

ANNIINA TIRRONEN

# Hyvinvointia hankkimassa

Tulosperusteinen palvelujen  
järjestäminen julkisella sektorilla



Tampereen yliopiston väitöskirjat 336

ANNIINA TIRRONEN

Hyvinvointia hankkimassa  
*Tulosperusteinen palvelujen  
järjestäminen julkisella sektorilla*

AKATEEMINEN VÄITÖSKIRJA  
Esitetään Tampereen yliopiston  
Johtamisen ja talouden tiedekunnan  
suostumuksella julkisesti tarkastettavaksi  
Tampereen yliopiston Linna-rakennuksen  
K103-salissa, Kalevantie 5,  
Tampere, 27.11.2020, klo 12

# AKATEEMINEN VÄITÖSKIRJA

Tampereen yliopisto, Johtamisen ja talouden tiedekunta

*Vastuuohjaaja  
ja Kustos*

Professori Jari Stenvall  
Tampereen yliopisto

*Esitarkastajat*

Dosentti Marjo Suhonen  
Oulun yliopisto

Professori Harri Laihonen  
Itä-Suomen yliopisto

*Vastaväittäjä*

Professori (ma.),  
dosentti Marjo Suhonen  
Oulun yliopisto

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck -ohjelmalla.

Copyright ©2020 tekijä

Kannen suunnittelu: Roihu Inc.

ISBN 978-952-03-1754-6 (painettu)

ISBN 978-952-03-1755-3 (verkkojulkaisu)

ISSN 2489-9860 (painettu)

ISSN 2490-0028 (verkkojulkaisu)

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-1755-3>

PunaMusta Oy – Yliopistopaino  
Vantaa 2020

# Esipuhe

Tämä matka on kestänyt kauan, noin kymmenen vuotta. Välillä tutkimuksen tekeminen on ollut tiiviimpää ja välillä väljempää. Kokoomaväitöskirja on sopinut siten matkalle hyvin – jokainen artikkeli on ollut välietappi, jonne on päästy ja viimeisenä etappina yhteenveto-osa. Ensimmäisinä vuosina keskityin pitkälti kartan eli tutkimussuunnitelman hiomiseen ja opintoihin. Vuonna 2014 ilmestyi ensimmäinen artikkeli, vuonna 2016 kaksi ja neljäs ja viimeinen artikkeli vuonna 2020. Yhteenveto-osaa olen kirjoittanut parina viimeisenä vuotena. Nyt se on kuitenkin tässä, kokonainen väitöskirja.

Ajatuksen hakea jatko-opiskelijaksi sain päähäni vuonna 2009. Hallintotieteen maisteriksi valmistumisesta oli kulunut kaksi vuotta, ja niin sanotuista ruuhkavuosista ei ollut vielä tietoaakaan. Tuolloin satuimme tulevan ohjaajani kanssa samaan palaveriin eräästä tutkimushankkeesta THLn kanssa. Jari Stenvall ystävällisesti antoi kyydin minulle takaisin kaupungin virastotalolle, ja autossa kerroin ajatuksestani hakea jatko-opiskelijaksi. Jari kannusti ja neuvoi eteenpäin. Siitä prosessi lähti käyntiin. Syksyllä 2010 aloitin Tampereen yliopistossa hallintotieteiden jatko-opiskelijana. Kiitokset ohjaajalleni professori Jari Stenvallille kannustamisesta, monipuolisesta ohjaamisesta ja positiivisuudestasi.

Artikkelien kanssakirjoittajille Kari Hakarille, Jari Stenvallille, Pasi-Heikki Rannistolle, Piia Tienhaaralle, Paula Rossille ja Tony Kinderille suurkiitokset! On ollut huikeaa tehdä yhteistyötä kanssanne ja olen oppinut teiltä paljon. Anni Kössille ja Kalle Lamminmäelle kiitokset avusta suomen ja englannin kielen kanssa. Ystäville, kuten hallintonaisille, kiitos tsemppaamisesta!

Tutkimuksen tekemiseen sain rahoitusta kolmelta eri taholta: Kansan Sivistysrahastoon kuuluvalta Mauno Koiviston rahastolta, Tekesiltä (nykyisin Business Finland) Markkinoiden luominen ja huoltaminen (ALIS) -tutkimushankkeessa työskennellessäni ja Kansan Sivistysrahastoon kuuluvalta Antti Jussi Kososen rahastolta. Kiitokset tutkimuksen mahdollistamisesta. Kiitän myös työnantajaani Tampereen kaupunkia, joka on tarjonnut paitsi tutkimuskohteen väitöskirjan tapaustutkimukseen ja paljon mahdollisuuksia soveltaa tutkimustietoa, mutta myös mahdollistanut opintovapaiden

pitämisen siellä täällä pitkin tutkimusprosessia. Kiitos esihenkilöilleni Eeva Päivärinnalle, Kari Hakarille ja Taru Kuosmaselle sekä puumakollegoilleni, erityisesti Eeva Torppa-Saarille, jolta olen saanut vertaistukea tällä tutkimusmatkalla.

Kiitän työni esitarkastajia TtT, professori (ma.), dosentti Marjo Suhosta ja FT, KTM, professori Harri Laihosta. Työ on selvästi parempi lausuntojen pohjalta tehtyjen muutosten vuoksi. Vilpittömät kiitokseni siitä ja siitä ajasta, jota olette käyttäneet työni lukemiseen ja kommentointiin. Marjo Suhoselle kiitokset myös lupautumisesta vastaväittäjäksi.

Suurin kiitos Artolle ja Milolle. Vaativan työn, perheen ja jatko-opintojen yhteensovittaminen ei aina ole helppoa, mutta yhdessä siinä onnistuimme. Milo syntyessään 2015 vaikutti merkittävästi siihen, että sain aikaa lukea ja kirjoittaa. Perhevapaalla oli vauvan nukkuessa siihen eri tavalla mahdollisuus kuin työssä käydessä. Arto, olet ollut kanssani ennen tutkimusprosessia, sen aikana ja sen jälkeen. Kiitokset siitä, rakastan teitä maailman eniten. Kiitokset vanhemmilleni Tuulalle ja Mikolle, siskolleni Ullalle ja anopille Seijalle. Olette kaikki tukeneet tällä matkalla eri tavoin, erityisesti antamalla aikaa ja tilaa kirjoittaa.

Sumi-koiranpennun pyöriessä jaloissa Tampereen Koivistonkylässä 27.9.2020

Anniina Tirronen

## Tiivistelmä

Hyvinvoinnin tavoittelu on noussut palvelujen järjestämisen keskiöön. Näkemys siitä, ettei julkisella sektorilla haluta hankkia tai tuottaa vain suoritteita, kuten käyntejä tai tunteja, on vahvistunut. Monimutkaisen ja muuttuvan toimintaympäristön, niukkojen resurssien ja kasvavien palvelutarpeiden haasteisiin vastaamiseksi tavoitellaan palvelujen järjestämisessä kokonaisuonnistumista eli tuloksellisuutta, taloudellisuutta, tehokkuutta, vaikuttavuutta ja oikeudenmukaisuutta.

Tässä tutkimuksessa tarkasteltiin tulosperusteista palvelujen järjestämistä rajoittuen hyvinvointipalvelujen järjestämiseen julkisella, erityisesti kuntasektorilla. Palvelujen järjestäminen merkitsee sitä, että palveluja voidaan tuottaa itse, yhdessä muiden julkisten toimijoiden kanssa tai ostaen niitä ulkoisilta tuottajilta. Tutkimus painottui palvelujen hankintaan ulkoisilta palveluntuottajilta. Tulosperusteinen palvelujen järjestäminen on vahvistunut Suomessa 2010-luvulla, ja se tavoittelee kansalaisten hyvinvoinnin lisäämistä yhteiskunnan eri tahojen avulla. Kyseessä on palvelujen järjestämisen paradigman muutos, jolla on huomattava vaikutus hallintoon ja johtamiseen.

Tutkimuksen tavoitteena oli löytää yhteyksiä samanaikaisille ilmiöille, vahvistuneelle hallinta-ajattelulle ja tulosperusteiselle palvelujen järjestämiselle. Julkisen hyödyn käsite tuli merkitykselliseksi osaksi tutkimusta, ja siten sekä new public governance (NPG) että public value toimivat tutkimuksen taustateorioina. Tutkimuksen tavoitteena oli myös vuorovaikutus teorian ja käytännön välillä, ja siten tutkimuksessa rakennettiin tulosperusteisen palvelujen järjestämisen malli, jonka liimana ja mahdollistajana toimii yhteiskehittävä johtaminen.

Tutkimus toi esille, että tulosperusteinen palvelujen järjestäminen on lähestymistapana holistinen (esim. Leat & Setzler 2002) ja se haastaa organisaatiota, sen kulttuuria ja johtamista, mutta myös toimintaympäristöään. Kyse on kokonaisvaltaisesta hankintastrategiasta, jolla vastataan muun muassa tietojohdamisen tarpeeseen, yhteiskehitetään ja -tuotetaan palveluja, lisätään luottamusta järjestäjän, tuottajien ja palvelunkäyttäjien välillä ja mahdollistetaan paremmin kekseliäät ratkaisut verrattuna suoriteperusteiseen hankintaan.

Mittaaminen, arviointi ja kumppanuus ovat keskeisessä asemassa tulosperusteisessa palvelujen järjestämisessä.

Uuteen julkiseen hallintaan kytkeytyvä tulosperusteinen palvelujen järjestäminen on mahdollista valita tietoisesti uudistamisen mekanismiksi uutta julkista johtamista heijastelevan suoriteperusteisen palvelujen järjestämisen sijasta. Kuitenkin tämä vaatii osaamista, sitoutumista ja resursseja, ja johtamisella voidaan merkittävästi joko heikentää tai tukea tulosperusteisuuden soveltamista. Tulosperusteinen palvelujen hankinta on prosessina raskas. Tulosperusteisuutta voidaan myös hyödyntää rinnakkain perinteisemmän suoriteperusteisen palvelujen järjestämistavan rinnalla. Tulosperusteinen palvelujen järjestäminen edellyttää uudenlaista järjestäjäosaamista, ja tähän keskusteluun tutkimus toi uutta tietoa tulosperusteisuuden soveltamisesta, soveltuvuudesta ja sen eri elementeistä.

*Asiasanat:* tulosperusteinen palvelujen järjestäminen, outcomes-based commissioning, tuloksellisuus, tulokset, hyvinvointipalvelut, new public governance, uusi julkinen hallinta, public value, julkinen hyöty, yhteiskehittävä johtaminen, kumppanuus, palvelulähtöinen logiikka



# Summary

Wellbeing-seeking has become an important part of commissioning services. The vision of and desire for commissioning outcomes instead of outputs, such as calls or hours, has strengthened. Total success or successfulness, in other words, economy, efficiency, effectiveness and equity, is striven for in commissioning of services in order to meet the challenges of complex and changing operational environments, meagre resources and growing service needs.

In this study outcomes-based commissioning (OBC) was investigated concentrating on welfare services in the public sector, especially in municipalities. Commissioning of services means that the services can be produced by the public organization itself or in collaboration with other public actors or they can be purchased from outside providers. The study focused on the commissioning of services from outside service providers. Outcomes-based commissioning gained strength in Finland in the 2010s and it focuses on increasing the wellbeing of the citizens through different quarters of the society. This is a change of paradigm in service commissioning and it has had a notable effect on administration and leadership.

The target of the study was to examine the connections between the simultaneous phenomena, the strengthened governance thinking and outcomes-based commissioning. The concept of public value became a meaningful part of the research and thus both the new public governance (NPG) and public value act as the background theories of the study. The aim of the study was also to examine the interaction between the theory and practice, and therefore, in this research, a model of outcomes-based commissioning was built. Its glue and enabler is co-creative leadership.

The research indicates that as an approach outcomes-based commissioning is holistic (e.g. Leat & Setzler 2002) and it challenges the organization, its culture and leadership, but also its operational environment. It is a question of a holistic commissioning strategy which can answer to the need of knowledge management and through which services are co-created and co-produced. With outcomes-based commissioning, trust can be increased

between the commissioner, producers and the service users and more inventive solutions are enabled compared to output-based commissioning. Measuring, evaluation and partnership are in the center of outcomes-based commissioning.

It is possible consciously to choose the NPG-connected outcomes-based commissioning as a mechanism of renewal instead of output-based commissioning which has its roots in new public management (NPM). Nevertheless, this requires know-how, involvement, resources – and with leadership the appliance of OBC can either be weakened or supported substantially. As a process outcomes-based commissioning is burdensome. Outcomes-based commissioning can also be applied alongside the traditional way of purchasing services. OBC calls for a new kind of commissioning know-how, and into this discussion the research brought new information on applying outcomes-based commissioning, applicability of it and on the different elements of outcomes-based commissioning.

*Keywords:* outcomes-based commissioning (OBC), performance, outcomes, welfare services, new public governance, public value, co-creative leadership, partnership, service-dominant logic

## Luettelo alkuperäisartikkeleista

1. Tirronen, A., Hakari, K. & Stenvall, J. (2014). Tulosperusteinen palvelujen järjestäminen julkisella sektorilla – kirjallisuuskatsaus. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 42(4), s. 449–463. <http://urn.fi/URN:NBN:fi:ELE-1756943>
2. Tirronen, A. & Rannisto, P. H. (2016). Tulosperusteinen hankinta Suomessa. Teoksessa Rannisto, P.-H. & Tienhaara, P. (toim.). *Sote-palvelut markkinoilla – tavoitteita, toiveita ja ristiriitoja*. Tampere: Tampere University Press, s. 163–191. <http://urn.fi/URN:NBN:fi:uta-201612192859>
3. Tienhaara, P., Tirronen, A. & Rossi, P. (2016). Kumppanuus tulosperusteisessa hankinnassa – Case Härmälä. *Sote-palvelut markkinoilla – tavoitteita, toiveita ja ristiriitoja*. Tampere: Tampere University Press, s. 193–226. <http://urn.fi/URN:NBN:fi:uta-201612192860>
4. Tirronen, A., Stenvall, J., Kinder, T., Tienhaara, P. & Rossi, P. (2020). How to measure wellbeing in outcomes-based commissioning? *Lex localis*, 18(1), s. 123–142. [https://doi.org/10.4335/18.1.123-142\(2020\)](https://doi.org/10.4335/18.1.123-142(2020))

## Luettelo kuvioista ja taulukoista

- Kuvio 1.** Tuloksellisuuden eri elementit 4 E:n mallin mukaan
- Kuvio 2.** Tulosperusteisen palvelujen järjestämisen sykli, synteesi eri tulosperusteisen järjestämisen sykleistä
- Kuvio 3.** Kumppanuuden malli
- Kuvio 4.** Hallinnan perusmuodot
- Kuvio 5.** Tulos muodostuu suoritteiden, prosessien ja panosten ketjusta
- Kuvio 6.** CMO-malli tulosperusteisesta palvelujen järjestämisestä kuvaten tutkimuksen viitekehystä
- Kuvio 7.** Arvoista julkiseksi hyödyksi hyödyntäen tulosperusteista palvelujen järjestämistä ja sen osana yhteiskehittämistä ja -tuotantoa
- Kuvio 8.** Yhteiskehittävä johtaminen tulosperusteisen palvelujen järjestämisen keskiössä
- 
- Taulukko 1.** Tiivistelmä osatutkimusten menetelmistä ja aineistoista
- Taulukko 2.** Tulosperusteisuuden elementtejä
- Taulukko 3.** Tiivistelmä artikkeleista ja niiden päätuloksista

# Sisällys

1	Johdanto.....	13
1.1	Tutkimuksen lähtökohdat.....	13
1.2	Tutkimuksen tavoitteet, tutkimuskysymykset ja tutkimuksen viitekehys.....	15
1.3	Tutkimuksen rakenne .....	22
2	Teoreettiset lähtökohdat.....	24
2.1	Tuloksellisuus ja tulosperusteinen palvelujen järjestäminen.....	24
2.2	Uusi julkinen hallinta, kumppanuus ja verkostot .....	31
2.3	Tulokset julkisen hyödyn lähteinä.....	36
2.4	Tulosperusteisen palvelujen järjestämisen soveltaminen hyvinvointipalveluissa.....	39
3.	Metodologiset valinnat .....	42
3.1	Tutkimusfilosofinen lähestymistapa .....	42
3.2	Tutkimusprosessi, tutkimusaineisto ja -menetelmät .....	46
4.	Tulokset.....	55
4.1	Tulosperusteisessa palvelujen järjestämisessä julkisella sektorilla kaksi pääsuuntausta .....	55
4.2	Tulosperusteinen hankinta muuttaa rooleja ja hankintaprosessia.....	56
4.3	Tulosperusteinen hankinta mahdollistaa kumppanuuden .....	57
4.4	Hyvinvoinnin mittaaminen haasteellista, mutta mahdollista .....	59
4.5	Artikkelit päätutkimuskysymykseen vastaajina ja tiivistelmä artikkelien eli osatutkimusten tuloksista .....	60

5.	Pohdinta ja päätelmät.....	65
5.1	Hyvinvointipalvelujen tulosperusteisen palvelujen järjestämisen vaikutukset julkiseen johtamiseen.....	66
5.2	Tulosperusteinen palvelujen järjestäminen hyvinvointipalvelujen uudistamisen mekanismina.....	70
5.3	Tutkimuksen luotettavuus ja tutkijan asema .....	73
5.4	Keskeiset päätelmät, tutkimuksen arviointi ja jatkotutkimuksen tarve ....	76
	Lähteet .....	81
	ARTIKKELIT .....	95

# 1 Johdanto

## 1.1 Tutkimuksen lähtökohdat

Julkisia hankintoja on käytetty innovatiivisuuden edistämiseen useissa maissa. Pitkällä innovatiivisissa hankinnoissa ollaan Isossa-Britanniassa ja Yhdysvalloissa, ja esimerkiksi hankintaprosesseista, joita voidaan pitää innovatiivisina, voidaan löytää myös useista muista maista, kuten Saksasta, Ruotsista, Norjasta, Italiasta ja Alankomaista. Suomessa julkisten hankintojen merkitys innovaatiotoiminnalle on vielä ollut melkoisen satunnais-ta. (Halme et al. 2008, 5–6.) Torvinen (2019, 19) tunnistaa vaateen enemmän yhdessä tekemiselle julkisissa hankinnoissa ja yhdistää innovatiivisen hankinnan co-production- ja new public governance -diskursseihin.

Palvelujen määrittely tarjouspyynnöissä voidaan nähdä ahtaaksi kehykseksi palveluin-novaatioiden kehittämiseksi (Valkama 2004, 334). Rajasin aiheen tulospäätteiseen pal-velujen järjestämiseen, joka voidaan nähdä innovatiiviseksi hankinnaksi. Käytännöt ovat usein kulttuuri- ja kontekstisidonnaisia (Flyvbjerg 2006; Jørgensen 2004; Tirronen et al. 2020), ja siksi tässä tutkimuksessa lähdin tutkimaan, mitä tämä tulospäätteinen palvelu-jen järjestäminen oikeastaan on maissa, joissa sitä on paljon sovellettu, ja voisiko se soveltua myös Suomen julkiselle sektorille palvelujen järjestämisen tavaksi.

Tulospäätteinen palvelujen järjestäminen on vallannut alaa erityisesti Isossa-Britanni-assa ja Yhdysvalloissa. Siinä liikutaan organisaatiossa strategisella tasolla, ja Suomessakin tulospäätteisyys on yleistymässä, tosin suurin osa palveluista hankitaan edelleen suorite-päätteisesti. Tulospäätteinen palvelujen järjestäminen keskittyy tyypillisesti tuloksiin ja muutokseen, jota palvelujen järjestämisellä halutaan aikaansaada. Fokus siirtyy suhteessa aikaisempiin ja yleisempiin käytäntöihin palveluista ja suoritteista tavoitteiden määritte-lyyn, jotka pohjaavat palvelutarpeisiin. Palvelujen järjestäjä parhaassa tapauksessa yhdes-sä asiakkaiden ja palveluntuottajien kanssa, mahdollisesti myös muiden viranomaisten ja alueen toimijoiden kanssa, määrittelee tavoitteet tai tulokset, joihin järjestettävillä palve-

luilla pyritään. Palvelujen järjestämisen näkökulmasta ei siis keskitytä esimerkiksi käynteihin, tunteihin, hoitovuorokausiin ja -paikkoihin ja suoritekustannuksiin, vaan palvelujen tuloksellisuuteen. (Edmiston & Nicholls 2018; Tirronen et al. 2014; Tirronen & Rannisto 2016.) Palvelujen järjestäjien, tuottajien ja asiakkaidenkin roolit muuttuvat. Valtaa siirtyy järjestäjiltä tuottajille valtaistaen ne olemaan joustavia palvelun käyttäjän eli asiakkaan muuttuville tarpeille. (Paley & Slasberg 2007, 354.)

Julkinen sektori pyrkii uudistumaan muun muassa siksi, että se pystyisi selviytymään toimintaympäristön sille asettamista kovenevista haasteista ja kansalaisten muuttuvista palvelutarpeista (ks. mm. Viinamäki 2008 ja von Bruun 2005). Erilaisilla hallintomalleilla ja innovatiivisilla ratkaisuilla pyritään vastaamaan muutoksiin, kuten kasvaviin palvelutarpeisiin, ja parantamaan omaa kilpailukykyä. Tulospohjainen palvelujen järjestäminen on nähty merkittävänä politiikkavaihtoehtona, jossa houkuttelee kustannusten laskeminen ja samanaikaisesti laadun nostaminen (Smith et al. 2005). Kuitenkin hyvinvointipalveluja järjestetään Suomessa edelleen valtaosin suoriteperusteisesti (Tirronen et al. 2014; Tirronen & Rannisto 2016). Tämä tarkoittaa, että hankitaan toimenpiteitä, jotka määritellään ennalta palvelukuvauksineen ja laatuksineen.

Suoriteperusteiseen palvelujen järjestämiseen, kuten laajasti usein siihen yhdistettyyn tilaaja–tuottaja-malliin, on kohdistettu merkittävää kritiikkiä. Ongelma on erityisesti siinä, etteivät suoritteet välttämättä mittaa todellista toimintaa ja aikaansaannoksia. Tämän seurauksena suoriteperusteisuus saattaa johtaa huomion kohdentumiseen väärään kohtaan. (Mm. Mays & Dixon 2011; Rannisto 2015; Rannisto & Tienhaara 2011; Scott et al. 1997; Stenvall & Rannisto 2011; Tirronen et al. 2014; Tirronen & Rannisto 2016.) Esimerkiksi sosiaalityössä tai terveydenhuollossa saattaa palveluntuottajien tavoitteeksi muodostua vain mahdollisimman suuren määrän suoritteiden tuottaminen, kuten asiakaskäyntien tai hoitopäivien aikaansaaminen. Lisäksi palveluntuottajat tuottavat mahdollisesti vain niitä suoritteita, joita niiltä on tilattu riippumatta siitä, minkälaisia ovat asiakkaiden todelliset tarpeet. (Ks. esim. Stenvall & Airaksinen 2009.) Valitettavasti hyvinvointipalveluista saatavan hyödyn ja vaikuttavuuden arvioimisen sijaan tyydytään usein laskemaan palvelusuoritteista aiheutuvia kustannuksia (Jalonen 2010, 113).

Edellä esitetyistä syistä keskustelussa palvelujen järjestämisestä on vahvistunut vaihtoehtojen etsiminen. Millä muulla tavoin olisi mahdollista toteuttaa palvelujen järjestämistä? Yksi lähestymistapa on niin sanottu tulospohjainen palvelujen järjestäminen. Tulospohjaisessa palvelujen järjestämisessä (outcomes-based commissioning, OBC) hankinnan kohde määrittyy tavoiteltavien tulosten kautta, jolloin tuottajille ja asiakkaille jää vapaus määrittää palvelut ja toimenpiteet, joilla tulokseen päästään. Tuloksiin eli tavoitteisiin pääsemistä seurataan asetetuilla mittareilla. Tilaaja voi tehdä sopimuksen useamman tuottajan kanssa tulokseen pääsemiseksi, jolloin tilaaja neuvottelee jokaisen tuottajan kanssa, miltä osin kukin tuottaja pystyy vastaamaan tuloksiin pääsemisestä. Tulospohjaiseen palvelujen järjestämiseen voidaan liittää myös tuottajalle palveluista maksaminen vasta



silloin, kun tulokseen tai osatavoitteeseen on päästy (payment by results, payment for performance, pay for success).

Suomessa tulosperusteinen palvelujen järjestäminen ei ainakaan vielä ole valtavirtaa. Sitä ei ole keskitetysti Suomeen tuotu, menetelmänä se on perinteisiä hankintatapoja raskaampi ja prosessina pitempi, se edellyttää enemmän resursseja ja osaamista sekä muutoksia johtamiseen. (Tienhaara et al. 2016; Tirronen & Rannisto 2016.) Sandersonin et al. (2018) mukaan tulosperusteinen hankinta nostaa transaktiokustannuksia ja viittaavat tulosten määrittelyyn ja neuvotteluihin. Kyseessä on monimutkainen hankintatapa sopimuksineen.

Tulosperusteista palvelujen järjestämisestä sen eri muodoissa sovelletaan etenkin Isossa-Britanniassa, Yhdysvalloissa, Australiassa, Kanadassa, Saksassa, Belgiassa ja Hollannissa. Erityisesti Isossa-Britanniassa on pilotoitu ja edistetty tulosperusteisuutta monin eri ohjelmin, muun muassa lapsiin ja nuoriin sekä työllistymiseen liittyen. Tulosperusteisen palvelujen järjestämisen kannattajien mukaan OBC muun muassa mahdollistaa parempaa palvelua vähemmällä tuoden säästöjä, palveluinnovaatioita ja suurempaa ymmärrystä tuloksista ja vaikutuksista sekä siirtää riskiä järjestäjiltä tuottajille. Kuitenkin varsinaiset todisteet ovat kahtalaisia. Onnistumisen edellytyksiä ovat selkeästi määritelty kohdeväestö ja tavoiteltavat tulokset, keinot mitata suoritusta ja muutosta, luotettava tapa jäljittää muutokset tietyn palveluntuottajan toimintaan, tuottajien kyky toimittaa tavoitellut tulokset kilpailukykyisellä hinnalla ja riittävä rahoitus. (Farr 2016, 655 ja 657; Audit Commission 2012.)

Tulosperusteisen palvelujen järjestämisen arviointiperusteena ja onnistumisen mittarina käytetään erityisesti asiakkaille tuotettavaa hyötyä ja vaikuttavuutta. *Kyseessä on palvelujen järjestämisen paradigman muutos, jolla on merkittävä vaikutus hallintoon ja johtamiseen.*

## 1.2 Tutkimuksen tavoitteet, tutkimuskysymykset ja tutkimuksen viitekehys

Käsillä olevassa tutkimuksessa on tavoitteena lisätä ymmärrystä tulosperusteisen palvelujen järjestämisen ja hankinnan käsitteistä ja sisällöistä *julkisen sektorin palvelujen järjestämisen näkökulmasta* rajaten palvelut hyvinvointipalveluihin. Hyvinvointipalveluihin rajaaminen on tarkoituksenmukaisuuskysymys (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006). Eritoten keskitytään sosiaali- ja terveystalouteen, joissa on suuret volyymit ja joita sekä tuotetaan itse että ostetaan ulkoa, mutta tutkimuksessa käsitellään myös muita hyvinvointipalveluja. Hyvinvointipalveluiksi rajataan tässä yhteydessä sosiaali- ja terveystaloutta, kulttuuri- ja vapaa-aikapalvelut, koulutuspalvelut, varhaiskasvatuspalvelut ja työllisyyspalvelut. Esimerkiksi työllisyyspalveluissa tulosperusteisuutta on sovellettu paljonkin (ks. esim. Albertson et al. 2018; Rees et al. 2014; Työ- ja elinkeinoministeriö 2019). Hyvinvointi-käsite pitää sisällään tässä tutkimuksessa sekä hyvinvoinnin että terveyden käsitteet. Hyvinvoinnin osatekijöiksi ymmärretään terveys, materiaallinen hyvinvointi ja koettu hyvinvointi (ks. esim. Vaarama et al. 2010, 11–12). Hyvinvoinnissa on kyse onnellisuudesta ja elämäntaidoista, ja

sillä on sekä subjektiivinen että objektiivinen puoli (Alasuutari 2017, 265). Sosiaaliset suhteet ja omanarvontunto kytkeytyvät hyvinvoinnin käsitteeseen (Karvonen et al. 2009, 20).

Päätutkimuskysymys on seuraava: *miten ja miksi tulosperusteista palvelujen järjestämisestä on sovellettu hyvinvointipalvelujen järjestämisessä julkisella sektorilla, ja mitkä ovat sen keskeisimmät elementit?* Soveltamisella tarkoitetaan tulosperusteisuuden käyttämistä palvelujen hankinnassa joko ulkoisilta tai sisäisiltä palveluntuottajilta sisältäen sopimusohjauksen sekä lisäksi oman toiminnan johtamista tulosperusteisesti, vaikka organisaatio ei toimisikaan tilaaja–tuottaja- tai järjestäjä–tuottaja-mallilla. Elementteillä viitataan tulosperusteisen palvelujen järjestämisen tyypillisiin piirteisiin.

Empiirisenä tutkimuskohteena on suomalaiset julkiset hankintayksiköt, jotka koostuvat pääasiassa kaupungeista ja kunnista – hankintayksiköt siksi, että ne vastaavat hankinnoista. Etenkin mukana on suuria suomalaisia kaupungeja. Kunnat ja kuntayhtymät tekevät ulkoisia palveluhankintoja Suomessa noin 10 miljardilla eurolla vuodessa, esimerkiksi vuonna 2018 luku oli 9,89 miljardia euroa (SVT 2019). Julkisten palveluhankintojen volyyymi on siten merkittävä. *Tämän tutkimuksen tavoitteena on lisätä tietoa ja ymmärrystä palvelujen järjestämisen käytännöistä ja tavoista ja kehittää järjestämisen ja hankinnan teoriakeskustelua.* Työssä yhdistyy tulosperusteisen järjestämisen tutkimus julkisen hyödyn tutkimukseen ja governance-keskusteluun. Tutkimuksen *järjestämisen näkökulma tarkoittaa* sitä, että tulosperusteisuutta tarkastellaan järjestäjän näkökulmasta, eli palveluja järjestävän julkisen sektorin, valtion ja kuntien, näkökulmasta, ei esimerkiksi asiakkaan tai palveluntuottajan näkökulmasta.

Päätutkimuskysymystä tukevat tutkimuskysymykset ovat seuraavat:

1. Miten tulosperusteista hankintaa sovelletaan hyvinvointipalvelujen järjestämisessä, ja soveltuuko se Suomeen?
2. Miten tulosperusteista hankintaa sovelletaan hyvinvointipalvelujen hankinnassa Suomessa?

Oletuksena näiden kahden ensimmäisen osatutkimuskysymyksen osalta on, että konteksti ja kulttuuri, joissa tulosperusteisuutta käytetään, ovat tärkeitä.

3. Millaisena kumppanuus näyttäytyy tulosperusteisessa hankinnassa eri osapuolten näkökulmista?

Kumppanuus on governancelle tunnusomainen piirre ja oletuksena tälle kolmannelle osatutkimuskysymykselle oli, että myös tulosperusteinen hankinta ja kumppanuus jollakin tavalla liittyvät yhteen.

4. Luoko tulosperusteinen hankinta julkista hyötyä, ja jos luo, voidaanko sitä mitata?

Mittaaminen on tulosperusteisuuden ytimessä, sillä tuloksiin eli tavoitteisiin pääsemistä seuraamaan asetetaan mittarit.

Kussakin neljässä artikkelissa keskitytään vastaamaan numerojärjestyksessä kuhunkin osatutkimuskysymykseen, ensimmäisessä artikkelissa tutkimuskysymykseen 1, toisessa artikkelissa tutkimuskysymykseen 2 ja niin edelleen. Kuitenkin, yhteen tutkimuskysymykseen saadaan vastauksia myös useammassa artikkelissa. Esimerkiksi tutkimuskysymykseen 1 vastataan varsinkin artikkeleissa 1 ja 2. Tässä yhteenveto-osassa keskitytään vastaamaan päätutkimuskysymykseen, tarkastellaan tutkimusaihetta kokonaisuutena ja esitetään tiivistelmät kustakin artikkelista ja niiden tutkimustuloksista.

Tulosperusteisesta palvelujen järjestämisestä löytyy kansainvälistä tutkimuskirjallisuutta ja artikkeleita runsaasti, mutta artikkeleita tai kirjallisuutta suomeksi löytyy vielä toistaiseksi niukalti. Tulosperusteista palvelujen järjestämistä ja siihen tiiviisti liittyviä käsitteitä käsitellään tässä tutkimuksessa paitsi kansainvälisen myös suomalaisen tutkimuskirjallisuuden ja -artikkeleiden sekä käytännön palvelujen hankintaan liittyvien dokumenttien kautta keskittyen julkiseen sektoriin, erityisesti kuntiin.

Aihepiiriin liittyvää ja taustoittavaa aiempaa tutkimusta on olemassa pääsääntöisesti päämies-agenttiteoriaan liittyen. Päämies-agenttiteorian mukaan päämies haluaa tulosta, jota se ei itse pysty tuottamaan, vaan tekee sopimuksen agentin kanssa saadakseen haluamansa ja maksaa tuloksesta agentille palkkion. Agentilla ja päämiehellä on kuitenkin eri tavoitteet. Agentin tavoitteet liittyvät monesti voiton tavoitteluun ja päämiehen laadun ja määrän tuottamiseen. Kannustinsopimuksilla voidaan varmistella sitä, että agentti tuottaa päämiehen haluamia asioita. Silti yksinkertaisetkin sopimukset, jotka perustuvat mitattaviin tuloksiin tai agentin toimenpiteisiin, voivat vääristää tuotantoa odottamattomasti. (Baxter et al. 2008, 113; Bendickson et al. 2016; Smith 2005; Smith & Bertozzi 1996.) Tilaja–tuottaja-mallissa erotellaan päämies-agenttiteorian mukaisesti tilajan ja tuottajan roolit toisistaan (Stenvall & Airaksinen 2009, 86). Selvemmin suoraan tulosperusteiseen palvelujen järjestämiseen liittyvää tutkimusta löytyy varsinkin tulosperusteisiin rahoitussopimuksiin (SIB, social impact bond) ja maksuun tuloksista (PbR, payment by results) liittyen, tyypillisimmin koskien Isoa-Britanniaa ja Yhdysvaltoja (Albertson et al. 2018, Fox & Albertson 2020). Päämies-agenttiteoria, tulosperusteinen rahoitussopimus ja maksu tuloksista ovat kuitenkin rajautuneita näkökulmia tulosperusteiseen palvelujen järjestämiseen, sillä se on ilmiönä näitä määrittelyjä laajempi. Tulosperusteiseen palvelujen järjestämiseen liittyvä tutkimus väittää, että selkeä näyttö siitä, että tulosperusteisuuden käyttö hankinnoissa parantaisi tehokkuutta tai palvelujen tasoa, puuttuu (Edmiston & Nicholls 2018, 73; Ronicle et al. 2016). *Tällä tutkimuksella pyritään osuudeltaan vastaamaan tähän näytön puutteeseen.*

Mihin kysymyksiin tulosperusteinen palvelujen järjestäminen yrittää sitten vastata? Tulosperusteinen palvelujen järjestäminen on lähestymistapana palvelujen järjestämiseen hyvin holistinen. Se keskittyy kokonaisuunnistamiseen palveluja järjestettäessä – sekä taloudellisuuteen, tehokkuuteen, vaikuttavuuteen että myös oikeudenmukaisuuteen, kuten kohtuuden kysymyksiin. Isossa-Britanniassa jossain määrin keskustelua hallitsee näkemys, että OBC, outcomes-based commissioning, olisi nimenomaan kustannusten leikkaami-

seen keskittyvä palvelujen järjestämistapa, ja siihen sitä on myös maassa usein käytetty. Lähtökohtana on voinut olla esimerkiksi mittava leikkaus budjettiin, jonka jälkeen on jääneillä varoilla pyritty mahdollisimman fiksusti ja tuloksellisesti järjestämään palvelut, mihin on käytetty tulosperusteista palvelujen järjestämistä (mm. Albertson et al. 2018, 1–2). Tällä tavoin tulosperusteisuutta voidaan käyttää, mutta säästöt eivät ole sen ensisijainen ajuri, vaan kyse on paljon kokonaisvaltaisemmasta hankintastrategiasta, jolla vastataan muun muassa tiedon ja integraation puutteeseen, kehittymättömiin palveluihin ja luottamuksen puutteeseen järjestäjän, tuottajien ja palvelunkäyttäjien välillä (Needham & Duffy 2012, 238). Keskusteluun liittyy big society -ajattelu, jossa julkisen sektorin lisäksi kolmas sektori, asiakkaat itse ja heidän läheisensä osallistuvat palvelujen tuotantoon, suunnitteluun ja kehittämiseen (ks. esim. Flatau et al. 2015, 14, ja Rees 2014, 50–51).

Sanderson et al. (2018) arvioivat allianssi- ja integraattorimalleja sekä tulosperusteisiä malleja uusina julkisten palvelujen sopimuksellisina malleina, joilla koordinoidaan julkisia palveluja ja tavoitellaan innovaatiokumppanuutta NPM:n (new public management) jälkeisenä aikana. Tutkimuksen mukaan näissä malleissa transaktiokustannukset nousevat, sopimusosapuolten väliset suhteet ovat merkityksellisiä, mallit siirtävät riskiä palvelujen järjestäjältä tuottajille ja sopimuksellisilla mekanismeilla tuottajia kannustetaan toimimaan yhdessä. Malleja käytetään palveluissa, jotka ovat monitahoisia, joissa on useita eri tuottajia ja jotka koskevat jotakin tiettyä asiakasryhmää tai hoitopolkua. Tavoitteena on saada eri toimijat yhdessä pääsemään järjestäjän asettamiin tavoitteisiin. Sanderson et al. toteavat, että mallien vaikutuksesta puuttuu edelleen vakuuttavaa, poikkisektoraalista näyttöä, ja he pohtivat mallien aiheuttamia haasteita vastuu- ja avoimuuskysymyksissä, jotka ovat aina läsnä, kun on kyse julkisista palveluista. (Sanderson et al. 2018, 1060–1062 ja 1074.)

Suomessa Sitra on edistänyt vaikuttavuusinvestoimista (impact investing), jolla tavoitellaan mitattavissa olevaa yhteiskunnallista hyötyä taloudellisen hyödyn lisäksi. Tulosperusteiset rahoitussopimukset (social impact bonds, SIB) ovat yksi esimerkki vaikuttavuusinvestoimisesta. Tampereen Tesoman hyvinvointiallianssi on yksi kiinnostavista vaikuttavuuden ostamiseen liittyvistä hankkeista Suomessa. Siinä vaikuttavuus on rakennettu sisään palkkiomalliin. (Männistö 2016.)

Tutkimuksen teoreettinen viitekehys pohjautuu pääosin governance-käsitteeseen (hallinta). Uusi julkinen hallinta (new public governance, NPG) siten kontekstoi tätä tulosperusteiseen palvelujen järjestämiseen keskittyvää tutkimusta. Hallinnalla tarkoitetaan johtamisen keinoja ja strategioita oloissa, joissa julkisorganisaatio toimii eri sidosryhmien kanssa osana verkostoa, jotta se pystyisi vastaamaan sitä haastaviin ongelmiin (Haveri et al. 2009a, 8). Hallinnan käsite on varsin monisyinen ja monitulkintainen. Governancesta (hallinta) löytyy tutkimuksia, kirjallisuutta ja artikkeleita viljalti. Governancelle tunnusomaisia piirteitä ovat kumppanuus ja monet eri toimijat, mikä vaikutti sen valintaan tutkimuksen taustateoriaksi (mm. Jessop 2000; Visseren-Hamakers et al. 2007).

Governance on yleistynyt julkisella sektorilla seuraavana askeleena uudesta julkisjohtamisesta myös Suomessa. Hallinnan uudistusopin omaksuminen on seurannut samoja reittejä kuin new public management (NPM) hiukan aiemmin kulkien Isosta-Britanniasta Alankomaihin, Pohjoismaihin ja Keski-Eurooppaan (Haveri et al. 2009b, 30). Kuntien johtaminen perustuu uuteen hallinta-ajatteluun, jonka perustana ovat erilaiset tapauskohtaisesti rakentuvat yhteistyö-, kumppanuus- ja verkostosuhteet eri yhteistyötahojen kanssa (Haveri 2000, 40). Osborne (2010) huomauttaa, että siirtyminen NPM:stä governanceen ei tapahdu suoraviivaisesti ja organisaatiot voivat ammentaa toiminnassaan samanaikaisesti molemmista paradigmoista ja lisäksi myös perinteisestä hierarkkisesta hallinnosta. NPG on käsitteellinen malli, joka heijastaa maailman muuttumista monimutkaisemmaksi. (Osborne 2010, 414.) NPM ja NPG ovat myös jossain määrin sekoittuneet keskenään; governance-kirjallisuudessa vilahtelevat suorituskykymittarit ja taasen NPM-kirjallisuus on omaksuminut governancelle tyypillistä ajatusta enemmän horisontaalisista ohjausmekanismeista (Klijn 2012).

Järjestämisen (commissioning) näkökulmaa, joka on liitetty hallinnan näkökulmaan, on tutkittu varsinkin siitä aspektista, miten hallinta on tuonut palvelujen järjestämiseen ajatuksen palvelujen toteuttamisesta yhteistyössä muiden julkisen sektorin toimijoiden, kuten kunnat keskenään, yksityisen ja kolmannen sektorin sekä palvelujen käyttäjien, asukkaiden ja muiden sidosryhmien kanssa (mm. Bovaird & Loeffler 2016, 165; Haveri 2011, 139; Osborne et al. 2016, 644; Smith & Smyth 2010, 274–275).

Tutkimuskirjallisuudessa tulospäristein palvelujen järjestäminen (outcomes-based commissioning, OBC) ja hallinta (governance, NPG) esiintyvät melko harvoin yhdessä, enemmän löytyy kirjallisuutta yhteistuotannosta (co-production) ja uudesta julkisesta hallinnasta (mm. Brandsen et al. 2018; Howlett et al. 2017; Pestoff 2011; Tuurnas 2016; Verschuere et al. 2012) sekä julkisesta tai sosiaalisesta hyödyistä (public value, public benefit, social value) ja tulospäristeisestä palvelujen järjestämisestä (Farr 2016; Harlock 2014; Slay & Penny 2014) ja myös yhteistuotannosta ja julkisesta hyödyistä (esim. Bovaird & Loeffler 2012). Kuitenkin esimerkiksi Hakari (2013, 37, 57, 66 ja 76–77) on tunnistanut uuden julkisen hallinnan ja tulospäristeisen palvelujen hankinnan yhteyden. Osborne et al. (2015) näkevät yhteyksiä uuden julkisen hallinnan, julkisen hyödyn ja yhteistuotannon välillä ja hyödyntävät ajattelussaan myös palvelulähtöistä logiikkaa. *Tässä tutkimuksessa pyritään vastaamaan osaan tätä tutkimusaukkoa ja löytämään yhteyksiä samanaikaisille ilmiöille, kunnissa vahvistuvalle hallinta-ajattelulle (Hakari 2013) ja tulospäristeelle palvelujen järjestämiselle.*

Tutkimuksen teoreettinen viitekehys pohjautuu hallinnan lisäksi myös julkisen hyödyn käsitteeseen. Jo ensimmäisessä artikkelissa, tulospäristeistä palvelujen järjestämisestä koskevassa systemaattisessa kirjallisuuskatsauksessa, nousi esiin käsite public value (PV), joka voidaan suomentaa julkiseksi hyödyksi. Kun tarkastellaan samanaikaisesti kustannuksia ja vaikuttavuutta, saadaan julkisen sektorin organisaatioille yritysten kannattavuutta muistuttava mittari: organisaation tuottama julkinen hyöty (public value), jonka kansa-

laiset palvelusta saavat (ks. Moore 1995). Käsite on relevantti tulosperusteista palvelujen järjestämistä käsiteltäessä, sillä siinä onnistumista arvioidaan eritoten siitä näkökulmasta, tuottaako palvelu asiakkaille hyötyä. Public value liittyy olennaisesti governancen käsitteeseen, se on jatkanut governance-keskustelua. Osborne (2006, 377) näkee new public managementin siirtymävaiheena perinteisestä julkisesta johtamisesta moniarvoiseen uuteen julkiseen hallintaan. Julkisen hallinnan keskustelua Osborne (Osborne 2010; Osborne et al. 2016) jatkaa public valuen suuntaan ja väittää, että arvon luomiseen tarvitaan kumppanuutta, monia eri toimijoita, neuvottelua ja yhdessä tekemistä. Mooren ja Osbornen käsitykset siitä, miten arvo määritellään, eroavat jokseenkin toisistaan. Osborne painottaa enemmän yhdessä tekemistä, keskustelua ja neuvottelua, ja Moore taas painottaa enemmän organisaation strategialähtöisyyttä. Tässä mielessä Mooren ajattelu muistuttaa uutta julkista johtamista (NPM). Tulosperusteinen palvelujen järjestäminen muodostaa tutkimuksen käyttöteorian, ja hallinta ja julkinen hyöty toimivat taustateorioina. Tutkimuksen viitekehystä kuvataan myös kuvion 6 avulla luvussa 3.1.

Tulosperusteista palvelujen järjestämisestä on kehitetty erityisesti kahdesta näkökulmasta. Toinen lähestymistapa on Isossa-Britanniassa kehitetty outcome-based-malli ja toinen arververkkoajatteluun perustuva niin sanottu porterilainen malli, jota Porter on rakentanut pohjautuen terveydenhuoltoon ja jonka ytimessä ovat tulokset ja kustannusten hillintä (Porter 2009, 109; Tirronen et al. 2014; Tirronen & Rannisto 2016). Isobritannialaisessa outcome-based-mallissa järjestäjä sopii palvelujen käyttäjien kanssa, mihin haasteisiin tartutaan ja mitä muutosta hankittavalla palvelulla tavoitellaan. Käyttäjät ovat keskeisessä asemassa (Paley & Slasberg 2007, 354). Tässä tutkimuksessa vertaillaan ja jäsenetään kyseisiä lähestymistapoja sekä pohditaan niiden soveltamismahdollisuuksia julkisen sektorin organisaatioihin Suomessa. Näiden lähestymistapojen kehitystä tarkastellaan osana muutosta, jossa julkisessa hallinnossa on siirrytty yhä voimakkaammin julkisen johtamisen (NPM) mallista kohti moniarvoista uuden julkisen hallinnan (governance) mallia (Osborne 2006, 377). *Tavoitteena on ymmärtää tulosperusteisen palvelujen järjestämisen sisältöä uudella tavalla, koska NPG:n kontekstissa sitä ei juurikaan ole tarkasteltu.* Ylipäätään tulosperusteista palvelujen järjestämistä on tutkittu vähän eri julkista hallintoa koskevien ajattelutapojen yhteydessä. Suomen julkishallinnossa tuloksellisuuden käsite yleistyi 1980-luvulla (Meklin 2009), ja erityisesti 1990-luvulla valtionhallinnossa käytetty tulosohjaus ja tulosjohtaminen pohjautuvat uuteen julkiseen johtamiseen (Heinämäki 2012; Kallio & Kallio 2012). Mahdollisesti siitä syystä tulosperusteista palvelujen järjestämistä, josta yhtymäkohtia löytyy enemmänkin uuteen julkiseen hallintaan, ei ole juuri kytkeyty governance-keskusteluun. Käsillä oleva tutkimus asemoidaan hyvinvointipalvelujen järjestämiskeskusteluun. Työ eroaa aiemmasta tutkimuksesta etenkin siten, että siinä yhdistyvät keskustelu ja tutkimus tulosperusteisesta palvelujen järjestämisestä ja governancesta.

Palvelujen järjestämisestä on tullut julkisen sektorin ydintoimintaa ja palvelujen järjestämisestä vastaavista henkilöistä melkein oma professionsa (Glasby 2012, 245). Tulosperusteinen palvelujen järjestäminen edellyttää uudenlaista järjestäjäosaamista, ja tähän

keskusteluun käsillä oleva tutkimus osallistuu tuomalla myös uutta tietoa tulosperusteisen hankinnan soveltamisesta ja sen elementeistä Suomessa. Tieto ja tutkimustulokset ovat kuitenkin konteksti- ja kulttuurisidonnaisia, joten niiden yleistettävyyttä erityisesti artikkelien ja tutkimuskysymysten 3 ja 4 osalta ovat vähäisiä, sillä niiden empiirinen tutkimusaineisto rajoittuu yhteen tapaukseen, Tampereen kaupungin tekemään hankintaan, jossa sovellettiin tulosperusteisuutta. Tutkimuksessa ei siten tavoitella empiiristä yleistämistä.

Kunnilla on olennainen rooli julkishallinnon kokonaisuudessa, ja ne ovat keskeisiä hyvinvointivaltion toimijoita järjestäessään kuntalaisille palveluja (Nyholm et al. 2016). Haveri et al. (2009b) kuvaavat kuntien suhteen valtioon olevan muutoksessa. 1990-luvulle saakka kuntien toimintaympäristö oli suhteellisen selkeä ja sitä voitiin hallita tutuilla toimintatavoilla, joihin ei juuri kohdistunut muutospainetta. Valtion ohjaus tarjosi jatkuvuutta ja turvallisuutta. Aiemmin toimineet johtamisen ja palvelujen järjestämisen mallit eivät enää ole toimivia, ja seurauksena on epävarmuutta ja uuden hakemista. Valtio on pyrkinyt 2000-luvulla voimallisesti uudistamaan kuntakenttää. 1990-luvulla alkoivat uuteen julkiseen johtamiseen nojaavat uudistukset, ja niiden vanavedessä tuli governance. (Haveri et al. 2009b, 26, 28 ja 30.) Samanaikaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon valtionohjaus Suomessa kohdistui vielä 1980-luvulla pitkälti hyvinvointivaltion rakentamiseen. 1990-luvulla painopiste oli kansalaisten hyvinvoinnin turvaamisessa palveluoikeuksia vahvistamalla. 2000-luvulla politiikkatoimissa on korostunut ylisektoriset vaikuttamispyrkimykset ja kansalaisen hyvinvointiin on pyritty vaikuttamaan yhteiskunnan eri toimijoiden kautta. (Heinämäki 2012, 18.) Semminkin Suomessa 2010-luvulla hiljakseen vahvistuneessa tulosperusteisessa palvelujen järjestämisessä voidaan nähdä tätä samaa pyrkimystä kansalaisten hyvinvoinnin lisäämiseen yhteiskunnan eri tahojen kautta, ja koordinoitimekanismina ja kontekstina on uusi julkinen hallinta.

*Tutkimuksen tavoitteena on myös vuorovaikutus teorian ja käytännön välillä.* Tältä osin tutkimus kiinnittyy pragmatismiin. (Laitinen et al. 2014, 5.) Luvun 5.1 kuvio 8 kuvaa palvelujen järjestämistä, sen johtamista silloin, kun sovelletaan tulosperusteisuutta, kun kontekstina on julkinen organisaatio ympäristöineen ja kun tavoitellaan julkista hyötyä. Näitä asioita on tutkittu, mutta vastaavaa järjestämisen mallia ei kuitenkaan kirjallisuudessa ole rakennettu. *Tässä on myös selvä tutkimusaukko.* Tämä tutkimuksessa luotu järjestämisen malli on tutkimuksen merkittävin kontribuutio, ja se toivottavasti edesauttaa ja lisää keskustelua ja jatkotutkimusta palvelujen järjestämisestä. Tutkimusta on myös olemassa vähän siitä, tuoko tulosperusteinen palvelujen järjestäminen lisäarvoa esimerkiksi parempien tulosten muodossa verrattaessa yleisempiin palvelujen järjestämistapoihin.

Tutkimuksen tavoitteet koottuna:

1. Tavoitteena on lisätä tietoa ja ymmärrystä tulosperusteisen palvelujen järjestämisen käsitteistä, sisällöistä ja tavoista julkisen sektorin palvelujen järjestämisen näkökulmasta rajaten palvelut hyvinvointipalveluihin.

2. Tavoitteena on ymmärtää tulosperusteisen palvelujen järjestämisen sisältöä uudella tavalla, koska NPG:n kontekstissa sitä ei juurikaan ole tarkasteltu. Tutkimuksessa pyritään löytämään yhteyksiä vahvistuneelle hallinta-ajattelulle ja tulosperusteiselle palvelujen järjestämiselle.
3. Tavoitteena on vuorovaikutus teorian ja käytännön välillä ja kehittää järjestämisen ja hankinnan teoriakeskustelua.

Tällä tutkimuksella mahdollisesti edistetään myös sitä, että kunnissa ja muissa julkisen sektorin organisaatioissa ollaan tietoisia, mihin hallintoideologiseen suuntaan hankinta kehittyy. NPM-ideologiaan pohjautuvasta suoritepohjaisesta palvelujen järjestämisestä ja tilaaja–tuottaja-toimintatavasta voidaan suunnata NPG-ideologiaa heijastelemaan ja julkista hyötyä tavoittelevaan tulosperusteiseen palvelujen järjestämiseen ja kumppanuuteen.

### 1.3 Tutkimuksen rakenne

Tutkimus koostuu yhteenveto-osasta eli synteesisistä ja neljästä alkuperäisestä artikkelista eli osatutkimuksesta. Yhteenveto-osa muodostaa tutkimuksen ensimmäisen osan. Ensimmäinen luku on johdanto, jossa kerrotaan tutkimuksen taustaa, käsitellään tutkimuksen tavoitteita ja määritellään avainkäsitteitä ja siten työn teoreettista kehystä. Yhteenveto-osan toisessa luvussa tarkastellaan tutkimuksen teoreettisia lähtökohtia, tulosperusteista palvelujen järjestämistä, uutta julkista hallintaa ja julkista hyötyä. Lisäksi luvussa paneudutaan tulosperusteisen palvelujen järjestämisen soveltamiseen hyvinvointipalveluissa. Kolmannessa luvussa esitellään tutkimuksen metodologiset valinnat. Neljännessä luvussa esitellään tutkimuksen keskeiset tulokset. Viidennessä eli viimeisessä luvussa arvioidaan tutkimusta ja sen luotettavuutta, esitetään päätelmät ja pohditaan tulosten ja päätelmien merkitystä sekä jatkotutkimuksen tarpeita. Tutkimuksen toinen osa käsittää neljä alkuperäistä artikkelia, jotka on julkaistu vertaisarviointia käyttävissä tieteellisissä julkaisuissa. Esittelen seuraavaksi artikkelit lyhyesti.

Ensimmäinen artikkeli ”Tulosperusteinen palvelujen järjestäminen julkisella sektorilla – kirjallisuuskatsaus” on systemaattinen kirjallisuuskatsaus tutkittavasta ilmiöstä, ja artikkeli luo perustan koko tutkimukselle. Se kyseenalaistaa suoriteperusteisen hankinnan ja etsii sille vaihtoehtoa tulosperusteisesta hankinnasta. Käsitettä avataan ja tulosperusteisen hankinnan soveltamista hyvinvointipalveluissa kuvataan kansainvälisin esimerkein ja pohditaan sen soveltumista Suomeen. Ilmiötä koskevaa keskustelua jäsennetään kahdesta eri näkökulmasta, Isossa-Britanniassa kehitetyn tulosperusteisen mallin ja Yhdysvalloissa kehitetyn arververkkoajatteluun pohjautuvan mallin näkökulmasta. Näiden kahden lähestymistavan kehitystä tarkastellaan osana muutosta, jossa julkisessa hallinnossa on tapahtunut siirtymistä uudesta julkisjohtamisesta uuteen julkiseen hallintaan. Suoriteperusteisuus näyttäytyy osana NPM-hallintoideologian mukaista palvelujen järjestämisen kehittämistä ja tulosperusteisuus NPG-hallintoideologian mukaista kehittämistä.



Toinen artikkeli ”Tulosperusteinen hankinta Suomessa” on nähdäkseni palvelujen järjestämisen ja strategisen hankinnan kehittäjille Suomessa artikkeleista hyödyllisin. Siinä kuvataan tulosperusteisen palvelujen järjestämisen sykli synteessinä sekä tulosperusteisen hankinnan keskeisimmät elementit. Artikkelissa vastataan kysymykseen, miten tulosperusteista hankintaa sovelletaan hyvinvointipalvelujen järjestämisessä Suomessa. Näkökulmana on palvelujen järjestämisen johtaminen. Artikkelissa tulosperusteista hankintaa tarkastellaan strategisen tason hankintana ja sillä nähdään olevan yhteys johtamiseen ja osaamiseen sekä innovaatioihin.

Kolmas artikkeli ”Kumppanuus tulosperusteisessa hankinnassa – Case Härmälä” käsittelee kumppanuutta tulosperusteisen palvelujen järjestämisen kontekstissa. Tutkimuksessa selvitetään, miten kumppanuus näkyy käytännössä ikäihmisten palvelujen hankinnassa, jossa on sovellettu tulosperusteisuutta. Konteksti on kiinnostava, sillä tässä yhteydessä kumppanuutta ei ollut aiemmin juuri tutkittu. Artikkelissa rakennetaan synteesi kumppanuudesta ja sen elementeistä ja sitä käytetään empiirisen aineiston analyysiin. Yhtymäkohtia nähdään sekä uuteen julkiseen hallintaan että palvelulähtöiseen logiikkaan (SDL) ja tulosperusteisen hankinnan huomataan edellyttävän ja tukevan kumppanuutta perinteisiä hankintatapoja enemmän.<sup>1</sup>

Neljäs artikkeli ”How to measure wellbeing in outcomes-based commissioning?” tarkastelee tulosperusteista palvelujen järjestämistä (outcomes-based commissioning, OBC) ja sen vaikutuksia julkisen hyödyn (public value, PV) näkökulmasta. Keskiössä on mittaaminen ja artikkelissa selvitetään, luoko tulosperusteinen hankinta julkista hyötyä, ja jos luo, voidaanko sitä mitata. Artikkelissa arvioidaan kriittisesti aiempaa tutkimusta tulosperusteisesta palvelujen järjestämisestä ja todetaan, ettei konsensusta vaikuttavuuden mittaamisesta toistaiseksi ole löytynyt. Tulosperusteista hankintaa arvostellaan etenkin Isossa-Britanniassa mittaamattomista tuloksista ja vaikutuksista ja keskittymisestä säästämiseen. Artikkelissa syvennytään julkiseen hyötyyn ja sen yhteyteen tulosperusteiseen palvelujen järjestämiseen aiemman tutkimuskirjallisuuden perusteella ja esitetään julkisen hyödyn kehikko, jota sovelletaan Tampereella toteutetun Härmälän ikäihmisten palvelujen hankinnasta saadun aineiston analysoimiseen. Case Härmälän pohjalta esitetään uusi, tapauksesta rikastunut kehikko julkisen hyödyn arvioimiseen tulosperusteisen palvelujen järjestämisen yhteydessä.

---

<sup>1</sup> Muun muassa Farr (2016) on myös tutkinut palvelulähtöisen logiikan soveltamista tulosperusteiseen hankintaan, näkökulmana erityisesti co-production ja palvelujen käyttäjät.

## 2 Teoreettiset lähtökohdat

### 2.1 Tuloksellisuus ja tulosperusteinen palvelujen järjestäminen

Tulosperusteinen palvelujen järjestäminen on suomennos englanninkielisestä ja eritoten Isossa-Britanniassa käytetystä käsitteestä *outcomes-based commissioning / outcome-based commissioning (OBC)*. Lyhennettä OBC käytetään myös termistä *outcome-based contracting*. Suomessa alkaa jokseenkin vakiintua kuitenkin termit vaikuttavat hankinnat ja vaikuttavuusperusteinen palvelujen järjestäminen ja johtaminen. Innovatiiviset hankinnat ymmärrän kattokäsitteenä, jonka alle myös tulosperusteinen hankinta kuuluu. Arvoperusteinen tai arvopohjainen palvelujen järjestäminen ja hankinta on myös tulosperusteisen palvelujen järjestämiselle ja hankinnalle läheinen käsite, samoin vaikuttavuusinvestointi (*social impact bond, SIB*) ja suoritusperusteisuus, kuten suoritusperusteiset sopimukset (*performance-based contracts*). Outcome suomentuu etupäässä tulokseksi, lopputulokseksi ja seuraukseksi, mutta sitä käytetään usein myös merkityksessä vaikutus ja jossain määrin myös merkityksessä hyöty. Tässä työssä olen tehnyt sen valinnan, että käytän termiä tulosperusteinen palvelujen järjestäminen. (Ks. mm. Bovaird & Loeffler 2012; Farr 2016; Fox & Morris 2019; Glasby 2012; Harlock 2014; Paley & Slasberg 2007; Willis & Bovaird 2012.) Tuloksellisuus käsitteenä on vaikuttavuutta laajempi viitaten kokonaisuunnistumiseen, organisaation, tässä kohti palvelujen järjestäjän, sekä laadullisiin että määrällisiin pyrkimykseen, ja se pitää sisällään myös vaikuttavuuden käsitteen (mm. Holzer & Kloby 2005; Lumijärvi 2008; Meklin 1997). Tuloksellisuuteen liittyy kiinteästi ajatus siitä, että asetetaan tavoitteet, joihin pyritään ja joille asetetaan mittarit, joiden avulla seurataan tavoitteiden saavuttamista. Tuloksellista toiminta on, mikäli päästään tavoitteisiin tai lähelle niitä. Valitsin palvelujen järjestämisen näkökulman, koska sitä on tutkittu selkeästi vähemmän verrattuna esimerkiksi asiakasnäkökulmaan tai palveluntuottajanäkökulmaan.

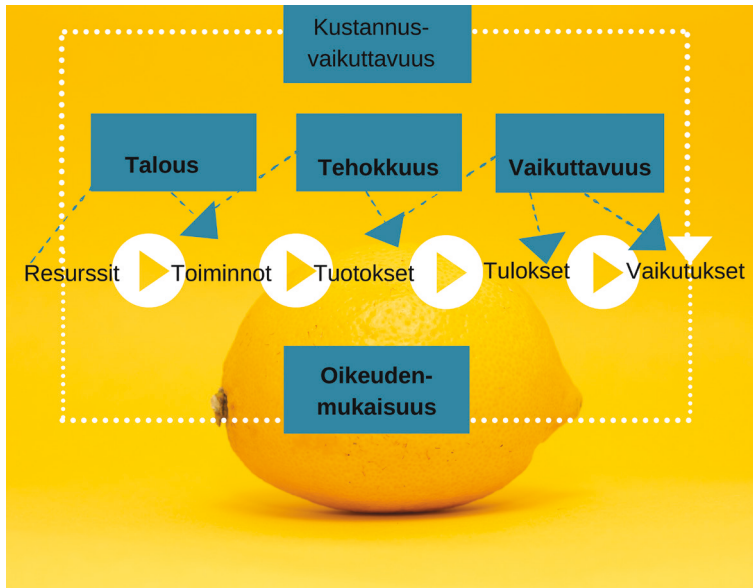
Tuloksellisuus merkitsee tarpeisiin vastaamista laadukkaasti ja kustannusvaikuttavasti. Tarvenäkökulmasta palvelut ovat laadukkaita ja tuloksellisia, mikäli ne kohdennetaan eni-

ten palveluja tarvitseville. (Kangasharju 2008, 28.) Kangasharju näkee tuottavuuden osana tuloksellisuutta. Tuloksellisuustavoitteiden käyttö voi johtaa haitalliseen toimintaan, jos tulokset tai tuotokset ovat hankalasti eriteltävissä ja mitattavissa ja jos esiintyy huomattavaa tietojen epäsuhtaisuutta (Petrie 2002, 134).

Kansainvälisessä tuloksellisuuskeskustelussa käytetään usein value for money -ajattelua (VFM), jonka mukaan julkisen sektorin pitää tarjota vastiketta verorahoille ja toiminnan olla tuloksellista. Tuloksellisuus rakentuu kolmesta E:stä, taloudellisuus (economy), tehokkuus (efficiency) ja vaikuttavuus (effectiveness). (Butt & Palmer 1985, 9–11; Meklin 1997, 81; Meklin 2009, 36 ja 46–47; Meklin et al. 2009, 246–247; Pollit 1986, 158 ja 161–162; Sinnero 2011, 146–147; Vakkuri 2010, 1008.) Meklinin (1997) mukaan julkisen sektorin tuloksellisuuden erottaa yksityisestä sektorista oleellisimmin hyödykkeiden maksuttomuus. Maksuttomassa toiminnassa tuloksellisuus koostuu kahdesta pääosasta, joita kuvataan kansainvälisestikin seuraavilla kysymyksillä: ”tehdäänkö asioita oikein?” ”tehdäänkö oikeita asioita?”. Ensimmäinen kysymys viittaa taloudellisuuteen ja tuottavuuteen, ja taloudellisuus merkitsee kustannusten ja suoritteiden suhdetta ja tuottavuus tuotoksien ja panoksien suhdetta. Toinen kysymys viittaa vaikuttavuuteen, jolla tarkoitetaan usein tavoitteisiin pääsemisen astetta tai aikaansaatuja vaikutuksia suhteessa kansalaisten tarpeisiin, miten niitä on saatu tyydytettyä. Tärkeimpänä vaikuttavuuden osatekijänä pidetään laatua. Osa tutkijoista piirtää yhtäsuuruusmerkin laadun ja vaikuttavuuden välille, osa näkee vaikuttavuuden laatua laajempänä käsitteenä. Mittaamisen kannalta helpompia ovat taloudellisuus ja tuottavuus, kun taas vaikuttavuutta on hankalampi mitata. Tämä saattaa johtaa siihen tuloksellisuutta tarkasteltaessa, että vaikuttavuuden osa-alue jää vähemmälle huomiolle. (Meklin 1997, 82 ja 84–88.)

Julkisen sektorin osalta keskusteluun tuloksellisuudesta on noussut myös neljäs E, oikeudenmukaisuus (equity) oikeudenmukaisuuteen ja kohtuuteen liittyvänä kysymyksenä (mm. Pollit 1986, 161; Bailey 2004, 20; Holzer & Kloby 2005). Savas kirjoitti jo vuonna 1978, että julkishallinnon tuloksellisuutta tulisi mitata tuottavuuden (efficiency), vaikuttavuuden (effectiveness) ja palvelujen tasa-arvoisuuden (equity) näkökulmista. Palvelujen tasa-arvon merkitys on tunnustettu ja sen merkitys kasvussa, mutta Savas näkee, että tutkijat ovat jättäneet tuloksellisuuskeskustelussa tasa-arvon liian vähälle huomiolle. Vaikuttavuuden mittaaminen on haasteellista, mutta ei missään nimessä mahdotonta. Asiakastytyväisyyden selvittämisellä, havainnoinnilla ja erilaisilla palvelun laadun indikaattoreilla, kuten terveydenhuollossa esimerkiksi väestön kuolleisuusasteella, saadaan tietoa palvelujen vaikuttavuudesta. (Savas 1978, 800 ja 802.) Eli Savas tarkastelee tuloksellisuutta kolmen E:n kautta, mutta talouden on korvannut tasa-arvo. Sekä neljän E:n malli että Savasin kolmen E:n malli ovat nähdäkseni tuloksellisuutta hyvin kuvaavia julkishallinnon kontekstissa. 4 E:n mallia käyttää esimerkiksi Ison-Britannian kehitysyhteistyöosasto DFID (2011) avustusohjelmissaan ”maksimoidakseen jokaisen käytetyn punnan vaikutuksen köyhien ihmisten elämän parantamiseksi”. Kuviossa 1 on kuvattu tuloksellisuutta 4 E:n mallin (economy, efficiency, effectiveness, equity) pohjalta sekä arvoketjua resursseista toi-

mintojen kautta tuotoksiin, tuloksiin ja vaikutuksiin. Tulosperusteisessa palvelujen järjestämisessä lähdetään liikkeelle arvoketjua ajatellen käänteisesti tuloksista, joiden määrittelyn jälkeen edetään tuotosten ja toimintojen, kuten prosessien, määrittelyyn ja edelleen panosten määrittelyyn.



Kuvio 1. Tuloksellisuuden eri elementit 4 E:n mallin mukaan (BEAM Exchange 2019; DFID 2011).

Meklinin (2009) mukaan tuloksellisuuden käsitteen taustalla on pohjimmiltaan panos-tuotos-malli, jossa panokset ovat voimavaroja ja tuotokset palveluja. Meklinin tuloksellisuuden monitulkintaisuuden perusmalli pohjautuu panos-tuotos-malliin ja kolmen E:n malliin. Eri vuosikymmeninä tuloksellisuuden määritelmät ja painotukset ovat vaihdelleet. Sillä viitataan kuitenkin onnistumiseen ja menestymiseen. Suomen julkishallinnossa tuloksellisuuden käsite tuli vahvasti esille 1980-luvulla ja käsitteen käyttö alkoi yleistyä. Valtiovarainministeriö on useaan otteeseen määritellyt tuloksellisuuden käsitettä (ks. mm. Valtiovarainministeriö 2015). Tuloksellisuuden perusmallina käytetään usein kolmen E:n mallia, joka perustuu systeemiteoreettiseen ajatteluun (Virtanen & Vakkuri 2016, 106–107). Mallissa tarkastellaan panosten ja tuotosten suhdetta (Vakkuri 1998, 92–93). *Tuloksellisuus merkitsee sitä, että rajallisilla voimavaroilla saadaan aikaan mahdollisimman paljon hyvinvointia.* Tämä edellyttää valintoja voimavarojen kohdentamisesta, allokointia. Voimavarojen kohdentamista ohjataan sinne, missä arvioidaan niiden käytöllä olevan eniten hyötyä. (Meklin et al. 2009, 246.)

Pollit näkee, että julkisen sektorin toiminnan mittaaminen on ennen kaikkea ikuisuus-kysymys ja myös kiusallinen poliittinen kysymys. Jos mittaamisessa keskitytään liikaa tehokkuuteen, huonontuu kykymme erottaa parempi huonommasta. Myös sillä on suuri merkitys, miten tietoja kootaan. Yhtä parasta tapaa ei ole olemassa. (Pollit 1986, 168–169.)

Tuloksellisuuden käsitteen sisällään pitämä vaikuttavuus on ilmiönä moniulotteinen ja sen käsitteellistäminen ja mittaaminen ongelmallista. Vaikuttavuus määritellään usein kolmella tavalla: 1. vaikuttavuutta on muutoksen aikaansaaminen tai sen estäminen tai olemassa olevan tilan säilyttäminen eli vaikutus 2. tavoitteiden toteutumisen aste 3. kyky aikaansaada vaikutuksia. (Meklin et al. 2009, 249.)

Käsite *commissioning* tarkoittaa Woodinin (2006) mukaan ketjua toisiinsa liittyviä toimintoja, joita tarvitaan väestön tarpeiden arvioimiseen, tarpeisiin vastaavien palvelujen määrittämiseen strategian pohjalta, palvelujen turvaamiseen, seuraamiseen ja tulosten arviointiin. Palvelujen järjestämiseen liittyy proaktiivinen ja strateginen rooli palvelujen suunnittelussa ja toteuttamisessa. Palvelujen järjestäjä (*commissioner*) päättää, mitä palveluita järjestetään, mitkä tahot palveluita tuottavat, miten niistä maksetaan, ja voi tehdä tiivistäkin yhteistyötä tuottajien kanssa muutosten aikaansaamiseksi. (Woodin 2006, 203–204.) Murray (2009) käsittää palvelujen järjestämisen koostuvan seuraavista vaiheista: 1. strateginen tarpeiden arviointi 2. prioriteeteista ja tuloksista päättäminen 3. palvelujen suunnittelu 4. eri vaihtoehtojen arviointi (hankintastrategia, tehdäänkö itse vai hankitaan-ko ulkoa) 5. hankinnan toteutus 6. palvelujen toimittaminen 7. seuranta ja arviointi (Murray 2009, 199). *Commission*-käsitteen olen suomentanut palvelujen järjestämiseksi, jolloin se on palvelujen hankintaa, kilpailuttamista tai ostamista laajempi käsite. Palveluntuottaja voi olla myös omaa tuotantoa. Palvelujen järjestäminen voidaan jakaa yksilötasoon, operationaaliseen tasoon ja strategiseen tasoon (Glasby 2012, 248). Tulosperusteinen palvelujen järjestäminen on strategisen tason kysymys, mutta sitä voidaan soveltaa niin strategisella, operationaalisella kuin yksilötasollakin.<sup>2</sup> Palvelujen järjestämisen johtaminen on kokonaisuuden hallitsemista, jossa olennaista on tunnistaa palvelujen tarve, kun taas tuotannon johtamisessa on olennaista mahdollistaa organisaation kyky tuottaa palveluja laadukkaasti, tehokkaasti ja järjestäjän esittämän tarpeen mukaisesti (Stenvall & Virtanen 2010, 50).

