

Emma Lindström

KENELLE KILPAILUTETAAN?

Yksityisten tuottajien näkemyksiä lastensuojelun
sijaishuollon palvelujen kilpailuttamisesta

Yhteiskuntatieteiden tiedekunta
Yhteiskuntatutkimus
Sosiaalipolitiikka
Pro gradu -tutkielma
Heinäkuu 2022

TIIVISTELMÄ

Emma Lindström: Kenelle kilpailutetaan? Yksityisten tuottajien näkemyksiä lastensuojelun sijaishuollon palvelujen kilpailuttamisesta.

Pro gradu -tutkielma, 99 sivua.
Tampereen yliopisto
Yhteiskuntatutkimus
Sosiaalipolitiikka
Heinäkuu 2022

Lastensuojelun asiakasmäärät ovat kasvaneet ja lasten, nuorten sekä perheiden tarpeet ovat tulleet haastavimmaksi. Lapsiperheiden eriarvoisuuden kasvu on johtanut lastensuojelun kuormittumiseen. Samaan aikaan yksityisten toimijoiden osuus lastensuojelun sijaishuollon palvelujen tuottajina on kasvanut merkittävästi viimeisten vuosikymmenien aikana. Julkinen sektori on vastuussa tarvittavien sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä. Se voi tuottaa palveluja joko itse tai hankkimalla niitä muulta palvelujen tuottajalta. Palvelujen hankkiminen yrityksiltä ja kolmannen sektorin toimijoilta edellyttää lähes aina kilpailuttamista. Lastensuojelun kilpailutuksien yleistyminen ja sen erityispiirteet ovat asettaneet niin julkisen sektorin kuin palvelujen tuottajatkin uuden haasteen eteen.

Tarkastelen pro gradu -tutkielmassa yksityisten palveluntuottajien näkemyksiä lastensuojelun sijaishuollon palvelujen kilpailuttamiseen sekä kilpailutuksien vaikutuksia käytännön toimintaan lastensuojelun sijaishuollon yksiköissä. Tutkimuksen teoreettisena viitekehysenä toimii käsitys pohjoismaisesta hyvinvointivaltiomallista sekä sen kriisistä. Julkisen sektorin reformi on synnyttänyt tarpeita julkisen hallinnon tehostamiselle ja hyvinvointimarkkinoiden avaamiselle yksityiselle palvelutuotannolle. Muutos näkyy erilaisten projektien sekä sopimusten käytön yleistymisenä yhteiskunnallisen ohjauksen ja hallinnan välineinä.

Tutkimus on luonteeltaan laadullinen tutkimus. Aineisto on kerätty haastattelemalla yksityisissä yrityksissä ja järjestöissä työskenteleviä asiantuntijoita, jotka ovat osallistuneet lastensuojelun sijaishuollon palvelujen kilpailutuksiin Suomessa. Haastattelut toteutettiin vuoden 2019 alussa puolistrukturoituina teemahaastatteluina. Aineisto on analysoitu aineistolähtöisen sisällönanalyysin avulla.

Tutkimuksen tuloksien mukaan palveluntuottajat näkevät julkisilla kilpailutuksilla olevan merkittäviä vaikutuksia lastensuojelun sijaishuollon palvelujen tuottamiseen. Aineiston analyysissä tarkastellaan yksityisten palveluntuottajien näkemyksiä kilpailutuksiin sekä palveluntuottajien kuvaamia kilpailutuksien vaikutuksia käytännön toimintaan. Palveluntuottajien mukaan muutoksia on havaittavissa palvelujen tuottamisen toimintaympäristössä, jossa muutokset näkyvät esimerkiksi uusissa koulutus- ja osaamisvaatimuksissa. Uudenlainen toimintaympäristö on luonut erilaisia merkityksiä toimijoiden väliselle kumppanuudelle, yhteistyölle sekä osallistamisen muodoille. Tulosten mukaan muutokset arvoissa ovat vaikuttaneet kilpailutuksissa tehtyihin valintoihin sekä palvelujen tuottamiseen.

Hankintaosaamisen vaihtelevuus kunnissa sekä ristiriitaiset vaatimukset kuntien tarjouspyynnöissä nähtiin haastavan palveluntuottajien toiminnan edellytyksiä. Myös palveluntuottajan koon nähtiin vaikuttavan koettuihin edellytyksiin menestyä julkisissa kilpailutuksissa. Analyysissä palveluntuottajien asiantuntijat toivat esiin näkemyksiä kilpailutusprosessin toimivuudesta, kilpailutuksessa asetetuista hinta- ja laatuvaatimuksista sekä kilpailutuksiin liittyvistä eettisistä kysymyksistä.

Avainsanat: Kilpailutus, julkinen hankinta, lastensuojelu, hyvinvointivaltio, julkinen sektori, sopimus

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

ABSTRACT

Emma Lindström: Organizing competitive tendering for whom? Insights of private service providers on competitive procurement for foster care services in child protection.

Master's Thesis, 99 pages
Tampereen University
Master's Programme in Social Sciences
Social Policy
July 2022

The number of clients in child protection services has increased, while the needs of children, young people and families have become more challenging. The growth of inequality among the families has led to the point where child protection has become more burdened. Meanwhile, the number of private operators as providers of the services for the foster care in child protection has grown significantly over the past decades. The public sector is generally responsible for organizing the necessary social and health services. It can either produce the services itself or acquire them from another service providers. Acquiring services from companies and the third sector operators almost always requires competitive procurement. Increasing number of competitive tendering for child protection and its special features have posed a new challenge both to the public sector and service providers.

The master's thesis examines the views of the private service providers on the competitive procurement of the foster care services in child protection. It also examines what kind of effects the tendering has on the practical activities in foster care units. The theoretical reference framework of the research is the understanding of the Nordic welfare state model and its crisis. The public sector reform has created needs to make the public administration more efficient and to open the welfare market to the private service production. The change can also be seen in the increased use of various projects and contracts as tools for social guidance and control.

This research has been implemented as qualitative research. The material for the research has been collected by interviewing experts working in private companies and organizations who have participated in competitive tendering for the foster care services in Finland. The interviews were conducted at the beginning of 2019 as semi-structured interviews. The material has been analyzed using data driven content analysis.

The result of the study shows that service providers see the public competitive tendering having a significant impact on the production of the services for the child protection foster care. The new operating environment was seen creating new meanings for the partnership, cooperation, and the forms of participation between providers. The results of the study also show that changes in values influenced the choices made in competitive tendering, thus guiding the production of services.

The variability of purchasing competence in the municipalities and the conflicting requirements in the offer requests of the municipalities were seen to challenge the conditions for the service providers' operations. The size of the service provider was also seen to influence the prerequisites for success in tenders. In the analysis, the experts of the service providers brought out views on the functionality of the competitive process, on the price and quality requirements set in the tendering, and on the ethical questions related to the procurement.

Keywords: Competitive tendering, public procurement, child protection, welfare state, public sector, contract.

The originality of this thesis has been checked using the Turnitin OriginalityCheck service.

SISÄLLYSLUETTELO

1	Johdanto	5
2	Hyvinvointivaltiomalli, julkisen sektorin reformi ja moderni hallinta	9
2.1	Pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin kehitys Suomessa.....	9
2.2	Hyvinvointivaltion kriisi ja julkisen sektorin reformi.....	11
2.3	Sopimukset, projektit ja kumppanuus modernin hallinnan muotona.....	13
3	Palvelujen järjestäminen, hankinta ja kilpailuttaminen	16
3.1	Palvelujen järjestämisvastuu ja yksityistäminen.....	16
3.2	Sosiaali- ja terveyspalvelujen kilpailuttaminen.....	18
3.3	Lastensuojelun sijaishuollon palvelujen tuottaminen.....	21
4	Tutkimusasetelma	25
4.1	Tutkimuksen tarkoitus, tutkimustehtävä ja tutkimuskysymykset.....	25
4.2	Aineisto ja menetelmät.....	26
4.3	Tutkimuksen toteuttaminen.....	29
4.3.1	Analyysin ensimmäinen vaihe.....	31
4.3.2	Analyysin toinen vaihe.....	32
4.4	Tutkimuksen luotettavuus ja eettisyys.....	33
5	Näkemyksiä palvelujen kilpailuttamisesta	37
5.1	Muutos toimintaympäristössä ja palvelujen tuottamisessa.....	37
5.2	Kilpailutusprosessin toimivuus.....	42
5.3	Hinta- ja laatutekijät kilpailutuksissa.....	48
5.4	Palvelujen kilpailuttamiseen liittyvät eettiset kysymykset.....	53
6	Kilpailutuksien vaikutukset toimintaan	61
6.1	Hankintaosaamisen ja vaatimusten vaihtelevuus haastavat toiminnan edellytyksiä.....	61
6.2	Palveluntuottajan koko vaikuttaa koettuihin edellytyksiin toimia lastensuojelun markkinoilla.....	67
6.3	Kilpailuttaminen luo uusia merkityksiä toimijoiden väliselle kumppanuudelle.....	71
6.4	Muutokset arvoissa ohjaavat palvelun tuottamista kilpailutusten kautta.....	76
7	Tulosten yhteenveto	80
8	Johtopäätökset ja pohdinta	84
	LÄHTEET	91
	LIITTEET	95

1 JOHDANTO

Hyvinvointivaltion on luonnehdittu olevan kriisissä ja valtio on nähty yhteiskunnallisen muutoksen edessä tehottomana instituutiona kansalaisten lisääntyvien tarpeiden ja sosiaalisten ongelmien ratkaisemisessa. Keinoja hyvinvointivaltion ongelmien ratkaisuksi on haettu muun muassa yksityistämällä, yhtiöittämisellä sekä siirtämällä enenevissä määrin valtiolta tehtäviä kunnille. (Julkunen 2006, 62.)

Hyvinvointivaltiomallit ovat rakentuneet erilaisten ideologisten näkemysten pohjalle, joissa vaihtelevat julkisen vallan, markkinoiden, kolmannen sektorin sekä yksilöiden ja perheiden väliset painopisteet hyvinvoinnin jakamisesta sekä oikeudenmukaisuudesta (Anttonen & Sipilä 2000, 192–195, 226). Pohjoismaisen hyvinvointivaltion rakentuminen on nähty pohjautuneen tyypillisesti kollektiivisiin arvoihin, joissa korostuvat erityisesti valtion ja kuntien roolit sekä vastuut hyvinvoinnin tuottamisesta (Anttiroiko, Haveri, Karhu, Ryytänen & Siitonen 2007, 90). Esping-Andersenin (1990) esittelemässä hyvinvointivaltiojaottelussa Pohjoismaat on tyypillisesti nähty kuuluvan sosiaalidemokraattisen regiimiin.

Hyvinvointivaltion muutosta on selitetty kirjallisuudessa esimerkiksi globalisaatiolla, uuden ja vauraamman keskiluokan kasvulla, julkisen talouden kriisillä sekä uusliberalististen ajattelutapojen nousulla (Anttonen, Häikiö & Valokivi 2012, 20). Erityisesti muutokset julkisen sektorin tuottamisessa, rahoittamisessa ja ohjaamisessa palveluissa ovat näyttäytyneet ilmiönä hyvin moninaisilta ja kauaskantoisilta (Lehto, Anttonen, Haveri & Palukka 2012, 12). Yksityisten toimijoiden merkitys sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottajina alkoi kasvamaan erityisesti laman jälkeen (Julkunen 2006, 124). Viimeisten vuosikymmenten aikana yksityisten tuottajien osuus on lisääntynyt edelleen merkittävästi erityisesti sosiaalihuollossa (Lähteinen & Kaikko 2017, 103).

Hyvinvointivaltion kriisi keskustelun taustalla on nähty olevan yhteys eriarvoisuuden kasvuun. Eriarvoisuuden ja pahoinvoinnin lisääntyminen yhteiskunnassa on heijastunut erityisesti lapsiin ja nuoriin, kun lapsiperheiden taloudellinen asema on heikentynyt sekä lasten väliset hyvinvointierot ovat kasvaneet. Muutos näkyy esimerkiksi lastensuojelun asiakasmäärien lisääntymisenä sekä lastensuojelun kuormittumisena. (Bardy & Heino 2013, 15–17.)

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen Lastensuojelu 2019 raportissa todetaan, että kiireellisesti sijoitettuja, huostassa olevia tai muuten sijoitettuja lapsia ja nuoria ei ole koskaan ollut yhtä suurta määrää kuin vuonna 2019. Alle 20-vuotiaista lapsista ja nuorista jopa 1,5 prosenttia oli sijoitettuna kodin ulkopuolelle avohuollon tukitoimena, kiireellisenä sijoituksena, huostaan otettuna tai jälkihuoltona. Vuonna 2019 kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten ja nuorten lukumäärä oli yhteensä 18 928. Lukumäärä oli kasvanut noin kaksi prosenttia edellisestä vuodesta. Kaikista kodin ulkopuolelle sijoitetuista lapsista ja nuorista laitoshoidossa oli vuoden 2019 lopussa noin 40,5 prosenttia. (Forsell, Kuoppala, Säkkinen 2020, 1–9.) Kuitenkin vuoteen 2019 verrattuna huostaanottojen määrä oli lähtenyt laskuun vuosina 2020 ja 2021 (Forsell & Kuoppala 2022, 1).

Lasten ja nuorten sijoitusten tarpeen kasvu on lisännyt palvelujen kysyntää, minkä seurauksena ammatillisten perhekotien sekä yksityisten laitoksien määrä on kasvanut niin merkittävästi, että on syntynyt vakiintunut käsite sijaishuollon markkinoista (Bardy & Heino 2013, 25). Sosiaali- ja terveysministeriön verkkosivujen (2022) mukaan yksityiset palveluntuottajat tuottavat jo yli 25 prosenttia kaikista sosiaali- ja terveystalouksista Suomessa. Yleisimpiä yksityisiä sosiaalipalveluita ovat ikääntyneiden ja vammaisten palveluasumisen palvelut, erilaiset kotipalvelut, lasten päivähoito sekä lasten ja nuorten laitos- ja perhehoidon palvelut.

Palvelujen ostaminen yksityisiltä tuottajilta edellyttää pääsääntöisesti aina kilpailuttamista. Kilpailutus on prosessi, jossa palveluja järjestävä taho pyytää tuottajilta tarjouksia sen määrittelemistä tuotteista tai palveluista. (Fredriksson, Hyvärinen, Mattila & Wass 2009, 21–22.) Julkisilla varoilla rahoitettuihin hankintoihin sovelletaan julkisia hankintoja koskevaa lainsäädäntöä (Eskola, Kiviniemi, Krakau & Ruohoniemi 2017, 49). Julkisia ostajia eli hankintayksiköitä ovat esimerkiksi valtio, maakunnat, kunnat, kuntayhtymät sekä kuntien liikelaitokset. Kilpailutuksissa hankintayksikön tulee ilmoittaa hankinnasta avoimessa ilmoitusjärjestelmässä, jotta palveluntarjoajilla olisi mahdollisuus tasavertaiseen kilpailuun. Ilmoituksen yhteydessä julkaistaan tyypillisesti tarjouspyyntö, jossa hankintayksikkö määrittelee hankittavan kohteen sekä siltä vaaditut ominaisuudet, laatukriteerit sekä vertailuperusteet. Tarjousten vertailu- ja valintaperusteet on ilmoitettava etukäteen ja parhaat tarjoajat valitaan ennalta määriteltyjen kriteerien pohjalta. (Pekkala, Pohjonen, Huikko & Ukkola 2017, 19–21.) Muuhun julkiseen hankintaan verrattuna sosiaali- ja terveystalouksien palvelujen kilpailuttamisella on useita erityispiirteitä. Sosiaali- ja terveystalouksien hankinnoista säädetään tarkemmin hankintalain (1397/2016) luvussa 12.

Kilpailuttamisen kohteena olevat lastensuojelun palvelut koskettavat monien lapsien, nuorien sekä heidän perheidensä elämänpiiriä. Lisäksi kilpailutuksilla on vaikutuksia sosiaali- ja terveysalan ammattilaisten toimintaan, yhteiskunnan palveluverkoston toimivuuteen sekä julkisen sektorin taloudellisiin resursseihin. Toimintaympäristön muuttuessa niin julkisen sektorin kuin lastensuojelun palveluja tuottavien toimijoiden on tullut sopeutua muutokseen pystyäkseen vastaamaan jatkuvasti kasvaviin ja kehittyviin palvelutarpeisiin. Tarkastelen tutkimuksessa tätä paradigman muutosta erityisesti lastensuojelun sijaishuollon palveluntarjoajien näkökulmasta.

Tutkimuksen tehtävänä on kuvata yksityisten lastensuojelun sijaishuollon palveluntuottajien esiin tuomia näkemyksiä palvelujen kilpailuttamiseen. Lisäksi olen kiinnostunut siitä, minkälaisia vaikutuksia palveluntuottajien asiantuntijat näkevät kilpailutuksilla olevan palvelujen tuottamiseen sekä käytännön toimintaan. Tutkimus on luonteeltaan laadullinen tutkimus ja sen aineisto on kerätty haastattelemalla lastensuojelun sijaishuollon palveluja tuottavien yksityisten yritysten sekä kolmannen sektorin toimijoiden edustajia. Tutkimuksen aineisto on analysoitu aineistolähtöisen sisällönanalyysin avulla.

Tutkimuskysymyksiäni ovat seuraavat:

- Minkälaisia näkemyksiä palveluntuottajat tuovat esiin palvelujen kilpailuttamiseen liittyen?
- Minkälaisia vaikutuksia palveluntuottajat kuvaavat kilpailutuksilla olleen palvelujen tuottamiseen?

Tutkimuksen rakenne alkaa teoreettisen viitekehyksen esittelyllä, jonka ensimmäisessä osiossa käyn läpi selityksiä Pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin kehityksestä sekä julkisen sektorin reformin syistä ja seurauksista. Tämän jälkeen tarkastelen sopimuksien, projektien sekä kumppanuuden rooleja ja merkityksiä modernin hallinnan muotoina. Teoreettisen viitekehyksen toisessa luvussa kuvailen julkisen sektorin vastuuta palvelujen järjestämisestä sekä palvelujen hankintaa yksityisiltä markkinoilta. Lopuksi käyn läpi palvelujen kilpailuttamista sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä erityisesti lastensuojelun sijaishuollon yksityisen palvelutuotannon näkökulmista.

Tutkimuksen neljännessä luvussa esittelen tutkimukselle asetettua tehtävää sekä tarkoitusta. Käyn lisäksi läpi tutkimusprosessiin, aineiston keräämiseen sekä analyysin toteuttamiseen liittyviä vaiheita. Luku päättyy tutkimuksen luotettavuuden ja eettisyyden arviointiin. Luvuissa viisi ja kuusi siirryn tutkimuksen tuloksien esittelyyn. Analyysi ensimmäisessä luvussa tarkastelen palveluntuottajien

asiantuntijoiden kuvailemia näkemyksistä palvelujen kilpailuttamiseen liittyen. Toisessa luvussa syvennyn esittelemään tuloksia siitä näkökulmasta, minkälaisia kilpailutuksien vaikutuksia toimintaan palveluntuottajat toivat analyysissä esiin. Seitsemännessä luvussa tiivistän analyysin tulokset tutkimuksen yhteenvetoon. Tutkimus päättyy tutkimuksen keskeisten johtopäätöksien sekä pohdinnan läpikäymiseen, jossa pyrin yhdistämään tutkimuksen tuloksia osaksi laajempaa yhteiskunnallista tarkastelua.

2 HYVINVOINTIVALTIOMALLI, JULKISEN SEKTORIN REFORMI JA MODERNI HALLINTA

Tutkimukseni teoreettinen viitekehys alkaa hyvinvointivaltion määritelmästä sekä pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin kehityksen keskeisimpien piirteiden kuvauksesta Suomessa. Pohjoismaat katsotaan kuuluvaksi sosiaalidemokraattiseen regiimiin Esping-Andersenin (1990) esittämän hyvinvointivaltiomallien jaottelun mukaisesti, jota sivutaan myös tässä luvussa. Käyn lisäksi läpi pääpiirteittäin yleisimpiä taustasyitä hyvinvointivaltion kriisistä käydyin keskustelun sekä julkisen sektorin reformin taustalla keskittyen erityisesti markkinoiden kasvavaan rooliin hyvinvoinnin tuottajana. Lopuksi tarkastelen sopimuksia, projekteja ja kumppanuutta modernin hallinnan muotoina. Tässä alaluvussa keskeisimpänä vaikuttajana on Kati Rantalan ja Pekka Sulkusen (2007) näkemys projektiyhteiskunnasta.

2.1 Pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin kehitys Suomessa

Hyvinvointivaltiota voidaan kuvata sellaiseksi valtion, kansalaisten sekä niiden välisten suhteiden ja toimintojen kokonaisuudeksi, jonka päämääränä on kansalaisten hyvinvoinnin lisääntyminen. Suomalaista hyvinvointivaltiota on pidetty pohjoismaisen universalismin arvoja toteuttavan hyvinvointivaltiomallin mukaisena. Pohjoismaiselle hyvinvointivaltiolle tunnistettuja tyypillisiä piirteitä ovat korkean verotuksen, tasaisen tulonjaon, aktiivisen työvoimapolitiikan sekä valtion kanssa läheistä yhteistyötä tekevä ammattiyhdistystoiminnan lisäksi laaja julkinen sektori sekä palvelutuotanto. Pohjoismaissa valtioilla ja kunnilla on merkittävä rooli hyvinvointipolitiikan toteuttajina ja niiden vastuualueelle kuulu laaja kirjo erilaisia yhteiskunnallisia tehtäviä. (Anttonen & Sipilä 2011, 9–15.)

Hyvinvointivaltioiden kehittymistä ja jaottelua on tutkittu jonkin verran. Yksi tunnetuimmista hyvinvointivaltioiteoreetikoista, Gøsta Esping-Andersen, toi tunnetuksi hyvinvointivaltioiden regimijaottelun teoksessaan ”The Three Worlds of Welfare Capitalism” (1990). Esping-Andersenin jaottelu perustuu havaintoon siitä, että erilaisten sosiaalisten oikeuksien ja hyvinvointivaltioiden kerrostumista on löydettävissä keskenään erilaisia jäsentelyjä valtion, markkinoiden sekä perheiden välillä. Valtion, markkinoiden ja perheiden välisten suhteiden,

vastuiden sekä jaottelujen perusteella hyvinvointivaltiotyypit on mahdollista ryhmitellä karkeasti kolmeen erilaiseen regiimiin: liberaaliin, korporatistiseen sekä sosiaalidemokraattiseen hyvinvointivaltioregiimiin. (Esping-Andersen 1990, 26–27.)

Liberaalissa hyvinvointivaltiomallissa keskeisessä asemassa hyvinvoinnin tuottamisen järjestelmässä ovat valtion sijaan yksityiset tuottajat. Valtion keskeisenä tehtävänä on edistää yksityisten toimijoiden toimintaedellytyksiä markkinoilla. Liberaalille hyvinvointivaltioregiimille, jota edustavat esimerkiksi Yhdysvallat ja Australia, tyypillisiä piirteitä ovat tarveharkintaisuus sekä vaatimattomat universaalit tulonsiirrot ja sosiaalivakuutukset. Korporatistisessa hyvinvointivaltioregiimissä korostuvat perheen, yhteisön sekä kirkon roolit hyvinvoinnin tuottajina. Liberaaliin hyvinvointivaltiomalliin verrattuna yhtä merkittävässä asemassa ei kuitenkaan nähdä olevan liberaalit pakkomielleet markkinoiden tehokkuudesta sekä kommodifikaatiosta eli markkinariippuvuudesta. Sen sijaan sosiaaliset oikeudet liitetään vahvasti joko luokkaan tai statukseen. Korporatistista hyvinvointivaltiomallia edustavat esimerkiksi Saksa ja Italia.

Suomi sekä muut Pohjoismaat katsotaan kuuluvaksi vähiten edustettuun sosiaalidemokraattiseen hyvinvointivaltiomalliin. Sosiaalidemokraattiselle regiimille keskeisiä piirteitä ovat universalismin ja sosiaalisten oikeuksien dekommodifikaation eli markkinariippumattomuuden periaatteet, jotka on laajennettu koskettamaan niin sanottua uutta keskiluokkaa. Sosiaalisen reformin taustalla on heijastunut sosiaalidemokraattisten puolueiden merkittävä vaikutus hyvinvointivaltion kehitykselle. Sosiaalidemokraattisten hyvinvointivaltioiden tavoitteena on ollut edistää yksilöiden itsenäisyyttä ja vähentää markkinoiden ja perinteisen perheajattelun korostamista. Nämä tavoitteet ovat olleet sosiaalidemokraattisen järjestelmän keskeinen ero verrattuna liberaaleihin ja korporatistisiin järjestelmiin. Mallin käänköpuolena on järjestelmän suuri hinta, jota rahoitetaan pääasiassa verotuloilla. (Esping-Andersen 1990, 26–28.)

Vaikka Suomen kehitys universaaliksi institutionaaliseksi hyvinvointivaltioksi on tapahtunut ajallisesti melko myöhäisessä vaiheessa, on se kuitenkin ollut suhteellisen nopeaa moniin muihin maihin verrattuna. Pohjoismaisen mallin mukaiseksi suomalainen sosiaaliturva- ja palvelujärjestelmämalli muodostui vasta 1970–1980-luvuilla. Suomalaisen sosiaalipolitiikan historia ulottuu kuitenkin huomattavasti tätä kauemmas. Ennen kuin Suomi ryhtyi harjoittamaan nykymuotoista hyvinvointivaltiomalliaan, toteutettiin Suomessa residuaalista sosiaalipolitiikkaa, jossa korostuivat perheiden ja yksityisten markkinoiden ensisijaisuus yksilöllisten tarpeiden täyttämässä. Hyvinvointivaltion voidaan nähdä laajentuneen Suomessa 1960-luvulta lähtien, kun

sosiaalietuusjärjestelmää ryhdyttiin laajentamaan sekä sosiaalipoliittikkaa kehittämään vastaamaan tuloerojen pienentämisen, talouskasvun, poliittisen vakauden sekä eriarvoisuuden vähentämisen kaltaisiin yhteiskunnallisiin tavoitteisiin. (Aaltio 2013, 28–29.) Vaikka suomalaisen hyvinvointivaltion kehitykseen ovat vaikuttaneet useat eri kansainväliset virtaukset, voidaan yhtenä suomalaisen hyvinvointimallin oppi-isänä pitää 1960-luvulla tutkija ja yhteiskuntapoliitikko Pekka Kuusta (Kantola & Kananen 2017, 8–9). Kuusen (1968) sosiaalipoliittinen ajattelu työllisyyden ja talouskasvun edistämisestä tulonjakaja tasaamalla korvasi Suomessa Keynesiläistä talouspolitiikkaa (ks. Sulkunen 2007, 23).

2.2 Hyvinvointivaltion kriisi ja julkisen sektorin reformi

Hyvinvointivaltio eli Suomessa kultakauttaan 1980-luvulle asti, jonka jälkeen talouskasvu hidastui ja julkisen sektorin kasvu sekä hyvinvointivaltion rahoitusmalli nousivat kritiikin aiheiksi (Aaltio 2013, 29). OECD-maissa julkiset menot olivat lisääntyneet kansantuloa nopeampaan tahtiin viimeisen viidenkymmenen vuoden aikana (Julkunen 2006, 66). Iso-Britanniassa Margaret Thatcherin hallitus ryhtyi 1980-luvulla uudistamaan julkishallintoa liberalismiin aatteen mukaisesti supistamalla valtiota ja etsimällä kustannussäästöjä. Kehitys myös muissa länsimaissa on ollut Thatcherin politiikan jälkeen samansuuntaista, vaikka etenemisen tavoissa on ollut eroavaisuuksia. (Rantala & Sulkunen 2007, 9–10.)

1990-luvun alussa Suomeen tulleen laman myötä bruttokansantuote laski kuusi prosenttia ja työttömyys kosketi jopa lähes viidesosaa työikäisestä väestöstä. Kotitalouksille sosiaaliturvan merkitys keskeisenä tulonlähteenä korostui samalla, kun sosiaaliturvaetuksia ja julkisen sektorin menoja karsittiin kansainvälisen kilpailukyvyn edistämiseksi. Päätään nostivat uudet talousteoriat, jotka korostivat esimerkiksi korkean sosiaaliturvan aiheuttamaa rakenteellista työttömyyttä sekä yritysten roolia markkinoilla. (Kantola & Kananen 2017, 13–16.)

Käsite, hyvinvointivaltion kriisi, sai alkunsa hyvinvointivaltiota koskevista keskusteluista. Laajentumisen myötä hyvinvointivaltiota arvosteltiin erityisesti tehottomuudesta, ylikuormittuneisuudesta sekä sen poliittishallinnollisesta kyvyttömyydestä vastata sille asetettuihin vaatimuksiin. Hyvinvointivaltion kriisi -keskustelun takana vaikutti samanaikaisesti useat eri näkemykset ja ajattelutavat. Tällaisia olivat esimerkiksi näkemykset markkinoiden ylivallassa, tuloerojen välttämättömyydestä, julkisen sektorin kaventamisesta sekä sosiaalisen riippuvuuden

tuhoisuudesta. Mahdollistavan valtion ideologian mukaan valtion tulisi astua pois markkinoiden tieltä ja jakaa vastuutansa. Erityisesti 2000-luvulla kustannuksiin sekä rahoituksen pohjaan ja kestävyyyteen nojaavat näkemykset korostuivat tilanteissa, joissa hyvinvointivaltion, vapaasti liikkuvan pääoman sekä markkinoiden muuttumisen välisiä rajoja etsittiin. Sellaiset markkinoita ja yksityistämistä korostavat opit ja mallit, kuten uusliberalismi, uusi hallinta sekä uusi julkisjohtaminen, levisivät nopeasti globaalissa maailmassa vaikuttaen hallinnon ajattelu- ja toimintatapoihin. Kansainvälisesti kannatusta saivat näkemykset siitä, että vapaata kilpailua markkinoilla tulee edistää ja kaupan esteitä karsia. (Julkunen 2006, 62–65.)

Esping-Andersen (1990) näki poliittisilla luokkakoalioilla ja erityisesti vauraustuvalla keskiluokalla olevan merkittävä yhteys Pohjoismaisen mallin kallistumiseen sekä kritiikkiin hyvinvointivaltion kriisistä. Keskiluokan vaurastuessa vaarana on sen turvautuminen yhä enemmän yksityisiin vakuutuksiin samalla, kun vähävaraiset kansalaiset turvautuvat valtion apuun, jolloin universalismi tuottaa tahattomasti dualismia. Skandinaviassa sosiaaliset etuudet onnistuttiin ulottamaan keskiluokan lisäksi myös niin sanotuille uusille valkokauluksille. Tämän kehityksen mahdollisti osin vielä kehittymättömät ja pirstaleiset yksityiset markkinat. Hyvinvointivaltion kriisi -keskustelua voidaan tulkita Esping-Andersenin mukaan niin, että hyvinvointivaltio ei ole enää onnistunut tehtävässään tyydyttää vaativan keskiluokan tarpeita, jolloin hyvinvointijärjestelmä on saavuttanut pisteen, jossa sen hyödyt ja käytettävien resurssien määrä on kyseenalaistettu. Tilalle on täytynyt tuoda uusia tapoja ratkaista julkisen sektorin ongelmia sekä vastata kysymykseen siitä, tyydyttävätkö ensisijaisesti markkinat vai valtio uuden keskiluokan tarpeita. (Esping-Andersen 1990, 29–33.)

Julkisen sektorin reformi alkoi Suomessa 1980-luvulla. Julkisen sektorin reformin tavoitteena on ollut uudistaa valtiota ja vastata hyvinvointivaltion kohtaamaan kritiikkiin korostamalla markkinoita, individualismia, aktiivisuutta, yrittäjyyttä sekä kansalaisosallistumista. Tavoitteena on ollut lisäksi uudistaa valtiota rajoittamalla julkisen sektorin kasvua ja laajentamalla markkinoita. Käytännössä muutos ajattelutavoissa on tarkoittanut julkisen sektorin menokuria yksityistämällä julkisen sektorin toimintoja sekä ottamalla käyttöön erilaisia markkinoille tyypillisiä ohjaus- ja johtamismekanismeja. (Julkunen 2006, 77–78.)

1990-luvulla hyvinvointivaltioon kohdistettiin paljon leikkauksia julkisen talouden karsimisen noustua hallitsevaksi poliittiseksi päämääräksi laman, valtion budjetin alijäämäisyyden sekä valtion velkaantumisen myötä. Sosiaalimenot nähtiin suurena menoeränä, joten julkisten menojen leikkaukset kohdistuivat erityisesti julkisiin palveluihin sekä tulonsiirtoihin. Laman vaikutus

hyvinvointivaltioon nähtiin olevan suuri ja sen mukana tuomat ajattelutavan muutokset on näkyneet poliittisessa päätöksenteossa. Tarveharkintaisuus ja ansiosidonnaisuus on lisääntynyt, etuuksien verotusta on lisätty, täystyöllisyyspolitiikasta on luovuttu sekä asiakkaiden maksuosuutta palveluissa on kasvatettu. (Aaltio 2013, 29–30.)

Alkuperäisistä hyvinvointivaltion periaatteista irtaantuminen on ollut erityisen nopeaa 2000-luvulla. Käsite hyvinvointivaltio lähes katosi 2000-luvulla julkisesta keskustelusta ja hallitusohjelmissa tilalle tuli hyvinvointiyhteiskunnan käsite. Tämän muutoksen on katsottu tapahtuneen ilman laajaa julkista keskustelua. (Anttonen, Häikiö & Valokivi 2012, 22–24.) Pohjoismaisen hyvinvointivaltiojärjestelmän periaatteilla on kuitenkin osoitettu olevan vankka tuki kansalaisten keskuudessa, vaikka siihen on samalla kohdistunut myös kritiikkiä sen byrokraattisuudesta ja passivoivasta vaikutuksesta. Kansalaisten tuki näkyy erityisesti julkisesti tuotettujen hyvinvointipalvelujen kannatuksessa. Toisaalta yksityisten palvelujen asemaankaan ei yksiselitteisesti suhtauduta kielteisesti. Eri palvelumuotojen samanaikainen kannatus yhdistetään ajatukseen sekä hyvinvoinnin sekä tehokkuusajattelun lisääntymisestä yhteiskunnassa. (Blomberg & Kroll 2017, 129–134.)

2.3 Sopimukset, projektit ja kumppanuus modernin hallinnan muotona

Sopimusten käyttö yhteiskunnallisen ohjauksen ja hallinnan välineenä on yleistynyt. Sopimuksilla tarkoitetaan tässä tapauksessa erityisesti sellaisia sopimusdokumentteja, jotka perustuvat eri osapuolien allekirjoituksiin. Sopimuksellisuuden korostaminen on nähty liittyvän siirtymiseen kohti liberaalia yhteiskuntamuotoa, jonka hallinnan keskiössä on erilaiset vapaiden toimijoiden keskenään tekemät sopimukset. (Julkunen 2006, 213.)

Kuvauksilla Suomesta sopimusyhteiskuntana on viitattu aiemmin ensisijaisesti työmarkkinaosapuolten välillä tapahtuvaan sopimiseen. Näiden sopimusten yksi keskeinen tavoite on ollut turvata heikommassa asemassa olevien oikeuksia. Bryntsen (2000, 3) mukaan julkisella sektorilla markkinaperusteisia sopimuksia on tehty jo pitkään. Euroopassa sen juuret ulottuvat ainakin 1600-luvulle saakka, jolloin sopimukset ovat käsittäneet erityisesti isojen rakennushankkeiden toteuttamista. (ks. Anttiroiko ym. 2007, 209.) Sopimusyhteiskunta ulottuu kuitenkin nykypäivänä yhä laajemmalle ja sen kehitys nähdään globaalina ilmiönä. Erilaisten sopimusten piiriin kuuluvat julkiset

tehtävät ovat monipuolistuneet ja viimeisen parinkymmenen vuoden ajan ne ovat ulottuneet myös keskeisellä tavalla sosiaali- ja terveystalouteen. (Anttiroiko ym. 2007, 209.)

Kati Rantala ja Pekka Sulkunen (2007, 18–19) kutsuvat julkivaltion uutta hallintotapaa projektiyhteiskunnaksi tai sopimusyhteiskunnaksi, jossa hallinnon organisaation katsotaan rakentuvan erilaisista projekteista. Organisaatiomuotona projektit voidaan nähdä olevan modernin valtajärjestelmän ydintä. Sen tyypillisiä piirteitä ovat yksityisen ja julkisen sektorin asettaminen rinnasteiseen asemaan, verkostojen rooli byrokraattisten hierarkioiden korvaajana, ohjelmapohjainen suunnittelu, tulosjohtaminen, uudenlaiset rahoituslähteet, mittaaminen, kannustimien käyttö sekä kansalaisten kasvava vastuu osana palveluiden järjestämisestä. Hallinnollisen ohjailun sijaan projektit organisaatiomuotona pyrkivät nojaamaan kumppanuuteen, osallistumiseen sekä sopimukseen. (Rantala & Sulkunen 2007, 8–10.)

