

**KILPAILUTTAMISEN VAIKUTTAVUUS JA VAIKUTUKSET VAM-
MAISTEN TULKKAUSPALVELUISSA**

Lapin yliopisto
Pro gradu -tutkielma
Noora Heikkilä
0463391
Hallintotiede
Ohjaaja: Timo Aarrevaara

Lapin yliopisto, yhteiskuntatieteellinen tiedekunta

Työn nimi: Kilpailuttamisen vaikuttavuus ja vaikutukset vammaisten tulkkaukspalveluissa

Tekijä: Noora Heikkilä

Koulutusohjelma/oppiaine: Hallintotiede

Työn laji: Pro gradu -tutkielma x Laudaturtyö__ Lisensiaatintutkimus__

Sivumäärä: 74

Vuosi: 2021

Tiivistelmä:

Tämän pro gradu -tutkielman tavoitteena on tarkastella kilpailuttamisen vaikuttavuutta ja vaikutuksia vammaisten tulkkaukspalveluihin erityisesti viittomakielentulkkién näkökulmasta. Julkisella sektorilla kilpailuttaminen ja ulkoistaminen toimivat yleisenä käytäntönä julkisissa hankinnoissa. Julkisissa hankinnoissa yhtenä merkittävänä hankintayksikkönä on Kansaneläkelaitos, jonka järjestämismvastuulla ovat myös vammaisten tulkkaukspalvelut.

Tutkimus on laadullinen tutkimus, jonka aineisto pohjautuu puolistrukturoituun teemahaastatteluun. Haastateltavina ovat eri hankinta-alueiden viittomakielentulkkeja, joiden pohdintoja kilpailuttamisen suhteesta tulkkaukspalveluihin analysoidaan sisällönanalyysilla. Kilpailuttamisen vaikuttavuuden arvioinnin menetelmänä on käytössä ohjelmateoria, joka selkeyttää tekijöiden syy-seuraussuhteita. Teoreettinen viitekehys pohjautuu tässä tutkimuksessa päämies-agenttiteoriaan. Päämies-agenttiteoria hahmottaa Kansaneläkelaitoksen ja tulkkauksalan palveluntuottajien välisiä suhteita sekä näissä esiintyviä taustavaikuttajia.

Tutkimuksen lähtöasetelmana on oletus kilpailuttamisen vaikuttavuudesta tulkkaukspalveluihin. Tulokset osoittavat, että kilpailutuksella itsessään ei kuitenkaan ole vaikuttavuutta palveluihin. Tulosten mukaan Kansaneläkelaitoksen ja palveluntuottajien välisessä päämies-agenttisuhteessa ilmenee agenttiongelmia, kuten intressi-, tavoite- ja informaatoristiriitaa, jotka ovat kilpailuttamisen sijaan vaikuttavia tekijöitä. Agenttiongelmien vaikuttavuus ilmenee tulkkaukspalveluissa pitkäaikaisena jatkuvuuden puutteena ja epävarmuutena tulkkauksalalla.

Avainsanat: Kilpailuttaminen, vaikuttavuus, vaikuttavuusarviointi, tulkkaukspalvelut, julkis-palvelut

Sisällysluettelo

1 JOHDANTO	4
1.1 Tutkimuksen aihe ja kysymyksenasettelu	4
1.2 Tutkielman käsitteistä, taustasta ja rajauksesta	6
1.3 Tutkielman metodista.....	9
2 VAMMAISTEN TULKKAUSPALVELUT JA KILPAILUTUS	11
2.1 Vammaisten tulkkauspalvelut	11
2.2 Kilpailutus.....	15
2.3 Hankintaprosessi	18
3 PÄÄMIES-AGENTTITEORIA TUTKIMUKSEN TAUSTANA	21
3.1 Päämies-agenttiteorian lähtökohdat	21
3.2 Päämies-agenttiteorian soveltaminen käytännössä.....	23
4 VAIKUTTAVUUDEN ARVIOINTI.....	26
4.1 Vaikuttavuuden määrittelyä	26
4.2 Arviointi ja vaikuttavuusarviointi	28
4.3 Ohjelmateoria.....	31
5 TUTKIMUKSEN LÄHESTYMISTAPA JA TOTEUTUS	34
5.1 Tutkimusmenetelmät ja aineistonkeruu	34
5.2 Tutkimuksen eettisyys.....	37
5.3 Aineiston kuvaus.....	39
6 AINEISTON ANALYYSIN TULOKSET	50
6.1 Tuloksien tarkastelu	50
6.2 Tuloksien tarkastelu ohjelmateorian kautta.....	55
7 JOHTOPÄÄTÖKSET.....	60
LÄHTEET	67

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen aihe ja kysymyksenasettelu

Julkisilla hankinnoilla on merkittävä vaikutus kansantalouteen, mikä osoittaa hankintojen olevan tärkeä osa julkisen sektorin toimintaa. Sosiaali- ja terveysministeriön (2012) mukaan ulkoistaminen on julkisella sektorilla palveluiden tuottamisen suhteen yleistä. Useat tahot, kuten kunnat, tuottavat palveluitaan ulkoistamalla palvelut ja kilpailuttamalla nämä yksityisille tuottajille. Kilpailuttamisen tarkoituksena on pyrkiä kustannustehokkuuteen, laadun parantamiseen sekä palvelutuotannon täydentämiseen. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2012.) Julkisten hankintojen ulkoistaminen ja kilpailuttaminen voidaan nähdä osana yleistä käytäntöä julkisten palveluiden toteuttamisessa.

Julkisilla hankinnoilla voidaan tarkoittaa esimerkiksi palveluiden järjestämistä ulkopuolisilta tuottajilta ostamalla. Siikavirta (2015) kuvaa julkisia hankintoja menettelytapana, jolloin julkiset toimijat ostavat tavaroita tai palveluita. Julkiset hankinnat siis koskevat palvelu-, tavara- ja rakennushankintoja, joita rahoitetaan julkisin varoin viranomaistahon toimesta. Euroopan unioni määrittelee julkisille hankinnoille kynnysarvot, jotka määräävät raja-arvot EU:n ja kansallisten hankintasääntöjen sovellukselle. Kynnysarvot ylittävät hankinnat vaativat EU:n sääntöjä, kun taas vähäisemmät hankinnat ovat kansallisen sääntelyn piirissä. Kaikkia julkisia hankintoja koskevat kuitenkin EU:n avoimuus- ja yhdenvertaisuusperiaatteet. (EU 2019; EU 2014/24.)

Yhtenä merkittävänä julkisten hankintojen hankintayksikkönä toimii Kansaneläkelaitos eli Kela. Kelalla on järjestelyvastuu useiden julkisten palvelujen järjestämisessä. Yhtenä näistä Kelan järjestämistä julkisista palveluista ovat vammaisten tulkkauspalvelut. Kyseiset palvelut tuotetaan ostamalla palvelut ulkoisilta palveluntarjoajilta. Kela käyttää tulkkauspalveluiden hankinnassa kilpailutusta hankintamenetelmänä. Hankinnat ja kilpailutus ovat Kelan (2019a) mukaan yleinen käytäntö useiden sen toteuttamien julkisipalveluiden kohdalla, sillä kilpailutuksia toteutetaan Kelan toimesta vuosittain yli sata. Vammaisten tulkkauspalvelut noudattavat siis Kelan yleistä linjaa julkisten palveluiden hankintojen suhteen.

Tutkielman aiheeksi olen valinnut kilpailuttamisen vaikuttavuuden vammaisten tulkkauspalveluihin. Julkisenä palveluna vammaisten tulkkauspalveluiden rakenne ja toiminta ovat minulle entuudestaan tuttuja aiemman viittomakielentulkin koulutukseni vuoksi. Tähän kontekstiin yhdistettynä oma kiinnostukseni julkisten palveluiden kehittämistä kohtaan antaa mielestäni näkökulmaa aiheen tutkimiseen. Aihe puolestaan on teemoiltaan ajankohtainen, sillä kilpailutus toimii olennaisena käytäntönä monien julkisten palvelujen järjestämisessä ja hankinnassa.

Tutkielman tarkoituksena on tuottaa tietoa erityisesti tulkkausalan ja julkisten palvelujen parissa työskenteleville toimijoille. Koska uudella tuotettavalla tiedolla lisätään ymmärrystä julkisten palvelujen kohdalla toteutettavan kilpailutuksen järjestämisestä ja sen vaikutuksista tietyn esimerkkitaipauksen kohdalla, on tutkimuksella merkitystä myös yleisesti julkisten palvelujen toimijoille. Tarkastelemalla tulkkauspalveluiden kilpailutusta ja sen vaikutavuutta tulkkauspalveluihin voidaan löytää palveluiden kannalta esimerkiksi kehittämis- ja ongelmakohtia. Tulkkausalalle kilpailutuksen tutkimisella on merkittävyyttä, sillä tutkimusta on tehty varsin vähän. Lisäksi kilpailutusjärjestelyt ja sopimusehdot ovat herättäneet tulkkausalalla sekä mediassa keskustelua, minkä vuoksi aihetta on syytä tarkastella kilpailutuksen vaikuttavuuden näkökulmasta.

Tutkimusongelma käsittelee kilpailutuksen vaikuttavuutta ja sopimusehtojen vaikutuksia. Tarkoituksena on selvittää kilpailutuksen vaikuttavuutta tulkkauspalveluihin ja tulkkien työhön. Vaikuttavuuden lisäksi tarkastelun kohteena ovat sopimusehtojen vaikutukset tulkkien työhön ja tulkkauspalveluihin. Sopimusehtojen ja kilpailutuksen lisäksi on huomioitava myös mahdolliset muut vaikuttavat tekijät. Seuraavat kysymykset ovat tämän tutkielman tutkimuskysymykset:

1. Ilmeneekö kilpailutuksella vaikuttavuutta tulkkauspalveluihin?
2. Kuinka sopimusehdot vaikuttavat tulkkien työhön ja tulkkauspalveluihin?
3. Millä tekijöillä on vaikutuksia ja vaikuttavuutta tulkkauspalveluissa?

Tutkimuskysymyksiin vastaamalla on mahdollista selvittää kilpailutuksen vaikuttavuutta tulkkauspalveluihin. Sopimusehdot puolestaan määrittelevät kilpailutuskaudelle palveluntuottajien toimintaa, jolloin on perustelua tarkastella myös sopimusehtojen vaikutuksia niin

tulkkien työn kuin tulkkauspalveluidenkin kannalta. Lisäksi muiden mahdollisten tekijöiden vaikutus ja vaikuttavuus on tärkeää huomioida.

Tutkimuksen lähtöoletuksena on, että kilpailutus vaikuttaa tulkkauspalveluihin ja tulkkien työhön palvelua heikentävästi ja tulkkien saatavuutta rajaavasti. Oletus perustuu Kelan vuonna 2017 julkaisemaan palvelukuvaukseen sekä mediassakin uutisoituun tulkkien kritiikkiin kilpailutuksesta ja sopimusehdoista. Oletettavasti esimerkiksi sopimusehtojen tuote-, alue- ja resurssirajaukset vaikuttavat tulkkien työhön rajaavasti ja kaventavat tulkkien saatavuutta.

Tutkielman aihe on rajattu vammaisten tulkkauspalvelua koskevaan kilpailutukseen. Tuloksia voidaan verrata jossain määrin myös muiden julkisten palveluiden kilpailutukseen, mutta käsittely paneutuu vammaisten tulkkauspalveluiden näkökulmaan. Rajaus selkeyttää tutkimuksen kohdetta, joka puolestaan mahdollistaa syvemmän tarkastelun kilpailutuksen vaikuttavuudesta ja sopimusehtojen vaikutuksista tietystä näkökulmasta. Selkeä konteksti myös auttaa perehtymään aihealueeseen. Rajauksen olen tehnyt omasta kiinnostuksesta kyseiseen aihealueeseen.

1.2 Tutkielman käsitteistä, taustasta ja rajauksesta

Laki vammaisten henkilöiden tulkkauspalveluista (133/2010) määrittelee kyseisten palveluiden järjestelyvastuun Kelalle, joka kilpailuttaa tulkkauspalvelut ulkoisilla palveluntuottajilla. Tulkkauspalveluita määrittävät sekä perustuslaki että laki vammaisten henkilöiden tulkkauspalveluista. Kilpailutus on puolestaan sidottu julkisena hankintana hankintalain piiriin sekä Kelan omaan hankintastrategiaan (Hankintalaki 1397/2016; Kela 2019a). Kilpailutuskaudet on suunniteltu kahden vuoden ajalle, jonka lisäksi on mahdollista käyttää optiovuodet. Tutkimus tarkastelee kilpailutusta sopimuskaudella 1.1.2018-31.12.2019 (Kela 2017a). Tämä tutkielma painottuu tähän sopimuskautteen, sillä erityisesti kyseinen kilpailutuskautta on saanut mediahuomiota ja kritiikkiä tulkeilta.

Kela on velvoitettu järjestämään tulkkauspalvelut tai hankkimaan ne palveluntuottajilta, jolloin Kela korvaa tulkkauspalvelun kustannukset palveluntuottajille. Järjestämisvastuuseen sisältyy tulkkauspalvelun järjestäminen eli esimerkiksi välittäminen, sen aiheuttamat kustannukset

sekä etätulkkauksen välineet. Tulkkauspalvelut ovat julkisrahoitteista toimintaa, jonka rahoitusvastuu on valtiolla. Palvelut ovat siis niitä tarvitseville henkilöille maksuttomia. Aiemmin järjestelyvastuu oli kunnilla, mutta vuonna 2010 vastuu siirtyi lakimuutoksen myötä Kelalle, jolla katsottiin olevan parhaat edellytykset tulkkauspalvelujen järjestämiseen. (Kela 2017b; HE 220/2009.) Palveluntuotannossa ovat siis mukana julkisorganisaatio Kela sekä yksittäiset tulkkausalan yritykset sekä toiminimet. Tuotannossa on kuitenkin selkeä hierarkkinen toiminta- ja suunnittelumalli, sillä Kela on kilpailutusta ja palveluja säättävä taho. Palveluntuottajat puolestaan tuottavat palvelut, kun taas Kela vastaa sisällöstä.

Vammaisten tulkkauspalveluiden osalta on käyty keskustelua kilpailutuksen järjestämiskäytännöistä, palveluiden tuottamisesta sekä vammaisten tulkkauspalveluiden soveltuvuudesta hankintalain ja kilpailutuksen piiriin. Keskustelua kilpailutuksen käytännöistä ja uudistamisesta tulkkauspalveluihin sopivaksi on käyty niin mediassa kuin ammattijärjestön ja koulutusalan kesken (Akavan Erityisalat 2017; Johansson 2017; Yle 2017a; Yle 2017b). Vaikka lainsäädännön puitteissa kilpailutusta on säädelty, voidaan kilpailutuksen järjestämistä, käytäntöjä ja sopimusehtoja tarkastella sekä pohtia kyseisten tekijöiden vaikuttavuutta palveluihin.

Tutkimuksen kohteena ovat kilpailutuksen vaikuttavuus ja sopimusehtojen vaikutukset vammaisten tulkkauspalveluihin. Tarkastelu rajautuu sopimuskauteen 1.1.2018–21.12.2019 Kelan ja palveluntuottajien kesken. Sopimuskauteen vaikuttaa sitä edeltänyt tulkkauspalveluiden kilpailutus ja sen sopimusehdot. Kilpailutus asettaa palveluntuottajien toimintaan ehtoja, joten tavoitteena on konkreettisten vaikutusten löytäminen viittomakielen tulkin työssä sekä palveluiden järjestämisessä.

Aihetta on hyvä tarkastella vaikuttavuusarvioinnin näkökulmasta, sillä Kela on saanut runsaasti kritiikkiä tulkkauspalveluiden kilpailutuksesta ja järjestämisestä sekä palveluntuottajilta että asiakkailta (Kuurojen Liitto 2018a; Kuurojen Liitto 2018b; SVT 2018; Yle 2017a; 2017b; 2017c; 2018). Kilpailutuksen kohtaaman kritiikin vuoksi olen kiinnostunut myös tarkastelemaan kilpailutuksen mahdollisia vaikutuksia tulkkauspalveluihin erityisesti tulkkien näkökulmasta.

On olennaista rajata tutkielmaa juuri tulkkien näkökulmaan, sillä tulkkien kokemukset auttavat tarkastelemaan palvelujen toimivuutta tulkkien työn kannalta. Sopimusehdoilla on

oletettavasti konkreettisia suoria vaikutuksia tulkkien työhön ja tätä kautta tulkkauspalveluihin. Myös vaikuttavuutta on mahdollista tarkastella tulkkien näkökulman kautta. Kilpailutus ja sen sopimusehdot ovat tulkkien työhön ja tulkkausalaan suoraan vaikuttavia ja sääteleviä tekijöitä, joten mielestäni on perustelua tarkastella vaikuttavuuden ja vaikutusten teemoja tulkkien näkökulmasta. Uutisoinnin perusteella tulkkien suhtautuminen kilpailutukseen ja sopimusehtoihin vaikuttaa kriittiseltä, minkä vuoksi tätä näkökulmaa on hyvä purkaa tutkimuksen muodossa.

Vaikuttavuus esiintyy merkittävänä teemana tässä tutkimuksessa. Vaikuttavuuden käsite kattaa pidemmän aikavälin syy-seuraussuhteita. Vaikuttavuudella ja vaikutuksilla on tarkoitus tutkia vaikuttavia taustatekijöitä ja ymmärtää syvemmin ilmiöitä sekä niiden taustoja. Tässä tapauksessa vaikuttavuudella ja vaikutuksilla pyritään selvittämään kriittisen vastaanoton saanutta kilpailutuskautta ja sen sopimusehtoja.

Vaikuttavuuden ja vaikutusten lisäksi olennaiseksi tarkastelunäkökulmaksi olen liittänyt päämies-agenttiteorian. Kyseisen teorian avulla käsitellään toimijoiden välisiä sopimusperustaisia suhteita, minkä vuoksi teoria soveltuu myös tässä tulkkauspalvelujen tuottamisen ja kilpailuttamisen osapuolten tarkasteluun. Tulkkauspalvelujen kilpailuttamisessa palveluntuottajien ja Kelan välille syntyy sopimusperustainen suhde, josta voidaan oletettavasti hahmottaa päämies-agenttisuhteelle tyypillisiä piirteitä. Teorian avulla erityisesti osapuolten välistä suhdetta, kilpailutusta ja sopimusehtoja on mahdollista tarkastella huomioiden vaikuttavia tekijöitä sekä näiden taustoja.

Tutkimuksen teoreettinen näkökulma painottuu siis päämies-agenttiteoriaan. Vaikuttavuusnäkökulman vuoksi agenttiteorian tukena käytän vaikuttavuuden arvioinnin ohjelmateoriaa menetelmänä. Vaikuttavuus ja toimijoiden sopimusperustaisten suhteiden taustojen tarkastelu päämies-agenttiteorian valossa rakentavat tutkimuksen teoreettisen pohjan.

1.3 Tutkielman metodista

Tutkimusta kilpailutuksen vaikuttavuudesta on tehty erityisesti kuntakontekstista. Kuntien ohella kuitenkin myös Kela toimii julkisissa hankinnoissa merkittävänä hankintayksikkönä, minkä vuoksi olisi tärkeää tarkastella kilpailutuksen vaikuttavuutta myös tästä näkökulmasta. Vammaisten tulkkauspalveluihin liittyvää tutkimusta on aiemmin tehty puhevammaisten tulkkauspalveluiden näkökulmista. Kelan (2018) tutkimus *Myönnetty, ei käytetty - Selvitys puhevammaisten tulkkauspalvelun haasteista ja mahdollisuuksista vuosina 2011–2014* perehtyy puhevammaisten tulkkauspalveluiden haasteisiin ja mahdollisuuksiin. Puhevammaisten tulkkauspalveluiden kehitysnäkökulmaan on perehtynyt myös Emilia Ahtaanluoma-Kettunen (2019) pro gradu -tutkielmassaan *Kelan järjestämän puhevammaisten tulkkauspalvelun käytettävyys ja saavutettavuus*. Kyseiset tutkimukset painottuvat kuitenkin puhevammaisten asiakasryhmään.

Tulkkausalalla aihepiiristä on toteutettu opinnäytteitä etenkin tulkkauspalveluiden järjestämisen osalta. Esimerkiksi ylemmän ammattikorkeakoulun opinnäytetyössään *Kuulovammaisten tulkkauspalvelun järjestämisen muutosten vaikutukset palvelua tuottavien yritysten toimintaan* Outi Huusko käsittelee laajemmin palvelujen sopimuskausia tulkkauspalvelujen järjestämistä vastuun siirryttyä kunnilta Kelalle sekä pidemmän aikavälin muutoksia palveluissa. Huusko käsittelee tässä myös tulkkauspalvelujen kilpailutusta. Tosin kilpailutuksen osalta tutkimusta on tehty erityisesti sosiaali- ja terveystieteiden näkökulmasta. Kilpailutuksen järjestäminen sekä hankintaosaaminen ovat usein käsiteltyjä tutkimuksen aiheita. Esimerkiksi Anu Vuolukka on vuonna 2017 julkaistussa pro gradu- tutkielmassaan tutkinut palvelujen kilpailutusta suomalaisten sosiaali- ja terveystieteiden järjestämiskäytäntönä.

Kuten vaikuttavuuden teema antaa jo ymmärtää, on kyseessä laadullinen tutkimus. Tutkimuksen aineiston keräämiseen on käytetty haastattelua. Valikoin tähän tarkoitukseen sopivimmaksi haastattelumenetelmäksi puolistrukturoidun teemahaastattelun. Kyseisellä teemahaastattelulla on mahdollista selvittää tulkkien näkökulmaa tutkimuskysymyksiin. Tällä tavoin saavutetaan tutkimuskysymyksien kannalta olennainen aineisto, jolloin tutkimuskysymyksiin on mahdollista pyrkiä vastaamaan aineiston pohjalta kattavasti.

Aineiston analyysin menetelmistä sisällönanalyysi osoittautui sopivaksi. Tuomi ja Sarajärvi (2002) pitävät sisällönanalyysia suositeltavan laadullisen tutkimuksen analysoinnin menetelmänä analysoidessa esimerkiksi kirjoitettuja tai puhuttuja sisältöjä. Tässä tapauksessa literoitujen tekstipohjaisten haastatteluiden käsittelyyn oli tarkoituksenmukaista käyttää sisällönanalyysin keinoja. Menetelmä auttaa hahmottamaan laadullisen kysymyksenasettelun kannalta olennaiset tekijät.

Koska tarkastelun kohteena ovat mahdolliset vaikutukset ja erityisesti vaikuttavuus, on syytä käyttää apuna vaikuttavuuden arviointia ja sen menetelmiä. Vaikuttavuuden arvioinnin metodina toimii Dahler-Larsenin (2005) ohjelmateoria. Ohjelmateorian avulla testataan aineiston pohjalta tekijöitä ja näiden syy-seuraussuhteita, jolloin voidaan tunnistaa mahdolliset vaikutukset ja vaikuttavuudet. Olennaista ohjelmateoriassa on lähtöasetelman rakentaminen ja sen testaaminen aineiston tuloksien pohjalta.

2 VAMMAISTEN TULKKAUSPALVELUT JA KILPAILUTUS

2.1 Vammaisten tulkkauspalvelut

Vammaisten tulkkauspalveluilla tarkoitetaan kuulovammaisten, puhevammaisten ja kuulonäkövammaisten tulkkauspalveluja. Kyseisten palveluiden tavoitteena on yhdenvertaisuuden mahdollistaminen, sillä tulkkauspalveluilla edistetään vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuutta ja mahdollisuuksia yhdenvertaiseen toimimiseen yhteiskunnassa. (Kela 2019b.) Palvelut ovat laissa määriteltyjä ja sisältyvät perustuslakiin. Sen sijaan laki vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelusta määrittelee tarkemmin tulkkauspalveluiden lähtökohdat.

Palvelukuvauksen (2017b) mukaan tulkkauspalvelut muodostuvat pääosin tulkkauksesta suomen kielellä ja viittomakielellä. Tulkkauksella tarkoitetaan tässä yhteydessä viestin välittämistä viittomakielellä tai kommunikaatiota selventävällä menetelmällä. Tulkkaukseen sisältyvät kansalliset puhutut kielet sekä suomalainen ja suomenruotsalainen viittomakieli. Tulkkauksessa voidaan käyttää myös erilaisia kommunikaatiomuotoja, kuten taktiilia viittomista, haptiiseja, kirjoitustulkkausta ja kommunikaatiota selventäviä menetelmiä.