Dickinson huomauttaa (2015), että järjestämisen käsite, sen varsinainen sisältö, ei välttämättä ole tuttu julkiselle sektorille ja tuottajille, saati sitten laajemmalti. Järjestämistä voidaan ajatella prosessina, jossa on monia osatekijöitä, ja se voi toimia eri tasoilla. Prosessissa tehdään sekä teknisiä että arvopohjaisia päätöksiä. Palvelujen järjestämisen tavoista vaikuttavuutta on eniten tavoilla, joissa prosessin aikaisessa vaiheessa määritellään organisaation tavoitteet. Palvelujen järjestämistavat on aina suunniteltava ja soviteltava paikalliseen kontekstiin. Järjestäjäorganisaatiolle ei ole olemassa yhtä oikeaa kokoa, mutta järjestäjien osaamisella ja johtamisella on suuri merkitys palvelujen järjestämisen onnistumisessa. Palvelujen järjestämiseen liittyy politiikka hyvin vahvasti, ja sitä kautta poliittiset päätökset ja signaalit ovat osa palvelujen järjestämisen prosessia sitä ohjaten ja siihen vaikuttaen. Toimintona järjestäminen on sekä muodollinen että monen eri toimijan välisiin suhteisiin liittyvä prosessi, jossa arvotetaan asioita ja jonka onnistumista parantaa myös poliittinen neuvokkuus. (Dickinson 2015, 3–4.) Poliitikasta voi tulla myös nopeita syötteitä ja ohjausta

---

<sup>2</sup> Palvelujen järjestämisen ja hankinnan käsitteitä on avattu myös artikkelissa 1 sivuilla 452–453 ja artikkelissa 2 sivuilla 166–168.

jonkin järjestämiseen liittyvän asian muuttamiseksi (Naylor & Goodwin 2010). Järjestämistä voidaan ajatella myös syklinä, joka alkaa ymmärryksestä ja näkemyksestä ja jatkuu suunnitteluun ja edelleen toimeenpanoon sekä viimeisenä arviointiin, josta saadaan syötettä uuteen kierrokseen (Commissioning Support Programme 2010, 7; West Sussex County Council 2013, 14).

Palvelujen järjestäjän roolissa tässä tutkimuksessa on julkisen sektorin toimijoista eritoten kunta. Kuntalaissa (2015, 8 §) on määritelty kunnan järjestämisvastuu, ja sen mukaan kunta voi järjestää sille laissa säädetyt tehtävät itse tai siirtää järjestämisvastuun toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle sopimalla vastuun siirtämisestä. Järjestämisvastuuseen kuuluu vastata palvelujen yhdenvertaisesta saatavuudesta, tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä, tuottamistavasta, tuottamisen valvonnasta ja viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä. Kuntalain (9 §) mukaan kunta tai kuntayhtymä voi tuottaa palvelut itse tai hankkia niitä muilta palveluntuottajilta, mutta järjestämisvastuu säilyy kunnalla tai kuntayhtymällä palveluja ulkoa hankittaessa. (Kuntalaki 2015/410.) Järjestäjä-näkökulmasta kunta mieltii erityisesti asukasta, tuottaja enemmänkin omaa asiakastaan. Kunnallishallinto on toimiva tapa järjestää palveluja ja edistää hyvinvointia kuntien kokonaisuuksia koordinoivan, paikallisen ja elinvoimaa tuottavan luonteensa vuoksi (Haveri et al. 2009b, 35).

Tulosperusteisessa palvelujen järjestämisessä keskitytään usein muutokseen, jota palveluilla halutaan aikaansaada ja hankinnan kohteen määrittelyyn vaikuttavat tavoiteltavat tulokset. Kun järjestäjä keskittyy palvelujen tavoitteiden määrittelyyn, jää palvelujen käyttäjille ja tuottajille tällöin mahdollisuus määritellä enemmän palveluita ja toimintoja, joilla tulokset saavutetaan. Tuloksiin pääsemistä mitataan ja mitaaminen on aivan olennaista tulosperusteisessa palvelujen järjestämisessä. Palvelujen järjestäjä voi tehdä sopimuksen useamman tuottajan kanssa, jolloin tilaaja neuvottelee jokaisen tuottajan kanssa, minkä osan kukin tuottaja pystyy ottamaan kontolleen tavoitteeseen pääsemisestä. Palvelujen järjestäjällä ja tuottajilla on samat tavoitteet, minkä voidaan ajatella edesauttavan osaoptimoinnin välttämistä ja kumppanuuden syntyä. Tulosperusteisessa palvelujen järjestämisessä painottuvat palvelun tuotokset, laatu ja tulokset, ja osa sopimuksen hinnasta tai jopa kokonaan maksaminen sekä mahdolliset jatkohankinnat voidaan sitoa palveluntuottajan saavutuksiin (ks. Martin 1999). Lawrence L. Martin on yksi tulosperusteisen palvelujen järjestämisen auktoriteeteista. Sopimukseen voidaan liittää myös muita mekanismeja, jotka tukevat tulosperusteisuutta sopimuskauden aikana, esimerkiksi bonus-sanktiomalleja. Palveluista maksaminen vasta silloin, kun tulokseen tai osaan siitä on päästy (payment by results, PbR), on melko harvinaista Suomen hyvinvointipalveluissa muutoin kuin bonus-sanktiomalli-tyyppisesti.

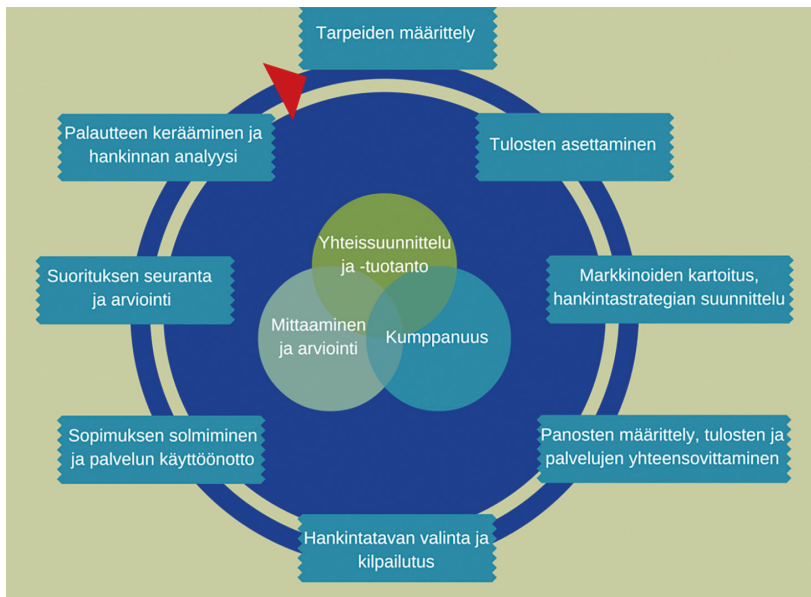
Tulosperusteisen palvelujen järjestämisen arviointiperusteena ja onnistumisen mittarina käytetään tyypillisesti asiakkaille tuotettavaa hyötyä ja vaikuttavuutta. (Tirronen et al. 2014, 450.) Mooren (1995) mukaan julkinen hyöty (public value) on sitä hyötyä, jota kansalaiset palvelusta saavat. Tätä tavoitellaan tulosperusteisella palvelujen järjestämisellä.

Saatavan hyödyn mittaamisessa fokuksessa ovat tietojärjestelmät ja niistä saatavan tiedon kerääminen, mikä edelleen edellyttää hyviä ja yhtenäisiä kirjaamiskäytäntöjä, jotta järjestelmistä kerättävä tieto on luotettavaa ja yhteismitallista. Luonnollisesti tietoja mittaamiseen voidaan kerätä myös manuaalisesti, mutta se on aikaa vievää ja kallista. Tiedon johtaminen, joka Nylanderin (2017, 8) mukaan keskittyy muun muassa tiedon saatavuuteen, laatuun ja vertailukelpoisuuteen, on siten olennaisesti kytköksissä palvelujen tulosperusteeseen palvelujen järjestämiseen ja mahdollistaa sen. Tulosperusteinen palvelujen järjestäminen edellyttää myös tiedolla johtamista eli tiedon käyttämistä johtamisessa. Tietojohdaminen pitää sisällään tiedon johtamisen ja tiedolla johtamisen. Laihonen et al. (2013) kuvaavat, että tietojohdaminen keskittyi ensin tiedon tuottamiseen ja jakamiseen. Terminä käytettiin tiedonhallintaa. Painopiste on sittemmin vaihtunut tiedon hyödyntämiseen. (Laihonen et al. 2013, 10.) Hyrkäs (2009, 16) näkee tietojohdamisen kehittyneen ”tiedon hallinnasta kohti sosiaalisempaa käsitystä tiedosta”. Laihonen ja Mäntylä (2017) ovat tutkineet tuloksellisuudialogin käyttöä tietojohdamisen välineenä kunnassa. Tuloksellisuudialogi painottaa sitä, miten tärkeää dialogi tuloksellisuudesta on, jotta tuloksellisuustietoa todella hyödynnetään päätöksenteossa ja jotta se johtaisi myös organisaation oppimiseen (Laihonen & Mäntylä 2017). Tietojohdaminen tukee tulosperusteista palvelujen järjestämistä auttaen palvelujen järjestäjää toteuttamaan tavoitteitaan.

Jalonen et al. (2012, 145) linkittävät tietojohdamisen ja organisaation tuloksellisuuden. Smith et al. (2009) esittävät tiedolla olevan olennaisen roolin terveysjärjestelmien kyvyssä turvata parempaa terveyttä väestölle. Tietoa tarvitsevat useat eri sidosryhmät, kuten potilaat, klinikot, palveluntuottajat, palvelun järjestäjät, poliittiset toimijat ja kansalaiset. Palvelujen järjestäjä tarvitsee tietoa eritoten tarpeista, mukaan lukien tyydyttymättömät tarpeet, potilaiden kokemuksista ja tyytyväisyydestä, palveluntuottajan suorituksesta (performance), hoitojen kustannusvaikuttavuudesta ja terveyshyödyistä. Muilla sidosryhmillä tietotarpeet ovat jossain määrin erilaiset, mikä lisää terveysjärjestelmien suorituskyvyn mittaamisen (performance measurement) ja raportoinnin haastetta. Potilaat esimerkiksi tarvitsevat tietoa käytettävissä olevista palveluista, eri hoitokeinoista ja terveyshyödyistä. Avaintuloksiin pääsemistä seurataan, arvioidaan ja tuloksiin pääsemisestä viestitään eri sidosryhmille. (Smith et al. 2009, 3 ja 7–8.)

Mittaamistiedon hyödyntämiseen liittyy muun muassa tietojohdamisen ongelmia. Lönnqvist (2011) kuvaa tätä siten, että mittareita ja niiden tuottamaa tietoa voi olla käytettävissä, mutta niitä ei ehditä analysoida ja hyödyntää. Vaikka mittareita olisi määrällisesti paljonkin, jotain merkittävää voi puuttua ja mukana voi olla turhiakin mittareita. Mittareilla ei välttämättä myöskään saada kuvattua toiminnan tuloksellisuutta kokonaisvaltaisesti, ja henkilöstö ei välttämättä ole sitoutunut tavoitteisiin ja mittaamiseen. (Lönnqvist 2011, 100.) Olennaista on mitata sekä hyötyjä että kustannuksia. Yksi väline tähän on QALY (quality-adjusted life year), jolla mitataan terveyshyötyä siten, että huomioidaan sekä elämänlaatu että odotettavissa oleva elämän pituus. (Marshall & Hothersall 2012, 71–72.)

Tulosperusteinen palvelujen järjestäminen etenee hermeneuttisen kehän tavoin vaihteittain. Kussakin vaiheessa tapahtuu oppimista ja seuraavaan valmistautumista (vrt. Gummesson 1991). Oppimisen seurauksena voidaan myös kehittää edelleen aiemmin päätettyjä asioita. Prosessina tai pikemminkin syklinä tulosperusteinen palvelujen järjestäminen lähtee liikkeelle tarpeiden määrittelystä (ks. kuvio 2, synteesi eri tulosperusteisen palvelujen järjestämisen sykleistä, vrt. esim. Willis & Bovaird 2012, 150, ja Slay & Penny 2014, 18). (Rannisto & Tirronen 2016, 171.)



Kuvio 2. Tulosperusteisen palvelujen järjestämisen sykli, synteesi eri tulosperusteisen järjestämisen sykleistä (Tirronen & Rannisto 2016, 172).

Kuviossa 2 hankintatavan valintaa seuraa kilpailuttaminen, mikäli kyseessä on palvelujen julkinen hankinta. Palvelujen järjestämisessä hankkijoiden, palvelujen tuottajien ja asiakkaiden välinen vuorovaikutus on arvokasta. Palvelujen järjestäjä hyötyy vuorovaikutuksesta ja yhteisestä kehittämisestä osatakseen hankkia vaikuttavampia ja palvelutarpeisiin vastaavia palveluja, jotka vastaavat paremmin myös palvelujen käyttäjien toiveita. Tämän tyyppistä palvelujen kehittämistä edustaa erityisesti isobritannialainen tulosperusteisen hankinnan malli. (Tirronen et al. 2014, 460.) Toinen lähestymistapa tulosperusteiseen palvelujen järjestämiseen on yhdysvaltalainen arvoverkkoajatteluun perustuva arvoperusteinen malli, jota erityisesti Porter on rakentanut terveydenhuollon kontekstissa. Arvoperusteisen mallin ytimessä ovat tulokset ja tuloksellisuus, jota kautta kustannukset ovat hillittävissä (Porter 2009, 109). Malli heijastelee lähtökohdiltaan isobritannialaista mallia hieman enemmän uuden julkisen johtamisen ideologiaa kuin vuorovaikutusta korostavaa governance-ajattelua (Tirronen et al. 2014, 460). Arvopohjainen malli on kuitenkin kehittänyt kovasti siihen suuntaan, että asiakas otetaan mukaan vallankin palvelusta saatavan



hyödyn arviointiin, jolloin keskiöön nousevat asiakkaiden raportoimat vaikutukset ja kokemukset ja sitä kautta PROM- ja PREM-mittarit, joita käytetään kliinisten mittareiden ja ammattilaisten arviointien lisäksi (ks. esim. Nilsson et al. 2016; Okunade et al. 2017). Arvoperusteista terveydenhuoltoa ajava ICHOM, The International Consortium for Health Outcomes Measurement, määrittelee tulokset seuraavasti: ”health outcomes – the results that matter most to patients”, eli terveysvaikutuksina, joilla on eniten merkitystä potilaille (International Consortium for Health Outcomes Measurement 2019).

## 2.2 Uusi julkinen hallinta, kumppanuus ja verkostot

Tulosperusteinen palvelujen järjestäminen ja hankinta voidaan nähdä osana uutta julkista hallintaa (NPG) ja yhtenä tekijänä kuntien hallinnon uudistamisessa ja kehittämisessä. Tulosperusteista hankintaa voidaan toteuttaa sekä oman tuotannon että ulkoisten palveluntuottajien sopimusohjauksessa, ja se muuttaa tilaajan ja tuottajan suhteita antamalla tuottajille vapautta palvelutuotannon toteutukseen ja oman toimintansa suunnitteluun ja kehittämiseen. Tuloksia tarkasteltaessa asiakkaan näkökulmasta edellyttää tällainen hankinta usein palveluntuottajilta yhteenliittymiä eli konsortioita, palvelujen integrointia tai alihankintaa. (Hakari 2013, 66 ja 77.) Yhteys new public managementiin löytyy kyllä tulossuuntautuneisuuden kautta, mutta yhtymäkohtia on enemmän tulosperusteisen palvelujen järjestämisen ja NPG:n välillä. Tutkimusta näistä yhtymäkohdista on vähäisesti; tulosperusteista palvelujen järjestämistä on tutkittu niukasti julkista hallintoa koskevien ajattelutapojen yhteydessä.

Tulosohjausta ei tässä tutkimuksessa nähdä tulosperusteisen palvelujen järjestämisen edellyttämänä tai sen perimmäistä tarkoitusta tukevana johtamisena. Kallion & Kallion (2012) mukaan tulosohjaus perustuu uuteen julkiseen johtamiseen ja sen toimivuudessa on haasteita julkisella sektorilla järjestelmän poliittis-hallinnollisen luonteen vuoksi. Yritysmailmaan verrattuna julkisorganisaation tuottaman hyödykkeen arvoa ja laatua on hankala määritellä markkinaehtoisesti. (Kallio & Kallio 2012, 57 ja 63.)

Tutkimuksen teoreettinen viitekehys pohjautuu pääosin hallinnan käsitteeseen, jota tarkastellaan ensisijaisesti kontekstitekijänä. Tämä tarkoittaa, että tarkastelun kohteena ovat julkisen sektorin organisaatiot, joissa sovelletaan uutta julkista hallintaa. Toimintaympäristö on monimutkaistunut ja johtamiseen tarvittava asiantuntemus pirstoutunut, mikä hankaloittaa kokonaisuusien hallintaa. Governance rajataan käsitteenä julkisyhteisöjen uudeksi hallintatavaksi (new public governance) ja edelleen uusiksi koordinoitukäytäntöiksi julkisella sektorilla. Governance-ajattelulle on ominaista moniulotteisuus, ja se on käsitteenä monitulkintainen. (Karppi & Sinervo 2009; Virtanen & Stenvall 2010.) NPG:ssä lähestymistapana painottuvat asiakas- ja asukaslähtöisyys, vuorovaikutus, avoimuus, yhteisöt, arvot, verkostot, eri tasoilla tapahtuva yhteistyö, kumppanuus, yhteistuotanto ja yhdessä kehittäminen sekä se, miten eri toimijat ja tekijät ovat sosiaalisesti rakentuneet. Karppi ja Sinervo (2009) ehdottavat, että perinteisiä management- ja lea-

dership-käsitteitä ajatellen hallinta merkitsee ”leadership-pohjaisen johtamiskäsityksen yhdistämistä hyvin suuren asiamäärän hallintaan perustuvaan johtamiseen”. Hallintotieteellinen tutkimus on voimakkaasti pyrkinyt vastaamaan päätöksentekoympäristön monimutkaistumisen haasteeseen, ja hallinnan käsite on juurtunut vahvasti myös opetukseen yliopistoissa. (Karppi & Sinervo 2009, 8–9.)

Se, miten palvelujen järjestämistä toteutetaan ja kehitetään, on pitkälti hallintoideologinen valinta. Jos palvelujen järjestämistä viedään suoriteperusteiseen suuntaan, kysymys on paljolti NPM-tyyppisen ideologian jatkamisesta. Sen sijaan tulosperusteiseen palvelujen järjestämiseen siirtymisellä vahvistetaan governance-tyyppistä hallintoideologiaa. (Tirronen et al. 2014, 461.) Yhteiskehittäminen ja asiakkaille arvon tuottaminen ja sen määrittely yhdessä asiakkaiden ja yhteisöjen kanssa ovat merkittävässä asemassa, jos palvelujen järjestämistä kehitetään governance-tyyppisen hallintoideologian suuntaan. Governance merkitsee vuorovaikutteista hallintoa, kumppanuuksia ja verkostoja. Bryson et al. suosivat ongelmalähtöistä tavoitteiden asetantaa, mikä voi olla hyödyllistä monimutkaisissa tilanteissa ja konteksteissa. (Ks. mm. Bryson et al. 2017; McQuaid 2010; Osborne et al. 2016.)

New public governance eli uusi julkinen hallinta ymmärretään hallintotieteissä usein julkisen hallinnon uudistamisen kolmantena aaltona. Ensimmäinen aalto oli perinteinen hierarkkinen hallinto, johon liitetään myös byrokratian käsite, jonka positiivisena puolena voidaan pitää esim. oikeusturvaa ja ennakoitavuutta. Toinen aalto puolestaan oli new public management eli uusi julkinen johtaminen. Kolmas aalto korvaa näitä kahta ensimmäistä, mutta ei kokonaan. Julkisessa hallinnassa ”asioiden hallinta ja uusien innovatiivisten toimintatapojen kehittäminen on tärkeämpää kuin muodollinen vallan käyttö”. Hallinto on joustavampaa, ihmisten ja ympäristön tarpeet huomioidaan paremmin ja palveluja pyritään kehittämään asiakas- ja asukaslähtöisesti. Hallinto pyrkii kumppanuuksiin yritysten, järjestöjen ja muiden toimijoiden kanssa. (Möttönen 2013, 14.) Tulospoikkeisessa palvelujen järjestämisessä liikkeelle lähdetään palvelutarpeiden selvittämisestä, yksi yhtymäkohta tämäkin uuteen hallintatapaan. McQuaid (2010, 142) kuvaa tulsoorientoitunutta kumppanuutta sekä laadullisiin että määrällisiin tuloksiin keskittyvänä, reagointikykyisenä kumppanuusmallina, jossa myös päätöksenteon prosessit ovat selkeitä ja hallinta tapahtuu lähellä palvelutuotantoa. Tuloksia tarkastellaan säännöllisesti, niistä ollaan kiinnostuneita ja ne on määritelty mitattavaan muotoon.

NPM korostaa tehokkuutta ja kustannustietoisuutta sekä julkishallinnon tilivelvollisuutta. Julkiselle sektorille levisi käytäntöjä ja vaikutteita yrityksiltä. (Virtanen & Stenvall 2010, 47.) ”Tehdä enemmän vähemmällä” -periaatetta toteutettiin Suomessakin julkista hallintoa uudistettaessa erityisesti 1990-luvulta alkaen. 2000-luvulla vahvistunut kritiikki uutta julkista johtamista kohtaan johti uuteen julkiseen hallintaan, jonka keskeiset ajatukset koettavat vastata NPM:n haasteisiin. NPM meni ehkä liian pitkälle yritysmaailman oppien tuomisessa julkiselle sektorille. Ihmisten ja organisaatioiden verkostoituminen, hyvä hallinto, erilaiset etiikkaan ja demokratiaan liittyvät kysymykset sekä kansalaisosallistumisen teemat ovat ominaisia piirteitä NPM:n jälkeiselle ajattelulle. Tätä ajattelua NPM:n

jälkeen kutsutaan NPG:ksi. Osittain NPG:ssä pystytään näkemään piirteitä perinteisestä byrokraattisesta hallinnosta, kuten laillisuus ja tasa-arvo, ja osa piirteistä onkin sitten aivan uusia. Uudet ajatukset painottavat erityisesti sitä, että julkinen hallinto on kovin riippuvainen toimintaympäristönsä muista toimijoista ja että ongelmat ovat ilkeitä ja monimutkaisia. (Hyyryläinen & Lehto 2014, 14 ja 18–19.) NPM painottaa ammatillista johtamista ja julkisten johtajien itsenäistä asemaa sekä asiakaslähtöisyyttä. Tämä on merkinnyt, että politiikan arvot ja vaikutus heijastuvat toimintaan vähemmän. NPG taasen mahdollistaa politiikalle suoremmat yhteydet kansalaisiin, yksityiselle ja kolmannelle sektorille, ja sitä kautta hallinnan voidaan nähdä vahvistavan poliittisten päättäjien asemaa ja demokratiaa. (Stenvall & Virtanen 2010, 53 ja 58.)

NPM näkee julkisjohtajan yritystyyllisenä ammattijohtajana, jolla on vahva strateginen ote, kyky talouden hallintaan ja organisaation tulokselliseen johtamiseen, kyky johtaa muutoksia sekä joka on taitava henkilöstöjohtaja. Taloudellisuus, kurinalaisuus resurssien käytössä ja tuloksellisuus ja tulosten osoittaminen ovat keskiössä. NPM on tuonut julkiseen hallintoon myös sisäisen yrittäjyyden kulttuuria ja henkilöstön näkemistä kehittäjänä. (Hyyryläinen & Lehto 2014, 18–19.) Kuulostaako tutulta julkisella sektorilla tällä hetkellä? NPG voidaan nähdä vaihtoehtona NPM:lle (mm. Ferlie & Ongaro 2015, 8; Osborne 2006; Osborne et al. 2015, 424; Virtanen & Stenvall 2010, 55). Uusi hallintatapa ei silti ole kokonaan syrjäyttänyt kokonaan toista hallinnon uudistamisen aaltoa eikä ensimmäistäkään, vaan voimme tunnistaa niille ominaisia piirteitä edelleen julkisen sektorin hallinnosta (Virtanen & Stenvall 2010, 60–62).

NPG näkee julkisjohtajan vuorovaikuttajana ja verkostoitujana, etenkin organisaatiosta ulospäin. Samalla julkisjohtajalta odotetaan vuorovaikutteisen johtamisen mahdollistamista ja toteuttamista myös organisaation sisällä. Johtamisessa menestyminen edellyttää keskinäistä luottamusta ja pohjautuu luottamukseen perustuvaan riippuvuuteen sekä tavoitteelliseen yhteistyöhön. (Hyyryläinen & Lehto 2014, 24.) Verkostoituminen edellyttää julkisilta johtajilta uudenlaista pätevyyttä. Tarvitaan vuorovaikutus- ja yhteistyökykyä sekä kykyä verkostojen rakentamiseen, mikä korostaa sosiaalisia taitoja, luottamusta ja dialogisuutta. (Pakarinen 2014, 76–77.)

Bao et al. (2012) näkevät uuden julkisen hallinnan pohjautuvan arvoihin ja julkishallinnon tehtävänä yhteisen hyvän edistämisen. Tässäkin on yhtymäkohta tulosperusteiseen palvelujen järjestämiseen sekä public valueen. *Julkinen hallinto NPG:n oppien mukaan tavoittelee yhteistä hyvää, julkista hyötyä – tulosperusteinen palvelujen järjestäminen on mekanismi tai työväline, jolla tätä voidaan tavoitella.* Julkisiin organisaatioihin liittyy aina poliittinen johtaminen ja virkahenkilöiden toteuttama johtaminen, ja rajanveto näiden kahden välillä ei ole aina välttämättä ihan selvää (Virtanen & Stenvall 2010, 38–39).

Uutta julkista hallintaa kutsutaan kuntasektoria ajatellen myös uudeksi paikalliseksi hallinnaksi (new local governance). Se pohjautuu yhteistyö- ja verkostosuhteisiin ja niiden rakentamiseen, yhteisöllisyyteen sekä kumppanuuteen. (Osborne 2006.) Tämä paikallinen hallinta sukeutuu eri alueilla ja toimintaympäristöissä omanlaisekseen. Uusi julkinen hal-

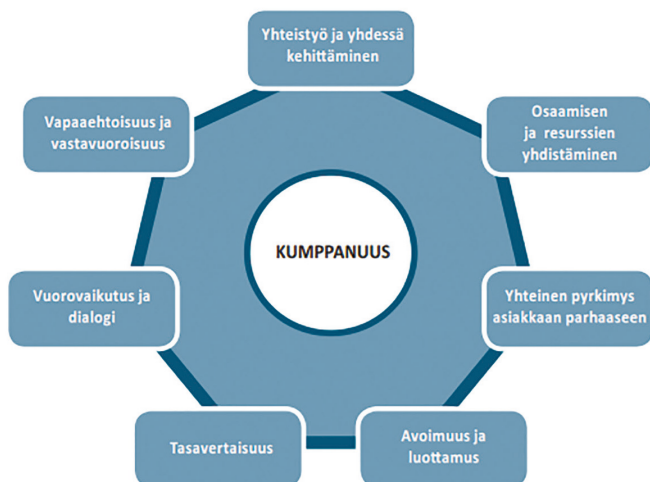
linta on kuntien uudistamisen ja kehittämisen uusin paradigma, mutta siirtyminen sen mukaiseen toimintaan ei ole vielä niin pitkällä kuin monet teoreettiset tarkastelut antavat ymmärtää. (Jurmu 2018, 162 ja 172.) Governancelle ehdotetaan ja on ehdotettu myös eri vaihtoehtoja, kuten Greve (2015), joka esittelee julkisen arvojohtamisen (public value management) ja digitaalisen ajan johtamisen (digital era governance) NPM:n jälkeisen vaiheen julkisen johtamisen ja sen uudistamisen keskeisiksi ajatuksiksi. New public governance Greve kutsuu yhteishallinnaksi (collaborative governance). Julkinen arvojohtaminen ja digitaalisen ajan hallinta eivät nekään sinänsä ole kaukana governancesta, mutta korostavat arvoja ja digitalisaatiota enemmän kuin uusi julkinen hallinta. (Ibid.)

Governancen hyödyntämisen ydintavoitteena julkisella sektorilla, erityisesti kunnissa, voidaan pitää vanhojen rakenteiden ja toiminnan uudistamista vastaamaan paremmin, tuloksellisemmin, kansalaisten ja kuntalaisten palvelutarpeisiin. Verkostojen osalta haasteena voi olla, että ne tulevat olemassa olevan toiminnan päälle ja lisäksi, jolloin ne voivat luoda sekavuutta esimerkiksi toiminnan vastuisiin. (Ryynänen & Uoti 2009, 233.) Haveri et al. (2009b) puhuvat ”verkostojen tahmeudesta”, mikä kuvastaa verkostojen vaativan aikaa ja muita panoksia ilman takeita siitä, että ratkaisuja syntyy. Osallistujia on usein paljon ja heillä eri intressejä, ja tämä tekee verkostoissa toimimisen ja yhteisiin tavoitteisiin pääsemisen ”tahmeaksi”. (Haveri et al. 2009b, 38.)

Haverin ja Anttiroikon (2009, 204–206) mukaan kuntien palvelujen järjestämisessä markkinoiden hyödyntämisen lisäksi on alettu korostaa kumppanuutta ja verkostoja. Perinteinen hierarkia ja byrokratia ilmentävät hallinnan aspektista melko tarkkaan määritellyt toimivalta- ja käskyvaltasuhteita, ja markkinat taas ilmentävät toinen ääripää ilmentäen kysynnän ja tarjonnan kohtaamista kilpailuympäristössä, joka on avoin. Kumppanuuteen ja verkostoitumiseen liittyvät mallit ovat näiden kahden ääripään välillä olevia taipuvia organisointitapoja, jotka perustuvat vapaaehtoiseen kiinnostusten ja voimavarojen yhdistelemiseen yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi ja ovat monesti organisointitapoina pitkäkestoisia. Kumppanuudella (partnership) kuntakontekstissa tarkoitetaan usein kunnan ja kansalaisyhteiskunnan yhteistyötä tai kuntien ja palveluntuottajan välistä sopimukseen perustuvaa yhteistyötä. Verkostolla (network) tarkoitetaan kumppanuutta väljempää yhteistyötä, ja sitä on käytetty ja käytetään eritoten paikalliseen ja alueelliseen kehittämiseen. On kehitettävä yhteistyötä muiden julkisen sektorin, yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoiden kanssa ja myös sovellettava johtamisen menetelmiä, jotka sopivat yhteistyön, projektien, verkostojen ja kumppanuuksien johtamiseen – tyypillistä hallinnalle ovat erilaiset neuvottelut, joissa sovitetaan yhteen eri intressejä ja kulttuureja (Haveri et al. 2009b, 39). Julkiset organisaatiot eivät voi toimia eristyksissä palveluja järjestäessään (Klijn 2008; Osborne et al. 2015, 425). Verkoston ja kumppanuuden käsitteet ovat uuden julkisen hallinnan olennaisimpia käsitteitä.

Kumppanuuden eri elementtejä on esitelty kuviossa 3. Kuvio on synteesi kumppanuutta koskevasta aiemmasta kirjallisuudesta ja teoriakeskustelusta. Tulospurusteisuuden soveltaminen palvelujen järjestämisessä näyttää 3. osatutkimuksen perusteella edellyttävän

ja tukevan kumppanuutta muita, perinteisempiä järjestämistapoja enemmän. (Tienhaara et al. 2016, 203 ja 207.) Kumppanuuden mallia rikastettiin ammentamalla aineksia myös palvelulähtöisestä logiikasta (service-dominant logic, SDL), jossa painottuvat resurssien ja osaamisen yhdistäminen ja jossa palvelu nähdään prosessina, jossa osaamista käytetään toisen osapuolen tai itsensä hyödyksi (ks. Vargo & Lusch 2004, 2). SDL:n näkökulmasta kumppanuuden tavoitteiden tulisi liittyä yhteiseen arvon luomiseen asiakkaalle, jota saadaan aikaan yhteisellä vuorovaikutuksen ja arvонуonnin prosessilla (vrt. Lusch & Vargo 2006, 408 ja 419). NPG-paradigman mukaan verkostojen ja vuorovaikutteisten ja monimutkaisten palvelusysteemien hallinnan lisäksi huomiota on kiinnitettävä palvelujen tuottamisen prosesseihin ja palvelunkäyttäjiin liittyviin suhteisiin (Osborne et al. 2015, 425). Kumppanuuden rakentuminen edellyttää molemminpuolista luottamusta, avoimuutta ja toisen aseman ymmärtämistä sekä aktiivista ponnistelua kumppanuuden eteen (Clark et al. 2015, 195; Grönroos 2000, 30 ja 41; O’Flynn 2007, 261).<sup>3</sup>



Kuvio 3. Kumppanuuden malli (Tienhaara et al. 2016, 200).

Hallinnan perusmuotoja on avattu alla kuviossa 4. Mielenkiintoista katsellessa kuviota on havaita, että julkisen hallinnon uudistamisen kolme aaltoa eivät ole kulkeneet ikään kuin hierarkiasta verkostojen kautta markkinoita kohti, vaan ensimmäisestä aallosta, hierarkiasta, NPM:n toisen aallon myötä näennäismarkkinoille ja markkinoille ja kolmas aalto NPG tulee ikään kuin takaisinpäin verkostoihin ja kumppanuuteen, kun hallinnan eri muotoja ajattelee janalla. Tosin julkisessa hallinnossa voidaan tunnistaa piirteitä kaikista eri hallinnan perusmuodoista – kyse onkin siitä, että mitkä piirteet ovat tyyppisimpiä organisaatioissa ja mitkä ohjaavat hallinnon uudistamista ja kehittämistä. Hallinta näkee johtamisen vaikuttamisena verkostoissa; se on koordinaatiota ja kokonaisuuksien hallintaa (Haveri et

<sup>3</sup> Kumppanuutta ja sen ilmenemistä tulosperusteisessa hankinnassa on käsitelty artikkelissa 3.

al. 2009b, 39–40). Luottamus ja valta ovat merkittäviä elementtejä verkostojen hallinnassa. Jonkin toimijan liiallinen dominointi voi esimerkiksi vähentää potentiaalia innovaatioihin ja arvon luomiseen; tavoitteena on jokseenkin tasapainossa oleva, vahva verkosto ja selkeä agenda. (Fyrberg & Jürriado 2009, 424 ja 427.)



Kuvio 4. Hallinnan perusmuodot (Haveri & Anttiroiko 2009, 205).

## 2.3 Tulokset julkisen hyödyn lähteinä

Mooren näkemyksen mukaan samanaikaisesti kustannuksia ja vaikuttavuutta tarkastellessa saadaan julkishallinnolle yritysten kannattavuutta muistuttava mittari. Sitä kutsutaan julkiseksi hyödyksi (public value). Julkisen hyödyn aikaansaaminen on julkishallinnon toimijoiden, kuten julkisen sektorin päättäjien, keskeinen tehtävä. (Moore 1995.) O’Flynn määrittelee public valuen moniulotteiseksi käsitteeksi, joka heijastaa kollektiivisesti ilmaistuja ja poliittisesti käsiteltyjä kansalaisten preferenssejä, joita luodaan paitsi tulosten myös prosessien kautta. Prosessit voivat aikaansaada luottamusta tai oikeudenmukaisuutta. Julkisen hyödyn lähteitä ovat palvelut, tulokset – kuten kansalaisten lisääntynyt hyvinvointi – ja luottamus. (O’Flynn 2005 ja 2006.) Kelly et al. (2002) näkevät julkisen hyödyn julkisen hallinnon palveluilla, lakien säätämisellä ja muilla toiminnoilla luomana arvona (Kelly et al. 2002, 4). Hyvän palvelujen järjestämisen ytimessä on idea siitä, että saadaan tarjottua vastinetta rahoille (value for money) varmistamalla tasapaino palvelujen laadun ja kustannusten välillä siten, että palvelujen käyttäjät ja heidän yhteisönsä saavat parhaat mahdolliset tulokset käytettävissä olevilla panoksilla. Se ei riitä, että hyöty koituu järjestäjälle, tuottajalle tai palvelujen käyttäjälle. Pitkän tähtäimen strateginen ja palveluja integroiva ote johtavat julkiseen hyötyyn. (University of Birmingham 2014, 2,5 ja 12.)

Meynhardt tuo julkista hyötyä esille vastauksena organisaatioiden legitimitietiongelmiin ja tarpeeseen kehittää organisaatioiden yhteiskunnallisiin vaikutuksiin liittyvää riskienhallintaa. Julkinen hyöty antaa Meynhardtin näkemyksen mukaan myös uutta perspektiiviä kasvuun ja innovaatioihin tuomalla tarkastelun välineeksi kehikon, joka yhdistelee sekä objektiivisia että subjektiivisia tekijöitä. Tuloksia ja suorituskykyä ei tarkastella pelkästään talouteen liittyvien tekijöiden kautta. (Meynhardt 2015, 147.) Julkinen hyöty painottaa vaikuttavuutta ja muistuttaa julkisen hallinnon olemassaolon syystä,

joka on ”yleisen hyvän” edistäminen (Meyenhardt et al. 2017, 153). Moullin puolestaan on luonut julkisen sektorin tulokortin (public sector scorecard, PSS), jossa yhtenä näkökulmana seitsemästä ovat strategiset tulokset, joilla on tarkoitus varmistaa julkisen hyödyn luominen (Moullin 2017). Julkisen hyödyn lähestymistapa rohkaisee keskusteluun haluttuista hyödyistä ja tuloksista sekä myös keinoista, joilla ne voidaan saavuttaa (Smith 2004, 71).

Lumijärvi näkee vaikuttavuuden tarkoittavan asiakasvaikuttavuutta ja yhteiskunnallista vaikuttavuutta, palvelujen kohdentuvuutta, kattavuutta ja riittävyttä sekä olennaisten välillisten vaikutusten muodostamaa kokonaisuutta. Näin ollen vaikuttavuuden tarkoituksena on kuvata kootusti sitä arvoa, joka palvelulla on ympäristössään. Tätä Lumijärvi nimittää julkiseksi hyödyksi (public value). Yhteiskunnallinen vaikuttavuus kertoo julkishallinnon toiminnalle asetettujen alueellisten ja paikallisten hyvinvoinnin lisäämisen tavoitteiden sekä toiminnan riittävyttä, kohdentuvuutta ja peittävyttä koskevien poliittisten tavoitteiden toteutuvuudesta. (Lumijärvi 2009, 19.) Asiakasvaikuttavuus puolestaan merkitsee palvelusta asiakkaalle tulevaa hyötyä, kuten elämänlaadun paranemista (Holzer & Kloby 2005).

Toisesta näkökulmasta lähestyen julkista hyötyä Porter ja Kramer (2011) esittävät havaintonaan yksityisen sektorin osalta, että perinteinen taloudellisen arvon luominen, kasvu ja voiton tavoittelu ovat tiensä päässä. Ratkaisuna he näkevät jaetun arvon (shared value), jota tavoitellessa taloudellista arvoa luodaan tavalla, joka luo myös arvoa yhteiskunnalle. Tällöin yrityksen tarkoitus määritellään uudelleen jaetun arvon luomisen näkökulmasta. Taloudellista arvoa voidaan kestävästi luoda luomalla samanaikaisesti yhteiskunnallista arvoa, ja yhteiskunnallisiin haasteisiin vastaamalla voi olla positiivisia vaikutuksia myös innovaatioihin ja tuottavuuden kasvuun. (Porter & Kramer 2011.) Mitronen ja Rintamäki (2012) huomauttavat, että jaetun arvon tuottamiseen tarvitaan monen toimijan, sekä yksityisen että julkisen sektorin toimijoiden, monipuolista yhteistoimintaa. Yhteistoiminnan ohjaamiseksi siten, että asiakkaat hyötyvät ja heille tulee lisäarvoa toiminnasta, tarvitaan eri ohjausjärjestelmiä sekä niiden yhdistelmiä, hybridejä, monitoimijaisen toimintamallin johtamisessa. (Mitronen & Rintamäki 2012, 211.) Johanson ja Vakkuri (2017) näkevät hybridiorganisaatioissa ja niiden hallinnassa mahdollisuuksia muun muassa yhteisten tavoitteiden eteen ponnistelemiseen jaetuilla resursseilla (Johanson & Vakkuri 2017, 105). Mielenkiintoinen keskusteluun liittyvä käsite on hyvinvointitalous, joka viittaa siihen, että talous on keino tavoiteltaessa hyvinvointia ja hyvinvointi puolestaan luo vakautta ja edesauttaa talouden kasvua. Hyvinvoinnin ja talouden osalta tavoitellaan tasapainoa. (Särkelä et al. 2014, 10–11.)

Osborne et al. (2016) selvittävät yhteistuotannon (co-production) ja julkisen hyödyn (public value) keskinäistä suhdetta. Yksilöt voivat olla yhdessä luomassa oman palvelunsa arvoa, ja he voivat olla luomassa ja kehittämässä sitä myös muille palvelunkäyttäjille. Julkiset palvelut edesauttavat myös julkisen hyödyn kehittämistä yhdessä edistäessään hyvinvointia tai sosiaalista koheesiota tai muita yhteiskunnallisia tavoitteita. Yhteistuotanto on

luontaista julkisille palveluille, ja se linkittyy arvon yhdessä kehittämiseen sekä palvelujen käyttäjille että yhteiskunnalle. Tätä jälkimmäistä nimitetään julkiseksi hyödyksi, public value. Käyttäjän kokemus palvelusta tai pelkästään vaikutukset yksittäiselle palvelujen käyttäjälle eivät sitä ole, vaan palvelun vaikutukset laajemmin. (Osborne et al. 2016, 643–644, 646 ja 649.) Tuloksen tarkka määrittely on hyvin merkityksellistä arvon luomisen kannalta, sillä sekä palveluntuottajien ja palvelujen käyttäjien täytyisi olla motivoituneita saavuttamaan tulos. Tulosten tavoittelu tapahtuu aina tietyssä ympäristössä ja eri toimijoiden verkostossa, jolla on omat vaikutuksensa tulosten saavuttamiseen. (Farr 2016, 661.)

Palvelujen käyttäjien arvoja voidaan saada osaksi julkisesti järjestettäviä palveluja, joilla voidaan aikaansaada julkista hyötyä. Haasteita kuitenkin on varsinkin kausaalisten suhteiden osoittamisessa. Vaikutusten ja tulosten mittaaminen on usein hankalaa, ja mittareiden ja indikaattorien tulisikin olla mieluummin palvelukohtaisia tai jopa yksilökohtaisia. Jos mitataan esimerkiksi elämänlaatua subjektiivisena kokemuksena, eli niin sanottua koettua laatua, voi siihen vaikuttaa moni muukin asia kuin järjestetty palvelu. Palvelujen kehittäminen ja tarjoaminen yhdessä, co-creation ja co-production, ovat merkittävässä asemassa tulospohjaisessa palvelujen järjestämisessä, mikäli tavoitellaan julkista hyötyä. Palvelunkäyttäjien, tuottajien ja järjestäjän välinen vuorovaikutus ja suhteet sekä arvojen avoin ilmaiseminen ovat edellytyksiä onnistumiselle ja ehto sille, että julkinen hyöty saadaan mitattavaan muotoon. Yhteiskehittäminen (co-creation) on yhteistuotantoa (co-production) uudempi ja kattavampi käsite – kattavampi siten, että se kulkee mukana koko palvelun järjestämisen prosessin ajan, kun yhteistuotannolla yleensä viitataan palvelujen tuottantovaiheeseen. Näitä kahta käsitettä käytetään kuitenkin usein toistensa synonyymeina. (Jalonen 2019, 305; Voorberg et al. 2015.) Yhteiskehittämisellä tavoitellaan hyvää, mutta hyvien aikeiden toteutuminen vaatii ponnisteluja ja toki sillä voidaan saada aikaan epätoivottujakin tuloksia (Jalonen 2019, 307; Jalonen et al. 2013).

Julkisen hyödyn määrittely ei välttämättä ole helppoa. Bryson et al. (2017) ehdottavat, että julkinen hyöty voi olla joko hegemonista tai kiistanalaista. Joskus siitä, mikä katsotaan julkiseksi hyödyksi, vallitsee yhteinen ymmärrys, kun taas toisinaan asiasta ei päästä yhteisymmärrykseen. Jälkimmäisessä tapauksessa julkisen hyödyn luominen on hankalaa ja johtaa konflikteihin, joissa eri sidosryhmillä on erilaiset näkemykset julkisesta hyödystä ja poliittiset näkemyserot voivat olla suuriakin. (Bryson et al. 2017, 647.) Olennaista julkisen hyödyn määrittely on myös mittauksen näkökulmasta; jotta se on mahdollista saada mitattavaan muotoon, on tavoiteltava julkinen hyöty määriteltävä selkeästi. Yhteistuotannon tärkeyttä julkiselle hyödyille Bryson et al. (2017, 648) pitävät ilmeisenä, mutta liian vähän tutkittuna.

Moore (2013, 42–43) antaa ohjeet, miten julkisen sektorin johtajien on mahdollista johtaa arvosuuntautuneesti: 1. Artikuloi selkeästi ajatus julkisesta hyödystä, jota varten julkinen organisaatio tai yksikkö on olemassa. 2. Kehitä mittaristo, jolla yksikön suoritusta julkisen hyödyn tuottamisessa voidaan mitata 3. Pyydä mukaan ja vastuuta ulkoisia toimijoita määrittelemään ja luomaan arvoa. 4. Kehitä johtamisjärjestelmä, joka jakaa sisäisesti



vastuuta päälliköiden ja työntekijöiden keskuuteen julkisen hyödyn luomisessa, jotta he ovat motivoituneita suoriutumaan lyhyellä tähtämellä ja innovoimaan ja oppimaan pitkällä tähtämellä.

Arvosuuntautuneen johtamisen Moore näkee olevan tyypillisempää yksityisellä sektorilla. Tosin tavoitteena ei silloin ole julkinen hyöty. Mooren mukaan julkisen sektorin yksiköiden tulisi olla tilivelvollisia ja suorituskykyisiä nimenomaan julkisen hyödyn tuottamisessa. (Moore 2013, 43.) Osborne et al. (2015, 426–427) väittävät, että NPM lyhytjännitteisyydellään, sisäänpäin keskittymisellään (sisäinen tehokkuus) ja strategiaorientoituneisuudellaan on heikentänyt julkisten palveluorganisaatioiden kykyä tuottaa julkista hyötyä, mutta sen sijaan näkevät yhdessä tekemistä lisäävän NPG:n tukevan paremmin organisaation kyvykkyyttä vastata ulkoa tuleviin muutoksiin ja aikaansaada vaikuttavuutta ja julkista hyötyä.

## 2.4 Tuloperusteisen palvelujen järjestämisen soveltaminen hyvinvointipalveluissa

Tuloperusteisella palvelujen järjestämisellä tavoitellaan hyvinvointipalveluissa hyvinvoinnin lisääntymistä, joka tuo lisäarvoa niin palvelujen käyttäjälle, palvelujen järjestäjälle ja mahdollisesti myös ympäröivälle yhteisölle. Tulosten ei pitäisi keskittyä pelkästään yksilötason tarpeisiin, vaan edistää laajemmin hyvinvointia ja aktiivista kansalaisuutta (Willis & Bovaird 2012, 155–156). Tavoitella voidaan myös yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Mittaaminen, arviointi ja kumppanuus ovat merkitseviä tuloperusteisessa palvelujen järjestämisessä läpi koko prosessin. Yhteissuunnitteluun ja yhteistuotantoon pyritään tuottajien, asiakkaiden ja heidän läheistensä ja eri yhteisöjen kanssa. (Vrt. esimerkiksi Slay & Penny 2014, 18.)

Tuloperusteinen palvelujen järjestäminen on hankintastrategiana varsin kokonaisvaltainen, ja siitä puhuttaessa liikutaan strategisen hankinnan tasolla. Erilaiset kumppanuusmallit, kuten integraattori- ja allianssimallit, ovat soveltuvia tuloperusteiseen palvelujen järjestämiseen. Tampereella on syksystä 2009 alkaen sovellettu Kotitori-palveluintegraattorimallia ja käytössä on myös palvelutasosopimus sekä bonus-sanktiomalli (ks. esim. Tynkkynen et al. 2012 ja Hakari & Tynkkynen 2013). Sitra on tuonut Suomeen vaikuttavuusinvestoimisen mallia (impact investing), joka on myös yksi tuloperusteisen palvelujen järjestämisen muoto (Pyykkönen 2016). Perinteisessä tilaaja–tuottaja-mallissakin sitä voidaan soveltaa, mutta mallina se heijastelee aika lailla new public management -ajattelua eikä niinkään julkisen hyödyn luomista kumppaneiden ja asukkaiden kanssa vuorovaikuttaen ja verkostoissa. Omasta tuotannosta erillinen järjestäjä on suositeltavaa olla, sillä se takaa paremmin järjestäjän objektiivisuutta ja kokonaisnäkemystä.

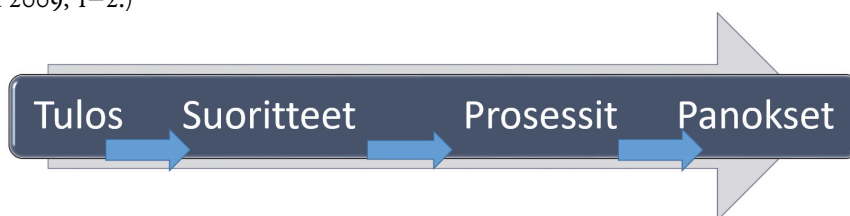
Hyvinvointipalvelujen järjestämisellä tavoitellaan usein palvelutarpeisiin vastaamista ja hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä. Palvelujen järjestämiseen voidaan kuitenkin liit-

tää myös esimerkiksi talous-, kasvu-, elinkeino- ja innovaatiopoliittisia pyrkimyksiä (mm. Pyykkönen 2016). Pyykkösen mukaan erilaisia ratkaisuja tulos- ja vaikuttavuusperusteiseen hankintaan löytyy, mutta niistä hyötyminen edellyttää hankintojen strategista johtamista. Jotta tulosperusteisen hankinnan soveltamisesta saadaan hyötyä, on tunnistettava verkostojen ja poikkihallinnollisuuden tarve, toimittava strategisesti suhteessa markkinoihin ja tunnistettava yhteiskunnalliset tarpeet ja järjestäjän tavoitteet sekä osattava mitata ja analysoida kokonaisvaikutuksia ja -kustannuksia. (Pyykkönen 2016, 5.) Tulosperusteinen palvelujen järjestäminen onkin luonteeltaan holistinen tapa järjestää palveluja, ja se vaatii siten strategista otetta ja ymmärrystä siitä, miten arvoa syntyy arvoketjussa ja mikä siinä on palvelujen järjestäjän rooli. Ymmärrys kontekstista ja palvelutarpeista sekä yhteiskunnallisesta muutoksesta on myös olennaista palvelujen järjestämisessä onnistumiseksi. Ajattelun apuvälineenä voi käyttää esimerkiksi myöhemmin tulosluvussa esiteltävän kuvion 7 kehikkoa, joka kuvaa tulosperusteisen palvelujen järjestämisen prosessia, jossa palvelujen käyttäjien, järjestäjän ja tuottajien arvoja muuntuu osaksi palveluja ja edelleen julkiseksi hyödyksi.

Dickinsonin (2015) näkemyksen mukaan tietoa ja sen analysointia vaaditaan tulosperusteisen järjestämisen eri vaiheissa. Korkealaatuista, tarkoituksenmukaista ja oikea-aikaista tietoa tarvitaan, ja sen kerääminen ja analysointi on organisaatioille usein haaste. Tiedon keräämiseen ja sen hallinnointiin ja käsittelyyn panostaminen edesauttaa sitä, että oikeanlaista tietoa on käytettävissä palvelujen järjestämisen prosessissa päätöksiä tehtäessä. Palvelujen järjestämisen tavoitteiden tulee olla linjassa organisaation tavoitteiden kanssa ja toisinpäin. Palvelujen järjestäjien on myös tärkeää vaikuttaa koko organisaation linjaan tuoden viestiä paikallisista asukkaiden ja yhteisöjen tarpeista. Dickinsonin mukaan asetettuihin tavoitteisiin pääsemiseksi on hyödyllistä asettaa kannustimet. On aivan mahdollista ja jopa todennäköistä, että järjestäjän ja suorituksen johtamisen välillä on kuilu, jonka ylittämistä auttaa tavoitteiden jalkauttamista tukevat kannustimet. Tavoitteet voivat pahimmillaan jäädä irrallisiksi käytännön tekemisestä ja varsinaisen toiminta voi myös olla ristiriidassa tavoitteiden kanssa. Jo tavoitteisiin pääsemisen mittaaminen tukee tavoitteiden toteutumista käytännössä, mutta erityisen tehokkaasti siihen auttaa kannustimien käyttö, kuten tuloksiin kytketty maksaminen. Markkinoiden kartoitus ja niiden hallinta sekä palvelujen käyttäjien ohjaus, neuvonta ja tuki edistävät kilpailun ja valinnanvapauden mekanismien toimintaa muutosajureina asetettujen tavoitteiden suuntaan. Osallistuminen ja yhteiskehittäminen rakentavat luottamusta ja tuovat järjestäjälle myös legitimitettä, jota tarvitaan etenkin silloin kun tehdään vaikeita päätöksiä. (Dickinson 2015, 4 ja 22.)

Esimerkkejä *tavoiteltavista tuloksista* tulosperusteisuutta sovellettaessa ovat esimerkiksi ”lapset, jotka ovat itsevarmoja, turvassa ja onnellisia, ovat valmiita kouluun” ja ”lasten ja nuorten täytyy olla terveitä saadakseen parhaan aloituksen elämään” (West Sussex County Council 2013, 21). Tämänäyttypisiin tuloksiin pääseminen edellyttää poikkisektoraalista ajattelua ja toimintaa palvelujen järjestämisessä. Rakenteellisia tai organisaation muutoksia hankalampia ovat kulttuurin muutokset (Williams et al. 2012). Tavoiteltavien muutos-

ten lisäksi on huomioitava, että myös epätoivottuja vaikutuksia voidaan saada aikaan, jos esimerkiksi asetetut tavoitteet ja toiminta eivät ole linjassa. Tavoitteet ja mittarit voivat olla monitulkintaisia, kannusteet saattaa olla asetettu väärin, toimintaympäristössä voi tapahtua muutoksia ja myös asiakkaan arvon ja organisaation tunnistaman arvon välillä on jännitettä (Tirronen et al. 2020, 134).<sup>4</sup> Tulokset tulee myös erottaa palvelusuoritteista eli tuotoksista (ks. kuvio 5). Lasten ja nuorten osallistujamäärä jollakin kursseilla ei ole tulos, mutta kurssin myötä lisääntyneet lasten ja nuorten sosiaaliset taidot ja varmuus voivat hyvinkin sitä olla. Tavoiteltavien tulosten pohjaksi analysoidaan palvelutarpeet, jotka ovat aina kontekstisidonnaisia. Analytiikkaan, talouteen ja laskentaan sekä tulosten mittaamiseen tarvitaan osaamista ja panostusta, jotta tulospäätteisessä palvelujen järjestämisessä voidaan menestyä. (Social Finance 2017, 2.) Hyvinvointia tavoiteltaessa ennaltaehkäisy ja ennakointi, paikallisuus sekä pitkäjänteisyys ovat keskeisiä tekijöitä tulospäätteisyyttä sovellettaessa. Kustannuksia laskettaessa on huomioitava palvelujen kokonaiskustannukset ja vaikutukset muihin palveluihin, ei vain jonkin yksittäisen suorituksen hinta. (Aked & Steed 2009, 1–2.)



Kuvio 5. Tulos muodostuu suoritteiden, prosessien ja panosten ketjusta (Willis & Bovaird 2012, 161).

<sup>4</sup> Tulosten ja vaikutusten mittaamisen ja indikaattorien asettamisen hankaluutta sekä tähän vaikuttavia tekijöitä on käsitelty hieman tarkemmin artikkelissa 4.

## 3. Metodologiset valinnat

### 3.1 Tutkimusfilosofinen lähestymistapa

Tutkimuksen metodologiana on kriittinen realismi (critical realism), joka painottaa mekanismeja ja kontekstia ja mahdollistaa erilaisten menetelmien käytön. Kriittisen realismin filosofinen ja metodologinen sisältö pohjautuu väitteeseen, jonka mukaan syy-seuraussuhteissa on kyse voimien ja mekanismien toiminnasta, ei säännönmukaisuuksista (Kuorikoski & Ylikoski 2006, 1). Kriittisen realismin syntyyn vaikuttanut ja sen kannattaja Bhaskar (1979) kritisoi empirismille leimallista tiedon havaittaja -teoriaa, jonka mukaan tieto koostuu passiivisista havainnoista ja teorioiden arvo pohjaa lähinnä niiden ennustusvoimaan. Tämän sijaan ymmärrystä arvioitaessa Bhaskar painottaa tiedon käytännöllisten näkökulmien merkitystä; tiedon tulee olla sovellettavissa myös vallitsevien rakenteiden ja olosuhteiden muuttamiseen.

Kriittinen realismi pitää sisällään ajatuksen suljetuista ja avoimista järjestelmistä: vaikutuksia yhteiskunnassa tuotetaan avoimissa järjestelmissä, joissa ei ole samalla tavalla säännönmukaisuuksia kuin luonnontieteissä, joissa on mahdollisuus erottaa lainalaisuuksia. Kriittinen realismi tunnustaa ontologisen eron haasteen fyysisen ja sosiaalisen todellisuuden välillä. (Archer 1998, 190.) Kriittisen realismin mukaan jonkinlainen mitattavissa oleva totuus on löydettävissä; löytöjä peilataan kriittisiä teorioita vasten. Asiat eivät ole ainoastaan tulkintoja tai subjektiivisia totuuksia. (Kivipelto 2008, 16.) Aikanaan kriittinen realismi keskittyi kritisoimaan positivismia, mutta siitä on sittemmin etsitty vaihtoehtoa konstruktionistiselle tieteenkäsitteelle. Realistien mukaan tutkimuksessa pitää pyrkiä sanomaan jotakin myös kielen tulkittamisen ulkopuolisesta todellisuudesta. (Kontula 2008, 291.) Kriittistä realismia on sovellettu muun muassa innovaatio- ja luovuuden tutkimuksessa, hyvinvointipalveluihin liittyvien ohjelmien arviointitutkimuksessa, informaatiojärjestelmien tutkimuksessa ja kaupunkisuunnittelu- ja kaupunkitutkimuksessa (Martin ja Wilson 2016; Næss 2015; Pawson ja Tilley 1997; Salli 2018; Volkoff & Strong 2013). Ra-

jauksena tässä tutkimuksessa on hyvinvointipalvelut ja tutkimuksen kohteena mekanismi tuloperusteinen palvelujen järjestäminen. Kontekstina on julkinen organisaatio. Taustalla on ajatus avoimista järjestelmistä, joissa tuotetaan vaikutuksia, joita voidaan mitata (Archer 1998, 190; Kivipelto 2008; 16).

Kriittiselle realismille on ominaista näkymättömät mekanismit (Heinämäki 2012, 31). Se korostaa mekanismeilla selittämisen ajatusta, mutta ei ole ainoa yhteiskuntatieteen suuntaus, joka painottaa mekanismeilla selittämisen merkitystä. Rakenteita ja mekanismeja ei voi suoraan havaita eikä niitä siten pysty löytämään vain empiirisellä havainnoinnilla. Mekanismi täytyy päätellä. Mekanismi on tutkimuksessa teoreettinen hypoteesi siitä, että mikäli esitetyllä mekanismilla olisi vaikutusta tutkimuksen kohteena olevassa sosiaalisessa prosessissa, se saisi aikaan niitä tapahtumia tai asiantiloja, joita tahdotaan selittää. (Ruonavaara 2008, 38 ja 40.) Kriittisellä realismilla on annettavaa sosiaalisten rakenteiden ja inhimillisen toiminnan välisen suhteen selittämiseen. Rakenteet mahdollistavat toiminnan, ja taas toimintamme muuttaa näitä rakenteita. Rakenteet voivat myös rajoittaa toimintaa. Siten rakenteiden teoreettisella analyysillä on olennainen rooli toiminnan selittämisessä ja sosiaalisten ilmiöiden ymmärtämisessä, ja toisaalta teoria rakenteiden luonteesta ja vaikutuksista on testattava empiirisesti. (Porter 1993, 592–593.) Epistemologisesti kriittinen realismi nojautuu paitsi totuuteen myös vahvasti selittämiseen. Sen lähtöoletuksena on, että maailma, jonka me koemme, ei ole sama maailma, joka on olemassa. Sosiaalisten ilmiöiden syy- ja seuraussuhteiden selittäjänä kriittinen realismi poikkeaa tulkitsevasta yhteiskuntatieteestä: syyt eivät ole välttämättä vain fyysisiä toimintoja, vaan myös sosiaalisia toimintoja ja syitä tai perusteluja. (Bhaskar 1989; Sayer 2000; Tuurnas 2016.)

Kriittinen realismi esittää todellisuudessa olevan kolme tasoa: 1. empiirinen eli kokeuksellinen 2. tosiasiallinen, joka sisältää kaikki tapahtumat mukaan lukien ne, joita ei ole koettu 3. kausaalinen taso, joka käsittää myös mekanismit, jotka muodostavat tapahtumia. Tämä kolmas eli kausaalinen taso on kriittisessä realismissa olennainen. Vaikka kausaaliseen tasoon ei välttämättä sisälly havaintoja, on se kiistämättä todellinen, koska se tuottaa havaittavia vaikutuksia. Emme välttämättä näe mekanismeja, mutta voimme havaita niiden vaikutuksia. (Houston 2010, 75.) On siis olemassa todellisuus, mutta sitä on tavallisesti vaikea käsittää ja ymmärtää. On todellinen maailma, todelliset tapahtumat, jotka todellisessa maailmassa tapahtuvat, ja havaittavat, empiiriset tapahtumat, joita todella voimme havaita ja vaikkapa tallentaa. Siksi me aina joudumme otaksumaan todellisen luonnetta. Todessa maailmassa on kokonaisuuksia, kuten organisaatioita, joilla on voimaa ja valtaa toimia, ja jotka ovat alttiita toisten kokonaisuuksien vaikutuksille. Näillä kokonaisuuksilla voi olla sisäisiä rakenteita, joilla edelleen on voimia ja valtaa, esimerkiksi yksiköitä ja yksilöitä. Kokonaisuuksilla on keskenään suhteita, kuten organisaatioiden ostajilla ja myyjillä on keskenään suhteita. Suhteet voivat olla pitkäaikaisia tai satunnaisia, ne voivat perustua vaikkapa palvelusopimukseen. Kokonaisuuksien välistä suhdetta, jonka oletetaan aiheuttavan tapahtumat, kutsutaan mekanismiksi. (Easton 2009, 128.)

Tässä tutkimuksessa suhde teoriaan on Rom Harrén ajattelumalliin rakentuva: havainnoista riippumatonta todellisuuden tasoa lähestytään teoreettisten käsitteiden avulla (Harré 2002, 23–24; Pakarinen 2007, 67). Kriittisen realismin tavoitteena on paitsi ymmärtäminen myös tapahtumien selittäminen ja tulkitseminen. Se haastaa samanaikaisesti sekä yhteiskuntatieteiden että luonnontieteiden käsityksiä. (Easton 2009; Sayer 2000.) Kriittinen realismi yhdistää positivismin ja hermeneutiikan, ja sen lähtökohtana on metodologinen pluralismi (Töttö 2006, 48). Tämä tarkoittaa kyseisen tutkimuksen kannalta sitä, että tulosperusteinen palvelujen järjestäminen ymmärretään mekanismiksi, jota lähestytään muiden teoreettisten käsitteiden, kuten public valuen ja governancen avulla tavoitteena ymmärtää, selittää ja tulkita. Metodologinen pluralismi tarkoittaa tässä yhteydessä, että tutkimuksessa on hyödynnetty erilaisia menetelmiä.

Kriittisessä realismissa keskeisiä ovat kausaalisen voiman ja mekanismin käsitteet. Kuorikoski & Ylikoski (2006) arvostelevat kriittisen realismin tapaa luonnehtia näitä käsitteitä sisäisten suhteiden käsitteistöllä, jota he pitävät epäinformatiivisena ja jopa harhauttavana. Havaittavat säännönmukaisuudet ovat tulosta kausaalisten voimien kombinaatioista ja tuottavista mekanismeista. Kausaaliset voimat osallistuvat syysuhteisiin tai tuottavat syysuhteita niitä kantavien ihmisten olemusten mukaisesti, jolloin nämä kausaalisuhteet voidaan nähdä sisäisinä suhteina. Mikäli voima ei aiheuta vaikutusta, syynä voi olla se, että voima on osa avointa järjestelmää, jossa jokin muu voima vaikuttaa esimerkiksi estämällä toisen voiman vaikutuksen toteutumisen. Vetoaminen tuottavien rakenteiden löytämiseen ei Kuorikosken ja Ylikosken näkemyksen mukaan riitä määrittämään sitä, mitä eri selityskysymyksillä tavoitellaan ja miten niihin vastataan. Kausaaliset päätelmät ja selitykset edellyttävät tutkimuskysymyksestä riippuen hyvinkin erilaisia menetelmiä ja lähestymistapoja. (Kuorikoski & Ylikoski 2006, 5 ja 11–12.) Laadullisessa tutkimuksessa kriittisen realistin tulee soveltaa monimetodista, poikkitieteellistä ja trianguloivaa asetelmaa, käydä teoriakeskustelua ja tehdä systemaattista katsausta saavuttaakseen sosiaalisen elämän monimuotoisuuden ja sen objektiiviset ja subjektiiviset ulottuvuudet. Kriittisen realismin voidaan nähdä rakentavan sillan tietoteoreettisen kuilun yli yhdistääkseen kvantitatiivista ja kvalitatiivista tutkimusta; faktat ja arvot eivät kriittisen realismin käsityksen mukaan ole toisilleen vastakkaisia. (Houston 2010, 84–85.) Tämän tutkimuksen hyvinvoinnin mittaamista käsittelevässä artikkelissa 4 hyvin esille tulivat myös elämän monimuotoisuuden vaikutukset mittaamiseen – tarvitaan sekä subjektiivisia että objektiivisiä mittareita. Tiedon keräämisessä ja analysoimisessa kriittinen realismi ohjasi keskittymään tutkimuksessa niihin ydinasioihin, jotka olin tunnistanut teoreettisessa viitekehyksessä. Kriittisen realismin lähestymistapa alleviivaa teorian merkitystä ilmiöiden selittäjinä, ja siten valitsin teoriaohjaavasti toteuttavan sisällönanalyysin tutkimuksen yhdeksi hyödynnettäväksi menetelmäksi. (Tuurnas 2016, 58.)

Kriittinen realismi metodologiana kulkee mukana läpi artikkelien ja tämän yhteenvedon osan tarjoten soveltuvan, mekanismeja painottavan lähestymistavan koko tutkimukselle. Maailma ainoastaan kokemuksen tasolla ei ole riittävä; säännönmukaisuuksiin

keskittyvä tutkimus ei pysty suoraan vastaamaan kysymyksiin siitä, mikä tuottaa tai mahdollistaa vaikutuksia ja tuloksia. Teoria on paras tapa selittää sosiaalisia ilmiöitä, vaikkakin epätäydellinen sellainen. Teorioita onkin lähestyttävä kriittisesti ja kehittää niitä jatkuvasti aina uusia lähestymistapoja ja näkökulmia etsimällä. Tämä tutkimus selittää tulosperusteisen palvelujen järjestämisen mekanismeista ja miten ja miksi sitä hyödynnetään julkisissa hyvinvointipalveluissa. Kriittinen realismi tukee tutkimuksen selittävää ja havainnollistavaa luonnetta. (Tuurnas 2016, 56–58.)

Kriittiseen realismiin, jonka muovautumiseen ovat merkittävästi vaikuttaneet muun muassa Harré ja Bhaskar, pohjaavan realistisen arvioinnin (realistic evaluation) kehittämisessä uranuurtajia ovat Pawson ja Tilley (Pakarinen 2007, 68). Pawsonin and Tilley (1997) mukaan tulos muodostuu kontekstiin lisäystä mekanismeista seuraavalla yhtälöllä: konteksti + mekanismi = tulos. Realistisessa arvioinnissa tutkija asettaa hypoteesinsa teorian pohjalta ja etsii vastausta kysymykseen mikä toimii, kenelle ja missä olosuhteissa. Pawsonin ja Tilley (1997) konteksti-mekanismi-tulokset eli CMO (context-mechanism-outcomes) -mallia hyödynnetään tässä tutkimuksessa kuvaten tutkimusaihetta (ks. kuvio 6). Kuviossa tulosperusteisen palvelujen järjestäminen ymmärretään mekanismina (M) julkisen organisaation kontekstissa (C). Julkinen organisaatio pyrkii lisäämään tulosperusteisella palvelujen järjestämisellä kansalaisten, erityisesti palvelujen käyttäjien, hyvinvointia (O). (Pawson & Tilley 1997.) Julkinen hyvinvointipalveluja järjestävä organisaatio soveltaa uutta julkista hallintaa ja tavoittelee julkista hyötyä mekanismina tulosperusteisen palvelujen järjestäminen. Public valuesta käytetään suomennosta julkinen hyöty eikä esimerkiksi julkinen arvo, ettei tapahdu sekaannusta etiikka- tai strategiakeskustelun kanssa (ks. esim. Johanson 2008, 2; Johanson et al. 2015, 118; Viinamäki 2017, 99).



Kuvio 6. CMO-malli tulosperusteisesta palvelujen järjestämisestä kuvaa tutkimuksen viitekehystä.

## 3.2 Tutkimusprosessi, tutkimusaineisto ja -menetelmät

Tutkimuksen teoreettinen viitekehys koottiin analysoimalla aihealueen aikaisempia tutkimuksia ja julkaisuja sekä taustoittamalla tutkimusta asemoimalla aihepiirin kannalta merkittävimmät käsitteet. Tutkimuksessa edettiin Pawsonin & Tilley'n (1997) realistisen arvioinnin kehän mukaisesti teoreettisesta viitekehuksesta hypoteesien asettamiseen, joiden pohjalta johdettiin päätutkimuskysymys ja sitä tukevat ja avaavat osatutkimuskysymykset. Tutkimuksessa hyödynnettiin useita eri menetelmiä. Tutkimusotteena käytettiin kvalitatiivista eli laadullista tutkimusotetta. Realistisen arvioinnin kehän mukaisesti havaintoja tehtiin keräämällä tietoa eri menetelmin ja myös analysoimalla kerättyä tietoa eri menetelmillä tarkastellen erityisesti mekanismeja, kontekstia ja tuloksia/vaikutuksia (Pawson & Tilley 1997). Analyysin pohjalta esitettiin pohdintaa ja tehtiin päätelmiä, jotka kontribuoi- vat tutkimuksen alussa asetettuun tutkimuksen viitekehukseen (ibid.). Tutkimusprosessin edetessä myös tutkimuskysymyksiä tarkennettiin ymmärryksen lisääntyessä.

Tutkimusprosessi osatutkimuksesta toiseen kulki siten, että artikkelit vaikuttivat toisiinsa. Ensimmäisessä artikkelissa pääteltiin, että tulosperusteinen palvelujen järjestäminen soveltuisi myös Suomeen, joten seuraavaan artikkeliin syntyi kysymykseksi, että sovelletaanko tätä mallia jo Suomessa ja miten. Ensimmäisestä artikkelista nousi keskiöön myös mittaamisen problematiikka ja tästä syntyi pohja artikkelille 4 ”How to measure wellbeing in outcomes-based commissioning?”. Artikkelissa 2 tulosperusteisuuden havaittiin muuttavan hankinnan prosessia ja olevan usein suoriteperusteiseen hankintaan verrattuna raskaampi ja pitempi. Vuorovaikutus ja tavoitteellisuus ilmenivät avaimina onnistumiseen palvelujen järjestämisessä, ja nähtävissä oli myös tulosperusteisuuden myötä vapauden antamista hankkijoilta palvelujen tuottajille ja palvelujen käyttäjille. Kumppanuuden käsite nousi tätä artikkelia tehdessä merkittäväksi teemaksi. Sitä kautta syntyi siltä seuraavaan eli kolmanteen artikkeliin, jossa kumppanuus ja myös osaamisen sekä resurssien yhdistäminen näyttäytyivät hankinnan onnistumisen edellytyksinä. Tässäkin artikkelissa mittaaminen, varsinkin vaikuttavuuden mittaaminen, osoittautui teemaksi, joka on haasteellinen. Neljäntä artikkelia suunnitellessa mittaamisen lisäksi pohditutti se, miten kolmannessa osatutkimuksessa tutkittu tapaus eli hankinta näkyisi palvelujen toteutumisessa ja asukkaiden ja asiakkaiden arjessa. Neljännessä artikkelissa käsitellään hieman myös tätä.

Ensimmäisen artikkelin pohjaksi toteutin kirjallisuuskatsauksen etsimällä tutkimuskirjallisuudesta ja artikkeleista *määritelmiä, näkemyksiä ja esimerkkejä* tulosperusteisesta palvelujen järjestämisestä julkisella sektorilla. Kyse oli käsitteiden hakemisesta tietokannoista käsitteanalyysin pohjaksi. Aineistoa haettiin Boolean hakua käyttäen vuonna 2014 muun muassa EBSCOhost Academic Search Premier-, Emerald- ja Google Scholar -tietokannoista. Täsmällisellä kieliasulla tehdyt hakutulokset olivat seuraavat:



- Outcome(s)-based commissioning/Outcome based commissioning (EBSCOhost Academic Search Premier 13 artikkelia, Emerald 0 artikkelia, Google Scholar 203 artikkelia)
- Outcome(s)-based procurement/Outcome based procurement (EBSCOhost Academic Search Premier 0 artikkelia, Emerald 0 artikkelia, Google Scholar 25 artikkelia)
- Value(s)-based purchasing/Value based purchasing (EBSCOhost Academic Search Premier 759 artikkelia, Emerald 6 artikkelia, Google Scholar 4560 artikkelia)
- Value(s)-based procurement/Value based procurement (EBSCOhost Academic Search Premier 4 artikkelia, Emerald 3 artikkelia, Google Scholar 101 artikkelia).