Sopimukset toimivat projektiorganisaatioissa keskeisinä hallintasuhteiden muotoina sekä niiden hallinnollisina ytiminä. Sopimukseen perustuvat organisaatiomuodot eroavat tyypillisestä hallintaan ja käskyvaltasuhteisiin nojaavista moderneista byrokraatioista siten, että ne korostavat kumppanuutta, osapuolten toimijuutta sekä itsenäisyyttä. Sopimus hallinnan muotona edellyttää sen osapuolien molemminpuolista ja vapaaehtoista sitoutumista, keskinäistä luottamusta sekä neuvottelua määräyksien sijaan. Sopimusten valvomisen edellytyksenä on arviointi, jota voidaan ajatella itse sopimuksen ohella toisena hallintasuhteen muotona. Arviointi vaatii tavoitteita määrittelevän ohjelman, resursseja sekä riittävää seuranta-aikaa, josta valtaosa tapahtuu jälkikäätiseuranta-aikana toiminnan reaaliaikaisen valvonnan ja ohjauksen sijasta. (Sulkunen 2007, 17–19.)

Karl Polanyin (1957/2009) teoria markkinayhteiskunnan muutoksen sääntelystä nostaa muutoksen ennakoimattomuuden sekä sen aiheuttaman epävarmuuden yhteiskunnan yhdeksi keskeisimmäksi uhaksi. Tätä uhkaa on mahdollista tasapainottaa pitkäaikaisilla ja yhteiseen ymmärrykseen perustuvilla sopimuksilla. Muutoksen ennakoimattomuus sekä epävarmuus syntyvät Polanyin mukaan poliittisen toiminnan ja vallankäytön mahdollistaman markkinayhteiskunnan kautta, kun markkinatalous pyrkii alistamaan yhteiskuntaa omille laeilleen. Muutosten ennakoitavuutta voidaan parantaa, kun sopimuksille ja niiden tekemiselle luodaan institutionaalinen kehys, joka tasapainottaa sopimuksen osapuolien keskinäisiä valtasuhteita. Hyvinvointivaltio voidaan nähdä tällaisena institutionaalisen kehyksenä, jonka tärkeimpänä tehtävänä on ollut säädellä markkinoiden toimintaa. Sääntelyn keskiössä on pyrkimys tasata heikommassa sekä vahvemmassa asemassa olevien osapuolten keskinäistä asemaa ja neuvotteluvaltaa. Polanyin mukaan ennakoitavuus muutokseen on

tärkeämmässä asemassa kuin esimerkiksi se, onko palvelun organisoitu julkinen sektori vai yksityinen sektori. (ks. Saari 2013, 89–109.)

Yhtenä projektiyhteiskunnan keskeisenä välineenä säädellä markkinoiden toimintaa sekä lisätä muutosten ennakoitavuutta on nähty olevan toimijoiden välisillä kumppanuussuhteilla. Hyvinvoinnin järjestämisessä julkisen ja yksityisen sektorin välisellä kumppanuudella on pyritty häivyttämään perinteisiä jakoja, lieventämään jäykkiä tai turhia hallinnon tasoja sekä vähentämään palvelusektorijaottelua, joista julkista sektoria on erityisesti kritisoitu. Kumppanuuden etuna on nähty yhteiskunnan eri tasojen ja toimijoiden mahdollisimman tehokas synergiahyöty. Lisäksi kumppanuudella on arveltu olevan vaikutuksia myös hyvinvoinnin uudelleenjärjestämisessä. Taustalla on nähty vaikuttaneen julkisten ja yksityisten intressien eroavaisuuksien sekä toimijoiden välisten rajojen hälventyminen sekä muutos hyvinvoinnin käsittämisessä entistä vahvemmin sopimuksellisuutena, jossa omalla aktiivisuudella, osallistumisella sekä vastuun ottamisella on mahdollista vaikuttaa asioiden kulkuun. Kumppanuus voidaan nähdä paitsi hallinnan institutionaalisen järjestämisen muotona, myös esimerkiksi työn ja palvelujen käytäntöjen sisällöissä. Sen on ajateltu esimerkiksi edistävän toimivamman ja hyvinvointia tehokkaammin tuottavamman yhteiskunnan kehitystä. (Palola, Rintala & Savio 2010, 54–57.)

3 PALVELUJEN JÄRJESTÄMINEN, HANKINTA JA KILPAILUTTAMINEN

Julkisen ja yksityisen väliset rajapinnat ovat häilyviä ja jatkuvassa muutoksessa (Lehto ym. 2012, 12–13). Erilaisia sosiaalipalveluja järjestävät julkisen sektorin lisäksi yksityiset yritykset sekä kolmannen sektorin toimijat, kuten järjestöt ja säätiöt (Kananoja, Niiranen & Jokiranta 2008, 191). Muutos hyvinvoinnin ja palvelujen tuottamisessa on vaikuttanut merkittävästi käsitykseen hyvinvointivaltiosta. Hyvinvointivaltion rinnalle on syntynyt myös käsite hyvinvointiyhteiskunta, joka merkitsee hyvinvoinnin tuottamista sekamallilla (welfare mix). Siinä valtion sijasta vastuuta hyvinvoinnista on lisätty esimerkiksi järjestöille, yrityksille, perheille ja yksilöille. (Anttonen & Sipilä 2011, 269.) Pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin kannalta yksi keskeisimmistä kysymyksistä ja huolenaiheista liittyykin juuri palvelujen järjestämiseen (Kantola & Kananen 2017, 25). Tässä luvussa tarkastelen syvemmin palvelujen määritelmää, kuntien järjestämisvastuuta sosiaalipalvelujen järjestämisestä sekä niiden hankkimisesta yksityiseltä sektorilta. Lisäksi käyn läpi palvelujen kilpailuttamista sekä kilpailuttamislainsäädännön keskeisiä muutoksia. Lopuksi kiinnitän huomiota palvelujen tuottamisen ja kilpailuttamisen erityispiirteisiin erityisesti lastensuojelun sijaishuollon näkökulmasta.

3.1 Palvelujen järjestämisvastuu ja yksityistäminen

Suomessa kunnat vastaavat sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisestä kansalaisille. Kansalaisten oikeudesta palveluihin sekä kunnan järjestämisvastuusta on määritelty Suomen lainsäädännössä. Lakisääteisten palvelujen tulee olla kansalaisten käytettävissä, vaikka järjestämisen tavoissa voi kuitenkin olla eroavaisuuksia. (Kananoja, Niiranen & Jokiranta 2008, 156.) Kuntalain (2015/410) mukaan kunta voi tuottaa tietyin poikkeuksin järjestämisvastuulleen kuuluvia palveluja parhaaksi katsomallaan tavallaan. Se voi tuottaa palvelut itse, sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle tai hankkia ne sopimukseen perustuen muulta palvelujen tuottajalta. Muulla palvelujen tuottajalla tarkoitetaan sosiaalihuollon yksityisen palvelutuotannon näkökulmasta yleensä joko voittoa tavoittelevien yritysten palvelutoimintaa tai järjestöjen ja säätiöiden yleishyödylliseksi katsottavaa yritysmuotoista toimintaa. Erityisesti viimeisten kymmenien vuosien aikana näiden toimijoiden merkitys on kasvanut räjähdysmäisesti sosiaalihuollossa. (Lähteinen & Kaikko 2017, 103.)

Julkisten ja yksityisten palvelujen merkittävin ero tulee ilmi toiminnan erilaisissa tavoitteissa. Julkisten hyvinvointipalvelujen tavoitteena on edistää väestön hyvinvointia ilman taloudellista voittoa. Tämä eroaa yksityisestä palvelutuotannosta, jonka keskeisimpiä toiminnan päämääriä ovat kysynnän kasvaminen, tuloksen tekeminen sekä tuotannon laajentaminen. Taloudellisen voiton saavuttaminen ei ole myöskään tyypillisesti yhdistetty kolmannen sektorin ydintavoitteiksi. Kuitenkin yhä useampi kolmannen sektorin toimija on siirtänyt palvelutuotannon erilleen muusta toiminnasta menestyäkseen paremmin markkinoilla kilpailussa yksityisten yritysten rinnalla. Huolimatta siitä kuka palvelun tuottaa, tulee verovaroin järjestetyissä palveluissa kuitenkin ottaa huomioon taloudellisuus sekä tehokas varojen käyttö. (Kananoja, Niiranen & Jokiranta 2008, 159.)

Erilaisten palvelujen tuottaminen verottaa merkittävän siivun kuntien menoista. Kuntien taloudellisen toiminnan lähtökohdat lähtevät ihmisten tarpeista sekä arvoista, mitä pidetään tärkeinä. Resurssien niukkuus asettaa kuitenkin kuntien taloudelliselle toiminnalle rajoja, kun tarpeita ilmenee enemmän kuin voimavaroja. Tällöin kunnat joutuvat valinnan eteen, jossa olemassa olevat voimavarat ja resurssit tulee käyttää niin, että niistä syntyy mahdollisimman suuri hyöty. (Anttiroiko ym. 2007, 76–80.) Kananoja, Niiranen ja Jokiranta (2008) määrittelevät palvelujen olevan sosiaalipolitiikan tehtävän toteuttamisen keskeisiä välineitä, joiden tuottamista voidaan määritellä palvelutarpeiden (esimerkiksi kysyntä- tai tarjontalähtöinen tarvemäärittely), palvelun tuottamisen tavoitteiden (esimerkiksi kansalaisten oikeuksien toteutuminen, palvelujen saavutettavuus, vaikuttavuus ja luottamus), tuottamistapojen ja palvelutuotannon (esimerkiksi kunnat ja yksityiset toimijat palvelujen tuottajina) sekä asiakkaiden osallisuuden näkökulmista. (Kananoja, Niiranen & Jokiranta 2008, 160–197.)

Kuntalain (2015/410) mukaan palvelun tuottajan vastuut palveluista määräytyvät lainsäädännön lisäksi sen mukaan, mitä kunta ja palvelujen tuottaja ovat sopineet. Markkinajärjestelmässä julkinen sektori pyrkii ohjaamaan ulkoista toimintaansa hintojen, kilpailuttamisen sekä erilaisten sopimusten avulla (Mitronen & Rintamäki 2012, 184, 203). Kansainväliseen kilpailuvapauteen ja -neutraliteettiin sekä sopimukseen pohjautuvia julkisia hankintoja voidaan pitää yhtenä merkittävimmistä askeleista kohti markkinasuuntausta (Julkunen 2006, 89). Seuraavassa alaluvussa syvennytään tarkemmin julkisiin hankintoihin sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen kilpailuttamiseen.

3.2 Sosiaali- ja terveystalvelujen kilpailuttaminen

1990-luvun alussa kilpailupolitiikka alkoi vaikuttamaan yhä vahvemmin kuntien toimintaan. Taustalla kilpailupolitiikan kehittymisessä olivat muun muassa Euroopan integraation syventyminen, sisämarkkinapolitiikan kehittyminen sekä kunnallisten palveluiden järjestämistapojen lisääntyminen. Vuonna 1994 voimaan tullut laki julkisista hankinnoista oli yksi kilpailupolitiikan vahvistumisen aikaansaamista laeista, jonka keskeisenä vaikuttajana toimi vuonna 1992 Suomen allekirjoittama Euroopan talousaluetta koskeva ETA-sopimus. Lain tarkoituksena oli kilpailun lisääminen julkisissa hankinnoissa, sillä sen puute nähtiin yhtenä merkittävänä syynä julkisen sektorin menojen kasvamiseen. Kilpailuttamisen kautta saatujen säästöjen avulla ajateltiin myös tuotannon tehostuvan. Lisäksi lain avulla pyrittiin turvaamaan yrittäjien tasapuolisempi kohtelu. (Niemelä 2008, 21.) Tasapuolisen kohtelun vaatimus näkyy muun muassa siinä, että hankintoja koskeva lainsäädäntö edellyttää julkiselta sektorilta kilpailuneutraaliteettia, jolloin samat pelisäännöt koskevat sekä yksityisten yritysten että järjestöjen palvelutuotantoa. (Julkunen 2006, 125.)

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016), eli hankintalaki, määrittelee julkisten hankintojen yleisiä periaatteita ja tavoitteita sekä niiden toteuttamisen reunaehdoja. Sen mukaan valtion ja kuntien viranomaisten on kilpailutettava hankintansa ja käyttöoikeussopimuksensa. Hankintalain tavoitteena on julkisten varojen tehokas käyttö edistämällä laadukkaita, innovatiivisia ja kestäviä hankintoja sekä turvaamalla yksityisten ja muiden yhteisöjen tasapuolisia mahdollisuuksia osallistua julkisiin hankintoihin. Julkisen sektorin tulisi sosiaaliset- ja ympäristönäkökulmat sekä olemassa olevat kilpailuolosuhteet huomioiden pyrkiä luomaan hankintatoimintansa mahdollisimman laadukkaasti, taloudellisesti ja suunnitelmallisesti. Tätä toimintaa ohjaavat esimerkiksi kuntien hankintastrategiat. (Eskola ym. 2017, 23–24.)

Sosiaali- ja terveystalveluita kilpailutettaessa hankinnan kohteena ovat tyypillisesti erilaiset palvelut. Palveluhankinnalla tarkoitetaan sellaista julkista hankintasopimusta, jonka kohteena on palvelujen suorittaminen lukuun ottamatta rakennusurakkaa koskevia hankintasopimuksia (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016, 4 §). Muuhun julkiseen hankintaan verrattuna sosiaali- ja terveystalvelujen kilpailuttamisella on useita erityispiirteitä, eikä palvelujen kilpailuttaminen tai ulkoistaminen poista julkisen sektorin järjestämisvastuuta. Järjestämisvastuun nojalla palvelujen tilaajan tulee kaikissa tilanteissa kyetä järjestämään kuntalaisille heidän tarvitsemansa palvelut sekä vastaamaan niiden laadusta. Sopimukset perustuvat tiettyjen vähimmäisvaatimusten pohjalle, joita laatiessa palvelun tilaaja määrittelee hankinnalle kohteen,

turvaa sille asetettuja tavoitteita sekä ohjaa palvelun laatua. (Junnila, Aho, Fredriksson, Keskimäki, Lehto, Linna, Miettinen & Tynkkynen 2012, 162–169.)

Erityispiirteistään huolimatta sosiaali- ja terveystalvet kuuluvat saman yleisen hankintalainsäädännön piiriin kuin muu julkinen hankinta. Julkiset hankinnat kokivat mittavan uudistuksen vuonna 2017, jolloin julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö muuttui lähes kokonaan. (Eskola ym. 2017, 19–20.) Hankintalainsäädännön muutokset koskivat erityisesti sosiaali- ja terveystalveten kilpailuttamista, jonka seurauksena hankintalain soveltamista rajaavia kynnysarvoja korotettiin sekä asiakasnäkökulman huomioiminen nostettiin keskeisempään asemaan. Lainsäädännön muutokset sosiaali- ja terveystalvetuita koskevien hankintojen säätelyn osalta näkyvät erityisesti hankintalain luvussa 12 (1397/2016, 108 §). Sen tavoitteena on taata laadukkaammat talvet sekä huomioida paremmin talveten käyttäjät ja talveten jatkuvuus. Erityisesti pitkäkestoissa hoito- ja asiakassuhteissa sopimuksen ehdot tulee määrittellä siten, ettei sopimuksista muodostu kohtuuttomia tai epätarkoituksenmukaisia seurauksia talveten käyttäjille. Tältä osin päivitetty hankintalaki eroaa edeltävästä hankintalainsäädännöstä. (Eskola ym. 2017, 489–493.)

Uusien toimintatapojen ei kilpailuttamislainsäädännön muutoksien osalta ole nähty sulautuneen vanhoihin toimintakäytäntöihin täysin ongelmitta. Tarkka säätely on vaikuttanut julkisten hankintojen juridisoitumiseen, joka on edellyttänyt lainsäädännön asiantuntijuuden tarpeen vahvistumista kilpailutusten läpiviennissä. Julkisia hankintoja käsittelevissä keskusteluissa korostuvat erityisesti hankintalainsäädännön omaksumisen vaikeudet niin resurssi- kuin osaamisenäkökulmista. Esimerkiksi markkinoiden kehittymättömyys, kolmannen sektorin toimijoiden palvelutarjonnan rooli, haasteet talveten sisällön ja laadun määrittelemisessä sekä tietotaidolliset puutteet ovat yhdistetty erityisesti sosiaali- ja terveystalveten kilpailuttamiseen. (Niemelä 2008, 50.) On myös nähty, että monet hankintalainsäädännön ongelmiksi tulkitut asiat johtuvat käytännössä siitä, etteivät hankintayksiköt ole panostaneet riittävästi hankintojen suunnitteluun (Eskola ym. 2017, 23).

Valtiovalln päätöksien ja lainsäädännön linjauksien lisäksi myös kunnilla on ollut keskeinen rooli siinä, miten kilpailutuslainsäädäntöä on käytännössä toteutettu kuntien ulkoistaessaan talvetujaan ja avatessa kilpailulle sille keskeisiä toimintoja (Julkunen 2006, 138). Fredrikssonin, Hyvärisen, Mattilan ja Wassin vuonna 2009 julkaistussa tutkimuksessa tarkasteltiin kuntapäätäjien näkemyksiä julkisten sosiaali- ja terveystalveten kilpailuttamisesta yksityisiltä tuottajilta. Tutkimuksen mukaan

kilpailuttamisessa ja siihen liittyvissä päätöksissä tai asenteissa ei ole kyse ainoastaan mahdollisten kustannushyötyjen saavuttamisesta. Kilpailuttamisen taustalla vaikuttavat myös erilaiset ideologiset tekijät, jotka pohjautuvat perinteisiin vasemmisto-oikeisto-ulottuvuuksiin. Julkisen sektorin tuottamisvastuun siirtämistä yksityisille toimijoille on perusteltu esimerkiksi kunnan oman palveluntuotannon riittämättömyydellä joko vähäisen, epäsäännöllisen tai kasvaneen kysynnän takia, taloudellisilla syillä, kuten tehokkuuden ja tuottavuuden lisääntymisellä sekä myös yleisenä kritiikkinä laajaa universaalia hyvinvointivaltiomallia vastaan. Keskeiset ideologiset näkemuserot kuntapäätäjien kesken liittyivät kunnan ja yksityisen palvelusektorin välisiin rooli- ja vastuukysymyksiin. Erityisesti kuntapäätäjien näkemykset vaihtelivat sitä, tulisiko palveluja ensisijaisesti tuottaa kunnan, yksityisen vai kolmannen sektorin toimesta. Pieni ryhmä kuntapäätäjistä asettivat myös kyseenalaiseksi kuntien järjestämisvastuun ja toivoivat yritysten ja kolmannen sektorin suurempaa vastuunottoa palvelujen tuottamisesta. (Fredriksson ym. 2009, 56–64, 79–80.)

Julkisissa hankinnoissa kunnallisten viranhaltioiden rooli on nähty kasvaneen merkittävästi samaan aikaan, kun suorilla vaaleilla valittujen kunnan luottamushenkilöiden asema on heikentynyt. Yksityisten toimijoiden yleistymisen kuntien palvelutuotannossa on nähty tekevän palveluntuotannon ohjaamisesta ja valvomisesta aiempaa haastavampaa tarvittavan informaation tuottamisen siirtyessä yhä kauemmas päätöksenteosta. (Fredriksson ym. 2009, 105–106.)

Sosiaali- ja terveyspalvelujen hankinta kohdistuu tyypillisesti kolmannelle osapuolelle, jolloin palveluja käyttävän asiakkaan asema näyttäytyy palvelujen tuottajaan nähden heikompana (Junnila ym. 2012, 162–169). Myös hankintalainsäädännössä (1397/2016, 108 §) on pyritty ottamaan tämä huomioon edellyttämällä palvelun käyttäjien osallistumisen ja vaikutusmahdollisuuksien lisäämistä sosiaali- ja terveyspalveluhankinnoissa. Yksityisten toimijoiden sekä palveluja käyttävien asiakkaiden aseman ja roolin vahvistuminen palveluissa ja niiden tuottamisessa kertovat yhteiskunnallisesta muutoksesta yhä kulutuskeskeisempään suuntaan. Kulutuskeskeisyyden korostaminen pohjautuu ajatukseen siitä, että yhteinen hyvä on mahdollista tuottaa kaikkein tehokkaimmalla tavalla markkinamekanismeja hyödyntämällä. Valinnan, vastuun sekä oman edun tavoittelun ohella kulutuskeskeisyys kuitenkin vähentää samalla kollektiivista vastuuta hyvinvoinnista. Erilaisten toimijoiden väliseen dialogiin ja demokraattiseen osallistumiseen nojaava kehittämistyöskentely on kuluttajuuden korostamisen ohella toinen tapa vaikuttaa palveluihin ja siirtää päätöksentekoa lähemmäksi palvelujen käyttäjää. (Aaltio 2013, 119–120.)

Uudistuvassa ja hajanaisessa palvelukentässä sekä palvelurakenteiden muutoksessa kansalaisnäkökulman keskeinen asema voidaan nähdä myös haasteena. Mitä enemmän toimijoita ja mitä moninaisempi ja monimutkaisempi palvelujen tuottajakenttä on, sitä heikompana voidaan kansalaisten mahdollisuuksien nähdä olevan palveluiden kehityksen seuraamisen tai kehitykseen vaikuttamisen näkökulmista. Kuluttajademokratian painottaminen palvelukentän ohjaamisessa perustuu tällöin ensisijaisesti palvelujen käyttäjien vaikuttamismahdollisuuksiin kuluttajanäkökulmasta, jolloin korostuvat käyttäjien ilmaisema tyytyväisyys tai tyytymättömyys saatuihin palveluihin. (Blomberg & Kroll 2017, 143.)

3.3 Lastensuojelun sijaishuollon palvelujen tuottaminen

Hankintalain (1397/2016) sosiaali- ja terveystalouden palvelujen hankintoja säätelevän luvun 12 mukaan hankintayksikön on otettava huomioon kyseistä palvelua koskeva lainsäädäntö sekä palvelujen käyttäjien erityistarpeet ja kuuleminen yksilöllisten ja pitkäaikaisten sekä toistuvien hoito- tai sosiaalipalveluiden turvaamiseksi siten kuin muualla laissa säädetään. Varsinaisen hankintalainsäädännön lisäksi laki edellyttää siis huomioimaan palvelun sisältöä sääntelevää substanssilainsäädäntöä. (Eskola ym. 2017, 493.)

Lastensuojelun periaatteita, reunaehtoja sekä lapsen oikeutta turvalliseen kasvuympäristöön, tasapainoiseen ja monipuoliseen kehitykseen sekä erityiseen suojeluun määritellään lastensuojelulaissa (417/2007) sekä lasten oikeuksien yleissopimuksessa (60/1991). Lastensuojelulain mukaan lastensuojelun sijaishuollolla tarkoitetaan pääsääntöisesti huostaan otetun tai kiireellisesti sijoitetun lapsen hoidon ja kasvatuksen järjestämistä kodin ulkopuolella. Sijaishuolto voidaan järjestää perhehoitona, laitoshuoltona tai muulla lapsen tarpeiden edellyttämällä tavalla. Laitoshuollolla tarkoitetaan lastensuojelulaitoksia, joita ovat lastenkodit, koulukodit sekä näihin rinnastettava lastensuojelulaitokset. Laitoksessa voi olla yksi tai useampi asuinyksikkö. Lastensuojelulaissa määritellään myös muun muassa asumisyksikössä hoidettavien lasten määrästä, toimitiloista, henkilöstön määrästä ja osaamisesta, lapsen asemasta sijaishuollossa sekä rajoitustoimenpiteiden käytöstä. (Lastensuojelulaki, 417/2007.) Lastensuojelua toteutettaessa tulee lapsen etu ottaa ensisijaisesti huomioon kaikissa toimissa, koskivat ne sitten julkista tai yksityistä sosiaalihuoltoa (Räty 2019, 12).

Viimeisen neljänkymmenen vuoden aikana lastensuojelun ympärivuorokautisten palvelujen tuottaminen Suomessa on ollut murroksessa. 1980-luvulle saakka kuntien ylläpitämien lastensuojelulaitosten rinnalla lastensuojelun laitoshoidtoa tuotti lähinnä vakiintuneet yleishyödylliset järjestöt. Tarve uudentuneelle viranomaisvalvonnalle sekä toiminnan edellytysten linjaamiselle syntyi kuitenkin 1990-luvulla, kun osa sijaisperheistä muutti toimintansa ammatillisiksi perhekodeiksi. (Porko, Heino & Eriksson 2018, 4.) Merkittävin muutos lastensuojelupalveluissa tapahtui kuitenkin 2000-luvulla, jonka aikana yksityinen yritystoiminta on kasvattanut huomattavasti osuuttaan osana lastensuojelun palvelutuotantoa (Heino, Lappalainen, Ranta & Weckroth 2021, 4–5).

Lastensuojelun sijaishuollon yksityisten palveluntuottajien osuuden valtavasta kasvusta kertovat erityisesti luvut. Kun vuonna 1988 yksityisten palveluntuottajien osuus oli vähän alle neljännes kaikista tuottajista, oli sama luku vuonna 2018 jo noin 80 prosenttia. (Porko ym. 2018, 4.) Pohjoismaista Suomen ja Ruotsin kehitys lastensuojelun sijaishuollon palveluissa on hyvin samankaltainen ja molemmissa maissa yksityiset yritykset käsittävät ison osan lastensuojelun markkinoista. Sen sijaan esimerkiksi Tanskassa julkisen sektorin sekä kolmannen sektorin osuus on huomattavasti muita Pohjoismaita suurempi. Tanskassa lasten ja nuorten sijoitukset laitokseen ovat laskeneet noin kolmanneksella vuodesta 2011 vuoteen 2020, kun kodin ulkopuolelle sijoittamisen painopistettä on muutettu yhä enemmän sukulaissijoituksiin sekä perhesijoituksiin. Pohjoismaista Norja sijoittuu Pohjoismaisessa vertailussa Suomen/Ruotsin ja Tanskan välimaastoon. (Shanks ym. 2021, 5–10.)

Porko ym. (2018, 4) mukaan yksityisesti tuotetun sijaishuollon nykytilasta ja kehityksestä on tunnistettavissa kolme keskeistä havaintoa. Ensimmäiseksi lastensuojelun sijaishuollon palvelutuotanto on markkinoistunut. Toiseksi sijaishuollon palvelut jäsentyvät suhteessa muihin palveluihin, kuten esimerkiksi koulutoimeen ja lapsi- ja nuorisopsykiatrisiin. Kolmas keskeinen havainto on se, että sijaishuollon laatu ja toimintakulttuuri ovat muutoksessa.

Lastensuojelun sijaishuollon markkinoistuminen on saanut aikaan palvelutuotannon laajentumista, ketjuuntumista sekä profiloitumista. Yksityiset yritykset ovat laajentaneet voimakkaasti palvelutuotantoaan. Erityisesti isoille yrityksille tyypillistä on uusien yksiköiden perustaminen tai pienempien yritysten ostaminen. Vuonna 2018 Terveystieteiden- ja hyvinvoinnin laitoksen julkaisemassa selvityksessä yksityisistä lastensuojelun yksiköistä lastensuojelualan suurimmat palveluntuottajat

omistivat noin viidesosan kaikista yksiköistä. Yksityisten laitousyksiköiden kirjo on suuri, mutta merkittäviä eroja on kuitenkin havaittavissa maakunnallisesti. Harvaan asutuille alueille yksikön perustaminen ei ole markkinalogiikan mukaisesti kovinkaan kannattavaa. Erilaisuus ja palvelutuotannon ketjuuntuminen näkyvät sijaishuollon laitosten lisäksi myös ammatillisissa perhekodeissa. Ammatillisten perhekotien määritelmän sisälle mahtuvat sekä aiemmin sijaisperheenä toimineita ja toimintaansa muuttaneita toimijoita, isojen yritysten alla toimivia perhekoteja sekä erillisten, pienten perhekotien kokonaisuuksista koostuvia yksiköitä. (Porko ym. 2018, 4–5, 40–43.)

Tilastot osoittavat, etteivät lasten ja nuorten sijoitukset kodin ulkopuolelle ole lähivuosina vähenemässä, vaan jatkavat tasaista kasvua. Samaan aikaan sijoituspaikkojen kysynnän tasaisesti kasvaessa, myös kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten ja nuorien erityistarpeiden ja palvelujen tarve on kasvanut tarvearvioinnin lisääntyessä. (Heino ym. 2021, 195.) Kysynnän ja tarjonnan laki on saanut aikaan palvelujen moninaistumista ja profiloitumista. Yksiköiden erikoistumisella on pyritty vastaamaan paremmin lasten ja nuorten tarpeita sijaishuollossa ja toisaalta myös paikkaamaan palvelujärjestelmän puutteita. Yksiköiden profiloituminen esimerkiksi psykiatriseen osaamiseen tai erityisen vaativahoitoisten lasten ja nuorten hoitoon määrittelee vahvasti yksikön kasvatuskäytänteitä ja rajoitustoimenpiteiden käyttöä sekä asettaa sijaishuollolle uusia osaamistarpeita. (Porko ym. 2018, 18, 40.)

Lastensuojelun toimintakulttuurin muutos on liitetty keskeisesti palvelutuotannon markkinoistumiseen, mikä näkyy erityisesti tehokkuusvaatimuksina sekä henkilöstön vaihtuvuutena. Muutokset ovat lisänneet paineita kehittää palvelujen valvontaa sekä vaikuttavuuden seuranta. Kilpailun lisääntyminen on lisännyt samalla myös toimijoiden kustannustietoisuutta sekä säästöpainetta. Samaan aikaan, kun sijaishuollon yksiköissä toimivien henkilöstön ammatillisuuden koetaan vahvistuneen, henkilöstön suuri vaihtuvuus nähdään vaikuttavan voimakkaasti myös sijaishuollon laatuun. (Porko ym. 2018, 4–5.)

Lastensuojelun toimintakulttuurin muutoksesta ja palvelutuotannon markkinoistumisesta huolimatta sijoittavalla taholla on säilynyt ensisijainen vastuu ja velvollisuus yksityiselle toimijalle sijoitetun lapsen hoidosta, kasvatuksesta, valvonnasta sekä muusta huolenpidosta. Sijoittava taho vastaa siitä, että lapsi on sijoitettu hänen tarpeisiinsa vastaavaan sijaishuoltoon ja että lastensuojelulain mukaiset oikeudet lapsen edun mukaiseen hoitoon ja huolenpitoon toteutuvat kaikissa olosuhteissa. Valvontavelvollisuuden mukaisesti sijoittavalla taholla on velvollisuus valvoa

toimintaa sekä puuttua mahdollisiin epäkohtiin. (Räty 2019, 739.) Toistaiseksi ei ole kuitenkaan olemassa riittävästi tutkimustietoa siitä, miten markkinoistumiseen ja kilpailuttamiseen liittyvä paradigman muutos on vaikuttanut lapsen edun mukaisen hoidon ja huolenpidon toteutumiseen (Bardy & Heino 2013, 25).

Riitta Laakson vuonna 2013 julkaistussa tutkimuksessa havaittiin alueellisten ja kuntakohtaisten käytäntöjen sekä toimintatapojen vaikuttavan lapsen tarpeiden ja tarjolla olevien palvelujen lisäksi sijaishuoltopaikan valintaan. Erilaiset rakenteelliset ja organisatoriset käytännöt, toimintatavat ja linjaukset vaihtelivat merkittävästi eri kuntien välillä esimerkiksi kuntien taloudellisten päätösten sekä hankinta- ja kilpailuttamiskäytäntöjen mukaan. Tästä näkökulmasta sijaishuoltopaikan valinta asettaa lapset eriarvoiseen asemaan. Lapsen edun toteutumista vaikeuttivat tulkinta- ja määrittelyhaasteiden lisäksi myös se, mikäli olemassa olevat palvelut eivät kohdennu oikein. Laakson mukaan palvelujen monipuolistuminen ja yksityistäminen ei ole toistaiseksi pystynyt ratkaisemaan tätä haastetta. (Laakso 2013, 104–109.)

4 TUTKIMUSASETELMA

Tässä luvussa avaan tarkemmin tutkimuksen tarkoitusta, tutkimustehtävää sekä tavoitteita. Kuvaan myös, miten tutkimustehtävä on rajattu sekä esittelen tutkimuskysymykset. Käyn luvussa lisäksi läpi tutkimuksen metodologisia valintoja sekä tutkimuskohteen rajautumiseen vaikuttaneita taustatekijöitä. Aineiston keräämistä, käsittelyä sekä analyysitapaa esittelen tutkimuksen toteuttamista kuvaavassa alaluvussa. Lopuksi pohdin eri näkökulmista tutkimuksen luotettavuutta sekä eettisyyttä.

4.1 Tutkimuksen tarkoitus, tutkimustehtävä ja tutkimuskysymykset

Tutkimuksen tarkoituksena on tuoda esiin yksityisiä palveluntuottajia edustavien asiantuntijoiden näkemyksiä lastensuojelun sijaishuollon palvelujen kilpailuttamisesta. Lisäksi tutkimuksen tarkoituksena on kuvata niitä vaikutuksia, joita yksityisten palveluntuottajien asiantuntijat kuvailevat kilpailutuksella olevan palvelujen tuottamiseen sekä käytännön toimintaan. Tyypillistä laadulliselle analyysille on aineiston ja tutkimusongelman tiivis vuoropuhelu, jossa tutkimuskysymykset muotoutuvat ja tarkentuvat aineistoon syvennyttyessä (Ruusuvuori, Nikander & Hyvärinen 2010, 13). Näin kävi myös tässä tutkimuksessa, jossa tutkimustehtävä ja tutkimuskysymykset rajautuivat ja täsmentyivät tutkimusprosessin aikana useaan otteeseen ymmärryksen lisääntyessä tutkittavasta aihepiiristä.

Rajasin tutkimustehtävän koskemaan lastensuojelun sijaishuollon palveluja tuottavia yksityisiä yrityksiä sekä kolmannen sektorin toimijoita. Tutkimuksen kohteena olevat palveluntuottajat edustavat sellaisia yrityksiä ja järjestöjä, jotka tuottavat palveluja Pirkanmaan maakunnan alueella ja osallistuvat lastensuojelun sijaishuollon palveluja koskeviin kilpailutuksiin Suomessa. Kilpailutuksilla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa hankintalaissa (1397/2016, 5§) määriteltyjen kuntien ja kuntayhtymien viranomaisten muodostamien hankintayksiköiden kilpailuttamia julkisia hankintoja, joiden kohteena ovat lastensuojelun sijaishuollon palvelut. Tutkimuksen ulkopuolelle rajautui muiden kilpailutuksien kannalta keskeisten sidosryhmien, kuten esimerkiksi palvelun tilaajien, kunnallisten päätöksentekijöiden tai palvelun käyttäjien näkemysten tarkasteleminen.

Teoreettinen viitekehys toimi tutkimuksessa kysymyksenasettelua ohjaavana tekijänä. Aikaisempi tutkimus osoittaa, että hyvinvointivaltion sekä julkisen sektorin rooli hyvinvoinnin tuottajina ja

palvelujen järjestäjinä ovat olleet viimeisten vuosikymmenien aikana muospaineen alla. Hyvinvointivaltion ja julkisen sektorin muutosta on selitetty kirjallisuudessa esimerkiksi globalisaatiolla, uuden ja vauraamman keskiluokan kasvulla, julkisen talouden kriisillä sekä uusliberalististen ajattelutapojen nousulla (vrt. Anttonen, Häikiö & Valokivi 2012, 20). Sosiaali- ja terveystalouden toimintakenttään ovat vaikuttaneet erityisesti palvelutuotannon yksityistämisen ja tehostamisen kaltaisten ilmiöiden kasvu. Tämän muutoksen keskeisenä hallinnan välineenä toimii julkisen hankintayksikön määrittelemien ehtojen ympärille rakennettu kilpailutus sekä sen molempia osapuolia sitova tuotos, eli sopimus. Tutkimustehtävänä on tarkastella tätä paradigman muutosta lastensuojelun sijaishuollon palvelujen tuottamisen näkökulmasta sekä miten muutos on vaikuttanut lastensuojelun sijaishuollon palvelutuotantoon sekä sen toiminnan edellytyksiin.

