

**Verkostoja, hierarkiaa vai markkinoita? Kolmas sektori, tilaaja-
tuottaja-malli ja hallinnan muutos**

OLLI KARSIO
Tampereen yliopisto
Yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö
Sosiaalipolitiikka
Pro gradu-tutkielma
Toukokuu 2011

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto
Yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö

KARSIO OLLI: Verkostoja, hierarkiaa vai markkinoita? Kolmas sektori, tilaaja-tuottaja-malli ja hallinnan muutos

Pro Gradu-tutkielma, 72 s., 1 liites.
Ohjaaja: Professori Anneli Anttonen
Sosiaalipolitiikka
Toukokuu 2011

Kolmas sektori eli järjestöt tuottavat suuren osan kuntien järjestämisestä sosiaali- ja terveystalvveluista. Hyvinvointivaltion muutos ja kilpailuttamisen korostaminen sosiaali- ja terveystalvvelujen hankinnassa ovat kuitenkin vaikuttaneet järjestöjen mahdollisuuksiin tuottaa palveluja. Hyvinvointivaltion muutos näkyy Suomessa useina kunnallisina uudistuksina. Paikallishallinnolliset uudistukset ovat vaikuttaneet sosiaalipolitiikkaan monitahoisesti ja niiden seurauksena kunnalliset sosiaali- ja terveystalvvelut tuotetaan yhä useammassa kunnassa tilaaja-tuottaja-mallin mukaisesti. Tilaaja-tuottaja-malli on yksi tapa hallita kunnallisten palvelujen järjestämisestä ja tuottamista. Tarkastelen tilaaja-tuottaja-mallia ja palvelujen järjestämisestä hallinnan (governance) käsitteen viitekehyksessä. Tässä tutkielmassa kysytään, miten tilaaja-tuottaja-malliin siirtyminen on vaikuttanut kolmannen sektorin palvelutuotantoon, toimintaympäristöön, toimintaedellytyksiin ja vuorovaikutussuhteeseen kunnan kanssa kolmannen sektorin näkökulmasta arvioituna.

Tutkimuksen haastatteluaineisto on kerätty yhden tilaaja-tuottaja-malliin siirtyneen kunnan alueella työskenteleviltä kolmannen sektorin järjestöjohtajilta. Analyysimenetelmänä käytetään teoriaohjaavaa sisällönanalyysia. Analyysin tulokset osoittavat, että kolmannen sektorin mahdollisuudet tuottaa palveluita tilaaja-tuottaja-mallissa ovat muuttuneet. Tilaaja-tuottaja-malliin siirtyminen on vaikuttanut hallinnan prosesseihin palvelujen järjestämisessä. Aineistosta luokiteltiin sisällönanalyysilla kolme pääteemaa, jotka ovat: *kumppanuudesta sanelupolitiikkaan, kohti kilpailuttamista ja palvelujen tuotteistaminen*.

Tärkeimmät muutokset järjestöjen ja kunnan välisessä suhteessa ovat siis tapahtuneet yhteistyön muodoissa ja kunnan tavassa hankkia palveluita. Yhteistyössä muutos on tarkoittanut muutosta kumppanuudesta aikaisempaa hierarkkisempaan suhteeseen. Yhteistyön muutos kietoutuu monilla tavoin myös kunnan muuttuneisiin tapoihin hankkia palveluita järjestöiltä. Järjestöjohtajien näkökulmasta sosiaalipalvelujen kilpailuttamista on korostettu tilaaja-tuottaja-mallissa. Kilpailuttamiseen perustuva yhteistyö eroaa merkittävästi kumppanuuteen perustuvasta yhteistyöstä. Palvelujen tuotteistaminen tilaaja-tuottaja-mallissa on puolestaan vaikuttanut järjestöjen palvelutuotannon markkinaistamiseen. Toisin sanoen järjestöt ovat omaksuneet palvelutoimintaansa toimintatapoja markkinoilta ja yrityksiltä.

Edellytykset kolmannen sektorin palvelutuotannolle ovat muuttuneet kilpailuttamiseen ja palvelujen tuotteistamiseen perustuvassa tilaaja-tuottaja-mallissa. Yleishyödyllisiltä ja voittoa tavoittelemattomilta järjestöiltä edellytetään markkinoihin ja liiketoimintaan perustuvaa palvelutuotantoa. Tulevaisuudessa on tärkeää tutkia, mitä kilpailuttamisen seurauksena palvelutuotantonsa lopettaneille järjestöille tapahtuu ja katoaako yleishyödyllinen voittoa tavoittelematon toiminta sosiaali- ja terveystalvvelujen piiristä kokonaan.

Asiasanat: kolmas sektori, tilaaja-tuottaja-malli, sosiaalipalvelut, hallinta, kunta

ABSTRACT

University of Tampere
School of Social Sciences and Humanities

KARSIO OLLI: Networks, hierarchies or markets? Third sector, purchaser-provider-model and change of governance

Master's Thesis, 72 pages, appendices 1 p.
Social Policy
Supervisor: Professor Anneli Anttonen
May 2011

This Master's thesis examines changes in social service production of third sector within the changing welfare state. A steadily growing part of social services is provided by private and third sector producers, although public sector is still responsible for organizing those services for citizens. The changes in welfare state services can be located in the reforms of public and local administration. Research literature suggests that there has been a shift from administration or government to governance. At the local level shifts in governance mean, for example, changes in the ways municipalities provide services for their citizens and how municipalities interact with their service suppliers.

Purchaser-provider model is one way to organize social services. It is already in use in a large number of municipalities in Finland. Purchaser-provider model can be defined as one way of governance. In this research I examine, how providing social services in purchaser-provider model affect third sector organizations. The exact research question is: how has purchaser-provider model affected third sector's service production, operational environment, operational prerequisites and interaction with municipalities from the viewpoint of non-profit organizations?

The research data has been collected by using the method of semi-structured theme interviewing. Interviews consist of six (6) third sector manager interviews. The interviews were conducted in an area of a municipality, which is using the purchaser-provider model to organize its social and health services. The method used in the analysis of the interviews is content analysis. Analysis is based on theory and data, meaning that the analysis is not strictly theory- or data-driven. Based on theory and data, three main themes were formed: *from partnership to dictation policy*, *towards competitive tendering* and *productization of services*.