Näistä valitsin noin 20 artikkelia niiden relevanssin perusteella kirjallisuuskatsauksen pohjaksi. Artikkelit liittyivät varsinkin julkisiin palveluihin ja hyvinvointipalveluista eniten terveyspalveluihin erityisesti Yhdysvalloissa. Artikkelit olivat pääosin brittiläisiä tai yhdysvaltalaisia ja erotettavissa onkin kaksi pääsuuntausta, isobritannialainen tulosperusteisen hankinnan malli ja yhdysvaltalainen arvoperusteisen hankinnan malli. Tulosperusteista palvelujen järjestämisestä löytyi useita esimerkkejä, joissa tulosperusteisuutta oli sovellettu ohjelma- tai projektityyppisesti. Isossa-Britanniassa tulosperusteiseen hankintaan liittyi usein jollain tavalla NHS (National Health Service) tai kolmas sektori ja tulosperusteisuutta oli sovellettu ja kokeiltu laajemmin eri hyvinvointipalveluissa. Mittaaminen, yhteistuotanto, tavoitteellisuus ja tavoiteltava muutos, arvon luominen, julkinen hyöty, kilpailu, sopimuskumppaneiden luottamuksellisuus, governance, vuorovaikutus, maksu tuloksista, SIB, kustannusten hallinta ja tulosperusteisen hankinnan sykli nousivat myös esille kirjallisuuskatsauksessa. Katsaus tutkittavasta ilmiöstä loi pohjan koko tutkimukselle etsien vaihtoehtoa suoriteperusteiselle hankinnalle, joka näyttäytyy NPM:n mukaisena palvelujen järjestämisen kehittämisenä. Tulosperusteisuus ilmentää NPG-hallintoideologian mukaista kehittämistä. Vaikuttavuuden mittaamisen haastavuus antaa aiheita tulosperusteisten mallien kritiikkiin.

Koska systemaattinen kirjallisuuskatsaus on toteutettu vuonna 2014 artikkelin 1 laatimisen yhteydessä, toteutin yhteenvedon kirjoittamisen yhteydessä vielä uuden kirjallisuuskatsauksen vuosille 2014–2020 samoilla määrittelyillä ja hakutermeillä ja miltei samoja tietokantoja käyttäen kuin vuonna 2014. Ainoastaan EBSCOhost Academic Search Premier muuttui EBSCOhost Academic Search Ultimate -tietokannaksi. EBSCOhost Academic Search Ultimate-, Emerald- ja Google Scholar -tietokannoista täsmällisellä kieliasulla tehdyt hakutulokset olivat vuoden 2020 heinäkuussa toteutettuna seuraavat:

- Outcome(s)-based commissioning/Outcome based commissioning (EBSCOhost Academic Search Ultimate 26 artikkelia, Emerald 13 artikkelia, Google Scholar 530 artikkelia)
- Outcome(s)-based procurement/Outcome based procurement (EBSCOhost Academic Search Ultimate 6 artikkelia, Emerald 2 artikkelia, Google Scholar 63 artikkelia)
- Value(s)-based purchasing/Value based purchasing (EBSCOhost Academic Search Ultimate 487 artikkelia, Emerald 31 artikkelia, Google Scholar 8810 artikkelia)
- Value(s)-based procurement/Value based procurement (EBSCOhost Academic Search Ultimate 5 artikkelia, Emerald 4 artikkelia, Google Scholar 226 artikkelia).

Australia esiintyi useissa artikkeleissa, mitä ei ollut nähtävissä vielä vuoden 2014 hakutuloksissa. Tätä tapahtui erityisesti käytettäessä ensimmäistä hakutermiä ”outcomes-based commissioning” hiukan eri muodoissaan. Termi on käytössä erityisesti brittiläistä mallia kuvattaessa. Hakutuloksissa toistui myös Irlanti, tosin huomattavasti Australiaa vähäisemmin. Kriittistä tutkimusta löytyi etenkin maksuun tuloksista ja SIB-malliin liittyen (ks. esim. Edmiston & Nicholls 2018 ja Fox & Albertson 2020). Aiempaan katsaukseen verrattuna palvelujen integraatiosta, yhteiskehittämisestä ja innovaatioista löytyi enemmän tutkimusta ja suomalaisen tutkimuksen määrä tulosperusteisesta hankinnasta oli hieman kasvanut. ”Value-based purchasing” on edelleen käsite, jolla kuvataan erityisesti Yhdysvalloissa käytettävää tulosperusteisen hankinnan mallia, jota maassa on keskitetty viety eteenpäin, ja kontekstina useimmiten on terveydenhuolto ja usein sairaala. Tässä arvoperusteisessa mallissa asiakkaan näkökulma on hakutulosten perusteella vahvistunut ja oikeudenmukaisuuden, kohtuuden ja vastuun kysymykset esiintyivät hakutuloksissa aiempaa enemmän. Yhdysvaltojen lisäksi käytettäessä hakuterminä ”value-based purchasing” tai ”value-based procurement” hakutuloksissa esiintyi toistuvasti Kanada, Yhdysvaltoihin verrattuna kuitenkin vähäisesti. Edelleen yhdysvaltalaisen mallin keskiössä ovat terveyshyöty ja kustannukset. Brittiläistä mallia enemmän löydettyissä artikkeleissa korostuu mittaamiseen liittyvä tematiikka. Useisiin systemaattisen kirjallisuuskatsauksen avulla löydettyihin artikkeleihin on viitattu tässä tutkimuksessa.

Toisessa artikkelissa tulosperusteisen hankinnan tarkastelemiseksi Suomessa analysoin vuoden 2015 ja vuoden 2016 tammi–maaliskuun julkisia hankintoja, jotka kokosin hankintojen sähköisestä ilmoituskanavasta HILMAsta ([www.hankintailmoitukset.fi](http://www.hankintailmoitukset.fi)). Aineisto koostui lisäksi alan tutkimuksesta ja viranomaisaineistosta, kuten eri ministeriöiden asiakirjoista, joihin on artikkelin tekstissä viitattu ja lähteet löytyvät artikkelin lähdeluettelosta. Osatutkimuksessa hankinta rajattiin toimintaan, jolla julkinen hankintayksikkö hankkii palveluja ulkoisilta palveluntuottajilta. Haut tehtiin HILMA-tietokannasta helmi- ja huhtikuussa 2016. Aineistossa korostuivat vuoden 2015 osalta ennakoilmoitukset. Aineistoa hain kolmena eri päivänä. Mikäli olisin hakenut aineistoa vielä useampana päivänä jakautuen eri vuosille, olisi aineisto ollut rikkaampi ja laajempi. Suurimmassa osassa hankintailmoituksia hankintayksikkönä oli kunta tai kuntayhtymä.

Hankintailmoituksia oli yhteensä 365 kappaletta, ne käytiin läpi ja niistä valittiin 28 kappaletta tarkempaan tarkasteluun. Valinta toteutettiin ilmoitusten relevanssin perusteella. Hankintailmoituksista etsittiin tulosperusteisuuden viittaavia termejä ja peilattiin ilmoituksia suhteessa tutkimuksen viitekehukseen. Mitä enemmän yhteyksiä löytyi tulosperusteisuuden ja tutkimuksen viitekehukseen, sitä todennäköisemmin hankintailmoitus valittiin tarkempaan tarkasteluun. Aineiston analyysi toteutettiin teoriaohjaavasti. Aikaisemman teorian ja käsitteistön pohjalta kokosin teoria- ja käsitteepohjaisen analyysirungon sisällönanalyysia varten. Aineiston analysoinnissa hyödynsin sisällönanalyysia, jota ohjasi tutkimuksen viitekehys ja kokoamani analyysirunko. Saatu aineisto ryhmiteltiin pelkistettyjen ilmausten pohjalta analyysirungon mukaisesti luokkiin. Analyysirunkoa muokattiin analyysin edetessä muun muassa lisäämällä kolme uutta alaluokkaa ja luokkia myös yhdisteltiin. Tutkimuksen kohdetta pyrittiin kuvaamaan ja ymmärtämään. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 113–118.) Sisällönanalyysiprosessia kuvatakseni käytetyistä luokista poimin seuraavan esimerkin:

Pääluokka: Tulosperusteinen hankinta

Yläluokka: Sopimuskauteen liittyvät elementit

Alaluokka: Selkeästi määritellyt tavoitteet ja aikajänteet.

Analyysin tuloksena saatiin kuvaus niistä tulosperusteisen hankinnan tekijöistä, joita hyvinvointipalvelujen hankinnassa Suomessa sovellettiin tietynä ajanjaksona.

Kolmas artikkeli on laadullinen tapaustutkimus, jossa tutkittavana tapauksena oli vuonna 2014 toteutettu Tampereen kaupungin Härmälän alueen ikäihmisten palvelujen tulosperusteinen hankinta. Tutkimuksessa selvitettiin, miten aiemmista tutkimuksista ja teoriasta rakennettava synteesi kumppanuudesta näkyy tapauksena olevassa hankinnassa. Kumppanuuden malliin ammennettiin näkökulmia hyödyntämällä eritoten governance-ajattelua ja palvelulähtöistä logiikkaa. Empiirinen aineisto koostui hankintaan liittyvistä asiakirjoista, kuten hankinnan suunnittelu- ja valmistelumateriaalista ja kuvauksista, hankinnan neuvotteluvaiheen materiaalista, tarjouspyynnöstä, tarjouksista ja sopimuksesta, sekä hankintaan osallistuneiden tilaajatahon ja palveluntarjoajien edustajien puolistrukturoiduista ja litteroiduista haastatteluista. Haastattelut tehtiin vuoden 2015 aikana haastatellen viisi tilaajatahon ja kahdeksan tarjoajatahon edustajaa tilanteessa, jossa hankinta oli sopimuskauden alussa. Haastattelurunko rakennettiin esiymmärryksen pohjalta. Runkoa hyödynnettiin joustavasti, sillä ilmiö tarkentui haastattelujen myötä. Haastateltavat kertoivat roolistaan hankinnassa ja taustoja sille, miksi olivat lähteneet mukaan hankintaprosessiin ja mitä kukin hankinnalla tavoitteli. Haastatteluaineistosta löytyi kuvausta eri toimijoiden osallistumisesta hankintaprosessiin ja käsityksiä prosessin sujuvuudesta, onnistuneisuudesta ja siitä, miten tavoitteet toteutuivat. Aineiston laadullinen sisällönanalyysi toteutettiin abduktiivisesti. Aineistoa luokiteltiin esiymmärryksen varassa, havaintoja ja pelkistettiin ja luokitusta tarkennettiin teoriasta nousevilla teemoilla. Haastattelurun-

gossa ei ollut erillistä kysymystä kumppanuudesta – kumppanuus ja siihen liittyvät tekijät nousivat esille voimakkaasti haastatteluissa. Osatutkimuksessa kolme on runsaasti suoria lainauksia haastatteluista, mikä osaltaan vahvistaa tutkimuksen luotettavuutta ja antaa lukijalle mahdollisuuden arvioida kumppanuus-teeman esiintymistä haastatteluaineistossa. Toinen teema, joka haastatteluista nousi vahvasti, oli mittaaminen ja sen haasteellisuus, mutta tästä teemasta valitsin tehdä oman osatutkimuksensa eli artikkelin neljä. Mittaamisen tematiikka nousi esille läpi tutkimusprosessin heti ensimmäisestä artikkelista alkaen.

Neljännessä artikkelissa tutkimusaineisto koostui tutkimuskirjallisuudesta ja empiirisestä aineistosta, jona hyödynnettiin pitkälti samaa Härmälän ikäihmisten palvelujen hankintaan liittyvää aineistoa kuin artikkelissa 3 ja täsmälleen samaa haastatteluaineistoa. Hankintaan liittyvää dokumentaatiota oli olemassa osatutkimuksen myöhemmästä toteutusajankohdasta johtuen enemmän, joten aineistona käytettiin myös sopimuseurantamateriaalia, asiakastytyväisyyskyselyjä vuodelta 2018 ja myös optiopäätöstä, jolla hankintayksikkö jatkoi sopimusta kilpailutetun tahon kanssa optiokaudelle. Lisäksi aineistona käytettiin keväällä 2016 Markkinoiden luominen ja huoltaminen (ALIS) -tutkimushankkeen loppuseminaarin yhteydessä pidetyn työpajan dokumentaatiota, joka koostui hankinnan esittelystä ja kuvauksesta (8 esittelydiata) sekä ryhmätyöskentelyn tuloksena saaduista vastauksista (17 tuplatiimilappua, osa A4- ja osa A5-kokoisia) kysymykseen, *miten tulosperusteista hankintaa voitaisiin kehittää*. Aineiston sisällönanalyysi toteutettiin teoriaohjaavasti. Aineistoa pelkistettiin ja luokiteltiin tutkimuskysymyksen ohjaamana (vrt. Schreier 2014, 2) etsien etenkin tulosten mittaamiseen ja julkiseen hyötyyn liittyviä käsitteitä ja ilmauksia. Luokitteluun vaikutti esiyymmärrys tutkittavasta kohteesta. Aineistosta mittaamiseen liittyviä poimintoja oli runsaasti. Seuraavassa muutama suora lainaus haastatteluaineistosta:

*”--suurin kysymys on just se mittaaminen, miten me saadaan se järkevästi järjestettyä, ja varmasti saadaan mut se on mun mielest tulosperusteisessa hankinnassa, sellanen selkeä haaste etenki jos haluaa sitä, todella sitä ihmisissä tapahtuvaa muutosta ja sen palvelun vaikutusta siihen mitata.”*

*”Niissä mittareissa mä muistan vaan esimerkiks näitä, käyntejä, Acutassa ja siis se et joka on yks sellanen joka, josta kanssa sillai miettii tai sitä mietittiin että se on hirveen, hankala vanhusten keskuudessa voi yks kaks joku epidemia esimerkiks joka on, joka tulee ihan vaikeuttaa ihan hurjasti siihen määrään et on paljon sellasia, seikkoja, tämmösiä väliintulevia muuttujia, jotka siihen tulokseen sitä muuttaa ihan hirveesti.”*

*”Ei. Ikinä ei oo helppo löytää, koska siellä on ihmiset, ketä mitataan. Kun palvelusta on kyse, ni nehän on ihan äärimmäisen vaikeet, koska muuttujia on niin paljon. Se on aivan eri asia mitata jotain ihmispalvelun tuloksia. Ja varsinkin tämmöissä, jos ny on ikäihmisistä, ikäihmisten palveluissa.”*

Julkiseen hyötyyn liittyen usein esiintyvä käsite oli vaikuttavuus, jota myös haastateltavat kuvasivat substanssin kautta monin eri tavoin. Sekä haastattelu- että työpaja-aineistossa yhdessä tekeminen ja hankinnan tavoitteiden ja mittareiden pohdinta ja määrittely yhdessä asiakkaiden ja myös työntekijöiden kanssa nousi esille toistuvasti. Neljättä artikkelia varten olisi ollut hyvä haastatella palvelujen järjestäjien ja palveluntuottajien edustajien lisäksi asiakkaita ja heidän läheisiään, jolloin asiakasvaikutuksia ja julkista hyötyä olisi lähestytty vielä vahvemmin ja suuremmin heidän näkökulmastaan. Tästä näkökulmasta aineistona käytettiin asiakastyytyväisyyskyselyjen tietoja, joista 45 kyselyä kohdistui tehostetun palveluasumisen asiakkaille ja 18 palvelutalon kotihoidon asiakkaille, mutta haastattelut olisivat voineet tuoda syvempää tietoa.

Triangulaatiolla tarkoitetaan erilaisten aineistojen ja tiedonlähteiden, metodien, teorioiden ja tutkijoiden yhdistämistä (Tuomi & Sarajärvi 2002, 141). Tutkimuksessa hyödynnettiin triangulaatiota menetelmien, aineistojen, teorioiden ja myös tutkijoiden osalta. Taulukossa 1 on kerrottu vielä tiiviisti kunkin osatutkimuksen menetelmistä ja aineistoista, joista kerrotaan yhteenveto-osaa tarkemmalla tasolla kussakin artikkelissa itsessään.

Taulukko 1. Tiivistelmä osatutkimusten menetelmistä ja aineistoista.

Osatutkimukset	Menetelmät	Aineistot
<p>Artikkeli 1 (2014): Tulosperusteinen palvelujen järjestäminen julkisella sektorilla – kirjallisuuskatsaus</p>	<p>Systemaattinen kirjallisuuskatsaus, käsiteanalyysi.</p>	<p>Artikkeli on käsitteellinen. Aineistona noin 20 artikkelia, jotka kerättiin Boolean hakua käyttäen muun muassa EBSCOhost Academic Search Premier-, Emerald- ja Google Scholar -tietokannoista. Hakutermeinä erityisesti tulosperusteinen hankinta ja arvoperusteinen hankinta.</p>
<p>Artikkeli 2 (2016): Tulosperusteinen hankinta Suomessa</p>	<p>Sisällönanalyysi, aineiston analyysi on toteutettu teoriaohjaavasti eli abduktiivisesti.</p>	<p>Kirjoituksen aineisto koostuu alan teoreettisesta ja käytännönläheisestä tutkimuksesta sekä viranomaisaineistosta (yht. n. 40). Empiirinen aineisto on koottu hankintojen sähköisestä ilmoituskanavasta HILMAsta, ja se koskee vuosia 2015 ja 2016. Hankintailmoituksia valittiin tarkempaan tarkasteluun niiden relevanssin perusteella yhteensä 28.</p>
<p>Artikkeli 3 (2016): Kumppanuus tulosperusteisessa hankinnassa – Case Härmälä</p>	<p>Laadullinen tapaustutkimus, tapauksena 2014 toteutettu Tampereen kaupungin Härmälän alueen ikäihmisten palvelujen tulosperusteinen hankinta. Aineiston sisällönanalyysi on toteutettu teoriaohjaavasti.</p>	<p>Tutkimusaineisto koostuu puolistrukturoiduista ja litteroiduista haastatteluista, hankintaa koskevasta dokumentaatiosta sekä aiemmasta kirjallisuudesta. Asiantuntijahaastatteluja tehtiin 13 vuoden 2015 aikana, ja niissä haastateltiin 5 tilaajan ja 8 tarjoajien edustajaa.</p>
<p>Artikkeli 4 (2020): Miten mitata hyvinvointia tulosperusteisessa palvelujen järjestämisessä? (How to measure wellbeing in outcomes-based commissioning?)</p>	<p>Sekä kirjallisuuskatsaus että laadullinen tapaustutkimus, tapauksena 2013–2014 toteutettu Tampereen kaupungin Härmälän alueen ikäihmisten palvelujen tulosperusteinen hankinta. Aineiston sisällönanalyysi on toteutettu teoriaohjaavasti.</p>	<p>Tutkimusaineisto koostuu tutkimuskirjallisuudesta, haastatteluista, hankintaa edeltävistä ja koskevista, myös sopimuskauden aikaisista asiakirjoista sekä keväällä 2016 pidetyn työpajan dokumentaatiosta (hankinnan esittely ja kuvaus sekä ryhmätyöskentelyn tuloksena 17 tuplatiimilappua) ja vuoden 2018 asiakastytyväisyyskyselyillä (45 + 18) saadusta tiedosta. Aineistona käytetään osittain samaa aineistoa kuin artikkelissa 3 haastattelujen ja hankintaa koskevan dokumentaation osalta. Artikkelin kontribuutio on suurelta osin käsitteellinen.</p>

Toiminnan mekanismit ovat riippuvaisia kontekstistaan ja rakenteista, joiden puitteissa ne muuttavat kohdettaan (Pawson ja Tilley 1997). Laadullinen tapaustutkimus soveltuu tutkimukseen, jossa pyritään selvittämään mekanismeja tai tendenssejä ja rakenteita. On olemassa myös esimerkkejä, miten tapaustutkimukset ovat tuottaneet yleistettävää tietoa rakenteista ja mekanismeista. (Danermark et al. 2002, 75.) Myös Easton (2009) pitää kriittistä realismia hyvänä metodologisena lähestymistapana tapaustutkimuksessa. Nämä näkemykset vaikuttivat siihen, että päätin käyttää tutkimuksessa yhtenä menetelmänä tapaustutkimusta. Positivismin rajoitteeksi tapaustutkimuksessa tulee tapausten kiinnostuksen kohteiden yleensä pienet määrät. Kriittinen realismi tarjoaa pohjaa tapaustutkimuksen oikeutukselle ja suuntaviivoja tutkimuksen tekemiselle sekä sille, miten teoriaa voidaan muotoilla. (Easton 2009, 127–128.)

Kriittisen realismin lähtökohtana on metodologinen pluralismi (Töttö 2006, 48). Tässä yhteydessä kriittinen realismi viitoitti sekä tutkimuksen viitekehyksen rakentamista että menetelmien valintaa. Tutkimuksen viitekehys (kuviokuva 6) rakennettiin CMO-mallin pohjalta ja tutkimuksessa käytettiin eri tutkimusmenetelmiä (taulukko 1). Triangulaation avulla tutkija pystyy pyristelemään irti omista ennakkoluuloistaan, sillä triangulaatiossa tutkija ei voi sitoutua vain yhteen näkökantaan (Denzin 1978). Tutkijatriangulaatio näkyy kaikissa osatutkimuksissa useampana kirjoittajana. Artikkelin 1 Tulospöytäselitys palvelujen järjestäminen julkisella sektorilla – kirjallisuuskatsaus (Tirronen, Hakari & Stenvall) on systemaattinen kirjallisuuskatsaus, jossa artikkelin ensimmäinen kirjoittaja vastasi artikkelin suunnittelusta, teoreettisen viitekehyksen muodostamisesta, aineiston kokoamisesta ja hankinnasta, sen käsittelystä, analyysistä ja tulkinnasta. Artikkelissa 2 Tulospöytäselitys hankinta Suomessa (Tirronen & Rannisto) ensimmäinen kirjoittaja vastasi artikkelin suunnittelusta ja osatutkimuksen viitekehyksestä, empiirisen aineiston kokoamisesta ja hankinnasta, aineiston käsittelystä ja ryhmittelystä sekä aineiston analyysistä ja tulkinnasta. Artikkelissa 3 Kumppanuus tulospöytäselityksessä hankinnassa – Case Härmälä (Tienhaara, Tirronen & Rossi) toinen kirjoittaja osallistui artikkelin suunnitteluun ja kirjoittamiseen sekä teoreettisen viitekehyksen muodostamiseen ja aineiston analyysistä nousevien asioiden tulkintaan. Tutkimuksen luotettavuuden varmistamiseksi toinen kirjoittaja ei osallistunut haastatteluaineiston keräämiseen ja käsittelyyn, sillä hän työskenteli tutkimuksen tekemisen aikana Tampereen kaupungin tilaajaryhmässä ja tutkimuksen kohteena oli yksi kaupungin toteuttama hankinta. Artikkelissa 4 How to measure well-being in outcomes-based commissioning? (Tirronen, Stenvall, Kinder, Tienhaara & Rossi) ensimmäinen kirjoittaja vastasi artikkelin suunnittelusta ja osatutkimuksen viitekehyksen muodostamisesta sekä analyysin tulkinnasta, osin aineiston kokoamisesta, hankinnasta ja pääosin analysoinnista ja kirjoittamisesta. Tutkimuksen luotettavuuden varmistamiseksi ensimmäinen kirjoittaja ei osallistunut haastatteluaineiston keräämiseen ja käsittelyyn, kuten litterointiin, koska työskenteli tutkimuksen tekemisen aikaan Tampereen kaupungin tilaajaryhmässä, joka oli tutkimuksen kohteena olevan hankinnan tekijä eli hankintayksikkö. Tutkijatriangulaatio mahdollisti tutkimuksen kohteen monipuolisen tarkaste-

lun ja haastoi ja sparrasi ensimmäistä kirjoittajaa (artikkelin 3 osalta toista kirjoittajaa) sekä tuotti aivan loistavia kommentteja, vinkkejä ja korjausehdotuksia osatutkimuksiin – myös kielellisiä. Tutkimuksen yhteenveto-osa on vain yhden tutkijan itsenäisesti laatima.

Tutkimusprosessin aikana olen osallistunut myös kahden muun tutkimuksen aihepiiriin löyhästi liittyvän artikkelin tekemiseen. Ne eivät ole osa tätä väitöskirjaa, mutta ovat osaltaan auttaneet tutkittavaan ilmiöön, tulospurusteiseen palvelujen järjestämiseen, liittyvien teorioiden, käsitteiden ja jo tehdyn ja meneillään olevan tutkimuksen ja käytäntöjen hahmottamisessa, erityisesti vaikuttavuuteen ja mittaamiseen liittyen.<sup>5</sup>

---

5 Nuutinen, M., Leskelä, R. L., Suojalehto, E., Tirronen, A. & Komssi, V. (2017). Development and validation of classifiers and variable subsets for predicting nursing home admission. *BMC medical informatics and decision making*, 17(1), 39. DOI:<https://doi.org/10.1186/s12911-017-0442-4>.

Nuutinen, M., Leskelä, R. L., Torkki, P., Suojalehto, E., Tirronen, A. & Komssi, V. (2019). Developing and validating models for predicting nursing home admission using only RAI-HC instrument data. *Informatics for Health and Social Care*, 45(3), s. 292–308. DOI:[10.1080/17538157.2019.1656212](https://doi.org/10.1080/17538157.2019.1656212).



## 4. Tulokset

Tässä yhteenveto-osassa keskitytään integroimaan osatutkimukset ja niiden tulokset yhteen ja sitä kautta vastaamaan päätutkimuskysymykseen ja osatutkimuskysymyksiin. Kussakin artikkelissa pyritään vastaamaan yhteen osatutkimuskysymykseen. Yhteen osatutkimuskysymykseen saadaan vastauksia myös useammissa artikkeleissa ja samoin artikkeleissa vastataan myös päätutkimuskysymykseen, mikä on myös tarkoituksenmukaista, sillä yhteenveto-osan pohjana ei käytetä muuta empiiristä aineistoa kuin mitä artikkeleissa on hyödynnetty.

Artikkelit ovat käyneet läpi referee- eli vertaisarviointimenettelyn, ja ne on kaikki julkaistu tieteellistä vertaisarviointia soveltavissa julkaisuissa, yksi kotimaisessa lehdessä, kaksi Markkinoiden luominen ja huoltaminen (ALIS) -tutkimushankkeen loppujulkaisussa ja yksi kansainvälisessä tiedelehdessä. Seuraavaksi käyn läpi jokaisen artikkelin osatutkimuskysymyksen ja keskeiset tulokset alaluvuissa 4.1.–4.4. Erittelyä artikkeleista päätutkimuskysymykseen vastaajina löytyy alaluvusta 4.5. ja saman alaluvun alla on vielä yhteenveto artikkelien tutkimustuloksista taulukossa 3.

### 4.1 Tulospohjaisessa palvelujen järjestämisessä julkisella sektorilla kaksi pääsuuntausta

Artikkeli eli osatutkimus 1 avaa tulospohjaisen hankinnan käsitettä ja kuvaa, miten tulospohjaisesta hankintaa sovelletaan hyvinvointipalvelujen järjestämisessä. Artikkelissa pohditaan tulospohjaisen hankinnan soveltamismahdollisuuksia ja jäsennetään sitä koskevaa keskustelua. Tavoitteena on myös ymmärtää ja selvittää, soveltuuko tulospohjainen hankinta Suomessa julkisen sektorin hyvinvointipalvelujen järjestämiseen. Kyseessä on kirjallisuuskatsaus. **Tutkimuskysymys:** miten tulospohjaisesta hankintaa sovelletaan hyvinvointipalvelujen järjestämisessä, ja soveltuuko se Suomeen?

**Tutkimuksen keskeisiä tuloksia:** 1. Tutkimuskirjallisuudessa on erotettavissa kaksi tulosperusteisen hankinnan pääsuuntausta, isobritannialainen tulosperusteisen hankinnan malli ja yhdysvaltalainen arvoperusteisen hankinnan malli. 2. Malli on sovellettavissa Suomeen. Soveltamista tukisi nykyistä voimakkaampi governance-tyyppiseen, avoimeen systeemiajatteluun perustuva palvelutoiminnan kehittäminen. 3. Tuloksellisuuden mittaaminen on tulosperusteisen palvelujen järjestämisen suuri haaste – ja antaa myös aihetta viitekehysten kritiikkiin.

Lisäksi tutkimus tuo esille, että yhdysvaltalainen arvoperusteisen hankinnan malli heijastelee lähtökohdiltaan isobritannialaista mallia hiukan enemmän uuden julkisen johtamisen ideologiaa kuin vuorovaikutusta korostavaa governance-ajattelua. Näiden lähestymistapojen tiedostaminen on tarpeellista, sillä niiden kautta hahmottuu tulosperusteisen hankinnan käsitteistö ja sisältö toisistaan poikkeavin tavoin. Kuitenkin molemmissa malleissa voidaan nähdä uutta julkisjohtamista enemmän hallinta-ajattelua: molemmissa hankitaan lopputuloksia ja vaikuttavuutta sekä tarkastellaan asioita palvelujen saajan eli käyttäjän näkökulmasta. Tutkimus antaa viitteitä siitä, että porterilaisessa mallissa korostuu enemmän yksilökeskeisyys ja brittiläisessä mallissa yhteisöllisyys.

Tulosperusteisuus asettaa haasteita palvelujen järjestämiselle sekä hankinnan prosessin johtamiselle ja organisoinnille. Tulosten mittaamiseksi mittausjärjestelmät olisi kiinnitettävä osaksi johtamisjärjestelmää. Palvelujen järjestäjä hyötyy vuorovaikutuksesta osataksaan hankkia vaikuttavampia palveluja. Tulosperusteisen hankinnan antama suurempi vapaus määrittellä hankinnan kohteena olevia palveluja kasvattaa innovatiivisuutta ja antaa tilaa kekseliäisyydelle.

## 4.2 Tulosperusteinen hankinta muuttaa rooleja ja hankintaprosessia

Artikkeli 2 määrittelee tulosperusteisen hankinnan käsitettä Suomen kontekstissa ja kulttuurissa sekä selvittää, miten tulosperusteista hankintaa sovelletaan hyvinvointipalvelujen järjestämiseen Suomessa. Tulosperusteinen hankinta nähdään strategisen tason hankintana ja mahdollisena vastauksena palvelujen järjestämiseen ja sen johtamiseen vaikuttavasti. Kiinnostuksen kohteena ovat myös tulosperusteinen palvelujen järjestäminen johtamis- ja osaamiskysymyksenä sekä tulosperusteisen hankinnan yhteys innovaatioihin. **Tutkimuskysymys:** miten tulosperusteista hankintaa sovelletaan hyvinvointipalvelujen hankinnassa Suomessa?

Tutkittavaa ilmiötä, tulosperusteista hankintaa Suomessa, tarkastellaan analysoimalla vuonna 2015 ja vuoden 2016 tammi–maaliskuussa käynnissä olleita julkisia hankintoja. Kirjoituksen aineisto koostuu alan teoreettisesta ja käytännönläheisestä tutkimuksesta sekä viranomaisaineistosta. Empiirinen aineisto on koottu hankintojen sähköisestä ilmoituskanavasta HILMAsta ([www.hankintailmoitukset.fi](http://www.hankintailmoitukset.fi)). Hankinta rajataan tässä artikkelissa koskemaan pelkästään toimintaa, jolla julkinen hankintayksikkö hankkii palveluja ulkoisilta palveluntuottajilta kilpailuttaen tai muulla tavoin.

**Tutkimuksen keskeisiä tuloksia:** 1. Tulospöerusteista hankintaa sovelletaan Suomessa, ja se vaikuttaa soveltuvan hyvinvointipalvelujen järjestämiseen Suomessa. Tosin valtaosa hyvinvointipalvelujen hankinnasta tehdään edelleen suoriteperusteisesti. 2. Palvelujen hankinta tulospöerusteisesti muuttaa hankkivan yksikön, palveluntarjoajien ja palvelujen käyttäjien rooleja sekä hankintaprosessia. 3. Tulospöerusteisuuden havaittavia tunnusmerkkejä ovat muun muassa kehittämisorientoituneisuus ja pyrkimys innovatiiviseen hankintaan, monituottajuus ja yhteistyö kolmannen sektorin kanssa, avoimuus, vuorovaikutuksen korostuminen ja neuvottelut sekä tulsoorientoituneisuus. 4. Tulospöerusteinen hankinta mahdollistaa innovaatiot paremmin kuin suoriteperusteinen hankinta.

Tutkimuksen mukaan tulospöerusteisessa hankinnassa määrittelyvaltaa siirtyy hankkivalta taholta palveluntuottajille ja asiakkaille. Hankintaprosesseista tulee myös aikaisempaa työläämpiä, ja ne vievät siten myös todennäköisesti aiempaa enemmän aikaa ja ovat siten prosesseina pitempiä. Hankkijoilta edellytetään uudenlaista hankintaosaamista ja innovatiivisten hankintatapojen käyttöä, tuottajilta innovatiivisuutta ja sitoutumista pitkään hankintaprosessiin. Uudet tavat edellyttävät myös rohkeutta kokeilla ja ottaa riskejä. Tulospöerusteinen hankinta haastaa siten palvelujen järjestämisen johtamista ja osaamista. Odotukset palvelujen järjestämistä kohtaan ovat suuret, mutta organisaatiokulttuuri ja johtaminen eivät näyttäisi riittävästi tukevan strategista palvelujen järjestämistä.

Tutkimuksessa havaittiin, että tulospöerusteisen palvelujen järjestämisen sykli muistuttaa oppimisen sykliä. Lisäksi kumppanuus ja sen tarve näyttäytyvät vahvasti osana tulospöerusteista hankintaa. Tulospöerusteisuutta sovellettaessa tulisi myös kilpailutus tehdä tulospöerusteisesti, jos palvelut hankitaan kilpailuttamalla. Hankinnassa on hyvä huomioida se, että palveluntuottajan on sopimuksen puitteissa mahdollista olla joustava ja muuttaa palveluprosessejaan tavoiteltavaan tulokseen yltämiseksi asiakkaan tarpeiden tai olosuhteiden muuttuessa. Tulospöerusteisuuden voidaan ajatella edistävän suoriteperusteista hankintaa enemmän uusien ratkaisujen viriämistä, sillä siinä hankintayksikkö määrittelee hankinnan kohdetta tulosten kautta jättäen enemmän tilaa tarjoajille ja palvelujen käyttäjille vaikuttaa palvelujen sisältöihin.

### 4.3 Tulospöerusteinen hankinta mahdollistaa kumppanuuden

Artikkeli 3 tarkastelee kumppanuutta tulospöerusteisen palvelujen järjestämisen ja hankinnan kontekstissa. Koska kumppanuus korostuu palvelujen järjestämisessä ja hankkimisessa, niin korostuu myös tarve kumppanuutta käsittelevälle tutkimukselle. Tutkimuksessa selvitetään, miten aiemmista tutkimuksista ja teoriasta muodostuva synteesi kumppanuudesta näkyy käytännössä palvelujen tulospöerusteisessa hankinnassa. **Tutkimuskysymys:** millaisena kumppanuus näyttäytyy tulospöerusteisessa hankinnassa eri osapuolten näkökulmista?

Empiirisen tarkastelun kohteena on Tampereen Härmälän alueen ikäihmisten palvelujen tulospöerusteinen hankinta, jossa tavoitteena oli avoimen kehittämiskumppanuuden

muodostaminen valitun palveluntuottajatahon kanssa. Tutkimusaineisto koostuu haastatteluista, hankintaa koskevasta dokumentaatiosta sekä aiemmasta kirjallisuudesta. Kumppanuutta tarkastellaan tuoden näkökulmia julkiseen johtamiseen, erityisesti uuteen julkiseen hallintaan (new public governance, NPG) liittyvästä kirjallisuudesta. Kumppanuutta tarkastellaan myös yksityiseltä sektorilta lähteneen palvelulähtöisen logiikan (service-dominant logic, SDL) näkökulmasta, sillä SDL tuo kumppanuuskeskusteluun sitä rikastavia elementtejä. Tutkimuksessa aikaisemmasta kirjallisuudesta rakennetaan synteesi, malli, kumppanuudesta ja siihen liittyvistä elementeistä, jota hyödynnetään empiirisen aineiston analyysissä.

**Tutkimuksen keskeisiä tuloksia:** 1. Tulosperusteisessa hankinnassa on havaittavissa kumppanuutta mahdollistavia tekijöitä. Tutkimustapauksessa kumppanuuden elementit ilmenivät esimerkiksi palvelun tilaajan ja tarjoajien suhteen avoimuuden korostumisena, neuvotteluina, vaikutusmahdollisuuksina sekä aitona dialogina. Tähän liittyi tasavertaisuuden varmistaminen. 2. Tulosperusteisessa hankinnassa tavoiteltavat tulokset voidaan liittää asiakkaan kannalta vaikuttaviin tekijöihin, mikä tarjoaa mahdollisuuden palvelulähtöisen logiikan mukaiselle ajattelulle – vuorovaikutukselle, yhteiselle arvonluonnille ja asiakkaan mukaan ottamiselle. 3. Palvelujen tilaaja voi hankintatavan valinnallaan ja sen toteutustavalla vaikuttaa palvelujen kehittymiseen ja kumppanuuksien rakentumiseen.

Tutkimuksen perusteella kumppanuus näyttää julkisten palvelujen tulosperusteisessä hankinnassa tärkeänä huomioitavana näkökulmana ja monesta elementistä koostuvana kokonaisuutena – sellaisena, jota on tarkasteltava niin tilaajan ja tarjoajien välisenä kuin konsortioiden tai organisaatioiden sisäisenäkin asiana. Tilaa ja tarjoajien motiiveissa näkyi jonkin verran erilaisuutta, mikä saattaa näyttää kumppanuuden haasteena. Motiivien erilaisuus nosti esille myös mahdollisen tarpeen kannustejärjestelmien luomiselle, jotta tavoitteet saadaan sovitetuiksi yhteen. Tulosperusteisen hankinnan hyödyntäminen ja hankinnan suuri koko näyttäisivät mahdollistavan alustan, jolla verkostoja ja yhteistyötä voidaan uudella tavalla hyödyntää – jos ja kun tilaajalla ja tarjoajilla on siihen halua ja osaamista.

Kumppanuus vaatii kohtaamista ja kuuntelua sekä sitä kautta uudenlaisen ymmärryksen muodostumista ja osaamisen tunnistamista. Tällöin palvelua todella rakennetaan erilaisen, yhdistetyn osaamisen varaan. Samoin se vaatii rohkeutta toimia toisin, mikä muuttaa toimijoiden roolia ja perinteisiä valta-asetelmia. Case Härmälä on esimerkki uudentyyppisestä hankinnasta, jossa on sovellettu tulosperusteisuutta ja tehty alueyhteistyötä. Hankinta ei ollut puhtaasti tulosperusteinen, vaan siitä löytyi myös perinteisen suoriteperusteisen hankinnan tunnusmerkkejä, joten kyseessä on eräänlainen hybridimalli. Kumppanuuden havaittiin rakentuvan myös ennen hankintaa ja sen jälkeen, ei pelkästään hankinnan aikana.

## 4.4 Hyvinvoinnin mittaaminen haasteellista, mutta mahdollista

Artikkeli 4 arvioi kriittisesti aiempaa tulosperusteisen palvelujen järjestämisen tutkimusta ja osoittaa, ettei tulosperusteisen palvelujen järjestämisen vaikuttavuuden mittaamisesta ole olemassa konsensusta. Artikkelissa tarkastellaan lisäksi julkisen/yhteiskunnallisen hyödyn (public value) tulosperusteiseen palvelujen järjestämiseen soveltamisen tutkimusta, joka on myös kiistelty ala. **Tutkimuskysymys:** luoko tulosperusteinen hankinta julkista hyötyä, ja jos luo, voidaanko sitä mitata?

Artikkeli on suurelta osin käsitteellinen. Mukana on kuitenkin tapaustutkimus Tampereen Härmälästä ja aineistona käytetään osittain samaa aineistoa kuin artikkelissa 3. Tutkimusaineisto koostuu tutkimuskirjallisuudesta, haastatteluista, hankintaa edeltävistä ja koskevista, myös sopimuskauden aikaisista, asiakirjoista sekä keväällä 2016 pidetyn työpajan dokumentaatiosta. Artikkelissa esitetään uutta viitekehystä käytettäväksi tulosperusteisessa palvelujen järjestämisessä julkisen hyödyn (PV) näkökulmasta.

**Tutkimuksen keskeisiä tuloksia:** 1. Tutkimuksen mukaan tulosperusteisessa hankinnassa on mahdollista saada kuntalaisten arvoja osaksi julkisia palveluja, ja siten julkisilla palveluilla voidaan nähdä olevan julkista hyötyä. 2. On haasteellista, mutta ei mahdotonta, jäljittää kausaalisia suhteita tietyn palvelun ja sen vaikutusten subjektiivisten arviointien välillä. Julkista hyötyä voidaan siten mitata. 3. Tutkimus tukee käsitystä, jonka mukaan standardi-indikaattorien ja -mittareiden löytäminen tulosten mittaamiseksi on hankalaa, sillä ne ovat yksilö- ja palvelukohtaisia (ks. esim. Harlock 2014).

Lisäksi tutkimus tuo esille, että vaikka tulosten ja vaikutusten mittaaminen on haasteellista ja epäsuoraa, on erilaisten mittaamisvälineiden käyttö erityisesti asiakkaiden hyvinvoinnin ja asiakkaan oman kokemuksen mittaamiseksi parempi vaihtoehto kuin se, ettei mitata ollenkaan. Tulosperusteisen hankinnan subjektiivisiin tuloksiin yksi näkökulma on yhdessäluominen ja yhteistuotanto (co-creation, co-production) palvelujen käyttäjien kanssa. Jonkinasteisen yhdessäluomisen ja yhteistuottajuuden soveltaminen varmistaa palvelujen vastaavuutta palvelutarpeisiin ja mahdollistaa palvelujen käyttäjien, palvelujen järjestäjän ja palveluntuottajien arvojen sisällyttämisen hankittaviin palveluihin ja muuntumista julkiseksi, mitattavaksi hyödyksi. Tätä samaa reittiä myöten mahdollistuu tulosperusteisessa hankinnassa asetettujen tavoitteiden kulkeutuminen osaksi palveluja ja mitattaviksi sopimuskauden aikana. Tutkimuksen mukaan yhdessä tekeminen tuo lisäarvoa palveluihin kaikille osapuolille, palvelun järjestäjälle, palveluntuottajille ja palvelujen käyttäjille, ja mahdollistaa myös yhteiskunnallisen lisäarvon syntymisen. Myös paikallisuudella osoittautui olevan merkitystä jo senkin takia, että tulosperusteinen palvelujen järjestäminen lähtee liikkeelle palvelutarpeiden arvioinnista, ja tämä täytyisi tehdä aina paikallisesti.

Tulosten ja vaikutusten mittaaminen on siten mahdollista. Tulosperusteisen palvelujen järjestämisen ja vaikutusten mittaamisen voidaan katsoa edellyttävän sekä subjektiivisia että objektiivisia mittareita. Yhteiskehittäminen ja -tuotanto sekä paikallisuus nousevat merkittävään asemaan tulosperusteisessa palvelujen järjestämisessä; niiden hyödyntämi-

nen mahdollistaa sen, että kuntalaisilla ja asiakkaila olevia arvoja voidaan saada osaksi järjestettäviä julkisia palveluja. Jatkotutkimusta tarvittaisiin siihen, että hyvinvoinnin subjektiivisia mittareita saataisiin kehitettyä edelleen ja jalostettua. Artikkelit ehdottaa uutta tutkimussuuntaa, jossa palvelujen käyttäjillä ja potentiaalisilla käyttäjillä olevia arvoja muunnetaan mitattavaksi arvoksi, joista osa on subjektiivisia ja tunneperäisiä, kuten koettu hyvinvointi ja onnellisuus.

#### 4.5 Artikkelit päätutkimuskysymykseen vastaajina ja tiivistelmä artikkelien eli osatutkimusten tuloksista

Väitöskirjan **päätutkimuskysymys** on seuraava: *miten ja miksi tulosperusteista palvelujen järjestämistä on sovellettu hyvinvointipalvelujen järjestämisessä julkisella sektorilla, ja mitkä ovat sen keskeisimmät elementit?*

Artikkeleissa 1 ja 2 vastataan varsinkin siihen, miten tulosperusteista palvelujen järjestämistä on sovellettu hyvinvointipalvelujen järjestämisessä julkisella sektorilla, ensimmäisessä artikkelissa laajemmin ja toisessa artikkelissa keskittyen Suomeen. Tunnistettavissa on kaksi tulosperusteisen palvelujen järjestämisen pääsuuntausta, isobritannialainen tulosperusteisuutta soveltava malli ja yhdysvaltalainen arvoperusteinen malli. Keskitetyksi malleja ei varsinaisesti ole tuotu Suomeen, lukuun ottamatta Sitran edistämää vaikuttavuusinvestoimista. Tulosperusteisuus näkyy esimerkiksi hyvinvointipalvelujen hankintojen bonus-sanktiomalleina ja palvelutasosopimuksina, joissa asetetaan tavoiteltavat tulokset ja palvelutasot. Tulosperusteisen palvelujen järjestämisen soveltaminen ei vaadi sitä, että koko palveluhankinta olisi tulosperusteinen, vaan hankinta voi pitää sisällään tulosperusteisuuden elementtejä. Myös artikkeleissa 3 ja 4 vastataan tähän kysymykseen tapaustutkimuksen keinoin, joten vastattaessa kysymykseen, miten tulosperusteista palvelujen järjestämistä on sovellettu, liikutaan artikkeleissa yleisestä yksityiskohtaisempaan. Tulosperusteisuutta voidaan soveltaa eri tasoilla, mutta paikallinen soveltaminen ja yhteiskehittäminen edesauttavat siinä onnistumista pyrittäessä vastaamaan palvelutarpeisiin. Osatutkimuksissa on selittävää, havainnollistavaa, kuvailevaa ja tutkivaa otetta, kokonaisuutena erityisesti selittävää otetta kriittisen realismin mukaisesti. Polttopisteessä on tulosperusteisen palvelujen järjestämisen mekanismin toiminta.

Tulosperusteisen palvelujen järjestämisen keskeisimpiä elementtejä avataan sekä artikkelissa 1 ja 2, mutta myös artikkelit 3 ja 4 syventävät tätä tietoa ja tuovat Härmälän tapauksen avulla jälleen tarkempitasoista tietoa keskeisistä tulosperusteisen palvelujen järjestämisen elementeistä. Keskeisiä elementtejä Suomessa ovat muun muassa kehittämisorientoituneisuus, pyrkimys innovatiiviseen hankintaan, monituottajuus ja yhteistyö kolmannen sektorin kanssa, avoimuus, vuorovaikutuksen korostuminen ja neuvottelut, tavoitteellisuus ja tulsoorientoituneisuus, palveluntuottajien ja asiakkaiden osallistaminen hankintaan, arvon luominen asiakkaalle ja ympäröivälle yhteisölle sekä markkinoiden

kartoitus. Myös bonus-sanktiomalleja ilmeni usein, mutta mallit olivat osassa hankintoja kytkeytyneet tulosten sijaan suoritteisiin. Tulosperusteisessa palvelujen järjestämisessä yleisemmin korostuvat liikkeelle lähteminen palvelutarpeiden selvittämisestä, tavoitteiden eli tavoiteltavien tulosten asettaminen mieluusti yhdessä palvelunkäyttäjien ja -tuottajien kanssa, yhteiskehittäminen, vaikuttavuuden tavoittelu ja mittaaminen, arvon luominen, kumppanuus ja tietojohdaminen. CMO-mallia eli Pawsonin ja Tilley'n konteksti-mekanismi-tulokset (context-mechanism-outcomes) -mallia hyödyntäen julkishallinto soveltaa governancea (C) ja järjestää palveluita tulosperusteisesti (M) tavoitellen julkista hyötyä (O). Tässä ovat tulosperusteisen palvelujen järjestämisen kolme keskeisintä elementtiä CMO-mallin mukaisesti lueteltuna (kuviot 6 ja 8).

Artikkelissa 2 tunnistetaan ja kuvataan tulosperusteisuuden keskeisiä elementtejä Suomessa toteutetuista hyvinvointipalvelujen hankinnoista vuosilta 2015 ja 2016. Ne jakautuvat neljään eri luokkaan – koko hankintaan, sopimuskauteen, asiakkaaseen ja toimintaympäristöön ja kumppanuuteen liittyviin tekijöihin. (Ks. taulukko 2.) Alle 10 prosentissa aineistona käytetyistä hankintailmoituksista oli havaittavissa tulosperusteisuutta. Verrattuna esimerkiksi Isoon-Britanniaan tulosperusteista palvelujen järjestämistä ei samalla tavalla keskitetysti ole tuotu Suomeen.<sup>6</sup> (Tirronen & Rannisto 2016, 180 ja 183–184.)

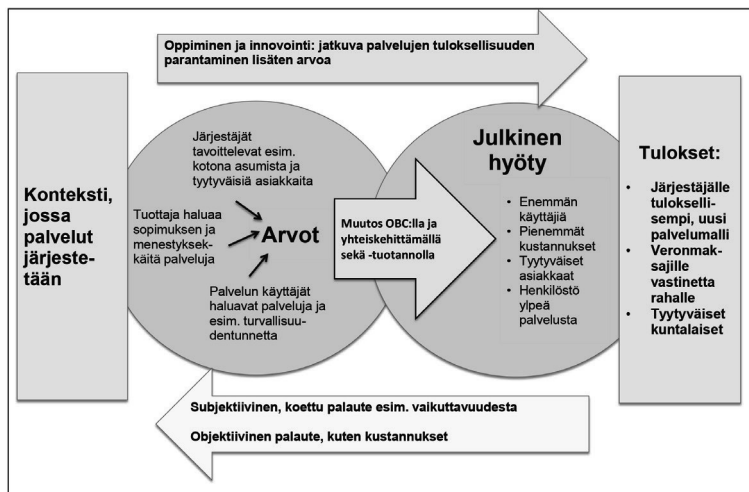
Taulukko 2. Tulosperusteisuuden elementtejä (Tirronen & Rannisto 2016, 183).

<b>Koko hankintaan liittyvät elementit</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Hankinnassa panoksien ja prosessien sijaan tuotosten, laadun ja tulosten painotus</li> <li>2) Tavoitteellisuus ja tulosorientoituneisuus</li> <li>3) Pyrkimys suoriteperusteisesta hankinnasta vaikuttavuusperusteiseen hankintaan</li> <li>4) Kehittämisorientoituneisuus ja pyrkimys innovatiiviseen hankintaan</li> </ol>
<b>Sopimuskauteen liittyvät elementit</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Tavoitetasosopimukset (service level agreements)</li> <li>2) Pitkäjänteisyys hankinnoissa, mikä ilmenee yleensä pitkinä sopimuskausina</li> <li>3) Lisä- tai jatkohankintojen kytkeminen palveluntuottajan palvelukykyyn ja saavutuksiin</li> <li>4) Bonus-sanktiomallit, jotka tosin voivat olla kytköksissä suoritteisiin</li> <li>5) Selkeästi määritellyt tavoitteet ja aikajänteet</li> <li>6) Tuotosten, laadun ja tulosten seurantaan ja mittaamiseen panostus</li> <li>7) Maksettavan hinnan perustuminen kokonaan tai osittain tuloksiin</li> </ol>
<b>Asiakkaaseen ja toimintaympäristöön liittyvät elementit</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Markkinoiden kartoitus</li> <li>2) Sosiaalisten kriteerien käyttö</li> <li>3) Hankinnan pohjaksi palvelutarpeiden määrittely</li> <li>4) Arvon luominen asiakkaalle ja ympäröivälle yhteisölle</li> <li>5) Hankittavan palvelun muuntautuminen muuttuviin tarpeisiin</li> </ol>
<b>Kumppanuuteen liittyvät elementit</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Avoimuus, vuorovaikutuksen korostuminen ja neuvottelut</li> <li>2) Pyrkimys kumppanuuteen ja allianssimallin soveltaminen</li> <li>3) Palveluntuottajien ja asiakkaiden tai kokemusasiantuntijoiden sekä kuntalaisten osallistaminen hankintaan</li> <li>4) Monituottajuus ja yhteistyö kolmannen sektorin kanssa</li> </ol>

6 Tulosperusteista hankintaa Suomessa on tarkasteltu tarkemmin artikkelissa 2.

Kysymykseen, *miksi tulosperusteista palvelujen järjestämistä sovelletaan*, vastataan etenkin 4. eli viimeisessä artikkelissa: *saavutettavan julkisen hyödyn takia, mutta myös taloudellisista syistä*. Kuitenkin tähänkin kysymykseen vastauksia löytyy myös muista kolmesta artikkelista. Huomionarvoista on, että vasta viimeistä artikkelia kirjoitettaessa tunnistin kunnolla julkisen hyödyn käsitteen liittyvän niin merkittävästi tutkittavaan ilmiöön ja myös sen aseman tulosperusteisen palvelujen järjestämisen soveltamisen merkittävimpanä motivaattorina.

Osatutkimuksessa 4 tutkittiin tulosperusteisen palvelujen järjestämisen ja julkisen hyödyn yhteyksiä ja luotiin tapaustutkimukseen ja aikaisempaan tutkimukseen pohjautuen kehikko ajattelun apuvälineeksi käytettäväksi palvelujen järjestämisessä. Kehikkoa voi hyödyntää eri konteksteissa ja kulttuureissa, ja se muistuttaa jokseenkin soppakulhoa, johon kukin tapaus tuo omat paikalliset aineksensa. Kaikissa konteksteissa, kulttuureissa ja tapauksissa toimivaa reseptiä aineksineen ja mausteineen on mahdotonta antaa, sillä jokaisessa tapauksessa on keskusteltava ja neuvoteltava omat ratkaisut, jotta palvelut edustaisivat käyttäjien ja asukkaiden arvoja. Kuvio 7 kuvaa tulosperusteisen palvelujen järjestämisen prosessia, jossa palvelujen käyttäjien, järjestäjän ja tuottajien arvoja muuntuu osaksi tarjottavia palveluja ja edelleen julkiseksi hyödyksi.<sup>7</sup> (Tirronen et al. 2020, 135–138.)



Kuvio 7. Arvoista julkiseksi hyödyksi hyödyntäen tulosperusteista palvelujen järjestämistä ja sen osana yhteiskehittämistä ja -tuotantoa (Tirronen et al. 2020, 136).

Kaikkiaan ymmärrys tulosperusteisesta hyvinvointipalvelujen järjestämisestä ja sen soveltamisen syistä ja kannustimista lisääntyi tämän tutkimustyön myötä. Tutkimuksessa löydettiin yhteyksiä julkisella sektorilla vahvistuneelle hallinta-ajattelulle ja tulosperusteis-

<sup>7</sup> Julkista hyötyä ja sen yhteyttä tulosperusteiseen palvelujen järjestämiseen on käsitelty tarkemmin artikkelissa 4.



selle palvelujen järjestämiselle, nämä ilmiöt vahvistavat toisiaan. Julkisen hyödyn nähtiin jatkavan governance-keskustelua ja olevan tulosperusteisuuden soveltamisen tärkein ajuri, joten julkisen hyödyn käsite tuli olennaiseksi osaksi tutkimusta. Tutkimus tavoitteli myös järjestämisen ja hankinnan teoriakeskustelun kehittämistä. Tässä suhteessa johtaminen nousi tutkimusprosessin aikana tutkimuksen alussa asetettua tutkimuksen viitekehystä täydentäväksi elementiksi ja osittain tutkimuskysymysten ohi hyvin merkitykselliseksi tekijäksi tulosperusteisessa palvelujen järjestämisessä. Tulosperusteisuuden soveltaminen haastaa organisaatiota, sen johtamista ja hallintoa. Järjestäjän, tuottajien ja käyttäjien roolit muuttuvat ja tulosperusteinen palvelujen hankinta on myös prosessina raskas vaatien osaaamista, sitoutumista ja resursseja, eikä se tapahdu itsestään – sen soveltaminen vaatii kontekstiin sopivaa johtamista, jolla tavoiteltavat muutokset toteutetaan ja niiden toteutumista seurataan yhdessä muiden toimijoiden kanssa. Johtamista, joka perustuu uuteen julkiseen hallintaan ja avoimeen systeemiajatteluun sekä mahdollistaa tulosperusteiselle palvelujen järjestämiselle ja hallinnalle (NPG) keskeisen yhteiskehittämisen.

Tutkimusaukkoon tulosperusteisen palvelujen järjestämisen vähäisistä näytöistä esimerkiksi parempina tuloksina tämä tutkimus toi lisänäyttöä tapaustutkimuksen myötä, mutta vain vähäisesti. Tulosperusteisuuden käytännön soveltamisen vaikutuksista tarvitaan lisää tutkimusta. Itse tulosperusteiseen hankintaan tutkimus ei sinänsä tuonut uutta sisältöä, vaan kuvasi ja havainnoi mekanisme ja lisäsi ymmärrystä siitä ja siihen liittyvistä eri elementeistä kontekstissa, jossa sitä ei oltu aiemmin paljoakaan tutkittu. Tutkimus on kriittiselle realismille tyypillisesti selittävä, ymmärtävä ja tulkitseva. Tutkimuksessa hyödynnettiin laadullista aineistoa ja monimenetelmällisyyttä.

Taulukkoon 3 on koottu tutkimuksen päätulokset vielä artikkeleittain eriteltyinä.

Taulukko 3. Tiivistelmä artikkeleista ja niiden päätuloksista.

Osatutkimukset ja tutkimuskysymykset	Päätulokset
<p>Artikkeli 1: Tulosperusteinen palvelujen järjestäminen julkisella sektorilla – kirjallisuuskatsaus</p> <p>Miten tulosperusteista hankintaa sovelletaan hyvinvointipalvelujen järjestämisessä, ja soveltuuko se Suomeen?</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. On erotettavissa kaksi tulosperusteisen hankinnan pääsuuntausta, isobritannialainen tulosperusteisen hankinnan malli ja yhdysvaltalainen arvoperusteisen hankinnan malli.</li> <li>2. Malli on sovellettavissa Suomeen. Soveltamista tukisi governance-tyyppiseen, avoimeen systeemiajatteluun perustuva palvelutoiminnan kehittäminen.</li> <li>3. Tuloksellisuuden mittaaminen on tulosperusteisen palvelujen järjestämisen suuri haaste.</li> </ol>
<p>Artikkeli 2: Tulosperusteinen hankinta Suomessa</p> <p>Miten tulosperusteista hankintaa sovelletaan hyvinvointipalvelujen hankinnassa Suomessa?</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tulosperusteista hankintaa sovelletaan ja se soveltuu hyvinvointipalvelujen järjestämiseen Suomessa. Valtaosa hyvinvointipalvelujen hankinnasta tehdään edelleen suoriteperusteisesti.</li> <li>2. Palvelujen hankinta tulosperusteisesti muuttaa hankkivan yksikön, palveluntarjoajien ja palvelujen käyttäjien rooleja.</li> <li>3. Tunnusmerkkejä ovat mm. kehittämisorientoituneisuus ja pyrkimys innovatiiviseen hankintaan, monituottajuus ja yhteistyö kolmannen sektorin kanssa, avoimuus, vuorovaikutuksen korostuminen ja neuvottelut sekä tulorientoituneisuus.</li> <li>4. Tulosperusteinen hankinta mahdollistaa suoriteperusteista hankintaa paremmin innovaatiot.</li> </ol>
<p>Artikkeli 3: Kumppanuus tulosperusteisessa hankinnassa – Case Härmälä</p> <p>Millaisena kumppanuus näyttäytyy tulosperusteisessa hankinnassa eri osapuolten näkökulmista?</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tulosperusteisessa hankinnassa on havaittavissa kumppanuutta mahdollistavia tekijöitä. Case Härmälässä ilmeni esim. palvelun tilaajan ja tarjoajien suhteen avoimuuden korostumista, neuvotteluja, vaikutusmahdollisuuksia sekä aitoa dialogia ja pyrkimystä tasavertaisuuteen.</li> <li>2. Tavoiteltavat tulokset voidaan liittää asiakkaan kannalta vaikuttaviin tekijöihin, mikä tarjoaa mahdollisuuden palvelulähtöisen logiikan mukaiselle ajattelulle.</li> <li>3. Hankintatavan valinnalla ja sen toteutustavalla on vaikutusta palvelujen kehittämiseen ja kumppanuuksien rakentumiseen.</li> </ol>
<p>Artikkeli 4: Miten mitata hyvinvointia tulosperusteisessa palvelujen järjestämisessä? (How to measure wellbeing in outcomes-based commissioning?)</p> <p>Luoko tulosperusteinen hankinta julkista hyötyä, ja jos luo, voidaanko sitä mitata?</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tulosperusteisessa hankinnassa on mahdollista saada kuntalaisten arvoja osaksi julkisia palveluja, ja siten julkisilla palveluilla voidaan nähdä olevan julkista hyötyä.</li> <li>2. Julkista hyötyä voidaan mitata, mutta se on haasteellista.</li> <li>3. Standardi-indikaattorien ja -mittareiden löytäminen tulosten mittaamiseksi on hankalaa, sillä ne ovat yksilö- ja palvelukohtaisia.</li> </ol>

## 5. Pohdinta ja päätelmät

Pohdinta ja päätelmät esitetään koko tutkimuksen osalta kootusti. Alkuperäisjulkaisujen lisäksi luvusta 4 löytyvät tutkimustulokset osatutkimuksittain. Kriittinen realismi toi lisäarvoa työlle tutkimuksen metodologisena lähestymistapana, joten tutkimuksessa painottuvat mekanismit ja kontekstit (Kuorikoski & Ylikoski 2006, 1). Tätä ajattelua on sovellettu ja hyödynnetty koko tutkimuksen viitekehyksen rakentamiseen. Kriittiselle realismille on tyypillistä mekanismeilla selittäminen (Ruonavaara 2008). Tässä tutkimuksessa tulosperusteinen palvelujen järjestäminen ymmärretään mekanismiksi. Mekanismit ja niillä aikaansaavat tulokset ja vaikutukset ovat riippuvaisia kontekstistaan ja rakenteista. Eri ilmiöiden ja kokonaisuuksien välisiä suhteita sekä niihin liittyviä mekanismeja yritetään ymmärtää ja tulkita, ja analyysin pohjalta esitetään pohdintaa ja päätelmiä. (Pawson & Tilley 1997.) Pohdinta ja päätelmät -osiossa nojataan kriittisen realismin selittävään, ymmärtävään ja tulkitsevaan luonteeseen.

Pohdinta ja päätelmät -luvun alalukuja on neljä, joista ensimmäisessä, alaluvussa 5.1, kuvataan mekanismin tulosperusteinen palvelujen järjestäminen vaikutuksia julkiseen johtamiseen ja tunnistetaan mekanismin edellyttämiä johtamisen piirteitä muuttuvassa ja monimutkaisessa toimintaympäristössä. Alaluvussa 5.2 tulosperusteista palvelujen järjestämistä tarkastellaan hyvinvointipalvelujen uudistamisen mekanismina pohjoismaisen hyvinvointivaltion kontekstissa. Kyseessä on palvelujen järjestämisen paradigman muutos, jolla on huomattava vaikutus hallintoon ja johtamiseen. Tällä uudistamisen mekanismilla voidaan mahdollistaa perinteisiä järjestämistapoja paremmin innovaatiot ja tuloksellisempi toiminta keskinäisriippuvuuksien kompleksisessa maailmassa. Alaluvussa 5.3 käsitellään tutkimuksen luotettavuutta ja tutkijan asemaa osana tutkimuskohdetta. Alaluvussa 5.4 nivotaan yhteen tutkimuskokonaisuus ja esitetään tutkimuksen keskeiset päätelmät sekä arvioidaan tutkimusta ja jatkotutkimuksen tarvetta.

## 5.1 Hyvinvointipalvelujen tulosperusteisen palvelujen järjestämisen vaikutukset julkiseen johtamiseen

Artikkelien pohjalta voidaan todeta, että tulosperusteisen palvelujen järjestämisen mekanismeilla on huomionarvoisia vaikutuksia julkiseen johtamiseen. Artikkelin 1 tulosten perusteella tulosperusteisuus asettaa haasteita esimerkiksi hankinnan prosessin johtamiselle ja organisoinnille. Se edellyttää uudenlaista osaamista, kumppanuuksien ja verkostojen johtamista, strategista ja tavoitteellista otetta, rohkeutta kokeilla uutta, vuorovaikutusta ja vaatii myös resursseja. Tavoitteisiin pääsemiseksi muutosta on johdettava, ja tavoitteisiin pääsemisen todentamisessa tietojärjestelmien toimivuus ja mittaaminen ovat keskiössä. Tavoiteltaessa hyvinvointia investoinnit sen edistämiseen eivät aina näy tuloksina lyhyellä aikavälillä tai niihin päästään viiveellä, mikä edellyttää epävarmuuden sietämistä. Artikkelin 2 tulosten mukaan perinteiseen, suoriteperusteiseen tapaan verrattuna, tulosperusteinen palvelujen järjestäminen siirtää määrittelyvaltaa palveluista palvelujen järjestäjiltä kuntalaisille, asiakkaille ja palveluntuottajille, mikä myös haastaa niin hankkijoita, palveluntuottajia kuin palvelujen käyttäjiäkin. Omat haasteensa tämä asettaa myös johtamiselle: miten saada hankkijat luopumaan osittain määrittelyvallastaan ja taas muut innostumaan palvelujen yhdessä suunnittelemisesta ja jatkuvasta kehittämisestä yhdessä järjestäjän kanssa? Jännitettä potentiaalisesti syntyy asiakkaan ja julkisen organisaation identifioiman arvon välillä, sillä julkiset resurssit ovat aina rajallisia (Tirronen et al. 2020, 132).

Virtanen ja Stenvall (2010, 85) nimeävät johtajuutta kohtaan asetettuja odotuksia, joiden ristipaineessa johtajat työskentelevät. He nostavat julkisen johtajan osaamisvaatimuksiksi seuraavat:

1. käsitteellinen ajattelukyky
2. vuorovaikutustaidot
3. tavoitteellinen toimintatapa
4. kyky mahdollistaa optimaaliset työskentelyolosuhteet
5. kokonaisuuksien hallinta
6. johtamistyön periaatteellisen puolen oivaltaminen – moraaliperusta ja arvopohja
7. kyky uudistua ja uudistaa.

Nämä muodostavat hyvän pohjan myös tulosperusteisen palvelujen järjestämisen johtamiselle; seitsemän kohdan listauksesta tässä yhteydessä korostuvat erityisesti vuorovaikutus ja tavoitteellinen toimintatapa, arvopohjaisuus ja kyky uudistua ja uudistaa. Tulosperusteisuus asettaa haasteita palvelujen järjestämiselle sekä hankinnan prosessin johtamiselle ja organisoinnille. Palvelujen järjestäjä hyötyy vuorovaikutuksesta osatakseen hankkia vaikuttavampia palveluja. Vuorovaikutus ja yhdessä tekeminen ovat merkittäviä tulosperusteisen palvelujen järjestämisen voimia, ja tavoitteellisuus on aivan mallin ytimessä. Arvopohjaisuus näkyi esimerkiksi artikkelissa 4 niin, että palvelujen järjestäjällä, tuottajilla ja asiakkailta havaittiin olevan arvoja, joita tulosperusteisen palvelujen järjestämisen proses-

sin ja yhteiskehittämisen ja -tuotannon myötä on mahdollista muuntaa julkiseksi hyödyksi. Kyky uudistua ja uudistaa liittyy tavoiteltavien tulosten toimeenpanoon, mikä edellyttää muutoksen johtamista. Kuitenkin tulosperusteisessa palvelujen järjestämisessä, kun kyse on monitoimijaisissa verkostoissa toimimisesta ja palvelutoiminnan kehittämisestä, joka perustuu avoimeen systeemiajatteluun, korostuu johtamisessa nimenomaan integroiva ja yhteiskehittävä ote. Palvelujen järjestäjän organisaatio on osa arvoverkkoa.

Tutkimuksen päätelmien tulee kontribuoida tutkimuksen alussa asetetun viitekehyyksen kanssa (Pawson & Tilley 1997). Kuviossa 8 on kuvattu palvelujen järjestämisen malli, jossa sovelletaan tulosperusteisuutta ja jossa kontekstina on julkinen organisaatio ympäristöineen. Verrattuna tutkimuksen varhaisemmassa vaiheessa asetettuun viitekehyykseen (kuvio 6), mallissa on tutkimuksen perusteella tunnistettu vaikutuksia johtamiseen.



Kuvio 8. Yhteiskehittävä johtaminen tulosperusteisen palvelujen järjestämisen keskiössä.

OBC:n eli tulosperusteisen palvelujen järjestämisen kolme keskeisintä tunnusmerkkiä ovat seuraavat: *julkishallinto* soveltaa *governancea* ja tavoittelee *julkista hyötyä* järjestämällä palveluita *tulosperusteisesti*. Tämä on tutkimuksen tulos, jonka pohjana oli samansuuntainen lähtöoletus tutkimuksen viitekehyyksenä. Kuvio kuitenkin sai vahvistusta ja täydentyi tutkimusprosessin edetessä. Tulosperusteinen palvelujen järjestäminen ja NPG vahvistavat toisiaan. Prosessi tai sykli voi lähteä liikkeelle julkisorganisaatiosta tai verkostosta. Artikkeleiden 3 ja 4 tapauksessa tulosperusteinen hankinta lähti liikkeelle kunnasta, joka toimi palvelujen järjestäjänä, mutta alkusysäys voisi tulla muualtakin. Tulosperusteisen palvelujen järjestämisen eri elementit muodostavat toisiaan ruokkivan kehän.

*Yhteiskehittävä johtaminen* yhdistää nämä elementit, ja sillä voidaan vahvistaa näitä ilmiöitä ja niiden välisiä suhteita tai sitten johtamisella voidaan heikentää niitä. Ja tarkoitan tässä nimenomaan johtamista, en johtajaa. Johtaminen tapahtuu monimutkaisessa toiminnassa.

ta- ja päätöksentekoympäristössä, ja olennaista on saada oma julkinen organisaatio osallistumaan arvon luomiseen ja mahdollistamaan sitä yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa. Itsestään tämä ei tapahdu; tulosperusteinen palvelujen hankinta on prosessina raskas vaatien osaamista, sitoutumista ja resursseja. Raskaampi prosessi ja säännöllinen seuranta ja arviointi kasvattavat transaktiokustannuksia.

Verrattuna tutkimuksen alussa esitettyyn kuvaukseen tutkimuksen viitekehystä, on tutkimusprosessin aikana tunnistettu merkittäväksi elementiksi johtaminen osana tulosperusteisen palvelujen järjestämisen mallia. Arvioin, onko kyseessä integroiva tai yhdistävä johtaminen (integrative leadership, ks. mm. Crosby ja Bryson 2010) tai kehittäminen, tai ehkäpä yhteisjohtaminen, dialoginen johtaminen tai yhteistyöhön pyrkivä verkoston johtaminen (Niiranen 2017). Yhdistävässä johtamisessa painottuvat prosessien ja tapahtumakulkujen mahdollistaminen ja edellytysten luominen sekä erilaisten viiteryhmiä ymmärtäminen ja neuvottelu- ja vuorovaikutustaidot (Parkkinen et al. 2017, 21). Yhteisjohtaminen (co-management) on yksi käsitteistä, joilla kuvataan julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin välistä yhteistyötä, kuten ovat myös käsitteet yhteishallinta ja yhteistuotanto (Jalonen et al. 2013, 284). Laihonen et al. (2017, 11) näkevät dialogisen johtamisen, tuloksellisuuden johtamisen ja tiedolla johtamisen olevan tuloksekkaan julkisjohtamisen keskiössä, ja välineenä tuloksellisuuden edistämiseen käytetään tuloksellisuusdialogia. Osallistavasta tuloksellisuuden johtamisesta löytyy kirjallisuutta hyvin (ks. esim. Moynihan 2005 ja Rajala & Laihonen 2019). Näissä tutkimuksissa korostuu tuloksellisuuden johtamisessa onnistuminen paremmin, mikäli johtaminen on osallistavaa ja dialogista – tällöin tapahtuu myös organisaation oppimista. Collaborative leadership merkitsee yhteistyöhön pyrkivää verkostojen johtamista. Käsite suomentuu monin erin tavoin, mutta sisällöissä painottuvat yhteistyö, verkostot ja yhteisöllisyys. (Jäppinen 2012; Lehto et al. 2019; Niiranen 2017; Parkkinen et al. 2017.) Julkisjohtaminen on kehittynyt ja kehittymässä vuorovaikutuksen ja yhdessä tekemisen suuntaan.

Koska tulosperusteisessa palvelujen järjestämisessä yhteiskehittäminen ja kumppanuus ovat niin merkittävässä asemassa ja ne edesauttavat sitä, että mekanismilla todella saavutetaan vaikuttavuutta, päädyin käyttämään termiä yhteiskehittävä johtaminen. *Johtamisella, organisaatiokulttuurilla ja toimintaympäristöllä on vaikutusta siihen, miten ja miksi tulosperusteisen palvelujen järjestämisen elementit kehittyvät tai jääkö jokin elementti irralliseksi.* Tuloperusteisuuden soveltaminen edellyttää myös vahvaa muutosjohtamista, jotta ajassa olevia ilmiöitä pystytään liittämään toisiinsa ja myös ennakoimaan niitä. Ja kuten yleensäkin palvelujen järjestämisessä, kaikkein oleellisinta myös tulosperusteisessa palvelujen järjestämisessä on varsinainen palvelutoiminta, toiminta sopimuskauden aikana, mikäli on kyse ulkoisesta hankinnasta. Jotta se muuttuu tavoitteiden suuntaan, edellyttää tämä muutoksen johtamista monitoimijaisissa verkostoissa. Kyseisellä palvelujen järjestämistavallahan tavoitellaan vaikutuksia ja vaikuttavuutta, mikä yleensä tarkoittaa, että jokin muuttuu palveluita käyttävän elämässä palvelujen seurauksena tai sitten pystytään säilyttämään jokin olotila tai estämään epätoivottuja muutoksia. Vaikka päädyin käyttämään

termiä yhteiskehittävä johtaminen, oleellista julkisessa johtamisessa tulosperusteisen palvelujen järjestämisen yhteydessä on julkisen hyödyn tuottaminen ja hyvä johtaminen, jossa integroituvat vuorovaikutus, tavoitteellisuus ja tietojohtaminen (vrt. Laihonon et al. 2017, 11).