Tutkimuksen keskeisenä hypoteesina toimii oletus siitä, ettei hyvinvointivaltio nykyisessä tilanteessa pysty täysimääräisesti vastaamaan tehtäväänsä hyvinvoinnin takaajana julkisen sektorin palvelutuotannon voimin, vaan sen rinnalle on pitänyt tuoda yksityisiä sekä kolmannen sektorin toimijoita jakamaan vastuuta hyvinvoinnin tuottamisesta. Julkinen sektori pyrkii sopeutumaan tähän muutokseen erilaisilla keinoilla hallitakseen palvelujen tuottamista kompleksisessä toimintaympäristössä. Tutkimustehtävänä ei ole arvioida hyvinvointivaltion tai julkisen sektorin reformia selittäviä malleja tai ottaa kantaa siihen, onko yksityisen sektorin roolin ja vastuun kasvattaminen julkisten sosiaali- ja terveystalouden tuottajina ollut ratkaisuna oikea tai pitäisikö sitä tulevaisuudessa lisätä vai rajoittaa.

Tutkimuskysymyksiksi muodostuivat lopulta seuraavat kysymykset:

- Minkälaisia näkemyksiä palveluntuottajat tuovat esiin palvelujen kilpailuttamiseen liittyen?
- Minkälaisia vaikutuksia palveluntuottajat kuvaavat kilpailutuksilla olleen palvelujen tuottamiseen?

4.2 Aineisto ja menetelmät

Tutkimus on luonteeltaan laadullinen tutkimus, jonka aineiston keräsin puolistrukturoitua teemahaastattelua hyödyntäen haastattelemalla lastensuojelun sijaishuollon palveluja tuottavien toimijoiden edustajia. Analysoin aineiston käyttämällä aineistolähtöistä sisällönanalyysia. Tässä alaluvussa kuvaan tarkemmin aineiston hankinta- ja analyysimenetelmien valintaa sekä teema-aiheiden muodostumista. Lisäksi kuvaan tutkimuskohteen valintaprosessia.

Tutkimuksen teoreettinen viitekehys ohjaa sitä, millainen aineisto tutkimuksessa tulisi kerätä ja mitä menetelmää sen analysoinnissa tulisi käyttää. Eksplisiittisesti määritelty tutkimusmetodi rakentuu sellaisista käytännöistä ja säännöistä, joiden avulla tutkija pystyy tekemään havaintoja ja joka mahdollistaa lisätulkintojen avulla arvioimaan näiden havaintojen merkityksiä. Erilaisia merkitysrakenteita tutkittaessa tärkeäksi tekijäksi muodostuu myös se, miten erilaisia asioita hahmotetaan ja jäsennetään. Tällöin keskeistä on kerätä aineisto niin, että valmiiden vastausvaihtoehtojen valitsemisen sijaan ihmisten on mahdollista kuvata tutkittavia asioita omin sanoin. (Alasuutari 2001, 82–83.) Tutkimuskysymyksissäni korostuvat tutkimuskohteiden näkemykset tutkittavasta ilmiöstä sekä sen vaikutuksista käytännön toimintaan. Tällöin keskiössä on tarkastella sitä, miten kilpailuttamista ilmiönä hahmotetaan ja kuvataan sekä minkälaisia merkityksiä sinne annetaan. Aineiston kerääminen haastattelujen avulla tuki mielestäni parhaiten tätä tutkimustehtävää sekä kysymyksenasettelua.

Valitsin aineiston hankintamenetelmäksi haastattelun sen joustavuuden sekä vuorovaikutuksellisen luonteen takia. Kielellinen vuorovaikutus haastattelutilanteessa tutkittavan kanssa mahdollistaa tiedonkeruun paremman kohdistamisen. Lisäksi se tarjoaa mahdollisuuden tiedon selventämiseen ja syventämiseen esittämällä tarkentavia kysymyksiä tai perusteluja esitetyille väitteille. Haastattelun osapuolet näyttäytyvät tutkimustilanteessa subjekteina ja aktiivisina osapuolina, jotka luovat erilaisia merkityksiä. Haastattelu on lisäksi hyvä tapa pyrkiä nostamaan esiin vastausten taustalla vaikuttavia motiiveja. (Hirsjärvi & Hurme 2011, 34–35.)

Tutkimuskohteenani ovat yksityiset yritykset ja järjestöt, jotka tuottavat lastensuojelun sijaishuollon palveluja julkiselle sektorille. Laadullisessa tutkimuksessa tavoitteena on kuvata ilmiötä, ymmärtää toimintaa tai luoda niille teoreettisesti mielekkäitä tulkintoja. Tästä näkökulmasta keskeistä on pyrkiä löytämään sellaisia henkilöitä tutkimukseen, joilla on tutkittavasta ilmiöstä mahdollisimman paljon tietoa tai kokemusta. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 98.) Varmistaakseni mahdollisimman hyvän tieto- ja kokemuspohjan hyödyntämisen, haastattelin tutkimuksessa sellaisia henkilöitä, jotka työskentelivät haastatteluajankohtana yksityisissä lastensuojelun sijaishuollon palveluja tuottavissa yrityksissä tai järjestöissä.

Kun tutkitaan toimijoiden tuottamia tulkintoja ja merkityksiä tietylle ilmiölle tai prosessille, tutkimuksen kohteeksi valikoituu ilmiön asiantuntija. Asiantuntijahaastatteluissa tietoa kerätään tutkittavasta ilmiöstä tai prosessista haastattelemalla henkilöitä heidän oletetun tietonsa vuoksi.

Tällöin haastateltavien institutionaalaisella asemalla tai osallisuudella tutkittaviin prosesseihin on keskeinen vaikutus haastateltavien valintaan. (Alastalo & Åkerman 2010, 372–374.) Haastatteluihin valikoituivat tutkittavista organisaatioista pääsääntöisesti ne henkilöt, joilla oli työnkuvansa perusteella keskeinen rooli kilpailutuksiin vastaamisessa tai sopimusten täytäntöönpanossa. Heitä voidaan pitää tämän institutionaalisen asemansa sekä kokemuksensa valossa tutkittavan ilmiön asiantuntijoina.

Haastateltavat olivat nimikkeeltään toimitusjohtajia, kehitysjohtajia, kehityspäälliköitä, yksikön johtajia tai hallituksen puheenjohtajia. Pieniä toimijoita edustavat haastateltavat olivat yleisimmin nimikkeeltään yksikön johtajia. Heitä yhdisti työtehtävien moninaisuus. Pieniä toimijoita edustavat haastateltavat vastasivat tyypillisesti samanaikaisesti sekä kilpailutuksiin vastaamisesta että toiminnan johtamisesta. He osallistuivat pääsääntöisesti myös kasvatustyöhön johtamissaan yksiköissään. Sen sijaan haastateltavat, jotka edustivat isompia organisaatioita, olivat nimikkeeltään yleisimmin toiminnanjohtajia tai kehitysjohtajia. Heidän työnkuvansa oli pääasiassa hallinnollinen, eivätkä he vastanneet arjen toiminnasta yksittäisissä yksiköissä tai tehneet töitä suoraan palvelujen asiakkaiden kanssa. Osassa näissä haastatteluissa mukana oli lisäksi yksikön johtajia, joiden työnkuvaan kuului varmistaa, että yksiköiden toiminta vastaa kilpailutuksissa luvattua. He saattoivat osallistua kilpailutusten tarjousten valmisteluun esimerkiksi täyttämällä tarvittavia lomakkeita. Kaikkia haastateltavia yhdisti pitkä kokemus, jopa useiden kymmenien vuosien mittainen työhistoria lastensuojelupalveluista.

Valitsin haastattelumuodoksi aineiston keräämistä varten teemahaastattelun. Teemahaastattelussa määritellään etukäteen keskeiset, kaikille haastateltaville yhteiset aihepiirit, eli teema-aiheet, joiden varassa haastattelu etenee. Teemahaastattelussa kysymysten tarkka muoto tai järjestys voivat vaihdella. Tällöin avautuu mahdollisuus huomioida metodologisesti haastateltavien tulkinnat tutkittavista ilmiöistä, niille asetetut merkitykset sekä sen, että nämä tulkinnat ja merkitykset syntyvät vuorovaikutuksessa. (Hirsjärvi & Hurme 2011, 47–48.)

Teemahaastattelussa etukäteen määritellyt teemat ja kysymyksenasettelut tulee pyrkiä asettamaan niin, että niiden avulla voi löytää mahdollisimman merkityksellisiä vastauksia suhteessa tutkimuksen tarkoitukseen ja tutkimustehtävään. Tutkimuksen kohteena olevat ilmiöt ja niitä kuvaavat pääkäsitteet muodostuvat teoreettisen viitekehyksen pohjalta. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 88.) Teoreettisia pääkäsitteitä sekä niiden täsmennettyjä alakäsitteitä ja -luokkia kuvaavat teemahaastattelussa teema-

aiheet, joihin haastatteluissa esitetyt kysymykset kohdentuvat. Haastattelun kohde ja esimerkiksi erilaiset elämäntilanteet kuitenkin vaikuttavat siihen, miten erilaiset ilmiö konkretisoituvat tutkittavan kokemusmaailmassa. Teemahaastattelun etuna voidaankin nähdä sen mahdollisuus syventää ja jatkaa keskustelua teema-alueiden pohjalta haastateltavan lähtökohtien sekä haastattelijan tutkimusintressien edellyttämällä tavalla. (Hirsjärvi & Hurme 2011, 66–67.)

Teemahaastattelurungon teema-aiheiden muodostamista ohjasi käsitys tutkittavasta ilmiöstä, joka pohjautui tutkimuksen teoreettiseen viitekehykseen. Asiantuntijahaastattelun näkökulmasta on välttämätöntä ottaa huomioon ja räätälöidä haastattelurunko sen mukaisesti, mikä on tutkimuksen kohde ja ketä ollaan haastattelemassa (Alastalo & Åkerman 2010, 378). Haastatteluissa käytetyt teema-aiheet olivat seuraavat: kilpailutukset ja hankinnat yleisesti, muutokset toiminnan tavoitteissa, toimintaympäristössä sekä osaamisessa, laatu ja kustannukset palveluiden tuottamisessa ja hankinnoissa sekä palveluiden kehittäminen ja palveluiden järjestämisen eettisyys.

Aineiston analyysitapana toimi laadullinen aineistolähtöinen sisällönanalyysi. Laadullinen sisällönanalyysi voidaan nähdä tarkkarajaisen metodin sijasta väljänä, erilaisia analyysikokonaisuuksia yhdistävänä teoreettisena kehyksenä. Aineistolähtöisessä analyysissä tutkimuksen aineistosta on tarkoitus luoda teoreettinen kokonaisuus, jossa analyysiyksiköt valikoituvat aineistosta tutkimuksen tarkoituksen ja tehtävänasettelun mukaisesti. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 103–108.) Hyödynsin asiantuntijahaastattelujen avulla kerätyn aineiston analyysissä esimerkiksi faktanäkökulmaa. Siinä todellisuutta tarkastellaan lukemalla aineistoa tutkijan linssien läpi, jonka avulla esimerkiksi kielen tai tilanteiden ominaisuudet tunnistetaan ja häivytetään. Faktanäkökulmalle tyypillistä on myös tarkastella informaation todenmukaisuutta sekä aineiston luotettavuutta. Tutkija on lisäksi kiinnostunut tutkittavien todellisista mielipiteistä, joiden uskotaan heijastelevan totuutta maailmasta. (Alasuutari 2001, 90–92.)

4.3 Tutkimuksen toteuttaminen

Kuvaan tässä alaluvussa tarkemmin tutkimuksen käytännön toteuttamista sekä analyysini eri vaiheita. Keräsin tutkimuksen haastatteluaineiston alkuvuodesta 2019. Etsin tutkimusta varten haastateltavia tutustumalla verkkosivujen kautta Pirkanmaan maakunnan alueella toimiviin yksityisiin ja kolmannen sektorin palveluntuottajiin. Rajasin yksiköiden sijainnin Pirkanmaan maakuntaan käytännön syistä, sillä halusin toteuttaa haastattelut mieluiten kasvokkain. Pyrin etsimään keskenään

mahdollisimman erilaisia sekä eri kokoluokan toimijoita. Otin yhteyttä palveluntuottajiin ensin puhelimitse ja tiedustelin halukkuutta osallistua tutkimukseen. Tavoitteenani oli löytää haastateltavista organisaatioista ne henkilöt, joilla uskoin olevan eniten kokemusta tutkimuksen kohteena olevasta aihepiiristä. Otin yhteyttä sellaisiin henkilöihin, joiden nimikkeenä oli esimerkiksi yksikön johtaja tai toimitusjohtaja. Tutkimukseen osallistuneet organisaatiot saivat kuitenkin itse määrittellä ne henkilöt, joilla olisi heidän oman arvionsa mukaan parhaat edellytykset osallistua tutkimukseen. Haastattelusta kiinnostuneille lähetin sähköpostitse lisätietoa tutkimukseen osallistumisesta. Noin puolet yhteydenotoista eivät lopulta johtaneet haastatteluun.

Haastattelut toteutettiin puolistrukturoituina teemahaastatteluina, joiden pohjana toimi etukäteen laatimani teemahaastattelurunko. Haastatteluja yksityisten palveluntuottajien edustajien kanssa toteutui yhteensä seitsemän ja jokaiseen haastatteluun osallistui yksi tai kaksi henkilöä. Toimin haastatteluissa yksin haastattelijan roolissa. Haastattelut olivat kestoltaan hieman alle tunnista lähes kahteen tuntiin. Haastattelut toteutettiin erikseen sovittuina ajankohtina joko kyseisen yrityksen tiloissa tai vaihtoehtoisesti julkisessa tilassa, kuten kahvilassa. Tämän lisäksi toteutin kaksi asiantuntijahaastattelua, joissa haastattelin palvelujen tilaajaa edustavia asiantuntijoita. Nämä haastattelut eivät kuitenkaan toimi osana aineistoni analyysiä, vaan niiden tarkoituksena oli syventää taustaymmärrystäni tutkittavasta ilmiöstä. Jokaisen tutkimukseen osallistuneen yrityksen tai järjestön kanssa allekirjoitettiin tutkimuslupa (Liite 1) sekä jokaisen haastateltavan kanssa laadittiin erillinen haastattelusopimus (Liite 2). Lisäksi haastateltavat saivat etukäteen tutustua tutkimuksen teemahaastattelurunkoon (Liite 4). Kaikki edellä mainitut dokumentit oli toimitettu haastateltaville etukäteen. Dokumentit käytiin haastattelun aluksi vielä läpi, jolloin niistä oli mahdollista esittää kysymyksiä.

Kaikki haastattelut nauhoitettiin, minkä jälkeen äänitallenteiden puhe litteroitiin eli muutettiin sanatarkasti kirjoitetuksi tekstiksi. Aineisto anonymisoitiin poistamalla siitä keskeiset tunnistetiedot, kuten esimerkiksi henkilöiden nimet, yritysten ja yksiköiden nimet sekä tarkat sijaintitiedot. Litteroitua aineistoa syntyi yhteensä noin 100 sivua. Aineistossa kirjaimella T viitattiin tutkijaan ja H haastateltavaan. Mikäli haastateltavia oli samassa haastattelussa useampia, yksilöitiin haastateltavat tunnisteilla H1 ja H2. Tunnisteita ei kuitenkaan tietosuojasyyistä käytetä aineiston analyysin tuloksien esittelyssä.

4.3.1 Analyysin ensimmäinen vaihe

Toteutin aineiston laadullisen analyysin kahdessa eri vaiheessa. Aineiston analyysin ensimmäisessä vaiheessa tarkastelin haastateltavien esiin nostamia näkemyksiä tutkimuksen kohteena olevasta ilmiöstä. Perehdyin huolellisesti aineistoon lukemalla sitä läpi sekä kirjoitin ylös muistiinpanoja keskeisistä näkemyksistä, jotka korostuivat kussakin haastattelussa. Kokosin aineistosta otteita haastateltavien tutkimusongelmaa käsittelevistä puheenvuoroista ja vein ne Excel-taulukkoon omille riveilleen. Jaoin ilmaukset tarpeen mukaan useammalle eri taulukon riville, mikäli puheenvuoro oli pitkä ja piti sisällään tutkimusongelman käsittelyä useammasta eri näkökulmasta. Rajasin aineistoa ja tiivistin alkuperäisiä ilmaisuja käsittelyn helpottamiseksi jättämällä pois tutkimusongelman kannalta epäolennaisia taustoitoksia ja täytelauseita. Pyrin kuitenkin rajaamaan aineistoa tässä vaiheessa melko löyhästi, jotta olennaisia asioita ei jäisi aineiston tarkastelun ulkopuolelle ja ettei haastateltavan alkuperäinen ilmaisu tai tarkoitus rajaamisen myötä tahattomasti muuttuisi.

Aineiston analyysi jatkui alkuperäisten ilmauksien luokitteluksi kategorioihin. Sirkka Hirsjärven ja Helena Hurmeen (2011, 173) mukaan odotettavaa on, että teemahaastattelun lähtöteemat nousevat esiin aineistosta, jolloin syntyneet luokittelut voivat pohjautua näille teema-aiheille. Aineiston analyysin ensimmäisessä vaiheen alussa teemahaastattelussa käytetyt teema-aiheet ohjasivat alkuperäisten ilmauksien luokittelua niitä yhdistäviin kategorioihin. Kategorioihin luokittelun jälkeen tiivistin ja lyhensin alkuperäiset ilmaukset pelkistetyiksi ilmauksiksi, joiden pohjalta muodostin ilmauksia kuvaavia alaluokkia. Jäsentelin pelkistetyt ilmaukset näihin alaluokkiin. Yhdistelin ja jäsensin alaluokkia vielä edelleen laajemmiksi yläluokiksi. Lopuksi täsmensin kategorioita kuvaamaan ja yhdistämään näitä yläluokkia. Analyysin ensimmäisen vaiheen keskeiset tulokset on esitetty tutkimuksen luvussa viisi.

Kuvio 1: Esimerkkikuva aineiston analyysistä ensimmäisessä vaiheessa

Alkuperäinen ilmaus	Pelkistetty ilmaus	Alaluokka	Yläluokka	Kategoria
<i>Sit ne koulutusvaatimukset oli määritelty sellaisiksi, että se olisi tarkoittanut sitä, että meidän olisi pitänyt meidän koko henkilökuntarakennetta muokata uudestaan.</i>	Koulutusvaatimukset kilpailutuksissa saattavat edellyttää henkilöstörakenteen muutoksia	Henkilöstö- ja mitoitusvaatimukset	Laatuvaatimukset vaikeuttavat toimintaa	
<i>Nyt meidän on pakko, jos me halutaan se läpi kilpailutuksesta, niin</i>	Koulutusvaatimukset kilpailutuksissa	Henkilöstö- ja mitoitusvaatimukset	Laatuvaatimukset	

<i>siirtää sieltä työntekijä, joka on ollut siellä töissä 15-vuotta.</i>	saattavat edellyttää henkilöstön siirtoja.		vaikeuttavat toimintaa	Hinta ja laatu
<i>Ne vaatimukset niissä kilpailutuksissa menee yli lain. Eli saattaa olla, että meillä on mitoitus lain mukainen, niin yhtäkkiä joku kunta sitten vaatii siinä kilpailutuksessa jonkun ihan oma mitoituksen, mihin pitää pystyä vastaamaan.</i>	Mitoitusvaatimukset kilpailutuksissa saattavat ylittää lain asettamat vaatimukset	Henkilöstö- ja mitoitusvaatimukset	Laatuvaatimukset vaikeuttavat toimintaa	
<i>Et se tasapäistää tosi paljon, se laatu. Siel on, et mitä pitää olla ja jos sulla on enemmän, niin se ei tuu näkyviin tai ainakaan palveluntuottajan hyödyks kilpailutuksissa.</i>	Kilpailutuksessa edellytetyt laatuvaatimukset tasapäistävät. Vähimmäisvaatimukset ylittävä laatu ei tule näkyviin kilpailutuksissa	Vähimmäisvaatimukset ylittävä laatu ei tule näkyviin kilpailutuksissa	Keskeiset laatutekijät eivät näy kilpailutuksessa	
<i>Mä hyväksyn sen kilpailutuksen, mutta siinä pitäisi näkyä sen talon persoonallisuus millanen se on.</i>	Yksikön persoonallisuus ei tule huomioiduksi kilpailutuksissa laatutekijänä	Yksikön persoonallisuus laatutekijänä	Keskeiset laatutekijät eivät näy kilpailutuksessa	

4.3.2 Analyysin toinen vaihe

Analyysin toisessa vaiheessa aineiston tarkastelu kohdistui kategorioita poikkileikkaaviin havaintoihin sekä niiden teemoitteluun. Toisessa vaiheessa tavoitteenani oli löytää aineistosta kaikissa kategorioissa esiintyviä ilmiöitä sekä tarkastella niiden välisiä yhteyksiä ryhmittelemällä analyysin ensimmäisessä vaiheessa syntyneitä analyysitaulukkoa uudella tavalla. Analyysin toisessa vaiheessa jaottelin tuottajat joko pieniin tai isoihin toimijoihin merkitsemällä analyysitaulukossa olevien otteiden perään joko “P” merkitsemään kokoluokaltaan pientä toimijaa tai “I” merkitsemään isoa toimijaa. Jako pieniin tai isoihin toimijoihin tapahtui pääsääntöisesti sen mukaan, miten haastateltavat kuvasivat organisaationsa kokoa sekä kuinka monta yksikköä yrityksellä tai järjestöllä haastattelussa kuvattiin olevan. Tilastokeskuksen verkkosivujen mukaan pieni yritys määritellään yritykseksi, jossa on vähemmän kuin 50 työntekijää ja jonka vuosiliikevaihto tai taseen loppusumma

on enintään 10 miljoonaa euroa (Tilastokeskus. Pienet ja keskisuuret yritykset). Haastateltavien toimijoiden koko tarkistettiin tarvittaessa etsimällä toimijan yritystiedot asiakastieto.fi -sivustolta.

Toinen tutkimuskysymykseni tarkasteli haastateltavien kuvaamia kilpailuttamisen vaikutuksia palvelujen tuottamiseen. Teemoittelun pohjalta muodostui neljä analyysin ensimmäisen vaiheen kategorioita poikkileikkaavaa ja niitä yhdistävää teemaa. Määritin kullekin teemalle oman värikoodin ja merkitsin kohdat näillä väreillä analyysin ensimmäisessä vaiheessa syntyneeseen taulukkoon. Tutkimuksen luvussa kuusi esittelen analyysini toisen vaiheen tuloksia.

4.4 Tutkimuksen luotettavuus ja eettisyys

Tutkimuksen asetelmaa kuvaavan luvun viimeisessä osiossa arvioin tutkimuksen luotettavuutta sekä eettisyyttä. Luotettavuuden arviointiin laadullisessa tutkimuksessa ei ole olemassa yksiselitteisiä ja tarkasti noudatettavia ohjeistuksia. Kokonaisuuden kannalta tutkimuksen luotettavuutta ja eettisyyttä arvioiviksi tekijöiksi nousevat esimerkiksi tutkimuksen kohde ja tarkoitus, tutkijan omat sitoumukset, aineiston keruu, tutkimuksen kesto, aineiston analyysi sekä tutkimuksen raportointi. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 163–165.) Lisäksi ihmistutkimuksessa korostuvat myös sellaiset kysymykset, jotka liittyvät esimerkiksi tiedonantajien informoinnin, suostumuksen, luottamuksellisuuden, yksityisyyden, vallankäytön tai seurauksien kriittiseen arviointiin. Tutkijan tulee tarjota riittävästi asianmukaista ja oleellista tietoa haastateltaville, jotta heillä on mahdollisuus antaa suostumuksensa tutkimukseen osallistumisesta tämän tiedon pohjalta. (Hirsjärvi & Hurme 2011, 20.) Tässä luvussa pyrin käsittelemään tutkimusprosessia sekä myös perustelemaan tekemiäni ratkaisuja edellä mainituista näkökulmista.

Tutkimuseettisen neuvottelukunnan ohjeiden (2019, 8–9) mukaan osallistuessaan tutkimukseen, tutkittavalla henkilöllä on oikeus saada tietoa tutkimuksen sisällöstä, henkilötietojen käsittelystä sekä tutkimuksen käytännön toteutuksesta ja tutkimuksen tavoitteista. Lisäksi tutkimukseen osallistuvalla henkilöllä on oltava oikeus keskeyttää osallistumisensa tai peruuttaa suostumuksensa osallistua tutkimukseen milloin tahansa, vapaaehtoisuudesta huolimatta. Aineistonkeruuvaiheessa allekirjoitettiin yritystä koskeva tutkimuslupahakemus sekä jokaisen haastateltavan kanssa erillinen haastattelusopimus. Tietoa tutkimuksen taustoista, tarkoituksesta sekä toteutuksesta annettiin saatekirjeen muodossa. Haastateltavilla sekä organisaatiolla, jota he edustivat, oli mahdollisuus

tutustua näihin materiaaleihin etukäteen sekä tarvittaessa pyytää lisätietoa tutkimuksen tekijältä tai ohjaajalta.

Haastateltavien suostumus haastatteluun osallistumisesta varmennettiin allekirjoittamalla haastattelusopimus. Haastattelusopimuksessa tuotiin esille, miten aineiston salassapito turvataan, miten tunnistetietoja käsitellään sekä ketkä haastatteluaineistoa saavat käsitellä. Sopimuksessa tuotiin lisäksi esille, että tutkimukseen osallistuminen on vapaaehtoista ja haastateltavalla on oikeus kieltäytyä siitä milloin tahansa ilman erityistä syytä. Sopimuksessa kerrottiin myös, että haastattelut tullaan nauhoittamaan ja haastateltavilla on oikeus pyytää, että jo nauhoitettu aineisto tuhoetaan. Haastattelusopimuksen sisältö käytiin haastateltavien kanssa läpi ennen sen allekirjoittamista. Haastateltaville kerrottiin etukäteen, että henkilöä sekä heidän edustamaansa yritystä koskevat tunnistetiedot tullaan poistamaan aineiston analyysistä sekä tutkimusraportista.

Tutkimuksen luotettavuuden ja eettisyyden kannalta on mielenkiintoista pohtia, mitkä tekijät ovat saattaneet vaikuttaa kohderyhmän halukkuuteen tai mahdollisuuksiin osallistua tutkimukseen. Haastatteluotos jäi tässä tutkimuksessa melko pieneksi. Alkuperäisenä ajatuksena oli tehdä tutkimusta varten noin kymmenen haastattelua. Osa tutkimuksen kohderyhmään kuuluvista yrityksistä kieltäytyi haastattelusta. Osa ei vastannut haastattelupyyntöön lainkaan. Haastatteluista kieltäytymisen taustalla saattoi vaikuttaa useita erilaisia syitä. Kyse saattoi olla esimerkiksi resursseista, sillä haastattelu on aineistonkeruumuotona työläs ja vie aikaa myös haastatteluun osallistujalta. Toisaalta kyse saattoi olla myös aiheen arkaluontoisuudessa. Palvelujen tilaajan ja tuottajan välinen suhde voidaan kokea jännitteisenä. Tilaajan tekemiä kilpailutuksia ei ehkä uskalleta kritisoida negatiivisen leimautumisen pelossa siitäkin huolimatta, ettei tutkimuksessa julkaista tunnistetietoja. Tutkimuksen kannalta keskeiset tutkittavat ilmiöt, kuten yksityistäminen sekä kilpailuttaminen saattavat yleisessä keskustelussa saada negatiivisia vivahteita, kun nämä ilmiöt yhdistetään sosiaali- ja terveystalouteen. Nämä ristiriidat ovat saattaneet vaikuttaa päätökseen osallistua haastatteluun.

Tutkimuksen eettiseen pohdintaa voidaan katsoa kuuluvaksi myös tutkimusaiheen valinta ja tarkastelu siitä, kenen ehdoilla aiheen valinta tapahtuu (Tuomi & Sarajarvi 2018, 154). Kvalen (1996, 111) mukaan tieteellisen tiedon etsinnän lisäksi tutkimuksen tarkoitusta tulisi arvioida myös siitä näkökulmasta, millä tavoin se lisää tutkimuksen kohteen inhimillistä tilannetta (ks. Hirsjärvi & Hurme 2011, 20). Tutkimuksen tavoitteena on antaa ääni palveluntuottajille sekä tarjota

mahdollisuus tuottajien näkökulman esiin tuomiseen lastensuojelun sijaishuollon palvelujen tuottamisesta sekä kilpailutuksiin osallistumisesta.

Aineiston luotettavuutta voidaan katsoa lisäävän huolellinen valmistautuminen haastatteluihin (Alastalo & Åkerman 2010, 378–379). Huolellinen perehtyminen teorian sekä käytännön tasolla tutkittavaan ilmiöön ennen haastattelujen tekemistä toimi edellytyksenä haastattelujen onnistumiselle. Aiheen arkaluonteisuudesta johtuen olisi kuitenkin ollut myös perusteltua käyttää esimerkiksi kyselylomaketta. Aineisto olisi kuitenkin voinut tällöin jäädä löyhäksi tai pinnalliseksi. Haastattelujen määrään nähden haastatteluaineistoa syntyi kuitenkin runsaasti, noin 100 sivua. Osassa haastatteluissa oli yhden haastateltavan sijasta kaksi haastateltavaa, joten haastateltavien lukumäärä oli todellisuudessa suurempi kuin haastattelukertojen. Kaikkia haastateltavia yhdisti aseman lisäksi pitkä kokemus sekä oma mielenkiinto tutkimuksen kohteena olevasta ilmiöstä.

Tutkimustuloksiin voi vaikuttaa myös tutkimuksen ajallinen ulottuvuus. Haastattelujen toteutus kohdistui ajankohtaan, jolloin valtakunnallisesti kooltaan merkittävimiksi luokitellut lastensuojelun sijaishuollon kilpailutukset olivat juuri päättyneet ja uudet sopimukset astuneet voimaan. Haastateltavien rajaaminen Pirkanmaalla toimiviin palveluntuottajiin on saattanut ohjata keskustelua alueellisesti merkittävimpiin kilpailutuskokonaisuuksiin. Tutkimuksen tarkoituksena ei ole kuitenkaan tutkia minkään tietyn kunnan tai alueen kilpailutuksien esiin nostamia näkemyksiä tai vaikutuksia toimintaan. Toisaalta alan merkittävien kilpailutusten sijoittuminen lähelle aineiston keräämisen ajankohtaan on saattanut jopa lisätä mielenkiintoa tutkimukseen osallistumista kohtaan. Faktanäkökulmasta arvioituna aineiston luotettavuutta on saattanut lisätä se, että viimeisimmät kilpailutuskokemukset ovat olleet suhteellisen tuoreina haastateltavien mielessä.

Masonin (2002, 148) mukaan aineiston analyysin vaiheet eivät ole koskaan analyttisesti neutraaleja, vaan aineiston käsittelyä ohjaa tutkijan tapaa lukea aineistoa sekä tehdä tulkintoja ja valintoja pohjautuen siihen ymmärrykseen, joka tutkijalle on ilmiöstä aiemmin syntynyt (ks. Ruusuvoori, Nikander & Hyvärinen 2010, 15). Vaikka pyrin analysoimaan tutkittavaa ilmiötä ulkopuolisen tutkijan linssien läpi, tunnistan omalla kohdallani ennakkokäsityksieni vaikutuksen aineiston läpikäymiseen sekä tulkintakehykseen. Ennen tutkimusprosessiin ryhtymistä minulle oli kertynyt käytännön asiakastyön kokemusta lastensuojelun sijaishuollosta sekä julkiselta että yksityiseltä sektorilta. Tämä käytännön kokemus viitoitti tutkimuksen aiheen rajaamista koskemaan juuri lastensuojelun sijaishuollon palveluja. Lastensuojelu sekä siihen liittyvät palvelut olivat itselleni

entuudestaan tuttuja ja kiinnostavia aihepiirejä niiden herkän, kokonaisvaltaisen sekä kompleksisen luonteen takia. Kilpailuttamisen ja sopimuksellisuuden teemoista puolestaan kiinnostuin sosiaalipolitiikan opintojen myötä Tampereen yliopistossa. Näiden kahden mielenkiinnon kohteen yhdistäminen ja tarve tarkempaan tarkasteluun syntyi jo vuonna 2017, kun aloitin hahmottelemaan ensimmäistä kertaa ideoita pro gradu -tutkielmalleni.

Syksyllä 2018 olin yliopistoharjoittelussa Tampereen kaupungilla Hyvinvoinnin palvelualueen hallinnossa, jossa perehdyin sosiaali- ja terveystalvelujen kilpailutuksiin palvelujen tilaajan näkökulmasta. Harjoittelussa sain mahdollisuuden tarkastella harjoittelijan roolista silloin käynnissä olleen lastensuojelun sijaishuollon kilpailutuksen viimeisiä vaiheita. Harjoitteluajaiset työtehtäväni eivät pitäneet kuitenkaan sisällään hankinnan suunnittelua, joten en ollut vaikuttamassa esimerkiksi kyseisen hankinnan kilpailutusdokumenttien laatimiseen tai valinta- ja vertailuperusteiden valintaan. Toteutin tutkimukseeni liittyvän aineistonkeruun harjoitteluni päätyttyä alkuvuodesta 2019. Huhtikuussa 2019 aloitin työt suunnittelijana sosiaali- ja terveystalvelujen hallinnossa hankintojen suunnittelun ja toteutuksen parissa, jossa työskentelen edelleen. Tutkimukseni aineisto on siis kerätty ennen työsuhteeni alkamista palvelujen tilaajan hallinnossa.

Aineiston kerääminen, aineiston syvempi analyysi sekä tutkimuksen kirjoittamistyö tapahtuivat ajallisesti pitkähkön ajan kuluessa, pitäen sisällään useamman vuoden tauon. Aineiston keräämisen sekä haastatteluista kerätyn nauhoitetun materiaalin litteroimisen välinen aika oli suhteellisen lyhyt. Tutkielman analyysi ja lopullinen kirjoitustyö on kuitenkin tuotettu aikana, jolloin olen toiminut useamman vuoden ajan tiiviisti palvelujen tilaajan puolella. Pyrin tutkimusta tehdessäni jatkuvasti tiedostamaan ennakkokäsitykseni sekä kriittisesti häivyttämään niiden mahdollisia vaikutuksia tutkimuksen analyysiini. Osaamisen ja ymmärryksen syventäminen tutkittaviin ilmiöihin voidaan myös nähdä etuna, joka on mahdollistanut aineiston analyysin syventämisen sekä tutkimustulosten laajemman pohdinnan.

5 NÄKEMYKSIÄ PALVELUJEN KILPAILUTTAMISESTA

Aloitan tutkimuksen tulosten raportoinnin analyysin ensimmäisen vaiheen tarkastelemalla tutkimusongelmaa ensimmäisen tutkimuskysymyksen kautta. Analyysin ensimmäisessä vaiheessa syntyi yhteensä neljä pääkategoriaa sekä niitä kuvaavia teemoja, jotka esittelevät haastateltavien näkemyksiä palvelujen kilpailuttamiseen liittyen. Näitä teemoja ovat muutos toimintaympäristössä ja palvelujen tuottamisessa, kilpailutusprosessin toimivuus, hinta- ja laatutekijät kilpailutuksissa sekä kilpailuttamiseen liittyvät eettiset kysymykset. Seuraavissa alaluvuissa esittelen näiden teemojen keskeiset tulokset. Lisäksi esitettyjen näkemyksien tueksi on poimittu aineistosta esimerkiksi niitä kuvaavia otteita.

5.1 Muutos toimintaympäristössä ja palvelujen tuottamisessa

Haastateltavat kuvasivat erilaisia muutoksia lastensuojelun toimintaympäristössä sekä palvelun tuottamisen tavoissa viimeisten vuosien ja vuosikymmenten aikana. Tässä alaluvussa syvennyn näihin tuottajien esiin tuomiin näkemyksiin keskeisistä muutostekijöistä sekä niitä selittävästä ilmiöistä, jotka ovat vaikuttaneet siihen toimintaympäristöön, jossa lastensuojelun palveluja tänä päivänä tuotetaan.

Kaikki haastateltavat tunnistivat toimintaympäristön muuttuneen merkittävästi viimeisten vuosien ja vuosikymmenten aikana. Yksi jaetuista havainnoista oli muutokset lasten ja nuorten tarpeissa. Lapset ja nuoret kuvattiin aiempaan *vaikeahoitaisempina, moniongelmaisina sekä toimintakyvyltään heikompina*. Seuraavissa otteissa haastateltavat kuvaavat lasten ja nuorten psyykkisen oireilun ja käytöshäiriöiden lisääntyneen sekä psykiatrisen hoidon tarpeen kasvaneen. Tästä huolimatta haastateltavien näkemys oli, että psykiatrista hoitoa tai hoitojaksoja oli vaikea saada.

