

Vastaanottokeskusten tuloksellisuuden monitulkintaisuus

Anniina Autero, Asko Uoti ja Kustaa Käki

Artikkelissa tarkastellaan vastaanottokeskusten tuloksellisuuden monitulkintaisuutta eri palveluntuottajien toteuttamisen näkökulmasta. Artikkelitutkimus ensinnäkin sitä, liittyykö eri taloudellisissa konteksteissa toimivien vastaanottokeskusten tuloksellisuuteen monitulkintaisuuksia lainsäädännöllisestä viitekehystä tarkasteltuna. Toiseksi artikkelissa ollaan kiinnostuneita siitä, miten kevään 2016 hallintotieteiden tutkinto-ohjelmaan Tampereen yliopistoon hakeutuneet pääsykoevastaajat tulkitsivat ja kuvailivat eri palveluntuottajien tuottamien palvelujen välisiä eroja pääsykoevastauksissaan. Aineisto on kerätty ja analysoitu laadullisin menetelmin. Pääsykoemateriaalia koskeva aineisto on analysoitu sisällönanalyysillä hyödyntämällä. Artikkelin tuloksena havaitaan, että on erittäin vaikeaa sanoa miten yhteiskunnallinen vaikuttavuus viimekädessä muodostuu näissä palveluissa, joita luodaan sekä poliittis-hallinnollisen järjestelmän että markkinamekanismin yhdistelmällä. Keskeisimmiksi eroiksi eri taloudellisissa konteksteissa toimivien palveluntuottajaorganisaatioiden välillä nousivat toiminnan lähtökohtaiset ja tavoitteelliset erot, palvelujen laatu, organisaatioiden avoimuus ja läpinäkyvyys sekä eri toimijoiden kyky mukautua ja reagoida muuttuneisiin tilanteisiin.

Johdanto

Artikkelissa tarkastellaan vastaanottokeskusten tuloksellisuuden monitulkintaisuutta eri palveluntuottajien toteuttamisen näkökulmasta. Eurooppa ja Suomi sen mukana ovat olleet turvapaikanhakukriisin kohteena, kun sadat tuhannet ihmiset pääosin Lähi-idästä ja Afrikasta saapuivat maanosaan. Suomeen saapui vuoden 2015 aikana 32 476 turvapaikanhakijaa, kun vuonna 2014 turvapaikanhakijoita oli 3651 (ks. kuvio 1).

Turvapaikanhakijoiden määrässä tapahtunut äkillinen ja yllättävä kasvu loi tarpeen vastaanottokeskusten pikaiselle perustamiselle turvapaikanha-



Kuvio 1. Turvapaikkahakemusten määrä Suomessa vuosina 2011–2016.
(Lähde: Maahanmuuttovirasto 2016a)

kijoiden hakemusten käsittelyn ajaksi. Vastaanottokeskuksia ja ryhmäkoteja perustettiin valtion, kuntien, Suomen Punaisen Ristin sekä yksityisten yritysten ylläpitäminä. Kriisinomainen tilanne edellytti nopeaa reagointia ja johti palveluntuottajakentän laajentumiseen, johon myös yksityiset vastaanottokeskukset otettiin mukaan. Vuoden 2016 aikana lähes edellisvuosien tasolle laskeneet hakijamäärät ovat johtaneet jälleen vastaanottoinfrastruktuurin supistamiseen eli vastaanottokeskusten lakkauttamiseen sekä Maahanmuuttoviraston toimipisteiden sulkemiseen (Maahanmuuttovirasto 2016b).

Vastaanottokeskuksissa palvelut on järjestetty eri tavoin, mutta riippumatta organisointimuodosta palvelujen pitää kuitenkin olla yhdenvertaisia. Vastaanottokeskuksen kustannukset korvaa käytännössä valtio. Tässä artikkelissa tarkastellaan hieman tarkemmin palveluja tuottavien yritysten intressejä, jotka ovat saattaneet kuitenkin olla erilaisia kuin lainsäätäjällä. Lainsäätäjän intressit ja sääntelyinformaatio ilmenevät lähtökohtaisesti lainsäädännöstä ja sen seurauksena toteutuvasta normiohjauksesta. Tosin, kuten tässäkin artikkelissa, lainsäätäjän sääntelyinformaation sisältöä tulkitaan pelkkää konkreettista sääntelyinformaatiota laveammin ennen muuta lainsäädännön esitöihin ja lainopilliseen tulkintatraditioon perustuen. (Laakso 2012, 339–340.)

Artikkelissa tarkastellaan kysymyksiä siitä liittykö vastaanottokeskusten palvelujen järjestämiseen ja tuloksellisuuteen monitulkintaisuuksia peilaten lainsäädännöllisen viitekehyksen näkökulmaa sekä miten Tampereen yliopistoon kevään 2016 hallintotieteiden tutkinto-ohjelman hakeneet pääsykoevastaajat tulkitsivat ja kuvailivat eri palveluntuottajien tuottamien palvelujen välisiä eroja pääsykoevastauksissa? Ensimmäinen kysymys on teoreettisempi kysymys, jonka tarkoituksena on muodostaa kehystä pääsykoevastaajien muodostamille käytännönläheisimmille tulkinnoille palvelujen järjestämisestä ja tuloksellisuudesta. Pääsykoevastaukset otettiin analysoitavaksi aineistoksi sen vuoksi, että niistä heijastui tuloksellisuuden monitulkintaisuus selkeästi ja niiden tarkoituksena on kuvailla mahdollisia julkisen palveluntuottamisen monitulkintaisuuksia toimeksiantotalouden ja ansaintatalouden välimaastoissa. Pääsykoevastaukset muodostavat rajatun otoksen parhaiten vastanneiden hakijoiden vastauksista. Vastaajille annettiin aikakauslehtiin perustuva aineistokokonaisuus luettavaksi, jonka avulla heidän piti kuvailla millä tavoin toimeksiantotalouden ja ansaintatalouden luonteiden välinen ero näkyi vastaanottokeskusten palveluiden järjestämisessä ja tuottamisessa. Aineistokokonaisuus oli pääsykoetyöryhmän valikoima otos aikakauslehdistä, joiden perusteella pääsykoevastaajien piti vastata annettuihin kysymyksiin vastaanottokeskusten toiminnasta vuosina 2015–2016.

Pääsykoevastausten perusteella tehdyn analyysin tarkoituksena ei ole kattava selittäminen, vaan sen tarkoituksena on kuvata ilmiötä siitä, millä tavoin toimeksiantotalouden ja ansaintatalouden luonteiden välinen ero näkyy vastaanottokeskusten palveluiden järjestämisessä ja tuottamisessa ja miten tämä mahdollisesti vaikuttaa vastaanottokeskusten tuloksellisuuteen. Samalla analyysi edustaa yliopistoon pyrkivien vuosina 1977–1997 syntyneiden nuorten muodostamaa käsitystä vastaanottokeskusten toiminnasta eri taloudellisissa toimintakonteksteissa.

Pääsykoevastausten analyysin perusteella keskeisimmät erot eri organisaatioiden välillä näkyvät toiminnan lähtökohtaisissa ja tavoitteellisissa eroissa, palvelujen laadussa, organisaatioiden avoimuudessa ja läpinäkyvyydessä sekä kyvyssä mukautua ja reagoida muuttuneisiin tilanteisiin. Ansaintatalouden piirissä toimivien organisaatioiden katsottiin tuottavan palveluja ensisijaisesti

liiketaloudellisista lähtökohdista, mikä vastaajien keskuudessa katsottiin käytännön palveluntuotannossa johtavan kustannussäästöihin henkilöstökuluis-
sa. Ansaintatalouden piirissä toimivien organisaatioiden lähtökohtien koettiin
olevan ristiriidassa ja aiheuttaneen eritasoista palveluntuotantoa toimeksian-
totalouden piirissä toimiviin organisaatioihin nähden. Toimeksiantotalouden
luonteeksi kuvailtiin resurssien täysimääräistä käyttämistä varsinaiseen pal-
veluntuotantoon, jossa lähtökohtana on tuottaa lainmukaiset palvelut, tässä
tapauksessa Suomen lainsäädännön sekä kansainvälisten perus- ja ihmisoike-
usvelvoitteiden mukaiset turvapaikanhakijoiden vastaanottopalvelut. Näitä
tuloksia voidaan pitää kiinnostavina julkisen palvelutuotannon murroksen ja
uudistamisen aikana. Toimijoilla on erilaiset intressit ja niiden esiintuominen
sekä oikeudellisen ohjauksen kannalta sääntelyllisten ratkaisujen ja kokonais-
tuoksellisuuden keskeisten tekijöiden tunnistaminen ovat tärkeitä mietittäes-
sä julkisten palvelujen tuottamista tulevaisuudessa.

Artikkelin tavoite, asetelma ja analyysimenetelmät

Julkisen talousjohtamisen näkökulmasta kiinnostavaa on se, miten rajalliset
taloudelliset ja inhimilliset voimavarat kansalaisten muuttuviin tarpeisiin saa-
daan sovitettua yhteen. Kiinnostavaa on myös se, että yhteiskunnallisia palve-
lujä voidaan ohjata sekä poliittisen järjestelmän avulla että markkinamekanis-
min avulla, jolloin liikeyritysten toiminnan taloudellinen logiikka yhdistyy
julkisen palvelutuotannon logiikkaan. (Vakkuri, Oulasvirta & Johanson
2016, 91.) Tämä puolestaan edellyttää oikeusvaltiossa legitimiä ja toimivaa oi-
keudellista infrastruktuuria eli lainmukaisia ja oikeudellisen ohjauksen kan-
nalta riittäviä sääntelyllisiä ratkaisuja (ks. tästä tematiikasta tarkemmin esim.
Uoti 2015, 51–57). Tällaisen oikeudellisen tiedonintressin tarkastelu kuuluu
osaltaan myös artikkelimme alaan.

Palveluja tuottavien yritysten intressit saattavat olla erilaisia kuin lainsäätä-
jällä ja tätä näkökulmaa onkin mielenkiintoista tarkastella erityisesti vastaan-
ottokeskusten palvelujen järjestämiseksi, joka jouduttiin tekemään lyhyessä
ajassa ja yhteiskunnallisessa tilanteessa, jossa turvapaikanhakijat oli nopeasti
sijoitettava vastaanottokeskuksiin ja siitä syystä myös liikeyritysten palveluja

tarvittiin nopeasti vastaamaan yhteiskunnalliseen tarpeeseen. Vastaanotto-keskusten pikaista perustamista voidaan pitää myös eräänlaisena testinä, jossa yhteiskunnan joustavuutta ja toimintaa testataan. Onnistuttiinko vastaamaan yhteiskunnallisiin tarpeisiin ajatellusti?

Kuten edellä on tuotu esille, artikkelissa tarkastellaan vastaanottokeskusten ja Maahanmuuttoviraston toimintaa ja tuloksellisuuden monitulkintaisuutta peilaten lainsäädännöllisen viitekehyksen näkökulmaa ja toiminnan kokonaistuloksellisuutta. Toisekseen artikkelissa tarkastellaan vastaanotto-keskuspalvelujen tuottamista, jolloin artikkelissa kysytään miten pääsykoevastaajat tulkitsivat ja kuvailivat eri palveluntuottajien palvelujen eroja pääsykoevastauksissa. (Ks. palvelumuotoilun ja -tuotteistamisen problematiikasta erityisesti oikeudelliselta kannalta Uoti 2012, 297, 301–302.)

Tulokselliseen yhteiskunnalliseen toimintaan liittyvä taloudellisuuden, tehokkuuden tai tuottavuuden, vaikuttavuuden sekä oikeudenmukaisuuden näkökulmat ns. 4E:n mallin mukaan. Taloudellisuus, tuottavuus ja tehokkuus kertovat tuotosten ja panosten suhteesta, vaikuttavuutta arvioidaan suhteessa asetettuihin tavoitteisiin sekä kansalaisten tarpeisiin ja oikeudenmukaisuus liittyy sosiaalisen oikeudenmukaisuuden toteutumiseen esimerkiksi eri ihmisryhmien tai sukupolvien välillä ja erityisesti palvelujen maksajien ja käyttäjien välillä (Bailey 2004, 27–28; Meklin 2009, 36; Autero 2013, 41).