Yhteiskehittävästä johtamisesta on toistaiseksi vähän tutkimuskirjallisuutta. Kuitenkin Schieffer (2006, 607–608) kuvaa yhteiskehittävästä johtamisesta (co-creative leadership) monimutkaisen ja dynaamisen toimintaympäristön transformatiivisena lähestymistapana, joka korostaa kollektiivista prosessia, jolla voidaan luoda yksittäisistä näkökulmista systeeminäkökulma, yhteinen näkökulma. Menestyäkseen organisaatio ei pärjää perinteisellä, hierarkkisella johtamisella. Fokus on ongelmien ratkaisussa, mutta yhteiskehittävässä johtamisessa ongelmiin ei etsitä vain yhtä ratkaisua ja sitä ei etsi jokin johtaja yksin, vaan etsitään ja kehitetään useita eri ratkaisuja yhdessä. Myös implementointi tapahtuu yhdessä edeten kohti yhteistä tavoitetta.

Yhteiskehittävä ja jäykkää, valmentavaa johtamista start-up- ja virtuaaliohjelmien kontekstissa on tutkinut Humala (2015), joka korostaa kriittistä reflektiota, luovuutta, vuorovaikutusta ja jaetun arvon luomista asiakkaiden kanssa. Ramaswamyn (2009, 36–37) mukaan yhteiskehittäväksi organisaatioksi (co-creative organization) on mahdollista tulla, ellei organisaation johto kaikilla eri tasoilla ole tähän muutokseen sitoutunut. Ihmisten välinen vuorovaikutus kaikkialla systeemissä on yhteisen arvon luomisen alue, ja johtajien tehtävä on tämä tunnistaa, ja organisaatiot olisi suunniteltava näiden arvon luomisen alueiden pohjalta. Haasteena on se, että organisaatiot on usein suunniteltu sisäisten toimintojensa ympärille, kun taas yhteisessä arvon luomisessa painottuvat vuorovaikutus ja yhteiskehittäminen asiakkaiden ja sidosryhmien kanssa. Johdolla on oltava selkeä käsitys organisaation olemassaolon suunnasta, muuttuvista tarpeista ja eri yhteiskehittäjien rooleista arvonluonnin ekosysteemissä.

Kiinnostavaa on, miten julkishallintoa ja sen palvelutoimintaa kehitetään, mitä palvelujen järjestämisen tapoja käytetään ja otetaanko public valuen eli julkisen hyödyn luominen julkisen organisaation perimmäiseksi tavoitteeksi. Kehitetäänkö julkishallintoa edelleen governancen pohjalta ja johdetaanko julkishallinnon organisaatiota ja verkostoja tavoitteellisesti ja arvosuuntautuneesti kumppanuudessa ja yhteiskehittäen? Tulosperusteisessa palvelujen järjestämisessä OBC, NPG ja public value nivoutuvat yhteen julkishallinnon organisaatiossa ja sen toimintaympäristössä. Tulokulmaksi voidaan ottaa näistä mikä vain. Yhteiskehittävä johtaminen integroi ne toisiinsa ja edistää avointa vuorovaikutusta, dialogisuutta, kumppanuutta ja yhdessä kehittämistä oman henkilöstön, palveluntuottajien, palvelujen käyttäjien, kuntalaisten, poliitikkojen ja muiden sidosryhmien kanssa. Johtaminen on tässä yhteydessä ennen kaikkea mahdollistavaa johtamista, jolla on selkeä tavoite. Vuorovaikutus ja tavoitteellisuus ovat avaimia onnistumiseen. Tulosperusteisen palvelujen järjestäminen edellyttää ja tukee kumppanuutta, ja sen onnistumisen edellytyksenä on myös osaamisen ja resurssien yhdistäminen.

Tuloksellisuus edellyttää tavoitteellista johtamista, ja tulosperusteisuuden soveltaminen palvelujen järjestämisessä edellyttää resursseja, osaamista, poikkihallinnollisuutta, kumppanuutta ja yhteiskehittämistä niin organisaation sisäisten kuin sen ulkopuolisten toimijoiden kanssa, ja se edellyttää yhteiskehittävää johtamista. Palvelujen järjestämisen ja sen johtamisen merkitys on tunnustettu ja odotukset ovat suuret, mutta organisaatiokulttuuri ja organisaation rakenteet ja käytännöt eivät näyttäisi riittävästi tukevan strategista palvelujen järjestämistä. Johtaminen ei näyttäisi riittävästi tukevan strategista palvelujen järjestämistä, toki organisaatioihin vaikuttaa myös niiden toimintaympäristö. Palvelujen järjestämisen tulisi olla ihmiskeskeistä, tulosorientoitunutta, tasapuolista ja inklusiivista, hyvin johdettua ja sen tulisi edistää kestävyyttä ja monimuotoisuutta markkinoilla ollakseen laadukasta (Dickinson 2015, 17; University of Birmingham 2014).

Yhteiskehittävällä johtamisella on nähdäkseni käytännön merkitystä, kun etsitään tapaa johtaa julkista organisaatiota muuttuvassa ja monimutkaistuvassa maailmassa, jossa toimitaan yhdessä useiden eri kumppaneiden kanssa arververkoissa tavoitellen julkista hyötyä. Johtaminen ja kehittäminen pohjautuvat tällöin avoimeen systeemijatteluun, jonka mukaan hallinto on vuorovaikutteista ja suhteet ovat merkityksellisiä. Jos organisaatio soveltaa tulosperusteisuutta, antaa yhteiskehittävä johtaminen siinä onnistumiselle hyvät edellytykset. Yhteiskehittävä johtaminen tuo uuden ulottuvuuden tulosperusteisen palvelujen järjestämisen tutkimukseen tarjoamalla tulosperusteiseen palvelujen järjestämiseen viitekehystä, jossa yhteiskehittävä johtaminen integroi OBC:n, public valuen ja NPG:n yhteen. Yhteiskehittävästä johtamisesta löytyy samankaltaisia piirteitä sekä isobritannialaisen tulosperusteisen mallin, jossa muun muassa korostuu yhdessä kehittäminen, että yhdysvaltalaisen arververkoajatteluun perustuvan arvoperusteisen mallin kanssa.

## 5.2 Tulosperusteinen palvelujen järjestäminen hyvinvointipalvelujen uudistamisen mekanismina

Osatutkimusten eli artikkelien empiiristen tulosten perusteella tulosperusteinen palvelujen järjestäminen osoittautui uudistamisen välineeksi, joka on riippuvainen kontekstistaan. Tämä näkyi artikkelissa 4 muun muassa siten, että mekanismilla saatiin luotua uusi palvelumalli, jonka muotoutumiseen vaikuttivat voimakkaasti yhteiskehittämiseen osallistuneet eri toimijat ja niiden väliset suhteet, rakenteet, toimintaympäristö ja -kulttuuri. Artikkelien 3 ja 4 tapaus sijoittuu kaupunkiin, joka voidaan nähdä tyypillisenä pohjoismaisen hyvinvointivaltion edustajana.

Haveri et al. (2009a; 2009b) kuvaavat kuntien ja valtion suhteen muutosta ja sitä, miten aiemmin toimineet johtamisen ja palvelujen järjestämisen mallit eivät enää ole toimivia. Vastauksena maailman muutokseen 2000-luvulla kansalaisen hyvinvointiin on pyritty vaikuttamaan yhteiskunnan eri toimijoiden kautta. Osallistumalla ja vuorovaikutuksella saadaan aikaan parempia tuloksia keskinäisriippuvuuksien monimutkaisessa maailmassa.



(Heinämäki 2012, 18; Klijn 2012, 209.) Tässä tutkimuksessa on tarkasteltu tulosperusteisen palvelujen järjestämisen mekanismia, jolla tavoitellaan julkista hyötyä ja jonka koordinoitumekanismina ja kontekstina on uusi julkinen hallinta. Palvelujen järjestäminen tarkoittaa sitä, että palveluja voidaan tuottaa itse, yhdessä muiden julkisen sektorin toimijoiden kanssa tai sitten ostamalla niitä ulkoisilta palveluntuottajilta. Tutkimus on painottunut hyvinvointipalvelujen hankintaan ulkoisilta palveluntuottajilta. Tulosperusteinen palvelujen järjestäminen on verkalleen vahvistunut Suomessa 2010-luvulla, ja se pyrkii kansalaisten hyvinvoinnin lisäämiseen yhteiskunnan eri tahojen avulla. Kysymyksessä on palvelujen järjestämisen paradigman muutos, jolla on merkittävä vaikutus hallintoon ja johtamiseen.

Tutkimusprosessiin lähtiessäni yhtenä hypoteesinä tutkimuksessa oli, että tulosperusteinen palvelujen järjestäminen lisää ja mahdollistaa perinteisiä järjestämistapoja paremmin innovaatiot. Tämä hypoteesi osoittautui oikeaksi.<sup>8</sup> Tosin sittemmin samaa ovat väittäneet ja todenneet todeksi myös monet muut (ks. esim. Pyykkönen 2016). Erityisesti tähän vaikuttaa se, että tulosperusteissa palvelujen järjestämisessä järjestäjä ei määrittele niin pitkälle hankinnan kohdetta, jolloin palveluntuottajille ja asiakkaille jää enemmän tilaa palvelujen määrittelyyn ja toteutukseen. Vapauden antaminen tuottajille ja palvelujen käyttäjille ja yhteiskehittäminen sekä monitoimijaisuus verkostoissa edesauttavat uusien ja paranneltujen ratkaisujen syntymistä. Yhteiskehittämiseen liittyen Pernaa (2020, 42) tuo hyvinvoinnin tulevaisuutta koskevassa tutkimuksessaan esille, että hyvinvointipalvelujen kehittämisessä ja päätöksenteossa palveluja paljon käyttävien näkemykset on tarpeellista huomioida, ettei hyvinvointipalvelujen käyttäjien välinen eriarvoistuminen kasva. Seikka, joka yhteiskehittämisessä tulisi varmistaa paitsi eriarvoistumisen myös näköalan kapeutumisen ehkäisemiseksi.

Tutkimuksessa osoitettiin, että tulosperusteisessa hankinnassa tavoiteltavat tulokset kyetään liittämään asiakkaalle vaikuttaviin tekijöihin, mikä tarjoaa mahdollisuuden ajatella palvelulähtöisen logiikan (SDL) tai lyhyemmin palvelulogiikan mukaisesti.<sup>9</sup> Mitronen ja Rintamäki (2012, 177–179 ja 208) näkevät palvelulogiikan arvopohjaisena, sillä se määrittyy asiakkaan näkökulmasta. Mitronen ja Rintamäen mukaan palvelulogiikan tutkimus on jäänyt vähälle julkisen sektorin osalta. He uskovat arvopohjaisella palvelulogiikalla kuitenkin olevan annettavaa julkisia palveluja koskevaan keskusteluun jopa hyvinvointiyhteiskunnan tehostamiseksi siten, että eri asiakasryhmät saavat arvostamiaan palveluja, mutta taloudellisemmin ja tehokkaammin. Tämä tehdään tunnistamalla ja ymmärtämällä asiakkaiden tarpeet ja odotukset sekä hyödyntämällä näitä tietoja palveluja tuotettaessa suoriteperusteisten tietojen sijaan tai niiden kanssa. Johtamisen keskiössä ovat asiakaskokemus ja arvon luominen yhdessä. Mitronen ja Rintamäki viittaavat julkisen sektorin palvelujen ohjausjärjestelmiin, jotka voidaan ymmärtää esimerkiksi kuntien tapoina järjestää palveluja tai valtionohjauksena. Ohjausmalli on poikkihallinnollinen, hyödyntää

8 Tulosperusteisuuden yhteyttä innovaatioihin on käsitelty erityisesti artikkeleissa 1 ja 2.

9 Palvelulähtöistä logiikkaa on käsitelty tarkemmin artikkelissa 3.

tietojärjestelmiä ja osaamista sekä asiakkaan että toimijayhteistyön hyödyksi johtaen siten mahdollisesti parhaaseen tulokseen molempien tahojen kannalta.

Näen tässä paitsi jatkotutkimuksen paikkaa myös soveltamisen ja kokeilun mahdollisuuksia sovitettaessa yhteen tulosperusteista palvelujen järjestämistä ja palvelulogiikan mukaista ajattelua, jolloin voisi olla *mahdollista saada mekanismi hyvinvointipalvelujen uudistamiseen*. Julkisen sektorin ohjausjärjestelmä, jossa valtio soveltaa palvelulogiikkaa ohjattaessa kuntia, tai mahdollisesti sote-uudistuksen myötä myös hyvinvointialueita tai maakuntia, jotka järjestävät palveluja tulosperusteisesti tavoitellen julkista hyötyä, voisi edesauttaa navigointia turbulentissa ja monimutkaistuvassa keskinäisriippuvuuksien toimintaympäristössä, jossa on toimittava tuloksellisemmin ja monitoimijaisesti kestävyysvaajeesta selviämiseksi.

Tässä tutkimuksessa syvennyttiin myös julkiseen hyötyyn ja sen yhteyteen tulosperusteiseen palvelujen järjestämiseen sekä aiempaan tutkimuskirjallisuuteen että tapaustutkimukseen nojaten ja esitettiin kehikko julkisen hyödyn arvioimiseen tulosperusteisen palvelujen järjestämisen yhteydessä. Tulosten ja vaikutusten mittaamisen osoitettiin olevan mahdollista, mutta hankalaa ja epäsuoraa. Tulosperusteisen palvelujen järjestämisen ja vaikutusten arvioinnin ja mittaamisen katsotaan edellyttävän sekä subjektiivisia että objektiivisia mittareita.<sup>10</sup> Yhteiskehittäminen ja -tuotanto ja paikallisuus nousivat voimakkaasti esille tulosperusteisessa palvelujen järjestämisessä; niiden hyödyntäminen mahdollistaa sen, että kuntalaisten ja asiakkaiden arvoja voidaan saada osaksi julkisesti järjestettäviä palveluja. Kontekstina tapauksessa oli tamperelainen ikäihmisten palvelujen hankinta. Artikkelissa 2 keskityttiin tulosperusteisen hankinnan soveltamiseen koko Suomessa.

Tulosperusteinen palvelujen järjestäminen on lähestymistapana holistinen, ja se haastaa organisaatiota, sen kulttuuria ja johtamista, mutta myös toimintaympäristöään. Sen keskeisimmät tunnusmerkit on kuvattu kuviossa 8, jossa julkishallinto soveltaa uutta julkista hallintaa tavoitellen julkista hyötyä järjestämällä palveluja tulosperusteisesti. Kuvion keskiössä on liimana yhteiskehittävä johtaminen. Kyse on kokonaisvaltaisesta hankintastrategiasta, jolla vastataan muun muassa tiedon ja integraation puutteeseen, kehittymättömiin palveluihin ja lisätään luottamusta järjestäjän, tuottajien ja palvelunkäyttäjien välillä (Needham & Duffy 2012, 238).

Tutkimuksen tavoitteena oli myös ymmärtää tulosperusteisen palvelujen järjestämisen sisältöä NPG:n kontekstissa, koska sitä ei juuri ole tarkasteltu. Uusi julkinen hallinta painottaa prosesseja ja tuloksia, kun taas uusi julkinen johtaminen korostaa panoksia ja tuloksia (Dickinson 2016, 44). Tuloksiin keskittymisen lisäksi prosesseihin paneutuminen edesauttaa toimivaa hyvinvointivaltiota; toimivat palveluprosessit varmistavat tasapuolisuutta ja edelleen oikeudenmukaisuutta, joka on tuloksellisuuden yksi osatekijä. Uuteen julkiseen hallintaan kytkeytyvä tulosperusteinen palvelujen järjestäminen on mahdollista valita tietoisesti uudistamisen mekanismiksi uutta julkista johtamista heijastelevan suoriteperusteisen palvelujen järjestämisen sijasta tai näitä tapoja voidaan hyödyntää rinnakkain.

---

<sup>10</sup> Mittaamista tulosperusteisen palvelujen järjestämisen yhteydessä on käsitelty erityisesti artikkelissa 4.

### 5.3 Tutkimuksen luotettavuus ja tutkijan asema

Tutkimuksen luotettavuuden arviointi on tärkeä osa tieteellistä tutkimusta. Merkittäviä käsitteitä luotettavuutta arvioitaessa ovat reliabiliteetti ja validiteetti erityisesti kvantitatiivisessa tutkimuksessa. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2009, 24–25.) Reliabiliteetin ja validiteetin käsitteiden sopivuudesta kvalitatiiviseen tutkimukseen vallitsee erilaisia näkemyksiä. Alasuutarin (2011, 31–32) näkemyksen mukaan ylipäättään jako kvalitatiiviseen ja kvantitatiiviseen tutkimukseen näyttää houkuttelevalta, mutta se ei kuitenkaan vastaa aivan todellisuutta. Kaikessa tutkimuksessa nimittäin on yhteisiä periaatteita, kuten ”pyrkimys loogiseen todisteluun sekä objektiivisuuteen”. Sekä määrällisessä että laadullisessa tutkimuksessa pyritään tarkastelemaan ilmiöitä niitä jotenkin mittaamalla, mikä edellyttää ilmiöiden saamista mitattavaan muotoon. Laadullisessa tutkimuksessa tämä tarkoittaa tutkimuskohteen pelkistämistä yleensä kielelliseen muotoon, kun taas määrällisessä tutkimuksessa tiivistys tapahtuu numeeriseen muotoon. (Räsänen 2006, 167–168.) Eriksson ja Kovalainen näkevät laadullisen tutkimuksen lähestymistapana, joka tuottaa tutkimustietoa tulkitsevalla ja ymmärtävällä otteella. Tiedon kerääminen ja analysointi ovat herkkiä kulttuuriselle ja sosiaaliselle kontekstille, ja tavoitteena on tutkimuksen kohteen kokonaisvaltainen ymmärtäminen. (2011, 4–5.)

Laadullisen tutkimuksen luotettavuutta arvioidaan koko tutkimusprosessin osalta ja jatkuvasti prosessin aikana – ei ainoastaan tutkimuksen lopussa (Eriksson & Kovalainen 2008, 5 ja 290). Tutkimuksen valinnat tulee tehdä läpinäkyvästi ja ketjun aineistosta analyysin kautta päätelmiin pitää olla jäljitettävissä (Eriksson & Kovalainen 2011, 290; Kuoppakangas 2015, 47). Kriittinen realismi ohjasi eri aineistojen ja menetelmien käyttöön matkalla kohti tutkimustehtävän ratkaisua. Aineistojen näkökulmasta tutkimuksen luotettavuutta olisi todennäköisesti lisännyt se, että artikkelin 2 pohjaksi haettuja hankintailmoituksia olisin hakenut HILMA-tietokannasta useampina eri päivinä kuin toteutuneena kolmena päivänä ja pitkin vuotta ja mieluusti vielä eri vuosina. Lisäksi artikkelin 4 aineistoksi suoraan asiakkaiden ja heidän läheistensä haastattelu tilaaja- ja tarjoajatahojen lisäksi olisi tuonut vahvemmin julkisen hyödyn käsittelyyn asiakasnäkökulmaa. Tapaustutkimuksen osalta harkinnassa tutkimusprosessin aikana oli, että yhden tapauksen intensiivisen tutkimisen sijaan tapauksia olisikin valittu useita ja niitä olisi sitten tutkittu ja vertailtu toisiinsa, jolloin kyse olisi ollut intensiivisen tapaustutkimuksen sijaan ekstensiivisestä tapaustutkimuksesta (Eriksson & Koistinen 2014, 20). Tutkimuksella tahdotaan syventää tulosperusteisuuteen liittyvää tietoa tietyssä kontekstissa, joten päädyin intensiiviseen yhden tapauksen tutkimiseen. Tosin useamman tapauksen tutkiminen olisi oletettavasti mahdollistanut paremmin empirian ja teorian välisen vuoropuhelun, ja sitä kautta olisin kaiketi saanut palvelujen järjestämiseen liittyvän teoriakeskustelun edelleen kehittämiseen lisääineksia. (Eriksson & Koistinen 2014, 20 ja 38.)

Luotettavuuteen liittyvät kysymykset totuudesta ja objektiivisuudesta. Tarkasteltaessa objektiivisuutta on laadullisessa tutkimuksessa hyvä käsitellä myös tutkimuksen puolueettomuutta. Ovatko tutkimuksen havainnot luotettavia ja puolueettomia, vai onko niihin

vaikuttanut liiaksi tutkijan oma tulkintakehys? Tietoja ja tiedonantajia tulisi ymmärtää ja havainnoida itsenään ja objektiivisesti. Laadullisessa tutkimuksessa tosin myönnetään, että tutkijan omilla lähtökohdilla, kuten iällä, sukupuolella, virka-asemalla, poliittisella suuntautumisella jne., on väistämättä jonkinlaisia vaikutuksia havainnointiin, sillä tutkija on tutkimuksensa rakentanut ja tutkimusprosessin aikana tehnyt tulkintoja, jotka eivät voi täysin irtaantua tutkijan arvoista ja arvostuksista. (Tuomi 2018.) Reliabiliteetilla eli luotettavuudella tarkoitetaan usein tutkimuksen toistettavuutta eli sitä, että toinen tutkija voisi päätyä samoihin päätelmiin samoista tiedonlähteistä.

Luotettavuutta arvioitaessa arvioidaan sekä tutkimusprosessin, kuten käytettyjen metodien, että päätelmien luotettavuutta. Tässä artikkeliväitöskirjassa tutkimus jakautuu yhteenveto-osaan ja neljään osatutkimukseen. Luotettavuutta voidaan arvioida kunkin viiden osan kohdalla erikseen ja lisäksi voidaan arvioida koko tutkimuskokonaisuuden luotettavuutta. Osatutkimusten aineistoja ja menetelmiä on käsitelty edellä alaluvussa 3.2 sekä jokaisessa artikkelissa itsessään. Vertaisarviointi lisää tutkimuksen luotettavuutta (Kuoppakangas 2015, 47). Tämän työn osatutkimukset on vertaisarvioitu.

Alasuutarin (1999, 248–251) mukaan yleistäminen on rakentunut tutkimusprosessiin sisään ja yleistämisen sijaan kyseessä on suhteuttaminen: minkä verran analyysi kertoo jostakin muusta kuin itse aineistosta. Kriittiseen realismiin perustuvassa tutkimuksessa on kasautuvan tiedon sijaan kyse syvenevästä ja tarkentuvasta tiedosta (Mäntysaari 2006a, 160; Mäntysaari 2006b, 29). Tämä on tämän tutkimuksen valinta, tutkimuksella halutaan syventää ja tarkentaa hyvinvointipalvelujen tulosperusteiseen palvelujen järjestämiseen liittyvää tietoa. Tutkimuksessa käytetyn triangulaation voidaan nähdä vahvistavan tutkimuksen luotettavuutta. Triangulaatiota on suosittu erityisesti tutkimuksen validiteettia arvioitaessa (Tuomi & Sarajarvi 2002, 140). Triangulaatiota käytettiin tutkimuksen menetelmien ja aineistojen osalta sekä myös teorioiden ja tutkijoiden kohdalla.

Tutkimuksen tekemiseen liittyy valintoja siitä, mihin suuntaan tutkija tutkimustaan vie. Valintoja tehdessä tutkija reflektoi valintojen vaikutuksia tutkimukseen eettisyyden näkökulmasta ja myös siitä näkökulmasta, että mikä tutkijan asema on suhteessa tutkittavaan ilmiöön, tutkimukseen liittyviin ihmisiin ja myös suhteessa tutkimuksen yleisöön. Keskustelua käydään myös tutkijan objektiivisuuden mahdollisuudesta vaarantua tutkimusrahoituksen takia. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2009, 20.) Tämän tutkimuksen aihepiiriin ja tutkimukseen on vaikuttanut oma innostukseni palvelujen järjestämisestä ja kehittämisestä, ja niihin on vaikuttanut myös työni Tampereen kaupungin palveluksessa erilaisissa hyvinvointipalvelujen johtamis-, suunnittelu- ja kehittämistehtävissä. Tutkimusprosessin alkaessa syksyllä 2010 työskentelin Tampereen kaupungin tilaajaryhmässä ikäihmisten hyvinvoinnin ylläpitämisen ydinprosessissa suunnittelupäällikkönä. Elokuussa 2013 työtehtäväni muuttui tilaajapäällikön tehtäväksi samaisessa ydinprosessissa. Nämä tehtäväni vaikuttivat osaltaan siihen, että tapaustutkimuksen kohteeksi artikkeleissa 3 ja 4 valikoitui ikäihmisten palveluihin liittyvä hankinta, sillä tunsin palvelut ja niiden hankinnan hyvin, pääsy hankintaa koskevaan laajahkoon aineistoon ja mukaan hankintaproses-

siin oli sujuvaa, halu kehittää ikäihmisten palveluja ja omaa ja organisaation osaamista oli suuri ja asetelma herkullinen: tapaustutkimuksen ei tarvitsisi jäädä vain pistoksi tai poik-kileikkaukseksi, vaan tutkimustulosten hyödyntäminen olisi jatkossa mahdollista käytän-nössä. Tässä mielessä tutkijana olen käytännönläheinen. Tutkimuksen luotettavuuden varmistamiseksi en osallistunut artikkeleiden 3 ja 4 tapaustutkimuksen haastatteluaineiston keräämiseen ja käsittelyyn, sillä työskentelin tutkimuksen tekemisen aikana Tampereen kaupungin tilaajaryhmässä ja tutkimuksen kohteena oli kaupungin tekemä hankinta. Sen varmistamiseksi, että käsillä olevassa tutkimuksessa ollaan uusimman tulosperusteiseen palvelujen järjestämiseen liittyvän tutkimustiedon äärellä, toteutin vielä uudestaan yhteen-veto-osan laadinnan yhteydessä systemaattisen kirjallisuuskatsauksen vuosille 2014–2020 samoilla määrittelyillä ja hakutermeillä ja miltei samoja tietokantoja käyttäen kuin vuonna 2014, jolloin toteutin ensimmäisen kirjallisuuskatsauksen.

Tutkijalla on laadullisessa tutkimuksessa vapautta, joka mahdollistaa joustavuuden tutkimusprosessissa aina suunnittelusta tutkimuksen toteutukseen saakka. Tutkijan vuo-rovaikutus tutkimuksen kohteena olevien organisaatioiden kanssa ja niiden toiminnan tuntemus ovat edesauttaneet kyseessä olevan tutkimuksen toteutumista. Tutkijan asema ja sen vaikutukset tutkimuksen luotettavuuteen on tiedostettu koko tutkimusprosessin ajan. (Eskola & Suoranta 1998; Kosklin et al. 2020, 86.) Tutkija vastaa tutkittavien yksityisyyden suojasta. Tutkimuksessa kiinnitettiin eritoten huomiota tutkimukseen osallistuvien anony-miteetin suojaamiseksi. Osatutkimuksissa ja yhteenveto-osassa esitetyistä lainauksista yksittäiset henkilöt eivät ole tunnistettavissa. (Kuula 2011.)

Tutkimuksen tekemiseen sain rahoitusta kolmelta eri taholta. Ensimmäistä artikkelia kirjoittaessani sain apurahaa Kansan Sivistysrahastoon kuuluvalta Mauno Koiviston ra-hastolta ja artikkeleja 2 ja 3 työstäessäni sain työskennellä vajaan kaksi kuukautta osana Markkinoiden luominen ja huoltaminen (ALIS) -tutkimushankkeen tutkimusryhmää Tampereen yliopistolla. Tutkimushanketta rahoitti Tekes (nykyisin Business Finland) ja hankekumppaneita olivat Tampereen yliopisto, Tampereen kaupunki, Turun kaupunki, Jyväskylän kaupunki ja Suomen Kuntaliitto. Tampereen kaupunki, kuten muutkin so-pimuskumppanit, solmi sopimuksen tutkimusyhteistyöstä Tampereen yliopiston kanssa, joka toimi hankkeen tutkimuksen toteuttajana. Tutkimuslupa saatiin koko ALIS-tut-kimusryhmälle. Tutkimuksen yhteenveto-osaa kirjoittaakseni sain apurahaa Kansan Si-vistysrahastoon kuuluvalta Antti Jussi Kososen rahastolta. Rahoitus ei vaikuttanut tut-kimuksen riippumattomuuteen, mutta ALIS-tutkimushanke vaikutti artikkelien 2 ja 3 tutkimusprosesseihin ja myös artikkeliin 4, sillä siinä hyödynnettiin osin samaa aineistoa kuin artikkelissa 3. ALIS-hankkeen tavoitteena oli avartaa ymmärrystä sosiaali- ja terveys-palvelujen markkinoiden toiminnasta. Hyvinvointipalvelujen järjestämiseen keskittyvä tutkimukseni sopi sängen hyvin osaksi hanketta. Tosin ilman hanketta olisin saattanut tehdä joitakin valintoja toisin, kuten sen, että tämä tutkimus keskittyy pitkälti ulkoa han-kittaviin palveluihin. Ilman ALIS-hanketta olisin todennäköisesti keskittynyt ainakin yhdessä osatutkimuksessa organisaation oman toiminnan tulosperusteiseen johtamiseen.

Joka tapauksessa, osana tutkimushanketta ja -ryhmää toimiminen nähdäkseni lisäsi tutkimuksen luotettavuutta ja sen trianguloivaa asetelmaa.

Vuoden 2017 alusta alkaen vuoden 2019 loppuun saakka toimin Tampereen kaupungin avo- ja asumispalvelujen palvelujohtajana. Tampereen kaupunki luopui vuoden 2017 alusta tilaaja–tuottaja-mallista sisäisessä toiminnassaan, ja omassa työssäni toiminnan fokukseen tuli palvelujen hankinnan lisäksi oman toiminnan johtaminen sosiaali- ja terveystaloudissa. Vuoden 2020 alusta aloitin sosiaali- ja terveystaloudien kehittämisjohtajana. Tämän tutkimusprosessin ollessa päätöksessä työtehtävissäni painottuvat jälleen ulkoiset hankinnat.

## 5.4 Keskeiset päätelmät, tutkimuksen arviointi ja jatkotutkimuksen tarve

Tutkimuksen keskeisiin päätelmiin olen päätenyt koko tutkimuskokonaisuuden eli yhteenveto-osan ja osatutkimusten perustalta. Merkittävimpien tutkimustulosten pohjalta keskeiset päätelmät olen koonnut oheen tulosten hyödyntämisen helpottamiseksi. Tutkimuksen keskeiset päätelmät ovat:

1. Tulospohjaisessa palvelujen järjestämisessä (OBC) on kysymys palvelujen järjestämisen paradigman muutoksesta, jolla on huomattava vaikutus hallintoon ja johtamiseen. Se muuttaa hankkivan yksikön, palveluntarjoajien ja palvelujen käyttäjien rooleja.
2. On erotettavissa kaksi tulospohjaisen palvelujen järjestämisen pääsuuntausta, isobritannialainen tulospohjaisen hankinnan malli ja yhdysvaltalainen arvoepohjaisen hankinnan malli. Mallien soveltamista tukee governance-tyyppinen, avoimeen systeemiajatteluun perustuva palvelutoiminnan kehittäminen.
3. Tulospohjaisuutta sovelletaan ja se soveltuu hyvinvointipalvelujen järjestämiseen Suomessa. *Julkishallinto* soveltaa *governancea* ja tavoittelee *julkista hyötyä* järjestämällä palveluita *tulospohjaisesti*. Tällä tavoin se toteuttaa hyvän julkisen hallinnan ja julkisen arvонуonnin periaatteita.
4. Tulospohjainen palvelujen järjestäminen lisää ja mahdollistaa perinteisiä järjestämistapoja paremmin innovaatiot. Sitä käytetään kuitenkin suoritepohjaisesta hankintaa vähemmän.
5. Kumppanuus ja yhteiskehittäminen ovat keskeisiä tulospohjaiseen palvelujen järjestämiseen liittyviä piirteitä. Muita tunnusomaisia piirteitä ovat muun muassa liikkeelle lähteminen palvelutarpeiden selvittämisestä, tavoiteltavien tulosten asettaminen yhdessä palvelunkäyttäjien ja -tuottajien kanssa, vaikuttavuuden tavoittelu ja mittaaminen, arvon luominen ja tietojohdaminen.
6. Tulospohjaisuutta sovellettaessa palvelujen järjestämisellä tavoiteltavat tulokset kyetään liittämään asiakkaalle vaikuttaviin tekijöihin.

7. Julkinen hyöty (public value) on tulosperusteisen palvelujen järjestämisen merkittävin ajuri, ja tulosperusteisella palvelujen järjestämisellä voidaan saada aikaan julkista hyötyä. Sitä voidaan myös mitata, joskin se on haasteellista.
8. Johtamisella, organisaatiokulttuurilla ja toimintaympäristöllä on vaikutusta siihen, miten ja miksi tulosperusteisen palvelujen järjestämisen elementit kehittyvät tai jääkö jokin elementti irralliseksi. Yhteiskehittävä johtaminen potentiaalisesti tukee tulosperusteisuuden onnistunutta soveltamista palvelujen järjestämiseen.

Tässä tutkimuksessa tarkasteltiin tulosperusteisen palvelujen järjestämisen ja hankinnan käsitteitä ja sisältöjä *julkisen sektorin palvelujen järjestämisen näkökulmasta* rajaten palvelut hyvinvointipalveluihin.

Tavoitteena oli 1. lisätä tietoa ja ymmärrystä tulosperusteisen palvelujen järjestämisen käsitteistä, sisällöistä ja tavoista 2. ymmärtää tulosperusteisen palvelujen järjestämisen sisältöä uudella tavalla ja löytää yhteyksiä vahvistuneelle hallinta-ajattelulle ja tulosperusteiselle palvelujen järjestämiselle 3. vuorovaikutus teorian ja käytännön välillä ja kehittää järjestämisen ja hankinnan teoriakeskustelua.

Tutkimus onnistui vastaamaan tavoitteeseen 1 eli lisäämään tietoa ja ymmärrystä tulosperusteisesta palvelujen järjestämisestä. Tavoitteeseen 2 tutkimuksessa vastattiin osoittaen vahvaksi yhteys tulosperusteisen palvelujen järjestämisen ja uuden julkisen hallinnan välillä. Myös julkisen hyödyn käsite tuli merkitykselliseksi osaksi tutkimusta, ja siten sekä NPG että public value ovat molemmat toimineet tutkimuksen taustateorioina. Tutkimuksen tavoitteena 3 oli vuorovaikutus teorian ja käytännön välillä ja kehittää järjestämisen ja hankinnan teoriakeskustelua. Luotu ja kuviossa 8 kuvattu järjestämisen malli on tutkimuksen merkittävin kontribuutio ajatellen tutkimuksen teoreettista merkitystä. Vastavaa järjestämisen mallia ei kirjallisuudessa ole rakennettu, ja tulosperusteisen palvelujen järjestämisen keskiössä olevaa ja sen eri elementtejä yhdistävää yhteiskehittävää johtamista (co-creative leadership) on myös johtamisen käsitteenä melko vähän tutkittu. Tämä tutkimus toi sisältöä myös yhteiskehittäväälle johtamiselle ja toivottavasti myötävaikuttaa siihen, että palvelujen järjestämistä, eri järjestämisen käytäntöjä ja tapoja sekä palvelujen järjestämisen johtamista tutkittaisiin enemmän ja niistä keskusteltaisiin enemmän.

Sanderson et al. (2018) arvioivat tulosperusteisia malleja uusina julkisten palvelujen malleina, joilla koordinoidaan julkisia palveluja ja tavoitellaan innovaatiokumppanuutta uuden julkisjohtamisen jälkeisenä aikana, mutta mallien vaikutuksesta puuttuu edelleen tutkimustietoa. Tämä tutkimus pyrkii pieneltä osaltaan vastaamaan tähän haasteeseen. Tulosperusteinen palvelujen järjestäminen edellyttää uudenlaista järjestäjäosaamista ja tähän keskusteluun tutkimus tuo uutta tietoa tulosperusteisen palvelujen järjestämisen soveltamisesta, soveltuvuudesta ja sen elementeistä. Tieto ja tutkimustulokset ovat kuitenkin konteksti- ja kulttuurisidonnaisia, joten tutkimuksessa ei siten tavoitella empiiristä yleistämistä.

Kriittisen realismin mukaan on olemassa suljettuja ja avoimia järjestelmiä ja vaikutuksia tuotetaan avoimissa järjestelmissä (Archer 1998, 190). Tulosperusteisen palvelujen järjestä-

misen malli on sovellettavissa Suomeen, mutta se vaatisi ponnekkaammin johtamista ja kehittämistä, jotka pohjautuvat avoimeen systeemiajatteluun. Tutkimuksella toivottavasti on käytännön merkitystä siten, että tutkimuksella edistetään keskustelun käymistä palvelujen järjestämisen eri käytännöistä ja tavoista ja sitä, että julkishallinnossa tehdään tietoisia valintoja siitä, mihin hallintoideologiseen suuntaan palvelujen järjestämistä kehitetään. Mennäänkö NPM-ideologiaan pohjautuvalla suoritepohjaisella palvelujen järjestämisen mallilla vai suunnataanko NPG-ideologiaan pohjaavaan ja julkista hyötyä tavoittelevaan tulosperusteiseen palvelujen järjestämiseen ja kumppanuuteen? On myös hyvä huomioida, että jos teoriat ja paradigmat voivat omaksua piirteitä toisiltaan, niin eritoten käytännössä eri suuntaukset vaikuttavat toisiinsa. Tutkimus toi myös pieneltä osin lisänäyttöä siitä, että tulosperusteisen palvelujen järjestämisen soveltaminen voi tuoda lisäarvoa järjestäjälle, palveluntuottajalle ja palvelujen käyttäjille. Tätä kautta mahdollistuu myös yhteiskunnallinen lisäarvo.

Käytännön kehittäjien ja yhteiskunnallisen keskustelun näkökulmasta Suomessa on hyvä, että tulosperusteista palvelujen järjestämistä on tutkittu nyt suomalaisen hyvinvointivaltion kontekstissa ja kulttuurissa. Selvää on, että niin Suomessa kuin muuallakin tarvittaisiin edelleen tutkimusta tulosperusteisuuden soveltamisesta ja vertailua suhteessa muihin tapoihin järjestää palveluja. Lisää implementaatiotutkimusta aiheesta tarvittaisiin.

Tutkimusprosessin melko alkuvaiheessa selvitin, mitä mahdollisia haasteita tulosperusteiselle hankinnalle asettavat lainsäädäntö, semminkin hankintalaki, ja oikeuskäytäntö – ja toisaalta myös, mitä mahdollisuuksia ne siihen antavat. Tutkimusprosessin aikana keräsin myös aineistoa tähän teemaan liittyen, mutta en kuitenkaan tarttunut kysymykseen artikkeleissa ja rajasin asian tutkimuksesta ulos. Tutkimuksen tarvetta tälle edelleen on. Estettä selvästikään lainsäädäntö ja oikeuskäytäntö eivät muodosta, sillä tulosperusteisuutta sovelletaan Suomessa. Suoriteperusteiset hankinnat ovat meillä kuitenkin edelleen valtavirtaa, ja mielenkiintoinen tutkimuksen aihe olisi se, onko regulaatiolla ohjausvaikutusta tähän asiaan ja käänteisesti tulosperusteisen hankinnan laajenemisen hitauteen.

Palvelulähtöisen logiikan painotuksissa on nähtävissä myös julkisten palvelujen kannalta hyödyllisiä näkökulmia koskien asiakkaan hyötyä, kumppanuutta ja verkostoja. Näistä teemoista jatkotutkimus olisi mielenkiintoista ja samoin jatkotutkimus arvopohjaiseen palvelulogiikkaan pohjautuvasta hyvinvointivaltion julkisten palvelujen ohjausmekanismista, joka soveltaa tulosperusteisuutta. Näen mielenkiintoista jatkotutkimuksen ja myös kokeilemisen paikkaa siinä, miten tulosperusteinen palvelujen järjestäminen ja arvopohjainen palvelulähtöinen palvelulogiikka sovitettuna yhteen voisi edesauttaa hyvinvointivaltion eri toimijoiden tuloksellisuutta.

Tuloksellisuuden osoittamiseksi mittauksen problematiikkaan on edelleen paneuduttava. Tämäkin tutkimus teki selväksi sen, että jatkotutkimusta aiheesta tarvitaan, jotta varsinkin hyvinvoinnin subjektiivisia mittareita voitaisiin kehittää edelleen. Tarve on jopa uudelle tutkimussuunnalle, jossa palvelujen käyttäjien ja potentiaalisten sellaisten arvoja muunnetaan mitattavaksi arvoksi, joista osa on subjektiivisia ja tunneperäisiä, kuten on-



nellisuus. Objektiiiset mittarit, kuten useat kansallisten laaturekisterin mukaiset mittarit ja indikaattorit, ovat tarpeellisia tuloksellisuutta mitattaessa, mutta eivät riittäviä. Paikallisuus ja ihmisten osallistuminen ovat merkitseviä tulosperusteisessa palvelujen järjestämisessä ja myös sen onnistumisen mittaamisessa ja arvioinnissa. Hyvinvoinnin mittaamista ja arviointia voidaan tehdä eri tasoilla, ja haasteellisinta siinä on päästä syvemmälle nimenomaan yksilötasolla. Yhteiskunnan tasolla bruttokansantuotetta käytetään tyypillisesti politiikan arviointikriteerinä – sen rinnalle on haasteellista saada muita mittareita, kuten juuri onnellisuutta tai koettua hyvinvointia (Alasuutari 2017, 260).

Toivoisin palvelujen järjestämisestä ja sen merkityksestä enemmän tutkimusta, opetusta korkeakouluissa ja myös laajaa yhteiskunnallista keskustelua. Palvelujen järjestämisen tutkimus ja opetuskin on Suomessa jokseenkin painottunut hankinnan juridiseen ja tekniseen puoleen, ei niinkään palvelujen järjestämisen strategisen tason kysymyksiin tai johtamiseen. Hankintastrategioista make or buy -kysymysasetelman ja vertailun näkökulmasta, tuottaako itse vai ostaako ulkoa, löytyy tutkimusta ja toisena tilaaja–tuottaja-toimintatavasta myös – tutkimuksen ala on siten toistaiseksi melko suppea. Palvelujen järjestämisen ja sen johtamisen tutkimuksen, opetuksen ja keskustelun puute osaltaan haastaa sitä, miten tulosperusteista palvelujen järjestämistä ja siihen liittyvää hallinta-ajattelua pystytään edistämään julkisella sektorilla. Toistaiseksi hyvin niukalti löytyy tutkimusta yhteiskehittävästä johtamisesta, joka on myös kiinnostava jatkotutkimuksen aihe.



## Lähteet

- Aked, J. & Steed, S. (2009). *A Guide to Commissioning Children's Services for Better Outcomes*. Lontoo: New Economics Foundation.
- Alasuutari, P. (1999). *Laadullinen tutkimus*. 3. uudistettu painos. Tampere: Vastapaino.
- Alasuutari, P. (2011). *Laadullinen tutkimus* 2.0. 4. uudistettu painos. Tampere: Vastapaino.
- Alasuutari, P. (2017). Määräysvalta vakuuttelun retoriikassa: Koetun hyvinvoinnin käsitteen leviäminen ja kotoistuminen Suomeen. *Sosiologia*, 54(3), s. 253–272.
- Albertson, K., Fox C., O'Leary, C., Painter, G., Bailey, K. & LaBarbera, J. (2018). *Payment by Results and Social Impact Bonds: Outcome-based payment systems in the UK and US*. Bristol: Bristol University Press.
- Archer, M. (1998). Introduction: Realism in the social sciences. Teoksessa Archer, M., Bhaskar, R., Collier, A., Lawson, T. & Norrie, A. (toim.). *Critical realism. Essential readings*. Centre for Critical Realism. Routledge.
- Audit Commission (2012). *Local Payment by Results*. London: Audit Commission. Saantitapa: [https://www.ncvo.org.uk/images/documents/practical\\_support/public\\_services/20120405\\_localPbR.pdf](https://www.ncvo.org.uk/images/documents/practical_support/public_services/20120405_localPbR.pdf), 22.7.2019.
- Bailey, S. J. (2017). *Strategic public finance*. Macmillan International Higher Education.
- Bao, G., Wang, X., Larsen, G. L. & Morgan, D. F. (2012). Beyond new public governance: a value-based global framework for performance management, governance, and leadership. *Administration & Society*, 45(4), s. 443–467.
- Baxter, K., Weiss, M. & Le Grand, J. (2008). The dynamics of commissioning across organizational and clinical boundaries. *Journal of Health Organization and Management*, 22(2), s. 111–128.
- BEAM Exchange (2019). The 4E approach to VFM. Saantitapa: <https://beamexchange.org/guidance/monitoring-overview/assessing-value-money/4e-approach-vfm/>, 1.8.2019.
- Bendickson, J., Muldoon, J., Liguori, E. & Davis, P. E. (2016). Agency theory: the times, they are a-changin. *Management Decision*, 54(1), s. 174–193.
- Bhaskar, R. (1979). *The Possibility of Naturalism*. The Harvester Press, Brighton.

- Bhaskar, R. (1989). *Reclaiming reality: A Critical Introduction to Contemporary Philosophy*. London: Verso.
- Bovaird, T. & Loeffler, E. (2012). From Engagement to Co-Production: The Contribution of Users and Communities to Outcomes and Public Value. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 23(4), s. 1119–1138.
- Bovaird, T. & Loeffler, E. (2016). Bringing the Resources of Citizens into Public Governance. Innovation through Co-production to Improve Public Services and Outcomes. Teoksessa Torfing, J. & Triantafyllou, P. (toim.). *Enhancing public innovation by transforming public governance*. Cambridge University Press, s. 160–177.
- Brandsen, T., Verschuere, B. & Steen, T. (toim.) (2018). *Co-production and co-creation: Engaging citizens in public services*. Routledge.
- Bryson, J., Sancino, A., Benington, J. & Sørensen, E. (2017). Towards a multi-actor theory of public value co-creation. *Public Management Review*, 19(5), s. 640–654.
- Butt, H. A. & Palmer, D. R. (1985). *Value for money in the public sector: the decision maker's guide*. B. Blackwell.
- Clark, M., Ryan, T. & Dixon, N. (2015). Commissioning for better outcomes in mental health care: testing Alliance Contracting as an enabling framework. *Mental Health and Social Inclusion*, 19(4), s. 191–201.
- Commissioning Support Programme (2010). *Outcomes and Efficiency: Commissioning for Looked After Children*. Commissioning Support Programme explores effective commissioning for looked after children. Saantitapa: [http://www.google.fi/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&ved=2ahUKewiG3PCF5r7kAhWDp4sKH-di\\_DsQFjADegQIBBAC&url=http%3A%2F%2Fwww.southend.gov.uk%2Fsouthendchildrenpartnership%2Fdownload%2F145%2Fcommissioning\\_for\\_looked\\_after\\_children&usq=AOvVawobwjLjHQYDJMoOOtGREVxo](http://www.google.fi/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&ved=2ahUKewiG3PCF5r7kAhWDp4sKH-di_DsQFjADegQIBBAC&url=http%3A%2F%2Fwww.southend.gov.uk%2Fsouthendchildrenpartnership%2Fdownload%2F145%2Fcommissioning_for_looked_after_children&usq=AOvVawobwjLjHQYDJMoOOtGREVxo), 7.9.2019.
- Crosby, B. C. & Bryson, J. M. (2010). Integrative leadership and the creation and maintenance of cross-sector collaborations. *The leadership quarterly*, 21, s. 211–230.
- Danermark, B. et al. (2002). *Explaining society. Critical realism in the social sciences*. London: Routledge.
- Denzin, N. K. (1978). *The research act: A theoretical introduction to sociological methods* (2. pain.). New York: McGraw-Hill.
- Department for International Development DFID (2011). *DFID's Approach to Value for Money (VfM)*. Lontoo: Department for International Development. Saantitapa: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/49551/DFID-approach-value-money.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/49551/DFID-approach-value-money.pdf), 8.7.2020.
- Dickinson, H. (2015). *Commissioning public services evidence review: Lessons for Australian public services*. Melbourne: Melbourne School of Government.
- Dickinson, H. (2016). From New Public Management to New Public Governance: The implications for a 'new public service'. Teoksessa Butcher, J. & Gilchrist, D. (toim.). *The Three Sector Solution: Delivering public policy in collaboration with not-for-profits and business*. Canberra: ANU Press, The Australian National University, s. 41–60.

- Easton, G. (2009). Critical realism in case study research. *Industrial Marketing Management*, 39, s. 118–128.
- Edmiston, D. & Nicholls, A. (2018). Social Impact Bonds: The Role of Private Capital in Outcome-Based Commissioning, *Journal of Social Policy*, 47, s. 57–76.
- Eriksson, P. & Koistinen, K. (2014). *Monenlainen tapaustutkimus*. Helsinki: Kuluttajatutkimuskeskus. Kuluttajatutkimuskeskuksen tutkimuksia ja selvityksiä 11.
- Eriksson, P. & Kovalainen, A. (2011). *Qualitative Methods in Business Research*. London: Sage Publications Ltd.
- Eskola, J. & Suoranta, J. (1998). *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Tampere: Vastapaino. Print.
- Farr, M. (2016). Co-Production and Value Co-Creation in Outcome-Based Contracting in Public Services, *Public Management Review*, 18(5), s. 654–672.
- Ferlie, E. & Ongaro, E. (2015). *Strategic management in public services organizations: Concepts, schools and contemporary issues*. London: Routledge.
- Flatau, P., Zaretsky, K., Adams, S., Horton, A. & Smith, J. (2015). Measuring outcomes for impact in the community sector in Western Australia. *Bankwest Foundation Social Impact Series*, 1, s. 1–24.
- Flyvbjerg, B. (2006). Five misunderstandings about case-study research, *Qualitative inquiry*, 12(2), s. 219–245.
- Fox, C. & Albertson, K. (2020). Outcomes-based contracts in the UK public sector. Teoksessa Albertson, K., Corcoran, M. & Phillips, J. (toim.) *Marketisation and Privatisation in Criminal Justice*. Bristol: The Policy Press, s. 31–46.
- Fox, C. & Morris, S. (2019). Evaluating outcome-based payment programmes: challenges for evidence-based policy. *Journal of Economic Policy Reform*, s. 1–17.
- Fyrberg, A. & Jürriado, R. (2009). What about interaction? *Journal of Service Management*, 20(4), s. 420–432.
- Glasby, J. (toim.) (2012). *Commissioning for health and well-being*. Bristol: The Policy Press.
- Greve, C. (2015). Ideas in public management reform for the 2010s: Digitalization, value creation and involvement. *Public Organization Review*, 15(1), s. 49–65.
- Grönroos, C. (2000). *Service Management and Marketing. A Customer Relationship Management Approach* (2. pain.). England: John Wiley & Sons, Ltd.
- Gummesson, E. (1991). *Qualitative Methods in Management Research*. Newbury Park, California: Sage Publications.
- Hakari, K. (2013). Uusi julkinen hallinta – kuntien hallinnonuudistusten kolmas aalto? Tutkimus Tampereen toimintamallista. Tampere: Tampereen yliopisto. *Acta electronica Universitatis Tamperensis* 1352.
- Hakari, K. & Tynkkynen, L.-K. (2013). Governing the innovation process: tools of meta-governance – the Kotitori model in Tampere Finland. *International Journal of Public and Private Healthcare Management and Economics (IJPPHME)*, 3(1), s. 1–16.

- Halme, K. et al. (2008). Innovatiiviset julkiset hankinnat. Helsinki: Tekes. Tekesin katsaus 225/2008.
- Harlock, J. (2014). From outcomes-based commissioning to social value? Implications for performance managing the third sector. Working Paper 123. Third Sector Research Centre.
- Harré, R. (2002). Cognitive science: A philosophical introduction. Sage.
- Haveri, A. (2000). Kunnallishallinnon uudistukset ja niiden arviointi. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. Acta-sarja nro 124.
- Haveri, A. (2011). Kunnallishallinnon uudistamisen suuret linjat 1980-luvun lopulta nykypäivään: linjakkaasta lähdöstä moniin kehityssuuntiin. Teoksessa Hyyryläinen, E. & Viinämäki, O. (toim.). Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen. Vaasa: Vaasan yliopisto, s. 132–145.
- Haveri, A., Majoinen, K. & Jäntti, A. (toim.) (2009a). Haastava kuntajohtaminen. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Haveri, A., Majoinen, K. & Jäntti, A. (2009b). Haastava kuntajohtaminen: moniarvoisuus, monimutkaisuus ja hallinta. Teoksessa Haveri, A., Majoinen, K. & Jäntti, A. (toim.) Haastava kuntajohtaminen. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, s. 26–42.
- Haveri, A. & Anttiroiko, A.-V. (2009). Kuntajohtaminen: haasteena paikallisten kilpailu- ja yhteistyösuhteiden hallinta. Teoksessa Karppi, I. & Sinervo, L.-M. (toim.). Governance – uuden hallintatavan jäsentyminen. Tampere: Hallintotieteiden keskus, Tampereen yliopisto, Juvenes Print – Tampereen yliopistopaino Oy, s. 191–211.
- Heinämäki, L. (2012). Valtionhallinnon ohjelmaohjaus kuntien sosiaali- ja terveydenhuollossa 2000-luvulla. Tutkimus/Terveystieteen ja hyvinvoinnin laitos (THL): 75/2012.
- Holzer, M. & Kloby, K. (2005). Public performance measurement. An assessment of the state-of-the-art and models for citizen participation. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 54(7), s. 517–532.
- Houston, S. (2010). Prising open the black box: Critical realism, action research and social work. *Qualitative Social Work*, 9(1), s. 73–91.
- Howlett, M., Kekez, A. & Poocharoen, O. O. (2017). Understanding co-production as a policy tool: Integrating new public governance and comparative policy theory. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 19(5), s. 487–501.
- Humala, I. A. (2015). Leadership toward creativity in virtual work in a start-up context. *Journal of workplace learning*, 27(6), s. 426–441.
- Hyrkäs, E. (2009). Osaamisen johtaminen Suomen kunnissa. Lappeenranta: Lappeenrannan teknillinen yliopisto. Acta Universitatis Lappeenrantaensis 338.
- Hyyryläinen E. & Lehto, K. (2014). Millaisen hallinto- ja johtamisajattelun Y-sukupolven kuuluvat julkisjohtajat perivät aikaisemmilta sukupolvilta? Teoksessa Lehto, K. (toim.). Pirullisista ongelmista hyvään hallintoon. Vaasa: Vaasan yliopisto. Vaasan yliopiston julkaisu. Opetusjulkaisuja 65. *Hallintotieteet* 2, s. 13–28.
- International Consortium for Health Outcomes Measurement (2019). A new definition of success. Saantitapa: <https://www.ichom.org/mission/#mission>, 29.7.2019.

- Jalonen, H. (2010). Hyvinvointipalvelujen johtaminen kompleksisuusteoreettisessa tulkintakehyksessä. *Hallinnon Tutkimus*, 29(2), s. 111–133.
- Jalonen, H. (2019). Julkisten palvelujen yhteiskehittäminen – kaunista puhetta vai suomalaisen julkishallinnon arkea? *Hallinnon Tutkimus*, 38(4), s. 305–311.
- Jalonen, H., Laihonen, H. & Lönnqvist, A. (2012). Tietojohtaminen osaksi kunnan strategista johtamista. *Hallinnon tutkimus* 31(2), s. 138–147.
- Jalonen, H., Lindell, J., Puustinen, A. & Raisio, H. (2013). Yhteistyön kääntöpuoli – kun itseorganisoituminen epäonnistuu ja ilmaantuminen yllättää. *Hallinnon Tutkimus*, 32(4), s. 284–300.
- Jessop, B. (2000). The dynamics of partnership and governance failure. Teoksessa Stoker, G. (toim.). *The new politics of local governance in Britain*. Basingstoke: Macmillan, s. 11–32.
- Johanson, J. E. (2008). Suunnitteluperusteinen, voimavaralähtöinen ja suhdokeskeinen. Kolme lähtökohtaa virastostrategian muotoiluun. *Hallinnon Tutkimus*, 27(1), s. 1–17.
- Johanson, J. E., Oulasvirta, L. & Vakkuri, J. (2015). Valtion talouden strateginen ohjaus ja hallinta. Teoksessa Karppi, I. (toim.). *Governance – hallinnan uusia ulottuvuuksia*. Tampere: Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulu, s. 107–126.
- Johanson, J.-E. & Vakkuri, J. (2017). *Governing Hybrid Organisations. Exploring Diversity of Institutional Life*. London/New York: Routledge.
- Jurmu, L. (2018). Asiantuntijuus Kempeleen valiokuntamallin valmistelussa. *Hallinnon Tutkimus* 37(3), s. 161–175.
- Jäppinen, A.-K. (2012). *Onnistu yhdessä! Työyhteisön kehittämisen 10 avainta*. Jyväskylä: PS-Kustannus.
- Jørgensen, C. H. (2004). Connecting Work and Education: Should Learning be Useful, Correct or Meaningful? *Journal of Workplace Learning*, 16(8), s. 455–465.
- Kallio, K.-M. & Kallio, T. J. (2012). Tulosohtaus yliopistojen asiantuntijatyössä. Teoksessa *Innosta va yliopisto: kohti uudistavaa yliopistojohtamista* (1. pain.). Helsinki: Gaudeamus, s. 56–77.
- Kangasharju, A. (2008). *Tuottavuus osana tuloksellisuutta*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Karppi, I. & Sinervo, L.-M. (toim.) (2009). *Governance - uuden hallintatavan jäsentyminen*. Tampere: Tampereen yliopiston hallintotieteiden keskus.
- Karvonen, S., Moisio, P. & Simpura, J. (2009). *Suomalaisten hyvinvointi ja elinolot 2000-luvulla*. Teoksessa: Lammi-Taskula, J., Karvonen, S. & Ahlström, S. (toim.) *Lapsiperheiden hyvinvointi*. Helsinki: Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos, s. 20–36.
- Kelly, G., Mulgan, G. & Muers, S. (2002). *Creating Public Value: An analytical framework for public service reform*. London: Strategy Unit, Cabinet Office.
- Kivipelto, M. (2008). *Osallistava ja valtaistava arviointi: johdatus periaatteisiin ja käytäntöihin*. Helsinki: Stakes. Työpapereita 17/2008.
- Klijn, E. H. (2008). Governance and governance networks in Europe. An assessment of ten years of research on the theme. *Public Management Review*, 10(4), s. 505–525.

- Klijn, E. H. (2012). Public Management and Governance: a comparison of two paradigms to deal with modern complex problems. Teoksessa Faur, D. L. (toim.). *The handbook of governance*. Oxford: Oxford University Press, s. 201–214. Saantitapa: [https://www.researchgate.net/profile/Erik\\_Hans\\_Klijn/publication/289652074\\_New\\_Public\\_Management\\_and\\_Governance\\_A\\_Comparison/links/59f33d9f458515547c2049d2/New-Public-Management-and-Governance-A-Comparison.pdf?origin=publication\\_detail](https://www.researchgate.net/profile/Erik_Hans_Klijn/publication/289652074_New_Public_Management_and_Governance_A_Comparison/links/59f33d9f458515547c2049d2/New-Public-Management-and-Governance-A-Comparison.pdf?origin=publication_detail), 7.12.2019.
- Kontula, A. (2008). Punainen eksodus. Tutkimus seksityöstä Suomessa. Helsinki: Like. *Acta Electronica Universitatis Tampensis* 802. Saantitapa: <https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/67897/978-951-44-7579-5.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, 28.7.2019.
- Kosklin, R., Lammintakanen, J. & Kivinen, T. (2020). Asiakaspalautetieto ja sen hyödyntäminen sairaalan johtamisessa. *Hallinnon Tutkimus* 39(2), s. 75–89.
- Kuntalaki 10.4.2015/410. Saantitapa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150410>, 1.8.2019.
- Kuoppakangas, P. (2015). Decision-making and choice in the adoption of a municipal enterprise form in public healthcare organisations – Reasoning, goals, legitimacy and core dilemmas. Turku: Turun kauppakorkeakoulu. Sarja A-9:2015.
- Kuorikoski, J. & Ylikoski P. (2006). Kausaliteetti ja kriittinen realismi. *Sosiologia* 43 (2006): 1.
- Kuula, A. (2011). Tutkimusetiikka: aineistojen hankinta, käyttö ja säilytys (2. uud. p.). Tampere: Vastapaino. Print.
- Laihonen, H., Hannula, M., Helander, N., Ilvonen, I., Jussila, J., Kukko, M., Kärkkäinen, H., Lönnqvist, A., Myllärniemi, J., Pekkola, S., Virtanen, P., Vuori, V. & Yliniemi, T. (2013). Tietojohdaminen. Tampere: Tampereen teknillisen yliopiston tiedonhallinnan ja logistiikan laitos.
- Laihonen, H. & Mäntylä, S. (2017). Principles of performance dialogue in public administration. *International Journal of Public Sector Management*, 30(5), s. 414–428.
- Laihonen, H., Rajala, T., Haapala, P. & Vakkuri, J. (2017). Dialogia tuloksista. Kohti tuloksetusta julkisjohtamista. Tampere: Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulu.
- Laitinen, I., Jalonen, H. & Stenvall, J. (2014). Se toimii sittenkin. Kohti organisaation pragmaattista kompleksisuusteoriaa. Turku: Turun Ammattikorkeakoulun tutkimuksia 42.
- Leat, D. & Setzler, K. (2002). *Towards holistic governance: the new reform agenda*. Basingstoke, UK: Palgrave.
- Lehto, K., Pitkänen, L. & Autioniemi, J. (2019). Verkostojohtajien roolit ja kompetenssit kolmannen sektorin johtajien näkökulmasta. *Hallinnon Tutkimus* 38(4), s. 257–270.
- Lumijärvi, I. (2008). Johtamisen merkitys tuottavuuden ja tuloksellisuuden kehittämisessä. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 36(4), s. 396–416.
- Lusch, R. F. & Vargo, S. L. (2006). Service-dominant logic as a foundation for a general theory. Teoksessa Lusch, R. F. & Vargo, S. L. (toim.). *The Service-dominant Logic of Marketing: dialog, debate and directions*. M. E. Sharpe, Inc. USA, s. 406–420.



- Lönnqvist, A. (2011). Hyvinvointipalveluiden tuottavuus – kohti järjestelmätason mittaamista ja johtamista. Teoksessa Jalonen, H., Aarva, K., Juntunen, P., Laihonon, H., Laitinen, I. & Lönnqvist, A. Arvoverkkoa kokemassa – saaliina tuottavuutta ja innovaatioita. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. Acta nro 226, s. 99–112.
- Marshall, T. & Hothersall, E. (2012). Needs Assessment. Teoksessa Glasby, Jon (toim.). Commissioning for health and well-being. Bristol: The Policy Press, s. 43–62.
- Martin, L. L. (1999). Performance contracting: Extending performance measurement to another level. *Public Administration Times*, 22(1), s. 1–2.
- Martin, L. & Wilson, N. (2016). Opportunity, discovery and creativity: A critical realist perspective. *International Small Business Journal*, 34(3), s. 261–275.
- Mays, N. & Dixon, A. (2011). Assessing and explaining the impact of New Labour's market reforms. Teoksessa Mays, N., Dixon, A. & Jones, L. (toim.). Understanding New Labour's market reforms of the English NHS. London: The King's Fund, s. 124–142.
- McQuaid, R. W. (2010). Theory of organizational partnerships: partnership advantages, disadvantages and success factors. Teoksessa Osborne, S. P. (toim.). The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. London: Routledge, s. 127–148.
- Meklin, P. (1997). Valtiontalouden perusteet (3. uud. p.). Helsinki: Edita.
- Meklin, P. (2009). Muuttuuko mikään? Tuloksellisuuden käsitteen monitulkintaisuus julkishallinnossa. Teoksessa Vakkuri, J. (toim.). Paras mahdollinen julkishallinto? Tehokkuuden monet tulkinnat. Helsinki: Gaudeamus, s. 31–50.
- Meklin, P., Rajala, T., Sinervo, L.-M. & Vakkuri, J. (2009). Kunta hyvinvointipalvelujen järjestäjänä – rajallisten voimavarojen tehokkaan hallinnan ongelma. Teoksessa Karppi, I. & Sinervo, L.-M. (toim.). Governance – uuden hallintatavan jäsentyminen. Tampere: Hallintotieteiden keskus, Tampereen yliopisto, Juvenes Print – Tampereen yliopistopaino Oy, s. 237–277.
- Meynhardt, T. (2015). Public Value: Turning a Conceptual Framework into a Scorecard. Teoksessa Bryson, J. M., Crosby, B. & Bloomberg, L. (toim.): Public Value and Public Administration. Washington, DC: Georgetown University Press, s. 147–169.
- Meynhardt, T., Brieger, S. A., Strathoff, P., Anderer, S., Bärö, A., Hermann, C. & Gomez, P. (2017). Public value performance: what does it mean to create value in the public sector? Teoksessa Andeßner, R., Greiling, D. & Vogel, R. (toim.). Public sector management in a globalized world. Wiesbaden: Springer Gabler, s. 135–160.
- Mitronen, L. & Rintamäki, T. (2012). Arvopohjainen toimintalogiikka julkisen sektorin palvelujen ohjausjärjestelmissä. Teoksessa Anttonen, A., Haveri, A., Lehto, J. & Palukka H. (toim.): Julkisen ja yksityisen rajalla: julkisen palvelun muutos. Tampere: Tampere University Press. Print, s. 174–216.
- Moore, M. H. (1995). Creating public value: Strategic management in government. Cambridge: Harvard University Press.
- Moore, M. H. (2013). Recognizing public value. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Moullin, M. (2017). Improving and evaluating performance with the Public Sector Scorecard. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 66(4), s. 442–458.

- Moynihan, D. P. (2005). Goal-based learning and the future of performance management. *Public Administration Review*, 65(2), s. 203–216.
- Murray, J. G. (2009). Towards a common understanding of the differences between purchasing, procurement and commissioning in the UK public sector. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 15(3), s. 198–202.
- Männistö, H. (2016). Vaikuttavuusinvestoimisen opas sijoittajille. Sitran selvityksiä, 120. Saantipa: <https://media.sitra.fi/2017/02/24031830/Selvityksia120.pdf>, 22.7.2019.
- Mäntysaari, M. (2006a). Tarkentuva tieto sosiaalityössä. Teoksessa Kuusela, P. & Niiranen V. (toim.). Realismin haaste sosiaalityöissä. Kuopio: Unipress, s. 137–162.
- Mäntysaari, M. (2006b). Kasautuva tieto sosiaalityössä. Luento SOSNETin metodologisessa kesäkouluksessa Jyväskylässä 25.8.2006. Luento perustuu Mäntysaaren artikkeliin teoksessa Kuusela-Niiranen (toim.): Realismin haaste sosiaalityöissä. Kuopio: Unipress 2006.
- Mörtönen, S. (2013). Onko kunnalliselle sosiaalipolitiikalle tilaa rakenteiden muutoksessa. Teoksessa Salonen-Soulié, U. (toim.) Kunnallisen sosiaalipolitiikan tila ja tulevaisuus. Haasteet opetukselle ja tutkimukselle. Huoltajasäätiö, s. 4–15.
- Naylor, C. & Goodwin, N. (2010). Building high-quality commissioning. London: The King's Fund.
- Needham, C. & Duffy, S. (2012). Commissioning in an era of personalisation. Teoksessa Glasby, J. (toim.). Commissioning for Health and Well-being. Bristol: The Policy Press, s. 225-241.
- Niiranen, V. (2017). Moniammatillisten verkostojen johtaminen. Teoksessa Rissanen, S. & Lamintakanen, J. (toim.). Sosiaali- ja terveysjohtaminen. 3. uudistettu painos. Helsinki: Sanoma Pro Oy, s. 129–146.
- Nilsson, E., Orwelius, L. & Kristenson, M. (2016). Patient-reported outcomes in the Swedish National Quality Registers. *Journal of internal medicine*, 279(2), s. 141–153.
- Nyholm, I., Stenvall, J., Airaksinen, J., Pekkola, E., Haveri, A., Ursin, K. a. & Tiihonen, S. (2016). Julkinen hallinto Suomessa. Helsinki: Tietosanoma.
- Nylander, O. (2017). Tietojohdaminen ja tapaus SOTE. Helsinki: BoD-Books on Demand.
- Næss, P. 2015. Critical realism, urban planning and urban research. *European Planning Studies* 23(6), s. 1228–1244.
- O'Flynn, J. (2005). A public value framework for contractual governance. *PUBLIC*, 7. Barcelona: ESCADEs Institute of Public Management.
- O'Flynn, J. (2006). Post-bureaucratic, post-competitive government: Can a public value perspective provide the way forward. European Foundation for Management Development.
- O'Flynn, J. (2007). From new public management to public value: paradigmatic change and managerial implications. *The Australian Journal of Public Administration*, 66(3), s. 353–366.
- Okunade, O., Arora, J., Haverhals, A. & Niessen, L. (2017). Collaborating for Value: the Santeon Hospitals in the Netherlands. Cambridge, MA: ICHOM.
- Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, 9(3), s. 377–387.

- Osborne, S. P. (toim.) (2010). *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge.
- Osborne, S. P., Radnor, Z., Kinder, T. & Vidal, I. (2015). The SERVICE Framework: A Public-service-dominant Approach to Sustainable Public Services. *British Journal of Management* 26(3), s. 424–438.
- Osborne, S. P., Radnor, Z. & Strokosch, K. (2016). Co-Production and the Co-Creation of Value in Public Services: A suitable case for treatment? *Public Management Review*, 18(5), s. 639–653.
- Paley, C. & Slasberg, C. (2007). Implementing outcome-based commissioning. *Journal of Care Services Management*, 1(4), s. 353–361.
- Pakarinen, M. (2014). Kohti matriisimaista toimintatapaa: tapaustutkimuksena Turun kaupunki. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 42(1), s. 61–82.
- Pakarinen, T. (2007). Tuloksellisuusarviointi ja henkilöstöjohtaminen muutosmekanismeina julkisessa tietö-organisaatiossa. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. Acta nro 195.
- Parkkinen, J., Haveri, A. & Airaksinen, J. (2017). Yhdistävä johtajuus. Tutkimus kuntajohtajien osaamistarpeiden muutoksesta. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. Acta nro 268.
- Pawson, R. & Tilley, N. (1997). *Realistic evaluation*. Thousand Oaks: Sage.
- Pernaa, H.-K. (2020). Hyvinvoinnin toivottu tulevaisuus: tarkastelussa kompleksisuus, antisipaatio ja osallisuus. Vaasa: Vaasan yliopisto. Acta Wasaensia 443.
- Pestoff, V. (2011). Co-production, New Public Governance and Third Sector Social Services in Europe. *Ciências Sociais Unisinos*, 47(1), s. 15–24.
- Petrie, M. (2002). A Framework for Public Sector Performance Contracting. *OECD Journal on Budgeting*, 1(3), s. 117–153.
- Pollitt, C. (1986). Beyond the managerial model: the case for broadening performance assessment in government and the public services. *Financial Accountability & Management*, 2(3), s. 155–170.
- Porter, M. E. (2009). A strategy for health care reform – toward a value-based system. *New England Journal of Medicine*, 361(2), s. 109–112.
- Porter, M. E. & Kramer M. R. (2011). Creating Shared Value. *Harvard Business Review* (January–February 2011), s. 62–77.
- Porter, S. (1993). Critical realist ethnography: The case of racism and professionalism in a medical setting. *Sociology*, 27(4), s. 591–609.
- Pyykkönen, J. (2016). Vaikuttavuuden hankinta. Käsikirja julkiselle sektorille. Sitran selvityksiä, 115. Saantitapa: <https://media.sitra.fi/2017/02/27175254/Selvityksia115-2.pdf>, 31.8.2019.
- Rajala, T. & Laihonen, H. (2019). Managerial choices in orchestrating dialogic performance management. *Baltic Journal of Management*, 14(1), s. 141–157. Saantitapa: <https://doi-org.libproxy.tuni.fi/10.1108/BJM-12-2017-0416>, 26.9.2020.
- Ramaswamy, V. (2009). Leading the transformation to co-creation of value. *Strategy & Leadership*, 37(2), s. 32–37.