Problematiikka on muuttunut *haastavammaksi ja moniongelmaiseksi*.

Lapset voi *psykkisesti yhä huonommin ja se psykiatrisen hoidon tarve on kasvanut ihan räjähdysmäisesti sinä aikana, kun mä oon tätä työtä tehnyt melkein 10 vuotta. Se*

hankaluus on se, että kun se lapsi tarvitsee sitä psykiatrista hoitoa, niin sitä ei kovin helposti saa.

Viimesen kymmenen vuoden aikana sellaiset asiakkaat, jotka on erityisen, *erityisen haastavia*. [...] Niin näitä on tullut lisää. Ja se johtuu siitä, että ne ongelmat on niin monimuotoisia. Ne asiakkaat on niin *moniongelmaisia* jo. Et ei voi sanoa, että sulla on pelkästään päihdeongelma tai muu.

Haasteltavat eivät kuitenkaan tuoneet esille, että haasteet oireilussa johtuisivat niinkään itse lapsista tai nuorista, vaan *taustalla nähtiin vaikuttavan muutokset yhteiskunnallisissa asenteissa ja näkemyksissä*. Haasteltavat toivat esiin, että käsitys ja ymmärrys lasten problematiikasta oli kasvanut ja kehittynyt viimeisten vuosikymmenten aikana. Lasten ja perheiden haasteiden juurisyitä sekä lapsen kehitykseen vaikuttavien tekijöiden välisiä yhteyksiä tunnustetaan heidän mukaansa nykyään paremmin. Samalla monet ongelmallisiksi koetut asiat sekä käytösmallit ovat lääketieteellistyneet ja saaneet niitä kuvaavan diagnoosin, kuten myös seuraavassa aineistoesimerkissä todetaan.

Mä ajattelen, että *yhteiskunnalla on enemmän haasteita*. Mä oon [2000-luvun alussa] aloittanut lastensuojelutyöt, niin on ne enemmän *psykiatristunut* tai *lääketieteistynyt* tietyllä tapaa ne ongelmat.

Lisäksi haastatteluissa tuotiin esille esimerkiksi *lainsäädännössä, yksityisyyden suojaa* koskevissa määrittelyissä sekä *lasten ja perheiden asemassa* tapahtuneita muutoksia, kuten alla esitellyt aineistoesimerkit kuvaavat. Nämä muutokset olivat tuottajien mukaan tulleet näkyviksi lastensuojelun arjen toimintaan keskeisesti vaikuttavina tekijöinä viimeisten vuosikymmenten aikana.

Lainsäädäntö on muuttunut ihan hirveesti, kun on lähetty sieltä 80-luvun loppupuolelta liikkeelle.

Asiakkaiden asema on parantunut. Sehän on ollut aika villiä ja hurjaa joskus. Et se miten asiakasta on kohdattu.

Perheen oikeudet ovat kasvaneet. Vanhempien oikeus puuttua asioihin ja tehdä päätöksiä on noussut.

Muutokset lainsäädännössä, lasten ja nuorten oireilussa sekä haasteiden tunnistamisessa nähtiin lisänneen toiminnan vaatimuksia lastensuojelun kentällä. Haastateltavat kuvasivat muutoksia esimerkiksi lastensuojelun sijaishuollon *tuottamista koskevissa osaamisvaatimuksissa*. Painoarvon nähtiin erityisesti kasvaneen psykiatrian-, käyttäytymishäiriöiden-, päihdehoidon-, perhetyön- sekä terapeuttisten menetelmien osaamisessa. Yhden koulutuksen omaaminen ja osaamisalan hallitseminen ei nähty enää riittävän. Aineisto-otteissa nousi esiin osaamisen ylläpitämisen sekä jatkuva päivittämisen keskeinen merkitys palvelujen tuottamisen näkökulmasta.

Koulutustarve on lisääntynyt ja henkilöstön osaaminen.

No ei enää kyllä ihan sosionomiopinnoilla mee. Et kyllä se ehdottomasti tarvii *lisäosaamista* ja sitten *ihan eri puolen osaamista kuin pelkkä sosiaalipuolen koulutus*.

Meiltä odotetaan sellasta sairaalamaailman työskentelyä, joka ei oo kuitenkaan se meidän tavoite. Et meillä on *psykiatrista osaamista*, mut me ei olla sama kuin sairaala. Se on kaikista isoin muutos.

Muutos kuvailtiin näkyvän myös *hallinnollisen työn lisääntymisenä*, jonka taustalla nähtiin vaikuttavan kilpailutuksien määrän kasvu, hallinnon eriyttämistarpeet sekä kirjallisen raportoinnin lisääntyminen. Muutoksen nähtiin konkretisoituvan uusina osaamisen vaatimuksina, joita olivat esimerkiksi *hankinta-, sopimus-, liiketoiminta- sekä markkinointiosaamisen* nouseminen lastensuojelun asiakastyön osaamisen rinnalle. Tämä näkyy myös seuraavissa esimerkeissä.

Et mä oon ite valmistunut [80-luvulla], et en mä oo saanut mitään tällasta koulutusta. Ei ollut edes tietokoneita. Se on haasteellista kyllä. Sit sitä on tosiaankin tullut. Ja hirveesti on tällasta, että katsot wilman joka päivä, *raportoit joka päivä*, teet kuukausiraportin.

Pitää koko ajan kehittää itseään ja tää on vähän niinku liiketoimintaosaamisen osa-alue.

On paljon tärkeempää kuin aikaisemmin [hankinta- ja sopimusosaaminen]. Kun tehtiin lapsikohtaisia sopimuksia ja siinä sovittiin vaan tietyt asiat. Mut sitku puitesopimuksissa on aika monta liitettä ja aika iso nippu lakitekstiä myös mukana, niin kyllä sitä tarvii aika hyvin osata, jos sen meinais kaiken tietää.

Osaamisen tarpeiden laajenemisesta huolimatta haastateltavat näkivät, että henkilöstön osalta keskeiset muutokset kohdistuvat erityisesti *henkilöstön soveltuvaan koulutuksen sekä yksiköiden riittävään henkilöstömitoitukseen*. Muutos nähtiin tapahtuneen erityisesti siinä, minkälaisen koulutus- ja osaamispuhjan omaavat työntekijät hyväksyttiin yksikön henkilöstömitoitukseen. Toisena muutostekijänä puolestaan nähtiin olevan hallinnollisen työn voimakkaampi erottaminen suorasta asiakastyöstä, kuten seuraava aineisto-ote kuvaa.

Joo, et onhan ne *mitoitukset* tulleet, että täytyy olla niin ja niin paljon. Et se on tietysti ihan hyvä. Meille se on tietysti vähän veteen piirretty viiva. Meillä on se [x määrä] työntekijää, se on ihan se minimi. Ja sitten se, että *mä en ole sillä tavalla hallinnollinen johtaja, vaikka käytännössä olenkin*. Et mä teen myös kasvatustyötä ihan normaalisti.

Myös *henkilöstön sitoutuminen ja pysyvyys* nähtiin vähentyneen, kuten seuraava esimerkki tuo esiin. Työelämän kuvattiin muuttuneen nopeatempoisemmaksi ja työpaikkaa vaihdetaan useammin ja helpommin kuin ennen.

Varmaan se on enemmänkin yhteiskunnallinen muutos, joka näkyy myös lastensuojelussa. Et kun nuori ihminen valmistuu ja vaikka hän olis vähän vanhempikin. Et kun hän tulee töihin niinku vakituiseen paikkaan, niin hän ei enää ajattele, et hän olis tässä enää viidenkään vuoden päästä. Vaan se on semmosta, elämä on aika nopeatempoista ja se vaikuttaa myös siihen johtamistyöhön aika paljon.

Lastensuojelun markkinoiden avaaminen yksityiselle palvelutarjonnalle kuvattiin muuttaneen palvelujen tuottamiseen vaikuttavia ajattelutapoja ja sitä kautta myös käytännön toimintaa. Yksityisen palvelutarjonnan lisääntyminen markkinoilla sekä osaamisvaatimusten kasvaminen nähtiin vaikuttaneen yritysten *tarpeeseen rajata ja kohdentaa osaamisprofiiliansa*. Haastateltava kuvasi, että lasten tarpeiden lisääntymisen lisäksi erityisesti kilpailutusten myötä on syntynyt tarve valita yksikölle suunta, johon yksikön osaamisprofiilia lähdetään viemään. Toisaalta

sijoituspaikkojen ja palvelujen suuren kysynnän vuoksi erikoistumisen merkitys nähtiin vähentyneen nykytilanteessa.

Sitä on varmaan pakko tehdä [yksikön erikoistuminen]. Just sen takia, että on näitä koulutusvaatimuksia näissä kilpailutuksissa. Et *sun pitää just valita joku suunta, mihinkä suuntaan sä lähdet viemään sitä henkilöstöä*. Et sä et voi ottaa vähän sitä ja tätä ja tuota koulutusta. Et ei kenenkään pää kestä sitä. Ja sit just, kun ihmisillä on erilaisia mielenkiinnon kohteita. Et valitaan just joku linja.

Tällä hetkellä se [erikoistuminen] ei vielä varmaan ole kauheen tärkeä asia, koska *kaikki Suomen paikat on suurin piirtein täynnä* ja koko ajan täyttyy. Mut ei tää varmasti tällaisena jatku ja siinä vaiheessa varmasti, kun ei ole tulijoita niin paljon, niin se korostuu.

Vaikka meillä on eri osastot profiloitunut eri tavalla, niin se raja on kuitenkin hälventynyt sen nykyisen tarpeen mukaan. [...] Et meidän yksikössä ei ole esimerkiksi päihdeosaamista riittävästi, et voitais tarjota paikkaa sellasille, joissa sitä päihdeprobleemaa on. Mut se on vain meidän yksikkö. Tän yrityksen sisällä on paljon sellasia yksiköitä, mitkä sitten voi ja pystyy. Et on siitä hyötyä siitä kuitenkin, että erilaistutaan.

Kilpailutukset ja niiden yleistyminen viimeisen vuosikymmenen aikana tuotiin esiin itsessään esimerkkinä muutoksesta lastensuojelupalvelujen tuottamisessa. Lapsen sijoittamista yksityiseen lastensuojeluyksikköön todettiin osassa haastatteluissa tapahtuneen ennen joustavammin ja perustuneen vapaamuotoisempaan tilaajan ja tuottajan väliseen neuvotteluun sekä keskinäiseen sopimiseen. Sijoituspaikkaa etsivien kunnan työntekijöiden kuvailtiin tunteneen tällöin henkilökohtaisesti paremmin sekä lapset että palvelua tuottavat yksiköt, kuten seuraavassa aineistotteessa kuvaillaan. *Kilpailutusten yleistyttyä tämän neuvottelun merkitys koettiin kuitenkin vähentyneen.*

Mä oon tullut alalle sillon 80-luvulla, niin silloin sosiaalityöntekijät otti yhteyttä ja kysyivät, onko teillä vapaata paikkaa tai millon teillä vapautuu. Saatto olla, että he tekivät varaukset, että kuukauden päästä meiltä olisi tulossa teille. [...] Et se oli sillä

tavalla *joustavaa* ja me tiedettiin tasan tarkkaan, että se ihminen, joka meille soittaa ja kysy paikkaa, niin se *tietää, että minkälainen talo tää on, ketä tänne voi tulla*. Se tuntee sen lapsen ja se kerto heti, että tämä on tämmönen tää nuori ja se tarvii tällstä ja ongelmat ovat nämä ja vanhemmat on joko mukana tai ne ei ole mukana. Eli *ne, jotka sijoitti meille, niin ne tunsu sen lapsen ja sen perheen*.

Viimeisten vuosien aikana *kilpailuttamisen tavoissa ja prosesseissa* nähtiin tapahtuneen isoja muutoksia. Haastateltavat kuvasivat kilpailutusten muuttuneen vapaamuotoisesta toiminnan kuvaamisesta enemmän *teknisempään suuntaan*. Tämä nähtiin yhtenä syynä siihen, että *tilaajan ja palveluntuottajien välinen yhteistyö ja kumppanuus oli samanaikaisesti koettu heikentyneen*. Toisaalta se, kuinka aktiivisesti tilaajan ja tuottajan välistä yhteistyötä edistettiin, nähtiin olevan myös vahvasti henkilöitynyttä.

Tuntu, et ennen joskus 15 vuotta sitten *koottiin palveluntuottajia enemmän yhteen* vanhoina hyvinä aikoina. Et ehkä se korostukin siihen, et se henkilöity niin, että kenellä oli aikaa ja halua tehdä niin.

Kilpailutusten kehittyessä teknisemmiksi, kuvattiin niiden rakentuvan myös entistä enemmän sitoumuksiin perustuvien lomakkeiden täyttämisen pohjalle. Kuvaan tätä kilpailutusprosessia ja siihen liittyviä tuottajien näkemyksiä tarkemmin seuraavassa alaluvussa.

5.2 Kilpailutusprosessin toimivuus

Tässä alaluvussa esittelen kilpailutusprosessin toimivuuteen liittyviä näkemyksiä, joita tuottajat nostivat esiin haastatteluissa. Kilpailutusprosessin keskiössä on tarjouspyyntö, jossa tilaaja määrittelee palvelun sisällön sekä kaikki ne tiedot ja ehdot, joita tarjoajat tarvitsevat jättääkseen tarjouksen hankittavaan palveluun. Hankintalaissa ei ole kuitenkaan asetettu erityisiä vaatimuksia tarjouspyynnön muodolle. (Eskola ym. 2017, 328.) Aineiston analyysissa nousi esiin sekä kilpailutuksen teknistä toteuttamista että sisällöllisiä tekijöitä kuvaavia näkemyksiä.

Tarjouspyyntö julkaistaan tyypillisesti teknisen kilpailutusjärjestelmän kautta, jossa tarjoukset tehdään suoraan järjestelmään. Tarjouspyyntö voi pitää sisällään tekstin lisäksi myös esimerkiksi erilaisia liiteasiakirjoja sekä lomakkeita. (Eskola ym. 2017, 327–328.) Osa haastateltavista näki, että

sähköisiin kilpailutuksiin osallistuminen on helpottanut tarjousten antamista, kuten aineistoesimerkki osoittaa. Sähköiset kilpailutukset koettiin samaan aikaan kuitenkin myös toimimattomiksi sekä joustamattomiksi. Haastateltavat kuvasivat toimivuuden ongelmia esimerkiksi liitteiden aukaisemisessa sekä tallentamisessa. Ongelmia saattoi esiintyä myös tarjouspyynnön lomakkeiden täyttämässä, kuten jälkimmäisessä otteessa tuodaan ilmi.

Et ihan ok toimii nää *sähköset kupongit* ja muut, et ne on aika paljon *helpompia* kuin sellaset, et pitäis paperilla lähettää.

Siellä tulee jo ihan *teknisiä ongelmia*. Ne liitteet eivät aina aukene, niitä ei pysty tallentamaan tai niihin ei pysty laittamaan rasteja sellaisiin kohtiin, joihin pitäisi pystyä.

Joustavuuden puutteita sähköisessä kilpailuttamisessa toivat esiin kaikki haastateltavat. Haastateltavat kuvasivat esimerkiksi tilanteita, joissa ei-tarkoitukselliset näppäily- tai pilkkuvirheet olivat johtaneet kilpailutuksesta ulos jäämiseen. Tarjouspyynnön pohjalta annetut tarjoukset ovat yleensä lopullisia, eikä niistä voida pääsääntöisesti enää myöhemmin poiketa (Eskola ym. 2017, 329). Seuraavissa aineisto-otteissa kuvattiin, miten rastin laittaminen vahingossa väärään paikkaan oli johtanut tarjouksen hylkäämiseen.

Meillä on esimerkiksi käynyt niin tässä matkan varrella, että me ollaan *laitettu ruksi väärään paikkaan*, vaikka niin, että yksikkö oli tarkoitus laittaa sinne, missä on 1,5 henkilöstösuhdeluku. [...] Ja me oltiin laitettu se 1,3 ja se meni sinne sitten. Jälkeenpäin, kun alettiin kunnan kanssa kattoo ja miettii, et hei, tä on oikeesti väärässä paikka. Niin siinä ei ole enää mitään tehtävissä.

Kun *siellä hylätään yleensä aika äkkiä*, jos sulla ei ole sitä rastia siellä oikeassa ruudussa. Niin mä väitän, että osa niistä hylkäyksistä tulee vain sen takia, että se tekniikka ei pelaa.

Erityisesti sellaiset toimijat, jotka osallistuvat kilpailutuksiin jättämällä tarjouksen useista kymmenistä eri yksiköistä täyttäen lukuisia erilaisia kohtia tarjouslomakkeella sekä lähettäen erilaisia liitetiedostoja, kuvasivat sähköisten kilpailutusten olevan kohtuuttomia. Yksi virhe yksittäisen

yksikön kohdalla saattoi mitätöidä pahimmillaan koko tarjouksen myös kaikkien muiden tarjouksessa olleiden yksiköiden osalta, kuten alla olevassa esimerkissä kuvaillaan.

Jos me osallistutaan koko meidän repertuaarilla, kaikilla meidän yksiköillä yhteen kilpailutukseen. Vaikka esimerkiksi [useampi kymmentä] tarjousta laitetaan yhteensä ja siellä on [useampi sataa] liitettä yhteensä. Plus sitten siellä 40 eri kenttää siellä tarjouspalvelu.fi:ssä. Niin se on niinku [useampi tuhatta] erilaista kohtaa, joita me joudutaan täyttää siellä. Ja jos yksikkö on väärässä paikassa, niin se on automaattinen hylkäys. Niin kysympä vaan, että missä muussa on näin kohtuuton se?

Kilpailutusten joustamattomuus nousi esiin haastatteluissa myös puhuttaessa tarjouksen jättämisen aikarajoista. *Tarjousten jättöaika kuvattiin toisinaan lyhyeksi* siihen nähden, kuinka paljon erilaisten selvityksien ja dokumenttien valmistelua tarjouksen tekeminen edellytti. Sosiaali- ja terveystieteiden kilpailutuksille ei ole säädetty laissa pakollisia määräaikoja, jolloin tilaaja aikatauluttaa hankintamenettelyn pääsääntöisesti haluamallaan tavallaan. Tilaajan tulee kuitenkin ottaa huomioon, että tarjousten jättämiselle on varattu riittävästi aikaa. (Eskola ym. 2017, 498.) Haastateltava kuvasi tiukkojen aikataulujen tuntuvan kuormittavalta ja toivoi, että tarjousten valmisteluun olisi varattuna riittävästi aikaa.

Se aika, mikä siinä on laatia niitä selvityksiä tai dokumentaatioita yleensäkin, niin se on aika lyhyt. Sitä aikaa toivois vähän enemmän. Et näiden täytyy olla viikon päästä, niin se on niinku, minkä ite oon kokenut sellasena aika kuormittavana.

Joustamattomuus näkyi toisinaan myös tilaajan määrittelemässä hankinnan *sopimuskauden kestossa*. Hankintalaissa ei ole juurikaan otettu kantaa hankintasopimusten pituuteen, vaan sopimukset voivat olla kestoiltaan voimassa joko määräaikaaisesti tai toistaiseksi (Eskola ym. 2017, 386–387). *Kestoltaan lyhyen sopimuskauden ei nähty esimerkiksi mahdollistavan riittävästi sopimuskauden aikaista palvelujen kehittämistä.* Toisaalta *pitkät sopimuskaudet nähtiin rajaavan helpommin yksityisiä toimijoita pois tarjouskilpailusta.* Hankintalaki mahdollistaa enemmän mahdollisuuksia sosiaali- ja terveystieteiden hankinnoissa erilaisten hankintamenettelyjen käyttöön ja määrittelyyn (Eskola ym. 2017, 498). Hyvänä vaihtoehtona pidettiin esimerkiksi nyt jo jonkin verran käytettyä dynaamista kilpailutusmallia, jossa hankinta voidaan avata tietyin väliajoin sopimuskauden aikana. Tällöin

uusilla toimijoilla aukeaa parempia mahdollisuuksia päästä osaksi kilpailutusta myös kesken sopimuskauden.

Tai nyt kun on tullut dynaamisia, niin se *dynaamisen jakso* vois olla puol vuotta tai joku tämmönen. Sillon se palvelis sitä lapsiasiakasta kaikkein parhaiten. *Saatais tänne niinku uusia palveluntuottajia*, pieniä palveluntuottajia kentälle, uusii yksiköitä. Kyllä tänne on tosi vaikee tulla.

Käytännön kilpailuttamisessa haastateltavat korostivat *riittävän selkeitä ja yksinkertaisia kilpailutuskokonaisuuksia*, jossa pääpaino asetetaan yksikköä ja yritystä koskevien perusasioiden ja minimivaatimuksien tarkistamiseen. Tällaisina vaatimuksina pidettiin esimerkiksi yrityksen taustoihin, yksikön tiloihin, henkilöstöön sekä henkilöstömitoitukseen liittyviä selvityksiä. Sen sijaan *laadun vertailemista erilaisten kuvausten avulla pidettiin usein näennäisenä sekä epätarkoituksenmukaisena*. Haastateltavat toivat esiin, että laadun mittaamisessa kuvausten perusteella, on kyse enemmänkin *kirjoituskilpailusta*, joissa tuotettu teksti kertoo enemmän tarjouksen tekijän kirjallisista taidoista ja markkinointiosaamisesta kuin aidosta laadusta yksikön arjessa.

Et muistan, kun ensimmäiset [...] kilpailutukset tuli, niin ne oli sellaisia *kirjoituskilpailuja*. Et niissä oli *näennäisesti huomioitu laatupisteitä*. [...] Mut se pärjäs parhaimmin, joka osas parhaiten kirjoittaa. Et mitä se toiminta sit oli, niin sillä ei ollut kauheesti merkitystä. Et kyllä ylipäättään kunnat on oppinut paremmin kilpailuttaa. Ja musta se on kiva, että siellä on ne minimivaatimukset, rasti ruutuun. Aika vähän kirjallista työtä, mikä on musta hyvä asia. Et *pidetään se homma yksinkertaisena*. Niin se on sekä kilpailuttajalle että tarjouksen tekijälle paljon helpompaa ja selkeämpää.

Kokemus *kilpailutus- ja sopimustekstien ymmärrettävyydestä ja selkeydestä* jakoivat jonkin verran haastateltavia. Eri dokumenteissa käytetty kieli nähtiin muodostuvan juridisten termien ja kirjoitustavan mukaisesti. Osa haastateltavista piti sopimustekstejä suhteellisen ymmärrettävinä ja selkeinä. Toisaalta osa haastateltavista koki ne vaikeasti tulkittaviksi.

Mä oon nyt jokusen niitä *sopimuksia* lukenut, niin *kyllä ne on ihan ymmärrettäviä*.

Et siellä monesti sellaisia *termejäkin niissä kilpailutuksissa*, et vaikka niitä monta fiksumia ihmistä miettii, että mitä tässä kysytään, niin se *kysymys ei aukene*. Et mitä tässä haetaan.

Hankintalain mukaan tilaajan tulee kilpailuttaa tarvitsemansa palvelut tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina, jolloin arvioitavaksi tulee esimerkiksi hankinnan alueellinen ja sisällöllinen laajuus (Eskola ym. 2017, 31–32). Haastateltavat toivat esille, että *sisällöllisesti monimutkaisesti rakennetut kilpailutuskokonaisuudet lisäsivät merkittävästi riskiä erilaisille tulkintaepäselvyyksille sekä virheille*. Tämän ei nähty palvelevan sopimuksen kummankaan osapuolen etua. Monimutkaiset mallit kilpailutuksissa esimerkiksi mittareiden osalta haastavat myös tilaajaa sopimusvelvoitteiden mittaamisessa ja valvomisessa.

Välillä on kauheen hankalia systeemejä, mitä mitataan ja välillä se kolahtaa omaan nilkkaan, kun tulee ristiriitoja ja ei tiedetä et mitäs tää nyt tarkoittaa. [...] Jos on kauheen monia mittaristoja, kauheen monia asioita, niin se ei palvele ketään.

Alueellisen laajuuden näkökulmasta haastateltavat pitivät *hyvänä suuntauksena isompia hankintakokonaisuuksia*, joissa useampi hankintayksikkö tekee kilpailutuksen yhdessä. Alueellisesti laajempien kokonaisuuksien kilpailuttamisen etuina nähtiin vaatimusten yhdenmukaisuus sekä käytännöllisyys tarjousten jättämisessä. Lukuisiin eri kilpailutuksiin vastaaminen ja useiden samansisältöisten tarjousten antaminen eri tavoin kuvattiin vievän paljon resursseja, kuten myös seuraavissa aineisto-otteissa tuodaan ilmi.

Sit on valtavan paljon pikkukilpailutuksia, joissa on yksittäisten kaupunkien kilpailutuksia. Tietysti heidän vinkkelistään se on iso kilpailutus. Mut oikeesti se *kannattaisi olla niin, että ne olisi paljon, paljon massiivisempia*.

Sellanen ois myös, että eri alueiden kilpailutusten yhtenäistäminen esimerkiksi henkilöstöluetteloiden tai tämmösten asioiden osalta helpottais tosi paljon palveluntuottajia. Kun täytät monta eri lomaketta, joissa on samat tiedot vähän eri järjestyksessä. Et sellasta *lomakkeiden yhtenäistäminen*.

Kaikki haastateltavat pitivät hyvänä suuntauksena *palveluntuottajien roolin vahvistamista kilpailutusprosessissa*. Konkreettisina vaikuttamisen keinoina pidettiin esimerkiksi tilaajan järjestämiä *markkinavuoropuhelutilaisuuksia*. Erilaisia dialogia mahdollistavia keinoja kaivattiin myös lisää eri hankinnan vaiheissa. Vaikka kaikki haastateltavat pitivät vuoropuheluita hyvinä asioina, koki osa ne kuitenkin myös melko teknisinä ja muodollisina, jolloin aito kehittäminen ja vaikutukset jäävät helposti ohueksi, kuten alla olevassa esimerkissä todetaan.

Nyt tuntuu, et se tilaaja kysyy vaan silloin kun on kilpailutus tulossa ja *kysyy sillain aika muodollisesti*.

Nää on ollut hyviä nää *tekniset vuoropuhelut*, mitä on ollut. Ok, välil niissä on ehkä vähän paljon porukkaa paikan päällä, paljon palveluntuottajia. Mut kyllä mä oon ehdottomasti sitä mieltä, että *dialogia tarvittaisiin paljon enemmän*.

Haastateltavat kuvasivat, että tilaaja ei tällä hetkellä hyödynnä vielä riittävän laajasti palveluntuottajien pitkää kokemusta paitsi palvelujen tuottamisesta, myös kilpailutuksiin osallistumisesta. Haastateltavat toivat esille, että palveluntuottajien kuulemisen lisäksi myös palvelun käyttäjien osallistaminen kilpailutuksia valmisteltaessa toisi kilpailutuksiin lisäarvoa. Seuraavissa aineisto-otteissa korostetaan palveluntuottajien rinnalla myös lastensuojelun palveluissa olevien nuorten sekä kokemusasiantuntijoiden näkemyksiä kilpailutuksia valmisteltaessa.

[..] *yhteistyössä palveluntuottajien ja sitten asiakkaiden kanssa*. Et ne [vaatimukset] ei tulis niin yksipuoleisesti sieltä tilaajalta. Varmaankin tulis ihan hyviä ideoita ja sellaisia asioita, joita palveluntuottajat pitävät tärkeinä. Just se esimerkiksi, miten se kohdataan se asiakas.

Et kun nää kaikki on aikuisten laatimia, et tohon *kilpailutusten laatimiseen voisi kysyy lastensuojelunuorten näkemyksiä*, et mitä ne haluaa. Et en mä tiedä, jos sitä on jo kysytty, niin meillä palveluntuottajilla ei ole siitä tietoo. Kokemusasiantuntijoitahan on jo alettu käyttämään.

Palvelun käyttäjien mahdollisuuksia osallistua sekä vaikuttaa sosiaali- ja terveystalouden hankintoihin tulisi pyrkiä lisäämään hankintalain mukaan. Tämän lisäksi se edellyttää huomioimaan

esimerkiksi palvelujen laatuun ja kohtuuhintaisuuteen liittyviä tekijöitä, joita käsitellään tarkemmin seuraavassa alaluvussa. (Eskola ym. 2017, 496.)

5.3 Hinta- ja laatutekijät kilpailutuksissa

Kolmannessa teemassa käsitellään tuottajien näkemyksiä palvelujen hinnoittelusta, laatuehtojen muodostamisesta sekä hinnan ja laadun välisestä suhteesta kilpailutuksissa. Hankintayksiköt voivat asettaa palveluntuottajille tarjouspyynnössä erilaisia vertailuperusteita sekä poissulkemisperusteita. Tämän lisäksi vaatimuksia voidaan asettaa myös hankinnan kohteelle. (Pekkala ym. 2017, 341.) Tarjousten vertailu- ja poissulkuperusteisiin liittyen haastatteluissa tuotiin esiin näkemyksiä muun muassa palveluntuottajien tarjoushinnan muodostumiseen sekä kilpailutuksessa määriteltyihin hinnoitteluehtoihin.

Tämä lisäksi tuottajat toivat esiin myös hankinnan kohteen kuvaukseen ja siinä esitettyjen vähimmäisvaatimusten muodostumiseen liittyviä tekijöitä. Hankintalaki (1397/2016) edellyttää sosiaali- ja terveyspalvelujen hankinnoissa ottamaan huomioon palvelujen laatuun liittyviä tekijöitä. Hankintamenettelyssä laatua on mahdollista ottaa huomioon esimerkiksi tarjoajaa koskevissa soveltuvuusehdoissa, hankinnan kuvauksen vähimmäislaatuvaatimuksissa, hankinnan laadullisissa vertailuperusteissa, eli vähimmäisvaatimukset ylittävässä lisälaadussa tai laatua koskevissa sopimusehdoissa. (Pekkala ym. 2017, 464–466.) Haastateltavat kuvasivat aineistossa esimerkiksi laadukkaan palvelun edellytyksiä, laadun mittaamista sekä miten keskeiset laatutekijät on otettu tai pitäisi ottaa paremmin huomioon kilpailutuksissa.

Tarjouspyyntöjen hinnoitteluehtojen osalta haastatteluissa tuotiin esille palvelulle asetettujen katto- tai enimmäishintojen ongelmia. Useampi haastateltava toi esiin näkemyksen siitä, että *katto- tai enimmäishinnat eivät aina kattaneet palvelujen todellisia kustannuksia*, joita syntyy, kun palvelu tuotetaan sille kilpailutuksessa asetettujen ehtojen mukaisesti. Tuottajat toivat alla olevissa otteissa esiin, että katto- tai enimmäishintoja ei heidän mielestään ole määritelty aina realistiselle tasolle.

Yks kunta asetti, että hinta ei saa olla kuin tietty euromäärä. Se on mahdoton yhtälö yritykselle.

Eihän ne [kattohinnat] vastaa, ne on alle sen. [...] *Et eihän ne oo realistisia.*

Myöskään *suositushintojen tasoa haastateltavat eivät pitäneet useinkaan todellisia toiminnan kustannuksia vastaavina*, eikä niiden vaikutusta tarjoushinnan määrittymiseen nähty merkittävänä, kuten seuraava esimerkki antaa ymmärtää.

Mä en tiedä mahtoko se [suositushinta] sitten kuitenkaan loppupeleissä mikään oikea odotus olla? Epäilen, että ei se ihan ollut. Mä en oo koskaan sitä edes ajatellut niin, että *tällä hinnalla tän pystyis realistisesti tuottamaan*.

Tuottajat kuvasivat olevansa hyvin perillä omia palvelujansa koskevasta kustannusrakenteesta. Haastateltava toi esille, että *palvelujen tuottamisessa on pohjimmiltaan kyse liiketoiminnasta, jonka toimintaa ohjaavat liiketoiminnan lainalaisuudet*. Seuraavassa otteessa kuvataan, miten tilaajan hinnoitteluodotukset perustuivat haastateltavan mukaan usein oletukselle siitä, että kaikki yksikön asumispaikat ovat jatkuvasti täynnä. Tappiota tuottava yritys ei pysy pitkään toimintakykyisenä ja riittävää taloudellista puskuria tarvitaan tasoittamaan muuttuvia tilanteita, kuten seuraavassa esimerkissä kuvataan.

Ei se suositushinta kyllä vastaa sitä todellisuutta sen takia, että me ei pystytä laskemaan ihan täysin, et meillä olisi koko ajan paikat täynnä. Jos me tehdään miinusmerkkistä, niin ei tää kovin kauaa pyöri tää homma. *Tää on kuitenkin liiketoimintaa ja liiketoiminnan lainalaisuuksilla mennään*. Silloin kuin meillä ei ole täysryhmä lapsia sisässä meillä tulee olla kuitenkin sama työntekijäresurssi. Meillä on samat kulut, niin meidän pitää ottaa pientä puskuria siihen. Sitten se on hienoa, jos meillä on koko ajan täysmäärä lapsia. Silloinhan me pärjätään ihan ok. Jos meillä on yksi lapsi osastolta pois, niin sit on nolla. Niinku se *hintaodote, minkä ne laittaa siihen kilpailutukseen yleensä, niin kyllä se on liian matala*.

Haastateltavat kuvasivat, että *yrityksen kulut sopimuskauden aikana ovat jatkuvasti heilahtelevia ja reagoivat nopeasti erilaisiin muutoksiin*. Haasteena tästä näkökulmasta tuottajat nostivat esimerkiksi *hinnan tarkistamisen rajoittamisen* tilaajan laatiessa palveluntuottajan hinnoittelun kannalta tiukkoja sopimusehtoja sopimuskauden ajaksi. Eräs haastateltava toi esiin, etteivät tilaajan määrittelemät hinnan muuttamisen kriteerit sopimuksissa näyttäytyneet aina johdonmukaisilta. Hänen kokemuksenaan oli, että vaikka hinnan korottamiseen oikeuttavat sopimusehdot täyttyisivät, saattaa tilaaja tästä huolimatta hylätä hinnan muutosta ajavan esityksen.

Ihmetystä on herättänyt se, että kun näissä *kilpailutuksissa on mukana todella tiukat hinnankorotuskriteerit*. Tai sitten siellä ei ole kriteerejä, vaan saa esittää hinnankorotusvaatimuksia. Ne saa perustua tiettyihin muuttujiin. Sitten kun esittää sitä hinnankorotusta ja se perustuu niihin muuttujiin, niin sitä ei hyväksytä. Tai hyväksytään osa.

Palkat nousee koko ajan ja sivukulut. Yrityksen pitää tarkastaa hintojaan suhteessa siihen, miten elinkustannusindeksi nousee ja kaikki nää työntekijän kulut nousee. Siinä pitää olla realisti.

Haastatteluissa nostettiin esiin myös *lisäpalvelujen hinnoittelulle määritellyt ehdot* kilpailutuksissa. Tuottajat toivat esiin haastatteluissa, mikäli erilaisille lisäpalveluita ja laatutekijöitä halutaan korostaa kilpailutuksissa, tulisi niiden määrittelyissä sekä hinnoittelussa ottaa huomioon paremmin myös niiden kustannusvaikutukset palvelujen tuottamisessa.

Sen [lisäpalvelun] täytyy olla sellainen, et sen saa oikeesti tuotettua siihen hintaan.

Jos edellytetään, et pyydetään jollekin vaikeelle asiakkaalle lisäpalveluu sadalla eurolla vuorokaudessa, niin jokainen varmaan ymmärtää, et jos me palkataan siihen lisähenkilö, niin se kulu ei ole sata euroa vuorokausi.

Myös ton perhetyön merkitys on lisääntynyt, mikä on kans tosi hyvä asia. Se, että *pystytäänkö sitä perhetyötä tuottamaan sillä samalla hinnalla, millä tätä palvelua tuotetaan* muutenkin, niin siihen kannattaisi tilaajien kiinnittää vielä huomiota.

Haastateltava tuo alla esitetystä otteesta esiin, että *kunnat kuitenkin pääsääntöisesti tunnustavan palvelujen tuottamisen reaalikustannukset*. Niiden haastateltavien, jotka kokivat palvelujen hinnoittelu olevan useimmiten hyvällä tasolla, toivat kuitenkin esiin, *etteivät palvelun hinnoitteluodotukset vastanneet kaikkein vaikeahoitoisempien lasten ja nuorten palvelutarpeita*. Laaja ja vahva ammatillinen osaaminen, korkeat henkilöstömitoitukset, perhetyö sekä tehostettu yökäinen valvonta kuvattiin vaativan lisäksi myös rahallista panostusta.