From the viewpoint of third sector the most important changes in governance have been the shifts in cooperation with the municipality and in the ways municipality organizes its services. Competitive tendering and marketization in the form of productization of social services have had a major impact on the ways municipality and third sector co-operate and organize social services for citizens. The change between third sector and municipality from partnership towards cooperation based more on hierarchies and dictation has also been an important shift from the viewpoint of non-profit organizations. Based on the results of this thesis it would be important to study further the impact of competition and market-orientation adopted in Finnish welfare state on the third sector and non-profit organizations in the future. It is important to ask if non-profit service production is going to survive due to the marketization of social services or are national and even international private companies going to provide outsourced social and health services in the future.

Key words: third sector, purchaser-provider model, social services, governance, municipality

Sisällysluettelo

1 Johdanto	1
2 Palvelujen tuottamisen muuttuva toimintaympäristö: muuttuvat hallintamuodot ja kolmas sektori	3
2.1 Hyvinvointivaltion muutos	3
2.2 Hallintateoriat ja paikallisen toimintaympäristön muutos.....	7
2.3 Tilaaja–tuottaja-malli ja näennäismarkkinat: kunta muutoksessa.....	12
2.4 Kolmas sektori osana paikallista hallintaa ja näennäismarkkinoita	17
3 Tutkimustehtävän toteuttaminen	24
3.1 Metodologiset valinnat	25
3.2 Sisällönanalyysi analyysimenetelmänä	26
3.3 Järjestöjohtajien haastattelut.....	27
3.4 Tutkimuksen eettiset kysymykset	29
4 Analyysi	30
4.1 Kumppanuudesta sanelupolitiikkaan.....	32
4.1.1 Sopimuskulttuurin muutos	34
4.1.2 Tavoitteena palveluntuottajien tasapuolinen kohtelu?.....	35
4.1.3 Epävarmuuden lisääntyminen ja suunnittelun epäjatkuvuus	37
4.2 Kohti kilpailuttamista	38
4.2.1 Hankintalain kapea tulkinta palvelujen hankinnassa	40
4.2.2 Kilpailuttamisosaaminen.....	41
4.2.3 Yleishyödyllisyyttä vai voitontavoittelua	43
4.3 Palvelujen tuotteistaminen	45
4.3.1 Palvelujen läpinäkyvyyden lisääntyminen.....	46
4.3.2 Kustannustietoisuuden lisääntyminen.....	48
4.3.3 Kokonaisuuden pilkkominen tuotteiksi	49
4.3.4 Tavaratuotannon logiikka	51
5 Hallinnan muutos tilaaja–tuottaja-mallissa: markkinoita ja hierarkiaa	53
5.1 Palvelujen kilpailuttaminen ja tuotteistaminen hallinnan muutoksena	55
5.2 Yhteistyön muutos hallinnan muutoksena.....	57
6 Johtopäätökset	61
Lähdeluettelo	64
Liiteluettelo	73

Kuvioluettelo

Kuvio 1. Hallintamallien jäsenitys	10
Kuvio 2. Tilaaja–tuottaja-mallin perusrakenne	15
Kuvio 3. Tutkimuksen pää- ja alateemat.....	31
Kuvio 4. Hallinnan muutos tilaaja–tuottaja-mallissa.....	54

1 Johdanto

Tutkimuksessa tarkastellaan kolmannen sektorin eli järjestöjen ja yhdistysten mahdollisuuksia toimia sosiaali- ja terveystalvelujen tuottajina tilaaja–tuottaja-mallissa. Tilaaja–tuottaja-malli perustuu näennäismarkkinateoriaan ja uuteen julkisjohtamiseen (New Public Management). Uudessa julkisjohtamisessa julkista sektoria ja etenkin julkishallintoa pyritään uudistamaan markkinaperiaatteiden mukaisesti. Yksi tapa uudistaa hallintoa on järjestää palvelut perustuen tilaaja–tuottaja-malliin, jossa korostetaan palvelujen kilpailuttamista ja tuotteistamista. Tämä on haasteellinen tilanne kolmannen sektorin palveluntuottajille. Järjestöjen toiminta perustuu perinteisesti tietyille arvoille ja on valtaosaltaan voittoa tavoittelematonta. Olen kiinnostunut siitä, miten kolmannen sektorin mahdollisuudet toimia palveluntuottajina ovat muuttuneet tilaaja–tuottaja-mallissa.

Kunnallisten palvelujen markkinaistaminen on osa hyvinvointivaltion reformia, jossa julkista sektoria supistetaan ja julkisten palveluiden halutaan toimivan vapaiden markkinoiden periaatteen mukaisesti. Usein hyvinvointivaltion reformia tutkittaessa pohditaan juuri julkisen sektorin kapeutumista tai supistumista yksityiseen ja kolmanteen sektoriin nähden. Julkisen ja kolmannen sektorin suhdetta voidaan tarkastella hallinnan (governance) näkökulmasta. Etenkin paikallisen hallinnan tutkimuksessa keskitytään julkisen hallinnon ja muun yhteiskunnan välisiin vuorovaikutussuhteisiin. Hallinnan käsite on tässä tutkimuksessa sekä teoreettinen, että analyyttinen käsite, jonka kontekstissa kolmannen sektorin muuttuvaa toimintaympäristöä tutkitaan.

Tutkimus koostuu järjestöjen toimintaympäristön muutosta koskevasta kirjallisuus- ja teoriakatsauksesta sekä empiirisestä analyysistä, joka kohdistuu tiettyihin rajattuihin kysymyksiin koskien järjestöjen asemaa tilaaja–tuottaja-mallissa hallinnan kehityksessä. Tutkimuksessa ollaan kiinnostuneita kolmannen sektorin palveluntuottajista, joten empiiriseksi aineistoksi on valittu järjestöjohtajien haastattelut. Kriteereinä haastateltaville on ollut heidän edustamiensa järjestöjen osallistuminen ostopalvelutoimintaan kunnan kanssa. Tutkimuksen haastattelut kerättiin kunnassa, joka on yksi varhaisimpia tilaaja–tuottaja-mallin siirtyneitä kuntia Suomessa. Tutkimuksen teoreettisen ja empiirisen osuuden jälkeen tutkimustuloksia peilataan aikaisempaan tutkimukseen ja pohditaan kolmannen sektorin palveluntuottajien tulevaisuutta Suomessa.

