

Siiri Tawast

**VAIKUTTAVUUSTIETO  
TULOSPERUSTEISESSA  
JULKISESSA HANKINNASSA**  
Tapaustutkimus mielenterveyskuntoutujien  
palveluasumisesta

# TIIVISTELMÄ

Siiri Tawast: Vaikuttavuustieto tulosperusteisessa julkisessa hankinnassa  
Pro Gradu -tutkielma  
Tampereen yliopisto  
Hallintotiede  
Lokakuu 2020

Kuntien ja kuntayhtymien ostopalvelujen euromääräinen arvo on jatkuvasti kasvanut 2000-luvulla. Kehityksen myötä julkisten hankintojen kautta on alettu toteuttaa tilaajan strategisia tavoitteita. Yksi keino tavoitteiden toteuttamiseen on tulosperusteisen hankinnan tekeminen. Julkisesta hankinnasta ja kilpailuttamisesta on tehty kohtalaisesti tutkimusta, mutta tulosperusteisesta hankinnasta vähemmän. Aiemmassa tutkimuksessa tulosperusteisesta hankinnasta on ehdotettu jatkotutkittavaksi vaikuttavuuden mittaamiseen liittyvät haasteet sekä mittareiden määrittäminen ja käyttö.

Tämän pro gradu -tutkielman tavoitteena oli lisätä ymmärrystä vaikuttavuustiedon käyttämisestä julkisessa hankinnassa. Ensimmäinen tutkimuskysymys oli, millaisia vaikuttavuusmittareita voidaan käyttää tulosperusteisessa julkisessa hankinnassa, ja sen alakysymys oli, miten vaikuttavuustietoa voidaan käyttää tulosperusteisessa julkisessa hankinnassa. Toinen tutkimuskysymys oli, millaisia merkityksiä vaikuttavuudella voi olla eri osapuolten näkökulmista. Teoreettinen viitekehys rakentui julkisten palvelujen järjestämisestä, päämies-agenttiteoriasta, vaikuttavuudesta osana tuloksellisuutta sekä näyttöperusteisesta tiedosta.

Tutkimuskohteena oli tulosperusteinen mielenterveyskuntoutujien palveluasumishankinta. Ajallinen ja prosessuaalinen konteksti rajattiin hankintaprosessin suunnitteluvaiheen ja hankintakauden kokemuksiin. Primääriaineistona olivat teemahaastattelut ja sekundääriaineistona hankintaan liittyvät dokumentit. Haastateltavat olivat hankinnan eri osapuolia, eli kilpailuttaja, tilaaja ja tuottajat. Litteroidulle aineistolle tehtiin sisällönanalyysi ja analyysissä muodostetut luokittelut nimettiin teoriaohjaavasti.

Tutkimustulosten perusteella vaikuttavuutta voidaan mitata välillisesti monilla eri mittareilla. Ne voivat olla ominaisuuksiltaan faktisia, kokemuksellisia tai hallitsemattomia mittareita, jotka mittaavat oikeastaan tehokkuutta, taloudellisuutta tai laatua. Tutkimuksessa selvisi, ettei hankinnan mittaria oltu otettu käyttöön vielä. Spontaaniksi tulokseksi nousi sen sijaan palveluntuottajien ja tilaajan eroavat odotukset yhteistyöstä niin hankinnan suunnittelussa kuin sopimuskaudellakin. Tuloksissa vaikuttavuuden merkityksistä palveluntuottajien puolella painotettiin yksilökeskeistä ja ylläpitävän kuntouttamisen vaikuttavuutta ja tilaajien puolella yhteiskunnallista ja aktiivisen kuntouttamisen vaikuttavuutta.

Johtopäätösten mukaan luotettavaan vaikuttavuuden mittaamiseen voi sopia tuloksellisuuden eri osa-alueita kuvaava pitkäällä aikavälillä seurattava mittaristo – eritoten palveluasumisen tapauksessa, jossa syy–seuraussuhteen havaitseminen on vaikeaa. Yhteisen ymmärryksen löytäminen yhteistyöstä ja yhteisen arvologiikan jakaminen vaikuttavuuden määrittelyissä hankinnan osapuolten kesken voisi tukea vaikuttavuustavoitteidensuuntaisen toiminnan aikaansaamista. Jatkotutkimusaiheiksi ehdotetaan tutkimusta siitä, millainen tilaajan ja palveluntuottajan yhteistyö on tuloksellista, miten erilaiset intressit vaikuttavuuden määrittelyssä voidaan yhdistää, sekä millaiseen hankintaan tulosperusteinen hankintamalli oikeastaan soveltuu. Vaikuttavuus on käytännölle melko vierasta, joten tarvitaan lisää tietoa siitä, miten vaikuttavuusajattelu soveltuu käytäntöön.

Avainsanat: tulosperusteinen hankinta, palvelujen järjestäminen, päämies–agenttiteoria, tuloksellisuus, näyttöperusteinen tieto

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

## Sisällys

<b>1</b>	<b>JOHDANTO</b>	<b>1</b>
1.1	<i>Tutkimuksen lähtökohdat</i>	1
1.2	<i>Keskeiset käsitteet ja rajaukset</i>	3
1.3	<i>Tutkimusasetelma</i>	6
<b>2</b>	<b>JULKISEN HANKINNAN ERITYISPIIRTEITÄ</b>	<b>8</b>
2.1	<i>Palvelujen järjestäminen julkisena hankintana</i>	8
2.2	<i>Hankintalain tavoitteita</i>	13
2.3	<i>Tulosperusteinen hankinta</i>	14
<b>3</b>	<b>VAIKUTTAVUUSTIEDOLLA JOHTAMINEN</b>	<b>20</b>
3.1	<i>Vaikuttavuus osana tuloksellisuutta</i>	20
3.2	<i>Vaikuttavuuden arviointi ja mittaaminen</i>	24
3.3	<i>Tiedolla johtaminen</i>	28
<b>4</b>	<b>TUTKIMUSPROSESSI</b>	<b>32</b>
4.1	<i>Tutkimusotteena tapaustutkimus</i>	32
4.2	<i>Tutkimuskohteena mielenterveyskuntoutujien palveluasumisen hankinta</i>	33
4.3	<i>Aineiston keruu ja analysointi</i>	35
4.4	<i>Tutkimuksen luotettavuus ja eettisyys</i>	37
<b>5</b>	<b>TULOKSET</b>	<b>40</b>
5.1	<i>Vaikuttavuuden mittarit</i>	40
5.2	<i>Tiedon käyttö</i>	47
5.3	<i>Vaikuttavuuden merkitykset</i>	50
<b>6</b>	<b>JOHTOPÄÄTÖKSET</b>	<b>56</b>
6.1	<i>Tulosten yhteenveto ja pohdinta</i>	56
6.2	<i>Tutkimuksen arviointi, kontribuutio ja jatkotutkimusaiheet</i>	59
	<b>LÄHTEET</b>	<b>61</b>
	<b>LIITTEET</b>	<b>66</b>

## **KUVIOT**

<i>Kuvio 1. Hankintaprosessi</i>	4
<i>Kuvio 2. Hankinnan osapuolet</i>	7
<i>Kuvio 3. Panos–tuotosmalli</i>	22
<i>Kuvio 4. Systeemimalli</i>	24
<i>Kuvio 5. Tiedon pyramidi</i>	29
<i>Kuvio 6. Tapauksen tutkimuskohteen oleelliset virtsanpylväät</i>	33
<i>Kuvio 7. Tutkimuskohteen vaikuttavuusmallin runko</i>	34

## **TAULUKOT**

<i>Taulukko 1. Kuntien ja kuntayhtymien ulkoiset palveluhankinnat Suomessa vuosina 2004–2014</i>	1
<i>Taulukko 3. Hankintaan liittyvien termien merkityksiä kaupallisessa ja hallinnollisessa käyttökontekstissa</i>	9
<i>Taulukko 4. Palvelujen ryhmittely niiden luonteen mukaan</i>	12
<i>Taulukko 5. Tulosperusteisen hankinnan tunnusmerkkejä</i>	15
<i>Taulukko 6. Synteesi tuloksista: Mahdolliset vaikuttavuusmittarien kohteet ja kohteiden ominaisuudet tulosperusteisessa mielenterveyskuntoutujien palveluasumishankinnassa.</i>	41
<i>Taulukko 7. Synteesi tuloksista: Hankinnan osapuolten yhteistyöstä tulosperusteisessa julkisessa hankinnassa</i>	47
<i>Taulukko 8. Synteesi tuloksista: Hankinnan osapuolten antamat merkitykset vaikuttavuudelle tulosperusteisessa mielenterveyskuntoutujien palveluasumishankinnassa</i>	51

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Tutkimuksen lähtökohdat

Julkinen hankinta on merkittävää julkisten varojen käyttöä. Euroopan komission vuoden 2016 tilastojen mukaan niitä tehdään Suomessa vuosittain noin 35 miljardin euron arvosta, mikä on noin 18% maan bruttokansantuotteesta (European Commission 2016, 70). Julkiset hankinnat ovat hankintalainalaisia hankintayksiköiden kilpailuttamia ja ostamia palveluita, tavaroita ja rakennusurakoita. Lain tarkoittamia hankintayksiköitä ovat muun muassa valtion, kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset, kirkko, valtion liikelaitokset sekä julkisoikeudelliset laitokset. (ks. Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016, 1, 4, 5 §.) Julkiset hankinnat koskevat siis merkittävää määrää yhteiskunnassa toimivia organisaatioita ja julkisia varoja. Niiden yhteiskunnallinen ja kansantaloudellinen vaikutus onkin tunnistettu esimerkiksi hallitusohjelmassa (Valtioneuvosto 2019; ks. myös Valtiovarainministeriö 2020).

Suomessa tehtiin vuonna 2019 pelkästään palveluhankintoja yhteensä noin 24 miljardilla eurolla työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämällä hankintojen ilmoituskanavalla julkaistujen hankintailmoitusten perusteella (Työ- ja elinkeinoministeriö 2020). Kaikista tilastoiduista hankintakategorioista suurimpia ovat sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut sekä luku- että rahamääräisesti (Jääskeläinen & Tukiainen 2019, 8). Ostopalvelut ovatkin yleistyneet kunnissa vuosi vuodelta 2000-luvulla (taulukko 1) (ks. esim. Rannisto 2016, 180; Lith 2004; Ylönen 2014).

*Taulukko 1.* Kuntien ja kuntayhtymien ulkoiset palveluhankinnat Suomessa vuosina 2004–2014 (mukaillen Tirronen & Rannisto 2016, 180)

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

Kehityskulku on kääntänyt katseet hankintojen mahdollisuuksiin strategisten tavoitteiden toteuttamisen keinona (Rannisto & Tienhaara 2016, 177). Lisäksi talouden niukkuus ja väestön ikääntyminen pakottavat kuntia miettimään uusia keinoja järjestää palveluja, varsinkin volyymiltä suurissa sosiaali- ja terveystalushankinnoissa. Vastaisuudessa julkisen hallinnon on entistä tärkeämpää seurata ja kehittää palvelujensa tuloksia, vaikutuksia ja vaikuttavuutta. (Tienhaara, Tirronen & Rossi 2016, 193.)

Yksi tapa toteuttaa strategisia tavoitteita tai edistää palvelujen vaikuttavuutta on hankinnan tekeminen tulosperusteisesti. Tällöin hankinnan tavoittelema tulos tai vaikuttavuus on lähtökohtaisesti sisällytetty esimerkiksi mittareina ja niihin kytkettyinä palkkioina hankinta-asiakirjoihin, kuten tarjouspyyntöön ja hankintasopimukseen. Sitran vuonna 2016 julkaiseman *Vaikuttavuuden hankinta – Käsikirja julkiselle sektorille* -oppaan mukaan palveluhankinnat perustuvat yleensä suoritteiden ostamiseen määrittelemällä vaaditut toiminnot. Vaikuttavammassa hankinnassa on kuitenkin oleellista jättää hankittavan kohteen tarkempi määrittely avoimeksi, jotta markkinatoimijat voivat valita vapaasti toimintamallit tulosten saavuttamiseksi. (Pyykkönen 2016, 4; ks. myös mm. Tirronen & Rannisto 2016, 174; Pekkala ym. 2019, 524.)

Julkisista hankinnoista ja kilpailuttamisesta löytyy Lundströmin (2011, 16) mukaan kohtalaisen paljon tutkimusta, mutta Tirronen ja Ranniston (2016, 169) muutaman vuoden takaisen artikkelin mukaan tulosperusteisesta hankinnasta sitä on kuitenkin vähän. Ranniston ja Tienhaaran (2016) toimittamassa artikkelikokoelmassa on julkaistu kaksi tulosperusteiseen hankintaan liittyvää artikkelia: tulosperusteisen hankinnan soveltamisesta hyvinvointipalveluissa Suomessa sekä tilaajan ja tuottajan kumppanuudesta tulosperusteisessä hankinnassa. Artikkeleissa jatkostutkimusaiheiksi ehdotetaan muun muassa vaikuttavuuden mittaamiseen liittyviä haasteita sekä mittareiden määrittämistä ja käyttöä tulosperusteisessä hankinnassa (Tirronen & Rannisto 2016, 187; Tienhaara, Tirronen & Rossi 2016, 218). Myös Lundström (2011, 16) tunnistaa laadun, tehokkuuden ja vaikuttavuuden mittaamisen haasteen hankintayksiköille niin vertailuperusteina kilpailuttamisessa kuin sopimusehtoinakin hankintakaudella. Lisäksi Lundström korostaa hankintaprosessin tutkimattomuutta muilta kuin juridisilta osin. Tämän pro gradu -tutkielman tavoitteena on vastata näihin aiheisiin.

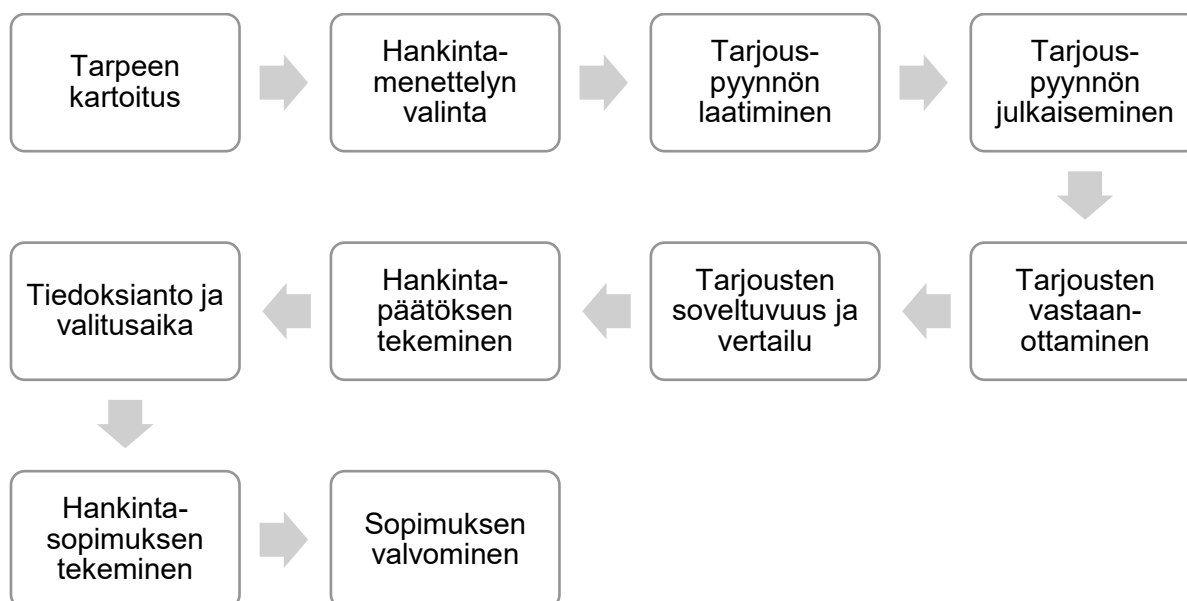
Erilaisten hankintayksiköiden ja hankintojen kirjo on laaja. Sosiaalipalvelut ovat kuitenkin erityisen kiinnostava kohde esimerkiksi yksilön kannalta: verorahoitteisista palveluista hyvinvointiin sidoksissa olevat ovat ihmistä lähellä. Ne ovat erityisen mielenkiintoisia myös yhteiskunnallisesta näkökulmasta: kuinka tarkoituksenmukaisesti julkinen toimija ostaa palveluita kilpailuilta markkinoilta. Sosiaalipalvelut ovat tutkimuksellisesti mielenkiintoinen kohde myös tulosperusteisen hankinnan kirjossa. Etenkin sosiaalipalvelut ovat tutkimuksellisesti jännittäviä: hallinnolliset vaikuttavuustavoitteet ja sosiaalityö voivat olla ideologisesti kaukana toisistaan (ks. Pohjola 2012, 28). Näiden näkökulmien johdosta tässä pro gradussa on tapaustutkimuksen kohteena tulosperusteinen sosiaalipalveluhankinta.

## 1.2 Keskeiset käsitteet ja rajaukset

### **Juridiikan rajaukset julkisessa hankinnassa**

Yksi tutkimuksen keskeisimmistä käsitteistä on *julkinen hankinta*. Julkinen hankinta on tavaroiden, palveluiden ja rakennusurakoiden ostamista julkisilla varoilla niin kutsutussa hankintalaissa tarkoitetun hankintayksikön toimesta oman organisaationsa ulkopuolelta (ks. Pekkala ym. 2019, 19). Julkinen hankinta koskee siis vain hankintayksikön ulkopuolelta hankittuja resursseja, eli se ei koske myymistä ja vuokraamista eikä myöskään kiinteän omaisuuden ostamista tai vuokraamista (ks. Lundström 2011, 30).

Lakia julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) sovelletaan, kun tietyt euromääräiset kynnyksarvot hankinnan ennakoidussa arvossa ylittyvät. Niin kutsuttu hankintalaki ohjaa hankintojen kilpailuttamisen toteuttamista, sillä siinä on määritelty prosessissa käytettävät hankintamenettelyt ja hankintaa sitovat periaatteet. Lisäksi hankintayksikön on valittava kilpailutuksessa saaduista tarjouksista kokonaistaloudellisesti edullisin eli hinnaltaan halvin, kustannuksiltaan edullisin tai hinta-laatusuhteeltaan paras (Pekkala ym. 2019, 498, 539). Tarjouksia ei myöskään voi sulkea pois ilman oikeita perusteita, ja hankintayksikön on tehtävä lain määräämällä tavalla tarjoajiin ja hankintamenettelyihin liittyvistä ratkaisuista hankintapäätös, johon voi hakea muutosta valituksella (Pekkala ym. 2019, 389, 497, 578). Hankintalaki aiheuttaa siis tiettyjä rajoituksia hankintaprosessiin kilpailutusvaiheen loppuun saakka, mutta ei niinkään hankinta- eli sopimuskaudelle (kuvio 1).



Kuvio 1. Hankintaprosessi (mukaillen Pekkala ym. 2019, 20-23)

Nykyinen kansallinen hankintalainsäädäntö on ollut voimassa 1.1.2017 alkaen. Lainsäädännön uudistuksella asetettiin voimaan eurooppalaista oikeuskäytäntöä ja EU:n hankintadirektiivit vuodelta 2014 sekä kevennettiin kansallisia hankintamenettelyjä. Eräs eurooppalaisen sääntelyn tarkoituksista on julkisten hankintojen sisämarkkinoiden avaaminen kaikille eurooppalaisille yrityksille. (Eskola ym. 2017, 19; ks. myös Pekkala ym. 2019, 52.) Hankintalain muita tavoitteita ovat esimerkiksi julkisten varojen käytön tehostaminen, laadukkaiden, innovatiivisten ja kestävien hankintojen tekeminen, markkinoiden tasapuolisten tarjoamismahdollisuuksien varmistaminen sekä korruption esto (Pekkala ym. 2019, 52-86). Sosiaali- ja terveystalouden direktiivi ohjaa jäsenvaltion hankintaviranomaisia huomioimaan palvelujen laadun, jatkuvuuden, esteettömyyden, kohtuuhintaisuuden, saatavuuden ja kattavuuden, eri käyttäjäryhmien erityistarpeiden, mukaan lukien huono-osaisten ja heikossa asemassa olevien väestöryhmien, käyttäjien osallistumisen ja vaikutusvallan lisäämisen sekä innovoinnin (Pekkala ym. 2019, 511).

### Keskeiset käsitteelliset-teoreettiset ilmiöt tutkimuksessa

Julkista hankintaa on tutkimusjulkaisuissa käsitelty monesti joko *hankinnan* (engl. procurement) tai *palvelujen järjestämisen* (engl. commissioning) näkökulmasta. Hankinta liittyy ostamiseen, vuokraamiseen ja urakatöihin, ja se voi tarkoittaa joko julkista hankintaa tai hankintaa yleisemmin. Palvelujen järjestäminen taas viittaa laajemmin tarpeiden määrittelyyn sekä palvelujen seurantaan ja arviointiin, jolloin palvelujen järjestäjän toimia



tarkastellaan strategisesta näkökulmasta. (Tienhaara, Tirronen & Rossi 2016, 201.) Tässä tutkielmassa julkisia hankintoja tarkastellaan palvelujen järjestämisen näkökulmasta. Julkisia hankintoja on tutkittu aiemmin esimerkiksi kilpailun, innovaatioiden, kumppanuuksien, tilaaja-tuottajamallin ja tulosperusteisen hankinnan näkökulmista (ks. Jääskeläinen & Tukiainen 2019; Tammi & Saastamoinen 2013; Kurvinen 2016; Tirronen & Rannisto 2016; Tienhaara et al. 2016).

Keskeisenä käsitteenä tutkimuksessa on myös *vaikuttavuus*, joka liittyy usein nimenomaan julkisten palveluiden tuloksellisuuden mittaamiseen ja arviointiin (ks. Laihonen ym. 2017, 16; Meklin 2009, 38; Kivipelto & Saikkonen 2013). Tuloksellisuus on yläkäsite, joka sisältää alakäsitteinänsä tapauksesta riippuen esimerkiksi vaikuttavuuden, tuottavuuden, taloudellisuuden, palvelukyvyn, tehokkuuden ja joskus jopa oikeudenmukaisuuden (ks. Laihonen et al. 2017, 17; Meklin 2009, 38). Vaikuttavuus on monitulkintainen käsite, mutta yleensä se voidaan yksinkertaistaa syy–seuraussuhteeksi suoritteiden ja niiden vaikutusten välillä. Toisinaan vaikuttavuudesta puhuttaessa tarkoitetaan myös kustannusvaikuttavuutta, joka yhdistää talous- ja vaikuttavuusnäkökulmat. Kustannusvaikuttavuudessa tarkastellaan siis panosten ja niistä saadun hyödyn eli tulosten ja vaikutusten suhdetta, joten sen voidaan tulkita tarkoittavan myös oikeastaan tehokkuutta tai laajasti tuloksellisuutta. (vrt. esim. Meklin 2009, 39; Virtanen 2007, 89.) Tässä tutkielmassa keskitytään vaikuttavuuteen yhtenä tuloksellisuuden osa-alueena ja mitattavana asiana.