Kyllä vaikka tässä on paljon puhuttu näistä ongelmista, niin pääsääntöisesti kunnat on kuitenkin ihan fiksuja näissä. Pääsääntöisesti asiat on aika hyvin. Mut siitä, että tunnistaako kunnat, mitkä ne *reaalikustannukset* ovat, niin aika hyvin tunnistaa. Kaikki tietää, että sitä *porukkaa täytyy vaan olla siellä yksikössä niin kertakaikkisen paljon, että maksaa myös paljon*.

Mitä syvemmälle mennään, niin olis syytä miettiä niitä *hintoja* ihan senkin osalta, että *minkälaista osaamista täällä oikeesti tarvitaan*. Et onhan niitä monessa kilpailutuksessa jo mietittykin. Mut aina se antais mahdollisuuksia, et jos ajatellaan, että lapsi ei millään pääse sairaalahoitoon, että meidän täytyy heidät täällä hoitaa. Et mitään muuta keino ei ole ja mitään muuta paikkaa. Niin kyllähän se on ihan selvää, että se *vaatii sellasta rautasta ammattitaitoo, jota ei ihan pienellä hankita*.

Palveluntuottajat pitivät *keskeisinä laadun tekijöinä henkilöstön riittävää määrää, osaamista sekä palvelun tuottamiseen käytävissä olevia tiloja*. Työyhteisön hyvinvointi ja kannustava organisaatiokulttuuri nähtiin palvelun laatua lisäävinä tekijöinä, kuten alla olevassa esimerkissä todetaan.

Laatu on minimissään se henkilöstö, koulutukset, tilat. Et se on se minimitaso, et ne toteutuu. [...] Et kyllähän se on sitä, et huolehditaan siitä henkilöstön hyvinvoinnista, koulutuksista, jatkokoulutuksista, et miten me pystytään se laatu ylläpitämään siellä. Et kyllä se lähtee siitä koko *organisaation kulttuurista* se laatu.

Haastatteluissa kuvattiin, että palveluntuottajien tilannetta saattoi vaikeuttaa kilpailutusten vaatimusten täyttämässä erilaiset *henkilöstön saatavuus- ja rekrytointihaasteet*. Erityisesti soveltuvia ammattikorkeakoulutaustaisia työntekijöitä koettiin olevan vaikea saada rekrytoitua. Haastatteluista nousi esiin näkemys siitä, että kunnat eivät riittävällä tavalla huomioi kilpailutuksissa palveluntuottajan kohtaamia henkilöstön saatavuus- ja rekrytointihaasteita.

Joku iso hankinta voi mennä ihan ohi suun sen takia, että et sä saa jostain pystymetsästä siihen kahta sosionomia, että sä voisit osoittaa, että meillä on nämä ihmiset ja me voidaan osallistua tähän kilpailutukseen. Et sehän on ihan mahdottomiakin.

Sit pitäis vielä yrittää löytää miessosionomi, mitä täältä [Kaupungin/Kunnan nimi] ei löydä kirveelkää. On ollut paikat auki pitkään, mut ei semmosia oikein löydy.

Henkilöstön osaamisen ja toimivan työyhteisön lisäksi haastateltavat nostivat esille *aidon kohtaamisen, ajan antamisen, yhdessä tekemisen sekä nuorten kokemuksen ja osallisuuden huomioimisen sellaisina tekijöinä, jotka kertovat laadukkaasta lastensuojelutyöstä*. Luottamukselliset kiintymyssuhteet työntekijöiden ja lasten välillä sekä lasten erilaisten tarpeiden

huomioon ottaminen toimivat haastateltavien mielestä palvelun laadun ytimenä. Haastateltavien kuvasivat, että tämänkaltaiset *laatutekijät eivät tulleet näkyviksi kilpailutuksissa.*

Sen [laadun] pitää olla hyvää työtä. Sen pitää olla sen *lapsen kohtaamista.* Pitää olla aikaa. Tämän hetkinen järjestelmä, joka ajaa kirjaamiseen on todellinen aikasyöppö. Lapsen kanssa pitää aidosti olla ja kohtaa aidosti ihmisenä. Pysähdytään niiden asioiden äärelle, mistä on kysymys.

Vaikka tutkijatkin sanoo, et se on tärkeätä se *nuoren kohtaaminen* ja se, että ollaan aidosti siinä hetkessä silloin kun ollaan nuoren kanssa. *Ei se näy mitenkään siinä kilpailutuksessa,* ei sitä kysytä.

Toisaalta haastateltavat toivat esille myös *laadun mittaamisen haasteita.* Työn tuloksien esille tuominen nähtiin haastavaksi ihmiskeskeisessä työssä. Lastensuojelun kuvattiin perustuvan pitkäaikaisiin prosesseihin erilaisineen muuttujineen ja muuntuvineen tarpeineen. Numeeriseen mittaamiseen perustuvien mittareiden, kuten esimerkiksi poissaolovuorokausien määrän tarkastelua, pidettiin liian yksinkertaisena mittaamisen tapana kuvaamaan palvelun laatua kompleksisessa toimintaympäristössä. *Näennäinen laadun mittaaminen pelättiin johtavan jopa tuottajien epätarkoituksenmukaiseen asiakkaiden valikointiin.*

Oon ollut ammattilaisten johdolla miettimässä, miten mitataan sitä laatua, miten mitataan sitä meidän työtä. Tämmösessä työssä se *mittaaminen on todella vaikeaa.* Se voidaan kääntää sitten tähän kilpailuttamiseen, että miten kilpailutuksessa voidaan määritellä sellaisia laadullisia kriteerejä, joita edes siellä sisällä pystytään osoittamaan, että onko tämä työ tuloksellista ja mitä tässä pitäisi mitata. *Me tehdään ihmisten kanssa töitä. Nä on prosesseja.* [...] Se on niin monen asian summa ja niin monesta asiasta kiinni.

Tästä on puhuttu paljon viimeisen parin vuoden aikana. Meillä on vaikka hatkaaminen aika helppo mittari. Kuka sen jälkeen ottaa nuoria, joilla on pääsääntöisesti paljon hatkareissuja?

Kilpailutettaessa palvelun sisältö, laajuus, nykytila, tavoitteet, ohjeet sekä mahdolliset rajaukset on määriteltävä mahdollisimman täsmällisesti ja selkeästi, jotta tarjoajien antamat tarjoukset olisivat mahdollisimman yhdenmukaisia ja vertailukelpoisia. Palvelun sisältöä on mahdollista kuvata erillisellä *palvelukuvauksella*, joka lisätään tarjouspyynnön liitteeksi. (Eskola ym. 2017, 342–343.) Haastateltavat näkivät palvelukuvauksen kertovan siitä todellisuudesta, jota tilaaja odottaa palveluntuottajan toteuttavan. *Palvelukuvausta kuvailtiin tiiviiksi ja tekniseksi dokumentiksi, joka keskittyy määrittelemään enemmänkin toiminnan edellytyksiä kuin varsinaista palvelun laatua.* Todellisen laadun kuvaaminen nähtiin sen sijaan haastavana palvelussa, jossa erilaisia muuttujia on paljon, kuten seuraavissa esimerkeissä tuodaan esiin.

Et palvelukuvaukset. Mun mielestä ne on aika hyviä. Se ongelma ei johdu niistä. Palvelukuvaukset on enemmänkin sellaisia, että niissä on, *nää ei varsinaisesti liity laatuun vaan toiminnan edellytyksiin.*

Se [palvelukuvaus] on se *todellisuus, mitä palvelun tilaaja haluaa.* Ja onhan se tosi hyvä, että on niitä kriteerejä. Sehän tuo sen tietyn *laadun siihen toimintaa, et ne ehdot täytyy täytyä.* Kyllä mä nään sen ihan positiivisena.

Ei ne [palvelukuvaukset] vastaa todellisuutta, koska me tehdään ihmisten kanssa töitä. Toki voidaan laittaa, että tietty henkilöstö pitää olla, tietyt tilat pitää olla. Ne on ihan ok juttuja. Mutta sitä ei mun mielestä *voida kilpailutuksessa mitata millainen se paikka on sisällöllisesti.* Voidaan esittää, että pitää olla perheterapeutti tai lääkäri, mutta se ei sano mitään siitä, että mitä siellä arjessa oikeasti tapahtuu.

Huolellisesti ja täsmällisesti määritelty palvelun sisältö tukee palvelujen tuottamista sekä niiden seurantaan (Eskola ym. 2017, 343). Kilpailutuksissa palvelun sisällön määrittelyminen voi pitää sisällään myös erilaisia eettisiä kysymyksiä ja valintoja, joihin syvennyn tarkemmin seuraavaksi.

5.4 Palvelujen kilpailuttamiseen liittyvät eettiset kysymykset

Analyysin ensimmäisen vaiheen viimeisessä alaluvussa esittelen erilaisia eettisiä kysymyksiä, joita haastateltavat nostivat esiin lastensuojelun palveluiden tuottamiseen, hankintaan ja kilpailuttamiseen liittyen. Tuottajat kuvasivat erilaisia toimintaa ohjaavia arvoja sekä näkemyksiä palvelujen tuottajien

sekä tilaajien keskinäisistä vastuista ja velvollisuuksista. Käsittelen myös tuottajien pohdintaa kilpailutusten vaikutuksista käytännön sijoittamistyöhön, ulkopuolelta kohdistuviin asenteisiin sekä lapsen edun toteutumiseen.

Tuottajat nostivat haastatteluissa *avoimuuden, luotettavuuden sekä rehellisyyden* toimintaa ohjaavina arvoina. Tärkeänä asiana nähtiin se, että *palveluja tuotetaan sopimusten ja palvelulupausten mukaisesti*. Omien palvelujen ja kykyjen kuvaaminen realistisesti sekä sitoutuminen tuottamaan palvelua luvattulla tavalla nähtiin olevan tuottajan vastuulla. Avoimuus ja rehellisyys sekä lupauksen pitäminen nostettiin keskiöön myös seuraavissa haastatteluotteissa.

Tuottajan vastuut ja velvollisuudet on *kertoo omista palveluistaan* ja tehdä ne palvelukuvaukset niin, että ne pitää paikkansa. Niissä ollaan aina *avoimia ja rehellisiä*. Ei lähdetä *lupaamaan liikoja*, mitä ei pystytä toteuttamaan.

Rehellisesti täytetään se, mitä kilpailutuksessa luvataan. Et jos me jotain luvataan, niin pidetään se. Ja palvelun tilaaja voi luottaa siihen, että palvelun tilaaja saa sitä palvelua, mitä se tilaa

Tuottajan keskeisenä tehtävänä nähtiin myös toimiminen *tiedon ja osaamisen tuottajana sekä välittäjänä*. Haastateltavat kuvastivat, että tuottajan vastuulla on tuoda tilaajalle tietoa käytännön lastensuojelun arjesta sekä sen ydinosa-alueista. Arjen kokemustiedon lisäksi tuottajat kehittävät omaa erityisosaamistaan ja tuovat sitä myös tilaajan käyttöön tuottamiensa palvelujen kautta. Jälkimmäisessä esimerkissä tuodaan esille myös tuottajan vastuu *kustannusrakenteen avaamisesta* palvelun tilaajalle.

Ainakin *erityisosaaminen ja tieto siitä tuotettavan palvelun ydinalueista* aidosti.

Pitää *avata se kustannusrakenne* tarkemmin. Viitataan tällä siihen, että mikä on se raja, minkä alle sitä ei voi tuottaa sitä palvelua.

Sitoutuminen sopimukseen ja lupauksiin odotettiin toimivan kahteen suuntaan. Haastateltavat kuvasivat tilaajan vastuuta hinnoitella sekä kuvata realistisesti minkälaista palvelua se haluaa ostaa. Tilaaja vastuulla on tuottajien näkemyksen mukaan *ottaa selvää toiminnan reunaehdoista, mitä tarjotulla hinnalla on mahdollista saada sekä sitoutua kilpailutusten ja sopimuksen mukaiseen*

toimintaan. Haastateltavat korostivat erityisesti *tilaajan roolia valvonnasta vastaavana toimijana.* Tilaajan vastuulla on ottaa selvää, toteutuvatko palvelut sellaisina kuin tuottajat ovat tarjouksissa luvanneet ja puuttua tarvittaessa vääränlaiseen toimintaan. Tilaajalta edellytettiin myös *kilpailutuksen tulosten kunnioittamista.* Tuottajat toivat esiin odottavansa, että tilaaja todellisuudessa ostaa palveluja niiltä toimijoilta, jotka ovat menestyneet kilpailutuksissa ja täyttäneet niissä asetetut ehdot, kuten alla esitettyssä aineisto-otteessa tuodaan esiin.

Tilaajan vastuu on ottaa selvää, että ne *asiat varmasti toteutuu.*

Et jos palveluntuottajat sitoutetaan, niin sitten *pitäisi sitouttaa myös palvelun ostajat.* Se ois niinku reiluu, sitouttaa siihen, että noudatetaan sitä sopimusta. Et he sitoutuisivat ostamaan niiltä, jotka he katsoo sopiviksi ja jotka ovat täyttäneet ne heidän vaatimuksensa.

Osassa haastatteluissa kyseenalaistettiin *kilpailutusten merkitys käytännön sijoittamistyön kannalta.* Alla olevassa esimerkissä eräs haastateltava näki, ettei sopimukset todellisuudessa sido tilaajaa yhtä paljon kuin palvelun tuottajaa. Hän näki sopimusehdoissa olevan ristiriidan asiakkaiden sijoittamisen sekä kilpailutuksessa muodostetun tarjoajien etusijajärjestyksen välillä.

Kilpailutukset on mun mielestä vähän sellaisia, et niitä on pakko tehdä, mut *eihän se sido tilaajaa mihinkään.* Jos sopimuksessa edelleen lukee, että tilaaja saa sijoittaa sinne, mihin se lapsen etu vaatii, niin alun perin tuntu siltä, että tällä kilpailutuksella haluttiin vain painaa hintoja alas.

Tilaajan vastuulla nähtiin olevan huolen pitäminen siitä, *ettei palveluja olisi mahdollista tuottaa sellaisella hinnalla, joka ei todellisuudessa kata palvelun tuottamisesta aiheutuvia kustannuksia.* Hankintalain (1397/2016) mukaan hankintayksikön on pyydettävä selvitys hankinnan laatuun ja laajuuteen nähden hinnaltaan tai kustannuksiltaan poikkeuksellisen alhaisesta tarjouksesta, jonka perusteella hankintayksikkö voi myös hylätä annetun tarjouksen. Arvion siitä, onko tarjous poikkeuksellisen alhainen, tekee kuitenkin pääsääntöisesti hankintayksikkö itse. (Pekkala ym. 2017, 411.) Jälkimmäisessä aineisto-otteessa haastateltava tuo kuitenkin esille huolen siitä, ettei tilaaja tätä oikeuttaan aina käytä ja kilpailutuksissa toisinaan menestyisivät myös sellaiset tuottajat, joilla ei

haastateltavan arvion mukaan olisi tarjotun hinnan perusteella todellisia edellytyksiä palvelujen tuottamiseen.

Kilpailutuksissa erityisyksikkötasoista palvelua saatetaan tarjota niin *halvalla hinnalla*, että meidän matikalla sitä ei pystytä tuottamaan sillä hinnalla. Silti se kilpailutuksessa hyväksytään tuottajaksi.

Kilpailutuksiin osallistumisesta ja tilaajaan kohdistuvista sitoutumisvaatimuksista huolimatta haastateltavat kuvasivat tilanteita, joissa heidän tarjoamiaan *palveluja ostettiin suoraan hankintoina ohi kilpailutettujen sopimusten*. Hankintalain (1397/2016) mukaan suoraan hankinnalla tarkoitetaan sellaista hankintaa, jossa hankintailmoitusta ei julkaista, vaan sen sijaan hankintayksikkö neuvottelee suoraan valitsemiensa toimijoiden kanssa hankintasopimuksen ehdoista. Suoraan hankinnoille on asetettu laissa tiukkoja ehtoja, eikä sitä ole mahdollista käyttää pääsääntöisenä hankintamenettelynä. Sosiaali- ja terveystalushankinnoissa on laissa säädetty kuitenkin erityisiä perusteita suoraan hankinnan käyttöön sellaisissa yksittäisissä tilanteissa, joissa palvelujen kilpailuttaminen tai palveluntuottajan vaihtuminen olisi asiakkaan kannalta huomattavan kohtuutonta ja epätarkoituksenmukaista hoito- tai asiakassuhteen turvaamiseksi. (Pekkala ym. 2017, 475–477.) Ensimmäisessä aineistoesimerkissä haastateltava toi esille, että kilpailutusten ulkopuolelle jääminen ei ollut lopettanut kuntaa ostamasta palveluja kyseiseltä palveluntuottajalta, vaikka tälle ei ollut kilpailutuksen tuloksena syntynyt sopimusta palvelujen tuottamisesta. Toisessa esimerkissä tuottaja kuvasi lastensuojelupalveluiden osalta olevan tällä hetkellä *myyjän markkinat*, jonka ansiosta kunnat varaavat käyttöönsä lähes kaikki vapaana olevat asumispaikat sekä palvelut kilpailutuksien tuloksesta huolimatta.

Tavallaan me läpäistiin ne [kilpailutukset]. Me täytettiin ne ehdot, mutta sitten se hintaleikkuri käytännössä leikkas meidät ulkopuolelle. Eli ei tehty sitä normaalia sopimusta meidän kanssa sitten. [...] Meillä on kumminkin [noin 20] kuntalaista sijoitettuna. Nää on tullut meille *suoraan hankintasopimusten* kautta.

Kyllähän se hinta siellä pitkälti näennäisesti ratkaisee sen sijoituksen, mutta tällä hetkellä on kuitenkin *myyjän markkinat* tällä puolella. Et paikat on täynnä.

Tuottajat suhtautuivat haastatteluissa varovaisen positiivisesti siihen, että *huonolaatuista palvelua tarjoavat toimijat putoaisivat luonnollisen kilpailun ja valinnan kautta pois markkinoilta*. Myyjän markkinoiden nähtiin kuitenkin tällä hetkellä hidastavan merkittävästi tätä prosessia. Haastateltava toi esille alla olevassa otteessa, ettei huonoa palvelua tuottavien yksiköiden markkinoita ja alaa vääristävä vaikutus aja kenenkään osapuolen etuja. Jälkimmäisessä esimerkissä haastateltava ei uskonut sellaisten toimijoiden menestyvän pitkään alalla, jotka pitävät rahaa tai voiton tekemistä toimintaa ohjaavana ensisijaisena tavoitteena. *Tilaaajan ja eri viranomaisten tekemällä valvonnalla nähtiin olevan laadukkaan palvelun varmistamisen kannalta tärkeä merkitys*. Viranomaisen tekemän valvonnan lisäksi, myös esimerkiksi lapsen vanhemmat nähtiin merkittävänä palvelun epäkohtia esiin nostavana ryhmänä.

Et nyt on niin kova tarve laitoksille, et valitettavasti niinku *mädätkin omenat roikkuu mukana*, eikä ihan justiin tipu. Mut olishan se tietyllä tapaa toivottavaa, et jäis siinä valvonnan kohdassa haaviin ja joutuis parantamaan sitä toimintaa tai hiipuis pois, koska ei se tietysti oo kenenkään etu.

Jos puhutaan lastensuojelulaitoksista, niin kyllä se aines on jo niin kovaa, et mä en oikein usko, et *sellaiset jotka ajattelis tekevänsä tätä ainoastaan rahan takia, et se kauan pyörii*. Koska onhan meillä sosiaalityöntekijät valistuneita ja vanhemmat valistuneita. [...] Jos siellä ei tapahdu niinku minkäänlaista muutosta siinä toiminnassa, niin kyl mä luulen, että ne asiakkaat loppuu.

Toisaalta aineistossa nousi myös esille näkemys kilpailutuksien ja niissä määriteltyjen ehtojen *heijastelevan tiettyjä ennakoasenteita palveluntuottajia kohtaan*. Haastateltavat kuvailivat erilaisia tunteita ja asenteita, joita he kokivat, että heihin palveluntuottajina ulkopuolelta kohdistuu. Seuraavissa esimerkeissä haastateltavat toivat esiin näkemyksiä siitä, että palveluntuottajiin suhtauduttiin kilpailutuksissa varauksella ja heitä pidettiin lähtökohtaisesti epäluotettavina, eikä palveluntuottajien työssä kohtaamia varjopuolia, kuten uhkailua ja väkivaltaa, otettu huomioon riittävällä tavalla.

Koen myös osan niistä kilpailutuksen kysymyksistä sellaisina, että siellä lähtökohtaisesti varmaan *huijataan* tässä kohtaa tai tehdä kaikkea.

Kilpailutuksessakin lähdetään lähtökohtaisesti *siitä oletuksesta, että sä olet epäluotettava*. Ja sitten me ollaan kuitenkin ne, jotka otetaan vastaan ne tappouhkaukset, meidän perhettä kohtaan uhkaukset, ne mustelmat, ne suusanalliset solvaukset. Mutta kukaan ei puhu siitä.

Toiminnan lisäksi haastateltavat kuvailivat myös *ulkopuolelta tulevia negatiivisia asenteita liiketoimintaa kohtaan*. Aineistoesimerkeissä toimijat kuvasivat, ettei lastensuojelualalla yrittämistä rinnasteta samanarvoiseksi kuin muuta yrittämistä. Haastateltavan mukaan *sosiaalialalla toimimiseen yrittäjänä suhtaudutaan leikkiyrittämisenä, jossa vaikuttamismahdollisuudet omaan liiketoimintaan ovat vähäiset*. Myös esimerkiksi voiton tekemistä tai voiton tavoittelua yritystoiminnalla ei nähty olevan hyväksyttyä lastensuojelupalveluissa.

Vähän tulee sellainen fiilis, että tää on sellasta *leikkiyrittämistä*. Et tää ei oo oikeeta liiketoimintaa, vaan tää on leikkiyrittämistä, jota *iso käsi ohjaa vahvasti ylhäältä ja määrittää, mitä sä saat tehdä* omille hinnoilles ja mitä et.

Se, että yritys tekisi voittoa lastensuojelulla, niin sehän on ihan kamalaa. Ainahan osakeyhtiön tarkoitus on se, että se tuottaa voittoa. Se on peruslähtökohta sille. Kukaan ei ajattele sitä, että eihän mulla ole mitään motivaatiota tehdä yrittäjänä 24/7 töitä, jos mulla ei ole sitä rahaa siinä yhtään motivaattorina. Miten mun yritys menestyy ja saanko mä sieltä ikinä korvausta siitä työmäärästä minkä mä olen tehnyt.

Haastatteluissa tuottajat nostivat esiin *lasten suojelemisen ja lasten edun tavoittelemisen* tilaajaa ja tuottajaa yhdistäväksi toiminnan päämääräksi sekä toimintaa ohjaavaksi jaetuksi arvoksi. Yhteistä päämäärää kuvataan alla olevassa ensimmäisessä aineisto-otteessa. Yritysten *halu tehdä hyvää ja vaikuttavaa työtä* kuvattiin vaikuttavan palvelujen tuottamisen taustalla. Lastensuojelutyötä ei nähty helpoksi alavalinnaksi, jolloin aito halu tehdä työtä ja kehittää alaa nähtiin toiminnan keskeisinä motivaation lähteinä, kuten myös jälkimmäisessä esimerkissä tuodaan esille.

Se, että se lastensuojelun laatu pysyy hyvänä ja kyllä se on nimenomaan kyse *lasten suojelusta*. Että tilaaja ja tuottaja tietää, mitä työtä me ollaan tekemässä ja *se päämäärä on yhteinen*.

Kyllä palveluntuottajat *haluaa tehdä ihan älyttömään hyvää työtä*. Ei me oltais tällä ajalla. Et jos mä haluaisin tehdä jotain muuta, niin varmaan mä tekisin jotain muuta.

Lähes kaikissa haastatteluissa nousi esiin *sijoituksista kieltäytyminen*, mikäli tuottajat katsoivat sen olevan lapsen edun vastaista tai mikäli lapsen problematiikan katsottiin olevan sellainen, ettei se ollut sopiva yksikön asiakas- tai osaamisprofiiliin. *Lapsen etu kuvailtiin nousevan liiketoiminnan ja voittojen edelle*. Alemmassa esimerkissä kuvailtiin tilannetta, jossa lapsen tarpeet hankintojen suhteen eivät olleet sidoksissa siihen, miten palvelu oli sopimuksissa hinnoiteltu.

Jos meille nyt ohjattais joku nuori, minkä koen yhteistyössä vastaavan kanssa, että tää ei oo sen *lapsen etu*, että se tulee tänne, niin kyllä mä sitten sen sanon, et ei voida ottaa.

Onhan se vähän näin, että jos meille tulee tähän lapsukainen, jolla ei oo mukana ollenkaan vaatteita, niin ei me katsota mistään listata, et paljon siihen laitetaan rahaa. Vaan me hankitaan sille vaatteet, riittävä määrä.

Haastateltavat toivat esiin huolta lasten ja nuorten eriarvoistumisesta kilpailutusten ja niissä määriteltyjen ehtojen kautta. Erilaisten kilpailutusten ja sopimusten kirjoa kuvailtiin suureksi. *Keskinäiset erot sopimusehtojen välillä saattoivat asettaa eri sopimusten piirissä, mutta samassa yksikössä asuvat lapset eriarvoiseen asemaan*. Ensimmäisessä esimerkissä haastateltava kuvaa, miten puhelimen saamiseen liittyvä sopimusehto voi tulla lapsen arjessa näkyväksi konkreettisella tasolla. Erilaisten kilpailutusten ja sopimusten määrä nähtiin myös asettavan haasteita toiminnan organisoimiselle, jolloin yksittäisiä asiakkaita koskettavat ehdot saattoivat helposti jäädä sopimusmassojen alle, kuten alempana olevassa aineisto-otteessa tuodaan esiin.

Sä oot [Kunnan/Kaupungin nimi], sulle tulee puhelin ja sul on tän verran tätä ja tätä. Sä oot tuolta, et tuleeks sulle puhelin? Jaa sul ei tulekkaan! [...] Kyllähän ne oikeasti todellisuudessa ne laitokset hommaa ne puhelimet kaikille. Koska mikään muu ei tunnu *epäoikeudenmukaisemmalta* sille muksulle, jos sä saat kännykän, mut sä et saa, koska *sun puitesopimuksessa ei lukenu*.

Tää on oikeesti mennyt tosi tosi vaikeeksi. Meidän *yksikön johtajat ei enää yhden yksittäisen asiakkaan kohdalla voi muistaa ulkoota, mitä kullekin asiakkaalle on puitesopimuksessa luvattu*. Niitä on niin kertakaikkisen iso määrä. Ja se on ihan luonnollista. Ei kukaan voi muistaa. Siel on 300 eri kuntaa ja 50 eri kilpailutusta tehty laitospuolella. Niin ei kukaan voi muistaa tietenkään niitä puitesopimuksia ulkoota.

Osa haastateltavista toi esiin huolta myös sellaisista kilpailutusten vaikutuksista, jotka ovat *johtaneet tai ovat uhanneet johtaa lapsen sijoituspaikan muutoksiin*. Alla olevassa esimerkissä haastateltavan mielestä on kohtuutonta, mikäli kilpailutuksessa asetettujen tiukkojen ehtojen tai vertailussa rajautuminen kilpailutuksen ulkopuolelle johtaisi siihen, että lapsi joutuisi muuttamaan pois sen hetkisestä sijaishuolto paikastaan.

Jos nykyinen *palveluntuottaja ei tuu valituksi, niin vanhat asiakkaat siirretään pois*. Et semmosta oli muutama vuosi takaperin. Ei yksikään kunta ois kirjottanut tällasii sinne. Tätä on yhest kilpailutuksesta suoraan otettu tää.

Haastateltavat toivat esille, että palvelun *tilaajan tuntemus kilpailutuksessa valituksi tulleista palveluntuottajien yksiköistä näyttäytyy usein pintapuoliselta*. Kilpailutusten käytännön toteuttamisesta ja lapselle sopivimman sijoituspaikan etsimisestä vastaavat monissa kunnissa haastateltavien mukaan eri tahot kuin lapsen tilanteen parhaiten tunteva henkilö, joka on tyypillisesti lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä. *Tuottajan saamaa ennakkotietoa heidän yksikkönsä sijoitukseen tulevasta lapsesta koettiin toisinaan puutteellisiksi*. Haastateltavat toivat esiin, että palvelujen tilaaja ei aina tunne kilpailuttamiaan yksiköitä riittävän hyvin osatakseen arvioida paikan soveltuvuutta sijoituspaikan tarpeessa olevalle lapselle, kuten seuraavissa aineisto-otteissa tuodaan esiin.

Kun nythän me saadaan vaan paperilla jotain tietoo ja [asiakasohjaus], joka tän kilpailutuksen hoitaa ja tän käytännön kilpailutuksen kautta ohjaa, niin *eihän ne oo koskaan nähnyt niitä lapsia tai tunne niitä*.

Meille kaupataan nuoria, jotka eivät välttämättä meille sovi, jos ei ne sijoittajat, ne sosiaalityöntekijät tiedä, minkälainen tää on, niin silloin niitä tulee. Mä luulen, että tällä hetkellä *he eivät tunne niitä taloja, joihin he sijoittavat*.

Lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä toimii tärkeänä linkkinä ja kumppanina sijaishuollon yksiköille ohjaten yksiköitä vastaamaan sijoittamansa lapsen tai nuoren tarpeisiin sekä myös osallistumalla palvelun valvontaan (Heino ym. 2021, 180). Lapsen tai nuoren sosiaalityöntekijä on usein myös se taho, joka ensimmäisenä saa palautetta kilpailutuksien vaikutuksista lastensuojelun käytännön toimintaan. Tähän teemaan syvennyn tarkemmin seuraavassa luvussa.

6 KILPAILUTUKSIEN VAIKUTUKSET TOIMINTAAN

Analyysin toisessa vaiheessa tarkastelin aineistoa poikkileikkaavasti palveluntuottajien esiin tuomia näkemyksiä lastensuojelun sijaishuollon palveluista. Tarkasteluni keskiössä oli analysoida, miten haastateltavat kuvasivat kilpailutusten vaikutuksia toimintaansa. Analyysin pohjalta syntyivät seuraavat kilpailuttamisen vaikutuksia kuvaavat teemat: hankintaosaamisen ja ristiriidat asetetuissa vaatimuksissa sekä niiden vaikutukset toiminnalle, eri kokoisten toimijoiden koetut edellytykset toimia lastensuojelun markkinoilla, kilpailuttamisen luomat uudet merkitykset toimijoiden väliselle kumppanuudelle sekä muuttuvien arvojen vaikutukset palvelujen kilpailuttamiselle ja tuottamiselle.

6.1 Hankintaosaamisen ja vaatimusten vaihtelevuus haastavat toiminnan edellytyksiä

Analyysin toisen vaiheen ensimmäisessä luvussa esittelen niitä aineistosta esiin nousseita tekijöitä, jotka kuvaavat kuntien hankintaosaamisen sekä kilpailutuksessa asetettujen vaatimusten vaikutuksia palveluntuottajien toimintaan. Tarkastelen erityisesti, minkälaisia lastensuojeluyksikön arkea ja toimintaa haastavia tekijöitä haastateltavat nostivat aineistossa esiin.

Analyysin ensimmäisessä vaiheessa kuvattiin erilaisia haastateltavien esiin tuomia näkemyksiä kilpailutusprosessiin ja kilpailutusten sisältöön liittyvistä haasteista. Alla olevassa aineistoesimerkissä *kuntien hankintaosaamisen nähtiin kuitenkin parantuneen vuosien mittaan*. Kilpailutusten järjestämistä kuvattiin prosessina, jossa oppiminen tapahtuu virheiden kautta.

No on ne [kilpailutukset] *parantunut* tässä vuosien saatossa. Mut must tuntuu, et on kyllä sellaista *opettelua tilaajilla* se kilpailutusten järjestäminen ja muut.

Julkisen sektorin hankintaosaamisen parantumisesta huolimatta aineistossa kuvattiin myös tilanteita, joissa kilpailutukset eivät olleet edenneet suunnitellusti. Seuraavassa esimerkissä haastateltava kuvasi toistuvaksi ongelmaksi *kilpailutusten keskeytykset*, jotka olivat johtaneet uudelleenkilpailutuksiin. Hankintamenettelyn keskeyttäminen on mahdollista ainoastaan todellisten ja perusteltujen syiden johdosta. Tällaisia syitä ovat esimerkiksi tarjouspyynnön tulkinnanvaraisuus, virheellisyys tai mikäli tarjouspyyntöön on saatu vain yksi tarjous. (Pekkala ym. 2017, 420–421.)

Se, mikä niissä [kilpailutuksissa] on tullut jatkuvana ongelmana, että *menee jatkuvasti uusintaan* ja uusintaan ja uusintaan.

Lähes kaikissa haastatteluissa nousi esiin, että *kuntien asettamat vaatimukset palvelun tarjoajille koettiin toisinaan kohtuuttomina*. Erityisesti haastateltavat nostivat esiin sellaisia vaatimuksia, jotka koskivat henkilöstön soveltuvaa koulutusta tai asumisyksikön riittävää henkilöstömitoitusta. Lastensuojelulaissa (417/2007) otetaan kantaa esimerkiksi asumisyksikön hoito- ja kasvatustehtävissä toimivien työntekijöiden määrään sekä henkilöstön koulutukseen. Kuntien vaatimusten kuvattiin menevän toisinaan yli sen, mitä lainsäädäntö palveluntuottajalta edellyttää. Esimerkiksi seuraavassa otteessa tuotiin esille, että kilpailutuksessa asetettu ja laista poikkeavaksi tulkittu henkilöstömitoitusehto vaikeutti yrityksen tarjouksen jättämistä kilpailutukseen.

Ne vaatimukset niissä kilpailutuksissa menee yli lain. Eli saattaa olla, että meillä on mitoitus lain mukainen, niin yhtäkkiä joku kunta sitten *vaatii siinä kilpailutuksessa jonkun ihan oman mitoituksen*, mihin pitää pystyä vastaamaan ennen kuin sä pääset edes jatkamaan sen kilpailutuksen täyttämistä.

Kuntien liian korkeiksi vaatimuksiksi koetut edellytykset henkilöstölle nähtiin vaikeuttavan merkittävästi yksiköiden toimintaa. Henkilöstövaatimukset kuvattiin haastatteluissa vaativan toimijaa tekemään toisinaan isojakin *muutoksia yksikön henkilöstörakenteisiin, jotta yksikkö tulisi hyväksytyksi kilpailutuksessa*. Haastateltavat kuvasivat seuraavissa aineistoesimerkeissä tilanteita, joissa he olivat joutuneet harkitsemaan sitä, onko heidän mahdollista tai järkevää jättää tarjousta kilpailutukseen. Haastateltavat kuvasivat myös, että *kilpailutuksesta oli saatettu jäädä tai jättyä ulkopuolelle*, mikäli he olivat katsoneet, että kilpailutuksessa oli esitetty sellaisia ehtoja, jotka olisivat vaatineet tuottajalta liian isoa taloudellista riskinottoa tai olisivat olleet liian vaikeita toteuttaa käytännössä.

Sit *ne koulutusvaatimukset* oli määritelty sellaisiksi, että se olisi tarkoittanut sitä, että meidän olisi pitänyt meidän *koko henkilökuntarakennetta muokata uudestaan*. Et ne vaatimukset oli sellaisia, ettei ollut mielekäästä osallistua. Me ollaan tehty myös sellainen periaatepäätös, että jos jokainen kunta asettaa kauheen, et me ei pystytä tolla meidän peruspaketilla siihen vastaamaan, niin sit harkitaan vakavasti, että jätetäänkö vastaamatta.

No tää [Kaupungin/Kunnan nimi] oli juuri sellainen, missä oli niitä erikoisuuksia ja sitten joudutaan harkitsemaan. Et *joudutaan tekemään muutoksia henkilöstörakenteisiin* tai sitten joudutaan jotain tietyn tyyppisiä henkilöitä hommaamaan töihin tietyillä koulutuksilla yhden kunnan vaatimusten takia, niin ei siinä oo mitään järkeä, kun seuraava kunta voi sitten taas vaatia toista.

Nyt jätettiin väliin [Kaupungin/Kunnan nimi] kilpailutus, *se oli tehty niin haasteelliseksi, että todettiin, että ei meidän kannata lähteä*. Ne vaatimukset oli määritelty niin haastaviksi ja hinnatkin oli määritelty niin alhaisiksi, et ei ollut järkevää.