Metodina tutkimuksessa käytetään sisällönanalyysia. Tässä tutkimuksessa sillä tarkoitetaan kriittiseen päättelyyn ja luokitteluun perustuvaa aineiston analysointia, joka perustuu aikaisemmalle tutkimukselle ja teorioille aihepiiristä. Aineistosta muodostetaan keskeiset teemat käyttäen teoriaohjaavaa sisällönanalyysia. Metodologisesti tutkimus sijoittuu kriittisen realismin perinteeseen, mutta tutkimuksessa on vaikutteita myös sosiaalisesta konstruktivismista. Kysyn, miten kolmannen sektorin palveluntuottajien toimintaympäristö ja mahdollisuudet tuottaa sosiaali- ja terveyspalveluja ovat muuttuneet tilaaja–tuottaja-mallissa? Julkisten sosiaalipalvelujen järjestämisen, kolmannen sektorin ja tilaaja-tuottaja-mallin tutkiminen on 2010-luvulle tultaessa tärkeää. Aihe on jatkuvasti esillä julkisuudessa ja sosiaalialan mediassa (esim. Saarinen 2010; Gottberg 2011; Kiviniemi 2011; Salonen-Soulié 2011; Yltävä 2011). Tilaaja–tuottaja-malli on jo jossain muodossa käytössä suuressa osassa suomalaisia kuntia. Monet kunnat, joissa se ei ole käytössä, suunnittelevat tilaaja–tuottaja-malliin siirtymistä (Kallio & Martikainen & Meklin & Rajala & Tammi 2006; Peltosalmi & Vuorinen & Särkelä 2009). Järjestöjen näkökulman tutkiminen tilaaja–tuottaja-mallissa on tärkeää, koska kolmas sektori tuottaa huomattavan osan julkisista sosiaali- ja terveyspalveluista ja on näin ollen merkittävä toimija suomalaisessa hyvinvointivaltiossa.

2 Palvelujen tuottamisen muuttuva toimintaympäristö: muuttuvat hallintamuodot ja kolmas sektori

Tutkimuksen keskeiset käsitteet ovat kolmas sektori, tilaaja–tuottaja-malli ja hallinta. Näitä yhteiskunnallisia käsitteitä ja niitä vastaavia instituutioita ja ilmiöitä on syytä tarkastella sosiaalipoliittisesta näkökulmasta huomioimalla hyvinvointivaltion muutos. Pohjimmiltaan tässäkin tutkimuksessa pohditaan hyvinvointivaltion muutosta ja erityisesti hyvinvointivaltion yhtä osaa eli kunnallisten sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä.

Kolmas sektori on merkittävä osa suomalaista hyvinvointivaltiota, koska se tuottaa suuren osan hyvinvointivaltion sosiaali- ja terveyspalveluista. Etenkin sosiaalipalveluissa kolmannen sektorin osuus on merkittävä, sillä se tuottaa noin viidenneksen kaikista sosiaalipalveluista (Peltosalmi ym. 2009). Erityisesti 1990-luvun alusta lähtien kolmannen ja yksityisen sektorin palveluntuottajat ovat kasvattaneet osuuttaan kaikista tuotetuista sosiaalipalveluista (Yksityinen palvelutuotanto sosiaali- ja terveydenhuollossa 2011). Järjestöt ovat historiallisesti ja edelleen 2010-luvulla kehittäneet uusia palvelumuotoja ja -innovaatioita hyvinvointivaltiolle. Täten on hyvin perusteltua tutkia kolmannen sektorin muutosta sosiaalipoliittisesta näkökulmasta. Keskeistä tässä tutkimuksessa on, miten kunnan hallintatavat konkretisoituvat tilaaja–tuottaja-mallissa kolmannen sektorin näkökulmasta ja minkälainen rooli kolmannen sektorin tuottamilla palveluilla on 2010-luvulle tultaessa suomalaisessa hyvinvointivaltiossa.

Tarkastelen seuraavaksi hyvinvointivaltion muutosta. Tämän jälkeen esittelen tutkimuksen teoreettisen kehyksen sekä keskeiset käsitteet. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys muodostuu hallinnan teorioista keskittyen sosiaalipoliittisesti keskeisiin käsitteisiin ja tutkimuksiin. Hallinnan teorioiden jälkeen määrittelen tilaaja–tuottaja-mallin, joka perustuu näennäismarkkinateoriaan. Näennäismarkkinateoriaa taustoitan uuden julkisjohtamisen näkökulmasta. Päätän teoriaosuuden kolmannen sektorin ja sen toimintaympäristön muutoksen tarkasteluun.

2.1 Hyvinvointivaltion muutos

Hyvinvointivaltion muutos on tärkeä lähtökohta ymmärtää kunnallisia muutoksia, joita myös tässä tutkimuksessa tutkitaan. Kunnat eivät ole itsenäisiä valtion toiminnasta, vaikka suomalaisessa hyvinvointivaltiossa kunnilla onkin autonominen asema (Anttiroiko & Haveri &

Karhu & Ryyänen & Siitonen 2007, 32–54). Hyvinvointivaltiota koskeva kritiikki on tuottanut vaatimuksia muuttaa myös kunnallisia vakiintuneita käytäntöjä ja toimintatapoja. Kunnallisten toimintatapojen muutos puolestaan on muuttanut kolmannen sektorin mahdollisuuksia tuottaa sosiaalipalveluita ja osallistua hyvinvointivaltion palvelutuotantoon (Peltosalmi ym. 2009). Muutokset kolmannella sektorilla ja kunnassa kietoutuvat hyvinvointivaltion muutokseen monella tapaa ja siksi hyvinvointivaltion konteksti on tärkeä myös tässä tutkimuksessa.