Tulkkauspalveluja on mahdollista saada esimerkiksi töihin, opiskeluun, harrastamiseen, yhteiskunnalliseen osallistumiseen tai arkielämän tilanteisiin. Vammansa vuoksi tulkkausta tarvitsevat henkilöt ovat oikeutettuja tulkkauspalveluiden käyttöön. Esimerkiksi henkilöt, joilla on kuulonäkövamma, kuulovamma tai puhevamma ovat oikeutettuja tulkkauspalveluihin. Edellytyksenä tulkkauspalveluiden käyttöön on myös oman tahdon ilmaisuun kykeneminen tulkkauksen keinoin sekä toimivan kommunikointimenetelmän käyttö. Edellytysten täytyessä henkilölle, jolla on kuulo- tai puhevamma, tulkkausta myönnetään vähintään 180 tuntia vuodessa. Kuulonäkövammaan omaavalle henkilölle puolestaan tulkkaustunteja myönnetään vähintään 360 vuodessa. Kyseisten vähimmäismäärien lisäksi tulkkauksen lisätunteja on mahdollista hakea palvelunkäyttäjän oman tarpeen mukaan. Oikeutta tulkkauspalveluiden käyttöön haetaan Kelalta ja tulkkauks tilataan Kelan Vammaisten tulkkauspalvelukeskuksesta. (Kela 2019b; Kela 2018; Kuuloliitto 2018; Tulkkauspalvelulaki 133/2010.)

Palveluiden asiakasryhmät voidaan jakaa Kelan (2019b) mukaan kuulo-, puhe- ja kuulonäkövammaisiin henkilöihin. Kuulovammaisella tarkoitetaan henkilöä, jolla esiintyy jonkinasteinen kuulon alenema. Kuulovammaisten henkilöiden asiakasryhmään voidaan lukea kuurot, kuuroutuneet tai huonokuuloiset henkilöt. Tämän asiakasryhmän yleisin tulkkausmenetelmä on viittomakieli. Viittomakielellä tässä tapauksessa tarkoitetaan Suomessa käytettäviä viittomakielisiä, joita ovat suomalainen ja suomenruotsalainen viittomakieli (Viittomakielilaki 359/2015). Kuurojen Liiton (2017) mukaan niin kuurot, huonokuuloiset kuin kuulevatkin voivat olla viittomakielisiä ja viittomakieliset määrittelevätkin itsensä kieli- ja kulttuurivähemmistöksi.

Puhevammaiset henkilöt muodostavat oman kommunikaatiotavoiltaan moninaisen asiakasryhmän. Puhevammaisilla henkilöillä on vaikeuksia esimerkiksi puheen avulla ilmasta itseään tai puheen ymmärryksessä, jolloin henkilölle tulkkausmenetelmänä on hänen tarpeistaan lähtevä yksilöllinen ja toimiva kommunikaation muoto. Esimerkkeinä näistä ovat puhe, kirjoittaminen, viittomat tai graafiset ilmaisutavat. (Kela 2019b; Kuuloliitto 2019.) Puhevammaisen taustat, henkilön toimintakyky ja kommunikaatiotapojen tarpeet vaihtelevat henkilöiden välillä.

Kuulonäkövammaisten henkilöiden asiakasryhmään lukeutuvat henkilöt, joilla on kuulonäkövamman yhdistelmä. Suomen kuurosokeat ry:n (2019) mukaan kuurosokeus määritellään toiminnallisesti, jolloin kuurosokeus on kuulon ja näön toimintarajoitteiden yhdistelmä. Kuurosokean kuulon ja näön aste vaihtelevat, jolloin henkilö voi osittain nähdä ja kuulla. Kommunikaatiotavat vaihtelevat suuresti, minkä vuoksi tulkkauksessa on käytettävissä eri menetelmiä. Esimerkkeinä näistä ovat puhe, viittomakieli, viitottu puhe, taktiili viittominen ja muut taktiilit menetelmät. Tulkkaukseen voi sisältyä myös henkilön tarpeen mukaisesti opastusta ja kuvailua. (Kela 2019b; Suomen Kuurosokeat ry 2019.)

TAULUKKO 1. Vammaisten tulkkauspalveluihin oikeutettujen ja palvelujen käyttäjien lukumäärät vuonna 2018. (Kela 2021a.)

Vammaisten tulkkauspalveluihin oikeutetut ja palvelun käyttäjät

Koko maa

Aika	Saajatyyppi	Hankinta-alue	
		Tulkkauspalveluihin oikeutetut	Tulkkauspalvelujen käyttäjät
2018	Yhteensä	6 212	3 461
	Kuulovammainen	3 772	2 334
	Puhevammainen	2 071	848
	Kuulonäkövammainen	369	279

Tulkkauspalveluiden järjestämisvastuu on tulkkauspalvelulain nojalla Kelalla. Järjestämisvastuu siirtyi kunnilta Kelalle vuonna 2010. Kelalla on näin ollen velvollisuus järjestää tulkkauspalvelut tuottamalla itse tai hankkimalla ulkoisilta palveluntuottajilta. Tulkkauspalvelulain (133/2010) nojalla palvelut on järjestettävä asiakkaiden yksilölliset tarpeet huomioimalla ja samalla kuitenkin edullisimmin kokonaistaloudellisesti. Tulkkauspalvelut ovat julkisrahoitteisia ja käyttäjilleen maksuttomia palveluja, jolloin valtio korvaa Kelalle aiheutuvat kustannukset. Järjestämisestä vastaavan tahon on myös huomioitava palvelunkäyttäjien toivomukset, etu ja kulttuuritausta. Palveluiden järjestämisen lisäksi Kelalla on velvollisuus perehdyttää uudet asiakkaat palvelun käyttöön. (Tulkkauspalvelulaki 133/2010; Kela 2017b.) Kela on tähän mennessä tuottanut palvelut ulkoisilla palveluntuottajilla. Oikeutta palveluiden käyttöön haetaan järjestävältä taholta ja Kela myös myöntää tulkkausta siihen oikeutetuille henkilöille.

Aikavälin 1.1.2018–31.12.2019 sopimuskaudessa tulkkauspalvelut on jaettu alueittain kuuteen hankinta-alueeseen, jolloin asiakas saa tulkin asumisalueensa mukaisesti. Alueet ovat maakuntien rajoja mukaillen Uusimaa, Läntinen, Keskinen, Pohjanmaa, Itäinen ja Pohjoinen hankinta-alue. Tulkkaustilaukset sekä käsitellään että välitetään alueellisesti. (Kela 2018; Kuuloliitto 2018.) Hankinta-alueelta palveluntuottajan on ilmoitettava kunnat, joihin palvelua on tarjolla sekä vastattava tarjottujen tuoteryhmien saatavuudesta hankinta-alueella (Kela 2017b). Tulkin työskentelyalue kattaa palveluntuottajan ilmoittamat ja määrittelemät kunnat hankinta-alueella. Palveluntuottaja voi tarjota palvelua useammalla hankinta-alueella. Tulkille voidaan määrittää työskentelyalue kahdelle eri hankinta-alueelle, mutta tällöin

tulkilla on kummallakin hankinta-alueella oma työskentelyalue, tulkkikalenteri, lähtökunta ja lähtöpiste. (Kela 2017b.) palveluntuottajan tulkkiresurssit siis kattavat alueen, jolle palveluntuottaja on tarjonnut tulkkausta. Näistä muodostuvat palveluntuottajien tulkkien työskentelyalueet.

TAULUKKO 2. Tulkkien lukumäärät vuonna 2018 asiakasryhmien ja hankinta-alueiden mukaisesti jaoteltuina. (Kela 2021b.)

Tulkkien tiedot

Koko maa

		Tulkin asiakasryhmät			
		Yhteensä	Kuulovammainen	Puhevammainen	Kuulonäkövammainen
Aika	Hankinta-alue	Tulkkien lkm	Tulkkien lkm	Tulkkien lkm	Tulkkien lkm
2018	Yhteensä	798	571	233	361
	Pohjoinen	74	59	17	39
	Pohjanmaa	51	35	15	19
	Keskinen	120	81	44	56
	Läntinen	272	183	83	132
	Itäinen	88	63	27	51
	Uusimaa	240	186	53	86

Tulkkaukset välitetään Kelan omistamaa tulkkauspalvelun välitysjärjestelmää (VATU-järjestelmä) käyttäen. Välitysjärjestelmä on selainpohjainen tietojärjestelmä tulkkauspalveluiden välitykseen ja raportointiin. Kelan Turussa sijaitseva vammaisten tulkkauspalvelukeskus välittää hankinta-aluekohtaisesti tilaukseen tulkit. Vammaisten tulkkauspalvelukeskuksen vastuulla ovat tilausten välitys, tulkkauspalveluhakemusten käsittely, palveluntuottajien laskutus ja etäpalvelut. Myös asiakkaiden, palveluntuottajien ja muiden yhteistyökumppaneiden neuvonta sisältyy vammaisten tulkkauspalvelukeskuksen toimintaan. Välitysjärjestelmässä tulkki esimerkiksi kykenee päivittämään kalenteriaan, näkemään kalentereinsä välitetyn tilauksen ja sen tiedot sekä raportoimaan tilauksen. (Kela 2017b; Kela 2020.)

Välitysjärjestelmässä jokaiselle tulkille muodostetaan oma henkilökohtainen kalenteri, johon tulkki voi määrittää työskentelyaikansa. Tilaukset puolestaan välitetään välitysjärjestelmän kautta kalentereihin ja palveluntuottaja vastaa kalentereiden ajantasaisuudesta. Kalenterissa avattu tulkkiaika sitoo sekä palveluntuottajaa että tulkkia. (Kela 2017b.) Esimerkiksi tulkki on velvollinen vastaanottamaan välitetyn tilauksen.

Samoin kuin palvelunjärjestäjän ja -tuottajien osalta on myös tulkeille asetettu vaatimuksia ja määritteitä koskien työnkuvausta. Palvelukuvauksessa (2017b) kuvataan esimerkiksi tulkkeja koskevat koulutusvaatimukset ja vaativan tason tulkkausta koskeva työkokemus. Tulkkien koulutuksen, työkokemuksen ja työskentelyalueen lisäksi palveluntuottajan on määriteltävä tulkin osaaminen eli tulkin tarjoamat tuotteet. Näitä ovat tulkin tuotevalikoimaan merkityt tulkkaustuotteet. Tulkkaustuotteiden on oltava samoja, joita palveluntuottaja on ilmoittanut tarjoavansa. Tulkkiressurit tulee myös yksilöidä. Tämä tarkoittaa tulkin tulkkaustuotteiden, kokopäiväisyyden tai osa-aikaisuuden, asiakasryhmien, mahdollisen vaativan tulkkauksen ja mahdollisen opiskelutulkkauksen ilmoittamista.

Palvelukuvauksesta (Kela 2017b) voidaan huomata tulkkauspalveluiden määrittelyn tapahtuvan vahvasti kilpailuttamisen elementeillä, joihin sisältyvät esimerkiksi edellä mainitut tekijät. Kilpailuttamisella ja sääntelyllä määrittyvät tulkkauspalveluiden piirteet pyritään täyttämään, jolloin palveluissa korostuu markkinaperusteisuus. Kuitenkin palvelujen toiminnan kannalta palveluita määrittävät pitkälti paremmin osaaminen ja tietotaito, sillä tulkkauspalvelut vaativat tieto- ja osaamiskapasiteettia toimiakseen. Esimerkiksi kilpailuttamisessa olisi mahdollista lähestyä palveluita tulkkaukseen liittyvän osaamisen kautta. Sen sijaan kilpailuttamista tarkastellaan lähinnä markkinaehtoisesti, kuten kilpailuttamiseen liittyvien täytettävien toimintojen kautta.

2.2 Kilpailutus

New Public Management (NPM) on vaikuttanut julkiseen hallintoon 1980-luvulta alkaen. NPM eli uusi julkisjohtaminen on pyrkinyt uudistamaan julkista hallintoa. Erityisesti tarkasteluun on tästä näkökulmasta nostettu julkisen hallinnon byrokraattisuus sekä hierarkkisuus. Uudistamispyrkimyksissä painotukset ovat tehokkuudessa ja taloudellisuudessa hyödyntäen yksityisen sektorin toimintamalleja julkishallinnon saralla. (Jylhäsaari 2009; Martikainen 2009; Virtanen & Stenvall 2011.)

Martikainen (2009) toteaa markkinoidenomaisten käytäntöjen muokanneen julkisen sektorin toimintatapoja. Julkisten palveluiden tuotannosta puhuttaessa voidaan myös todeta kilpailuttamisella ja markkinoilla olevan merkittävä rooli (Martikainen 2009, 11). Vaikka

julkisen ja yksityisen sektorin väliltä löytyy uudistuksista huolimatta merkittäviä eroja, on julkisen sektorin toimintatavoissa yhä löydettävissä taloudellisuuden, tehokkuuden ja kilpailuttamisen kannalta keskeisemmät merkitykset.

Kilpailutuksen vaikuttavuutta tarkasteltaessa keskeiset käsitteelliset lähtökohdat tähän muodostavat kilpailutus käytäntönä ja hankintaprosessi. Kilpailutuksella viitataan tarjouskilpailuun, joka järjestetään hankintayksikön toimesta hankintatarpeiden täyttämiseksi. Julkiset palvelut hankintayksikkö voi joko tuottaa itse tai vaihtoehtoisesti teettää ulkopuolisilla teki-jöillä, jolloin palvelujen hankinta on kilpailutettava (Hyvönen, Kess, Piisi, Tuomela & Uo-tila 2007, 49). Kilpailuttamista voidaan ajatella hankintaprosessin käytäntönä, jota ohjataan hankintalain pohjalta. Fredriksson ja Martikainen (2006) tarkentavat kilpailuttamisen tar-koittavan hankintayksikön pyytämiä tarjouksia palveluntuottajilta. Tarjouspyyntöjen tuot-teet on yksilöitävä määrällisesti ja laadullisesti mahdollisimman tarkasti. Myös perusteet palveluntuottajien valintaan on eriteltävä. (Fredriksson & Martikainen 2006.) Tarkoituksena on löytää kilpailutusta hyödyntämällä hinta-laatu-suhteeltaan hankintatarpeet parhaiten täyt-tävä vaihtoehto (Kuusniemi-Laine & Takala, 2008, 3). Tällöin hankintatarpeissa huomioi-daan taloudellisuus ja tehokkuus. Esimerkiksi Virtasen ja Stenvallin (2010) näkemyksen mukaisesti tehokkuus sisältyy julkisjohtamisen ydinajatuksiin.

Julkisten hankintojen kohdalla kehoitetaan hyödyntämään kilpailumahdollisuuksia. Hankin-noissa ja kilpailuttamisessa on huomioitava ehdokkaiden ja tarjoajien yhdenvertainen koh-telu, avoimuus ja suhteellisuus. Myös suunnitelmallisuus, taloudellisuus, tarkoituksenmu-kaisuus sekä ympäristönäkökohtien huomiointi ovat tärkeitä seikkoja kilpailuttamisproses-sissa. (Hankintalaki 1397/2016; Kuusniemi-Laine & Takala 2008.) Hankintalaki ohjaa vah-vasti menettelyjä julkisissa hankinnoissa, mikä tulee näkyä myös kilpailuttamisessa käytän-nössä.

Julkisten palveluiden tuottamiseen liittyvässä keskustelussa hankintalain mukaisen kilpailu-tuksen ja yksityistämisen termit on erotettava toisistaan. Kilpailutus eroaa yksityistämisestä ensisijaisesti toimintatapojen ja omistajuuden perusteella. Toimilupaan pohjautuvassa yksi-tyistämisessä riskit ja rahoitus ovat toiminnan harjoittajalla, kun taas kilpailuttamisessa nämä pysyvät ostajalla eli julkisella taholla. Kilpailuttamalla ulkoistettu toiminta on tällöin ostettu ulkopuoliselta tuottajalta perustuen usein määräaikaiseen tarjouskilvalla laadittuun sopimukseen. (Fredriksson & Martikainen 2006; Siikavirta 2015.)

Megginson ja Netter (2001) sekä Suoniemi, Syrjä ja Taimio (2005) mainitsevat kilpailun hyötyinä palveluntuotannossa kustannussäästöt ja tehokkuuden, mitkä nähdäänkin usein kilpailuttamisen yleisimpinä perusteina ja etuina. Soppi ja Volk (2006) ovat tarkastelleet kilpailutukseen ja sen tuomiin hyötyihin liittyviä kansainvälisiä tutkimustuloksia. Kilpailuttamisen hyötyinä ovat tutkimuksissa esiintyneet kustannussäästöjen lisäksi laadun paraneminen, innovatiivisuus ja tuotannon tehokkuus, vaikkakin perustelut näille ovat laajasti vaihdelleet. (Soppi & Volk 2006.)

Kilpailuttamisen hyötyjä voidaan verrata myös yksityistämisen hyötyihin julkisten palvelujen tuotannossa, sillä molemmissa palvelut ovat alttiina markkinoidenomaisille käytännöille ja kilpailulle. Esimerkiksi Winston, Burwick, McConnell ja Roper (2002) ovat luokitelleet tutkimuksessaan viisi hyötynäkökulmaa yksityistämisestä ja kilpailusta. Nämä ovat kustannussäästöt, laadun paraneminen, osaavan työvoiman, joustavuus ja poliittinen riippumattomuus. Tutkimusten pohjalta voidaan nostaa siis erilaisiakin näkemyksiä kilpailutuksen hyödyistä, joilla voidaan myös perustella kilpailuttamista käytäntönä. Kuitenkin voidaan huomata tehokkuuden ja kustannussäästöjen olevan toistuvana etuna eri näkemysten mukaan. Esimerkiksi Industry Commission (1996) raportoi tutkimuksessaan kustannussäästöjen esiintyvän useassa tapauksessa, mutta tässäkin yhteydessä mainitaan olevan vaikea tunnistaa vaikutusten olevan yksiselitteisesti seurausta pelkästään kilpailuttamisesta. Martikainen (2009) arvelee kilpailuttamiseen liittyvien kustannussäästöjen selittyvän toiminnan ohjauksella.

Yksiselitteisiä johtopäätöksiä kilpailuttamisen hyödyistä on Sopin ja Volkin (2006) mukaan lähes mahdotonta tehdä, sillä esimerkiksi palvelukokonaisuuksien monimuotoisuus aiheuttaa mittaongelmia. Palveluiden hyödykkeiden yksilöinnissä ja määrittelyssä voi olla vaikeuksia, mikä puolestaan luo ongelmia mitattavuudessa. Julkisella sektorilla tavoitteet palveluiden ja toiminnan suhteen ovat moniulotteiset aiheuttaen epäselkeyttä. Kilpailuttamisen vaikutuksesta palveluiden laatuun ei ole selkeää näkemystä, koska sekä laadun että palveluiden määrittäminen on ongelmallista (Industry Commission 1996; Martikainen 2009, 50). Laatuun liittyviä tuloksia on löydetty niin laadun paranemisesta kuin heikkenemisestä (Industry Commission 1996, 124; Soppi & Volk 2006, 74). Tehokkuuden ja kilpailuttamisen suhteen sen sijaan voidaan löytää selkeämpiä tutkimukseen perustuvia vaikutuksia. Yleisesti Soppi ja Volk (2006) näkevät, että kilpailutusten eduista on vaikea tehdä yksimielisiä

johtopäätöksiä, vaikka kilpailutuksesta on todettu olevan hyötyä verrattuna tilanteeseen ilman kilpailutusta.

Kilpailutuksesta on runsaasti esimerkkejä kuntatasolla palveluissa. Martikainen (2009) viittaa yhteenvedoon kansainvälisistä tutkimustuloksista, jossa todetaan yksityisen palveluntuotannon olevan kustannustehokkaampaa verrattuna julkiseen palveluntuotantoon. Myös esimerkiksi Industry Commissionin (1996) empiirisessä ja kattavassa tutkimuksessa vedotaan kilpailuttamisen kustannussäästöihin. Niin Suomessa kuin muissakin Pohjoismaissa kuntatasolla esiintyy huomattavasti kuntarakenteiden muutoksia sekä tätä myötä kilpailutuskäytännön hyödyntämistä. Perusteina uudistamiseen ovat usein taloudellisuus, tehokkuus ja tuottavuuden lisääminen. (Martikainen 2009.)

Vammaisten tulkkauspalveluissa kilpailutusta on käytetty palvelujen hankintakeinona vuodesta 2010, jolloin palvelut siirtyivät Kelan järjestelyvastuulle (Kela 2017b). Tulkkauspalvelujen tarkoituksena on tarjota lain takaamia toimivia ja tarkoituksenmukaisia palveluita käyttäjäryhmilleen. Kilpailutuksella Kela on pyrkinyt hankkimaan palvelut ulkoistetusti palveluntuottajilta. Kilpailutuskausilla palveluiden sopimusehdoissa on tapahtunut usein muutoksia. Palvelukuvauksen (Kela 2017b) perusteella tarkasteltavalla kilpailutuskaudella palveluita määritellään tietyin sopimusehdoin, jotka oletettavasti vaikuttavat tulkkien työhön ja tätä kautta palveluihin. Tällaisia sopimusehtoja ovat esimerkiksi tuoteryhmä- ja aluerajauksilla, tulkkiresurssien rajaaminen, tulkkilistat, tilauksen keston rajaaminen ja lähipalveluperiaate.

2.3 Hankintaprosessi

Hankintalain tarkoituksena on tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaita hankintoja sekä turvata tasapuolisia mahdollisuuksia tarjouskilpailuissa (Hankintalaki 1397/2016). Näin ollen julkisia palveluja on mahdollista tarjota ulkoisten palveluntuottajien tuottamana hankintalain puitteissa. Pyrkimyksenä on lisäksi taata avointa ja tasapuolista hankintamenettelyä. Hankintalaki määrittelee hankinnoissa noudatettavia periaatteita ja asettaa menettelylle säännöt. Hyvösen ja hänen kollegoidensa (2007) mukaan lähtökohtana julkisissa hankinnoissa on, että hankintayksikön oman organisaationsa ulkopuolella teettämät palvelu-, rakennus- tai tavarahankinnat ovat kilpailutettavia hankintoja.

Julkiset hankinnat ovat tarkoin säännelty prosessi ostotapahtumana. EU:n säädäntö määrittelee hankintalakia ja hankintojen kynnysarvoja, mutta hankintalaki puolestaan määrittää julkisia hankintoja kansallisella tasolla. Hankintayksikkönä toimiva julkinen toimija voi itse määrittellä ostettavat palvelut tai tavarat (Hankintalaki 1397/2016). Sen sijaan menettely on tarkoin säänneltyä, mikä takaakin tasavertaisen ja avoimen hankintaprosessin sekä kilpailutuksen hankintalain periaatteen mukaisesti.

Avoimuusperiaate kattaa hankinnoista riittävällä laajuudella ilmoittamisen, tarjouskilpailun ratkaisuista osallistuneille tiedottamisen ja asiakirjojen pääsääntöisen julkisuuden (TEM, 2019). Periaate velvoittaa käyttämään hankinnoissa kilpailutusta mahdollisimman läpinäkyvästi ja osallistujien kannalta tasavertaisesti. Tasavertaisuuden ja avoimuuden lisäksi julkisten hankintojen periaatteita ovat Kuusniemi-Laineen ja Takalan (2008) mukaan kilpailumahdollisuuksien hyödyntäminen ja suhteellisuus. Hankinnat on myös toteutettava suunnitelmallisesti, tarkoituksenmukaisesti ja taloudellisesti.

Hankintamenettely on säädetty tarkoin hankintalaissa sisältäen eri vaiheita. Hankintailmoitus ja tarjouspyynnön laatiminen ovat ensimmäisiä vaiheita prosessissa. Kansalliset kynnysarvot ylittävät hankinnat on ilmoitettava sähköisesti julkisten hankintojen ilmoituskanava hankintailmoitukset.fi-sivustolla eli HILMAssa, kun taas EU:n kynnysarvot ylittävät ilmoitetaan EU:n laajuisesti eli HILMAN lisäksi TED-tietokantaan (HILMA, 2018).

Suunnitelmallisessa julkisessa hankinnassa hankinnan tarve on tarkoin määritelty. Hankintamenettelynä on usein avoin menettely, johon on mahdollista osallistua kaikkien mahdollisten palveluntarjoajien. Tällöin kaikilla osallistujilla on oikeus saada tarjouspyyntöasiakirjat ja olla osallisen kilpailutuksessa. Muita mahdollisia menettelyjä ovat rajoitettu menettely, neuvottelumenettely ja kilpailullinen neuvottelumenettely, joissa kilpailutukseen osallistuvia tarjoajia voidaan rajoittaa. (Hyvönen ym., 2007; Kuusniemi-Laine & Takala, 2008; Siikavirta, 2015.) Hankintamenettelyiden käytännöt poikkeavat siis toisistaan esimerkiksi osallistujien ja määräaikojen osalta. Avoin menettely on yleisin käytetty menettely ja myös tulkkauspalvelut ovat avoin hankintamenettely.

Hankintaprosessin käynnistämiseksi on tiedostettava hankinnan tarve, hankintamenettelyn hallitseminen ja sopimusosaaminen, jolloin kilpailutus ja hankinnan toteutus onnistuvat.