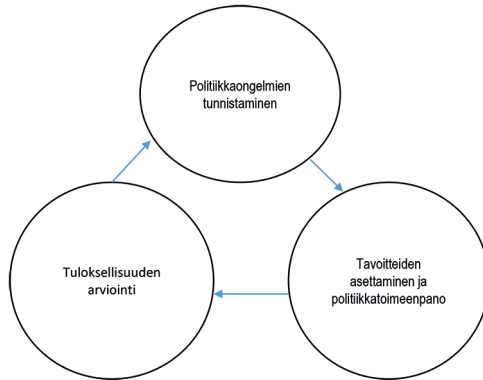
Artikkelin teoreettisena lähtökohtana pidetään sitä, että on monitulkintaista sanoa, mistä tuloksellinen toiminta ja loppujen lopuksi yhteiskunnallinen vaikuttavuus oikeastaan muodostuvat näissä palveluissa. Tähän luonnollisesti kytkeytyy yhteiskunnallisen vaikuttavuuden monitulkintaisuustematiikka myös julkisen vallan tavoitteen asetannan oikeudellisen problematiikan muodossa (ks. Uoti 2015, 66–68). Palveluiden tuottamiseen erityisesti vastaanottokeskusten toiminnan ympärillä liittyi keskeisesti palvelutuotannon nopea käynnistäminen kriisitilanteessa. Ilman kriisitilannettakin organisaatioiden tavoitteisiin liittyy epäjohtonmukaisuuksia ja epäselvyyksiä, joita artikkelissa kutsutaan monitulkintaisuuksiksi. Tavoitteiden ja keinojen syy-seuraussuhteita on vaikea ymmärtää, toiminnan tapahtumia on vaikea ymmärtää ja päätöksentekijät voivat vaihtua nopeastikin tehden päätöksenteosta epävarmaa ja muuttuvaa (Autero 2013, 45–46; March & Olsen 1976).

Monitulkintaisuudella tarkoitetaan tässä artikkelissa päätöksenteon ja valintatilanteiden monitulkintaisuutta ja sitä, miksi vastaanottokeskuk-
sia perustettaessa ei ollutkaan välttämättä täysin selvää, voisiko eri palvelun
tuottajien käyttämisestä aiheutua ongelmia, ja jos voisi niin mitä ongelmia,
ja saataisiinko lopulta aikaan haluttuja tuloksia vastaanottokeskusten toimin-
nassa yhteiskunnallisena palveluna (March & Olsen 1976, 26; Autero 2012,
42). Monitulkintaisuus teoreettisena käsitteenä nojautuu tässä rajoitetun ra-
tionaalisuuden teoriaan ja talousteoriana, jossa tarkastellaan eri valintatilan-
teita. Valintatilanteissa ei muodostukaan optimaalisimpia valintoja vaan tyy-
dyttävempiä valintoja (Simon 1957, 261). Artikkelin kannalta kiinnostavaa on
se, näkyykö tämä vastaanottokeskusten palveluntuotantokontekstissa? Mo-
nitulkintaisuutta tarkastellaan suunnitelmallisena syklinä (kuvio 2 tulosjoh-
tamisen syklimalli), jota Maahanmuuttovirasto toimintaa ja tuloksellisuutta
suunnitellessaan toteuttaa. Siinä lähdetään liikkeelle politiikkatoimintaa eli
yhteiskunnallisia interventioita vaativien toimien tarpeellisuudesta ja niiden
tunnistamisesta. Tämä tarkoitti vastaanottokeskusten perustamista nopeassa
aikataulussa vuonna 2015.

Tarpeille asetetaan tavoitteita ja keinoja, joiden avulla toimenpiteitä vaati-
via ongelmia pyritään ratkaisemaan ja joiden toteutumisen avulla toimenpitei-
den onnistuneisuutta lopuksi tarkastellaan ja arvioidaan. Vastaanottokeskus-
ten kannalta tämä tarkoitti sitä, että uusia vastaanottokeskuksia perustettiin
124 ja alaikäisyksiköitä 60, jolloin vuoden 2015 lopussa toiminnassa oli 144
vastaanottokeskusta ja 68 alaikäisyksikköä. Turvapaikanhakijoiden vastaan-
ottotoimintaan tuli lisäksi mukaan useita uusia palveluntuottajia, joilla ei
ollut aikaisempaa kokemusta vastaanottotoiminnasta. Myös SPR laajensi toi-
mintaansa merkittävästi, sillä vuoden 2015 lopussa 105 yksikköä oli SPR:n yl-
läpitämiä. (Maahanmuuttovirasto 2016d, 1.)

Artikkelissa tarkastellaan kokonaistuloksellisuuden muodostumista ja sii-
hen liittyviä monitulkintaisuuksia tulosjohtamisen syklimallin avulla, mutta
rajallisen sivumäärän vuoksi tässä artikkelissa painottuu kuitenkin tavoitease-
tannan tarkastelu.

Tulosjohtamisen syklimallin avulla on tarkoitus hahmottaa tulosjohtami-
sen kulkua ja erityisesti sitä, millaisia tulostavoitteita Maahanmuuttovirastol-



Kuvio 2. Tulosjohtamisen syklimalli
(Autero 2012).

le ja vastaanottokeskusten toiminnalle on asetettu. Tulostavoitteiden tulisi antaa suuntaa toiminnalle, jota tavoitellaan. Siihen vaikuttavat aikaisemmat tavoitteet niissä onnistuminen sekä mahdollisten vertailtavien toimijoiden onnistuminen samoissa tavoitteissa (Cyert & March 1963; Autero 2012, 144). Toisaalta on tärkeä ymmärtää, että tuloksellisuutta muodostuu myös tavoiteasetannan ulkopuolella (Kassel 2008, 241–252). Tästä muodostuukin yksi tuloksellisuuden tarkastelun kannalta mielenkiintoisista näkökulmista: asiasta, jota ei osata tavoitella eikä mitata, saattaa kuitenkin muodostua tuloksellisen toiminnan ydin.

Hallintotieteiden tutkinto-ohjelmaan keväällä 2016 pyrkineiden pääsykoevastauksia koskevan aineistoanalyysin avulla pyrittiin muodostamaan kuvaa liittyikö vastaanottokeskusten palvelujen järjestämiseen ja tuloksellisuuteen monitulkintaisuuksia siitä riippuen, kuka palvelut järjestää? Hakijoita pyydettiin kuvailemaan annetun aineiston perusteella, millä tavoin liikeyritysten toiminnan taloudellinen logiikka yhdistyy julkisen palvelutuotannon logiikkaan vastaanottokeskusten toiminnassa. Kysymykset koskivat toimeksiantotalouden ja ansaintatalouden luonteiden välistä eroa ja sitä, miten tämä näkyi vastaanottokeskusten palveluiden järjestämisessä ja tuottamisessa aineiston perusteella. Vastauksista tarkasteltiin ensi vaiheessa valikoituneet vastaukset,

joita oli 240, ja joista myöhemmin karsittiin vielä 26 vastausta tarkempaan analyysiin.

Aineiston analyysimenetelmänä on käytetty laadullista sisällönanalyysiä, joka lähestymistavasta tai käytetystä metodioppaasta riippuen voidaan ymmärtää joko väljänä teoreettisena viitekehystenä, synonyyminä laadulliselle tutkimukselle tai yksittäisenä metodina (Tuomi & Sarajärvi 2009, 14, 91). Tässä artikkelissa omaksutun laadullisen sisällönanalyysin tutkimusotteen tarkoituksena on ollut, Weberin (1990, 12) sisällönanalyysin perusideaa mukailien, luokitella ja kuvata aineistoa sekä tiivistää pääsykoevastauksista tehtyjä samankaltaisia havaintoja yhteen. Menetelmää on kuvattu *laadulliseksi* siksi, että aineiston kvantifioinnin, määrällisen, objektiivisen ja systemaattisen kuvailun (sisällön erittely) sijaan (pääsykoevastausten pistejakauman esittämistä lukuun ottamatta) kyse on pikemminkin aineiston kontekstin analyysistä ja tulkinnasta (Kyngäs & Vanhanen 1999, 4; Tuomi & Sarajärvi 2009, 105–106). Tämä tarkoittaa pääsykoeilanteen, pääsykokeiden laatijoiden ja koeaineistona käytetyn materiaalin vaikutusten huomioimista koevastausten perusteella tehdyissä tulkinnoissa eri taloudellisissa toimintaympäristöissä. On keskeistä huomata, ettei rajattua ja ennalta määrättyä aineistoa tulkinnaita pääsykoevastaajia pidetä vastaanottopalveluiden tuottamisen asiantuntijoina.

Analyysiprosessi seurasi Tuomen ja Sarajärven (2009, 108–113) kuvailemia aineistolähtöisen analyysin vaiheita, joissa aluksi pelkistetään analysoitava informaatio osiin ja havaintoihin tutkimustehtävän mukaisesti, toiseksi ryhmitellään havainnot etsien yhdenmukaisuuksia ja eroavaisuuksia (aineiston klusterointi), sekä lopuksi abstrahoidaan aineistosta nousevat kategoriat valitsemalla tutkimuksen kannalta olennainen tieto ja luomalla niille teoreettisia käsitteitä.

Alasuutarin (2014, 41) hahmottelun mukaisesti aineistomassasta tehtyjen havaintojen pelkistämisen ulkopuolelle jääneet eriävät tai poikkeavat havainnot suhteutettiin kokonaisuuteen ja niitä katsottiin eri tavoin ja eri kulmista tutkittavaa kohdetta valottavina ja kokonaiskuvaa täydentävinä variantteina. Tässä analyysin vaiheessa kyse oli tulosten tulkinnasta, pääsykoevastausten sisältöjen välisten vaikutusten pohdinnasta ja tulosten liittämisestä tämän artikkelin kirjoittamisprosessin aikana tehtyihin havaintoihin. Tarkastelu

rajoittui pääasiassa 26 parhaaseen vastaukseen, joille yhteistä oli erilaisten syy-seuraussuhteiden esille tuominen, lähdekriittisyys sekä vastaanottopalveluja tuottavien organisaatioiden erojen välisten erojen arvioinnin liittäminen ilmiön yhteiskunnalliseen, ajalliseen ja poliittiseen kontekstiin. Näiden hienojakoisempien ja syvempää ajattelua sisältäneiden vastausten katsottiin tuovan esiin näkökulmia, jotka olivat relevantteja vastaanottotoiminnan tulokellisuuden monitulkintaisuutta pohdittaessa. Nämä vastaukset muodostavat myös kuvaa yliopistoon pyrkivien nuorten kyvystä hahmottaa julkisyksityisen palvelutuotannon toiminnan ongelmia ja monitulkintaisuuksia annetun aineiston perusteella.

Palvelujen järjestämistä koskevassa luvussa on hyödynnetty vastaanottokeskuksen käytännön sosiaali- ja ohjaustyön yhteydessä tehtyjä havaintoja, jotka osaltaan syventävät vastaanottopalvelujen järjestämistä koskevan luvun säännösten ja oikeudellisen viitekehysten tarkastelua.

Vastaanottokeskusten palvelujen lainsäädännöllinen viitekehys ja tulosohjauksen välinen suhde

Kuten edellä tuotiin esille, yhteiskunnallisia palveluja voidaan ohjata sekä poliittisen järjestelmän avulla että markkinamekanismin avulla, jolloin liikeyritysten toiminnan taloudellinen logiikka yhdistyy julkisen palvelutuotannon logiikkaan. (Vakkuri, Oulasvirta & Johanson 2016, 91.) Tämä edellyttää oikeusvaltiossa kuitenkin legitimiä ja toimivaa oikeudellista infrastruktuuria eli lainmukaisia ja oikeudellisen ohjauksen kannalta riittäviä sääntelyllisiä ratkaisuja, joita tarkastelemme tässä kappaleessa.

Vastaanottokeskusten palvelujen järjestämisen oikeudelliset perusteet kiinnittyvät lähtökohdiltaan vastaanottokeskusten oikeudelliseen asemaan. Organisatorisesti kansainvälistä suojelua hakevien ja tilapäistä suojelua saavien vastaanoton ohjaus, suunnittelu ja valvonta perustuvat Maahanmuuttovirastosta annettuun lakiin (3.2.1995/156) ja siinä erityisesti ko. säädöksen tehtävä- ja toimivaltasäännökseen, jonka muutoksella (2 §, L 17.6.2011/747) Maahanmuuttoviraston toimivalta ulotettiin 1.9.2011 lähtien koskemaan myös ”vastaanoton käytännön toiminnan valvontaa” (HE 266/2010 vp, 73).

Maahanmuuttovirastossa vastaanottokeskustoiminnan alaan kuuluvat asiat keskittyvät Maahanmuuttoviraston Vastaanottoyksikköön, joka muodostaa viraston yhden keskeisen tulosityksikön. Vastaanottoyksikön vastualueet tulevat oikeudellisessa mielessä lähtökohtaisesti hoidetuiksi Maahanmuuttoviraston työjärjestykseen perustuen. Siinä määrätään niin tulosityksikoista kuin asioiden käsittelystä ja ratkaisemisesta virastossa. Näin säätää valtioneuvoston asetus Maahanmuuttovirastosta. (VNA Maahanmuuttovirastosta 13.3.2002/193, 1.2 §.) Samaisen asetuksen 1.1 § säätää, että Maahanmuuttoviraston ylijohtaja ”vastaa toiminnan tuloksellisuudesta ja tavoitteiden saavuttamisesta sekä raportoi näistä sisäasiainministeriölle”. Voidaankin sanoa, että Maahanmuuttoviraston, ja siten myös maamme vastaanottokeskustoiminnan, tuloksellisuuden toteutumisesta vastaa henkilötasolla hyvin keskeisesti juuri Maahanmuuttoviraston ylijohtaja. Tärkeän toiminnallisen välineen em. mielessä tuloksellisen toimintatavan toteuttamiseksi Maahanmuuttoviraston ja viime kädessä vastaanottokeskusten toiminnassa tarjoavat viraston hallinnonalan (vastuu)ministeriön, sisäministeriön, ja Maahanmuuttoviraston väliset tulossopimukset. Tulostavoitteiden laadinta ja asettaminen perustuvat viime kädessä valtion talousarviolain ja -asetuksen määräyksiin kuten valtion talousarvioasetuksen (11.12.1992/1243) 69 b §:ssä määriteltyyn kirjanpitoyksikön taloussäännön laadintaa koskeviin velvoitteisiin yksikön tulostavoitteiden laadinnasta ja hyväksymisestä.