Hyvinvointivaltiota koskevaa kritiikkiä on esitetty usealta suunnalta. Länsimaisiin hyvinvointivaltioihin 1970- ja 1980-lukujen taitteesta lähtien vaikuttaneen kritiikin kohteena ovat olleet julkisen sektorin kustannukset, tehottomuus ja byrokraattisuus (Pierre & Peters 2000, 5). Uusliberalistinen, vapaata markkinataloutta korostava hyvinvointivaltion kritiikki, joka kohdistuu erityisesti julkisen sektorin paisuneeseen kokoon ja talouteen, on vaikuttanut ehkä kaikkein eniten hyvinvointivaltion muutokseen¹. Uusliberalistinen politiikka lähti liikkeelle Isosta-Britanniasta ja Yhdysvalloista, kun Thatcherin ja Reaganin hallitukset nousivat valtaan. Julkisella sektorilla ja hyvinvointivaltion palveluissa toteutettiin paljon uudistuksia ja supistuksia. Thatcherin ja Reaganin hyvinvointi- ja sosiaalipolitiikkaa ohjasi pääasiallisesti tahto korvata hyvinvointivaltio markkinoilla. Markkinoiden korostaminen sosiaalipolitiikassa on sittemmin levinnyt muihinkin hyvinvointivaltioihin. (Pierson 1994; Haveri & Anttiroiko 2009, 202.)

Kansainvälisesti hyvinvointivaltion muutosta on tutkittu erittäin laajasti (esim. Pierson, 1994; Bonoli & George & Taylor-Gooby 2000; Gilbert 2002; Pierson, 2006; Wilensky 2006). Hyvinvointivaltion supistamiseen voidaan nähdä neljä pääsyitä: 1) globalisaatio, 2) poliitikkojen käsitys siitä, että kansalaiset eivät hyväksy verojen korotusta ja panostusta hyvinvoinnin lisäämiseksi, 3) uusliberalistisen talouspolitiikan hegemonia sekä 4) ristipaine demografisten muutosten ja korkealaatuisten palvelujen vaatimuksen välissä eli hyvinvointipalvelujen kasvava tarve ja julkisten menojen supistamisen tarve (Bonoli ym. 2000).

Tärkeää hyvinvointivaltion muutoksen tutkimuksessa on julkisen sektorin roolin kaventuminen. Tutkijat ovat erimielisiä siitä, kuinka paljon hyvinvointivaltiota on purettu sen laajenemiskauden jälkeen. Esimerkiksi Christopher Pierson (2006) korostaa, että markkinoiden merkityksen korostuminen hyvinvointivaltiossa ei ole tarkoittanut julkisen sektorin tai valtion korvaamista markkinoilla. Paul Pierson puolestaan (1994) päätyi tulokseen, että hyvinvointivaltiota ei ole

¹ Uusliberalistisesta hyvinvointivaltio kritiikistä esimerkiksi (Clarke 2004; Pierson, 2006)

supistettu niin rajusti, kuin on esitetty. Rhodes (2001, 166) on esittänyt, että valtio on edelleen päätekijä hyvinvointivaltion sosiaalipolitiikan suunnittelussa ja kehittämisessä sekä työjärjestelmissä. Hyvinvointivaltio ei ole syvässä kriisissä eikä se ole menettämässä kansalaisten tukea. Hyvinvointivaltio kylläkin muuttuu kapitalismin vapautumisen seurauksena, mutta se ei katoa. (Emt., 194.) Kolmannen sektorin näkökulmasta on tärkeää kysyä, onko järjestöjen lisääntynyt merkitys hyvinvointivaltion palvelujen tuottajana hyvinvointivaltion supistamista. Toisin sanoen, onko sillä merkitystä kuka tuottaa hyvinvointipalvelut, jos julkinen sektori on edelleen päävastuussa niiden järjestämisestä.

Hyvinvointivaltion kansainvälinen muutos on vaikuttanut globaalin talouden aikakautena myös suomalaiseen hyvinvointivaltioon. Suomalainen hyvinvointivaltio on kansainvälisestäkin tunnettu osana pohjoismaista mallia. Suomalaisen hyvinvointivaltion muutosta on tutkittu paljon kansallisesti (esim. Anttonen & Sipilä 2000; Lehtonen 2000; Lehtonen & Aho 2000; Julkunen 2001; Julkunen 2006; Koskiahho 2008). Hyvinvointivaltiomalliamme on perinteisesti kutsuttu institutionaaliseksi (Koivula & Lehtimäki 1994, 17; Karisto, Takala & Haapola 2003, 283–284), pohjoismaiseksi (Anttonen & Sipilä 2000, 9) tai sosiaalidemokraattiseksi malliksi² (Esping-Andersen 1990). Yhteistä näille lähestymistavoille on julkisen sektorin keskeinen rooli hyvinvoinnin järjestämisessä ja takaamisessa kansalaisille. Useasti on kuitenkin kysytty, kuuluuko Suomi enää pohjoismaiseen hyvinvointivaltioregiimiin tai voidaanko Suomea ylipäänsä kutsua enää hyvinvointivaltioksi (Helne & Laatu 2006). Tilalle on ehdotettu esimerkiksi hyvinvointiyhteiskunnan käsitettä ja welfare mix-käsitettä (Anttonen & Sipilä 2000). Julkunen (2001, 15) puolestaan on puhunut puhetavan muutoksesta. Hyvinvointivaltio on korvattu politiikassa hyvinvointiyhteiskunnan käsitteellä ja tutkimuksessa sosiaalipolitiikan käsitteellä.

Olipa suomalainen hyvinvointivaltio muuttunut hyvinvointiyhteiskunnaksi tai ei, niin se on muuttunut ja kohdannut monia mullistuksia viimeisen 20 vuoden aikana. Hyvinvointivaltio eli vahvaa laajentumisen kautta 1980-luvun lopulle, mutta erityisesti 1990-luvun lama ja sitä seuranneet leikkaukset sosiaaliturvaan ja pysyvästi korkealle jäänyt työttömyys pysäyttivät hyvinvointivaltion laajentumisen (Blomberg & Kroll 2003, 223; Kangas 2003, 14). Laman aikana Suomessa alettiin korostaa myös kolmannen sektorin merkitystä ja 1990-luvun aikana järjestöjen

² Matti Alestalo esitti jäähyväisluennossaan *Pohjoismainen malli ja Suomi* 17.10.2010, että Esping-Andersen ei itse asiassa aseta Suomea mihinkään hyvinvointivaltioregiimiin ja perusteli tätä esittelemällä suomalaisen hyvinvointivaltion muutosta.

rooli hyvinvointipalvelujen tuottajana ja sosiaalipoliittisena toimijana kasvoi (Julkunen 2006, 119–120). Euroopan Unioniin liittyminen vuonna 1995 on vaikuttanut niin ikään laajasti suomalaiseen yhteiskuntaan ja sosiaalipolitiikkaan (esim. Kosonen 1998). Esimerkiksi EU-direktiivi julkisista hankinnoista asetti rajat suomalaiselle hankintalaille, joka määrää myös sosiaalipalvelujen kilpailuttamisesta (Hankintadirektiivi 2004; Laki julkisista hankinnoista 2007).