Hankintailmoituksen lisäksi prosessin toinen tärkeä tekijä alkuvaiheessa on tarjouspyyntö. Suunnitellusti laaditulla tarjouspyynnöllä on tarkoitus saada kilpailutukseen osallistuvilta tarjoajilta vertailukelpoiset tarjouspyynnöt. Avoimessa hankintamenettelyssä tarjouspyyntöön on sisällytettävä hankintaan ja palveluntarjoajien kelpoisuuteen liittyvät vaatimukset sekä valintaperusteet. (Hyvönen ym., 2007.)

Tarjouspyynnöstä on siis käytävä ilmi hankinnan ehdot ja vaatimukset kilpailutuksen osapuolille. Kelan vammaisten henkilöiden tulkkauspalveluiden palvelukuvauksessa (2017b) ilmenee tulkkauspalvelujen tuottamisen vaatimukset palveluntuottajille. Näitä vaatimuksia ovat esimerkiksi henkilöstön vähimmäisvaatimukset koulutukseen liittyen, tulkkaustuotteet, maantieteellinen saatavuus ja tulkin työskentelyalue.

Hankintamenettelyt eroavat toisistaan ja eri menettelyitä voidaan käyttää tarjouskilpailusta riippuen. Yleinen hankintamenettelykäytäntö on avoin menettely, jolloin kaikki halukkaat mahdolliset palveluntuottajat voivat jättää tarjouksen tarjouskilpailuun. Avointa menettelyä rajatummalla käytännöllä ovat rajoitettu menettely ja neuvottelumenettely. Rajoitetussa menettelyssä hankintayksikkö pyytää valitsemiltaan tuottajilta tarjouksen. Neuvottelumenettelyssä hankintayksikkö ottaa tiettyihin valitsemiinsa tuottajiin yhteyttä neuvotellen sopimuksen ehdoista. Uusi tarjouskilpailu voidaan aloittaa, jos hankintayksikölle ei avoimessa tai rajoitetussa menettelyssä toimiteta yhtään tarjouspyynnön mukaista tarjousta. Vaihtoehtoisesti menettelykäytäntöä voidaan tällöin vaihtaa neuvottelumenettelyyn. (Hyvönen ym. 2007; Tenhunen 2004.) Kelan ja palveluntuottajien menettelyn voidaan katsoa olevan avoin menettely, sillä kaikki mahdolliset palveluntuottajat saavat jättää hankintayksikölle tarjouspyynnön.

3 PÄÄMIES-AGENTTITEORIA TUTKIMUKSEN TAUSTANA

3.1 Päämies-agenttiteorian lähtökohdat

Hankintayksikön ja palveluntuottajien välille muodostuu kilpailutuksen myötä tarjouspöytäkirjaan perustuva suhde. Kahden toimijan välistä toimeksiantoon perustuvaa suhdetta voidaan kuvata päämies-agenttiteorian (*principal agency theory*) pohjalta, jota voidaan hyödyntää myös julkisen sektorin toimijoiden kohdalla. Sekä Tuomala (2009) että Jensen ja Meckling (1976) kuvaavat agenttiteorian sisältöä agentin ja päämiehen välisenä suhteena.

Päämiehellä tarkoitetaan toimeksiantajaa ja agentilla toimijaa, joka toteuttaa toimeksiannon. Eisenhardt (1989) puolestaan tiivistää teorian päämiehen ja toimijan sopimukselliseksi yhteistyöksi, jossa toimijoilla on kuitenkin eri päämäärät sekä suhtautumiset riskeihin. Teorian voi yleisesti ajatella käsittelevän toimeksiannon osapuolia valtasuhteen näkökulmasta, jossa niin informaation kuin intressien osalta voi esiintyä ristiriitaa. (Barney & Hesterly 1996; Eisenhardt 1989; Jensen & Meckling 1976; Meklin 2009; Tuomala 2009.) Esimerkiksi hankintayksikkö on päämies-agenttiteorian mukaisesti päämies ja palveluntuottaja agentin roolissa.

Agenttisuhde on toimijoiden välinen sopimus. Päämies ja agentti muodostavat keskenään sopimuksen, jossa agentilla on velvollisuus toteuttaa päämiehen tehtäväksi antama palvelu. Molempien osapuolten tarkoituksena on hyötyä sopimussuhteesta, mikä aiheuttaa toimijoiden päämääriin eroavaisuuksia. (Eisenhardt 1989; Jensen & Meckling 1976.) Jensenin ja Mecklingin (1976) näkökulmasta päämies voi yhtenäistää osapuolten tavoitteita tarjoamalla agentille kannustimia, jotta agentti toimisi päämiehen kannalta optimaalisesti. Tämän näkökulman mukaisesti päämiehelle aiheutuu agenttikustannuksia, joita ovat toiminnan valvontakustannukset, agentin sitouttamiseen liittyvät kustannukset sekä jäännöskustannukset.

Jensen ja Meckling ovat vaikuttaneet osaltaan merkittävästi agenttiteoriaan, joka on esimerkiksi tärkeänä viitekehyksenä corporative governance- keskustelussa (Kulik 2005, 348).

Agenttiteoriaa käytetään erityisesti taloustieteessä ja esimerkiksi laskentatoimessa teorialla on merkittävä rooli (Baiman 1990, 344; Eisenhardt 1989, 57). Kuitenkin Ross (1973) toteaa agenttisuhteita esiintyvän laajasti erilaisten toimijoiden välillä. Teoria on siis käyttökelpoinen eri konteksteissa tarkasteltaessa kahden tai useamman osapuolen suhteita. Eisenhardt (1989) katsoo agenttiteorian olevan sopiva lisä organisaatioteorioihin ja hyödynnettäväksi organisaatiotutkimukseen. Tätä tukevat myös Jensenin ja Mecklingin (1976) näkemys agenttisuhteiden ilmenemisestä yleisesti kaikissa organisaatioissa sekä Rossin (1973) ajatus agenttisuhteiden universaaliudesta.

Usein agenttiteoriaa sovelletaan viitekehyksenä tuottaen uusia näkökulmia (Kivistö 2009, 53). Yhtenä käyttötarkoituksena on organisaatioiden toimivalta- ja vastuusuhteiden tarkastelu (Meklin 2009, 57). Agenttisuhteen avulla voidaan myös esimerkiksi tarkastella sopimussuhteen ongelmakohtia, kuten intressiristiriitaa, informaation puutetta sekä ristiriitaa osapuolten tavoitteissa. Keskeinen tarkastelukohde on, kuinka päämies kykenee ohjaamaan agentin toimintaa toivomaansa suuntaan sopimussuhteessa. Sopimussuhteessa päämies pyrkii ohjaamaan agentin toimintaa asettamalla toiminnan päämäärät sopimusehdoilla. Päämies tavoittelee toiminnanohjauksella omien intressiensä toteutumista agentin toiminnan kautta. Agentilla puolestaan on toiminnassaan päämiehen päämäärien lisäksi omat intressinsä ja tavoitteensa. (Jensen & Meckling, 1976; Tuomala, 2009.) Vaikka teorian käyttötarkoituksissa voi esiintyä eroja kontekstista riippuen, on agenttiteorian perusoletuksena päämiehen ja agentin toiminnassa oman edun tavoittelu sekä mahdollinen opportunistinen käyttäytyminen (Kivistö 2009, 54).

Yhtenä keskeisenä tarkastelun kohteena agentti-päämiesteoriassa on toimijoiden välisissä agenttisuhteissa esiintyvien ongelmien tarkastelu. Agenttiongelmia ilmenee, kun toimijoiden päämäärissä ilmenee eroja. Agenttiongelmia syntyy myös, jos päämiehen on vaikea varmistua agentin toiminnasta. Toinen keskeinen konflikti agenttiongelmien lisäksi teoriassa on ongelma riskien jakamisesta. Tällöin päämies ja agentti suosivat eri lähtökohtia sekä toimintatapoja, sillä molemmilla on asemastaan johtuen erilainen suhtautuminen riskeihin. (Eisenhardt 1989; Kulik 2005.) Erilaiset lähtökohdat toimintaan luovat siis agenttisuhteen osapuolten välille päämäärällisiä eroja, jotka vaikuttavat samalla osapuolten toimintaan ja riskien jakautumiseen.

Viitaten Jensenin ja Mecklingin näkemykseen päämiehen ja agentin päämäärien eroavaisuuksista, agentti ei aina toimi päämiehen tavoitteiden mukaisesti. Sopimusjärjestelyssä pyritäänkin etsimään mahdollisimman kannattavaa ja molempia osapuolia hyödyttävää sopimusta, jossa riskit ja informaatio jakautuvat (Eisenhardt 1989, 58–59). Kivistö (2009) huomauttaa, että agenttisuhteessa esiintyy tavoiteristiriitoja ja tiedon epäsymmetrisyyttä. Nämä tekijät ilmenevät erityisesti toimijoiden tavoitteiden ja etujen erotessa toisistaan. Esimerkiksi agentilla on eriävä tietämys konkreettisesta toiminnasta organisaatiotasolla verrattuna päämieheen, mikä mahdollisesti aiheuttaa informaatiokuilun olennaisen tiedonvaihdon puuttuessa. Näkemyserot toiminnan tarkoituksesta ja tiedon epäsymmetrisyyden aiheuttama informaatiokuilu vaikuttavat eroaviin käsityksiin yhteisen toiminnan tarkoituksesta, mikä olisi agenttiteorian mukaisesti säilytettävä mahdollisimman yhtenäisenä. (Hirvonen, Niskakangas & Steiner 2003.)

Vaikka lähtökohtaisesti agentin ajatellaan toimivan päämiehen edun mukaisesti korvausta vastaan, näin ei kuitenkaan ole. Tästä puolestaan nousee tavoiteristiriita, koska agentti tavoittelee tällaisessa tilanteessa omaa etuaan. Tiedon epäsymmetrisyys puolestaan ilmenee, kun agentin tehtävää koskeva tieto jakautuu epätasaisesti. Agentilla oletetaan olevan enemmän tietoa esimerkiksi kyvyistään toimeksiannon suhteen. Tavoiteristiriidat ja tiedon epäsymmetrisyys luovat asetelmallaan agenttisuhteeseen moraalikato-ongelman (*moral hazard problem*) eli agentti toimii päämiehen edun tai tavoitteiden vastaisesti. Päämies voi sopimuksilla kuitenkin vaikuttaa moraalikato-ongelmaan. Tiedon epäsymmetrisyyttä hallitaan toimintaperusteisilla sopimuksilla, kun taas tuotosperusteisilla sopimuksilla vähennetään tavoiteristiriitaa. (Barney & Hesterly 1996; Eisenhardt 1989; Kivistö 2009.) Moraalikato-ongelma tunnistetaan yleisesti agenttiteorian yhteydessä, sillä esimerkiksi Eisenhardt (1989), Holmström (1979), Rogerson (1985) sekä Macho-Stadler ja Pérez-Castrillo (2001) käsittelevät kyseistä ongelmaa agenttiteorian ohessa.

3.2 Päämies-agenttiteorian soveltaminen käytännössä

Päämies-agenttiteorian kritiikki koskee pääosin liiallista yksinkertaistamista. Kivistö (2009) kuvailee teoriaa yleispäteväksi ja yksinkertaiseksi, minkä vuoksi teoriaa on kehitelty usealla eri tieteenalalla. Barney ja Hesterly (1996) kritisoivat teorian käsitystä rationaalisesta ja itsekokeskeisestä yksilönäkemyksestä toimijoiden suhteen. Kyseiseen kritiikkiin yhtyy myös Eisenhardt (1989). Kritiikin perusteella agenttiteoria voidaan nähdä toimijoiden osalta

suoraviivaisena ja yksinkertaistavana, sillä toimijoiden oletetaan seuraavan puhtaasti omia intressejään. Esimerkiksi motiivien katsotaan usein olevan ainoastaan taloudellisia ottamatta huomioon muita motivaatioon vaikuttavia tekijöitä (Barney & Hesterly 1996, 129). Kriittistä huolimatta päämies- agenttiteoria on vakiinnuttanut asemansa erityisesti corporative governance- keskustelussa, kuten Kulik (2005) sekä Barney ja Hesterly (1996) mainitsevat.

Koska päämies-agenttiteorian agenttisuhteiden voidaan ajatella koskevan universaalisti kaikkia sopimukseen perustuvia toimijoiden välisiä suhteita, sopii teorian käyttö myös julkisten hankintojen käsittelyyn. Tulkkauspalveluiden hankinnan ja tuottamisen kohdalla agenttiteorian lähtökohtien soveltaminen on mahdollista. Tässä tapauksessa päämies-agenttiteorian mukaisesti päämiehenä on hankintayksikkö Kela ja palveluntuottajat agenttina.

Kivistö (2009) tarkastelee esimerkillään valtion ja yliopistojen välistä agenttisuhdetta ja erittelee suhteen muodostumista kolmen ehdon kautta. Päämiesasemaan asettuvan toimijan on annettava toiselle osapuolelle suoritettava toimeksianto. Agenttina toimiva osapuoli tarvitsee päämieheltä toimeksiannon ohella resursseja. Lisäksi päämiehen on valvottava toimeksiannon toteutumista. (Kivistö 2009.) Kelan ja palveluntuottajien välisessä suhteessa voidaan huomata päämies-agenttisuhteen piirteitä edellä mainittuihin seikkoihin nojaten. Kela antaa toimeksiantona tulkkauspalveluiden toteuttamisen kilpailutuksen kautta valituille palveluntuottajille. Palveluntuottajien on suoritettava toimeksiantoaan tuottamalla palveluvauksen mukaisia tulkkauspalveluja. Resurssien tarjoamiseen voidaan luokitella rahoitus ja tulkkausvälitys, joita Kela tarjoaa omalta osaltaan. Päämiehenä Kela valvoo palveluiden tuottamista kauden aikana, sillä välitystoiminnan ja rahoituksen tarjoaminen vaativat osaltaan valvontaa palvelujen suhteen. Järjestelyvastuu tulkkauspalveluista on lain mukaisesti Kelalla, mikä velvoittaa Kelaa valvomaan palveluiden toteutumista.

Päämies-agenttiteoria yleisesti keskittyy toimijoiden väliseen sopimussuhteeseen ja tähän liittyviin ongelmakohtiin. Julkisista palveluista esimerkkinä valtion ja yliopiston välinen toimeksiantosuhte voidaan muodostaa hierarkiaan ja normeihin tai sopimukseen perustuen (Kivistö 2009, 54). Gornitzka, Stensaker, Smeby ja De Boer (2004) tarkastelevat myös osaltaan pohjoismaisten valtioiden ja yliopistojen sopimuksellisuutta agenttiteorian viitekehyksestä. Sopimukseen perustuvan toimeksiannon etuina ovat joustavuus, epävarmuuden vähentyminen ja luottamuksellisen suhteen mahdollinen muodostuminen. Kyseisistä eduista

huolimatta agenttiteorian mukaisia ongelmia esiintyy kuitenkin sopimusperusteisissäkin toimeksiantoissa. (Gornitzka ym. 2004.)

Kilpailutuksen myötä oletettavasti syntyy Kelan ja palveluntuottajien välille sopimusperustainen agenttisuhte. Kilpailutuksen kautta Kela määrittelee palveluntuottajille sopimusehdot tulkkauspalveluiden toteuttamiseen. Agenttisuhte muodostuu tällöin yhden päämiehen eli Kelan ja useamman agentin eli palveluntuottajien välille. Yleistä agenttiteoriassa onkin tarkastella yhden päämiehen sekä yhden tai useamman agentin välisiä suhteita (Kivistö 2009, 52). Kilpailutuksen kautta valitaan palveluntuottajat, joille määritellään sopimusehtojen myötä toimeksianto, mikä myös sopisi agenttisuhteelle tyypillisiin piirteisiin.

Agenttisuhteen kautta voidaan tulkinäkökulmaa hyödyntäen nähdä kilpailutuksen vaikuttavia tekijöitä. Esimerkiksi sopimusehdot määrittelevät pitkälti tulkkauspalveluiden toteuttamista ja tulkkien työtä konkreettisella tasolla. Agentti-päämiesteoria hahmottaa toimijoiden välisen suhteen osatekijöitä ja mahdollisesti taustalla vaikuttavia ilmiöitä. Erityisesti haastateltavien tulkkien näkökulma valottaa oletettua suhteen agenttiosapuolen tulokokulmaa.

4 VAIKUTTAVUUDEN ARVIOINTI

4.1 Vaikuttavuuden määrittelyä

Vaikuttavuus on terminä monisyinen ja edelleenkin vaikeasti määritettävissä oleva, vaikka käsite esiintyy varsin yleisesti erityisesti hallinnon parissa (Rajavaara 2006, 22–25). Määrittelyä vaikeuttaa usean tieteenalan kohtaamattomat keskustelut aihealueesta, mihin esimerkiksi Meklin (2001) viittaa. Käsitteellä voidaan viitata eri ulottuvuuksiin ja tasoihin, joiden kautta on mahdollista käsitellä niin palveluiden tuottavuutta, toiminnan laatua kuin ihmisten kokemuksia (Pohjola 2012, 10).

Epämääräisyydestä huolimatta vaikuttavuus voidaan yhdistää kiinteäksi osaksi julkisen sektorin toimintoja. Yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja näkyvyys yhdistyvät Virtasen ja Stenvallin (2011, 36, 38) mukaan organisaatioiden julkiseen toimintaan ja ovat erottavia tekijöitä verrattaessa julkisorganisaatioiden roolia yksityiseen sektoriin. Virtasen ja Stenvallin (2011) lisäksi myös Rajavaara (2006) sekä Pohjola (2012) näkevät vaikuttavuuden vakiintuneena osana yhteiskunnallista keskustelua ja julkista sektoria.

Rajavaara (2007) toteaa vaikuttavuuden vakiintuneen käsitteenä erityisesti toiminnan ja talouden ohjauksen uudistusten sekä jo aiemmin tulosohjauksen myötä julkiselle sektorille. Erityisesti hallinnon osalta yhteiskunnallinen vaikuttavuus on yhtenä tärkeänä tekijänä (Rajavaara 2006; Valtionvarainministeriö 2005). Virtanen ja Stenvall (2011) mainitsevat julkisen organisaation toimintaa koskevan erityisten piirteiden, kuten tehokkuuden ja tuloksellisuuden vaatimukset. Tuloksellisuuden peruskäsitteisiin ja kriteereihin puolestaan sisältyy toiminnallisen tuloksellisuuden lisäksi yhteiskunnallinen vaikuttavuus. Yhteiskunnallinen vaikuttavuus voi tavoitteena olla esimerkiksi organisaation toimintaan nähden välillinen ja vaatia osaksi muitakin toimijoita samansuuntaisilla tavoitteilla. Toiminnalliset tulostavoitteet ovat usein konkreettisia suoritteita, kun taas vaikuttavuustavoitteet kattavat laajemmin tuotettuja hyötyjä. (Valtiovarainministeriö 2005.)

Termit vaikutus ja vaikuttavuus on eroteltava toisistaan merkityksiltään, vaikka ovatkin toistensa lähikäsitteitä. Vaikutukset kattavat olemassa olevan tilan muuttamisen, säilyttämisen tai estämisen. Vaikuttavuus puolestaan merkitsee ennemminkin erotusta toimivan ja

toimimattoman välillä. (Meklin 2001; Rajavaara 2006). Verrattuna vaikutukseen vaikuttavuudelle voidaan näin ollen löytää laajempi ja pidemmän aikavälin merkitys. Vaikuttavuus koostuu pitkän tähtäimen toiminnan ja toimenpiteiden vaikutusten tuloksista laajoissa asiakokonaisuuksissa (Rajahonka 2013, 14; Valtiovarainministeriö 2005, 25). Vaikuttavuuteen voidaan siis sisällyttää useampia vaikutuksia ja näiden seurauksia, mikä tekee vaikuttavuudesta vaikutuksia laajemman käsitteen.

Rajavaara (2006) listaa yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tarkempaan määrittelyyn erilaisia näkökulmia tulosohjaukseen liittyvän lähestymistavan ohella. Vaikuttavuudella voidaan viitata kaikkiin organisaation ulkopuolista yhteiskuntaa koskeviin vaikutuksiin, jotka ovat seurausta organisaation toiminnasta. Vaikuttavuus ulottuu usein laajoihin kokonaisuuksiin ja yhteiskunnallisiin tavoitteisiin. Määritelmän on mahdollista pitää sisällään niin laajalle säteileviä toimenpiteiden vaikutuksia kuin yksilötason vaikutuksia, joita voidaan kuitenkin yleistää laajemmalle tasolle. Yhteiskunnallisella vaikuttavuudella viitataan myös yhteiskuntasopimuksiin, kokonaisyhteiskunnalliseen näkökulmaan ja toiminnan relevanssin korostamiseen. (Rajavaara 2006.) Näkökulmia vaikuttavuuteen esiintyy siis vaihtelevista tulokulmista. Eri näkökulmat ovat kuitenkin relevantteja, ja Rajavaara (2006) huomauttaakin näkökulman vaikuttavuuteen riippuvan arviointitilanteesta.

Vaikuttavuus on selvästi tärkeä osa yhteiskuntapoliittista keskustelua. Koska julkisen sektorin organisaatioiden osalta toiminnassa ja tulosohjauksessa yhteiskunnallinen vaikuttavuus esiintyy merkittävässä roolissa, voidaan ajatella vaikuttavuuden teemalla olevan osansa myös julkispalveluiden tuottamisessa. Esimerkiksi palveluprosessien ja -järjestelmien kykyä saada aikaan haluttuja vaikutuksia voidaan myös kuvata vaikuttavuudella (Lumijärvi 1999, 15; Rajavaara 2006, 41). Rajavaara (2006) tarkasteleekin vaikuttavuutta erityisesti Kelan toiminnassa todeten vaikuttavuuden arvioinnin merkityksen liittyvän muun muassa tilivelvollisuuteen, tuloksellisuuteen sekä toiminnan kehittämiseen.

Kuten Rajavaaran (2006) tarkastelunäkökulma Kelan suhteen osoittaa, voidaan vaikuttavuuden kautta arvioida julkisten palveluiden tuottamista. Julkispalveluiden tuottaminen ja julkisorganisaatioiden toiminta vaatii paitsi kehittämisen niin myös tilivelvollisuuden ja avoimuuden vuoksi vaikuttavuuden tarkastelua. Erilaisista näkökulmista huolimatta vaikuttavuus ja sen arviointi ovat merkittävä osa julkisen sektorin toimintaa.

4.2 Arviointi ja vaikuttavuusarviointi

Arviointi on yhä enemmän osana julkista toimintaa, mikä tekee siitä merkittävän työkalun niin julkisessa hallinnossa kuin palveluiden kehittämisessä. Arvioinnille voidaan löytää monia tarkoituksia, joita ovat esimerkiksi tilintekovastuu, tiedon lisääminen ja kehittäminen. (Virtanen 2007.) Myös Rajavaara (2007) näkee arvioinnin monipuolisena työkaluna. Arvioinnin kohteina ovat niin organisaatiot, projektit kuin palvelut, jolloin sitä kyetään myös hyödyntämään erilaisiin kohteisiin. Tästä voidaan huomata arvioinnin monikäyttöisyys eri osa-alueilla.

Arvioinnin asema julkisella sektorilla on muodostunut suhteellisen pysyväksi ja vakiintuneeksi käytännöksi. Julkisia palveluja tuottavien organisaatioiden toiminnassa arviointi on osa normaalia toimintaa, mikä kertoo arvioinnista vakiintuneena käytäntönä (Rajavaara 2006, 67). Erityisesti arvioinnilla ja vaikuttavuusarvioinnilla on asemansa julkisen hallinnon apuvälineenä. Organisaatioiden, palvelujen ja projektien kehittäminen ovat eräitä esimerkkejä arviointien tarkoituksesta, mikä myös kertoo arvioinnin kohteiden laajasta kirjosta. (Rajavaara 2007.)

Rajavaara (2006) nostaa erityisesti tilivelvollisuuden, tuloksellisuuden, tiedon tuottamisen sekä kehittämisen vaikuttavuuden arvioinnissa keskeisiksi osatekijöiksi tarkastellessaan vaikuttavuusarviointia Kelassa. Virtanen (2007) puolestaan toteaa tiedon tuottamisen olevan yksi arvioinnin tarkoituksista. Myös tässä vaikuttavuusarvioinnissa ensisijainen tavoite on tiedon tuottaminen ja sen mahdollinen hyödyntäminen.

Vaikka vaikuttavuusarvioinnin tarkoitusperät ovat hyödyllisiä julkisen hallinnon kannalta, on vaikuttavuuden arvioinnilla myös huonot puolensa. Muihin tuloksellisuuden osa-alueisiin verrattuna vaikuttavuustieto nähdään epätäydellisempänä ja kiistanalaisempana. Esimerkiksi yhteiskunnalliset olosuhteet ovat sidoksissa vahvasti palvelujen vaikuttavuustuloksiin. Kritisoitavaa löytyy myös ihmisten toiminnan alueella, koska ihmisten toimintaan liittyvät tekijät ja näihin liittyvä vaikuttavuus ovat huonosti ennustettavissa. (Rajavaara 2006.) Arviointitiedon luonne ilmenee kiistanalaisena ja tulosten mittaaminen on haastavaa.