Tuloksellisuuden toteuttamisen ja arvioinnin määräytymisen oikeudellinen infrastruktuuri rakentuu Suomessa kansainvälistä suojelua hakevien ja tilapäistä suojelua saavien vastaanoton sekä ihmiskaupan uhrien auttamisen sääntelyn ympärille. Kyseisiä tehtäviä ja toimintaa, mukaan lukien rakenteet, koskeva sääntely on meillä verrattain uutta. Tuloksellisuuden tarkastelun oikeudellisessa kehyksessä keskeiseen asemaan nousevat tällöin sekä vastaanottotoiminnan organisoiminen ja tehtävien sääntely että vastaanottopalveluja koskeva sääntely. Myös uudella ihmiskaupan uhreja koskevaa auttamisjärjestelmää koskevalla sääntelyllä on tässä yhteydessä merkitystä. (Ks. L kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta 17.6.2011/746.)

Edellä mainitun lain (L 17.6.2011/746) 8 §:n mukaan vastaanoton ja auttamisjärjestelmän käytännön toiminnan ohjaus, suunnittelu ja valvonta kuuluvat Maahanmuuttovirastolle. Itse vastaanottokeskuksella keskeisiä säännöksiä ovat samaisen lain 9 ja 10 pykälät. Valtion vastaanottokeskuksia koskevassa säännöksessä (9 §) säännellään sisäministeriön toimivaltaan valtion vastaanottokeskusten perustaminen, lakkauttaminen ja toimipaikoista määrääminen. Säännöksessä valtuutetaan myös valtioneuvoston asetuksella säätämään valtion vastaanotto- ja järjestelykeskusten virkojen täytöstä sekä keskusten työjärjestyksistä. Mahdollisuus tällaisen palvelussuhdesääntelyn toteuttamiseen avaa periaatteessa valtion vastaanottokeskuksille muita vastaanottokeskuksia laajemman tehtäväkentän, sillä virkasuhteinen henkilökunta mahdollistaa valtion vastaanottokeskuksissa lähtökohtaisesti (suoraan) myös merkittävän julkisen vallan käytön. (Ks. julkisen vallan käytön erittelystä eri konteksteissa Tuori & Kotkas 2016, 67–69.)

Muuta kuin valtion vastaanottokeskusta koskevassa säännöksessä (em. lain 10 §) säännellään sisäministeriön toimivaltaan kuuluvaksi antaa Maahanmuuttovirastolle valtuudet sopia kuntien, kuntayhtymien, muiden julkisoikeudellisen yhteisöjen taikka yksityisten yhteisöjen tai säätiöiden kanssa vastaanottokeskusten perustamisesta, lakkauttamisesta ja keskusten toimipaikoista. Huomionarvoista tässä yhteydessä on se, mitä tällaisilta sopimuksilta edellytetään. Säännöksen mukaan sopimuksen tulee sisältää ainakin määräykset, jotka koskevat:

- 1) vastaanotto- ja järjestelykeskuksen tiloja ja henkilökuntaa;
- 2) vastaanottopalvelujen järjestämistä tätä lakia ja hallinnon yleislakeja noudattaen;
- 3) kustannusten korvaamista;
- 4) ohjausta ja valvontaa;
- 5) vastaanotto- ja järjestelykeskuksen laajentamista, supistamista ja lakkauttamista sekä
- 6) valmiussuunnitelmaa

Vastaanottokeskuksen perustamista, lakkauttamista ja sen toimipaikkakysymyksiä koskeva sopimus voi, ja määrätyn osin sen siis pitääkin, sisältää sekä julkisoikeudellisia, julkisen vallan käytön intresseihin ja päämääriin kytkey-

tyviä, elementtejä että myös jossain määrin sopimusvapauden alaan liittyviä, yksityisoikeudellisia, elementtejä. Tosiasiallisesti valtion vastaanottokeskusten ja toisaalta muiden organien ylläpitämän vastaanottokeskustoiminnan organisatorisissa ja toiminnallisissa lähtökohdissa ja itse käytännön toteutuksessa on siten mahdollista olla melko huomattaviakin eroja (ks. tästä tematiikasta tarkemmin Mäenpää 2016, 73, 131–133). Tämä asettaa lähtökohtaisesti erityisiä, tehdyistä linjauzeroista kumpuavia, haasteita erityyppisten vastaanotto-keskusten välisen tuloksellisuuden arvioinnille.

Vastaanottokeskusten tuloksellisuuden tarkastelun oikeudellisessa kehityksessä vastaanottotoiminnan organisoimnin ja tehtävien sääntelyn ohella toinen tärkeä osa-alue on itse vastaanottopalveluja koskeva sääntely. Tämän kokonaisuuden keskeinen sääntely on toteutettu lailla kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (17.6.2011/746). Kyseisen säädöksen kolmannessa luvussa säännellään nimenomaan vastaanottopalveluista (lain 3 luku: Vastaanottopalvelut).

Vastaanottopalvelujen oikeudellisen alan ja niiden järjestämisvelvollisuuden kannalta keskeisiä säännöksiä ovat ennen muuta säännökset vastaanottopalvelujen järjestämisestä ja konkreettisesta sisällöstä (13 §), palvelujen saajan määrittelystä (14.1 §), palvelujen ajallisesta kestosta (14.2 § ja 14 a §) ja tietojen antamisesta palveluihin liittyen (15 §). Tämän sääntelyn mukaisesti vastaanottopalvelut järjestää se vastaanottokeskus, jonka asiakkaaksi kansainvälistä suojelua hakeva tai tilapäistä suojelua saava rekisteröidään. Varsinaisiin vastaanottopalveluihin kuuluvat lain mukaan puolestaan majoitus, vastaanotto- ja käyttöraha, sosiaalipalvelut, terveydenhuoltopalvelut, tulkki- ja käännöspalvelut sekä työ- ja opintotoiminta. Aterioiden järjestäminen voidaan toteuttaa myös vastaanottopalveluna.

Vastaanottopalvelujen saajaksi määrittyy lakitasoisesti (14.1 §) kansainvälistä suojelua hakeva ja tilapäistä suojelua saava henkilö. Laissa (14.2 §) määriteltä pääsääntö vastaanottopalvelujen antamisen ajallisen keston suhteen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perusteella oleskeluluvan saaneelle ja tilapäistä suojelua saaneelle, jolle on myönnetty jatkuva oleskelulupa, on *kohtuullinen aika*. Kohtuullista aikaa ei kuitenkaan määritellä tarkemmin itse lakitekstissä eikä kyseistä säännöstä koskevan hallituksen esityksen yksityis-

kohtaisissa perusteluissa (HE 170/2014 vp, 36). Vastaanottopalveluja saaneelle ulkomaalaiselle puolestaan annetaan oleskeluluvan epäämisen tai tilapäisen suojelun lakkaamisen jälkeen vastaanottopalveluja siihen saakka, kunnes hän on poistunut maasta (14 a.1 §). Jos poliisi ei pysty toimeenpanemaan maasta poistamista, ulkomaalaisella on 30 päivää aikaa poistua maasta tai hakeutua vapaaehtoiseen paluuseen. Tämän jälkeen vastaanottopalvelut päättyvät. Tätä säännöstä ei sovelleta ilman huoltajaa olevaan alaikäiseen. Huomattavaa on kuitenkin se, että vaikka vastaanottokeskuksen palvelut loppuvat, on oletettavissa, että moni kielteisen päätöksen saanut jää silti maahan. (Helsingin Sanomat 16.8.2016.)

Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (17.6.2011/746) sääntelee myös tietojen antamista. Kansainvälistä suojelua hakevalle ja tilapäistä suojelua saavalle annetaan lain mukaan tietoja vastaanottopalveluista, vastaanottoon liittyvistä oikeuksista ja velvollisuuksista, oikeusavusta sekä vastaanottoon liittyvissä kysymyksissä avustavista järjestöistä (15.1 §).

Kaiken kaikkiaan vastaanottokeskustoiminnan ja -palvelujen lainsäädännöllisen kehyksen tarkastelu osoittaa, että normatiiviset puitteet vastaanottokeskusten tuloksellisuuden tarkastelussa ovat sängen moninaiset, mutta kuitenkin varsin tyypilliset suomalaisen hallinto-oikeudellisen sääntelyn ja oikeusajattelun valossa (ks. Myllymäki 2007, 48–49). Sisäministeriön alaisuudessa ministeriön hallinnonalalla toimivan Maahanmuuttoviraston oikeudellinen asema ja toimivalta suhteessa vastaanottokeskustoiminnan järjestämiseen on kiistaton.

Tarkasteltaessa ja arvioitaessa tuloksellisuuden oikeudellista toteuttamisympäristöä huomio kiinnittyy yhtäältä vastaanottokeskusten vastaanottopalvelujen lainsäädännöllisen määrittelyn alaan ja toisaalta sisäministeriön ja Maahanmuuttoviraston välisen tulossopimuksen tulostavoitteiden asetannan väliseen keskinäiseen ohjausvaikutukseen (ks. tästä tematiikasta tarkemmin Kulla 2015). Seuraavassa vaiheessa vastaanottokeskustarkastelu etenee vastaanottopalvelutarkastelun kautta vastaanottokeskusten tulossopimusproblematiikan ja tulostavoitteiden asettamisen tarkasteluun.

Maahanmuuttovirasto on toiminta-ajatuksensa mukaisesti maahanmuutto-, turvapaikka-, pakolaisuus- ja kansalaisuusasioissa asiantuntija-, palvelu- ja päätöksenteko-organisaatio, joka toteuttaa Suomen maahanmuuttopolitiikkaa. Virasto tuottaa myös tietopalveluja poliittisen päätöksenteon tueksi sekä kansallista että kansainvälistä yhteistyötä varten. Pitkän aikavälin strategisissa linjauksissa Maahanmuuttovirasto osallistuu hallitusohjelman ja hallituksen maahanmuuttopoliittisten toimenpiteiden tulokselliseen toimeenpanoon ja vastaa hallitusti lisääntyvään maahanmuuttoon kehittäen lupaprosessien sujuvuutta ja toimintaansa ylläpitäen henkilöstön osaamista ja työhyvinvointia. (Maahanmuuttovirasto 2016d, 1.)

Maahanmuuttoviraston (2016c) omat tulostavoitteet vuodelle 2016 ja kolmelle seuraavalle vuodelle jakautuvat *johtamisjärjestelmään, päätöksenteon tehostamiseen, käsittelyaikatavoitteissa pysymiseen, UMA-järjestelmän täysimääräiseen hyödyntämiseen, päätösten oikeusvarmuuden turvaamiseen, ulkomaalaisten maastapoistamisen tehostamiseen, laittoman maahantulon ja terrorismin torjuntaan, vastaanotto toiminnan kehittämiseen sekä pakolaisten kuntiin sijoittumisen nopeuttamiseen*. Näitä tavoitteita kuvataan sekä laadullisin että määrällisin indikaattorein (ks. taulukko 1).