Vaikuttavuuden mittaaminen on haastavaa ja siten mielenkiintoinen tutkimuskohde jo itsessään, mutta lisäksi on mielenkiintoista tarkastella sitä *tiedolla johtamisen* näkökulmasta – siis esimerkiksi vaikuttavuustiedon hyödyntämisenä päätöksenteossa. Tiedolla johtaminen on varsinkin suomalaisessa tutkimustoiminnassa tietojohdamisesta johdettu ilmiö (ks. Laihonen ym. 2013, 32). Tietojohdaminen on kehittynyt suhteellisen hiljattain esimerkiksi tietoyhteiskunnan ja tietointensiivisen työn myötä, joten se on vielä melko jäsentymätön tieteenala ja nähdään usein sateenkaarikäsitteenä tai jopa muoti-ilmiönä (Lönnqvist ym. 2007, 11, 14-16). Kuten vaikuttavuus, myöskään tiedolla johtaminen ei siis ole yksiselitteinen ilmiö. Eri yhteyksissä se on määritelty esimerkiksi kollektiiviseksi tiedon hyödyntämiseksi, organisaation kulttuuriksi, ihanteeksi tutkimustietoon perustuvasta päätöksenteosta sekä systemaattisesti ja luotettavasti tuotetuksi objektiiviseksi tiedoksi poliittis-hallinnollisissa systeemeissä (ks. Laihonen ym. 2017, 10; Laihonen ym. 2013, 30;

Kivipelto & Saikkonen 2013, 313; Virtanen, Stenvall & Rannisto 2015, 16). Tässä tutkielmassa tiedolla johtamista tarkastellaan erityisesti näyttöperusteisena tietona.

Tutkielman teoreettisessa viitekehyksessä ensin tunnistetaan julkisen hankinnan erityispiirteitä hallintotieteelliseen tutkimusperinteeseen istuvien näkökulmien ja keskeisesti hankintaa ohjaavan lainsäädännön tavoitteiden kautta. Toisen teoreettisen osion suuren kokonaisuuden muodostaa vaikuttavuustiedolla johtaminen. Vaikuttavuutta tarkastellaan sekä osana tuloksellisuuden käsitteistöä että arvioitavana ja mitattavana asiana. Tiedon käsitteestä jäsennellään eri tasoja ja tiedolla johtamista tarkastellaan näyttöönperustuvana tietona. Teoreettinen viitekehys rakentuu luvuista 2 ja 3.

### 1.3 Tutkimusasetelma

Tutkimusasetelma pohjaa aiemmassa tutkimuksessa ehdotettuihin jatkotutkimusaiheisiin ja näkökulmiin, jotka esitettiin tutkimuksen lähtökohdissa ja keskeisissä käsitteissä. Tutkimuksen tavoitteena on lisätä ymmärrystä vaikuttavuustiedon käyttämisestä tulosperusteisessa julkisessa hankinnassa. Tutkimuksen ajallinen ja prosessuaalinen konteksti rajataan hankintaprosessin suunnitteluvaiheeseen, jossa päätetään tulosperusteisen hankintamallin käyttämisestä ja järjestetään markkinavuoropuhelut, sekä hankintamallin käytön kokemuksiin sopimuskauden ajalta. Tarkoitus ei niinkään ole tutkia palvelun kilpailuttamiseen liittyviä vaiheita, jotka ovat luonteeltaan teknisiä, ja joista säädellään hankintalaissa. Kuviossa 1 esitetystä hankintaprosessista vaiheet ovat ensimmäinen, tarpeen kartoittaminen, ja viimeinen, sopimuksen valvonta. Ensimmäinen tutkimuskysymys ja sen alakysymys ovat:

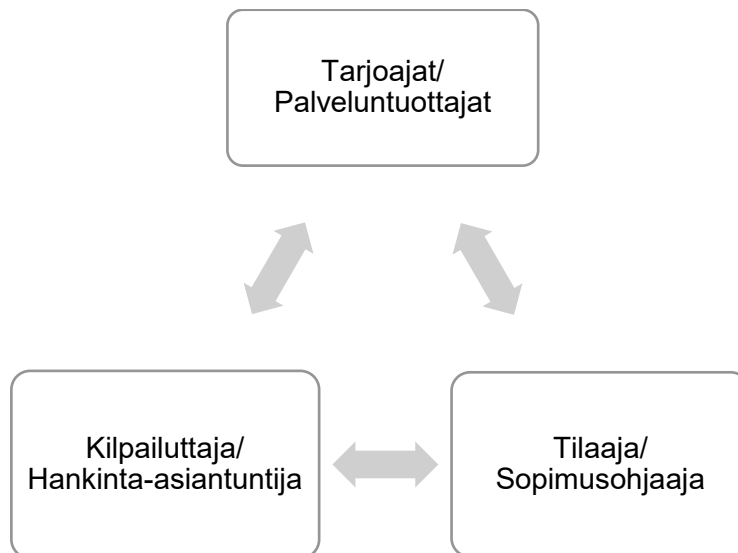
- *Millaisia vaikuttavuusmittareita voidaan käyttää tulosperusteisessa julkisessa hankinnassa?*
  - o *Miten vaikuttavuustietoa voidaan käyttää tulosperusteisessa julkisessa hankinnassa?*

Jotta voidaan tutkia vaikuttavuustietoa, täytyy tutkia myös vaikuttavuudelle annettavia merkityksiä. Kiinnostuksen kohteena on lisäksi eri osapuolten kokemukset ja intressit

vaikuttavuuden määrittelyssä. Tutkimuksessa tehdään lähtöoletus, että eri osapuolilla on toisistaan eroavia intressejä tulosperusteisessa hankinnassa, ja toisaalta ymmärretään, että vaikuttavuus on monitulkintainen ilmiö. Siksi kolmas tutkimuskysymys on:

- *Millaisia merkityksiä vaikuttavuudella voi olla eri osapuolten näkökulmista?*

Tutkimuksen empiirinen osio rakentuu tulosperusteisen hankinnan tapauksen ympärille ja tutkimuskohteena on *mielenterveyskuntoutujien palveluasumisen hankinta*. Tapaukseen liittyy kolmentyyppisiä toimijoita, joita ovat kilpailuttaja, tilaaja ja palveluntuottajat (kuvio 2). Kaikki toimijoista liittyvät toisiinsa hankinnan eri vaiheissa. Tutkimuskohdetta taustoitetaan lisää tutkimuksen empiirisessä osiossa luvussa 5.



*Kuvio 2.* Hankinnan osapuolet. Hankintaprosessin suunnitteluvaiheessa kilpailuttaja saa tilaajalta kilpailutustoimeksiannon. Kilpailuttaja ja tilaaja ovat suunnitteluvaiheessa yhteydessä tarjoajien kanssa markkinavuoropuheluissa. Kilpailutuksen jälkeen hankintakaudella tilaaja ja valitut palveluntuottajat ovat sopimussuhteessa.

## 2 JULKISEN HANKINNAN ERITYISPIIRTEITÄ

Luvussa käsitellään julkista hankintaa siihen liittyvien erityispiirteiden näkökulmista. Ensimmäisessä alaluvussa jäsennetään hankintaa käsitteellis-teoreettisista lähtökohdista sekä tarkastellaan hankintaa osana kuntien palvelujen järjestämistä ja julkisen toiminnan markkinaistamista. Toisessa alaluvussa tarkastellaan hankinnan juridiikkaa lain tavoitteiden näkökulmasta. Kolmannessa alaluvussa tarkastellaan tulosperusteista hankintamallia sekä sopimuksellisuuden, päämies–agenttiteorian ja tilintekovastuun näkökulmia.

### 2.1 Palvelujen järjestäminen julkisena hankintana

#### **Hankinnan käsitteellis-teoreettinen jäsentäminen**

Hankintaan liittyy paljon eri asioita tarkoittavia termejä, joiden käyttökonteksti voi muuttaa huomattavasti merkityksiä (taulukko 3). Esimerkiksi kaupallisessa yhteydessä termit liittyvät usein ostotoimintoihin, kun taas hallinnollisessa kontekstissa organisatoriseen järjestämiseen. Iloranta ja Pajunen-Muhonen (2018, 49) tarkastelevat hankinnan termejä yleisesti osto-organisaation näkökulmasta. Heidän mukaansa *tilaaminen*, englannin *ordering*-käsite, voi tarkoittaa ainakin joko ”ostotilausten tekemistä toimittajalle aiemmin sovittujen ehtojen mukaisesti” tai ostamista suoraan toimittajalta ilman edellytystä sopimuksesta. *Ostaminen*, englanniksi joko *purchasing* tai *procurement*, taas tarkoittaa yleensä laajemmin spesifikaatioiden määrittelyä ja toimittajien valintaa, kaupallisia transaktioita, kuten tilaamista ja maksuliikenteen hoitoa, tai loppuviimein kaikkea toimintaa tuotteen saamiseksi toimittajalta tilaajalle. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2018, 49-50.)

Tienhaara, Tirronen ja Rossi (2016, 201) käyttävät julkisesta hankinnasta englanninkielistä termiä *procurement*, mutta huomauttavat, että termi voidaan tulkita myös laajemmin. Hankinta ei ole kilpailuttamisen synonyymi, vaan se tarkoittaa tavaroiden ja palveluiden ostamista tai vuokraamista sekä urakalla teettämistä. Hankinnasta voidaan erottaa *palvelujen järjestäminen*, englanniksi *commissioning*. Palvelujen järjestäminen pitää sisällään niin palvelutarpeen arviointia, palvelujen määrittämistä vastaamaan palvelutarvetta kuin toteutumisen seuranta ja arviointia sekä palvelujen turvaamista. (Tienhaara, Tirronen & Rossi 2016, 201.)

Keskimäki, Tynkkynen ja Lehto (2012, 31) tarkastelevat hankinnan termejä terveydenhuollon palvelujen järjestämisen näkökulmasta. Heidän mukaansa englannin *purchasing*-käsite on käännetty Suomessa yleensä *tilaamiseksi*, *ostamiseksi* tai *hankkimiseksi*. Tilaamisesta alettiin puhua silloin, kun tuotantoyksiköitä alettiin organisoida hallinnosta erilliseksi toiminnoksi, ja kun julkisen hallinnon toiminnassa alettiin käyttää yksityisiä palveluntuottajia. Muualla maailmassa tässä yhteydessä hankinnasta vakiintuneita termejä ovat englanniksi *commissioning* ja *contracting*. Lisäksi huomioitavaa on, että Suomessa tilaajaksi mielletään useimmiten kunta, kun taas muissa maissa tilaajana voi usein toimia laajemmin eri tahot, kuten jokin muu paikallishallinnon yksikkö, valtio tai vakuutusyhtiö, ehkä jopa palvelujen käyttäjä. (Keskimäki, Tynkkynen & Lehto 2012, 31.)

*Taulukko 2.* Hankintaan liittyvien termien merkityksiä kaupallisessa ja hallinnollisessa käyttökontekstissa.

	<b><i>Merkitys Iloranta &amp; Pajunen-Muhonen (2018) mukaan</i></b>	<b><i>Merkitys Tienhaara, Tirronen &amp; Rossi (2016) mukaan</i></b>	<b><i>Merkitys Keskimäki, Tynkkynen &amp; Lehto (2012) mukaan</i></b>
<b><i>Ordering</i></b>	Ostotilaus, ostaminen		
<b><i>Purchasing</i></b>	Ostaminen määrittelemällä spesifikaatiota		Tilaaminen, ostaminen, hankkiminen
<b><i>Procurement</i></b>	Kaupalliset transaktiot laajasti	Tavaroiden ja palvelujen ostaminen, urakat	
<b><i>Contracting</i></b>			Tilaaminen, palvelujen hankinta
<b><i>Commissioning</i></b>		Palvelujen järjestäminen	Tilaaminen, palvelujen hankinta

Hankinnan termin jäsentelyssä edellä tunnistetaan kaksi toisistaan irrallista toimijaa: *tilaaja* ja *tuottaja* tai *toimittaja*. Tilaajan ja tuottajan erottavissa toimintamalleissa tilaajan nähdään olevan paras taho määrittelemään väestön palvelutarpeita ja niiden tyydyttämistä sekä toteuttamaan poliittisia tavoitteita, kun taas tuottajan on mahdollista keskittyä joustavammin

palvelujen tuottamiseen ilman poliittisia valintoja (Keskimäki, Tynkkynen & Lehto 2012, 33). Tilaajan ja tuottajan roolia voidaan tarkastella myös kriittisemmin: tilaajan ja tuottajan erottaminen organisatorisesti muuttaa aiemmat ammatilliset yhteistyösuhteet sopimusvälitteisesti tapahtuviksi kilpailullisiksi suhteiksi (Newman & Clarke 2009, 83).

### **Palvelujen järjestäminen julkisena hankintana**

Palvelujen järjestäminen kuntalaisille kuuluu kunnan perustehtäviin, ja järjestämistavasta kunta voi päättää itse. Kunnanvaltuuston tehtävä on asettaa toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet palvelujen järjestämiselle. Yleensä valintoja ohjaavat siten talousarvio ja taloussuunnitelma sekä palvelustrategia tai vastaava strategisen tason asiakirja, joka määrittää kunnan tuottamat ja ostamat palvelut. Vaihtoehtoja palvelujen järjestämistavoille ovat yleensä kunnan oma tuotanto, yhteistoiminta muiden kuntien kanssa tai ulkopuolisilta tuottajilta hankkiminen. Nykyään palvelujen hankinnan tunnustetaan olevan väline toteuttaa julkisen hallinnon toimijoiden strategisia tavoitteita ja siksi myös hankinnalle asetetaan tavoitteita. (Tirronen & Rannisto 2016, 177, 179; Saarelainen & Virtanen 2010, 134.)

Palvelujen järjestäminen hankkimalla edellyttää yleensä julkista kilpailuttamista (ks. esim. Pekkala ym. 2019; Eskola ym. 2017). Julkisen kilpailuttamisen tavoite on parantaa taloudellista tuottavuutta ja tehokkuutta, ja sitä perusteellaan niin niukoilla resursseilla kuin oikeudenmukaisuudellakin. Niukkuusperusteluun liittyy kuntien talouden tasapainottaminen tiukentuneen talouden ja lisääntyneiden palvelutarpeiden välillä. Oikeudenmukaisuusperustelu taas liittyy siihen, että julkisten palvelujen tuominen kilpailuille markkinoille on reilua, koska muidenkin palvelujen tuottamisesta kilpaillaan markkinoilla. (ks. Valkama & Flinkkilä 2003, 9.) Tehostamisen yhteydessä puhutaan myös *markkinaistamisesta*, joka tarkoittaa markkinasuuntautuneiden toimintatapojen käyttämistä ja markkinoiden luomista julkisissa palveluissa (Kähkönen 2007, 11; Newman & Clarke 2009, 74).

Newman ja Clarke (2009, 74) jäsentävät markkinaistamiseen liittyviä innovaatioita Yhdysvaltojen ja Iso-Britannian julkissektoreiden uudistuksissa. Esimerkkejä markkinaistamisesta ovat julkisten palvelujen yksityistäminen myymällä julkista omaisuutta markkinoilla toimiville yrityksille, markkinoiden avaaminen järjestämällä tarjouskilpailuja, sisäisten markkinoiden luominen julkiseen palvelutuotantoon erottamalla organisatorisesti

tuottajat ja tilaajat sekä kannusteiden luominen yksilöille valitakseen vapaasti käyttämänsä palveluntuottaja. (Newman & Clarke 2009, 74.)

Newman ja Clarke (2009, 74-75) tunnistavat kyseenalaisia seurauksia markkinoiden luomisessa. Ensiksi markkinaistamisessa on puhtaasti kyse poliittisen toimijan valinnoista toimia tietyllä tapaa eikä niinkään luonnollisesta markkinoiden leviämisestä. Toiseksi, oli kyse millä tahansa motiivilla tehdyistä markkinaistavia piirteitä sisältävistä toimista, ne alkavat aina tukea narratiivia markkinoiden vääjäämättömästä leviämisestä ja pienentävät valtion vaikutusta. Kolmanneksi, markkinaistaminen muuttaa olemassa olevia rooleja ja prosesseja – ihmisten täytyy mukauttaa käyttäytymistään vastaamaan uusia roolejaan kuluttajina, yrittäjinä ja toimeksisaajina. Neljäs seuraus on työolosuhteiden heikkeneminen ja epävarmuuden lisääntyminen työmarkkinoilla johtuen markkinoilta julkisiin palveluihin haetusta joustavuudesta. Viimeisenä Newman ja Clarke palaavat paradoksisen huomioon siitä, että julkiset resurssit, toiminnot ja politiikat valjastetaan markkinamaisiin instrumentteihin poliittisten prosessien kautta, vaikka juurikin poliittiset toimijat ovat markkinaistamista kritisoimassa. (Newman & Clarke 2009, 74-75.)

Palvelumarkkinoilla on tarkasteltava myös asiakkaan roolia (taulukko 4). Julkisten palvelujen tuottamisen varsinainen syy on yhteiskunnan tarpeiden turvaaminen asiakkaiden tahdon tyydyttämisen sijaan. Kuitenkin asiakaslähtöinen kehittäminen on palvelujen uudistamisen retoriikassa ytimessä, etenkin koskien sote-palveluja. Näkökulma johtaa pohdintaan siitä, mikä on yksilön rooli julkisissa palveluissa: *kansalainen* (engl. citizen), *asiakas* (engl. customer, consumer, client) vai *palvelujen käyttäjä* (engl. service user). Oikeastaan palvelujenkin olemus määriteltävissä monin tavoin, mutta yksinkertaisimmillaan niitä voidaan ajatella julkisina suoritteina. (Rannisto & Tienhaara 2016, 16-17.)

*Taulukko 3.* Palvelujen ryhmittely niiden luonteen mukaan (mukaillen Rannisto & Tienhaara 2016, 18)

	<b><i>Julkinen viranomais-toiminta</i></b>	<b><i>Julkiset palvelut</i></b>	<b><i>Julkiset palvelut, joita julkinen järjestää ja osin tuottaa</i></b>	<b><i>Yksityiset palvelut</i></b>
<b><i>Asiakkaan rooli</i></b>	Kansalainen, palvelujen käyttäjä (citizen, service user)	Toimenpiteiden kohde, mutta myös asiakas	Potilas, oppilas, asiakas (service user, client)	Asiakas (customer)
<b><i>Esimerkki</i></b>	Elintarvikevalvonta Finanssi- valvonta Sosiaalisten etujen myöntäminen Vankeinhoito	Erikois-sairaanhoito Kansanterveystyö Liikenne-turvallisuus Koulutus-järjestelmä	Asiakas-kohtaisten tavoitteiden tyydyttäminen, joka ei onnistu ilman asiakkaan keskeistä omaa roolia (co-production): oppiminen, tervehtyminen, pärjääminen	Palvelujen ja tuotteiden asiakas, joka on kykenevä päättämään ja rahoittamaan oman toimintansa
<b><i>Mittaaminen ja tulokset</i></b>	Yhteiskunnan toiminnalliset ja poliittiset tavoitteet	Yhteiskunnallinen vaikuttavuus	Asiakas-vaikuttavuus	Asiakas-vaikuttavuus ja -tyytyväisyys

Vaikka julkisista palveluista päättävillä ei monesti ole yksimielistä näkemystä palvelujen järjestämisestä vaan eriävät poliittiset näkemykset välittyvät ristikkäisissä tavoitteissa ja toiveissa, markkinatoimijoista on tullut pysyvä osa keskustelua. Kunnan rooli on laajentunut tuottajasta järjestäjäksi. Muutos vaatii markkinoiden ja eri toimijoiden toimintalogiikoiden ymmärtämistä. (Rannisto & Tienhaara 2016, 10-11.)



## 2.2 Hankintalain tavoitteita

### **Julkisen hankinnan lainsäädännön tavoitteet**

Hankintalain tavoitteena on paitsi julkisten varojen tehokas käyttö ja hinta-laatusuhteen parantaminen, myös tasapuolisten osallistumismahdollisuuksien edistäminen tarjoajien näkökulmasta sekä tarjottavien vaihtoehtojen lisääminen tilaajien näkökulmasta (ks. Pekkala ym. 2019, 20; Eskola ym. 2017, 23). Vaatimus hankintatoimen taloudellisuudesta tarkoittaa kilpailuolosuhteiden hyödyntämistä tarjouskilpailulla, josta koituu hankintayksikölle hyötyä, sekä sopivien kilpailutusmenettelyjen valintaa suhteessa hankintaan. Lisäksi ympäristö- ja sosiaaliset näkökohdat tulee huomioida. (Eskola ym. 2017, 23.) Hankintalainsäädäntö määrää kilpailuttamisessa käytettävistä menettelyistä, mutta esimerkiksi hankittavista tuotteista ja palveluista se ei määrää – kyseessä on niin kutsuttu menettelylaki (ks. Pekkala ym. 2019, 20; Eskola ym. 2017, 26).

Hankintalainsäädännön tavoitteisiin lukeutuu myös innovatiivisten hankintojen tekeminen. Innovatiivinen hankinta voi tarkoittaa monenlaisia asioita, kuten uudenlaisten, markkinoilta löytymättömien palveluiden tai tuotteiden hankkimista. Toisaalta se voi viitata myös esimerkiksi innovatiivisiin hankintamenettelyihin tai innovaatioihin kannustaviin hankintasopimuksiin. Innovatiivisuutta voidaan edistää hankinnan suunnitteluvaiheessa muun muassa kuulemalla asiakkaita sekä tekemällä markkinakartoituksia ja pitämällä markkinavuoropuheluja, joissa keskustellaan tarjoajaosapuolen kanssa erilaisista toteuttamismahdollisuuksista. Tarjouspyyntö voidaan laatia myös määrittelemällä hankinnan kohde toiminnallisilla ominaisuuksilla ja antamalla tarjoajalle mahdollisuuden vapaasti ratkaista tapa tarpeen tyydyttämiseksi. (Pekkala ym. 2019, 72-73; Eskola ym. 2017, 25; ks. myös Tirronen & Rannisto 2016, 173-174.)

Lisäksi laissa tavoitteena on hankintojen laadukkuus, ja hankinnan laatutason määrittäminen onkin huomattava osa hankinnan suunnittelua. Hankintalaissa ei siis säädetä laatukriteereistä, mutta siinä korostetaan kuitenkin suunnitteluvaiheen merkitystä. Suunnitteluvaiheessa tärkeää on huomioida esimerkiksi hankinnan kohteen käyttäjien tarpeet ja muiden lakien vaatimukset liittyen hankinnan kohteeseen ja hankintayksikköön, etenkin sosiaali- ja terveystalouden tapauksessa (ks. Pekkala ym. 2019, 513). Laatumääritelmiin vaikuttavia käyttäjien tarpeita voivat olla esimerkiksi palvelujen

saatavuus, ymmärrettävyys, käytettävyys sekä itseä koskevaan päätöksentekoon osallistuminen. Mahdollisesta aiemmasta hankintasopimusten seurannasta saadusta tiedosta on huomattavasti etua hankinnan suunnittelussa. Niin sopimusehdoissa kuvatuilla laatuvaatimuksilla kuin sovituilla laadun seurantaan liittyvillä toimintatavoillakin on tarpeen varmistaa, että tuottaja ei voi käytännössä heikentää tuotetun palvelun laatua. (Eskola ym. 2017, 25-26.)

Sosiaali- ja terveystalouden hankkimista koskee hieman erilaiset veloitteet kuin muita palveluita. Hankintalaissa säädetään sote-palvelujen olevan keskeisesti asiakkaita varten, ja osa palveluista on sellaisia, että niitä tarvitaan pitkäaikaisesti. Toisin kuin muissa hankinnoissa, tällöin voi olla mahdollista laatia toistaiseksi voimassa oleva hankintasopimus sen ollessa tarkoituksenmukaista. Sote-palveluiden hankinnassa innovaatioiden ja innovatiivisuuden edistämällä voi olla oleellista vaikutusta sote-palveluiden ollessa kustannuksiltaan suuria ja asiakkaan kannalta merkittäviä. (Pekkala ym. 2019, 511, 524-525.)

## 2.3 Tulosperusteinen hankinta

### **Tulosperusteinen hankintamalli**

Ostopalveluja hankitaan yleensä *suoriteperusteisesti*. Tällöin tilaaja määrittelee tarjouspyynnössään palvelutarpeet, laatuksiteerit ja prosessit hankinnan kohteelle. Tapa sopii tietynlaisiin hankintoihin, kuten rakennusurakoihin, mutta sitä on myös kritisoitu ainakin hyvinvointipalvelujen kontekstissa. Suoriteperusteisuus nähdään New Public Managementin (NPM) ilmentymänä pyrkimyksellään tehokkuuteen ja vahvaan johtajuuteen. Hyvinvointipalveluissa asiakkaiden palvelutarpeet ovat kuitenkin moninaisia, mikä on lisännyt tarvetta pohtia muita keinoja palvelujen järjestämiseksi ja hankintojen toteuttamiseksi. (Tirronen & Rannisto 2016, 164-165.)