EU:n vaikutus suomalaiseen hyvinvointivaltioon on ilmeinen, mutta myös monet muut kansainväliset ja kansalliset yhteisöt vaikuttavat suomalaiseen talous- ja sosiaalipolitiikkaan. Sellaiset kansainväliset organisaatiot kuin Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD, Maailman kauppajärjestö WTO, Kansainvälinen valuuttarahasto IMF³ ja Maailman pankki vaikuttavat laajasti kansainväliseen talouspolitiikkaan, mutta myös kansallisiin päätöksiin taloudesta ja sosiaalipolitiikasta (ks. Pierson 2006, 180; Clarke 2010, 376). Globalisoituneessa maailmassa nämä vaikutukset näkyvät myös suomalaisen hyvinvointivaltion muutoksessa. Kansallisesti sosiaalipolitiikkaa ohjaavat ja toteuttavat esimerkiksi tutkimusta ja kehitystä rahoittavat organisaatiot, kuten Sitra ja Tekes. Sitra ja Tekes rahoittavat tutkimusohjelmia, joilla tavoitellaan erilaisia julkisen sektorin reformeja⁴.

Suomalaisen hyvinvointivaltion muutos liittyy useisiin historiallisiin tapahtumiin ja siihen ovat vaikuttaneet monet kansainväliset yhteisöt ja kansalliset toimijat. Muutoksen laajuudesta ja suunnasta on esitetty tutkimuksessa useita eri näkökulmia ja tulkintoja, mutta yksimielisiä ollaan siitä, että jotenkin hyvinvointivaltio on muuttunut. Kolmas sektori on omalta osaltaan ollut rakentamassa suomalaista hyvinvointivaltiota ja on aina ollut osa sitä. Tässä tutkimuksessa ollaan kiinnostuneita siitä, miten kolmas sektori muuttuu suomalaisen hyvinvointivaltion mukana? Miten kuntien muuttuvat käytännöt ja tavat järjestää palvelut esimerkiksi kilpailuttamalla vaikuttavat järjestöjen palvelujen tuotantoon? Hallinnan näkökulma on yksi tapa ymmärtää hyvinvointivaltion reformia (Daly 2003, 123).

³ Kansainvälinen valuuttarahasto IMF julkaisi viimeksi keväällä 2011 raportin *Shifting Gears. Tackling Challenges on the Road to Fiscal Adjustment*, jossa Suomeakin kehoitetaan yksityisen sairausvakuutuksen lisäämiseen ja palveluntuottajien monipuolistamiseen (2011, 71).

⁴ Tarkempia tietoja Sitran ja Tekesin sosiaalipoliittisesti kiinnostavista tutkimus- ja kehityshankkeista: (ks. Sitra: *Julkishallinnon johtamisohjelma ja Kuntaohjelma*: <http://www.sitra.fi> sekä Tekes: *Innovaatiot sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmässä 2008–2015*: <http://www.tekes.fi>).

2.2 Hallintateoriat ja paikallisen toimintaympäristön muutos

Hallinnan käsitteellä viitataan yleensä yhteiskunnalliseen muutokseen, *hallinnosta hallintaan* (Pierre & Peters 2000, 20; Hajer & Wagenaar 2003, 1; Tiihonen 2004; Möttönen & Niemelä 2005, 80; Anttiroiko ym. 2007, 165–169). Hallinnan käsitteellä on pyritty vastaamaan sellaisiin kysymyksiin, joihin kapeampi hallinnon käsite ei ole enää pystynyt vastaamaan (Anttiroiko ym. 2007, 168). Globalisoituvassa ja monimutkaistuvassa maailmassa yhteiskunnallisia prosesseja ei voida enää hallinnoida hierarkkisesti yksittäisten valtioiden tasolla. Valtiot ovat luovuttaneet⁵ valtaa ylös kansainvälisille toimijoille, kuten Euroopan Unionille, ja alas paikallishallinnolle, kuten kunnille. (Pierre & Peters 2000, 72; Newman 2001, 11; Julkunen 2006, 254–255.) Muutoksella hallinnosta hallintaan viitataan juuri tähän keskushallinnon vallan hajautumiseen ja eriytymiseen. Suomessa kolmas sektori tuotti julkiselle sektorille verraten vähän sosiaalipalveluita 1980-luvulle asti, kunnes valtio aloitti lukuisat hallinnolliset uudistukset⁶ (Anttiroiko ym. 2007, 164). Kuntalain ja valtiosuusjärjestelmän uudistukset olivat sosiaalipoliittisesti tärkeimpiä uudistuksia⁷. Niiden seurauksena päävastuu hyvinvointipalvelujen järjestämisestä siirtyi valtiolta kunnille. Erityisesti kuntien vapaus hankkia sosiaali- ja terveystalvet myös julkisen sektorin ulkopuolisilta tuottajilta on ollut sosiaalipolitiikan näkökulmasta tärkeä muutos (Lehto 2001, 107). Valtion ja kuntien välistä suhdetta muuttaneet hallinnolliset uudistukset ovat muuttaneet kuntien tapaa organisoida toimintaansa ja vuorovaikutussuhteitaan muuhun yhteiskuntaan, kuten kolmanteen sektoriin (Sotarauta & Linnamaa & Suvinen 2003, 59; Anttiroiko ym. 2007, 164). Tätä valtion ja kunnan sekä kunnan ja yhteiskunnan muuttunutta suhdetta voidaan tarkastella *hallinnan (governance)* käsitteen näkökulmasta (Julkunen 2006, 253–254; Anttiroiko ym. 2007, 165–168).

Rhodes (1997, 46) esittää, että hallinnan käsitteellä on useita erilaisia merkityksiä ja käyttötapoja⁸. Teoreettisena viitekehyksenä hallinta on kuitenkin tärkeä käsite tässä

⁵ Tutkimuskirjallisuudessa on esitetty erilaisia näkemyksiä, siitä onko siirtyminen hallinnosta hallintaan tarkoittanut valtioiden vallan lisääntymistä vai vähenemistä (esim. Rhodes 1994; Pierre & Peters 2000; Julkunen 2006, 255–256).