Johtamisjärjestelmän kehittämisen tavoitteellaan johtamisjärjestelmän ja siihen liittyvien tukitoimintojen vastaavuutta muuttuneeseen toimintaympäristöön ja viranomaisten toimivaltajaan vaatimuksiin. Tätä ei kuitenkaan kuvata sen tarkemmin eikä tavoitteelle ole asetettu selkeää mitattavaa laadullista tai määrällistä indikaattoria. Johtajuusindeksiä käytetään yhtenä tulosindikaattorina, jolle on asetettu tavoitearvo 3,51 vuodelle 2016 ja, jonka toteuma vuoden 2015 elokuun loppuun on ollut 3,60. Vuosille 2017, 2018 ja 2019 tavoitearvot ovat 3,52 ja 3,53. Indeksien sisältöä eikä tavoitearvoasteikkoa kuitenkaan kuvata sen tarkemmin. Päätöksenteon tehostamisessa sen sijaan on kuvattu selkeä tulosindikaattori päätösten määrän/henkilötyövuosi kasvavan kussakin tulosyksikössä vähintään 1 prosenttia edellisen vuoden tasoon verrattuna. Lisäksi turvapaikka- ja pakolaisuusasioissa päätöksentekoa tavoitteellaan nopeutettavan merkittävästi verrattuna vuoteen 2015 puhuttelu- ja päätöskäytäntöjä kehittämällä sekä poistamalla hakemuskäsittelyn viiveitä. Turvapaikkapäätöksiä suhteessa turvapaikkapäätöksentekoon osallistuvien

*Taulukko 1. Maahanmuuttoviraston tulosindikaattorit
v. 2016 ja kolmelle seuraavalle vuodelle.*
(Lähde: Maahanmuuttovirasto 2016c)

	Yksikkö	2015 Tot. 1–8	2016 Tavoite	2017 Tavoite	2018 Tavoite	2019 Tavoite
Oleskelulupapäätökset ja maastapoistamispäätökset/htv	kpl	408,54	410	414	418	422
Turvapaikkapäätöksiä/htv	kpl	53,94	100	110	120	120
Kansalaisuushakemuspäätöksiä/htv	kpl	254	272	275	278	280
Vastaanottokeskusten käyttöaste keskimäärin	%	144	90	90	90	90
Turvapaikkapäätöksiä	kpl	3696	45 000	15 000	15 000	15 000
Päätösten hinta (OKA) / ensimmäinen oleskelulupapäätös	€	275	253	252	250	248
Päätösten hinta (OKA) / turvapaikkapäätös	€	1994	1025	1010	995	990
Päätösten hinta (OKA) / 1–8/2015 kansalaisuushakemuspäätökset	€	246	333	331	329	327
Turvapaikanhakijoiden vastaanoton keskimääräiset kust/asiakas/€/vrk	€	43	37	36	35	35
Työntekijän oleskeluluvan keskimääräinen käsittelyaika Migrissä	vrk	26	30	30	30	30
Opiskelijan oleskeluluvan keskimääräinen käsittelyaika (kok.käsittelyaika)	vrk	29	30	30	30	30
Perheenyhdistämistä koskevien oleskelulupahakemusten käsittelyaika enintään	vrk	236	270	270	270	270
Turvapaikkahakemusten käsittelyaika enintään	vrk	148	160	90	90	90
Kansalaisuushakemusten keskimääräinen käsittelyaika	vrk	275	244	238	238	238
Maahanmuuttoviraston päätösten pysyvyys muutoksenhaussa	%	99,5	95	95	95	95
Kuntaan sijoituksen odotusaika vastaanottokeskuksissa oleskelulupapäätöksestä laskien keskimäärin enintään (vrk)	vrk	91	60	60	60	60
VMBaro 1–5	ind	3,49	3,51	3,51	3,53	3,53
Sairauspoissaolot (enintään)	htp	8,3	9,7	9,6	9,5	9,5
Johtajuusindeksi	ind	3,60	3,51	3,52	3,53	3,53

käsittelijöiden henkilötyövuosimäärään lisätään asteittain niin, että vuonna 2016 päätöksiä tavoitellaan 100/htv, vuonna 2017 110/htv ja vuonna 2018 120/htv. Tämän lisäksi Maahanmuuttovirasto tavoittelee läpivirtauksen pysyvän kaikissa asiatyypeissä tulijamäärien tasolla tilannekuvan, analytiikalla parannetun ennustettavuuden, tehokkaan johtamisen, oikea-aikaisen ja oikein kohdistetun resursoinnin, viranomaisyhteistyön laadun ja tehon parantamisen sekä digitalisaation avulla. (Maahanmuuttovirasto 2016c.)

Käsittelyaikatavoitteissa tavoitellaan pysymistä säädösten mukaisessa hakemusten enimmäiskäsittelyajassa työntekoa ja perheenyhdistämistä koskevista asioista. Turvapaikkahakemusten käsittelyajaksi tavoitellaan 160 vrk vuonna 2016 (vuonna 2015 148 vrk) ja vuodesta 2017 eteenpäin 90 vrk. Muissa maahantuloa ja kansalaisuutta koskevista asioista tavoitellaan myös enintään tavoiteaikoja. Ulkomaalaisasioiden sähköisen UMA-käsittelyjärjestelmän osalta tavoitellaan järjestelmän täysimääräistä hyödyntämistä maahanmuuttohallinnon lupaprosessissa niin, että 90 % palveluista on sähköisen tai mobiiliasioinnin piirissä ja sähköisen asioinnin käyttöaste on 50 %. Päätösten oikeusvarmuuden osalta tavoitellaan muutoksenhakutapausten määrän, joissa maahanmuuttoviranomainen on tehnyt selkeän laintulkinta- tai menettelyvirheen, olevan alle 5 % valitusten kokonaismäärästä. Sähköinen käsittelyjärjestelmä saattanee tehostaa lupaprosessia osaltaan, mutta vuodesta 2017 eteenpäin 90 vuorokauden keskimääräiset käsittelyajat turvapaikkahakemusten osalta kuulostavat kunnianhimoisilta huomioiden että keskimääräinen käsittelyaika oli vuonna 2015 148 vuorokautta ja turvapaikkapäätöksiä toteutui 3696 kappaletta ja vuoden 2016 tavoitteeksi on asetettu 45000 turvapaikkapäätöstä ja vuodesta 2017 eteenpäin 15000 päätöstä vuoteen 2019 asti. Turvapaikkapäätösten määrä on kovin vaihteleva ja tavoitellakseen näin suurta turvapaikkapäätösten määrän lisäystä vuosittain täytyisi myös resursoinnin olla asetettu samalle tasolle. (Maahanmuuttovirasto 2016c.)

Taulukko 2. Maahanmuuttoviraston ja valtion vastaanottokeskusten talousarvioesitykset v. 2015–2017
(Lähde: budjetti.vm.fi)

Vuosi	Talousarvioesitys	Lisätalousarvioesitykset yhteensä	Yhteensä
2015	26 346 000	59 892 000	86 238 000
2016	79 155 000	4 631 000	83 786 000
2017	59 777 000	Ei vielä tiedossa	59 777 000

Resursoinnin osalta taulukko 2 osoittaa, että vuoden 2015 talousarvioesityksestä lisätalousarvioesitysten osuus oli huomattava. Maahanmuuton resursointi vuonna 2016 oli yli kolme kertaa suurempi kuin vuoden 2015 budjetti. Vuoden 2017 osalta budjettia on olennaisesti pienennetty, mutta lisätalousarvioesitysten osalta ei vielä luonnollisesti tiedetä mihin suuntaan resursointia tarvitaan.

Ulkomaalaisten maastapoistamisen tehostamisen osalta tavoitellaan nopeutusta törkeisiin rikoksiin syyllistyneiden, rikoksen uusijoiden ja yleiselle järjestykselle vaarallisten ulkomaalaisten maasta poistamista koskevaan päätöksentekoon toimimalla poliisin kanssa tiiviissä yhteistyössä, jolla tavoitellaan myös kielteisen oleskelulupapäätöksen saaneiden palautusten nopeuttamista. Lisäksi edistetään ja seurataan vapaaehtoisen paluun toimivuutta. Tiivistä viranomaisyhteistyötä ajaa myös tavoite laittoman maahantulon ja terrorismin torjumisesta.

Vastaanotto toiminnan kehittämistä tavoitellaan useilla tavoitteilla. Vastaanottopalveluiden tuottamisen kustannustehokkuutta tavoitellaan yhdenmukaistamalla vastaanottokeskusten kulurakennetta, suhteuttamalla vastaanottokapasiteetti hakijamääriin sekä varmistamalla keskimääräisten kustannustavoitteiden saavuttaminen ja etteivät vuonna 2015 perustetut uudet vastaanottokeskukset ylitä vastaanoton keskimääräisiä kustannuksia (37 €/vrk/hlö). Vastaanotto toiminnan kustannustehokkuutta tavoitellaan myös siirtymällä nykyistä suurempiin perusyksiköihin. Päätösten omakustannusarvon hintaa seurataan ensimmäisen oleskelulupapäätösten, turvapaikkapäätösten sekä kansalaisuushakemuspäätösten osalta. Työntekijän oleskeluluvan, opiskelijan oleskeluluvan ja perheen yhdistämistä koskevien oleskelulupahake-

musten osalta seurataan keskimääräisiä käsittelyaikoja vuorokausissa. (Maahanmuuttovirasto 2016c.)

Vastaanottokeskusten ohjauksessa, neuvonnassa ja valvonnassa tavoitellaan vastaanottokeskusten toimintaa yhtäläisin perustein, jolloin viranomaisen voi varmistua toiminnan laadusta, riskienhallinnasta ja väärinkäytösten ennaltaehkäisystä. Käteisen rahan sijaan käyttöön otetaan maksukorttijärjestelmä vastaanotto- ja käyttörahan maksamisessa. Vastaanotto toiminnan kilpailuttamista alueellisena pilottikokeiluna valmistellaan ja vastaanotto toiminnan kilpailuttamisen mahdollisuutta tarkastellaan laajemmin. 1.1.2017 Maahanmuuttovirasto ja valtion vastaanottokeskukset toteuttavat hallinnollisen yhdistämisen. Tällä tavoitellaan Maahanmuuttoviraston ja valtion vastaanottokeskusten yhteistyön tehostamista hallinnon ohjauksessa ja tukemisessa. (Maahanmuuttovirasto 2016c.)

Oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden kuntiin sijoittamisen nopeuttamista Maahanmuuttovirasto ja työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala tavoittelevat sisäasiainministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön tukemassa yhteistyössä, jossa pyritään päätösten tiedoksiannon nopeuttamiseen sekä oleskeluluvan saaneiden kuntaan muuton tukemiseen (Maahanmuuttovirasto 2016c).

Poikkihallinnollisia operatiivisia hankkeita Maahanmuuttovirastolla on myös Poliisihallituksen kanssa, jossa valmistellaan ulkomaalaislupa-asioiden sekä turvapaikkaprosessin ensimmäisen vaiheen tehtävien siirtoa Maahanmuuttovirastolle 1.1.2017. Vuoden 2017 budjetissa on mukana poliisilta siirtyvien ulkomaalaislupien käsittelymaksut, jotka lisäävät Maahanmuuttoviraston maksutuloja. Maksutuloilla katetaan poliisilta siirtyneiden jatkolupien kustannukset sekä perheen yhdistämishakemusten käsittelyn kustannukset.

Kuten vastaanottokeskusten palvelujen lainsäädännöllisen viitekehyksen osalta edellä tuotiin esille, Maahanmuuttoviraston ja siten myös vastaanotto-keskustoiminnan tuloksellisuuden toteutumisen kannalta olennainen rooli on Maahanmuuttoviraston ylijohtajalla. Tämä ei näy sinänsä tulostavoitteiden asetannassa kovin selkeästi muuten kuin, että johtamisjärjestelmää ja siihen liittyvien tukitoimintojen vastaavuutta muuttuneeseen toimintaympäristöön ja viranomaisten toimivaltajaan vaatimuksiin pyritään kehittämään. Tälle ei

kuitenkaan ole asetettu selkeää tulostavoitetta pois lukien johtajuusindeksi, jonka käytettävyyttä ei tarkemmin avata.

Vastaanotto toiminnan organisoiminen, tehtävien sääntelyn että vastaanottopalveluja koskevan sääntelyn osalta sen sijaan tuloksellisuutta tavoitellaan useillakin tulosindikaattoreilla kuten päätösten ja hakemusten määrä, hinta, käsittelyaika, pysyvyys, vastaanottokeskusten käyttöaste, vastaanoton keskimääräiset kustannukset ja kuntaan sijoituksen odotusaika vastaanottokeskuksissa. Nämä tulostavoitteet mittareineen kuvaavat hyvin toiminnan taloudellisuutta ja tehokkuutta, jotka parhaimmillaan antavat suuntaa tavoiteltavalle toiminnalle ja antavat palautetta aikaisemmista onnistumisista tai parantamisalueista. Huomattavaa näiden tavoitteiden osalta kuitenkin on se, että niitä tulisi tarkastella pidemmällä aikavälillä tehden mahdollisia muutoksia maltillisesti. Vertailu mahdollisten vertailtavien toimijoiden onnistumisissa samoissa tavoitteissa tuo myös vertailupohjaa toiminnan onnistumiselle ja parantamisalueille. Tässä toimisi muiden EU-maiden vastaanottokeskusten toiminnan perustamista koskevien tulostavoitteiden tarkastelu. Toisaalta on tärkeä myös ymmärtää, että tuloksellisuutta muodostuu myös tavoiteasetannan ja tulostavoitteiden ulkopuolella (Kassel 2008, 241–252) ja oikeastaan on hyvin vaikeaa sanoa, mistä tekijöistä tuloksellisuus lopulta muodostuu. Tyyppillisistä sen vuoksi onkin mitata asioita, joita osataan ja voidaan mitata. Tuloksellisuuden tarkastelun kannalta yksi mielenkiintoisista näkökulmista koskee asioita, joita ei välttämättä edes osata tavoitella saati mitata, mutta joista kuitenkin muodostuu tuloksellisen toiminnan ydin. Tämä näkökulma jää usein toiminnallisten tulostavoitteiden ja mittareiden tarkastelun varjoon.

