvinvointitavoitteiden määrittely on keskeisessä asemassa palveluiden kilpailuttamisessa. Nykymuotoisessa palveluiden kilpailuttamisessa määritellään pääsääntöisesti tietyt ehdottomat edellytykset, jotka palveluntuottaja-agentin tulee täyttää päästäkseen tarjousvertailuun ja tullakseen hyväksytyksi palvelujen tuottajaksi. Lisäksi palveluntuottajien paremmuutta ja siten kokonaistaloudellista edullisuutta arvioidaan usein erillisten laatuksiteereiden avulla (ks. laadusta esim. Känkänen & Laaksonen 2006, 13; Lillrank 1998, 28-41).

Tavoiteristiriidat voivat ilmetä palveluntuottajan nk. ylettömän hyvän tarjoamisessa, eli palveluntuottaja-agentti haluaa tarjota omasta näkökulmastaan parasta mahdollista laatua esimerkiksi tilaajapäämiehen/-agentin edellyttämää henkilökuntamäärää suuremmalla henkilöstöllä tai muilla erityisillä ehdoilla, jota palvelun tilaajapäämies/-agentti ei välttämättä tavoittele tiedostaessaan erilaiset riskipreferenssit, palvelun tarkoituksenmukaisuuden sekä rajalliset määrärahat. Keskeinen tavoite onkin näiden erilaisten tavoitteiden yhteensovittaminen. Mikäli palveluntuottaja-agentti sopeuttaa toimintaansa ja omia tavoitteitaan tilaajapäämiehen/-agentin esittämiin minimiedellytyksiin, voi tilaajapäämiehen/-agentin ja palveluntuottaja-agentin tavoitteiden ristiriita konkretisoitua haasteellisella tavalla sopimuskauden aikana.

Kilpailuttamisprosessiin ja sopimukseen sisältyvästä tavoiteristiriidasta ja erilaisista riskipreferensseistä hyvä esimerkki on sijoitetun nuoren luvattomaan yksiköstä poissaoloon liittyvät sopimusehdot (ks. liite 1 ja liite 4: hoitovuorokausimaksua maksetaan kyseiseltä ajalta täysimääräisenä ainoastaan 7 vuorokauden ajan). Tilaajapäämiehen/-agentin kannalta kyse on taloudellisen riskin minimoimisesta ja julkisten varojen tehokkaasta käytöstä poliittikopäämiehen tavoitteiden mukaisesti. Kuntatuottaja-agentin/-päämiehen (asiakkaan päämiehen ja toisaalta tilaajan agentin) kannalta haasteena on nuoren sijoituksen mahdollinen päättyminen. Tämä heikentää nuoren pysyvyyden tun-

netta ja sitoutuneisuutta. Sopimuksen päätyminen luvattoman poissaolon osalta on haaste myös palveluntuottaja-agentille (löytyykö uusi sijoitettava).¹⁰⁵

Tavoiteristiriitoja aiheuttavat lisäksi eri toimijoiden itsekkäät pyrkimykset ja oman edun tavoittelu. Tavoiteristiriidat voivat ilmetä eri toimijoiden kesken tai kilpailuttamisympäristön toimijoiden kaksoisroolista (ks. esim. Oulasvirta 1994, 157; Puttonen 2002, 97) johtuen myös roolin sisäisesti.¹⁰⁶ Tämä roolin sisäinen tavoiteristiriita (samanaikainen päämiehenä ja agenttina toimiminen ja siitä aiheutuva ristiriita) on mielestäni jopa haitallisempi prosessin kannalta kun se, että konkreettisesti eri toimijoilla on erilaiset tavoitteet. Toisaalta tällä sisäisellä tavoiteristiriidalla voidaan mahdollisesti saada aikaan kaikkien kannalta tuloksetkaampi ja tehokkaampi lopputulos, koska asioita joudutaan punnitsemaan monesta eri näkökulmasta.¹⁰⁷

Sopimusmalli ja kannustimet

Päämies-agenttiteorian mukaisesti kukin agentti on päämiehelle tilivelvollinen annetusta tehtävästä (ks. Eisenhardt 1989; Timonen 2000, 48-51; Meklin 2000, 136). Teorian perusajatuksena onkin se, miten ja millä edellytyksillä päämiehen ja agentin välinen sopimus voidaan määritellä mahdollisimman tehokkaasti ottaen huomioon ihmisiä koskevat oletukset: oman edun tavoittelu, rajoitettu rationaalisuus, tavoitekonfliktit ja riskin välttäminen (Eisenhardt 1989, 58; Meklin 2002, 136-137).

Päämies-agenttiteoriassa korostetaan kontrollin merkitystä omistajaintressin valvomisessa (Tuomala 2007, 187). Tuomala (2007, 187-188) puhuu myös säätelyongelmasta, jolla hän tarkoittaa sitä, että julkinen viranomainen (kunta) on päämies, joka valvoo

¹⁰⁵Tähän menettelytapaan on päädytty muun muassa sen vuoksi, etteivät yksiköt voi laskuttaa esimerkiksi nuoren kaksi kuukautta kestävästä karkureissun ajalta täyttä hoitopäivähintaa, koska yksikölle ei tuona aikana aiheudu välittömiä kustannuksia. Välillisiä kustannuksia sen sijaan aiheutuu, koska yksikkö on mitoittanut henkilökuntamääränsä yksikön paikkalukua vastaavaksi, eikä yksikkö voi lyhyellä aikavälillä laittaa henkilökuntaa pois. Lisäksi hoitopäivähinnan maksamisen lakkaamisen katsotaan kannustavan yksikön henkilökuntaa nuoren etsinnöissä. Nuoren kannalta tilanne on kuitenkin haasteellinen.

¹⁰⁶Esimerkkinä sisäisestä tavoiteristiriidasta voisoin mainita kuntatuottaja-agentin/-päämiehen roolin sekä asiakkaan päämiehenä, että tilaajan agenttina. Toisaalta kuntatuottajan täytyy huolehtia annettujen määrärahojen riittävydestä, toisaalta asiakkaiden tarkoitukseenmukaisesta palvelutarpeen tyydyttämisestä.

¹⁰⁷Tarkoitan tällä sitä, että virkamiehet eivät voi kasvattaa budjettaan perusteettomasti, vaan heidän täytyy miettiä entistä tarkemmin, miten annetuilla resursseilla voidaan toteuttaa mahdollisimman hyvä ja hyvinvointia tuottava palvelu ja miten sen toteutumista voidaan kontrolloida.

agenttia eli yksityistä palveluntuottajaa. Sääteilyjärjestelmä on siis samalla eräänlainen kannustinjärjestelmä.¹⁰⁸ Keskeisenä kysymyksenä asetelmassa on, millaisella kannustinjärjestelmällä saavutetaan yhteiskunnan kannalta paras mahdollinen tulos. Sääteilyjärjestelmässä erityinen huomio kohdentuu päämiehen ja agentin väliseen informaation vaihtoon. Päämies-agenttiteorian informaatio-ongelmassa on kyse saatavilla olevan tiedon vajavuudesta. Agentilla on päämiestä enemmän tietoa osaamisestaan, panoksistaan ja tuloksista ja näin ollen agentti voi saada hyötyä asemastaan esim. salaamalla tietoa ja toimittamalla harhaanjohtavaa tietoa. Päämies puolestaan tietää enemmän niistä tavoitteista, joihin sopimuksella pyritään. Vääristyneellä valikoitumisella tarkoitetaan sitä, että päämies joutuu tekemään agenttivalinnan ilman, että tietää agentin oikeita motiiveja (Oulasvirta 1994, 152). Tämä voi heijastua varsinaiselle päämiehelle eli asiakkaalle hyvinvointipuutteena tai laatuongelmana.

Päämies voi saavuttaa tavoitteet ainoastaan agentin kautta, koska agentti on tehtävän konkreettinen toimeenpanija ja omaa keinot toimeenpanon suorittamiseksi. Agentin rooli on siis keskeinen kilpailuttamisprosessissa ja asiakirjoissa määritellyn hyvinvoinnin välittäjänä. Päämies-agenttiteorian keskeinen ydinongelma – miten kontrolloida agentin toimintaa ja saada agentti toimimaan päämiehen etujen mukaisesti – toteutuu kilpailutusasiakirjoissa ja puitesopimuksessa palveluntuottajan kannalta ns. negatiivisten kannustimien kautta.¹⁰⁹ Näiden negatiivisten kannustimien kautta pyritään tuottaja-agentin¹¹⁰ toiminnan ohjaamiseen. Käytännössä negatiiviset kannustimet liittyvät riskien minimointiin (poliittikopäämiehen ja tilaajapäämiehen/-agentin kannalta), positiivisten kannustimien rakentaminen puolestaan edellyttäisi toiminnan tulosten ja vaikuttavuuden arviointia. Sijaishuollon tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arviointi on haasteellista palvelun luonteesta johtuen ja valtakunnalliset yritykset vaikuttavuuden arvi-

¹⁰⁸ Päämies-agenttiteoriassa kannustin tarkoittaa yleensä materiaalista korvausta, mutta julkiseen hallintoon sovellettuna ja yleisenä motivaatioteorian se voi olla liian suppea näkökulma. Julkisella sektorilla työntekijöiden kannustimena voi olla myötätunto tai sosiaalinen huoli. Työntekijät voivat ajautua ristiriitaan julkisen organisaation muiden tavoitteiden kanssa pyrkiessään auttamaan asiakasta. Myös tulosten mitattavuus on haasteellisempaa julkisella sektorilla kun perinteisellä yrityssektorilla. (Tuomala 2007, 186-187.)

¹⁰⁹ Palveluntuottajan kannalta negatiivisilla kannustimilla tarkoitetaan sitä, että käytännössä sopimuksen noudattamatta jättäminen merkitsee aina tuottajan tappiota ja toisaalta, vaikka palveluntuottaja pyrkisi kuinka optimaaliseen sopimuksen noudattamiseen, ei hän saa siitä mitään (materiaalista) lisäarvoa palvelutuotannolle. Toisaalta lisäarvo palveluntuottajalle on myös se, että hänelle ohjautuu sijoituksia ja palveluntuotannon toimintaedellytykset jatkuvat. Periaatteessa kannustimet on kuitenkin rakennettu palvelun tilaajan edun näkökulmasta varmistamaan asiakaspäämiehen edun toteutuminen.

¹¹⁰ Sekä kuntatuottajan että varsinaisen palvelun tuottajan.

oinnin mittareiden kehittämiseen ovat toistaiseksi jääneet vähäisiksi, ainakin niiden systemaattinen käyttöön otto.

Päämiehen keinona agentin valvomiseksi on sopimuskannustimien lisäksi valvonta. Valvonnasta aiheutuu kuitenkin kustannuksia ja valvonnan määrän tulisi olla suhteutettavissa valvonnasta saataviin hyötyihin. Agenttikustannuksilla tarkoitetaan agentin kontrolloimisesta ja agentin oman edun tavoittelusta aiheutuneita kustannuksia. Mikäli tuottaja-agentin valvonnasta aiheutuvat kustannukset ylittävät kilpailuttamisesta saadun hyödyn on kilpailuttaminen ja sitä kautta sopimus tehoton. (ks. esimerkiksi Kivistö 2007, 25.)

Kathleen M. Eisenhardtin (1989, 59-60) mukaan päämiehellä on kaksi sopimukseen perustuvaa tapaa hallita moraalikato-ongelmaa: toimintaperusteiset sopimukset ja tuotosperusteiset sopimukset. Toimintaperusteisilla sopimuksilla pyritään hallitsemaan tiedon epäsymmetrisyyttä ja tuotosperusteisillä päämiehen ja agentin välisiä tavoiteristiriitoja. Toimintaperusteisessa sopimuksessa päämies valvoo agentin toimintaa ja maksaa agentille havaitun toiminnan perusteella. Tuotosperusteisessa sopimuksessa agentille maksetaan tuotoksen perusteella oletuksena, että sidottaessa agentin resurssit päämiehen tavoittelemaan tuotokseen, antaa se agentille kannustimen toimia päämiehen edun mukaisesti. Sopimusmalleja voidaan käyttää toimeksiantosopimuksissa samanaikaisesti (Kivistö, 2009, 53). Käytännössä sopimukset lastensuojelussa ovat toimintaperusteisia muun muassa sen vuoksi, että tuotoksella on heikko mitattavuus (ks. Kivistö 2009, 64).¹¹¹

¹¹¹ Kivistö (2009, 64-69) kuvaa artikkelissaan eri sopimusvaihtoehtojen (toiminta- vai tuotosperusteinen sopimus) valintaa ja niihin päätymistä päämies-agenttiteorian agenttimuuttujien avulla. Viisi keskeisintä agenttimuuttujaa ovat: tuotoksen mitattavuus, tuotoksen epävarmuus, tehtävän ohjelmitavuus, tavoiteristiriidat ja agenttisuhteiden pituus. Mikäli tuotos on helposti mitattavissa, tuotosperusteiset sopimukset puoltavat paikkansa, mikäli mitattavuus on heikkoa, on toimintaperusteinen sopimus parempi agentin ohjaukseksi päämiehen tavoitteiden suuntaisesti. Tuotoksen epävarmuus-muuttujan avulla voidaan tarkastella agentin toiminnan osuutta tuotoksen muodostumisessa. Mikäli ympäristötekijät vaikuttavat voimakkaasti tulokseen, tuotoksen epävarmuus on korkea. Mikäli agentin toiminnan ja tuotoksen välillä on selkeä yhteys, epävarmuus on vähäistä. Epävarmuuden ollessa korkea, kannattaa suosia toimintaperusteisia sopimuksia ja toisaalta, epävarmuuden ollessa alhainen, tuotosperusteisia. Lastensuojelussa ”tuotos” eli sijoitetun lapsen hyvinvointi ja sen toteutuminen on erittäin ympäristösidonnainen ja epävarmuustekijät ovat korkeita. Tehtävän ohjelmitavuudella tarkoitetaan agentin suorittaman tehtävän monimutkaisuutta, joka on suoraan verrannollinen samalla tiedon epäsymmetrisyyteen. Mikäli tehtävä on monimutkainen (alhainen ohjelmitavuus), on tiedon epäsymmetrisyys suurta ja päinvastoin. Lastensuojelussa sijoitetun lapsen kasvatusta ja hoito on ainutkertainen, autenttinen yksilöön kohdistuva ja vuorovaikutuksessa syntyvä tuotos. Tiedon epäsymmetrisyyden vähentäminen puolestaan aiheuttaa agenttikustannuksia ja toimintaperusteiset sopimukset ovat tehottomampia kuin tuotosperusteiset. Alhainen ohjelmitavuus tekee myös valvonnan haasteelliseksi ja voi aiheuttaa monimutkaisten valvontajärjestelmien rakentamista ja lisätä sitä kautta kustannuksia. (vrt. Kivistö 2009, 66.)

Tavoiteristiriita-agenttimuuttujalla viitataan päämiehen ja agentin tavoiteristiriitojen voimakkuuteen. Mikäli tavoiteristiriitoja on vain vähän, on toimintaperusteisten sopimusten käyttö perusteltua, mikäli ristiriitoja on paljon tai ne ovat erityisen voimakkaita, agenttiteorian mukaan tuotosperusteiset sopimukset ovat puolestaan tehokkaampia. Sijaishuollon sopimuksissa tavoiteristiriidat koskevat lähinnä riittävää rahallista korvausta yksilökohtaisesta hoidosta.

Kilpailutuksen perusteella tehtävien sopimusten sopimusmalli (puitesopimus) jo sinällään sisältää ns. negatiivisen kannusteen palveluntuottajaa kohtaan. Tilaajapäämies/-agentti voi ostokäyttäytymisellään ohjailta markkinoita sopimuskumppaneiden kesken. Mikäli tuottaja-agentti toimii tilaajapäämiehen/-agentin edun eli tehdyn sopimuksen vastaisesti, tai tuottaja-agentin luona olevien asiakkaiden hyvinvoinnissa ilmenee puutteita, mahdollistaa puitesopimus sen, että tilaajapäämies/-agentti voi jatkossa ohjata asiakaspäämiehet toisen tuottaja-agentin palveluiden piiriin. Kannustimien ja sopimukseen sisältyvän riskin uskotaan tehostavan tuottaja-agentin ponnisteluja tilaajapäämiehen asettamien tavoitteiden hyväksi ja lisäävän tuottaja-agentin toiminnan vilpittömyyttä (ks. Kivistö 2009, 52-53; Rajala ym., 2008, 31).

Puitesopimusjärjestely/puitesopimus (ks. laki julkisista hankinnoista 348/2007, 31-32 §) takaa poliitikkopäämiehelle, tilaajapäämiehelle/-agentille ja kuntatuottaja-agentille/-päämiehelle mahdollisuuden valita sijoitettavalle nuorelle mahdollisimman hyvin nuoren yksilöllisiä tarpeita vastaavan yksikkö useiden eri palveluntuottajien joukosta.¹¹² Haasteena sijoitusten ohjaamisessa palveluntuottajien yksiköihin on se, että palveluntuottajilla on mahdollisuus valikoida helppohoitoisimmat asiakkaat hoitaakseen sijoitukset mahdollisimman alhaisin kustannuksin. Toisaalta palveluntuottajat voivat pyrkiä nostamaan sijoitetun lapsen ja nuoren hoidon vaativuuden tasoa, jolloin he samalla esittävät ja edellyttävät korkeampia hoitopäivähintoja. Opportunismi uhkaa palveluntuottajien tavoittellessa mahdollisimman suurta voittoa ja toisaalta palveluntilaajan tavoittellessa kustannussäästöjä. Palveluntuottajan kannalta puitesopimusmalli on haasteellinen erityisesti investointien osalta – palveluntuottaja joutuu miettimään kannattaako investoida esimerkiksi kiinteistöön mahdollisen sopimuskauden ollessa ainoastaan kolme vuotta.