Kritiikkiin on vastattu Iso-Britanniassa kehittämällä *tulosperusteista hankintamallia* (engl. outcome(s)-based commissioning) (Tirronen & Rannisto 2016, 168). Smith ym. (2017, 60, 65-66) näkevät kehityksen taustalla vaikuttavan niukkuuden politiikan aiheuttamat säästöt, väestön ikääntymisen sekä yksilöllisten palvelujen ja niihin liittyvän tuloksellisuuden

vaatimuksen. Tällöin tulosperusteisessa hankinnassa strategisella tasolla olennaista on moniammatillinen yhteistyö palvelujen järjestämisessä (engl. joint commissioning), laadukkaamman hoidon antaminen ja palvelujen käyttäjien mieltymyksiin vastaaminen tietyllä alueella. Operationaalaisella tasolla tärkeää on, että sosiaalityöntekijä tai muu palvelua arvioiva yksilö pyrkii tunnistamaan palvelujen käyttäjien, myös potentiaalisten, tarpeet. (Smith ym. 2017, 65-66.)

Tulosperusteisesti toteutetussa hankinnassa siis keskitytään palvelun laatuun ja tuloksellisuuteen suoritteiden sijaan. Tällöin määritellään palvelulla tavoiteltavia tuloksia ja vaikutuksia, jolloin potentiaalinen palveluntuottaja itse määrittää suoritteet ja prosessit. Tulostavoitteiden saavuttamisen arvioimiseksi asetetaan asiakkaille tuotettavaan hyötyyn ja vaikuttavuuteen kohdistuvat mittarit joko tilaajan tai tuottajan toimesta jo kilpailutuksessa. (Tirronen & Rannisto 2016, 164-165; Pekkala ym. 2019, 524-525.) Tulosperusteisen hankinnan nähdään toteuttavan New Public Governance -ajattelua, jossa vaikuttavuus on merkittävä tekijä (Tirronen & Rannisto 2016, 165).

Toteutustapoja ja tunnusmerkkejä tulosperusteiselle hankinnalle on monia – määrittely ei ole tiukkarajaista. Tulosperusteista hankintaa voidaan hyvin soveltaa myös osissa, joissa on tulosperusteisen hankinnan tunnusmerkkejä (taulukko 5). Tirronen ja Ranniston (2016, 183) mukaan tunnusmerkit voivat liittyä koko hankintaan, sopimuskauteen, asiakkaaseen ja toimintaympäristöön tai kumppanuuteen. Tyypillisimpiin tunnuksiin kuuluvat muun muassa kehittämisorientoituneisuus, monituottajuus, neuvottelut, markkinatoimijoiden osallistaminen hankintaan, tavoitteellisuus sekä arvon luominen asiakkaalle ja yhteisölle. Sen sijaan harvinaisempia tunnuksia ovat pitkäjänteisyys ja lupaukset optiokausista palveluntuottajan onnistuessa.

*Taulukko 4.* Tulosperusteisen hankinnan tunnusmerkkejä (mukaillen Tirronen & Rannisto 2016, 183)

***Koko hankintaan liittyvät elementit***

- 1) Hankinnassa panoksien ja prosessien sijaan tuotosten, laadun ja tulosten painotus
- 2) Tavoitteellisuus ja tulosorientoituneisuus
- 3) Pyrkimys suoriteperusteisesta hankinnasta vaikuttavuusperusteiseen hankintaan
- 4) Kehittämisorientoituneisuus ja pyrkimys innovatiiviseen hankintaan

<b><i>Sopimuskauteen liittyvät elementit</i></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><i>Asiakkaaseen ja toimintaympäristöön liittyvät elementit</i></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><i>Kumppanuuteen liittyvät elementit</i></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>

Yksi suomalaisissa tulosperusteisissa hankinnoissa tyypillinen toteutusmuoto on esimerkiksi bonus–sanktio-malli, jota voidaan käyttää hankintasopimuksessa. (Tirronen & Rannisto 2016, 170.) Mallissa palveluntuottaja saa bonuksia, kuten rahaa tai lupauksen sopimuskauden jatkamisesta luvattujen tulostavoitteiden toteutuessa. Sen sijaan sanktio seuraa vähimmäisvaatimustason jäädessä toteutumatta. Sanktio voi käytännössä olla rahamääräinen tai peruste sopimuksen irtisanomiseksi tai purkamiseksi. Bonukset ja sanktiot tulee kuitenkin asettaa kunkin hankinnan mittakaavaan sopiviksi. Tärkeää on myös

huolellisuus ja avoimuus vähimmäistason määrittämisessä, jonka tulee olla jo kilpailutusvaiheessa selvillä. (Pekkala ym. 2019, 524-525.)

### **Sopimuksellisuuden ja päämies–agenttiteorian näkökulmat**

Haluun kehittää tulosperusteinen hankintamalli liittyy myös pyrkimys välttää, estää ja hallita palvelun tuottajan osaoptimoivaa käyttäytymistä tilaajan menetykseksi. Sopimuksenteko tilaajan ja tuottajan välillä on yksi markkinaistamisen väline, jolla voidaan vaikuttaa osaoptimointiin. Sen avulla päämiehen on mahdollista ohjata ja muokata agentin toimintaa. Kompleksisia ja dynaamisia ongelmia hallitsevia ehtoja ja muita keinoja on kuitenkin hyvin haastavaa määritellä sopimukseen. (Newman & Clarke 2009, 78.) Myös Hyyryläinen (2004, 10) esittää sopimuksellisuuden kompleksiseksi tutkimuskohteeksi ja markkinavälineeksi julkisen sektorin sopimustoiminnan ohjaamisessa ja johtamisessa.

Hyyryläinen (2004, 9-11) käyttää yleisesti termiä *sopimuksellisuus* puhuttaessa sopimukseen tai vastaaviin sitoumuksiin perustuvista julkisen sektorin taloudellisista järjestelyistä ja niiden johtamisesta. Taloudellisella järjestelyllä voidaan tarkoittaa yleisesti yksittäistä tilaajan tuottajalta tekemää hyödyke- tai palveluhankintaa tarkasti sovituilla hinnalla ja kauppaehtoilla. Sopimuksellisuus nähdään siis vaihtoehtona kunnallisten palvelujen järjestämiselle, ja se liittyy kilpailuttamisen sijaan nimenomaan ”solmittujen sopimusten nojalla toimimiseen niiden voimassaoloaikana” (Hyyryläinen 2004, 11, 14). Sopimussuhteessa taloudellisten seikkojen ohella tärkeitä ovat myös sopimuspuolten sosiaaliset suhteet, jotka vaikuttavat läpi sopimusprosessin neuvotteluista sopimuskauden päättymiseen saakka (Hyyryläinen 2004, 10).

Sopimuksellisuudessa voidaan tunnistaa ainakin kaksi eri johtamisulottuvuutta, jotka ovat osittain myös limittäisiä: *sopimuksella johtaminen*, eli *sopimusohjaus*, ja *sopimusten johtaminen*, eli *sopimustenhallinta*. Sopimusohjauksen välineistöön kuuluu yleensä tuottajan ohjaaminen asettamalla taloudellisia kannusteita tai rangaistuksia. Toisaalta vastapainoisesti myös sopimusvapaus sisältyy sen piirteisiin – sopimusohjaus eroaa siten käskyttävästä hierarkkis-byrokraattisesta menettelystä. Sopimustenhallinta on lähempänä operatiivista johtamista ollessaan sopimusten hallintaa kokonaisvaltaisesti aina muodostamisesta ja ylläpitämisestä muuttamiseen ja lakkauttamiseen. Käytännössä yksi olennainen osa sopimustenhallintaa voi olla esimerkiksi sovitun laadun toteutumisen valvontaa. Usein tuottaja pyrkii maksimaaliseen laskuttamiseen ja minimaaliseen

panokseen, kun taas tilaaja pyrkii maksimaaliseen panokseen ja minimaaliseen maksuun. (Hyyryläinen 2004, 23-24.)

Sopimuksellisuudessa ilmenevästä osapuolten osaoptimoinnin ristiriidassa voi olla kyse *päämies–agenttiteoriasta* – molempien osapuolten pyrkimyksestä hyödyn maksimoimiseen ja agentin toimimattomuudesta päämiehen intressien mukaisesti (Hyyryläinen 2004, 58). Teoriassa agentilla on useita mahdollisuuksia päättää toiminnastaan, joka vaikuttaa niin agentin itsensä kuin päämiehenkin etuihin. Päämiehen mahdollisuudet vaikuttaa agentin toimintaan syntyvät päämiehen ennakkoon vahvistamista säännöistä, joiden perusteella se palkitsee agentin. Suhteessa syntyvät ongelmia, jos osapuolten välillä ei ole käytettävissä tasavertaisesti samoja tietoja. (Arrow 1984, 1.) Hankinnan kontekstissa tuottaja on siis agentti ja tilaaja päämies.

Päämies–agenttiongelmilla on kaksi päätyyppiä: *haitallinen valikoituminen* (engl. adverse selection) ja *peitetty käyttäytyminen* (engl. moral hazard). Arrow (1984) käyttää yleisestä käytännöstä poiketen englanniksi termejä *hidden information* ja *hidden action* erottaakseen ne vakuutustieteistä. Peitetty käyttäytyminen on agentin toimi, joka on sille epäedullinen, mutta joka lisää päämiehelle edullisten vaikutusten todennäköisyyttä. Päämies ei voi valvoa kaikkia agentin toimia, ja näin ollen päämies ei voi myöskään arvioida, menetteleekö agentti sille edullisimmalla tavalla. Haitallinen valikoituminen liittyy *informaatioasymmetriaan* eli siihen, että agentti tietää jotakin mitä päämies ei tiedä. Agentti voi siis hyödyntää informaatioasymmetriaa omaksi edukseen. Mikäli päämiehen ja agentin välillä vallitsee tällaista informaatioasymmetriaa, syntyy intressiristiriitoja. (Arrow 1984, 3-5; ks. myös Hyyryläinen 2004, 58-59.)

Julkisen toiminnan arvioinnin yhteydessä *tilivelvollisuus* ja *tilintekovastuu* liittyvät päämiehen oikeuteen saada luotettavasti raportoitua tietoa toiminnan tuloksista ja agentin velvollisuuteen raportoida päämiehelle (Virtanen & Vakkuri 2016, 228). Tilivelvollisuus viittaa toimijoihin eli päätöksenteossa mukana olevien henkilöiden vastuullisuuteen julkisten resurssien käytössä ja julkisten interventioiden tavoitteiden saavuttamisessa. Tilintekovastuu taas merkitsee laajennettua näkökulmaa toimijoihin, joille tilivelvolliset ovat raportointivastuullisia, esimerkiksi kuntalaisille, asiakkaille ja julkishallinnon päämiehille, kuten poliittisille elimille ja esimiehille. (Virtanen & Vakkuri 2016, 80.)

Tilintekovastuussa voidaan tunnistaa organisatorinen, poliittinen, juridinen, hallinnollinen ja professionaalinen tilintekovastuu. Organisatorinen tilintekovastuu on vertikaalista ja hierarkkista organisaation eri tasojen välillä. Poliittinen tilintekovastuu taas liittyy demokratian peruseräpäteisiin, jossa luottamus poliitikkojen vastuullisuuteen testataan vaaleissa. Juridinen tilintekovastuu viittaa oikeudelliseen vastuuseen, joka mitataan viimekädessä tuomioistuimessa. Sen sijaan hallinnollinen tilintekovastuu on jossain määrin juridisen ja organisatorisen tilintekovastuun hybridi, sillä se liittyy hallinto-organisaatioiden sääntelyyn ohjeilla ja säännöillä. Viimeisenä professionaalinen tilintekovastuu liittyy ammatti-identiteettiin, koulutukseen ja standardeihin, joiden perusteella ollaan vastuutta omalle ammatilliselle viiteryhmälle. (Virtanen & Vakkuri 2016, 80-81.)

### 3 VAIKUTTAVUUSTIEDOLLA JOHTAMINEN

Luvussa jäsenellään vaikuttavuustietoa ja sen käyttöä. Ensimmäisessä alaluvussa vaikuttavuuden käsitettä tarkastellaan yhtenä tuloksellisuuden osa-alueena ja hallinnon teoreettisena tutkimusalueena. Toisessa alaluvussa kohdistetaan rajausta tiukemmin vaikuttavuuden arviointiin ja erilaisiin mittareihin. Kolmannessa alaluvussa tunnistetaan tiedon tasoja ja näyttöperusteisen tiedon asema hallinnossa ja sosiaalityössä.

#### 3.1 Vaikuttavuus osana tuloksellisuutta

##### **Tuloksellisuuden taustateorioista**

Meklin (2009, 36) on tarkastellut artikkelissaan *tuloksellisuuden* monitulkintaisuutta 1980-luvulta 2000-luvulle. Tuloksellisuus on esitetty artikkelissa tarkastelluissa suomalaisissa julkishallinnon ohjeistuksissa panos–tuotosmallin sovellutuksena ja toiminnan onnistumisen arviona. Panos–tuotosmalli kuvaa tuotosten, eli suoritteiden, ja panosten, eli tuotannontekijöiden, suhdetta. Meklinin (2009, 46) mukaan tuloksellisuusajattelu on luonnollinen osa julkishallintoa, jossa merkittävä osa toiminnasta on palvelujen järjestämistä verorahoitteisesti tarpeiden ja niukkuuden epätasapainon vallitessa. Tuloksellisuuden tarkastelussa on kuitenkin tunnistettava ja erotettava toisistaan niin verorahoitteinen kuin markkinarahoitteinenkin näkökulma. Verorahoitteinen toiminta on mitattavissa osittain rahalla, mutta koska palvelut ovat usein maksuttomia, ei tuotoksilla ole raha-arvoa, eivätkä tuotot osoita tuotosten tarpeellisuutta (ks. myös Vakkuri 2009, 11; Hakvoort & Klaassen 2007, 107). Markkinarahoitteinen toiminta sen sijaan on raha-arvolla mitattavissa sekä panos- että tuotospuolella. (Meklin 2009, 46-47.)

Tuloksellisuus liittyy organisaation rationaaliseen toimintaan, jonka tavoitteena on onnistuminen (Meklin 2009, 31). Vakkurin (2009, 11) mukaan rationaalisuus on sekä toteutuneen toiminnan tarkastelua uskomuksiin verraten että uskomusten tarkastelua tavoiteltuun todellisuuteen verraten. *Rajoitetun rationaalisuuden* (engl. bounded, limited rationality) teoriassa lähtökohtana on se, että yksilön mentaalimallit asettavat rajoitteita



järkeen perustuvalla toiminnalla (Vakkuri 2009, 20; Jalonen 2015, 46-47). Toisaalta voidaan puhua myös *rajoittamattoman rationaalisuuden teoriasta*, jossa oletetaan päätöksenteossa käytettävissä olevan tiedon olevan täydellistä ja päätöksentekijän kykenevän maksimaaliseen optimaalisuuteen. Rajoittamattoman rationaalisuuden teorian tunnustetaan olevan todellisuudessa miltei mahdoton, mutta päätöksentekijät kuitenkin simuloivat sitä toiminnassaan. (Vakkuri 2009, 20.)

Rationaalista toimintaa voidaan tarkastella myös esimerkiksi tehokkuusteorioiden näkökulmista. Moderni tehokkuusteoria lainaa luonnontieteellistä näkökulmaa tarkastelemalla järjestelmän tasapainotiloja. Tasapainoisessa järjestelmässä rajalliset resurssit on järjestetty mahdollisimman optimaalisesti tavoitteiden saavuttamiseksi, jolloin se on tehokas. Jos järjestelmä on epätasapainoinen, se on tehoton, ja tasapainoon tulee pyrkiä takaisin. Kuitenkin tulkinta järjestelmän tasapainon tilasta voi vaihdella sen mukaan, millä perusteilla tasapainoa arvioidaan. Yhteisö voi esimerkiksi järjestää tuotantonsa tehokkaasti, vaikka sen suoritteille ei ole kysyntää (ks. myös Meklin 2009, 47). Hallintotieteen näkökulmasta kyse on tällöin vaikuttavuusongelmasta eli poliittis-hallinnollisten prosessien tarkoituksenmukaisen toiminnan alueen määrittelystä. Tasapainotilan arvioinnissa tarvitaan siis jokin vertailukohta. Toiminnan tehostamista voidaan verrata esimerkiksi verrokkiyksikköihin (engl. benchmarking), oman yksikön toimintahistoriaan tai johonkin yleisesti hyväksytyyn kriteeriin. (Vakkuri 2009, 11-12.)

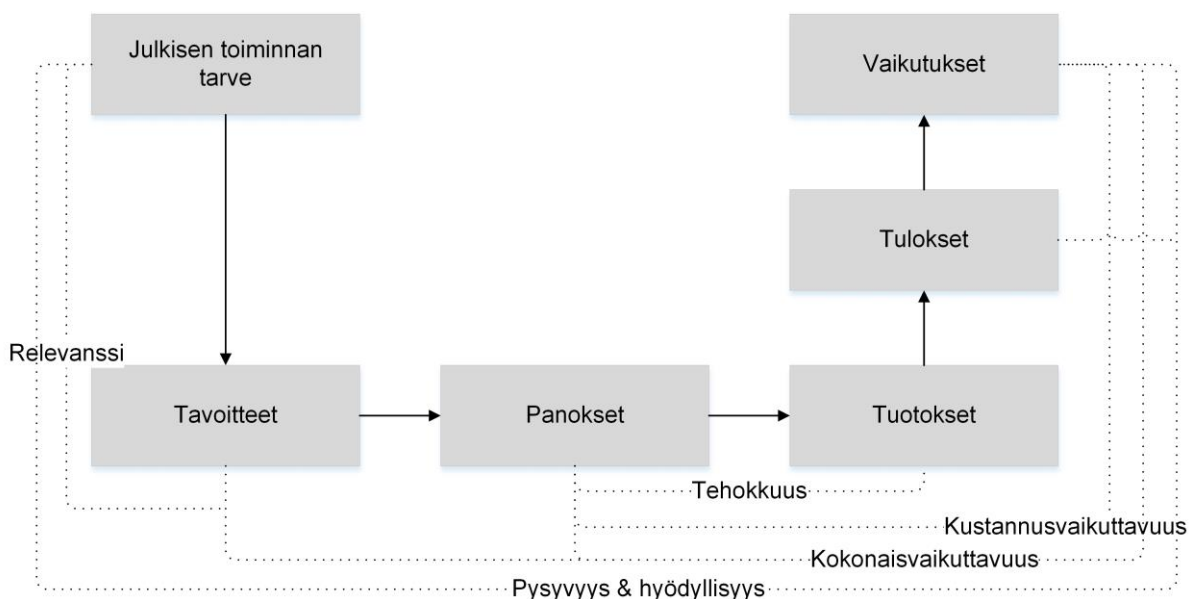
Tehokkuusteorioihin liittyy myös tavoittelu ”kaiken teoriasta”, joka kuvaisi julkisen toiminnan tehokkuutta *kokonaisrationaalisesti*. Kokonaisrationaalisuus tarkoittaa valintoja, joissa huomioidaan julkishallinnon toiminnan taloudelliset, poliittiset ja eettiset näkökulmat sekä vastataan toimintajärjestelmillä tai -politiikoilla sidosryhmien, kuten kansalaisten ja asiakkaiden, odotuksiin optimaaliseksi hiotulla toiminnalla. *Kolmen E:n* systeemiteoreettinen malli, joka kattaa taloudellisuuden (engl. economy), tuottavuuden (engl. efficiency) ja vaikuttavuuden (engl. effectiveness), on esimerkki pyrkimyksestä kokonaisrationaalisuuteen. Malli on vastaus liiketaloudellisen näkökulman riittämättömyyteen julkishallinnon toiminnan arvioinnissa. Siinä yhteiskunnallinen tai yhteiskuntataloudellinen arviointi laajentaa liiketaloudellista näkökulmaa kokonaistaloudelliseen näkökulmaan. (Vakkuri 2009, 13-14; ks. myös Virtanen & Vakkuri

2016, 118-121.) Tuloksellisuuden käsite pohjaa kolmen E:n malliin (Vakkuri 2009, 16; Laihonen ym. 2017, 17).

### Kolmen E:n malli tuloksellisuuden arvioinnissa

*Tuloksellisuusarviointi* (engl. performance evaluation) on myös monitulkintainen käsite, mutta yleisesti ottaen se liittyy pyrkimykseen tehdä ratkaisuja, jotka parantavat julkishallinnon kykyä edistää kansalaisten hyvinvointia. Tuloksellisuusarvioinnin tuottamaa informaatiota käytetään esimerkiksi päätöksenteon tukena, jolloin kysymys tiedon tuottamisen tavasta on tärkeä, mutta vielä mielenkiintoisempi kysymys on, miten informaatiota hyödynnetään. (Virtanen & Vakkuri 2016, 16-17.)

Kolmen E:n mallia voidaan tarkastella panos–tuotosmallissa (kuvio 3). *Panokset* (engl. inputs) ovat toiminnan mahdollistavia tekijöitä, kuten taloudellisia ja inhimillisiä tuotannontekijöitä, ja *tuotokset* (ts. suoritteet; engl. outputs) kuvaavat panoksilla aikaansaatuja asioita. *Tulokset* (engl. results) liittyvät välittömään hyötyyn, jota julkisen toiminnan hyödynsaajat kokevat julkisesta toiminnasta. *Vaikutukset* (engl. gross outcome effect, net impact), jotka ovat joko havaittuja tai paikannettuja muutoksia, kertovat julkisen toiminnan seurauksista ajan kuluessa. (Virtanen 2007, 88.)



Kuvio 3. Panos–tuotosmalli (mukaillen Virtanen 2007, 87)

Panosten yhdistäminen tuotoksiin eli suoritteisiin tapahtuu tuotantoprosessissa. Tuotoksilla pyritään saamaan aikaan vaikutuksia, joilla vastataan kansalaisten tarpeisiin tyydyttävästi. Mallissa voidaan erotella myös *raha-* ja *reaaliprosessien* näkökulmat. Rahaprosessia kuvaa liiketaloudellinen kannattavuus, joka rakentuu kustannusten ja tuottojen suhteesta. Julkishallinnossa liiketaloudellinen kannattavuus on olennainen indikaattori kilpailtaessa markkinoilla yksityisten toimijoiden kanssa, jolloin tuotannon hinta lasketaan liiketaloudellisten periaatteiden mukaan. (Virtanen & Vakkuri 2016, 107-108; ks. myös Vakkuri 2009, 46-47.) Reaaliprosessissa taas tapahtuu tuotantoprosessi, johon liittyy niin tuotokset kuin tuloksetkin (ks. Virtanen & Vakkuri 2016, 20-21).

Kolmen E:n mallissa *taloudellisuuden* (engl. economy) käsite siis tarkoittaa yleensä kustannusten ja suoritteiden suhdetta, jolloin tärkeintä on kustannusten minimoiminen vakiolla suoritemäärällä (Virtanen & Vakkuri 2016, 110). Yksityisellä sektorilla *taloudellinen rationaalisuus* (engl. economic rationality) on hallitseva tavoite, ja julkisellakin sektorilla taloudellisuuden merkitys on kasvanut (Hakvoort & Klaassen 2007, 109). Taloudellisuuden arvioinnissa haasteena on indikaattorien vertailukelpoisuus. Vertailu eri toimijoiden välillä ei välttämättä ole mahdollista erilaisten tiedon tuotannon tapojen vuoksi. Lisäksi taloudellisuusindikaattoreita voidaan tulkita ainakin kahdesta eri näkökulmasta: tulkinnasta riippuen yksikkö joko tuottaa palvelunsa edullisesti ja tehokkaasti tai sitten se ei investoi tarpeeksi. (Virtanen & Vakkuri 2016, 111-112.)