Seuraavassa pääluvussa tarkastellaan vastaanottokeskusten palveluja lain-säädännössä määrittyvien sisältöjen kautta. Julkisrahoitteisen toiminnan ohjauksessa niin valtion kuin kuntienkin talousarviot – talousarvion sisällöt oikeudellisesti velvoittavina normeina – muodostavat viime kädessä ajantasaisten toiminnallisten ohjauksen välineen, joiden tavoite- ja resurssiasettaman pohjalta julkisen toiminnan tuloksellisuusvaateita ja niiden toteutumisen arviointia voidaan ylipäättään tosiasiallisesti toteuttaa (ks. Myllymäki 2007, 29–32). Tässä mielessä julkisrahoitteisten palvelujen resursointi, toiminnallinen ja taloudellinen mitoittaminen, riippumatta siitä ovatko palvelujen tuottajat

julkis- vai yksityisoikeudellisia toimijoita, muodostaa sen yleisen oikeusohjeellisen perustan, mihin julkisen palvelutuotannon tuloksellisuus ja tulosohjaus voi viime kädessä käytännössä kiinnittyä.

Tuloksellisuuden monitulkintaisuustematiikka puolestaan problematisoi ja avaa tätä ohjausasetelmaa, joka voi ongelmallisimmillaan olla myös sangen haastava lainsäädännön asettamiin toiminnan sisältö- ja laatuvaatimuksiin nähden. Tuloksellisuusvaatimukset saattavat nimittäin johtaa jopa ristiriitaan lainsäädännössä asetettujen vaatimusten, erityisesti oikeusturvavaatimusten, kanssa, sillä hyvää (taloudellista) tulosta tavoiteltaessa voidaan ajautua tinkimään palvelun, neuvonnan tai jopa lainsäädännön edellyttämän hallintoasian selvittämisen laatuvaatimuksista. Tämän takia lainsäädännössä määritellyt palvelusisällöt ovat ensiarvoisen tärkeitä lähtökohtia vastaanottokeskusten palvelujen tuloksellisuuden tarkastelun normatiivisia kiinnekohtia. (Kulla 2015, 11.) Tätä asiakokonaisuutta käsittelemme seuraavaksi. Tämä palvelusisältöjä koskeva aineisto oli myös pääpiirteissään pääsykokeisiin osallistuneilla vastaajilla käytössä niin sanottuna perusaineistona, jossa kuvattiin vastaanottokeskusten tuottamia palveluja. Tämän aineiston lisäksi vastaajilla oli käytettävissä aikakauslehtiin perustuva aineisto, josta heidän oli tarkoitus löytää mahdollisia eroja eri palveluntuottajien tuottamista palveluista.

Palvelujen järjestäminen

Vastaanottokeskuksen yksiselitteisen järjestämisvelvollisuuden mukaisesti vastaanottopalveluihin kuuluvat kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (17.6.2011/746) mukaan siis majoitus, vastaanotto- ja käyttöraha, sosiaalipalvelut, terveydenhuoltopalvelut, tulkki- ja käännöspalvelut sekä työ- ja opintotoiminta. Seuraavassa tarkastellaan näiden palvelujen tarkempaa sisältöä ja järjestämisvelvollisuuden alaa.

Majoitus

Kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (17.6.2011/746) mukaan majoitus

vastaanottopalveluna voi tarkoittaa majoitusta vastaanottokeskuksessa (16 §) tai yksityismajoitusta (18 §). Lisäksi säännös tarkastelee erikseen ilman huoltajaa olevan lapsen majoitusta (17 §).

Lähtökohtaisesti kansainvälistä suojelua hakeva ja tilapäistä suojelua saava majoitetaan vastaanottokeskukseen. Majoittamisessa otetaan huomioon majoitettavien ikä ja sukupuoli, ja majoitus on järjestettävä niin, että perheenjäsenet voivat halutessaan asua yhdessä. Kansainvälistä suojelua hakeva voidaan siirtää toiseen vastaanottokeskukseen, jos se on tarpeen hänen itsensä, vastaanottokeskuksen toiminnan tai kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyn vuoksi.

Kansainvälistä suojelua hakeva tai tilapäistä suojelua saava voi järjestää lain (L 746/2011) 18 §:n mukaan majoituksensa myös itse. Vaikka tällainen henkilö vastaa majoituksensa kustannuksista itse, hän säilyy kuitenkin oman vastaanottokeskuksensa rekisteröitynä asiakkaana ja saa muut vastaanottopalvelunsa edelleen keskuksesta. Yksityismajoituksessakaan asuminen ei oikeuta kuitenkaan turvapaikantarvitsijaa saamaan varsinaisia kunnallisia palveluita.

Vastaanotto- ja käyttöraha

Vaikka laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (17.6.2011/746) ilmaisee vastaanotto-rahaman ja käyttörahaman vastaanottopalveluihin kuuluviksi (luettelo vastaanottopalveluista lain 13.2 §:ssä), ei näitä rahamääräisiä etuuksia voida edes tässä yhteydessä pitää ns. aitoina palveluina eikä niiden tarkastelu näin ollen ole vastaanottopalvelujen tuloksellisuuden tarkastelun yhteydessä perusteltua eikä tarpeellista (ks. Tuori & Kotkas 2016, 15–16).

Sosiaalipalvelut

Sosiaalihuoltolain (30.12.2014/1301) 15 §:ssä tarkoitettua sosiaalityötä ja 16 §:ssä tarkoitettua sosiaaliohjausta tekee vastaanottokeskuksessa sosiaalihuollon ammattihenkilö. Työhön kuuluu neuvontaa, ohjausta, sosiaalisten ongelmien selvittämistä ja muita tukitoimia, jotka ylläpitävät ja edistävät yksilöiden ja perheen turvallisuutta ja suoriutumista sekä yhteisöjen toimivuutta. Turvapaikanhakijalla on oikeus saada sosiaalihuoltolain 14 §:ssä tarkoitettu-

ja sosiaalipalveluja, jos sosiaalihuollon ammattihenkilö arvioi ne välttämättömiksi sinä aikana, jona henkilö on oikeutettu vastaanottopalveluihin (L 10.3.2015/388).

Sosiaalihuollon ammattihenkilön vastaanottokeskuksessa tekemään työhön kuuluu neuvontaa, ohjausta, sosiaalisten ongelmien selvittämistä ja muita tukitoimia, jotka ylläpitävät ja edistävät yksilöiden ja perheen turvallisuutta ja suoriutumista sekä yhteisöjen toimivuutta (laki kansainvälistä suojelua hakeman vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta 746/2011, 25.2 §). Tätä luettelonomaista säännöstä avaa jossain määrin kyseistä säännöstä koskeva lainvalmistelutyö. Säännöstä koskevan hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa korostetaan sosiaalipalvelujen mitoittamisen kriteerinä asiakkaan arvioidun oleskelun pituutta Suomessa. Toisaalta perusteluissa tuodaan esiin myös se, että tarvittaessa välttämättömiä sosiaalipalveluja, joita ei voida toteuttaa vastaanottokeskuksen omana sosiaalityönä tulee hankkia ostopalveluina keskuksen ulkopuolelta.

Käytännön sosiaalityössä ja -ohjauksessa ei kuitenkaan aina ole mahdollista huomioida odotettavissa olevaa käsittelyaikaa tai hakemuksen käsittelyn jälkeistä valitusaikaa, vaan palvelut on mitoitettu samoin kaikille. Terveyspalveluiden ja erityistä tukea tarvitsevien psykososiaalisten palveluiden kohdalla kyetään palveluita mitoittamaan kattavammin eniten sitä tarvitseville, mutta sosiaalipalveluiden osalta tätä valmistelutyössä mainittua seikkaa ei voida aina huomioida. Sosiaaliohjauksen ja neuvonnan lisäksi erityisiä sosiaalipalveluita järjestetään ennen muuta lastensuojelullisiin toimenpiteisiin liittyvissä tapauksissa, mutta tällöin palveluiden mitoitus ei määräydy oletetun oleskeluajan, vaan lasten oikeuksien ja turvallisuuden toteutumisen perusteella.

Erityistä huomiota sosiaalipalvelusäännöksen hallituksen esitykseen perustuvassa esityötarkastelussa kohdistetaan Euroopan Unionin vastaanotto-direktiivin (Neuvoston direktiivi 2003/9/EY) 18 artiklan 2 kohdan mukaisesti EU:n jäsenvaltioiden velvoitteisiin varmistaa se, että kaikenlaisten väärinkäytösten, laiminlyöntien, hyväksikäytön, kidutuksen tai julman, epäinhimillisen ja halventavan kohtelun uhriksi joutuneille ja aseellisista selkkauksista kärsineille alaikäisille annetaan tarvittaessa pätevää neuvontaa. Näiden edellä mainittujen ihmisoikeusloukkausten kohteeksi joutuneiden ryhmien tarpeet

tulee näin ollen ottaa ”erityisesti huomioon” sosiaalipalveluja vastaanottokeskuksissa annettaessa. (HE 266/2010 vp – Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta, 56–57.)

Terveyspalvelut

Kansainvälistä suojelua hakevalla ja ihmiskaupan uhrilla, jolla ei ole kotikuntalaisia tarkoitettua kotikuntaa Suomessa, on oikeus saada kiireellistä sairaanhoitoa siten kuin terveydenhuoltolain (1326/2010) 50 §:ssä ja erikoissairaanhoitolain (1062/1989) 3.2 §:ssä säädetään. Lisäksi turvapaikantarvitsijalla on oikeus saada terveydenhuollon ammattihenkilön *välttämättömiksi arvioimia* muita terveyspalveluja kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (17.6.2011/746) 26.1 §:n mukaan. Tämän lain esitöiden (HE 266/2010 vp, 58) mukaan yksinomaan kiireellisen hoidon antamista ei voida pitää riittävänä palvelutasona. Ei-kiireelliset hoitopalvelut *tulisi* turvata ottaen huomioon henkilön terveydentila ja hänen Suomessa viettämänsä ajan pituus. Palvelujen tarve tulee arvioida aina terveydenhuollon ammattihenkilön toimesta asiakkaan yksilöllisen hoidon tarpeen perusteella (Tuori & Kotkas 2016, 207–208). Välttämättömiksi katsottaviin palveluihin kuuluisivat ainakin äitiysneuvolapalvelut ja välttämätön kroonisten sairauksien hoito.

Alun perin jo EU:n vanhaan vastaanottodirektiiviin (Neuvoston direktiivi 2003/9/EY) perustuen haavoittuvassa asemassa oleviin turvapaikantarvitsijoihin nähden terveydenhuoltopalvelutarpeet ja niihin vastaaminen tulee kuitenkin ottaa erityisen tarkasti huomioon. Tässä yhteydessä viittaus EU:n vastaanottodirektiivin 20 artiklaan asettaa EU:n jäsenvaltioille velvollisuuden huolehtia siitä, että kiduttamisen, raiskausten tai muiden väkivallantekojen kohteeksi joutuneet saavat tällaisten tekojen aiheuttamien traumojen ja terveysongelmien hoitamiseksi vammojensa edellyttämää hoitoa.

Tilapäistä suojelua saavalle sekä kansainvälistä suojelua hakevalle lapselle ja ihmiskaupan uhrille, joka on lapsi ja jolla ei ole kotikuntalaisia tarkoitettua kotikuntaa Suomessa, annetaan terveydenhuoltopalvelut samoin perustein kuin henkilölle, jolla on kotikuntalaisia tarkoitettu kotikunta Suomessa (L

17.6.2011/746, 26.2 §). Tämä turvapaikantarvitsijalapsen erityisasemaa koskeva säännös on lähtökohtaisesti hyvin selvä: se asettaa Suomen lapsikansalaiset terveystalvelujen saatavuuden osalta yhdenvertaiseen asemaan turvapaikantarvitsijalasten kanssa (ks. lasten positiivisesta erityiskohtelusta Tuori & Kotkas 2016, 242). Tämä luonnollisesti asettaa myös vastaanottokeskusten terveydenhuoltopalveluille ja niitä täydentäville terveydenhuollon ostopalveluille korkeat laatuvaatimukset. Tässä kohdin tulee huomioida lisäksi vielä EU:n vastaanottodirektiivin 18 artiklan 2 kohta, jonka mukaan EU:n jäsenvaltion on varmistettava se, että kaikenlaisten väärinkäytösten, laiminlyöntien, hyväksikäytön, kidutuksen tai julman, epäinhimillisen ja halventavan kohtelun uhriksi joutuneille ja aseellisista selkkauksista kärsineille alaikäisille annetaan kuntoutusta, kehitetään mielenterveyspalveluja ja annetaan pätevää neuvontaa tarvittaessa.