Päämies-agenttisuhteissa toimeksiantosuhteen pituus on olennainen tekijä tehokkaimman sopimusmenetelmän valitsemiseksi. Päämies-agenttiteoria korostaa päämiehen oppimiskykyä toimeksiantosuhteen aikana ja pitkissä suhteissa toimintaperusteiset sopimukset ovatkin tehokkaimpia. Toimintaperusteinen ohjaus soveltuukin pitkäkestoisiin

¹¹² Toisaalta tarkoituksenmukaiset paikat voivat toisaalta olla täynnä ja sijoittajataho voi joutua etsimään nuorelle puitesopimuspaikan ulkopuolisen paikan, jolloin hyvinvointitavoitteiden määrittelyt voivat jäädä vähemmälle huomiolle hinnan sijasta. Tämä on haasteena erityisesti pienten sijoittajakuntien osalta, mikäli kyse on yhteishankinnasta, kuten tämän tutkimuksen tapausesimerkinä olevan Kunnan kilpailuttamisessa oli kyse.

ja toistuviin ohjaussuhteisiin, tiedon epäsymmetrisyys on silloin vähäisempää. (Eisenhardt 1989, 59-60; Kivistö 2009, 53.)

Lyhyt sopimuskausi avaa markkinat säännöllisesti ja mahdollistaa uusien palveluntuottajien markkinoille tulon.¹¹³ Lyhyt sopimuskausi yhdistettynä kilpailunuhkaan motivoi palveluntuottajaa kehittämään toimintaansa ja toiminnan kehittäminen välittyy sijoitetuille lapsille ja nuorille entistä laadukkaampana palveluna. Toisaalta pitkä sopimuskausi sitouttaa palveluntuottajia toiminnan pitkäjänteiseen kehittämiseen ja mahdollistaa yhteistyön kehittämisen palveluntuottajan ja kilpailutuksesta ja sijoituksista vastaavan organisaation kanssa. Vuorovaikutuksen avoimuus asiakkaan prosessiin osallisten kesken edistää asiakkaan hyvinvoinnin toteutumista.

Lyhyt sopimuskausi lisää kilpailuttamisesta aiheutuvia transaktiokustannuksia (valmistelu ja sopimuseuranta). Myös valvonta monimutkaistuu tilaajan näkökulmasta, mikäli sopimuskumppaneina ja sopimusten ulkopuolella on useita eri palveluntuottajia mahdollisesti eri sisältöisillä sopimuksilla ja sopimusehdoilla. Tilaajan sopimusten hallittavuus kärsii. Tämä ei suoranaisesti vaikuta sijoitetun lapsen ja nuoren hyvinvointiin, mutta välillinen vaikutus sillä voi olla muun muassa harvenneiden valvonta ja ohjauskäyntien johdosta. Lyhyen sopimuskauden johdosta voi olla myös mahdollista, että nuoren sijoituspaikka vaihtuu kesken sijoituskauden. Sopimuskauden pituus onkin olennainen jatkuvuuteen ja pysyvyyteen ja siten lapsen ja nuoren hyvinvoinnin toteutumiseen vaikuttava seikka. Kunnat pyrkivätkin lapsen edun nimissä jatkamaan sijoituksia asiakaskohtaisesti niiden yksiköiden kanssa, jotka jäävät syystä tai toisesta kilpailutuksen perusteella tehtävien sopimusten ulkopuolelle. Toisaalta tämä voi vaikuttaa kielteisesti kustannuskehitykseen ja vähentää siten kilpailutuksen vaikuttavuutta.

Sopimuskauden pituutta arvioitaessa tavoiteristiriidat ilmenevät erityisesti kuntuottaja-agentin (asiakaspäämiehen edustajana) sekä kuntatilaaja-agentin (poliitikkopäämiehen edustajana) välillä. Tilaaja-agentin intressinä on paitsi hankkia kokonaistaloudellisesti edullisia palveluita, pitää myös näennäismarkkinat toimivina, mahdollistamalla uusien palvelun tuottajien markkinoille tulon. Lisäksi säännöllisesti toteutettava

¹¹³Näennäismarkkinoiden toimivuus edellyttää toimivia markkinoita. Hankintalaki (laki julkisista hankinnoista 348/2007, 31 §) säätelee sopimuskauden pituutta muun muassa puitejärjestelyyn sisältyvien puitesopimusten osalta.

uusi kilpailuttaminen mahdollistaa maltillisen hintakehityksen sekä palveluiden kehittämisen ja sisällöllisen tarkastelun mahdollisten muuttuvien hyvinvointikäsitusten, suositusten ja normistojen mukaisesti.

Käytännössä palvelun tilaajapäämiehen-/agentin ja palveluntuottaja-agentin (sekä kunnatuottaja-agentin/-päämiehen että tuottaja-agentin) välinen sopimuksellisuus perustuukin dilemmaan, jossa tilaajapäämiehen-/agentin kannalta täydellinen sopimus on palveluntuottaja-agentin kannalta epätäydellinen ja päinvastoin. Mikäli pyritään tasapainoiseen sopimukseen ja täydellisen sopimuksen tekeminen on mahdotonta, on sopimus aina molempien osapuolten kannalta epätäydellinen. Haasteena onkin se, miten tuota epätäydellisyyttä hallitaan siten, että molemmat sopimusosapuolet voivat sitoutua sopimukseen.

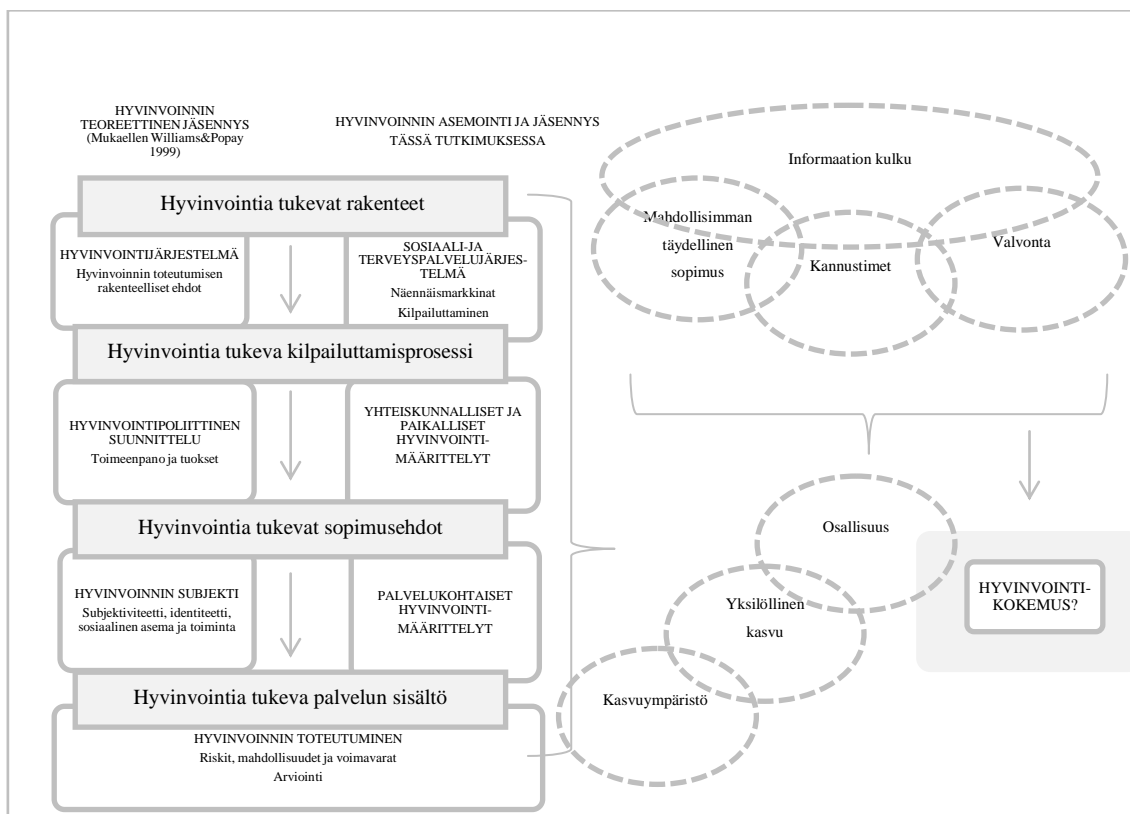
6 Päätäntä

Tulosten tarkastelu

Hyvinvointipalvelujen kilpailuttamista on kritisoitu paljon erityisesti siitä näkökulmasta, että kilpailutusasiakirjoissa ja kilpailuttamisprosessissa ei pystytä tavoittamaan palvelun laatua ts. tässä tapauksessa lapsen hyvinvointia edistäviä tekijöitä. Tässä tutkimuksessa oli tavoitteena kuvata lastensuojelun sijaishuollon kilpailutusasiakirjoihin sisältyviä hyvinvointisisältöjä erään kunnan (Kunta) toteuttaman kilpailutuksen kilpailutusasiakirjojen välityksellä. Lisäksi tavoitteena oli tarkastella onko paikallisesti ja yhteiskunnallisesti keskeiset hyvinvointitavoitteet sekä keskeisen substanssikohtaisen normiston hyvinvointisisällöt samansisältöisiä kilpailutusasiakirjojen hyvinvointisisältöjen kanssa (ts. ovatko hyvinvointisisällöt delegoituneet asiakirjatasolta toiselle?) Tutkimuksen tavoitteena oli myös kuvata hyvinvoinnin delegoitumisen ehtoja asiakirjoista asiakkaalle – mitkä ehdot vallitsevat kyseisessä toimintaympäristössä ja millaisia mahdollisuuksia ja haasteista hyvinvoinnin välittymiseen sisältyy.

Asiakkaiden omatoimisuuden, osallisuuden, vaikutusmahdollisuuksien sekä valinnanmahdollisuuksien lisääminen ovat keskeisiä yhteiskunta- ja paikallistason hyvinvointimäärittelyjä ja siten osa uuden ajan hyvinvointikäsitystä (ks. Hallitusohjelma 2011, kansallinen sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämissuunnitelma KASTE 2008-2011). Myös eri hyvinvointiteoreettiset mallit korostavat erityisesti osallisuuteen ja laajempiin yhteiskunnallisiin rakenteisiin kytkeytyviä hyvinvointimäärittelyjä (ks. Williams & Popay 1999 181; Doyal & Gough 1991.) Kunnat ovat pyrkinneet vastaamaan tähän uudistettuun hyvinvointikäsitukseen muun muassa monipuolistamalla palveluntuottamistapoja ja avaamalla osan perinteisesti kunnallisen tuotannon varassa olleista palveluista yksityis sektorille kilpailuttamisen kautta. Mutta onko tällä ollut tosiasiallisesti vaikutusta asiakkaan aseman muuttumiseen palvelun kohteena olevasta passiivisesta asiakkuudesta (ks. esim. Niiranen 2002, 63-80) aktiiviseksi rationaalisia valintoja tekeväksi kuluttajaksi? Ja onko se edes mahdollista tiettyjen sosiaalipalvelujen osalta, jossa kunta joutuu mahdollisesti käyttämään enemmän kontrolliin perustuvaa valtaa kun toimimaan asiakkaan palveluprosessin ohjaajana?

Kuvaan tutkimuksen tuloksia seuraavan asetelman pohjalta (kuvio 13):



Kuvio 13. Asiakirjoihin kirjoitetut hyvinvointisisällöt ja niiden delegoitumisen mahdollisuus asiakkaan palvelutapahtumaan.

1. Kilpailutusasiakirjojen ”laatusisältöjä” voidaan tarkastella ja kuvata hyvinvointikäsitteillä.

Keskeisenä tuloksena kilpailutusasiakirjojen tarkastelussa nousi esille se, että erillisen laatuosion laatuksiteerit eivät tuottaneet mitään uutta hyvinvoinnin sisällöllistä määrittelyä, jota ei olisi ollut jo varsinaisessa tarjouspyynnössä. Tämä antaa kunnille ja kilpailuttajille aihetta miettiä kilpailutusprosessin toteutusta, erityisesti laatuksiteereiden määrittelyn osalta – voisiko kilpailutuksen toteuttaa tarkalla sisällöllisellä määrittelyllä (mitä tavoitellaan) ja kilpailla sen jälkeen ainoastaan hinnan osalta? Tällöin hinta jo sinällään sisältäisi hyvinvoinnin toteutumisen perusedellytykset. Toisaalta voi myös miettiä johtaako tämä edelleen agenttikustannusten kasvuun valvonnan osalta ja toisaalta tavoiteristiriitojen sekä informaation epäsymmetrian lisääntymiseen? Päämies-agenttiongelmiin ydinhän on, kuinka saada agentti toimimaan päämiehen etujen mukai-

sesti ja päämies-agenttiteorian keskeisenä olettamuksena on, että ainoastaan sopimuksen ja valvonnan avulla voidaan kontrolloida agentin toimintaa. Tällöin painopiste sopimusten toteutumisessa painottuisi entistä enemmän valvontaan, jolloin jälkikäteisvalvonta enää olisi riittävä tapa toimia. Tämä aiheuttaisi haasteita valtakunnallisen valvontajärjestelmän kehittämiseksi ja kuntien yhteistyön lisäämiselle, mikä sinällään olisi hyvä asia.¹¹⁴

Kilpailuttamisprosessin taustalla ja asiakirjojen valmistelussa vaikuttaa aina tietyt poliittiset painotukset ja tietty historiallinen ja paikallinen tausta. Asiakirjoja arvioitaessa ja sisältöjä kuvatessa tuleekin huomioida, että asiakirjat laaditaan aina mahdollisimman täydellisiksi niin normistollisesti kuin sisällöllisesti ja tämän vuoksi asiakirjojen valmisteluun liittyviä piilovaikutuksia voi jäädä nousematta esille. Kilpailuttamisympäristössä toimitaan normistollisesti ja sisällöllisesti ”täydelliseksi” muokatussa ympäristössä, pystymättä vaikuttamaan siihen mikä tosiasiallinen käytäntö palvelutapahtumassa on. Itse asiassa suurimpana haasteena onkin kuvata se, mitä asiakirjoihin ei ole kirjoitettu.¹¹⁵

Käytännössä kilpailuttamista arvosteltaessa huomio kiinnitetään ainoastaan tarjouspyyntöasiakirjoihin – miten laatu on määritelty niihin vaikka prosessissa keskeisemmässä asemassa on se, miten eri toimijat onnistuvat sopimuksen tekemisessä, sopimuskauden aikaisessa yhteistyössä ja miten sopimukset onnistutaan rakentamaan mahdollisimman täydellisiksi ja eri toimijoiden välisen itseintressipyrkimyksen poistaviksi.¹¹⁶ Palveluhankinnoissa on huomioitava lisäksi joukko väliin tulevia muuttujia (esimerkiksi muutokset asiakkaan kuntoisuudessa ja sitä kautta hoidon vaativuudessa), joita ei ole mahdollista sisäin kirjoittaa sopimuksiin.

¹¹⁴Kuntien erilaiset kilpailuttamiskäytännöt ja mahdolliset tarjouspyyntöjen sisällölliset erot aiheuttavat haasteita palvelutuottajan toiminnalle, jonka tulee kuitenkin arkityössä sopeuttaa toimintansa kaikille yksikössä oleville nuorille yhdenvertaiseksi. Nuoria ei voida kohdella eri tavalla vaikka kuntien mahdollisesti toisistaan eroavat sopimukset niin edellyttäisivät. Tämä epäkohta puoltaisi kuntien kilpailuttamiskäytäntöjen systemaattista yhdenmukaistamista.

¹¹⁵Vrt. esim. Kinnunen (2003, 162), jonka mukaan asiakirjat edustavat aina jonkintasoista formaalia, julkisessa päätöksentekoprosessissa hyväksytyä näkemystä, jolloin epävirallinen ja nk.hiljainen tieto jää välittymättä asiakirjoihin. Kinnunen viittaa erityisesti ohjelmallisiksi tuotettuihin asiakirjoihin, mutta sama haaste sisältyy myös ohjelmaperusteisten asiakirjojen pohjalta tuotettuihin virallisasiakirjoihin.

¹¹⁶Lundström (2011) nostaa tutkimuksensa yhdeksi keskeiseksi tulokseksi hankinnan syklisen luonteen liian vähäisen huomioimisen ja liiallisen keskittymisen intensiiviseen kilpailuttamisvaiheeseen. Lundströmin (2011) tutkimuksen mukaan sopimuskumppanuus tulisi nostaa hankintaprosessin keskiöön kilpailuttamisen sijasta. Kuntien toteuttamien hankintojen osalta toiminnan painopiste ei kuitenkaan ole vielä siirtynyt kilpailuttamisen ulkopuolelle. Kyseinen tutkimus tukee tämän tutkimuksen tuloksia.