*Tuottavuus* (ts. tehokkuus; engl. efficiency) kuvaa samaa suhdetta kuin taloudellisuus, mutta reaalityön mittayksiköillä (Meklin 2009, 47). Tuottavuus indikoi, kuinka rationaalisesti tuotannontekijöitä on käytetty tuotosten tuottamiseen. Myös tuottavuusindikaattoreissa on tulkinnallisia haasteita. Esimerkiksi systemaattinen tuottavuuden lasku voidaan tulkita tuotetun palvelun laadun huonontumiseksi, vaikka kyse voi olla myös laadun paranemisesta. (Virtanen & Vakkuri 2016, 113-114.)

*Vaikutavuuden* (engl. effectiveness) käsite kuvaa panos–tuotosmallissa tuotosten ja tuotoksilla tavoiteltujen ja toteutuneiden vaikutusten suhdetta. Virtasen ja Vakkurin (2016, 114) mukaan vaikuttavuus on julkisen toiminnan tuloksellisuuden käsitteistä mahdollisesti

tärkein, mutta myös ongelmallisin. Yksi vaikuttavuuden haasteista johtuu siitä, että tarpeet, joihin julkisilla palveluilla pyritään vastaamaan, voidaan määritellä monilla eri tavoilla esimerkiksi poliittisten, ideologisten tai filosofisten näkemysten pohjalta. Demokraattisessa yhteiskunnassa tarpeita voidaan määritellä poliittisissa prosesseissa. Julkisten palvelujen tarve eroaa myös markkinoiden tyydyttämistä asiakastarpeista merkittävästi (ks. myös Saarelainen & Virtanen 2010, 142).

## 3.2 Vaikuttavuuden arviointi ja mittaaminen

### Vaikuttavuuden arviointi

Käsityksiä ja arviointia vaikuttavuudesta muokkaavat tilanne- ja tapauskohtaiset tulkinnat. Vaikuttavuuden arviointi tarkoittaa julkisen toiminnan vaikutusten tavoitteisiin vastaamisen arvioimista (Virtanen 2007, 89). Arvioinnin lähtökohdat ovat julkisrahoitteisessa toiminnassa, jota voidaan kuvata käsitteellisesti *systemimallissa* (kuviokuva 4). Mallissa on yksinkertaistetusti *panokset*, *muuntomekanismi* ja *tuotokset*. Panokset voivat olla esimerkiksi taloudellisia resursseja, osaamista tai kansalais- ja asiakasnäkemyksiä. Muuntomekanismeissa tapahtuvat hallinnon konkreettiset toimenpiteet, kuten hankkeet, toimintapolitiikat tai yleisesti organisaation toiminta. Muuntomekanismeista syntyy tuotoksia. Kohdistettaessa arviointi tuotoksiin ei kannata enää arvioida toimintaan työntäviä tarpeita ja toiminnan tarkoituksenmukaisuutta. Silloin arviointi kannattaa kohdentaa toteutuneisiin tuloksiin ja vaikutuksiin sekä niiden selittäjiin, joita voivat olla tarkoituksellisuus, eli *aiottu* tai *ei-aiottu*, ajallisuus, eli *välitön* tai *viiveellinen*, sekä perusolemus, eli *myönteinen* tai *kielteinen vaikutus*. (Virtanen 2007, 17-19.)



Kuvio 4. Systemimalli (mukaillen Virtanen 2007, 18)

Vaikuttavuutta voidaan jäsentää ainakin *yhteiskunnallisen, yksilö- tai asiakas- ja kustannusvaikuttavuuden* näkökulmiin (ks. Virtanen & Vakkuri 2016, 115; Meklin 2009, 38-39; Virtanen 2007, 89). Asiakasvaikuttavuus indikoi tarpeiden tyydyttämisen toteutumista palveluissa. Asiakasvaikuttavuuden arvioimiseksi on siis pystyttävä määrittelemään asiakas ja tarve, mikä on kohtuullisen mutkatonta. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arvioinnissa tarpeen määrittely on mutkikkaampaa. Arvioinnin kohteeksi otetaan monesti poliittisten tai yhteiskunnallisten tavoitteiden toteutuminen, jolloin arviointia tehdään oikeastaan tuloksellisuudesta kokonaisuudessaan. (Virtanen & Vakkuri 2016, 115.) Samoin kustannusvaikuttavuus liittyy kokonaisuuden tarkasteluun ja on useimmiten oikeastaan tehokkuus- tai tuloksellisuusarviointia (vrt. Meklin 2009, 39; Virtanen 2007, 89).

Arvioinnin tekijän on valittava kriteerit, joiden perusteella toiminta on määritelty hyväksi tai huonoksi. Tällöin puhutaan *arviointitiedon arvologiikasta*. (Virtanen 2007, 36-37; ks. myös Kivipelto & Saikkonen 2013, 316.) Kivipellon ja Saikkosen (2013, 314) mukaan sosiaalityössä vaikuttavuuden arvioinnissa on erityisen tärkeää valita, millaisesta ihmiskäsityksestä puhutaan, jolloin tiedon tuotanto ja käyttö ovat politisoituneita. Jos arvioinnissa painotetaan kustannuksia, aletaan herkästi miettiä organisaatioon liittyvää kehittämistä sen sijaan, että mietittäisiin yhteiskunnan epäoikeudenmukaisten rakenteiden syvenemisen ehkäisemistä hyvinvointia tukevilla palveluilla, eriarvoisuuteen puuttumalla ja sosiaalisia ongelmia ehkäisemällä. (Kivipelto & Saikkonen 2013, 314.)

Varsinkin sosiaali- ja terveyspalveluiden vaikuttavuuteen vaikuttaa niin asiakkaan ja palveluntuottajan välinen vuorovaikutus kuin asiakkaan käyttäytyminenkin vaikuttavuustavoitteiden suuntaisesti. Jälkimmäiseen liittyy se, että palvelun hyvällä tai huonolla laadulla ei ole lopulta vaikutusta, ellei asiakas muuta terveyskäyttäytymistään. Toisaalta, julkishallinnon toimijoilla ja päätöksentekijöillä on taipumus korostaa omaa osuuttaan positiiviseen muutokseen, kun taas negatiivisesta muutoksesta syytetään herkästi ympäristötekijöitä. Nämä haasteet kuvastavat myös yleisesti julkishallinnon toiminnan vaikuttavuuden arvioimisen ja mittaamisen ongelmallisuutta. (Virtanen & Vakkuri 2016, 116-117.)

Vaikuttavuuden arvioimiseksi tarvitsee joka tapauksessa ymmärtää myös *syy–seuraus-* eli *kausaalisuhdetta* (ks. esim. Kivipelto ym. 2013, 20; Virtanen 2007, 96). Sosiaalityö on yksi aloista, joissa vaikuttavuusarvioinnissa on erityisen haastavaa varmistua siitä, onko muutos tapahtunut sosiaalityön vaikutuksesta (Kivipelto ym. 2013, 20). Arvioinnin tekijän on selvitettävä kahden samanaikaisesti tai peräkkäisesti esiintyvän ilmiön prosessi eli *kausaalinen mekanismi*. Kausaalisuhde kahden muuttujan välillä voi olla *symmetrinen*, jolloin kumpikaan ei ole toisen syy tai vaikutus. Voidaan puhua myös *resiprokaalisesta* suhteesta, jossa syillä on yhteys vaikutuksiin, mutta päättely ilmiöiden esiintymisjärjestyksestä on monimutkaista selvittää. Voidaan puhua myös *fyysisestä*, eli tapahtumien luonnossa ilmentymisen, ja *faktuaalisesta*, eli sosiaalisten suhteiden ilmentymisen, kausaliteetista. (Virtanen 2007, 97-99.)

### **Vaikuttavuuden mittaaminen**

Mittaamisesta ja mittareista puhuttaessa tarkoitetaan usein *suorituskyvyn mittareita* (engl. performance indicators, lyh. PIs) laajasti. Suorituskyvyn mittaaminen on yksi olennaisimmista New Public Management -ajattelun ilmentymistä. Julkisen toiminnan kontekstissa erityisen tärkeää on mitata kalleimpia ja kompleksisimpia julkisia palveluja, kuten terveydenhuoltoa ja opetusta. (Pollitt 2007, 149-150.) Esimerkiksi Iso-Britanniassa julkisten toimijoiden keskuudessa *suorituskyvyn avainluvut* (engl. key performance indicators, lyh. KPIs) vaihtelevat niin laadultaan kuin määrältään. Monesti mittarit painottuvat panoksiin ja prosesseihin tuotosten ja vaikutusten sijaan, vaikka tarkoitus olisikin painottaa juuri lopputuloksen mittaamista. (Van Thiel & Pollitt 2007, 66.)

Mittareita voidaan jäsentää monin tavoin. Yksi ulottuvuuksista on jakaa ne *taloudellisiin* ja *ei-taloudellisiin*. Taloudelliset mittarit ovat siis rahaperusteisia, ja ne ovat verrattain helposti saatavilla, esimerkiksi tilinpäätöksestä laskemalla tai suoraan. Ne ovat myös suhteellisen luotettavia ja vertailukelpoisia, niistä on paljon kokemusta ja niiden yleinen tunnettavuus on hyvä. Taloudellisia mittareita voidaan silti kritisoida: ne antavat herkästi yksipuolisen kuvan, ohjaavat osaoptimointiin eivätkä ole kaikille ymmärrettäviä. Ei-taloudellisten mittarien merkitys onkin kasvanut 2000-luvun myötä. Ne siis eivät ole rahaperusteisia vaan ne voivat mitata esimerkiksi asiakastytyvyyttä. Ei-taloudelliset mittarit ovat usein taloudellisia mittareita helpommin ymmärrettäviä, ja ne viestivät tavoitteista myös selvemmin. Niiden

puute on kuitenkin taloudellisten mittarien eduissa: ne eivät ole yhtä luotettavia, vakiintuneita tai vertailukelpoisia. (Lönqvist, Kujansivu & Antikainen 2006, 30-31.)

Mittarit voidaan jakaa lisäksi *objektiivisiin* ja *subjektiivisiin* sekä *koviin* ja *pehmeisiin* mittareihin. Objektiivinen mittari kuvaa määrällistä informaatiota, ja monesti taloudelliset mittarit ovatkin objektiivisia. Se ei kuitenkaan yksinään anna riittävästi tietoa toimenpiteiden toteuttamiseen. Yleensä objektiiviset mittarit ovat niin sanottuja kovia mittareita: niiden pohja on yksikäsittéisissä lähtöarvoissa. Subjektiivinen mittari perustuu asiantilan arvioihin, ja se on useimmiten ei-taloudellinen mittari. Sen puutteisiin voidaan laskea suuntaa-antava tarkkuus. Tyypillisesti subjektiivinen mittari on pehmeä mittari, joka pohjautuu asenteisiin ja tuntemuksiin. (Lönqvist, Kujansivu & Antikainen 2006, 31-32.)

Lisäksi tärkeitä seikkoja ovat mittarin *validiteetti*, *reliabiliteetti*, *relevanssi* ja *käytännöllisyys*. Validiteetti viittaa siihen, onnistuuko mittari mittaamaan sitä, mitä on tarkoitus mitata. Reliaabelin mittarin tulokset ovat johdonmukaisia. Reliabiliteetti liittyy validiteettiin, sillä sen on ensin toteuduttava, jotta mittari on validi. Relevanssi kuvaa olennaisuutta – relevantti mittari on siis tarkoituksenmukainen ja sillä on arvoa käyttäjälle. Käytännöllisyys näkyy kustannustehokkuudessa ja hyöty–vaivasuhteessa, jolloin mittariin tarvittavan datan kerääminen ei saa olla suhteettoman vaivalloista hyötyihin nähden. (Lönqvist, Kujansivu & Antikainen 2006, 33-34.) Aina mittareihin ei saada informaatiota myöskään suoraan. *Välillinen* mittari mittaa asiaa, joka liittyy mitattavaan asiaan läheisesti (Lönqvist, Kujansivu & Antikainen 2006, 31).

Sosiaalityö on haastava kohde asettaa mitattavaan muotoon muun muassa sosiaalityön moninaisen käsitteistön takia (Kivipelto ym. 2013, 20). Sosiaalityössä arvostetaan erityisesti käytännön työtä ja tietoa, eikä sen ajatella sopivan mittaamisen kohteeksi kovin hyvin tapauskohtaisen ja ainutkertaisen sekä kokemuksellisen ja toimijalähtöisen luonteensa vuoksi (Pohjola 2012, 19, 22-23). Haasteena on ollut myös se, että välineitä määrällisen vaikuttavuustiedon mittaamiseen ei juuri ole ollut valtakunnallisesti. Laadullisen ja määrällisen tiedon yhdistäminen antaa kuitenkin yleisesti suhteellisen luotettavasti tietoa asiakkaan edistymisestä. (Kivipelto ym. 2013, 102-103.)

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen AVAIN-mittari –hankkeessa sosiaalityön vaikuttavuus on määritelty ”sosiaalityön kyvyksi vastata asiakkaan tilanteesta nouseviin tarpeisiin ja asiakkaan kanssa asetettuihin tavoitteisiin” (Kivipelto ym. 2013, 23). Hankkeessa kehitettiin vaikuttavuuden arvioinnin mittareita ja menetelmiä aikuissosiaalityössä. Kehitetystä asiakasvaikuttavuuden mittarissa tapauskohtainen arviointi toteutettiin ensivaiheessa yksilöllisellä asiakkaan tilannearviolla, jonka perusteella asetettiin tavoitteet, valittiin asiakastyön menetelmät ja arvioitiin mahdollisia tavoitteiden saavuttamiseen vaikuttavia tilannetekijöitä. Toisessa vaiheessa ensimmäisen vaiheen tietojen toteutumista arvioitiin asiakkaan kanssa. Mittari oli jaettu kolmeen arvioitavaan osa-alueeseen ja kaikkiaan arvioitavia kohtia oli 82 kappaletta. Mittariston puutteeksi muodostui kuitenkin sen täyttämisen raskaus ja käyttämisen irrallisuus sosiaalityöntekijöiden arjesta, mikä saattaa johtaa tiedon hyödyntämättä jättämiseen. (Kivipelto & Saikkonen 2013, 318-319.)

### 3.3 Tiedolla johtaminen

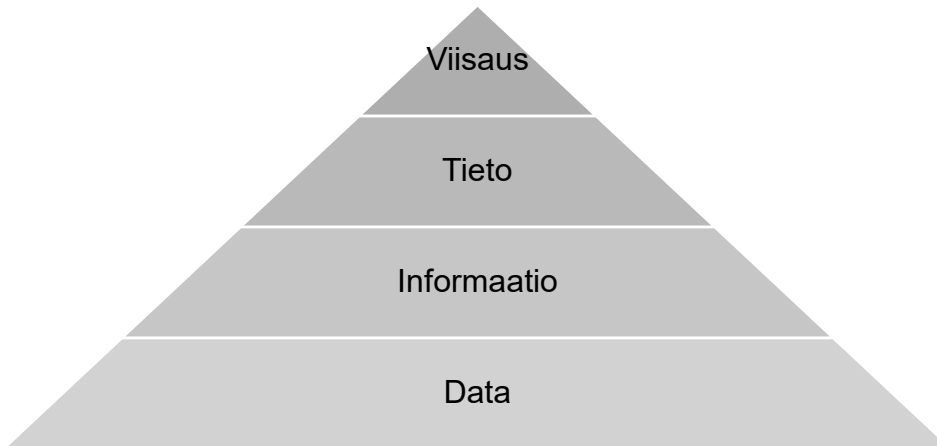
#### Tieto

Tieto on kovin arkinen käsite, mutta sitäkin voidaan tulkita monin tavoin. Tiedon käsitteen eri tasoja kuvaa tietojohdamisessa tunnettu *tiedon pyramidi* –malli (kuvio 5). Pyramidissa tiedon tasot ovat ylhäältä alas lueteltuna *viisaus* (engl. wisdom), *tieto* (engl. knowledge), *informaatio* (engl. information) ja *data* (engl. data). Pyramidi kuvaa samalla myös prosessia, joka tasolta toiselle siirryttäessä vaaditaan: jokainen taso kattaa sen alapuolella olevat tasot. Esimerkiksi tieto muodostuu informaatiosta ja datasta, ja viisaus muodostuu kaikista edeltävistä tasoista. Joskus tiedon pyramidissa on esitettyä lisäksi *ymmärtäminen* (engl. understanding) tai *valaistuminen* (engl. enlightenment). (Rowley 2007, 163-164.)

Pyramidin alimmalla tasolla on data, joka on objektiivista, epäjärjestynyttä ja epäprosessoitua. Sillä ei ole tarkoitusta eikä arvoa itsessään, vaan se on perustietoa asioista, aktiviteeteista ja transaktioista. Informaatio taas on datasta järjestettyä ja prosessoitua tietoa jotakin tarkoitusta varten – se lisää arvoa jonkin asian ymmärtämiseen. Tiedon määrittelystä vuorostaan ei olla aivan yksimielisiä, mutta se voidaan nähdä sekoituksena informaatiota, ymmärtämistä, kykenemistä, taitoja, arvoja ja kokemusta. Tietoa voidaan tarkastella sekä yksilön omaamana *implisiittisenä* eli hiljaisena tietona että



*eksplisiittisenä* eli jaettuna tietona. Pyramidin ylimmällä tasolla esitetty viisauden käsite on tietojohdamisen tutkimusperinteessä tiedon tasoista harvimminkin määritelty. Viisauden voidaan kuitenkin kuvailla liittyvän ihmisten intuitiiviseen ja tulkintoja tekevään tiedon jäsentämiseen. (Rowley 2007, 170-174; ks. myös Laihonon ym. 2013, 18.)



Kuvio 5. Tiedon pyramidi (mukaillen Rowley 2007, 164)

Tuloksellisuusinformaation hyödyntämiseen hallinnossa liittyy ainakin kolme erilaista lähestymistä, joita ovat *instrumenttilähtöinen*, *käyttäjäorientoitunut* ja *informaation ja käyttäjän vuorovaikutus käytön muotona*. Instrumenttilähtöinen ajattelutapa pohjautuu rationaalisen valinnan teoriaan ja on luonteeltaan teknokraattinen. Informaatiota tarkastellaan sen oikeellisuuden ja rakenteen näkökulmasta niin, että rakenne ohjaa päätöksentekoa. Instrumenttilähtöinen ajattelutapa ei huomioi käyttäjän mahdollisuutta hyödyntää informaatiota subjektiivisesti. Sen sijaan käyttäjäorientoituneen ajattelutavan lähtökohdat ovat päätöksentekijän toiminnan vaikutuksessa uusien rakenteiden syntymiseen. Käyttäjät voivat tehdä omia tulkintojaan esimerkiksi siitä, mitä vaikuttavuuden käsite merkitsee ja miten sitä mitataan. Kolmas lähestymistapa tuloksellisuusinformaation hyödyntämiseen on tarkastella sitä käyttäjän ja instrumentin vuorovaikutuksena, jolloin käytön muotoja ei määritä käyttäjä sen enempää kuin instrumenttikaan.

Sosiaalityön tietoperusta jaetaan *teoreettiseen*, *faktiseen* sekä *käytännölliseen* ja *henkilökohtaiseen tietoon*. Teoreettinen tieto liittyy ymmärrykseen ihmisistä ja tilanteista sekä sosiaalityön rooliin, tarkoitukseen ja harjottamiseen. Sen yhteydessä on huomioitava, että teoreettinen aineisto ja tulkinnat ovat aina sidoksissa menneeseen aikaan. Faktinen tieto voi laajentaa ja päivittää teoreettista tietoa. Faktinen tieto viittaa lakeihin, politiikkoihin,

järjestelmiin ja tietoon tietyistä ongelmista tai ryhmistä. Käytännöllinen ja henkilökohtainen tieto ovat jo hankitun tiedon soveltamista ja uuden tiedon tuottamista. Käytännöllisessä tiedossa yhdistyy esimerkiksi ammatillisten toimijoiden ja asiakkaiden henkilökohtainen, elämäkokemuksellinen tieto. (Trevithick 2008, 1217-1219, 1222-1223.)

### **Näyttöperusteinen tieto**

Puhe arvioinnista on yleistynyt 2000-luvulla, ja sen seurauksena on puhuttu *toiminnan tarkastuksen* ja *arvioinnin yhteiskunnista* (Power 1999; Martin 2005; Vedung 2003). Tilintekovastuu on 2000-luvulla kehittynyt oikeastaan niin ilmeiseksi osaksi julkisesti rahoitettua toimintaa, että voidaan puhua myös *näyttöyhteiskunnasta*. Arviointia lähellä ovat esimerkiksi tilintarkastus ja seurantatiedon kerääminen sekä laatuajattelu ja strategiatyö. Korkeammalla tasolla arviointi on yksi informaatio-ohjauksen väline ja tilintekovastuun näkyväksi tekemisen keino. Vaatimus näytöstä kytkeytyy kuitenkin etenkin yksilöiden ja organisaatioiden tasoiseen toimintaan. (Virtanen 2007, 13-15.)

Niin hallinnon kuin sosiaalityönkin tutkimuksessa käydään keskustelua arvioinnin ja näytön asemasta. Näytön ajatus on lähtöisin lääketieteestä, jossa toteutetaan satunnaistettuja koeasetelmia ja laajoja tutkimusaineistoja hoitomuotojen vaikuttavuudesta esimerkiksi hoitosuosituksia varten (Pohjola 2012, 29; Kempainen & Ojaniemi 2012, 45; Lähteenmäki-Smith ja Kuitunen 2015, 125). *Evidenssillä* tarkoitetaan yleensä tieteellisessä tutkimuksessa tuotettua tietoa ja sen soveltamista käytäntöön (Kempainen & Ojaniemi 2012, 45). Hallinnon tutkimuksen puolella voidaan puhua *näyttöperusteisesta päätöksenteosta* (engl. evidence-informed tai evidence-based decision-making), joka on eri tietolähteiden tiedon jalostamis- ja jakamisprosessi, jolla voidaan näyttää toteen ja vakuuttaa toimivasta päätöksestä (Lähteenmäki-Smith & Kuitunen 2015, 125). Sosiaalityön tutkimuksessa taas voidaan puhua *näyttöperusteisesta käytännöstä* (engl. evidence-based practice) työssä (Pohjola 2012, 29).

Sekä hallinnossa että sosiaalityössä paradoksaalisesti juuri tieteellinen tieto koetaan ongelmalliseksi. Hallinnossa haasteena on politiikan ja tieteellisen tiedon suhde. Poliittisiin perusteisiin nojaavassa päätöksenteossa voidaan käyttää argumenttina tieteellistä tietoa, mutta sen rinnalla kilpailevina argumentteina on ideologisia näkökulmia ja äänestäjien kanta. Haasteena on myös päätöksenteon nopeus: tiedon systemaattinen hyödyntäminen taas vaatii aikaa ja osaamista. Lisäksi on huomioitava, että yhteiskunnallisessa

päätöksenteossa käytettävä tieto ei ole ikinä samalla tapaa tieteellistä kuin luonnontieteissä, vaikkakin molempia tietoperustoja tarvitaan hyvin perusteltuun päätöksentekoon. (Lähteenmäki-Smith & Kuitunen 2015, 115-116.)

Sosiaalityössä vaikuttavuustieto koetaan monesti ammatillisten ja hallinnollisten tavoitteiden osalta ristiriitaiseksi. Tilivelvollisuuden esittäminen numeraalisen mittaustiedon, syy-seuraus-suhteen pohdinnan tai kustannus-hyöty-analyysin keinoin koetaan sosiaalityössä etäiseksi arvomaailmaltaan ja tutkimusperinteeltään (Pohjola 2012, 28). Näyttöönperustuva tieto koetaan sosiaalityössä haasteelliseksi myös siksi, että evidenssin kerääminen voi olla eettisesti kyseenalaista, ja sosiaalityötä ei voida tehdä vain tieteellistä tietoa soveltamalla (Kempainen & Ojaniemi 2012, 45-46).