Käytännössä vastaanottokeskus hankkii terveystalvelut ostopalveluna Maahanmuuttoviraston kilpailuttamilta toimijoilta. Nykyisin talvelut pääkaupunkiseudulla tarjoaa Aava ja muualla maassa pääsääntöisesti Terveystalo. Vastaanottokeskuksessa työskentelee terveydenhoitaja, joka ohjaa turvapaikanhakijan tarvittaessa näille palveluntarjoajille. Turvapaikanhakijalle tehdään vastaanottokeskuksessa infektiotautien seulontaa ja annetaan tarpeellisia rokotteita. Myös seulonnat toteutetaan vastaanottokeskuksen terveydenhoitajan ja terveystalveluiden tuottajan yhteistyönä. Rokottamiseen voidaan käyttää kansallisen ohjelman rokotteita, joiden hankkiminen tapahtuu vastaanottokeskuksen sijaintikunnan terveystalveluksen kautta. Lapsilla turvapaikantarvitsijoina on luonnollisesti myös oikeus kansallisen rokotusohjelman mukaiseen rokotussuojaan. [Ks. kunnan velvollisuudesta tartuntatautien vastustamistyöhön tartuntatautilaki (25.7.1986/583) ja erityisesti sen 7 § (L 14.11.2003/935).]

Tulkitseminen ja käännöspalvelut

Vastaanottokeskuksen on mahdollisuuksien mukaan aina huolehdittava tulkitsemisestä tai kääntämisestä asiakkaan oikeuksia ja velvollisuuksia koskevassa asiassa. Jos kysymys on asiasta, joka voi tulla vireille viranomaisen aloitteesta, vastaanottokeskuksen on huolehdittava tulkitsemisestä tai kääntämisestä

aina kun keskuksen asiakas ei osaa kielilain (423/2003) mukaan viranomaisessa käytettävää suomen tai ruotsin kieltä taikka hän ei vammaisuutensa tai sairautensa vuoksi voi tulla ymmärretyksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (17.6.2011/746) tarkoittamassa asiassa. (L 17.6.2011/746, 27 §.)

Toisaalta em. säännöksen säätämiseen perustuvan hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa korostetaan vastaanottoasioiden *joustavaa hoitoa* ja tällöin HE:n mukaan asian tulkkaamisessa ja kääntämisessä riittää sellaisen kielen käyttäminen, jota asianosaisen voidaan todeta asian laatuun nähden *riittävästi ymmärtävän*. Lakitekstitasolla tämän vastaanotokeskuspalvelun sisältö on määritelty seuraavasti: ”Asia voidaan tulkita tai kääntää kielelle, jota asiakkaan voidaan perustellusti olettaa ymmärtävän”. (L 17.6.2011/746, 27.2 §) Periaatteessa tällä tavoin toteutettuun sääntelyyn sisältyy oikeusturvariski (ks. tästä mm. henkilökohtaisesta sosiaali- ja terveyspalvelunäkökulmasta esim. Mäenpää 2016, 193–194), vaikkakin tulkki- ja käännöstoiminnan taloudellisuusvaatimus tukee jossain määrin toteutunutta lakitasaista palvelumuotoilua.

Työ- ja opintotoiminta

Lain (17.6.2011/746) 29 §:n mukaan muussa vastaanotokeskuksessa kuin kauttakulkukeskuksessa on järjestettävä työ- ja opintotoimintaa kansainvälistä suojelua hakevan ja tilapäistä suojelua saavan omatoimisuuden edistämiseksi. Ko. pykälässä säädetään lisäksi, että jos vastaanotokeskuksen asukas ilman perusteltua syytä toistuvasti kieltäytyy hänelle osoitetusta työ- tai opintotoiminnasta, niin hänelle maksettavaa vastaanottorahaa voidaan vähentää enintään 20 prosenttia korkeintaan kahden kuukauden ajan. Vastaanottorahan vähennys ei saa olla kuitenkaan kohtuuton ajatellen turvapaikantarvitsijan ihmisarvoisen elämän toteutumiseen liittyviä tarpeita. (Tuori & Kotkas 2016, 377.) Käytännössä vastaanottorahan alentamista koskevaa säännöstä ei ole sovellettu vastaanottorahaa myönnettäessä.

Edellä mainittua lainsäädännöstä avaavissa hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan muun muassa, että vastaanotokeskukseen saavuttuaan kansainvälistä suojelua hakeva ja tilapäistä suojelua saava allekirjoit-

taa henkilökohtaisen toimintaohjelman. Se voi sisältää esimerkiksi opintoja, lastenhoitoa, kotitaloustöitä tai muita ylläpitotöitä. Oppivelvollisuusiän ylittäneille järjestettävä opintotoiminta on sisällöltään yleensä suomen tai ruotsin kielen opetusta. Opetusta on mahdollista antaa myös suomalaisen yhteiskunnan tuntemuksessa. Oppivelvollisuusikäiset osallistuvat mahdollisuuksien mukaan perusopetukseen tai valmistavaan opetukseen. (HE 266/2010 vp, 59.)

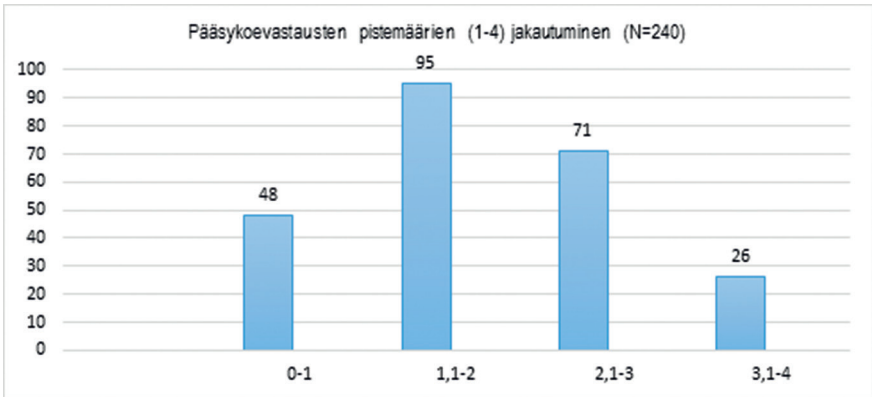
Vastaanottokeskusten järjestämään työtoimintaan kuuluu yleensä keskuksen tilojen ja ympäristön siisteydestä huolehtimista. Turvapaikanhakija voi tehdä myös palkkatyötä Suomessa. Turvapaikanhakija joka on esittänyt matkustusasiakirjansa viranomaisille turvapaikkaa hakiessaan saa aloittaa palkkatyössä 3 kuukauden kuluttua turvapaikkahakemuksen jättämisestä, muille aikaraja on 6 kuukautta. Vastaanottokeskuksen sijaintikunta on perusopetuslain mukaan velvollinen järjestämään oppivelvollisuusikäisille perusopetusta sekä oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna esiopetusta. (Maahanmuuttovirasto 2015, 1–4.)

Vastaanottokeskusten palvelujen järjestäminen ja tuloksellisuuden monitulkintaisuus

Kevään 2016 hallintotieteiden tutkinto-ohjelman pääsykokeessa hakijoita pyydettiin kuvailemaan annetun aineiston perusteella millä tavoin toimeksiantotalouden ja ansaintatalouden luonteiden välinen ero näkyy vastaanottokeskusten palveluiden järjestämisessä ja tuottamisessa ja minkälainen suhde näistä muodostuu vastaanottokeskusten tuloksellisuuteen. Vastaajien käytettävissä ollut aineisto muodostui kahdesta osiosta: ensimmäinen osio käsitti Maahanmuuttoviraston (25.9.2015) tiedotteen sekä Kouvolan Kaupungin (27.8.2015) ja Ylen (30.8.2015) uutiset, jotka kuvasivat vastaanottokeskuksen ja hätämajoitusyksikön perustamisen vaikutuksia kunnan toimintaan. Toinen osio koostui kolmesta Ylen (16.9.2015, 12.2.2016 ja 16.2.2016) sekä kahdesta Suomen Kuvalehden (12.2.2016 ja 17.3.2016) uutisartikkelista, joissa käsiteltiin yksityisen Luona Oy:n perustamien vastaanottokeskusten toiminnassa tietoon tulleita epäkohtia, Maahanmuuttoviraston koordinoiman vastaanottoiminnan organisointia, palvelujen hankintamenettelyä ja vastaanottokes-

kusten toiminnan valvontaa. Vastaustila oli rajattu yhteen sivuun ja pisteytys tehtiin asteikolla 1–4. Analyysissä on käytetty yhteensä 240 vastausta. Vastausten pistemäärät jakautuivat seuraavan taulukon mukaisesti.

Taulukko 3. Pistemäärien jakautuminen



Lähes jokaisessa vastauksessa esiin tuotu ero liittyy toimeksiantotalouden ja ansaintatalouden piirissä toimivien organisaatioiden tavoitteellisiin lähtökohtiin, toimintalogiikkaan ja resurssien käyttöön. Ansaintatalouden piirissä toimivan organisaation esimerkkinä aineistossa esiintyneen Luona Oy:n toiminta liitettiin lähtökohdiltaan voiton tavoitteluun, kun taas toimeksiantotalouden piirissä toimivien organisaatioiden palveluntuotantoa kuvaavissa tekstiosuoksissa korostui käytettävissä olevien resurssien käyttö täysimääräisesti palveluntuotantoon, tässä tapauksessa turvapaikanhakijoiden vastaanottopalveluihin. Eroa kuvattiin vastauksissa muun muassa seuraavasti:

”Kunnat (eli toimeksiantotalouden edustajat) suorittavat niille annettua tehtävää sillä periaatteella, että varoja kerätään sen verran kuin palvelujen tarkoituksenmukainen järjestäminen maksaa. Näin ollen voidaan ainakin lähtökohtaisesti olettaa, että turvapaikanhakijat saavat heille laissa edellytetyn tasoisen majoituksen, terveyspalvelut jne. Vastaavasti artikkeleissa usein esiintynyt Luona Oy toimii ansaintatalouden puitteissa ja sen vuoksi...sen perimmäisenä tavoit-

teena on voiton tavoittelu. Voittojen tavoittelu edellyttää ensinnäkin kulujen karsimista.” (Aineisto, 7–8)

”Kunta järjestää asukkailleen palveluja kuntalaisten verotuloilla. Niillä katetaan koko toiminta avustuksien ohella, jolloin kunnan ei tarvitse miettiä kuin sitä, että varat tulee käytettyä. Yksityisen yrityksen täytyy tehdä voittoa, jolloin se rahamäärä täytyy jostain ottaa toiminnassa.” (Aineisto, 394)

Siinä missä ansaintatalouden piirissä toimivien organisaatioiden katsottiin toimivan ensisijaisesti toimialoilla, joissa on nähtävissä liiketoiminnallisia mahdollisuuksia, yhdistettiin toimeksiantotalouden piirissä toimivien organisaatioiden toiminnan lähtökohdaksi lakiperusteisten velvoitteiden noudattaminen sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta huolehtiminen:

”SPR ja kunnat järjestävät ja tuottavat vastaanottokeskusten palveluita periaatteessa suoraan määräyksien ja lainsäädännön mukaisten tasapuolisuus- ja omakustannusperiaatteiden mukaisesti niin, että jokaiselle palveluun oikeutetulle tarjotaan hänelle kuuluvat palvelut syrjimättömästi ja kattavasti niin, että niistä aiheutuvat kustannukset voidaan suoraan todentaa ja laskuttaa voittoa tuottamattomasti palvelun rahoittajalta, eli usein valtiolta.” (Aineisto, 432)

”... kaupungin tehtävänä ei ole ensisijaisesti tuottaa voittoa, vaan esim. Suomen sitoutuminen turvapaikanhakijoiden vastaanottamiseen ja tämän sitoumuksen käytännön toteuttaminen alueella merkitsee enemmän” (Aineisto, 162–163).

Edellä kuvattujen tavoitteellisten lähtökohtien ristiriitaisuuksien jälkeen vastauksissa korostui toimeksiantotalouden ja ansaintatalouden piiriin kuuluvien vastaanottokeskusten erot henkilöstön määrässä ja koulutustaussa, joiden katsottiin lähes poikkeuksetta olevan seurausta yllä kuvatuista talouksien luonne-eroista:

”Kuntien järjestämissä keskuksissa henkilökunta on mitoitettu vastaamaan annettuja ohjeistuksia, kun taas yksityisen järjestämässä toiminnassa henkilöstömitoitus on ollut puutteellista. Myös henkilöstön

pätevyydestä on ansaintatalouden toimijan taholta tingitty kustannusten säästämiseksi ja voiton saavuttamiseksi”. (Aineisto, 199–200)

Pääsykoekaineistossa vastaajille kerrottiin Maahanmuuttoviraston vastaanottokeskuksille antamasta henkilöstömitoitus- ja pätevyysuosituksista, niiden noudattamiseen liittyvästä kiistasta palvelun tilaajan ja tuottajan välillä, sekä kuvattiin Luona Oy:n entisten työntekijöiden ja Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksikön johtajan antamia lausuntoja yrityksen pyörittämien keskustelun puutteista terveydenhuoltopalveluiden kattavuudessa, laadussa ja henkilöstön koulutustaustassa. Tämän valossa henkilöstön määrän ja pätevyyden nouseminen koevastauksissa toimeksiantotalouden ja ansaintatalouden piirissä toimivia organisaatioita erottavaksi tekijäksi ei ole yllättävää.