- Rannisto, P. H. (toim.) (2015). *Syytön, sankari vai konna*. Tampereen toimintamallin arviointi. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Rannisto, P.-H. & Tienhaara, P. (2011). Tampereen kaupungille palveluita tuottavien yritysten ja yhteisöjen sekä Tampereen kaupungin välisen sopimusmenettelyn kehittäminen. Teoksessa Rannisto, P.-H., Stenvall J. & Juusenaho R. (toim.). *Enemmän kuin osiensa summa – Sopimusohjaus ja moniääninen johtaminen Tampereella*. Tampereen kaupungin Tietotuotannon ja laadunarvioinnin julkaisusarja A13/2011. Tampere, s. 118–140.
- Rees, J. (2014). Public sector commissioning and the third sector: Old wine in new bottles? *Public Policy and Administration*, 29(1), s. 45–63.
- Rees, J., Whitworth, A. & Carter, E. (2014). Support for all in the UK Work Programme? Differential payments, same old problem. *Social policy & administration*, 48(2), s. 221–239.
- Ronicle, J., Fox, T. & Stanworth, N. (2016). *Commissioning Better Outcomes Fund Evaluation: Update Report*. London: Big Lottery Fund.
- Ruonavaara, H. (2008). Mekanismeilla selittäminen. *Sociologia* 1/2008, s. 37–51.
- Ryynänen, A. & Uoti A. (2009). Kunnallinen itsehallinto ja uusi hallintotapa. Teoksessa Karppi, I. & Sinervo, L.-M. (toim.). *Governance – uuden hallintatavan jäsentyminen*. Tampere: Hallintotieteiden keskus, Tampereen yliopisto, Juvenes Print – Tampereen yliopistopaino Oy, s. 212–236.
- Räsänen, P. (2006). Tulkintaan liittyvän mielivallan ratkaisuyrityksiä kvalitatiivisessa analyysissä. *Janus Sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkimuksen aikakauslehti*, 14(2), s. 167–173.
- Saaranen-Kauppinen, A. & Puusniekka, A. (2006). *KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto*. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. Saantitapa: <https://www.fsd.tuni.fi/menetelmaopetus/>, 1.3.2020.
- Saaranen-Kauppinen, A. & Puusniekka, A. (2009). *Menetelmäopetuksen tietovaranto KvaliMOTV. Kvalitatiivisten menetelmien verkko-oppikirja*. Yhteiskuntatieteellisen tietoarkiston julkaisuja. Saantitapa: [https://www.fsd.tuni.fi/fi/tietoarkisto/julkaisut/kvali\\_motv.pdf](https://www.fsd.tuni.fi/fi/tietoarkisto/julkaisut/kvali_motv.pdf), 1.3.2020.
- Salli, P. (2018). Innovaatioita aikaansaava voima: Realistinen tapaustutkimus innovaatioiden tavoittelusta kunnassa. Tampere: Tampereen yliopisto. *Acta Electronica Universitatis Tampereensis* 1939.
- Sanderson, M., Allen, P., Gill, R. & Garnett, E. (2018). New models of contracting in the public sector: A review of alliance contracting, prime contracting and outcome-based contracting literature. *Social policy & administration*, 52(5), s.1060–1083.
- Savas, E. E. (1978). On Equity in Providing Public Services. *Management Science*, 24(8), s. 800–808.
- Sayer, A. (2000). *Realism and social science*. Lontoo: SAGE Publications.
- Schieffer, A. (2006). Co-creative leadership: An integrated approach towards transformational leadership. *Transition Studies Review*, 13(3), s. 607–623.
- Schreier, M. (2014). Qualitative content analysis. Teoksessa Flick, U. (toim.) *The SAGE handbook of qualitative data analysis*. London: SAGE Publications Ltd, s. 170–183.

- Scott, G., Ball, I. & Dale, T. (1997). New Zealand's public sector management reform: Implications for the United States. *Journal of Policy Analysis and Management: The Journal of the Association for Public Policy Analysis and Management*, 16(3), s. 357–381.
- Sinervo, L.-M. (2011). Kunnan talouden tasapaino monitulkintaisena ilmiönä. Tampere: Tampereen yliopisto. *Acta Universitatis Tamperensis* 1628.
- Slay, J. & Penny, J. (2014). Commissioning for outcomes and co-production. A practical guide for local authorities. Lontoo: New Economics Foundation.
- Smith, J. A. (2005). Empirical study of a venture capital relationship. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 18(6), s. 756–783.
- Smith, J., Dixon, J. & Mays, N. (2005). Practice based commissioning: applying the research evidence. *British Medical Journal*, 331, s. 1397–1399.
- Smith P. C., Mossialos, E., Papanicolas, I. & Leatherman, S. (2009). Principles of performance measurement. Introduction. Teoksessa Smith, P. C., Mossialos, E., Leatherman, S. & Papanicolas, I. (toim.). *Performance measurement for health system improvement: experiences, challenges and prospects*. Cambridge University Press, s. 1–24.
- Smith, R. F. (2004). Focusing on public value: Something new and something old. *Australian Journal of Public Administration*, 63(4), s. 68–79.
- Smith, R. W. & Bertozzi, M. (1996). Principals and agents: an explanatory model for public budgeting. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 10(3), s. 325–353.
- Smith, S. R. and Smyth, J. (2010). The governance of contracting relationships: “Killing the golden goose” – A third sector perspective. Teoksessa Osborne, S. P. (toim.). *The new public governance: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Routledge, s. 270–300.
- Social Finance (2017). Commissioning for outcomes across Children’s Services and Health and Social Care. Saantitapa: <https://www.socialfinance.org.uk/resources/publications/commissioning-outcomes-across-children%E2%80%99s-services-and-health-and-social-care>, 8.9.2019.
- Stenvall, J. & Airaksinen, J. (2009). Manse mallillaan – Tampereen mallin arviointi ja palveluinnovaatiot. Helsinki: Tampereen kaupunki & Suomen Kuntaliitto. *Acta nro 211*.
- Stenvall, J. & Rannisto, P.-H. (2011). Sopimusohjaus ja ohjausteoreettinen ajattelu. Teoksessa Rannisto, P.-H., Stenvall, J. & Juusenaho, R. (toim.). *Enemmän kuin osiensä summa – Sopimusohjaus ja moniääninen johtaminen Tampereella*. Tampereen kaupungin Tietotuotannon ja laadunarvioinnin julkaisusarja A13/2011. Tampere, s. 9–25.
- Suomen virallinen tilasto SVT (2019). Kuntatalous [verkkojulkaisu]. ISSN=2343-4147. Helsinki: Tilastokeskus. Saantitapa: [http://www.stat.fi/til/kta/2019/kta\\_2019\\_2020-05-29\\_tie\\_001\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/kta/2019/kta_2019_2020-05-29_tie_001_fi.html), 7.7.2020.
- Särkelä, R., Siltaniemi, A., Rouvinen-Wilenius, P., Parviainen, H. & Ahola, E. (toim.) (2014). *Hyvinvointitalous 2014*. Helsinki: SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry.
- Tienhaara, P., Tirronen, A. & Rossi, P. (2016). Kumppanuus tulosperusteisessa hankinnassa – Case Härmälä. Teoksessa Rannisto, P.-H. & Tienhaara, P. (toim.). *Sote-palvelut markkinoilla – tavoitteita, toiveita ja ristiriitoja*. Tampere: Tampere University Press, s. 193–226.

- Tirronen, A., Hakari, K. & Stenvall, J. (2014). Tulospöerusteinen palvelujen järjestäminen julkisella sektorilla – kirjallisuuskatsaus. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 42(4), s. 449–463.
- Tirronen, A. & Rannisto, P.-H. (2016). Tulospöerusteinen hankinta Suomessa. Teoksessa Rannisto, P.-H. & Tienhaara, P. (toim.). *Sote-palvelut markkinoilla – tavoitteita, toiveita ja ristiriitoja*. Tampere: Tampere University Press, s. 163–191.
- Tirronen, A., Stenvall, J., Kinder, T., Tienhaara, P. & Rossi, P. (2020). How to measure wellbeing in outcomes-based commissioning? *Lex localis*, 18(1), s. 123–142.
- Torvinen, H. (2019). It takes three to tango – End-user engagement in innovative public procurement. University of Oulu Graduate School; University of Oulu, Oulu Business School Acta Univ. Oul. G 111, 2019.
- Tuomi, J. (2018). Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi (uudistettu laitos). Helsinki: Tammi.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2002). Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2009). Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi (5. uud. p.). Helsinki: Tammi.
- Tuurnas, S. (2016). *The Professional Side of Co-Production*. Tampere: Tampere University Press. Acta Universitatis Tamperensis 2163.
- Tynkkynen, L.-K., Hakari, K., Koistinen, T., Lehto, J. & Miettinen, S. (2012). Integrating public and private home care services: the Kotitori model in Tampere, Finland. *Journal of Integrated Care*, 20(5), s. 284–295.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2019). Pitkäaikaistyöttömien työllistymiseen apua vaikuttavuusinvestoinneista. Tiedote 29.3.2019. Saantitapa: [https://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/1410877/pitkaaikaistyottomien-tyollistymiseen-apua-vaikuttavuusinvestoinneista](https://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/1410877/pitkaaikaistyottomien-tyollistymiseen-apua-vaikuttavuusinvestoinneista), 22.7.2019.
- Töttö, P. (2006). Kriittinen realismi ja sosiaalitieteiden menetelmät. Teoksessa Kuusela, P. & Niirainen, V. (toim.). *Realismin haaste sosiaalitieteissä*, s. 45–76.
- University of Birmingham (2014). Commissioning for Better Outcomes: A Route Map. Saantitapa: <https://www.adass.org.uk/media/4576/commissioning-for-better-outcomes-a-route-map-301014.pdf>, 3.8.2019.
- Vaarama, M., Moisio, P. & Karvonen, S. (2010). *Suomalaisten hyvinvointi 2010*. Helsinki: Terveysten ja hyvinvoinnin laitos.
- Vakkuri, J. (2010). Struggling with ambiguity: Public managers as users of NPM-oriented management instruments. *Public Administration*, 88(4), s. 999–1024.
- Valkama, P. (2004). Kilpailuneutraaliteetin toteutuminen kuntapalveluiden näennäismarkkinoilla. Tampere: Tampereen yliopisto. Acta Universitatis Tamperensis 1039.
- Valtiovarainministeriö (2015). Yhdessä, uudistuen, tasapainoisesti! Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman loppuraportti. Valtiovarainministeriön julkaisu 19/2015. Saantitapa: <https://vm.fi/documents/10623/1252073/VATU+raportti+netti.pdf/3138b5a0-b57d-4b66-80be-0471c7244a72/VATU+raportti+netti.pdf.pdf>, 30.3.2019.
- Vargo, S. L. & Lusch, R. F. (2004). Evolving to a new dominant logic for marketing. *Journal of Marketing*, 68, s. 1–17.

- Verschuere, B., Brandsen, T. & Pestoff, V. A. (toim.) (2012). *New Public Governance, the Third Sector, and Co-Production*. New York: Routledge.
- Viinamäki, O.-P. (2008). Julkisen sektorin arvoympäristön kompleksisuus. Tutkimus julkisten organisaatioiden arvojen, johtamisteorioiden ja arvojohtajuuden erityisyydestä. Vaasan yliopiston julkaisuja, tutkimuksia, 283.
- Viinamäki, O.-P. (2017). Eettinen herkkyyys julkisessa johtamisessa: miten New Public Managementin teesit johtamisen autonomiasta, tilivelvollisuudesta ja luottamuksesta ohjaavat eettistä herkkyyttä? Vaasan yliopiston raportteja, 4. Saantitapa: [https://osuva.uwasa.fi/bitstream/handle/10024/7791/isbn\\_978-952-476-743-9.pdf?sequence=2](https://osuva.uwasa.fi/bitstream/handle/10024/7791/isbn_978-952-476-743-9.pdf?sequence=2), 27.7.2019.
- Virtanen, P. & Stenvall, J. (2010). *Julkinen johtaminen*. Tietosanoma Oy.
- Virtanen, P. & Vakkuri J. (2016). *Julkisen toiminnan tuloksellisuusarviointi*. Helsinki: Tietosanoma.
- Visseren-Hamakers, I. J., Arts, B. & Glasbergen, P. (2007). Partnership as governance mechanism in development cooperation: Intersectoral North-South partnerships for marine biodiversity. Teoksessa Glasbergen, P., Biermann, F. & Mol, A. P. J. (toim.). *Partnerships, governance and sustainable development: Reflections on theory and practice*. Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, s. 138–172.
- Volkoff, O. & Strong, D. (2013). Critical realism and affordances: Theorizing IT-associated organizational change processes. *MIS Quarterly*, 37(3), s. 819–834.
- Von Bruun, S. (2005). Kuntien tulevaisuus: kuntajohdon ja asiantuntijoiden näkemyksiä kuntien tulevaisuudesta; kunta-alan tulevaisuusbarometri. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Voorberg, W. H., Bekkers, V. J. & Tummers, L. G. (2015). A systematic review of co-creation and co-production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, 17(9), s. 1333–1357.
- West Sussex County Council (2013). *Commissioning Better Outcomes for West Sussex. A commissioning strategy for West Sussex County Council*. Saantitapa: <https://www.westsussex.gov.uk/about-the-council/policies-and-reports/corporate-policy-and-reports/commissioning-policy-and-reports/>, 7.9.2019.
- Williams, I., Bovaird, T., Brown, H., Allen, K., Dickinson, H., Kennedy, J. & Glasby, J. (2012). Designing whole-systems commissioning: Lessons from the English experience. *Journal of Care Services Management*, 6(2), s. 83–92.
- Willis, Martin & Bovaird, Tony (2012). *Commissioning for quality and outcomes*. Teoksessa Glasby, Jon (toim.). *Commissioning for health and well-being*. Bristol: The Policy Press, s. 145–168.
- Woodin, J. (2006). *Healthcare commissioning and contracting*. Teoksessa Walshe, K. & Smith, J. (toim.). *Healthcare management*. Maidenhead: Open University Press, s. 201–223.





## ARTIKKELIT



# Tulosperusteinen palvelujen järjestäminen julkisella sektorilla – kirjallisuuskatsaus

Anniina Tirronen, Kari Hakari ja Jari Stenvall

## Abstract

This article examines the concept of outcome-based commissioning in welfare services. Outcome-based commissioning places more emphasis on the outcomes of commissioning instead of the volume or exact nature of the service produced. This differs from the traditional way of purchasing welfare services, where the purchaser defines the services purchased carefully through service descriptions and quality criteria. The commissioner defines the outcomes to be achieved, and the producers offer and define the services through which the targets set are reached. The evaluation of outcome-based commissioning is undertaken by evaluating the effectiveness of the services or actions and by estimating the benefits of the services to clients. The evaluation is based on indicators that are defined jointly by the commissioner and the producer. In order to achieve the desired outcomes, the commissioner can enter into contracts with several producers and can negotiate with each producer on the goals, specified in the contract, that must be achieved.

Outcome-based commissioning has been gaining ground in Great Britain. Another perspective is the model of value-based purchasing and value-based competition defined by Michael E. Porter. This article compares outcome-based commissioning in Great Britain and value-based purchasing/competition in the United States, and also investigates how these two approaches of outcome-based commissioning are applied in the commissioning of public sector welfare services. The central tenet in these models is that the commissioning process places more emphasis on health and well-being outcomes rather than simply the services produced. The objects of commissioning are defined through outcomes.

**Key words:** outcome-based commissioning, outcome-based procurement, value-based purchasing

## Johdanto

Hyvinvointipalveluja järjestettäessä Suomessa hankinnoista yhä enemmistö tehdään suoriteperusteisesti. Tämä tarkoittaa, että kunta tai muu hankintayksikkö hankkii toimenpiteitä, esimerkiksi vanhuspalveluiden suoritteita, jotka se määrittelee ennalta palvelukuvauksiineen ja laatukriteereineen. Samalla palvelujen järjestämisestä on tullut julkisen sektorin ydintoimintaa ja siitä vastaavista henkilöistä melkein pä oma professio (Glasby 2012, 245).

Suoriteperusteiseen hankintaan – kuten laajasti usein siihen yhdistettyyn tilaaja–tuottaja-malliin, on kohdistettu kuitenkin merkittävää kritiikkiä. Ongelma on erityisesti siinä, etteivät suoritteet välttämättä mittaa todellista toimintaa ja aikaansaannoksia. Suoriteperusteisuus saattaa johtaa lisäksi huomion kohdentumiseen väärään kohtaan. Esimerkiksi sosiaalityössä tai terveydenhuollossa palveluntuottajien tavoitteeksi saattaa tulla vain tuottaa mahdollisimman suuri määrä suoritteita, kuten asiakaskäyntejä tai hoitopäiviä.

Lisäksi palvelutuottajat tuottavat mahdollisesti vain niitä suoritteita, joita niiltä on tilattu riippumatta siitä, minkälaisia ovat asiakkaiden todelliset tarpeet. (ks. esim. Stenvall & Airaksinen 2009.)

Edellä esitetyistä syistä on alettu keskustelemaan siitä, millä muulla tavoin kuin suoritusperusteisesti olisi mahdollista järjestää palveluja ja toteuttaa hankintoja. Yksi lähestymistapa on ns. tulosperusteinen palvelujen järjestäminen (**outcome-based commissioning**).

Tulosperusteisessa palvelujen järjestämisessä hankinnan kohde määrittyy tavoiteltavien tulosten kautta, jolloin tuottajille jää enemmän vapautta määrittellä palveluita ja toimenpiteitä, joilla tuloksiin päästään. Tuloksiin eli tavoitteisiin pääsemistä mittaamaan asetetaan mittarit. Tilaja voi tehdä sopimuksen useamman tuottajan kanssa tulokseen pääsemiseksi, jolloin tilaja neuvottelee jokaisen tuottajan kanssa, miltä osin kukin tuottaja pystyy vastaamaan tulokseen pääsemisestä. Samoihin tavoitteisiin pyrkimisen voidaan ajatella edesauttavan osaoptimoinnin välttämistä. Tulosperusteiseen hankintaan voidaan liittää myös tuottajalle palveluista maksaminen vasta silloin, kun tulokseen tai osatavoitteeseen on päästy (*payment by results*), tai muita sopimukseen liittyviä mekanismeja, jotka tukevat tulosperusteisuutta sopimuskauden aikana. Tulosperusteisen hankinnan arviointiperusteena ja onnistumisen mittarina käytetään asiakkaille tuotettavaa hyötyä ja vaikuttavuutta.

## Tutkimustehtävä ja tavoitteet

Tämän artikkelin tarkoituksena on avata tulosperusteisen hankinnan käsitettä ja kuvata, miten tulosperusteista hankintaa sovelletaan hyvinvointipalveluissa. Tarkoituksena on pohdita tulosperusteisen hankinnan soveltamismahdollisuuksia ja jäsentää sitä koskevaa keskustelua.

Tulosperusteista hankintaa on erityisesti kehitetty kahdesta näkökulmasta. Toinen lähestymistapa on Isossa-Britanniassa kehitetty tulosperusteinen malli (*outcome-based*

*model*). Toinen lähestymistapa on arvoverkkoajatteluun perustuva malli (*value-based model*). Tämä perustuu erityisesti Michael E. Porterin ajatteluun. Tässä artikkelissa vertailemme ja jäsenämme kyseisiä lähestymistapoja sekä pohdimme niiden soveltamismahdollisuuksia suomalaisten kuntien ja laajemminkin julkisen sektorin palvelujen järjestämiseen. Tarkastelemme hankintayksiköiden ”lähestymistapojen” kehitystä osana muutosta, jossa julkisessa hallinnossa on siirrytty yhä voimakkaammin uuden julkisjohtamisen (NPM) mallista kohti uuden julkisen hallinnan (NPG) mallia. Kirjoituksemme on luonteeltaan siis käsitteellinen.

Sekä uusi julkinen hallinta että tulosperusteinen hankinta ovat käsitteinä jokseenkin epäselviä ja monitulkintaisia. Lisäksi tulosperusteisesta hankinnasta ei ole juurikaan olemassa kirjallisuutta suomen kielellä, mikä asettaa oman haasteensa käsitteen täsmälliselle ja selkeälle määrittelylle. Tulosperusteinen hankinta ymmärretään kirjoituksessa ensisijaisesti hankinnaksi, jossa hankinnan kohde määrittyy tavoiteltavien tulosten kautta. Tulosperusteisen hankinnan tutkimus on siis Suomessa uusi suuntaus. Käytännön kehittämistoiminnassa eri suuntauksat vaikuttavat toisiinsa. Siksi on tärkeää pyrkiä löytämään yhteyksiä samanaikaisille ilmiöille, kuten kunnissa vahvistuvalle hallinta-ajattelulle (Hakari 2013) ja tulosperusteisille hankinnoille.

Artikkelin tavoitteena on avata tulosperusteisen hankinnan käsitettä ja siihen keskeisesti liittyviä käsitteitä. Tavoitteena on myös ymmärtää ja selvittää, miten tulosperusteista hankintaa sovelletaan hyvinvointipalvelujen hankinnassa ja soveltuuko tulosperusteinen hankinta Suomessa julkisen sektorin hyvinvointipalvelujen järjestämiseen.

## Käsiteanalyysin aineisto

Kirjoitus on toteutettu etsimällä tutkimuskirjallisuudesta ja artikkeleista *määritelmiä* ja *näkemyksiä* tulosperusteisesta palvelujen järjestämisestä ja *esimerkkejä* sen *soveltamisesta* julkisen sektorin hankintoihin. Tarkoituksena on samalla sisällöllisesti laajentaa ja

käsitteellisesti jäsentää asiaa koskevaa keskustelua liittyen erityisesti hyvinvointipalvelujen järjestämiseen tai pikemminkin hyvinvoinnin ja terveyden hankintaan. Tässä artikkelissa tulosperusteiselle hankinnalle läheisiksi käsitteiksi eli reunakäsitteiksi ymmärretään arvo-perusteinen hankinta, vaikuttavat hankinnat ja innovatiiviset hankinnat. Tarkastelumme kohteina ovat sekä julkisyhteisöjen itse tuottamat hyvinvointipalvelut että julkisyhteisön tekemät hankinnat oman organisaationsa ulkopuolelta. Hankintaa ei siten rajata tässä artikkelissa koskemaan pelkästään toimintaa, jolla kuvataan palvelujen ostamista ulkoisilta palveluntuottajilta kilpailuttaen tai muulla tavoin.

Kirjallisuutta ja artikkeleita kirjoituksen pohjaksi on kerätty erityisesti seuraavia hakutermejä käyttäen: tulosperusteinen hankinta (outcome-based commissioning, outcome-based procurement/outcomes-based commissioning, outcomes-based procurement/outcome based commissioning, outcome based procurement) ja arvoperusteinen hankinta (value-based purchasing, value-based procurement/values-based purchasing, values-based procurement/ value based purchasing, value based procurement). Aineistoa haettiin muun muassa EBSCOhost Academic Search Premier-, Emerald- ja Google Scholar -tietokannoista. Hakutulokset edellä mainituista tietokannoista olivat seuraavat:

- Outcome(s)-based commissioning/Outcome based commissioning (EBSCOhost Academic Search Premier 37 artikkelia, Emerald 14 816 artikkelia, Google Scholar 2180 artikkelia)
- Outcome(s)-based procurement/Outcome based procurement (EBSCOhost Academic Search Premier 6 artikkelia, Emerald 3024 artikkelia, Google Scholar 4210 artikkeleita)
- Value(s)-based purchasing/Value based purchasing (EBSCOhost Academic Search Premier 812 artikkelia, Emerald 26 883 artikkelia, Google Scholar 30 100 artikkelia)
- Value(s)-based procurement/Value based procurement (EBSCOhost Academic Search Premier 29 artikkelia, Emerald 6289 artikkelia, Google Scholar 12 700 artikkelia).

Termien etsinnässä käytettiin Boolean hakua ja haku kohdistettiin myös artikkelien koko tekstiin hakutulosten määrän lisäämiseksi. Hakutulokset olivat huomattavasti määrälliset pienemmät silloin, kun tietokannoista haettiin termien täsmällistä kieliasua eli kun ne sijoitettiin haussa lainausmerkkeihin. Täsmällisellä kieliasulla tehdyt hakutulokset olivat seuraavat:

- Outcome(s)-based commissioning/Outcome based commissioning (EBSCOhost Academic Search Premier 13 artikkelia, Emerald 0 artikkelia, Google Scholar 203 artikkelia)
- Outcome(s)-based procurement/Outcome based procurement (EBSCOhost Academic Search Premier 0 artikkelia, Emerald 0 artikkelia, Google Scholar 25 artikkelia)
- Value(s)-based purchasing/Value based purchasing (EBSCOhost Academic Search Premier 759 artikkelia, Emerald 6 artikkelia, Google Scholar 4560 artikkelia)
- Value(s)-based procurement/Value based procurement (EBSCOhost Academic Search Premier 4 artikkelia, Emerald 3 artikkelia, Google Scholar 101 artikkelia).

Haut tehtiin pääosin keväällä 2014. Eri tietokantojen artikkelit olivat osittain päällekkäisiä. Hakujen perusteella kirjallisuuskatsaukseen valittiin runsaat 20 artikkelia niiden relevanssin perusteella, eli sillä perusteella, miten usein haetut termit löytyivät artikkeleista ja miten hyvin ne vastasivat tutkimustehtävään ja tutkimuksen tavoitteisiin. Artikkelit liittyvät varsinkin julkisiin palveluihin.

Erityisesti hakutulosten perusteella tulosperusteisesta tai arvoperusteisesta palvelujen järjestämisestä tai hankinnasta artikkeleita ja kirjallisuutta suomeksi löytyy vielä toistaiseksi hyvin niukalti. Suomen kielellä vaikuttavat hankinnat ja innovatiiviset hankinnat ovat käytetympiä käsitteitä.

Aihepiiriin liittyvää aikaisempaa tutkimusta on olemassa muun muassa päämies-agenttiteoriaan liittyen. Päämies-agenttiteoriassa peruseriaatteena on, että päämies haluaa tulosta, jota se ei itse pysty tuottamaan, vaan tekee sopimuksen agentin kanssa saa-

dakseen haluamansa ja maksaa tuloksesta agentille palkkion. Haasteena on, että agentilla ja päämiehellä on eri tavoitteet. Agentin tavoitteet liittyvät usein voiton maksimointiin ja päämiehen laadun ja määrän tuottamiseen. Kannustinsopimuksia käytetäänkin varmistamaan se, että agentti tuottaa päämiehen haluamia asioita. Silti yksinkertaisetkin sopimukset, jotka perustuvat mitattaviin tuloksiin tai agentin toimenpiteisiin, voivat vääristää tuotannon odottamattomalla tavalla. (Baxter, Kate ym. 2008, 113.) Agenttiteoria olettaa, ettei päämiehelle ole väliä sillä, miten agentti tehtävän eli tuottamisen suorittaa, kunhan se tehdään hyvin. Päämies on kiinnostunut vain tuloksesta. (Baxter, Kate ym. 2008, 116.) Tilaaja–tuottaja-mallissa tilaajan ja tuottajan rooleja erotellaan päämies-agenttiteorian mukaisesti. Mallissa keskeistä on tilaajan ja tuottajan väliset sopimukset. (Stenvall & Airaksinen 2009, 86.)

## Palvelujen järjestämisen ja hankinnan käsitteet

Palvelu käsitteenä on palvelujen järjestämisen ja hankinnan käsitteitä jokseenkin selkeämpi. Palvelut ovat pääsääntöisesti organisaatioiden tuottamia toimintoja, joiden tavoitteena on ”vastata asiakkaan tarpeeseen tai ongelmiin”. Palveluita tarjotaan, jotta voidaan auttaa esimerkiksi nuoria päihdeongelmissa tai edistää ikäihmisten kotona asumista tuomalla palveluja kotiin. Osa palveluista ei kuitenkaan perustu asiakkaan tai käyttäjän tarpeisiin, vaan vastaa pikemminkin yhteiskunnan tarpeisiin. Palvelulla voidaan viitata myös palvelukokemukseen. Esimerkiksi asiakkaan saama hyvä kohtelu voi johtaa myönteiseen palvelukokemukseen, vaikka itse palvelun sisältö ei olisi vastannut asiakkaan tarpeeseen. (Stenvall & Virtanen 2012, 43–44.)

Hyvinvointipalveluiksi, jotka ovat varsinaisesti pohdintamme kohteina, ymmärretään tässä kirjoituksessa sosiaali- ja terveystalvelujen lisäksi kulttuuri- ja vapaa-aikapalvelut, koulutuspalvelut, varhaiskasvatuksen palvelut ja työllisyyspalvelut.

Palvelujen hankintatoimen keskeisimpiä

kysymyksiä on saada kysyntä ja tarjonta kohdattamaan toisensa. Puhuttaessa siis palvelujen järjestämisestä keskeistä on, että kyetään järjestämään palveluita, joille on kysyntää eli tarve. Julkisten palvelujen osalta kohdataan se haaste, että kansalaisten palvelutarpeet ovat periaatteessa rajattomat ja palvelujen järjestämiseen käytettävissä olevat varat rajalliset. Julkisiin palveluihin, joita rahoitetaan verovaroin ja asiakasmaksuilla, liittyykin siten poliittinen päätöksenteko muun muassa lainsäädännön ja palveluun pääsemisen kriteerien kautta. (Stenvall & Virtanen 2012, 46, 49 ja 57–58.)

Englanninkielinen käsite ”commissioning” merkitsee Woodinin (2006) mukaan Ison-Britannian kontekstissa sarjaa toisiinsa liittyviä toimintoja, joita tarvitaan väestön tarpeiden arviointiin, tarpeisiin vastaavien palvelujen määrittämiseen strategian puitteissa, palvelujen turvaamiseen, seurantaan ja tulosten arviointiin. Proaktiivinen strateginen rooli palvelujen suunnittelussa ja implementoinnissa liittyy tähän käsitteeseen. Palvelujen järjestäjä (commissioner) päättää, mitä palveluita tulisi järjestää, mitkä tahot niitä tuottavat, miten niistä maksetaan ja saattaa tehdä tiivistäkin yhteistyötä tuottajien kanssa muutosten aikaansaamiseksi. (Woodin 2006, 203–204.) Kirjoituksessa valittiin englanninkielistä käsitettä ”commissioning” vastaamaan käsitteet palvelujen järjestäminen ja hankinta. Suomenos voisi olla myös tilaaminen.

”Purchasing” käsitteenä suomentuu suppeammin merkiten palvelujen ostamista tai rahoittamista vastauksena palvelutarpeisiin ja palvelujen käyttöön, ostajan rooli on palvelujen järjestäjän roolia suppeampi ja passiivisempi. Useimmiten hankinnaksi kääntyvä ”procurement” pitää sisällään tuottajan tai välittäjän identifioinnin ja prosessi voi sisältää kilpailuttamista, teknistä vuoropuhelua, suorahankintaa tai markkinoiden luomista ja huoltamista. Vielä neljäs englanninkielinen termi ”contracting” on syytä avata. ”Contracting” eli sopiminen viittaa tekniseen prosessiin, jossa valitaan tuottaja ja neuvotellaan sopimuksen sisällöstä ja lisäksi sopimuksenaikaiseen sopimusohjaukseen maksuineen ja seurantoineen. Woodinin näkemyksen mukaan

sopiminen on näistä neljästä kuvastusta käsitteestä kaikkein suppein. Huomionarvoista on myös, että ”commissioning” on käsitteenä käytössä erityisesti Isossa-Britanniassa. Euroopassa, Yhdysvalloissa ja Uudessa-Seelannissa käsitettä ”purchasing” käytetään usein yllä kuvattua laajemmassa merkityksessä. (Woodin 2006, 203–204.)

Ulkoistamiseen (contracting out) liittyvä diskurssi avaa myös palvelujen hankinnan ja palveluista sopimisen vaiheita ja kehitystä, Kuitenkaan tulosperusteisen hankinnan käsitteen tarkastelu ei varsinaisesti edellytä ulkoistamiskeskustelun analysointia. Ulkoistaminen on silti luonut markkinoita ja kilpailua eri palveluntuottajien välille. Ulkoistamiseen liittyvän tutkimuksen mukaan ei voida olettaa, että ulkoistaminen olisi lähtökohtaisesti omaa palvelutuotantoa edullisempaa, kun arvioidaan kokonaiskustannuksia (esim. Ohlsson, Henry 2003).

Hankintayksiköstä käytetään usein myös termiä tilaaja. Palvelujen järjestäminen voidaan nähdä hankintaa laajempana käsitteenä. Käsitteellä hankinta tarkoitetaan usein julkisia hankintoja eli organisaation ulkopuolelta tehtäviä hankintoja. Tässä artikkelissa hankinnalla viitataan tämän lisäksi omalta tuotannolta, kuntayhtymiltä tai muilta kunnilta tehtäviin palvelutilauksiin. Hankinta on toimintana varsin haasteellista. Esimerkiksi Lithin (2014) mukaan hankintayksiköllä on kykyä määrittellä ratkaistava ongelma, mutta ei välttämättä sen ratkaisua, koska hankintayksiköllä ei ole tarkkaa käsitystä kaikista mahdollisista markkinoilla olemassa olevista tai kehittyvistä ratkaisuista.

Palvelujen järjestämisessä voidaan erottaa yksilötaso, operationaalinen taso ja strateginen taso. Tulosperusteisessa palvelujen järjestämisessä liikutaan strategisella tasolla. Kuntien hankintastrategioissa kysymys on usein siitä, mitkä ovat organisaation tarpeet tulevaisuudessa ja mitä palveluja aiotaan tuottaa itse, mitä kuntien yhteistyönä ja mitä ostaa ulkoisilta palveluntuottajilta. Hankintastrategiasta palveluntuottajat voivat omalta osaltaan saada signaalia palvelujen järjestämisen suunnitelmista, painotuksista sekä palvelujen hankintatavoista.

## Tulosperusteisuuden ja tulosperusteisen hankinnan käsitteet

Tuloksellisuus on moniulotteinen ja esimerkiksi tuottavuutta laajempi käsite. Kun tuottavuudella tarkoitetaan palveluorganisaatioissa tuotettujen palvelujen ja käytettyjen panosten välistä suhdetta, niin tuloksellisuutta arvioitaessa katsotaan organisaation kokonaisuonnistumista tai -menestystä. Tarkastelussa on tällöin organisaation tuottavuus, laatu, vaikuttavuus ja henkilöstön kehitys. Jotta kokonaiskäsitys saadaan, tarvitaan tietoja määristä, laadusta, kustannuksista ja vaikutuksista. Ismo Lumijärven (2008) mukaan laadun huomiointi määrän ohella on erityisen tärkeää, mikäli palveluissa laatu vaihtelee ja jos laadulla on olennainen merkitys palvelun käyttäjälle. Julkisissa palveluissa laadulla on siten olennainen merkitys, sillä palvelu on tyypillisesti hyvin henkilövaltaista ja asiakaskohtaista, kuten terveydenhuollossa tai perusopetuksessa. (Lumijärvi 2008, 398–400.) Julkisella sektorilla tuloksellisuudella tarkoitetaan kokonaisuonnistumista. Ollakseen tuloksellinen on organisaation menestyttävä tuottavuuden lisäksi myös laadullisissa pyrkimyksissään. (ks. Holzer & Kloby 2005.)

Tuloksellisuuden kuvauksissa vaikuttavuus on laadun ohella tärkeä seurattava. Julkisella sektorilla palvelujen vaikuttavuus merkitsee ”laajimmillaan asiakas- ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden, palvelujen kohdentuvuuden, kattavuuden ja riittävyuden muodostamaa kokonaisuutta”. Tuloksellisuuden osoittamisessa vaaditaan vertailua. Vertailu voidaan tehdä suhteessa tavoitteisiin, muiden vastaavien yksiköiden tilanteeseen, yksikön aiempaan kehitykseen tai toimialan standardeihin. (Lumijärvi 2008, 400–401.) Tarkasteltaessa kustannuksia ja vaikuttavuutta yhtäaikaaisesti, saadaan julkisille organisaatioille hiukan yritysten kannattavuuden kanssa samankaltainen mittari: organisaation tuottama julkinen hyöty (public value), jonka kansalaiset palvelusta saavat (ks. Moore 1995).

Ismo Lumijärven (2009) mukaan tuloksellisuuden kehittämistä on käyty keskustelua kansainvälisesti laajalti, ja esimerkiksi Talou-

dellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD on julkaissut useita raportteja tuloksellisuudesta opastamaan eri maiden julkisen sektorin kehittämistä. Englanniksi tuloksellisuuden käsitteeseen viitataan termeillä ”performance” ja ”organizational performance”. Lisäksi termiä ”organizational effectiveness” käytetään hyvin samalla tavalla kuin tuloksellisuuden käsitettä. (Lumijärvi 2009, 9 ja 15.) Tuloksellisuustavoitteiden käyttäminen saattaa johtaa haitalliseen toimintaan, jos tulokset tai tuotokset ovat hankalasti eriteltävissä etukäteen ja mitattavissa jälkikäteen ja jos esiintyy merkittävää tietojen epäsuhtaisuutta (Petrie 2002, 134).

Valtiovarainministeriön vaikuttavuus- ja tuloksellisuushjelman mukaan tuloksellisuus voidaan jakaa organisaation ulkoiseen ja sisäiseen tuloksellisuuteen. Sisäinen tuloksellisuus voidaan jakaa edelleen tuottavuuteen ja taloudellisuuteen sekä aikaansaannoskykyyn. Ulkoisen tuloksellisuuden taasen muodostavat palvelukyky sekä vaikuttavuus ja yhteiskunnallinen vaikuttavuus. Tuloksellisuus merkitsee toiminnan onnistumisen tasoa. Tuloksellisuus on yläkäsite, joka ilmaisee organisaation kokonaistavoitteiden saavuttamista. (VM 2012.)

Tuloksellisuus merkitsee tarpeisiin vastamista laadukkaasti ja kustannusvaikuttavasti. Palvelut ovat laadukkaita ja tuloksellisia myös tarvenäkökulmasta, kun ne kohdennetaan eniten tarvitseville. (Kangasharju 2008, 28.)

Tuloksellisuuden arvioinnista käytetään usein käsitteitä ”outcome assessment” ja ”outcome evaluation”. Tuloksellisuusarvioinnissa arvioidaan, miten palvelua saaneen asiakkaan hyvinvointi tai terveydentila on muuttunut. Asiakastyytyväisyys sinänsä ei esimerkiksi ole tuloksellisuuden arvioinnin etsimä muutos asiakkaan tilanteessa, mutta muutos tyytyväisyydessä voi johtaa muutokseen asiakkaan elämässä, jota voidaan pitää asiakkaalle tuotettavana hyötynä ja siten tuloksellisuuden onnistumisen mittarina. Tulos liittyy toiminnan vaikuttavuuteen. (Paasio 2006, 101–102.)

Tuloperusteinen hankinta eroaa vaikuttavista hankinnoista siinä, että tuloperusteisessa hankinnassa asetetaan selkeämmin tavoit-

teet, joihin hankinnalla pyritään. Kuten edellä on kuvattu, tuloksellisuus on myös vaikuttavuutta laajempi käsite.

Tuloperusteinen hankintamalli hyvinvointipalvelujen järjestämisessä on yritys siirtää sopimisen painopistettä perinteisistä pamos- ja prosessimäärittelyistä tuotoksiin, laatuun ja tuloksiin; hankkija ei keskity määrittelemään sitä, miten palveluntuottajat tekevät työnsä, vaan hankkija keskittyy viestimään tuottajille siitä, mitä tuottajilta odotetaan. Tuottajat keskittyvät ratkaisemaan sen, miten hankkijan asettamiin tavoitteisiin päästään. (Martin 2005, 65.) Tuloperusteinen hankintasopimus painottaa palvelun tuotoksia, laatua ja tuloksia ja vähintään osa sopimuksen hinnasta sekä mahdolliset jatkohankinnat voidaan sitoa palveluntuottajan saavutuksiin (ks. Martin 1999). Lawrence L. Martin on yksi tuloperusteisen hankinnan auktoriteeteista.

Tuloperusteinen palvelujen hankinta voidaan nähdä osana uutta julkista hallintaa ja yhtenä tekijänä kuntien hallinnon uudistamisessa ja kehittämisessä. Tuloperusteista hankintaa voidaan toteuttaa sekä oman tuotannon että ulkoisten palveluntuottajien sopimusohjauksessa, ja se muuttaa tilaaja–tuottajamallissa tilaajan ja tuottajan suhteita antamalla tuottajille vapautta palvelutuotannon toteutukseen ja oman toimintansa kehittämiseen. Tuloksia tarkasteltaessa asiakkaan näkökulmasta edellyttävät tällaiset hankinnat usein palveluntuottajilta yhteenliittymiä, palvelujen integroimista tai alihankintaa. (Hakari 2013, 66 ja 77.)

Tutkimuskirjallisuudessa on nähdäksemme erotettavissa kaksi pääsuuntausta koskien tuloperusteista hankintaa, isobritannialainen tuloperusteisen hankinnan malli ja yhdysvaltalainen arvoperusteisen hankinnan malli. Näiden lähestymistapojen tiedostaminen on tärkeää, koska niiden kautta hahmottuu tuloperusteisen hankinnan käsitteistö ja sisältö toisistaan poikkeavin tavoin. Seuraavassa kuvaamme näiden mallien sisältöä, minkä jälkeen pohdimme tuloperusteisuutta julkisen sektorin palvelujen järjestämisessä.



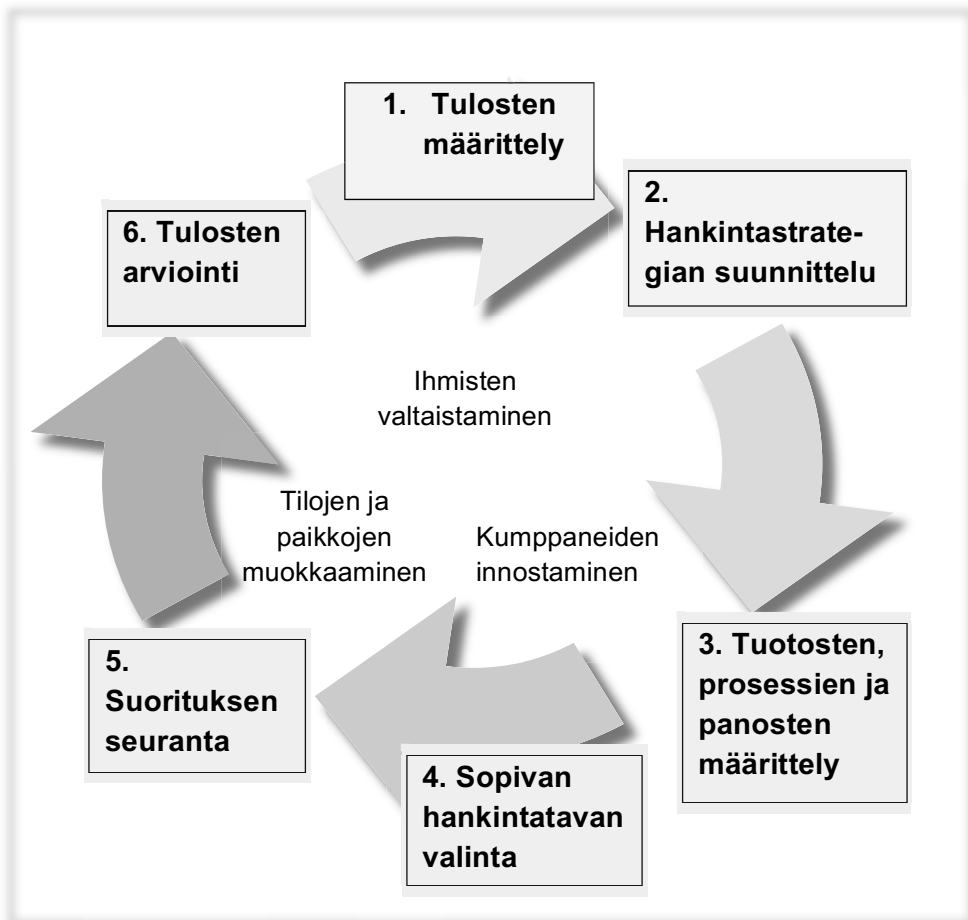
## Isobritannialainen tulosperusteisen hankinnan malli

Isobritannialaisen tulosperusteisen hankinnan mallin mukaan palveluja hankittaessa hankkija sopii palvelun käyttäjän kanssa, mihin asioihin tai haasteisiin tartutaan ja mitä muutosta hankittavan palvelun tulisi saada aikaan palvelun käyttäjän elämässä. Hankkija päättää hankittavan palvelun volyymista. Palvelun tuottaja sopii palvelun käyttäjän kanssa, mitä työtä varsinaisesti tehdään, milloin ja miten. Tulosperusteisessa hankinnassa valta siirtyy merkittävin osin hankkijoilta tuottajille valtaistaen ne olemaan joustavia ja herkkiä palvelun käyttäjän vaihtuville tarpeille. Pyritään sitten muutostulokseen tai ylläpitämiseen liit-

tyvään tulokseen, on sen juonuttava palvelun käyttäjästä itsestään. (Paley & Slasberg 2007, 354.)

Suorite- tai volyymipohjaisessa hankinnassa ja tulosperusteisessa hankinnassa on eroja. Kuitenkin molemmissa niissä laaditaan palvelujen tilaajan ja tuottajan välille sopimus. Tulosperusteinen hankinta edellyttää luottamusta sopimuskumppaneiden välillä. Jos sopimuksellinen suhde jää tulosperusteisessa hankinnassa päällimmäiseksi voimaksi, ei luottamuksen aste pääse kehittymään mallin edellyttämälle tasolle. (Paley & Slasberg 2007, 355.)

Tulosperusteisessa hankinnassa edetään panoksista prosesseihin ja edelleen prosesseista tuotoksiin, joista muodostuvat tulokset.



**Kuvio 1.** Tulosperusteisen hankinnan sykli (Willis & Bovaird 2012, 150).

Tavoitteet hankintaan johdetaan organisaation politiikasta ja strategiasta. Tulosten määrittelyssä olennaista on palvelutarpeiden näkökulman lisäksi se, miten ihmisistä tulisi aktiivisia kansalaisia. Sopiva palvelujen järjestämistapa voi olla esimerkiksi omana tuotantona tekeminen sopimusohjauksella, kilpailutus ja palvelutasosopimukset (SLA, service level agreement), henkilökohtainen budjetti tai avustukset järjestöille. Tulosperusteinen hankinta on kasvattanut merkitystään miltei kaikissa julkisissa palveluissa Isossa-Britanniassa. Ei ole kuitenkaan selvää, että tulosperusteisuus näkyisi aina hankintaprosessissa tai sopimuksissa esimerkiksi tulosperusteisin maksumekanismein. Selvää on kuitenkin se, että erilaiset tulosperusteisen hankinnan kokeilut ovat Isossa-Britanniassa lisääntyneet. (Willis & Bovaird 2012, 149, 152 ja 156–157.)

Hodgen ym. (2010) mukaan palveluntuottajat perinteisesti keskittyvät mieluummin keskustelemaan panoksista, tuotoksista ja prosesseista tulosten tai vaikutusten (outcomes) sijaan, sillä he näkevät tuloksiin perustuvan hankinnan riskinä monet ulkoiset tekijät, joihin tuottajat tai hankkija ei kumpikaan välttämättä pysty vaikuttamaan. Tulosorientoituneen hankinnan voidaan katsoa liittyvän uuteen julkisjohtamiseen (NPM), mutta erityisesti uuteen julkiseen hallintaan (NPG). Se on levinnyt eri vauhdilla eri maissa. Tulosorientoitunutta hankintaa on esiintynyt erityisesti OECD-maissa, mutta vain Isossa-Britanniassa sitä on systemaattisesti ja keskushallinnon kautta juurrutettu ja hyödynnetty julkisten palvelujen ostoihin, esimerkiksi työtömyyden hoitamiseen sekä lasten ja nuorten palveluihin. (Hodge ym. 2010, 61–62.)

Maksu tulosten perusteella (payment by results) tarkoittaa, että osa maksusta tilaajalta tuottajalle on riippuvainen määriteltyjen tulosten saavuttamisesta. Sosiaalisen vaikutuksen sitoumukset (social impact bonds, SIB) ovat yksi väline toteuttaa maksamista tulosten perusteella. (Carson 2011, 16.)

Tulosperusteisissa lähestymistavassa palvelujen järjestämiseen liittyy perustavanlaatuisia kysymyksiä, kuten mitä ovat tulokset, joita palvelujen käyttäjät haluavat ja miten ne voidaan saavuttaa. Lisäksi on pohdittava sitä,

miten tuloksiin pääsemistä voidaan mitata. (McAuley & Cleaver 2006, 3–4.) Tulosperusteisessa hankinnassa haasteena on mittaaminen, joka on työlästä ja edellyttää myös sen arviointia, mitkä asiat ovat vaikuttaneet tuloksiin pääsemisessä.

Alan Long (2009) on pohtinut tulosperusteista hankintaa kotihoidon yhteydessä. Sen palvelujen onnistunut järjestäminen ikääntyneille ja vammaisille henkilöille tulee olemaan keskeistä selvittääksemme demografisista muutoksista. Suurin osa ihmisistä haluaa asua kotonaan ja tulla siellä hyvin hoidetuksi mahdollisimman pitkään, mikä on keskeistä myös palvelujen kustannusten hallinnan näkökulmasta. Longin mukaan hoivapalvelujen hankinnassa tulisikin kannustaa tuottajia panostamaan palvelun tuottamiseen pitkällä aikavälillä asettamalla pitkän aikavälin tavoitteita ja solmimalla pitempiä sopimuksia. Näin hoivapalvelun tuottajia rohkaistaisiin sijoittamaan etukäteispanoksia palvelujen tuottamiseen niiden tavoittellessa parempia tuloksia. (Long 2009, 6.) Tätä tulosperusteinen hankintatavoimi vahvistaisi.

Toinen esimerkki soveltamisesta on Greenhalghin ja Harradinen (2012) tutkimus, jossa he tutkivat palvelujen hankkijoiden ja kolmannen sektorin välistä suhdetta 50 vuotta täyttäneille palveluja kehittävä ja Englannissa toteutetun LinkAge Plus -projektin pohjalta. Tutkimuksen mukaan tuloksien identifiointi ja ilmaiseminen määrällisesti oli ajoittain haasteellista ja kahden vuoden aikajänne liian tiukka kehitettyjen palvelujen vaikutusten arviointiin. Lisäksi empiirisiä todisteita kuluista ja säästöistä oli vähänlaisesti. Tuloksiin kuitenkin päästiin palvelujen saajien parempana hyvinvointina ja kolmannen sektorin palveluntuottajien näkökulmasta hankinnan prosessi parani. (Greenhalgh & Harradine 2012, 391–393 ja 398–401.)

Tulosperusteisella hankinnalla on ollut käytännön vaikutuksia. Isossa-Britanniassa laajasti toteutettu tulosperusteinen lähestymistapa Every Child Matters: Change for Children siirsi lasten ja perheiden palvelujen suunnittelun painopistettä palvelutuotosten sijaan tuloksiin. Lapsuuden ja myöhemmän vaiheen hyvinvoinnin turvaamiseksi tavoiteltavat tu-

lokset liittyivät muun muassa terveyteen, turvallisuuteen, positiiviseen panostamiseen ja taloudelliseen hyvinvointiin. (McAuley & Cleaver 2006, 3–4.)

Tulosperusteisen hankinnan ydin on kehittää tuloksia mittaavia ja arvioivia välineitä. Tulostähti (Outcomes Star) on yksi tulosperusteisen hankinnan yhteydessä käytetty tulosten mittaamisen ja arvioinnin väline. Tulostähti on suunniteltu samanaikaisesti sekä mittaamaan että tukemaan muutosta työskennellessä haavoittuvien ihmisten kanssa heidän ollessaan palvelujen piirissä palvelujen käyttäjinä. Alun perin työkalu on kehitetty asunottomien palveluihin Isossa-Britanniassa, minkä jälkeen myös monille muille asiakasryhmille on kehitetty oma tulostähtensä. Työkalu on käytössä eri asiakasryhmillä useassa eri maassa. Lähestymistapa tulostähdessä pyrkii olemaan arvopohjainen, yksilöitä valtaistava ja kunnioittava. Tulostähti nojaa filosofiaan, joka on perinteisiin mittaamismenetelmiin verrattuna ehkä paremmin sopusoinnussa palveluita antavien työntekijöiden kanssa, ja se kuvastaa palveluita saavien todellisuutta. (MacKeith 2011, 98.) Työkalun avulla voidaan kuvata muutosta asiakkaan oman kokemuksen kautta. Kyseessä on siten eräänlainen koetun laadun tai koetun elämänlaadun mittari.

Käsite ”co-production” merkitsee yhteistuotantoa tai yhteistuottajuutta, jolla tarkoitetaan palvelujen käyttäjän ottamista mukaan palvelun suunnitteluun ja tuottamiseen. ”Co-production” käsitteenä on hyvin joustava ja siihen on liitetty monia eri osallistamisen elementtejä. Yhteistuotanto-lähestymistapa pitää sisällään muun muassa yhteishankinnan (co-commissioning), jolla tarkoitetaan esimerkiksi suoria maksuja palveluissa käyttäjille eli henkilökohtaista budjettia. Yhteistuottajuutta voi toteuttaa myös sisällyttämällä sitä hankintaan muulla tavoin, kuten Lontoon Camdenissa hankkijat tekivät määrittelemällä palvelujen sisällöt ja kuvaukset perustuen yhteistuotannon ajatukseen yhteistyössä New Economics Foundationin ja palveluntuottajien kanssa. (Willis & Bovaird 2012, 158–159.)

## Arvoperusteinen terveydenhuolto

Michael E. Porterin mukaan Yhdysvaltain terveydenhuoltojärjestelmä on vaikeuksissa, koska terveydenhuoltopalvelujen kilpailuttaminen on epäonnistunut (Porter & Teisberg 2006, 3–4). Porterin mukaan terveydenhuollon kilpailuun tarvitaan kokonaan uudenlaista strategiaa, jollaiseksi hän on tarjonnut kehittämäänsä arvoperusteisen terveydenhuollon mallia (Porter & Teisberg 2006).

Arvoperusteinen terveydenhuolto muistuttaa monilta osiltaan tulosperusteista hankintamallia. Mallissa toiminnan ja myös kilpailuttamisen tavoitteeksi asetetaan potilaan saama arvo palvelujen saatavuuden, määrän tai kustannusten hallinnan sijaan. Arvoa mitataan terveyshyödyn suhteena siitä aikaansaatuihin kustannuksiin. Sekä terveyshyöty että kustannukset lasketaan potilaan hoitoketjun osalta, ei vain yhden tuottajan tai yhden palvelun osalta. Terveyshyödyn parantaminen on kustannusten hallinnan ja arvon lisäämisen tärkein tekijä. (Porter & Teisberg 2006, Porter 2009, Porter & Lee 2013.)

Arvoperusteisen terveydenhuollon järjestelmä rakentuu seuraavista kuudesta toisiinsa liittyvästä tekijästä (Porter & Teisberg 2006, Porter & Lee 2013):

- 1) Tuotannon organisointi potilaskeskeisiksi palvelulinjoiksi
- 2) Tulosten ja kustannusten mittaus potilas-kohtaisesti
- 3) Niputetun hinnoittelumallin käyttöönotto
- 4) Hoitoketjujen kehittäminen potilaskeskeisesti
- 5) Kasvu palvelulinjoja tai palvelulinjojen sisällä uusia palvelukonsepteja kehittäen
- 6) Informaatioteknologian hyödyntäminen.

Toimiva terveydenhuollon tuotantorakenne perustuu potilaskeskeisiin palvelulinjoihin. Palvelulinjan perustana on terveysongelma, joka siis määritellään potilaan näkökulmasta. Mallin ideana on, että organisaatio vastaa koko hoitoketjusta, ei vain potilaan akuutista hoidosta. Esimerkkeinä tällaisista potilaskeskeisistä palvelulinjoista mainitaan esimerkiksi syöpäkeskus, tekonivelsairaala tai kakkos-

tyypin diabeteksen hoitokeskus. (Porter & Teisberg 2006, 174–175.) Keskeinen ajatus on, että terveydenhuollon tuottajaorganisaatiot olisivat yhteen tai korkeintaan muutamaaan lääketieteelliseen tilaan keskittyviä erityisyksiköitä. Erityisalallaan ne eivät rajoittuisi vain johonkin alueeseen, vaan osallistuisivat kansalliseen ja jopa kansainväliseen kilpailuun oman alansa potilaista. (Porter & Teisberg 2006, Lehto 2010.)

Arvoperusteisen terveydenhuollon keskeinen uusi näkökulma liittyy palvelujen hinnoitteluun. Yksittäisistä toimenpiteistä, hoitajakoista tai käynneistä maksamisen sijasta tulisi palkita terveysongelman ratkaisemisesta. Tämä tarkoittaa niin kutsuttua niputettua hinnoittelua. Palvelutuottaja saa korvauksen terveyden palauttamisesta mahdollisimman hyvälle tasolle, riippumatta käytetyistä toimenpiteistä. Näin estetään palvelujen perusteeton säännöstely ja niiden ylituotanto sekä rohkaitaan etsimään kokonaan uusia palvelumalleja. (Porter & Teisberg 2006, 189–192.) Esimerkkejä voisivat olla kakkostyyppin diabeteksen tai masennuksen hoidon kokonaisuus sisältäen tarvittavat perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon ja soveltuvien osien kuntouttavat palvelut ja sosiaalipalvelut (VNK 2011).

Kun hankinta perustuu potilaan terveysongelman ratkaisuun, on tätä pystyttävä myös mittaamaan. Porterin & Leen (2013) mukaan palvelujen tuloksia voidaan arvioida kolmesta näkökulmasta: 1) palvelun avulla saavutettu tai ylläpidetty terveydentila 2) toipumisprosessi (toipumiseen tai tavanomaisen toimintakyvyn palautumiseen kulunut aika sekä hoitoon liittyvät hidasteet, haitat tai muut epämuikavuudet kuten diagnoosivirheet, tehoton hoito, epämuikavaksi koetut palvelut, haittavaikutukset, hoitokomplikaatiot) ja 3) saavutetun terveydentilan pysyvyys (sairauden uusiminen tai pitkän aikavälin ongelmat, hoidosta koituvat pitkän aikavälin haitat). Esimerkiksi lonkan tekonivelleikkauksessa saavutettua terveydentilaa voidaan mitata kyvyllä palata töihin tai kipuasteella, toipumisprosessia työkyvyttömyyden kestolla tai sairaalapäivien pituudella ja terveydentilan pysyvyyttä saavutetulla toimintakyvyllä tai korjausleikkauksen tarpeella (Porter & Lee 2013, 57).

Arvoperusteisen terveydenhuollon malli on alun perin kehitetty erikoissairaanhoidon palveluihin, mutta sitä on sovellettu jossain määrin myös perusterveydenhuoltoon (Porter & Lee 2013, 55). Perusterveydenhuollossa terveysongelman ympärille määritelty hoidon kokonaisuus on määriteltävä kokonaisvaltaisemmin, eikä se välttämättä perustu samalla tavalla diagnoosiin kuin erikoissairaanhoidossa.

Teperi ym. (2009) ovat arvioineet Sitran julkaisemassa raportissa suomalaista terveydenhuoltoa arvoon perustuvasta näkökulmasta tarkasteltuna. Monet raportin suosituksista liittyvät nimenomaan kilpailuun. Kilpailua terveydenhuollossa tulisi käydä siitä, miten pystytään parhaiten käyttämään rajalliset voimavarat terveyden luomiseksi. Kilpailu ei ole tavoite itsessään, vaan työkalu ja käyttövoima palvelujen kehittämiseksi. Kilpailun lisääminen ei myöskään ole kannanotto julkisen tai yksityisen palvelutuotannon paremmuuteen. Kilpailua tarvitaan kenties enemmän julkisen tuotannon sisällä kuin julkisen ja yksityisen välillä. Myös tulosten mittaamista on vahvistettava. Jo olemassa olevien mittausjärjestelmien käyttö on vähäistä ja tämän lisäksi tarvitaan myös uusia terveystulosten mittausjärjestelmiä. Mittausjärjestelmät olisi myös kytkettävä kannustin- ja johtamisjärjestelmiin.

Teperin ym. (2009) raportti ehdottaa myös, että julkiseen terveydenhuoltoon tarvitaan uusia tapoja tilata palveluja. Sekä julkisilta että yksityisiltä tuottajilta palveluja tilattaessa tulee siirtyä pitkäaikaisiin, koko hoitokokonaisuuden kattaviin ja terveyshyötyihin sidottuihin sopimuksiin. Tällaisia malleja ei suomalaisessa terveydenhuollossa ole juurikaan ollut käytössä. Pirkanmaan sairaanhoitopiiriin ja kaupunkiseudun kuntien yhteisessä kehittämishankkeessa on tämäntyyppistä sopimusohjauksen mallia jo suunniteltu, mutta toteutus on vielä kesken.

Valtioneuvoston kanslian ehdotuksessa sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksen kehittämiseksi (2011) nähdään, että arvoon perustuvan rahoituksen avulla voitaisiin kannustaa erityisesti perusterveydenhuollon yksiköitä varmistamaan palveluketjun perustervey-

denhuolto-erikoissairaanhoidon perusterveydenhuolto kustannusvaikuttavuutta. Hoitoketjun kokonaiskustannuksiin vaikuttaa erityisesti erikoissairaanhoidon palvelujen käytön määrä, siksi on tärkeää pyrkiä kehittämään kannusteita erikoissairaanhoidon potilaita lähettävälle yksiköille. Arvoperusteinen rahoitus voisi luoda lähettävälle perusterveydenhuollon yksiköille mahdollisuuden ohjata kustannusvaikuttavaan toimintaan koko palveluketjua, sillä erikoissairaanhoidon tulo-rahoksesta merkittävä osa syntyy perusterveydenhuollon läheteiden kautta.

Keskeinen edellytys ja samalla kriittinen kohta mallin toimivuudelle on toimijoiden kyky verrata palvelutuotteita ja -tuottajia niiden tuottaman hinta-/terveyshyötysuhteen perusteella. Vaikka tällaisen tietojärjestelmän luominen koko terveydenhuoltoon on kaukana nykytilanteesta, Porter uskoo, että tällainen tietojärjestelmä on mahdollista luoda, kunhan vain muodostuu motivaatio ryhtyä sitä kattavasti rakentamaan. (Porter & Teisberg 2006; Lehto 2010, 415.)

Porterin esittämää mallia voidaan kritisoida muun muassa sillä, että se perustuu malliin, jossa terveydenhuolto olisi pääasiassa elekttiivisten toimenpiteiden kaltaista toimintaa. Siinä diagnoosi on jo tehty ja se on kohtuullisen varma ja kyse on leikkaustoimenpiteen mahdollisimman vaikuttavasta, laadukkaasta ja kustannustehokkaasta suorittamisesta. Kun pakettiin vielä liitetään lyhyehkö kuntoutus, terveyshyödyllä ansainnan malli sopii siihen hyvin. Ongelmana vain on, että suurin osa terveydenhuollosta ei ole näin selväpiirteistä. (Lehto 2010, 420.) Monimuotoisten hoitoketjujen mittaaminen potilaan saman terveyshyödyn näkökulmasta ei ole ongelmatonta.

## Yhteenveto ja keskustelua

Tulosperusteisuus asettaa haasteita palvelujen järjestämiselle sekä hankinnan prosessin johtamiselle ja organisoinnille. Mikäli tulosperusteista hankintaa halutaan soveltaa sekä ulkoa että omalta tuotannolta hankittaviin palveluihin, edellyttää se organisaatiolta tilaaja-tuottajatoimintatapa. Kuitenkin tuotanto-

organisaatio voidaan organisoida arvoperusteisesti ja palvelujen tuottamista johtaa arvoperusteisesti, kuten esimerkiksi edellä arvo-perusteista mallia kuvatessa tuotiin esille – eikä tämä edellytä, että palvelujen tilaaja olisi samassa organisaatiossa. Käyttövoimakseen arvoperusteinen tuotanto-organisaatio silti tarvitsee tavoitteita, niihin pääsemisen mittaamista ja kilpailua. (ks. Hansson ym. 2014). Tulosperusteinen hankinta ei poissulje sitä, etteikö palveluntuottajaksi voisi valikoitua huonoa kumppania, mikä asettaa paineita tavoitteiden asettamiselle ja tulosten luotettavalle mittaamiselle. Palveluntuottajia oletettavasti innostaa tulosperusteisen hankinnan antama suurempi vapaus määritellä hankinnan kohteena olevia palveluja. Tämä kasvattaa innovatiivisuutta ja antaa tilaa kekseliäisyydelle.

Palvelujen järjestämisessä onnistuminen on erittäin tärkeää; mitä tilataan, sitä tuotetaan. Odotukset palvelujen järjestämisestä kohtaan ovat myös Suomessa suuret, mutta organisaatiokulttuuri ja johtaminen eivät kuntakentällä tällä hetkellä näytä riittävästi tukevan strategista palvelujen hankintaa ja yhteistuotantoa. Hankintaa koskeva tutkimuskin on toistaiseksi keskittynyt lähinnä palvelujen järjestämisen juridisiin kysymyksiin, tilaaja-tuottajatoimintatapaan ja palvelujen hankintastrategioihin siinä merkityksessä, mitä tuotetaan itse ja mitä hankitaan ulkoisilta palveluntuottajilta (ks. esim. Valkama 2004; Lundström 2011; Pauni 2011; Kuhmonen ym. 2013; Lith 2014; Junnila & Fredriksson 2012). Painottuminen vain hankinnan juridiseen ja tekniseen näkökulmaan saattaa olla keskeinen ongelma siinä, miten tulosperusteista hankintaa ja siihen kytkeytyvää hallinta-ajattelua kyetään viemään eteenpäin kuntatasolla tai laajemmin julkisella sektorilla Suomessa.

Isobritannialaisessa tulosperusteisen hankinnan mallissa hankkijat määrittelevät yhteistyössä palvelun käyttäjien kanssa, mihin haasteisiin tartutaan ja mitä muutosta hankittavalla palvelulla tavoitellaan palvelun käyttäjän elämässä. Edelleen palvelun tuottaja sopii asiakkaan kanssa, mitä työtä varsinaisesti tehdään, milloin ja miten. Valtaa siirtyä merkittävin osin hankkijoilta tuottajille valtaistaen ne olemaan joustavia palvelun käyt-

täjän vaihtuville tarpeille. (Paley & Slasberg 2007, 354.) Tuottajina voivat olla niin oma tuotanto, yritykset ja kolmas sektori. Tässä mielessä mallia olisi sovellettavissa Suomeenkin, mutta se edellyttäisi vielä nykyistä voimakkaammin governance-tyyppiseen, avoimeen systeemiajatteluun perustuvan palvelutoiminnan kehittämistä.

Tulosperusteiseen hankintaan liittyvä yksi keskeinen käsite on yhteiskunnallinen lisäarvo (social value). Tällä voidaan tarkoittaa asioita, jotka eivät varsinaisesti suoraan liity hankinnan kohteeseen, vaan esimerkiksi järjestöjen ja yhteiskunnallisten yritysten tuottamaan yhteiskunnalliseen lisäarvoon, kuten vaikkapa vaikeasti työllistyvien työllistymiseen. Suomessa on toistaiseksi melko vähän tarkasteltu järjestöjä tai yrityksiä lisäarvon näkökulmasta.

Kuten aikaisemmin edellä on kuvattu, toinen lähestymistapa tulosperusteiseen hankintaan on arvooverkkoajatteluun perustuva arvoperusteinen toimintamalli, jota erityisesti Porter on määritellyt terveydenhuoltoon. Tämän mallin keskiössä ovat tulokset ja tuloksellisuus, jota kautta kustannukset ovat hillittävisissä (Porter 2009, 109). Malli heijasteleekin lähtökohdiltaan isobritannialaista mallia hiukan enemmän uuden julkisen johtamisen ideologiaa kuin vuorovaikutusta korostavaa governance-ajattelua. Kuitenkin molemmissa malleissa voidaan nähdä uutta julkisjohtamista enemmän hallinta-ajattelua: molemmissa hankitaan lopputuloksia ja vaikuttavuutta sekä tarkastellaan asioita palvelujen saajan eli käyttäjän näkökulmasta.

Arvoperusteinen terveyspalvelujen hankinta edellyttää toiminnan paranemiseen ja huononemiseen liittyvien tulosten mittaamista ja raportointia. Arvoperusteinen palvelujen järjestäminen (value-based purchasing) johtaa arvoperusteiseen kilpailuun (value-based competition). Palvelujen järjestämisessä fokus on suoritteiden kustannusten minimoinnin ja palvelujen rajoittamisen sijaan koko kokonaisuuden tuottaman arvon maksimoinnissa. Porterin perusviesti on, että terveydenhuollossa terveyshyötyyn keskittyminen on kustannusten hallinnan ja arvon lisäämisen tärkein tekijä. Ilman kattavaa tulosten mittaamista on

kuitenkin vaikeaa osoittaa, mikä lisää arvoa ja mikä ei. (Porter 2009, 110.)

Porter näkee tulosten mittaamisen avainkysymyksenä arvoperusteisen palvelujen järjestämisen mallissa, mistä päästään mittaamisen ongelmaan, joka korostuu sekä isobritannialaisessa tulosperusteisen hankinnan mallissa että yhdysvaltalaisessa arvoperusteisen hankinnan mallissa. Mittaamisen tärkeys ja myös sen vaikeus vaikuttaakin olevan tulosperusteisen hankinnan keskiössä – ja antaa myös aihetta mallien kritiikkiin.

Isobritannialaisessa tulosperusteisen hankinnan mallissa korostuvat tavoitteellisuus ja tulokset sekä vapauden antaminen tarjoajille ja käyttäjille määritellä, miten tuloksiin parhaiten päästään. Arvoperusteisessa mallissa taas korostuvat arvoperusteisuus, tarvelähtöisyys ja käyttäjän valinnanvapaus eikä määrittelyvaltaa siirretä ihan samoissa määrin pois hankintayksiköiltä. Porterin esimerkit keskittyvät terveydenhuoltoon ja siten tavoiteltavat muutokset hankinnassa liittyvät potilaiden terveydentilan muutoksiin, joita tavoitellaan mahdollisimman kustannustehokkaasti. Isossa-Britanniassa esimerkkejä löytyy kattavammin myös muista palveluista, kuten sosiaalipalveluista. Brittiläisessä mallissa aktiivinen kansalaisuus ja ihmisten ja yhteisöjen valtaistaminen ja innostaminen kertaantuvat diskursseissa. Molemmissa malleissa tavoitellaan pitkän tähtäimen hyötyjä ja muutoksia palvelujen käyttäjien elämässä. Karkeasti yleistettynä porterilaisessa mallissa korostuu enemmän yksilökeskeisyys ja brittiläisessä mallissa yhteisöllisyys.

Älykkään organisaation tunnusmerkkeihin kuuluu se, että organisaatio yrittää kehittää eri toimijoiden välisiä vuorovaikutussuhteita parempaan suuntaan. Älykkäät organisaatiot jakavat tietoa ja ideoita toisilleen ja kehittävät tältä pohjalta toimintaansa. (Virtanen & Stenvall 2014, 120.) Palvelujen järjestämisessä hankkijoiden, palvelujen tuottajien ja asiakkaiden välinen vuorovaikutus on arvokasta. Palvelujen järjestäjä hyötyy vuorovaikutuksesta osatakseen hankkia vaikuttavampia palveluja. Tämän suuntaista palveluiden kehittämistä edustaa erityisesti isobritannialainen tulosperusteisen hankinnan malli.

Näyttäisi, että palvelujen järjestämisen kehittäminen on paljolti hallintoideologinen valinta. Jos sitä kehitetään suoriteperusteiseen suuntaan, kysymys on paljolti NPM-tyyppisen ideologian jatkamisesta. Sen sijaan tulosperusteisen hankinnan malliin siirtymisellä vahvistetaan governance-perustaista hallintoideologiaa. Oleellista onkin, että kunnissa ja julkisen sektorin muissa hankintayksiköissä ollaan tietoisia, mihin hallintoideologiseen suuntaan hankinta kehittyy. NPM-ideologiaan pohjautuvasta suoritepohjaisesta hankinnasta ja tilaaja–tuottaja-toimintatavasta voidaan suunnata NPG-ideologiaa heijastelevaan tulosperusteiseen hankintaan ja kumppanuuteen.

Kirjallisuuskatsaus tulosperusteisesta palvelujen järjestämisestä julkisella sektorilla on osoittanut, että tuloksellisuuden mittaaminen on tulosperusteisen hankinnan suuri haaste. Tulosperusteisen hankinnan arviointiperusteena ja onnistumisen mittarina käytetään asiakkaalle tuotettavaa hyötyä ja vaikuttavuutta. Tämän mittaaminen ja siten vaikuttavuuden osoittaminen on hankalaa. Jatkossa on aihetta tutkia, mitä eri välineitä ja järjestelmiä mittaamiseen on kehitetty ja on käytössä, ja onko niillä voitu todentaa tulosperusteisen palvelujen järjestämisen vaikutuksia suhteessa perinteiseen, usein suoritepohjaiseen tapaan hankkia palveluja.

### Kiitokset

Tämä artikkelin tekemiseen on saatu rahoitusta Kansan Sivistysrahaston Mauno Koiviston rahastolta. Kiitokset siitä.

### Lähteet

Baxter, Kate, Weiss, Marjorie, Le Grand, Julian (2008). The dynamics of commissioning across organizational and clinical boundaries. *Journal of Health Organization and Management*, Vol. 22, No. 2, s. 111–128.

Bovaird, Tony, Dickinson, Helen & Allen, Kerry (2012). *New models of strategic commissioning*. Teoksessa Glasby, Jon (toim.),

Commissioning for health and well-being (s. 19–42). Bristol: The Policy Press.

Carson, Gordon (2011). Any chance of cash upfront? *Community Care* 3/10/2011, No. 1856, s. 16–17.

Glasby, Jon (toim.) (2012). *Commissioning for health and well-being*. Bristol: The Policy Press.

Greenhalgh, Kirsten & Harradine, Donald (2012). LinkAge Plus: lessons for third sector organisations and commissioners. *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 25, No. 5, s. 391–403.

Hakari, Kari (2013). *Uusi julkinen hallinta – kuntien hallinnonuudistusten kolmas aalto? Tutkimus Tampereen toimintamallista*. Acta electronica Universitatis Tampereensis 1352. Tampere: Tampereen yliopisto.