## 4 TUTKIMUSPROSESSI

### 4.1 Tutkimusotteena tapaustutkimus

Tämä pro gradu -tutkielma on toteutettu laadullisia tutkimusmenetelmiä käyttäen. Laadulliset menetelmät mahdollistavat syvällisen perehtymisen tutkittavaan ilmiöön tutkittavien näkökulmien ja kokemusten pohjalta (Kiviniemi 2001, 68). Tutkimuksessa kerätyllä aineistolla pyritään yhtäältä jäsentämään ja yleistämään teoriaa sekä toisaalta käsitteellistämään ilmiötä. Kyse ei ole niinkään teorian testaamisesta vaan aineistolähtöisestä analyysistä, jossa teoria ja aineisto keskustelevat. Lisäksi laadullisessa tutkimuksessa tutkija tutustuu tutkimuskenttään syvällisesti yleensä olemalla läsnä ja tekemällä havaintoja (Kiviniemi 2001, 72-74).

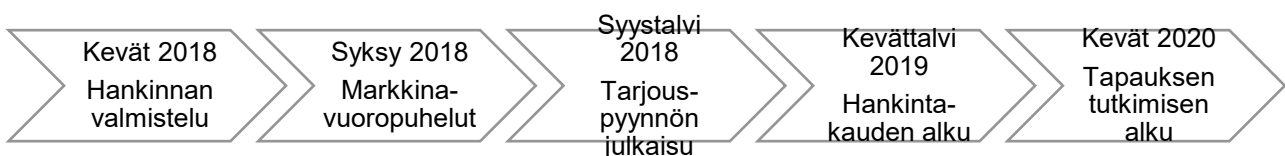
Laadullisessa tutkimuksessa tapaustutkimus on suosittu tutkimusote. Tapaustutkimuksessa tutkitaan yhtä tai useampaa tapausta, jotka ovat toisiinsa yhteydessä. Tapaus voi myös sisältää alayksiköitä, jolloin tapaus ja tutkimusyksikkö ovat eri asioista, vaikka eivät kuitenkaan toisistaan erillisiä. Käsitteenä tapaus voi tarkoittaa laajasti erilaisia tutkimusyksiköitä: se voi tarkoittaa esimerkiksi henkilöä, organisaatiota, fyysistä yksikköä, tapahtumaa, prosessia tai tilannetta. Tutkimuskohteen valintaan voivat vaikuttaa niin teoreettiset kuin käytännönkin intressit. Yleensä tutkimuskohde kannattaa valita sillä perusteella, että se edustaa joko tyypillistä tapausta, rajatapausta tai ainutkertaista tapausta. Tyypillisen tapauksen tulokset ovat siirrettävissä ja ainutkertaisen tapauksen tulokset ilmiön yleisiä piirteitä kuvaavia. Rajatapaus taas sopii esimerkiksi teorian testaamiseen. Joka tapauksessa tutkimuskohteen määrittely ja valinnan perustelut on esitettävä, jotta voidaan arvioida tulosten yleistettävyyttä. (Saarela-Kinnunen & Eskola 2001, 158-162.) Tässä tutkimuksessa tapaus on ainutkertainen liittyessään yhteen tapauksena olevaan hankintaan, johon liittyvät tietyt osapuolet.

Tapaustutkimus on sopiva tutkimusote ilmiöiden ja kokonaisuuksien kuvaamiseen. Jotta voidaan erottaa tutkitun tapauksen ominaispiirteet yleisistä tapausten piirteistä, on hyvä tunnistaa tapauksessa vaikuttavat asiayhteydet. Tapaustutkimuksen tavoite on nimittäin pikemmin ymmärtää yhtä tapausta syvällisesti kuin tehdä yleistyksiä suuresta määrästä

tutkimusyksiköitä. Siitä huolimatta voidaan puhua analyyttisestä yleistämisestä, joka tarkoittaa, että tapaustutkimuksella pyritään laajentamaan aiheesta olevia teorioita. Toisaalta puhutaan myös teoreettisesta ja olemuksellisesta yleistettävyydestä, mikä tarkoittaa yleistyksiä nimenomaan tulkinnoista, ei aineistosta itsestään. (Saarela-Kinnunen & Eskola 2001, 158, 161, 163; ks. myös Kiviniemi 2001, 72.)

## 4.2 Tutkimuskohteena mielenterveyskuntoutujien palveluasumisen hankinta

Tämän tapaustutkimuksen tutkimuskohteena on tulosperusteisella mallilla hankittu mielenterveyskuntoutujien palveluasumishankinta. Hankinnan tilaaja on Tampereen kaupungin psykososiaalisen tuen palvelulinja, joka on antanut kilpailuttamisen toimeksi pääosin Tampereen kaupungin omistamalle yhteishankinta- ja logistiikkayhtiö Tuomi Logistiikalle. Tampereen kaupungin psykososiaalisen tuen palvelulinja ja asiakasohjaus sekä Tuomi Logistiikan hankinta-asiantuntija lakimies tukenaan ovat yhteistyössä valmistelleet hankintaa. Palveluntuottajat ovat osallistuneet hankinnan aikana markkinavuoropuheluihin, joissa keskustellaan potentiaalisten tarjoajien kanssa kilpailutettavaksi tulevasta palvelusta ja toteuttamismahdollisuuksista. Hankinta-asiantuntijan kanssa hankinnan kilpailuttamisen suunnittelu on aloitettu vuoden 2018 keväällä, markkinavuoropuhelut on järjestetty lokakuussa 2018 ja tarjouspyyntö on julkaistu marraskuussa 2018. Hankintakausi on alkanut vuoden 2019 alkupuolella, joten se on ollut voimassa tutkimusprosessin aikana hieman runsaan vuoden ajan. (kuvi 6)

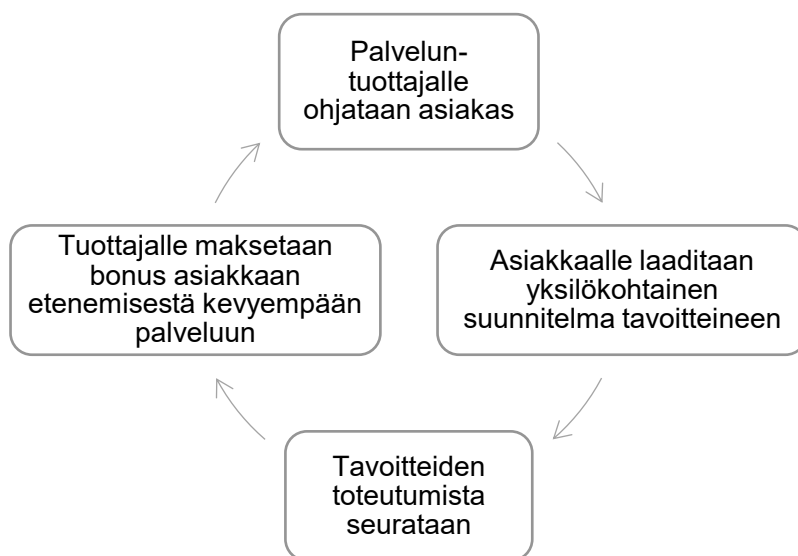


*Kuvio 6.* Tapauksen tutkimuskohteen oleelliset virtsanpylväät

Tutkimuskohteena oleva mielenterveyskuntoutujien palveluasumisen hankinta sisältää neljäntasoisista palvelua, joista kolmeen tasoon liittyy tulosperusteisuus. Niitä ovat palveluasuminen, tehostettu palveluasuminen ja erityistä hoitoa vaativien tehostettu

palveluasuminen (lyh. ERHO). Palveluasuminen on palvelutasoista kevyin, ja siinä asiakas saa päivittäistä apua arjessa ja psyykkisen hyvinvoinnin tukemista. Tehostetussa palveluasumisessa apu, psyykkinen tuki ja hoiva ovat ympärivuorokautista. Lisäksi palvelun tulee olla asiakasta aktivoivaa. Erityistä hoitoa vaativien tehostettu palveluasuminen on palvelutasoista raskain, ja asiakaskunnalla on toistuvia haastavia ongelmia, kuten vaikeahoitoisia kaksoisdiagnostisia tai neuropsykiatrisia ongelmia, jotka vaativat lähes jatkuvaa valvontaa ja hoitoa. Raskain palvelutaso on lähtökohtaisesti määräaikaista.

Tutkimuskohteen tulosperusteisuutta ilmentävät vaikuttavuustavoitteet ja vaikuttavuusperusteinen korvausmalli (kuvio 7). Sopimusliitteenä olevan vaikuttavuusmallin mukaan vähintään kolmasosalla asiakkaista, erityisesti nuorilla, on tavoitteena siirtyä kevyempään palveluun. Asiakkaille laaditaan viimeistään kolmen kuukauden kuluttua palveluntuottajille siirryttyään yksilökohtaiset suunnitelmat tavoitteineen. Palveluntuottajan tulee huolehtia, että tavoitteiden toteutumista arvioidaan 12 kuukauden välein. Mikäli asiakas on edelleen kevyemmässä palvelussa kolme kuukautta siirtymisen jälkeen, yksilökohtaisen tavoitteen katsotaan toteutuneen. Tällöin palveluntuottaja saa jatkuvan suoriteperusteisen korvauksen lisäksi vaikuttavuusperusteisen korvauksen, joka maksetaan palveluntuottajalle vain yhden kerran yhtä asiakasta ja hänen kuntoutustavoitettaan kohden. Tutkimuskohteen vaikuttavuusperusteinen korvausmalli on siten myös bonusmalli (ks. esim. Pekkala ym. 2019, 524-525). Sopimuskauden kesto on noin kolme vuotta ja optiokaudet.



*Kuvio 7.* Tutkimuskohteen vaikuttavuusmallin runko. Vaikuttavuusperusteinen korvausmalli perustuu asiakkaan pysyvään etenemiseen kevyempään palveluun.

### 4.3 Aineiston keruu ja analysointi

Laadulliselle tutkimusprosessille tyypillistä on, että teoreettinen viitekehys rakentuu hiljalleen tutustuttaessa tutkimuskohteeseen tarkemmin (Kiviniemi 2001, 74). Useasti tutkimusasetelman muotoilu voi vaatia sellaisen aineiston keräämistä, joka ei ikinä näy itse tutkimusraportissa, vaikka se olisi ratkaissut keskeisesti alussa tehtyjä valintoja liittyen tutkimuksen rajaamiseen (Kiviniemi 2001, 76). Tutkimuskohdetta harkittaessa suoritettiin epämuodollinen esihaastattelu tutkimuskohteen taustoista kilpailutuksen hankinta-asiantuntijan kanssa. Esihaastattelun perusteella tapaustutkimukseen valittiin tutkimuskohde. Tutkija alkoi perehtyä tutkimuskohteena olevan hankinnan dokumentteihin, joita olivat tarjouspyyntö ja sen liitteet palvelukuvauksesta ja hankintasopimusluonnoksesta, jonka liitteenä oli kuvaus vaikuttavuusperusteisesta korvausmallista, sekä kilpailuttajan muistiinpanot markkinavuoropuheluista potentiaalisten tarjoajien kanssa. Hankinnan dokumentit toimivat tutkimuksen sekundääriaineistona. Perehdyttäessä tutkimuskohteen asiayhteyksiin tutkimusasetelma ja teoreettinen viitekehys alkoivat löytää muotoaan.

Tutkimuksen varsinainen eli primääriaineisto on kerätty haastatteluilla. Tapaustutkimuksen ohella myös teemahaastattelua on käytetty paljon laadullisessa tutkimuksessa Suomessa (Eskola & Vastamäki 2001, 24). Teemahaastattelu on muodoltaan kuin keskustelu eikä se ole rakentunut kovin tarkkaan. Haastattelijalla on yleensä käytössään kysymyspohja, mutta hän voi esimerkiksi muuttaa kysymysten esitysjärjestystä, vaihdella käsittelyn laajuutta tai jättää kysymyksen pois, toisin kuin esimerkiksi strukturoidussa haastattelussa, joka on muodoltaan tarkasti määritetty, ja jossa kaikille haastateltaville esitetään samat kysymykset samassa järjestyksessä. Teemahaastattelun ollessa melko epämuodollinen, mutta parhaimmillaan myös syvälinen aineistonkeruumenetelmä, on tärkeää luoda luottamuksellinen haastattelutilanne. Esimerkiksi esipuhe voi vapauttaa jännittyneitä alkutilannetta ja muuttaa valta-asetelmia haastattelijan ja haastateltavan välillä. (Eskola & Vastamäki 2001, 26-27, 30.)

Toteutetuissa teemahaastatteluissa esipuheeksi tutkija esitteli omat taustansa sekä tutkimusaiheensa haastateltaville. Varsinaisessa haastatteluosuudessa keskusteltiin

tietyistä ennalta määrätyistä teema-alueista ja lopussa haastatelluille pyrittiin antamaan mahdollisuus vapaalle sanalle. Teemoiksi määriteltiin tutkimuskysymysten ja kirjallisuuden pohjalta mittarit, tieto ja vaikuttavuus. Kysymysten perustaminen kirjallisuuteen onkin tärkeää, jotta voidaan välttää haastattelun ohjautumista tutkijan omien ennakkokäsitysten perusteella. Lisäksi teemojen tulee olla tutkimusongelman ratkaisussa merkityksellisiä. (Eskola & Vastamäki 2001, 33.) Teemahaastattelu valittiin aineistonkeruumenetelmäksi, koska haastateltavat edustivat hankinnassa eri osapuolia. Kilpailuttajalla, tilaajalla ja tuottajalla on toisistaan merkittävästi eroavat roolit, jolloin tarkalleen samojen kysymysten esittäminen ei ole tarkoituksenmukaista. Siksi kysymykset kunkin teema-alueen osalta esitettiin kunkin haastateltavan roolin näkökulmasta.

Esimerkkejä keskeisistä esitetyistä kysymyksistä ovat:

- Mittarit
  - o *Miten palveluasumisen toimintaa ja tavoitteita yleensä seurataan?*
  - o *Millaisia tavoitteita hankintakaudelle haluttiin asettaa?*
  - o *Millaisia hyötyjä, haasteita ja riskejä vaikuttavuusmallissa on?*
- Tieto
  - o *Millaista tiedonvaihtoa osapuolten välillä oli markkinavuoropuheluissa ja on ollut hankintakaudella?*
  - o *Miten sopimusohjaus näyttäytyy hankintakaudella?*
- Vaikuttavuus
  - o *Millainen vaikuttavuus palvelussa on tärkeää?*
  - o *Miten vaikuttavuusmalli vaikuttaa toimintaan päivittäin ja pitkällä aikavälillä?*

Haastateltavia oli seitsemän henkilöä ja haastatteluja kuusi kappaletta. Haastatteluihin kutsuttavat valittiin siis sekä edustetun hankinnan osapuolen että osallistumisen hankinnan valmisteluun tai markkinavuoropuheluihin perusteella: kilpailuttajalta yksi hankinta-asiantuntija, tilaajalta yksi asiakasohjausyksiköstä ja kaksi psykososiaalisen tuen palveluista sekä palveluntuottajilta kaksi toiminnanjohtajaa yrityksistä, joilla on enintään viisi asumisyksikköä Pirkanmaalla, ja yksi yksikönjohtaja yrityksestä, jolla on useampia asumisyksiköitä eri puolilla Suomea. Tapauksen ainutkertaisuus asetti rajoitteita haastateltavien valintaan, sillä vain tietyt henkilöt olivat osallistuneet hankintaan ja markkinavuoropuheluihin. Kaikkia mahdollisia hankintaan osallistuneita henkilöitä ei haastateltu, sillä esimerkiksi tilaajan puolella oli tapahtunut henkilövaihdoksia. Osapuolten



edustuksen pitämiseksi tasapainoisena tilaajan ja tuottajien edustajia valittiin haastateltavaksi tasamäärä.

Haastattelut sijoituivat maaliskuu-kesäkuun ajalle vuonna 2020 ja niistä kolme toteutettiin etäyhteyksillä koronaepidemian rajoitusten aikana, kaksi haastateltavien työpaikoilla ja yksi kahvilassa. Äänitteiden keskimääräinen kesto oli 47 min. Haastattelut äänitettiin ja yhdestä palveluntuottajan haastattelusta tutkija teki myös muistiinpanoja haastattelun tueksi. Kaikki haastateltavien puhe kuitenkin litteroitiin äänitteiltä sanatarkasti, mutta non-verbaalista viestintää sen sijaan ei merkitty litteroituun aineistoon lukuun ottamatta pitkiä pohdintoja tai vastaavia. Haastattelijan kysymykset kirjoitettiin mahdollisimman selkeään kirjalliseen muotoon ilman puheen täytesanoja. Litteroitua aineistoa kertyi 42 sivua rivivälillä 1 ja kirjasinkoolla 11.

Litteroitua aineistoa voidaan jäsentää käyttämällä aineistossa toistuvia teemoja ja tyypittelyjä. Tämä edellyttää systemaattista aineiston läpikäymistä, jota voi tehdä esimerkiksi koodauksilla. (Eskola & Vastamäki 2001, 41.) Ensin litteroitua aineistoa redusoiitiin eli pelkistettiin tekemällä alleviivauksia ja ympyröintejä tutkimusasetelman ja kirjallisuuden kannalta mielenkiintoisista kohdista aineistolähtöisesti. Samalla tutkija kirjoitti muistiinpanoja toistuvista tai eroavista havainnoista, mikä toimi klusteroinnin eli ryhmittelyn pohjana. Redusoidusta aineistosta siis tehtiin klusteroimalla tuloksissa esitettäviä alaluokkia. Tulokset abstrahoiitiin eli alaluokista johdettiin yläluokkia ja niiden pääluokat. (ks. Tuomi & Sarajärvi 2018) Sen jälkeen analyysin tuloksia tarkasteltiin vielä uudestaan teoriaohjaavasti. Teoriaohjaavuus ilmenee siten, että tuloksissa käytetty käsitteistö tukeutuu osittain kirjallisuudessa esitettyyn käsitteistöön ja tuloksissa teorian ja aineiston välille rakennetaan vuoropuhelu. (ks. Tuomi & Sarajärvi 2018)

#### 4.4 Tutkimuksen luotettavuus ja eettisyys

Tapaustutkimuksen luonteeseen kuuluu, että tutkimustulokset eivät ole yleistettävissä samalla tavalla kuin tilastollisin menetelmin toteutetut tutkimukset, joissa on merkittävästi enemmän tutkimusyksiköitä. Tapaustutkimusta kritisoidaan tulosten edustavuuden puutteesta. Samoin laadullisen aineistonkeruun ja analyysin muodot eivät ole yhtä

vakiintuneita ja standardimuotoisia kuin tilastollisten menetelmien. Kuitenkin tapaustutkimuksessa voidaan käyttää ja yhdistelläkin monenlaisia aineistonkeruun ja analysoinnin tapoja. Myös kvantitatiivinen aineisto voi täydentää haastatteluja tai kyselytutkimuksia. (Saarela-Kinnunen & Eskola 2001, 167.)

Tutkimuksen luotettavuuden arvioiminen reliabiliteetin ja validiteetin käsitteiden näkökulmasta on tärkeää. Reliabiliteetti kuvaa tutkimustulosten johdonmukaisuutta, jolloin voidaan sanoa, että reliabeli tutkimus on toistettavissa samankaltaisin tuloksin. Teemahaastattelujen käyttäminen aineistonkeruumenetelmänä saattaa heikentää tutkimuksen reliabiliteettia ollessaan muodoltaan löyhä. Löyhyydestä saattaa seurata kysymysten erilainen asettelu haastateltaville, jolloin haastattelutilanne on myös ainutkertainen. Tämä vaikuttaa myös aineiston tulkinnallisuuteen ja tulosten yleistettävyyteen. Validiteetti kuvaa, miten valitut tutkimusotteet ja -menetelmät soveltuvat tutkimusongelman ratkaisemiseen. Tapaustutkimuksen valintaa tutkimusotteeksi tukevat näkökulmat ainakin tulosperusteisen hankinnan mittareiden hankintakohtaisuudesta – luultavasti käytännössä eri hankintojen mittarit eivät ole sellaisenaan sovellettavissa toisiin hankintoihin – sekä vaikuttavuuden merkityksen eroavaisuus asiayhteyksien välillä.

Tutkimusprosessin kuvaus perusteluineen lisää tutkimuksen luotettavuutta. Tutkijan tulee kuvata tekemänsä tutkimuksen prosessi valintoineen, sillä tutkija tekee aina omia valintojaan tulkitessaan tutkimaansa ilmiötä, teki hän laadullista tai tilastollista tutkimusta. (Saarela-Kinnunen & Eskola 2001, 158-160.) Tutkimusprosessin luotettavuutta arvioitaessa on huomioitava myös tutkijan asema suhteessa tutkimuskohteeseen. Tutkija on itse työsuhteessa kilpailutuksen toimeksisaajalla. Hän ei kuitenkaan ole osallistunut tutkimuskohteena olevaan hankintaan tai tee työssään kilpailutuksia vaan toimii muissa tehtävissä. Hän ei myöskään tuntenut haastateltavia entuudestaan. Lisäksi työnantajan vastuut hankinnasta ovat päättyneet kilpailutusprosessin päättymiseen – hankintakaudella työnantajalla ei ole velvoitteita hankintaan liittyen. Kilpailutus- ja sopimusasiakirjojen laatimisessa työnantajalla on ollut merkittävä kontribuutio. Tutkimusprosessi ja siihen liittyvät valinnat on kuvattu edellä tässä luvussa.

Tutkimuksen eettisyyteen liittyy lisäksi haastateltavien tunnistettavuuden huomioiminen. Haastattelukutsuissa kerrottiin tutkimuksen tehtävän anonymisti, mikä tarkoittaa tutkimusaineiston käsittelyä ilman tunnistetietoja. Haastateltavat ovat puheessaan

saattaneet nimetä henkilöitä, mutta litteroidussa aineistossa nimet on poistettu. Tutkimuksen tuloksia kuvaavassa luvussa haastateltavien nimet ovat niin ikään poistettu. Tutkimusongelman kannalta on kuitenkin olennaista, että haastateltavat edustavat hankinnan eri osapuolia, joten haastateltavat on yksilöity esimerkiksi seuraavasti: Kilpailuttaja, Tilaaja 1 ja Tuottaja 2. Anonymiteetin toteutumisessa on rajoitteena se, että osapuolet tuntevat toisensa ainakin hankintaprosessin kautta, ja esimerkiksi kilpailuttajana on toiminut vain yksi henkilö. Palveluntuottajien osalta anonymius toteutuu kuitenkin hyvin, sillä palvelua tuottaa kymmenkunta tahoja. Samoin tapauksen ulkopuolisten lukijoiden kannalta anonymiteetti toteutuu.

## 5 TULOKSET

Seuraavassa tarkastellaan luvussa neljä kuvatussa tutkimusprosessissa johdettuja tutkimustuloksia. Tutkimuksen tavoitteena on lisätä ymmärrystä vaikuttavuustiedon käyttämisestä tulosperusteisessa julkisessa hankinnassa. Tarkoituksena ei ole niinkään tutkia palvelun kilpailuttamiseen liittyviä vaiheita, jotka ovat luonteeltaan teknisiä ja juridisia, vaan tutkimuksen ajallinen ja prosessuaalinen konteksti rajataan hankintaprosessin valmisteluvaiheeseen, jossa päätetään tulosperusteisen hankintamallin käyttämisestä, määritellään mittari ja järjestetään markkinavuoropuhelut, sekä hankintamallin käytön kokemuksiin sopimuskauden ajalta. Näitä vaiheita ei ole hankintalaissa tarkasti säännelty. Tutkimustuloksilla pyritään vastaamaan tutkimuskysymyksiin, joita ovat:

- *Millaisia vaikuttavuusmittareita voidaan käyttää tulosperusteisessa julkisessa hankinnassa?*
  - o *Miten vaikuttavuustietoa voidaan käyttää tulosperusteisessa julkisessa hankinnassa?*
- *Millaisia merkityksiä vaikuttavuudella voi olla eri osapuolten näkökulmista?*

### 5.1 Vaikuttavuuden mittarit

Ensimmäisenä tutkimuskysymyksenä oli, *millaisia vaikuttavuusmittareita voidaan käyttää tulosperusteisessa julkisessa hankinnassa*. Mittareita tarkasteltiin aineistossa toiminnan ja tuloksen kautta laajemminkin kuin vain vaikuttavuuden näkökulmasta, koska vaikuttavuudesta puhuminen osoittautui haastavaksi, ja koska monilla muilla asioilla koettiin olevan yhteys vaikuttavuuteen.