Henkilöstön määrän vähäisyys yhdistettiin vastauksissa yleisimmin ansaintataloudellisten toimijoiden tavoitteeseen tuottaa toiminnallaan voittoa. Muita henkilöstön määrään tai (epä)pätevyyteen vastauksissa liitettyjä asioita, joiden voidaan ajatella vaikuttavan vastaanottotoiminnan tuloksellisuuteen, olivat huono ilmapiiri, vaaratilanteet sekä palveluiden käyttäjien perus- ja ihmisoikeuksien vaarantuminen.

Aineistossa esiintynyt kolmas ansainta- ja toimeksiantotalouden toimijoiden eroja kuvaava kategoria on toiminnan avoimuus ja läpinäkyvyys. Vastaanottopalveluja tuottavien organisaatioiden toiminnan julkisuudessa ja prosessien demokraattisuudessa syntyvät erot tulevat olennaiseksi arvioitaessa vastaanottotoiminnan tuloksellisuuden ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden seurannan mahdollisuuksia. Pääsykoemateriaalien uutisartikkeleissa kerrottiin Luona Oy:n omista toiminnallisista linjauksista koskien työntekijöiden kieltoa kertoa vastaanottokeskuksen toiminnasta esimerkiksi toimittajille sekä median edustajien pääsyä vastaanottokeskuksiin.

On oletettavissa, että pääsykoeken lukumateriaalissa käsitellyt avoimuutta rajoittaneet organisaatioiden toimintalinjaukset lisäsivät ja toivat esiin ansaintatalouden mukaisten toimijoiden toiminnan avoimuutta ja läpinäkyvyyttä kritisoivia vastauksia, vaikka todellisuudessa median pääsy olisi rajattua niin kuntien, SPR:n kuin yksityisten toimijoiden keskuksissa muun muassa kansainvälistä suojelua hakeneiden henkilöiden yksityisyyden suojelemisen perusteella.

Vastauksissa avoimuutta ja läpinäkyvyyttä pohdittiin aineiston esimerkeistä johtuen yhtäältä suhteessa julkisuuteen ja mediaan, toisaalta suhteessa valvontaan, jolloin vastauksissa korostui yksityisten toimijoiden mahdollisuus toimia omien toimintalinjausten mukaisesti. Toiminnan tuloksellisuuden monitulkintaisuuden arvioinnin näkökulmasta olennaisempi tekijä liittyykin Maahanmuuttoviraston ja palveluntuottajan välisen kommunikaation ja yhteistyön avoimuuteen, jonka rajoittaminen on palvelumuotoilun tuloksellisuuden arvioinnin näkökulmasta ongelmallista.

Neljänneksi vastauksissa kuvattiin eroja organisaatioiden sisäisessä toimintakulttuurissa, jolloin organisaatioita kuvattiin erilaisina suhteessa niiden arvoihin, asenteisiin, ilmapiiriin ja henkilökunnan hyvinvoinnista huolehtimiseen. Pääsykokeen uutisartikkeleissa käytettiin Luona Oy:n ex-työntekijöiden sekä Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksikön johtajan kuvaamia valituksia vastaanotto toiminnasta, joissa kerrottiin asiakkaiden epäammattimaisesta kohtelusta ja kuvattiin Luona Oy:n johtamistyyliä diktatuurimaiseksi ja välinpitämättömäksi. Näin ollen on huomioitava, että organisaatioiden toimintakulttuuria oli aineistossa käsitelty yksipuolisesti. Vain yhdessä vastauksessa esitettiin suoraa lähdekritiikkiä asian mainitsemisen yhteydessä:

”Tosin voidaan olla eri mieltä siitä, syntyykö paras mahdollinen tuloksellisuus liian vähällä henkilökunnalla kireän ilmapiirin syödessä työntekijöiden motivaatiota. Muiden toimijoiden arviointi paremmiksi perustuu tosin näiden artikkeleiden perusteella vain siihen ilmi tulleeseen seikkaan, että toisin kuin Luona Oy:stä, niistä ei ole tullut valituksia Maahanmuuttovirastolle.” (Aineisto, 260)

Eräässä vastauksessa organisaation toimintakulttuurin negatiivinen julkisuuskuva katsottiin vaikuttavan laajemmin yhteiskunnalliseen päätöksentekoon:

”Kylmä voittojen tavoittelu on omiaan politisoimaan asiaa ja aiheuttamaan epätoivottua suhtautumista varsinaiseen ongelmaan kansalaisten taholta.” (Aineisto, 460)

Viimeinen toimeksiantotalouden ja ansaintatalouden luonteiden välinen ero vastauksissa oli ansaintatalouden piirissä toimivien yksityisten palveluntuottajien kyky reagoida julkisen hallintojärjestelmän toimijoita nopeammin muutostilanteissa. Ansaintatalouden toimijoiden luonteeseen yhdistettiin

vastauksissa ketteryys ja nopeus, kun taas toimeksiantotaloudet nähtiin byrokraattisina ja hitaina reagoimaan muutoksiin:

”Pakolaiskriisin kasvaessa räjähdysmäisesti, ei toimeksiantotalouden (esim. kunta) toimijoilla ollut resursseja vastata pakolaistulvan aiheuttamaan akuuttiseen kysyntään. Ansaintatalouden toimijoilla taas oli tarvittava määrä aikaa ja resursseja pystyttää hyvinkin nopeasti vastaanottokeskuksia, jonka vuoksi Maahanmuuttovirasto nimenomaan näiden toimijoiden puoleen kääntyikin.” (Aineisto, 263)

Koska turvapaikanhakijoiden vastaanottoinfrastruktuuri on muun muassa turvapaikanhakijoiden majoituskapasiteetin tarpeen muutosten vuoksi pakottanut ja pakottanee jatkossakin Maahanmuuttoviraston toimimaan reaktiivisesti ja nopeasti palveluntarpeen vaihdellessa, syntyy tarve pohtia erilaisen palvelumuotoilun vaikutuksia vastaanotto toiminnan tuloksellisuuteen, erityisesti tilanteessa, jossa turvapaikanhakijoiden vastaanottoinfrastruktuuri on ensimmäistä kertaa ulotettu myös yksityisiin palveluntuottajiin.

”Koska kyseessä on uusi toimintamalli, ongelmana on myös se, ettei tällaista palvelua ole aikaisemmin teetetty yksityisellä toimijalla, laatukriteerit ja valvonta ovat puutteellisia eikä toimijalla ole tarpeeksi ammatillista osaamista palvelun tuottamisessa.” (Aineisto, 365)

Palvelumuotoilun tuloksellisuuden monitulkintaisuutta koskevaan arviointiin tapausesimerkkimme kohdalla vaikuttaa myös olennaisesti sen yhteiskunnallinen konteksti, jota analysoitiin vastauksissa seuraavaa esimerkkiä lukuun ottamatta vähän:

”Kriisin vuoksi yksityisiä yrityksiä ei ollut aikaa kilpailuttaa lain mukaisesti. EU-komission kannanoton mukaan voitiin käyttää nopeutettua menettelyä. Tämän on epäilty johtavan kustannusten nousuun uutisoi Suomen Kuvalehti 12.2.2016.” (Aineisto, 168)

Edellä mainitusta kilpailutuksen puutteesta johtuen vastaanottokeskustoimijoiden välinen vertailu on ongelmallista, sillä tässä tapauksessa markkinamekanismien toiminnan ja julkisen palveluntuotannon logiikan ristiriitaisuuksien ehkäisemisen työkaluna käytettävää palveluntuottajien kilpailutusta ei ollut järjestetty. Maahanmuuttoviraston oikeudellista toimivaltaa ja viimekä-

tistä vastuuta vastaanottokeskustoiminnan järjestämisessä ja tuloksellisuuden valvonnassa pohdittiinkin vastauksissa seuraavaa esimerkkiä lukuun ottamatta harvoin:

”Ansaintatalouden toimijoiden luonne-ero tulee usein esiin jo sopimusvaiheessa, eli nämä toimijat haluavat usein laskuttaa arvioiden kokonaislaskutuksen mukaisesti, mikä ei sisällä välttämättä erottelua palveluiden käytöstä ja sisältää käytännössä voimakkaan kustannus- säästö- ja tehostamisintressin, mikä voi aiheuttaa riskin yksilöiden oikeudelle saada hänelle oikeutettuja palveluita tasapuolisesti ja kattavasti. Voitontekotavoitteen vuoksi viranomaisten tulee pysyä aktiivisena ja tehdä erityisesti laatu- ja kustannustekijöiden valvontaa.”

Sisäministeriön hallinnon alaan kuuluvan Maahanmuuttoviraston sisäisen tarkastuksen raportissa (Maahanmuuttovirasto, 2016d) yllä mainittuun problematiikkaan onkin kiinnitetty huomiota. Raportissa asetetaan tavoitteeksi saada aikaan ”kustannustehokkaampia sopimuksia viime syksynä tehtyjen sopimusten sijaan” sekä tehostaa vastaanottokeskusten valvontaa muun muassa arviointi- ja ohjauskäynnein. Vastaanottokeskuksen taloudenpidon seuranta toteutetaan seurantajärjestelmällä, jonka järjestelmällinen käyttö tullaan Maahanmuuttoviraston mukaan varmistamaan. Pääsykoemateriaalis- sa käsiteltyyn kilpailutuksen puutteeseen syksyn 2015 aikana tehdyissä palvelunhankinnoissa on raportissa myös kiinnitetty huomiota. Jatkossa Maahanmuuttovirasto tulee käynnistämään vastaanottotoiminnan kilpailutuksesta alueellisen pilottikokeilun sekä uudistamaan vastaanottokeskustoiminnan sopimus pohjaa kustannusten hallitsemiseksi. (Ibid.)

Yhteenveto

Johtamiskorkeakoulun kevään 2016 pääsykoevastausten analyysin tuloksena piirtyi kuva suomalaisessa turvapaikanhakijoiden vastaanottoinfrastruktuurissa loppuvuoden 2015 ja vuoden 2016 aikana toteutetusta uudesta palveluiden tuottamisesta, josta vastaajien mukaan seurasi eroja laadussa, eli henkilöstön määrässä ja pätevyudessa, ansainta- ja toimeksiantotalouden toimijoiden välillä. Aineistossa palveluntuotannon laatueroja selitettiin ansaintatalouden

ja toimeksiantotalouden toimintalogiikan ja resurssien käytön eroilla, jotka vastauksissa tarkoittivat ansaintatalouden toimijoiden kohdalla liikevoiton tavoittelua ja toimeksiantotalouden toimijoiden kohdalla lakimääräisten velvoitteiden täyttämistä.

Toiseksi toimeksianto- ja ansaintatalouden luonne-eroja kuvattiin viitaten eroihin toiminnan avoimuudessa ja läpinäkyvyydessä. Yhtiömuotoisen toiminnan katsottiin mahdollistavan toiminnan avoimuuden rajoittamista ja salaamista, kun vastaavasti toimeksiantotalouden piirissä toimivat organisaatiot katsottiin tilivelvollisiksi palvelun rahoittajia, eli verovaroja tuottavia kansalaisia kohtaan. Aineiston analyysin tuloksia arvioitaessa on huomattava, että pääsykokeessa annetut aineistot ohjasivat vastaajia kategorisoivaan ajatteluun muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta, ja jos aineistonkeruu ulotettaisiin palvelun tuottajien, käyttäjien ja henkilökunnan haastatteluihin, saattaisivat vastaukset mukaila tätä kulkua saaden kuitenkin todennäköisimmin laajempia ulottuvuuksia.

Tulokset ja päätelmät

Artikkelissa tarkasteltiin kysymyksiä siitä liittykö vastaanottokeskusten palvelujen järjestämiseen ja tuloksellisuuteen monitulkintaisuuksia peilaten lain-säädännöllisen viitekehyksen näkökulmaa sekä miten kevään 2016 hallintotieteiden tutkinto-ohjelman hakeneet pääsykoevastaajat tulkitsivat ja kuvailivat eri palveluntuottajien tuottamien palvelujen välisiä eroja pääsykoevastauksissa.

Ensimmäinen kysymys oli luonteeltaan teoreettisempi kysymys ja sen tarkoituksena oli muodostaa kehystä pääsykoevastaajien muodostamille käytännönläheisimmille tulkinnoille palvelujen järjestämisestä ja tuloksellisuudesta. Pääsykoevastauksista muodostuneen analyysin tarkoituksena oli kuvaila mahdollisia julkisen palveluntuottamisen eroja ja monitulkintaisuuksia toimeksiantotalouden ja ansaintatalouden välimaastossa.