2. Lastensuojelun sijaishuollon kilpailutusasiakirjoihin sisältyy keskeisiä yhteiskunnallisten ja paikallisten ohjausasiakirjojen sekä keskeisen substanssikohtaisen normiston hyvinvointitavoitteita ja –sisältöjä, jotka käsitteellistin seuraavasti:

- Kasvuympäristöön liittyvät hyvinvointitavoitteet ja –sisällöt
- Yksilölliseen kasvuun liittyvät hyvinvointitavoitteet ja –sisällöt
- Osallisuuteen liittyvät hyvinvointitavoitteet ja -sisällöt

Perinteisesti hyvinvointitavoitteisiin ja – sisältöihin liittyvät tavoitteet (ks. esim. Allardt 1976, 32-39) ilmenevät asiakirjoista hyvin, mutta yhteiskunnallisesti ja paikallisesti sekä normistollisesti keskeisimmät asiakkaan osallisuuteen, aktiivisuuteen ja vaikutusmahdollisuuksiin liittyvät elementit erityisesti prosessin osalta puuttuvat (ks. erityisesti Williams ja Popayn (1999, 181) hyvinvointimalli). Tämä on erittäin huomionarvoinen seikka, koska sekä yhteiskunnalliset että paikalliset ohjausasiakirjat korostavat erityisesti osallisuuden lisäämistä asiakaslähtöisten palvelujen varmistajana.

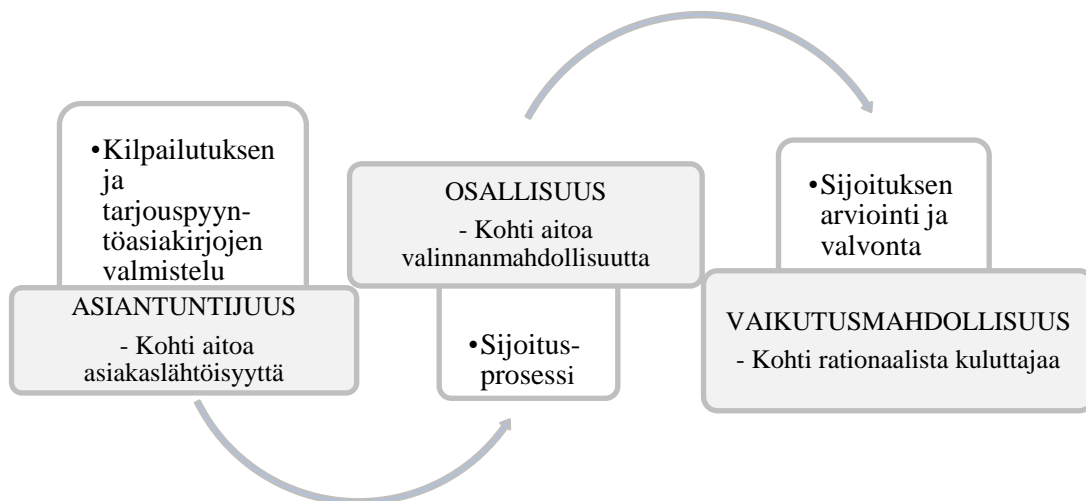
3. Kunta tilaajana voi tukea hyvinvoinnin siirtymistä asiakkaille seuraavilla keinoilla:

- Tekemällä mahdollisimman tarkan sopimuksen palvelun tuottamisen ehdoista (ts. mahdollisimman yksiselitteinen ja täydellinen sopimus palvelun tilaajan kannalta, koska päämies-agenttiongelmien ovat erityisesti tilaajapäämiehen/-agentin ongelmia).
- Varmistamalla riittävän informaation kulun erityisesti seuraavilla tasoilla: tilaajan poliitikkopäämiehen ja kuntatuottajan poliitikkopäämiehen välillä, tilaajapäämiehen/-agentin ja kuntatuottaja-agentin/-päämiehen (roolista riippuen) välillä, kuntatuottaja-agentin/-päämiehen ja palveluntuottaja-agentin välillä sekä kuntatuottaja-agentin/-päämiehen ja asiakaspäämiehen välillä (ks. kuvio 12; kriittinen prosessi 1 ja 2.)
- Tunnistamalla tavoiteristiriitojen olemassa olon kilpailutusprosessissa ja sopimuskauden aikana paitsi eri toimijoiden kesken, kaksoisroolista johtuen myös

roolien sisäisesti (ks. myös Moilanen & Rähkä 2001, 44-67 merkitysrakenteiden tulkinnasta).

- Osallistamalla asiakasta ja lisäämällä asiakkaan valinnanmahdollisuuksia (asiakkaan aktiivisuus oman hyvinvointinsa uusintajana, vrt. Myös Niiranen 2002, 63-80).

Hahmotan tutkimuksen tulosten perusteella asiakkaan osallistamista kilpailutusprosessissa ja palvelutapahtumassa kolmella eri tasolla seuraavan kuvion (kuvio 14) mukaisesti:



Kuvio 14. Asiakkaan osallistaminen kilpailutusprosessissa ja palvelutapahtumassa.

1) Kilpailutuksen ja tarjouspyyntöasiakirjojen valmistelussa:

Valitsemalla asiakkaita ja/tai heidän huoltajiaan nk. asiakasasiantuntijoiksi, joiden kanssa määritellään kilpailuttamisasiakirjoihin yhteiskunnallisesti ja paikallisesti määriteltyjen hyvinvointisisältöjen mukaiset hyvinvointitavoitteet, jotka nuoret itse kokevat merkityksellisiksi itselleen.¹¹⁷

¹¹⁷Palvelun luonteesta johtuen asiantuntija-asiakkaita voi olla vaikea rekrytoida, mutta uskon, että sijoitettuna olevien nuorten keskuudessa olisi varmasti kiinnostusta osallistua.

2) Sijoitusprosessissa:

Osallistamalla asiakas sijoitusprosessissa sijoituspaikan valitsemiseen.¹¹⁸ Nuorelle mahdollistettaisiin tutustumiskäynnit muutamaan nuoren kanssa yhdessä valittuun yksikköön, joiden perusteella nuori voisi valita yksikön, jonka tavoitteet ja toiminnan sisältö vastaisivat hänen omaa kokemusmaailmaansa ja hyvinvointikäsitystä.

3) Sijoituksen arvioinnissa ja valvonnassa:

Nuoren kuuleminen valvontakäyntien yhteydessä ja asiakaspalautteen kerääminen nuorille sopivalla tavalla sijoituksen jälkeen.¹¹⁹

- Riittävällä sopimuksenaikaisella seurannalla ja valvonnalla.
- Rakentamalla sopimukseen tuottaja-agenttia motivoivat kannustimet. Näin voidaan varmistaa agentin toimiminen päämiehen ja siten asiakkaan etujen mukaisesti.

Asiakirjoihin kirjoitettu hyvinvointi ja sen kontekstisidonnaisuus vallitseviin yhteiskunnallisiin ja paikallisiin hyvinvointitavoitteisiin sekä hyvinvoinnin delegoitumisen ehdot muodostavat kokonaisuuden, joka voi onnistuessaan mahdollistaa asiakkaan hyvinvointikokemuksen kilpailutetuissa palveluissa. Prosessin onnistuminen on kiinni eri toimijoiden kyvystä tiedostaa prosessin haasteet ja toisaalta mahdollisuudet. Keskeistä on myös tiedostaa se, että asiakirjat ovat aina ajallisesti ja paikallisesti muokkautuneita ja hyvinvoinnin sisällöllinen uusintaminen toteutuu vuorovaikutuksessa eri toimijoiden kesken. Hyvinvoinnin uusintamisessa toimijalta toiselle on aina kyse aktiivisesta prosessista, jolloin kukin toimija määrittää hyvinvointia uudelleen (vrt. kokemusmaailma, intressiristiriidat, informaation epäsymmetria, ks. Moilanen & Rähä 2001, 44-67). Tämä aiheuttaa haasteita sekä prosessin hyvinvointitavoitteille että palvelun sisällölliselle

¹¹⁸Palvelun luonteesta johtuen tässä tulee toki huomioida mahdollisen pakkoon perustuvan sijoituksen problematiikka – kuinka nuori voi pakotettuna kyetä valitsemaan itselleen parhaiten sopivan paikan, kun sosiaalipalveluiden asiakkuus rationaalisesti valitsevana kuluttajana on muutenkin haasteellinen? (Ks. esim. Niiranen 2002 63-80.) Toisaalta, mikäli ehdottomat reunaedellytykset (esim. yksikön sijainti) on huomioitu ja nuorelle annetaan sen jälkeen mahdollisuus valita ja perustella valintansa, voi se mielestäni toimia myös nuorta vahvistavasti ja mahdollisesti edes auttaa yksikköön ja sijoitukseen sitoutumista. Ainakin se antaa paremmat lähtökohdat kuin pakkoon perustuva ohjaaminen.

¹¹⁹Tiedostan tämän haasteellisuuden – nuori voi antaa hyvät asiakasarviot tietyissä tilanteissa myös muiden näkökulmasta nuorelle haitallisista asioista. Esimerkkinä voisin mainita sosiaalisessa mediassa levinneen huhun, jossa tiettyä yksikköä mainostettiin nuorten keskuudessa mukavana ja helppona, koska sieltä oli onnistuttu karkaamaan, siellä ei kyseisten nuorten mielestä tarvinnut tehdä mitään, eikä siellä valvottu koulunkäyntiä. Tämä lienee kuitenkin ääriesimerkki ja uskon, että mikäli nuorille annetaan vastuuta, he myös pääsääntöisesti osaavat käyttää sitä ja arvostavat sitä, että heidän mielipidettään kuullaan ja sillä on vaikutusta.

hyvinvoinnin tuottamiselle. Keskeisessä asemassa ovat erityisesti asiakaspintaa lähinnä olevat tahot. Mikäli asiakkaan osallisuutta ja vaikutusmahdollisuuksia prosessissa ja palvelussa ei tunnisteta tai niitä ei huomioida lainkaan, eivät hyvinvointitavoitteet voi siirtyä osaksi asiakkaan arjen palvelutapahtumaa. Tämä on keskeinen haaste palveluiden kilpailuttajille sekä kilpailuttamisprosessiin osallisille.

Tämän tutkimuksen perusteella näennäismarkkinoiden perustaminen ja sitä kautta palvelujen avaaminen kilpailutukselle ei ole ollut väylä asiakkaan valinnanmahdollisuuksien ja osallisuuden lisääntymiselle. Asiakkaan osallisuus kilpailuttamisprosessissa jää olemattomaksi, eikä asiakkaalla nykyisellään ole mahdollista osallistua oman palvelunsa hyvinvointisisältöjen määrittämiseen. Kunnan viranhaltijat siirtävät aktiivisesti asiakirjoihin delegoidun hyvinvoinnin ja hyvinvointimäärittelmät asiakirjatasolta toiselle, mutta varsinaiseen palvelukohtaisesti määriteltävään hyvinvointiin osallisuus ja vaikutus-/valinnanmahdollisuudet eivät välity kunnassa tapahtuvan prosessin osalta. Palvelukohtaisten asiakirjojen (kilpailutusasiakirjojen) sisällöissä osallisuuden, vaikuttamisen ja valinnanmahdollisuuksien teemat toistuvat, mutta toimeenpano niiden osalta jää asiakkaan ja palveluntuottajan välisen vuorovaikutuksen tulokseksi – siis onnistuminen siinä.

Esitänkin lopuksi, että hyvinvointi näennäismarkkinaympäristössä ja kilpailutusprosessissa toteutuu kunnan näkökulmasta pääasiassa prosessissa, ei niinkään asiakirjoissa. Asiakirjoihin kirjoitetut hyvinvointisisällöt voivat toteutua asiakkaan palvelutapahtumassa, mikäli sopimussuhteisiin keskeisesti sisältyvät päämies-agenttiteorian mukaiset haasteet tiedostetaan ja pyritään huomioimaan prosessissa. Päämies-agenttiongelmien tunnistaminen ei anna selitystä sille, miten prosessi voitaisiin viedä mahdollisimman asiakaslähtöisesti läpi, mutta kilpailutusprosessin ja sopimusten tarkastelu päämies-agenttiongelmien pohjalta auttaa hahmottamaan prosessin toimijoiden monimuotoisuutta ja nostamaan esille asiakkaan oman aktiivisen roolin ja osallisuuden merkitystä oman hyvinvointinsa määrittäjänä. Mikäli asiakas otetaan aktiivisesti mukaan jo prosessin alussa, ei informaation epäsymmetrian ja tavoiteristiriitojen olemassa olo prosessin toimijoiden kesken vaikuta ratkaisevasti asiakaskohtaisen hyvinvoinnin toteutumiseen.

Mielestäni Kiili (1998, 19) kiteyttää hyvin lasten hyvinvoinnin mahdollistumisen ”*Lasten hyvinvointi ei riipu ainoastaan aikuisten antamista voimavaroista ja huolenpidosta, vaan myös siitä, että aikuiset ja jaksavat kuunnella lasta ja ottaa huomioon lasten näkemykset ja pyrkimykset*”. Näiden lasten ja nuorten näkemysten ja pyrkimysten huomiointi on asiakkaan osallisuuden tukemista mitä suuremmissa määrin. Tätä ei voi mielestäni liikaa korostaa myöskään kilpailuttamisprosessin yhteydessä, jossa laatumäärittelyt painottuvat pitkälti rakenteisiin ja resursseihin (voimavaroihin) liittyviin määrittelyihin.

Tutkimuksen luotettavuuden ja pätevyden arviointi

Olen tutkimusprosessin aikana pohtinut tutkimuksen luotettavuuteen liittyviä seikkoja muun muassa oman aiemman työhistoriani pohjalta – toisaalta tutkimusaiheen sisällöllinen haltuunotto oli helpompaa verrattuna siihen, jos minulla ei olisi ollut aikaisempaa ymmärrystä aihepiirin keskeisistä käsitteistä ja kilpailutusprosessin toteutuksesta. Toisaalta tämä voi vaikuttaa tutkimuksen luotettavuuteen siinä mielessä, että aihepiiristä oleva esiymmärrys ja ennakkokäsitykset voivat suunnata liialti tutkimuksen toteuttamista.

Laadullisessa tutkimuksessa tutkimuskohteeksi valitaan yleensä harkinnanvarainen näyte¹²⁰, jolloin tutkimuskohteeksi voidaan valita tutkimustehtävän ja intressin kannalta mielekäs kohde (Kiviniemi 2001, 68). Tutkittava tapaus voi valikoitua teoreettisen tai käytännöllisen intressin perusteella tai esimerkiksi sen takia, että tutkijalla on jokin yhteys tiettyyn tapaukseen, esimerkiksi organisaatioon (Saarela-Kinnunen & Eskola 2001, 158-159), kuten myös tässä tutkimuksessa.

Laadullisen tutkimuksen pätevyyttä ja luotettavuutta ei voida arvioida yhtä täsmällisesti kuin määrällisen tutkimuksen (Eskola & Suoranta 1998, 208-222). Laadullisen tutkimuksen pätevyys voidaan mieltää ennemminkin uskottavuudeksi – kuinka hyvin tutkija pystyy kuvaamaan ilmiöön liittyvät lainalaisuudet ja tuottaa ne lukijalle ymmärrettävään

¹²⁰Laadullisen tutkimuksen aineistosta käytetään joskus nimitystä näyte. Käsite on hieman ongelmallinen koska se on alun perin kehitetty määrällisen tutkimuksen tarkoituksiin. Näyte- termiä voidaan kuitenkin käyttää laadullisen tutkimuksen piirissä tietyin rajoituksin (Tuomi & Sarajärvi 2002, 89).

muotoon. Viime kädessä lukija arvio, onko tutkijan tuottama käsitys tutkittavasta ilmiöstä uskottava. (Kiviniemi 2001, 82.)

Pyrin tutkimusprosessin aikana jatkuvaan ennakkokäsitysten tiedostamiseen ja aktiiviseen arviointiin suhteessa tutkimusaiheeseen, jotta niiden vaikutus tutkimuksessa jäisi mahdollisimman vähäiseksi. Uskon, että aihepiirin käsitteellistäminen teoreettisesti sekä moniteoreettinen ja -metodinen tarkastelu häivyttivät omien ennakkokäsitysten oletta-
maa. Uskonkin tavoittaneeni tutkimuksessa merkitysrakenteita ja sisältöjä, joita täysin aihepiiriä tuntematon ei ehkä olisi pystynyt havaitsemaan. Tämän tutkimusaineiston piilomerkitusten analysoinnin ja tutkimuskysymysten monitasoisen tarkastelun katsonkin tutkimuksen erityiseksi vahvuudeksi. Tavoittelen tässä tutkimuksessa myös yleistettävyyttä, vaikka tiedostan myös aineiston ja sitä kautta yleistettävyyden rajallisuuden. Jari Eskola ja Juha Suoranta (1998, 65-68) korostavat kuitenkin yleistysten tekemistä tulkinnoista, ei niinkään aineistosta.

Arvioin tutkimuksen heikkoudeksi hienoisen hajaantuneisuuden, joka voi syntyä tarkasteltaessa tutkimusteemaa monimetodisesti ja moniteoreettisesti. Kytken työssäni hyvinvoinnin tarkastelun laajempiin yhteiskunnallisiin ja paikallisiin rakenteisiin pelkän hyvinvoinnin sisällöllisen tarkastelun sijasta. Uskon näin saavani kattavamman kuvan hyvinvoinnin ilmentymistä asiakkaan palveluprosessissa ja palvelutapahtumassa kilpailutettujen palveluiden osalta. Lisäksi hyvinvoinnin kontekstointi yhteiskunnallisesti ja paikallisesti vallitseviin hyvinvointikäsitteisiin sekä tietyssä ympäristössä (kilpailutusympäristö) tapahtuvan prosessin hyvinvointia välittäviin mahdollisuuksiin ja ehtoihin kytkee hyvinvointitarkastelun uuden hyvinvointikäsitteen mukaiseen kehikkoon (ks. Williams & Popay 1999, 179-181.) Uskonkin, että tarkastelutavan ansiot ovat loppujen lopuksi heikkouksia suuremmat.