Arviointitiedon mahdollisten puutteiden ja hyötyjen vuoksi arviointia on pyritty julkisten palveluiden osalta ohjaamaan sekä säätelemään sen periaatteita. Rajavaara (2006) listaa näihin liittyviä ohjauksen periaatteita. Kehittämisen ja arvioinnin on julkisten palveluiden parissa oltava kokonaisvaltaista huomioiden esimerkiksi poikkihallinnolliset arviointitarpeet.

Arviointia kuvaillaan välineeksi, jonka tavoitteena on oppiminen ja toiminnan kehittäminen (Rajavaara 2006, 67). Dahler-Larsenin (2005) mukaan vaikuttavuuden arvioinnilla on tarkoitus tuottaa tietoa esimerkiksi palveluiden toimivuudesta ja niiden kehittämisestä. Keskeisenä kysymyksenä on tällöin se, mikä vaikuttaa mihin ja millä edellytyksillä. Vaikuttavuuden tulokset perustuvat säännönmukaiseen syy-seuraus-suhteeseen eli kausaliiteettiin. Kausaliiteetilla kyetään selittämään ilmiöitä tarkastelemalla tiettyä tekijää ja siihen liittyvää prosessia sekä näiden aiheuttamaa tulosta. (Dahler-Larsen 2005; Meklin 2001; Rajavaara 2006.) Kausaliiteettisuhteen ymmärtämisellä vastataan vaikutuskysymykseen, joka on keskeisessä osassa vaikuttavuuden arvioinnissa. Dahler-Larsenin (2005) ajatus vaikuttavuuden arvioinnista perustuu käsitykseen intervention johtamisesta tiettyihin tuloksiin ja näiden testaamista arvioinnilla. Tällöin pyritään ymmärtämään vaikutuksesta seuraavien tuloksien lisäksi itse vaikuttavuuden prosessia.

Arvioinnissa ja vaikuttavuudessa kysymykset eri tekijöiden vaikutuksista eri edellytyksin ovat olennaisia, kuten edellä on todettu. Kuitenkin esimerkiksi vaikuttavuutta voidaan lähestyä eri näkökulmista. Meklin (2001) kuvailee vaikuttavuuden tarkastelua tavoitteiden saavuttamisen asteena, kyynä aikaansaada tiettyjä vaikutuksia sekä toimenpiteiden seurauksina. Rajavaara (2006) yhtyy tähän näkemykseen lisäten tarvelähtöisen ja vaikutusten mekanismien tarkastelun.

Vaikuttavuuden arvioinnissa toiminnalle on usein asetettu tavoitteet, joiden toteutumista toiminnassa arvioidaan (Rajavaara 2006, 38). Vaikuttavuuden arvioinnissa voidaan erotella tavoitteista tai päämääristä lähtevä arviointi. Yksityiskohtiin ja tunnuslukuihin perustuvalla tavoitelähtöisellä arvioinnilla pyritään selkeisiin, konkreettisiin ja ymmärrettäviin arvioinnin tuloksiin. Päämäärien on tällöin kuitenkin oltava selkeitä ja mitattavia, jotta voidaan saavuttaa yksiselitteisiä ja mitattavia tuloksia. Päämäärälähtöisessä vaikuttavuuden arvioinnissa selvitetään päämäärien suunnan etenemistä. Vaikuttavuuden arviointi tapahtuu tavoitelähtöistä arviointia väljemmin. (Meklin 2001.)

Syy-seuraussuhteisiin liittyvien kysymyksien ollessa keskeisiä on syytä hyödyntää vaikuttavuuden arviointia menetelmänä. Vaikuttavuuden arvioinnin etuja ovat intervention vaikutusten testaaminen, mahdollisten sivuvaikutusten osoittaminen, arviointikriteerien kehittäminen sekä tiedon kerääminen ja välittäminen. (Dahler-Larsen 2005.) Syy-seuraussuhteiden testaaminen antaa käsityksen vaikuttavuuden prosessista sekä selittää tuloksia. Kohteena olevien kilpailutuksen ja tulkkauspalveluiden toteuttamisen välillä voidaan osoittaa olevan selkeä kausaalisuhte, sillä kilpailutus määrittelee sopimuskauden ehdot. Nämä puolestaan vaikuttavat konkreettisesti tulkkien työhön ja tulkkauspalveluihin. Näin ollen vaikuttavuuden arviointi on sopiva arvioinnin menetelmä tässä arvioinnissa.

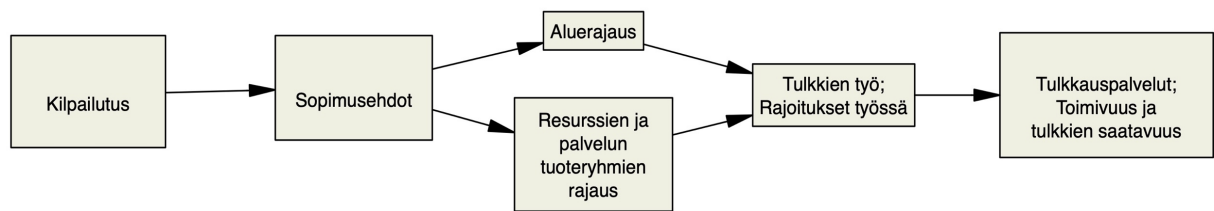
Arviointiasetelma on lähtökohtana arvioinnille kuvaten, mitä ja miten arvioidaan. Arviointi voidaan nähdä soveltavana tiedonkeruuna ja analysointina, jolloin myös arvioinnin käyttö ja tarkoitus ovat keskeisiä tekijöitä. (Suopajarvi 2013.) Arviointiasetelman tässä arvioinnissa muodostavat arviointikohde eli Kelan kilpailutus ja tulkkauspalvelut sekä arviointimenetelmä eli vaikuttavuuden arviointi. Arviointia toteutetaan käsitteellisen ajattelun kautta, jota auttavat hahmottamaan arviointinäkökulmat ja -kriteerit. Arvioinnin kohteen käsitteet muodostavat toiminnan tarve, tavoite, panos, tuotos, tulokset ja vaikutukset. Käsitteet auttavat hahmottamaan arvioinnin kohdetta kokonaisuudessaan. (Suopajarvi 2013; Virtanen 2007.) Julkisen toiminnan tarpeena tässä tapauksessa on tulkkauspalveluiden järjestäminen, jonka tavoitteena on toimivat tulkkauspalvelut. Panoksena ja tuotoksena ovat kilpailutus ja sen sopimusehdot. Tulokset ovat tulkkien työssä ilmenevät muutokset kilpailutuksen seurauksena. Näiden vaikutukset ovat puolestaan tulkkauspalvelujen toimivuudessa ja tulkkien saatavuudessa.

Virtasen (2007) mukaan arviointia on tarkasteltava arviointikriteerien eli arviointinäkökulmiin liittyvien käsitteiden kautta. Tähän liittyviä käsitteitä ovat esimerkiksi relevanssi, toimeenpanon tarkoituksenmukaisuus, tehokkuus ja kokonaisvaikuttavuus. Arvioidessa on huomioitava arviointinäkökulmana kilpailutuksen ja sopimusehtojen tarkoituksenmukaisuus tulkkauspalveluja järjestettäessä. Kilpailutuksen kokonaisvaikuttavuus puolestaan huomioi saavutetut tavoitteet tulkkauspalveluiden järjestämisessä kilpailutuksella. Kilpailutuksen tuomat muutokset ovat olennaista huomioida arvioinnissa näkökulmana, sillä ne tuovat esiin kilpailutuksen vaikuttavuuden tulkkien työssä ja tulkkauspalveluissa.

4.3 Ohjelmateoria

Vaikuttavuuden arvioinnissa voidaan käyttää lähtökohtana ohjelmateorian laatimista. Ohjelmateoria pohjautuu selkeisiin käsityksiin tietyn intervention vaikutuksesta. Tällä tavoin selitetään intervention muuttaminen tuloksiksi. Ohjelmateorian tarkoituksena on intervention vaikuttavuuden ja vaikutusten testaaminen, jolloin nähdään vaikuttavuuden prosessi ja sitä seuraavat tulokset. Vaikuttavuuden arviointi selventää käsitystä, miten tietty interventio vaikuttaa, mikä puolestaan selitetään ohjelmateorian kautta. Tällöin jäsennetään arviointia osoittaen vaikutusprosessi ja keskeiset tekijät. Ohjelmateoria kyetään rakentamaan käyttämällä jos-niin lauserakennetta yhdistäen vaikutukseen. Tällöin ohjelmateoria voidaan kuvata graafisesti nuolilla ja laatikoilla, mikä selkeyttää vaikuttavuuden esittämistä ohjelmateorian avulla. (Dahler-Larsen 2005; Pawson & Tilley 1997.)

Kilpailutuksen ollessa tässä tapauksessa interventio on kilpailutuksen vaikuttavuutta tulkkauspalveluihin testattava. Ohjelmateorian rakentaminen lähtee näin ollen kilpailutuksesta. Dahler-Larsen (2005) toteaa ohjelmateorian sisältävän yksityiskohdiksi pilkotun intervention, intervention ja tulosten oletettavien välietappien, toivottujen tulosten kuvauksen, mahdolliset sivuvaikutukset sekä ratkaisevien edellytysten kuvauksen. Ohjelmateoriaa on mahdollista lähteä rakentamaan intervention kautta pohtien samalla tähän ja tuloksiin liittyvää syy-seuraussuhdetta. Seuraava kuvio hahmottaa arviointikohteen ohjelmateoriaa.



KUVIO 1. Ohjelmateoria.

Lähtöasetelmana ohjelmateoriassa on tässä tapauksessa kilpailutus, jonka oletetaan vaikuttavan tulkkien työhön ja tulkkaukspalveluihin. Kilpailutus on näin ollen interventio. Kilpailutuksessa muodostetaan hankintakauden sopimusehdot, jotka puolestaan antavat ohjesäännöt palveluntuottajille ja tulkkien toiminnalle. Sopimuskaudelle palvelunkuvauksessa esitetään aluerajaukset hankintakaudelle sekä tuoteryhmien ja resurssien rajausta. Nämä ovat intervention osatekijät, sillä kilpailutukseen interventiona sisältyy eri osatekijöitä. Aluerajat ja tuoteryhmien rajaukset selkeyttävät, mistä vaikuttavista tekijöistä kilpailutus rakentuu. Uusimaa, Läntinen, Keskinen, Pohjanmaa, Itäinen ja Pohjoinen hankinta-alue muodostavat aluerajat. Sopimuskauden alussa palveluntarjoajan on määriteltävä alueet, joilla tarjoaa palveluita. Aluerajausten myötä oletetaan, että tulkkien työhön tulee rajoitteita. (Kela 2017b.) Palvelukuvauksen perusteella tulkkeja tarjotaan asiakkaille vain kyseisen hankinta-alueen sisältä sen sijaan, että lähintä vapaata tulkkia tarjotaan myös hankinta-alueen ulkopuolelta. Näin ollen voidaan olettaa aluerajauksella olevan vaikutusta tulkkien työmäärään sekä tulkkien saatavuuteen. Tulkkien saatavuus vaikuttaa puolestaan negatiivisesti tulkkaukspalvelujen toimivuuteen.

Palvelunkuvauksessa (Kela 2017b) määritellään hankintakaudelle myös palveluille kolme tuoteryhmää, joita ovat tulkkaukseen kuulovammaiset/ kuulonäkövammaiset, kirjoitustulkkaukseen kuulovammaiset/ kuulonäkövammaiset ja tulkkaukseen puhevammaiset. Kyseisistä tuoteryhmistä tulkkeja on mahdollista tarjota vain yhteen tuoteryhmään sopimuskaudelle. Tuoteryhmän sisällä tulkkeja voidaan tarjota kahteen palveluun, kuten esimerkiksi tulkkaukseen sekä

kuulo- että kuulonäkövammaisille. Vaikka tulkilla olisi pätevyys niin tulkkaukseen kuin kirjoitustulkkaukseen, ei molemmille tuoteryhmille ole mahdollista asettaa kyseistä tulkkia. Tulkkiresurssia siis rajataan tuoteryhmien rajauksella. Tämän voidaan olettaa vaikuttavan tulkkien työhön ja työmäärään negatiivisesti, mikä puolestaan vaikuttaa tulkkaukspalveluiden toimivuuteen negatiivisesti sekä rajaa jälleen tulkkien saatavuutta.

Ohjelmateoriassa kilpailutus vaikuttaa siis negatiivisesti tulkkien työhön. Oletuksena on, että tulkkien työmäärä vähenee kyseisen intervention vaikutuksesta. Myös tulkkaukspalveluiden toimivuus heikkenee, sillä kilpailutus interventiona vähentää tulkkien saatavuutta. Rajattujen alueiden ja tuoteryhmien voidaan olettaa vähentävän tulkkien työmäärää. Aluerajaukset ja tuoteryhmät ovat käsiteltävän kauden sopimusehdoissa, ja näillä on suora vaikutus tulkkauksilauksia välitettäessä tulkeille. Tämän seurauksena tulkkien saatavuus rajoittuu, mikä on vaikutuksena tulkkaukspalveluiden toimivuudessa.

5 TUTKIMUKSEN LÄHESTYMISTAPA JA TOTEUTUS

5.1 Tutkimusmenetelmät ja aineistonkeruu

Tutkimuksen tarkoituksena on tarkastella kilpailutuksen vaikuttavuutta vammaisten tulkkauspalveluissa. Lähtökohtana on selvittää kilpailutuksen vaikutuksia tulkkien työhön ja tätä kautta vaikuttavuutta kokonaisuudessaan palveluihin. Tutkimuskysymyksiin vastaamisen kannalta on olennaista selvittää tekijöitä erityisesti kyseisessä kilpailutuksessa ilmenevien käytäntöjen vaikutuksista tulkkien työhön ja palveluun liittyen, jota kautta on mahdollista löytää myös vaikuttavuuteen liittyviä tekijöitä.

Koska kyseessä on laadullinen tutkimus, on mielestäni perusteltua käyttää tutkimusmenetelminä haastattelua ja sisällönanalyysia. Hirsjärvi ja Hurme (2008) toteavat haastattelun olevan erilaisiin tutkimuksiin sopiva joustava menetelmä, jonka avulla voi ymmärtää vastauksia ja niiden taustamotiiveja tietoa kerätessä. Haastattelu sopii menetelmänä erilaisiin tarkoituksiin ja sitä on mahdollista hyödyntää eri konteksteihin. Tutkimusongelma voi ohjata pitkälti tutkimuksen etenemistä, sillä se määrittää tutkimusasetelmaa, aineistonkeruumenetelmää sekä tarvittavaa aineistoa. (Hirsjärvi & Hurme 2008.)

Haastattelun avulla voidaan selventää ja syventää saatavia vastauksia, saada aiheesta monitahoisia vastauksia sekä sijoittaa näitä vastauksia laajempaan kontekstiin (Hirsjärvi & Hurme 2008, 35; Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 201–202). Haastattelu on perusteltu valinta aineistonkeruumenetelmäksi tässä tapauksessa, sillä tutkimuksen kysymyksenasettelu vaatii laadullista metodologiaa. Vaikuttavuuden ilmiöitä tarkasteltaessa aineistosta on etsittävä vastauksia ja taustamotiiveja liittyen viittomakielentulkkien työhön ja tätä kautta palveluihin.

Haastattelun tarkoituksena on tässä tutkimuksessa tarkoitus kerätä tietoa tulkkien kokemuksista, joiden perusteella voidaan kartoittaa taustalla vaikuttavia tekijöitä sekä niiden välisiä suhteita. Tällöin vaihtoehtona on käyttää puolistrukturoitua teemahaastattelua, jolloin voidaan käsitellä tulkkien näkökulmasta kilpailutuksen suhdetta ja vaikutusta tulkkauspalveluihin. Teemahaastattelussa haastattelu etenee keskeisten teemojen mukaisesti ilman

yksityiskohtaisia kysymyksiä. Haastateltavien tulkinnat ja heidän antamat merkitykset asioille nousevat teemahaastattelussa keskeisiksi tekijöiksi. Tämän seurauksena haastateltavien näkökulma korostuu. Teemahaastattelu on puolistrukturoitu haastattelu, sillä haastattelun aihealueet eli teemat ovat kaikille haastateltaville samat. Sen sijaan yksityiskohtaiset kysymykset voivat vaihdella haastattelun etenemisen mukaan. Haastattelun runko rakentuu aiheeseen liittyvien teemojen ympärille, mikä antaa mahdollisuuden asioiden käsittelyyn syvemmin. (Hirsjärvi & Hurme 2008.)

Puolistrukturoidulla teemahaastattelulla on mahdollista selvittää, kuinka kilpailutuksen on koettu vaikuttavan työhön ja palveluihin. Olennaista on huomioida kilpailutuksen sopimusehdot vaikuttavuuden osalta. Haastattelurunko on muodostettu työn ja kilpailutuksen teemoista, joiden avuksi on otettu tarkentavia apukysymyksiä. Näiden teemojen ympärille hahmottuva haastattelu on antanut tulkeille pohjaa, jonka perusteella tulkkien on odotettu kerovan laajemmin kokemuksistaan.

Hirsjärven ja Hurmeen (2008) mukaan haastatteluissa on huomioitava haastattelun sisällön lisäksi myös haastattelijan roolin neutraaliuden säilyttäminen. Oman tutkijaposition tunnistaminen auttaa tiedostamaan omaa rooliaan haastateltaviin nähden. Esimerkiksi tunnistamalla oman roolin vaikutuksia on mahdollista estää omaa positiota ohjaamasta tutkimuksen kulkua. En esimerkiksi ole halunnut korostaa omaa viittomakielentulkin koulutustani, mutta tämän taustan tiedostaminen ja ilmi tuominen haastattelussa on tutkimuksen eettisyyden ja laadun kannalta mielestäni tärkeää.

Tutkimuksen aineisto pohjautuu viittomakielentulkkien haastatteluihin. Haastateltavia tulkeja on useammalta hankinta-alueelta, jotta aineistoon muodostuisi kattavampi kuva käsiteltävästä aiheesta. Esimerkiksi eri hankinta-alueiden tilanteet voivat vaihdella, minkä vuoksi on tärkeää saada aineistoa eri alueiden tulkeilta. Haastateltavat on kerätty pääosin ammattijärjestö Kieliasiantuntijoiden kautta, mutta myös yhteydenotoilla eri tulkkausalan yrityksiin. Ammattijärjestön uutiskirjeen ohessa on esitetty haastattelupyyntö, jossa on kerrottu tutkimuksen taustat ja tarkoitus.

Haastateltavat ovat omasta tahdostaan ottaneet yhteyttä osallistuakseen haastatteluun, minkä seurauksena voidaan todeta vapaaehtoisuuden täyttyvän. Haastattelut on toteutettu etäyhteydellä Skype for- Business- sovelluksella ja ovat olleet kestoltaan noin yhden tunnin mittaisia.

Haastateltaville on kerrattu haastattelun alussa uudelleen tutkimuksen taustat ja tarkoitus. Anonymiteetin säilyttämisestä on ilmoitettu haastattelupyynnössä. Haastattelut on nauhoitettu, jotta jälkikäteen aineiston koonti ja litterointi on ollut mahdollista. Tallentamiseen on pyydetty haastateltavilta suullinen lupa, sillä Kuula (2006) näkee tärkeäksi haastatteluun kannalta, että nauhoittaminen tai kuvaaminen on kerrottu haastateltavalle etukäteen.

Aineiston analysoimiseen olen valinnut menetelmäksi sisällönanalyysin. Tuomi ja Sarajärvi (2002) kuvailevat sisällönanalyysia laadullisen tutkimuksen analysoinnin menetelmäksi, joka usein perustuu esimerkiksi kirjoitettujen, kuultujen tai nähtyjen sisältöjen analysoimiseen. Sisällönanalyysilla pyritään kuvaamaan aineisto tiivistetyssä muodossa sekä kytkeään aineistosta tulkittavat tulokset laajempaan kontekstiin. (Tuomi & Sarajärvi 2002.) Menetelmä sopii aineiston analysoimiseen tässäkin tapauksessa.

Koska tutkimuksessa on tarkoituksena tutkia vaikuttavuutta, hyödynnetään analysoimisessa vaikuttavuuden arvioinnin menetelmänä ohjelmateoriaa. Ohjelmateoria toimii tässä tapauksessa sisällönanalyysin ohella aineiston analysoimisen apuna. Vaikuttavuuden arvioinnilla on Dahler-Larsenin (2005) mukaan tarkoitus tuottaa tietoa esimerkiksi palveluiden toimivuudesta ja niiden kehittämisestä. Keskeisenä kysymyksenä on tällöin se, mikä vaikuttaa mihin ja millä edellytyksillä.

Vaikuttavuuden tulokset siis perustuvat säännönmukaiseen syy-seuraus-suhteeseen eli kausaliiteettiin. Kausaalisuhteella kyetään selittämään ilmiöitä tarkastelemalla tiettyä tekijää ja siihen liittyvää prosessia sekä näiden aiheuttamaa tulosta. Lähtökohtaisena ajatuksena on tietyn intervention johtaminen oletettaviin tuloksiin, ja näiden toteutumisen testaaminen arvioinnilla.

Syy-seuraussuhteisiin liittyvien kysymyksien ollessa keskeisiä on syytä hyödyntää vaikuttavuuden arviointia menetelmänä. Vaikuttavuuden arvioinnin etuja ovat intervention vaikutusten testaaminen, mahdollisten sivuvaikutusten osoittaminen, arviointikriteerien kehittäminen sekä tiedon kerääminen ja välittäminen. (Dahler-Larsen 2005.) Syy-seuraussuhteiden testaaminen antaa käsityksen vaikuttavuuden prosessista sekä selittää tuloksia. Kohteena olevien kilpailutuksen ja tulkkaukspalveluiden toteuttamisen välillä voidaan osoittaa olevan selkeä kausaalisuhde, sillä kilpailutus määrittelee sopimuskauden ehdot. Nämä puolestaan vaikuttavat konkreettisesti tulkkien työhön ja tulkkaukspalveluihin.

Vaikuttavuuden arvioinnissa lähtökohtana on aiemmin mainitun ohjelmateorian laatiminen. Ohjelmateoria pohjautuu selkeisiin käsitteisiin tietyn intervention vaikutuksesta. Tällä tavoin selitetään intervention muuttaminen tuloksiksi. Ohjelmateorian tarkoituksena on intervention vaikuttavuuden ja vaikutusten testaaminen, jolloin nähdään vaikuttavuuden prosessi ja sitä seuraavat tulokset. Vaikuttavuuden arviointi selventää käsitystä, miten tietty interventio vaikuttaa, mikä puolestaan selitetään ohjelmateorian kautta. Ohjelmateoria jäsentää arviointia osoittaen vaikutusprosessin ja keskeiset tekijät. (Dahler-Larsen 2005; Pawson & Tilley 1997.)

Ohjelmateorialla siis rakennetaan asetelma siitä, mikä on kilpailutuksen vaikuttavuus palveluihin. Tässä arvioidaan mahdolliset vaikuttavat tekijät ja näiden tekijöiden vaikutukset. Huomioitavaa on myös agenttisuhteen välisten toimijoiden informaatoristiriita ja vaikutus kilpailutusehtoihin. Aineiston analysoinnilla puolestaan testataan ohjelmateorian toimivuutta ja sitä, kuinka valittu interventio sekä sen osatekijät vaikuttavat käytännössä.

5.2 Tutkimuksen eettisyys

Lähestymistavan ja menetelmien ohelle tutkimuksen eri vaiheissa on tärkeää huomioida tutkimuksen eettisyys, jota on mahdollista toteuttaa tutkimusta hyviä tieteellisiä toimintatapoja noudattaen. Hyvien tieteellisten käytäntöjen noudattaminen lisää tutkimuksen luotettavuutta ja eettisyyttä. Tutkimuksiin liittyvät olennaisesti eettiset ratkaisut ja kysymykset tutkimuksen eri vaiheissa (Hirsjärvi & Remes 2006, 19). Eettisyys on siis huomioitava tutkimusprosessin aikana jokaisessa vaiheessa. Hirsjärvi ja Remes (2006) mainitsevat tärkeimpinä esimerkkeinä eettisistä toimintatavoista informointiin perustuvan suostumuksen, yksityisyyden ja luottamuksellisuuden.

Luottamuksellisuus nousee erityisesti esille haastattelussa ja haastattelun purkamisessa. Haastattelutilanteessa on huomioitava luottamuksellisuus haastateltavan ja haastattelijan välisessä vuorovaikutuksessa. Purkamisen osalta puolestaan on noudatettava oikeellisuutta literoinnissa ja mukailtava haastateltavia tarkasti, jotta luottamuksellisuus säilyy. (Kvale 1996.) Haastateltaville on kerrottu tässä tapauksessa ennen haastatteluja tutkimuksen tarkoitus ja taustat. Haastatteluissa on pyritty huomioimaan eettinen näkökulma ja tällä tavoin

säilyttämään luottamuksellisuus. Litteroinnit puolestaan on toteutettu kirjaamalla mahdollisimman tarkasti haastateltavien suulliset ilmaisut. Yksittäiset äännähdykset, eleet ja äänenpainot on jätetty tarkoituksellisesti pois, sillä tutkimuksen kannalta aineistossa pääpaino on sanallisella sisällöllä.