Artikkelissa problematisoitiin asioita, joiden vuoksi palvelujen tuottaminen ja sitä kautta tavoiteltu tuloksellisuus on monitulkintaista erityisesti vastaanottokeskusten toiminnan ympärillä, johon liittyi keskeisesti palvelu-

tuotannon nopea käynnistäminen kriisitilanteessa. Tähän kytkeytyy yhteiskunnallisen vaikuttavuuden monitulkintaisuustematikka julkisen vallan tavoitteen asetannan oikeudellisen problematiikan muodossa sekä siinä muodossa, jonka puitteissa on erittäin vaikeaa sanoa miten yhteiskunnallinen vaikuttavuus oikeastaan muodostuu näissä palveluissa, joita luodaan sekä poliittisen järjestelmän että markkinamekanismin yhdistelmällä. Kuten artikkelissa tuotiin esiin tämä edellyttää oikeusvaltiossa legitiimiä ja toimivaa oikeudellista infrastruktuuria eli lainmukaisia ja oikeudellisen ohjauksen kannalta riittäviä sääntelyllisiä ratkaisuja. Lainsäätäjän intressit ja sääntelyinformaatio ilmenevät lähtökohtaisesti lainsäätäjän toiminnan tuloksesta lainsäädännöstä ja sen jatkeena toteutuvasta normiohjauksesta. (Ks. Laakso 2012, 55, 205–209.)

Riippumatta siitä ovatko palvelujen tuottajat julkis- vai yksityisoikeudellisia toimijoita, julkisrahoitteisten palvelujen resursointi, toiminnallinen ja taloudellinen mitoittaminen muodostaa sen yleisen oikeusohjeellisen perustan mihin julkisen palvelutuotannon tuloksellisuus ja tulosohjaus käytännössä kiinnittyy. Julkisrahoitteisen toiminnan ohjauksessa niin valtion kuin kuntienkin talousarviot muodostavat ajantasaisen toiminnallisen ohjauksen välineen, joiden tavoite- ja resurssiasetannan pohjalta julkisen toiminnan tuloksellisuusvaateita ja niiden toteutumisen arviointia käytännössä tehdään. Tulossopimukset ja niissä solmitut tulostavoitteet ja niitä kuvaavat tulositarit osoittavat tavoitealueet toiminnalle.

Vastaanottokeskuksen perustamista, lakkauttamista ja sen toimipaikkakäytymyksiä koskeva sopimus voi sisältää sekä julkisoikeudellisia, julkisen vallan käytön intresseihin ja päämääriin kytkeytyviä elementtejä ja jossain määrin sopimusvapauden alaan liittyviä, yksityisoikeudellisia, elementtejä. Valtion vastaanottokeskusten ja muiden orgaanien ylläpitämän vastaanottokeskustoiminnan organisatorisissa ja toiminnallisissa lähtökohdissa ja itse käytännön toteutuksessa on mahdollista olla melko huomattaviakin eroja, joka asettaa lähtökohtaisesti erityisiä, tehdyistä linjauseroista kumpuavia, haasteita myös erityyppisten vastaanottokeskusten välisen tuloksellisuuden arvioinnille.

Artikkelissa keskeisimmiksi eroiksi eri taloudellisissa konteksteissa toimivien palveluntuottajaorganisaatioiden välillä nousivat toiminnan lähtökohtaiset ja tavoitteelliset erot, palvelujen laatu, organisaatioiden avoimuus

ja läpinäkyvyys sekä kyky mukautua ja reagoida muuttuneisiin tilanteisiin. Liiketaloudellisista lähtökohdista toimivien organisaatioiden katsottiin käytännön palveluntuotannossa johtavan kustannussäästöihin henkilöstökuluissa. Ansaintatalouden piirissä toimivien organisaatioiden lähtökohta koettiin olevan ristiriidassa ja aiheuttaneen eritasoista palveluntuotantoa toimeksiantotalouden piirissä toimiviin organisaatioihin nähden. Toimeksiantotalouden luonteeksi kuvailtiin resurssien täysimääräistä käyttämistä varsinaiseen palveluntuotantoon, jossa lähtökohtana on tuottaa lainmukaiset palvelut, tässä tapauksessa Suomen lainsäädännön sekä kansainvälisten perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden mukaiset turvapaikanhakijoiden vastaanotto- ja palvelut.

Aiemman tutkimustiedon valossa varsinkin huono-osaisille ja syrjäytyneille suunnattujen palvelujen ja palveluketjujen palvelumuotoilun ja sopimusohjauksen toteuttaminen vaatii runsaasti asiantuntemusta. Tällöin palveluhankinnan niin sanottu rutiinitoteutus ja siihen liittyvän sopimuksellisuuden ei-tarkkarajainen ”näyttää hyvältä” -sopimuksellisuus eivät vielä riitä turvaamaan julkisrahoitteisten palvelujen tarvitsijoiden, asiakkaiden, inhimillisesti oikeutettuja palveluodotuksia ja laillisia oikeuksia. (Niiranen 2003, 73.) Mäkisen (2000, 95) esille nostama ajatus siitä, että sopimista (yksityisen ja julkisen toimijan välistä) ja sopimuksellisuutta ylipäätään voidaan käyttää joissakin yhteyksissä palvelujen lakisääteisen järjestämisen välineenä vain imago-syistä, on pidettävä hyvin huolestuttavana (ks. myös Hyyryläinen 2004, 130). Artikkelimme kohteen tarkastelu vahvisti osaltaan tätä käsitystä.

Tuloksellisuuden monitulkintaisuustematiikan tarkastelu ja sen problematisointi on tärkeää, koska käytännössä se avaa julkisen palvelutuotannon ohjausasetelmaa, joka voi ongelmallisimmillaan olla haastava lainsäädännön asettamiin toiminnan sisältö- ja laatuvaatimuksiin nähden. Tuloksellisuusvaatimukset saattavat johtaa jopa ristiriitaan tai lisätä tuloksellisuuden monitulkintaisuuksia lainsäädännössä asetettujen vaatimusten, erityisesti oikeusturvavaatimusten, kanssa, sillä hyvää (taloudellista) tulosta tavoiteltaessa voidaan ajautua tinkimään palvelun, neuvonnan tai jopa lainsäädännön edellyttämän hallintoasian selvittämisen laatuvaatimuksista, minkä vuoksi lainsäädännössä määritellyt palvelusisällöt ovat ensiarvoisen tärkeitä lähtökohtia vastaanotto- ja palvelujen tuloksellisuuden tarkastelun normatiivisia kiinnekohtia.

Lähteet

- Alasuutari, Pertti 2011. *Laadullinen tutkimus 2.0*. Tampere: Vastapaino.
- Autero, Anniina 2013. Tuloksellisuuden arvioinnin monitulkintaisuus. Tapaus: suomalainen paloturvallisuuspolitiikka. Teoksessa Oulasvirta, L., Kihn L-A., Mänttari, P. & Wacker, J. (toim.) *Näkökulmia arviointiin ja valvontaan*. Tampere: Tampere University Press.
- Autero, Anniina 2012. *Ambiguity of Performance Management in the Fire Safety Policy of Finland*. Acta Universitatis Tamperensis 1773. Tampere: Tampere University Press.
- Bailey, Stephen J. 2004. *Strategic Public Finance*. Palgrave, UK: MacMillan.
- Cyert, Richard M. & March, James G. 1963. *A Behavioural Theory of the Firm*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Helsingin Sanomat 16.9.2016. Suomeen on syntymässä tänä syksynä uusi paperittomien joukko – ”Jos joudun kadulle, menen ja varastan”. Uutisartikkeli. Käytetty 26.9.2016. <http://www.hs.fi/kotimaa/a1473995652940>.
- Hyyryläinen, Esa 2004. *Sopimuksellisuus, talous ja johtaminen. New Public Management sopimusohjauksessa ja julkisten organisaatioiden sopimustenhallinnassa*. Vaasan yliopiston julkaisuja, Tutkimuksia 256, Hallintotiede 31. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Kassel, David S. 2008. Performance, Accountability, and the Debate over Rules. *Public Administration Review* 68(2), 241–252.
- Kulla, Heikki 2015. *Hallintomenettelyn perusteet*. 9. uudistettu painos. Helsinki: Talentum Pro.
- Kyngäs, Helvi & Vanhanen, Liisa 1999. Sisällön analyysi. *Hoitotiede* 11 (1), 3–12.
- Laakso, Seppo 2012. *Lainopin teoreettiset lähtökohdat*. Tampereen yliopisto Johtamiskorkeakoulu Oikeustieteet. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy.
- March, J. G. & Olsen, J. P. 1976. *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Maahanmuuttovirasto 2016a. Turvapaikka- ja pakolaistilastot. Käytetty 25.9.2016. http://www.migri.fi/tietoa_virastosta/tilastot/turvapaikka_ ja_pakolaistilastot.
- Maahanmuuttovirasto 2016b. Turvapaikkapäätöksenteko loppuu Vaasassa ja Rovaniemellä – Maahanmuuttovirasto jatkaa paikkakunnilla. Lehdistötiedote 12.9.2016. Käytetty 26.9.2016. http://www.migri.fi/medialle/tiedotteet/lehdistotiedotteet/lehdistotiedotteet/1/0/turvapaikkapaatoksenteko_loppuu_vaasassa_ ja_ rovaniemella_maahanmuuttovirasto_jatkaa_paikkakunnilla_69790.
- Maahanmuuttovirasto 2016c. Tulostavoiteasiakirja 2016 / SMDno-2015-357. Käytetty 26.9.2016. http://www.migri.fi/download/64605_Tulossopimus_2016_Maahanmuuttovirasto_ ja_ SM.pdf?cf297efaz1bddd388.
- Maahanmuuttovirasto 2016d. Vastaanottokeskusten kustannustehokkuuden kehittäminen, 24.8.2016. Muistio. Käytetty 14.9.2016. http://www.migri.fi/download/69535_Sisaisen_tarkastuksen_tuloksiin_liittyva_raportti_Vastaanottokeskusten_kusta.pdf?f276288cocdod388.

- Maahanmuuttovirasto 2015. Vastaanottokeskuksen perustaminen. Maahanmuuttoviraston tiedote 25.9.2015. Käytetty 14.9.2016. http://www.mikkeli.fi/sites/mikkeli.fi/files/atoms/files/ohje_kunnalle_johon_perustetaan_vastaanottokeskus.pdf.
- Meklin, Pentti 2009. Muuttuuko mikään? Tuloksellisuuden käsitteen monitulkintaisuus julkishallinnossa. Teoksessa Vakkuri, Jarmo (toim.) *Paras mahdollinen julkishallinto? Tehokkuuden monet tulkinnat*. Helsinki: Gaudeamus University Press.
- Myllymäki, Arvo 2007. *Finanssihallinto-oikeus. Valtion ja kuntien varainkäyttö ja varainkäytön valvonta*. 2. uudistettu painos. Juva: WSOYpro.
- Mäenpää, Olli 2016. *Julkisuusperiaate*. 3. uudistettu painos. Helsinki: Talentum Pro.
- Mäkinen, Eija 2000. *Maankäyttösopimus ja hyvä hallinto*. Väitöskirja, Tampereen yliopisto. Jyväskylä: Finnpublishers Oy.
- Niiranen, Vuokko 2003. Kunnallisten sosiaalipalvelujen kilpailuttamisen sosiaalipoliittinen näkökulma. Teoksessa Ollila, Eeva, Ilva, Minna & Koivusalo, Meri (toim.) *Kilpailuttaminen sosiaali- ja terveyspolitiikan näkökulmasta*. STAKES, Raportteja 276. Saarijärvi: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli 2009. *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Tammi.
- Tuori, Kaarlo & Kotkas, Toomas 2016. *Sosiaalioikeus*. 5. uudistettu painos. Helsinki: Talentum Pro.
- Uoti, Asko 2015. Yhtiömuodon käyttö sosiaali- ja terveydenhuollossa – rajat ja mahdollisuudet. Teoksessa Penttilä, Seppo, Ruohonen, Janne, Uoti, Asko & Vahtera, Veikko. *Kuntayhtiöt lainsäädännön ristiaallokossa*. Kunnallisanalan kehittämissäätiön Tutkimusjulkaisusarjan julkaisu nro 88. Sastamala: Vammalan Kirjapaino Oy.
- Uoti, Asko 2012. Kunnallisten hyvinvointipalvelujen tuottamisen ja tuotteistamisen oikeudellisesta problematiikasta. Teoksessa Helenelind, Jan-Erik, Luoto, Ilpo, Mäntylä, Niina & Siikavirta, Kristian (toim.) *Julkista – yksityistä; millaisissa rakenteissa? Offentlig – privat; i hurudana strukturer?* Acta Wasaensia 265 Oikeustiede II Julkisoikeus. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Vakkuri, Jarmo, Oulasvirta, Lasse & Johanson, Jan-Erik 2016. Talouden hallinta ja johtaminen julkisessa toiminnassa – johdatus julkisen talousjohtamisen näkökulmaan. Teoksessa Karppi, Ilari (toim.) *Governance – Hallinnan uusia ulottuvuuksia*. Tampereen yliopiston vuoden 2016 hallintotieteiden valintakokeen ennakkoinen. Käytetty 14.9.2016. Saatavilla: http://www.uta.fi/jkk/hal/valintakoeteos/Governance%202016_2_muuttamaton_painos.pdf.
- Weber, Robert Philip 1990. *Basic Content Analysis*. California: Sage Publications.