Klaus Krippendorffin (2004, 18) mukaan tutkimuksen reliabiliteettia (luotettavuutta) voidaan arvioida erityisesti toistettavuuden kautta: Tutkimustulosten tulisi olla samat ajasta ja paikasta riippumatta, mikäli tutkitaan samaa aineistoa samoilla menetelmillä. Validiteetilla (pätevyydellä) Krippendorff (2004, 18) tarkoittaa tutkimuksenkulun

avaamista lukijan arvioitavaksi.¹²¹ Olen pyrkinyt kuvaamaan tutkimusprosessin kulun mahdollisimman tarkasti.

Tulosten hyödyntäminen

Toivon, että tämä tutkimus ohjaa lastensuojelun sijaishuoltopalvelujen kilpailuttamisesta käytävää keskustelua asiakirjojen laatumäärittelyjen sijasta siihen suuntaan, miten kilpailutusprosessissa, tarjouspyyntöasiakirjoissa sekä sopimuskauden aikana voidaan yhdessä palveluntilaajan, palveluntuottajan ja asiakkaan kanssa varmistua hyvinvoinnin toteutumisesta sijoituksen aikana. Kilpailuttamisprosessi sopimuksineen on ainoastaan väline kyseisen tavoitteen saavuttamiseksi, tosiasiallinen hyvinvointityö tapahtuu eri toimijasuhteiden välisessä kommunikaatiossa ja toiminnassa. Tähän tulisi mielestäni kiinnittää entistä enemmän huomiota.

Tutkimuksen tuloksia voivat hyödyntää sekä kunnat kilpailuttajina että palveluntuottajat palvelun toteuttajina. Tutkimus avaa uuden näkökulman kilpailuttamisen toteuttamiseen ja hyvinvointisisältöjen määrittelyyn (kilpailuttamisympäristön, prosessin ja asiakirjojen hyvinvointimäärittelyjen korostaminen erillisten laatumäärittelyjen sijaan). Lisäksi palvelun tilaajat ja palveluntuottajat voivat entistä paremmin tiedostaa hyvinvoinnin delegoitumisen mahdollisuudet ja haasteet sekä omalta osaltaan tukea hyvinvoinnin välittymisen prosessia. Tutkimuksen näkökulma on tutkimuksen luonteesta (tapaustutkimus) riippumatta soveltuvin osin sovellettavissa myös muiden (sosiaali- ja terveys)palvelujen kilpailuttamiseen. Itselleni tämän tutkimuksen toteuttaminen on ollut mielenkiintoinen matka ja se on avannut uusia näkökulmia aihepiiristä, joka tekniseltä toteutukseltaan oli minulle jo hyvinkin tuttu.

Toivon, että tutkimus toimii sysäyksenä kuntien palveluhankintaprosessien yhtenäistämiseksi ja tarjouspyyntöjen yhdenmukaistamiselle. Lastensuojelun sijaishuoltoyksiköt toimivat valtakunnallisesti ja usein yksiköihin sijoitetaan nuoria useista eri kunnista ja useiden erilaisten kilpailutusten sekä niiden perusteella tehtyjen sopimusten perusteella.

¹²¹Sarantakos (1998, 83-85) nostaa esille yhtenä tutkimuksen luotettavuuteen vaikuttavana seikkana triangulaation.

Vaikka sopimusten perusehdot ovat pääosin hyvin samansisältöisiä, voivat hyvinvoinnin tuottamiselle ja toteuttamiselle asetetut ehdot ja tavoitteet vaihdella saman yksikön sisällä, vaikka käytännössä toteutus yhdenmukaistuu nuorten arjessa. Tällä hetkellä kuntien välinen yhteistyö lastensuojelupalvelujen kilpailuttamiseen liittyen on pääasiassa epävirallisen yhteistyön varassa.¹²² Hallitusohjelmaan on kuitenkin kirjattu tavoitteita muun muassa yksityisten palveluyksiköiden valvonnan kehittämisestä (Hallitusohjelma 2011, 57) ja uskon ja toivon, että se tarkoittaa osaltaan myös kuntien välisen virallisen yhteistyön lisäämistä tavoitteena yhdenmukaisen ja vaikuttavan palvelujen hankintaprosessin sekä siihen liittyvän valvontajärjestelmän rakentaminen.

Jatkotutkimusehdotukset

Jatkotutkimuksen aiheena olisi mielenkiintoista tarkastella mitkä asiakirjoista ja prosesseista esiin nousseet hyvinvointitavoitteet ja -sisällöt nuori itse kokee itselleen erityisen merkityksellisiksi ja miten nuoret kokevat kyseisten asiakirjoihin kirjoitettujen hyvinvointisisältöjen toteutuneen sijoitusaikana. Toisaalta olisi mielenkiintoista selvittää palveluntuottajan roolia hyvinvoinnin mahdollistajana ja toisaalta sitä, miten palveluntuottaja näkee kunnan roolin kyseisessä hyvinvoinnin tuottamisen prosessissa.

¹²²Kuuden suurimman kunnan lastensuojelupalveluiden kuusikko -työryhmässä (Kumpulainen 2010) käydään säännöllisesti keskustelua hankintoihin liittyen (sisällöt, kustannusvaikuttavuus ym). Tämä onkin keskeinen suurien kuntien foorumi hankintaprosessin ja kilpailutusasiakirjojen arvioinnissa.

Lähteet

- Aki-Aktiiviasiakas-yritysprojekti, Kainuu. Tekes.
<http://www.tekes.fi/ohjelmat/sosiaalijaterveyspalvelut/Projektit?id=10254580>.
 Viitattu 1.4.2011.
- Allardt, Erik 1976: Hyvinvoinnin ulottuvuuksia. WSOY. Porvoo-Helsinki.
- Allardt, Erik 1989: An updated indicator system: having, loving, being. Department of Sociology, Working papers 1989:48, University of Helsinki, Helsinki.
- Allardt, Erik 1998: Hyvinvointitutkimus ja elämänpolitiikka. Teoksessa Roos, J.P & Hoikkala, Tommi (toim): Elämänpolitiikka. Tammerpaino Oy, Tampere, 34-53.
- Araneva, Mirjam 2001: Lapsen oikeuksien yleissopimus. Teoksessa Törrönen Maritta (toim): Lapsuuden hyvinvointi, yhteiskuntapoliittinen puheenvuoro. Tumma-
 vuoren kirjapaino. Vantaa, 108-127.
- Asumista ja kuntoutusta. Mielenterveyskuntoutujien asumispalveluja koskeva kehittä-
 missuositus. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2007:13. Sosiaali- ja ter-
 veysministeriö. Yliopistopaino. Helsinki.
<http://pre20090115.stm.fi/pr1176454313087/passthru.pdf>. Viitattu 27.7.2011.
- Doyal, Len & Gough, Ian 1991: A Theory of Human Need. Macmillan Press, London.
- Eisenhardt, Kathleen M. 1989: Agency Theory: An Assessment And Review. The
 Academy Of Management Reviw, Vol.14, No 1/1989, 57-74.
<http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=8&hid=15&sid=6fc631fb-9a2c-495b-88fe-92019394cd53%40sessionmgr15>. Viitattu 26.4.2011.
- Eronen, Anne & Londén Pia & Perälähti Anne & Siltaniemi Aki & Särkelä Riitta 2010:
 Sosiaalibarometri 2010. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto. Helsinki.
- Eskola, Jari & Suoranta, Juha 1998: Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Vastapaino.
 Tampere.
- Eskola, Jari 2001: Laadullisen tutkimuksen juhannustaiat. Laadullisen aineiston analyysi
 vaihe vaiheelta. Teoksessa Aaltola, Juhani & Valli Raine (toim.): Ikkunoita
 tutkimusmetodeihin II: Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teo-
 reettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin. PS kustannus. Gummerus kirja-
 paino Oy. Jyväskylä, 133-157.
- Eskola, Salla & Ruohoniemi, Erkko 2011: Julkiset hankinnat. WSOYpro Oy, 2. uudis-
 tettu painos. Helsinki.
- Fredriksson, Sami & Martikainen, Tuomo (toim.) 2006: Kilpailuttamisen kokemukset.
 Kunnallisalan kehittämissäätiö, Kunnat- ja kilpailu-sarjan julkaisu nro 1.
 Vammalan kirjapaino Oy. Vammala.
http://www.kaks.fi/sites/default/files/1157-KunnatJaKilp_1_net.pdf. Viitattu
 28.4.2011.
- Fredriksson, Sami & Hyvärinen, Olli & Mattila, Mikko & Wass, Hanna 2009: Kilpailut-
 taminen poliittisena päätöksenä. Kuntapäätäjien näkemyksiä sosiaali- ja terve-
 yspalvelujen hankinnasta yksityisen sektorin tuottajilta. Kunnallisalan kehittä-
 missäätiö. Kunnat ja kilpailu-sarjan julkaisu nro 14. Vammalan kirjapaino Oy.
 Sastamala. http://www.kaks.fi/sites/default/files/Kunnat_ja_kilp_14_web.pdf.
 Viitattu 19.5.2011.
- Hallitusohjelma. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011.
<http://www.vn.fi/hallitus/hallitusohjelma/fi.jsp>. Viitattu 27.7.2011.

- Henkilökohtainen budjetti. Sitra.
http://www.sitra.fi/fi/Ajankohtaista/Henkilokohtainen_budjetti_voisi_helpottaa_38000_omaishoidettavan_arkea.htm. Viitattu 7.6.2011.
- HILMA – julkisten hankintojen ilmoitusjärjestelmä. www.hankintailmoitukset.fi. Viitattu 4.3.2011.
- HILMAssa julkaistut hankintailmoitukset 1.1.2010 – 31.12.2010. Julkisten hankintojen HILMA-ilmoitusjärjestelmä.
http://www.hankintailmoitukset.fi/fi/docs/tilastot_2010. Viitattu 27.7.2011.
- Hirsjärvi, Sirkka & Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula 2004: Tutki ja kirjoita. Tammi. Helsinki.
- Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen TEJO-OULU-hanke (2005-2007). Oulun kaupunki. [http://www.ouka.fi/tejo/barometri_yhdistetty%20tiedostot\(2\).pdf](http://www.ouka.fi/tejo/barometri_yhdistetty%20tiedostot(2).pdf). Viitattu 7.5.2011.
- Hyvinvoinnin vuosibarometri 2006. Oulun kaupunki.
[http://www.ouka.fi/tejo/barometri_yhdistetty%20tiedostot\(2\).pdf](http://www.ouka.fi/tejo/barometri_yhdistetty%20tiedostot(2).pdf). Viitattu 30.3.2011.
- Ikäihmisten palvelujen laatusuositus. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2008:3. Sosiaali- ja terveysministeriö. Yliopistopaino. Helsinki.
- Julkunen, Raija 1992: Hyvinvointivaltio käännekohtassa. Vastapaino. Gummerus kirjapaino Oy. Jyväskylä.
- Jussila, Juhani & Montonen, Kaisu & Nurmi, Kari 1989: Systemaattinen analyysi kasvatustieteiden tutkimusmenetelmänä. Teoksessa Gröhn, Terttu & Jussila, Juhani (toim.): Laadullisia lähestymistapoja koulutuksen tutkimuksessa. Helsingin yliopiston kasvatustieteen laitos. Tutkimuksia 123. Helsinki, 157-208.
- Karisto, Antti 1984: Hyvinvointi ja sairauden ongelma. Kansaneläkelaitoksen julkaisuja M:46, Helsinki.
- Kiiha, Jarkko 2002: Yritystoiminnan ulkoistaminen ja sopimusvastuu. Kauppakaari Oyj. Lakimiesliiton kustannus. Saarijärvi.
- Kiili, Johanna 1998: Lapset ja nuoret hyvinvointinsa asiantuntijoina. Raportti hyvinvointi-indikaattoreiden kehittämisestä. Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitoksen yhteiskuntapolitiikan työpapereita no 105. Jyväskylän yliopistopaino. Jyväskylä.
- Kinnunen, Petri 1998: Hyvinvoinnin ruletti. Tutkimus sosiaalisen tuen verkostojen jäsentymisestä 1990-luvun lopun Suomessa. Acta Universitatis Lappeensis 20. Lapin yliopisto, Rovaniemi.
- Kinnunen, Petri 2003: Maakunnalliset ja seudulliset hyvinvointistrategiat. Teoksessa Kinnunen, Petri & Kostamo-Pääkkö, Kaisa (toim.): Alueelliset hyvinvointistrategiat. Pohjois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskuksen julkaisusarja 5. Pohjois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus, Oulu. 156–170.
- Kinnunen, Petri & Kurkinen, Jorma. 2003: Kohti hyvinvointistrategiaa. Teoksessa Kinnunen, Petri & Kostamo-Pääkkö, Kaisa (toim.): Alueelliset hyvinvointistrategiat. Pohjois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskuksen julkaisusarja 5. Pohjois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus, Oulu. 3-15.
- Kiviniemi, Kari 2001: Laadullinen tutkimus prosessina. Teoksessa Aaltola, Juhani & Valli Raine (toim.): Ikkunoita tutkimusmetodeihin II: Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin. PS-kustannus. Gummerus kirjapaino Oy. Jyväskylä, 68-84.
- Kivistö, Jussi 2007: Agency Theory as a Framework for the Government-University Relationship. Acta Electronica Universitatis Tampereensis; 625. Tampereen

- Yliopistopaino Oy-Juvenes Print. Tampere. <http://acta.uta.fi/pdf/978-951-44-6969-5.pdf>. Viitattu 20.3.2011.
- Kivistö, Jussi 2009: Tehottomat lintsarit? Valtion ja yliopiston suhde agenttiteorian näkökulmasta. Teoksessa Vakkuri, Jarmo (toim.): Paras mahdollinen julkishallinto? Gaudeamus Helsinki University Press. Oy Yliopistokustannus, HYY Yhtymä. Tallinna, 51-72.
- Konu, Anne 2002: Oppilainen hyvinvointi koulussa. Tampere University Press. Tampere. Acta Electronica Universitatis Tamperensis; 202. <http://acta.uta.fi/pdf/951-44-5445-6.pdf>. Viitattu 15.5.2011.
- Koskiaho, Briitta 2007: Näennäismarkkinoiden tehokkuuden rajoitteet ja mahdollisuudet paikallishallinnon palveluissa. Acta Electronica Universitatis Tamperensis 673. Tampereen Yliopistopaino Oy. Juvenes Print. Tampere. <http://acta.uta.fi/pdf/978-951-44-7143-8.pdf>. Viitattu 20.4.2011.
- Koskiaho, Briitta 2008: Kilpailuttamisen kustannukset voivat yllättää. Sosiaaliturva 1/2008, 24-25.
- Koskiaho, Briitta. 2011: Palvelujen henkilökohtaistaminen luo uutta sosiaalipoliittista kulttuuria Britanniassa. Sosiaalitieto 1/2011, 24-25.
- Koskinen, Ipo & Alasuutari, Pertti & Peltonen, Tuomo 2005: Laadulliset menetelmät-kauppatieteissä. Osuuskunta Vastapaino, Tampere.
- Krippendorff, Klaus 2004: Content Analysis. An Introduction To Its Methodology. Sage Publications. CA.
- Kumpulainen, Aila 2010: Kuuden suurimman kunnan lastensuojelu. Lastensuojelun työryhmä. Kuusikko-työryhmän julkaisusarja. Edita Oy Ab 2010. Helsinki. <http://www.kuusikkokunnat.fi/?id=6C9224DB-68814984B365-981A62147F1E>. Viitattu 3.8.2011.
- Kähkönen, Liisa 2001: Kilpailuttamisen kustannusvaikutukset Helsingin kaupungin bussiliikenteessä, kotipalvelun ateriapalvelussa, katujen kunnossapidossa ja koulusiivouksessa. Helsingin kaupungin tietokeskus, Tutkimuksia 2001:5.Helsinki.
- Kähkönen, Liisa 2007a: Näennäismarkkinoiden tehokkuuden rajoitteet ja mahdollisuudet paikallishallinnon palveluissa. Acta Electronica Universitatis Tamperensis 673. Tampereen yliopisto. Tampere. <http://acta.uta.fi/pdf/978-951-44-7143-8.pdf>. Viitattu 15.3.2011.
- Kähkönen, Liisa 2007b: Neljä näkökulmaa kuntasektorin palvelujen kilpailuttamiseen. Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen työpapereita 98. Helsinki.
- Kähkönen, Liisa & Volk, Raija 2008: Kuntien vanhuspalvelujen kilpailuttamiskokemuksia. Kunnallisanalan kehittämissäätiön Kunnat ja Kilpailu-sarjan julkaisu nro 4. Vammalan kirjapaino Oy. Vammala. http://www.kaks.fi/sites/default/files/library/attachments/KunnatJaKilp_4.pdf. Viitattu 20.4.2011.
- Känkänen, Päivi & Laaksonen, Sari 2006: Selvitys sijaishuollon ja jälkihuollon nykytilasta ja kehittämistarpeista. Lastensuojelun kehittämisohjelma 31.1.2006. <http://www.sosiaaliportti.fi/File/7d9702b1-7343-49cf-a3e8-36d4ceb9ead1/Loppuraportti.pdf>. Viitattu 27.7.2011.
- Kyngäs, Helvi & Vanhanen, Liisa 1999: Sisällön analyysi. Hoitotiede Vol.11, 1/1999, 3-12.
- Lasten hyvinvoinnin kansalliset indikaattorit 2011. Tavoitteena tietoon perustuva lapsipolitiikan johtaminen. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2011:3. Unigrafia 2011.