Liian tarkkarajaisiksi tai kohtuuttomiksi määriteltyjä vaatimuksia kuntien tekemissä kilpailutuksissa kuvattiin henkilöstövaatimusten lisäksi myös esimerkiksi *palvelujen tuottamista varten varattujen tilojen sekä palvelussa tarvittavien laitteiden ja tarvikkeiden* osalta. Jälkimmäisessä otteessa ehdot herättivät haastateltavan myös pohtimaan, onko kyseessä sopimusriike, mikäli vaatimusta ei täsmällisesti toteuteta kilpailutusasiakirjojen mukaisesti.

Monesti esimerkiksi kiinteistökulut on sellasii, et ei tommosii yksiköitä voida perustaa, *ku vaaditaan, et pitää olla 17-18 neliön huoneita*. No missä sellasia on?

Ison maakunta-alueen kilpailutuksessa määriteltiin *puhelin, minkä hintainen sen pitää olla. Minkä hintainen liittymän pitää olla*. Sit sen liittymän hinnaksi määriteltiin 39,90 ja edes henkilökohtaisesti kukaan meistä ei ota enää niin kallista liittymää. Me haetaan sitä edullisinta. Et just sellainen kysymysmerkki, että pitääkö tämän nyt sitten olla sen hintainen liittymä, koska me ollaan kilpailutuksessa vastattu näin ja voidaanko me ottaa tässä se halvempi vai *tehdäänkö me tässä nyt joku rike?*

Tuottajat nostivat haastattelussa esiin sellaisia sopimusehtoja, jotka koskivat *tuottajalle maksettavaa korvausta palvelun keskeytyessä määräaikaisesti*. Muutama haastateltava kuvasi epäoikeudenmukaisena sopimuksissa määriteltyä ehtoa siitä, ettei palvelun vuorokausihintaa tai osaa siitä makseta tuottajalle nuoren ollessa poissa palvelusta. Tyypillisimpinä syinä nuorten poissaoloille palvelusta haastateltavat nostivat sairaalajaksot sekä nuorten karkaamiset, eli niin kutsutut hatkat. Haastateltavat kuvasivat alla olevissa aineistoesimerkeissä, miten *yksiköstä poissaolevat nuoret eivät vähennä kustannuksia, vaan jopa lisäävät niitä*. Tuottajien mukaan poissaoloista huolimatta nuoren asumispaikkaa tulee pitää varattuna, eikä yksikköjen henkilöstömitoitusta ei ole mahdollista laskea

nuoren poissaolon ajaksi. Kuluja syntyy myös esimerkiksi erilaisista palavereista sekä hatkoilla olevan nuoren etsinnöistä. Nuoren etsiminen edellyttää usein palveluntuottajaa varaamaan ylimääräistä henkilöstöresurssia tai käyttämään alihankkijoita. Pahimmassa tapauksessa nuoren pitkä poissaolon kuvattiin johtavan siihen, että tuottaja lopettaa nuoren etsinnät tai kirjaa nuoren ulos palvelusta.

Sit pitäis kuitenkin pitää se paikka. Koska se tulee sitten, kun se löytyy, niin takas teille. Kyl yritykset tekee myös sitä, että sitten kun maksaminen lakkaa, niin lakkaa myös etsinnät. Oon joutunut itekki tekee niin. *Et ei meil oo varaa etsiä, kun ei tule korvaustakaan.*

Jos oletus on, että joku lapsi on vaikka neljä kuukautta Evalla* ja meillä menee *rahaahanat puoleen tai kiinni, niin meidän on pakko kirjata se pihalle.* *Erityisen vaikeahoitoisten alaikäisten psykiatrinen tutkimus- ja hoitoyksikkö

Meidän ensisijainen tarkoitus ei ole se, että kukaan lapsista lähtisi hatkalle, mut joskus niin tapahtuu. Ja me pyritään saamaan se mahdollisimman pian takaisin ja elämänpiiri turvalliseksi. Ja edelleen korostan, että *se ei meidän kustannuksia laske, vaan päinvastoin nostaa*, jos se lapsi lähtee hatkalle. Se on jotenkin vääristynyt kuva siitä, että me päästäis jotenkin halvemmalla. Tai siitä tulee sellanen fiilis, että on oikeutettua laskea hintaa, kun me ei ehkä olla tehty työtämme hyvin tai jotain.

Sisällöllisesti eri kuntien ja alueiden kilpailutuksissa nähtiin olevan merkittäviä eroja. *Kuntien keskenään erilaisia ja toisistaan poikkeavia vaatimuksia* kuvasivat kaikki haastateltavat. Lisäksi ristiriitoja kuvattiin olevan myös *kuntien ja aluehallintoviraston välillä* sekä eri alueilla toimivien aluehallintovirastojen välillä. Aluehallintovirastot suorittavat yksityisten laitosten valvontaa yksityisten sosiaalipalvelujen tuottamisesta annetun lain (922/2011) mukaisesti. Aluehallintovirastot, eli avit sekä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira myöntävät toimiluvan ympärivuorokautisia sosiaalipalveluja tuottavalle toimintayksiköille. Lupaharkinnassa arvioidaan etukäteisesti esimerkiksi lastensuojelulaitoksen toimintaedellytyksiä, asiakaspaikkojen lukumäärää, henkilöstön määrää ja kelpoisuutta sekä palvelujen laatua, turvallisuutta ja asianmukaisuutta. (Räty 2019, 749–750.) Erilaisten vaatimusten kirjo aluehallintovirastojen sekä eri kuntien kilpailutuksissa nähtiin kuitenkin asettavan tuottajat vaikeaan asemaan ja haastavan käytännön palvelutoimintaa, kuten seuraavissa esimerkeissä tuodaan esiin.

Se mitä *kunnat vaatii, niin se on ihan ristiriidas keskenään toisten kuntien kanssa*. Mut se, mikä täs kaikkein erikoisinta on, niin *avin vaatimukset*, se et sä saat niinku toimiluvat tai et sulla on lupa ylipäättään toimia, niin ne *on vielä ristiriidassa niihin kuntien vaatimuksiin*. [...] Ja sitten tässä on viel se, että se on vähän eri, *riippuen missä avin alueella ollaan, niin se vaatimus on eri*. Et se, mikä on sallittua täällä, niin ei välttämättä ookkaan missää muualla.

Tänä päivänä palveluntuottajan näkökulmasta siinä asettaa hirveän paljon haasteita se, että jokainen kunta, kaupunki, kuntayhtymä, mikä se ikinä se alue on, joka kilpailuttaa. [...] *Kaikki kilpailutukset ovat sisällöltään erilaisia, ne ovat rakenteeltaan erilaisia, ne toimitetaan erillisissä muodoissa*.

Mä toivoisin enemmän yhteistyötä siinä, että esimerkiksi *avi ja tilaajat määrittelis samalla tavalla noi asiat*.

Isojen kuntien tai kuntien yhdessä tekemissä kilpailutuksissa koettiin näkyvän parempi kilpailutusosaamisen taso kuin pienissä kunnissa tai hankintakokonaisuuksissa. Pienien kuntien toivottiin seuraavassa esimerkissä ottavan mallia siitä, miten isot kunnat tai kaupungit kilpailuttavat palvelujaan. Lainsäädäntö mahdollistaa julkisissa hankinnoissa erilaisia yhteistyömuotoja, kuten esimerkiksi yhteishankintayksikköjen käyttöä hankintojen tekemisessä. Yhteishankintojen tavoitteena on ollut esimerkiksi hankintatoimen tehostuminen sekä volyymietujen saavuttaminen. (Pekkala ym. 2017, 140.)

Nää isot, jotka jonkin verran puhuu yhdessä, niin pienemmät alueet, jotka myös kilpailuttaa, ni ois hyvä, jos *ottaisivat vähän mallia niiltä isommilta*.

No varmaan nyt oli aika hyvät kilpailutukset ainakin mun mielestä, ainakin *isompien kaupunkien*.

Haastateltavat toivat esiin kilpailutusten ja niiden pohjalta solmittujen sopimusten merkityksiä lastensuojeluyksikköjen käytännön toiminnan kannalta. Toimijan kokemus oli, että kunnat eivät kaikissa tapauksissa tunnistanee kilpailutuksen valmistelun yhteydessä tehtyjen päätösten vaikutuksia palvelujen tuottamiseen ja yksiköiden arkitoimintaan. Haastateltavan näkemyksen mukaan kilpailutuksissa on myös toisinaan määriteltynä sellaisia ehtoja, jotka *antavat tietyn kuvan*

palvelusta tai näyttävät hyvältä paperilla, mutta niiden vaikutuksia käytännön tasolla ei ole pohdittu laajemmin.

Vaikka kunnat ja monet muutkin ajattelee, et *puitesopimuksella ei olisi kovinkaan iso merkitys siellä arjessa.* Todellisuudessa sillä on paljon isompi merkitys kuin osaa kuvitellakaan.

Välillä tuntuu, että niitä kilpailutuksia tekee joku semmonen, jolla *ei ole mitään käsitystä siitä arjesta* tai missä suossa me täällä rämmitään. Et se on vaan mietitty, että *mitkä asiat pitäisi näyttää hyvältä.*

Tiukat tai kohtuuttomat vaatimukset kilpailutuksissa olivat saattaneet tuottajien mukaan johtaa myös konkreettisiin toimiin, jotta palveluntuottajan tarjous tulisi hyväksytyksi tarjouskilpailussa. Haastateltavat kuvailivat seuraavissa aineistoesimerkeissä tilanteita, joissa *kilpailutuksessa asetetut vaatimukset olivat johtaneet tai johtamassa työntekijöiden siirtämiseen ja työpaikan vaihtamiseen* yrityksen sisällä. Kilpailutuksen ehtojen näkökulmasta epäpätevää työntekijää saattoi uhata jopa yhteistoimintaneuvottelu ja työsuhteen päättymisen.

Nyt meidän on pakko, jos me halutaan se läpi kilpailutuksesta, niin *siirtää sieltä työntekijä, joka on ollut siellä töissä 15 vuotta.* Niin täytyy siirtää semmonen työntekijä sieltä pois. Ja siirtää tilalle joku toinen sosionomi, jolla ei ehkä ole yhtään lastensuojelun kokemusta.

Edellytetään kahta sosionomia ja vaikka yksikkö on kauan toiminut [...] Meillä ei yksi yksikkö mennyt läpi tämän takia, vaikka siellä on hyvin pitkään yhteistyötä tehnyt henkilökunta, joka ei ole vaihtunut. Meidän pitää nyt sitten itse *vaihtaa yksi pitkäaikainen työntekijä toiseen yksikköön.*

Haastateltavat toivat esille, että joutuvat toisinaan vaikeaan välikäteen kohtuuttomiksi arvioitujen kilpailutuksessa vaadittujen ehtojen ja kilpailutuksiin osallistumisen välillä. Seuraavassa esimerkissä toimija tuo esiin näkemyksensä siitä, että todellisuudessa kaikkiin *vaatimuksiin ei aina suostuta, vaan niihin taivutaan osin pakon edessä.*

Suostuminen on väärä sana, koska suostuminen ei oikeesti riitä. *Taipuminen on oikea sana*. Meidän työntekijät joutuvat venymään, meidän johtajat joutuvat venymään, meidän organisaatio joutuu taipumaan. Se on näin hyvässä ja huonossa.

Sitten pitää muistaa kanssa, että tää on *palveluntuottajien elinkeino ja ihmisten työpaikka*. Ihmisten on niinku *pakko* alkaa toteuttamaan sitä hoitoa ja työtä juurikin siihen suuntaan, jotta ne pärjää siinä [kilpailutuksissa]. Ja jos ne on vähänkään vinksallaan, [...] niin sinne päin palveluntuottajat sitten painelee, *vaikka ei se järkevää olisikaan*. Pakkohan se on.

Palveluntuottajat kuvasivat, että palvelujen tuottaminen julkiselle sektorille ja sen asettamilla ehdoilla on palveluntuottajien elinehto ja määrittelee niissä työskentelevien ihmisten työarkea. Seuraavassa alaluvussa esittelen toimijan kokoluokan kuvattuja vaikutuksista toiminnan edellytyksiin.

6.2 Palveluntuottajan koko vaikuttaa koettuihin edellytyksiin toimia lastensuojelun markkinoilla

Toimijan koko vaikutti siihen, miten haastatteluissa korostettiin kilpailuttamisen vaikutuksia palvelujen tuottamiseen. Haastateltavien jaottelu isoihin ja pieniin toimijoihin on kuvattu tarkemmin tutkimuksen toteuttamista kuvaavassa alaluvussa. Eri kokoiset toimijat jakoivat yhteisiä näkemyksiä esimerkiksi analyysin ensimmäisessä vaiheessa esitellyistä muutoksista osaamisvaatimuksissa, tarpeessa erikoistua ja erottautua markkinoilla, sekä hallinnollisen- ja markkinointiosaamisen korostumisessa käytännön toiminnassa. Haastateltavat kuvasivat lisäksi edustamansa yrityksen tai järjestön koosta riippumatta myös samanlaisia arvolähtökohtia lastensuojelupalvelujen tuottamiseen. Sekä isot että pienet toimijat jakoivat näkemyksen myös sähköisesti toteutettujen kilpailutusten haasteista erityisesti joustamattomuuden osalta.

Haastatteluissa kuvatut tietotekniset taidot kilpailutuksiin vastaamisessa erottivat kuitenkin toimijoita. Esimerkiksi lomakkeiden täyttämiseen tai liitteiden avaamiseen liittyviä toiminnallisia ongelmia kuvasivat erityisesti pieniksi itseään luonnehtivat toimijat. Myös näkemykset kilpailutus- ja sopimustekstien ymmärrettävyydestä vaihtelivat eri kokoisten toimijoiden välillä. Isoja toimijoita edustavat haastateltavat kuvasivat kilpailutus- ja sopimustekstien olevan pääsääntöisesti kohtuullisen

ymmärrettäviä. Sen sijaan pienemmät toimijat kuvasivat useammin tekstien tulkinnan olevan vaikeaa. Seuraava ote on esimerkki pienen yrityksen edustajan vastauksesta.

Koska se, että mitä oon niitä [tarjouspyyntöjä] aukaissut. Et varmaan ammatti-ihminen ne sieltä puolelta tekee. Mutta, kun sitten se tietotekninen osaaminen *ei ole monessakaan yrityksessäkään se kirkkain johtotähti*, niin siitä tulee ongelmia. Että, miten sä pystyt avaamaan niitä liitteitä, miten sä pystyt tallentamaan, miten sä pystyt korjaamaan ja niin pois päin. Et se on yksi haaste.

Eri kokoisten toimijoiden vahvuudet ja keinot toimia markkinoilla korostuivat aineistossa. *Isot ja valtakunnallisesti toimivat yritykset kuvasivat edukseen laajan organisaation tuen, keskitetyn hallinnon sekä vakaamman talouden tuomat hyödyt*, jotka edistivät toiminnan joustavuutta sekä laajensivat sen kehittämismahdollisuuksia. *Keskistetty hallinto ja laaja tietotaito nähtiin mahdollistavan paremmin osaamisvastuiden jakaantumisen* sekä yksikköjen keskittymisen käytännön asiakas- ja kasvatustyöhön hallinnollisten töiden sijaan, kuten seuraava ison toimijan edustajan aineistoesimerkki tuo esiin.

Aina saadaan tuki ylhäältä päin ja joka tilanteessa. Ja *me ei olla koskaan yksin tilanteessa*, jos tulee joku hämmentävä paikka, mitä me ei osata itte selvittää. Ja ei vaan kilpailutukset, vaan mikä tahansa tilanne. Aina on joku kenelle sä voit soittaa ja sä saat sen vastaukset. Ja se, et esimerkiksi tuottaa sitä laatua enemmän. Et sitä yhtä *asiaa voi olla moni ammattilainen pohtimassa*.

Pieniksi toimijoiksi itseään luonnehtivat yritykset ja järjestöt kuvasivat puolestaan sellaisia piirteitä, joita korostamalla he pyrkivät erottautumaan markkinoilla isojen toimijoiden rinnalla. Tällaisia olivat esimerkiksi *yksikön kodinomaisuus, hyvä ja tiivis yhteishenki, persoonallisuus, intohimo tehdä työtä sekä toiminnan luotettavuus. Hyvän maineen ja yksiköiden tuntemisen* merkitystä korostettiin erityisesti pienten toimijoiden elinehtona. Toimijakentässä tapahtuneet muutokset olivat aiheuttaneet kuitenkin myös epävarmuutta toiminnan tulevaisuudesta. Seuraava esimerkki on pienen tuottajan haastattelusta.

Tietysti me ollaan pieni yksikkö, niin mä ajattelen näin. Me pärjätään sillä sitten, kun me ollaan päästy se kilpailutus läpille. Me pärjätään sillä, että *me ollaan vanha tekijä* ja

ne pienet toimijat *tuntee meidän toiminnan* ja tietää ja näin. Mutta kuinka kauan sillä porskuttaa?

Matalilla hinnoilla kilpailemisella lastensuojelun markkinoilla nähtiin olevan vaikutuksia palvelujen tuottamiseen. Erityisesti pienet toimijat kuvasivat haastatteluissa matalien hintojen vaikuttavan käytännön toimintaan sekä yksiköiden arjen valintojen tekemiseen. *Halvemmat hinnat nähtiin edellyttävän pieniltä toimijoilta enemmän riskinottoa kuin isommilta toimijoilta.* Tiukka taloudellinen tilanne kuvattiin näkyvän nopeasti pienten yritysten toiminnassa ja johtavan erilaisiin *säästötoimenpiteisiin* esimerkiksi ruoka- tarvike- sekä lääkehankinnoissa, kuten alla olevassa otteessa tuodaan ilmi.

Joka asiassa pitää säästää. Täytyy katsoa mistä ostaa ruuan. Osa saattaa hakea lääkkeitä Tallinnasta. Pitää katsoa vaatteitten alennusmyyntejä.

Et niiden on pakko toimia pienenä toimijana. Et vaikka ne vaatimukset olisivatkin kuinka hirveitä, niin *niiden on pakko toimia niiden mukaisesti*, että ne säilyy hengissä, jos ne haluaa tehdä tätä työtä.

Haastatteluissa tuotiin esille *kattohinnan asettamisen ongelmia* huolimatta siitä, oliko kyseessä iso tai pieni toimija. Erityisesti kuitenkin pienten toimijoiden edustajat kuvasivat kattohintojen usein joko *pudottavan pienet toimijat ulos kilpailutuksista, pakottavan hinnoittelemaan palvelua alihintaan tai heikentämään palvelun laatua.* Pienemmät toimijat pelkäsivät joutuvansa alihinnoittelemaan palveluja tai heikentämään palvelun laatua pysyäkseen mukana kilpailutuksissa. Tiukat vaatimukset kuvattiin erityisesti pienien toimijoiden osalta vaativan yrittäjiltä paljon ylimääräistä työtä ja venymistä, kuten toisessa aineistoesimerkissä haastateltava tuo esille.

Et sitten *myydään alihintaan.* Jos on kodinomainen yksikkö ja halutaan sitä laatua, niin eihän se tuu tolla hinnalla. Ja sitten saa olla tosi tarkkana.

Yrittäjät joutuu venyy näissä todella paljon ja pienissä yrityksissä vielä enemmän. Esimerkiksi jokaiseen sairauslomaan minä [yksikön johtaja/esimies] olen se, joka venyn sen sairauslomavuoron sen oman työvuoroni päälle. Yrittäjänä sä et pysty ottamaan niitä mistään pois. Se on ilmasta työtä sille firmalle ja sun on pakko tehdä sitä, että se firma

pyörii. Pienessä yrityksessä sairauslomakulut, sijaiskulut, niin se rakenne ei ole kestävä. Sullla ei ole koskaan sellaista hetkeä, jolloin sä voisit laittaa vaikkapa koko talon kiinni.

En tiedä onko se uhkakuva vai realiteetti, et loppupeleissä on vaan näitä isoja. [...] Koska voi olla niin, että *toi kilpailu vaan kiristyy ja noil hinnoilla pystyy kilpailee niin, et nää pienet ei pysty ole mukana enää siinä*. Toivon, että pystyy.

Isoissa yrityksissä keskeisimmät huolenaiheet sen sijaan kohdistuivat kilpailutusten vaikutuksiin osaamisen rajoittamisen, työvoiman riittävyyden ja erilaisten palvelujen integroimisen haasteiden osalta. Laajentumista ja tehokkuuden lisäämistä ei aineistoesimerkissä nostettu kuitenkaan toiminnan jatkumisen edellytyksiksi.

Et nyt ehkä uhkakuvana on *työvoiman riittämättömyys*. Se on se meidän suurin uhkakuva tällä hetkellä. Meillä olis töitä tarjota ihan älyttömästi.

Ollaan huomattu, että sillä on kysyntää tolla meidän palvelulla. Et ei se [laajentuminen] edellytys sille missään nimessä oo.

*Järjestötoimijoilla ei lastensuojelun sijaishuollon markkinoilla nähty olevan kovin valoisaa tulevaisuutta. Sen sijaan yhtiöittämisen nähtiin olevan edessä niillä järjestöpuolen toimijoilla, jotka haluavat olla jatkossa mukana lastensuojelun palvelutuotannossa. Toinen haastateltavista järjestötoimijoista oli erottanut palvelutuotannon osakeyhtiön alle ja toteutti muita yleishyödyllisiä tehtäviä järjestön puitteissa. Syitä tälle kehitykselle mainittiin *olevan muutokset rahoituksessa, verotuksessa sekä avustuksien myöntämisen kriteereissä, mutta myös poliittisessa ilmapiirissä*. Haastateltava näki, että järjestöiltä tullaan tulevaisuudessa vaatimaan toiminnan uudistumista ja kehittymistä, jotta ne pysyvät toimintakykyisinä.*

No se [yhtiöittäminen] osittain liittyy tähän sote-uudistukseen. Jossain vaiheessa Juha Sipiläkin ilmoitti, että koko maa on yhtiöitettävä, jotta voi tarjota palveluja maakunnissa. Se oli silloin ihan alkuun. Sit haluttiin myös turvata yhdistyksen yleishyödyllisyys verottajan silmissä. Et halutiin selkeästi *erottaa nää kaks palvelua toisistaan. Et toisessa on yleishyödylliset palvelut ja toisessa kaupalliset palvelut*.

Nyt varsinkin kun tulee näitä kaikkia rakenteellisia muutoksia. Kyllä mä luulen, et monet järjestöt on aika mietteissään ja helisemässä. Et kyllä me ollaan ainakin orientoiduttu siihen suuntaan, että [...] kyllä tää järjestöpuoli saattaa olla *kuolevaa hommaa*. Ainakin pienenevää. [...] Se muuttaa varmaan muotoonsa. Aika näyttää sen, mille on tilausta. *Järjestöjenkin täytyy kehittyä*.

Haastatteluissa tuotiin esille myös epäilyksiä siitä, että yritysten pärjääminen yksin tulee olemaan tulevaisuudessa haastavaa tai jopa mahdotonta. *Yhteistyön tekeminen ja tiivistäminen* muiden palveluntuottajien kanssa tai *toiminnan laajentaminen* kuvattiin olevan erityisesti pienempien toimijoiden edellytys toiminnan jatkumiselle.

Kyllä se [yksin pärjääminen] tulee olemaan haastavampaa. Se just edellyttää sitä, et *palveluntuottajat tekee yhteistyötä*.

Joo, todennäköisesti se tulee tulevaisuudessa vaatimaan sitä, että nää *pienet yritykset joutuu perustamaan jotain kimppoja*. [...] Mut meillä on useampi lastenkoti, mut jos niitä on vaan yks. Ja niitäkin on hyvin vähän enää, joissa on vaan yks yksikkö. Tavallaan joko tulis laajentaa pikkusen, esimerkiksi perustaa toinen yksikkö tai tehdä tiiviisti yhteistyötä.

Seuraavassa luvussa tarkastellaan tarkemmin analyysissa esille nousseita havaintoja siitä, miten kilpailuttaminen on luonut uusia merkityksiä toimijoiden väliselle kumppanuudelle.

6.3 Kilpailuttaminen luo uusia merkityksiä toimijoiden väliselle kumppanuudelle

Analyysin ensimmäisessä osassa toin esille, miten kilpailutuksien yleistyessä ja muuttaessaan muotoaan tuottajat ovat nähneet muutoksen tilaajan ja palveluntuottajien välisessä yhteistyössä. Tämä muutos on luonut uudenlaisia keinoja ja merkityksiä toimijoiden väliselle kumppanuudelle, yhteistyölle sekä osallisuudelle, joita käsitellen tässä alaluvussa. Haastatteluissa kuvattiin erilaisia tilaajan ja palveluntuottajan välisiä sekä palveluntuottajien keskinäisiä yhteistyön edistämisen tapoja.

Lisäksi haastateltavat toivat esille myös palvelujen käyttäjien vaikutuksia toimijoiden väliselle kumppanuudelle.

Palveluntuottajien ja kuntien välinen yhteistyö nostettiin haastatteluissa tärkeään asemaan. Vaikka haastateltavat kuvasivat onnistunutta yhteydenpitoa tilaajan kanssa, yhteistyötä ja osallistamisen keinoja kaivattiin myös merkittävästi lisää. Kilpailutusten valmisteluvaiheessa erilaiset osallistamisen keinot nähtiin lisääntyneet ja monipuolistuneen. Tämän lisäksi haastateltavat nostivat suoran dialogin tilaajan kanssa toiminnan kannalta yhdeksi tärkeimmäksi vaikuttamisen keinoksi. Henkilökohtaisten kontaktien sekä kahdenkeskisten vuorovaikutustilanteiden merkitystä palvelun tuottajien ja tilaajien välillä sekä erityisesti hyvien suhteiden luomista palvelujen tilaajan johtoa edustaviin henkilöihin korostettiin haastatteluissa, kuten seuraavat aineistoesimerkit osoittavat.

Oon menossa just [Kaupungin/Kunnan nimi] johtavan kanssa lounaalle ja puhutaan varmaan kilpailutuksistaikin. [Kaupungin/Kunnan nimi] pää on sellainen, johon on ainakin *henkilökohtainen kontakti*.

Tää [Kaupungin/Kunnan nimi] sosiaalityön johto on hyvin yhteistyökykyistä. Ja kyllä meillä on ollut ihan *keskusteluja, kahdenkeskisiäkin*, paikan päällä, puhelimitse tai sähköpostitse.

Kilpailutuksista huolimatta palvelun tilaajalle kohdistuvaa *myynti- ja markkinointityötä* tuotiin esiin lähes kaikissa haastatteluissa. Suorien kontaktien ja suhteiden luominen palvelun tilaajaan nähtiin tärkeäksi markkinoinnin välineeksi. Haastateltavat toivat esiin luottavansa siihen, että hyvien suhteiden kautta luotu positiivinen kuva palvelun tilaajalle edisti myös yrityksen toiminnalle asettuja tavoitteita. Yhteydenpidolla koettiin olevan positiivisia vaikutuksia siitäkin huolimatta, vaikka se ei johtaisikaan asiakkuuden syntymiseen. *Henkilökohtaiset kontaktit palvelun tilaajaan nähtiin keinona tuoda esiin sellaisia yksikön tarjoamia palveluja ja laatutekijöitä, joiden ei nähty tulevan näkyviksi kilpailutuksissa*. Haastateltavat nostivat merkittävään asemaan erityisesti vuoropuhelun ja neuvottelun lapsen sijoittamisesta vastaavien sosiaalityöntekijöiden kanssa.

Me ollaan sen *markkinoinnin kautta pystytty luomaan hyviä kontakteja* [...] Ei se oo semmosta perinteistä kaupantekoo, et me tässä myydään näitä paikkoja, että kaikki tänne vaan. Vaan me käydään hyvin reflektoivaa keskustelua näiden

markkinointisoiottojen ja keskustelujen yhteydessä ja ne on aika semmosia hyödyttäviä. Vaikka siinä ei ois tuloksena yhtään sijoitettua lasta, niin niistä on aina hyötyä.

Kyllähän me koitetaan tehdä tämmöstä pilotoimista. Et mä en tiedä näkyykö se [lisälaatu/lisäpalvelut] kilpailutuksissa, mut se näkyy yksittäisille sosiaalityöntekijöille, kun me myydään näitä niille.

Aineistossa palvelun tilaajalta toivottiin vahvemman roolin ottamista ohjausta antavana ja erilaisia yhteistyön muotoja rakentavana osapuolena. Palveluntuottajat toivat esiin arvostavansa erityisesti tilaajan lastensuojelun asiantuntijoiden osaamista sekä reflektoivaa työtettä. Analyysin ensimmäisessä vaiheessa nousi esiin, miten tilaajan edustajien kokemukset ja tietämys palvelua tuottavista yksiköistä nähtiin merkityksellisiksi käytännön työskentelyn ja sijoitusten onnistumisen näkökulmasta. Palveluntuottaja tuo alla olevassa otteessa esiin, miten kiireettömät kohtaamiset ja avoin dialogi yksikön henkilökunnan ja asiakkaiden kanssa edistivät palvelun tilaajan ja tuottajien välistä yhteistyötä. Aineistossa nousi esiin toivomus, että palvelujen tilaaja vierailisi yksiköissä tiheämmin, jonka myötä tilaajalle syntyisi parempi käsitys yksiköiden toiminnasta.

Varmaan kaikkein isoin hyöty on ollut sellasista ohjauksellisista käynneistä. [...] Et sellaset on tosi hyviä, joissa voidaan yhdessä pohtia, että jos on vaikka tällanen tilanne, niin mitäs tässä pitäis toimia. Ja et ei tarvii koko ajan pelätä, et ois tehnyt jonkun virheen.

Mulla on ollut esimerkiksi itselläni [Kaupungin/Kunnan nimi] kanssa paljon yhteistyötä. He ei osallistunut kilpailutuksiin, vaan heillä oli tapana siihen aikaan käydä. He oli siellä pitkää päivää, ei millään kiireellä. Keskusteltiin henkilökunnan kanssa, keskusteltiin asiakkaiden kanssa, katsottiin, miten lapset siinä toimii. Heillä syntyy sellanen käsitys siitä, miten se paikka toimii.

Näkemyks tilaajan roolin kaventumisessa ja yhteistyön heikentymisessä nähtiin luoneen uudenlaisen tarpeen myös palveluntuottajien väliseen yhteistyöhön ja kumppanuusverkostojen rakentamiseen. Tämä korostui erityisesti pienten toimijoiden edustajien haastatteluissa. Palveluntuottajien välistä yhteistyötä kuvattiin tehokkaaksi välineeksi tuoda koettuja epäoikeudenmukaisuuksia esiin palvelun tilaajalle ja ajaa siten muutoksia, kuten jälkimmäinen aineistoesimerkki tuo esiin.

Sitten me perustettiin tällainen yhdistys, kun [Kaupungin/Kunnan nimi] jätti tämän roolinsa. Me ollaan sitä kautta *pyrityt pitämään yhtä me palveluntuottajat* ja ollaan pidetty myös yhteyttä palvelun tilaajiin ja avin ylitarkastajaan. Et tavallaan *me ollaan otettu se rooli itse, se yhteistyön rakentaminen*.

Toi, et me saatiin toi [kohtuuttomaksi nähty vaatimus kilpailutuksessa] blokattua. Siinä oli muutama palveluntuottaja messissä. Kyllä me niin tyytyväisiä oltiin.

Palveluntuottajien välisen yhteistyön tekemisellä ja kumppanuuden vahvistamisella nähtiin olevan monia positiivisia vaikutuksia toimintaan. Haastateltava kuvasi *muilta yrittäjiltä saamansa vertaistuen auttavan jaksamaan työssä yrittäjänä*. Yhteistyön kuvattiin tarjoavan *alustan jakaa kokemuksia sekä kehittää toimintaa*. Palveluntuottajien välisen kumppanuuden kuvattiin parhaimmillaan *hävittäneen yritysten välistä kilpailuasetelmaa* ja luoneen uusia ystävyys-suhteita tuottajien välille, kuten alla esitetyssä esimerkissä todetaan.

Meillä on ihan hyvä henki keskenämme. Et *me ei koeta kilpailevamme, vaan me tehdään yhteistyötä ja yritetään kehittää* sitä laatu. Ja meistä on tullut ystäviä. Se antaa sitä voimaa ja jaksamista palveluntuottajille.

Meil on tällaista *valtakunnallistakin yhteistyötä palveluntuottajien kanssa*. Siinä mielessä on hyvä, että kuullaan toistemme arjesta ja pysytään sitä laatuakin kehittämään ihan valtakunnallisestikin.

Haastateltavat kuvasivat palveluntuottajien välisen yhteistyön näkyvän lisäksi myös *toisten palveluntuottajien auttamisena*. Toimijat saattoivat ilmoittaa toisilleen vapaista asumispaikoista sekä suositella palvelun tilaajalle toisen yrityksen yksikköä. Tätä yhteistyön muotoa kuvattiin alla olevassa aineisto-otteessa käsitteellä *rinki*. Myös tilaajan ja palveluntuottajan tiivistä yhteistyötä kuvattiin haastattelussa termillä *luotto paikka*, kuten alemmassa esimerkissä käy ilmi. Suosittelemalla toista palveluntuottajaa tilaajalle tuottaja edisti myös jatkossa uusien luotto paikkojen syntymistä.

Mä just sanois tossa tänään, et muistakaa aina ilmoittaa mulle, jos joku kunta kysyy paikkaa. Et mä aina ilmoitan sen sellaselle palveluntuottajalle, jolla mä tiedän olevan vapaa paikka. *Kun meillä on tällainen rinki.*

Kyllä siinä käy vaan niin, että sosiaalityöntekijät kysyy jostain *luottopaikasta*, että mitä suosittelet, niin mehän *suositellaan sitten vaan toisiamme*, jotka tunnetaan toisemme.

Tuottajat kuvasivat *palvelun sidosryhmien kokemusten sekä yksikön maineen* vaikutuksista yksiköiden toimintaan. Haastatteluotteessa tuotiin esille esimerkiksi *puskaradion toimivan yrityksen parhaana markkinointikeinona*. Palvelun kohderyhmän, lasten, nuorien ja heidän perheidensä saamat positiiviset ennakkotiedot ja suositukset yksiköstä nähtiin toimivan tärkeinä linkkeinä palvelun onnistumiselle, kuten alla olevassa esimerkissä esitetään.

Mulle tulee paljon yhteydenottoja sosiaalitoimesta, että asiakas on juuri halunnut tänne. Niil on yleensä joku *kokemus* tai *linkki* johonkin.

Nuorilta ja perheiltä. Et se *puskaradio*, niin mä väitän et se on meidän paras markkinointikeino.

Lastensuojelun palveluja käyttävien *lasten ja heidän läheistensä mielipide ja hyväksyntä* kuvattiin merkittäväksi tekijäksi sijoittamisen onnistumisen ja arjen sujumisen kannalta palveluntuottajan yksikössä. Aineistoesimerkeissä tuotiin esille, että *valmiudella kuulla erilaisia palvelun tuottamisen kannalta keskeisiä sidosryhmiä* on keskeinen merkitys ja ohjausvaikutus toiminnalle sekä sen kehittämislle.

Kyllähän se on osa tänne tulemistä ja täällä olemista, että se [lapsi] *hyväksyy tän paikan*, että ne *vanhemmat hyväksyy*.

Kyllä siinä pitää olla sellainen *valmius kuulla niitä meidän asiakkaita*, joita on lapset ja nuoret, vanhemmat ja tilaajat. Et meidän pitää myöskin sopeutua siihen, mitä meiltä sieltä halutaan. Et ei me voida mennä laput silmillä, vaan niinku koko ajan pitää kehittää ja kehittyä.

6.4 Muutokset arvoissa ohjaavat palvelun tuottamista kilpailutusten kautta

Aiemmin tutkimuksen analyysissä toin esille lastensuojelun palveluntuottajien näkemyksiä palvelujen tilaajan ja tuottajan välisiin vastuukysymyksiin. Tilaajan vastuulla nähtiin olevan nostaa esiin erilaisia laatutekijöitä kilpailutuksiin sekä varmistua siitä, miten asetetut laatuvaatimukset käytännössä toteutuvat. Haastateltavat toivat esiin analyysissä muutoksia kilpailutuksien arvoissa, laatuvaatimuksissa ja osaamisen painotuksissa sekä niiden vaikutuksista toimintaan, joita käyn läpi seuraavissa kappaleissa.