Kvale (1996) nostaa esille eettiset seikat myös analyysin ja raportoinnin osalta. Aineiston analysoiminen on syytä toteuttaa huolellisuutta noudattaen syvällisesti ja kriittisesti. Luottamuksellisuus ilmenee sekä analysoinnissa että raportoinnissa. Tämä tarkoittaa, että aineistoa on tarkasteltava kriittisesti analysointivaiheessa ja raportointi toteutettava totuudenmukaisesti. Analyysivaiheessa aineistosta on esimerkiksi nostettava esille niin lähtöoletuksia tukevia kuin oletuksien vastaisiakin tekijöitä. Oletukset eivät näin ollen saa ohjata liikaa tutkimuksen etenemistä, minkä vuoksi kriittinen tarkastelunäkökulma on tärkeää tutkimuksen kannalta.

Haastateltavien vapaaehtoisuus on tärkeää varmistaa luottamuksellisuuden ja eettisyyden takaamiseksi. Potentiaalisilla haastateltavilla on oltava mahdollisuus joko hyväksyä tai kieltäytyä osallistumasta haastatteluun tutkimusta koskevan tiedon perusteella (Hirsjärvi & Remes 2006, 20; Homan 1991, 69). Vapaaehtoisuus on toiminut haastattelujen perustana, sillä haastateltavia on informoitu tutkimuksen taustoista ja tarkoituksesta. Haastattelut perustuvat tällöin haastateltavien vapaaehtoisuuteen, mikä on tutkimuksen eettisyyden kannalta tärkeää. Vapaaehtoisuutta tukee myös se seikka, että haastateltavat ovat itse ilmaisseet kiinnostuksensa osallistua haastatteluun ottamalla itse yhteyttä.

Vapaaehtoisuuden lisäksi haastateltavien kannalta toinen tärkeä eettinen näkökulma liittyy anonymiteettiin. Haastateltavien anonymiteetistä on huolehdittava tutkimuksessa ja aineistoa käsiteltäessä (Vilkkä 2005, 35). Erityisen tärkeäksi haastateltavien anonymiteetin säilyttämisestä tekee tulkkausalan erityislaatuisuus ja pienuus, koska henkilöt ovat tällöin helpommin tunnistettavissa. Tutkimuksen haastateltavien henkilöllisyyttä ja haastattelujen sisältöä on käsitelty luottamuksellisesti anonymiteetti säilyttäen, mikä voidaan lukea hyvään tieteelliseen käytäntöön kuuluvaksi toiminnaksi. Haastateltavien sitaatit on koodattu haastateltavien numeroinnilla ja kuvailemalla lyhyesti tulkkien työkokemusta. Tulkkien työkokemukset ovat jaoteltu pitkään, useamman vuoden ja lyhyeen työkokemukseen. Työkokemuksen erittely auttaa hahmottamaan kontekstia tulkkien sitaatteihin. Sitaattien koodaus onnistuu kuitenkin säilyttämään haastateltavien anonymiteetin.

Oma tutkijapositio on mielestäni hyvä huomioida tutkimusprosessin aikana. Oman position tarkastelulla voidaan hahmottaa omaa asemaa suhteessa tutkimukseen, sen kulkuun ja tuloksiin. Kuula (2006) esimerkiksi mainitsee tutkijan neutraaliudesta haastattelutilanteessa, jolloin tutkijan ei ole suotavaa esittää omia mielipiteitään tai tunteitaan. Erityisesti haastattelutilanteessa on siis säilytettävä neutraalius. Oma positiotani tarkastellessa voidaan löytää tulkikoulutuksen kautta saatu näkökulma aiheeseen. Tämä toisaalta antaa perehtyneisyyden tulkkauspalveluihin ja tulkkausalaan, mikä auttaa aiheen monipuolisessa ja syvällisessä tarkastelussa. Toisaalta kyseinen tausta voi ohjata omaa näkökulmaa tutkimusprosessissa.

Edellä mainituilla seikoilla ja niiden huomioimisella on tutkimusta pyritty toteuttamaan luotettavasti. Erityisesti olen pyrkinyt huolehtimaan haastateltavien vapaaehtoisuudesta ja anonymiteetistä sekä raportoimaan totuudenmukaisesti. Hyvät tieteelliset käytännöt lisäävät tutkimuksen luotettavuutta, jonka vuoksi on tärkeää huolehtia näiden käytäntöjen noudattamisesta aineiston keruun, analysoinnin ja raportoinnin aikana.

5.3 Aineiston kuvaus

Aineisto koostui viidestä viittomakielentulkin haastattelusta. Haastateltavat tulkit työskentelivät Keskisellä ja Läntisellä alueella sekä Uudellamaalla. Aineiston analysoinnissa oli huomioitava haastateltavien työskentelyalueiden sijainti sekä näiden merkitys analysoitavien seikkojen kannalta, sillä aineisto ei kattanut Pohjoisen, Itäisen ja Pohjanmaan alueita. Aineistosta johdetut tulokset ovat sidoksissa siis Keskisen, Läntisen ja Uudenmaan hankinta-alueisiin.

Haastatteluiden alussa selvitin osapuolille tarkemmin sekä oman taustani että tutkielmaan liittyvät taustat. Tietojen ja taustojen selvityksen jälkeen haastatteluissa edettiin haastattelurungon ensimmäiseen teemaan eli tulkkien työhön. Kyseisellä teemalla oli tarkoituksena avata haastateltavien työn sisältöä ja konkreettisia tekijöitä. Teemaa käsiteltiin avoimella keskustelulla haastateltavan taustoista ja työstä tulkkausalaan. Haastateltavat kuvailivat koulutustaustojaan, uraansa, nykyistä työtilannettaan ja työnsä määrää. Keskustelussa ilmenivät myös esimerkiksi tulkkien asiakas- ja tuoteryhmät.

Viisi valikoitua haastateltavaa olivat kaikki ammatiltaan ja koulutukseltaan viittomakielen tulkkeja. Kyseisten tulkkien työurien pituudet vaihtelivat huomattavasti. Ammatillisten urien vaihteluväli oli kymmenistä vuosista muutaman vuoden kokemukseen. Aineiston kannalta eri mittaiset ammatilliset urat osoittautuivat positiiviseksi seikaksi, sillä erilaiset urat toivat aineistoon monipuolisempia näkökulmia.

Työurien lisäksi haastateltavien näkökulmat erosivat myös heidän positioidensa kautta. Osa haastateltavista oli työntekijän asemassa, kun taas osalla oli taustallaan myös yrittäjyyttä tulkkausalaa parissa. Haastateltavien työnantajat edustivat osaltaan eri kokoluokan tulkkausalaa firmoja. Yritysten kokoerot sekä listautumisen myötä määräytyvä asema loivat erilaisia lähtökohtia haastateltaville kilpailutukseen ja näkökulmiin liittyen. Myös osa haastateltavista tunnisti kyseisen seikan. Kuitenkin alan pienuuden ja haastateltavien anonymiteetin säilyttämisen vuoksi yritysten tai työntekijöiden taustoja ei ole suotavaa avata tätä yksityiskohtaisemmin.

Aineiston kuvauksessa nostan esille tulkeilta myös suoria lainauksia, jotka havainnollistavat konkreettisemmin aineiston sisältöä sekä tutkimuksen kannalta merkittäviä seikkoja. Kuitenkin lainaustenkin kohdalla olen pyrkinyt säilyttämään tulkkien anonymiteetin, jotta yksittäiset tulkit eivät ole tunnistettavissa. Esimerkiksi lainausten kohdalle ei esiinny tarkempia kuvauksia tulkeista. Tulkkeja kuvataan vain työurien pituuden sekä kilpailutuskausien kokemuksen kautta, mikä auttaa hahmottamaan ja huomioimaan eri työvuosien ja kilpailutuskausien tuomaa näkökulmaa haastateltavien vastauksissa.

Haastateltavilla yhdistävänä tekijänä työssä oli viittomakielen tulkkauksen tuoteryhmänä. Kaikki viisi tulkkia työskentelivät pääasiassa kuulovammaisten asiakasryhmien parissa, jolloin valikoituna tuotteena oli viittomakielen tulkkauksen. Kolmella haastateltavista oli käytössään pelkästään viittomakielen tulkkauksen kuulovammaisille. Ensimmäisellä tulkilla oli tarkasteltavaan kilpailutuskauteen rajautunut pois sekä kuurosokeille tulkkauksen että kirjoitustulkkauksen tuoteryhmät. Toisella haastateltavista puolestaan oli rajautunut pois kirjoitustulkkauksen tuoteryhmät. Kolmannella tulkilla rajautumista ei ollut tapahtunut, koska hänellä oli pelkästään viittomakielen tulkkauksen tuoteryhmänä. Loput haastateltavista eli neljäs ja viides tulkki puolestaan työskentelivät kahdella tuoteryhmällä. Neljännellä tulkilla oli viittomakielen tulkkauksen lisäksi valittuna tuoteryhmäksi kirjoitustulkkauksen. Hänellä ei kuitenkaan ollut käytössään tuoteryhmärajoitusten vuoksi kuurosokeille tulkkauksen tuote- ja asiakasryhmiä.

Päinvastainen asetelma taas ilmeni viidennellä tulkilla, sillä kirjoitustulkkauksen rajautumisen jälkeen hänellä oli työssään käytössä viittomakielen tulkkauksen ja kuurosokeille tulkkauksen tuoteryhmät. Kaiken kaikkiaan neljällä viidestä haastateltavasta tulkista oli rajautunut vähintään yksi tuoteryhmä pois.

Kolme tulkeista kertoi työtilanteensa olevan hyvä. Tämän tulkit ilmaisivat kuvailemalla tulkkaustilausten riittävyttä arjessaan. Yksi kyseisistä tulkeista mainitsi kausiluonteisuutta tilauksissa. Kaksi muuta työtilanteeseensa tyytyväistä tulkkia mainitsivat listauksen eli kilpailutuksen myötä määräytyvän yritysten järjestyksen vaikuttavan työtilanteeseen selkeästi. Kyseisillä tulkeilla tämä vaikutti positiivisesti, sillä tulkkien työnantajayrityksen listautuivat korkealle järjestyksessä. Kaksi viiden tulkin joukosta puolestaan ilmaisi työtilanteensa tavalla, joka oli tulkittavissa riittämättömäksi. Esimerkiksi toinen heistä mainitsi työnsä olevan epävarmaa ja tekevänsä hyvin vähän tulkkauksia. Toinen taas kertoi työnantajayrityksen olevan hyvin alhaalla listautumisjärjestyksessä. Tästä huolimatta tulkkaustunteja kertyi, mutta tulkki toivoi työtilannetta varmemmaksi ja työtunteja runsaammiksi. Seuraavat lainaukset tulkeilta havainnollistavat heidän työtilannettaan.

”Me ollaan tällä hetkellä hyvin, hyvin alhaalla siellä kilpailutuslistalla, mutta kyllä niitä töitä silti on. Se kyllä vaatii sitten sitä, että niitä pitää tehdä sillon, kun niitä on ja niitä pitää tehdä tosi paljon. Kaikki me ollaan pärjätty ihan hyvin, mutta ehkä sitten suurin osa toivois meidänkin firmasta, että niitä olisi sillä tavalla vähä varmemmin ja enemmän.” Tulkki 1, useamman vuoden työkokemus

”Tällä hetkellä se on tosiaan ainoa se kommunikaatio-opetukset on niinku selkeesti, mistä minä tiedän ennalta, milloin ne toteutuu. Ja sitten muu aika mulla on tulkkiaika auki Kelalle ja sinne tippuu niitä keikkoja mitä sinne tippuu. Ja oikeastaan nyt eniten on ollut lista-asiakkaan töitä. Ja sitten ihan yksittäin ihan muita töitä. Sanotaanko, että todella vähän teen tällä hetkellä tulkkausta.” Tulkki 2, pitkä työkokemus

Tulkit keskustelivat avoimesti työhönsä liittyvistä asioista. Työhön liittyvän keskustelun sisältö sivusi vahvasti myös haastattelun seuraavaa teemaa, sillä toiseksi teemaksi haastateluun olin valikoinut kilpailutuksen. Teeman tarkoituksena oli avata tulkkien ajatuksia

yleisesti kilpailutuksesta, kilpailutukseen liittyvistä ajatuksista ja kilpailutuksesta käytännönä. Keskustelut olivat tiukasti sidoksissa vammaisten tulkkauspalveluiden kilpailutukseen, sillä haastateltavilla oli omakohtaista kokemusta ainoastaan tulkkausalan kilpailutuksesta ja sen käytännöistä. Teemaan sisältyi myös kuvailua työn ja kilpailutuksen suhteesta ja vaikutuksista.

Jokaisen viiden tulkin haastattelussa nousi esille ajatukset epävarmuudesta ja jatkuvuuden puutteesta kilpailutuksesta puhuttaessa. Kilpailutuksen käytännöt aiheuttivat tulkkien mielestä alalle jatkuvaa epävarmuutta. Kyseisiä seikkoja havainnollistettiin kuvailemalla esimerkiksi kilpailutuskaudelle luotuja sääntelyjä, jotka jokainen viidestä tulkista koki epäjohdonmukaisiksi palveluiden kannalta. Kilpailutuskausista ja uusista sääntelyistä aiheutui tulkkien mielestä jatkuvaa muutoksessa elämistä työssä. Jatkuva muutos koettiin alalla vallitsevana epävarmuutena ja jatkuvuuden puutteena. Uusien kilpailutuskausien tuomat muutokset toivat alalle aina uusia käytäntöjä ja ehtoja, jolloin tulkkien oli totuteltava uusiin käytänteisiin työssään. Seuraavat lainaukset antavat esimerkkejä tulkkien ajatuksista.

”Vaikka pääsee sisään kilpailutukseen niin ei taas tiedä, että pääseekö ens kaudella.” Tulkki 4, lyhyt työkokemus

”Se on jatkuva muutos. Että eletään siitä kilpailutuksesta seuraavaan kilpailutukseen.” Tulkki 2, pitkä työkokemus

Oheisten kuvailujen perusteella kilpailutuskaudet ovat pitäneet tulkkausalaa jatkuvassa muutoksessa. Jatkuva muutos alalla puolestaan on luonut epävarman tilanteen seuraavien kausien työtilanteesta, sillä uusi kilpailutuskausi on tuonut alalle uusien sopimusehtojen myötä uuden lähtöasetelman tulkkien työhön. Pidemmän työuran omaavat tulkit kuvasivat tätä muutoksen aiheuttamaa asetelmaa ja jatkuvuuden puutetta erityisesti järjestelyiden kautta.

”Koko se systeemi, millä sitä järjestetään, koko se välityssysteemi, kaikki ne säännöt ja muut, ne tulee taas muuttumaan. Sit se alotetaan kaikki alusta ja sit siihen menee se ensimmäinen vuosi et ne tottuu siellä välityksessä siihen ja tulkit tottuu ja miten se toimii ja asiakkaat tottuu. Sitä jatkuvuutta ei pääse tulemaan tähän työhön tuolla tavalla.” Tulkki 3, pitkä työkokemus

”Nyt vaan lyödään paperit, että tässä on teille uudenlainen systeemi millä nyt katotaan, että miten homma hoidetaan ja ihmisten koulutusta arvotetaan ja muuta. Kun sitä kilpailutusta on toteutettu nyt tällä tavalla, niin se luo semmosta epävarmuutta eikä ala pääse kehittymään. Ei ala eikä tekijät alalla.” Tulkki 5, useamman vuoden työkokemus

Kuitenkin sekä pidemmän että lyhyemmän työkokemuksen tulkit selkeästi kokivat epävarmuutta työssään. Tulkkien puheista ilmeni epävarmuuden olevan seurausta jatkuvuuden puutteesta, sillä kilpailutuskaudet muuttivat työtilannetta kausittain. Yhteisenä tekijänä jatkuvuuden puutetta ilmaisi pidemmän ja lyhyemmän työuran omaavien tulkkien keskuudessa muun muassa epätietoisuus etenkin tulevasta.

”Eihän tässä olla huippu-urheilijoita, että nyt mä on sm-liigassa tän kauden, mutta mä ens kaudesta enää tiedä. Että ei tää oo mun mielestä sellasta, vaan tiiäks työelämää että se pyörii koko aika. Ja varsinki julkisesti hankittu vammaispalvelu, että mun mielestä se ei toimi niinku huippu-urheilu, että sun pinnistellä, että sä saat jatkaa ens kaudella.” Tulkki 4, lyhyt työkokemus

”Tällainen tempoilu on täysin kestäväntöntä ja estää sen pitkäaikaisen alan kehittämisen.” Tulkki 3 pitkä työkokemus

”Mitä on tulkeiltaki kuullu, nii se on tosi raskasta ku haluais siihen jatkuvuuteen työssään.” Tulkki 1, useamman vuoden työkokemus

Vaikka tulkit kuvailivat kilpailutuksen tuovan epävarmuutta ja jatkuvuuden puutetta alalle, jokainen tästä huolimatta tiedosti syyn olevan pikemminkin kilpailutuksen järjestämisessä ja toimintatavoissa kuin kilpailutuksessa itsessään. Jokainen tulkki esimerkiksi nosti esille Kelan toteuttaman kilpailutuskäytäntöihin liittyvän sääntelyn, jolla palveluntuottajille asetetaan ehtoja sekä raameja toimintaan. Haastateltavilla ilmeni samoja esimerkkejä kilpailutukseen liittyvästä sääntelystä.

Jokaisen viiden haastateltavan kohdalla ilmeni samankaltaisia ajatuksia tuoteryhmien rajamisesta kilpailutukseen liittyvänä sääntelynä. Kuten aiemmin mainitsin, kolmella viidestä tulkilla oli rajautunut vähintään yksi tuoteryhmä pois meneillään olevalle kilpailutuskaudelle. Kuitenkin jokainen viidestä mainitsi tuoteryhmien rajauksen ongelmallisena. Kilpailutuskaudelle oli valittavissa ainoastaan kaksi tuoteryhmää, jolloin tulkkien oli tehtävä valintoja tuoteryhmien välillä. Tulkit kokivat ongelmallisena rajauksessa sen, etteivät kyenneet rajauksen vuoksi käyttämään koko ammatillista osaamistaan työssä.

”Mun piti tehdä valinta. Sit mä valitsin, että okei mä jätän sen kirjoitustulkkauksen pois kokonaan siitä, että mä en osallistu sillä siihen kilpailutukseen, mutta että sit mä otin viittomakielentulkkauksen ja kuurosokeille tulkkauksen. Mutta sit taas me ei päästy siinä kuurosokeiden tulkkauksessa ollenkaan listalle edes. Nyt mä oon sit tehnyt pelkästään viittomakielen tulkkausta. Mä en tiedä haluunks mä seuraavaankaa kilpailutukseen enää sitä kirjoitustulkkausta tai kuurosokeille tulkkausta ottaa, koska nyt mä en oo neljään vuoteen sitä tehnyt.” Tulkki 1, useamman vuoden työkokemus

Edellä olevasta lainauksesta ilmeni, että tuoterajaukset esimerkiksi estävät potentiaalisen ammattitaidon käytön kokonaisuudessaan sekä vaikeuttavat laajemman ammattitaidon ylläpitoa. Yksi tulkeista mainitsi esimerkiksi kirjoitustulkkauksen olevan prosessina motorinen taito, jonka ammatillinen osaaminen vaatii jatkuvaa ylläpitoa työn kautta. Rajaukset ja tuoteryhmien poisjättäminen koettiin ongelmallisena ammatillisen taidon ylläpitämisen näkökulmasta, sillä rajaaminen esti ammattitaidon ylläpitoa työssä. Näiden ongelmakohtien lisäksi neljä tulkkiä mainitsivat tuoteryhmärajausten aiheuttavan myös puutteita tulkkien saatavuuteen esimerkiksi kirjoitustulkkien kohdalla.

”Asettamalla tollasia ehtoja, jotka ei ehkä.. Vaikuttaa siihen palveluun huonontavasti. Joku tulkki saattaa haluta, on tehny kaikkia kolmea, mutta jättää nyt kirjoitustulkkauksen pois, koska otti muut, puhevammaistentulkkaus ja viittomakielentulkkaus. Sitten samaan aikaan Helsingissä etitään kirjoitustulkkeja, koska niitä ei riitä kaikille.” Tulkki 4, lyhyt työkokemus

Toisena merkittävänä sääntelynä esiintyi jokaisen tulkin mainitsevat aluerajaukset, joita tulkit kuvailivat keinotekoisiksi. Keinotekoisuus ilmeni rajauksien joustamattomuutena, sillä tilaukset välitetään tiukasti määriteltyjen aluerajauksien mukaisesti. Ohessa esiintyvä lainaus havainnollistaa rajausten toimintaa käytännössä.

”Tämä on nyt Helsingin alue, Helsingin postinumero tässä, tämä on nyt Helsinkiä. Ja ajatetaan tuolta Länsi-Helsingistä ihminen Itä-Helsinkiin, kun Vantaalta olis voinut tulla 10 minuutissa. Että se ei ihan aukoton ole. Tai että hervantalaisille ei anneta näitä Tampereen töitä, kun ne asuu Hervannassa.” Tulkki 5, useamman vuoden työkokemus

Kuten lainaus osoittaa, tilaukseen ei välitetä välttämättä lähintä tulkkia, jos tulkki on välitysalueen ulkopuolelta. Tulkkien mukaan tämänkaltainen käytäntö ei ollut tarkoituksenmukaista palveluiden kannalta, sillä kyseinen käytäntö voi mahdollisesti vähentää tulkkien saatavuutta. Aluerajauksien yhteydessä keskustelu kohdentui myös lähipalveluperiaatteeseen. Neljä tulkeista koki aluerajaukset selkeästi lähipalveluperiaatteen vastaisena. Lähipalveluperiaatteella tarkoitettiin tässä yhteydessä tulkkaustilausta, johon pyritään välittämään lähin tulkki. Tiukat aluerajaukset tulkkien välityksessä muodostavat käytännön, jolloin tilaukset välitetään ensisijaiset välitysalueen sisällä, vaikka toisella alueella sijaitseva tulkki olisikin lähempänä tilausta. Toisaalta kolme tulkeista täsmensi selkeästi lähipalveluperiaatetta hyvänä sääntelynä Kelan ehdoissa, sillä tämä esimerkiksi vähensi pidempiä työmatkoja ja työmatkoihin kuluva aikaa.

Kilpailutukseen ja sääntelyyn tulkit liittivät myös tulkkilistat, sillä kaikki haastateltavat tulkit mainitsivat listat kilpailutuksesta puhuttaessa. Jokainen haastateltavista mielsi tulkkilistat lähtökohtaisesti positiivisena asiana. Lähtökohtaisesti ja ideatasolla tulkkilistat olivat hyvä käytäntö ja sääntelyn keino, mutta jokainen viidestä tulkista mainitsi listojen tarvitsevan parannuksia toimivuudessa ja käytännössä. Haastateltavat tulkit pitivät listatulkkien käyttöä asiakaslähtöisenä palvelukäytäntönä, jolla pyritään huomioimaan asiakkaiden tarpeita ja toiveita. Yksi tulkeista pohti asiakaslistojen suhdetta kilpailutusjärjestykseen ja kuinka asiakaslistat menivät välityksessä kilpailutusjärjestyksen ohi. Kolme tulkeista uskoi tulkkilistojen käytännön kehittyvän, jos asiakkaat saisivat valita eri tilaisuuksiin eri tulkit. Esimerkiksi tulkit kaipasivat vapaa-ajan harrastuksiin ja töihin erillisiä tulkkilistoja, jolloin toivotuissa tulkeissa olisi vaihtelua tilauksen luonteesta riippuen. Tulkkien mukaan asiakas sai valita

toivetulkit listalleen, mutta kyseisiä samoja toivetulkkeja välitettiin kuitenkin sekä töihin että vapaa-ajalle.

”Tulkkilistat tai asiakkaiden toivetulkkilistat on ollut toimiva. Mä uskon näin. Ne, ketkä niitä käyttää, saa käyttää. Se on oikein hyvä. Vielä hieman ehkä pientä hiomista, että voi olla eri listoja. Tai joku vaikka haluaa töihin ja käy vapaa-ajalla joogassa niin ei välttämättä halua sitä samaa. Tällee karkea esimerkki.” Tulkki 4, lyhyt työkokemus

Neljä tulkeista huomautti kilpailutukseen liittyvän yritysten laatupisteytyksen käytännöistä. Vaikka laadun määrittely pisteytyksen kautta nähtiin perusteltuna, ilmeni tämän toteutuksessa ongelmakohtia. Kilpailutuskauden laatupisteytyksessä huomioitiin yritysten yksittäiset tulkit, joiden mukaan palveluntuottajat saivat laatupisteitä. Tulkit vertailivat pisteytyksen mahdollisia erilaisia käytäntöjä, kuten pisteytystä palveluntuottajien mukaisesti yksittäisten tulkkien sijaan.