- <http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2011/liitteet/OKMtr3.pdf?lang=fi>. Viitattu 10.5.2011.
- Lastensuojelu 2009: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, tilastoraportti 29/2010. http://www.stakes.fi/tilastot/tilastotiedotteet/2010/Tr29_10.pdf. Viitattu 6.4.2011.
- Lastensuojelupalvelujen hankinnan hyvät käytännöt -suositus. Toinen ajankohtaisfoorumi 2.3.2005. Kuntatalo, Helsinki. <http://www.kuntaportaali.org/binary.asp?path=1;29;353;10336;59563;79853;80221&field=FileAttachment&version=1>. Viitattu 20.4.2011.
- Lillrank, Paul M. 1998: Laatuajattelu. Laadun filosofia, tekniikka ja johtaminen tietoyhteiskunnassa. Otava. Keuruu.
- Lith, Pekka 2006: Yritystoiminta ja kuntien ostopalvelut sosiaali- ja terveydenhuollossa. Kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisuja 25/2006, Edita Publishing Oy, Helsinki. [http://julkaisurekisteri.ktm.fi/ktm_jur/ktmjur.nsf/All/4DB9CB2FCA27FE0AC22571A400415E4A/\\$file/jul25elo_2006_netti.pdf](http://julkaisurekisteri.ktm.fi/ktm_jur/ktmjur.nsf/All/4DB9CB2FCA27FE0AC22571A400415E4A/$file/jul25elo_2006_netti.pdf). Viitattu 27.7.2011.
- Lukkarinen, Sami 2007: Julkiset hankinnat sosiaali- ja terveydenhuollossa. Talentum. Gummerus kirjapaino Oy. Helsinki.
- Lundström, Ilona 2011: Kuntien palveluhankintojen murros. Tutkimus kuntien palveluhankintojen kilpailuttamisessa esiintyvistä ongelmista ja niiden syistä. Acta-väitöskirja nro. 227. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Suomen kuntaliitto. Helsinki. <http://acta.uta.fi/pdf/978-951-44-8476-6.pdf>. Viitattu 19.9.2011.
- Marski, Jarmo 1996: Hyvinvoinnin ulottuvuuksia 1995: uhat, mahdollisuudet ja uudet haasteet. Kansaneläkelaitoksen, sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 15. Hakapaino Oy, Helsinki.
- Mayston, David 1993: Principals, Agents and the Economics of Accountability in the New Public Sector. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, Vol 6 nro. 3/1993, 68-96). URL: 10.1108/09513579310042579. Viitattu 15.4.2011.
- Meklin, Pentti 2000: Tarkastuksen tehtävä kunnan tulosohjauksessa – pohdintaa agenttiteorian lähtökohdista. Teoksessa Ryynänen, Aimo & Kallio, Olavi & Karhu, Veli & Meklin, Pentti (toim.): Kunnallisen itsehallinnon renessanssi: rakennusputa alkavalle vuosisadalle. Tampereen yliopiston kunnallistieteiden laitos. Finnpublishers Oy. Tampere, 133-150.
- Meklin, Pentti (2002). Kunnan talusohjauksen muutos: vallan ja vastuiden uudelleenjakoa päämies-agenttiteorialla kuvattuna. Teoksessa: Ryynänen, Aimo (toim.): Kuntien oikeus itsehallintoon. Puheenvuoroja kuntien muuttuvasta roolista. Juhlakirja Raimo Lehkosen jäädessä eläkkeelle. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Tampere 2002.
- Moilanen, Pentti & Rähä, Pekka 2001: Merkitysrakenteiden tulkinta. Teoksessa Aaltonen, Juhani & Valli Raine (toim.): Ikkunoita tutkimusmetodeihin II: Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin. PS-kustannus. Gummerus kirjapaino Oy. Jyväskylä, 44-67.
- Niemelä, Pauli 2009: Ihmisen toiminnallisuus ja hyvinvointi sosiaalityön teoreettisen ymmärryksen perustana. Teoksessa Mäntysaari, Mikko & Pohjola, Anneli & Pösö, Tarja (toim.): Sosiaalityö ja teoria. WS Bookwell Oy. Juva.
- Niemelä, Pauli 2010: Hyvinvointipolitiikan teoria. Teoksessa Niemelä, Pauli (toim.): Hyvinvointipolitiikka. WSOYpro Oy, 1 painos, Helsinki, 16-37.

- Niiranen, Vuokko 2002: Asiakkaan osallistuminen tukee kansalaisuutta sosiaalityössäkin. Teoksessa: Juhila, Kirsi & Forsber, Hannele & Roivainen, Irene (toim.): Marginaalit ja sosiaalityö. Jyväskylän yliopisto: SoPhi, 63–80.
- Ollila, Eeva & Ilva, Minna & Koivusalo, Meri (toim.) 2003: Kilpailuttaminen sosiaali- ja terveystalouden näkökulmasta. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus, raportteja 276/2003. Gummerus kirjapaino Oy, Saarijärvi. <http://www.stakes.fi/verkkojulkaisut/muut/Raportteja276.pdf>. Viitattu 23.4.2011.
- Oulasvirta, Lasse 1994: Uusi organisaatioiden taloustiede ja kunnallishallinnon tutkimus. Teoksessa Anttiroiko, Ari-Veikko (toim.): Kunnallishallinto & politiikan taloustiede. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Julkaisuja 1/1994. Tampere, 146-161.
- Oulasvirta, Lasse & Ohtonen, Jukka & Stenvall, Jari 2002: Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus, tasapainoista ratkaisua etsimässä. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2002:19. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki. <http://pre20031103.stm.fi/suomi/tao/julkaisut/oulasvirta/julkaisu.pdf>. Viitattu 7.5.2011.
- Oulun seudun lapsi- ja nuorisopolitiikka vuoteen 2025-ohjelman valmistelu. Oulun seudun LNP 2025 ohjelmatyön ohjausryhmä, 15.3.2011. Lapsiperheiden hyvinvointihanke, TUKEVA 2. <http://www.ouka.fi/seutu/Tukeva2/Oulun%20seudun%20LNP%202025%20ohjelma%20muistio18.3.2011.pdf>. Viitattu 27.7.2011.
- Palvelusetelihanke. Sitra. <http://www.sitra.fi/fi/Ohjelmat/kuntaohjelma/hankkeet/palveluseteli/Palveluseteli.htm>. Viitattu 29.3.2011.
- Peiponen, Arja 2009: Palvelusetelin kysynnän kehittyminen vanhusten palveluasumisessa Helsingissä vuoteen 2020 mennessä. Helsingin kaupungin sosiaalivirasto. Tutkimuksia 2009:1. Helsinki.
- Pietiläinen, Ville 2010: Johtajan ammatillisten kompetenssien profiloituminen kompleksisessa toimintaympäristössä – Tapausesimerkinä opetustoimen alaiset opilaitosorganisaatiot. Acta Electronica Universitatis Lapponiensis 62. Lapin yliopisto. Rovaniemi. <http://urn.fi/URN:NBN:fi:ula-20112101060>. Viitattu 13.4.2011.
- Pirttilä, Jukka & Taimio, Heikki (2011): Julkisen ja yksityisen tuotannon edullisuus ikäihmisten palveluasumisessa: teoreettista taustaa ja kustannusten vertailua. Teoksessa Sinervo, Timo & Taimio, Heikki (toim.) 2011: Ikäihmisten asumispalveluiden järjestäminen - Yksityisen ja kunnallisen tuotannon vertailua sekä kokemuksia kilpailuttamisesta. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, raportteja 9/2011, 13-36. <http://www.thl.fi/thl-client/pdfs/2103a9f7-1187-44d4-882d-c6a7de91b7e4>. Viitattu 27.7.2011.
- Pohjolan Sanomat 1.3.2010: Torniolaakson suojaiprtti lopetetaan. <http://www.pohjolansanomat.fi/cs/Satellite/PS-Uutiset/1194668620151/artikkeli/tornionlaakson+suojaiprtti+lopettaa.html>. Viitattu 17.6.2011.
- Puttonen Pauli (2002). Kunnalliset yhtiöt vallan välineinä. Acta Electronica Universitatis Tampereensis 195. Tampere University Press, Tampere. <http://acta.uta.fi/pdf/951-44-5415-4.pdf>. Viitattu 28.2.2011.
- Rajala, Tuija & Tammi, Jari & Meklin, Pentti 2008: Kilpailutuksen näkyvät ja näkymättömät kustannukset. Kunnallisan alan kehittämissäätiön Kunnat ja kilpailu-sarjan

- julkaisu nro 11. Vammalan kirjapaino Oy, Vammala. http://www.kaks.fi/sites/default/files/1200-KunnatJaKilp_11_web.pdf. Viitattu 27.4.2011.
- Riihinen, Olavi 2002: Kyvyt, hyvinvointiteoria ja yhteiskunnalliset jaot. Teoksessa Piirainen, Timo & Saari, Juho (toim.): Yhteiskunnalliset jaot- 1990-luvun perintö? Helsinki. Gaudeamus, 179-203.
- Rousu, Sirkka & Holma, Tupu 2003: Lastensuojelupalvelujen hankinta ja tuottaminen. Lasso-julkaisu. Suomen kuntaliitto.
- Rousu, Sirkka & Holma, Tupu 2004a: Lastensuojelupalvelujen kustannukset ja hinnoittelu. Lasso-julkaisu. Suomen Kuntaliitto.
- Rousu, Sirkka & Holma, Tupu 2004b: Lastensuojelupalvelujenonnistumisen arviointi. Lasso-julkaisu. Suomen kuntaliitto.
- Rousu, Sirkka & Holma, Tupu 2004c: Lastensuojelupalvelujenlaadunhallinta. Lasso-julkaisu. Suomen kuntaliitto.
- Saarela-Kinnunen, Maria & Eskola, Jari 2001: Tapaus ja tutkimus = Tapaustutkimus. Teoksessa Aaltola, Juhani & Valli Raine (toim.): Ikkunoita tutkimusmetodeihin I: Metodien valinta ja aineistonkeruu. Virikkeitä aloittelevalle tutkijalle. PS-kustannus. Gummerus kirjapaino Oy. Jyväskylä, 158-169.
- Saarnilehto, Ari & Hemmo, Mika & Kartio Leena 2001: Varallisuus oikeus. WSOY Lakitieto. Juva.
- Sarantakos, Sotirios 1998: Social Research. Second edition. Macmillan Press Ltd. Basingstoke.
- Silverman, David 1993: Interpreting qualitative data: methods for analyzing talk, text and interaction. Sage 1993. London.
- Sinervo, Timo & Noro, Anja & Tynkkynen, Liina-Kaisa & Sulander, Juhani & Taimio, Heikki & Finne-Soveri, Harriet & Lilja, Rija & Syrjä, Vesa 2010: Yksityinen vai kunnallinen palveluasuminen. Kustannukset, asiakasrakente, hoidon laatu ja henkilöstön hyvinvointi. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen raportteja 34/2010. Yliopistopaino, Helsinki. <http://www.thl.fi/thl-client/pdfs/3b5d56f5-e461-414e-bc4d-f70be2952269>. Viitattu 27.7.2011.
- Sinervo, Timo & Taimio, Heikki (toim.) 2011: Ikäihmistien asumispalveluiden järjestäminen - Yksityisen ja kunnallisen tuotannon vertailua sekä kokemuksia kilpailuttamisesta. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 9/2011. Palkansaajien tutkimuslaitos, Raportteja 21/2011. <http://www.thl.fi/thl-client/pdfs/2103a9f7-1187-44d4-882d-c6a7de91b7e4>. Viitattu 27.7.2011.
- Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämissuunnitelma –KASTE 2008-2011. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2008:6. Yliopistopaino. Helsinki. http://www.stm.fi/julkaisut/nayta/_julkaisu/1063225. Viitattu 8.4.2011.
- Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä, kehittämistä ja valvontaa koskevan lainsäädännön uudistaminen. Peruslinjauksia valmistelevalle työryhmän loppuraportti 2011. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2011:7. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki. http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=1082856&name=DLFE-13703.pdf . Viitattu 13.3.2011.
- Sosiaali- ja terveyskertomus 2010: Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2010:1. Yliopistopaino. Helsinki. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-2965-4>. Viitattu 3.8.2011.
- Sund, Reijo 2004: Lasten ja nuorten hyvinvoinnin ulottuvuuksia – metodologinen näkökulma. Teoksessa Paju, Petri (toim.): Samaan aikaan toisaalla -nuoret, alueelli-

- suus ja hyvinvointi. Nuorten elinolot vuosikirja IV. Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura, julkaisuja 47, Nuorisoasiain neuvottelukunta, Nuora, julkaisuja 30. Vammalan kirjapaino Oy. Vammala, 57-70.
- Sutela, Marja 2003: Sosiaali- ja terveystalvelujen ulkoistaminen. Oikeudelliset reunaehdot. Edita Prima Oy, Helsinki.
- Syrjä, Vesa 2010: Vanhusten asumistalvelujen kilpailuttamiskokemukset. Terveysten ja hyvinvoinnin laitos. Raportteja 35/2010. Yliopistopaino, Helsinki. <http://www.thl.fi/thl-client/pdfs/85fa11a2-b520-4918-b579-f20e12fd815f>. Viitattu 13.4.2011.
- Syrjä, Vesa 2011: Kilpailuttaminen ja sopimukset tilaajan ja tuottajan näkökulmasta. Teoksessa Sinervo, Timo & Taimio, Heikki (toim.) 2011: Ikäihmisten asumistalveluiden järjestäminen - Yksityisen ja kunnallisen tuotannon vertailua sekä kokemuksia kilpailuttamisesta. Terveysten ja hyvinvoinnin laitos, raportteja 9/2011. Palkansaajien tutkimuslaitoksen raportteja 21, 90-103. <http://www.thl.fi/thl-client/pdfs/2103a9f7-1187-44d4-882d-c6a7de91b7e4>. Viitattu 27.7.2011.
- Timonen, Pekka 2000: Corporate governance. Instituutiot ja lainsäädännön merkitys. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki.
- TUKEVA (Tukea Kehitystä Vastuuta) –hanke. Oulun kaupunki. <http://www.ouka.fi/seutu/tukeva/>. Viitattu 8.4.2011.
- Tuomala, Matti 1997: Julkistalous. Tammer-Paino Oy. Tampere.
- Tuomala, Matti 2007: Markkinat ja hyvinvointivaltio. Teoksessa Saari, Juho & Yeung Anne Birgitta (toim.): Oikeudenmukaisuus hyvinvointivaltiossa. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen tutkimuksia numero 63. Gaudeamus. Helsinki University Press. Helsinki, 181-197.
- Tuomi, Jouni & Sarjärvi, Anneli 2002: Laadullinen tutkimus ja sisällön analyysi. Tammi. Helsinki.
- Vaarama, Marja 1996: Vanhusten hoivatalvelujen tuloksellisuus hyvinvoinnin tuotantonaikokulmasta. Stakes tutkimuksia 55. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä.
- Vaarama, Marja & Moisio, Pasi & Karvonen, Sakari (toim.) 2010: Suomalaisten hyvinvointi. Terveysten ja hyvinvoinnin laitos 2010. Yliopistopaino. Helsinki. <http://www.thl.fi/thl-client/pdfs/8cec7cec-5cf3-4209-ba7a-0334ecdb6e1d>. Viitattu 26.4.2011.
- Valkama, Pekka 2004: Kilpailuneutraliteetin toteutuminen kuntatalveluiden näennäismarkkinoilla. Acta Electronica Universitatis Tamperensis 386. Tampereen yliopisto. Tampere. <http://acta.uta.fi/pdf/951-44-6108-8.pdf>. Viitattu 8.5.2011.
- Valkama, Pekka & Kallio, Olavi & Haatainen, Jaana & Laurila, Hannu & Siitonen, Pentti 2008a: Kuntatalvelujen kilpailuttamisen taloudelliset vaikutukset, I osa: Käsitteet, teoreettiset lähestymistavat, metodologia ja aikaisemmat tutkimustulokset. Kunnallisan kehittämssäätiö. Kunnat ja kilpailu sarjan julkaisu nro 9. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala. http://www.kaks.fi/sites/default/files/1198-KunnatJaKilp_9_web.pdf. Viitattu 10.3.2011.
- Valkama, Pekka & Kallio, Olavi & Kankaanpää, Jari: 2008b: Kuntatalvelujen kilpailuttamisen taloudelliset vaikutukset, II osa: Empiiriset tulokset. Kunnallisan kehittämssäätiön Kunnat ja kilpailu sarjan julkaisu nro 12. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala 2008. http://www.kaks.fi/sites/default/files/1198-KunnatJaKilp_9_web.pdf. Viitattu 7.3.2011.