⁶ Anttiroikon ym. (2003/2009, 137) mukaan näihin hallinnollisiin uudistuksiin voidaan laskea esimerkiksi vapaakuntakokeilu, kuntalain uudistus, valtiosuusjärjestelmän uudistus ja aluehallinnon uudelleenorganisointi.

⁷ Blombergin ja Peterssonin (2010) mukaan hallinnollisten uudistusten tutkiminen on yleisesti tärkeää hyvinvointivaltion muutoksen ymmärtämiseksi.

⁸ Esimerkiksi Hirst (2000, 14–19) luettelee viisi erilaista versiota hallinnasta. Rhodes (1997, 46–47) puolestaan osoittaa kuusi erilaista määritelmää ja (2000, 56–60) jo seitsemän erilaista käyttötapaa hallinnalle, jotka ovat

tutkimuksessa. Tarkasti rajattuna käsitteenä se on myös hyvin käyttökelpoinen. Tässä tutkimuksessa hallinnalla viitataan politiikan ja julkishallinnon tutkimuksen perinteisiin perustuvaan käsitteeseen⁹. Yksinkertaisimmillaan hallinta tarkoittaa hallintoa ja tapaa hallita, olipa kyseessä valtio, kunta tai organisaatio (Newman 2001, 4). Hallintaa käsittelevässä tutkimuksessa hierarkiat, markkinat ja verkostot nähdään usein vaihtoehtoisina keinoina yhteiskunnallisten vuorovaikutussuhteiden organisoimiseen ja koordinointiin eli hallintaan (Thompson & Frances & Levačić & Mitchell 1991; Jessop 1999, 351; Pierre & Peters 2000, 15–20; Newman 2001, 13; Daly 2003, 120; Sotarauta ym. 2003, 59; Möttönen & Niemelä 2005, 86–87). *Hierarkia* vuorovaikutussuhteiden hallintana perustuu määräysvaltaan ja auktoriteettiin: hyvänä esimerkkinä tästä on byrokraattinen organisaatiomalli. Hierarkkisessa mallissa valtio nähdään tiukasti irrallisena muista yhteiskunnallisista toimijoista. *Markkinoihin* perustuva hallinnan malli perustuu puolestaan palvelujen myyntiin ja ostoon ja täten myös palveluntuottajien välinen kilpailu kuuluu markkinasuhteeseen. Markkinat voidaan nähdä monessa suhteessa vastakkaisena hierarkkiselle mallille. *Verkostoihin* perustuva hallinta taas perustuu monitoimijaisuuteen, keskinäiseen riippuvuuteen, vapaaehtoisuuteen, lojaliteettiin ja toimijoiden väliseen solidaarisuuteen. (Pierre & Peters 2000, 15–20; Sotarauta ym. 2003, 59–60; Möttönen & Niemelä 2005, 86–87.)

Suurimmassa osassa hallintatutkimusta keskitytään tarkastelemaan muutosta hallinnosta hallintaan. Tällä tarkoitetaan sitä, että hierarkkisesta hallinnasta on siirrytty verkostoihin perustuvaan hallintaan (Pierre 2000, 4–5; Newman 2001, 4; Möttönen & Niemelä 2005, 87–89; Anttiroiko ym. 2007, 164, 167, 175–176). Verkostojen korostaminen on yksi hallinnan laajaa käsitettä yhdistävä tekijä (Häikiö 2005, 27; Radcliffe & Dent 2005, 618; Bekkers & Dijkstra & Edwards & Fenger 2007, 5; Klijn 2008, 510–511). Pierren ja Petersin¹⁰ (2000, 14–24) mukaan hallinta voidaan nähdä rakenteina tai prosesseina. Hallinta rakenteina tarkoittaa hierarkioita,

korporatiivinen hallinta; hallinta uutena julkisjohtamisena (new public management); hallinta 'hyvänä hallintotapana'; hallinta kansainvälisenä hallintana; hallinta sosio-kyberneettisinä systeeminä; hallinta uutena poliittisena taloustieteenä sekä hallinta verkostoina. Myös Mehde (2009) esittää kriittisen näkökulman liian väljästä hallinnan käsitteen määritelmästä ja käytöstä tutkimuksessa.

⁹ Poliitiikan ja julkishallinnon tutkimuksen perinteisiin perustuvalla hallinnan käsitteellä ei tarkoiteta hallinnan analytiikan tutkimussuuntausta, joka perustuu Michel Foucault'n ajatteluun (Julkunen 2006, 254). Hallinnan analytiikan merkittäviä tutkijoita ovat Peter Miller ja Nikolas Rose (Kaisto & Pyykkönen 2010, 7).

¹⁰ Jon Pierre (esim. 2000) ja B. Guy Peters (esim. 2000) ovat tutkineet laajasti hallintaa.