Hansson, Elisabeth, Spencer, Brett, Kent, James, Clawson, Jennifer, Meerkatt, Heino & Larsson, Stefan (2014). *The Value-Based Hospital*. Bcg.perspectives. Boston: The Boston Consulting Group. Saantitapa: [https://www.bcgperspectives.com/content/articles/health\\_care\\_payers\\_providers\\_transformation\\_large\\_scale\\_change\\_value\\_based\\_hospital/](https://www.bcgperspectives.com/content/articles/health_care_payers_providers_transformation_large_scale_change_value_based_hospital/), 24.9.2014.

Hodge, Graeme A., Greve, Carsten, Boardman, Anthony E. (2010). *International handbook on public-private partnerships*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd.

Holzer, Mark & Kloby, Kathryn (2005). Public performance measurement. An assessment of the state-of-the-art and models for citizen participation. *International Journal of Productivity and Performance Management*, Vol. 54, No.7, s. 517–532.

Kangasharju, Aki (2008). *Tuottavuus osana tuloksellisuutta*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Junnila, Maijaliisa & Fredriksson, Sami (2012). *Tilaaja–tuottajatoimintatapa*. KIDE 18. Helsinki: Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos.

- Kuhmonen Tuomas, Ira Ahokas & Juho Ruotsalainen (2013). *Hankinnat osana kuntien elinvoiman johtamista*. Tutu e-julkaisu 6/2013. Turku: Turun yliopisto, Tulevaisuuden tutkimuskeskus. Saantitapa: [https://www.utu.fi/fi/yksikot/ffrc/julkaisut/e-tutu/Documents/eTutu\\_2013-6.pdf](https://www.utu.fi/fi/yksikot/ffrc/julkaisut/e-tutu/Documents/eTutu_2013-6.pdf), 19.4.2014.
- Lehto, Juhani (2010). Harvardin opeilla terveydenhuollon rakennemuutoksia? *Yhteiskuntapolitiikka*. Vol. 75, No. 4. s. 411–421.
- Lith, Pekka (2014). *Suurten kuntien hankinnat*. Tilastollinen muistio yksityisten tavaraja palveluostojen merkityksestä suurissa kaupungeissa. Helsinki: Helsingin seudun kauppakamari.
- Long, Alan (2009). We must think long term. *Community Care* 9/24/2009, No. 1788, s. 6.
- Lumijärvi, Ismo (2008). Johtamisen merkitys tuottavuuden ja tuloksellisuuden kehittämisessä. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 4/08, s. 396–416.
- Lumijärvi, Ismo (2009). *Johtamisen vaikutus organisaation tuloksellisuuteen*. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy.
- Lundström, Ilona (2011). *Kuntien palveluhankintojen murros. Tutkimus kuntien palveluhankintojen kilpailuttamisessa esiintyvistä ongelmista ja niiden syistä*. Acta nro 227. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- MacKeith, Joy (2011). The Development of the Outcomes Star: A Participatory Approach to Assessment and Outcome Measurement. *Housing Care and Support*, Vol. 14, No. 3, s. 98–106.
- Martin, Lawrence L. (1999). *Performance contracting: Extending performance measurement to another level*. *Public Administration Times*, Vol. 22, No. 1, s. 1–2.
- Martin, Lawrence L. (2005). Performance-based contracting for human services: Does it work? *Administration in Social Work*, Vol. 29, No. 1, s. 63–77.
- McAuley, Colette & Cleaver, Daniel (2006). *Improving service delivery – introducing outcomes-based accountability*. A research report commissioned for the IDeA ‘better results’ programme which supports local councils in their focus on improved outcomes. IDeA IDT 1805. Southampton: University of Southampton.
- Moore, Mark. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ohlsson, Henry (2003). *Ownership and Production Costs: Choosing between Public Production and Contracting-Out in the Case of Swedish Refuse Collection*. *Fiscal Studies*, Vol. 24, No. 4, s. 451–476.
- Paasio, Petteri (2006). Yleinen ja erityinen viitekehys arvioinnista. *Hallinnon tutkimus* 3/2006, s. 92–107.
- Paley, Chris & Slasberg, Colin (2007). Implementing outcome-based commissioning. *Journal of Care Services Management*, 1(4), s. 353–361.
- Pauni, Markus (toim.) (2011). *Kehittyvät tilaaja-tuottajamallit suomalaisissa kaupungeissa*. Raportti Toimi 2010 -verkostohankkeen tuloksista. Helsinki: Suomen Kuntaliitto & FCG Finnish Consulting Group Oy.
- Petrie, Murray (2002). A Framework for Public Sector Performance Contracting. *OECD Journal on Budgeting*, 1(3), s. 116–153.
- Porter, Michael E. (2009). A strategy for health care reform – toward a value-based system. *New England Journal of Medicine*, 361(2), s. 109–112.
- Porter, Michael E. & Lee, Thomas H. (2013). The strategy that will fix health care. Providers must lead the way in making value the overarching goal. *Harvard Business Review*. October 2013, 91(10), s. 50–70.
- Porter, Michael E. & Teisberg, Elizabeth (2006). *Redefining health care: creating value-based competition on results*. Boston: Harvard Business School Press.



- Stenvall, Jari & Airaksinen, Jenni (2009). *Manse mallillaan – Tampereen mallin arviointi ja palveluinnovaatiot*. Acta nro 211. Helsinki: Tampereen kaupunki & Suomen Kuntaliitto.
- Stenvall, Jari & Virtanen, Petri (2012). *Sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistaminen. Kehittämisen mallit, toimintatavat ja periaatteet*. Helsinki: Tietosanoma Oy.
- Teperi, Juha, Porter, Michael E., Vuorenkoski, Lauri & Baron, Jennifer F. (2009). *The Finnish Health Care System: A Value-Based Perspective*. Sitra Reports 82. Helsinki.
- Valkama, Pekka (2004). *Kilpailuneutraliteetin toteutuminen kuntapalveluiden näennäismarkkinoilla*. Acta Universitatis Tamperensis 1039. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Valtiovarainministeriö (2012). *Tuloksellisuuden käsitteistö valtion vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmassa*. Saantitapa: [https://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/03\\_muut\\_asiakirjat/20120224Tuloks/Tuloksellisuuden\\_kasitteisto24022012.pdf](https://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20120224Tuloks/Tuloksellisuuden_kasitteisto24022012.pdf), 25.11.2012.
- Virtanen, Petri & Stenvall, Jari (2014). *Älykäs julkinen organisaatio*. Helsinki: Tietosanoma Oy.
- VNK (2011). *Ehdotukset sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksen kehittämiseksi*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 19/2011.
- Willis, Martin & Bovaird, Tony (2012). *Commissioning for quality and outcomes*. Teoksessa Glasby, Jon (toim.), *Commissioning for health and well-being* (s. 145–168). Bristol: The Policy Press.
- Woodin, Juliet (2006). *Healthcare commissioning and contracting*. Teoksessa Walshe, Kieran & Smith, Judith (toim.), *Healthcare management* (s. 201–223). Maidenhead: Open University Press.



# Tulosperusteinen hankinta Suomessa

*Anniina Tirronen & Pasi-Heikki Rannisto*

## Johdanto ja artikkelin tavoitteet

Suomalainen keskustelu hyvinvointipalvelujen järjestämisestä on lisääntynyt ja monipuolistunut merkittävästi. Keskustelua ei enää käydä vain juridisesta näkökulmasta tai siitä, tuottavatko palvelut julkinen vai yksityinen sektori. Diskurssista voidaan löytää muun muassa sote-uudistuksen, asiakaslähtöisyyden ja vaikuttavuuden, verkostojen, osallistamisen, osaamisen, innovaatioiden ja kumppanuuden näkökulmia (ks. mm. Hakari 2013; Junnila & Fredriksson 2012; Jäppinen 2011; Kuhmonen ym. 2013; Lith 2014; Lundström 2011; Pauni 2011; Saarelainen & Virtanen 2010; STM & VM 2015a; Tynkkynen 2013). Vähemmälle on kuitenkin jäänyt keskustelu palvelujen järjestämisen johtamisesta.

Ulkoisia palvelujen tuottajia hyödynnetään suomalaisissa kunnissa varsin laajasti osana palvelutuotantoa. Usein palvelujen hankinta liitetään tilaaja-tuottaja-asetelmaan, vaikka palveluja hankitaan laajasti myös perinteisessä toimialakohtaisen hierarkian mallissa. Palvelujen hankinnasta ja järjestämisestä onkin tullut kunnille ydintoimintaa ja keskeisistä palvelujen tilaamiseen osallistuvista ammattilaisista jo lähes oma professionsa (Glasby 2012). Kuitenkin palvelujen hankintatavat ja organisaatioiden toimintatavat palveluja hankittaessa vaihtelevat varsin laajasti eikä yhtä oikeata toimintatapaa voida tarkasti määrittää (vrt. Pauni 2011).

Verovaroin rahoitettaviin julkisiin palveluihin liittyy vahvasti poliittinen tarveharkinta, jolloin laeilla ja muilla normeilla säädellään sekä palvelujen tuottamista että niiden käyttämistä. Palvelujen ja hankintaprosessin määrit-

tely on ratkaisevaa myös lopullisen palvelun ja sen tuottamisen näkökulmasta, sillä kilpailutetut palveluntuottajat lähtökohtaisesti tuottavat vain niitä suoritteita ja palveluja, joita niiltä on tilattu. Normituksen ja tilaajan määrittelemät tarpeet sekä kilpailutusprosessin aikana tapahtuvat neuvottelut ovat merkittävämpiä palvelujen muotoutumisessa kuin palveluja saavien asiakkaiden palvelutilanteessa esiintyvät tarpeet ja toiveet (Stenvall & Airaksinen 2009). Palvelujen hankinta ja sopimusmenettelyt myös muuttuvat hankinnan elinkaaren eri vaiheissa. Usein palveluja ensimmäisen kerran hankittaessa huomio painottuu loppusuoritteiden hintaan, kun puolestaan hinnoittelun erottelevuuden vähentyessä alkavat laatu ja vaikuttavuustekijät korostua (Stenvall & Rannisto 2011).

Kuntien hyvinvointipalvelujen hankinnoista suurin osa tehdään suoriteperusteisesti. Tämä tarkoittaa, että kunta hankkii palveluja tai suoritteita, jotka sen palveluista vastaava tilaaja määrittelee palvelukuvauksineen ja laatu-kriteereineen ennen palvelujen hankkimista. Olennaista palvelujen hankinnan onnistumiselle on tilaajan kyky ennalta määrittellä palvelutarve ja varmistaa prosessi, johon hankittava ja sovitettava palvelu istutetaan. Tämä on kohtuullisen helppoa esimerkiksi rakennusprojekteissa, joissa piirustuksista voi päätellä yksittäisten toimintojen ja suoritteiden sisällön. Hyvinvointipalveluja tilattaessa asiakkaiden palvelutarpeet vaihtelevat ja muun muassa siksi suoriteperusteiseen hankintaan onkin viime aikoina kohdistettu merkittävää kritiikkiä. Suoriteperusteinen hankinta myös tietyllä tavalla standardoi hinnan, jolloin palveluja tarjoavan ammattilaisen oma harkinta ja mahdollisuus luoviin ratkaisuihin vähenevät. Kritiikkiä suoriteperusteista hankintaa kohtaan esitetäänkin sekä palveluja tuottavien ammattilaisten että asiakkaiden suunnasta (vrt. Stenvall & Rannisto 2011; Rannisto & Tienhaara 2011).

Kritiikin seurauksena on alettu keskustella siitä, millä muulla tavoin olisi mahdollista järjestää palveluja ja toteuttaa hankintoja. Yksi lähestymistapa on ns. tulosperusteinen palvelujen järjestäminen (outcomes-based commissioning). Siinä hankinnan kohde määrittyy tavoiteltavien tulosten kautta, jolloin tuottajille jää enemmän vapautta määrittellä palvelut ja toimenpiteet, joilla tulokseen päästään. Tuloksiin eli tavoitteisiin pääsemistä mittaa-

maan asetetaan mittarit. Tilaaja voi tehdä sopimuksen useamman tuottajan kanssa tulokseen pääsemiseksi, jolloin tilaaja neuvottelee jokaisen tuottajan kanssa, miltä osin kukin tuottaja pystyy vastaamaan tulokseen pääsemisestä. Tulosperusteiseen hankintaan voidaan liittää myös tuottajalle palveluita maksaminen vasta silloin, kun tulokseen tai osatavoitteeseen on päästy (payment by results), tai muita sopimukseen liittyviä mekanismeja, jotka tukevat tulosperusteisuutta sopimuskauden aikana. Tulosperusteisen hankinnan arviointiperusteena ja onnistumisen mittarina käytetään erityisesti asiakkaille tuotettavaa hyötyä ja vaikuttavuutta.

Laajemmin asiaa tarkasteltaessa voidaan havaita, että suoriteperusteisessa ja tulosperusteisessa hankinnassa ja niiden hyödyntämisessä on laajempi teoreettinen ero. Suoriteperusteinen hankinta toteuttaa arvolähtökohdiltaan vahvaa johtajuutta ja tuotannon tehokkuutta korostavaa New Public Management -ajattelua (NPM), kun puolestaan tulosperusteisuutta ja vaikuttavuutta painottavat hankinnan muodot perustuvat New Public Governance -ajattelulle (NPG). NPG-ajattelussa tarkastellaan pelkkien tuotosten ja suoritteiden lisäksi palveluja tuottavaa verkostoa ja palvelulla saavutettavaa asiakasvaikutusta ja tulosta (vrt. Tirronen ym. 2014).

Artikkelissa määritellään tulosperusteisen hankinnan käsitettä ja selvitetään, miten tulosperusteista hankintaa sovelletaan hyvinvointipalvelujen järjestämiseen Suomessa. Tutkimuskysymykseksi muodostuu: *miten tulosperusteista hankintaa sovelletaan hyvinvointipalvelujen hankinnassa Suomessa*. Tulosperusteinen hankinta nähdään strategisen tason hankintana ja mahdollisena vastauksena palvelujen järjestämiseen ja sen johtamiseen vaikuttavasti.

Kiinnostuksen kohteena ovat myös tulosperusteinen palvelujen järjestäminen johtamis- ja osaamiskysymyksenä sekä tulosperusteisen hankinnan yhteys innovaatioihin. Tutkittavaa ilmiötä, tulosperusteista hankintaa Suomessa, tarkastellaan analysoimalla vuonna 2015 ja vuoden 2016 tammi–maaliskuussa käynnissä olleita julkisia hankintoja. Kirjoituksen aineisto koostuu alan teoreettisesta ja käytännönläheisestä tutkimuksesta sekä viranomaisaineistosta. Empiirinen aineisto on koottu hankintojen sähköisestä ilmoituskanavasta HILMAsta ([www.hankintailmoitukset.fi](http://www.hankintailmoitukset.fi)).

Hankinta rajataan tässä artikkelissa koskemaan pelkästään toimintaa, jolla julkinen hankintayksikkö hankkii palveluja ulkoisilta palveluntuottajilta kilpailuttaen tai muulla tavoin. Julkisen toimijan sisäistä hankintaa ei tarkastella, koska se ei ole samalla tavalla kilpailulainsäädännön alainen kuin ulkoinen hankinta. Lisäksi palvelusetelillä järjestettävät palvelut rajataan tarkastelun ulkopuolelle. Tarkastelun kohteena ovat erityisesti kuntien järjestämät hyvinvointipalvelut, joiksi ymmärretään tässä kirjoituksessa sosiaali- ja terveyspalvelujen lisäksi kulttuuri- ja vapaa-aikapalvelut, koulutuspalvelut, varhaiskasvatuksen palvelut ja työllisyyspalvelut.

## Teorettinen viitekehys ja keskeiset käsitteet

### Hankinta ja hankinnan prosessi

Hankinta on toimintaa, jonka puitteissa valmistellaan ja toteutetaan jonkin palvelukokonaisuuden tai tuotteen ostaminen tilaajan tai toisen toimijan käyttöön. Käytännössä hankintaa suoritetaan julkisten hankintayksiköiden omana toimintana, hankkimista varten perustettujen yhteistoimintaelinten avulla (nk. hankintarenkaat) tai hyödyntämällä hankintakonsultteja eli niin kutsuttuja brokereita hankinnan toteuttamisessa. Tällöin konsultti kilpailuttaa saadun tehtäväkokonaisuuden hankintayksikön toimeksiannosta. Brokerit voivat olla yksittäisiä konsultteja tai varta vasten rooliin perustettuja organisaatioita, kuten Tampereen Kotitori.

Perinteisen hankintayksikön tehtäväkenttä pitää sisällään muun muassa seuraavia tehtäviä (Junnila & Fredriksson 2012, 21):

- 1) palvelutarpeen määrittelyn
- 2) tilaamisen omalta tuotannolta
- 3) ulkoisten palveluntuottajien kilpailuttamisen ja sopimisen
- 4) sopimuseurantaan liittyvät tehtävät
- 5) eri tuottajien välisen yhteistyön organisoinnin.

Palvelujen järjestämisessä voidaan erottaa yksilötaso, operationaalinen taso ja strateginen taso. Epäselvää on, mitä palveluja tulisi järjestää milläkin tasolla. Tiedämme sängen vähän vielä strategisen hankinnan vaikutuksista verrattuna perinteisempiin tapoihin järjestää palveluja. (Glasby 2012, 248.) Hankintayksiköstä käytetään usein myös termiä tilaaja. Palvelujen järjestäminen voidaan nähdä hankintaa laajempänä käsitteenä. Lithin (2014) mukaan hankintayksiköllä on kykyä määritellä ratkaistava ongelma, mutta ei välttämättä sen ratkaisua, koska hankintayksiköllä ei ole tarkkaa käsitystä kaikista mahdollisista markkinoilla olemassa olevista tai kehittyvistä ratkaisuisista (Lith 2014, 84). Käsitteellä hankinta tarkoitetaan usein julkisia hankintoja eli organisaation ulkopuolelta tehtäviä hankintoja. Hankinnan käsite ei pidä sisällään oletusta suoriteperusteisuudesta tai tulosperusteisuudesta.

Euroopan unionin kilpailulainsäädännöllä on ollut keskeinen vaikutus suomalaiseen hankintalainsäädäntöön erityisesti 2000-luvun alusta alkaen. Sosiaali- ja terveystalouden sisällyttäminen hankintalainsäädännön piiriin on ollut kansallinen ratkaisu. (Junnila ym. 2012, 9.) EU-hankintadirektiivejä on vuoden 2014 alussa uudistettu, ja uuden kansallisen hankintalain on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2016 aikana. EU-kynnysarvot muuttuivat 1.1.2016 alkaen.

Suomessa 1.6.2007 voimaan tulleen hankintalain (laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348) mukaan hankintayksiköitä ovat hankintoja tekevät kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset, valtion viranomaiset, evankelisluterilainen kirkko ja ortodoksinen kirkko sekä julkisoikeudelliset laitokset, kuten kunnalliset liikelaitokset, ja lisäksi mikä tahansa hankinnan tekijä silloin, kun se on saanut hankinnan tekemistä varten tukea yli puolet hankinnan arvosta edellä mainitulta hankintayksiköltä. Hankintalakia on muutettu ja uudistettu useita kertoja, viimeksi 8.4.2016.

*Taulukko 1. Ulkoisen hankinnan prosessi vaiheittain keskittyen kilpailutukseen (mukaillen Lundström 2011, 44 ja 110).*

<b>Hankintaprosessin eri vaiheet</b>
Hankinnan suunnittelu ja markkinoiden kartoitus
Hankintailmoituksen julkaiseminen
Tarjouspyynnön ja liitteiden laatiminen
Tarjouspyynnön julkaisu
Tarjousten vastaanottaminen
Tarjoajien soveltuvuuden ja tarjousten tarjouspyynnönmukaisuuden tarkastaminen
Tarjousten vertailu
Hankintapäätöksen tekeminen
Sopimuksen tekeminen
Mahdollinen muutoksenhaku
Sopimuksenaikainen yhteistyö ja sopimusseuranta

## Tulosperusteinen hankinta

Tulosperusteisessa palvelujen järjestämisessä ollaan organisaation kannalta strategisella tasolla. Puhuttaessa kuntien hankintastrategioista kysymys on usein siitä, mitkä ovat organisaation tarpeet tulevaisuudessa ja mitä palveluja aiotaan tuottaa itse, mitä kuntien yhteistyönä ja mitä ostaa ulkoisilta palveluntuottajilta. Hankintastrategiasta palveluntuottajat voivat omalta osaltaan saada tietoa palvelujen järjestämisen suunnitelmista, painotuksista sekä palvelujen hankintatavoista.

Tarkasteltaessa tulosperusteista hankintaa, on havaittavissa kaksi erilaista lähestymistapaa. Yksi lähestymistapa on Isossa-Britanniassa kehitetty outcomes-based-malli (outcome(s)-based model). Toinen lähestymistapa on arvoverkkoajatteluun perustuva ns. porterilainen toimintamalli (ks. mm. Porter 2009). Tarkastelemme tätä hankintayksiköiden ”lähestymistapojen” kehitystä osana muutosta, jossa julkisessa hallinnossa on siirrytty yhä voimakkaammin ns. julkisesta johtamisesta (New Public Management, NPM) kohti uutta julkista hallintaa (New Public Governance, NPG). (Ks. Tirronen ym.



2014.) Uuden julkisen hallinnan (NPG) viitekehyksessä voidaan erottaa kolme eri asiaa korostavaa kehityssuuntaa – ensiksi verkostojen hallinta, toisena kuntalaisten ja kansalaisten osallistuminen sekä demokraattinen päätöksenteko ja kolmantena palvelujen asiakaslähtöisyys ja yhteistuotanto. Kehityssuunnat seuraavat ajallisesti toisiaan. (Hakari 2013, 5–6.) Näitä kaikkia kolmea suuntausta voidaan tunnistaa tulosperusteisessa hankinnassa.

Tulosperusteinen palvelujen hankinta voidaan siten nähdä osana uutta julkista hallintaa (New Public Governance) ja sitä voidaan toteuttaa sekä oman tuotannon että ulkoisten palveluntuottajien sopimusohjauksessa. Tulosperusteisuus hankinnoissa muuttaa tilaajan ja tuottajan suhteita antamalla tuottajille vapautta toteutukseen ja oman toimintansa kehittämiseen. Tuloksia tarkastellaan palveluja käyttävän asiakkaan näkökulmasta, jolloin tällaiset hankinnat edellyttävät usein palveluntuottajien konsortioita, palvelujen integroimista tai alihankintaa. (Hakari 2013, 66 ja 77.)

Tulosperusteinen hankinta on käsitteenä monitulkintainen. Tulosperusteinen hankinta (outcomes-based commissioning) ymmärretään kirjoituksessa ensisijaisesti hankinnaksi, jossa hankinnan kohde määrittyy tavoiteltavien tulosten kautta. Aikaisemmin tästä näkökulmasta asiaa on lähestytty päämies-agenttiteorian avulla, jossa palveluja agentilta tilaava päämies on kiinnostunut lähinnä vain haluttavasta lopputuloksesta (Baxter ym. 2008). Kuitenkin palvelutuotannossa myös prosessi on usein merkittävä asiakkaan saaman lopputuloksen ja päämiehen tavoittelemien vaikutuksen kannalta, ja siksi päämies-agenttiteoria on tulosperusteisen hankinnan näkökulmasta liian rajautunut näkökulma. Tulosperusteisen hankinnan tutkimusta on Suomessa vielä melko vähän tehtynä ja sen voidaan katsoa olevan tutkimuskentässä uudehko suuntaus.

Tulosperusteiselle hankinnalle läheisiksi käsitteiksi eli reunakäsitteiksi ymmärretään arvoperusteinen hankinta, vaikuttavat hankinnat ja innovatiiviset hankinnat. Tulosperusteisesta tai arvoperusteisesta palvelujen järjestämisestä tai hankinnasta artikkeleita ja kirjallisuutta suomeksi löytyy vielä toistaiseksi hyvin niukalti, mikä asettaa omat haasteensa käsitteen määrittelylle. Suomen kielellä vaikuttavat hankinnat tai hankintojen vaikuttavuus ja innovatiiviset

hankinnat ovat käytetympiä käsitteitä. Sen sijaan englanninkielisiä termejä tulosperusteisella hankinnalla on useita (outcome-based commissioning, outcome-based procurement/outcomes-based commissioning, outcomes-based procurement/outcome based commissioning, outcome based procurement) samoin kuin arvoperusteisella hankinnalla (value-based purchasing, value-based procurement/values-based purchasing, values-based procurement/value based purchasing, value based procurement). (Tirronen ym. 2014.) Tässä kirjoituksessa tulosperusteisesta hankinnasta käytetään englanninkielistä termiä *outcomes-based commissioning*.

Tulosperusteisuus näkyy Suomessa esimerkiksi hankinnoissa sovellettavina bonus-sanktiomalleina ja palvelutasosopimuksina, joissa asetetaan mitattavat palvelutasot ja tavoiteltavat tulokset, joita tavoitellaan ja joihin palveluntuottajan on päästävä. Tulosperusteisen hankinnan soveltaminen ei edellytä, että koko palveluhankinta olisi tulosperusteinen, vaan hankinta voi pitää sisällään yhden tai useamman tulosperusteisen hankinnan elementin. Huomionarvoista on myös se, että kilpailutus on vain pienehkö osa palvelujen järjestämisen prosessia. Lisäksi suurin osa hyvinvointipalveluista Suomessa järjestetään omana tuotantona. Tulosperusteisuutta sovellettaessa palvelujen järjestämiseen tulisi myös kilpailutus tehdä tulosperusteisesti, mikäli palvelut päätetään kilpailuttaa.

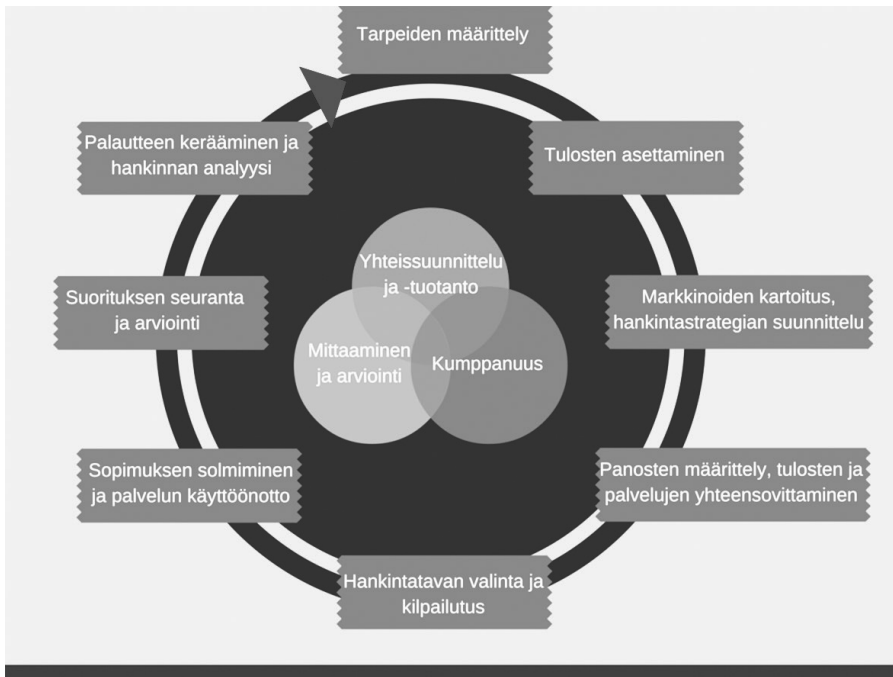
Mitattavien tavoitteiden asettaminen palvelujen järjestämiseen (*commissioning*) ja hankinnan (*procurement*) prosesseihin ei välttämättä ole helppoa, eikä siitä ole vielä pitkällistä kokemusta. Edistyneimpiä alueita tulosperusteisessa palvelujen järjestämisessä on työllisyysohjelmien saralta, joissa tarjoajia on pyydetty toimittamaan määritellyjä tuloksia, kuten saatuja ja pidettyjä työpaikkoja tietyllä aikajaksolla. Tarjoajille on annettu vapautta määrittellä keinot työpaikkojen saavuttamiseksi. (Willis & Bovaird 2012, 151.) Tulosperusteisessa palvelujen järjestämisessä tulosten määrittämisen lisäksi keskeistä on palvelutarpeen arviointi (*needs assessment*). Valitettavasti se, mitä palveluja tuotetaan, ei välttämättä pohjautu palvelutarpeeseen (Marshall & Hothersall 2012, 43).

## Tulosperusteisen palvelujen järjestämisen sykli

Tulosperusteisessa palvelujen hankinnassa sopimus painottaa tuotoksia, laatua ja tuloksia ja vähintään osa sopimuksen hinnasta sekä mahdolliset jatkohankinnat voidaan sitoa palveluntuottajan saavutuksiin (ks. Martin 1999). Tulosperusteinen lähestymistapa hyvinvointipalvelujen hankintaan keskittyy muutokseen, joka palvelujen tuloksena tapahtuu. Tavoiteltu muutos voi olla vaikkapa palvelujen käyttäjien parempi hyvinvointi tai ikäihmisten toimintakyvyn alenemisen ennaltaehkäisy. Keskitytään palvelusta johtuviin vaikutuksiin ja tuloksiin – ei siihen, miten palvelu toimii tai mistä eri toiminnoista se koostuu. Tämä lähestymistapa muuttaa jossain määrin hankinnan prosessia. Tulosperusteisen hankinnan prosessi on usein suoriteperusteisen hankinnan prosessia työläämpi ja prosessina pitempikkestoinen. Tuloksellisuus terminä pitää sisällään organisaation laadullisten pyrkimysten lisäksi myös tavoitteen saada parempaa vastinetta rahoille.

Hermeneuttisen kehän tapaan tulosperusteinen palvelujen järjestäminen etenee vaiheittain, joissa kussakin tapahtuu oppimista ja seuraavaan vaiheeseen valmistautumista. Erityisesti hyödynnettäessä neuvottelumenettelyä osana tulosperusteista hankintaa yhtäläisyys hermeneuttisen kehän ajatukseen on ilmeinen. Hermeneuttisen kehän ajatusta soveltaen jokainen hankinnan vaihe tuottaa oppimista ja valmistautumista seuraavalle vaiheelle. (Vrt. Gummesson 1991.) Joskus myös oppimisen seurauksena kehitetään edelleen aikaisemmin päätettyjä asioita. Prosessina tai pikemminkin syklinä tulosperusteinen palvelujen järjestäminen lähtee liikkeelle tarpeiden määrittelystä (ks. kuvio 1). Kuitenkin esimerkiksi Willis ja Bovaird (2012, 150) kuvaavat tulosperusteisen palvelujen järjestämisen syklissään ensimmäiseksi vaiheeksi tulosten määrittelyn.

Tarpeiden pohjalta edetään tulosten asettamiseen. Tämän jälkeen kartoitetaan markkinoita, jolloin saatetaan havaita joitain tarpeita määrittelyjen muuttamiselle joko täydentävään tai karsivaan suuntaan. Seuraavassa vaiheessa suunnitellaan hankinnan strategia, määritellään käytettävissä olevat panokset ja hankinnan mahdolliset muut reunaehdot sekä sovitetaan tältä pohjalta yhteen asetetut tulokset eli tavoitteet sekä palvelut. Tätä seuraa hankintatavan valinta ja palvelujen kilpailuttaminen, mikäli kyseessä on julkinen hankinta.



*Kuvio 1. Tulosperusteisen palvelujen järjestämisen sykli (synteesi useista eri sykleistä).*

Tulosperusteisessa hankinnassa neuvottelumenettelyt ovat tyypillisiä ja vuorovaikutus palveluntuottajien kanssa on merkittävässä asemassa. Jos hankintatavaksi valitaan kilpailutus käyttäen siinä neuvottelumenettelyä, saatetaan hankinnan aikana muun muassa tarjouspyynnön kriteerejä, tavoitteita ja hankittavan palvelun sisältöjä kehittää yhdessä kilpailuun osallistuvien tarjoajien ja hankinnan suorittavan toimijan kesken. Joko osana kilpailutusprosessia tai hankinnan muissa vaiheissa olennaista on myös yhteissuunnittelu asukkaiden ja eri yhteisöjen ja mahdollisesti muiden viranomaisten kanssa. Hankintapäätöksen pohjalta solmitaan sopimus tai sopimukset palvelujen tuottamisesta, mikäli valittavia palveluntuottajia on useita, ja käynnistetään palvelu. Palvelujen käyttöönottoa kuvataan harvoin hankinnan sykleissä omana vaiheenaan, vaikka se edellyttää yleensä toimenpiteitä myös hankkivalta organisaatiolta. Sopimuskaudella sopimusta seurataan ja hankittujen palvelujen vaikutuksia ja tavoitteisiin pääsemistä sekä palvelujen tuotantotapaa arvioidaan. Palveluista

kerätään palautetta ja koko hankintaa analysoidaan eri näkökulmista. Palvelujen järjestämisen prosessia arvioidaan myös oppimisen kannalta, jolloin valmistaudutaan tulevaisuudessa eteen tuleviin hankintoihin. Hermeneuttinen kehä alkaa näin alusta uudessa tulosperusteisessa hankinnassa.

Mittaaminen, arviointi ja kumppanuus ovat keskeisessä asemassa läpi koko palvelujen järjestämisen prosessin. Yhteissuunnittelun lisäksi pyritään yhteistuotantoon tuottajien, asiakkaiden ja heidän läheistensä ja eri yhteisöjen kanssa. (Vrt. esimerkiksi Slay & Penny 2014, 18.) Hankinnassa tulisi huomioida myös se, että palvelun tuottajalla tulee olla mahdollisuus joustavasti muuttaa, korjata tai parantaa palveluprosessejaan tavoiteltavan tuloksen mahdollistamiseksi asiakkaan tarpeen tai olosuhteiden muuttuessa.

Tulosperusteinen palvelujen järjestäminen ei sinällään edellytä kilpailutusta, mutta kuvion 1 synteesissä tulosperusteisen palvelujen järjestämisen sykleistä on kilpailutus mukana. Artikkelin keskittyessä julkisiin hankintoihin, on kilpailutus normaali käytäntö hankittaessa ulkoisesti tuotettuja palveluja. Hankinnan sykli muistuttaa oppimisen sykliä ja etenee jatkuvasti oppien hermeneuttisen kehän tavoin (Gummesson 1991). Grounded theory eroaa hermeneuttisesta kehästä esimerkiksi siinä, että hermeneuttisen kehän menetelmä lähtee esiymmärryksestä ja jatkuvasta kehittämisestä. Hermeneuttinen kehä jatkuvasti oppivana ja uudistuvana oppimisen ja tutkimisen menetelmänä mahdollistaa myös tutkimusasetelman ja aineiston keräämisen ja täydentämisen sekä jatkuvan tutkimuksen aikaisen kehittymisen, kun puolestaan grounded theory (mm. Glaser 1992; Strauss & Gorbini 1990) tarkastelee tutkimusasetelmassa valittua ja kerättyä aineistoa ja etsii aineistosta teemoja mahdollisimman vapaana aikaisemmista ennakkokäsityksistä.

## **Tulosperusteinen hankinta uusien ratkaisujen mahdollistajana**

Suomessa on käyty paljon keskustelua innovatiivisista hankinnoista julkisten hankintojen yhteydessä. Innovatiivisilla hankinnoilla tarkoitetaan menettelyjä, joilla pyritään kehittämään ja parantamaan hankinnan kohdetta eli hankittavaa palvelua jokaisen hankinnan yhteydessä. (Pauni 2011, 74.) Lith (2014)

on huolissaan julkisten hankintojen osalta siitä, että niissä painotetaan ole-  
massa olevaa osaamista, hintaa ja hinnoitteluperusteita eikä niinkään uusien  
toimintatapojen kehittämistä ja soveltamista. Julkisissa hankinnoissa asiakas-  
lähtöisyydellä, palveluhalulla, joustavuudella ja paikallisen toimintaympäris-  
tön tuntemuksella ei tällä hetkellä ole suurta painoarvoa. Uusien menetelmien  
kehittäminen ja kokeilu ovat keskeisiä julkisen sektorin ja tarjoajien toimin-  
nan kehitykselle – ja innovatiiviset hankinnat on yksi väline tähän kehitys-  
työhön. (Lith 2014, 83.)

Palvelujen määrittely kunnan tarjouspyynnöissä voidaan nähdä ahtaaksi  
kehukseksi palveluinnovaatioiden kehittämiseksi (Valkama 2004, 334). Tulos-  
perusteisessa hankinnassa tämä ongelma on pyritty ratkaisemaan siten, että  
palveluja ei välttämättä määritellä tarjouspyynnössä, vaan tarjouspyynnössä  
määritellään tavoiteltavat tulokset. Tarjoajat ja palvelujen käyttäjät pohtivat ja  
suunnittelevat yhdessä hankintayksikön kanssa, millä keinoin tuloksiin pääs-  
tään. Tulosperusteisen hankinnan voidaan ajatella mahdollistavan tätä kautta  
innovaatiot.

Palveluntuottajilta voidaan edellyttää parempaa tehokkuutta, uudistumis-  
kykyä ja joustavuutta vastata erilaistuviin palvelutarpeisiin, jos niille annetaan  
enemmän vapautta päättää toimeenpanosta. Tällöin kontrolli kohdistuu en-  
sisijaisesti toiminnan aikaansaannoksiin ja vaikutuksiin. (Junnila ym. 2012,  
76.) Tulosperusteisen hankinnan voidaan ajatella mahdollistavan uusia rat-  
kaisuja, sillä siinä hankintayksikkö määrittelee hankinnan kohdetta tulosten  
kautta antaen enemmän vapautta tarjoajille ja palvelujen käyttäjille vaikuttaa  
palvelujen sisältöihin.

Julkisesta hankinnasta on tulossa keskeinen elementti Euroopan unionin  
innovaatiopolitiikassa (Rolfstam 2009, 350). Suomessa uusien innovaatioiden  
edistäminen julkisten hankintojen tavoitteissa on vielä ollut vähäistä. Kehit-  
tymishaasteena voidaan nähdä kumppanuus- ja hankintaosaaminen sekä kyky  
johtaa hankintoja visioiden ja tavoitteiden kautta. Usein innovatiivisten han-  
kintojen taustalla on hyvä vuoropuhelu tuottajien ja asiakkaiden kanssa. Eri  
osapuolten välinen ymmärrys on tärkeää, kun ollaan luomassa uutta. (TEM  
2012, 12–13.) Innovatiivista hankintaa ja samalla tulosperusteista hankintaa

katalysoivat muun muassa kansalliset rahoitusinstrumentit, kuten Tekesin Huippuostajat-ohjelma.

Innovaatiokeskustelussa ovat nousseet esiin myös avoimuus, asiakkaiden roolin painottuminen ja verkostojen kasvava merkitys. Avaamalla julkisten hankintojen kehittämistä käyttäjille tai kuluttajille paranevat mahdollisuudet palveluinnovaatioiden syntymiseen merkittävästi. Kunnilla on paitsi perinteisempi innovaatiotoiminnan mahdollistajan rooli, myös soveltajan ja käyttäjän rooli julkisten hankintojen ja palveluinnovaatioiden kautta, sekä lisäksi kehittäjän rooli kunnan toimiessa osana innovaatioympäristöjä. Uudet roolit innostavat kuntia innovatiivisiin julkisiin hankintoihin ja etsimään yhdessä yritysten, järjestöjen ja palvelujen käyttäjien kanssa tuoreita toimintamalleja palvelujen tuottamiseen avoimen innovaatiotoiminnan avulla. Palvelujen järjestämisessä sopimukset ja erilaiset yhteistyöjärjestelyt lisääntyvät, ja kunnat muuttuvat verkostokunniksi. (Jäppinen 2011.) Ymmärrys julkisten hankintojen roolista innovaatioiden edistäjänä on vahvistunut viime vuosina, mikä näkyy esimerkiksi EU-tason ja kansallisen tason erilaisten innovatiivisten hankintojen rahoitusinstrumenttien lisääntymisenä.

## **Tulosperusteisen hankinnan vaikutuksia johtamiseen ja osaamiseen**

Palvelujen järjestämisen ja hankinnan prosessin johtamiselle ja organisoinnille tulosperusteisuus asettaa haasteita. Mikäli tulosperusteista hankintaa tavoitellaan sovellettavan sekä ulkoa että omalta tuotannolta hankittaviin palveluihin, vaatii se organisaatiolta jonkinasteista tilaaja–tuottaja-toimintatapaa. Tuotanto-organisaatio voidaan tosin organisoida arvoperusteisesti ja palvelujen tuottamista johtaa arvoperusteisesti ilman tilaajaa samassa organisaatiossa. Suomesta Terveystalo on mukana kehittämässä arvoperusteisen sairaalan (value-based hospital) toimintamallia (ks. Hansson ym. 2014).

Palvelujen järjestämisessä onnistuminen on erittäin merkityksellistä, ja odotukset palvelujen järjestämisestä kohtaan ovat myös Suomessa suuret. Organisaatiokulttuuri ja johtaminen eivät kuntakentällä kuitenkaan näyttäisi riittävästi tukevan strategista palvelujen hankintaa. Hankintaprosessissa on-

nistuminen on riippuvainen pitkälti ostavasta organisaatiosta eli tilaajasta (Lonsdale 2012, 105). Sovellettaessa monituottajamallia ja verkostomaista toimintatapaa korostuvat toiminnan yhdessä kehittämisen tärkeys ja säännöllinen yhteistyö palvelujen järjestämisessä. Palveluja järjestävän tahon tulisi mahdollistaa oman tuotannon ja ulkoisten palveluntuottajien välinen yhteistyö osana kokonaisuuden johtamista. Toimivat palvelut ja hoitoketjut edellyttävät tiedonvaihtoa ja yhteistyötä monituottajamallin eri tasoilla. (Junnila & Fredriksson 2012, 19–20.)

Ilona Lundström (2011, 190) on väitöskirjassaan arvioinut, että poliittinen ohjaus palveluhankinnoissa on kohdistunut liiaksi hankintojen yksityiskohtiin, ei palveluhankintojen ohjaamiseen ja strategisiin kysymyksiin. Tulosperusteisessa hankinnassa tavoitteet ulotetaan koskemaan hankintaa. Hankinnan tavoitteet voidaan jaotella 1) strategisiksi tavoitteiksi, kuten ulkoistamiseen liittyvät tavoitteet 2) hankintaan liittyviksi eli yksittäiselle hankinnalle asetettaviksi tavoitteiksi 3) hankinnan sisäisiksi eli tuotekohtaisiksi tavoitteiksi (Junnila ym. 2012, 124–125). Avoimella, verkostoja hyödyntävällä toimintatavalla monet hankintaprosessin karikot ovat väistettävissä. Kumpaanuudet korostuvat ja ”hallinnan verkostojen” rooli painottuu. (Lundström 2011, 195 ja 197.) Tulosperusteinen hankinta edellyttää uudenlaista hankintaosaamista ja myös erilaisten hankintatapojen ja -käytäntöjen kokeilemistä.

Suomalainen sosiaali- ja terveydenhuollon johtaminen on pohjautunut hyvin pitkälle tuotanto- ja talouslähtöiseen ajatteluun. Palvelujen järjestämisen sekä tuotannon tuloksellisuuteen ja vaikuttavuuteen liittyviä mittareita on vielä syytä kehittää. (Stenvall & Virtanen 2012, 35.)

Jotta palvelujen järjestämisen johtamisessa voitaisiin tehdä muutoksia, esimerkiksi soveltaakseen kattavammin tulosperusteista hankintaa, on johtamisen lisäksi tunnistettava ja tunnustettava organisaatiokulttuurin vaikutus. Organisaatiokulttuuriteorian mukaan organisaatio on avoin systeemi ja monella tavalla riippuvainen ympäristöstään. Organisaation menestys riippuu paljolti sen vuorovaikutuksesta toimintaympäristönsä kanssa ja siitä, miten organisaatio hyödyntää ulkopuolelta tulevat mahdollisuudet. Organisaatiokulttuuriteoria tuo näkyväksi asioita, kuten totuttuja tapoja ja uskomuksia, joihin



organisaatiossa kannattaa kiinnittää huomiota muutoksessa, jotta organisaatiokulttuuria voitaisiin hallita. (Ks. esim. Virtanen & Stenvall 2014, 71–73.)

## **Kunnat hankkijoina ja tulosperusteisen hankinnan soveltajina**

Suomessa palvelujen järjestäminen ja hankinta ovat murroksessa. Hankintojen merkitys ei pelkästään palvelujen järjestämisen tapana, vaan myös kuntien, kuntayhtymien ja muun julkisen sektorin strategioiden toteuttajina on tunnistettu, ja sitä kautta hankintoihin ja laajemmin palvelujen järjestämiseen halutaan tavoitteellisuutta. Hankinnoilla nähdään olevan myös roolia innovatiivisuuden ja elinkeinopolitiikan edistäjänä. Palveluja pyritään järjestämään tarvelähtöisesti ja asiakasvaikuttavasti.

Kunnan perustehtävänä on palvelujen järjestäminen kuntalaisille. Palvelut tuotetaan joko itse, yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa tai hankkimalla palveluja muilta, ulkopuolisilta tuottajilta, kuten yrityksiltä tai yhdistyksiltä. Hallitus ohjaa monin tavoin kuntien toimintaa, mutta Suomessa ja muissa Pohjoismaissa ratkaisut palvelutuotannosta tehdään viime kädessä kunnissa (Hyvärinen & Lith 2008, 28). Samoin kunnissa tehdään myös ratkaisut siitä, millä tavoin palveluja hankitaan. Julkisten hankintojen arvo Suomessa vuositasolla on HILMAssa vuonna 2014 julkaistujen hankintailmoitusten perusteella noin 32 miljardia euroa. Hankinnat painottuvat palveluhankintoihin. (HILMA 2015.) Sosiaali- ja terveystalouden palvelujen järjestämistä koskevan uudistuksen, niin kutsutun sote-uudistuksen, myötä sosiaali- ja terveystalouden palvelujen järjestämisvastuun on suunniteltu siirtyvän nykyisiä kuntia suuremmille yksiköille.

Keskeinen ero palvelujen järjestämisessä ja palvelutuotannon ohjaamisessa on sopimusohjauksen ja hierarkkisen toimintatavan välillä. Palvelujen ulkoisen hankinnan voidaan katsoa kuuluvan organisaation toimintamallista riippumatta sopimusohjauksen piiriin. Sopimusohjauksen toimintatavat ja kilpailuttamisen yhteydessä määritellyt tekijät ratkaisevat osaltaan palvelujen hankintaan liittyvät prosessit ja tavoitteet eli sen, millainen painoarvo laetaan hinnalle, palvelujen laadulle, palvelun tuottamiseen liittyville tekijöille,

loppusuoritteille tai palveluista seuraaville vaikutuksille (vrt. Stenvall & Rannisto 2011).

Noin 20 %:ssa suomalaisista kunnista sovelletaan tilaaja–tuottaja-toimintatapaa sekä kunnan sisäisen että ulkoisen palvelutuotannon hallinnon järjestämisen periaatteena. Molemmissa tapauksissa eriytetään tilaaja ja tuottajat toisistaan perustamalla erillinen tilaajatoimi ja toimintaa ohjataan sopimuksin. Erona on, että ulkoisilta tuottajilta hankittaessa palvelujen tilaamista ohjaa hankintalainsäädäntö, joka ei koske sisäistä tilaaja–tuottaja-toimintatapaa. Omalta palvelutuotannolta palveluja tilataan sopimuksin ilman kilpailutusta. (Junnila ym. 2012, 7.) Useampi kunta on tosin päättänyt luopua sisäisestä tilaaja–tuottaja-mallista. Kolmas vaihtoehto on palvelujen järjestäminen palvelusetelillä. Suomessa palvelusetelituottajina voivat toimia vain yksityiset palveluntuottajat. Henkilökohtaista budjettia on Suomessa jonkin verran pilotoitu.

Tilaaja–tuottaja-toimintatavassa tilaajan tehtäväkuvaan kuuluu palvelutarpeen määrittely, kilpailuttaminen ja hankinta, sopiminen ja valvonta. Junnilan ja Fredrikssonin (2012) mukaan ei ole tutkimuksellista näyttöä siitä, että kunnan sisäinen tilaaja–tuottaja-toimintatapa olisi kuntien perinteistä tulosohjausta parempi tai huonompi toimintatapa. Sosiaali- ja terveystaloudelliset kunnat hankkivat kuntalaiselle eli kolmannelle osapuolelle, jonka vaikutusmahdollisuudet palveluun saattavat olla vähäiset. Palvelujen järjestämisen keskiössä tulee olla kuntalaisten palvelutarpeet. (Junnila & Fredriksson 2012, 5, 7 ja 17–18.) Jaon tilaajaan ja tuottajaan on tarkoitus parantaa palvelujen tuloksellisuutta, mutta mallin soveltaminen ei ole tuloksellisuuden taakka. Sopimuksellisuus muodostaa ikään kuin toiminnanohjauksen viitekehyksen, mutta tuloksellisuus edellyttää myös tavoitteellista johtamiskulttuuria. Saarelaisen ja Virtasen (2010) mukaan sopimusohjaus on uuden julkisen johtamisen (NPM) opin mukaista, ja siinä toiminta pohjautuu sopimuksellisuuteen ja kumppanuuteen tilaajan ja tuottajan välillä. Sopimuksellisuudella pyritään julkisen sektorin parempaan tuloksellisuuteen. (Saarelainen & Virtanen 2010, 135–136 ja 142.)

Kunnilla hankintayksikköinä ja yksityisillä palveluntuottajilla on erilaisia käsityksiä kumppanuudesta ja yhteistyöstä. Kunnat näkevät useammin yksi-

tyiset palveluntuottajat kumppaneina kuin toisinpäin. Säännölliset kunnan ja yksityisten tuottajien tapaamiset ja sopimuseurantaneuvottelut sekä alustan muodostaminen palvelujen yhteiselle kehittämiselle voivat luoda edellytyksiä paremmalle kumppanuudelle. (Tynkkynen 2013, 100 ja 105.)

Osa kunnista toteuttaa ulkoiset hankinnat kunkin yksikön omana työnä, osalla on keskitetty hankintatoimi ja osa hankinnoista tehdään kuntien yhteishankintoina. Hankinnan kohde määrittelee hankintaprosessia. (Kuhmonen ym. 2013, 5.) Palveluja hankitaan usein erilaisten suoritteiden, kuten käyntien, paikkojen tai vuorokausien, perusteella. Kunnan hankkijat määrittelevät palvelut, jotka hankitaan, palvelukuvauksineen, laatuksineen ja volyyminineen. Kuntien palvelustrategioissa tai vastaavissa palvelujen järjestämisestä ohjaavissa strategisen tason asiakirjoissa määritellään tavallisesti omalta tuotannolta ja ulkoisilta tuottajilta hankittavat palvelut. Samoin strategioissa asetetaan palvelujen järjestämiselle tavoitteita, esimerkiksi vanhuspalveluissa kotona asumisen tukeminen ja pitkäaikaisen laitoshoidon vähentäminen. Tilaaja–tuottaja-mallissa tilaaja voi asettaa myös omalta tuotannolta palveluja tilatessaan hankinnalle tavoitteita, jotka johdetaan strategiasta. Tavoitteita voidaan asettaa myös palvelu- tai tuotekohtaisesti. Tulosperusteista hankintaa voidaan soveltaa sekä julkisen sektorin ulkoisissa että sisäisissä hankinnoissa.

Tuomas Kuhmonen ym. (2013) tutkivat kuntien hankintoja elinvoiman johtamisen välineenä ja löysivät elinvoimajohtamista palvelevista kuntien hankintatoimista seuraavia ominaispiirteitä:

- 1) hankinnat perustuvat ennakoituun tarpeeseen ja pitkäjänteiseen strategiseen suunnitteluun
- 2) oman tuotannon asema selvitetään osana hankintojen suunnittelua
- 3) hankintaprosessissa tavoitellaan kustannustehokkuutta tai vaikuttavaa hankintaa, mikä pitää sisällään kannusteet ja seurannan.

Kustannustehokkuuteen tähtäävät hankinnat ovat *perushankintoja* ja vaikuttavuuteen pyrkivät *kehittäviä palveluhankintoja*. (Kuhmonen ym. 2013, 26–27.) ”Kuntalaisen paras ja asiakaslähtöisyyden kehittäminen ovat vahvasti esillä kuntien palvelustrategioiden yleisenä tavoitteena.” Tämä ei kuitenkaan ole vielä näkynyt käytännön toimissa juurikaan. (Junnila & Fredriksson 2012,

16.) Strateginen hankinta ja tulosperusteinen hankinta sen välineenä voidaan yhdistää myös organisaation omia tavoitteita ylempäs, kuten kansallisen tason tavoitteisiin.

## Aineisto ja menetelmät

Aineisto koostuu alan teoreettisesta ja käytännönläheisestä tutkimuksesta sekä viranomaisaineistosta. Empiiristä aineistoa kirjoituksen toteuttamiseksi on haettu julkisten hankintojen sähköinen ilmoituskanava HILMAsta ([www.hankintailmoitukset.fi](http://www.hankintailmoitukset.fi)).

*Taulukko 2. Kuntien ja kuntayhtymien ulkoiset palveluhankinnat Suomessa vuosina 2004–2014 (SVT 2016).*

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
mrd. €	mrd. €	mrd. €	mrd. €	mrd. €	mrd. €	mrd. €	mrd. €	mrd. €	mrd. €	mrd. €
4,6	4,9	5,3	5,8	6,6	7,3	8,0	8,8	9,3	9,8	9,9

Julkisten hankintojen HILMA-ilmoitusjärjestelmässä julkaistiin vuonna 2014 varsinaisia hankintailmoituksia yhteensä 18 064 kappaletta. Eniten ilmoituksia tehtiin palvelujen hankinnasta, yhteensä 8 025 kappaletta. Kunnat ja kuntayhtymät ovat hankintayksiköistä suurin ilmoittajaryhmä, ja ne ilmoittivat hankinnasta vuonna 2014 yhteensä 9 271 kertaa. Valtion viranomaiset ja liikelaitokset ilmoittivat hankinnasta 1 881 kertaa vuonna 2014 ja muut hankintayksiköt tekivät yhteensä 6 912 ilmoitusta. (HILMA 2015.) Suurimman osan palveluista kunnat ja kuntayhtymät tuottavat kuitenkin edelleen itse.

Tietokannasta haettiin julkisia hankintoja aikarajauksilla 1.1.2015–31.12.2015 ja 1.1.2016–31.3.2016 seuraavilla CPV<sup>1</sup>-koodeilla:

- 85000000-9, sosiaali- ja terveystalvet
- 98000000-3, muut yhteisöön liittyvät yhteiskunnalliset ja henkilökoh-  
taiset talvet

<sup>1</sup> CPV (Common Procurement Vocabulary) on EU:n komission hyväksymä hankinta-sanaston luokittelujärjestelmä.

- 92000000-1, virkistys-, kulttuuri- ja urheilupalvelut
- 80000000-4, yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen palvelut
- 79600000-0, työhönottopalvelut.

Julkisten hankintojen ilmoituksia löytyi vuoden 2015 osalta näillä rajauksilla yhteensä 140 ilmoitusta, jotka jakautuivat CPV-luokittain seuraavasti:

- 85000000-9, sosiaali- ja terveystalvet, 92 kpl
- 98000000-3, muut yhteisöön liittyvät yhteiskunnalliset ja henkilökoh-  
taiset palvelut, 23 kpl
- 92000000-1, virkistys-, kulttuuri- ja urheilupalvelut, 7 kpl
- 80000000-4, yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen palvelut, 13  
kpl
- 79600000-0, työhönottopalvelut, 5 kpl.

Julkisten hankintojen ilmoituksia löytyi aikarajauksen 1.1.2016–31.3.2016 osalta yhteensä 225 ilmoitusta, jotka jakautuivat CPV-luokittain seuraavasti:

- 85000000-9, sosiaali- ja terveystalvet, 117 kpl
- 98000000-3, muut yhteisöön liittyvät yhteiskunnalliset ja henkilökoh-  
taiset palvelut, 17 kpl
- 92000000-1, virkistys-, kulttuuri- ja urheilupalvelut, 8 kpl
- 80000000-4, yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen palvelut, 75  
kpl
- 79600000-0, työhönottopalvelut, 8 kpl.

Osa ilmoituksista koski samaa hankintaa kyseessä olevan julkisen hankinnan eri vaiheissa. Haut kohdistuivat hankintailmoituksiin, joihin oli mahdollisuus osallistua eli määräaika oli vielä jäljellä. Ennakkoilmoitukset ovat voimassa 12 kuukautta julkaisupäivästä lukien, suora hankintaa koskevat ilmoitukset kuusi kuukautta ja jälki-ilmoitukset kolme kuukautta.<sup>2</sup>

Haut tehtiin HILMA-tietokannasta vuoden 2015 ilmoitusten osalta 10.2.2016 ja vuoden 2016 ilmoitusten osalta 24.4.2016 ja sosiaali- ja terveystalvet osalta 27.4.2016. Suurimmassa osassa valittuja hankintailmoituksia

<sup>2</sup> HILMA-tietokannan hakuohje <https://www.hankintailmoitukset.fi/fi/docs/hakuohje/>.

hankintayksikkönä oli kunta tai kuntayhtymä. Aineistossa korostuivat vuoden 2015 osalta ennakoilmoitukset hakuajankohdasta johtuen ja ennakoilmoitusten pisimmän voimassaoloajan vuoksi.

Aineiston analyysi on toteutettu teoriaohjaavasti. Aikaisemman teorian ja käsitteistön pohjalta on koottu teoria- ja käsitepohjainen analyysirunko sisällönanalyysiä varten. Aineiston analysoinnissa hyödynnettiin sisällönanalyysia, jota ohjasi tutkimuksen viitekehys ja analyysia varten koottu analyysirunko. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 113–118.) Hankintailmoitukset, joita oli yhteensä 365 kappaletta, käytiin läpi ja niistä valittiin vuoden 2015 osalta 11 kappaletta ja aikavälin 1.1.2016–31.3.2016 osalta 17 kappaletta tarkempaan tarkasteluun. Valinta toteutettiin relevanssin perusteella, eli tarkastellen hankintailmoituksesta löytyviä tulosperusteisuuden viittaavia termejä ja ilmoitusten vastaamista tutkimuksen viitekehykseen. Muutamassa hankintailmoituksessa mainittiin myös suoraan tulosperusteisuus.

Tämän jälkeen aineisto ryhmiteltiin poimitujen pelkistettyjen ilmausten pohjalta analyysirungon mukaisiin luokkiin. Analyysirunkoa täydennettiin analyysin edetessä kolmella uudella alaluokalla ja luokkia myös yhdisteltiin. Yläluokat (4 kpl) muotoutuivat analyysin aikana verrattuna alkuperäiseen analyysirunkoon. Tutkimusote oli kuvaileva ja ymmärtävä. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 113–118.) Aineistoa analysointiin sisällönanalyysin avulla ja peilattiin luotua analyysirunkoa vasten. Analyysin tuloksena saatiin kuvaus niistä tulosperusteisen hankinnan elementeistä, joita hyvinvointipalvelujen hankinnassa Suomessa sovellettiin määriteltynä ajanjaksona.

## **Tulosperusteisen hankinnan tunnusmerkkejä**

HILMA-tietokannasta kootun aineiston analysoinnin perusteella voidaan suomalaisessa hyvinvointipalvelujen hankinnassa havaita seuraavia tulosperusteisen hankinnan tunnusmerkkejä (taulukko 3).

*Taulukko 3. Tulosperusteisen hankinnan tunnusmerkkejä.*

<b>Koko hankintaan liittyvät elementit</b>
<ol style="list-style-type: none"><li>1) Hankinnassa panoksien ja prosessien sijaan tuotosten, laadun ja tulosten painotus</li><li>2) Tavoitteellisuus ja tulosorientoituneisuus</li><li>3) Pyrkimys suoriteperusteisesta hankinnasta vaikuttavuusperusteiseen hankintaan</li><li>4) Kehittämisorientoituneisuus ja pyrkimys innovatiiviseen hankintaan</li></ol>
<b>Sopimuskauteen liittyvät elementit</b>
<ol style="list-style-type: none"><li>1) Tavoitetasosopimukset (service level agreements)</li><li>2) Pitkäjänteisyys hankinnoissa, mikä ilmenee yleensä pitkinä sopimuskausina</li><li>3) Lisä- tai jatkohankintojen kytkeminen palveluntuottajan palvelukykyyn ja saavutuksiin</li><li>4) Bonus-sanktiomallit, jotka tosin voivat olla kytköksissä suoritteisiin</li><li>5) Selkeästi määritellyt tavoitteet ja aikajänteet</li><li>6) Tuotosten, laadun ja tulosten seurantaan ja mittaamiseen panostus</li><li>7) Maksettavan hinnan perustuminen kokonaan tai osittain tuloksiin</li></ol>
<b>Asiakkaaseen ja toimintaympäristöön liittyvät elementit</b>
<ol style="list-style-type: none"><li>1) Markkinoiden kartoitus</li><li>2) Sosiaalisten kriteerien käyttö</li><li>3) Hankinnan pohjaksi palvelutarpeiden määrittely</li><li>4) Arvon luominen asiakkaalle ja ympäröivälle yhteisölle</li><li>5) Hankittavan palvelun muuntautuminen muuttuviin tarpeisiin</li></ol>
<b>Kumppanuuteen liittyvät elementit</b>
<ol style="list-style-type: none"><li>1) Avoimuus, vuorovaikutuksen korostuminen ja neuvottelut</li><li>2) Pyrkimys kumppanuuteen ja allianssimallin soveltaminen</li><li>3) Palveluntuottajien ja asiakkaiden tai kokemusasiantuntijoiden sekä kuntalaisten osallistaminen hankintaan</li><li>4) Monituottajuus ja yhteistyö kolmannen sektorin kanssa</li></ol>

Nämä edellä olevassa taulukossa neljään yläluokkaan – koko hankintaan liittyvät elementit, sopimuskauteen liittyvät elementit, asiakkaaseen ja toimintaympäristöön liittyvät elementit ja kumppanuuteen liittyvät elementit – jaetut 20 alaluokkaa ovat aineiston perusteella havaitsemiamme tulosperusteisen hankinnan soveltamisen tunnusmerkkejä järjestettäessä hyvinvointipalveluja Suomessa. Monissa hankinnoissa on mukana tulosperusteisuuden elementtejä, mutta läpikäymiamme hankintoja ei kauttaaltaan voi kutsua tulosperusteisiksi. Suurin osa aineistoon kuuluvista hankinnoista oli suoriteperusteisia.

Analyysin tuloksena voidaankin todeta, että alle 10 prosentissa aineiston hankintailmoituksista oli havaittavissa tulosperusteisuutta.

Useimmin esiintyviä piirteitä olivat kehittämisorientoituneisuus ja pyrkimys innovatiiviseen hankintaan, monituottajuus ja yhteistyö kolmannen sektorin kanssa, avoimuus, vuorovaikutuksen korostuminen ja neuvottelut, tavoitteellisuus ja tulorientoituneisuus, palveluntuottajien ja asiakkaiden – yleensä palveluntuottajien – osallistaminen hankintaan, arvon luominen asiakkaalle ja ympäröivälle yhteisölle sekä markkinoiden kartoitus. Myös bonus-sanktiomalleja esiintyi usein, mutta mallit olivat osassa hankintoja kytköksissä tulosten sijaan suoritteisiin. Harvimmin esiintyviä piirteitä aineistossa olivat tavoitetasosopimukset, pitkäjänteisyys hankinnoissa, lisä- ja jatkohankintojen (optiot ja optiokaudet) kytkeminen palveluntuottajan onnistumiseen ja sosiaalisten kriteerien käyttö. Käytettyinä hankintamenettelyinä korostuivat neuvottelumenettelyt. Tulosperusteiseen hankintaan näyttää kytkeytyvän Suomessakin tiiviisti yhdessä kehittäminen ja pyrkimys innovatiivisiin hankintoihin. Palvelumuotoilua ja yhteistuotantoa sovelletaan kuntien hankinnoissa aikaisempaa enemmän.

Tulosperusteisen hankinnan soveltaminen siirtää määrittelyvaltaa palvelujen järjestäjiltä tuottajille ja asiakkaille. Tämä edellyttää muutosta hankintakäytännöissä sekä hankkijoiden osaamisessa ja asenteissa, mikä tekee tulosperusteisen hankinnan soveltamisesta johtamis- ja osaamiskysymyksen. Tulosperusteisen hankinnan onnistumisen mittarina käytettävä palveluja käyttäville asiakkaille tuotettava lisäarvo – tai pikemminkin sen tavoittelu – näkyi aineistossa hyvin. Lisäksi arvoa halutaan luoda myös ympäröivälle yhteisölle tai laajemminkin, mikä näkyi muun muassa sosiaalisten kriteerien käyttönä. Näyttää siltä, että hankkijat ovat oivaltaneet ja oivaltamassa, että vuorovaikutus ja tavoitteellisuus ovat avaimia palvelujen järjestämisessä onnistumiseen. Aineistosta nousi myös selkeästi tuottajien palkitsemiseen liittyviä erilaisia elementtejä. Tulosperusteisessa palvelujen järjestämisessä aivan keskeinen palvelutarpeiden määrittely näkyi aineistossa oletettua heikommin, mutta se saattoi johtua aineiston luonteesta.



## Johtopäätökset ja keskustelua

Tulosperusteisuus palvelujen järjestämisessä nähdään tässä kirjoituksessa osana uutta julkista hallintaa (New Public Governance), jossa korostuvat asiakaslähtöisyys, verkostot, vuorovaikutteisuus ja yhteistuotanto. Yhteys New Public Managementiin löytyy tulosorientoituneisuuden kautta, mutta muutoin yhtymäkohtia on vähemmän NPM:n ja tulosperusteisen hankinnan välillä. Tulosperusteisen hankinnan onnistumisen mittarina käytetään erityisesti asiakkaille tuotettavaa hyötyä ja vaikuttavuutta.

Palvelujen järjestäminen tulosperusteisesti muuttaa hankkivan yksikön, palveluntarjoajien ja palvelujen käyttäjien rooleja, mikä vaatii vielä opetteluja ja totuttelua. Määrittelyvaltaa siirtyy hankkivalta taholta palveluntuottajille ja asiakkaille. Hankintaprosesseista tulee myös aikaisempaa työlämpiä ja ne vievät siten myös todennäköisesti aiempaa enemmän aikaa ja ovat siten prosesseina pitempiä. Tulosperusteinen hankinta voidaan nähdä innovatiivisena hankintana ja se soveltuu erityisesti palvelujen hankintaan, jolla tavoitellaan uusia ratkaisuja ja lisäarvoa paitsi palvelujen käyttäjälle myös hankkivalle organisaatiolle sekä mahdollisesti myös ympäröivälle yhteisölle. Tulosperusteisella hankinnalla voidaan tavoitella myös laajempaa vaikuttavuutta esimerkiksi käyttämällä hankinnassa sosiaalisia kriteerejä. Hankkijoilta edellytetään uudenlaista hankintaosaamista ja innovatiivisten hankintatapojen käyttöä, tuottajilta innovatiivisuutta ja sitoutumista pitkään hankintaprosessiin. Uudet tavat edellyttävät myös rohkeutta kokeilla ja ottaa riskejä. Tulosperusteinen hankinta haastaa palvelujen järjestämisen johtamista. Kuten kaikessa palvelujen järjestämisessä, kaikkein merkittävintä on palvelutoiminta sopimuskaudella. Muuttuko se todella tulosperusteisen hankinnan myötä? Muutos edellyttää muutoksen ja verkostojen johtamista.

Mahdollisesti tulevaisuudessa tulosperusteisen palvelujen järjestämisen lähestymistavalla on soveltamisarvoa sosiaali- ja terveystalouden palvelujen järjestämisessä ns. sote-uudistuksen myötä, jossa tarkoitus on jalkauttaa valtakunnan tason strategisia tavoitteita koko Suomen sote-palvelujen järjestämiseen ja tuotantoon. Tosin näyttää siltä, ettei maakunnilla ole läheskään siinä määrin

liikkumavapautta järjestää palveluja kuin nyt kunnilla on. Palvelujen järjestäjinä toimivien maakuntien tulisi noudattaa valtioneuvoston järjestämispäätöstä. Järjestämispäätöksen valmisteluun osallistuisi asiantuntijana alueiden yhteishankintayksikkö. Sote-uudistus on kytketty maakuntauudistukseen, ja voimaan muutosten on tarkoitus tulla vuoden 2019 alusta alkaen. (STM & VM 2015a ja 2015b.)

Ainakin periaatteessa ollaan luomassa kehikkoa, jolla kansallisen tason tavoitteita voidaan – halutessa sosiaali- ja terveystalouden tulosperusteisella järjestämisellä – valuttaa koko valtakuntaan. Kehikko muistuttaa kovasti tilaaja–tuottaja-toimintatapaa. Tällainen kansallisen tason järjestämispäätös olisi kuitenkin hankala tulosperusteisen palvelujen järjestämisen siitä näkökulmasta, että voimakkaalla keskitetyllä valtionohjauksella ei välttämättä jätetä riittävästi tilaa palvelujen järjestäjille, tuottajille ja asiakkaille palvelujen suunnittelun ja yhteistuotannon suhteen.

Suomalaisen hyvinvointivaltion tulevaisuus on riippuvainen erityisesti julkisen sektorin tuloksellisuuden kehityksestä. Paasion mukaan tähän asti ”tärkeimpiä palvelusektorin tuottavuutta ja vaikuttavuutta lisänneitä oivalluksia on ollut se, että ihmiset eivät enää liiku palvelujen luokse, vaan palvelut tulevat ihmisten luokse” (Paasio 2006, 106). Ehkä seuraava askel on palvelujen järjestämisen muutos kohti tulosperusteista palvelujen järjestämistä, jossa vapautta palvelujen toteuttamisesta annetaan paitsi palveluntuottajille myös palvelujen käyttäjille.

Hyvin vähän on vielä tutkimusta siitä, onko tulosperusteinen palvelujen järjestäminen suoriteperusteista parempi tapa järjestää palveluja. Isossa-Britanniassa vapaaehtoisjärjestöt ovat kritisoineet tulosperusteiseen palvelujen järjestämiseen liittyvää maksua tuloksista (payment by results, PbR) siitä, että mekanismi suosisi suuria, yksityisen sektorin organisaatioita (Battye 2015, 194). Tulosperusteisuutta sovellettaessa maksua tuloksista -mekanismia ei kuitenkaan ole välttämätöntä käyttää.

Kirjoituksessamme olemme tarkastelleet tulosperusteisen hankinnan käsitettä ja tulosperusteisuuden soveltamista hyvinvointipalvelujen hankintaan Suomessa. Olemme havainneet, että tulosperusteisen palvelujen järjestämisen

sykli muistuttaa kovasti oppimisen sykliä. Tulosperusteista hankintaa sovelletaan ja se näyttää soveltuvan myös meillä palvelujen järjestämiseen. Soveltaminen on myös paljolti osaamisen ja palvelujen järjestämisen johtamisen kysymys. Tulosperusteisuuden havaittavia tunnusmerkkejä ovat muun muassa kehittämisorientoituneisuus ja pyrkimys innovatiiviseen hankintaan, monituottajuus ja yhteistyö kolmannen sektorin kanssa, avoimuus, vuorovaikutuksen korostuminen ja neuvottelut sekä tulsoorientoituneisuus. Tosin valtaosa hyvinvointipalvelujen hankinnasta tehdään edelleen suoriteperusteisesti.

Tulosperusteisen hankinnan viitekehyksen käytön voidaan nähdä mahdollistavan suoriteperusteista hankintaa paremmin innovaatiot. Odotukset palvelujen järjestämistä kohtaan ovat suuret, mutta organisaatiokulttuuri ja johtaminen eivät näyttäisi riittävästi tukevan strategista palvelujen järjestämistä. Jatkotutkimuksen kannalta vaikuttavuuden mittaamisen problematiikan lisäksi kiinnostavaa on, mitä mahdollisia haasteita tulosperusteiselle hankinnalle esimerkiksi hankintalaki ja oikeuskäytäntö asettavat ja toisaalta, mitä mahdollisuuksia ne siihen antavat. Lisäksi kumppanuus ja sen tarve näyttävät vahvasti osana tulosperusteista hankintaa – sitä tulisi tutkia lisää.