- Valtakunnalliset sijaishuollon laatuksiteerit 2004: Laituri projekti. Sijaishuollon neuvottelukunnan julkaisuja 18. Lastensuojelun keskusliitto. Gummerus kirjapaino Oy. Jyväskylä.
- Valtioneuvoston selonteko hankintalakiuudistuksesta 2008. http://www.tem.fi/files/20720/VALTIONEUVOSTON_SELONTEKO_HANKINTALAKIUUDISTUKSESTA.dot.pdf. Viitattu 17.3.2011.
- Vornanen, Riitta 2001: Lasten hyvinvointi. Teoksessa Törrönen Maritta (toim.): Lap-suuden hyvinvointi, yhteiskuntapoliittinen puheenvuoro, Tummavuoren kirjapaino. Vantaa, 20-39.
- Vuorio, Elina 2005a: Määritelmiä ja mittareita – hyvinvoinnin monialaista palapeliä hahmottamassa. Teoksessa Hautala, Tiina & Nenonen, Suvi & Tanskanen Ilona (toim.): Näkökulmia hyvinvointiin 4. Turun ammattikorkeakoulun raportteja 32. Turku, 6-22.
- Vuorio, Elina 2005b: Hyvinvointimääritelmistä, hyvinvointitarpeista ja hyvinvointiseurannasta varsinais -suomessa- Raportti nykytilasta ja lähitulevaisuudesta. Turun ammattikorkeakoulu, Hyvinvointipalvelujen tulosalue. Hyvinvointiohjelmat ja -indikaattorit (HYVI)-hanke. Turun ammattikorkeakoulu. Turku. <http://projektori.turkuamk.fi/projektit/561/20051014150109646460484.pdf>. Viitattu 4.3.2011.
- Williams, Fiona & Popay, Jennie 1999: Balancing Polarities: Developing a New Framework for Welfare Research. Teoksessa Oakley, Ann & Williams, Fiona & Popay, Jennie (toim): Welfare Research: A Critique of Theory and Method. UCL Press. London. <http://site.ebrary.com/lib/oulu/docDetail.action?docID=10017320&p00=critique%20theory%20method>. Viitattu 20.4.2011.
- Yin, Robert K 1994: Case Study Research. Design and methods. Second Edition, Sage. London.
- YK:n yleissopimus lapsen oikeuksista. Suomen Unicef. http://www.unicef.fi/files/unicef/pdf/LOS_A5fi.pdf. Viitattu 9.2.2011.
- Yksityinen palvelutuotanto sosiaali- ja terveydenhuollossa. Suomen Virallinen Tilasto, Sosiaaliturva. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. www.thl.fi/yksityinenpalvelutuotanto. Viitattu 17.3.2011.

Virallislähteet

- HE 50/2006: Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista. <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2006/20060050>. Viitattu 27.7.2011.
- Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348.
- Laki kunta- ja palvelurakenne-uudistuksesta 9.2.2007/169 (Puitelaki).
- Laki lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta 8.4.1983/361.
- Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta 3.8.1992/733.
- Laki yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta 9.8.1996/603.
- Lastensuojelulaki 13.4.2007/417.
- Suomen perustuslaki 11.6.1999/731.
- Valtioneuvoston asetus julkisista hankinnoista 24.5.2007/614.

Liitteet**TARJOUSPYYNTÖ****LASTENSUOJELULAIN MUKAINEN AMMATILLINEN PERHEKOTIHOITO JA
LASTENSUOJELUN LAITOSHOITO**

kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunta pyytää tarjoutane lastensuojelulain mukaisesta ammatillisesta perhekotihoitosta ja/tai lastensuojelun laitoshoidosta. Mikäli tarjoaja jättää tarjouksen molempiin palvelukokonaisuuksiin, tulee niistä tehdä erilliset tarjoukset.

Kysymyksessä on yhteishankinta, jossa mukana ovat kaupungin lisäksi seuraavat kunnat:

Kyseiset kunnat ovat valtuuttaneet kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan puolestaan pyytämään tarjouksen ot-sikkoasiassa mainitusta palvelusta ja tekemään siitä hankintapäätöksen sekä allekirjoittamaan puitesopimukset.

Jäljempänä edellä mainituista kunnista käytetään nimitystä tilaajat.

Palvelun tarjoajan tulee sitoutua siihen, että myös yksikköön aiemmin (ennen 1.1.2008) tehdyt sijoitukset tulevat uuden puitesopimuksen piiriin. Tarjouskilpailun perusteella tehtävä uusi puitesopimus korvaa yksikön kanssa aikaisemmin mahdollisesti tehdyt (puite)sopimukset tilaajien sijoittamien lasten osalta. kunnan osalta mahdollisesti aiemmin solmitut sopimukset jäävät kuitenkin tämän puitesopimuksen ulkopuolelle.

Hankinnasta on ilmoitettu sähköisessä ilmoitusjärjestelmässä HILMA:ssa sekä kaupungin internet-sivuilla osoitteessa

1. Hankinnan kohde

Lastensuojelulain mukainen ammatillinen perhekotihoito ja lastensuojelun laitoshoido

Ammatillisissa perhekodeissa ja lastensuojelulaitoksissa annetaan lastensuojelulain (417/2007) mukaisia avohuollon ja sijais-huollon palveluita alle 21-vuotiaille lastensuojelun tarpeessa ole-ville lapsille ja nuorille.

Hankintaan sovelletaan uuden lastensuojelulain (417/2007 § 95) siirtymäsäännöksiä. Siirtymäsäännöksen mukaan uuden lain 59 §:n 1 momentissa tarkoitettujen lastensuojelulaitoksen asuinyksikössä hoidettavien lasten enimmäismäärien, lastensuojelulaitoksen asuinyksikkökohtaisen henkilöstön vähimmäismäärien sekä 60 §:n 2 momentissa tarkoitetun laitoksen hoito- ja kasvatustehtävistä vastaavan johtajan ammatillisten kelpoisuusvaatimusten osalta annettuja määräyksiä on ryhdyttävä noudattamaan viimeistään 1.1.2011.

Sopimuskauden aikana noudatetaan tällä hetkellä voimassa olevan lastensuojelulain 683/1983 ja -asetuksen 1010/1983 säännöksiä. Vuoden 2008 alussa voimaantulevat edellä mainitut uudet säädökset eivät siis vaikuta tämän tarjouskilpailun perusteella tehtäviin puitesopimuksiin.

1.1 Ammatillisella perhekotihoidolla tarkoitetaan lääninhallituksen luvan saanutta perhekotihoitoa antavaa yksikköä. Ammatilliselta perhekotihoidolta edellytetään, että perhekodin vanhemmat asuvat sijoitettujen lasten kanssa samassa asuinyksikössä ympärivuorokautisesti. Ammatillisen perhekodin tulee tarjota kodinomaiset puitteet lapselle/nuorelle.

Sosiaalihuoltolain 26 § (311/1992) mukaisesti perhekodissa voidaan samanaikaisesti hoitaa enintään neljää henkilöä hoitajan kanssa samassa taloudessa asuvat alle kouluikäiset lapset ja muut erityistä hoitoa tai huolenpitoa vaativat henkilöt mukaan luettuna, jollei kyse ole hoidon antamisesta sisaruksille tai saman perheen jäsenille. Perheen omia lapsia ei lasketa mukaan. Perhekodissa voidaan hoitaa samanaikaisesti enintään seitsemää henkilöä, jos perhekodissa annettavasta hoidosta, kasvatuksesta tai muusta huolenpidosta vastaa vähintään kaksi hoitopaikassa asuvaa henkilöä.

1.2 Lastensuojelun laitoshoidolla tarkoitetaan lääninhallituksen luvan saanutta ja lastensuojelun laitoshoidon antavaa yksikköä.

Lastensuojeluasetuksen 8 §:n (1010/1983) mukaisesti lastensuojelulaitoksessa voi olla yksi tai useampi asuinyksikkö. Useampiyksikköisen laitoksen osastot voivat toimia erillisinä. Asuinyksikössä saadaan hoitaa yhdessä enintään kahdeksaa lasta tai nuorta ja samaan rakennusryhmään sijoitettuna enintään 24:ää lasta tai nuorta. Kiireellisissä tapauksissa asuinyk-

siköissä tai laitoksessa voidaan lyhytaikaisesti hoitaa useam-
paakin lasta tai nuorta.

2. Palvelun tuottamista koskevat ehdottomat edellytykset

2.1 Hoidossa ja kasvatuksessa noudatettavat toimintaperiaat- teet:

- Palvelu perustuu lapsen / perheen yksilölliseen asiakassuunni-
telmaan sekä yksikössä tehtävään asiakassuunnitelmaa täy-
dentävään hoito- ja kasvatussuunnitelmaan. Hoito- ja kasvatus
suunnitelmaa päivitetään säännöllisesti.
- Lapselle nimetään omahoitaja heti sijoituksen alussa.
- Sijaishuoltopaikassa huolehditaan siitä, että lapsi tulee kuul-
luksi ja lapsen mielipiteet huomioidaan.
- Lapselle turvataan hänen kehityksensä kannalta tärkeät, jatku-
vat ja turvalliset ihmissuhteet. Lapsella on oikeus tavata van-
hempiaan, sisarusiaan ja muita hänelle läheisiä henkilöitä
vastaanottamalla vieraita tai vierailemalla sijaishuoltopaikan
ulkopuolella sekä pitää heihin muuten yhteyttä käyttämällä pu-
helinta tai lähettämällä ja vastaanottamalla kirjeitä.
- Lasta/nuorta tuetaan yhteydenpidossa omaan sosiaalityönteki-
jään.
- Sijoitetulla lapsella/nuorella on mahdollisuus suorittaa perus-
koulun opinnot joko yleisopetuksessa tai mukautetussa/ eri-
tyisopetuksessa lapsen tarpeiden mukaisesti.
- Sijoitetuille lapsille järjestetään heidän kehitystään tukevaa
harrastustoimintaa.
- Vastuut ja päätöksenteko eri tilanteissa ovat kaikkien tiedossa
Eristämisestä, rajoituksista ja muista kurinpitokäytännöistä on
tarkka ohjeistus ja päätöksentekijä nimetty. Toimenpiteistä ra-
portoidaan viipymättä sijoituksesta vastaavalle sosiaalityönteki-
jälle.
- Sijaishuoltopaikan toiminnan keskeinen sisältö sekä kasvatuk-
selliset ja toiminnalliset periaatteet on kirjallisesti dokumentoitu
ja pyydettyäessä saatavissa yksiköstä.

2.2 Henkilöstön koulutusta ja työkokemusta koskevat vaatimukset:

- Sijaishuoltopaikassa huolehditaan siitä, että yksiköllä on riittävä määrä ammattitaitoista henkilökuntaa vastaamaan hoidettavien lasten tai nuorten tarpeisiin.
- **Ammatillisessa perhekodeissa** henkilökuntamäärän tulee olla vähintään 0,5 työntekijää/ sijoitettu lapsi. Mikäli toinen vanhemmista käy muualla töissä, lasketaan hänen työpanoksensa puolikkaana. Ammatillisessa perhekodeissa hoito- ja kasvatusvastuussa olevalla perhekotivanhemmalla tulee olla vähintään sosiaali-, terveys-, nuoriso- tai kasvatusalan ammattikorkeakoulututkinto tai vastaava opistoasteen tutkinto ja muilla muu ammatillinen tutkinto. Perhekodin vastuuhenkilönä toimivalla perhekodin vanhemmalla tulee olla vähintään kolmen (3) vuoden kokemus ammatillisesta lasten/nuorten hoito- ja kasvatus työstä, josta vähintään yhden (1) vuoden kokemus lastensuojelun alalta. Lastensuojelun työkokemukseksi katsotaan työsopimus- tai toimeksiantosuhteinen työskentely lastensuojelulaitoksessa, koulukodissa, yksityisessä perhekodeissa tai vastaavassa paikassa. Opintoihin liittyvää käytännön harjoittelua tai vapaaehtoistyötä ei lasketa vastaavaksi työkokemukseksi.
- **Lastensuojelulaitoksessa** henkilökuntamäärän tulee olla vähintään 0.62 työntekijää/sijoitettu lapsi (Lastensuojeluasetus 1010/1983 § 8). Laitoksissa tulee olla valvova yötyöntekijä.
- Lastensuojelulaitoksessa vakituksessa hoito- ja kasvatustyössä olevasta henkilökunnasta vähintään puolella (1/2) tulee olla vähintään sosiaali-, terveys-, nuoriso- tai kasvatusalan ammattikorkeakoulututkinto tai vastaava opistoasteen tutkinto ja muilla vastaava tai muu sopiva ammatillinen koulutus. Mikäli henkilöllä ei ole vähintään sosiaali-, terveys-, nuoriso- tai kasvatusalan ammattikorkeakoulututkintoa tai vastaavaa opistoasteen/kouluasteen tutkintoa ja hän suorittaa työvuoroa yksin (esim. yövuoro), tulee ko. henkilöllä olla vähintään kahden (2) vuoden työkokemus alalta. Lastensuojelulaitoksen vastuuhenkilönä toimivalla tulee olla vähintään kolmen (3) vuoden kokemus vastaavanlaisesta työstä. Vastaavaksi työksi katsotaan työsopimus- tai toimeksiantosuhteinen työskentely lastensuojelulaitoksessa, koulukodissa, yksityisessä perhekodeissa tai vastaavassa paikassa. Opintoihin liittyvää käytännön harjoittelua tai vapaaehtoistyötä ei lasketa vastaavaksi työkokemukseksi.

- Henkilökuntamäärään lasketaan säännöllistä viikoittaista kokoaikatyötä tekevät työntekijät. Kaksi puolipäiväistä työntekijää lasketaan yhdeksi kokoaikaiseksi. Sairausloman tai loma-ajan sijaisia ei huomioida yksikön henkilökuntamäärää laskettaessa silloin, kun he korvaavat säännöllistä viikoittaista kokoaikatyötä tekevän työntekijän.
- Yksikköön tulevat uudet työntekijät perehdytetään työhön.
- Henkilöstön osaamista ja ammattitaitoa sekä työssä jaksamista vahvistetaan ja ylläpidetään jatkuvan koulutuksen, työnohjaamisen sekä työyhteisön kehittämisen avulla.
- Sijaishuoltopaikan johto / työntekijät ovat perehtyneet oman toimialansa lainsäädäntöön ja palvelu täyttää laissa ja asetuksissa asetetut vaatimukset. Ohessa keskeisimmät palvelua ohjaavat normit:
 - Sosiaalihuoltolaki (710/1982) - ja asetus (607/1983)
 - Lastensuojelulaki (417/2007 ja 683/1983) - ja asetus (1010/1983)
 - Laki lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta (361/1983)
 - Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000)
 - Henkilötietolaki (523/1999)
 - Laki sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista (272/2005)
 - Laki (603/1996) ja asetus (1208/1996) yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta
- Yksikössä huolehditaan alaa koskevien työturvallisuussääntöjen noudattamisesta ja voimassaolevan työehtosopimuksen määräysten huomioon ottamisesta sekä niiden asianmukaisesta valvonnasta.

2.3 Yksikön toiminnalliset edellytykset

- Sijaishuoltopaikalla on asianmukaiset ja ajan tasalla olevat luvat
- Sijaishuoltopaikalla on toimintaan vaadittavat asianmukaiset tilat ja laitteet
 - Jokaisella lapsella tulee olla mahdollisuus omaan huoneeseen.

- Huoneissa tulee olla lapsen ikä- ja kehitystason mukainen varustelu. Yksikön yhteisissä tiloissa tulee olla ikä- ja kehitystason mukaisia leikki- ja harrastusvälineitä lasten käytettävissä.

- Sijaishuoltopaikan taloudelliset resurssit ovat kunnossa.
- Sijaishuoltopaikalla on selkeä ja ajantasainen dokumentointijärjestelmä. Asiakirjojen asianmukaisesta säilytyksestä ja arkistoinnista on huolehdittu tietosuoja huomioon ottaen. Lasta koskevat asiakirjat palautetaan palvelun tilaajalle sijoituksen päättyessä.
- Toiminnan jatkuva arviointi ja kehittäminen on suunnitelmallista ja järjestelmällistä sekä pohjautuu asiakkailta ja yhteistyökumppaneilta hankittuun ja saatuun palautteeseen, itse arviointiin sekä työn tulosten seurantaan. Keskeinen seurannan kohde on lapsen tai nuoren saama hoito ja kasvatusta sekä niiden vaikutukset hänen kehitykseensä.

2.4 Palveluntuottajan tarjouksessaan ilmoittaman hoitovuorokausihinnan tulee sisältää edellä mainittujen lisäksi:

- Ympäri vuorokautinen hoito ja kasvatusta
- Ruoka (riittävä, monipuolinen ruokailu huomioiden allergiat yms.)
- Perushygienia, vaatetus/vaateraha, parturi/kampaaja
- Myös kotilomien aikana huolehditaan lapsen ruokailusta ja perustarpeista.
- Lapsen vanhemmalle annetaan lapsesta aiheutuvien kulujen korvaamiseen 13 €/lapsi/kotilomavuorokausi.
- Lapsen harrastukset ja urheilu/harrastusvälineet
- Käyttöraha alle 15 -vuotiaille 20 €/kk ja 15 vuotta täyttäneille 44 €/kk (vähimmäismäärät) ja lapsen muistaminen juhlapäivinä. Käyttörahan suuruus tarkistetaan kalenterivuositain.
- Terveysten ja sairaudenhoito
 - Sairaalan lapsen hoito ja seuranta, sekä sairaalamaksut (myös asiakasmaksut), jos lapsi on sijoituksen aikana sairaalahoidossa. Alle 18-v osalta kustannuksia kertyy vain 7 vrk:n ajalta.
 - Lyhytaikainen kuuriluonteinen lääkitys

- Pitkäaikaislääkitys, mikäli lapsella/nuorella oikeus kelan korvaukseen (omavastuuosuus). Mikäli kela ei korvaa, kustannusten korvaamisesta voidaan neuvotella sijoituksesta vastanneen sosiaalityöntekijän kanssa.
- Päihde- ja huumeetestausta
- Lasten- ja nuorisopsykiatrian hoitoa vaativissa tilanteissa konsultointi sijoittajakunnan mielenterveyspalveluista. Ohjautuminen konsultaatioon sijoittaneen sosiaalityöntekijän kautta.