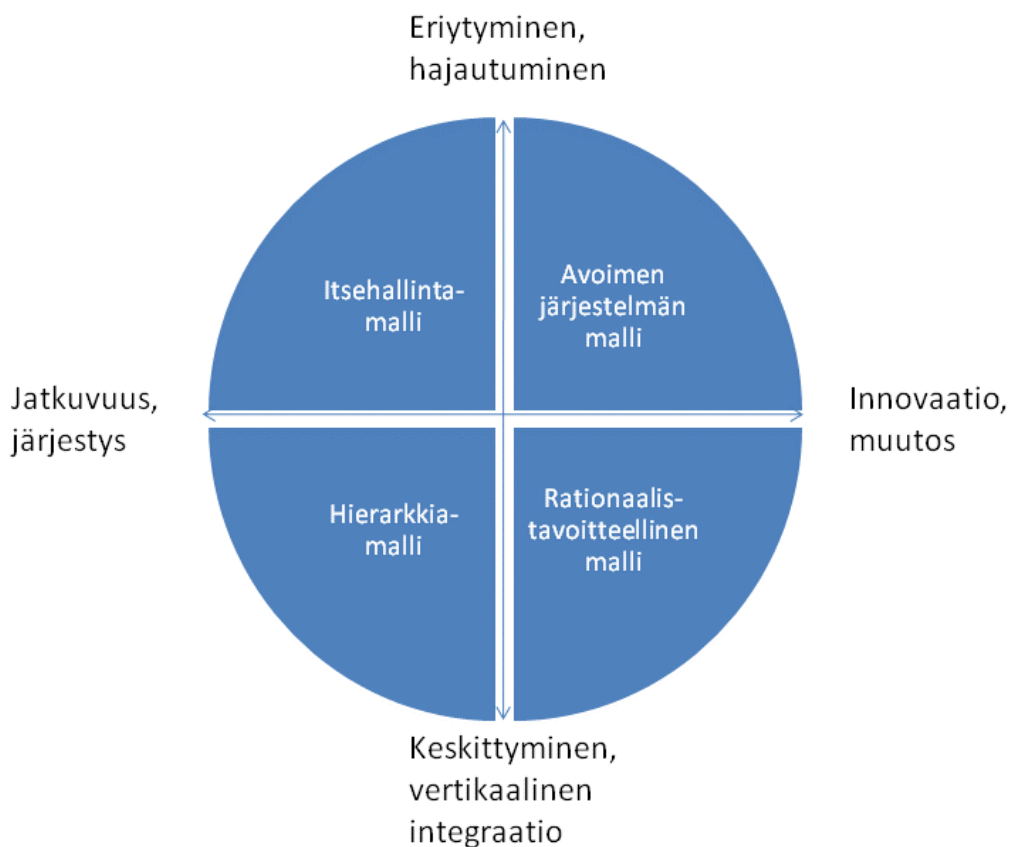
markkinoita, verkostoja tai yhteisöjä. Jos hallintaan puolestaan viitataan prosesseina, sillä voidaan tarkoittaa kahta eri asiaa. Prosesseina hallinta voi tarkoittaa *perinteistä hallinnon tapaa* ja kykyä ohjata taloutta ja yhteiskuntaa tai *uutta hallinnan tapaa*, jossa keskitytään niihin vuorovaikutustapoihin joilla hallinto pyrkii saavuttamaan yhteiskunnan kanssa yhteisiä tavoitteita. Hallinnan prosesseihin keskittymistä hallinnan rakenteiden sijaan pidetään useissa tutkimuksissa hallinnan käsitettä yhdistävänä tekijänä¹¹ (Pierre & Peters 2000, 22; Bekkers ym. 2007, 14; Klijn 2008, 508; Airaksinen 2009, 33). Tässä tutkimuksessa hallintaa tarkastellaan prosesseina. Tutkimuksen kohteena ovat ne prosessit eli tapahtumaketjut, joissa kunta ja kolmas sektori tuottavat palveluja tilaaja–tuottaja-mallissa. Hallinta ymmärretään täten rakenteiden sisäisenä vuorovaikutuksena, eikä rakenteina itsenään (Pierre & Peters 2000, 22).

Hallinnan käsite voi olla kuvaileva tai normatiivinen. Sillä voidaan kuvata julkisen hallinnon muutosta, mutta sen avulla voidaan myös määritellä mikä on paras hallinnon malli. (Newman 2001, 16; Daly 2003, 120.) Rajaan hallinnan käsitteen normatiivisen määritelmän tutkielman ulkopuolelle, koska tavoitteenani on selittää, miten hallinta on muuttunut tilaaja–tuottaja-mallissa kolmannen sektorin näkökulmasta. Tutkimuksen tavoitteena ei ole etsiä parasta hallinnon mallia, vaikka tulokset voivat osoittaa tilaaja–tuottaja-mallin heikkouksia ja vahvuuksia.

Hallintaa voidaan tarkastella valtion, kunnan tai jopa yksittäisen organisaation tasolla (Newman 2001, 4). Kunnallisella tasolla siirtyminen hallinnosta hallintaan on tarkoittanut muutosta byrokraattisesta hallintojärjestelmästä kohti itseohjautuvien toimintayksiköiden ja yhteistyötä yli rajojensa tekevien kuntien suuntaan (Anttiroiko ym. 2007, 164; Airaksinen 2009, 30). Paikallisella tasolla hallinnasta voidaan käyttää käsitettä paikallinen hallinta tai uusi paikallinen hallintatapa (Häikiö 2005, 26; Möttönen & Niemelä 2005, 88; Anttiroiko ym. 2007, 170; Airaksinen 2009, 33–34). Uuden paikallisen hallintatavan piirteitä ovat toimijakentän laajuus ja monipuolisuus, verkostomaisuus, monitasoisuus, monitoimialaisuus sekä katalyyttisuus (Möttönen & Niemelä 2005, 89–91; Anttiroiko ym. 2007). Yhteistyö- verkosto- ja kumppanuussuhteet ovat uuden paikallisen hallintatavan perusta (Häikiö 2005, 26; Anttiroiko ym. 2007, 164). Paikallisen hallinnan käsite viittaa yleisesti hallinnan tutkimiseen paikallisessa tasolla ja käsitteen soveltamiseen paikallisesti. Paikallisen hallinnan käsite on lähellä yleisessä hallintakeskustelussa esitettyä verkostoihin perustuvaa ja uuden hallinnan käsitettä.

¹¹ Esimerkiksi Klijin (2008, 508–511) mukaan kaikista ristiriidoista ja käsitteellisistä epäselvyyksistä huolimatta ainoa hallinnan käsitettä yhdistävä tekijä on keskittyminen hallinnan prosesseihin hallinnon rakenteiden sijasta.

Hallintaa käsittelevä tutkimus on hyvin laajaa ja monitasoista. Siksi olen päättänyt soveltaa tutkimuksessani Newmanin (2001, 33–36) jäsenystä hallinnan käsitteestä. Newman on muodostanut nelikentän erilaisista hallintamalleista, jotka ovat hierarkkinen malli, rationaalitavoitteellinen malli, avointen järjestelmien malli ja itsehallinnon malli. Häikiö (2005, 155) on suomentanut Newmanin jäsenyksen ja käytän jatkossakin Häikiön käännoästä. Newmanin jäsenyys on teoreettinen malli hallintamalleista. Teoreettisia malleja ei usein esiinny sellaisenaan todellisuudessa. Eri mallit vaikuttavat yhteiskunnassa aina osittain samanaikaisesti ja päällekkäin (Häikiö 2005, 156). Kolmannen sektorin näkökulmasta on tärkeää tarkastella, minkälaisia hallinnan malleja tai hallinnan piirteitä on olemassa. Olen kiinnostunut niistä prosesseista eli tapahtumaketjuista, jotka tapahtuvat kunnan ja kolmannen sektorin välisessä vuorovaikutuksessa koskien palvelujen järjestämistä ja tuottamista.