Aineistosta ilmeni toiminnassa käytettäviä mittareita, joiden yläluokiksi muodostettiin *kokemukselliset, faktiset* ja *hallitsemattomat* mittauksen kohteet. Niiden alaluokiksi muodostuivat *laatu, taloudellisuus* ja *tehokkuus*. Yksi alaluokka kuului kahteen yläluokkaan, mikä tarkoittaa alaluokan olevan kaksiulotteinen siten, että sitä voidaan kuvata samanaikaisesti faktiseksi ja hallitsemattomiksi.

*Taulukko 5.* Synteesi tuloksista: Mahdolliset vaikuttavuusmittarien kohteet ja kohteiden ominaisuudet tulosperusteisessa mielenterveyskuntoutujien palveluasumishankinnassa

<b>Vaikuttavuusmittarien kohteet ja kohteiden olemus</b>	
<b>Kokemukselliset mittarit</b>	Laatu mittauksen kohteena
<b>Faktiset mittarit</b>	Taloudellisuus mittauksen kohteena
	Tehokkuus mittauksen kohteena
<b>Hallitsemattomat mittarit</b>	Tehokkuus mittauksen kohteena

### **Kokemukselliset**

Kokemuksellinen mittauksen kohteena oli laatu. Mittauskohde nousi ilmi haastateltujen palveluntuottajien keskuudessa henkilöstö-, asiakas- tai sidosryhmätyytyväisyyden muodossa. Tilaaja tai kilpailuttaja eivät puhuneet laadun mittaamisesta. Yhdellä palveluntuottajista tyytyväisyyttä mitattiin kyselyillä, jotka perustuivat joko henkilöstön tai asiakkaiden kokemaan tyytyväisyyteen työtä tai palvelua kohtaan.

*”Kun esimerkiksi meillä on nyt tämä laatuohjelma, että mikä on taas se meidän tapa mitata sitä, toimintaa. Siinä on ihan kokemuksellinen laatu et sitä on sekä asukkaiden että omaisten että työntekijöiden. --- Se on kyllä mittareista varmaan se mielenkiintoinen.” – Tuottaja 3*

Laatua ja tyytyväisyyttä ei tosin niinkään suoranaisesti otettu esille puheessa vaikuttavuuden mittaamisesta vaan tavoitteiden ja toiminnan seurannasta sekä palvelun tuottamisesta. Kuitenkin henkilöstön tyytyväisyyden todettiin vaikuttavuudesta puhuttaessa vaikuttavan positiivisesti myös asiakkaiden hyvinvointiin ja tyytyväisyyteen, ja sitä kautta palvelun asiakasvaikuttavuuteen. Välillisesti siis voidaan tulkita, että koetulla tyytyväisyydellä mitattu ja osoitettu laatu voisi olla tulosperusteisessa hankinnassa

mahdollisesti yksi vaikuttavuuteen liittyvä mittari. Myös Tirrosen ja Ranniston (2016, 183) kuvauksessa tulosperusteisen hankinnan elementeistä tuotokset, laatu ja tulokset ovat sekä koko hankintaan että sopimuskauteen liittyvissä elementeissä (ks. Tirronen & Rannisto 2016, 183).

*”Ja, ja myös sillälailla että arvostetaan sitä työtä. Sehän on se iso juttu, et miten niinkun, sitä mitä työnantaja niinkun, miten se työhyvinvointi asetetaan niinku paljon nyt on puhuttu siitä. Ja uskon siihen tosi paljon, että voi sillälailla viedä omaa työtäki tai työyhteisöön eteenpäin että sitä henkilöstöön arvostetaan, henkilöstöön osallistetaan. Et nekin vois olla sellasia kysymyksiä siellä [tarjouspyynnössä ja sopimusehdoissa]. Koska se hyvä mitä sä saat henkilöstöön välittyy myös siihen asiakaskokemukseen.”*  
– Tuottaja 2

*”Me tehdään sitä [tuotetaan yksilöllistä ja joustavaa palvelua] ihan omasta halusta koska mä ajattelen et me ollaan, se on ainoa tapa kohdata mielenterveyden asiakas arvostavasti ja tuloksellisesti ja se on kaikkien etu. Siis työntekijöidenkin huom. Mitä paremmin se asiakas kohdataan niin sitä enemmän se tuottaa hyvää ja se on palkitsevaa se työ ja sitä parempi on tulos.”* – Tuottaja 1

Ajatusta kokemuksellisen laadun mittaamisesta osana vaikuttavuutta tukee Virtasen ja Vakkurin (2016, 114) määritelmä vaikuttavuudesta, joka on tuotoksilla tavoiteltujen ja toteutuneiden vaikutusten suhde. Systeemimallissa ajatellen taas laadukkaan palvelun voisi ajatella olevan tuotos, siis muuntomekanismin, eli sosiaalipalvelun, toteutuksen vaikutus (ks. Virtanen 2007, 17-19). Laadukas palvelu on tällöin lopputulos (vrt. Van Thiel & Pollitt 2007, 66). Laadukkaan palvelun indikaattori voisi olla esimerkiksi asiakastyytyväisyys.

Myös Meklin (2009, 48-49) on samansuuntaisia ajatuksia laadun merkityksestä suhteessa vaikuttavuuteen. Laadun käsitteen määrittely on epäselvä, ja se on usein sopimusasia (Meklin 2009, 40, 48). Meklin esittää kirjallisuudessa laadun ja vaikuttavuuden suhteen ilmenevän kolmella eri tavalla. Laatu voidaan esittää omana, vaikuttavuudesta irrallisena rinnakkaiskäsitteenä, vaikuttavuuden osana tai vaikuttavuutta edistävänä. Jos laatu tulkitaan vaikuttavuutta edistäväksi tekijäksi, hyvä laatu edesauttaa ja huono laatu haittaa

vaikuttavuutta. Laatu ja vaikuttavuus siis kulkevat usein käsikädessä, vaikka ne voidaan erottaa toisistaan käsitteellis-teoreettiselta merkitykseltään.

Laatumittarit määriteltiin analyysissä kokemukselliseksi mittareiksi, koska ne eivät rakennu yksiselitteisestä objektiivisesta tiedosta, vaan subjektiivisuus on merkittävä tekijä tyytyväisyyskyselyistä johdettavassa mittarissa (ks. Lönnqvist, Kujansivu & Antikainen 2006, 31-32). Laatumittarit voivat olla tulkinnasta ja tilanteesta riippuen joko välillisiä tai suoria mittareita (vrt. Lönnqvist, Kujansivu & Antikainen 2006, 31).

### **Faktiset**

Haastateltavien puhuessa toiminnan ja tavoitteiden seurannasta sekä vaikuttavuusmittareista nousivat esille myös toiminnan taloudellisuus ja tehokkuuden seuranta. Nämä mittauskohteet luokiteltiin analyysissä faktisiksi mittauksen kohteiksi. Tehokkuutta kuvaavia mittareita olivat sairaalapäivien käyttö ja kevyempiin palveluihin siirtyneet asiakkaat. Suoranaisia talouden mittareita ei tullut esille, mutta taloudellisuus ilmeni kaikilla osapuolilla muutoin puheessa, joten siitä tehtiin kuitenkin oma alaluokkansa analyysissä.

Kaikki kolme palveluntuottajaa puhuivat sairaalapäivien määrästä tärkeänä vaikuttavuuden mittarina. Analyysissä se tulkittiin palvelun tehokkuutta mittaavaksi. Huomionarvoista lisäksi on, että tehokkuusmittarin sitomisessa sopimussuhteen bonuksiin nähtiin olevan mahdollisuuksia pelata ja osaoptimoida oman yksikön eduksi, jos näin haluaisi menetellä. Myös toiminnan taloudellisuuden näkökulma oli kaikille palveluntuottajille tärkeä.

*”Mä teen tota toimintakertomusta justiinsa viime vuodelta, ja mä otin yhdeksi vaikuttavuuden mittariks nyt meillä sairaalajaksojen määrän, sairaalapäivien määrän, joka on tietysti niinku semmonen, todella tärkeä asia. --- Mutta tää sairaalapäivien määrä niin se vois olla esimerkiks sellanen selkee mittari. --- mutta kyllähän se on että sulla on näitä boonuksia, niin se vaikuttaa siihen pelaamiseen, että minkälaisia asiakkaita sää otat.” – Tuottaja 2*

Tilaaaja sen sijaan ei puhunut sairaalapäivien määrästä, vaan tilaaaja näki tärkeänä mitata asiakkaiden siirtymistä raskaammista kevyempiin palveluihin. Tilaajan haastateltavat eivät tuottajan tapaan ottaneet esille osaoptimointia, vaan he nostivat esille näkökulman kannustavasta mittarista, joka oikein toimiessaan ohjaa palveluntuottajaa toimimaan tavoitteiden suuntaisesti. Myös tilaajalle toiminnan taloudellisuus oli lisäksi tärkeä näkökulma.

Kilpailuttaja jakoi palveluntuottajan ja tilaajan kanssa näkemykset palvelun tehokkuuden seurannasta, taloudellisuuden merkityksestä sekä mittarin kannustavuudesta ja ohjausvaikutuksesta. Kilpailuttajalla oli tilaajan kanssa yhteneväinen näkemys kevyempiin palveluihin siirtymisen seurannasta.

*”Tietenki, tietenki se että se niinku kannustaa sitä palveluntuottajaa niinku parempaan palveluun että, että ohjaamaan asiakkaita kevyempään palveluun sitte. Ja se, sehän on tietenki aina asiakkaan etu, ja myös sitte se että se on tilaajalle myös halvempaa. Ei niitä asiakkaita jää siihen kalliimpaan palveluun jos ne pärjäis siinä kevyemmässä. Ilmeisesti tässä on ollu jotaki haasteita joissain, joillakin, että he ei halua niitä siirtää kevyempään.” – Kilpailuttaja*

Sairaalapäivien määrä ja kevyempään palveluun siirtyneiden määrä ovat mittareita, jotka kertovat, kuinka tehokkaasti palvelun tuottaminen on onnistunut tavoitteessa kuntouttaa asiakkaita. Mikäli sairaalapäiviä on paljon, asiakkaan kuntoutumiseen on käytetty enemmän panoksia. Mikäli taas kevyempiin palveluihin siirtyneitä asiakkaita on paljon, asiakkaiden kuntoutumista on tapahtunut vähemmällä panoksilla. Virtanen (2007, 89) määrittelee tehokkuuden rahataloudessa kustannusten suhteella tuotoksiin ja Meklin (2009, 47) reaalityaloudessa panosten suhteella tuotoksiin sekä niiden suhteen vertailulla toisten yksiköiden samaan suhteeseen. Palvelun tuottaminen vaatii tuotannontekijöitä, jotka vaativat oikein kohdennettuja suoritteita toivottujen tulosten toteutumiseksi (ks. Virtanen 2007, 88).



Voidaan siis tulkita, että haastateltavien esille nostamat mittauskohteet mittaavat toiminnan tehokkuutta. Vaikka ne ovat suoraan ei-taloudellisia mittareita, niillä on yhteys palvelusysteemin kokonaistaloudellisuuteen, ja taloudellisten mittarien tapaan ne saattavat aiheuttaa osaoptimoimista (ks. Lönnqvist, Kujansivu & Antikainen 2006, 30-31). Mittarit koettiin joka tapauksessa melko selkeiksi. Ne perustuvat myös järjestelmistä saatuun kvantitatiiviseen, objektiiviseen informaatioon, minkä vuoksi ne luokiteltiin faktisiksi vaikuttavuusmittareiksi (ks. Rowley 2007, 163-164; Kemppainen & Ojaniemi 2012, 46-48).

Vaikka edellä esitetyt mittarit on analyysissä tulkittu tehokkuusmittareiksi, haastateltavat esittävät ne aineistossa vaikuttavuusmittareina. Esimerkiksi Iso-Britanniassa onkin melko yleistä, että vaikka aikomus olisi mitata lopputuotoksia, mittarit painottuvat panoksiin ja prosesseihin tuotosten ja vaikutusten sijaan (Van Thielin & Pollittin 2007, 66). Mittareita seuraamalla pidemmällä aikavälillä voidaan kuitenkin löytää yhteys vaikuttavuuteen. Jos mittareita verrataan esimerkiksi yksikön muuttuneisiin suoritteisiin tai panoksiin, voidaan tehdä päätelmiä, ovatko muuttuneet suoritteet vaikuttaneet tehokkuuteen, eli mikä on muutosten vaikuttavuus. Tämä vaatii kuitenkin syy-seuraus-suhteen tunnistamista. Tehokkuusmittarit voivat siis olla välillisiä mittareita tulosperusteisessa hankinnassa osana vaikuttavuuden mittaamisen kokonaisuutta.

### **Hallitsemattomat**

Vaikka faktisena mittauskohteena esitetty palvelun tehokkuus kuvailtiin edellä myös objektiiviseksi mittariksi, haastateltavat tunnistivat nimeämässään tehokkuusmittareissa myös haasteita mittarin suuntaisen toiminnan hallitsemisessa. Esimerkiksi palveluntuottajien keskuudessa sairaalapäivien määrä koettiin lopulta monen tekijän summaksi, johon palveluntuottajan yksin on vaikeaa vaikuttaa toiminnallaan.

*”Siinä markkinavuoropuhelussa varmaan puhuttiin siitä koska sehän on yks selkee niinkun, mitattava asia, kun sitä mitattavuutta tai mitä vaikuttavuutta se on mutta joka tapauksessa sehän on niinku tämmöses työssä tosi vaikee määrittää. Mut sit sekin on taas tosi kaksjakonen, että jos sairaalapäivien väheneminen olis niinkun tärkee öö kriteeri, ja sehän ei oo taas yksistään tai oikeestaan aika vähänkään taas niinku yksikön määriteltävissä oleva asia ja, ja totaa, sairaalathan elää taas siinä suhteessa*

*omaa elämänsä ja, ja miten pitkään pitävät ja onko se hoidon vastine saavutettu ja näin.” – Tuottaja 3*

Niin ikään kevyempään palveluun siirtymisen mittaaminen koettiin asiaksi, joka ei välttämättä ole palveluntuottajan ulottuvissa vaan monien osien summa. Tämä näkökohta oli jaettu osan tilaajan haastateltavista ja kaikkien haastateltujen tuottajien kesken. Tuottajien keskuudessa siirtymämittarin yhdistäminen bonukseen sopimussuhteessa nähtiin jopa eettisesti ja ideologisesti kyseenalaiseksi sosiaalityöhön sovellettuna.

*”Sehän tuottaa ihan siis eettisiä kysymyksiä että jos joltain, et miten nyt joku asukas ei etene, jos hällä kuolee nyt kumppani niin varmasti ei etene. Elikä tulee tälläisiä inhimillisiä takapakkeja. Ne jää kaikki palveluntuottajan harteille. No tietysti joskus voi olla onnellisia tapauksia toiseenkin suuntaan et joku rakastuu ja, ja tota etenee vauhdilla. Elämä on sellasta. Mutta ja sitten mulle on vastattu näihin mun kritiikkeihin jotain sen tyyppistä että isoissa massoissa se tasaantuu. --- et kyl tässä niinku johtaja joutuu niinku ottaan tavallaan sen roinan niskaansa mitä tulee sieltä, tästä ikään kun piiskaus-sanktiomaailmasta.” – Tuottaja 1*

Palvelun tehokkuutta kuvaavat mittarit voidaan siis tulkita myös hallitsemattomiksi mittareiksi. Olennaista hallitsemattomissa mittareissa on ensinnäkin se, että ne mittaavat seurauksia, joista on vaikeaa osoittaa syytä tai paikkaa, miksi ja missä jokin vaikutus on tapahtunut. Syy–seuraus-suhde, jota vaikuttavuudessa arvioidaan, onkin vaikeaa määrittää (Virtanen 2007, 97-99). Lisäksi sosiaali- ja terveyspalveluissa ei ainoastaan palveluntuottajan vaan myös asiakkaan käyttäytyminen vaikuttavuustavoitteiden suuntaisesti ratkaisee (Virtanen & Vakkuri 2016, 116-117). Ainutkertaisuutensa ja tapauskohtaisuutensa takia koetaan sosiaalityö myös sekä hankalaksi asiaksi laittaa mitattavaan muotoon että epämieliseksi esittää syy–seuraus-suhteena ja kustannus–hyötyanalyysin keinoin (Pohjola 2012). Lopulta voidaan pohtia mittarin validiteettia – mittaavatko edellä kuvatut sitä, mitä niiden on ajateltu mittaavan (ks. Lönnqvist, Kujansivu & Antikainen 2006, 33-34).

## 5.2 Tiedon käyttö

Alatutkimuskysymys oli, *miten vaikuttavuustietoa voidaan käyttää tulosperusteisessa julkisessa hankinnassa*. Aineistosta ilmeni, että vaikuttavuusmittaria ei oltu otettu vielä käyttöön. Siksi kokemuksia varsinaisesta vaikuttavuustiedon käytöstä ei oltu saatu, mutta aineistosta nousi spontaanisti ilmi havaintoja osapuolten välisestä yhteistyöstä ja tiedonvaihdannasta muutoin tutkimusasetelmassa rajatuissa hankintaprosessin vaiheissa. Yläluokat nimettiin prosessivaiheen mukaan *markkinavuoropuheluiden ajaksi* ja *hankintakauden ajaksi*. Alaluokat kuvaavat kunkin hankintaprosessin vaiheen aikaista yhteistyön ja tiedonvaihdon ominaispiirrettä eli *teknistä tietoa* markkinavuoropuheluissa sekä *tuottajan vapauttamista* ja *epätietoisuutta* hankintakauden aikana. Huomattavaa on, että kilpailuttaja ei ole hankinnassa osallisena sopimuskauden aikana.

*Taulukko 6.* Synteesi tuloksista: Hankinnan osapuolten yhteistyöstä tulosperusteisessa julkisessa hankinnassa

<b>Yhteistyö tilaajan ja tuottajan välillä tulosperusteisessa julkisessa hankinnassa</b>	
<b>Hankinnan suunnittelun aika</b>	Tekninen tieto markkinavuoropuheluissa
<b>Hankintakauden aika</b>	Palveluntuottajan vapauttaminen
	Palveluntuottajan epätietoisuus

Edellisessä alaluvussa tuloksissa esitettiin jo kilpailuttajan, palveluntuottajan ja tilaajan kokemuksia mittarien käytöstä sopimussuhteessa. Tuloksissa selitettiin aineistonäytteiden tuella, että osa palveluntuottajista näki hankinnan bonussidonnaisessa mittarissa mahdollisen ohjausvaikutuksen osaoptimointiin asiakkaita valikoimalla. Tilaaja ja kilpailuttaja sen sijaan näkivät ohjausvaikutuksen hankinnan tavoitteiden mukaiseen toimintaan. On kuitenkin huomioitava, että hankintaan suunniteltua mittaria ei oltukaan otettu käyttöön aineistonkeruun aikana. Siksi seuraavaksi tarkastellaan aineistosta spontaanisti ilmenneitä tuloksia.

### **Yhteistyö markkinavuoropuheluissa**

Markkinavuoropuheluissa tuottajat kokivat keskustelun tason tekniseksi. Tuottajat olisivat toivoneet keskustelua palvelun tuottamisesta arjen tasolla ja alan substanssiasiantuntijoiden kanssa. Palveluntuottajat kokivat kuitenkin, että tärkeimmät viestit liittyen hankintamallista annettuun palautteeseen oli otettu huomioon lopullisissa hankinta-asiakirjoissa.

*”--- kyl se ehkä semmonen, en sano että toteutuuko se vielä mutta kun ajatus oli se vuoro- nimenomaan vuoropuhelu niinku sen sanan varsinaisessa merkityksessä, et että tilaaja ja mahdollinen tuottaja puhuisivat samaa kieltä, ja ymmärtäisivät arjen niinku sen, mitä se sitten niinku käytännössä on toteuttaa. Että se ois mahollisimman, toteutuskelpoinen ja järkevä ja siinä puhuttais oikeista asioista eikä jostakin hallinnollisista diipadaapasta.” – Tuottaja 3*

Tilaaja tai kilpailuttaja sen sijaan eivät puhuneet markkinavuoropuheluista. He puhuivat hankinnan suunnittelusta muutoin. He esimerkiksi nostivat esille moniammatillista yhteistyötä hankinnan suunnittelussa. Tilaajien haastatelluista yksi kuitenkin koki, että moniammatillinen yhteistyö ei ollut toteutunut aivan toivotulla tasolla vaan siinä olisi yhä parantamisen varaa, vaikka kehitys on ollut koko ajan parempaan suuntaan.

### **Yhteistyö hankintakaudella**

Hankintakauden aikana palveluntuottajilla oli ristiriitaisia kokemuksia yhteistyöstä ja luottamuksesta tilaajan kanssa. Hankintakaudella palveluntuottajat tekivät arkitasolla yhteistyötä tilaajan puolelta asumisohjauksen kanssa. Asumisohjauksen ja palveluntuottajien välillä kulki tietoa asiakkaista ja palvelutarpeista. Sopimusohjauksesta vastaavan psykososiaalisen tuen palvelulinjan kanssa taas tiedon vaihdantaa ei ollut juurikaan tapahtunut, mutta ristiriitaisia kokemuksia oli siitä, olivatko tuottajat kaivanneet vahvempaa sopimusohjausta, ja jos olivat, millaista sopimusohjausta olisivat kaivanneet. Oikeastaan osa tuottajista koki jopa epätietoisuutta siitä, miten heidän sopimuskumppanuutensa toimii.

*”Et kyllähän siinä niinkun paljon, toisaalta jos ajattelee et, jos minä oisin kaupungilla, maksan niinku ne eurot niin, kyllähän mä aika luottavaisin mielin oon siinä palveluntuottaja että että se tekee niinku sopimus sanoo ja se seuranta on kuitenkin niinku olematonta. Tai ainakin ajattelen niin että kun ei oo mitään sattunu, kaikki on menny hyvin ja meillä on niinku asiat kunnossa niin niin, ilmeisesti sit on*

*myös sellanen luottamus et siellä menee hyvin. Mutta sitten pienessä mielessä aattelee entäs, entäs jos meillä oiski ongelmia ja, ja et me ei, ei tietosesti tai huomaamattamme rikottaiski jotain, niin kyllähän se nyt kaupungin veronmaksajana taas sitten.” – Tuottaja 3*

Lisäksi palveluntuottajien puheissa ilmeni sekä se, että tämä tilaajataho on vain yksi sopimuskumppani ja tilaaja monien muiden joukossa, ja se, että kaupunki ja palveluntuottajat ovat keskinäisriippuvaisia. Myös eri tilaajien erilaisista hankintamalleista ja -menetelmistä oli moninaisia kokemuksia. Kaksi tuottajaa koki, että sopimuksen sisältö ei sinällään ole merkityksellinen palveluntuottamisessa, vaan sopimus itsessään on olennainen. Yksi tuottaja koki kuitenkin toisinaan haasteelliseksi tuottaa eri sopimuksilla hieman eri painotuksilla palvelua.