- Koulukirjat - ja tarvikkeet, retket ja leirikoulumaksut
HUOM! Opetuksen järjestämisestä aiheutuvat kulut mm. opettaja, luokkatilat, koulunkäyntiavustaja ja tukiopetus eivät saa sisältyä hoitopäivän hintaan vaan ne kuuluvat yksikön sijaintikunnan opetustoimen kustannuksiin. Sijaintikunnalla on oikeus laskuttaa sijoittajakunnan opetustoimelta valtionosuiden ylittävät kustannukset.
- Koulu – ja terapiakuljetukset niiltä osin kun ne eivät kuulu korvattavaksi muun lainsäädännön nojalla.
- Lomakuljetukset kotiin (vienti- ja haku) tai kustannusten korvaaminen julkisten kulkuvälineiden taksojen mukaisesti
- Turvallisuuden takaaminen, turvalliset rajat sekä riittävä valvonta.
- Luvattoman poistumisen jälkeinen takaisin haku tarvittaessa
- Säännöllinen kirjallinen raportointi (vähintään kerran kuukaudessa)

3. Hankinnan laajuus

Tarjouspyyntö koskee sijoituksia alkaen 1.1.2008. Tilaajakunnissa ostetaan vuositasolla arviolta 40 000 hoitopäivää. Tilaajat eivät voi sitoutua mihinkään sijoitusten vähimmäismääriin.

4. Sopimuskausi

Sopimus tehdään alkamaan aikavälillä 1.1.2008 – 30.6.2008. Sopimuskausi päättyy 31.12.2010.

Tarjoajan tulee täyttää tarjouspyynnössä vaaditut toiminnalliset edellytykset sopimuskauden alkaessa. Yksikön tulee täyttää kaikki tarjouspyynnössä vaaditut edellytykset ja ilmoittamansa laatutekijät viimeistään silloin kun lapsi sijoitetaan yksikköön.

Tarjouskilpailun perusteella hyväksytyjen palveluntuottajien kanssa tehdään puitesopimus, jossa sovitaan täydentävästi han-

kinnan ehdoista. Puitesopimuksen tehneellä palveluntuottajalla ei ole velvollisuutta pitää vapaana paikkaa tai ottaa vastaan tilaajan osoittamaa sijoitettavaa lasta.

Tehtävä puitesopimus korvaa yksikön kanssa aikaisemmin mahdollisesti tehdyt (puite) sopimukset ja yksikköön ennen 1.1.2008 tehdyt sijoitukset tulevat myös tämän puitesopimuksen piiriin tilaajien sijoittamien lasten osalta. Palveluiden tuottaja ja tilaaja sitouvat samalla tekemään uuden lapsikohtaisen sopimuksen myös vanhojen sijoitusten osalta. kunnan osalta mahdollisesti aiemmin solmitut sopimukset jäävät kuitenkin tämän puitesopimuksen ulkopuolelle.

Tilaajat eivät sitoudu käyttämään tiettyä määrää paikkoja. Mikäli lapsen yksilölliset tarpeet eivät muuta vaadi, sijoitukset tehdään tarjousvertailun mukaisessa kokonais-taloudellinen edullisuus - järjestyksessä.

5. Hinnat

Tarjouksessa ilmoitettu hinta on kiinteä 31.12.2008 asti.

Yksikön ilmoittaman hoitopäivähinnan tulee kattaa vähintään tarjouspyyntöasiakirjassa kuvatut palvelut ja laatuvaatimukset.

Jos asiakas on sijoitusaikana hoidossa muualla kuin palveluntuottajan luona yksikössä, palveluntuottaja on oikeutettu laskuttamaan kaupungilta 14 vrk:n hoitomaksut asiakkaan yhtäjaksoisen poissaolon ajalta. 14 vrk pidempään laskutusaikaan on saatava lupa tilaajalta.

Lapsen/nuoren luvattoman poissaolon ajalta palveluntuottaja on oikeutettu laskuttamaan ensimmäiseltä 7 vuorokaudelta täysi hoitovuorokausimaksu ja sitä seuraavalta 21 vuorokaudelta puolet hoitovuorokausimaksusta. Tämän jälkeen hoitovuorokausimaksun maksaminen lakkaa. Yksiköllä ei sen jälkeen ole velvollisuutta pitää ko. lapselle/nuorelle paikkaa vapaana mikäli asiasta ei ole erikseen tilaajan kanssa sovittu.

Hintojen tarkistaminen

1.1.2009 alkaen hinnan tarkistusperiaatteena käytetään sosiaalipalveluiden ansiotasoindeksin (2000=100) ja elinkustannusindeksin (1951:10=100) vuosimuutosta siten, että sosiaalipalveluiden ansiotasoindeksin vaikutus vuorokausihintaan on 70 % ja elinkus-

tannusindeksin vaikutus 30 %. Vuotta 2009 koskevassa hinnantarkistuksessa (esitys viimeistään 31.8.2008) perustasona käytetään 1/2007 sosiaalipalveluiden ansiotasoindeksiä ja maaliskuun 2007 elinkustannusindeksiä ja vertailtavina indekseinä ovat vuoden 2008 vastaavat indeksit. Vuotta 2010 koskevassa hinnantarkistuksessa (esitys viimeistään 31.8.2009) perustasona käytetään 1/2008 sosiaalipalveluiden ansiotasoindeksiä ja maaliskuun 2008 elinkustannusindeksiä ja vertailtavina indekseinä ovat vuoden 2009 vastaavat indeksit.

Palveluntuottajan tulee tehdä hinnankorotusesitykset perusteluineen tilaajille viimeistään edeltävän vuoden elokuun loppuun (31.8) mennessä. Neuvottelu mahdollisista hintojen korotuksista tulee tällöin aloittaa välittömästi.

6. Laskutus

Palveluntuottaja laskuttaa kutakin tilaajaa viitteellisellä laskulla kerran kuukaudessa sopimuksen mukaisten hoitopäivien mukaisesti jälkikäteen. Laskutuskausi alkaa ensimmäisestä varsinaisesta sijoituspäivästä. Laskutuslisää ei hyväksytä.

Laskun maksamisen edellytyksenä on, että palvelu tai sen osa on sopimusehtojen mukaisesti hyväksytysti suoritettu ja tilaaja on vastaanottanut laskun.

7. Maksuehdot

Laskutus tapahtuu maksuehdolla 14 päivää netto.

8. Tiloihin tutustuminen

Tilaajilla on oikeus käydä tutustumassa palveluntuottajan toimintaan ja toimintayksikköön ennen hankintapäätöksen tai sopimuksen tekoa.

9. Laadun seuranta

Tilaajilla on oikeus valvoa tämän sopimuksen mukaista toimintaa ja suorittaa sen edellyttämiä tarkastuksia ja laadun arviointia. Lisäksi noudatetaan lakia yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta (603/1996 ja 1208/96).

10. Muut ehdot

Palveluntuottajan tulee tarkistaa uusien työntekijöidensä rikostaustat. (Laki lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä; 14.6.2002/504.)

Vuosittainen toimintasuunnitelma ja -kertomus toimitetaan tilaajalle toimintavuotta seuraavan kesäkuun loppuun mennessä.

11. Vaadittavat selvitykset

Tarjouksen liitteenä tulee olla veroviraston todistus maksetuista veroista ja sosiaaliturvamaksuista sekä vakuutusyhtiön/työeläkekassan todistukset lakisääteisten työeläke- ja tapaturmavakuutusmaksujen suorittamisesta. Todistukset veroista ja maksuista eivät saa olla kahta (2) kuukautta vanhempia laskettuna tarjouksen jättöpäivästä.

Mikäli tarjouksen tekijä on aikaisemmin toisen tarjouksen yhteydessä toimittanut voimassaoloehdon mukaiset todistukset, uusia todistuksia ei vaadita ja pyydämme ilmoittamaan siitä tarjouksessa.

Palvelun tuottaja voi halutessaan liittää luettelon muiden tahojen kanssa tehdyistä vastaavista ostopalvelusopimuksista.

Mikäli palveluntuottaja saa sellaista julkista tukea toimintaansa, joka vaikuttaa tarjottavan palvelun hintaan, on siitä liitettävä erillinen selvitys.

12. Tarjouksen antaminen

Tarjous lasten/nuorten ympärivuorokautisesta ammatillisesta perhekotihoidosta ja/tai lastensuojelun laitoshoidosta annetaan tarjouslomakkeella (liite 1) ja vuorokausihinnasta hintalomakkeella (liite 2).

Hintalomake suljetaan erilliseen kuoreen, johon päälle laitetaan merkintä "hintalomake". Hintakuori laitetaan samaan suljettavaan kirjekuoreen allekirjoitetun tarjouslomakkeen sekä pyydettyjen selvitysten kanssa.

Tarjoushinta on esitettävä arvonlisäverottomana (alv 0 %) kiinteänä euromääräisenä bruttohintana.

Tarjous tulee tehdä tarjouspyyntöä vastaavassa muodossa sisältäen tarjouspyynnössä vaaditut tiedot. Muulla tavalla annettua tarjousta ei oteta huomioon.

Palveluntuottaja sitoutuu sopimuskauden aikana toimittamaan pyydettyä tilaajalle toimintaa koskevat selvitykset.

13. Tarjouksen voimassaolo

Tarjouksen on oltava voimassa vähintään 90 päivää tarjouksen viimeisestä jättöpäivästä lukien.

14. Tarjousten vertailu ja päätöksenteko

Tarjousten arviointi ja vertailu toteutetaan kolmessa vaiheessa:

1. Tarjoajien kelpoisuuden arviointi
2. Tarjousten tarjouspyynnön mukaisuuden tarkistaminen
3. Tarjousten kokonaistaloudellisen edullisuuden vertailu

Tarjousten vertailusta suljetaan pois tarjous, jos

1. Se ei täytä tarjouksen muodolle asetettuja vaatimuksia,
2. Siinä ei ole vastattu kaikkiin tarjouspyynnössä esitettyihin seikkoihin,
3. Tarjottu palvelu ei täytä sille asetettuja ehdottomia vaatimuksia.

Tarjoukset, jotka täyttävät tarjoajalle, tarjoukselle ja palvelun laadulle asetetut vaatimukset, vertaillaan esitettyjen vertailuperusteiden mukaisesti. Ammatilliset perhekodit ja lastensuojelulaitokset vertaillaan omina ryhminään.

Tarjouskilpailu ratkaistaan kokonaistaloudellista edullisuusperiaatetta noudattaen, jossa tarjousten keskinäinen vertailu toteutetaan hinnan ja laadun perusteella. Hinnan osuus on 80 % ja oheisessa liitteessä 1 esitettyjen laadullisten tekijöiden osuus on 20 %.

Lopullisessa arvioinnissa palvelun hinta tuottaa enimmillään 80 pistettä ja laatu 20 pistettä. Pisteet lasketaan normaalein pyöristyssäännöin kahden (2) desimaalin tarkkuudella. Palveluntuottajat valitaan järjestyksessä saadun kokonaispistemäärän perusteella.

Hintapistemäärät muutetaan vertailuluvuiksi seuraavasti:

Hinnaltaan halvin tarjous saa 80 pistettä.

Vertailtavan tarjouksen pistemäärä saadaan seuraavasti:

Halvin tarjous _____ x 80
Vertailtava tarjous

Hintapistemäärä lisätään laatuvertailussa saatuun pistemäärään. Lautupisteet määräytyvät laatulomakkeen laatu-tekijöistä ja lasketaan ennen hintapisteiden antamista.

Palveluntuottajiksi valitaan edellä mainitut vaatimukset täyttävistä tarjoajista tarjousvertailun mukaisessa järjestyksessä riittävä määrä kattamaan arvioitu sijoitustarve.

Tilaajalla on oikeus valita palveluntuottajista kokonaisedullisuusjärjestyksestä riippumatta vähintään 80 % noin 200 kilometrin etäisyydeltä [REDACTED] [REDACTED] (lastensuojelulain mukainen läheisyysperiaate ja mahdollisimman joustava yhteistyö sekä perheen että sijoittajan kanssa).

Tilaajilla on oikeus erittäin painavista syistä ja lapsen edun niin vaatiessa sijoittaa lapsi/nuori myös puitesopimuspaikkojen ulkopuoliseen paikkaan.

Sitovat sopimukset tehdään vasta hankintapäätöksen tultua lainvoimaiseksi.

15. Tarjousasiakirjojen julkisuus

Kaikki tarjousasiakirjat siltä osin, kun ne eivät lain mukaan ole salassa pidettäviä, tulevat julkisiksi puitesopimuksen tekemisen jälkeen. Mikäli tarjoaja katsoo, että joku osa tarjouksesta on liikesalaisuuden luonteinen ja sellaisena salassa pidettävä, tulee tämä mainita tarjouksessa ja esittää se osa tarjouksesta erillisessä liitteessä. Tilaaja ratkaisee ovatko liikesalaisuuksiksi esitetyt asiat lain mukaan salassa pidettäviä. Hinta ei ole liikesalaisuus.

16. Yhteyshenkilö:

[REDACTED], [REDACTED] kaupungin sosiaali- ja terveystoimi, gsm. [REDACTED].

17. Lisätiedot ja kysymykset

Tarjouspyyntöä / tarjouksen laadintaa koskevat kysymykset on esitettävä sähköpostitse [REDACTED] klo 12:een mennessä. Sähköpostiosoite: [REDACTED] Sähköpostin otsikkona tulee ehdottomasti olla "Lisätietopyyntö: Lastensuojelu"

Vastaukset kysymyksiin on luettavissa [REDACTED] klo 12 alkaen
[REDACTED] kaupungin internet-sivuilla osoitteessa
[REDACTED]

Tilaaaja ei vastaa muille kuin edellä mainitulle yhteyshenkilölle toimitettuihin kysymyksiin.

18. Tarjouksen toimittaminen

Tarjoukset on toimitettava suljetussa kirjekuoressa [REDACTED] klo 16.00 mennessä osoitteella:

[REDACTED] KAUPUNGIN KIRJAAMO

(Käyntiosoite [REDACTED])

Tarjouskuoreen on merkittävä tunnus "Lastensuojelun tarjoukset" ja tarjouksen antajan nimi ja yhteystiedot.

Hintatiedot on esitettävä erillisessä suljetussa kuoressa (ks. edellä kohta "Tarjouksen antaminen").

[REDACTED] KAUPUNGIN SOSIAALI- JA TERVEYSLAUTAKUNTA
SOSIAALI- JA TERVEYSTOIMI

19. Tarjouspyyntöasiakirjan liitteet

Liite 1. Tarjouslomake

Liite 2. Hintalomake

20. Palveluntuottajalta vaadittavat selvitykset

1. Veroviraston todistus maksetuista veroista ja sosiaaliturvamaksuista (numeroidaan liitteeksi 1.)
2. Vakuutusyhtiön/työeläkekassan todistukset lakisääteisten työeläke- ja tapaturmavakuutusmaksujen suorittamisesta (numeroidaan liitteeksi 2.)
3. Mikäli palveluntuottaja saa sellaista julkista tukea toimintaansa, joka vaikuttaa tarjottavan palvelun hintaan, on siitä liitettävä erillinen selvitys (numeroidaan liitteeksi 3.)

4. Palvelun tuottaja voi halutessaan liittää luettelon muiden tahojen kanssa tehdyistä vastaavista ostopalvelusopimuksista (numeroidaan liitteeksi 4.)

Muita asiakirjoja/selvityksiä ei tarvitse liittää tarjouksen mukaan.

TARJOUSLOMAKE
(Sisältää laatuosion)

Tarjous tulee antaa tällä lomakkeella, muulla tavoin annettuja tarjouksia ei oteta huomioon.

Hintatiedot annetaan erillisellä liitteellä (liite 2). Hintalomake allekirjoitetaan ja suljetaan erilliseen kuoreen, jonka päälle laitetaan merkintä "hintalomake". Hintakuori laitetaan samaan suljettavaan kirjekuoreen allekirjoitetun tarjouslomakkeen ja pyydettyjen selvitysten kanssa.

Huomioithan, että tämä lomake **Ei** saa sisältää tarjottavan palvelun hintatietoja

Palvelun tuottaja

Yhteyshenkilö

Postiosoite

Puhelinnumero**Sähköpostiosoite**.....

Yksikön paikkaluku

Palveluntuottaja tarjoaa:

Ammatillista perhekotihoitoa

Lastensuojelun laitoshoidon

Arvioitu sopimuskauden alkaminen, ei tässä vaiheessa sido palveluntuottajaa

Sopimus tehdään alkavaksi aikavälillä 1.1.2008 – 30.6.2008.

_____ / _____ 2008

1. EHDOTTOMAT EDELLYTYKSET

Palveluntuottaja sitoutuu tarjouspyynnössä _____ esitettyihin palvelun tuottamista koskeviin ehdottomiin edellytyksiin ja ehtoihin.