Kaksi viidestä tulkista otti kilpailutuksen teeman aikana esille työnohjauksen. Kyseisten tulkkien mukaan Kelan sääntely kohdistui voimakkaasti yritysten sisäiseen työnohjaukseen. Tästä tulkit mainitsivat konkreettisenä esimerkkinä firmojen sisäisen välityksen, joihin yrityksillä ei ollut oikeutta seurattavalla kilpailutuskaudella. Tämän tulkit kokivat ongelmallisena. Tilausta ei ollut tulkkien mukaan mahdollista siirtää, vaan siirrettävä tilaus oli palautettava Kelalle välitettäväksi.

Tilauksen jatkamisesta keskustelivat kolme haastateltavista. Tällä tarkoitettiin tilausajan ylittävää aikaa, jonka jälkeen tulkin ja asiakkaan oli oltava yhteydessä Kelaan tilauksen jatkamiseksi. Tulkit viittasivat myös aiempaan käytäntöön, jonka mukaan tilausta oli aiemmin mahdollista jatkaa suoraan ajan ylittymisestä huolimatta. Tarkasteltavan kilpailutuskauden alussa käytäntönä oli, ettei tilausta saanut jatkaa ilman yhteydenottoa välitykseen. Kaudella käytäntöä kuitenkin muutettiin siten, että tietyissä poikkeuksissa tilausta oli mahdollista jatkaa ilman yhteydenottoa. Tällaisia tilaisuuksia olivat esimerkiksi työ ja lääkärikäynti. Tilauksen jatkamiseen liittyvät käytännöt koettiin tästä huolimatta ongelmalliseksi, sillä tulkit toivoivat tilauksiin ja työhönsä joustavuutta sekä tilanteen huomioimista tulkin ja asiakkaan näkökulmasta. Samankaltaisia huomioita mainittiin myös tilausten peruuntumisesta, sillä peruuntuneesta tilauksesta ei tulkeille maksettu palkkaa.

”Tää, että tilaus ei saa venyä. Mikä oli täysin elämälle vieras, että ei tulkki ei voinut siinä hetkessä sanoa, että okei mulla ei ole muita töitä, mä voin jatkaa nyt. Ja tarve on. Niin asiakkaan pitää soittaa Kelaan kesken sen homman, asiointinsa tai muun tilanteen. Tai laittaa viestiä, pyytää jatkamaan. Ja ennen kuin se käsitellään, siihen saattaa vaan tulla gäppi. Että mä jatkan siellä töitä ja sitä tilausta ei oo käsitelty vielä ja siitä ei makseta ollenkaan. Niinku käsittämätöntä joustamattomuutta ja elämälle vierautta.” Tulkki 3, pitkä työkokemus

Kaksi tulkeista mainitsivat yhtenä uutena sääntelynä muutokset matka-ajan palkassa. Erillinen matka-ajan palkkaus siirrettiin hinnoiteltavaksi suoraan tulkkauspalvelun hintaan, kun taas aiemmin tulkit kertoivat käytäntönä olleen erillinen matka-ajan palkka. Kyseiset tulkit kokivat uuden tavan laskea matka-ajan palkan negatiivisena sääntelynä. Kolme tulkeista ei kuitenkaan nostanut matka-ajan palkkaa esille haastatteluissa.

Haastateltavien puheessa esiintyi läpi haastattelujen selkeästi kaksi toimijaa, jotka olivat Kela ja tulkit. Haastateltavat viittasivat tulkkeihin ja palveluntuottajiin useasti yhtenä ja samana joukkona. Tulkkeihin ja palveluntuottajiin haastateltavat viittasivat usein sanalla ”me”, kun taas Kelasta puhuttaessa käytettiin ilmaisua ”ne”. Kela siis selkeästi eroteltiin kuuluvaksi erilliseen ryhmään tulkeista ja palveluntuottajista. Haastateltavat puhuivat Kelasta kilpailuttajana, jolloin Kela myös nähtiin erillisenä ja itsenäisenä tekijänä verrattuna esimerkiksi palveluntuottajiin. Seuraavat lainaukset havainnollistavat jakoa kahteen toimijaan

”Me ollaan tarjottu ihan alusta lähtien jo ennen kuin Kela aloitti sitä, niin on tarjottu auttavaa kättä, on tarjottu yhteistyön kättä. Ja edelleenkin tarjotaan. Ei yritykset lakkaa sitä tarjoamasta.” Tulkki 3, pitkä työkokemus

”Kyse on siitä, että kun sitä kilpailua on tehty nii me, meitä tulkkeja tai yrityksiä ei oo haluttu kuunnella.” Tulkki 1, useamman vuoden työkokemus

Edellä esiintyvät lainaukset heijastelivat myös haastateltavien näkemyksiä yhteistyöstä Kelan ja palveluntuottajien välillä. Jokainen haastateltavista näki yhteistyön puutteellisenä. Puutteellinen yhteistyö puolestaan nähtiin ongelmallisena kilpailutuksen kannalta. Tulkkien mielestä esimerkiksi alan ammattilaisten osaamista ei ollut hyödynnetty kilpailutuksessa, mikä omalta osaltaan heijastui sopimusehtoihin ja sääntelyyn. Esimerkiksi useampi tulkeista mainitsi muun muassa tuote- ja aluerajaukset keinotekoiseksi sääntelyksi. Tulkit pohtivat keinotekoisien sääntelyiden aiheuttavan palveluiden käytäntöihin ja työn toteutukseen ongelmia. Ongelmakohdat ilmenivät erityisesti tulkkien käytännön työssä.

Yhteistyötä ongelmakohtien ratkaisemiseksi ja kilpailutuksen toteuttamiseen tarjottiin alan puolesta, mutta Kelan osallisuus yhteistyöhön koettiin haastateltavien osalta erittäin vähäiseksi. Haastateltavat toivoivat Kelan hyödyntävän tulkkialan asiantuntijuutta kilpailutuksen suhteen. Jokaisen haastateltavan puheessa esiintyi tähän liittyen kuuntelemattomuus. Kelan vastaanottavaisuus yhteistyön suhteen koettiin olevan vastentahtoista sekä asiantuntijatiedon jäävän tämän vuoksi hyödyntämättä. Kilpailutuksen sopimusehtojen ja keinotekoisien tuoterajojen haastateltavat kokivat heijastelevan ymmärtämättömyyttä tulkkialasta. Seuraavat lainaukset havainnollistavat haastateltavien näkemyksiä yhteistyöhön liittyen. Lainaukset ovat sekä pidemmän että lyhemmän kokemusvuosien tulkeilta, sillä jokainen haastateltava jakoi näkemyksen asiantuntijuuden ja kuulluksi tulemisen puuttumisesta.

”Kelalta tulee tavallaan ne ehdot siihen kilpailutukseen ja ne tekee sen siellä. Ne ei oo niinku mitenkää kosketuksissa edes tähän koko tulkkialaan. Et he tekee sen täysin vaan nii lukemalla niitä Kelan papereja, et mitä ne haluaa siihen ja sit se kilpailutus muodostetaan siitä. Eikä siellä oo mukana meidän alan ihmisiä niinku yhtään.” Tulkki 1, useamman vuoden työkokemus

”Vaikka sinne mitä sanois, niin ei välttämättä ota sitä vastaan. Tai ottavat vastaan, mutta ottavatko neuvosta vaarin nii sitä en tiedä.” Tulkki 3, pitkä työkokemus

”Eli tehdään sääntöjä, jotka vaan huonontaa sitä palvelua. Mutta se sääntö on tehty sen takia, että voitais kilpailuttaa. Mutta kilpailuttamiseen ei itsessään, kilpailuttaminen ei sano, että sun pitää sulkea, tehdä

aluerajoja. Se henkilö, joka siinä kilpailutuksessa on kiinni, se ei oo jotenkin älynnyt tai siltä puuttuu taito tai jotain. Ei oo osannut ajatella sitä oikein.” Tulkki 4, lyhyt työkokemus

”He ei oo ehkä ihan loppuun asti miettinyt, en tiedä mikä siinä sit on ollu tarkoituksena siinä rajaamisessa, et miks niitä on tollee haluttu rajaillla. Mä en pysty niinku ymmärtää sitä ja eikä vissiin kukaan muukaan pysty sitä oikeen ymmärtämään. Mut joo, kyllä ne vähän tuntuu semmosilta väkisin väännetyiltä. Eikä siihen oo oikeen saanu koskaan mitään semmosta selitystä.” Tulkki 2, pitkä työkokemus

Haastateltavat kokivat selkeästi, että yhteistyö on merkittävä puuttuva ja kilpailutuksen taustalla vaikuttava tekijä. Aineistosta ilmeni yhteistyön puutteen liittyvän tiedon jakamisen esitymiseen. Tulkit esimerkiksi edellä esiintyvien lainausten mukaisesti kokivat yhteistyön ja tiedon puutteiden pohjalta muodostuvien sopimusehtojen sääntelevän heidän työtään voimakkaasti ja epäjohdonmukaisesti. Vuorovaikutuksellisuus Kelan ja palveluntuottajien välillä voidaan tulkkien vastausten perusteella tulkita vähäiseksi, sillä asiantuntijuuteen perustuvaa informaatiota ei ole otettu vastaan.

Tutkimuskysymysten näkökulmasta tärkeimmät aineistosta esiin nousevat tekijät ovat kahden eri toimijan ilmeneminen, rajaavat sopimusehdot sekä yhteistyön ja jatkuvuuden puute. Kyseiset tekijät olivat myös selkeästi aineistossa useasti toistuvia tekijöitä, sillä ne ilmenivät jokaisen haastateltavan kohdalla. Sopimusehdoista puolestaan tuote- ja aluerajaukset olivat merkittävimmät ehdot, sillä jokainen haastateltavista tulkeista mainitsi haastattelunsa aikana juuri nämä sopimusehdot.

6 AINEISTON ANALYYSIN TULOKSET

6.1 Tuloksien tarkastelu

Tässä luvussa käsittelen aineiston perusteella esiin nousseita tuloksia. Tuloksilla on tarkoitus vastata tutkimuskysymyksiin. Aineiston analyysissa on hyödynnetty sisällönanalyysin keinoja. Agenti-päämiesteorian ja ohjelmateorian kautta aineiston sisällöstä sen sijaan on mahdollista johtaa tuloksia.

Aineistosta voidaan selkeästi löytää kaksi toimijaa, kuten aineiston edellisen luvun esimerkitkin osoittavat. Haastateltavien puheessa jatkuvasti esiintyvät toimijat olivat tulkkausalan toimijat ja Kela. Tulkkausalan toimijoilla haastateltavat viittasivat sekä tulkkeihin että palveluntuottajiin. Huomioitavaa on kuitenkin, että haastatellut tulkit käsittivät kyseiset toimijat yhtenä kokonaisena ryhmänä. Aineiston toimijat esiintyivät siis kahtena erillisenä toimijoihin jaoteltavana ryhmänä, joista voidaan agenttiteorian mukaisesti hahmottaa agenttisuhteen kaksi eri osapuolta. Esimerkiksi Kivistön (2009) mukaan päämiehen ja agentin välisten suhteiden tarkasteleminen on päämies-agenttiteorian keskeisimpiä piirteitä. Tällainen suhde oli selkeästi havaittavissa aineiston toimijoista, joten aineisto ja haastateltavat vahvistavat päämies-agenttisuhteen Kelan ja tulkkausalan toimijoiden välillä.

Vaikka agenteja on mahdollista olla päämies-agenttisuhteessa useita (Kivistö 2009, 52), tulkkausalan toimijat muodostivat aineiston perusteella yhden yhtenäisen agentin. Esimerkiksi haastateltavat viittasivat eri palveluntuottajiin ja tulkkeihin yhtenäisenä ryhmänä. Kela taas ilmeni haastateltavien mukaan erillisenä ja jopa paikoin vastakkaisena toimijana. Haastatteluissa korostui Kelan vahva asema kilpailutuksen, sopimusehtojen ja palveluiden tuottamisen suhteen. Aineiston pohjalta Kela asemoitui päämieheksi ja muut toimijat puolestaan yhtenäiseksi agentiksi. Kilpailutuksen kautta osapuolten välille muodostuva sopimuksellinen yhteistyö vahvistaa esimerkiksi Eisenhardtin (1989) näkemyksen mukaisen agenttisuhteen. Kilpailutuksella ja sopimusehdoilla haastateltavat näkivät Kelan ohjaavan ja sääntelevän tulkkauspalveluiden tuottamista, palveluntuottajien toimintaa sekä tulkkien työtä konkreettisesti. Päämies pyrkiikin usein sopimusehtojen kautta ohjaamaan agentin toimintaa, mikä tässä tapauksessa ilmeni Kelan ja palveluntuottajien välisessä suhteessa. Kelan asema

kilpailuttajana vahvistaa päämiesasemaa, kun taas palveluntuottajien asema toimeksiannon toteuttajina osoittautui aineistossa vastaavan agenttia.

Agenttisuhteille tyypillisiä piirteitä ovat myös osapuolten erilaiset lähtökohdat, päämäärät, toimintatavat ja suhtautumiset riskeihin (Eisenhardt 1989, 58–59; Kulik 2005, 348–349), jolloin kyseiset agenttisuhteen erottavat tekijät luovat pohjan agenttiongelmille. Aineistosta nousi esille agenttisuhteen toimijoiden lisäksi selkeitä agenttiongelmiksi luokiteltavia seikkoja. Haastatteluista ilmeni päämiehen ja agentin poikkeavia päämääriä sekä sopimussuhteen ongelmakohtiksi luokiteltavia intressiristiriitoja, informaation puutetta ja ristiriitaa osapuolten tavoitteissa. Koska Kelan ja palveluntuottajien välillä on selkeä hahmotettavissa oleva sopimuksellinen päämies-agenttisuhte, on tämänkaltaisessa suhteessa esiintyviä mahdollisia ongelmakohtiakin mahdollista tarkastella agenttiteorian valossa

Sopimusehtojen kautta päämiehen tarkoituksena on ohjata agentin toimintaa omien intressiensä toteuttamiseksi, mikä toteutui myös Kelan ja palveluntuottajien välisessä agenttisuhteessa. Tämä korostui tarkasteltavan kilpailutuskauden kilpailutuksessa sekä kautta määrittelevissä sopimusehdoissa. Aineiston perusteella haastateltavat eivät kilpailutuksesta puhuttaessa luokitelleet ongelmakohtaksi itse kilpailutusta, vaan pikemminkin haastatteluissa ilmeni kilpailutuksen toteutuksen ja sopimusehtojen olevan ongelmallisia sekä tulkkauspalveluiden että tulkkien työn kannalta. Sääntely sopimusehtojen muodossa nousi haastatteluista merkittävänä tekijänä esille. Haastateltavat mainitsivat kilpailutuksen yhteydessä monia sopimusehtoja, joiden kokivat vaikuttavan jollain tavalla heidän työhönsä ja palveluihin.

Kilpailutuksen myötä tarkasteltavalle kilpailutuskaudelle muodostuneista sopimusehdoista tulkit ottivat esille tarpeellisina aluerajaukset, tuoterajaukset, tulkkilistat, tilauksen jatkamisen, työnohjauksen, laatuasteisiin liittyvät käytännöt ja matka-ajan palkkauksen. Osa ehdoista esiintyi kaikkien haastateltavien puheissa, kun taas osa ehdoista nousi esille vain muutamien haastateltavien toimesta. Pääosin tulkit käsittelivät sopimusehtoja kriittisesti ja vastauksista ilmeni suurimmaksi osaksi negatiivinen suhtautuminen sopimusehtoihin ja kilpailutuksen toteuttamiseen.

Negatiivinen suhtautuminen sopimusehtoihin kumpusi kyseisten ehtojen ja sääntelyn aiheuttamista vaikutuksista tulkkien työhön ja palveluiden toteuttamiseen. On huomioitava, että mahdollisesti tulkit nostivat esille ainoastaan negatiivisesti vaikuttavat sopimusehdot. Tosin

tulkit toivat ilmi myös positiivisia puolia. Esimerkiksi tulkkilistojen hyödyt ja haitat tunnistettiin. Kuitenkin pääosin haastateltavat mainitsivat negatiivisesti vaikuttavia tekijöitä sopimusehdoissa, sillä haastateltavat mainitsivat erityisesti palveluiden voimakkaan sääntelyn sekä työtään rajaavia ehtoja. Mainituissa sopimusehdoissa yhdistävänä tekijänä oli pääosin tulkkien kokemana rajaaminen työssä ja palveluissa. Koetut negatiiviset vaikutukset heijastelivat myös kilpailutukseen, jolloin myös itse kilpailutukseen liitettiin negatiivisia mielikuvia. Tästä huolimatta jokainen haastatelluista kuitenkin tiedosti ongelman olevan kilpailutuksen taustalla ja järjestämisessä.

Sopimusehdoista kaksi nousivat aineistosta erityisesti esille, sillä ne toistuivat jokaisen haastateltavan kohdalla. Haastateltavat korostivat tuote- ja aluerajauksia ongelmallisina seikkoina kuvaillen kyseisiä sopimusehtoja jopa keinotekoisiksi. Tuote- ja aluerajauksiin tulkit viittasivat samankaltaiseen kriittiseen sävyyn, sillä näitä kahta sopimusehtoa kuvattiin ongelmallisiksi. Tulkit kokivat kyseisten ehtojen vaikuttavan tulkkien työhön rajaavasti, sillä molemmat rajaukset kavensivat tulkkien työmahdollisuuksia pienentämällä tuotevalikoimaa ja työaluetta.

Rajausten myötä tulkit siis kokivat negatiivisia vaikutuksia työnsä kannalta. Kyseiset negatiiviset vaikutukset ja sopimusehdot ovat rinnastettavissa agenttisuhteessa usein mahdollisesti esiintyviin agenttiongelmiiin. Agenttiongelmille luovat pohjan päämiehen ja agentin välisessä sopimussuhteessa esiintyvät ongelmakohdat, joista yleisiä ovat intressiristiriita, informaation puute ja osapuolten tavoiteristiriidat. Kyseisiä ongelmakohtia esiintyi Kelan ja palveluntuottajien sopimussuhteessa. Ongelmakohtien taustalla vaikuttivat eri tekijöitä, jotka toistuivat aineistossa.

Yhteisenä merkittävänä toistuvana tekijänä aineistossa esiintyi yhteistyön puute. Jokainen haastateltava kertoi Kelan ja palveluntuottajien yhteistyön olevan kokemuksensa mukaan puutteellista ja ongelmallista. Yhteistyöstä haastateltavat kuvailivat puuttuvan vuorovaikutteisuuden ja dialogisuuden. Esimerkiksi vuorovaikutteisuuden puutetta ilmensi tulkkien kokemus palveluntuottajien näkökulman huomiotta jättämisestä kilpailutuksessa, mikä puolestaan johti kritiikkiin kohteena oleviin sopimusehtoihin. Tulkit myös ilmaisivat kaipaavansa yhteistyön hyödyntämistä erityisesti kilpailutusta järjestettäessä ja sopimusehtoja luodessa.

Yhteistyön puute voidaan nähdä yhtenä agenttiongelmanä. Haastateltavat yhdistivät yhteistyön puutteen ammattinäkökulman ja sopimusehtojen kannalta tarpeellisen informaation puuttumiseen. Hirvonen, Niskakangas ja Steiner (2003) huomauttavatkin agentilla usein olevan päämieheen verrattuna laajemmin tietoa esimerkiksi kentän tai organisaation toiminnasta. Kelan ja palveluntuottajien välisessä suhteessa esiintyy aineiston perusteella informaatiokuilu, joka juontuu yhteistyön ja tätä myötä jakautuvan tiedon puuttumisesta. Tulkkien näkemysten mukaan Kela ei ole hyödyntänyt riittävästi palveluntuottajien tietämystä alasta, vaikka yhteistyötä ja tarpeellista informaatiota on tarjottu agenttiosapuolen toimesta. Koska päämies ei tässä tapauksessa hyödynnä agentin informaatiota tulkkausalasta, syntyy päämies-agenttisuhteeseen agenttiongelman informaatoristiriidan muodossa. Ongelma ilmenee kilpailutuksen järjestämiskäytännöissä ja agentin kannalta epäedullisissa sopimusehdoissa.

Aineistossa haastateltavien näkemyksen mukaan kilpailutuksen järjestäminen ja sopimusehdot eivät olleet tulkkauspalveluiden kannalta tarkoituksenmukaisia. Sopimusehdot koettiin ennemminkin Kelan intressien mukaisiksi, mikä puolestaan kuvaa agenttisuhteessa esiintyvää intressiristiriitaa ja ristiriitaisuutta osapuolten päämäärissä. Kyseiset ristiriidat ovat informaatoristiriidan ohella suhteen agenttiongelmia. Eisenhardt (1989) esittää agenttiteoriaan liittyen ajatuksen pyrkimyksestä sopimusjärjestelyillä mahdollisimman paljon molempia osapuolia hyödyttävään sopimukseen, jolloin riskien ja informaation on mahdollista jakautua tasapuolisesti. Tässä tapauksessa informaatio ei yhteistyön puuttuessa ole jakautunut tasaisesti. Myöskin sopimusjärjestelyt haastateltavat kokivat enemmänkin Kelaa hyödyttävänä sekä tulkkauspalvelujen kannalta tarkoituksettomina. Koska Kela ei ole hyödyntänyt yhteistyötä ja on sen sijaan rakentanut sopimusehtonsa omien intressiensä mukaisesti, voidaan olettaa Kelalla ja palveluntuottajilla olevan eri päämäärät sekä intressit tulkkauspalveluiden järjestämisessä.

Kelan ja palveluntuottajien välisessä päämies-agenttisuhteessa ilmenee agenttisuhteelle tyypillisiä ongelmia liittyen päämäärien, intressien ja informaation ristiriitoihin. Kyseiset agenttiongelmien luovat suhteeseen myös moraalikato-ongelman kaltaisen asetelman. Esimerkiksi Eisenhardt (1989), Barney ja Hestrelly (1996) sekä Kivistö (2009) katsovat moraalikato-ongelmissa agentin toimivan päämiehen etujen vastaisesti, jolloin päämies ei voi varmistua agentin toiminnasta. Tässä tapauksessa agentti on toiminut sopimusehtojen mukaisesti, mutta agenttisuhteen osapuolet suhtautuivat aineiston perusteella kriittisesti päämiehen

toimintaan ja tavoitteisiin. Huomioitavaa on, että päämies itse on luonut informaatiokuilua, mikä on vaikuttanut vahvasti kilpailutuksen järjestämiseen ja sopimusehtojen syntyyn. Koska tulkit kokivat kilpailutuksen järjestämiskäytännöt ja sopimusehdot tulkkausalvelujen kannalta epäedullisiksi, ei päämies ole toiminut palvelujen toiminnan kannalta tarkoituksenmukaisesti. Perinteisen moraalikato-ongelman asetelma voidaan nähdä tässä tapauksessa siis päinvastaisena päämiehen luodessa epäsuotuisan asetelman palvelujen toiminnalle.

Agenttiongelmien ovat perustana epäedullisille sopimusehdoille, jotka tulkit kokivatkin pääpiirteissään omaavan rajaavia vaikutuksia palveluihin ja työhön. Aineistosta voidaan siis nostaa esille agenttiongelmista kumpuavia selkeitä ja suoraa vaikutuksia palveluihin sekä tulkkien työhön. Vaikuttavuuden kannalta tilannetta on haastavampaa arvioida. Aineistossa esiintyi kuitenkin toistuvana tekijänä jatkuvuuden puute, sillä jokainen haastateltavista mainitsi kyseisen tekijän. Tätä kautta on mahdollista tarkastella kilpailutuksen ja sopimusehtojen vaikutuksien lisäksi pidempiaikaista vaikuttavuutta.

Haastateltavat kokivat tulkkausalalla puuttuvan jatkuvuuden, jonka haastateltavat yhdistivät kilpailutukseen ja sopimusehtoihin. Jokainen haastateltava kuvaili kilpailutuksen luovan alalle jatkuvaa muutosta, sillä sopimusehdot muuttuivat jokaisen kilpailutuksen myötä. Yksi haastateltavista kuvaili tulkkausalalla vallitsevaa tilannetta sanoin ”*eletään siitä kilpailutuksesta seuraavaan kilpailutukseen*”. Uusien kilpailutuskausien sopimusehdot muuttivat tulkkausalvelujen järjestämiskäytäntöjä. Samalla palveluntuottajien ja tulkkien on täytynyt mukautua ja opeteltava uudet käytännöt työhönsä ja palveluiden toteuttamiseen. Tulkit kokivat tämän vaikuttavan negatiivisesti esimerkiksi alan kehittämiseen.