## Lähdeluettelo

- Battye, F. (2015). Payment by Results in the UK: Progress to date and future directions for evaluation. *Evaluation*, 21(2), 189–203.
- Baxter, K., Weiss, M. & Le Grand, J. (2008). The dynamics of commissioning across organizational and clinical boundaries. *Journal of Health Organization and Management*, Vol. 22, No. 2, 111–128.
- Glasby, J. (ed.) (2012). *Commissioning for health and well-being*. Bristol: The Policy Press.
- Glaser, B. G. (1992). *Basics of Grounded Theory Analysis*. Mill Valley: Sociology Press.
- Gummesson, E. (1991). *Qualitative Methods in Management Research*. Newbury Park, California: Sage Publications.
- Hakari, K. (2013). Uusi julkinen hallinta – kuntien hallinnonuudistusten kolmas aalto? Tutkimus Tampereen toimintamallista. *Acta electronica Universitatis Tamperensis* 1352. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Hansson, E., Spencer, B., Kent, J., Clawson, J., Meerkatt, H. & Larsson, S. (2014). *The Value-Based Hospital. Bcg.perspectives*. Boston: The Boston Consulting Group. Saatavissa [https://www.bcgperspectives.com/content/articles/health\\_care\\_payers\\_providers\\_transformation\\_large\\_scale\\_change\\_value\\_based\\_hospital/](https://www.bcgperspectives.com/content/articles/health_care_payers_providers_transformation_large_scale_change_value_based_hospital/). Viitattu 24.9.2014.
- HILMA-ilmoitusjärjestelmässä julkaistut hankintailmoitukset 1.1.2014–31.12.2014. Saatavissa <https://www.hankintailmoitukset.fi/fi/docs/Tilastot2014>. Viitattu 6.7.2015.
- Hyvärinen, O. & Lith, P. (2008). *Kilpailuttamisen laajuus ja taustatekijät Suomen kunnissa*. Helsinki: Kunnallisan kehittämissäätiö KAKS, Kunnat ja kilpailu -sarjan julkaisu nro 10.
- Junnila, M., Aho, T., Fredriksson, S., Keskimäki, I., Lehto, J., Linna, M., Miettinen, S. & Tynkkynen, L.-K. (2012). *Sitä saa mitä tilaa. Tilaja–tuottaja-toimintatavan kehittyminen sosiaali- ja terveystalveissa*. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL), Raportti 42/2012.
- Junnila, M. & Fredriksson, S. (2012). *Tilaja–tuottaja-toimintatapa*. KIDE 18. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Jäppinen, T. (2011). *Kunta ja käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta*. Kunnan ja kuntalaisen vuorovaikutus palveluja koskevassa päätöksenteossa ja niiden uudistamisessa. *Acta Electronica Universitatis Tamperensis* 1154. Tampere: Tampereen yliopisto.

- Kuhmonen, T., Ahokas, I. & Ruotsalainen, J. (2013). Hankinnat osana kuntien elinvoiman johtamista. Tutu e-julkaisuja 6/2013. Turku: Turun yliopisto, Tulevaisuuden tutkimuskeskus. Saatavissa [https://www.utu.fi/fi/yksikot/ffrc/julkaisut/e-tutu/Documents/eTutu\\_2013-6.pdf](https://www.utu.fi/fi/yksikot/ffrc/julkaisut/e-tutu/Documents/eTutu_2013-6.pdf). Viitattu 19.4.2014.
- Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348. Saatavissa <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070348?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=hankintalaki>. Viitattu 11.5.2016.
- Lith, P. (2014). Suurten kuntien hankinnat. Tilastollinen muistio yksityisten tavara- ja palveluostojen merkityksestä suurissa kaupungeissa. Helsinki: Helsingin seudun kauppakamari.
- Lonsdale, C. (2012). Procurement and market management. In J. Glasby (ed.). *Commissioning for health and well-being*. Bristol: The Policy Press, 85–110.
- Lundström, I. (2011). Kuntien palveluhankintojen murros. Tutkimus kuntien palveluhankintojen kilpailuttamisessa esiintyvistä ongelmista ja niiden syistä. Acta nro 227. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Marshall, T. & Hothersall, E. (2012). Needs assesment. In J. Glasby (ed.). *Commissioning for health and well-being*. Bristol: The Policy Press, 43–62.
- Martin, L. L. (1999). Performance contracting: Extending performance measurement to another level. *Public Administration Times*. Vol. 22, No. 1, 1–2.
- Paasio, P. (2006). Yleinen ja erityinen viitekehys arvioinnista. *Hallinnon tutkimus* 3/2006, 92–107.
- Pauni, M. (toim.) (2011). Kehittyvät tilaaja-tuottajamallit suomalaisissa kaupungeissa. Raportti Toimi 2010 -verkostohankkeen tuloksista. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Porter, M. E. (2009). A strategy for health care reform – toward a value-based system. *New England Journal of Medicine*, 361(2), 109–112.
- Rannisto, P-H. & Tienhaara, P. (2011). Tampereen kaupungille palveluita tuottavien yritysten ja yhteisöjen sekä Tampereen kaupungin välisen sopimusmenettelyn kehittäminen. Teoksessa P-H. Rannisto, J. Stenvall & R. Juusenaho (toim.). *Enemmän kuin osiensa summa – Sopimusohjaus ja moniääninen johtaminen Tampereella*. Tampereen kaupungin Tietotuotannon ja laadunarvioinnin julkaisusarja A13/2011. Tampere, 118–140.
- Rolfstam, M. (2009). Public procurement as an innovation policy tool: the role of institutions. *Science & Public Policy (SPP)*. Jun2009. Vol. 36, No. 5, 349–360.
- Saarelainen, T. & Virtanen, P. (2010). Sopimusohjaus kuntapalveluissa. *Hallinnon tutkimus* 2/2010, 134–152.
- Slay, J. & Penny, J. (2014). *Commissioning for outcomes and co-production. A practical guide for local authorities*. Lontoo: New Economics Foundation.

- Stenvall, J. & Airaksinen, J. (2009). *Manse mallillaan – Tampereen mallin arviointi ja palveluinnovaatiot*. Acta nro 211. Helsinki: Tampereen kaupunki & Suomen Kuntaliitto.
- Stenvall, J. & Rannisto, P-H, (2011). Sopimusohjaus ja ohjausteoreettinen ajattelu. Teoksessa P-H. Rannisto, J. Stenvall & R. Juusenaho (toim.). *Enemmän kuin osiensa summa – Sopimusohjaus ja moniääninen johtaminen Tampereella*. Tampereen kaupungin Tietotuotannon ja laadunarvioinnin julkaisusarja A13/2011. Tampere, 9–25.
- Stenvall, J. & Virtanen, P. (2012). *Sosiaali- ja terveystalouden uudistaminen. Kehittämisen mallit, toimintatavat ja periaatteet*. Helsinki: Tietosanoma Oy.
- STM & VM (2015a). Hallituksen linjaus 7.11.2015 itsehallintoaluejaon perusteiksi ja sote-uudistuksen askelmerkeiksi. Saatavissa <http://alueuudistus.fi/documents/1477425/1900587/Hallituksen+linjaus+aluejaon+perusteet%2C+sote-uudistuksen+askelmerkit+ja+aluejakomalli.pdf/bdd3ffd6-5d27-481e-aid0-bca0fea82dba>. Viitattu 9.2.2016.
- STM & VM (2015b). Uusien maakuntien perustamisen esivalmistelu alkaa. Tiedote 7/2016. Saatavissa [http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/1271139/uusien-maakuntien-perustamisen-esivalmistelu-alkaa](http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset_publisher/1271139/uusien-maakuntien-perustamisen-esivalmistelu-alkaa). Viitattu 12.6.2016.
- Strauss, A. & Corbin, J. (1990). *Basics of Qualitative Research. Grounded theory procedures and techniques*. Newbury Park, California: Sage Publications.
- Suomen virallinen tilasto SVT (2016). *Kuntien ja kuntayhtymien talous ja toiminta [verkkójulkaisu]*. ISSN=1799-1692. 2014. Helsinki: Tilastokeskus. Saatavissa [http://www.stat.fi/til/ktt/2014/ktt\\_2014\\_2015-11-20\\_tie\\_001\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/ktt/2014/ktt_2014_2015-11-20_tie_001_fi.html). Viitattu 7.2.2016.
- TEM (2012). *Julkisten hankintojen kehittäminen – Kotimarkkinareferenssejä cleantech-innovaatioille*. Cleantechin strategisen ohjelman julkaisuja ja raportteja 2.5.2012. Helsinki: Susinno Oy.
- Tirronen, A., Hakari, K. & Stenvall, J. (2014). *Tulosperusteinen palvelujen järjestäminen julkisella sektorilla – kirjallisuuskatsaus*. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 4/2014, 449–463.
- Tuomi, J. & Sarajarvi, A. (2009). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Tynkkynen, L-K. (2013). *Towards partnership? Studies on public-private collaboration in health and elderly care services in Finland*. Acta Electronica Universitatis Tamperensis 1276. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Valkama, P. (2004). *Kilpailuneutraliteetin toteutuminen kuntapalveluiden näennäismarkkinoilla*. Acta Universitatis Tamperensis 1039. Tampere: Tampereen yliopisto.

- Virtanen, P. & Stenvall, J. (2014). Älykäs julkinen organisaatio. Helsinki: Tietosanoma Oy.
- Willis, M. & Bovaird, T. (2012). Commissioning for quality and outcomes. In J. Glasby (ed.). Commissioning for health and well-being. Bristol: The Policy Press, 145–168.





# Kumppanuus tulosperusteisessa hankinnassa – Case Härmälä

*Piia Tienhaara, Anniina Tirronen & Paula Rossi*

## Johdanto – kohti kumppanuutta palvelujen järjestämisessä

*”Now, the public sector increasingly is not automatically above all actors anymore but becomes a partner with other actors.” (Bouckaert 2015, 32.)*

Taloudellisten reunaehtojen kaventuminen ja väestön ikääntyminen haastavat kuntia uudistamaan järjestämisvastuullaan olevien palvelujen hankkimisen ja tuottamisen tapoja. Erityisen vahvasti uudistamisen tarve näkyy sosiaali- ja terveystaloudessa (sote), joissa palvelujen volyymit ovat merkittäviä (ks. esim. Bergman & Lundberg 2013). Suomen hallituksen sote-linjauksissa korostetaan paljolti brittiläiselle mukailleen palvelutuotannon monipuolisuutta ja erilaisten tuottajien rinnakkaiseloja ja yhteistyötä. Linjauksissa ja niihin liittyvissä hankkeissa painottuu palvelujen verkostomainen tuottaminen, jossa toiminnan lähtökohtana ovat palvelujen käyttäjäasiakkaiden tarpeet. (Ks. mm. Karsio & Tynkkynen 2015; STM 2013; 2015/1; 2015/2.)

Palvelujen järjestämisessä huomio kiinnittyy aikaansaataviin tuloksiin ja vaikutuksiin (engl. outcomes) – muutoksiin palvelunkäyttäjien hyvinvoinnissa, terveydentilassa tai toimintaympäristössä. Puhutaan myös vaikuttavuudesta (engl. effectiveness), jonka tunnistaminen, mittaaminen ja määrittäminen nähdään tulevaisuuden julkishallinnon keskeisenä tehtävänä. Vaikuttavuus on kuitenkin monen tekijän summa ja sen aikaansaaminen vaatii usein uudenlaista osaamista, uusia toimintamalleja ja muutoksia toimijoiden välisissä

suhteissa. Sen nähdään myös edellyttävän verkostojen ja pidempi aikaisten kumppanuuksien rakentamista lyhyen tähtäyksen hintakilpailun sijaan. (Ks. Bouckaert 2015, 32; Koivuniemi ym. 2014, 102; Lehto 2012, 11; Rannisto 2007, 45; STM 2011.) Myös innovaatioiden aikaansaaminen korostuu, jossa keskeisessä asemassa on eri toimijoiden välinen yhteistyö (ks. mm. Jäppinen 2011; Lusch & Nambisan 2015; Virtanen & Stenvall 2014a, 98).

*Palvelujen järjestämisessä erilaiset vaikutuksiin tähtäävät ja yhteistyöhön sekä kumppanuuteen perustuvat ratkaisut ovatkin lisääntyneet.* Myös uudenlaisten hankintatapojen käyttö ja kokeilu ovat kasvussa. (Ks. Halme ym. 2008; Kostiainen 2007, 12; Lith 2013, 2 ja 23; STM 2008; 2012; Tekes 2008; Tynkkynen 2013.) Kumppanuuden on uskottu auttavan vastaamaan useisiin palvelujen järjestämisen ja hankinnan ongelmakohtiin – yhteisille tavoitteille perustuva kumppanuussuhde mahdollistaa esimerkiksi palvelujen kehittämisenäkökulman mukaan kytkemisen tilaajan ja tuottajan yhteistoimintaan (ks. Vedenkannas 2007, 73). Yhteistyöllä on myös parhaimmillaan mahdollista saada aikaan sekä yksityistä ja julkista sektoria että palvelunkäyttäjää hyödyttäviä etuja (vrt. Karsio & Tynkkynen 2015, 99; Virtanen & Stenvall 2014b, 87).

Kumppanuuksien rakentaminen ja uusien käytäntöjen kehittäminen ovat kuitenkin melkoisia haasteita. Syvempi yhteistyö ja kumppanuus edellyttävät toimintakulttuurin ja -tapojen muutosta, jotka eivät tapahdu hetkessä. Esimerkiksi tilaajilla ja tuottajilla saattaa olla kumppanuuden ja yhteistyön luonteesta erilaisia näkemyksiä, tai kumppanuuden kehittämistä saattaa hidastaa epävarmuus yhteistyösuhteen jatkuvuudesta tuottajan sopimuskauden lähesytessä loppuaan (vrt. Hämäläinen ym. 2014, 82–83; Tynkkynen 2013).

Koska kumppanuus korostuu palvelujen järjestämisessä ja hankkimisessa, niin korostuu myös tarve kumppanuutta käsittelevälle tutkimukselle. Tässä artikkelissa *kumppanuutta tarkastellaankin tulosperusteisen palvelujen järjestämisen ja hankinnan* (engl. outcomes-based commissioning, myöhemmin tekstissä tulosperusteinen hankinta), *kontekstissa*. Tulosperusteinen hankinta on esimerkki uudelta hankintatavasta, jossa hankinnan kohde määrittyy tavoiteltavien tulosten kautta. Tuloksia ja onnistumista siinä arvioidaan erityisesti asiakkaille tuotettavan hyödyn ja vaikuttavuuden, kuten aikaansaadun terveyden, kautta.

Tutkimuskysymyksenä on, *millaisena kumppanuus näyttäytyy tulosperusteisessa hankinnassa eri osapuolten näkökulmista*. Tarkemmin ottaen tutkimuksessa selvitetään, miten aiemmista tutkimuksista ja teoriasta muodostuva synteesi, malli, kumppanuudesta näkyy käytännössä palvelujen tulosperusteisessä hankinnassa. Osapuolilla tässä tarkoitetaan tilaajan, kunnan, ja yksityisten palveluntarjoajien, yritysten, yhdistysten ja säätiöiden, edustajia.

Tulosperusteinen palvelujen järjestäminen ja hankinta on mielenkiintoinen konteksti kumppanuuden tarkasteluun, koska kumppanuutta ei ole aiemmin tässä yhteydessä tutkittu. Lisäksi koko tulosperusteisesta hankinnasta on hyvin vähän aiempaa tutkimusta ja kokemusta Suomessa (vrt. Tirronen & Rannisto tässä teoksessa). Tulosperusteinen hankinta mahdollistaa kumppanuusnäkökulman mukaan kytkemisen, mutta on mielenkiintoista selvittää, miten kumppanuus siinä tosiasiasa ilmenee. Tulosperusteisessä hankinnassa lähtöasetelma kumppanuuteen voi olla haastava, koska siinä näkyy sekä tilaaja–tuottaja-asetelma että kilpailuasetelma palveluntarjoajien välillä.

Empiirisen tarkastelun kohteena on Tampereen Härmälän alueen ikäihmisten palvelujen tulosperusteisen hankinta, jossa tavoitteena oli avoimen kehittämiskumppanuuden muodostaminen valitun palveluntuottajan kanssa. Tapauksen tekee mielenkiintoiseksi ja ainutlaatuiseksi tulosperusteisuuden soveltaminen sekä hankinnan suuruus – vastaavan kokoluokan innovatiivisia hankintoja toteutetaan harvoin. Hankinta edellyttikin, että tarjoaja on suuri organisaatio tai pienempien organisaatioiden yhteenliittymä eli konsortio. Tutkimusaineisto koostuu haastatteluista, hankintaa koskevasta dokumentaatiosta sekä aiemmasta kirjallisuudesta. Tapausta on aiemmin sivuttu Tampereen kaupungin toimintamallin arvioinnin yhteydessä (ks. Tuurnas 2015).

Kumppanuutta tarkastellaan tutkimuksessa hyödyntäen eri tutkimusperinteiden yhteen tuomista ilmiön ymmärtämiseksi. Näkökulmia tuodaan julkiseen johtamiseen, erityisesti uuteen julkiseen hallintaan (New Public Governance, NPG<sup>1</sup>) liittyvästä kirjallisuudesta, mutta myös yksityiseltä sektorilta lähteneen palvelulähtöisen logiikan (Service-dominant logic, SDL) näkökulmista. Palvelulähtöisen logiikan hyödynnettävyyteen julkisten palve-

---

<sup>1</sup> Uudesta julkisesta hallinnasta käytetään myös nimeä verkostojen hallinta (engl. Network Governance).

lujen tarkastelussa on viitattu aiemmissa tutkimuksissa (ks. Virtanen & Stenvall 2012; 2014a, 92; Osborne ym. 2012). Tässä tutkimuksessa palvelulähtöistä logiikkaa hyödynnetään siltä osin kuin se tuo kumppanuuskeskusteluun rikkastavia ja täydentäviä elementtejä. Kaiken kaikkiaan *aikaisemmasta kirjallisuudesta rakennetaan synteesi, malli, kumppanuudesta ja sen elementeistä, jota hyödynnetään empiirisen aineiston analyysissa.*

## Näkökulmia kumppanuuteen

Vaikka kumppanuusajattelu on viime vuosina korostunut, niin kyse ei ole uudesta asiasta. Esimerkiksi julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyössä tuotamaa ja veroista rahoitettua palvelua (engl. Public-Private Partnership, PPP) on ollut useissa maissa jo satoja vuosia. Samoin kunnallisen yksikön kyvystä verkostoitua innovatiivisesti alueellisten toimijoiden kanssa on keskusteltu jo vuosikymmeniä. (Ks. esim. Carroll & Steane 2000, 38; Heinonen 1999, 13; Osborne & Gaebler 1992; Pento 2007, 24.)

Kumppanuusajattelun vahvistumiseen ovat osaltaan vaikuttaneet 1980-luvulta alkaen julkisen johtamisen opit, uusi julkinen johtaminen (New Public Management, NPM) ja myöhemmin uusi julkinen hallinta. NPM toi malleja yksityisen sektorin johtamisesta ja toiminnasta korostaen yksilön valintaa, asiakasorientaatiota, toiminnan tehostamista, tuloksellisuutta, innovatiivisuutta ja vaikuttavuutta. Tähän liittyi kilpailun lisääminen, tilaajan ja tuottajan toisistaan erottaminen sekä toiminnan ja tulosten seuranta ja arviointi. Uusi julkinen hallinta puolestaan nosti esille julkisten toimijoiden, kuten kuntien, yhteisöllisen luonteen – *yhteistyön, vuorovaikutuksen, verkostot ja kumppanuussuhteiden luomisen yksityisen ja kolmannen sektorin sekä kansalaisten kanssa.* (Ks. Hakari 2013; Haveri & Anttiroiko 2009, 200–201; Hodge ym. 2010; Klijn 2008; Niemelä & Saarinen 2015, 21; Osborne 2006; 2010; Osborne ym. 2012, 137; Pestoff 2012; Pierre 2000.)

Uuden julkisen hallinnan eri pohdinnoille yhteistä näyttää olevan perinteisen, hierarkkisen hallinnon vieroksunta. Käyttövoimana hallinnalle nähdään usein verkostot ja kumppanuudet, jotka perustuvat epämuodolliseen val-

taan. (Nousiainen 2011, 10.) Hierarkian ja byrokratian rinnalle onkin tuotu markkinoihin ja kilpailuun sekä kumppanuuksiin ja verkostoihin pohjautuvia malleja, jotka *perustuvat vapaaehtoiseen intressien ja panosten yhdistämiseen*. Tällaiset mallit sijoittuvat perinteisen julkisen hallinnon ja markkinoihin perustuvien mallien välimaastoon. (Anttiroiko 2010, 8.) Esimerkiksi tulosperusteinen hankinta on osa tätä kokonaisuutta pohjautuen uuden julkisen hallinnan mukaiseen ajatukseen hallinnon *avoimuudesta ja vuorovaikutteisuudesta* (Hakari 2013, 66–67).

Uusia malleja ja vaikutteita on saatu myös yksityiseltä sektorilta; viime vuosikymmenen aikana esimerkiksi palvelulähtöiseen logiikkaan perustuvas- ta ajattelusta. Logiikan alkuperäinen idea lähtee organisaation ja asiakkaan välisestä suhteesta ja siinä syntyvästä arvosta, mutta erityisesti logiikan myöhemmissä kehitysvaiheissa myös kumppanuudet ja ekosysteemijattelu ovat painottuneet. Kumppanuuksien nähdään avaavan uudenlaisia mahdollisuuksia, kun arvon luominen siirtyy yksittäisistä resursseista suurempiin palvelukokonaisuuksiin. Palvelulähtöiseen logiikkaan perustuva kumppanuus tuo kuitenkin mukanaan uudenlaisia osaamishaasteita, kun palveluja pyritään uudistamaan eri organisaatioiden osaamisista yhdistellen (kuvattu jäljempänä tarkemmin). (Gummesson 2006, 350; Rintamäki 2014, 16–17; Vargo & Lusch 2008, 5; 2015, 6 ja 8.)

## Synteysi kumppanuuden elementeistä

Koskiahon (2008, 181) mukaan käsite ”kumppanuus” on suomen kielessä vahvasti emotionaalinen, kun taas sen englanninkielinen versio ”partnership” (”partner”, partneri) on huomattavasti neutraalimpi. Kumppanuus-termille ei myöskään ole yhtä hyväksyttyä määritelmää, vaikka siitä erinäisiä kuvauksia onkin annettu. Esimerkiksi Lithin (2012, 7) mukaan kumppanuus voi olla mikä tahansa julkisyhteisön palvelutuotannon tai urakoinnin järjestely koskien rahoitusta, omistusta tai tuotantoa. Yliherva (2006, 29–30) määrittelee kumppanuuden näin:

*”Kumppanuus on kahden välinen suhde, jonka tarkoituksena on osapuolten välisten tietojen, osaamisten, luovuuden, näkemysten ja kokemusten sekä muiden resurssien yhdistäminen yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi.”*

Ylihervan määritelmässä tulee esille muutamia kumppanuuden ja verkostotoiminnan elementtejä. Yksi niistä on *erilaisen osaamisen ja resurssien yhdistäminen*. Pierren ja Petersin (2000, ks. myös Virtanen & Stenvall 2010, 56) mukaan verkostohallinnassa (engl. Governance by Networks) verkostot on muodostettu eri osallistujien osaamisen ja resurssien saattamiseksi yhteen siten, että kaikki osallistujat voisivat niistä hyötyä. Lithin (2012, 7) mielestä kumppanuus tarjoaa eri toimijoille mahdollisuuden tehdä sitä, mitä parhaiten osaavat.

Palvelulähtöisessä logiikassa resurssien ja osaamisen yhdistäminen korostuu. Palvelu nähdään prosessina, jossa tiettyä osaamista, eli tietoa ja taitoa, käytetään toisen osapuolen tai sen itsensä hyödyksi (*”for the benefit of another entity or the entity itself”*, ks. Vargo & Lusch 2004a, 2). Palvelua pyritään rakentamaan ja osaamista yhdistämään asiakkaan lähtökohdista käsin – palvelun arvon määrittäjänä on asiakas<sup>2</sup> toisin kuin niin sanotussa tuotantolähtöisessä logiikassa. Arvon uskotaan syntyvän yhteisluomisessa (engl. co-creation), jota kuvataan toimijoiden välisiä raja-aitoja madaltavana *vuorovaikutuksena*. Sosiaaliset ja taloudelliset toimijat puolestaan nähdään erilaisten resurssien yhdistäjinä (engl. resource integrators). (Grönroos 2006; Jaworski & Kohli 2006; Reijonsaari 2013, 10, 47 ja 132–133; Saarijärvi ym. 2013, 7; Vargo & Lusch 2004, 4 ja 10–21; 2006b, 44; 2008, 4 ja 7; 2015; Vargo ym. 2006, 40 ja 43.)

Vuorovaikutus nimetään useissa tutkimuksissa kumppanuuden elementiksi. Tähän puolestaan liittyy *avoimuus ja yhteistyö*, jotka Virtasen ja Stenvallin (2014b, 84–87) mielestä vaativat vastavuoroisuutta, kuuntelemista ja yhteisiä päämääriä. Kumppanuutta ja yhteistyötä he pitävät älykkään toiminnan alustana, jossa kunnioitetaan toista ja jossa menestytään yhdessä. Myös Tynkkysen (2013, 21–22 ja 35) mukaan kumppanuutta kuvaavat erilaiset yhteistyön

---

<sup>2</sup> Vaikka palvelulähtöisen logiikan ajattelu on saanut valtavasti huomiota osakseen, on esimerkiksi sen asiakasorientaation osalta esitetty myös kritiikkiä (ks. esim. Heinonen & Strandvik 2015; Tynan ym. 2014).

elementit, kuten avoin tiedonvaihto ja -jakaminen, yhdessä kehittäminen sekä ongelmien ratkaiseminen yhdessä.

Kumppanuutta ja pitkäkestoisempia suhteita rakentavissa malleissa johtaminen vaatii aktiivista molemminpuolista *luottamuksen rakentamista*, avoimuutta ja muiden aseman ymmärtämistä (Clark ym. 2015, 195; Grönroos 2000, 30 ja 41; O’Flynn 2007, 261). Luottamus puolestaan syntyy ihmisten välisen kanssakäymisen, yhteistyön ja vuorovaikutuksen yhteisvaikutuksena. Tämä vaatii *kohtaamista ja kehittämistä sekä dialogia, jossa lähtökohtana on osapuolten välinen kunnioitus ja tasa-arvo*. (Harisalo & Miettinen 2010, 29; Harisalo 2013, 37–38; Raitakari ym. 2012, 63–64; Syvänen ym. 2015, 9.)

Kumppanuus käsitteenä pitää sisällään ajatuksen *vastavuoroisuudesta*; mikään taho ei kumppanuutta voi yksin harjoittaa. Mielenkiintoinen on siten Tynkkynen (2013) havainto siitä, että vanhus- ja terveyspalvelujen tilaajat ja palvelujen yksityiset tuottajat kokevat kumppanuuden toteutumisen kovin eri tavoin. Tynkkynen tunnisti kumppanuuden elementtejä julkisten palvelujen tilaajien näkökulmasta, mutta palveluntuottajien näkökulmasta kumppanuuden elementtejä ei juurikaan ollut havaittavissa. Kumppanuus julkisten palvelujen tilaajien ja tuottajien välillä onkin mielenkiintoinen ilmiö, koska siinä toimijoiden tasavertaista asetelmaa voi olla vaikea saavuttaa, mikä saattaa heijastua esimerkiksi palvelujen tuottajien kokemukseen kumppanuuden toteutumisesta. Tasavertaisuus haastaa perinteisiä valtasuhteita, joissa tilaajalla on vahva määräys- ja päätösvalta esimerkiksi resurssien suuntaamisesta ja sopimusten jatkamisesta. Tällainen ulkoinen kumppanuus perustuukin usein sopimukseen ja yhteisiin pelisääntöihin. Julkisten palvelujen järjestämistä ja hankkimista tutkittaessa kumppanuuksia ja verkostojen rakentumista täytyy kuitenkin tarkastella myös tilaaja–tuottaja-suhdetta laajemmin.

Kumppanuuksiin liittyy useita haasteita. Yhteistoiminnan luominen saattaa vaatia aikaa ja asettaa vaatimuksia organisaatiokulttuurien yhtenäisyydelle. Riskinä voi olla yritystoiminnan keskittyminen, riippuvaisuus yhdestä palveluntuottajasta ja palvelujen järjestämisvastuun hämärtyminen. Muita tunnistettuja kumppanuuden riskitekijöitä ovat muun muassa kustannusten aiheutuminen yhteisistä keskusteluista, keskinäisen tilivelvollisuuden osoitta-

misen haasteellisuus, kuppikuntien muodostuminen, tarkoittamattomat vaikutukset muihin palveluihin ja organisationaaliset ongelmat toimenpiteiden soveltamisessa. Kumppaneilla on myös usein hieman erilaiset motiivit, arvot ja tavoitteet, jotka tulee sovittaa yhteen yhteisten tavoitteiden muodostamiseksi. (Ks. Karsio & Tynkkynen 2015, 99; MacQuaid 2000, 22–25; Tynkkynen 2013, 21–22 ja 35.) Palvelulähtöisen logiikan näkökulmasta kumppanuuden tavoitteiden tulisi liittyä *yhteisen arvonluonnin ja vuorovaikutuksen prosessiin ja sitä kautta arvon luomiseen asiakkaalle* (vrt. esim. Lusch & Vargo 2006, 408 ja 419).

Kaiken kaikkiaan kumppanuudessa tärkeää näyttäisi olevan ”win-win”-tilanteen aikaansaaminen. Silloin päätöksiä tehdään yhdessä ja toisilta oppiminen on mahdollista. (Vrt. Tynkkynen 2013, 35.) Kun kumppanuutta tarkastellaan kokonaisuutena edellä esitellyistä näkökulmista, voidaan kump-



Kuvio 1. Synteesi kumppanuuden elementeistä (Tienhaara & Tirronen).



panuutta hahmottaa kuviossa 1 kuvatulla tavalla. Tätä synteesiä käytetään artikkelissa aineiston analyysikehyksenä.<sup>3</sup>

## Tulosperusteinen palvelujen järjestäminen ja hankinta kumppanuuden mahdollistajana

*“Outcome-based commissioning – that is commissioning for a measurable outcome for the person who uses service.”* (Klée 2008.)

Käsitteellä hankinta (engl. procurement) viitataan usein julkisiin hankintoihin, mutta se voidaan nähdä myös tätä laajempänä terminä. Hankinnalla tarkoitetaan tavaroiden ja palvelujen ostamista, vuokraamista tai siihen rinnastettavaa toimintaa sekä urakalla teettämistä (ks. esim. Eskola & Ruohoniemi 2011). Se ei ole synonyymi kilpailuttamiselle. Palveluja voidaan hankkia julkisorganisaation ulkopuolelta, omalta tuotannolta tai esimerkiksi kuntayhtymältä. Hankintaa laajempi käsite on palvelujen järjestäminen (engl. commissioning), joka pitää sisällään palvelutarpeiden arvioinnin, tarpeisiin vastaavien palvelujen määrittämisen, palvelujen turvaamisen, toteutumisen seurannan ja arvioinnin. Palvelujen järjestäjällä on ennakoiva, strateginen rooli. (Ks. Woodin 2006.)

Palveluja hankitaan usein suoriteperusteisesti, jolloin tilaaja määrittelee hankittavan palvelun ennalta palvelukuvauksineen ja laatukriteereineen. Hankinnan onnistuminen on tällöin kiinni tilaajan kyvystä määrittellä palvelutarve ja varmistaa palveluihin liittyvät prosessit. Lisäksi usein tilaaja rakentaa erilliset sopimukset ja tavoitteet jokaisen palveluntuottajan kanssa, jolloin ei ole takeita siitä, että organisaatiot tekevät keskenään yhteistyötä. Näistä tekijöistä seuraa toiminnan pirstaloitumista ja joustamattomuutta suhteessa palvelun käyttäjien muuttuviin tarpeisiin. (Vrt. Clark ym. 2014, 194–195; Tirronen & Rannisto tässä teoksessa.) Lisäksi tällaiset hankintatavat ottavat heikosti huomioon suoritteilla aikaansaattavia vaikutuksia, mistä saattaa koitua

<sup>3</sup> Kuviota tarkastellessa on huomioitava se, että kumppanuuteen liittyy useita muitakin näkökulmia (esim. sopimuksellisuus, oppiminen, toiminnan tehostaminen ja tuloksellisuuden lisääminen), joita ei tässä yhteydessä laajemmin käsitellä.

epätoivottujakin seurauksia, kuten turhia lääkärikäyntejä. Muun muassa näistä syistä keskustelu vaikuttavista ja innovatiivisista hankinnoista on kiihtynyt viime vuosina (ks. Billings & de Weger 2015, 154; Suomen Kuntaliitto 2010, 5). Innovatiivisiin hankintoihin on myös saatavissa eurooppalaista ja kansallista rahoitusta, mikä osaltaan on lisännyt kiinnostusta aiheeseen.

Uusimpina nostoina innovatiivisiin hankintoihin liittyvissä diskursseissa esiintyvät *tulosperusteinen palvelujen järjestäminen ja hankinta* (engl. outcomes-based commissioning) *sekä -rahoitus*.<sup>4</sup> Kuten aiemmin jo mainittiin, tulosperusteisessa hankinnassa kohde määrittäyty tavoiteltavien tulosten kautta, ja tuloksia ja onnistumista arvioidaan erityisesti asiakkaan saaman hyödyn ja vaikuttavuuden kautta. Hankinnan pohjaksi tehdään palvelutarpeiden arviointi ja tuloksiin pääsemistä seurataan mittareilla. Hankintaan voidaan liittää myös sopimusmekanismeja tukemaan tulosperusteisuutta sopimuskauden aikana. (Ks. Clark ym. 2015, 192; Tirronen ym. 2014.) Tulosperusteinen rahoitus viittaa puolestaan vähitellen myös Suomeen rantautuvaan vaikuttavuusinvestoimiseen (engl. Social impact bond, SIB), joka sitoo tulosperusteisen palvelujen järjestämisen ja tuloksista maksamisen yhteen (ks. esim. Hilli ym. 2015; Johnstone 2016). Sekä tulosperusteiseen hankintaan että rahoitukseen liittyvät tekijät muuttavat palvelujen järjestämisen perusasetelmaa radikaalisti.

Yksi radikaaleista muutoksista innovatiivisissa hankinnoissa ja tulosperusteisuudessa on *sidosryhmien, kuten palvelujen käyttäjien ja tarjoajien, yhä vahvempi mukaan ottaminen palvelujen järjestämiseen ja yhteistuotantoon* (engl. co-production, ks. esim. Tuurnas 2016). Esimerkiksi tulosperusteisessa hankinnassa palveluntarjoajille tarjotaan aikaisempaa vapaammat kädet tulosten saavuttamisen mahdollistavien keinojen määrittämiseen, mikä muuttaa

---

<sup>4</sup> Tulosperusteisen näkökulman painottumiseen ovat vaikuttaneet Isossa-Britanniassa kehitetty tulosperusteinen malli (engl. outcomes-based model) sekä erityisesti Michael E. Porterin arvoverkkoajatteluun perustuva malli (engl. value-based model). Tulosten (engl. outcomes) mittaaminen vauhdittui erityisesti 1980-luvulla, kun tulosjohtaminen sai jalansijaa julkisella sektorilla painottuen taloudellisuuteen, tehokkuuteen mutta myös vaikuttavuuteen. Tulorientoituneisuus kytkeytyy myös uuteen julkisen johtamiseen ja hallintaan ja esimerkiksi päämies-agenttiteoriaan. (Ks. Baxter ym. 2008; Bovaird & Davies 2011, 94; Pollitt & Bouckaert 2004; Tirronen ym. 2014.)

tilaajan ja tarjoajien välistä suhdetta ja hankinnan kulkua. (Ks. esim. Bovaird & Davies 2011, 108.) Hankittavat palvelut ja niiden kuvaukset on määritettävä riittävän väljästi, ja prosessiin on jätettävä tilaa vuorovaikutuksessa syntyville uusille toteutusmalleille. *Yhteistyö, vuoropuhelu ja kumppanuustyyppinen työskentely korostuvat*. Siirtyminen tarkoista palvelukuvausten ja laatuksien laatimisesta sekä suoritteiden seurannasta tulosten saavuttamisen seurantaan vaatii erityisesti tilaajalta, mutta myös palveluntuottajilta, muutosta ajattelutavoissa. Se edellyttää myös tukea hankinnan aikana kaikille osapuolille (Slay & Penny 2014, 91).

Näyttö innovatiivisten hankintojen, jona myös tulosperusteinen hankinta voidaan nähdä, toimivuudesta ja vaikutuksista on vielä niukkaa. Aiemmissa tutkimuksissa on kuitenkin tunnistettu, että tulosten määrittäminen palvelunkäyttäjän ja vaikuttavuuden näkökulmasta on tärkeää palvelujen uudistamisen kannalta. Tulosten seuraamiseen tarvittavien mittareiden asettaminen ja mittaaminen ovatkin keskeisiä haasteita esimerkiksi tulosperusteisessa hankinnassa.<sup>5</sup> (Billings & de Weger 2015, 164–166 ja 168; Checkland ym. 2012, 534; Willis & Bovaird 2012, 151.)

Mittaamisen lisäksi haasteina innovatiivisissa hankinnoissa voivat olla osapuolien yhteistyö- ja substanssikykyjen puutteellisuus, vuorovaikutteisuus ja avoimuus tilaajan ja tuottajan prosessien kehittämisessä, hankintojen sisällön ja resursoinnin liian tarkka määrittäminen etukäteen, osaamisen puuttuminen hankinnan aikana ja hankinnan monimutkaisuus, joka kasvattaa kustannuksia. Samoin haasteena voi olla, ettei hankinta ja ansaintalogiikka kannusta yrityksiä riittävästi parhaiden mahdollisten ratkaisujen kehittämiseen. (Hämäläinen ym. 2014, 44.) Tulosperusteisuuden hyödyntäminen saattaakin tehdä hankinnasta suoriteperusteista hankintaa työläämmän ja pidemmän, mutta sen voidaan nähdä sekä edellyttävän että tukevan kumppanuutta perinteisiä hankintatapoja enemmän.

<sup>5</sup> Strategisen palvelujen järjestämisen edelläkävijän New Economics Foundationin (NEF) lähestymistapa tavoitteisiin ja mittareihin pohjautuu julkisen hyödyn (engl. public benefit) käsitteeseen, jossa olennaista on saada julkinen raha hyödyttämään mahdollisimman laajaa yleisöä eikä pelkästään järjestettävän palvelun asiakkaita ja tuottajia. Tällöin tavoitellaankin sosiaalisia, ympäristöön liittyviä ja taloudellisia tuloksia hankintakohtaisten tavoitteiden lisäksi. (Slay & Penny 2014, 20.)

## Tutkimuksen toteutus ja metodologiset valinnat

Tutkimus on luonteeltaan laadullinen tapaustutkimus, jossa tutkittavaa tapausta ja siihen liittyvää todellisuutta tarkastellaan kokonaisuutena eri näkökulmista. Tapauksena on vuonna 2014 toteutettu Tampereen kaupungin Härmälän alueen ikäihmisten palvelujen tulosperusteinen hankinta.

Empiirinen aineisto muodostuu hankintaa linjaavista ja koskevista asiakirjoista sekä hankintaan osallistuneiden puolistrukturoiduista ja litteroiduista asiantuntijahaastatteluista. Haastattelut toteutettiin vuoden 2015 aikana ja niissä haastateltiin viisi tilaajatahon (Tampereen kaupunki ja Tampereen Logistiikka Liikelaitos) ja kahdeksan tarjoajatahon edustajaa. Palveluntarjoajalla tässä tarkoitetaan toimittajaa, joka on jättänyt tarjouksen (Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348, 5 § 9). Tarjoajat edustavat hankinnan neuvotteluvaiheeseen päässeitä kolmea konsortiota tai organisaatiota (2–3 edustajaa kustakin). Haastattelurunko rakennettiin esiyymmärryksen varassa ja sitä sovellettiin joustavasti ilmiön tarkentuessa haastattelun aikana. Haastatteluissa informantit kuvasivat omaa rooliaan hankintaprosessissa, mukaan lähtemisen taustoja, eri toimijoiden hankintaan liittyviä tavoitteita, eri toimijoiden osallistumista prosessiin, prosessin sujuvuutta, onnistuneisuutta ja tavoitteiden toteutumista. Haastatteluissa ei ollut erillistä kysymystä kumppanuudesta, mutta kumppanuus ja siihen liittyvät elementit nousivat vahvasti esille haastateltavien puheessa.

Aineiston laadullinen sisällönanalyysi toteutettiin abduktiivisella logiikalla teoriaohjautuvasti – aineistoa luokiteltiin esiyymmärryksen varassa havaintoja pelkistäen ja sen jälkeen tarkentaen luokitusta teoriasta nousevilla teemoilla.

Tapaustutkimus asettaa luonteensa puolesta haasteita tulosten yleistettävyydelle, jolloin korostuu tutkimuksen ymmärtämisen lisäämiseen pyrkivä luonne. Lisäksi tutkittavien esittämät tapahtumankulut ovat vuorovaikutustilanteessa tuotettuja tulkintoja, joten tärkeää on analyysin luotettavuus sekä se, että ilmiö asettuu teoriaan tukeutuen uuteen valoon ja kutsuu aiheen edelleen kehittelyyn. (Ks. esim. Alastalo & Åkerman 2010, 318; Ruusuvuori ym. 2010, 15, 21 ja 23.) *Tutkimuksen tiedonintressi onkin hermeneuttinen: deskriptiivi-*

*nen (kuvaileva), merkityksiä ymmärtävä, tulkitseva ja löydöksiä ajankohtaiseen tilanteeseen kytkevä.* Empirian avulla ilmiötä pyritään ymmärtämään laajasti ja muodostamaan teorian ja todellisuuden välinen kytkös. Samalla nostetaan esille prosessiin osallistuneiden tapahtumankuluille antamia merkityksiä ja hiljaista tietoa (engl. tacit knowledge). (Ks. esim. Alasuutari 2011; Gummeson 2000, 15–16, 20 ja 57–81; Hannula 2007, 119; Hirsjärvi ym. 2004, 155; Judén-Tupakka 2007, 64; Laine ym. 2015; Mäntylä 2007, 45; Syrjaläinen ym. 2007, 8.)

Yksi artikkelin kirjoittajista, Anniina Tirronen, työskentelee Tampereen kaupungin tilaajaorganisaatiossa. Tutkimuksen reliabiliteetin eli luotettavuuden varmistamiseksi hän ei osallistunut haastatteluaineiston keräämiseen ja käsittelyyn, vaan toimi ainoastaan informanttina. Tirronen esiymmärrys ja henkilökohtainen kokemus aiheesta tukivat tutkimuksen toteutusta.

## Case: Härmälän ikäihmisten palvelujen hankinta

Tampereen kaupungin sote-palveluissa on viime vuosina kokeiltu erilaisia palvelujen järjestämisen ja hankinnan tapoja entistä vaikuttavampien hankintojen ja jatkuvaan kehittämiseen kannustavien sopimusten aikaansaamiseksi (Koivumäki & Karikko 2013; Sitra 2015).<sup>6</sup> *Härmälän alueen ikäihmisten palvelujen hankinta on esimerkki uudenlaisesta tulosperusteisesta hankintatavasta ja alueyhteistyöstä.* Siinä kilpailutettiin alueen noin 1500 ikäihmiselle suunnatut hyvinvointia ja terveyttä edistävät ja tukevat palvelut. Tavoitteena oli löytää yksi palveluntarjoaja ja muodostaa tämän kanssa jatkokehittämisen ja innovatiivisten ratkaisujen mahdollistava *avoin kehittämiskumppanuus*, jota ohjaisi säännöllinen arviointi. (Tampereen kaupunki 2014a; 2014c.)

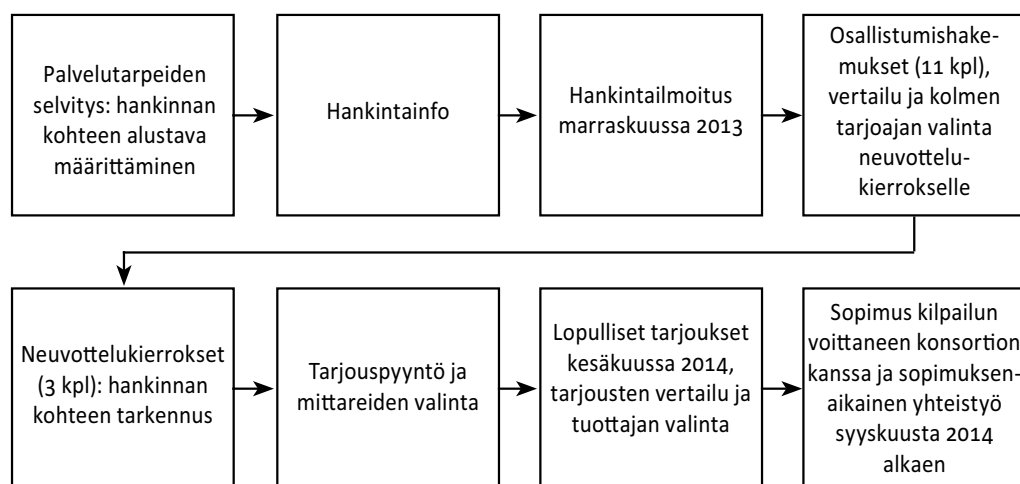
Tulosperusteisuutta sovellettiin hankinnassa tietoisesti. Hankinnalle asetettiin tavoitteet, jotka juontuivat kaupungin strategiasta. Suoritteiden sijaan painotettiin vaikuttavuutta erityisesti palvelujen käyttäjien eli alueen asuk-

---

<sup>6</sup> Tampereen kaupunki korostaa strategioissaan asiakaslähtöisiä palveluprosesseja ja ennaltaehkäiseviä palveluja. Samoin kaupungin strategioista heijastuu vuosi vuodelta voimistuen muun muassa asiakkaiden osallistuminen kehittämiseen sekä yhteistyö ja kumppanuus. (Ks. esim. Tampereen kaupunki 2009; 2013.)

kaiden näkökulmasta. Vaikuttavuuden nähtiin edellyttävän alueen yhteistyöverkostojen hyödyntämistä, uudenlaisia teknologiaratkaisuja, palvelujen verkostomaista toteuttamista ja kumppanuuksien rakentamista. Hankinnassa käytettiin kilpailullista neuvottelumenettelyä, jonka on toivottu helpottavan ja lisäävän yksityisen sektorin kanssa käytävää vuoropuhelua (Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348, 5 luku, 29 §). Menettely voidaan nähdä myös kumppanuuden rakentumista tukevana tekijänä.

Kokonaisuudessaan hankinta eteni kuviossa 2 esitetyllä tavalla. Osallistumishakemukset käsitteli asiantuntijaraati nimettömyyden suojaamana. Sopimuskaudeksi määriteltiin kolme vuotta, jonka jälkeen olisi mahdollista sopia optiokaudesta sovittujen mittareiden tason saavuttamisen sekä tilaajan arvion mukaan. Optiokausi olisi joko kolme vuotta tai toistaiseksi voimassa oleva sopimus. Hankinnan kokonaisarvo oli noin 44,5 miljoonaa sisältäen kolmen vuoden optiokauden, noin 7 miljoonaa euroa vuodessa.



*Kuvio 2. Hankinnan kulku pääpiirteissään (vrt. Tampereen kaupunki 2014a; 2014b; 2015).*

Vaikka kyseinen hankinta sisältää useita tulosperusteisen hankinnan elementtejä, niin se sisältää myös suoriteperusteisuutta. Tulosperusteinen hankinta ei tarkoitakaan, etteikö siinä voitaisi käyttää suoritteita esimerkiksi mittaamisen

välineenä. Oleellista on lähtää liikkeelle palvelutarpeiden selvittämisestä ja tulosten asettamisesta. Hankinnassa tavoitteet ja palvelutarveselvitys olivatkin olemassa hankinnan kilpailutusvaiheen käynnistyessä, mikä voidaan nähdä tulosperusteisen hankinnan elementtinä. Tulosperusteisuuden soveltamista voidaan nähdä myös mittareiden asettamisessa, tulosten seuraamisessa sekä siinä, että hankinnan sisältöä muokattiin tarjoajien kanssa käytyjen neuvottelukierrosten aikana. Hankinnan kohteista väljimmin oli määritelty omaehtoisten ja ennaltaehkäisevien palvelujen kokonaisuus, joten se jätti eniten tilaa tarjoajille pohtia palveluja ja ratkaisuja, joilla hankinnan tavoitteisiin voitaisiin päästä.

Kolmessa muussa kokonaisuudessa palvelujen nimet ohjasivat ajattelua tiettyihin palveluihin ja sisältöihin. Samoin tarjouspyynnössä palvelut oli kuvattu melko tarkasti laatuksittain. Käytetty hinnoittelumalli oli perinteinen perustuen suurimmalta osin suoritteisiin. Ainoastaan yhden palvelukokonaisuuden osalta käyttöön oli otettu kokonaishinnoittelu vuositasolla. *Tapaus on siten yhdistelmä sekä tulos- että suoriteperusteista hankintaa, eräänlainen hybridimalli.*

## **Analyysi – kumppanuus tulosperusteisessa hankinnassa**

Aineiston analyysissä kumppanuutta tarkastellaan aiemmasta kirjallisuudesta ja teoriasta rakennettuun synteisiin (kuviot 1) peilaten.

Haastattelujen perusteella kumppanuus ja siihen liittyvät elementit näkyivät Härmälän ikäihmisten palvelujen tulosperusteisessa hankinnassa monella tavalla. Sen lisäksi, että koko hankinnalla tavoiteltiin kehittämiskumppanuutta kilpailutuksen voittavan palveluntarjoajan kanssa, niin kumppanuuden toivottiin vahvistuvan palveluntarjoajien välillä sekä kunnan oman tuotannon, asiakkaiden ja omaisten suuntaan.

*Ja onhan se selvä kanssa, että kaupunkihan usein haluaisi että palveluntuottajat keskenään tekisivät yhteistyötä, jotta sitte se lopputulos asiakkaan näkökulmasta olisi paras mahdollinen. Se että ei ne hirveen*

*halukkaita oo palveluntuottajat keskenään verkostoitumaan, tekeen yhteistyötä.* – Tilaaja

Vaikka tilaajalla oli ollut yhteistyötä valitun palveluntarjoajan kanssa jo aiemmin, niin yhteistyön koettiin lisääntyneen ja kumppanuuden vahvistuneen hankinnan aikana. Lisäksi toistensa kanssa kilpailleet tarjoajat liittoutuivat yhteen, minkä sekä tilaaja että tarjoajat kokivat hyödyllisenä. Konsortiona toimimista pidettiin yleisesti ottaen hyvänä, vaikka joitain haasteitakin siinä tunnistettiin.

*Sillai tästä on kyllä paljon tullu hyvää, ja se että me ollaan myös yhdistetty myöskin konsortiona [...] paljon jaetaan asioita ja semmosta kollegiaalista yhteistyötä [...]* – Tarjoaja

*[...] jos mieltii tulevaisuuden kehitysjuuttuja niin tommonen konsortiona tarjoaminen ois, semmonen ehkä vois olla hyvä juttu, jota kunta tai kaupunki vois edellyttää enemmänkin.* – Tarjoaja

Teoriassa mainitut kumppaneiden erilaiset lähtömotiivit näkyivät aineistossa. Osa palveluntarjoajista kuvasi, että tarjouskilpailuun lähtö oli elämän ja kuoleman kysymys. Toisille se oli taas mahdollisuus osaamisen näyttämiseen, uusien ratkaisujen kehittelyyn, toiminnan laajentamiseen ja kasvuun.

*[...] ainutkertanen tilaisuus tämmöselle mikroyritykselle päästä mukaan tämmöseen. Ja siinähan sitte jos se olis onnistunu niin olis tullu toki sitten, yritys olis kertabeitolla kasvanu yrityksen toiminnot laajentunu ja liikevaihto kasvanu että, sillä lailla.* – Tarjoaja

Vaikka teoriassa kumppanuutta tarkasteltiin pääosin organisaatioiden välisenä, niin aineisto tarjosi havaintoja myös organisaatioiden sisäisten kumppanuuksien muodostumisesta. Esimerkiksi tilaajaorganisaation sisällä hankintaan liittyvää toimintaa kuvattiin jatkuvaksi vuoropuheluksi ja hyvin sujuneeksi yhteistyöksi. Hankinnan koettiin vaikuttaneen myös alueen eri toimijoiden välisiin raja-aitoihin.

*[...] ehkä nyt ensimmäistä kertaa vähä pystytetty semmosia raja-aitoja et ei oo niin tiukasti määritelty sitä että, kuka palvelua tuottaa ja että ei voida tehdä yhteistyötä.* – Tilaaja



## Tarkastelua kumppanuuden elementeistä

Aineisto tarjosi mielenkiintoisia näkökulmia kuviossa 1 kuvattuihin kumppanuuden elementteihin liittyen. *Osaamisen ja resurssien yhdistäminen* näytettyi aineistossa hankinnan onnistumisen edellytyksenä. Jo tilaajan lähtöoletuksena oli, ettei yhdeltä taholta löydy riittävää osaamista näin laajaan palvelutarjontaan. Myös haastatellut kokivat, että hankintatapa vaatii monipuolista ja uudenlaista osaamista sekä substanssin että hankinnan osalta. Erityisesti pienten organisaatioiden edustajat kuvasivat tätä haasteena, sillä osaamista ei välttämättä löytynyt organisaatiolta itseltään ja sen ulkopuolelta hakeminen koettiin vaikeaksi.

*Tietysti ensin katottiin et paljon meil on omaa osaamista, ja mitä me tarvitaan ulkopuolelta. [...] Niin että se [...] uskottavuus on riittävä.*  
– Tarjoaja

*Ilman toisiimme me ei oltais kaikkea sitä palvelutuotantoo pystytty ikään kuin hallitsemaan että meillä toisella toista osioo ja toisella toista niin yhdessä me oltiin vahvoja.* – Tarjoaja

Voimavarojen yhdistäminen näyttäytyikin välttämättömänä niin tarjoajien välillä kuin myös tilaajaorganisaation sisälläkin. Joidenkin tarjoajien osalta yhteistyö käynnistyi luontevasti alueellisen ja aiemman yhteistyön pohjalta. Toisilla taas se alkoi enemmän sattumanvaraisesti. Osa tarjoajista olisi toivonut tilaajalle enemmän substanssiosaamista, mutta pääosin tilaajan hankintaosaamiseen ja paneutumiseen oltiin tyytyväisiä.

*Sitä en tiedä tänä päivänä että miksi oli päätyne soittamaan meidän yritykseen.* – Tarjoaja

*[...] olin hämmästynyt siitä kuinka hyvin he [tilaaja] hallitsivat sen, jotenkin sen protokollan. Tietysti se että koska mä en hallinnut sitä sitten taas ollenkaan, niin sitte heidän osaamisensa tuntu niin vankalta ja mahtavalta.* – Tarjoaja

Niin kaupungilla, palveluntuottajilla kuin konsortioiden sisälläkin näkyi yhteistä tahtotilaa kehittää asioita ja saada aikaan innovatiivisia ratkaisuja.

[...] *yks suuri voitto tässä kilpailutuksessa on se että me ollaan varmasti pystytty siihen että kaikilla on yhteiset tavoitteet. Ennen tätä jokaisella on ollu hyvät tavoitteet ja halu tehdä hyvää, mutta kun tehdään erikseen niin silloin saadaan paljon vähemmän aikaseks.* – Tarjoaja

Tilaajan edustaja uskoi palveluntuottajien tiedostaneen jo kilpailuun lähtiesään kaupungin tavoitteet, minkä takia suuria ristiriitoja ei ilmennyt. Tavoitteita tarkennettiin neuvottelujen aikana. Pari tarjoajaa koki, että hankinnan loppuvaiheessa hinta ja palvelutuotannon perinteisyys painoutuivat suhteessa laatuun ja uusiin teknologioihin. Yksi tarjoaja myös uskoi, että julkisissa hankinnoissa taustalla voi olla poliittisia motiiveja, jotka ohjaavat lopullista valintaa. Pari tilaajan edustajaa puolestaan epäili tarjoajien motiiveja. Tarjoajien puheesta ilmeni, että joillain heistä oli yhteisen hyvän lisäksi tarve ”hengissä säilymiseen” ja ”kilpailun voittamiseen”.

*Mun mielestä se että siinä loppuvaiheessa purettiin niitä, sitä tahtotilaa ja laskettiin rimaa [...] – Tarjoaja*

[...] *ei kuitenkaan yritykset varmaan pysty ajatteleen tätä ihan siitä näkökulmasta – meidän tehtävä on jotenki se hoitaa, et se loppuasiakas saa sen parhaan mahdollisen palvelun tai tavarana, mistä ikinä onkaan kyse. Joskus tuntuu vaan siis siltä että palveluntuottajat.. toki nekin sitä haluaa, mutta toki niil on niin vaan se, et ne on ne tulostavotteet ja raha se pääasia.* – Tilaaja

Haastatteluissa erityisesti tilaajien mutta myös tarjoajien osalta näkyi pyrkimystä asiakkaan parhaaseen, jota palvelulähtöisessä logiikassa korostetaan. Asiakkaan kuvattiin olleen pääosin mukana aikaisemmista hankkeista ja alueelta kerätyn tiedon kautta. Lisäksi asiakasryhmän edustaja oli ollut mukana arvioimassa osallistumishakemuksia. Jotkut tarjoajat olisivat kaivanneet asiakkaiden vahvempaa mukaan ottamista ja esimerkiksi dialogista kehittämistä edustuksellisuuden sijaan. Yksi myös ehdotti palveluntuottajan valinnan jättämistä kokonaan asiakkaalle, mikä heijastaa ajankohtaista keskustelua asiakkaan valinnanvapaudesta (ks. esim. STM 2016). Myös tilaajan puolella asiakkaan osallistuminen nähtiin tärkeänä.

*Me yritettiin kirjottaa hirveen paljon osallistamisen näkökulmasta [...] et me pyritään rakentamaan sen semmosen [...] toimintamallin kautta jossa ihmiset saa itse vaikuttaa. Se oli kyllä itse asiassa meidän molempienkin tahtotila, sekä tilaajan että meidän. – Tarjoaja*

*Ja yhteinen etu on se, että se asiakas voi hyvin. Tosiaan se on se tavote, jonka eteen tehdään. – Tilaaja*

Myös *avoimuus ja luottamus* tulivat esille aineistossa olennaisena osana sekä tilaajan ja tarjoajan välistä että tarjoajien keskinäistä yhteistyötä.

*[...] et pystytään tosiaan hyvin avoimesti kuitenkin käymään sitä keskustelua. [...] Molemmipuolista luottamusta siihen että noi tietää mitä ne tekee ja noi tietää mitä ne hankkii. [...] Ja kaikki tietää ... se visio ja tavote on, ne tulokset on selvillä tai tiedossa. – Tilaaja*

Avoimuutta pidettiin välttämättömyytenä ja sen uskottiin esimerkiksi vähentävän valitusten tekemistä. Toisaalta avoimuus nähtiin myös riskinä esimerkiksi palveluntarjoajien keskinäisessä yhteistyössä liikesalaisuuksien mahdollisen paljastumisen takia. Riskinä pidettiin myös sitä, että tilaaja hyödyntää palveluntuottajilta saamiensa kehittämisideoita jossain toisessa yhteydessä tai toisen palveluntarjoajan kanssa. Tilaajan edustaja totesikin hankinnan vaativan luottamuksellisuuden huomioimista – tietynlaista skarpina olemista siinä, etteivät muiden innovaatiot paljastu.

*Tasavertaisuuden* näkökulmasta hankinnan lähtöasetelma oli poikkeuksellinen. Yksi kolmesta tarjoajasta toimi alueella jo aikaisemmin, ja sillä oli yhtymäpintaa kiinteistöt omistaviin tahoihin. Lisäksi se oli jo aiemmin tehnyt alueella kehitysyhteistyötä kaupungin kanssa. Tarjoajien osalta huoli tasavertaisuudesta näkyi puheena kilpailun reiluudesta. Haasteen tunnistivat kaikki osapuolet, myös tilaaja ja valittu palveluntarjoaja. Tasavertaisuutta tuettiin sillä, että tarjoajien osallistumishakemukset arvioitiin nimettömyyden suojaamana. Tätä kaikki osapuolet pitivätkin hyvänä käytäntönä. Tilaajan ja palveluntarjoajien välisessä toiminnassa tasavertaisuuteen voidaan nähdä liittyneen myös tarjoajien mahdollisuus vaikuttaa lopulliseen tarjouspyyntöön. Tässä olennaisena nähtiin neuvottelut.

*Ja silleen et kyl se koko ajan oli ittellä aika semmonen ... se mietitytti ettei me nyt vaan suosita yhtään tai ettei ne nyt vaan saa jotain etua tosta toisiin verrattuna. – Tilaaja*

*Varmastiki sitä et me löydetään yhdessä neuvotellen se ratkasu. Ei niin et toisella on määräävä asema siinä. Toki kaupungilla on se raha, mil-lä se toimija sit toimii [...] – Tilaaja*

*[...] sen neuvottelun aikana sehä hioutu sit se konsepti mitä lopulta, tarjouspyyntöön kirjattii että mitä sitte, kilpailutetaan. Ja sitten heillä oli myös mahdollisuus vaikuttaa siihen että mikkä ne palvelukoko-naisuudet on [...] – Tilaaja*

Tarjoajien kokemukset vaikutusmahdollisuuksistaan vaihtelivat. Kilpailu koettiin kovana – viitattiin esimerkiksi siihen, että neuvottelutilanteissa esiin tulleet kehittämisehdotukset lisäsivät tarjouspyynnön vaatimuslistaa. Samoin pelättiin, että hinnan polkeminen alas estää yhteisen kehittämisen sopimuskauden aikana. Eräs tarjoaja viittasikin siihen, kuinka kovilla oltaisiin, jos kunta joutuisi samalla tavalla kilpailemaan oman tuotantonsa kanssa. Koh-tuuttomia vaatimuksia pyrittiin kuitenkin tilaajan edustajan mukaan välttä-mään. Esimerkiksi mittareiden valinta jätettiin osittain sen takia auki, ettei tarjoaja joutuisi lupaamaan mitään, mitä ei voisi pitää.

*[...] se että on avoin keskusteluyhteys pystyy vaikuttaan asioihin niin se kyllä toimii, ja sit myös yhdes miettiin ja kehittäään, et kyllä kaupunki kuuntelee mun mielest aika herkälläki korvalla sitte kun asioist kes-kustelee ja kertoo että, ei oo semmonen kylmä [naurahtaen]. – Tarjoaja*

*Eihän me samalla rivillä, samalla viivalla olla. [...] Et täytyy tehdä just tasan tarkkaan niin kun siitä kunnasta tulee. Et kyllä se neuvot-teluasetelma ei oo ihan tasaväkinen. – Tarjoaja*

*Vuorovaikutukseen ja dialogisuuteen* liittyen keskustelumahdollisuutta ja esi-merkiksi kaupungin järjestämiä avoimia tilaisuuksia pidettiin edellytyksenä kumppanuudelle. Neuvottelut nähtiin tärkeinä vaikuttamismahdollisuuksien lisäksi ymmärretyksi tulemisen, ymmärryksen lisäämisen ja yhteisen kielen muodostumisen kannalta. Haastatellut kuvasivat neuvottelutilanteiden tun-

nelmaa valtaosin hyväksi ja moni koki keskustelun vuorovaikutteisena. Osa olisi kaivannut enemmän dialogisuutta.

*Ne oli kovin jännittäviä tietenkin että [nauraen] saadaanko me itsemme ymmärretyksi [...] ehkä se oli justiin se kommunikointi siinä sitten et sitä ei välttämättä kaikkea osaa sillä tavalla kirjallisesti ilmaista että siinä varmasti saatiin puolin ja toisin enemmän niitä asioita auki silloin kun niistä juteltiin ja keskusteltiin ja sai esittää kysymyksiä. – Tarjoaja*

*Se oli ihan lämminhenkistä ja hyvää keskustelua mitä siel niissä neuvotteluissa sitten käytiin. – Tarjoaja*

*Ja itse asias mä en tiä olikse kuin paljon neuvottelua. Mun mielest se oli enemmän meidän esitys ja sitten jotain keskustelua käytiin. – Tarjoaja*

Kuten aiemmin kerrottiin, hankintaan osallistuminen ja sitä kautta kumppanuus ei kaikkien osalta perustunut täysin *vapaaehtoisuudelle*. Myös *vastavuoroisuuden* toteutumisessa tilaajan ja tarjoajien suhteessa näkyi aineiston perusteella haasteita. Yksi tarjoajista esimerkiksi kommentoi, että julkisissa hankinnoissa riski hukkatyöstä jää palveluntarjoajalle. Sama tarjoaja näki tärkeänä kannustimien rakentamisen palveluntarjoajalle siihen, että ”raskas kalusto” pidettäisiin tyhjillään.

*Ja se palkkio voi olla vaan se että, saa niitä uusia asiakkaita et pääsee kasvattaa sitä liiketoimintaa ja sitä kautta, kasvattaa sen hyvän toiminnan vaikuttavuutta. Must se vois olla semmonen hyvä lähtökohta kumppanuudelle.*

Myös *yhteistyö* näyttäytyi aineiston perusteella keskeisenä kumppanuuden elementtinä ja tulosperusteiseen hankintatapaan liittyvänä tekijänä. Erityisesti sen merkitystä korostettiin ennen tarjouspyynnön viimeistelyä. Kumppanuutta myös kuvattiin ”aidosti todella tiiviinä yhteisenä tekemisenä”. Tilajaajan edustajien mielestä yhteistyö palveluntuottajien kanssa oli hankinnassa erittäin tiivistä ja hyvässä yhteishengessä toteutettua. Samoin sillä nähtiin olleen lopputuloksen kannalta tärkeä rooli. Valtaosa tarjoajista koki samoin, mutta

joku kyseenalaisti yhteistyön luonteen. Yksi tarjoajista nosti esille *yhteisen kehittämisen* – hänen mielestään kumppanuus näkyy yleisesti ottaen erityisesti siinä.

[...] *se oli tämmöstä tiivistä vuoropuhelua koko ajan.* – Tilaja

[...] *mut se on ehkä tää tämmönen perinteisempi palveluntuotanto niin siinä ei niinkään ehkä sellasta, ainoastaan jos tulee jotain virheitä* [naurahdellen] *niin sitten mutta tää tämmönen, ne kehittämisen kohteet niin niissä mun mielestä tulee se kumppanuus. Siinä vaiheessa ku tehdään jotain yhteistä tällästä ni siinä se kumppanuus kyllä ihan näkyy* [...] – Tarjoaja

*No, mitä mä nyt sit sanosin. En mä ehkä jotenkin nähnyt sitä yhteistyönä vaan että kyllä se oli sillai että kaupunki kysyi, ja odotti ja sitten konsortio yritti mahdollisimman vakuuttavasti täyttää ne odotukset* [naurahtaa]. – Tarjoaja

Valtaosa hankintaan osallistuneista koki, että neuvotteluita käyden saatiin aikaan uudenlaisia ratkaisuja. Muutaman mielestä mahdollisuudet olisivat kuitenkin olleet vielä suurempaan muutokseen. Eräs tilaaja totesikin, että jokaisella tarjoajalla oli omia vahvuuksiaan.

[...] *et varmaan täydellinen ois ollu ku ois ottanu tosta ton ja tosta ton ja tuolta ton* [...] – Tilaja

## Johtopäätökset ja keskustelu

Tässä tutkimuksessa tarkasteltiin kumppanuutta tulospäätöksissä hankinnassa tapaustutkimusta hyödyntäen. Tutkimuskysymyksenä oli, *millaisena kumppanuus näyttäytyy tulospäätöksissä hankinnassa eri osapuolten näkökulmista*. Aiemman kirjallisuuden ja teorian avulla kumppanuuden elementeistä rakennettiin synteesi, jota peilattiin konkreettiseen esimerkkiin tulospäätöksissä.

teisesta hankinnasta. Tutkimustapauksena oli Tampereen kaupungin ikäihmisten palvelujen hankinta Härmälän alueella<sup>7</sup>.

Aiemmassa kirjallisuudessa viitattiin siihen, että palvelulähtöistä logiikkaa olisi hyödyllistä soveltaa myös julkisia palveluja tarkasteltaessa (ks. Virtanen & Stenvall 2012; 2014a, 92; Osborne ym. 2012). Tässä tutkimuksessa palvelulähtöisen logiikan näkökulmat toivat kumppanuuden tarkasteluun erityisesti painotusta erilaisten osaamisten yhdistämiseen sekä yhteiseen pyrkimykseen, jossa keskiössä ovat asiakasarvon rakentaminen ja asiakkaan parhaaksi työskenteleminen. Nämä näkökulmat eivät olleet ristiriidassa muuhun kirjallisuuteen nähden vaan pikemminkin tukivat tai rikastivat aiheen tarkastelua. Tutkimus antaakin viitteitä siihen, että julkisiin palveluihin liittyvän kumppanuuden tarkastelussa voidaan hyödyntää myös palvelulähtöisen logiikan näkökulmia.

Tutkimuksessa pyrittiin selvittämään, miten kirjallisuudesta ja teoriasta rakennettu synteesi kumppanuuden elementeistä (kuviot 1) istuu yhteen käytännön toiminnan kanssa tulosperusteisessa hankinnassa. *Aineisto vahvisti synteessissä kuvattuja elementtejä ja teorian ja empirian välistä kytkentää*. Kaikki kuviossa 1 esitetyt elementit tulivat esille aineistossa, mutta niiden painotukset vaihtelivat.

## **Kumppanuuden elementtien ilmeneminen tulosperusteisessa hankinnassa**

Kyseisessä tutkimustapauksessa kumppanuuden elementit ilmenivät monella eri tavalla. Esimerkiksi palvelun tilaajan ja tarjoajien suhteessa näytti korostuvan avoimuus, neuvottelut, vaikutusmahdollisuudet sekä aidon dialogin aikaansaaminen. Tähän liittyi tasavertaisuuden varmistaminen niin palveluntarjoajien välillä kuin tilaajan ja tarjoajien suhteen.

Tasavertaisuus näyttäytyi kokonaisuudessaan haasteellisena ja huomiota vaativana ilmiönä: ei pelkästään tilaajan määräävän aseman vaan myös tarjoajien erilaisten lähtötilanteiden takia. Myös vastavuoroisuus ilmeni varsin

<sup>7</sup> Tuloksia tarkastellessa on huomioitava, että tutkimustapaus ei ollut täysin puhdas esimerkki tulosperusteisesta hankinnasta, vaan yhdistelmä sekä tulos- että suoriteperusteista hankintaa, eräänlainen hybridimalli.

mielenkiintoisena kysymyksenä. Kyseisessä hankinnassa voittava tarjoaja sai sopimuksen ja mittareiden tavoitetasojen saavuttamisen jälkeen mahdollisesti sopimuksen jatkoa. Sen sijaan hävinneet organisaatiot kantoivat riskin resursien käyttämisestä hankintaprosessiin.

Hankintatapa edellytti kumppanuuksien muodostamista etenkin pienten tarjoajien välille. Tarjoajien välisessä suhteessa painottuikin erilaisten osaamisten yhdistäminen. Tarjoajien ja tilaajan suhteessa tätä yhdistämistä ei ollut niin selvästi nähtävissä, mutta tilaajan sisäisessä toiminnassa sen sijaan jonkin verran oli. Toki esimerkiksi ennen hankintaa tapahtuneen palvelutarpeen määrittämisen ja neuvottelujen voidaan ajatella liittyvän tilaajan ja tarjoajien osaamisen yhdistämiseen.

Tilaajan ja tarjoajien motiiveissa näkyi jonkin verran erilaisuutta, mikä saattaa näyttäytyä kumppanuuden haasteena. Motiivien erilaisuus nosti esille myös mahdollisen tarpeen kannustejärjestelmien luomiselle, jotta tavoitteet saadaan yhteen sovitettua. Lisäksi, kuten Tynkkysen (2013) tutkimuksessa, niin tässäkin tilaajien ja tarjoajien kokemuksissa kumppanuuden toteutumisessa on havaittavissa joitain eroja. Kokemukset kumppanuudesta erosivat kuitenkin myös palveluntarjoajien kesken, joten näin pienellä aineistolla eri osapuolten näkökulmien erosta ei voida tehdä yleistäviä johtopäätöksiä.

Kaiken kaikkiaan tutkimuksen *perusteella kumppanuus näyttää julkisten palvelujen tulosperusteisessa hankinnassa keskeisenä huomioitavana näkökulmana ja monesta elementistä koostuvana kokonaisuutena – sellaisena, jota tulee tarkastella niin tilaajan ja tarjoajien välisenä kuin konsortioiden tai organisaatioiden sisäisenäkin*. Näyttäisi myös siltä, että kumppanuuden rakentamista tulisi tutkia pidemmällä aikaperspektiivillä. Kumppanuus ei rakennu vain hankinnan aikana vaan myös sitä ennen ja sen jälkeen.

Tulosperusteisessa hankinnassa on havaittavissa *kumppanuutta mahdollistavia tekijöitä*, kuten tilattavan palvelukokonaisuuden hioutumista neuvotteluja hyödyntäen. Silti pelkkä kumppanuutta mahdollistavien tekijöiden olemassaolo ei riitä. Esimerkiksi pelkkä neuvottelutilanteen järjestäminen ei tutkimuksen perusteella takaa vaikutusmahdollisuuksia, prosessin dialogisuutta tai vuorovaikutusta. Se vaatii kohtaamista ja kuuntelua sekä sitä kautta



uudenlaisen ymmärryksen muodostumista ja osaamisen tunnistamista puolin ja toisin. Tällöin palvelua todella rakennetaan erilaisen, yhdistetyn osaamisen varaan. Samoin se vaatii rohkeutta toimia toisin, mikä muuttaa toimijoiden roolia ja perinteisiä valta-asetelmia.

Tutkimuksessa ilmeni, että tulosperusteisessa hankinnassa tavoiteltavat tulokset voidaan liittää asiakkaan kannalta vaikuttaviin tekijöihin, mikä näyttäisi tarjoavan mahdollisuuden palvelulähtöisen logiikan mukaiselle ajattelulle – vuorovaikutukselle, yhteiselle arvonluonnille ja asiakkaan mukaan ottamiselle. Suuressa hankinnassa tulosperusteisuus näyttäisi myös ohjaavan ja osittain pakottavan tarjoajia osaamisen ja resurssien yhdistämiseen. Hyötyjen realisoituminen vaatii kuitenkin tässäkin uudenlaista toimintatapaa, jossa kaikki tuovat omalla osaamisellaan prosessiin lisäarvoa – ja niin, että asiakas on prosessissa mukana. Esimerkiksi tässä hankinnassa palvelunkäyttäjän osallistuminen arvon yhteisluomiseen oli rajallinen: heidän roolinsa rajoittui pitkälti heitä koskevan informaation hyödyntämiseen osana hankintaa (vrt. ”*The customer is always a co-creator of value*”. Vargo & Lusch 2008, 2; ks. myös Larjovuori ym. 2012, 11).