Analyysin ensimmäisessä vaiheessa toin esiin, että kilpailutukset sekä lasten ja nuorten tarpeet ovat vaikuttaneet yksiköiden tarpeeseen erikoistua ja erottautua markkinoilla. Tarjouspyyntöjen ehdoissa määritellään tyypillisesti erilaisia henkilöstöön liittyviä koulutus- ja osaamisvaatimuksia, joita palveluntuottajan tulee täyttää. *Osaamisen tarpeet ja niiden painotukset nähtiin haastatteluissa kuitenkin olevan ajassa muuntuvia.* Alla olevassa haastatteluotteessa erilaisia osaamis- ja koulutusvaatimuksia verrattiin *muoti-ilmiöihin.*

Kyllähän koko ajan tulee noita *muoti-ilmiöitä*, niin kuin nyt on toi nepsy, jota sit tekee kaikki. Muutama vuos takaperin oli toi dialektinen käyttäytymisterapia, jota kaikki kävi ja nyt siitä ei enää kukaan puhu mitään. Et aina *tulee näitä, jotka on hittejä ja kohta tulee joku muu, et mitä sit korostetaan.*

Toisessa esimerkissä nostettiin puolestaan esiin, miten *erikoistuminen tiettyyn osaamisalaan saattoi menettää ajassa merkitystään uusien osaamis- ja koulutusvaatimusten yleistettyä palvelutuotannossa.* Toimintaympäristön muutoksen kuvattiin johtaneen siihen, että toisista erikoisosaamisen alueista oli tullut ajan myötä osa palvelutuotannon perusosaamisvaatimuksia.

Kymmenen vuotta sitten erikoistuneet oli erikoistunut psykiatriseen puoleen ja nythän niitä on vaikka kuinka paljon. Et *nythän ne ei oo enää mitenkään erityisiä.*

Se, mitä tekijöitä ja ominaisuuksia arvostettiin tilaajan puolelta, oli saattanut näkyä eri aikoina myös muidenkin tekijöiden osalta. Haastateltava kuvasi seuraavassa aineisto-otteessa, miten *henkilöstön pysyvyyden arvostaminen oli muuttanut muotoaan ajan kuluessa.* Ensin henkilöstön pysyvyys yrityksessä tulkittiin kehityksen puutteena, myöhemmin vahvuutena.

Se [pitkäaikainen henkilökunta] anto sellasen negatiivisen kuvan, että me ei kehityttäis. Mut sit yhtäkkiä alko olee näitä, että *vaihtuvuus oli niin kova, niin se kääntyi positiiviseksi*. Mut siinä oli se yks vaihe, kun mä yritin aina välttää sitä, et mä en sanonu, kuinka kauan meillä on ollut työntekijät. [...] Nyt se on positiivinen asia.

Osaamisen vaatimukset nähtiin haastatteluissa osin erillisinä koulutuksen vaatimuksista. Haastateltavat toivat esiin, että *tietyt ammattinimikkeet ja tutkinnot nostettiin kilpailutuksissa liian merkittävään rooliin*, jolloin vaikutukset saattoivat näkyvät yksikön rekrytointiprosessissa. Tuottajat toivat esille, että pitkän *työkokemuksen tuomalle osaamiselle, henkilöstön pysyvyydelle tai muille soveltuvuustekijöille ei annettu kilpailutuksissa riittävästi painoarvoa*, kuten seuraavissa aineistoesimerkeissä tuodaan esiin.

Se on jotenkin niin tutkinto edellä menevää, et joskus toivois, et sille *kokemukselle voitais antaa enemmän arvoa*. Et jos on vaikka lähihoitaja, jolla on se 15 vuotta työkokemusta lastensuojelusta, mutta siltä se on papereissa mulle parempi, et se sosionomi suoraan koulun penkiltä tulee mulle töihin.

Enemmän *tää vaati siitä, minkälaisella asenteella teet näitä asioita*, miten sä suhtaudut niihin nuoriin ja työkavereihin ja kaikkeen mitä sä oot valmis tekemään työelämässä ylipäättään. Et kaikenlaisia ihmisiä tarvitaan. Et se on hienoo, jos ihmisillä on erilaisia koulutuksia. Mitä useampia koulutuksia on taustalla ja työkokemuksia ja elämäkokemuksia, niin se on yleensä rikkaus.

Tiettyjä *koulutusnimikkeitä oli pudonnut myös uusimpien kilpailutuksien myötä* sellaisiksi, ettei niitä enää hyväksyty laskettavaksi yksikön henkilöstömitoitukseen. Epävarmuus tulevaisuudessa kilpailutuksissa hyväksyttävistä soveltuvista koulutuksista oli herättänyt myös haastateltavissa huolta.

Kilpailutuksessa ei esimerkiks hyväksytä lasten ja nuorten erityisohjaaja nimikkeellä olevia työntekijöitä, koska se ei ole samanlainen ammattitutkinto, jota kilpailutuksessa edellytetään. Sitten taas avi on hyväksynyt tällaisen työntekijän yksikköön, jossa on vahvuutta muuten.

Mut kaikki tällaiset herättää meidän ihmisissä valtavasti kysymyksiä, että *mitkä on seuraavat koulutukset, jotka ei enää kelpaa.*

Tuottajat kuvasivat tarvetta pitää kiinni yksikköjensä profiilista myös silläkin uhalla, etteivät ne täysin tukeneet kilpailuksessa määriteltyjä ehtoja. Palvelun sisällön vaatimusten liian tarkka määrittäminen nähtiin *ohjaavan palveluntuottajien yksiköitä tavoittelemaan keskenään liian samanlaista palvelutoimintaa, jolloin yksiköiden erilaisuus, vahvuudet ja osaamisalueet eivät päässeet nouseman esiin.* Tilaajan määrittelemät vaatimukset yksiköiden ja henkilöstön erikoistumisesta tietyn lisäkoulutuksen tai osaamisalan osalta koettiin jopa *yksipuolistavan tuottajia ja vähentävän tuottajien mahdollisuuksia ja haluja kehittää lastensuojelutoimintaa.* Samaan aikaan tuottajat toivat esille, että tilaaja toivoo palvelujen tuottamiselta moniammatillisuutta. Haasteltava näki, että kilpailuksessa määritellyn ehdon moniammatillisuudesta olevan ristiriidassa yksikön profilointia edellyttävän vaatimuksen kanssa.

Et jokaisella meidän työntekijällä täytyy olla *suuntautumiseen liittyvä koulutus.* Aika yksipuolista on työporukka sen jälkeen.

Ja sitten kunnat haluaa myös, että meillä on monialainen työryhmä. [...] Jos kaikilla on nepsy, niin sillo se ei oo kauheen moniammatillinen. Sillon se koulutusputki on kaikilla aikalailla samanlainen.

Liian yksipuoliset henkilöstön koulutuspolut sekä osaamispainotukset nähtiin toisinaan olevan myös palvelun laatua heikentäviä tekijöitä. Samaan aikaan kuitenkin asiakkaiden haasteet nähtiin lisääntyneet ja monipuolistuneet, kuten alla olevassa esimerkissä todetaan. Tästä näkökulmasta erikoistumista ei pidetty suuntauksena hyvänä. Jälkimmäisessä aineisto-otteessa tuodaan puolestaan esille, miten työryhmien moniammatillisuus sekä työntekijöiden erilaiset osaamisalat voivat lisätä palvelun laatua sekä laajentaa laitosten kasvatuskulttuuria.

Olis mielenkiintosta nähdä se lastensuojelun asiakas, jolla on vain yksi ongelma näistä. Et sul on vain käytöshäiriö, sul ei oo mitään muuta. [...] Nä on *moniongelmais*ia nää lapset ja entistä moniongelmaisempia tulee olee jatkossa. [...] Ja sit pitää olla, et tää

yksikkö on nepsy, niin ei ne asiakkaat oo sellasia ollenkaan. *Tää [erikoistuminen] ei oo missään tapauksessa hyvä suuntaus.*

Mitä *moniammatillisempii* meidän työryhmät on, sitä parempi se niille hoidettaville lapsille on. Sitä *parempi se laatu on ja sitä laajempi se kasvatuskulttuuri* meil on siellä.

Edellisessä kumppanuutta ja yhteistyötä kuvaavassa alaluvussa tuotiin esiin kokemuksien ja ennakkoletusten vaikutuksia käytännön sijoitustyöhön. Muutoksessa palvelujen käyttäjien asemassa nähtiin olevan yhteyksiä palvelun käyttäjien *vapauteen valita* itselleen sopiva palvelu ja tuottaja. Lasten ja perheiden vaikutusmahdollisuuksiin sopivan sijaishuoltoapaikan valinnassa arveltiin lisääntyvän tulevaisuudessa, kuten alla olevissa aineistoesimerkeissä tuodaan esiin. Samalla kuitenkin tunnistettiin myös sijoittamistilanteen luomat haasteet valinnanvapaudelle.

Mä uskon, että *valinnanvapaus* on jo jollain tapaa tullut jo olemassa olevaksi.

Kyl mä luulen, et ois ihan ok, jos asiakkaan omaa *valinnan vapautta* tulis enemmän. [...] Et aika usein se palaute on lähtökohtaisesti aika rankkaa, kun haastava on se lähtötilannekin. Mut kyl mä uskon, että tulevaisuudessa se lapsiasiakas pystyy enemmän vaikuttamaan siihen, että mihin se menee.

Kilpailutusten valmistelussa, päätöksenteossa sekä käytännön sijoittamistyötä tekee käytännössä aina ihminen. Kilpailutusten tuloksista huolimatta sijoittamis- ja valintatyön taustalla vaikuttaa ihminen, joka tekee valintoja annettujen ohjeiden lisäksi myös omaan kokemus- ja arvomaailmaansa perustuen. Aineistossa nousi esiin myös ajatus kilpailutuksista luopumisesta lastensuojelualalla, kuten jälkimmäisessä aineistoesimerkissä esitetään.

Jokainen on ihminen, joka sitä tekee sitä sijoittamis- ja valintatyötä.

Et mä toivon, nyt kun tätä keskustelua on ollut tän vanhustenkinhuollon rinnalla, et näistä *kilpailutuksista pitäisi luopua tämmösellä toimialalla*. Et mä toivoisin, et lastensuojelussakin oikeasti nähtäisiin se, että mitä se tänä päivänä on, niin siitä ainakin luovuttais.

7 TULOSTEN YHTEENVETO

Seuraavaksi muodostan yhteenvedon tutkimuksen keskeisistä tuloksista. *Analyysin ensimmäisessä osassa pyrin vastaamaan kysymykseen lastensuojelun sijaishuollon palvelujen tuottajien näkemyksistä kilpailuttamiseen liittyen.* Haastateltavien kuvaamat näkemykset jaoteltiin analyysissä neljään teemaan, jotka käsittelivät muutosta toimintaympäristössä sekä palvelujen tuottamisessa, kilpailutusprosessin toimivuutta, hinnalle ja laadulle asetettuja vaatimuksia sekä sosiaali- ja terveystalouden palvelujen kilpailuttamiseen liittyviä eettisiä kysymyksiä.

Tuottajat kuvasivat muutoksia lasten ja nuorten tarpeissa, mikä oli asettanut toiminnalle uusia osaamis- ja koulutusvaatimuksia. Samaan aikaan muutokset yhteiskunnallisissa asenteissa ja näkemyksissä tulivat näkyviksi esimerkiksi lainsäädännön sekä lastensuojelun lääketieteellistymisen kautta. Myös hallinnollisen työn lisääntyminen sekä sen erottaminen asiakastyöstä nähtiin vaikuttaneen lastensuojelun käytännön toimintaan. Markkinoiden avaaminen kilpailulle ja kilpailutusten yleistyminen kuvattiin isoina muutoksina, jotka olivat synnyttäneet tarpeen erikoistua ja erottautua muista toimijoista. Palvelujen kysynnän kasvaessa erikoistumisella ei ajateltu kuitenkaan olevan enää yhtä suurta merkitystä kuin aiemmin.

Hankinnan tarjouspyynnöllä kuvattiin haastatteluissa olevan merkittävä rooli kilpailutusprosessin toimivuuden näkökulmasta. Tarjouspyynnön rakenne ja muoto vaikuttavat tarjouspyynnön selkeyteen (Eskola ym. 2017, 327). Haastateltavat toivat esiin sekä tarjouspyynnön tekniseen toteuttamiseen että sisällön määrittämiseen liittyviä haasteita. Sähköiset kilpailutukset nähtiin haastatteluissa joustamattomina. Pienikin virhe tarjousten täyttämässä oli saattanut johtaa palveluntuottajan tarjouksen hylkäämiseen. Lisäksi tarjousten jättöaikaa sekä sopimuskauden pituutta arvosteltiin toisinaan riittämättömiksi. Tarkoituksenmukaisten ja selkeiden hankintakokonaisuuksien sekä niitä kuvaavien dokumenttien rakentaminen nähtiin olevan keskiössä toimivien kilpailutuksien valmistelussa. Hyvänä suuntauksena esitettiin alueellisesti suurempien hankintakokonaisuuksien määrän kasvamista. Myös palveluntuottajien sekä palvelun käyttäjien kuulemisen ja vaikutusmahdollisuuksien lisääntyminen osana kilpailutusten valmistelua kuvattiin positiivisena kehityssuuntana.

Tuottajat toivat analyysissa esiin erilaisia näkemyksiä hinnoitteluehtojen sekä laatuvaatimusten määrittelylle kilpailutuksissa. Palvelulle asetettujen enimmäis- tai suositushintojen ei toisinaan nähty vastaavan palvelujen tuottamisesta aiheutuvia todellisia kustannuksia. Mitä vaikeahoitoisimmille nuorille tarkoitetuista palveluista oli kyse, sitä merkittävämpään asemaan nousi henkilöstön määrän sekä riittävän osaamisen varmistaminen palvelua tuottavissa yksiköissä. Niiden vaikutukset näkyivät palvelujen tuottamisen kustannuksia nostavina tekijöinä. Kilpailutuksissa laadun vertailemista vaikeutti laadun määrittelymisen sekä mittaamisen haasteet. Palvelukuvausten kuvattiin asettavan toiminnalle tiettyjä reunaehtoja, joita palveluntuottajan tulee täyttää tullakseen hyväksytyksi kilpailutuksissa. Osa haastateltavista toi esiin, ettei palvelun todellinen laatu tullut kuitenkaan näkyväksi kilpailutuksissa.

Analyysin ensimmäinen vaihe päättyi palvelujen kilpailuttamiseen liittyvien eettisten kysymysten tarkasteluun. Haastateltavat toivat aineistossa esiin näkemyksiä tilaajan ja tuottajan välisistä vastuukysymyksistä. Tuottajien vastuulla nähtiin olevan palvelujen tuottaminen tilaajan kanssa tehtyjen sopimusten sekä annettujen palvelulupausten mukaisesti. Palveluntuottajien vastuulla kuvattiin olevan tuottaa arjen kokemustietoa sekä erityisosaamista lastensuojelun markkinoille. Tuottajat pitivät tärkeänä, että osaamista sekä palveluja kuvataan avoimesti ja rehellisesti. Toisaalta sitoutumista sopimusten mukaiseen toimintaan odotettiin myös palvelujen tilaajalta. Aineistossa kyseenalaistettiin sopimusten sitovuus sekä kilpailutusten merkitys käytännön sijoittamistyön kannalta. Myyjän markkinat -tilanteen myötä kilpailutusten merkitys nähtiin heikentyneen, kun palveluja ostettiin myös ohi kilpailutettujen sopimusten. Lasten suojeleminen ja lasten edun toteutuminen kuvattiin aineistossa tilaajaa ja tuottajaa yhdistäväksi arvoksi ja toiminnan lähtökohdaksi. Toisaalta kilpailutusten kuvattiin toisinaan myös lisäävän lasten ja nuorten eriarvoistumista.

Analyysin toiseen vaiheeseen tavoitteenani oli vastata *toiseen tutkimuskysymykseen kilpailutuksien vaikutuksista lastensuojelun sijaishuollon palvelujen tuottamiseen sekä käytännön toimintaan*. Tarkastelin vaikutuksia neljän teeman kautta, joita olivat julkisen sektorin hankintaosaamisen puutteiden sekä ristiriitaisten vaatimusten haasteet toiminnalle, palveluntuottajan kokoluokan vaikutukset koettuihin edellytyksiin toimia markkinoilla, kilpailuttamisen luomat uudenlaiset merkitykset toimijoiden väliselle kumppanuudelle, yhteistyölle ja osallisuudelle sekä arvoissa tapahtuneiden muutosten ohjausvaikutukset palvelujen tuottamiseen.

Aineistossa kuvattiin kilpailutuksien tiukkarajaisiksi tai kohtuuttomiksi kuvattujen vaatimusten vaikeuttavan toimintaa lastensuojeluyksiköissä. Kuntien, valvovan viranomaisen sekä lainsäädännön asettamien edellytyksien nähtiin olevan toisinaan ristiriidassa keskenään. Aineistossa korostuivat henkilöstön soveltuvaa koulutusta sekä riittävää henkilöstömitoitusta koskevat vaatimukset. Niiden vaikutukset käytännön toimintaan lastensuojeluyksiköissä kuvattiin näkyvän esimerkiksi henkilöstörakenteen muutoksina, työntekijöiden siirtoina sekä kilpailutuksista ulkopuolelle jättäytymisenä. Aineistossa tuotiin myös esille tuottajien kritiikkiä siitä, omaako tilaajan riittävän ymmärryksen lastensuojeluyksikköjen toiminnasta ja palvelujen tuottamisen reunaehdoista. Haasteista huolimatta julkisen sektorin hankintaosaamisen nähtiin parantuneen erityisesti isojen kuntien ja alueiden kilpailutuksissa.

Tutkimuksen haastatteluihin osallistui sekä isoja että pieniä toimijoita edustavia asiantuntijoita. Eri kokoisia lastensuojelun toimijoita yhdistivät aineistossa jaetut tavoitteet sekä arvot toiminnalle. Toimijoita erottivat erilaiset näkemykset toiminnan jatkumisesta sekä kilpailutuksissa pärjäämisestä. Erityisesti pienet toimijat kuvasivat enemmän riskinottoa, säästötoimenpiteitä sekä epävarmuutta lastensuojelun markkinoilla toimimisessa. Pienet toimijat kohtasivat myös enemmän vaikeuksia tarjousten jättämisessä sekä puutteita hankintaosaamisessa. Isoja toimijoita koskettavat huolenaiheet liittyivät puolestaan osaamisen rajoittamiseen, työvoiman riittävyyteen sekä palvelujen integroimiseen. He kuvasivat edukseen laajan organisaation tuen, keskitetyn hallinnon sekä joustavamman talouden tuomat mahdollisuudet toiminnalle. Pienet toimijat pyrkivät erottautumaan markkinoilla esimerkiksi kodinomaisuuden, persoonallisuuden sekä hyvä maineen avulla. Sen sijaan järjestötoimijoilla ei nähty olevan tulevaisuutta lastensuojelun sijaishuollon markkinoilla. Järjestökentän edellytyksenä kuvattiin olevan toiminnan kehittyminen sekä yleishyödyllisten ja kaupallisten palvelujen erottaminen toisistaan.

Tilaajan roolin nähtiin kaventuneen ja yhteistyön heikentyneen palveluntuottajien kanssa. Siitä huolimatta palveluntuottajan ja tilaajan välinen yhteistyö kuvailtiin tärkeänä keinona edistää osapuolten välistä kumppanuutta. Suora dialogi sekä henkilökohtaisten suhteiden aktiivinen ylläpitäminen palvelun tilaajan edustajiin esitettiin tärkeinä vaikuttamisen välineinä. Kilpailutuksien yleistymisestä huolimatta tilaajan kohdistuva myynti- ja markkinointityön kuvailtiin olevan edelleen keskeinen osa palveluntuottajien toimintaa. Palvelun tilaajalta toivottiin lisäksi nykyistä vahvempaa roolia ohjausta antavana sekä erilaisia yhteistyön muotoja rakentavana osapuolena. Muutos toimintaympäristössä nähtiin luoneen uudenlaisen tarpeen myös palveluntuottajien väliseen yhteistyöhön ja kumppanuusverkostojen rakentamiseen. Palveluntuottajien välisen kumppanuuden

kuvattiin tarjoavan vertaistukea, yhteiskehittämistä, avunantoa sekä hälventävän yritysten välisiä kilpailuasetelmia. Lisäksi valmius kuulla erilaisia palvelun tuottamisen kannalta keskeisiä sidosryhmiä nähtiin tärkeänä toimintaa ohjaavana tekijänä.

Osaamisen tarpeet ja niiden painotukset kuvailtiin olevan ajassa muuntuvia. Se, mitä pidetään tärkeänä tai mitä asioita korostetaan, kuvattiin näkyvän erilaisina muoti-ilmiöinä, jotka ohjaavat yksiköiden toimintaa sekä kilpailutuksien sisältöjä. Toisaalta erikoistumisen tai erityisosaamisen nähtiin myös menettävän merkitystään uusien osaamis- ja koulutusvaatimusten yleistyessä toimintaympäristön muutoksen seurauksena. Yksiköiden vahvuuksien tai erityisosaamisalueiden ei nähty nousevan kilpailutuksissa esille. Tiukat vaatimukset esimerkiksi yksiköiden osaamiselle pelättiin myös yksipuolistavan tuottajia, heikentävän palvelun laatua sekä vähentävän tuottajien halua kehittää toimintaa. Muutokset palvelujen käyttäjien asemassa yhdistettiin myös valinnanvapauden lisääntymiseen lastensuojelun palveluissa tulevaisuudessa. Kilpailutuksien valmistelutyö sekä sopimuskauden aikainen käytännön toiminta nähtiin perustuvan kuitenkin ihmisen tekemään työhön, jonka taustalla vaikuttavat työntekijöiden omat kokemus- ja arvomaailmat.

8 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA

Julkisella vallalla on ollut Suomen hyvinvointivaltion historiassa merkittävä rooli hyvinvoinnin ja sosiaalipolitiikan toteuttajana. Hyvinvointivaltion perustaa murentaa universalismin ihanteesta irtaantuminen, kontrollin vahvistuminen sekä sosiaalisten oikeuksien väheneminen, mikä on johtanut tukeutumiseen enenevässä määrin markkinoihin ja kansalaisyhteiskuntaan. (Anttonen & Sipilä 2011, 268–272.) Vuonna 2020 lastensuojelun kustannukset Suomessa olivat yhteensä noin 1,2 miljardia euroa, joista sijaishuollon osuus oli noin kolme neljäsosaa (Forsell & Kuoppala 2022, 23). Toistaiseksi tarkkaa tietoa on kuitenkin saatavilla vähäisesti yksityisten palveluntarjoajien osuudesta tästä kokonaisuudesta. Esimerkiksi Suomen kuuden suurimman kaupungin tietoihin perustuvassa Kuusikko-raportissa lastensuojelun laitoshoidon ostopalvelutoiminnan kustannukset olivat vuonna 2020 kuuden suurimman kaupungin osalta yhteensä noin 150 miljoonaa euroa (Lastensuojelun Kuusikko-työryhmä 2021, 72). Jo pelkästään kustannusten osalta voidaan siis todeta, että lastensuojelun palvelukenttä on Suomen mittakaavassa valtava ja yksityisellä palvelutuotannolla on huomattava merkitys suomalaiselle hyvinvointivaltiolle. Vaikka nykymuotoinen hyvinvointivaltiomalli on saanut osakseen paljon kritiikkiä, on kehittyneiden hyvinvointivaltioiden historia kuitenkin osoittanut, miten sen toimien avulla on ollut mahdollista vaikuttaa eriarvoisuuden kasvuun sekä edistää talouden kehittymistä samaan aikaan, kun yhteiskunta muuttuu ja nykyaikaistuu. Hyvinvointivaltiomallin kehittäminen edellyttää kuitenkin vahvaa poliittista tahtotilaa sekä arvokeskustelua kehityksen suunnasta. (Vaarama 2011, 23.)

Markkinoiden kasvaminen ja lastensuojelun palvelujen ostamisen yleistymisen yksityisiltä palveluntarjoajilta edellyttää tämän hankintaprosessin tarkempaa kriittistä tarkastelua. Hankintalain (1397/2016) mukaan sosiaali- ja terveyspalvelut tulee kilpailuttaa silloin, kun hankinta-arvot ylittävät kansallisesti määritellyn kynnyksarvon. Tutkimuksen analyysi osoitti, että lastensuojelun sijaishuollon kilpailuttamisen välineenä olevilla *tarjouspyynnöillä sekä sen tuotoksilla sopimuksilla on merkittävä asema ja vaikutus yksityisten palveluntuottajien toimintaedellytyksiin* sekä arjen käytäntöihin. Myös aiemmassa tutkimuksessa on tuotu ilmi, että julkiset hankinnat ovat pelkkää tarjouskilpailua laajempi kokonaisuus, jossa hankintojen syklinen ja kumppanuuksiin perustuva luonne jäävät usein liian vähälle huomiolle (vrt. Lundström 2011). Tämän tutkimuksen tulokset viittaavat siihen, että julkisten hankintojen prosessien ja vaikutusten tarkastelu tulisi olla huomattavan monitahoista sekä sisältää sen vaikutusten ja ilmiöiden välisten yhteyksien kriittistä tarkastelua. Pelkän hyvän tarjouskilpailun toteuttamisen lisäksi huomiota pitäisi kohdentaa laajemmin myös kilpailutusten taustalla vaikuttaviin

poliittishallinnollisiin tahtotiloihin ja valtarakenteisiin sekä siihen, minkälaisia vaikutuksia tehdyillä ratkaisuilla on. *Tutkimuksen analyysi herättää kysymään kenelle kilpailutuksia tehdään ja kenen etuja niiden pitäisi ensisijaisesti ajaa?* Tulisiko julkisten hankintojen ensisijaisesti palvella palvelun tilaajan, tuottajan, palvelun käyttäjän vai laajemmin koko yhteiskunnan tarpeita ja tavoitteita? Vaikka tutkimuksen aineisto antoi aiheita pohdinnan kirjoittamiseen hyvin monista eri näkökulmista, päädyin kohdistamaan tarkasteluani kuitenkin edellä esitettyjen kysymysten ympärille.

Hankintalainsäädännön uudistamisen keskeisiksi päätavoitteiksi on nostettu kilpailun lisääminen julkisissa hankinnoissa sekä erilaisten toimijoiden tasapuolisemman kohtelun turvaaminen (Niemelä 2008, 21). Tutkimuksen analyysissä nousi esille *erilaisten palveluntuottajien näkemyksiä* toiminnan edellytyksiin. Poliittinen tahtotila, hankintalainsäädännön muutokset sekä julkisen sektorin palvelutuotannon tehokkuustavoitteet ovat saattaneet johtaa kuitenkin siihen, ettei yhtiömuodolla ole enää niin suurta merkitystä palvelutuotannon kannalta toiminnan vaatimusten, tavoitteiden ja reunaehtojen tuodessa erilaiset toimijat yhä lähemmäksi toisiaan. Tutkimuksen analyysissä nousi erityisesti pienten toimijoiden huoli toiminnan jatkumisesta sekä kilpailutuksissa pärjäämisestä, mikäli suunta on tulevaisuudessa entistä vahvemmin hinnalla kilpailemisessa. Lisäksi pienten toimijoiden kynnys osallistua kilpailutuksiin voi nousta liian korkeaksi, mikäli monimutkaisiin hankintakokonaisuuksiin osallistuminen, menestyvien tarjousten laatiminen sekä sopimustekstien tulkitseminen vaativat entistä enemmän hallinnollista, taloudellista ja lainsäädännöllistä erityisosaamista. Muutokset palvelujen tuottamisen toimintaympäristössä edellyttävät myös järjestöiltä kehittymistä sekä muuntautumiskykyä, jotta ne voivat säilyttää asemansa osana hyvinvointiyhteiskunnan palvelutuotantoa tulevaisuudessa.

Kati Rantala ja Pekka Sulkunen (2007) näkivät projektiyhteiskunnan haastavan eri osapuolten välisiä oikeuksia ja velvollisuuksia esimerkiksi saada tietoa, osallistua, kehittyä tai olla rajoittamisen kohteena. Se korostaa ja uudelleen jakaa toimijoiden vastuuta sekä eettisiä sitoumuksia verrattuna hyvinvointivaltion kasvun aikaan, jolloin hallinnan ja ohjauksen mekanismeina korostuivat byrokratia sekä hierarkkisuus. Projektien nähdään auttavan, tukevan ja sitouttavan vastuuseen, mutta samaan aikaan ne tuottavat myös mittaamista, kontrollia, kannustimia sekä rahoituksen ympärille muotoutuneita vallan keskittymiä. (Rantala & Sulkunen 2007, 10–13.) Tutkimuksen analyysin perusteella näyttää kuitenkin siltä, että yksityisen ja kolmannen sektorin palveluntarjoajat eivät täysin jakaisi tätä käsitystä siitä, että julkisen vallan hierarkkinen ja byrokraattinen hallinta olisi taakse jäänyttä aikaa. Tutkimuksen tuloksissa haastateltavat toivat esiin useissa yhteyksissä, että *julkisen sektorin kilpailutukset ovat näyttäytyneet kankeina ja ylhäältä johdettuina*. Samaan aikaan kuitenkin

korostetaan sellaisia arvoja, kuten yhteistyö, osallisuus ja kumppanuus, mikä herättää kysymyksen vastuista ja niiden jakaantumisesta. Myös Rantala ja Sulkunen (2007, 13) esittävät kysymyksen kenellä on vastuu ja erityisesti kenellä on vastuu, jos projekti epäonnistuu?

Haastateltavat loivat tutkimuksen analyysissä varovaisesti toivoa sille, että menestyksekkäs ja laadukas työ lastensuojelun saralla riittäisi takaamaan toiminnan jatkuvuuden myös tulevaisuudessa. Pärjääminen uudessa toimintaympäristössä ja markkinoilla menestyminen vaatii kuitenkin jatkuvaa herkkyyttä nouseville palvelutarpeille, toiminnan ja osaamisen kehittämistä sekä aktiivista yhteistyötä eri sidosryhmien kanssa. Tilaajan ja palveluntuottajan välisen kumppanuuden lisäksi palveluntuottajien välinen yhteistyö ja erilaisten verkostojen rakentaminen nostettiin merkittäviksi toiminnan edellytyksiksi. *Kumppanuusajattelu* on muuttanut perinteisiä jakoja esimerkiksi julkisen ja yksityisen sekä palvelun asiakkaan ja ammattilaisen välillä. Se on yhdistetty paitsi hyvinvointivaltion kritiikkiin myös hallinnan, tuottavuuden ja tehokkuuden välineeksi. Kumppanuus edellyttää esimerkiksi sopimista, tuloksia sekä aktiivisuutta. Se vaatii myös palvelujen ohjaamista ammattilaisten toimesta samalla, kun kollektiivinen vastuu palvelun lopputuloksesta siirtyy yhä enemmän yksilöllisemmän sopimisen ja vastuun suuntaan. (Palola, Rintala & Savio 2010, 75–76.)

Yksi sosiaali- ja terveyspalvelujen kilpailuttamisen merkittävimmistä erityispiirteistä on se, että palvelutuotannon ulkoistamisesta huolimatta *järjestämisvastuu palveluista säilyy palvelun tilaajalla*. Järjestämisvastuun näkökulmasta palvelun tilaajan tehtävänä on kantaa viimesijainen vastuu sijoitetun lapsen hyvinvoinnista sekä tämän edun toteutumisesta. Vaikka palvelulle asetetut tavoitteet ja päämäärät kuvattiinkin olevan pääsääntöisesti yhteisesti jaettuina, ei sijoittavan tahon ja palvelujen tuottajan voida kuitenkaan tästä näkökulmasta katsoa jakavan keskenään täysin samanlaista vastuuta palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta, vaan kysymykset vastuista ja sen rajoista ovat jatkuvan neuvottelun kohteena. Myös kumppanuuden näkökulmasta tilaajan roolia kuvattiin analyysissä merkittäväksi. Tilaajalta odotettiin vahvaa ohjauksellista, yhteistyötä rakentavaa sekä samalla myös valvovaa roolia palvelujen osalta. Palvelun tilaajalta odotettiin vastuunkantoa määrittelemisensä kilpalutusehtojen osalta sekä sitoutumista sopimuksien mukaiseen toimintaan. Iso merkitys annettiin erityisesti lapsen asioista vastaavalle sosiaalityöntekijälle, jolle palveluntuottajat kohdistivat myös palvelujen markkinointia. Kilpailutusten ja sopimusten yleistyminen voidaan katsoa siis edellyttävän myös sosiaalityöntekijöiltä hankinta- ja sopimusosaamista sekä neuvottelutaitoja.

Tarjouspyynnössä tilaaja osoittaa, millaista palvelua se haluaa ostaa sekä määrittelee siihen liittyviä vaatimuksia sekä ehtoja (Eskola ym. 2017, 328). Kilpailutusten valmistelussa ja suunnittelussa

voidaan teknisen osaamisen ja hankintatarpeiden kuvaamisen hallitsemisen lisäksi nähdä olevan kyse myös *tilaajan tekemistä arvoalinnoista*. Nämä kilpailutusten sisältöihin vaikuttavat arvoalinnat kuvattiin haastatteluissa muuntuvan ajassa. Tilaaja määrittelee erilaisia hinnoitteluun sekä laatuun vaikuttavia vähimmäisvaatimuksia sekä vertailu- ja poissulkemisehtoja kilpailuttaessaan palveluja. Tällöin tilaajan vastuulla voidaan ajatella olevan myös merkityksen luominen valituille arvoalinnoille.

Tutkimusta tehdessäni pohdin, miten kilpailuttamisen tai markkinoilla kilpailemisen ilmiöt istuvat siihen tavoitteeseen, johon lastensuojelupalvelujen hankinnat ensisijaisesti tähtäävät. Mikäli palvelun hankinnan tavoitteena on turvata lapselle tälle sopiva sekä paras mahdollinen arki ja huolenpito, onko tällöin tarkoituksenmukaista asettaa lastensuojelun sijaishuollon yksiköt kilpailemaan keskenään niillä ehdoilla ja tavoilla, joihin käsitykset kilpailuttamisesta tällä hetkellä pääsääntöisesti ohjaavat? Kilpailutuksissa palveluntuottajat asetetaan paremmuusjärjestykseen tarjouspyynnössä määriteltyjen periaatteiden ja vertailukriteerien perusteella. Esimerkiksi sosiaalipalveluhankinnoissa tarjousten vertailu ja tuottajavalinnat toteutetaan tyypillisesti etukäteen, eikä esimerkiksi yksittäisten asiakkaiden osalta erikseen. Vertailun perusteella syntyy vertailutaulukko tai lista niistä palveluntuottajista etusijajärjestyksessä, joiden palveluihin asiakkaita on mahdollista sopimuskauden aikana sijoittaa. Paras palveluntuottaja asiakkaalle valikoituu kyseisen listan perusteella tarjouspyynnössä esitetyin ehdoin. Kilpailutusten yksi keskeisimmistä haasteista piileekin juuri erilaisten tuottajien ja yksiköiden järjestykseen asettamisessa. Mitkä ovat ne perusteet, joiden mukaan yksiköt arvotetaan ja järjestellään paremmuusjärjestykseen?

Tutkimuksen analyysissä tuotiin esiin, että lastensuojelun palveluja tarvitsevien lasten ja nuorten haasteet ovat muuttuneet entistä vaikeammiksi ja moninaisemmiksi. Tämä edellyttää myös entistä vahvempaa ja laajempaa osaamista palvelua tuottavilta ammattilaisilta. Samaan aikaan, kun palveluntuottajilla on noussut tarve erottautua markkinoilla ja vastata palvelujen kysyntään erityisosaamisensa kautta, ovat kuntien kilpailutuksissa määrittelemät laatuvaatimukset yhteneväisten koulutus- ja erikoistumisvaatimusten osalta nähty myös yksipuolistavan palvelutarjontaa. Tarjoajien yksiköiden asettaminen laadun mukaiseen järjestykseen helpottuu, mikäli tavoitteena on vertailla sitä, kuka tarjoajista tuottaa parhaiten tiettyä osaamisaluetta. Jos kuitenkin tavoitteena on mahdollistaa erilaisin painotuksin toimivia yksiköitä erilaisten lasten ja nuorten tarpeisiin, laadun vertailusta tulee haastavampaa.

Laatu on vahvasti subjektiivinen käsite, jossa toiselle osapuolelle laadukas palvelu voi pitää sisällään eri asioita kuin toiselle. Tästä syystä laadun määrittelemisen merkitys tarjouspyynnöissä on

korostunut. (Pekkala ym. 2017, 466.) Aineiston analyysissä *laadun määrittely ja laadun mittaaminen* jakoivat mielipiteitä. Osa haastateltavista näki, ettei laatutekijöitä oteta riittävästi huomioon tarjouspyynnöissä. Toisten mielestä sen sijaan laadun näennäisestä mittaamisesta ja tarjouksien laadun vertailusta tulisi jopa luopua. Laadun vertailuperusteiden käyttäminen ja korkea pisteyttäminen ei aina välttämättä takaa laadukasta lopputulosta. Sen sijaan kokonaistaloudellinen vertailu voi johtaa epätoivottuihinkin ratkaisuihin. Hankintayksikkö voi pyrkiä tuomaan laatutekijöitä esiin myös muilla tavoin, esimerkiksi tarjoajaan liittyvissä soveltuvuusehdoissa, nostamalla vähimmäisvaatimuksien tasoa tai kirjaamalla laatuun vaikuttavia tekijöitä sopimusehtoihin. (Pekkala ym. 2017, 466.)