2. LAADULLISET TEKIJÄT

2.1 Lastensuojeluyksikössä on työntekijöitä sijoitettua lasta kohden

(Vain lastensuojeluyksiköt vastaavat)

0,8 -0,99

2p

1,0 ->

3p

2.2 Ammatillisessa perhekodissa toinen perhekotivanhemmista käy ansiotyössä kodin ulkopuolella (Vain ammatilliset perhekodit vastaavat)

Kyllä

0p

Ei

5p

2.3 Lastensuojeluyksikön henkilökunnasta vähintään puolella / ammatillisessa perhekodissa vähintään toisella perhekotivanhemmalla on lastensuojelun työkokemusta

2-3 v

2p

3-5 v

3p

yli 5 v

5p

2.4 Hoito – ja kasvatustyössä on sekä mies että naistyöntekijöitä siten, että toista sukupuolta on vähintään 40 % henkilökunnan kokonaismäärästä

Kyllä

5p

Ei

0p

2.5 Yksikössä käy säännöllisesti konsultoiva lääkäri, psykologi, perheterapeutti tai muu vastaavan erityiskoulutuksen saanut henkilö tai yksikön palveluksessa on em. koulutuksen saanutta henkilökuntaa

Kyllä

4p

Ei

0p

2.6 Yksiköllä on tarvittaessa mahdollisuus jälkihuoltotyöskentelyyn nuoren itsenäistyessä

Kyllä

3p

Ei

0p

Tarjoaja on tutustunut huolellisesti tarjouspyyntöasiakirjoihin ja allekirjoituksellaan vahvistaa antamansa tiedot oikeiksi ja sitoutuu tuottamaan palvelun esitettyjen ehtojen mukaisesti.

Palveluntuottaja on pyydettyään velvollinen toimittamaan asiakirjat ja selvitykset, jotka vaikuttavat tarjousvertailuun.

Päiväys ja palveluntuottajan edustajan allekirjoitus

_____ / ____ 2007

(Nimen selvennys alle)

HINTALOMAKE**Palvelun tuottaja****Yllä mainittu palveluntuottaja tarjoaa:**

Ammatillista perhekotihoitoa

Lastensuojelun laitoshoidoa

Tarjotun palvelun hoitovuorokausihinta

€/vrk

Päiväys ja palveluntuottajan edustajan allekirjoitus

_____ / _____ 2007

(Nimen selvennys alle)

Hintalomake allekirjoitetaan ja suljetaan erilliseen kuoreen, jonka päälle laitetaan merkintä "hintalomake". Hintakuori laitetaan samaan suljettavaan kirjekuoreen allekirjoitetun tarjouspyyntölomakkeen, allekirjoitetun laatulomakkeen sekä pyydettyjen selvitysten kanssa.

PUITESOPIMUS

LASTENSUOJELULAIN MUKAINEN AMMATILLINEN PERHEKOTIHOITO JA LASTENSUOJELUN LAITOSHOITO

1. SOPIMUSOSAPUOLET

1.1. kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunta

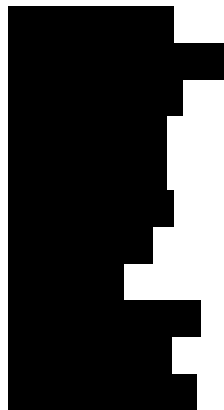
Yhteyshenkilö: (gsm:)

1.2. _____
(jäljempänä palveluntuottaja)

Yhteyshenkilö: _____

2. TILAAJAT

Tässä sopimuksessa tilaajalla tarkoitetaan seuraavia kuntia:



Tilajat ovat valtuuttaneet sosiaali- ja terveyslautakunnan puolestaan allekirjoittamaan tämän puitesopimuksen palveluntuottajan kanssa.

3. SOPIMUKSEN KOHDE

Tässä sopimuksessa sovitaan lastensuojelulain perusteella järjestettävän ammatillisen perhekotihoidon ja lastensuojelun laitoshoidon yleisistä ehdoista ja siihen liittyvän kasvatuksen ja hoidon sekä mahdollisen muun erikseen sovittavan palvelun järjestämisestä.

Sopimusasiakirjojen pätemisjärjestys on seuraava:

1. Tämä sopimus
2. Tarjouspyyntöasiakirja liitteinen
3. Tarjousasiakirja liitteinen

4. SOPIMUSAIKA

1.1.2008 – 31.12.2010.

Palveluntuottajan tulee sitoutua siihen, että myös yksikköön aiemmin (ennen 1.1.2008) tehdyt sijoitukset tulevat tämän puitesopimuksen piiriin tilaajien sijoittamien lasten osalta. Tämä puitesopimus korvaa yksikön kanssa aikaisemmin mahdollisesti tehdyt (puite)sopimukset tilaajien sijoittamien lasten osalta.

██████████ kunnan osalta mahdollisesti aiemmin solmitut sopimukset jäävät kuitenkin tämän puitesopimuksen ulkopuolelle.

Mikäli lapsen sijoitus jatkuu sopimuskauden päättymisen jälkeen ja palveluntuottajan kanssa ei tehdä uutta puitesopimusta, lapsen sijoituksen ehdoista sovitaan erikseen.

Tarjoajan tulee täyttää tarjouspyynnössä vaaditut toiminnalliset edellytykset sopimuskauden alkaessa. Yksikön tulee täyttää kaikki tarjouspyynnössä vaaditut edellytykset ja ilmoittamansa laatutekijät viimeistään silloin kun lapsi sijoitetaan yksikköön.

5. OSTETTAVIEN PALVELUJEN SISÄLTÖ

Ostettava palvelu sisältää sijoitettavan lapsen/nuoren ympärivuorokautisen hoidon ja kasvatuksen. Hoitopäivähinnan tulee kattaa tarjouspyyntöasiakirjoissa mainitut palvelut ja laadulliset tekijät.

6. TILAAJAN VELVOLLISUUDET

Kukin tilaaja omalta osaltaan sitoutuu:

1. Antamaan hoidon ja kasvatuksen toteuttamiseksi tarpeelliset tiedot sijoitettavasta lapsesta ja tämän perheestä.
2. Maksamaan sopimuksen mukaisen hoitopäivähinnan.
3. Huolehtimaan siitä, että tähän sopimukseen perustuvan sijoituksen yhteydessä tehdään lapsikohtainen sopimus ja asiakassuunnitelma, jossa sovitaan erikseen palvelut ja mahdolliset muut ehdot, joita puitesopimus ei kata.
4. Toimimaan yhteistyössä palvelun tuottajan kanssa hoidon ja kasvatuksen järjestämiseksi.

7. PALVELUNTUOTTAJAN VELVOLLISUUDET

Palveluntuottaja sitoutuu:

1. Toimimaan lääninhallituksen myöntämän toimiluvan mukaisesti.
2. Antamaan sijoitetulle lapselle lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain 1 §:n mukaiset kasvu- ja kehitysedellytykset, jotka tarkemmin sovitaan lasta koskevassa asiakassuunnitelmassa.
3. Edistämään yhteydenpitoa lapsen ja tämän vanhempien sekä muiden lapselle läheisten henkilöiden kanssa.
4. Noudattamaan lastensuojelulain (417/2007) - ja asetuksen (1010/1983) säännöksiä lapsen vapauksien rajoittamisessa.
5. Raportoimaan sijoitettuna olevan lapsen tilanteesta säännöllisesti sijoituksesta vastaavalle sosiaalityöntekijälle (pyydettyessä kirjallisesti).
6. Ilmoittamaan viipymättä sijoituksesta vastaavalle sosiaalityöntekijälle, mikäli lapsen tilanteessa tapahtuu äkillinen tai merkittävä muutos. Mikäli lapsen tilanteen muuttuminen aiheuttaa esim. erityisjärjestelyjä, on asiasta sovittava ao. sosiaalityöntekijän kanssa.

7. Vastaamaan siitä, että yksikössä (ammatillinen perhekoti ja lastensuojelulaitos) on koko sopimuskauden ajan vähintään tarjouspyyntöasiakirjassa vaadittu henkilökuntamäärä ja henkilökunnalla on tarjouspyyntöasiakirjoissa vaadittu koulutus sekä työkokemus.
8. Vastaamaan kaikista toiminnassa mahdollisesti syntyvistä vahingoista ja huolehtimaan sen turvaamisesta tarpeenmukaisin vastuuvakuutuksin ja lasten tapaturmavakuutuksin.
9. Ilmoittamaan toiminnan olennaisista muutoksista tilaajille viipymättä.
10. Toimittamaan tilaajille pyydettäessä selvityksen taloudellisesta tilastaan sekä virallisiasiakirjoihin perustuvan selvityksen työvoiman määrästä ja koulutuksesta.
11. Huolehtimaan siitä, että toiminnassa noudatetaan ja valvotaan alaa koskevia työturvallisuussäännöksiä ja voimassaolevaa työehtosopimusta
12. Palveluntuottajan tulee pyytää yksikköön tulevilta työntekijöiltä nähtäväkseen lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä (504/2002) annetun lain tarkoittama rikosrekisteriote.
13. Tilaaja valvoo tämän sopimuksen mukaista toimintaa ja suorittaa sen edellyttämiä tarkastuksia ja laadun arviointia. Lisäksi noudatetaan lakia yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta (603/1996 ja 1208/96).

8. HOITOVUOROKAUSIHINTA

Hoitovuorokausihinta on _____ €/vrk.

Tarjouksessa ilmoitettu hinta on kiinteä 31.12.2008 asti.

Hoidon päättyemisessä noudatettavista irtisanomis- ja ilmoitusajoista sekä mahdollisista hoitopäivähinnan muutoksista sovitaan tarkemmin lapsikohtaisessa sopimuksessa.

Hintojen tarkistaminen

1.1.2009 alkaen hinnan tarkistusperiaatteena käytetään sosiaalipalveluiden ansiotasoindeksin (2000=100) ja elinkustannusindeksin (1951:10=100) vuosimuutosta siten, että sosiaalipalveluiden ansiotasoindeksin vaikutus vuorokausihintaan on 70 % ja elinkustannusindeksin vaikutus 30 %. Vuotta 2009 koskevassa hinnantarkistuksessa (esitys viimeistään 31.8.2008) perustasona käytetään I/2007 sosiaalipalveluiden ansiotasoindeksiä ja maaliskuun 2007 elinkustannusindeksiä ja vertailtavina indekseinä ovat vuoden 2008 vastaavat indeksit. Vuotta 2010 koskevassa hinnantarkistuksessa (esitys viimeistään 31.8.2009) perustasona käytetään I/2008 sosiaalipalveluiden ansiotasoindeksiä ja maaliskuun 2008 elinkustannusindeksiä ja vertailtavina indekseinä ovat vuoden 2009 vastaavat indeksit.

Palveluntuottajan tulee tehdä hinnankorotusesitykset perusteluineen tilaajille viimeistään edeltävän vuoden elokuun loppuun (31.8) mennessä. Neuvottelu mahdollisista hintojen korotuksista tulee tällöin aloittaa välittömästi.

9. LASKUTUS

Palveluntuottaja laskuttaa kutakin tilaajaa viitteellisellä laskulla kerran kuukaudessa sopimuksen mukaisten hoitopäivien mukaisesti jälkikäteen. Laskutuskausi alkaa ensimmäisestä varsinaisesta sijoituspäivästä. Laskutuslisää ei hyväksytä.

Laskutus tapahtuu maksuehdolla 14 päivää netto.

Laskun maksamisen edellytyksenä on, että palvelu tai sen osa on sopimusehtojen mukaisesti hyväksytysti suoritettu ja tilaaja on vastaanottanut laskun.

Hoitomaksun maksaminen päättyy lapsen muuttaessa sovitusti pois palveluntuottajan hoidosta.

Jos asiakas on sijoitusaikana hoidossa muualla kuin palveluntuottajan luona yksikössä, palveluntuottaja on oikeutettu laskuttamaan kaupungilta 14 vrk:n hoitomaksut asiakkaan yhtäjaksoisen poissaolon ajalta. 14 vrk pidempään laskutusaikaan on saatava lupa tilaajalta.

Lapsen/nuoren luvattoman poissaolon ajalta palveluntuottaja on oikeutettu laskuttamaan ensimmäiseltä 7 vuorokaudelta täysi hoitovuorokausimaksu ja sitä seuraavalta 21 vuorokaudelta puolet hoitovuorokausimaksusta. Tämän jälkeen hoitovuorokausimaksun maksaminen lakkaa. Yksiköllä ei sen jälkeen ole velvollisuutta pitää ko. lapselle/nuorelle paikkaa vapaana mikäli asiasta ei ole erikseen tilaajan kanssa sovittu.

10. SOPIMUKSEN VOIMASSAOLO JA PURKAMINEN

Sopimus on voimassa 1.1.2008 - 31.12.2010.

Mikäli sopimusosapuoli olennaisesti rikkoo sopimusehtoja eikä toisen osapuolen kirjallisesta kehotuksesta huolimatta korjaa menettelyään, on sopimuskumppanilla oikeus purkaa sopimus päättymään välittömästi.

Sopimuksen purkaminen voidaan ilmoittaa kirjeellä ja ilmoituksen katsotaan tulleen sopimusosapuolen tietoon seitsemäntenä päivänä kirjeen lähettämisestä, ellei muuta näytetä.

11. ASIAKASTIETOJEN KÄSITTELY JA SALASSAPITO

Palveluntuottaja sitoutuu pitämään salassa ja käsittelemään huolellisesti saamansa salassa pidettävät asiakastiedot.

Palveluntuottaja vastaa siitä, että asiakkaan tietoja pääsevät käsittelemään vain ne palveluntuottajan palveluksessa olevat henkilöt, joiden työtehtävien kannalta se on välttämätöntä ja jotka ovat allekirjoittaneet salassapitositoumuksen.

Syntyneisiin asiakirjoihin, niiden säilytykseen ja luovutukseen sovelletaan lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta, henkilötietolakeja ja muita henkilötietojen käsittelyä koskevia säännöksiä sekä ao. tilaajakunnan toimielimen antamia ohjeita.

Palveluntuottajan tulee säilyttää asiakirjat siten, että ne on suojattu henkilötietolaissa edellytetyllä tavalla. Palveluntuottaja sitoutuu ylläpitämään lapsikohtaista kertomusta, johon merkitään oleelliset hoitoon ja kasvatukseen liittyvät toimenpiteet ja tapahtumat. Asiakirjoja laadittaessa on noudatettava henkilötietolain säännöksiä.

Henkilötietolain tarkoittamana asiakasrekisterin pitäjänä toimii tilaajakunnan ao. toimielin (sosiaali- ja terveyslautakunta tai vastaava). Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain

5.2 §:n perusteella toimeksiantosuhteessa syntyneet asiakirjat ovat viranomaisen asiakirjoja. Tämän perusteella ostopalvelusopimuksen päättyessä toimeksiantosuhteessa syntyneet asiakirjat toimitetaan ao. tilaajakunnan toimielimelle.

Henkilötietolain 26 ja 29 §:n perusteella rekisteröidyllä on oikeus saada tarkastaa, mitä häntä koskevia tietoja potilasrekisteriin on talletettu sekä mahdollisuus vaatia tiedon korjaamista. Edelleen viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 11 §:n perusteella asianosaisella on oikeus saada tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä. Edellä mainittujen lainkohtien perusteella esitetyt vaatimukset ratkaisee, myös siltä osin kuin asiakirjat ovat palveluntuottajan hallussa, lastensuojelun johtava viranhaltija.

Jollei asiakirjan tai tiedon antaminen tiedon pyytäjälle edellytä kirjallisen päätöksen tekemistä, sen antaa palvelun tuottaja konsultoituaan asiassa lastensuojelun johtavaa viranhaltijaa.

12. VAHINGONKORVAUSVELVOLLISUUS

Palveluntuottaja vastaa sijoitetun lapsen kolmannelle osapuolelle aiheuttamista vahingoista, joiden voidaan katsoa vahingonkorvauslaissa säädetyin perustein aiheutuneen tuottamuksellisesta valvontavelvollisuuden laiminlyönnistä.

Tilaaajat eivät ole ottaneet vakuutusta, josta voitaisiin korvata sijoitetun lapsen ulkopuolisille tai palveluntuottajalle aiheuttamia vahinkoja. Tällaisissa vahingoissa korvausvastuu määräytyy vahingonkorvauslain perusteella. Pääsääntöisesti myös alaikäinen vastaa aiheuttamastaan vahingosta itse, mikäli se katsotaan hänen kehitystasonsa huomioiden kohtuulliseksi.

13. TUOTTAJAN LIIKE- JA AMMATTISALAISUUKSIEN SALASSAPITO

Tilaaajat sitoutuvat pitämään salassa tarjousasiakirjoihin sisältyvät ja muutoin tietoonsa saamat tuottajan liike- ja ammattisalaisuuksia sisältävät asiakirjat.

14. MUUT SOPIMUSEHDOT

Sopimus tulee voimaan molempien sopimusosapuolien allekirjoitettua sopimuksen.

Sopimus on laadittu kahtena samanasaisena kappaleena.

Postiosoite:

[REDACTED]

Käyntiosoite:

[REDACTED]

Puhelin:

[REDACTED]

Telefax:

[REDACTED]

Kukin tilaajakunta omalta osaltaan osoittaa yksikölle sijoitettavan lapsen tai nuoren tehden yhteistyötä palveluntuottajan kanssa. Palveluntuottajalla on oikeus päättää lapsen tai nuoren valinnasta vapaana olevalle paikalle. Tilaajat eivät sitoudu käyttämään tiettyä määrää yksikön paikoista.

15. PÄIVÄYKSET JA ALLEKIRJOITUKSET

____ / ____ . 2008

____ KAUPUNGIN
SOSIAALI- JA TERVEYSLAUTAKUNTA

Palveluntuottaja:

Paikka ja aika:

____ / ____ . 2008

Allekirjoitus: _____

(Nimen selvennys alle)