Epävarmuus ja jatkuvuuden puute koettiin erityisesti esteeksi alan kehittymiselle. Luotto ammattietiikkaan ja yksittäisten tulkkien kehittämiseen ja osaamiseen oli edelleen säilynyt, mutta yleisesti mielikuva alan kehittämisen suhteen oli epävarmaa. Tulkkien näkökulmasta kausittaiset uudet ja vaihtuvat sopimusehdot tuovat siis alalle jatkuvaa muutosta ja epävarmuutta estäen vakiintuneita käytäntöjä muodostumasta. Aineiston perusteella tulkit kokivat tämän keskeisenä ongelmana ja alalla yleisesti vallitsevana tilanteena.

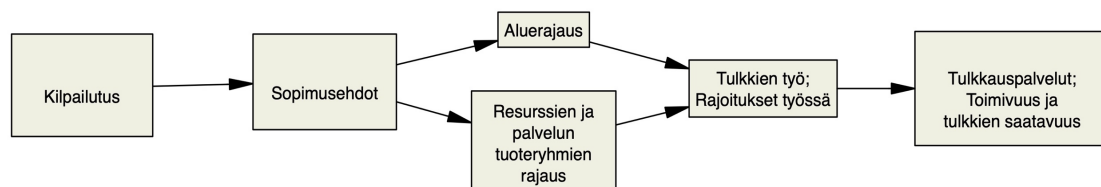
Jatkuvuuden puute ilmeni aineistossa selkeänä ongelmana tulkkausalalla. Vaikuttavuuden kannalta jatkuvuuden puutteelle ja kilpailutukselle voidaan tulkkien vastauksista etsiä syy-

seuraussuhteita. Vaikuttavuus koostuu pidempiaikaisen toiminnan ja toimenpiteiden vaikutuksista laajan mittakaavan asiakokonaisuuksissa (Rajahonka 2013, 14), mikä erottaakin käsitteen helpommin osoitettavissa olevista vaikutuksista. Etsiessä kilpailutuksen mahdollista vaikuttavuutta tulkkauspalveluihin, voidaan osoittaa jatkuvuuden puutteen olevan pidempiaikainen vaikuttavuus tulkkausalalla. Jatkuvuuden puutteelle ilmenee aineistossa osoitettavissa olevia syy-seuraussuhteita, jotka ovat keskeisiä tarkastelukohteita vaikuttavuutta arvioidessa.

6.2 Tuloksien tarkastelu ohjelmateorian kautta

Syy-seuraussuhteiden tarkastelua ja löytämistä edesauttaa ohjelmateorian käyttö aineiston tuloksien pohjalta. Ohjelmateoria tässä tapauksessa selkeyttää hahmottamaan tuloksista niin eri tekijöiden syy-seuraussuhteita, taustatekijöitä kuin kilpailutuksen mahdollista vaikuttavuutta. Alkuun luotu ohjelmateorian toimivuus voidaan testata verrattaessa ohjelmateorian sisältöä aineistosta ilmenneisiin tekijöihin ja syy-seuraussuhteisiin.

Alkuoletuksena ohjelmateoria muodostui palvelukuvauksen pohjalta kilpailutuksesta interventiona ja sopimusehdoista intervention osatekijöinä. Sopimusehdoista nousi palvelukuvauksesta aluerajaukset sekä resurssien ja tuoteryhmien rajausta rajaavina vaikuttavina tekijöinä tulkkien työhön nähden. Nämä tekijät oletettavasti tämän asetelman mukaisesti vaikuttavat tulkkauspalvelujen toimivuuteen ja saatavuuteen. Seuraava kuvio näyttää alkuperäisellä ohjelmateorialla luodun oletetun lähtöasetelman kilpailutuksen vaikuttavuudesta tulkkauspalveluihin.

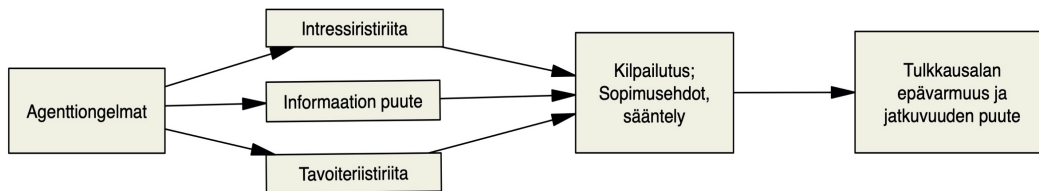


KUVIO 2. Alkuperäinen ohjelmateoria

Aineiston pohjalta kuitenkin ilmaantui palvelukuvauksen perusteella muodostetusta lähtökohtaisesta ohjelmateoriasta poikkeavia tekijöitä. Testattava ohjelmateoria ei näin ollen toimi sellaisenaan, vaan aineisto osoittaa pohjan uudentalaiselle ja toimivalle ohjelmateorialle. Tutkielman lähtöoletuksena on kilpailuttamisen vaikuttavuus ja vaikutukset tulkkaukspalveluihin. Haastatteluissa tulkit totesivat, ettei kilpailuttaminen itsessään ole negatiivisesti vaikuttava tekijä, mikä tekee alkuperäisen ohjelmateorian lähtöoletukset virheellisiksi. Kilpailuttaminen ei näin ollen toimi lähtökohtana vaikuttavuudelle ohjelmateoriassa.

Tässä tapauksessa taustalla vaikuttava tekijä eli interventio on kilpailutuksen sijaan agenttiongelmät. Agenttiongelmät voidaan puolestaan luokitella kolmeen eri tekijään intervention osatekijöiksi, joita ovat intressiriita, tavoiteristriiri ja informaation puute eli informaatoristriiri. Haastateltavat kuvailivat näihin osatekijöihin liittyviä ilmiöitä, kuten yhteistyön puutetta ja kilpailutuksen epäedullisia sopimusehtoja. Päämiehen tavoite- ja intressistriiri liittyivät päämiehen toiminnassa asiantuntijuuden säilyttämiseen ja vuorovaikutuksellisen yhteistyön huomiotta jättämiseen toiminnassa. Koska haastateltavien tulkkien mukaan päämies ei ole osoittanut kiinnostusta yhteistyöhön, voidaan päämiehen intressien ja tavoitteiden olettaa poikkeavan agentin vastaavista. Ohjelmateoriassa interventioksi voidaan asettaa agenttiongelmät.

Interventio ja sen osatekijät tässä vaikuttivat selkeästi kilpailutukseen ja tätä kautta muodostuviin sopimusehtoihin. Kilpailutus itsessään ei ollut ongelmana, vaan siihen vaikuttavat taustatekijät eli agenttiongelmät. Haastateltavat kuvailivatkin pikemminkin kilpailutukseen ja sopimusehtoihin vaikuttavia tekijöitä ongelmina. Nämä tekijät eli agenttiongelmät interventiona ja tästä luokiteltavat osatekijät vaikuttivat negatiivisiksi koettujen sopimusehtojen muodostumiseen. Erityisesti sopimusehdoista juontuva voimakas sääntely koettiin negatiivisena, sillä sääntelyn tulkit näkivät rajaavan sekä työtään että palvelujen tuottamista. Tulkkien mukaan alalla vallitsee näiden seikkojen vuoksi epävarmuutta ja jatkuvuuden puute, joiden pitkäaikaisesta vaikuttavuudesta alalle tulkit olivatkin huolissaan. Seuraava kuvio havainnollistaa tulosten pohjalta muodostettua korjattua ohjelmateoriaa, joka kumoaa kuvio 2 mukaisen alkuperäisen ohjelmateorian oletukset ja asetelmat.



KUVIO 3. Korjattu ohjelmateoria

Koska kilpailutus ei aineiston mukaan itsessään ole vaikuttava tekijä, se ei myöskään toimi interventiona ohjelmateoriassa. Alkuperäisessä ohjelmateoriassa oletuksena oli virheellisesti kilpailutus, jonka vaikutuksia pyrittiin testaamaan. Tulkkien työssä vaikuttavina tekijöinä olivat sääntely ja taustalla vaikuttavat sopimusehtoja muovaavat agenttiongelmät. Kilpailutuksella itsessään ei ollut vaikutuksia työn tai palvelujen toimivuuden suhteen. Tulkit olivat tyytymättömiä pikemminkin järjestämiseen, yhteistyön puutteeseen ja sopimusehtoihin. Näin ollen vaikutuksia ja vaikuttavuutta on perusteltua tarkastella kilpailutuksen sijaan lähikohtaisesti agenttiongelmien kautta. Tämän vuoksi agenttiongelmät sopivat ohjelmateoriaan kilpailutusta paremmin interventioksi. Agenttiongelmät puolestaan vaikuttavat kilpailutukseen, sillä ongelmat ovat luoneet sopimusehtojen muodossa negatiiviseksi koettua sääntelyä. Kyseiset tekijät ilmentävät syy-seuraussuhdetta, jota Kuvio 3 havainnollistaa.

Korjattu ohjelmateoria osoittaa kilpailutuksessa ilmenevän syy-seuraussuhteen sopimusehtoihin, sääntelyyn ja näiden vaikutuksiin. Sopimusehdoilla ja näiden kautta tapahtuvalla sääntelyllä esiintyy aineiston perusteella vaikutuksia tulkkauksen toimivuuteen ja konkreettisesti tulkkien työhön. Vaikutukset ovat tulkkien mukaan työtä ja palveluita sekä rajaavia että vahvasti sääteleviä. Dahler-Larsen (2005) kuvailee vaikuttavuuden arvioinnissa etuina olevan intervention vaikutusten testaamisen sekä mahdollisten sivuvaikutusten osoittamisen. Ohjelmateoria osoittaaakin tässä tapauksessa interventiolla olevan selkeitä vaikutuksia, mistä voidaan myös johtaa tulkkien kuvailemat pidempiaikaiset vaikuttavuuteen

liittyvät ilmiöt, kuten epävarmuus ja jatkuvuuden puute alalla. Epävarmuuden ja jatkuvuuden puutteen kohdalla voidaan huomata selkeä syy-seuraussuhde interventioon eli agentti-ongelmiin, jotka ovat vaikuttavuuden taustatekijät.

Kuten tässä luvussa on ilmennyt, voidaan aineistosta johtaa agentti- ja ohjelmateorian avulla vastaukset tutkimuskysymyksiin. Aineistossa toistuvia tekijöitä olivat kaksi toimijaa, sopimusehdot sekä jatkuvuuden puute. Kahdesta toimijasta ja näiden välisestä suhteesta voidaan löytää päämies-agenttiteoriana rinnastettavia yhtäläisyyksiä, kuten sopimusperusteinen suhde päämiehen ja agentin välillä. Myös päämiehen ja agentin roolit ovat helposti tunnistettavissa. Kelan ja palveluntuottajien välisestä suhteesta on osoitettavissa agenttisuhteelle tyypillisiä ongelmia.

Eisenhardtin (1989) ajatuksena agenttisuhteessa etsitään sopimusjärjestelyn kautta mahdollisimman kannattavaa ja osapuolia hyödyttävää sopimusta, jolloin riskit ja informaatio jakautuvat mahdollisimman tasaisesti. Kelan ja palveluntuottajien välillä riskit ja etenkin informaatio eivät ole jakautuneet toimijoiden kesken tasaisesti, minkä vuoksi sopimusjärjestely ei ollut molempien osapuolien osalta mahdollisimman kannattava. Aineistosta voidaan havaita, etteivät tulkit pitäneet sopimusehtoja tulkkauspalvelujen kohdalla kannattavina. Yhteistyön puute ei jakanut informaatiota osapuolten välillä, vaan loi pikemminkin informaatiokuilun. Muita agenttiongelmia ovat päämiehen toiminnassa ilmenevät intressi- ja tavoite-ristiriidat. Haastateltavien mukaan tulkkausosalalle aiheutuu agenttiongelmien pohjalta muodostuvien epäedullisten sopimusehtojen vuoksi jatkuvuuden puutetta sekä epävarmuutta. Agenttiongelmien vaikuttavuus voidaan osoittaa ohjelmateorian avulla johtavan vallitsevaan epävarmuuteen ja puuttuvaan jatkuvuuteen. Kilpailutuksella näin ollen ei ole vaikuttavuutta tulkkien työhön tai tulkkauspalveluihin. Vaikuttavuus ilmenee kilpailutuksen järjestämisessä ja taustoissa, kuten agenttiongelmassa ja päämiehen toiminnassa.

Jatkuvuuden puute on aineiston perusteella agenttiongelmien seuraus ja ilmenevä vaikuttavuus. Kyseinen syy-seuraussuhde on osoitettavissa myös selkeästi kuvio 3 mukaisessa korjatussa ohjelmateoriassa. Jokainen haastateltavista kuvaili jatkuvuuden puutteen esiintyvän työssään sekä yleisesti tulkkausosalalla. Vaikuttavuutta tarkastellessa jatkuvuuden puute voidaan luokitella määritelmään sopivaksi. Esimerkiksi selkeä syy-seuraussuhde on nähtävissä jatkuvuuden puutteen ja agenttiongelmien välillä, sillä agenttiongelmien taustatekijät ovat aiheuttaneet toistuvaa muutosta ja epävarmuutta tulkkien työhön. Kyseessä on myös havaittavissa

pidemmän aikavälin tekijä, sillä tulkit kuvailivat kilpailutuskausien pitävän alaa muutoksessa kausittain muuttuvien toimintamallien vuoksi.

Aineistosta nouseva merkittävä tekijä on juuri jatkuvuuden puute, sillä se sopii vaikuttavuuden määritelmiin ja esiintyi jokaisen haastateltavan kohdalla. Agenttiongelmista kumpuava syy-seuraussuhde myös osoittaa kilpailuttamiseen liittyviä ongelmakohtia, jotka ilmenevät alalla vallitsevana epävarmuutena. Jatkuvuuden puuttuminen oli selkeästi tulkeille huolta ja epävarmuutta aiheuttava tekijä, jonka he kokivat ongelmalliseksi sekä oman työnsä että alan kehittymisen kannalta. Jatkuvuuden puute osoittaa agenttiongelmien vaikutukset tulkkausalalle sekä ongelmakohdat kilpailuttamisen käytännöissä vammaisten tulkkauspalveluiden kohdalla.

7 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkimuksen tavoitteena ja tutkimuskohteena oli tarkastella kilpailutuksen vaikuttavuutta ja sopimusehtojen vaikutuksia tulkkauspalveluihin sekä tulkkien työhön. Erityisesti vaikutukset ja vaikuttavuuden teemat olivat keskeisenä näkökulmana. Tutkimuskysymyksiin vastaaminen hahmottaa agenttiteorian kautta tulkkauspalveluiden ja Kelan välistä suhdetta sekä kilpailutuksen luomia sopimusehtoja, jolloin vaikuttavuutta on mahdollista tarkastella monipuolisemmin. Ohjelmateorian tarkoituksena puolestaan oli hahmottaa vaikuttavuutta eri tekijöiden syy-seuraussuhteen kautta.

Tutkimuksessa pyrkimyksenä oli vastata seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

1. Ilmeneekö kilpailutuksella vaikuttavuutta tulkkauspalveluihin?
2. Kuinka sopimusehdot vaikuttavat tulkkien työhön ja tulkkauspalveluihin?
3. Millä tekijöillä on vaikutuksia ja vaikuttavuutta tulkkauspalveluissa?

Lähtöasetelmana on oletus, että kilpailutuksella on vaikuttavuutta tulkkauspalveluihin ja tulkkien työhön. Aineiston analyysin tulokset osoittivat, että kilpailutuksella ei ollut vaikuttavuutta tulkkauspalveluihin eikä tulkkien työhön. Sen sijaan aineisto ja tulokset osoittivat, että kilpailutuksen järjestämiseen liittyvillä tekijöillä ja etenkin sopimusehdoilla esiintyy vaikutuksia ja vaikuttavuutta sekä tulkkauspalveluissa että tulkkien työssä.

Kuten korjatusta ohjelmateoriasta ja aineistosta huomataan, kilpailutus ei itsessään ole vaikuttava ongelmatekijä. Myöskään erilliset sopimusehdot eivät kuvaa yksittäin kilpailutuksen tai osapuolten agenttisuhteen ongelmakohtia, vaan taustalla näyttäytyvät intressiristiriita, informaation puute ja ristiriidat osapuolten tavoitteissa. Kilpailutuksen sijaan ongelmana on yhteistyön puutteesta kumpuava informaatoristiriita aiheuttaen informaatiokuilun päämiehen ja agentin välille. Päämiehellä ei ole tarvittavaa ja olennaista tietoa tulkkausalaa kannalta, mikä vaikuttaa palveluntuottajien kannalta epäedullisten sopimusehtojen syntyyn. Koska tarjotusta yhteistyöstä on kieltäydytty ja asiantuntijuus halutaan säilyttää

päämiehellä, voidaan päämiehellä olettaa olevan myös intressien ja tavoitteiden osalta ristiiriitä suhteessa agenttiin. Agenttiongelmät vaikuttavat siis kilpailutuskäytäntöjen ja sopimusehtojen taustalla. Nämä johtavat tulkkien työn ja palveluntuottajien toiminnan rajaamiseen, mitä voidaankin pitää yhtenä vaikutuksena. Aineiston pohjalta muodostettu korjattu ohjelmateoria osoittaa interventtiolla eli agenttiongelmilla olevan vaikuttavuutta palveluihin. Kyseinen vaikuttavuus ilmenee jatkuvuuden puutteena ja epävarmuutena tulkkausalalla.

Haastateltavat tulkit ilmaisivat huolensa jatkuvuuden puutteesta ja epävarmuudesta. Vaikuttavuuden näkökulmasta tarkasteltuna kyseiset ilmiöt tulkkauspalveluissa sisältävät elementtejä, jotka voidaan yhdistää vaikuttavuuden määritelmään. Epävarmuus ja jatkuvuuden puute ovat pidempiaikaisia sekä laajoja tulkkien työhön ja tulkkauspalveluihin vaikuttavia seurauksia, minkä vuoksi nämä voidaan luokitella vaikuttavuudeksi. Vaikka lähtöoletuksesta poiketen kilpailutuksella ei ole vaikuttavuutta, on kuitenkin kilpailutuksen toteutuksella ja sopimusehdoilla merkittävä rooli vaikuttavuuden kannalta. Myös korjattu ohjelmateoria osoittaa juuri agenttiongelmien vaikuttavuuden tulkkauspalveluihin sekä vaikuttavuuden ilmenevän jatkuvuuden puutteena.

Jatkuvuuden puute on vaikuttavuuden kannalta alalla merkittävässä roolissa, jonka myös aineiston haastateltavat tunnistivat alallaan. Jatkuvuuden puutteen merkittävyyttä tulkkausalalla korostaa palveluissa tarvittava osaamisperusteisuus. Esimerkiksi voimakas informaatioristiriidan aiheuttama informaatiokuilu palveluiden kilpailuttamisessa tuottaa epäjohtomukaista sääntelyä palveluihin, mikä osoittaa vahvan asiantuntijatiedon tarpeellisuuden palveluiden toteutuksessa.

Tulkkausalalan tietopohja ja osaaminen perustuvat tulkkausalalan ammattilaisten asiantuntijuuteen. Kyseistä asiantuntijuutta ei kuitenkaan ole hyödynnetty kilpailuttamisvaiheessa. Tästä johtuen uudet kilpailutukset alalla muokkaavat palveluiden toteutuskäytäntöjä kausittain, mikä luo alalle tulkkien kuvailemaa vallitsevaa epävarmuutta. Epävarmuus ja jatkuvuuden puute ilmentävät vaikuttavuudesta kumpuavia tekijöitä tulkkausalalla, sillä nämä ovat pidemmän aikavälin eli useamman kilpailutuskauden aikana alalla kehittyneitä ilmiöitä.

Jatkuva muutos estää esimerkiksi toimivien käytäntöjen muotoutumista ja vakiintumista. Asiantuntijatiedon puuttuessa kilpailuttamisvaiheesta ovat eri kilpailutuskausien palveluntuottamisen käytännöt ja ehdot muuttuneet kausittain. Tätä tulkitkin kuvailivat

haasteellisena sopeutua uusiin käytäntöihin, sillä tulkkien työn sääntely ja sopimusehdot ovat olleet jatkuvassa muutoksessa. Koska palvelujen tuottamisen käytännöt eivät muutoksessa vakiinnu, asetelma on alkanut heijastella alalla yleisenä epävarmuutena.

Jatkuvuuden puutteen negatiivisena seurauksena voidaan nähdä alan kehittymisen estyminen. Kilpailutuskausien muuttuvat ehdot ovat pitäneet myös tulkkauspalveluiden käytännöt muutoksessa, jolloin vakiintuneita käytänteitä palveluiden tuottamiseen on ollut mahdotonta muodostaa kilpailutuskausien uudistaessa palveluiden tuottamisen menetelmiä. Haastateltavat itse ilmaisivat kilpailutuskausien käytäntöjen eroavan suuresti toisistaan. Jatkuvuus takaisi toimintamallien muotoutumisen toimivammiksi erityisesti palvelujen tuottamisen kannalta, sillä jatkuvuus antaisi työkaluja käytänteiden kehittämiseen. Kilpailutuskausien tuodessa mukanaan uudistettavia toimintamalleja on tulkkien ja palveluntuottajien jokaisella kilpailutuskaudella mukauduttava uudistuksiin vanhojen toimintamallien kehittämisen sijaan. Uusien kausien tuomien muutoksien sijaan tulkit kaipasivat kausien välille selkeää jatkuvuutta. Esimerkiksi jatkuvuuden myötä vakiintuneet käytännöt edesauttavat parempien toimintamallien kehittämistä.

Tulkkausalalan jatkuva muutos kilpailutuskausien uusiessa toimintatapoja kausittain kertoo vakiintumattomista ja palvelujen kannalta epäkäytännöllisistä toimintamalleista. Jatkuvuus, vakiintuneet toimintamallit ja asiantuntijuuteen pohjautuva yhteistyö puolestaan edesauttasivat tulkkauspalvelujen tuottamisen kannalta mahdollisimman hyödyllisten käytäntöjen löytymisen. Jatkuvuuden puutteella on siis merkittävä rooli vaikuttavuuden näkökulmasta niin yksittäisten tulkkien osalta kuin yleisesti tulkkausalalan kannalta.

Ohjelmateoriaa tarkastellessa olennaisena huomiona vaikuttavuusnäkökulmassa on, etteivät sopimusehtokaan itsessään ole päätekijänä vaikuttavuudessa. Alkuperäisen ohjelmateorian oletusasetelma rajaavista sopimusehdoista vaikuttavina intervention osatekijöinä ja kilpailutus interventiona on virheellinen. Ongelmat olivat aineiston ja tulosten perusteella pikemminkin näiden taustalla. Tämän vuoksi sopimusehdot eivät esiinny interventioina korjatussa ohjelmateoriassa, vaan interventiona ovat agenttiongelmien. Sopimusehdot, kuten alue- ja tuoterajaukset, ovat ennemminkin seurausta agenttiongelmista, jolloin näiden välillä ilmenee syy-seuraussuhde. Voidaankin todeta, että agenttiongelmien eli intressi-, informaatio- ja tavoiteristiriidat ovat vaikuttavuuden kannalta merkittäviä ja olennaisia tekijöitä. Kyseisille tekijöille voidaan osoittaa syy-seuraussuhde, jolla on vaikuttavuutta tulkkauspalveluiden ja

tulkkien työn kannalta. Korjattu ohjelmateoria havainnollistaa tätä syy-seuraussuhdetta ja vaikuttavuutta. Yhteistyön puutteena ilmenevä tavoite- ja intressiristiriita sekä tästä syntyvä informaatiokuilu aiheuttavat pidemmällä aikavälillä jatkuvuuden puutetta ja epävarmuutta tulkkausalalla.

Vaikka sopimusehdot eivät pohjimmiltaan olekaan vaikuttavuuden taustalla, voidaan näistä löytää kuitenkin suoria vaikutuksia tulkkien työhön ja tulkkauspalveluihin. Aineiston tulok- sista selvisi, että tulkit kokivat sopimusehdot työtään ja palveluita rajaavina, jotka voidaan tulkita suorina sopimusehtojen vaikutuksina. Haastateltavat tulkit erittelivät useita negatiivisina kokemiaan sopimusehtoja, mutta nostivat esiin erityisesti alue- ja tuoterajaukset. Nämä esiintyivät jokaisen haastateltavan puheissa. Alkuperäisessä ohjelmateoriassa palvelukuvauksen perusteella on muodostettu oletus alue- ja tuoterajauksien olevan lähtökohtaisesti vaikuttavia tekijöitä sekä intervention osatekijöitä. Aineisto kuitenkin osoitti tämän oletuksen vääräksi, sillä kyseisten rajausten taustalla olevat tekijät, kuten agenttiongelmien, vaikuttavat näihin sopimusehtoihin.