Tutkimus osoitti, että *palvelujen tilaaja*, kuten kunta, *voi hankintatavan valinnallaan ja sen toteutustavalla vaikuttaa palvelujen kehittymiseen ja kumppanuuksien rakentumiseen*. Kumppanuuden elementtien toteutuminen on huomioitava hankintaa suunnitellessa, mutta onneksi kaikkien elementtien täydellinen toteutuminen ei näytä olevan kumppanuuden ehdoton edellytys. Jotkut elementit voivat myös painottua vahvemmin kuin toiset. Virtasen ja Stenvallin (2014, 91–92) mukaan julkiset palvelut voidaan nähdä areenoina vuorovaikutukselle, yhteistyölle ja yhteisluomiselle, jota johtavat palveluita tuottavien organisaatioiden verkostot. Tulosperusteisen hankinnan hyödyntäminen ja hankinnan suuri koko näyttäisivät mahdollistavan alustan, jolla verkostoja ja yhteistyötä voidaan uudella tavalla hyödyntää – jos ja kun tilaajalla, mutta myös tarjoajilla, on siihen tahtoa ja osaamista.

## Jatkotutkimuksen aiheita

Aineistosta nousi esille sekä kumppanuudesta että tulosperusteisesta hankinnasta monia varsin kiinnostavia näkökulmia, joihin tässä artikkelissa ei valittavasti päästy syventymään. Kumppanuuden osalta tarvetta olisi edelleen laajentaa tarkastelua sen erilaisista elementeistä. Esimerkiksi kumppanuuteen liittyvää sopimuksellisuutta voisi tarkastella omana kokonaisuutenaan. Palvelulähtöisen logiikan painotuksissa on nähtävissä myös julkisten palvelujen tarkastelua hyödyttäviä näkökulmia koskien asiakkaan saamaa hyötyä, kumppanuutta ja verkostomaista toimintaa. Näiden teemojen tarkastelua voisikin olla hyödyllistä jatkossa laajentaa.

Tutkimustapauksen osalta mielenkiintoista olisi seurata sitä, miten tilaajan ja valitun palveluntarjoajan kumppanuus on käynnistynyt ja jatkunut sopimuskauden aikana. Samoin mielenkiintoista olisi tutkia, miten sopimuskaudella aikanaan optiokauden ratkaisevien mittareiden seuranta tehdään ja minkälaisia mahdollisia haasteita mittaristo on asettanut. Tulosperusteisen hankinnan keskeisenä haasteena näkyi nimittäin niin tutkitussa tapauksessa kuin teoriassakin mittareiden määrittäminen ja mittaaminen. Lisäksi hankinnan raskaus näkyi selvästi. Hankintaan käytettiin valtavasti aikaa, osittain jaksamisen rajoilla paikoittain erittäin kiireisen aikataulun takia. Se oli myös tekijä, jonka takia valtaosa haastatelluista miettiisi tarkkaan lähtemistä prosessiin uudestaan. Hankinta nähtiin kuitenkin, yhden vastaajan sanoin, ”opettavaisena pinnistykseenä”. Hankintatapaa ja hankinnan suuruutta pidettiin innostavana, mielenkiintoisena ja myös parhaimmillaan mahdollisuutena koko palveluprosessin uudelleenlaiseen tarkasteluun sekä uudenlaisten ratkaisujen kehittelyyn.

Tutkimus jätti siis vielä aiheita jatkotutkimukselle. Jatkossa myös nähdään, miten hankinnan kautta aikaansaadut muutokset palvelussa näkyvät palvelujen tuottamisessa ja Härmälän alueen asukkaiden arjessa.

## Lähteet

- Alastalo, M. & Åkerman, M. (2010). Asiantuntijahaastattelun analyysi: faktojen jäljillä. Teoksessa J. Ruusuvoori, P. Nikander & M. Hyvärinen (toim.). Haastattelun analyysi. Tampere: Vastapaino, 312–329.
- Alasuutari, P. (2011). Laadullinen tutkimus 2.0. Tampere: Vastapaino.
- Anttiroiko, A-V. (2010). Hallintainnovaatiot. Hallintateoreettinen näkökulma kaupunkien palvelujen organisoinnin, omistajuuden ja rahoituksen uudistamiseen. Tampereen yliopisto. Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö. SENTE-julkaisu 33/2010.
- Baxter, K., Weiss, M. & Le Grand, J. (2008). The dynamics of commissioning across organizational and clinical boundaries. *Journal of Health Organization and Management*, Vol. 22, No. 2, 111–128.
- Bergman, M. A. & Lundberg, S. (2013). Tender evaluation and supplier selection methods in public procurement. *Journal of Purchasing and Supply Management* 19, 73–83.
- Billings, J. & de Weger, E. (2015). Contracting for integrated health and social care: a critical review of four models. *Journal of Integrated Care*, Vol. 23 No. 3, 153–175.
- Bouckaert, G. (2015). Dissemination of scientific knowledge on reforming public administration: some changing mechanisms. Teoksessa P. Virtanen, J. Stenvall & P-H Rannisto (toim.). Tiedolla johtaminen julkishallinnossa: teoriaa ja käytäntöjä. Tampere: Tampere University Press.
- Bovaird, T. & Rhodri, D. (2011). Chapter 7 Outcome-Based Service Commissioning and Delivery: Does it make a Difference? In S. Groeneveld & S. Van De Walle (eds). *New Steering Concepts in Public Management. Research in Public Policy Analysis and Management. Volume 21*. Emerald Group Publishing Limited, 93–114.
- Carroll, P. & Steane, P. (2000). Public-private partnerships. Sectoral perspectives. In S. P. Osborne (ed.). *Public-Private Partnerships. Theory and practice in international perspective*. Routledge Advances in Management and Business Studies. London and New York, 36–56.
- Checkland, K., Harrison, S., Snow, S., Mcdermott, I. & Coleman, A. (2012). Commissioning in the English National Health Service: what's the problem? *Journal of Social Policy*, Vol. 41 No. 3. Cambridge University Press, 533–550.
- Clark, M., Denham-Vaughan, S. & Chidiac, M-A. (2014). A relational perspective on public sector leadership and management. *International Journal of Leadership in Public Services*. Vol. 10 No. 1, 4–16.

- Clark, M., Ryan, T. & Dixon, N. (2015). Commissioning for better outcomes in mental health care: testing Alliance Contracting as an enabling framework. *Mental Health and Social Inclusion*. Vol. 19. No. 4, 191–201.
- Grönroos, C. (2000). *Service Management and Marketing. A Customer Relationship Management Approach*. Second edition. England: John Wiley & Sons, Ltd.
- Grönroos, C. (2006). Adopting a Service Logic for Marketing. *Marketing Theory*. Vol. 6. No. 3, 317–333. In C. Grönroos (2007). *In Search of a New Logic for Marketing. Foundations of Contemporary Theory*. Great Britain: John Wiley & Sons, Ltd., 173–192.
- Gummesson, E. (2006). Many-to-many marketing as grand theory. A Nordic School Contribution. In R. F. Lusch & S. L. Vargo (eds). *The Service-dominant Logic of Marketing: dialog, debate and directions*. USA: M. E. Sharpe, Inc., 339–353.
- Eskola, S. & Ruohoniemi, E. (2011). *Julkiset hankinnat. 2., uudistettu painos*. Talentum Media Oy.
- O’Flynn, J. (2007). From new public management to public value: paradigmatic change and managerial implications. *The Australian Journal of Public Administration*. Vol. 66 No. 3, 353–366.
- Gummesson, E. (2000). *Qualitative Methods in Management Research*. Second Edition. Sage Publications, Inc.
- Halme, K., Lemola, T., Viljamaa, K., Lievonen, J., Yliherva, J., Ahvenharju, S., Pathan, A., Kotilainen, M., Nikula, N. & Widgrén, M. (2008). *Innovatiiviset julkiset hankinnat. Tekesin katsaus 225/2008*. Helsinki: Tekes.
- Hakari, K. (2013). *Uusi julkinen hallinta – kuntien hallinnonuudistusten kolmas aalto? Tutkimus Tampereen toimintamallista*. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto. Tampere: Tampere University Press.
- Hannula, A. (2007). Systemaattinen tekstianalyysi. Teoksessa E. Syrjäläinen, A. Eronen & V-M Värri (toim.). *Avauksia laadullisen tutkimuksen analyysiin*. Tampere University Press. Tampere: Juvenes Print, 111–125.
- Harisalo, R. (2013). Taloudellisen kehityksen aallot. Teoksessa I. Laitinen, R. Harisalo & J. Stenvall (toim.). *Palvelutiede julkisten palveluiden uudistajana. Kansainvälinen vertailu*. Tampere: Tampere University Press, 17–31.
- Harisalo, R. & Miettinen, E. (2010). *Luottamus. Pääomien pääoma*. Tampere University Press. Tampere: Juvenes Print.
- Haveri, A. & Anttiroiko, A-V. (2009). *Kuntajohtaminen: haasteena paikallisten kilpailu- ja yhteistyösuhteiden hallinta*. Teoksessa I. Karppi & L-M. Sinervo (toim.). *Governance. Uuden hallintatavan jäsentyminen*. Tampereen yliopisto. Hallintotieteiden keskus. Tampere: Juvenes Print, 191–211.

- Heinonen, J. (1999). Kohti asiakaslähtöisyyttä ja kilpailukykyä. Sisäinen yrittäjyys kunnallisen yksikön muutoksessa. Turun kauppakorkeakoulun julkaisuja. Väitöskirja. Sarja A-5:1999. Turku: Turun kauppakorkeakoulu.
- Heinonen, K. & Strandvik, T. (2015). Customer-dominant logic: foundations and implications. *Journal of Services Marketing*. Vol. 29, Issue 6/7, 472–484.
- Hilli, P., Karttunen, M., Keltanen, T., Pyykkö, M. & Rautio, S. (2015). SIB-opas julkiselle sektorille. Tulosperusteinen rahoitussopimus käytännössä. Sitran selvityksiä 106. Helsinki: Sitra.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. (2004). Tutki ja kirjoita. 10., uudistettu painos. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Hodge, G. A., Greve, C. & Boardman, A. E. (2010). *International handbook on public-private partnerships*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd.
- Hämäläinen, P., Lanne, M., Jännes, J., Hanski, J., Rytönen, A. & Reisbacka, A. (2014). Ikäihmisten tarvelähtöisten palveluiden kehittäminen yritysten ja julkisten toimijoiden yhteistyönä. TupaTurva-loppuraportti. VTT Technology 155.
- Jaworski, B. & Kohli, A. K. (2006). Co-creating the voice of the customer. In R. F. Lusch & S. L. Vargo (eds). *The Service-dominant Logic of Marketing: dialog, debate and directions*. USA: M. E. Sharpe, Inc., 109–117.
- Johnstone, R. (2016). Commission for results. *Public Finance*. Issue 1/2 2016. London. United Kingdom: Redactive Publishing Ltd., 12–13.
- Judén-Tupakka, S. (2007). Askelia fenomenologiseen analyysiin. Teoksessa E. Syrjäläinen, A. Eronen & V-M. Värri (toim.). *Avauksia laadullisen tutkimuksen analyysiin*. Tampere University Press. Tampere: Juvenes Print, 62–90.
- Jäppinen, T. (2011). Kunta ja käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta. Kunnan ja kuntalaisen vuorovaikutus palveluja koskevassa päätöksenteossa ja niiden uudistamisessa. *Acta Electronica Universitatis Tamperensis* 1154. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Karsio, O. & Tynkkynen, L-K. (2015). Kunnan, yksityisen ja kolmannen sektorin keskinäissuhteiden muutokset – esimerkkinä vanhuspalvelut. Teoksessa L. Kokkinen, M. Niemelä, J. Pulkki, A. Saarinen & L-K. Tynkkynen (toim.). *Terveystieteiden muutokset*. Tampere University Press. Tampere: Tampereen yliopistopaino, 81–100.
- Klée, D. (2008). “Explaining about ... health and social care commissioning”. *Working with Older People*. Vol. 12 Issue 4. Pavilion Journals (Brighton) Ltd, 10–13.
- Klijn, E. H. (2008). Governance and governance networks in Europe. *Public Management Review* 10(4), 505–525.
- Koivumäki, T. & Karikko, W. (2013). Tampereen kaupunki Ikäihmisten palvelut. Tampereen Pekka-hankkeen loppuraportti. KASTE. TRE:/7576/2011. 11.10.2013.

- Koivuniemi, K., Holmberg-Marttila, D., Hirso, P. & Mattelmäki, U. (2014). Terveystenhuollon kompassi. Avain asiakkuuteen. PerSona-sarja. Riika: Duodecim.
- Koskiaho, B. (2008). Hyvinvointipalvelujen tavaratalossa. Palvelutalous ja sosiaalipolitiikka Englannissa, Ruotsissa ja Suomessa. Tampere: Osuuskunta Vastapaino.
- Kostiainen, J. (2007). Kaupunkiseutujen kehitys ja itseuudistuminen. Käsitteellistä perustaa etsimässä. SENTE työraportteja 16/2007. Tampereen yliopisto.
- Laine, M., Bamberg, J. & Jokinen, P. (2015). Tapaustutkimuksen käytäntö ja teoria. Teoksessa M. Laine, J. Bamberg & P. Jokinen (toim.). Tapaustutkimuksen taito. Helsinki: Gaudeamus, 9–38.
- Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348.
- Larjovuori, R-L, Nuutinen, S., Heikkilä-Tammi, K. & Manka M-L. (2012). Asiakkaat kuntapalveluiden kehittäjiksi. Opas tehokkaan osallistumisen työkaluihin. Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulu. Tutkimus- ja koulutuskeskus Synergos.
- Lith, P. (2012). Innovatiiviset julkiset hankinnat Suomen kansantaloudessa. Tilastollinen esiselvitys valtion ja kuntayhteisöjen hankinnoista ja hankintamarkkinoiden toimivuudesta uusien toimintatapojen ja teknologioiden kannalta. Elinkeino- ja innovaatio-osasto 22.5.2012. TEM raportteja 18/2012.
- Lith, P. (2013). Yksityiset sosiaali- ja terveystalvet. Raportti yksityisestä palvelutarjonnasta ja yritysten kasvusta sekä julkisista hankinnoista ja toiminnan kehittämistä sosiaali- ja terveystalvetuissa. Hyvinvointialan työ- ja elinkeinopoliittinen kehittäminen – HYVÄ. 30.9.2013. Työ- ja elinkeinoministeriön raportteja 34/2013.
- Lusch, R. F. & Vargo, S. L. (2006b). Service-dominant logic as a foundation for a general theory. In R. F. Lusch & S. L. Vargo (eds). *The Service-dominant Logic of Marketing: dialog, debate and directions*. M. E. Sharpe, Inc. USA, 406–420.
- Lusch, R. F. & Nambisan S. (2015). Service Innovation: A Service-Dominant Logic Perspective. *MIS Quarterly* Vol 39, No. 1, 155–175.
- MacQuaid, R. W. (2000). The theory of partnership. Why have partnerships? In S. P. Osborne (ed.). *Public-Private Partnerships. Theory and practice in international perspective*. London and New York: Routledge Advances in Management and Business Studies, 9–35.
- Mäntylä, R. (2007). Kertovan muutosselonteon menetelmä. Teoksessa E. Syrjäläinen, A. Eronen & V-M. Värri (toim.). *Avauksia laadullisen tutkimuksen analyysiin*. Tampere University Press. Tampere: Juvenes Print, 40–61.

- Niemelä, M. & Saarinen, A. (2015). Terveysthuoltopolitiikan muutokset. Teoksessa L. Kokkinen, M. Niemelä, J. Pulkki, A. Saarinen & L-K. Tynkkynen (toim.). Terveysthuollon muutokset. Tampere University Press. Tampere: Tampereen yliopistopaino, 13–26.
- Nousiainen, M. (2011). Hallinta, osallistuminen ja toimijuus – tulkintoja suomalaisen Leader-toiminnan poliittisuuksista. Julkaisuja 24. Seinäjoki, Mikkeli: Helsingin yliopiston Ruralia-instituutti.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, Mass: Addison-Wiley Publishing Company, Inc.
- Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*. Vol. 8, No. 3, 377–387.
- Osborne, S. P. (2010). The (New) Public Governance: a suitable case for treatment? In S. P. Osborne (ed.). *The New Public Governance?* London: Routledge: 1–16.
- Osborne, S. P., Radnor, Z. & Nasi, G. (2012). A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach. *American Review of Public Administration*. 43/2, 135–158.
- Pento, T. (2007). Julkisten palvelujen historiasta. Teoksessa P-H. Rannisto, T. Pento & M. Vedenkannas (toim.). *Julkisten palvelujen uudet tuotantotavat*. Laurea-ammattikorkeakoulun julkaisusarja C11. Helsinki: Edita Prima Oy, 15–36.
- Pestoff, V. (2012). New Public Governance, Co-production and Third Sector Social Services in Europe. In V. Pestoff, T. Brandsen & V. Verscheure (eds). *New Public Governance, the Third Sector and Co-Production*. London: Routledge, 361–380.
- Pierre, J. (2000). *Debating Governance – Authority, Steering and Democracy*. Oxford University Press.
- Pierre, J. & Peters, B. G. (2000). *Governance, Politics and the State*. Houndmills: Macmillan.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2004). *Public management reform: A comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Raitakari, S., Juhila, K., Günther, K., Kulmala, A. & Saario, S. (2012). Asiakaslähtöisyydet asiakas-ammattilaisvuorovaikutuksessa: kuluttajuus, kumppanuus ja huolenpito mielenterveyskuntoutuksessa. Teoksessa A. Anttonen, A. Haveri, J. Lehto & H. Palukka (toim.). *Julkisen ja yksityisen rajalla. Julkisen palvelun muutos*. Tampere: Tampere University Press, 47–80.
- Rannisto, P-H. (2007). Julkisten palvelujen strateginen johtaminen. Teoksessa P-H. Rannisto, T. Pento & M. Vedenkannas (toim.). *Julkisten palvelujen uudet tuotantotavat*. Laurea-ammattikorkeakoulun julkaisusarja C11. Helsinki: Edita Prima Oy, 37–52.

- Rintamäki, T. (2014). Tuotantolähtöisestä palvelulähtöiseen toimintalogiikkaan. Teoksessa T. Rintamäki & P. Tienhaara (toim.). *Palveluajattelun murros – näkymiä uudistuvaan palveluun*. Tampere: Tampere University Press, 12–17.
- Ruusuvuori, J., Nikander, P. & Hyvärinen, M. (2010). *Haastattelun analyysi*. Tampere: Vastapaino.
- Saarijärvi, H., Kannan, P. K. & Kuusela, H. (2013). Value co-creation: theoretical approaches and practical implications. *European Business Review*, vol. 25. Issue 1, 6–19.
- Slay, J. & Penny, J. (2014). Commissioning for outcomes and co-production. A practical guide for local authorities. New Economics Foundation (NEF). Saatavissa [http://b3cdn.net/nefoundation/974bfdofd635a9ffcd\\_j2m6bo4bs.pdf](http://b3cdn.net/nefoundation/974bfdofd635a9ffcd_j2m6bo4bs.pdf). Viitattu 5.5.2016.
- Sitra (2015). Hankintamenettelyt uusiksi Tampereen vanhusten palvelussa. Artikkelit 14.05.2013. Saatavissa <http://www.sitra.fi/artikkelit/johtaminen/hankintamenettelyt-uusiksi-tampereen-vanhusten-palvelussa>. Viitattu 15.5.2016.
- Stenvall, J. & Virtanen, P. (2012). *Sosiaali- ja terveystalouden uudistaminen*. Helsinki: Tietosanoma.
- STM (2008). *Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämissuunnitelma KASTE 2008–2011*. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2008:6. Helsinki: Yliopistopaino.
- STM (2011). *Sosiaalisesti kestävä Suomi 2020. Sosiaali- ja terveyspolitiikan strategia*. Julkaisuja 2011:1. Sosiaali- ja terveysministeriö.
- STM (2012). *Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämissuunnitelma KASTE 2012–2015*. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2012:1. Tampere: Tampereen yliopistopaino.
- STM (2013). *Laatusuositus hyvän ikääntymisen turvaamiseksi ja palvelujen parantamiseksi*. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2013:11. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- STM (2015/1). *Sosiaali- ja terveysministeriö. Valtioneuvoston tiedote. Hallitus päätti sote-uudistuksen jatkosta ja itsehallintoalueista*. Saatavissa [http://stm.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/hallitus-paatti-sote-uudistuksen-jatkosta-ja-itsehallintoalueista](http://stm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/hallitus-paatti-sote-uudistuksen-jatkosta-ja-itsehallintoalueista). Viitattu 20.06.2016.
- STM (2015/2). *Kärkihankkeet. Palvelut asiakaslähtöisiksi*. Saatavissa <http://stm.fi/hankkeet/asiakaslahtoisuus>. Sosiaali- ja terveysministeriö. Viitattu 11.11.2015.
- STM (2016). *Selvitysryhmä: Asiakkaan valinnanvapauden toteuttamiseksi eri vaihtoehtoja*. Tiedote 32/2016. 15.3.2016. Sosiaali- ja terveysministeriö. Saatavissa [http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/selvitysryhma-asiakkaan-valinnanvapauden-toteuttamiseksi-eri-vaihtoehtoja?\\_101\\_INSTANCE\\_3wysl01Zoni\\_groupId=1271139](http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/selvitysryhma-asiakkaan-valinnanvapauden-toteuttamiseksi-eri-vaihtoehtoja?_101_INSTANCE_3wysl01Zoni_groupId=1271139). Viitattu 20.6.2016.



- Suomen Kuntaliitto (2010). Suomen Kuntaliiton hallituksen 4.2.2010 hyväksymät kilpailupoliittiset linjaukset. Saatavissa [http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/jarjestaminen/kilpailupolitiikka/kilpailupoliittiset-linjaukset/Documents/Kuntaliiton\\_hallituksen\\_4.2.2010\\_hyvaksymat\\_kilpailupoliittiset\\_linjaukset.pdf](http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/jarjestaminen/kilpailupolitiikka/kilpailupoliittiset-linjaukset/Documents/Kuntaliiton_hallituksen_4.2.2010_hyvaksymat_kilpailupoliittiset_linjaukset.pdf). Viitattu 17.5.2016.
- Syrjäläinen, E., Eronen, A. & Värri, V-M. (toim.) (2007). Avauksia laadullisen tutkimuksen analyysiin. Tampere University Press. Tampere: Juvenes Print.
- Syvänen, S., Tikkamäki, K., Loppela K., Tappura, S., Kasvio, A. & Toikko, T. (2015). Dialoginen johtaminen. Avain tuloksellisuuteen, työelämän laatuun ja innovatiivisuuteen. Tampere University Press. Tampere: Juvenes Print.
- Tampereen kaupunki (2009). Tampere virtaa. Sujuvan elämän suuri kaupunki vastuullisesti kehityksen kärjessä. Tampereen kaupunkistrategia 2020. Hyväksytty 2009.
- Tampereen kaupunki (2013). Yhteinen Tampere – näköalojen kaupunki. Tampereen kaupunkistrategia 2025. Hyväksytty 19.8.2013.
- Tampereen kaupunki (2014a). Päätöspöytäkirja 14.1.2014. 13 §. Härmälän alueen ikäihmisten palvelujen kilpailutus.
- Tampereen kaupunki (2014b). Päätöspöytäkirja 19.6.2014. 152§. Härmälän alueen ikäihmisten palvelujen kilpailutus.
- Tampereen kaupunki (2014c). Tampereen kaupungin tiedote 24.09.2014. Härmälässä ikäihmisten palvelut tuodaan lähelle asukkaita. Saatavissa <http://www.tampere.fi/tampereinfo/viestinta/tiedotteet/2014/VPS9HrEIm.html>. Viitattu 10.11.2015.
- Tampereen kaupunki (2015). Ikäihmisten hyvinvoinnin ylläpitämisen ydinprosessin vuoden 2015 vuosisuunnitelma.
- Tekes (2008). Innovatiiviset julkiset hankinnat. Tekesin katsaus 225/2008. Helsinki: Libris Oy. Saatavissa [https://www.tekes.fi/globalassets/julkaisut/innovatiiviset\\_julkiset\\_hankinnat.pdf](https://www.tekes.fi/globalassets/julkaisut/innovatiiviset_julkiset_hankinnat.pdf). Viitattu 17.5.2016.
- Tirronen, A., Hakari, K. & Stenvall, J. (2014). Tulosperusteinen palvelujen järjestäminen julkisella sektorilla – kirjallisuuskatsaus. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 4/14, 449–463.
- Tuurnas, S. (2015). LIITE 9: CASE-kuvaukset innovatiivisista toimintamalleista. Härmälän alueen ikäihmisten palvelujen kilpailutus innovatiivisena hankintana. Teoksessa P-H. Rannisto (toim.). Syytön, sankari vai konna? Tampereen toimintamallin arviointi. Acta 253. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Tuurnas, S. (2016). The Professional Side of Co-Production. Acta Universitatis Tamperensis 2163. Akateeminen väitöskirja. Tampere: Tampere University Press.

- Tynan, C., MacKechnie, S. & Hartley, S. (2014). Journal of Marketing Management. Vol. 30. Nos. 9–10, 1058–1081.
- Tynkkynen, L.-K. (2013). Towards Partnership? Studies on public-private collaboration in health and elderly care services in Finland. Academic dissertation. University of Tampere. Tampere: Tampere University Press.
- Vargo, S. L. & Lusch, R. F. (2004). Evolving to a new dominant logic for marketing. *Journal of Marketing* 68, 1–17.
- Vargo, S. L., Lusch, R. F. & Morgan, F. W. (2006). Historical perspective on service dominant logic. In R. F. Lusch & S. L. Vargo (eds). *The Service-dominant Logic of Marketing: dialog, debate and directions*. USA: M. E. Sharpe, Inc., 29–42.
- Vargo, S. L. & Lusch, R. F. (2008). Service-dominant logic: continuing the evolution. *Journal of the Academic Marketing Science*, 36, 1–10.
- Vargo, S. L. & Lusch, R. F. (2015). Institutions and axioms: an extensions and update of service-dominant logic. *Journal of the Academic Marketing Science*, 44, 5–23.
- Vedenkannas, M. (2007). Oikeudellisia näkökulmia kumppanuutta edistävän hankintaprosessin kehittämiseen. Teoksessa P.-H. Rannisto, T. Pentto & M. Vedenkannas (toim.). *Julkisten palvelujen uudet tuotantotavat*. Laurea-ammattikorkeakoulun julkaisusarja C11. Helsinki: Edita Prima Oy, 73–85.
- Virtanen, P. & Stenvall, J. (2010). *Julkinen johtaminen*. Tallinna: Tietosanoma Oy.
- Virtanen, P. & Stenvall, J. (2014a). The evolution of public services from co-production to co-creation and beyond. *New Public Management's unfinished trajectory? International Journal of Leadership in Public Services*, Vol. 10 Issue 2, 91–107.
- Virtanen, P. & Stenvall, J. (2014b). *Älykäs julkinen organisaatio*. Tallinna: Tietosanoma Oy.
- Willis, M. & Bovaird, T. (2012). Commissioning for quality and outcomes. In J. Glasby (ed.). *Commissioning for health and well-being. An introduction*. Great Britain. Bristol: The Policy Press, 145–168.
- Woodin, J. (2006). Healthcare commissioning and contracting. In K. Walshe & Smith, J. (eds). *Healthcare management*. Maidenhead: Open University Press, 201–223.
- Yliherva, J. (2006). Tuottavuus, innovaatiokyky ja innovatiiviset hankinnat. *Sitran raportteja* 64. Helsinki: Edita Prima Oy.

## How to Measure Wellbeing in Outcomes-based Commissioning?

ANNIINA TIRRONEN, JARI STENVALL, TONY KINDER, PIIA TIENHAARA & PAULA ROSSI

**Abstract** Outcomes-based commissioning has been gaining ground for several years now. Criticism of outcomes-based commissioning usually concerns measuring. However, valid and reliable outcome measures are difficult to find. This study is a case study of the procurement made in the years of 2013 and 2014 in the city of Tampere, Finland. Data were collected in 2015 from the tendering documents and by interviewing 5 civil servants and 8 service providers who all took part in the procurement, and in 2016 from a workshop. Measuring outcomes can be cumbersome, especially when verifying a connection between services and outcomes. However, using surrogates for wellbeing alongside conventional quality and achievement indicators can allow practitioners to establish whether the values held by the public are embedded in the public value created by a new service model. The paper suggests a new framework for use in tracking the migration of values into value.

**Keywords:** • outcomes-based commissioning • outcome-based contracts • measuring • co-production • public value

---

CORRESPONDENCE ADDRESS: Anniina Tirronen, Ph.D. Candidate, Tampere University, Faculty of Management and Business, Kanslerinrinne 1 (Pinni A), 33100 Tampere, Finland, email: [anniina.tirronen@tuni.fi](mailto:anniina.tirronen@tuni.fi). Jari Stenvall, Ph.D., Professor, Tampere University, Faculty of Management and Business, Kanslerinrinne 1 (Pinni A), 33100 Tampere, Finland, email: [jari.stenvall@tuni.fi](mailto:jari.stenvall@tuni.fi). Tony Kinder, Ph.D., Visiting Professor, Tampere University, Faculty of Management and Business, Kanslerinrinne 1 (Pinni A), 33100 Tampere, Finland, email: [t.kinder@icloud.com](mailto:t.kinder@icloud.com). Piia Tienhaara, M.Sc., Ph.D. Candidate, Tampere University, Faculty of Management and Business, Kanslerinrinne 1 (Pinni A), 33100 Tampere, Finland, email: [piia.tienhaara@tuni.fi](mailto:piia.tienhaara@tuni.fi). Paula Rossi, M.Sc., Doctoral Researcher, Tampere University, Faculty of Management and Business, Kanslerinrinne 1 (Pinni A), 33100 Tampere, Finland, email: [paula.rossi@tuni.fi](mailto:paula.rossi@tuni.fi).

[https://doi.org/10.4335/18.1.123-142\(2020\)](https://doi.org/10.4335/18.1.123-142(2020))  
ISSN 1581-5374 Print/1855-363X Online © 2019 Lex localis  
Available online at <http://journal.lex-localis.press>.

## 1 Introduction

This exploratory paper investigates the connections between outcomes-based commissioning (OBC) and public value (PV) arguing that a major issue for OBC is the monochrome and doctrinaire framing of OBC in purely financial terms. We argue that just as a public sector organization has multiple goals measured in multiple ways, as Neely (2007) argues is necessary, so too a particular service will have multiple goals and the PV from commissioning should be subject to more nuanced metrics than are often suggested by national Governments.

OBC invites public sector leaders to focus on outcomes achieved instead of the costs of inputs (Edmiston and Nicholls 2018) or as ICHOM (2016) suggests the results that matter to the public. It is another way of framing the *best value* (OECD 2015) by contracting out services. In the *age of austerity*, the allure of rising quality while lowering costs is a significant policy option (Smith *et al* 2005).

OBC offers many advantages. Fox and Albertson (2011) emphasize risk-transfer to contractors, who may be private or third sector (McHugh *et al* 2013). As Ballard *et al* (2016) note, where the service system aligns incentives, it is possible to adopt a long-term perspective, investing in preventative care using multi-year capitated contracts. Spence *et al* (2008) argue that OBC is particularly effective if informed by detailed population studies (highlighting for example diabetes or respiratory conditions) with preventative actions reducing deaths and hospitalizations and thereby improving quality and saving resources. Such perspectives presume as the UK Cabinet Office (2016) suggests that added effectiveness or efficiency results from a superior external knowledge source. Commissioners then may take a long-term strategic approach, which in the case of integrating health and social care, which as the University of Birmingham (2014) suggests, results in additional public value.

Of course, there are potential disadvantages revolving as Williamson (1975) argues in his discussion of market and hierarchy, around transaction costs i.e. negotiating and monitoring the contract. The UK National Audit Office (NAO 2015) suggests these costs and reduced flexibility can be problematic in the case of OBC. Another major potential problem with OBC is that the contractor is incentivized to reduce costs in order to make a profit margin on the contract, which as Considine *et al* (2011) point out may compromise the quality of care.

Although OBC is now being mainstreamed as a policy especially in the UK, much of the evidence for its effectiveness is anecdotal, for example, prisoner recidivism at the UK's Peterborough Jail in Nicholls and Tomkinsons's (2015) study. In part lack of evidence is methodological, since as Gemmell *et al* (2006) point out, tracking long-term effects and the impact of preventative measures is difficult. Nevertheless, recent studies continue to suggest a lack of firm evidence for OBC

(Ronicle *et al* 2016), with Edmiston and Nicholls (2018: 73) concluding that there is *little definitive evidence* that OBC improves efficiency or raises service standards. It is this gap that this paper addresses, posing the research question: *does OBC create PV and if so, can it be measured*. The hypothesis is that outcomes-based commissioning creates public value and that it can be measured.

The paper begins by critically reviewing previous research on OBC, showing that there is no consensus on how to measure its effectiveness. We then discuss research on public value as applied to OBC again suggesting that the area is disputed; framework approach. Our paper is largely conceptual, however, using a short case study of procurement where OBC was applied in Tampere, Finland, we suggest a new framework for use in OBC from the viewpoint of PV.

## 2 Literature overview

### 2.1 Outcomes-based commissioning and outcome measurement

The use of OBC is now generalized in the US and UK (Porter and Teisberg 2006; Porter 2009). In the UK both Labour and Conservative Governments adopted the policy as an alternative to detailed input specifications, which retained public sector control over service delivery (Rees, 2014: 51). Value-based purchasing (VBP) in the US, according to Tirronen *et al* (2014) is similar but often applied to service packages for individuals, rather than for a whole community. Thus, the two models have quite different governances and in particular different opportunities for citizen involvement in service design and delivery. Paley and Slasberg (2007: 354) for example, suggest that the first stage in OBC is a discourse between commissioner and user or citizens on precisely what the latter want as outcomes; making this relationship at least as important and that between the commissioner and service provider. Whereas, VBP for individual health and/or social care is a competitive tendering arrangement, in which PV is dictated by lowest cost (Porter and Teisberg 2006) with the danger Porter (2009) argues that providers are incentivized to shift costs beyond their contract cycle or alternatively invoice for additional services. In VBP Porter's (2010 a/b) analysis further reveals, information systems obfuscate costs, fails to compare costs for users with the same needs; treating outcomes as the numerator of the value equation and cost as the denominator in a snapshot approach without examining the full care cycle.

How and whether users and citizens shape outcome-based service procurement and the collective or individual character of the procurement then appear important in determining its success. Performance evaluation is not then only problematic because it is patchy (Bovaird and Davies 2011) but rather the degree to which it is the result of co-creation by service users. Though some researchers conclude involving users introduces too many difficulties (Ng *et al* 2009) we

believe our research question (does OBC create PV and if so, can it be measured) is answerable.

## 2.2 Measuring outcomes

Outcomes seek to maintain or improve conditions of service users (Qureshi *et al* 1998; Bamford *et al* 1999) in the case of health and social care these conditions relate to citizens' wellbeing: not the most easily defined or measured construct. Using a hierarchy for measurement, Porter (2010c) has little doubt measurement is possible in the US context of individual commissioning. Certainly, if user satisfaction is taken as a surrogate for PV then the measurement is simplified as the 100% quite satisfied or better return in the Thurrock Council's introduction of Direct Payments (instead of public services) to individuals illustrates: recorded by Paley and Slasberg (2007). Although it is questionable whether inputs or outputs influenced individual Direct Payment recipients and more akin to US individual commissioning than collective commissioning. Taunt *et al* (2015) suggest numerous ways in which survey information on satisfaction can be distorted, perhaps especially so as Slay and Penny (2014: 47) note, when the aim is to improve conditions and where a package of services is delivered by a range of providers, making evaluation of individual providers difficult. Outcomes-Based Healthcare's (2014) aggregated figures are illustrative of trends. Measuring cost-down, as an outcome is particularly difficult when the quality of services so easily alter. Porter (2009; 2010 a/b/c; Porter and Guth 2012; Porter and Teisberg 2006) correctly emphasizes the need to measure outcomes across care cycles; again this has challenges as user conditions alter.

A wider perspective, outcome-based evaluation (OBE) asks has the service made a difference and are the lives of service users better as a result of the service? The question of causality is crucial here i.e. establishing the service as an independent variable: impossible when other variables cannot be isolated as Voelker-Morris (2004) shows. However useful the wider OBE perspective for policy-making, it appears less useful to the service commissioner, unless the service is a generic public good and the indicators of quality rigorous. Metrics exist: Outcomes Stars, ASCOT (social care-related quality of life) and SROI (social return on investment) are examples given by Wadia and Parkinson (2011); the challenge, however, remains to populate such metrics with standards relevant to service users. These wider social value metrics as Harlock (2014) argues, only shift the problem from one of metrics for PV to one of metrics for social value, presuming that a higher level of aggregation gives greater validity – a questionable assumption for individual service users for whom individually rich and detailed data is much more important than general trends.

### 2.3 Public value and its measurement as a service outcome

Challenging the view that the public sector is only valued distributive and not value generative, Moore (1994) then argues the case for collective customers. We are uncomfortable with treating PV as a collective good, since as we argued above, individuals rely on personalized service configurations, also, like Fountain (2001) we are disinclined to view public service users as customers in an ordinary sense since that implies choices that many users do not have; this is also why we dispute Ostrom's (2010) perspective. *Defining value subjectively and objectively*, we again align with Moore. Building on the work of Pekkola *et al* (2019) we argue that PV is (a) meeting user's needs i.e. involves some degree of co-creation and (b) is the migration of user's *values* into concrete *value* benefitting their wellbeing over time. User values are of course shaped by their culture and context as Jørgensen (2004) notes.

Values are preferred outcomes, value is a benefit or an impact; both are characterized by ambiguity and are subjective; values also contain quantitative measurable attributes – normative manifestations of desired results. Examples of values might be feeling secure, wanting to be warm and happy, not being lonely; examples of value might be at home temperature of 22C, an operational panic alarm, or electrically-closing curtains. Unlike Mitchell and Carson (1989) our concern is not to rank values, or like Schreurs (2005) to map and classify values. *Instead, our concern is practical: to understand by what processes it is possible to identify that values active agents want from public services.* Managers and Providers are likely to have values applicable to all users and a particular service context i.e. wider social values embedded in care standards; it is the individual user's values that will change. For example, the senior citizen without a nearby family may have intangible values related to companionship, whereas those surrounded by the family may have values more related to tangible outcomes.

Achieving valued outcomes requires some degree of user involvement with the service, which at a minimum articulates her individual values. This is not always easy for users with cognitive disorders or limited social confidence. Laitinen *et al* (2017) suggest that the more service users are able to participate in providing a service, (its co-design and co-production), the more clearly the Manager and Provider can help create a personalized service system matching the individual's values, to result in value outcomes. This is what Kelly, Mulgan and Muers (2002) mean when they argue that achieving valuable outcomes service is made easier when the user *gives something up* i.e. contributes towards co-creating the service.

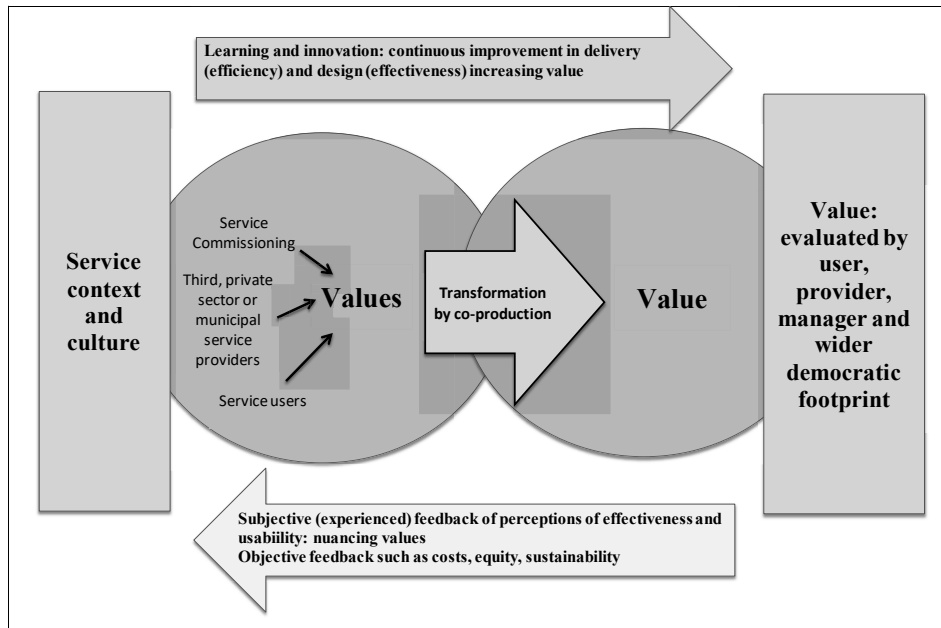
Close relationality then between Manager, Provider and service users are then the ideal environment from which to migrate values into value; but what are the dynamics and content of their inter-relationship? Our perspective is that each relationship is an action-learning environment. Like Stoker (2000: 49) we see the

*ideal manager is therefore engaged in a process of continuous evaluation and learning. We expect that providers too are characterized by empathy towards users, especially those representing third sector organizations. Service users are learners in the relationship: expressing their values and noting what Providers and Managers think is possible in terms of services. User learning, as Radnor *et al* (2014) illustrate, is best informed by a service walk-through, with the user defining emotional touchpoints: the user ‘feels’ what emotions would be created using a proposed plan of her individual service system, and is able with the Manager and Provider to agree the (subjective and objective) outcomes – the value – by which its success will be evaluated.*

Figure-1 connects the values of the public to PV, with co-production shown in the center as connecting the values of service users and Senior and Service Managers with value as an outcome. For example, a Hospital/Social Work Needs Assessment may indicate that Mrs. X cannot walk far, needs assistance and that this will benefit her welfare. Since value is at the level of the individual, Mrs. X is able to discuss options with the Commissioning Manager and Provider in which they each seek to migrate their values into value: valuable to Mrs. X, value-for-money to the Commissioner and cost/price value to the Provider. Options might include a wheelchair, mobility scooter, disability transport, home care visitor etc. Each of the three agents considers how valuable, what value-for-money and the cost/price value. They agree on a solution, such as a mobility scooter, from which metrics flow such as Mrs. X’s subjective satisfaction and objective measures such as reliability and sustainability of the solution. A pilot is arranged. For example, it is found that €10,000 of work lowering pavements is needed for the scooter to operate safely causing Commissioner to rethink; or Mrs. X becomes anxious causing her to rethink; or Provider finds battery replacement is excessively expensive causing them to rethink. Iterations of valuable, value-for-money and cost/price eventually create a personalized solution migrating values into measurable value. To the right of figure-1 is democratic footprint: Mrs. X is fortunate to live within a welfare regime able to give most weighting to her desires, or Mrs. X, unfortunately, does not and a less preferred solution is agreed, or in Mrs. X’s area the Provider only offers one option. In short, there is wider accountability of what value the community is able to and chooses to support, the individual case is always situated in a welfare context and culture.



**Figure-1:** Migrating OBC values into value (Based on Kinder et al's IRSPM 2018 Conference paper)



Like Bryson *et al* (2014), Rutgers (2015) and Greve (2015), we envisage PV is a central point not an add-on to our view of OBC. Negotiating around values into value goes beyond new public management, which privileges efficiency over the effectiveness and instead insists that both are relevant. Here PV is relational, in Meynhardt's (2009) sense of "values held about the relationship between an individual and a societal entity that characterize the quality of this relationship". From this perspective, PV becomes a practical managed and measured public good, personalized around the individual, yet referencing the values of contributing organizations by linking individuals from those organizations with the service user. Values and then the value is decided by active agents – people making informed judgments – not dictated by catch-all rules or supposedly universal principles.

### 3 Research

#### 3.1 Method

Our research question is, does OBC create PV and if so, can it be measured? We pose this question in the context and culture prevailing in the City of Tampere, Finland since the practical purpose of this research is to improve services in the city.

While mainly qualitative, we also give indicative financial information. In 2013, Tampere began to explore OBC for services to senior citizens in the Härmälä area of the city. There were some questions or conundrums linked to the city strategy that the city commissioners wanted answers for. The strategic goal was to increase the number of residents living at home or in a homely environment: independent living. The plan was to apply OBC in one part of the town and possibly to get solutions for the other parts as well. The Tampere University participated in the pilot as a researcher and a companion under a research project called ALIS. Tekes, the Finnish Funding Agency for Technology and Innovation, funded the research project focused on social and health services on the market. Action research was used in this case, with two project participants (Mrs. Tirronen as Manager of the whole process) participating in the negotiations.

Following Charmaz (2006), we use the concepts of search and application to structure data presentation and analysis and then in our discussion suggest a table-1 illustrating the difficulties of measuring outcomes and building indicators and a revised figure-2 as our final contribution of a framework for analyzing the results of OBC.

The ambiguity of measuring can be discerned by way of the concepts of search and application or problem of search and problem of application. In that case, the measuring can be seen as a process, which starts with searching. First, the object of measuring is searched for and then conceptualized by looking for a suitable indicator or surrogate. Next, the actual measurement can be done. Once the result of the measurement is available, we apply the information the indicator provided: a method used by Sinervo (2011: 96). Here, this process of measuring is used as a frame of analyzing the data and the focus is on the problem of searching and designing.

Elderly services cooperated closely with groups of service users and third and private sector providers and potential providers of services. Additionally, the pilot involved residents of Härmälä and families of those using services and (given the Nordic predilection for local democracy) distributed information locally and received comments from interested citizens. The pilot highlighted measuring PV as the biggest challenge.

Two of the researchers interviewed five Civil Servants (Commissioners) and eight service providers (interested in providing) in a research project called ALIS. The city of Tampere was one of the research subjects with the case of Härmälä; all the interviewees were related to this case. The case interview framework included topics of eligible and materialized targets of the case, designing of the process, the present state and the future of the process and topics of managing and organizing.

Interviews were conducted face to face in 2015 using a semi-structured interview method. The interviews were recorded and transcribed. One of the authors, Tirronen, works for the city of Tampere. To ensure the reliability of the research she did not take part in gathering the interview data or transcribing it.

In addition, two of the authors collected data in 2015 from the tendering documents, such as the invitation for bid, negotiation material and the agreement, and in 2016 from a workshop. The workshop was held on the 5<sup>th</sup> of April in 2016 in Tampere as a part of a seminar, which concerned new openings to the social and health service market. All the data was gathered during the Härmälä pilot.

According to Yin (2011), a single case cannot be generalized statistically. Thus, the main limitation of a case study approach is its constricted generalizability. Our aim is to understand and learn about the case and offer knowledge that we understand to be context-dependent. (Flyvbjerg 2006.) The case is applicable only to the Nordic care context and culture.

We investigate a qualitative case study of procurement in the city of Tampere in Finland, referring to the case as a pilot with the aims of increasing effectiveness, co-production, and co-design, meeting the needs of senior citizens, giving more freedom for producers, creating new services or new ways to deliver and innovations. An outcome-based approach to commissioning services was applied in this procurement. The city of Tampere was commissioning for senior citizens' services, for example, housing services, home care, guidance and rehabilitation. The focus of this study is on the OBC of the senior citizens' services in the area of Härmälä.

With this case study, we analyze the views of the interviewed commissioners and providers from the viewpoint of measuring outcomes. The interpretation is accompanied by analyzing the documents from the procurement of services for senior citizens in the area of Härmälä and from a workshop held in the spring of 2016.

In the categorization of the data, theory-guided content analysis was used. Qualitative content analysis is also called 'thematic coding' (see for example Boyatzis 1998). By using qualitative content analysis the data material was reduced and categorized by focusing on selected themes related to the research question (Schreier 2014, 2). The categorizing of the data was based on pre-understanding. There was no distinct question on measuring in the case interview framework. Measuring and especially measuring outcomes was a theme, which emerged from the interviews repeatedly. We chose to focus on public value and measuring in this writing, thus, the interview data, the data from the workshop and the tendering documents were scanned for the concepts related to PV and measuring.

### 3.2 Case study: OBC in Tampere

A series of workshops discussed citizens' values and then began the process of discussing what outcomes would achieve the values and (later) by what metrics success would be judged. From the beginning, everyone accepted ambiguities in values and tensions between them. Just as citizens' co-creation contributions were limited, so too private providers and the municipality had limited resources and a mix of accountabilities. Discussions revolved around what outcome value measures would match the values of citizens. Some citizens expressed views that they wanted to pay more to get particular outcomes, others wanted avenues to contribute and co-create services. Citizens with particular physical, emotional or psychological needs suggested outcome value measures appropriate to their particular case. Then the city of Tampere commissioned the elderly services of Härmälä.

From a physical viewpoint, the Härmälä Local Square is a hub-and-spokes housing. Customers reside independently in housing near to the square hub and use services such as medical care, counseling, meals, social events and simply relaxing space. As a locus for co-creation, Härmälä is a point to which lonely people come to make and meet friends, for help with shopping and visits – to a wide range of co-created activities in which residents of the Square are active. Importantly, Härmälä is a happiness-space: observation and informal discussions reveal that despite age and infirmity, customers have positive attitudes, they feel secure and cared for: warm and happy.

The interview data, which was gathered in 2015 from the service providers and commissioners at the time of the agreement period and the service provider had only recently started, highlights that the most difficult part of the procurement of senior citizens' services in the area of Härmälä was measuring and especially setting the right outcomes and indicators. This refers to the problem of search and to the problem of design. The commissioners and providers worked together in order to set the indicators as a part of the tendering process. The strategic goal of the procurement was that an increasing number of residents could live at home or in a homely environment.

One interviewee wondered if all the indicators set were relevant in everyday life. Many explored scenarios in which their condition of customers or circumstances altered and how value measures could accommodate the change. Again and again, we returned to the basic point: what outcome measures reflect citizens' values, particularly as some issues (for example national state benefits) were beyond the control of the group. Lists of values and outcome value grew as individuals contributed.

*It is so that when you are measuring people, when everybody is an individual. And then when with... senior citizens it is so that the older you get, the harder it is to be rehabilitated. And then [...] it is so dependent on the service. You can't use the same indicators directly proportionally in different services. [...]*

Quantitative indicators were found easier than qualitative. Experience questionnaires invited citizens to rank values seeking to interpret general values such as *quality of life* into measurable indicators of value. Council staff found their preconceptions challenged to think in the mindset of the senior citizen, one commented, *we are tendering the service for customers, not for ourselves [...]*. The regular discussion sought to construe values as indicators *thought through with workers*.

The indicators defined in the invitation for the bid of the procurement of senior citizens' services in the area of Härmälä were eventually the following.

- The operations models of spontaneous activities and pre-emptive action have changed and the amount of private services offered to the customers (not funded by the public sector) has increased.
- The change of senior citizens' ability to function.
- Customer and relative satisfaction (on a scale of 1-5) and quality of life.
- In-home care and housing services the usage of other services as an emergency, special health care and hospital services.
- Turnover of personnel.

The measurement was discussed to happen regularly and to be done together by the commissioners and by the chosen service provider. The amount of the contract was about 7 million euros a year, covering three years (and a possible extension of three or further notice), conceived as an incentive to achieve targets.

The interviews imply that outcomes-based commissioning was seen as a suitable and good way to commission services. The commissioners and providers saw the problematics of measuring outcomes as the hardest part of applying outcomes-based commissioning. Nevertheless, searching the object of measuring was seen more or less easier than searching and designing the right indicators. Measuring the outcomes of the pre-emptive services and verifying a connection between services and outcomes were found to be particularly troubled. It was also difficult for commissioners to give up thinking 'we know best'.

Local Square is a new model that was created during commissioning the services of Härmälä. OBC enabled the creation of this new service. The first local square started in Härmälä and there are now twenty (operational or planned) local squares around the city of Tampere and in other communities in the county of Pirkanmaa. Another example of a new service with this Härmälä case is a service called home

care in service block. In negotiations, the city tried to describe the problem that there was a service gap between home care and round-the-clock housing service. The answer to this problem was home care in the service block. It can be round-the-clock if needed and the apartments are situated near the service block. Wellbeing technology is utilized including alert, alarm and assistive devices. Otherwise, the services in Härmälä were quite the same as earlier or as in the other parts of the city in the sense of accessing the same ambient services.

After commissioning the services in the area of Härmälä, from the city's perspective, the services were better, more versatile and at a lower cost. The new agreement saved money over 400.000 euros a year when comparing the year 2015, which was the first full year of the new agreement period, to the old agreement. The services also reached a larger number of customers than previously. After the actual agreement period, the service provider was awarded an open-ended (time) contract since service targets had been reached.

#### 4 Discussion

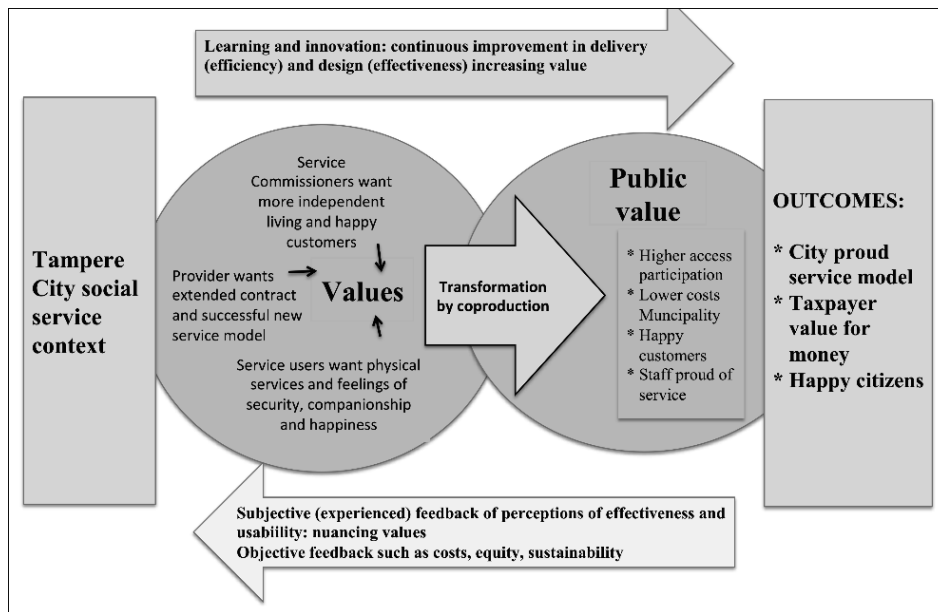
Real-time social research can often pose difficulties in data gathering and the current research exemplifies this, as table-1 illustrates.

**Table-1:** The difficulty of measuring outcomes and building indicators - factors affecting measuring in the case of Härmälä

Factors effecting data gathering	How data may have been affected
Time dimension	Procurement in 2013 and 2014, the agreement period started in 2014, the data was gathered in 2015 and in 2016. If the data was gathered now, it would tell different things.
The ambiguity of targets/outcomes	The outcomes set can be interpreted in different ways.
The ambiguity of indicators	Are the indicators measuring the right things or what can be measured?
Recognizing the value for customer	The tension between the organisation's value and value for the customer.
Ethicality	Possible perverse incentives for the service provider.
Change mechanism	The service needs and operational environment change. What has affected the outcome?
Context (the factors)	The certain area and senior citizens as service users affect the services and thus measuring. There were also two projects concerning developing services in Härmälä, one before the procurement and one during the procurement.

Local Squares are an important initiative by the City of Tampere to encourage independent living and promote the wellbeing of the active elderly in the city. Many of the outcomes from the project are subjective making evaluation of the OBC challenging. The case illustrates how customer values were embedded in the project as part of the design process; some of these values included the willingness of citizens to participate in co-producing services for others. Overall, the outcome of the project is a higher participation rate in municipal services (suggesting improved quality and ease of access) and a lowering of costs from the previous service model (residential care). Customers' voice was heard and embedded not only for intentions but also in the measurement of how their values migrated into public value, an arrangement accepted by the commissioners, producers and customers. From a workshop in 2016, approximately 25% of suggestions referred to how outcomes would be measured.

Figure-2 illustrates the process of OBC migrating customer values into public value. The Commissioner, Provider, and Customers were able to identify and embed value into new service design. As a result of co-production with Customers, the new service model of localized hub-and-spokes service centers surrounded by different types of supported accommodation is a success. This success is judged by the Commissioner (a) innovative service model, increased access and participation and lower costs; (b) the Provider who has happy customers, proud staff and an extended contract based on meeting targets and most importantly (c) service users' feelings are embedded into a service model (localized, personalized, secure, happy) based upon independent living in their own community i.e. amongst friends, neighbors and (sometimes) family.

**Figure-2:** Revised values to value model illustrating the process of OBC

Whereas the new public management approach looks at individuals as cost centers (O’Flynn, 2007: 360), PV instead is interested in the citizen as the customer, service user, resident, member of a community; in short a relational, feeling person. Pekkola et al’s (2015, 351) research in Tesoma, Tampere, shows that public value is built up by negotiations based on catalytic dialogue, problems and strong mutual dependencies and their management. These three mechanisms create the conditions, which enable the creation of public value.

PV as Stoker (2006: 47) and others note, is difficult to measure and manage. This study illustrates that it is possible to embed values the public has into public services and therefore public value. Challenges remain, in particular tracing precise causal relationships between particular service and the subjective evaluations of ‘being happy’ by particular individuals. The results of this study support the standpoint that *finding standard indicators and measures for outcomes is challenging as they are unique for each individual, but also for each service commissioned* (see for example Harlock 2014). According to Harlock’s research (2014: 12), in which public sector commissioners were interviewed in England, it is difficult to define and measure value.

One aspect of subjective outcomes in OBC is co-creation by service users. It is clear from observation and discussions that agile elderly people take pride in being able to help others with practical tasks and in doing so overcome loneliness, bereavement or separation from family. ‘Being happy’ encapsulates a range of



feelings beyond the scope of this research, though increasingly the subject of psychological studies such as Sanjuan *et al* (2011).

The measurement of OBC PV remains cumbersome and indirect. This research suggests that a mixture of surrogate measures, particularly for customers' emotional wellbeing whilst difficult to capture are better than no measures at all. Our hope is that future projects and research will refine these subjective metrics and in particular better reference the culture and context in which the OBC occurs. Our conclusions relate to ambient services and communities in Tampere, care in re-contextualization is needed if these results are applied elsewhere. A single case cannot be generalized but it can increase understanding and learning about the case's phenomena. The knowledge is context-dependent and the case is applicable to Nordic care context and culture.

## 5 Conclusions

Since Ostrom (1996) the nature and measurement of PV in public services have proven an intractable problem, one which as Osborne (2018) and Osborne et al (2017) highlight requires more theoretical and empirical research. The basic problem is that the Economics discipline equates to value and price and presumes rational agency: baggage as Ostrom pointed out, makes discussions of PV appear outside the current social science paradigm. Using the OBC case in Tampere, the paper suggests a new research direction: transforming the values of the public into measurable value, some amount of this value being subjective and emotional, such as wellbeing, happiness and less loneliness. According to this study, the problematics of measuring outcomes is the hardest part of OBC.

The OBC case employs post-NPM and New Public Governance discourse, including concepts from service management, such as experience and subjective feelings in relation to public services. As we emphasized deep discourse around the design and delivery (co-production) of the OBC service only occurs because the commissioners, providers and service users trust that other stakeholders are minds-on listening to each other's opinions, preferences and limitations. These inter-relationships are then an important aspect of OBC as conceptualized here and the transparent articulation of values by stakeholders – a pre-condition of further discussion around what metrics are appropriate if public values are to be transformed measurable PV.

The theoretical contribution of this research is to suggest that our research question - does OBC create PV and if so, can it be measured – can be answered in the affirmative. OBC can create PV and it is possible to measure it. In doing so, we have contributed to a long-running debate on the nature of OBC insisting with Strokosch and Osborne (2016) that giving users have a voice and involvement increases the PV created, endorsing Dopson and Locock's (2002) critique of top-

down public service message. It is possible to embed values the public has into public services by applying outcomes-based commissioning – and thus create public value. We see PV as a central point of OBC and as the main motivator to use outcomes-based commissioning. Negotiating around values into value goes beyond NPM and shows that both efficiency and effectiveness are relevant.

We have differentiated OBC from output contracting and purchasing (Farr 2016) and with Hazenberg *et al* (2014) shown that outcomes and PV are best not conceptualized in terms only of price or simply measured objective criteria. In doing so, we have disputed the suggestion that social return on investment (Millar and Hall 2013) is a useful tool for OBC analysis and retaining presumptions of rational agents making rational choices.

The implications of our analysis are not limited to Tampere or Finland. Although cultures (of listening democracy) vary as do contexts of austerity and service models, practitioners will note the benefits of local and integrated service models, designed by commissioners, providers, and users to meet evidence-based local needs and producing PV by embedding public values into service innovations. Practitioners will also note that the practical approach encapsulated in figure 2 is akin to a soup bowl, into which in each locale a unique soup is poured: in short, there is no simple recipe or public service change that creates public value. Each locale must discourse and negotiate their own solutions, though we hope our approach acts as a helpful thinking tool.

## References:

- Ballard, T., Hicks, N. & Paynton, D. (2016) Outcome-based Commissioning – has its time come?, *British Journal of General Practice*, 66(644), pp. 219–221.
- Bamford, C., Qureshi, H., Nicholas, E. & Vernon, A. (1999) *Outcomes in Community Care Practice. Outcomes of Social Care for Disabled People and Carers* (New York: Social Policy Research Unit, The University of York).
- Bovaird, T. & Davies, R. (2011) Outcome-Based Service Commissioning and Delivery: Does it make a Difference?, In: Groeneveld, S. & Van De Walle, S. (eds) *New Steering Concepts in Public Management* (Bingley: Emerald Group Publishing Limited), pp. 93–114.
- Boyatzis, Richard E. (1998) *Transforming Qualitative Information: Thematic Analysis and Code Development* (Thousand Oaks, CA: Sage).
- Bryson, J. M., Crosby, B. C. & Bloomberg, L. (2014) Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the New Public Management, *Public Administration Review*, 74(4), pp. 445–456.
- Cabinet Office (2016) *Life Chances Fund* (London: Cabinet Office).
- Charmaz K. (2006) *Constructing grounded theory* (London: Sage).
- Considine, M., Lewis, J. & O’Sullivan, S. (2011) Quasi-markets and service delivery: flexibility following a decade of employment assistance reform in Australia, *Journal of Social Policy*, 40(4), pp. 811–833.

- Dopson, S. & Locock, L. (2002) The Commissioning Process in the NHS: The theory and application, *Public Management Review*, 4(2), pp. 209–229.
- Edmiston, D. & Nicholls, A. (2018) Social Impact Bonds: The Role of Private Capital in Outcome-Based Commissioning, *Journal of Social Policy*, 47, pp. 57–76.
- Farr, M. (2016) Co-Production and Value Co-Creation in Outcome-Based Contracting in Public Services, *Public Management Review*, 18(5), pp. 654–672.
- Flyvbjerg, B. (2006) Five misunderstandings about case-study research, *Qualitative inquiry*, 12(2), pp. 219–245.
- Fountain, J. (2001) Paradoxes of Public Sector Customer Service, Governance: *An International Journal of Policy and Administration*, 14(1), pp. 55–73.
- Fox, C. & Albertson, K. (2011) Payment by results and social impact bonds in the criminal justice sector: New challenges for the concept of evidence-based policy?, *Criminology and Criminal Justice*, 11(5), pp. 395–413.
- Gemmell, I., Heller, R. F. & Payne, K. (2006) The potential population impact of the UK Government strategy for reducing the burden of coronary heart disease in England: comparing primary and secondary prevention strategies, *Quality and Safety in Health Care*, 15, pp. 339–343.
- Greve, C. (2015) Ideas in public management reform for the 2010s: Digitalization, value creation and involvement, *Public Organization Review*, 15(1), pp. 49–65.
- Harlock, J. (2014) *From outcomes-based commissioning to social value? Implications for performance managing the third sector*. Working Paper 123 (Birmingham: Third Sector Research Centre).
- Hazenbergh, R., Seddon, F. & Denny, S. (2014) Investigating the Outcome Performance of Work-Integration Social Enterprises (Wises): Do WISEs offer ‘added value’ to NEETs?, *Public Management Review*, 16(6), pp. 876–899.
- ICHOM (2016) *International Consortium for Health Outcomes Measurement. A new definition of success*, available at: <https://www.ichom.org/why-we-do-it> (January 26, 2018).
- Jørgensen, C. H. (2004) Connecting Work and Education: Should Learning be Useful, Correct or Meaningful?, *Journal of Workplace Learning*, 16(7/8), pp. 455–66.
- Kelly, G., Mulgan, G. & Muers, S. (2002) *Creating Public Value: An Analytical Framework for Public Service Reform*. Discussion paper (London: Cabinet Office Strategy Unit, United Kingdom).
- Kinder, T., Stenvall, J., Kuoppakangas, P., Tirronen, A. & Pekkola, E. (2018) *Complexity and the co-creation of public service ecosystems*, IRSPM, Conference paper, Edinburgh, April 2018 (Edinburgh: IRSPM).
- Laitinen, I., Stenvall, J. & Kinder, T. (2017) Co-design and action learning in local public services, *Journal of Adult & Continuing Education*, 24(1), pp. 1–26.
- McHugh, N., Sinclair, S., Roy, M., Huckfield, L. & Donaldson, C. (2013) Social impact bonds: a wolf in sheep’s clothing, *Journal of Poverty and Social Justice*, 21(3), pp. 247–257.
- Meynhardt, T. (2009) Public Value Inside: What is Public Value Creation?, *International Journal of Public Administration*, 32(3–4), pp. 192–219.
- Millar, R. & Hall, K. (2013) Social Return on Investment (SROI) and Performance Measurement, *Public Management Review*, 15(6), pp. 923–941.
- Mitchell, R. C. & Carson, R. T. (1989) *Using Surveys to Value Public Goods* (New York: RFF Press).
- Moore, M. (1994) Public Value as the Focus of Strategy, *Australian Journal of Public Administration*, 53(3), pp. 296–303.

- National Audit Office (2015) *Outcome-based payment schemes: government's use of payment by results* (London: National Audit Office).
- Neely, A. (ed.) (2007) *Business Performance Management* (Cambridge: CUP).
- Ng, I. C. L., Maull, R. & Yip, N. (2009) Outcome-based contracts as a driver for systems thinking and service-dominant logic in service science: Evidence from the defence industry, *European Management Journal*, 27, pp. 377–387.
- Nicholls, A. & Tomkinson, E. (2015) The Peterborough Pilot Social Impact Bond, In Nicholls A, Paton, A. R. & Emerson, J. (eds.) *Social Finance* (Oxford: OUP).
- O'Flynn, J. (2007) From new public management to public value: Paradigmatic change and managerial implications, *Australian journal of public administration*, 66(3), pp. 353–366.
- OECD (2015) *The Innovation Imperative in the Public Sector: Setting an Agenda for Action* (Paris: OECD).
- Osborne, S. P. (2018) From public service-dominant logic to public service logic: are public service organizations capable of co-production and value co-creation?, *Public Management Review*, 20(2), pp. 225–231.
- Osborne, S. P., Nasi, G. & Flemig, S. (2017) *Creating Value through Collaborative Innovation*, Paper presented at the 2017 PMRA Conference (Washington, DC: PMRA).
- Ostrom, E. (1996) Crossing the great divide: coproduction, synergy, and development, *World development*, 24(6), pp. 1073–1087.
- Ostrom, E. (2010) Beyond Markets and State: Polycentric Governance of Complex Economic Systems, *American Economic Review*, 100(3), pp. 641–672.
- Outcomes Based Healthcare in association with Capsticks (2014) *Contracting for Outcomes. A Value-Based Approach*. A technical paper, available at: [http://outcomesbasedhealthcare.com/Contracting\\_for\\_Outcomes.pdf](http://outcomesbasedhealthcare.com/Contracting_for_Outcomes.pdf) (April 1, 2018).
- Paley, C. and Slasberg, C. (2007) Implementing outcome-based commissioning, *Journal of Care Services Management*, 1(4), pp. 353–361.
- Pekkola, E., Tuurnas, S., Stenvall, J. & Hakari, K. (2015) Public Value in Localized Service Delivery? Exploring Different Rationales, *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 43(4), pp. 341–354.
- Pekkola, E., Kinder, T. & Stenvall, J. (2019) *Values into public value*, Working Paper (Tampere: Tampere University).
- Porter, M. E. (2009) A strategy for health care reform – toward a value-based system, *New England Journal of Medicine*, 361(2), pp. 109–112.
- Porter, M. E. (2010a) What is value in health care?, *New England Journal of Medicine*, 363(26), pp. 2477–2481.
- Porter, M. E. (2010b) Value in health care (Supplementary Appendix 1), *New England Journal of Medicine*, 363(26), pp. 2477–2481.
- Porter, M. E. (2010c) Measuring health outcomes: the outcomes hierarchy (Supplementary Appendix 2), *New England Journal of Medicine*, 363(26), pp. 2477–2481.
- Porter, M. E. & Guth, C. (2012) *Redefining German health care: moving to a value-based system* (Berlin: Springer Science & Business Media).
- Porter, M. E. & Teisberg, E. O. (2006) *Redefining health care: creating value-based competition on results* (Boston: Harvard Business School Press).
- Qureshi, H., Patmore, C., Nicholas, E. & Bamford, C. (1998) *Overview: Outcomes of social care for older people and carers* (York: Social Policy Research Unit, The University of York).

- Radnor, Z., Osborne, S. P., Kinder, T. & Baranova, P. (2014) Operationalizing Co-Production in Public Services Delivery: the Contribution of Service Blueprinting, *Public Management Review*, 16(3), pp. 402–423.
- Rees, J. (2014) Public sector commissioning and the third sector: Old wine in new bottles?, *Public Policy and Administration*, 29(1), pp. 45–63.
- Ronicle, J., Fox, T. & Stanworth, N. (2016) *Commissioning Better Outcomes Fund Evaluation: Update Report* (London: Big Lottery Fund).
- Rutgers, M. R. (2015) As Good as It Gets? On the Meaning of Public Value in the Study of Policy and Management, *The American Review of Public Administration*, 45(1), pp. 29–45.
- Sanjuan, P., Magallares, A. & Gordillo, R. (2011) Self-serving attributional bias and hedonic and eudemonic aspect of wellbeing, In: Brdar I (ed) *The Human Pursuit of WellBeing: A Cultural Approach* (Berlin: Springer).
- Schreier, M. (2014) Qualitative content analysis, In: Flick, U. (ed) *The SAGE handbook of qualitative data analysis* (London: SAGE Publications Ltd), pp. 170–183.
- Schreurs, B. (2005) Attracting potential applicants to the military: the effects of initial face-to-face contacts, *Human Performance*, 18(2), pp. 105–122.
- Sinervo, L. M. (2011) *Kunnan talouden tasapaino monitulkintaisena ilmiönä*. Acta Universitatis Tamperensis 1628. Academic Doctoral Thesis. (Tampere: Tampere University Press).
- Slay, J. & Penny, J. (2014) *Commissioning for outcomes and co-production. A practical guide for local authorities* (London: New Economics Foundation (NEF)).
- Smith, J., Dixon, J. & Mays, N. (2005) Practice based commissioning: applying the research evidence, *British Medical Journal*, 331, pp. 1397–1399.
- Spence, D. T., Bandesha, G., Horsley, S. & Heller, R. F. (2008) Evidence-based commissioning: using population impact measures to help primary care trusts estimate the benefit of interventions in diabetes and heart failure, *Quality and Safety in Health Care*, 19, pp. 31–36.
- Stoker, G. (2000) Urban Political Science and the Challenge of Urban Governance, in Pierre J (Ed.), *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, OUP, Oxford.
- Stoker, G. (2006) Public value management: a new narrative for networked governance?, *The American review of public administration*, 36(1), pp. 41–57.
- Strokosch, K. & Osborne, S.P. (2016) Asylum Seekers and Coproduction of Public Services: Understanding the Implications for Social Inclusion and Citizenship, *Journal of Social Policy*, 45(4), pp. 673–690.
- Taunt, R., Allcock, C. & Lockwood, A. (2015) *Need to nurture: outcomes-based commissioning in the NHS* (London: The Health Foundation).
- Tirronen, A., Hakari, K. & Stenvall, J. (2014) Tulospöytäkirjan palvelujen järjestäminen julkisella sektorilla – kirjallisuuskatsaus, *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 4, pp. 449–463.
- University of Birmingham (2014) *Commissioning for Better Outcomes: A Route Map*, available: [https://www.housinglin.org.uk/\\_assets/Resources/Housing/OtherOrganisation/Commissioning\\_for\\_Better\\_Outcomes\\_A\\_Route\\_Map\\_30.10.14.pdf](https://www.housinglin.org.uk/_assets/Resources/Housing/OtherOrganisation/Commissioning_for_Better_Outcomes_A_Route_Map_30.10.14.pdf) (April 1, 2018).
- Voelker-Morris, R. (2004) Outcome-based evaluation: Practical and theoretical applications. *CultureWork: A Periodic Broadside for Arts and Culture Workers*, 8(4).
- Wadia, A. & Parkinson, D. (2011) *Outcome and outcome indicator banks: Availability and use* (London: Charities Evaluation Services (CES)).

Williamson, O. E. (1975) *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications* (London: Free Press).

Yin, R. K. (2011) *Applications of case study research* (Newcastle upon Tyne: Sage).