*”Kyllä se edelleenkin, mä pidän totaa, asiakaspalveluroolissa kuitenkin sillain koko ajan et mä haluan että meidän yksikkö toimii niin, että se tuottaa, tuottaa, kaupunki on siihen tyytyväinen ja, ja, asukkaat saa haluamansa palvelun ja, raha liikkuu sovitusti ja, ja tarvittaessa saadaan jotain teknistä tukea tai jotakin niin, kyllä se on semmonen, niin. Ei se ees tuo rauhaa koska se ei takaa mitään. Kun siinä ei oo mitään semmost, et se on puitesopimus tekee sen niinku, et se on jo. Mutta, kuitenkin kun tietää että kaupunki ei itse pysty näitä palveluja tuottamaan, vaan se on tällöinen yhteistyön tasapaino, että me tarvitaan toisiamme. Oli sopimus sisältöineen mitä tahansa että.” – Tuottaja 3*

*”Sellasta ihan tavallista [tietoa kulkee hankintakaudella tilaajan ja tuottajan välillä]. Siis se on niinkun ihan meidän ja sen asiakasohjauksen välistä. Et mihinkään sitten tavallaan semmosiin niinkun sopimusasioihin niin ei meillä nyt sellaista tiedonkulkua, ei oikeestaan oo tarvettakaan. Se sopimus on olemassa ja sillä mennään.” – Tuottaja*

1

Tilaajan tarkoituksena taas ilmeni olevan nimenomaan palveluntuottajan yhtäältä vapauttaminen ja toisaalta vastuuttaminen toimimaan itsenäisesti. Aiemmalla hankintakaudella tilaaja oli suunnitellut hankinnan siten, että se oli nykyistä hankintakautta vielä väljempi määrittelyiltään. Tilaaja oli kuitenkin nytkin tarkoittanut, että palveluntuottajat voisivat ottaa vapauksia tuottaa palvelua parhaaksi katsomallaan tavalla.

*”Ja se oli siinä edellisessä hankinnassa just haasteena kun jätettiin se palvelunkuvaus aika väljästi, niin tota palveluntuottajat ei osannu oikein käyttää sitä hyväkseen että ne olis liikkunu siellä sisällä. Vaan ne tuotti sitä palvelua ihan niinku ennenkin. Me käytiin sitten siinä palveluntuottajien kanssa aika montakin keskustelua siitä että, kun tää vaatii siis meillä hankinnalta, se vaatii palveluntuottajilta, myöskin vähän semmosta innovatiivisuutta.” – Tilaaja 3*

*”--- siinä oli varmaan niinku sellanen ajatus myös että tehään mahdollisimman kevyt niinkun seurattava myös tilaajalle. Että tää ei vie mitään hallinnollista työtä niin sitte --.” – Kilpailuttaja*

Tienhaara, Tirronen & Rossi (2016,193-194) mukaan vaikuttavuuden tuottaminen on pitkän ajan tuotos ja monen tekijän summa, joka edellyttää muutoksia suhteissa ja toimintamalleissa. Siksi hintakilpailua tärkeämpää on pitkäaikainen kumppanuus, verkostojen rakentaminen ja innovaatioiden luominen. Kumppanuuden aikaansaaminen on kuitenkin myös pitkäaikainen kulttuurinmuutos. Haasteita kumppanuuden rakentamisessa tuottavat osapuolten toisistaan eroavat näkemykset ja määräaikaisten sopimuskausien tuoma epävarmuus. (Tienhaara, Tirronen & Rossi 2016, 194.)

### 5.3 Vaikuttavuuden merkitykset

Kolmas tutkimuskysymys oli, *millaisia merkityksiä vaikuttavuudella voi olla eri osapuolten näkökulmista*. Ennako-oletuksena oli, että näkökulmia on monia, koska vaikuttavuus on monitulkintainen käsite, ja että näkökulmat eroavat sen mukaan, mitä hankinnan osapuolta haastateltava edustaa.

Analyysissä johdetut yläluokat jaettiin sen mukaan, millainen painotus kullakin osapuolella oli kuvailuissa palvelun vaikuttavuudesta. Kuvailut eivät olleet yksiselitteisiä ja erityisen selkeästi yhteneväisiä, mutta aineistoa pystyttiin luokittelemaan, ja luokitellusta aineistosta voidaan tehdä tulkintoja alaluokkina esitettävistä merkityksistä. Näkemykset hankinnan osapuolten välillä olivat osittain myös päällekkäisiä, mutta alla olevassa taulukossa ne

esitetään ilmenneiden painotusten mukaan. Yläluokiksi johdettiin siis tuottajan painottama vaikuttavuus ja tilaajan painottama vaikuttavuus. Alaluokkina näille olivat yksilökeskeinen ja yhteiskunnallinen sekä ylläpitävä ja aktiivinen kuntouttaminen. Kilpailuttajan haastatteluaineistossa ei ilmennyt vastauksia tähän tutkimuskysymykseen.

*Taulukko 7.* Synteesi tuloksista: Hankinnan osapuolten antamat merkitykset vaikuttavuudelle tulosperusteisessa mielenterveyskuntoutujien palveluasumishankinnassa

<b>Vaikuttavuuden merkitys mielenterveyskuntoutujien palveluasumisessa</b>	
<b>Tuottajan painottama vaikuttavuus</b>	Yksilökeskeinen
	Ylläpitävä kuntouttaminen
<b>Tilaajan painottama vaikuttavuus</b>	Yhteiskunnallinen
	Aktiivinen kuntouttaminen
	Yksilökeskeinen

### **Tuottajien painottamat vaikuttavuuden merkitykset**

Palveluntuottajat painottivat vaikuttavuudessa ennen kaikkea yksilökeskeisyyttä, mikä ilmeni monella tavalla. Yksilökeskeisyyteen liittyi esimerkiksi asukkaan oikeudenmukainen kohtelu ja etujen valvominen, inhimilliset arvot ja asiakaslähtöinen, omanlainen kuntoutumispolku. Palveluntuottajat puhuivat useammin nimenomaan yksittäisestä asukkaasta yksilönä.

*”Kyllähän se asukasasia on siinä aina se ihan ensimmäinen. Mitä mä ajattelen niinku meiän työn vaikuttavuudella. --- Mutta kyllä henkilökohtasesti sen, se asiakkaan niinku oikeudet ja se asiakkaan turva ja se, ettei oo mielivaltasta toimintaa, ammattilaiset tekee niin. Se on niin syvälle iskostunu että että, ilman sitä ei oikeestaan mitään tästä asiasta voi puhua että totaa, Mä en tiedä jos meidän asiakkailta lähtis kysymään niin ei heillä oo varmaan käsitystä siitä että mehän ollaan paljon vartioina siinä, siinä tota ja joudutaan päivittäin ratkasemaan asiakkaan*

*elämän asioita mitkä on taas osa sitä vaikuttavuutta sitten niinku siihen heidän psyykkiseen vointiinsa tai, asumisviihtyvyyteen tai, selviytymiseen niin.” – Tuottaja 3*

Yksilökeskeisyyttä kuvasi myös palveluntuottajien kriittinen näkemys asiakkaiden kategorisoimiseen ja lokeroimiseen. Palveluntuottajat kokivat, että palvelu lokeroi epätarkoituksenmukaisesti asiakasryhmiin eikä hyödynnä riittävästi erilaisia, erikoistuneita palveluntuottajia, moniammatillista yhteistyötä tai jouhevia siirtymisiä erilaisten palvelujen ja palveluntuottajien välillä.

*”Mut et niinku ajatuksena se et ei ois liian tiukkoja sektoreita ja rajoja niinku näitten eri, tavallaan sen, ihmisen elämässä olevien. Koska sen, se kuitenkin tarvii enempi tai vähempi. Ja et sitä ei niinku lokeroitais ja et tosiaan sanottais että ovi kiinni, me ollaan työmme tehty, että seuraava ottaa kopin.” – Tuottaja 3*

*”Et mitä se sitten niinku on kun aletaan erottaa niinkun, kehtaanko mä sanoo jyviä akanoista, elikä et jos jossain on semmosta niinkun aitoo niinkun, osaamista, ja erikoistumista, niin et sille myös löytyis niinku lokeronsa. Koska se ois tilaajan etu, että haettais erilaisia palveluja. Ja ehkä myös erikoistuneita ehkä niinkun enemmänkin. Kun siellä saattaa olla jotain että ”tuotatteko neurokirjon ihmisille ja tuotatteko nuorille”, niin se on vielä semmosta aika, siinä on vielä asiakasryhmiä jotenkin sillain, laitettu kategorioihin, mutta semmosta niinkun.” – Tuottaja 1*

Verrattuna tilaajaan, palveluntuottajat puhuivat enemmän ylläpitävästä kuntoutuksesta, aktiivisen kuntoutuksen rinnalla. Ylläpitävä palvelu nähtiin tärkeäksi esimerkiksi sellaisten iäkkäämpien asiakkaiden kohdalla, joilla oli historiallisena taakkana pitkäaikainen palvelun käyttäjänä oleminen. Myös ylläpitävän kuntoutuksen merkityksen korostaminen kuvasti yksilöiden ja heidän mahdollisuuksiensa huomioimista hoidossa. Tästä huolimatta tuottajat luonnollisestikin näkivät tärkeäksi myös asiakkaiden kuntouttamisen itsenäisiksi tai yhteiskunnan aktiivisiksi toimijoiksi. Painopiste oli silti yksilön omanlaisessa hyvinvoinnissa, yksilöllisessä kuntoutumisessa ja kategorisoivan siirtyvyyden tavoittelun kritisoimisessa.



*”Koska hyvä elämä on se että saa elää rauhassa ja siihen kotiutuneena siihen paikkaan. Tietysti jos on halukkuutta ja kokevat että ei oo, ei oo mieluista ja haluavat pois niin tottakai siihenki pitää niinku reagoida, mutta noin lähtökohtasesti, kuka meistä haluaa kotoo pois.” – Tuottaja 3*

Virtanen ja Vakkuri (2016, 115) katsovat, että asiakasvaikuttavuuden arvioiminen edellyttää asiakkaan ja tarpeen tunnistamista. Kivipelto ym. (2013, 23) määrittelevät aikuissosiaalityön vaikuttavuuden ”sosiaalityön kykynä vastata asiakkaan tilanteesta nouseviin tarpeisiin ja asiakkaan kanssa asetettuihin tavoitteisiin”. Asiakasvaikuttavuudessa siis tarpeiden tunnistaminen on tärkeää, mutta vähintään yhtä tärkeää on asiakkaan tunnistaminen sekä hänen yksilöllisyyteensä. Kivipelto ja Saikkonen (2013, 314) korostavat sosiaalityön vaikuttavuustiedon keräämisen menetelmäkehittämisen edellyttävän myös ihmiskäsityksen määrittelyä. Sosiaalityössä ei voida huomioida vain kustannusvaikuttavuutta tai –tehokkuutta vaan kriittisen tärkeää on seurata palveluiden vaikutuksia niin sosiaalisten ongelmien kuin yhteiskunnan epäoikeudenmukaisten rakenteiden osalta (Kivipelto & Saikkonen 2013, 314).

Sosiaalityö on vahvalla arvopohjalla tehtävää asiakastyötä, joka koskettaa herkässä tilanteessa olevia ihmisiä, jolloin vaikuttavuuden merkityksessä yksilökeskeisyys ja omanlainen kuntoutuminen ovat luontevia näkökulmia. Mittaamalla saatu vaikuttavuustieto voidaan kokea jopa ammatillisesti sosiaalityön arvopohjan vastaiseksi, vaikka hallinnolliset tavoitteet sitä edellyttäisivätkin (ks. Pohjola 2012, 28). Sosiaalityössä voidaan korostaa arvorationaalisuutta, jolloin kiinnostuksen kohteena on esimerkiksi palveluiden lisäämä hyvinvointi eikä niinkään tuotannollinen tehokkuus (ks. Kivipelto & Saikkonen 2013, 314). Palveluntuottajien antamissa vaikuttavuuden merkityksissä voidaan tulkita korostuvan ennen kaikkea professionaalinen tilintekovastuu (ks. Virtanen & Vakkuri 2016, 80-81).

### **Tilaaajan painottamat vaikuttavuuden merkitykset**

Siinä missä palveluntuottajien ajattelu lähti yksilöistä, tilaaajan kuvaamissa vaikuttavuuden merkityksissä erottui enemmän yhteiskunnallisen vaikuttavuuden taso. Tilaaajan haastateltavat liittivät vaikuttavuuden merkitykset ensin yhteiskunnallisiin haasteisiin, kuten asunnottomuuden ehkäisemiseen, ja toiseksi tavoitteelliseen, aktiiviseen kuntoutumiseen.

*”Parhaimmillaan varmaan, varmaan niinku sellanen kuntoutuminen vaikka työelämään tai, tai jotenkin kroonistumisen ehkäiseminen. Asunnottomuuden ehkäiseminen, mitä tahansa.” – Tilaaja 1*

Palvelun tuloksissa tärkeää oli nopea ja aktiivinen kuntoutus, jolla varmistettiin siirtyvyys. Etenkin nuorten kuntoutuminen oli tavoiteltavaa ja samoin trendin taittaminen nuorten lisääntyvästä palvelun piiriin tulemisesta. Väline tällaisten tulosten, vaikutusten tai vaikuttavuuden saamiseen oli palveluntuottajien ohjaaminen tulosperusteisella hankintamallilla.

*”No siis, mun mielestä siis semmonen palvelu on tärkeää joka ohjaa näitä palveluntuottajia kuntouttaan näitä asiakkaita mahdollisimman nopeasti niinkun, omaan asuntoonsa. Että ne ei jää vuosikausiks, nää ihmiset näihin, asumispalveluihin niinku aikasemmin oli. Että kun ei ollu mitään semmosta että aktiivisesti kuntoutettaisiin niin, sitten ne asiakkaat jäi vuosikausiks sinne palveluihin, että nyt tavallaan ohjataan siihen että tilaaja toivoo että, asiakkaat kuntoutetaan eteenpäin mahdollisimman nopeesti.” – Tilaaja 3*

On huomioitava lisäksi, että tilaajan osapuolet ymmärsivät myös tuottajan näkökulman asiakkaista, jotka tarvitsevat ylläpitävää palvelua. Tilaajan haastateltavien näkökulmat olivat kuitenkin hieman toisistaan eroavaisia: yhtäältä asiaa lähestyttiin kokonaisuuden kannalta ja toisaalta yksittäisten yksilöiden näkökannalta.

*”Meillähän tosiaan se edellinen [hankintakausi] oli missä meillä oli aika tarkkaan neuvontaakin niin siellä oli aika isoja eroja palveluntuottajien välillä siinä kuntoutuksessa mutta myös asiakasaineksessa oli eroja. Sitä on vaikee sanoa sit mikä johtuu mistäkin, mutta sit se tasaantu mun mielestä sitten vuosien mittaan että, mun mielestä se oli ehkä yks kolmasosa kun kuntoutu vuoden aikana aika tasasesti sitten.” – Tilaaja 3*

*”No mää aattelen et ne tavoitteet jos ajattelee sen, sen kuntoutujan näkökulmasta. Niin tietenki pitää muistaa et osalla tavote on myös ylläpitää se nykyinen tavallaan, tai et siirtymä on, jotenki tosi, hidasta tai sitä ei ehkä tapahdu mutta, pitkällä aikavälillä*

*niin, onks se sit se tavallaan että pääsee koko ajan lähemmäs sitä, itsenäistä elämää.” – Tilaaja 1*

Tilaajan haastatteluissa ilmeni myös, että edellinen hankintasopimus, joka oli tehty bonus–sanktiomallilla, ei ollut onnistunut kaikilta osin. Edellinen hankintamalli oli siis myös tilaajan puolesta koettu liian kategorisoivaksi ja sanktiot kohtuuttomiksi. Nykyisessä hankinnassa huomioitiin asiakkaiden yksilöllisyys ottamalla käyttöön palveluntuottajan kanssa määritellyt yksilökohtaiset tavoitteet.

*”Et tää hankinta lähti nyt siitä et tässä ollaan tavallaan kiinnostuneita ja seurataan yksilön kuntoutumista. Yksilölliset tavoitteet ja se on tavallaan se vaikuttavuusmalli ja bonus-sanktio ei liity siihen. Ja aikasemmassa oltiin kiinnostuneita niinku tavallaan, niinku voi sanoo massasta tavallaan.” – Tilaaja 1*

Jos edellä palveluntuottajien tulkittiin painottavan sosiaalityön arvopohjaa vaikuttavuuden merkityksissä, tilaajan taas tulkitaan painottavan siis hallinnon ideaalin mukaisia merkityksiä. Hallinnon ideaali on kokonaisrationaalisuus, jolloin tehtävissä valinnoissa huomioidaan taloudelliset, poliittiset ja eettiset näkökulmat optimaalisella toiminnalla, jolla vastataan asiakkaiden ja kansalaisten odotuksiin (ks. Vakkuri 2009, 13-14). Tilaaja vastaa julkisten varojen käytöstä ja on tilintekovastuussa raportointivastuullisille ja julkishallinnon päämiehille (ks. Virtanen & Vakkuri 2016, 80). Näytöillä voidaan seurata ja todentaa niukoilla julkisilla varoilla hankitun palvelun tarkoituksenmukaisuutta ja vaikuttavuutta, kuten aktiivista kuntouttamista (vrt. Virtanen 2007, 13-15). Voidaan tulkita, että tilaajan intresseihin vaikuttavuuden merkityksenannoissa kuuluu yhtenä asiana hallinnollinen tilintekovastuu, jossa yhdistyvät Virtasen ja Vakkurin (2016, 80-81) kuvailemat juridinen ja organisatorinen näkökulma. Toisena asiana kuitenkin tilaajan intressit vaikuttavat noudattelevan Vakkurin kuvailemaa (2009, 11-12) tehokkuusteoreettista näkökulmaa, jossa pyritään järjestelmän tasapainotilaan.

## 6 JOHTOPÄÄTÖKSET

### 6.1 Tulosten yhteenveto ja pohdinta

Tutkimuksen tavoitteena oli lisätä ymmärrystä vaikuttavuustiedon käyttämisestä tulosperusteisessa julkisessa hankinnassa. Tutkimuskysymykset asetettiin sen perusteella vaikuttavuusmittareihin ja tiedon käyttöön sekä vaikuttavuuden merkityksiin liittyen. Tutkimuksen lähtökohtana oli aiemmassa tutkimuksessa havaitut haasteet vaikuttavuuden mittaamisessa, mittareiden määrittelyssä ja niiden käytössä sekä tutkijan mielenkiinto yhteiskunnallisesti ja kansantaloudellisesti merkittävien julkisten hankintojen tutkimiseen. Tutkimukseen oli valittu näkökulmaksi myös hankinnan eri osapuolten kokemusten ja intressien vertailu.

Tutkimus toteutettiin kvalitatiivisilla aineistonkeruu- ja analyysimenetelmillä, ja se oli tapaus tutkimus, jossa tutkittiin ainutkertaista tapausta. Tutkimuskohteena oli tulosperusteinen mielenterveyskuntoutujien palveluasumishankinta. Hankintamallina oli käytetty vaikuttavuusmallia, joka perustui vaikuttavuustavoitteisiin sidottuihin taloudellisiin palkkioihin. Empiirisessä osiossa primääriaineistona oli teemahaastatteluin kerätty litteroitu aineisto, jolle tehtiin sisällönanalyysi aineistolähtöisesti, ja sekundääriaineistona hankinta-asiakirjat, markkinavuoropuheluiden muistiinpanot ja esihaastattelu, jotka osaltaan ohjasivat tutkimuksen rajauksia.

Ensimmäinen tutkimuskysymys oli ”millaisia vaikuttavuusmittareita voidaan käyttää tulosperusteisessa julkisessa hankinnassa?”. Tutkimustulosten mukaan vaikuttavuusmittareiksi määriteltiin vaikuttavuutta välillisesti osoittavia mittareita, kuten tehokkuus, taloudellisuus ja laatu, jotka voivat olla mittausominaisuuksiltaan faktisia, kokemuksellisia tai hallitsemattomia. Tulokset olivat linjassa aiemman tutkimuksen kanssa siinä, että vaikuttavuuden mittaaminen on haastavaa vaikuttavuuden kuvatessa pitkän ajan muutoksia ja vaikutuksia asiakkaissa, sekä siinä, että sosiaalityössä on vaikeaa varmistua vaikuttavuuden syy–seuraussuhteesta (ks. esim. Virtanen & Vakkuri 2016, 116-117).

Tutkimustulosten perusteella vaikuttavuuden mittaamiseen voisi sopia mittaristo, jossa seurataan tuloksellisuuden eri osa-alueita palvelussa. Erityisesti sosiaalipalveluissa on haastavaa paikantaa, missä negatiivisen tai positiivisen seurauksen syy on, joten useiden eri osa-alueiden mittaaminen voisi tukea luotettavan kuvan saamista vaikuttavuudesta. Tutkimuksessa havaittiin myös, että välillisillä asioilla, kuten henkilöstötyytyväisyydellä, koetaan olevan vaikutusta palvelun tulokseen asiakkaissa, eli asiakkaiden hyvinvointiin. Kattava mittaristo voisi auttaa muutoksen syyn paikantamisessa, jolloin myös panosten kohdistaminen yksilöiden tarpeisiin ja palvelun kehittämiseen perustuisi näyttöön. Kuitenkin on huomattava, että käytännössä laajan mittariston käyttäminen voi vaatia resurssien lisäämistä niin suunnitteluvaiheeseen kuin myös hankintakaudelle. Myös esimerkiksi Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen AVAIN-mittari -hankkeessa on todettu, että sosiaalityöntekijöiden työn arjessa laajan mittariston systemaattinen käyttäminen on haasteellista (ks. Kivipelto & Saikkonen 2013, 319).

Alatutkimuskysymys kysyi vaikuttavuustiedon käytöstä hankinnassa. Tutkimusprosessin aikana ilmeni, että sopimuksen vaikuttavuusmallia ei oltu vielä otettu käyttöön. Sen sijaan aineistosta ilmeni spontaanisti kokemuksia yhteistyöstä osapuolten välillä hankinnan suunnitteluvaiheessa ja hankintakaudella. Markkinavuoropuheluista palveluntuottajat kokivat, että keskustelu keskittyi teknisiin kysymyksiin, kun toiveena oli, että järjestetty vuoropuhelu antaisi mahdollisuuden keskustella siitä, millainen palvelukokonaisuus lopulta päätetään kilpailuttaa. Hankintakauden ajalla osa palveluntuottajista koki epätietoisuutta sopimuskumppanuuden tilasta, mutta tärkeintä ei kuitenkaan ollut kumppanuuden rakentaminen, vaan sopimuksellinen toiminta sekä tilaajan ja tuottajan välinen keskinäisriippuvuus palvelun tuottamisessa. Osa tilaajan haastatelluista koki, että palveluntuottajille annettiin mahdollisuus tuottaa ja kehittää palveluaan itsenäisesti. Tilaajan tarkoituksena oli toteuttaa hankintakaudella hallinnollisesti kevyt hankintamalli, joka yhtäältä vastuuttaa ja toisaalta vapauttaa palveluntuottajia.

Tirronen ja Rannisto (2016, 183) hahmottelevat tulosperusteisen hankinnan tunnusmerkkejä, jotka liittyvät joko koko hankintaan, sopimuskauteen, asiakkaaseen ja toimintaympäristöön tai kumppanuuteen. Yleisimpiin ominaisuuksiin tulosperusteisessa hankinnassa kuuluu muun muassa vuorovaikutuksen korostuminen ja neuvottelut, tavoitteellisuus ja tulosorientoituneisuus sekä palveluntuottajien osallistaminen hankintaan. Kuitenkin pitkäjänteisyys ja optioiden yhdistäminen esiintyvät harvoin. (Tirronen & Rannisto

2016, 183-184.) Tulokset tilaajan ja palveluntuottajien jatkuvasta keskinäisriippuvuudesta sekä yhteisen näkemyksen puutteesta palveluntuottajien roolissa palvelun suunnittelussa ja sopimussuhteessa saavat pohtimaan, millainen tilaajan ja palveluntuottajan yhteistyö kantaisi eniten hedelmää. Tämä voisi olla yksi jatkotutkimusaihe. Toinen aihe voisi olla se, millaiseen hankintaan tulosperusteinen hankintamalli ylipäänsä soveltuu.