Toiseen tutkimuskysymykseen on mahdollista vastata aineiston pohjalta, sillä tulkit kuvailivat sopimusehtojen vaikutuksia työhönsä ja palveluihin. On kuitenkin huomioitava, että varsinaiset vaikuttavat tekijät eli agenttiongelmien ovat sopimusehtojen taustalla. Tätä syy-seuraussuhdetta havainnollisti korjattu ohjelmateoria. Tämän vuoksi on samalla mahdollista tarkastella aihetta kolmannenkin tutkimuskysymyksen näkökulmasta. Sopimusehdot vaikuttivat suurimmaksi osaksi tulkkien työhön ja tulkkauspalveluihin rajaavasti. Esimerkiksi juuri alue- ja tuoterajaukset rajasivat palveluntuottajien palveluntarjontaa ja tulkkien työmahdollisuuksia alueellisesti sekä tuotteiden tarjonnassa. Myös useita muita sopimusehtoja mainittiin, mutta alue- ja tuoterajauksien asema aineistossa oli sopimusehdoista merkityksellisin. Jokainen haastateltava koki kyseiset kaksi sopimusehtoa ongelmallisina työnsä kannalta. Tuote- ja aluerajauksien kohdalla oli tunnistettavissa niiden vaikutukset tulkkien työhön selkeimmin.

Epäedullisten sopimusehtojen vaikutuksia tarkastellessa aineisto ja korjattu ohjelmateoria siis osoittivat, että taustatekijät ovat kilpailutusta tai sopimusehtoja merkityksellisempiä tekijöitä. Yhteistyön puute ja haluttomuus yhteistyöhön voidaan liittää agenttiongelmiksi toimiviin informaatio-, tavoite- ja intressiristiriitaan, jotka ovat ilmeisiä taustavaikuttajia niin kritiikin kohteena olevien sopimusehtojen kuin kilpailutuksen järjestämisen kannalta.

Kolmannen tutkimuskysymyksen näkökulmasta siis agenttisuhteella ja siinä ilmenevillä agenttiongelmilla on relevantti vaikuttava rooli.

Päämies-agenttisuhdeteorian mukainen agenttisuhte hahmottaa Kelan ja palveluntuottajien välistä sopimusperustaista suhdetta ja sen asetelmaa. Agenttisuhteen näkökulma nosti aiheistosta esille myös agenttisuhteessa tyypillisesti ilmeneviä agenttiongelmia, joita tässäkin suhteessa esiintyi. Tuloksien perusteella nimenomaisesti agenttiongelmia ovat juurisyy vaikutusten ja vaikuttavuuden taustalla. Tätä havainnollistavat informaatio- ja intressiristiriidoista aiheutuvat palvelujen kannalta epäedulliset ja kausittain muuttuvat sopimusehdot, jotka muodostavat tulkkien työhön ja yleisesti tulkkialalle epävarmuutta ja jatkuvuuden puutetta. Jatkuvuuden puutteen voidaan todeta olevan haastateltavien tulkkien näkemysten mukaisesti agenttiongelmien vaikuttavuuden tulosta.

Agenttiongelmien lisäksi päämiehen ja agentin suhteessa hahmottui moraalikato-ongelmaan rinnastettavia piirteitä. Perinteisen moraalikato-ongelman vastaisesti tässä tapauksessa päämies loi olosuhteet palvelujen kannalta epäsuotuisaksi. Kyseisestä asetelmasta on kuitenkin hahmotettavissa moraalikato-ongelmalle vastaavia ominaisuuksia, sillä suhteessa toinen osapuoli on luonut toiminnalle epäedulliset olosuhteet. Tätä väitettä tukevat yhteistyön puute ja tulkkien negatiivinen suhtautuminen moniin sopimusehtoihin, sillä nämä esimerkiksi osoittavat palveluissa ja agenttisuhteessa vallitsevat epäsuotuisat olosuhteet.

Yhteistyön puute oli toistuvana tekijänä, joka voidaankin yhdistää olevan agenttiongelmien taustalla. Tulkkien mukaan palveluntuottajat ja etujärjestöt ovat olleet aktiivisia osapuolia tarjoamaan yhteistyötä esimerkiksi kilpailutuksen järjestämiseen. Kela ei kuitenkaan päämiehen roolissa ollut vastaanottavainen yhteistyön suhteen. Tämä ilmeni esimerkiksi tulkkien kokemuksena näennäisestä kuuntelemisesta ja huomioimisesta. Tässä tapauksessa päämies siis on pitänyt asiantuntijuuden itsellään, kuten yksi haastateltavista ilmaisi. Asiantuntijuuden säilyttäminen päämiehellä ilman yhteistyötä puolestaan lisää informaatiokuilua päämiehen ja agentin välillä.

Yhteistyö nähtiinkin haastateltavien osalta ratkaisuna tilanteeseen. Esimerkiksi sopimusehdoja todennäköisesti kyettäisiin kehittämään palveluja ja tulkkien työtä paremmin palveleviksi. Ratkaisuna erityisesti vallitsevaan epävarmuuteen ja jatkuvuuden puutteeseen olisi taustavaikuttajien ja agenttiongelmien selvittäminen. Tässäkin yhteistyöllä voidaan nähdä

olevan vaikuttava merkitys. Vuorovaikutteisella yhteistyöllä ja informaation jakamisella olisi mahdollista kaventaa vallitsevaa informaatiokuilua sekä vähentää intressi- ja tavoiteristiriitoja. Näin ollen sopimusehtoihin voitaisiin vaikuttaa muuttaen näitä palvelujen ja tulkkien työn näkökulmasta toimivimmiksi. Tuloksista ja aineistoista päätellen sopimusehdoista ja kilpailutuksen järjestämisestä puuttuvat tulkkausalan näkökulma ja asiantuntijuus.

Asiantuntijuuden puuttumisesta kertovat erityisesti agenttiongelmien ja niistä seuraava jatkuvuuden puute. Muuttuvat kilpailutuskaudet tuovat palveluntuottajille ja tulkeille työhönsä kausittaisia uudistuksia pitäen alaa jatkuvassa muutoksessa. Kilpailutuskausien sopimusehtojen muodostamisessa ei ole tällöin hyödynnetty riittävästi asiantuntijanäkökulmaa, sillä toimintamalleja ei ole kyetty vakiinnuttamaan. Sopimusehdot ja näiden seurauksena toteutettavat toimintamallit eivät ole olleet toimivia palvelujen tuottamisen kannalta, minkä vuoksi sekä sopimusehtoja että toimintatapoja on uudistettu aina seuraavalle kilpailutuskaudelle. Asiantuntijatietoon perustuva toimintamallien rakentaminen auttaisi haastateltavien mukaan muodostamaan erityisesti tulkkien työn ja palvelujen kannalta toimivampia ratkaisuja. Vammaisten tulkkauspalvelut alana nojaa vahvasti asiantuntijaosaamiseen käytännön tasolla, minkä vuoksi alan ammattilaisten tietotaitoon pohjautuva yhteistyö olisi tarpeen myös palveluiden järjestämisen ja sopimusehtojen muodostamisen osalta.

Tutkimuksen tulokset osoittavat siis päämiehen toiminnalla ja etenkin sopimusehtojen taustavaikuttajilla olevan vaikutuksia ja vaikuttavuutta tulkkauspalveluihin. Kuitenkin on huomioitava vaikuttavuuden haasteet myös tämän tutkimuksen tulosten kohdalla. Vaikuttavuuden mittaaminen ja sen arvioiminen on haasteellista ja tuloksia onkin tarkasteltava tämän vuoksi kriittisesti. Esimerkiksi suoria vaikutuksia on huomattavasti helpompaa osoittaa verrattuna pidempiaikaiseen vaikuttavuuteen. Erityisesti vaikuttavuuden arvioinnissa tunnustetaan laajasti sen haasteet.

Myös aineiston rajallisuus antaa tutkimuksen tuloksille aihetta kritiikkiin. Laajempi aineisto tarjoaisi moninaisempia näkökulmia aiheeseen, jolloin tutkimuksen tulokset olisivat luotettavampia. Käytetty aineisto osoittaa rajallisuutensa, sillä haastateltavia oli vain viisi kappaletta. Suuremmalla haastateltavien joukolla olisi mahdollista todentaa tulkkien laajempi näkemys kilpailutuksen ja sopimusehtojen vaikuttavuudesta ja vaikutuksista. Rajatusta aineistosta huolimatta on mahdollista todeta, että kilpailutuksella ei ole vaikuttavuutta tulkkauspalveluissa. Aineiston tulokset myös osoittavat rajallisuudestaan huolimatta selkeästi

sopimusehtojen ja niiden taustalla vaikuttavien agenttiongelmien vaikutukset tulkkauspalveluissa ja tulkkien työssä.

Vaikka haastateltavien tulkkien vapaaehtoisuutta haastatteluun osallistumiseen tukeekin haastateltavien oma yhteydenotto, voidaan tätä tarkastella myös kritiikin kannalta. Jo valmiiksi kriittisesti kilpailutukseen ja sen järjestämiseen suhtautuvat tulkit ovat voineet kiinnostua haastatteluun osallistumisesta tutkimuksen aiheen vuoksi. Kilpailutus on esimerkiksi uutisoinnin perusteella arvostelua herättävä aihe, minkä voi ajatella jakavan tulkkien mielipiteitä. Haastateltavien omat motiivit ovat siis mahdollisesti vaikuttaneet tällöin tutkimuksen tuloksiin. Laajemmalla aineistolla ja runsaammalla haastateltavien joukolla olisi mahdollista saada luotettavampi aineisto sekä taata haastateltavien näkökulmien moninaisuus.

Jatkotutkimuksen kannalta aineisto ja tulokset antavat lisää näkökulmia. Esimerkiksi kilpailutuskausien sopimusehtojen vertailu mahdollistaisi pidemmän aikavälin tarkastelun. Eri kilpailutuskaudet tarjoaisivat mahdollisesti eroja sekä vertailukohtia sopimusehtojen muodostamiseen. Erityisesti vaikuttavuuden näkökulmasta tämä tuottaisi aineistoa tarkastella laajempia syy-seuraussuhteita, mikä puolestaan tekisi tutkimustuloksista luotettavampia vaikuttavuuden osalta. Vaikuttavuudessa juuri pidemmän aikavälin seuraukset sekä syy-seuraussuhteiden osoittaminen ovat merkityksellisiä, sillä näiden kautta kyetään erottamaan vaikuttavuus vaikutuksista.

Tulokset osoittivat, että sopimusehdoilla oli rajaavia vaikutuksia tulkkien työhön ja palvelujen toteuttamiseen. Jatkotutkimuksena olisi mahdollista myös vertailla tulkkialan sopimusehtojen vaikutuksia jonkin toisen alan kilpailutukseen, kilpailutuksen toteutukseen sekä sopimusehtoihin. Tulkit kokivat haastatteluiden perusteella heidän alallaan kilpailutuksesta ja sen järjestämisestä seuraavan negatiivisia vaikutuksia alalle. Tämän vuoksi tulkkialan kilpailutuksen toteuttamista olisi hyvä vertailla toisen alan kilpailutuksen toteuttamiseen. Etenkin sopimusehtojen vaikutusten vertailu voisi tuoda näkökulmia kilpailutuksen toteutukseen tulkkauspalveluissa.

LÄHTEET

Akavan Erityisalat. (2017). Kelan tulkkaukilpailutuksessa vakavia puutteita – kilpailutus keskeytettävä. STT Viestintäpalvelut 30.5.2017. Haettu: <https://www.stinfo.fi/tiedote/kelan-tulkkaukilpailutuksessa-vakavia-puutteita-kilpailutus-keskeytettava?publishId=3616&releaseId=61085134>. Viitattu 20.11.2019.

Baiman, S. (1990). Agency Research in Managerial accounting: A Second Look. *Accounting, Organizations and Society*. Vol. 15, No. 4, 341–371.

Barney, J. & Hesterly, W. (1996). Organizational Economics: Understanding the Relationship between Organizations and Economic Analysis. Teoksessa: *Handbook of Organization Studies*. Toim. Clegg, R. & Hardy, C. & Nord, W. London: SAGE.

Dahler-Larsen, P. 2005. Vaikuttavuuden arviointi. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämiskeskus STAKES.

Eisenhardt, K. (1989). Agency Theory: An assessment and Review. *Academy of Management Review*. Vol. 14, No. 1, 57–74.

Euroopan Unioni. (2019). Julkisten tarjouskilpailujen säännöt. Haettu: https://europa.eu/youreurope/business/selling-in-eu/public-contracts/public-tendering-rules/index_fi.htm. Viitattu 22.11.2019.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU. Julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta. Haettu: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?qid=1415180510261&uri=CELEX:32014L0024>. Viitattu 22.11.2019.

Fredriksson, S. & Martikainen, T. (2006). Kilpailuttaminen ja Kvasimarkkinat: Käsitteelliset lähtökohdat. Teoksessa: *Kilpailuttamisen kokemukset*. Toim. Fredriksson, S. & Martikainen, T. Kunnat ja kilpailu- sarjan julkaisu, nro 1. Kunnallisalan Kehittämissätiö. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.

Gornitzka, Å. & Stensaker, B. & Smeby, J.-C. & De Boer, H. (2004). Contract Arrangements in the Nordic Countries – Solving the Efficiency/ Effectiveness Dilemma? *Higher Education in Europe*. Vol. 29, No. 1, 87–101.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelusta sekä vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain ja sosi-aali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 4 §:n muuttamisesta. HE 220/2009. Haettu: <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2009/20090220>. Viitattu 22.11.2019.

HILMA, Julkiset hankinnat. (2018). Yleistä julkisista hankinnoista. Haettu: <https://www.hankintailmoitukset.fi/fi/docs/yleista/>. Viitattu 24.11.2019.

Hirsjärvi, S. & Hurme, H. (2008). Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Helsinki University Press.

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. (1997). Tutki ja kirjoita. Helsinki: Kirjayhtymä.

Hirvonen, A., Niskakangas, H. & Steiner, M. (2003). Corporate governance: Hyvä omistajaohjaus ja hallitustyöskentely. Helsinki: WSOY.

Holmström, B. (1979). Moral Hazard and Observability. *Bell Journal of Economics*. Vol. 10, No. 1, 74 –91. Teoksessa *The Principal Agent Model: The Economic Theory of Incentives*. Toim. Jean-Jacques Laffont. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

Homan, R. (1991). *The Ethics of Social Research*. London: Longman.

Huusko, O. (2017). Kuulovammaisten tulkkauspalvelun järjestämisen muutosten vaikutukset palvelua tuottavien yritysten toimintaan. YAMK: Tulkkaustoiminnankehittäminen. Haettu sivulta: https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/137222/Huusko_Outi.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Viitattu 20.11.2019.

Hyvönen, O., Kess, K., Piisi, T., Tuomela, H. & Uotila, J. (2007). Julkiset hankinnat hankintayksikössä. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Industry Commission. (1996). Competitive Tendering and Contracting by Public Sector Agencies. Report No. 48. Melbourne: Australian Government Publishing Service.

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista. 1397/2019. Finlex. Haettu: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2016/20161397>. Viitattu 20.11.2019.

Jensen, M.C. & Meckling, W.H. (1976). Theory of the Firm: Managerial Behaviour, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*. Vol. 3, No. 4, 1–77.

Johansson, T. (2017). Kelan on modernisoitava tulkkauspalvelujen kilpailutus. HUMAK 24.5.2017. Haettu: <https://www.humak.fi/uutiset/kelan-on-modernisoitava-tulkkauspalvelujen-kilpailutus/>. Viitattu 22.11.2019.

Jylhäsaari, J. (2009). Johtamisen muutos kuntien perusterveydenhuollon organisaatioissa. Tietoista uudistamista vai realiteetteihin sopeutumista? *Acta Wasaensia* No. 212. Vaasa.

Kela. (2017a). Vammaisten tulkkauspalvelun tuottajat. Haettu: <https://www.kela.fi/yhteistyokumppanit-vammaisten-tulkkauspalvelu-palveluntuottajat>. Viitattu 22.11.2019.

Kela. (2017b). Palvelukuvaus. Vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelu. Julkaisu 66-61/331/2017. Haettu: <https://www.kela.fi/documents/10180/0/Vammaisten-tulkkauspalvelu-palvelukuvaus.pdf/>. Viitattu 22.11.2019.

Kela. (2018). Vammaisten tulkkauspalvelut. Haettu: <https://www.kela.fi/vammaisten-tulkkauspalvelu>. Viitattu 22.11.2019.

Kela. (2019a). Kelan hankinnat. Haettu: <https://www.kela.fi/kelan-hankinnat>. Viitattu 22.11.2019.

Kela. (2019b). Vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelut 1.9.2019. Haettu: <https://www.kela.fi/documents/10192/3239779/Vammaisten%20henkilöiden%20tulkkauspalvelut.pdf>. Viitattu 28.1.2020.

Kela. (2020). Vammaisten tulkkauspalvelun välitysjärjestelmä. Haettu: <https://www.kela.fi/yhteistyokumppanit-vammaisten-tulkkauspalvelu-valitysjarjestelma>. Viitattu 22.2.2020.

Kela. (2021a). Vammaisten tulkkauspalveluihin oikeutetut ja palvelun käyttäjät. Haettu: <http://raportit.kela.fi/linkki/50975070>. Viitattu 5.4.2021.

Kela. (2021b.) Tulkkien tiedot. Haettu: <http://raportit.kela.fi/linkki/18587312>. Viitattu 5.4.2021.

Kivistö, J. (2009). Tehottamat lintsarit? Valtion ja yliopiston suhde agenttiteorian näkökulmasta. Teoksessa: Paras mahdollinen julkishallinto? Tehokkuuden monet tulkinnat. Toim. Vakkuri, J. Helsinki: Helsinki University Press.

Kulik, B. (2005). Agency Theory, Reasoning and Culture at Enron: In Search of a Solution. *Journal of Business Ethics*. Vol. 59, 347–360.

Kuula, A. (2006). Tutkimusetiikka. Aineistojen hankinta, käyttö ja säilytys. Jyväskylä: Gummerus.

Kuuloliitto 2018. Opas tulkkauspalveluista. Haettu: <https://www.kuuloliitto.fi/wp-content/uploads/2018/10/Opas-tulkkauspalvelusta-2018.pdf>. Viitattu 22.11.2019.

Kuuloliitto. (2019.) Kuulo ja kuulovammat. Haettu: <https://www.kuuloliitto.fi/kuulo/kuulo-ja-kuulovammat/>. Viitattu 28.1.2020.

Kuurojen Liitto. (2017.) Viittomakielet. Viittomakieliset. Haettu: <https://www.kuurojenliitto.fi/fi/viittomakielet/viittomakielet-ja-viittomakieliset>. Viitattu 28.1.2020.

Kuusniemi-Laine, A. & Takala, P. (2008). Julkiset hankinnat. Käsikirja. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Kvale, S. (1996). Interviews. An Introduction to Qualitative Research Interviewing. London: Sage.

Lumijärvi, I. (1999). Tasapainotetun mittariston malli ja kunta-alan tuloksellisuusarviointi. Helsinki: Työturvallisuuskeskus.

Macho-Stadler, I. & Pérez-Castrillo, J. D. An Introduction to the Economics of Information. Incentives and Contracts. (2. painos). Oxford: Oxford University Press.

Martikainen, T. (2009). Uudistaako kilpailuttaminen kuntia? Kunnat ja kilpailu- sarjan julkaisu, nro 13. Kunnallisan Kehittämissäätö. Sastamala: Vammalan Kirjapaino Oy.

Meggison, W. & Netter, J. (2001). From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization. *Journal of Economic Literature*, No. 39, 321–389.

Meklin, P. (2009). Tarkastus verorahoitteisessa ja markkinarahoitteisessa toiminnassa : erojen ja yhtäläisyyksien teoreettisia perusteluja. Teoksessa: Näkökulmia laskentatoimeen ja tilintarkastukseen. Toim. Heiskanen, J. & Kihn, L., & Näsi, S. Tampere: Tampere University Press.

Meklin, P. (2001). Tavoitteiden saavuttamisen arviointi kuntataloudessa. Teoksessa: Tulos, normi, tilivelvollisuus. Toim. Myllymäki, A. & Vakkuri, J. Tampere: Tampere University Press.

Pawson, R. & Tilley, N. (1997). Realistic Evaluation. London: Sage.

Pohjola, A. (2012). Tutkimukseen perustuva vaikuttavuus. Teoksessa: Sosiaalityön vaikuttavuus. Toim. Pohjola, A. & Kemppainen, T. & Väyrynen, S. Rovaniemi: Lapin yliopistokustannus.

Rajahonka, M. (2013). Vuorovaikutuksessa vaikuttamiseen. Hyvinvointipalveluiden vaikuttavuus – caseja ja keinoja. Selvitys. Helsinki: Aalto-yliopisto.

Rajavaara, M. (2007). Vaikuttavuusyhteiskunta. Sosiaalisten olojen arvostelusta vaikutusten todentamiseen. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 84. Helsinki: Kansaneläkelaitos, Tutkimusosasto

Rajavaara, M. (2006). Yhteiskuntaan vaikuttava Kela. Katsaus vaikuttavuuden käsitteisiin ja arviointiin. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 69. Helsinki: Kansaneläkelaitos.

Rogerson, W. P. (1985). Repeated Moral Hazard. *Econometrica*. Vol. 53, No. 1, 69–76. Teoksessa *The Principal Agent Model: The Economic Theory of Incentives*. Toim. Jean-Jacques Laffont. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

Ross, S. (1973). The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem. *American Economic Review, Papers and Proceedings*. Vol. 63, No. 2, 134–139.

Sosiaali- ja terveysministeriö. (2012). Sosiaali- ja terveystalouden kilpailuttamisen toimitus. Haettu: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/73613/URN%3ANBN%3Afi-fe201504227235.pdf?sequence=1>. Viitattu 19.11.2019.

Suoniemi, I. & Syrjä, V. & Taimio, H. (2005). Vanhusten asumispalvelujen kilpailuttaminen. Tutkimuksia 97. Palkansaajien tutkimuslaitos.

Suopajarvi, L. (2013). Opas projektiarviointiin. Lapin yliopiston yhteiskuntatieteiden julkaisu. Haettu: <https://www.ulapland.fi/loader.aspx?id=a6d01dd9-baad-408a-a6fb-5e131cf74ef5>. Viitattu 25.1.2020.

Siikavirta, K. (2015). Julkisten hankintojen perusteet. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Soppi, P. & Volk, R. (2006). Ulkoistamisen ja yksityistämisen taloudellisia vaikutuksia.

Fredriksson, S. & Martikainen, T. (2006). Kilpailuttaminen ja Kvasimarkkinat: Käsitteelliset lähtökohdat. Teoksessa: *Kilpailuttamisen kokemukset*. Toim. Fredriksson, S. &

Martikainen, T. Kunnat ja kilpailu- sarjan julkaisu, nro 1. Kunnallisan Kehittämissätiö. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.

Tenhunen, L. (2004). Yrittäminen sosiaali- ja terveysalalla. Järvenpää: Yrityssanoma Oy.

Tulkkauspalvelulaki. Laki vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelusta 133/2010. Finlex. Haettu: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2010/20100133#Lidp446608688>. Viitattu 20.11.2019.

Tuomala, M. (2009). Julkistalous. Tampere: Gaudeamus.

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2002). Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Jyväskylä: Tammi.

Työ- ja elinkeinoministeriö TEM. (2019). Julkiset hankinnat. Haettu: <https://tem.fi/julki-set-hankinnat>. Viitattu 20.11.2019

Valtiovarainministeriö. (2005). Tulohjauksen käsikirja. Hallinnon kehittämissosaston julkaisu. Helsinki: Edita Prima Oy. Haettu: <https://vm.fi/documents/10623/307545/Tulohjauksen+käsikirja.pdf/b7f9a7f9-2b46-4dbb-bb66-85bf1074b88a/Tulohjauksen+käsikirja.pdf>. Viitattu 4.4.2020.

Viittomakielilaki 359/2015. Finlex. Haettu: <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150359>. Viitattu 28.1.2020.

Vilkkä, H. (2005). Tutki ja kehitä. Helsinki: Tammi.

Virtanen, P. (2007). Arviointi. Arviointitiedon luonne, tuottaminen ja hyödyntäminen. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Virtanen, P. & Stenvall, J. (2011). Julkinen johtaminen. Helsinki: Tietosanoma Oy.

Vuolukka, A. (2017). Palvelujen kilpailutus suomalaisten sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämiskäytäntönä. Pro gradu -tutkielma, Lapin yliopisto.

Winston, P. & Burwick, A. & McConnell, S. & Roper, R. (2002). Privatization of Welfare Services: A Review of the Literature. Mathematical Policy Research, Inc.

Yle 2017a. Kelan tulkkauspalvelun ympärillä kuohuu – kilpailutusta ei ole keskeytetty.

Haettu: <https://yle.fi/uutiset/3-9650018>. Viitattu 19.11.2019.

Yle 2017b. Kelan tulkkauspalvelun kilpailutus valmistui – valtava joukko kokeneita tulkeja menettämässä työnsä.

Haettu: <https://yle.fi/uutiset/3-9843916>. Viitattu 19.11.2019.