Lapsen edun näkökulmasta kysymys siitä, kenen etuja kilpailutusten tulisi ensisijaisesti ajaa, on erityisen tärkeä ja mielenkiintoinen. Riitta Laakson (2013, 104–109) tekemässä tutkimuksessa todettiin, että sijaishuoltopaikan valinta edellyttää lapsen edun ja tarpeiden arvioinnin lisäksi myös tasapainoilua julkisen sektorin organisatoristen tekijöiden, hankinta- ja kilpailutuskäytäntöjen, tarjolla olevien palvelujen, erilaisten näkemysten sekä taloudellisten kysymysten välillä. Tämä voi asettaa lapset eriarvoiseen asemaan sijaishuoltopaikan valinnassa sekä vaarantaa lapsen edun toteutumisen. Tämän tutkimuksen analyysissä tuotiin myös esille, miten tiukat hinnoitteluun liittyvät ehdot tai säästötoimenpiteet kustannuksissa saattoivat johtaa lapsen tai nuoren kannalta *epätarkoituksenmukaisiin sijoituspaikan muutoksiin*. Tämä haaste asettaa kunnat vaikeiden valintojen eteen, joissa kunnat joko päätyvät kunnioittamaan kilpailutuksen tuloksia tai vaihtoehtoisesti tulkitsemaan väljästi hankintalain tiukkoja suoraanhankintaehtoja ostamalla palvelua ohi kilpailutettujen sopimusten.

Bardy & Heino (2013, 15–17) esittivät, että hyvinvointivaltion perusarvojen, kuten tasa-arvon ja universalismin, heikentyminen on vaikuttanut lapsiperheiden taloudelliseen asemaan lisäten eriarvoisuutta ja sitä kautta myös lastensuojelupalvelujen tarvetta. Analyysissä tuotiin esille, miten erilaisia laatutekijöitä koskevat tarjouspyynnön *ehdot voivat luoda tahtomattaan eriarvoisuutta* sijaishuollossa olevien lapsien ja nuorten välille erilaisten puitesopimuksien viidakossa. Tästä näkökulmasta esimerkiksi isommat, hankintayksikköjen yhteiset sopimuskokonaisuudet sekä kilpailutuksissa käytettyjen ehtojen ja dokumenttien yhtenäistäminen nähtiin edistävän lasten ja nuorten tasavertaisempaa asemaa sijaishuollossa, kun esimerkiksi lapsen oikeudet tiettyihin tavaroihin ja palveluihin eivät olisi ainoastaan yhden kunnan kilpailuttamis- ja sopimusosaamisen varassa. Bardyn & Heinon (2013, 36) mukaan lastensuojelun keskeisenä tehtävänä on tasata lasten välillä esiintyvää eriarvoisuutta. Kuitenkin asiakasmäärien jatkuva kasvaminen sekä

palvelujärjestelmän puutteet itsessään tuottavat lastensuojelulle uusia tarpeita. Kuitenkin eriarvoisuuden ja huono-osaisuuden kasvaessa ja kasaantuessa, myös asiakkaan aseman nähdään samanaikaisesti parantuneen. Analyysi herättääkin pohtimaan, ovatko kilpailutukset rakennettu niin, että ne edistävät lasten ja nuorten tarpeita vastaavan, oikea-aikaisen ja palveluiden jatkuvuuden huomioivan palvelun sekä lasten tasavertaisen aseman toteutumista sijaishuollossa?

Tutkimuksessa tuotiin esille tarve *lisätä palveluntuottajien sekä palvelun käyttäjien osallisuutta ja vaikutusmahdollisuuksia* sekä kilpailutuksien valmistelussa että sopimuskauden aikana. Sama trendi näyttää korostuvan myös vuonna 2023 voimaan tulevassa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistuksessa. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (2022) toteaa verkkosivuillaan tulevan sote-palvelujärjestelmän tavoitteita olevan asiakaslähtöisyys, saavutettavuus sekä yhdenvertaisuus. Näihin pääseminen edellyttää palvelujen käyttäjien osallistumisen ja vaikuttamismahdollisuuksien vahvistamista palvelujen ideointiin, suunnitteluun, kehittämiseen, toteuttamiseen ja arviointiin. Yksityisten toimijoiden sekä palvelua käyttävien asiakkaiden roolin ja aseman vahvistaminen palveluntuotannossa sekä kilpailutuksien valmistelussa kertoo yhteiskunnallisesta muutoksesta yhä kulutuskeskeisempään suuntaan, jolloin kollektiivisesta vastuusta otetaan askelia kohti yksilökeskeisempiä valintoja (Aaltio 2013, 119–120). Tutkimuksessa esiin nostettu arvio asiakkaan valinnan vapauden lisääntymisestä myös lastensuojelun sijaishuollon palveluissa tukee tätä muutosta asiakkaan valinta- ja vaikutusmahdollisuuksien lisääntymisestä toimivien markkinoiden edellytyksenä.

Projektityhteiskunnan hengessä kumppanuuden, yhteistyön ja osallisuuden noustessa yhä merkittävämpään rooliin, tärkeäksi kysymykseksi ja arvovalinnaksi voidaan nähdä myös se, kenen etu edellä kilpailutuksia valmistellaan ja kuinka paljon kilpailutuksien huolelliseen valmisteluun panostetaan. Tämä edellyttää kilpailuttavalta taholta taitoa ja osaamista sitouttaa kilpailutusten valmisteluun ne ammattilaiset, jotka tuntevat riittävällä tavalla palvelut, niiden käyttäjät sekä niiden erityispiirteet. Lisäksi tilaajan edellytykset ottaa huomioon, kuulla ja osallistaa hankinnan kohteen kannalta keskeisiä sidosryhmiä voidaan nähdä olevan keskeisessä asemassa. Riittävän substanssiosaamisen hallinnan ja asiantuntijoiden kuulemisen lisäksi onnistuneen kilpailutuksen valmistelun edellytyksenä voidaan nähdä olevan myös taito rakentaa valittujen arvojen, tavoitteiden ja kuulemisten pohjalta toimiva kilpailutuskokonaisuus, joka huomio paitsi tekniset kysymykset, myös palvelun toimivuuden ja kehittämispotentiaalin sopimuskauden aikana. Yksityisille palveluntuottajille on kertynyt vuosien saatossa paljon sellaista kokemustietoa ja osaamista palvelujen tuottamisesta sekä lasten ja nuorten tarpeista, joiden hyödyntämistä olisi syytä

tulevaisuudessa tarkastella laajemmin. Lisäksi nuorten, perheiden ja kokemusasiantuntijoiden osallistaminen kilpailutusten valmisteluun lisää tilaajan ymmärrystä paitsi hankinnan kohteen määrittämisen näkökulmasta myös hankintoja ohjaavien arvojen sekä keskeisten laatutekijöiden asettamisessa.

Mielenkiintoisia jatkotutkimusaiheita voisi olla kilpailutusten vaikutuksien tarkastelu lastensuojelun asiakkaan asemaan sekä vertailu siitä, minkälaisia arvovalintoja kilpailutuksissa on tehty ja miten ne ovat määritelty. Jatkotutkimusaiheena voisi olla myös tutkia esimerkiksi yksityisten tuottajien yhteiskuntavastuullisuutta sosiaali- ja terveystalvelujen tuottamisessa. Mikäli hyvinvointivaltio ja julkinen sektori luovuttavat osan hyvinvointipalvelujen tuottamisesta ja vastuista yksityiselle sektorille, olisi kiinnostavaa myös kiinnittää tarkemmin huomioita siihen, miten yksityinen sektori tätä vastuutansa käyttää. Oman mielenkiintoisen tutkimusaihealueen voisi luoda myös julkisen sektorin kilpailuttamien yksityisten lastensuojeluyksiköiden sekä kuntien oman vastaavan palvelutuotannon tarkempi vertailu.

Tutkimuksen analyysin mukaan julkisen sektorin kyvykkyudessa julkisten hankintojen kilpailuttamiseen ilmenee edelleen haasteita. On kuitenkin hyvä huomioida, että rajallisesta ajasta johtuen haastatteluissa pääpaino kohdistuu helposti negatiivisiin näkemyksien esiin tuomiseen positiivisten sijasta. Tutkimuksen perusteella ei ole syytä tehdä yhtä yleistystä siitä, että julkisen sektorin hankintaosaaminen olisi aina puutteellista tai että kaikki sosiaali- ja terveystalveluhankinnat ilmentäisivät tässä tutkimuksessa esiin tuotuja havaintoja. Toivon sen sijaan, että palvelujen tilaaja, kilpailutuksia valmistelevat henkilöt julkisella sektorilla sekä muut aiheesta kiinnostuneet voisivat löytää tutkimuksen kautta uusia tai syvempiä tarkastelukulmia tutkimuksen kohteena olevaan ilmiöön. Vaikka tutkimustehtäväni tarkoituksena oli nostaa ensisijaisesti esiin lastensuojelun sijaishuollon palveluntuottajien näkemyksiä julkisen sektorin järjestämistä palvelujen kilpailutuksista sekä niiden vaikutuksista käytännön toimintaan, nousee väistämättäkin tarkasteluun myös palvelun käyttäjiin kohdistuvat vaikutukset, asema ja oikeudet kilpailutetuissa palveluissa. On selvää, että hyvinvointivaltiossa julkisen sektorin vastuulla olevien sosiaali- ja terveystalvelujen ja sitä kautta myös palvelua käyttävien ihmisten tulisivat nousta keskiöön kilpailutuksissa. Uskon, että hyvinvoinnin monituottajamallissa toimivimmat prosessit ja parempi yhteistyö, jotka mahdollistavat sekä palvelun tilaajan että tuottajan potentiaalın ja osaamisen kattavamman hyötykäytön, ovat edellytyksiä laadukkaampien, tasa-arvoisempien, oikea-aikaisempien ja tarpeisiin paremmin vastaavien palvelujen järjestämisessä.

LÄHTEET

Aaltio, Elina (2013) Hyvinvoinnin uusi järjestys. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.

Alastalo, Marja & Åkerman, Maria (2010) Asiantuntijahaastattelun analyysi: Faktojen jäljillä. Teoksessa Ruusuvuori, Johanna & Nikander, Pirjo & Hyvärinen, Matti (toim.) Haastattelun analyysi. Tampere: Vastapaino, 372–392.

Alasuutari, Pertti (2001) Laadullinen tutkimus (3. uudistettu painos). Tampere: Vastapaino.

Anttiroiko, Ari-Veikko & Haveri, Arto & Karhu, Veli & Ryyänen, Aimo & Siitonen, Pentti (toim.) (2007) Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet (3. painos). Tampere: Tampere University Press.

Anttonen, Anneli & Sipilä, Jorma (2011) Suomalaista sosiaalipolitiikkaa (3.painos). Tampere: Vastapaino.

Anttonen, Anneli & Häikiö, Liisa & Valokivi, Heli (2012) Vastuu, valinta ja osallistuminen sosiaalipalveluissa: Vanhushoivapolitiikan muutos ja arkinen hoivavastuu. Teoksessa Anttonen, Anneli & Haveri, Arto & Lehto, Juhani & Palukka, Hannele (toim.) Julkisen ja yksityisen rajalla. Julkisen palvelun muutos. Tampere: Tampere University Press, 19–46.

Bardy, Marjatta & Heino, Tarja (2013) Katsaus lastensuojelun toimintaympäristöihin: paniikista toivoon ja näköalat auki. Teoksessa Bardy, Marjatta (toim.) Lastensuojelun ytimissä (4. painos). Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 13–42.

Blomberg, Helena & Kroll Christian (2017) Hyvinvointipolitiikan kannatus. Teoksessa Kananen, Johannes (toim.) Kilpailuvaltion kydyissä. Suomen hyvinvointimallin tulevaisuus. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press, 128–144.

Bryntse, Karin (2000) Kontraktstyrning i teori och praktik. Lund Studies in Economics and Management 56. Lund: Lund Business Press.

Eskola, Saira & Kiviniemi, Eeva & Krakau, Tarja & Ruohoniemi, Erko (2017) Julkiset hankinnat. (3. uudistettu painos). Helsinki: Alma Talent.

Forsell, Martta & Kuoppala, Tuula & Säkkinen Salla (2020) Lastensuojelu 2019: Lastensuojeluilmoitusten määrä on kaksinkertaistunut kymmenessä vuodessa. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, tilastoraportti 2020:28.
https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/140215/Tr28_20.pdf. Viitattu 1.4.2022.

Forsell, Martta & Kuoppala, Tuula (2022) Lastensuojelu 2021. Huostaanottojen määrä väheni vuonna 2021. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, tilastoraportti 2022:22.
https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/144518/Lastensuojelu_2021_korjattu_07062022.pdf?sequence=5&isAllowed=y. Viitattu 14.7.2022.

Fredriksson, Sami & Hyvärinen, Olli & Mattila, Mikko & Wass, Hanna (2009) Kilpailuttaminen poliittisena päätöksenä. Kuntapäätäjien näkemyksiä sosiaali- ja terveystalouden hankinnasta yksityisen sektorin tuottajilta. Helsinki: Kunnallisan kehittämssäätiö.

Gøsta Esping-Andersen (1990) The Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Heino, Tarja & Lappalainen, Elina & Ranta, Heikki & Weckroth, Niina (2021) Lastensuojelun 24/7 –yksiköt. Palvelutuotannon moninaisuus ja haasteet. Helsinki: Terveystalouden ja hyvinvoinnin laitos, raportti 2021:6. https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/142682/URN_ISBN_978-952-343-666-4.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Viitattu 12.04.2022.

Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena (2011) Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.

Julkunen, Raija (2006) Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu. Helsinki: Stakes.

Junnila, Majjaliisa & Aho, Tuomas & Fredriksson, Sami & Keskimäki, Ilmo & Lehto, Juhani & Linna, Miika & Miettinen, Sari & Tynkkynen, Liina-Kaisa (2012) Sitä saa mitä tilaa. Tilaja–tuottaja-toimintatavan kehittyminen sosiaali- ja terveystalouksissa. Helsinki: Terveystalouden ja hyvinvoinnin laitos, raportti 2012:42.

Kananoja, Aulikki & Niiranen, Vuokko & Jokiranta, Harri (2008) Kunnallinen sosiaalipolitiikka. Osallisuutta ja yhteistä vastuuta. Jyväskylä: PS-kustannus.

Kantola, Anu & Kananen, Johannes (2017) Johdanto: Suomen malli. Teoksessa Kananen, Johannes (toim.) Kilpailuvallion kydyssä. Suomen hyvinvointimallin tulevaisuus. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press, 7–29.

Kuusi, Pekka (1968) 1960-luvun sosiaalipolitiikka. Porvoo: WSOY.

Kvale, Steinar (1996) InterViews. An introduction to qualitative research interviewing. London: Sage.

Laakso, Riitta (2013) Mistä koti huostaanotetulle lapselle? Helsinki: Kunnallisan kehittämssäätiö, tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisuja nro 73. https://kaks.fi/wp-content/uploads/2015/12/Mista_koti_huostaanotetulle_lapselle.pdf. Viitattu 14.7.2022.

Lastensuojelun Kuusikko-työryhmä (2021) Kuuden suurimman kaupungin lastensuojelun palvelut ja kustannukset vuonna 2020. Kuusikko-työryhmän julkaisusarja 2021:1. Helsinki: Edita Prima. https://www.hel.fi/hel2/tietokeskus/julkaisut/pdf/21_06_02_Kuusikko_Lastensuojelu_2020.pdf. Viitattu 25.7.2022.

Lehto, Juhani & Anttonen, Anneli & Haveri, Arto & Palukka Hannele (2012) Julkisen palvelun muutos tutkimuksen kohteena. Teoksessa Anttonen, Anneli & Haveri, Arto & Lehto, Juhani & Palukka, Hannele (toim.) Julkisen ja yksityisen rajalla. Julkisen palvelun muutos. Tampere: Tampere University Press, 11–16.

Lundström, Ilona (2011) Kuntien palveluhankintojen murros. Tutkimus kuntien palveluhankintojen kilpailuttamisessa esiintyvistä ongelmista ja niiden syistä. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

<https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/66759/978-951-44-8476-6.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Viitattu 12.6.2022.

Lähteinen, Martti & Kaikko, Kirsi (2017) Järjestöt ja yritykset sosiaalipalvelujen tuottajina. Teoksessa Kananaja, Aulikki & Lähteinen, Martti & Marjamäki, Pirjo (toim.) Sosiaalityön käsikirja (4. painos). Helsinki: Tietosanoma, 103–114.

Mason, Jennifer (2002) *Qualitative Researching* (Second edition). London: Sage.

Mitronen, Lasse & Rintamäki, Timo (2012) Arvopohjainen toimintalogiikka julkisen sektorin palvelujen ohjausjärjestelmissä. Teoksessa Anttonen, Anneli & Haveri, Arto & Lehto, Juhani & Palukka, Hannele (toim.) *Julkisen ja yksityisen rajalla. Julkisen palvelun muutos*. Tampere: Tampere University Press, 174–216.

Niemelä, Mikko (2008) Valtavasta parhaaseen. Kunnallisia palveluja koskevien uudistusten perustelut. Teoksessa Forma, Pauli & Niemelä, Mikko & Saarinen, Arttu (toim.) *Hyvinvointivaltion kilpailuttaminen*. Helsinki: Kunnallisan alan kehittämissätiö, 12–30.

Niemelä, Mikko (2008) *Julkisen sektorin reformin pitkä kaari Valtava-uudistuksesta Parashankkeeseen. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 102*. Helsinki: Kelan tutkimusosasto. <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10250/7935/Tutkimuksia102.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Viitattu 10.04.2022.

Palola, Elina & Rintala, Taina & Savio, Annikki (2010) *Elämää kumppanuusvaltiossa*. Teoksessa Hänninen, Sakari & Palola, Elina & Kaivonurmi, Maija (toim.) *Mikä meitä jakaa? Sosiaalipolitiikkaa kilpailuvaltiossa*. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 53–82.

Pekkala, Elise & Pohjonen, Mika & Huikko, Katariina & Ukkola, Markus (2017) *Hankintojen kilpailuttaminen* (8.painos). Helsinki: Tietosanoma.

Polanyi, Karl (1957/2009). *Suuri murros. Aikakautemme poliittiset ja taloudelliset juuret*. Suomentanut Natasha Vilokkinen. Tampere: Vastapaino.

Porko, Petta & Heino, Tarja & Eriksson, Pia (2018) *Selvitys yksityisistä lastensuojelun yksiköistä*. Työpaperi 21/2018. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/136436/URN_ISBN_978-952-343-131-7.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Viitattu 12.04.2022.

Rantala, Kati & Sulkunen, Pekka (2007) *Esipuhe*. Teoksessa Rantala, Kati & Sulkunen, Pekka (toim.) *Projektityhteiskunnan käänttöpuolia* (2. painos). Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press, 7–14.

Ruusuvuori, Johanna & Nikander, Pirjo & Hyvärinen, Matti (2010) *Haastattelun analyysin vaiheet*. Teoksessa Ruusuvuori, Johanna & Nikander, Pirjo & Hyvärinen, Matti (toim.) *Haastattelun analyysi*. Tampere: Vastapaino, 9–36.

Räty, Tapio (2019) *Lastensuojelulaki. Käytäntö ja soveltaminen* (4. painos). Helsinki: Edita Publishing.

Saari, Juho (2013) Hyvinvointi markkinayhteiskunnassa. Karl Polanyin teoria markkinayhteiskunnan sääntelystä. Teoksessa Saari, Juho & Taipale, Sakari & Kainulainen, Sakari (toim.) Hyvinvointivaltion moderneja klassikoita. Helsinki: Diakonia-ammattikorkeakoulu, 89–110.

Shanks, Emelie & Backe-Hansen, Elisabeth & Eriksson, Pia & Lausten, Mette & Lundström, Tommy & Ranta, Heikki & Sallnäs, Marie (2021) Privatisation of residential care for children and youth in Denmark, Finland, Norway, and Sweden. Nordic Welfare Research. <https://www.idunn.no/doi/10.18261/issn.2464-4161-2021-03-02#sec-3>. Viitattu 12.04.2022.

Sosiaali- ja terveysministeriö. Yksityiset sosiaali- ja terveystalvet. <https://stm.fi/yksityiset-sotepalvelut>. Viitattu 13.6.2022.

Sulkunen, Pekka (2007) Projektiyhteiskunta ja uusi yhteiskuntasopimus. Teoksessa Rantala, Kati & Sulkunen, Pekka (toim.) Projektiyhteiskunnan kääntöpuolia (2. painos). Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press, 17–38.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Sote-uudistus. Asiakkaat ja osallisuus (Päivitetty 20.4.2022). <https://thl.fi/fi/web/sote-uudistus/palvelujen-tuottaminen/asiakkaat-ja-osallisuus>. Viitattu 11.7.2022.

Tilastokeskus. Pienet ja keskisuuret yritykset. https://www.stat.fi/meta/kas/pienet_ ja_ keski.html Viitattu 18.6.2022.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2018) Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Uudistettu laitos. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Tutkimuseettinen neuvottelukunta (2019) Ihmiseen kohdistuvan tutkimuksen eettiset periaatteet ja ihmistieteiden eettinen ennakoarviointi Suomessa. Tutkimuseettisen neuvottelukunnan ohje 2019. Helsinki: Tutkimuseettinen neuvottelukunta, julkaisuja 2019:3. https://www.tenk.fi/sites/tenk.fi/files/Ihmistieteiden_eettisen_ennakoarvioinnin_ohje_2019.pdf. Viitattu 1.5.2022.

Vaarama, Marja (2011) Prologi. Sosiaalipolitiikan nykytila. Teoksessa Palola, Elina & Karjalainen, Vappu (toim.) Sosiaalipolitiikka. Hukassa vai uuden jäljillä? Helsinki: Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos, 15–29.

SÄÄDÖKSET

Kuntalaki 10.4.2015/410.

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 29.12.2016/1397.

Laki yksityisistä sosiaalipalveluista 22.07.2011/922.

Lastensuojelulaki 13.4.2007/417.

Yleissopimus lapsen oikeuksista 1991/60.

LIITTEET

Liite 1 Saatekirje ja tutkimuslupahakemus

SAATEKIRJE

Hyvä lastensuojelun sijaishuollon palveluntuottaja

Olen sosiaalipolitiikan maisterivaiheen opiskelija Tampereen yliopistosta ja teen pro gradu - tutkielman lastensuojelun sijaishuollon kilpailutukseen liittyen. Tavassa järjestää lastensuojelupalveluita on tapahtunut viimeisten vuosikymmenten aikana suuria muutoksia, ja tällä hetkellä suurimman osan lastensuojelun palveluista Suomessa tuottavat yksityiset palveluntuottajat. Samaan aikaan lastensuojelun piiriin tulevat lapset tarvitsevat myös yhä vaativampaa erityishoitoa. Lastensuojelu sijaishuollon palveluiden yksityistämisen, markkinoistumisen ja kilpailuttamisen näkökulmista on kuitenkin tehty Suomessa vain hyvin vähän tutkimusta. Tämän pro gradu - tutkielman tarkoituksena on käsitellä näitä aihepiirejä ja tuoda juuri Teidän, yksityisten palveluntuottajien, näkökulmaa esiin näihin teemoihin liittyen.

Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, miten lastensuojelun palveluntuottajat kokevat kilpailutuksen ja kilpailutusprosessien toimivuuden lastensuojelu sijaishuollon palveluiden järjestämisessä. Kiinnostuksen kohteena ovat erityisesti lastensuojelun kilpailutusten laatuvaatimukset ja miten ne vastaavat palveluntuottajien näkökulmasta käytännön lastensuojelutyötä ja sen tarpeita. Lisäksi tutkimuksen tarkastelun kohteena ovat lastensuojelun ja sosiaalipalveluiden toimiympäristön muutokset. Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, miten palveluntuottajien näkökulmasta kilpailutukset ja niihin liittyvät sopimukset ovat ottaneet huomioon lastensuojelu muuttuvan toimintaympäristön sekä sen vaatimukset ja tarpeet.

Tutkimuksen keskeisinä teoreettisina viitekehyksinä toimivat hyvinvointivaltio, sopimuksellisuus, kilpailuttaminen sekä markkinoistuminen. Käsitelen tutkimuksessani suomalaista hyvinvointiyhteiskuntaa sekä julkisen sektorin muutosta siitä näkökulmasta, miten ne ovat vaikuttaneet lastensuojelun sijaishuollon palveluihin ja niiden järjestämiseen. Keskeisenä teoreettisena näkökulmana toimii lisäksi sopimuksellisuus sekä sopimusyhteiskunta.

Tutkimus toteutetaan laadullisena tutkimuksena ja sen aineisto kerätään haastattelemalla Pirkanmaan alueella toimivia lastensuojelun sijaishuollon palveluita tuottavia yrityksiä. Toivoisinkin, että juuri Teidän yrityksenne osallistuisi tutkimukseen. Tutkimukseen osallistumien antaisi mahdollisuuden tuoda yksityisten palveluntuottajien näkökulmaa esiin lastensuojelun sijaishuollon palveluiden järjestämiseen ja hankintoihin liittyen. Haastattelut toteutetaan alkuvuodesta 2019 palveluntuottajien kanssa erikseen sovittuina ajankohtina. Haastattelun kesto on noin 1 tunti. Haastattelut toteuttaa tutkimuksen tekijä Emma Lindström ja ne tullaan nauhoittamaan tutkimustyön sujuvoittamiseksi. Haastattelut ovat luottamuksellisia ja toteutetaan tutkimuseettisiä ohjeistuksia ja suosituksia noudattaen.

Lisätietoja:

Tutkimuksen tekijä:
Emma Lindström
Sosiaalipolitiikan maisteriopiskelija,
Tampereen yliopisto
Puhelin: xxx xxxxxxxx
Sähköposti: xxx.xxx@tuni.fi

Tutkimuksen ohjaaja:
Katja Repo
Professori, sosiaalipolitiikka
Tampereen yliopisto
Puhelin: xxx xxxxxxxx
Sähköposti: xxx.xxx@tuni.fi

TUTKIMUSLUPAHAKEMUS

Allekirjoittamalla tämän tutkimuslupan yritys antaa tutkijalle luvan haastattelun toteuttamiseen ja haastattelumateriaalin käyttöön tutkimuksen aineistona, joka käsittelee lastensuojelun sijaishuollon kilpailutusta. Yritys suostuu siihen, että haastattelut tullaan nauhoittamaan tutkimustyön sujuvoittamiseksi. Haastattelut ovat luottamuksellisia ja tutkimusaineiston salassapito turvataan niin, että aineistoa käsittelevä tutkijan on suojattava aineisto ulkopuolisilta. Nauhoitetut haastattelut tullaan tuhoamaan työn valmistumisen jälkeen. Jokaisen haastateltavan kanssa tullaan tekemään erillinen haastattelusopimus.

Tutkimuksen kaikissa vaiheissa tullaan noudattamaan tutkimuseettisiä ohjeita ja suosituksia. Aineistoa tullaan käsittelemään ja julkaisemaan niin, ettei niissä käytetä yritysten ja haastateltavien nimiä tai muuta sellaista tietoa, joista kyseinen yritys tai henkilö olisi tunnistettavissa. Tutkimuksen aineistoa tulee käsittelemään ainoastaan pro gradu tutkielman tekijä sekä tarvittaessa tutkimuksen ohjaaja Katja Repo sekä muut tutkielmaseminaariin osallistuvat opiskelijat, kuitenkin niin, että niistä on poistettu yrityksen ja haastateltavien nimet sekä muut tunnistetiedot. Valmiissa pro gradu -tutkielmassa tullaan viittaamaan aineistoon niin, että haastatteluaineisto on kerätty Pirkanmaalla toimivista yksityisistä lastensuojelun sijaishuollon palveluita tuottavista eri kokoluokan yrityksistä. Tutkimusraportit sisältävät suoria lainauksia haastatteluista tunnistetiedot tutkimuseettisten ohjeiden mukaisesti poistettuina. Tutkija arkistoi puhtaaksikirjoitetut ja tunnistetiedot poistettuina haastattelut työn valmistumisen jälkeen.

Annan luvan haastattelun toteuttamiseen:

_____ .: .: _____

(paikka ja aika)

Yrityksen edustajan allekirjoitus

Nimen selvennys

Suostumuksen vastaanottaja:

_____ .: .: _____

(paikka ja aika)

Tutkijan allekirjoitus

Nimen selvennys

Liite 2 Haastattelusopimus

HAASTATTELUSOPIMUS

Olen saanut tietoa kyseisestä tutkimuksesta ja mahdollisuuden esittää siitä tutkijalle kysymyksiä.

Tällä sopimuksella annan suostumukseni haastatteluni käyttöön tutkimuksessa. Suostun siihen, että haastattelutilanteessa haastattelut nauhoitetaan tutkimustyön sujuvoittamiseksi. Haastattelut ovat luottamuksellisia.

Olen saanut tiedon, että nauhoitettua haastatteluani käsitellään seuraavasti:

1. Aineiston salassapito turvataan niin, että aineistoa käsittelevä tutkija allekirjoittaa tämän suostumuksen ja hänen on siten suojattava aineisto ulkopuolisilta, eikä tutkijalla ole oikeutta kertoa haastateltavan henkilökohtaisia tietoja.
2. Haastatteluista poistetaan tunnistetiedot tutkimuseettisten ohjeiden mukaisesti. Tutkimusraportissa henkilökohtaiset tiedot muokataan muotoon, jossa tunnistamista mahdollistavat tiedot eivät käy ilmi.
3. Nauhoitetut haastattelut tuhoetaan työn valmistumisen jälkeen.
4. Tutkijan lisäksi aineistoja tarkastelevat tarvittaessa vain tutkimuksen ohjaaja, professori Katja Repo, sekä muut tutkielmaseminaariin osallistuvat opiskelijat, kuitenkin niin, että niistä on poistettu yrityksen ja haastateltavien nimet ja muut tunnistetiedot.

Ymmärrän, että tutkimukseen osallistuminen on vapaaehtoista ja että minulla on oikeus kieltäytyä siitä milloin tahansa syytä ilmoittamatta ja pyytää, että mahdollisesti jo nauhoitettu aineisto tuhoetaan.

(paikka ja aika)

Suostun osallistumaan tutkimukseen:

Allekirjoitus

Nimen selvennys

(paikka ja aika)

Suostumuksen vastaanottaja:

Tutkijan allekirjoitus

Nimen selvennys

Liite 3 Tietosuojailmoitus

Opinnäytetutkimuksen tietosuojailmoitus 11.6.2022

EU:n tietosuojaja-asetus (106/679), art. 12–14

Rekisterin nimi	Yksityisten palveluntuottajien näkemyksiä palvelujen kilpailuttamisesta kartoittava pro gradu tutkielman toteuttaminen
Päiväys	11.6.2022
Rekisteripitäjä(t)	Emma Lindström, emma.lindstrom@tuni.fi
Ohjaaja tai oppilaitoksen yhteyshenkilö	Katja Repo, Tampereen yliopisto p. 050 3186199, katja.repo@tuni.fi
Henkilötietojen käsittelytarkoitus ja käsittelyperuste	<p>Tutkimuksessa ei kerätä henkilötietoja. Epäsuoria tunnistetietoja ovat haastateltavan ääni sekä muut taustatiedot, kuten työkokemusaika ja ammattinimike. Haastattelusopimusta ja tutkimuslupahakemusta varten on kerätty vain välttämätön henkilötieto, jota ei käytetä tutkimuksessa.</p> <p>Tutkimukseen osallistuminen on vapaaehtoista. Voit koska tahansa peruuttaa suostumuksesi.</p>
Tunnistetietojen säilytysaika	Haastattelut nauhoitettiin, jonka jälkeen ne kirjoitettiin tekstimuotoon. Tutkimuksen valmistumisen jälkeen ääninauhat hävitetään. Tekstimuodosta poistetaan kaikki nimet tai sellaiset tiedot, joiden mukaan haastateltava olisi tunnistettavissa. Henkilötietoa sisältävät dokumentit (haastattelusopimukset ja tutkimussopimukset) säilytetään tietoturvallisesti lukitussa tilassa.
Rekisterin tietosisältö ja tietolähteet	Tutkimuksen osallistujilta kerätään taustatietona seuraavia tietoja: toimenkuva/nimike, koulutustausta, työkokemus lastensuojelusta, työnkuva. Tiedot kerätään tutkittavilta itseltään.
Rekisteröidyn oikeudet	Tietosuojalainsäädännön mukaisesti sinulle kuuluu oikeus saada pääsy tietoihisi, oikaista virheellistä tietoa, tietojen poistamiseen sekä rajoittaa ja vastustaa tietojesi käsittelyä tietyissä tilanteissa. Jos haluat käyttää jotain oikeuttasi, ota yhteys rekisterinpitäjään.
Oikeus valittaa viranomaiselle	Sinulla on oikeus tehdä valitus henkilötietojen käsittelyä valvontaviranomaiselle, jos epäilet henkilötietojasi käytettävän vastoin tietosuojalainsäädäntöä: tietosuoja.fi, puh. 02 95666700, sähköposti tietosuoja@om.fi
Henkilötietojen vastaanottajat	Henkilö- tai tunnistetietoja ei luovuteta ulkopuolisille.
Rekisterin suojauksen perusteet	Manuaalinen aineisto säilytetään lukitussa tilassa. Digitaalinen aineisto suojataan käyttäjätunnuksella ja salasanalla tai kaksivaiheisella käyttäjän tunnistuksella. Aineistosta poistetaan suorat tunnistetiedot.

Liite 4 Teemahaastattelurunko

TEEMAHAASTATTELURUNKO

Taustatiedot

- Toimenkuva
- Koulutustausta ja työkokemus lastensuojelussa
- Kilpailutusten ja sopimusten näkyminen omassa työssä

1. Kilpailutukset ja hankinnat yleisesti

- Kilpailutus ja kilpailutusprosessi yleisesti: Kokemus kilpailutusprosessien toimivuudesta? Mikä toimii, mikä ei?
- Kilpailutusten palvelukuvaukset ja tavoitteet: Vastaavatko todellista arkea/haasteita/vaatimuksia/tarpeita, joita lastensuojelulaitoksissa esiintyy?
- Palvelunkäyttäjien yksilöllisiin tarpeisiin vastaaminen sekä yksilöllisten hoitopolkujen huomioiminen
- Palveluntuottajien ja asiakkaiden osallisuuden huomioiminen hankinnoissa ja osallistamisen tavat

2. Muutokset toiminnan tavoitteissa ja toimintaympäristössä sekä osaaminen:

- Toiminnan tavoitteissa ja toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset sekä niiden vaikutus palvelujen tuottamiseen
- Uudet vaatimukset ja osaaminen (esimerkiksi työelämän pirstaloituminen, monimuotoisuus ja moniammatillisuus)
- Muutosten ja tulevaisuuden vaatimusten huomioiminen kilpailutuksissa
- Sote-palveluiden markkinoistuminen: haasteet ja mahdollisuudet lastensuojelupalveluissa?
- Hankinta- ja sopimusosaaminen ja niiden merkitys palveluntuottajille: tarvitaanko lastensuojelussa?

3. Laatu ja kustannukset palveluiden tuottamisessa ja hankinnoissa

- Kustannukset lastensuojelupalveluissa: Kustannusten ja hinnan merkitys palvelujen tuottamisessa? Vastaavatko tilaajan määrittelemät odotukset hinnoista todellisuutta? Kustannustietoisuuden merkitys lastensuojelupalveluissa?
- Laatu: Mitä se on nyt ja tulevaisuudessa? Ajavatko nykyiset laatuksiteerit hankinnoissa nykypäivän vaatimuksia ja tarpeita? Hinnan ja laadun painotukset hankinnoissa?

4. Palveluiden kehittäminen sekä palveluiden järjestämisen eettisyys

- Palveluntuottajien rooli ja keinot palvelujen ja kilpailutusten kehittämisessä
- Innovaatiot ja niiden mahdollistaminen kilpailutuksessa
- Hankintojen/kilpailutuksen/palvelujen järjestämisen eettisyys: tilaajan ja tuottajan vastuut ja velvollisuudet.