Kolmannella tutkimuskysymyksellä haettiin vastauksia vaikuttavuuden merkityksiin hankinnan eri osapuolten näkökulmista. Tutkimustulosten perusteella tilaajaosapuoli painotti hieman enemmän aktiivista kuntouttamista ja yhteiskunnallista vaikuttavuutta, vaikka tunnistikin sosiaalipalvelujen vaikuttavuudessa myös yksilökeskeisyyden merkityksen. Tuottajaosapuolen puheessa painottui enemmän yksilökeskeinen vaikuttavuus ja ylläpitävä kuntoutus. Tämän perusteella tilaajan tilintekovastuun tulkittiin kohdentuvan erityisesti hallinnolliseen vastuuseen, kun taas tuottajien nähtiin olevan tilintekovastuussa ensisijaisesti omalle ammattikunnalleen. Palveluntuottajat tarkastelivat vaikuttavuutta omalta tasoltaan ja siitä näkökulmasta, mihin voivat vaikuttaa: siis yksilöiden elämään. Tilaaja tarkasteli suuria linjoja ja kokonaisuutta etäisemmällä otteella: millainen kehitys asiakaskunnassa on? Aiheellinen kysymys on, miten nämä näkökulmat voidaan yhdistää myös vaikuttavuuden mittaamisessa hankintasopimussuhteessa.

Vaikuttavuudesta käytettiin yllättävän moninaisia kuvailuja. Kirjallisuudessa on annettu toisistaan eroavia määrittelyjä vaikuttavuudelle esimerkiksi sen mukaan, puhutaanko kustannusvaikuttavuudesta, tarkoitetaanko itse asiassa tehokkuutta vai tarkastellaanko vaikuttavuutta asiakkaan tai yhteiskunnan tasolla. Tämän tutkimuksen aineistosta oli haastavaa löytää jäsentyneitä kokemuksia ja yhteistä kieltä vaikuttavuudelle annetuissa merkityksissä. Tutkimustulosten perusteella kuitenkin voidaan tulkita, että sosiaalityössä etiikkaa ja ihmisarvon määrittelyä arvioidaan ennen kaikkea, joten mietittäessä hankinnalle vaikuttavuustavoitteita kilpailuttajan, tilaajan ja palveluntuottajien kanssa yhteisen arvologiikan löytäminen vaikuttavuuden arvioimiseksi voi olla palvelun tuloksellisuuden kannalta olennaista. Tuottajan ja tilaajan voisi olla hyvä vaalia jaettava käsitystä tarpeista ja tavoitteista (ks. Virtanen 2007, 89; Virtanen & Vakkuri 2016, 115).

Tutkimuksen ehkä odottamattomimmat havainnot liittyivät tilaajan, kilpailuttajan ja tuottajien näkemyksiin kannustinmittarin käytöstä. Tilaaja näki mittarin tarjoaman tiedon ja siihen

kytketyn palkkion kannustavana sopimusmekanismiina, kun taas tuottajat tunnistivat mittarien mahdollisuuden ohjata osaoptimointiin palkkioiden tavoittelussa. Tulos oli mielenkiintoinen, koska osapuolten kokemukset kuvaavat molempien toiminnan ideaalia, vaikkakin kovin eri tavoin. Tilaajan ajatus kannustinmittarin käytöstä voi kuvastaa hallinnon pyrkimystä kokonaisuutena, tuottajien ajatus taas pyrkimystä eettiseen sosiaalityöhön ja markkinaistamisen seurausten kritisointiin. Toisaalta havainto ilmentää myös päämies-agenttiteorian asetelmaa.

## 6.2 Tutkimuksen arviointi, kontribuutio ja jatkotutkimusaiheet

Tulosten yleistettävyyteen vaikuttaa osaltaan tutkimusaineiston pieni koko sekä tutkimuskohteen rajallisuus ja ainutlaatuisuus. Tapaustutkimus soveltuu syvällisen tiedon keruuseen eikä sen tarkoitus olekaan yleistää suurta aineistoa. Kuitenkin olemuksellista yleistettävyyttä voidaan tehdä aineiston tulkinnoista, vaikka ei niinkään itse aineistosta. Tutkimus lähinnä laajentaa tunnettuja teorioita.

Tutkimuksen tarjoama tieto jää melko tulkinnalliseksi, mutta se voi kuitenkin lisätä ymmärrystä tulosperusteisesta hankinnasta ja yhteisestä vaikuttavuustiedon määrittelystä ja käytöstä eri osapuolten kesken. Käytännössä joka tapauksessa esimerkiksi kuntien hankintasykli on sellainen, että niin toimintaympäristö, tavoitteet kuin toimintakulttuurikin muuttuvat ajassa sen verran, että tutkimuskohteen kaltaiset strategisesti merkittävät hankinnat todennäköisesti mietitään joka kilpailutukseen hieman eri mallilla, parhaana mahdollisena versiona sen hetken tiedon valossa. Palvelujen järjestäminen hankkimalla muodostaa jatkuvan hankintasopimuskausien syklin, jossa arvioidaan ja suunnitellaan kilpailutettavat palvelut ja toimintamallit aina uudelleen.

Tutkimuksellisesti tärkeää oli myös yhdistää hankkivan hallinnon ja sosiaalityön näkökulmien eroavaisuuksia. Jatkotutkimusaiheiksi voidaan tutkimuksen perusteella ehdottaa yhteistyöhön liittyviä kysymyksiä läpi hankintaprosessin, intressien yhdistämiseen liittyviä kysymyksiä vaikuttavuuden määrittelyssä sekä tulosperusteisen hankintamalliin soveltuvuutta erilaisiin hankintoihin. Vaikka tutkimusta vaikuttavuudesta on paljon,

vaikuttavuus on melko vierasta käytännölle. Siksi voisi olla aiheellista tutkia myös, miten vaikuttavuusajattelua ja -tietoa voidaan jalkauttaa käytäntöön.

Toivon tutkielman laajentavan näkökulmia sekä vaikuttavuustietoon tulosperusteisessa hankinnassa että palvelujen järjestämiseen kilpailuttajan, tilaajan ja tuottajan yhteistyönä. Aiheen tutkiminen oli tärkeää siihen liittyvien laajempien asiayhteyksien kannalta: miten julkiset palvelut järjestetään ja miten julkisia varoja käytetään? Miten ostopalvelut vaikuttavat yhteiskunnalliseen kehitykseen ja kansantalouteen? Ostopalvelujen määrän kehitys on ollut jo vuosia kasvava, joten niiden merkitys tuskin lähiaikoina tulee vähenemään. Julkisen talouden kantokyvyn heikkeneminen työntää palvelujen järjestäjiä miettimään keinoja tuottaa palveluja muun muassa entistä vaikuttavammin. Ja näyttö vaikuttavuudesta edellyttää tietoa sekä menneisyydestä ja nykytilasta että näkökulmia vastaisuuteen.



## LÄHTEET

- Arrow, K. J. (1985). *The Economics of Agency* [verkkoaineisto]. Stanford, CA: Stanford University. Saatavissa: <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA151436.pdf>. Viitattu 3.7.2020.
- Eskola, S., Kiviniemi, E., Krakau, T. & Ruohoniemi, E. (2017). *Julkiset hankinnat* [verkkoaineisto]. Helsinki: Alma Talent Oy. Saatavissa: [https://verkkokirjahylly-almatalent-fi.libproxy.tuni.fi/teos/JADBGXGUG#/kohta:JULKISET\(\(20\)HANKINNAT\(\(20\)/piste:b890](https://verkkokirjahylly-almatalent-fi.libproxy.tuni.fi/teos/JADBGXGUG#/kohta:JULKISET((20)HANKINNAT((20)/piste:b890). Viitattu 26.2.2020.
- Eskola & Vastamäki (2001). *Ikkunoita tutkimusmetodeihin I, Metodien valinta ja aineiston keruu: virikkeitä aloittelevalle tutkijalle*. Jyväskylä PS-kustannus.
- European Commission (2016). *Public procurement – Study on administrative capacity in the EU, Finland Country Profile* [verkkoaineisto]. Saatavissa: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/policy/how/improving-investment/public-procurement/study/country\\_profile/fi.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/improving-investment/public-procurement/study/country_profile/fi.pdf). Viitattu 4.12.2019.
- Hakvoort, J. & Klaassen, H. (2007). "International Benchmarking of Public Organizations: a Critical Approach". Teoksessa *New Public Management in Europe: Adaption and Alternatives*. Toimittajat Pollitt, C., van Thiel, S. & Hömburg, V. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hyyryläinen, E. (2004). *Sopimuksellisuus, talous ja johtaminen – New Public Management sopimusohjauksessa ja julkisten organisaatioiden sopimustenhallinnassa*. Vaasa: Vaasan yliopiston julkaisuja.
- Iloranta, K. & Pajunen-Muhonen, H. (2018). *Hankintojen johtaminen – ostamisesta toimittajamarkkinoiden hallintaan*. Helsinki: Tietosanoma Oy.
- Jalonen, H. (2015). "Tiedolla johtamisen näyttämö ja kulissit". Teoksessa *Tiedolla johtaminen hallinnossa – Teoriaa ja käytäntöjä*, toimittajat Virtanen, P., Stenvall, J. & Rannisto, P.-H. Tampere: Tampere University Press.
- Jääskeläinen, J. & Tukiainen, J. (2019). *Anatomy of public procurement* [verkkoaineisto]. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-274-236-0>. Viitattu 7.7.2020.
- Kempainen, T. & Ojaniemi, P. (2012). "Tieto ja vaikuttavuuden arviointi käytännön sosiaalityössä". Teoksessa *Sosiaalityön vaikuttavuus*, toimittajat Pohjola, A., Kempainen, T. & Väyrynen, V. Rovaniemi: Lapin yliopistokustannus.
- Keskimäki, I., Tynkkynen, L.-K. & Lehto, J. (2012). "Tilaaaja–tuottaja-toimintatapaan liittyvät keskeiset käsitteet". Teoksessa *Sitä saa mitä tilaa – Tilaaaja–tuottaja-toimintatavan kehittyminen sosiaali- ja terveyspalveluissa*, toimittajat Junnila, M., Aho, T.,

Fredriksson, S., Keskimäki, I., Lehto, J., Linna, M., Miettinen, S. & Tynkkynen, L.-K. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

- Kiviniemi (2001). "Laadullinen tutkimus prosessina". Teoksessa *Ikkunoita tutkimusmetodeihin II*, toimittajat Aaltola, J. & Valli, R., 68-82. Jyväskylä: PS-kustannus.
- Kivipelto, M., Blomgren, S., Karjalainen, P. & Saikkonen, P. (2013). "Aikuissosiaalityön vaikuttavuuden arviointimittareiden kehittämisen lähtökohtia". Teoksessa *Vaikuttavaa aikuissosiaalityötä – arviointimalleista mittareihin*, toimittajat Kivipelto, M., Blomgren, S., Karjalainen, P. & Saikkonen, P. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Kivipelto, M. & Saikkonen, P. (2013). "Tiedon tuotanto ja vaikuttavuustieto sosiaalityössä". *Yhteiskuntapolitiikka* 78 (2013):3, 313-321 [verkkoaineisto]. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201310216780>. Viitattu 10.2.2020.
- Kurvinen, A. (2016). *Näkökulmia innovatiivisten julkisten hankintojen johtamiseen* [pro gradu -tutkielma, Tampereen yliopisto]. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:NBN:fi:uta-201606021740>. Viitattu 20.1.2020.
- Kähkönen, L. (2007). *Näennäismarkkinoiden tehokkuuden rajoitteet ja mahdollisuudet paikallishallinnon palveluissa* [väitöskirja, Tampereen yliopisto]. Saatavissa: <http://urn.fi/urn:isbn:978-951-44-7143-8>. Viitattu 11.3.2020.
- Käpylä, J. & Salenius, H. (2013). *Tietojohtajan käsikirja – Tietojohtamisen näkökulmia aluekehittämiseen* [verkkoaineisto]. Tampereen teknillinen yliopisto, Tietojohtamisen tutkimuskeskus Novi. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-15-3103-3>. Viitattu 19.8.2020.
- Laihonen, H., Hannula, M., Helander, N., Ilvonen, I., Jussila, J., Kukko, M., ... Yliniemi, T. (2013). *Tietojohtaminen*. Tampere: Tampereen teknillinen yliopisto - Tiedonhallinnan ja logistiikan laitos.
- Laihonen, H., Rajala, T., Haapala, P. & Vakkuri, J. (2017): *Dialogia tuloksista – Kohti tuloksekasta julkisjohtamista* [verkkoaineisto]. Tampere: Tampere University Press. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-0620-5>. Viitattu 19.8.2020.
- Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 29.12.2016/1397. Saatavissa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2016/20161397#Pidp449054976>. Viitattu 16.1.2020.
- Lith, P. (2004). "Ostopalvelut kasvussa kuntien kiinteistöjen ylläpidossa" [verkkajulkaisu]. Stat.fi, julkaistu 25.6.2004. Saatavissa: [https://www.stat.fi/tup/tietoaika/tilaajat/ta\\_06\\_03\\_ostopalvelut.html](https://www.stat.fi/tup/tietoaika/tilaajat/ta_06_03_ostopalvelut.html). Viitattu 5.8.2020.
- Lundström, I. (2011). *Kuntien palveluhankintojen murros – Tutkimus kuntien palveluhankintojen kilpailuttamisessa esiintyvistä ongelmista ja niiden syistä* [väitöskirja, Tampereen yliopisto]. Suomen Kuntaliitto. Saatavissa: <http://urn.fi/urn:isbn:978-951-44-8476-6>. Viitattu 11.3.2020.

- Lähteenmäki-Smith, K. & Kuitunen, S. (2015). "Näyttöperusteisuus päätöksenteossa: tiede- ja tutkimusperusteisuudesta tekemisen". Teoksessa *Tiedolla johtaminen – Teoriaa ja käytäntöjä*, toimittajat Virtanen, P., Stenvall, J. & Rannisto, P.-H. Tampere: Tampere University Press.
- Lönnqvist, A., Blomqvist, K., Hannula, M., Kianto, A., Kärkkäinen, H., Maula, M. & Ståhle, P. (2007). *Tietojohdaminen tutkimusalueena*. Tampere: Pilot-kustannus Oy.
- Lönnqvist, A., Kujansivu, P. & Antikainen, R. (2006). *Suorituskyvyn mittaaminen – Tunnusluvut asiantuntijaorganisaation johtamisvälineenä*. Helsinki: Edita.
- Martin, S. (2005). "Speeches and Addresses: Evaluation, Inspection and the Improvement Agenda Contrasting Fortunes in an Era of Evidence-Based Policy-Making". *Evaluation, 2005-10, Vol.11 (4)*, p.496-504 [verkkoaineisto]. CA: Sage Publications. Saatavissa: DOI: 10.1177/1356389005059385. Viitattu 19.8.2020.
- Meklin, P. (2009). "Muuttuuko mikään? Tuloksellisuuden käsitteen monitulkintaisuus julkishallinnossa." Teoksessa *Paras mahdollinen julkishallinto?*, toimittaja Vakkuri, J., 31-50. Helsinki: Gaudeamus.
- Newman, J. & Clarke, H. (2009). *Publics, Politics & Power – Remaking the Public in Public Services*. London: SAGE Publications.
- Pekkala, E., Pohjonen, M., Huikko, K. & Ukkola, M. (2019). *Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot*. Tallinna: Tietosanoma Oy.
- Pohjola, A. (2012). "Tutkimukseen perustuva vaikuttavuus". Teoksessa *Sosiaalityön vaikuttavuus*, toimittajat Pohjola, A., Kemppainen, T. & Väyrynen, S., 19-38. Rovaniemi: Lapin yliopistokustannus.
- Power, M. (1999). *The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Pyykkönen, J. (2016). *Vaikuttavuuden hankinta – Käsikirja julkiselle sektorille* [verkkoaineisto]. Sitra. Saatavissa: <https://media.sitra.fi/2017/02/27175254/Selvityksia115-2.pdf>. Viitattu 6.2.2020.
- Rannisto, P.-H. & Tienhaara, P. (2016). "Johdanto – julkiset sote-palvelut markkinoilla". Teoksessa *Sote-palvelut markkinoilla – tavoitteita, toiveita ja ristiriitoja* [verkkoaineisto], toimittajat Rannisto, P.-H. & Tienhaara, P., 9-25. Tampere University Press. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-0320-4>. Viitattu 20.8.2020.
- Rowley, J. (2007). Wisdom hierarchy: representations of the DIKW hierarchy. *Journal of information science, 33 (2)*, 163-180 [verkkoaineisto]. Saatavissa: DOI: 10.1177/0165551506070706. Viitattu 20.8.2020.
- Saarela-Kinnunen, M. & Eskola, J. (2001). "Tapaus ja tutkimus = tapaustutkimus?". Teoksessa *Ikkunoita tutkimusmetodeihin I*, toimittajat Aaltola, J. & Valli, R., 158-168. Jyväskylä: PS-kustannus.

- Saarelainen, T. & Virtanen, P. (2010). "Sopimusohjaus kuntapalveluissa". *Hallinnon tutkimus* 29 (2), 134-152 [verkkoaineisto]. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:NBN:fi:ELE-1515763>. Viitattu 6.3.2020.
- Smith, R., Darton, R., Cameron, A., Johnson, E. K., Lloyd, L., Evans, S., ... Porteus, J. (2017). "Outcomes-based commissioning for social care in extra care housing: is there a future?". *Housing, care and support, vol 20 no. 2 2017*, 60-70 [verkkoaineisto]. Saatavissa: <https://doi-org.libproxy.tuni.fi/10.1108/HCS-03-2017-0003>. Viitattu 6.3.2020.
- Tammi, T. & Saastamoinen, J. (2013). *Kilpailu julkisissa hankinnoissa kilpailuttajan ja yritysten näkökulmista – Julkisten hankintojen strateginen osaaminen -hankkeen osaraportti* [verkkoaineisto]. Joensuu: Itä-Suomen yliopisto. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-61-1247-3>. Viitattu 21.1.2020.
- Tienhaara, P., Tirronen, A. & Rossi, P. (2016). "Kumppanuus tulosperusteisessa hankinnassa – Case Härmälä". Teoksessa *Sote-palvelut markkinoilla – tavoitteita, toiveita ja ristiriitoja* [verkkoaineisto], toimittajat Rannisto, P.H. & Tienhaara, P., 163-191. Tampere University Press. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-0320-4>. Viitattu 20.1.2020.
- Tirronen, A. & Rannisto, P.-H. (2016). "Tulosperusteinen hankinta Suomessa". Teoksessa *Sote-palvelut markkinoilla – tavoitteita, toiveita ja ristiriitoja* [verkkoaineisto], toimittajat Rannisto, P.H. & Tienhaara, P., 193-218. Tampere University Press. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-0320-4>. Viitattu 20.1.2020.
- Trevithick, P. (2008). "Revisiting the Knowledge Base of Social Work: A Framework for Practice". *British Journal of Social Work. Vol. 38, No. 1 (2008)*, 1212-1237 [verkkoaineisto]. Saatavissa doi:10.1093/bjsw/bcm026. Viitattu 19.8.2020.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi* [verkkoaineisto]. Helsinki: Tammi. Saatavissa: <https://www.ellibslibrary.com/book/9789520400118>. Viitattu 10.8.2020.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2020). *Työ- ja elinkeinoministeriön julkisten hankintojen ilmoitustilastoaineisto 2019* [sähköinen tietoaineisto]. Versio 1.0 (2020-02-04). Yhteiskuntatieteellinen tietokanto [jakaja]. Saatavissa: <http://urn.fi/urn:nbn:fi:fsd:T-FSD3413>. Viitattu 3.8.2020.
- Valkama, P. & Flinkkilä, J. (2003) *Pääkaupunkiseudun bussiliikenteen kilpailuttamisen talousvaikutukset*. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy.
- Valtioneuvosto (2019). *Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019 Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta* [verkkoaineisto]. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31. Saatavissa: [http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161931/VN\\_2019\\_31.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161931/VN_2019_31.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Viitattu 17.1.2020.

- Valtiovarainministeriö (2020). *Suomen julkisten hankintojen tilannekuva* [verkkójulkaisu]. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:25. Helsinki: Valtiovarainministeriö. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-312-0>. Viitattu 13.8.2020.
- Vakkuri, J. (2009). "Julkisen sektorin tehokkuus monitulkintaisena ongelmana – käsitteet ja lähestymistavat". Teoksessa *Paras mahdollinen julkishallinto? Tehokkuuden monet tulkinnat*, toimittaja Vakkuri, J., 11-30. Helsinki: Gaudeamus.
- Van Thiel, S. & Pollitt, C. (2007). "The Management and Control of Executive Agencies: an Anglo-Dutch Comparison". Teoksessa *New Public Management in Europe: Adaptions and Alternatives*, toimittajat Pollitt, C., van Thiel, S. & Hömburg, V. Chippenham & Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Vedung, E. (2003). *Arviointiaalto ja sen liikkeelle panevat voimat*. FinSoc työpapereita 2/2003 [verkkójulkaisu]. Helsinki: Stakes. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201204193602>. Viitattu 19.8.2020.
- Virtanen, P. (2007). *Arviointi – Arviointitiedon luonne, tuottaminen ja hyödyntäminen*. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Virtanen, P., Stenvall, J. & Rannisto, P.-H. (2015). "Julkiseen politiikkaan liittyvä oppiminen ja tietoon perustuva päätöksenteko". Teoksessa *Tiedolla johtaminen – Teoriaa ja käytäntöjä*, toimittajat Virtanen, P., Stenvall, J. & Rannisto, P.-H., 9-26. Tampere: Tampere University Press.
- Virtanen, P. & Vakkuri, J. (2016). *Julkisen toiminnan tuloksellisuusarviointi*. Helsinki: Tietosanoma Oy.
- Ylönen, J. (2014). "Kevan kysely: Ostopalvelut lisääntyvät kunnissa." *Kuntalehti.fi*, 9.9.2014. Saatavissa: <https://kuntalehti.fi/uutiset/talous/kevan-kysely-ostopalvelut-lisaantyyvat-kunnissa-lahivuosina/>. Viitattu 5.8.2020.

## LIITTEET

### *Liite 1*

Haastattelurunko

#### **Taustat**

Kerro työstäsi ja roolistasi hankinnoissa

Kerro roolistasi mielenterveyskuntoutujien palveluasumisen hankintaprosessissa

#### **Mittarit**

Miten palveluasumisen toimintaa ja tavoitteita yleensä seurataan?

Millaisia tavoitteita hankinnalle haluttiin asettaa?

Millaisia kannustinmittareita hankinnalle haluttiin asettaa?

Millaisia haasteita ja riskejä kannustinmittarilla ohjatussa hankinnassa on?

Millaisia etuja ja hyötyjä kannustinmittarilla ohjatussa hankinnassa on?

Miten kannustinmittari vaikuttaa toimintaan?

#### **Tieto**

Millaista tiedonvaihiantaa oli markkinavuoropuhelussa ja sopimuskaudella?

Miten tilaajan sopimusohjaus näyttäytyy ja toimii?

Millaisia haasteita tai riskejä hankinnasta saatavassa tiedossa on?

Millaisia etuja tai hyötyjä hankinnasta saatavassa tiedossa on?

#### **Vaikuttavuus**

Millainen vaikuttavuus on tärkeää tässä palvelussa?

Millainen merkitys kannustinmittarin käyttämisellä on päivittäisen toiminnan kannalta?

Millainen merkitys kannustinmittarin käyttämisellä on pitkällä aikavälillä?