Kuvio 1. Hallintamallien jäsenyys

Newmanin nelikentän kaksi ulottuvuutta kuvaavat horisontaalisella akselilla jatkuvuuden ja järjestyksen suhdetta innovaatioon ja muutokseen. Vertikaaliakseli kuvaa vallan keskittymistä suhteessa vallan eriytymiseen ja hajaannukseen. Nelikenttään muodostuu neljä hallinnon teoreettista mallia. **Hierarkkinen malli** pyrkii ennustettavuuteen, hallintaan ja luotettavuuteen. Tätä mallia voi verrata hierarkkiseen byrokraatiaan, jossa valtio käyttää valtaa ylhäältä alas. Muutos on hidasta ja se tapahtuu lakien, sääntöjen, ohjeiden tai käytäntöjen muuttumisen myötä. Muutos laitetaan liikkeelle hierarkiassa ylhäältä alas. Mallissa toimitaan sääntöjen ja ohjeiden mukaan. Jatkuvuutta korostetaan ja muutos ei ole itseisarvo. Turvallisuus, järjestys, standardisointi ja riskien minimointi ovat tärkeitä hierarkkisessa mallissa. (Newman 2001, 33–34.)

Rationaalistavoitteellisessa mallissa pyritään tuloksen maksimointiin ja tehokkuuteen. Tavoitteet asetetaan lyhyemmällä aikavälillä ja muutos sekä innovaatiot ovat tärkeitä eteenpäin vieviä voimia. Hallinnon voima on johtamisessa, ei byrokraatiassa. Tuloksellisuus ja siitä palkitseminen kuuluvat malliin. Vaikka rationaalistavoitteelliseen malliin kuuluvat tulosityksiköt, niin valta on silti keskitettyä. Tavoitteet tulevat ylhäältä päin ja tehokkuutta ja tuloksellisuutta arvioidaan ja mitataan ylhäältä päin. Poliitiikan toimivuus perustuu mallissa siihen oletukseen, että organisaatiot ovat rationaalisia toimijoita ja reagoivat esimerkiksi kilpailuun rationaalisesti. Tämä malli liittyy vahvasti uuteen julkisjohtamiseen, koska se korostaa tehokkuutta, taloudellista rationaalisuutta ja johtajuutta. Malliin liittyy myös välineellinen ja pragmaattinen lähestymistapa. Tärkeämpiä ovat siis tavoitteet kuin keinot niiden saavuttamiseen. (Newman 2001, 34–35.)

Avointen järjestelmien malli perustuu verkostojen yhteistyöhön ja interaktiivisuuteen, jatkuvaan muutokseen sekä siihen sopeutumiseen. Valta on jakaantunut monille eli se on hajautettu. Toiminta perustuu kokeiluun ja innovatiivisuuteen. Malli vaikuttaa ympäristöönsä ja ottaa jatkuvasti vaikutteita ympäristöstään. Se on joustava, nopea ja erittäin responsiivinen. Valta on niin hajautettu tässä mallissa, että keskitetty vallan käyttö on hyvin vaikeaa. Vallan käyttö rajoittuu ohjaamiseen. Avointen järjestelmien mallissa korostetaan verkostoja ja sitä voidaan verrata hallintaan verkostojen avulla.

Itsehallinnon malli keskittyy jatkuvuuteen ja kestävyYTEEN. Se korostaa hallinnon ja sen ulkopuolisten toimijoiden välistä yhteistyötä ja sen merkitystä. Tätä mallia voisi verrata kuntaan, jossa tunnustetaan ja tunnustetaan kansalaisliikkeiden merkitys ja pyritään toimimaan niiden

kanssa kumppaneina ongelmien ja epäkohtien selvittämiseksi. Malliin kuuluu keskinäinen velvollisuus. Hallinnan yleisessä teoriassa viitataan avointen järjestelmien ja itsehallinnon malleihin, kun viitataan muutokseen hallinnosta hallintaan. Myös uuden paikallisen hallintatavan teoriassa on lukuisia yhtäläisyyksiä kahteen viimeksi mainittuun malliin.

Newman (2001) käyttää hallintamallien jäsenystä valtion ja paikallishallinnon välisen hallinnan tarkasteluun. Tässä tutkimuksessa jäsenystä sovelletaan paikallishallinnon ja kolmannen sektorin välisen hallinnan tutkimiseen. Mallin soveltaminen paikallisen hallinnan tutkimiseen on perusteltua. Newmanin (2001, 33) mukaan jokainen hallintamalli sisältää tietyt erityispiirteet, jotka liittyvät käsitykseen vallasta ja auktoriteetista, vuorovaikutussuhteista ja muutoksesta. Nämä erityispiirteet ovat olemassa niin valtiollisella kuin kunnallisella tasolla. Lisäksi Newmanin jäsenystä on sovellettu aikaisemminkin väitöskirjatasolla paikallisen hallinnan tutkimiseen (Häikiö 2005).

2.3 Tilaaja–tuottaja-malli ja näennäismarkkinat: kunta muutoksessa

Kunnalliset palvelut voidaan järjestää eri tavoin. Tämä tutkimus perustuu sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämiseen tilaaja–tuottaja-mallissa. Hallintatutkimuksessa tärkeitä ovat palvelujen tuottamisen tavat ja palvelukulttuuri (Daly 2003, 120; Häikiö 2005, 28). Tässä tutkimuksessa tarkastelen palvelujen tuottamiseen liittyviä hallinnan prosesseja tilaaja–tuottaja-mallissa ja siksi tilaaja–tuottaja-mallin käsitteen ja teorian määrittäminen on tärkeää. Tilaaja–tuottaja-malli ilmenee aina jossakin paikallisessa kontekstissa ja siksi sille ei ole olemassa yhtä selvää määritelmää (Kallio ym. 2006, 19). Tilaaja–tuottaja-mallille voidaan kuitenkin määritellä tiettyjä yhteisiä piirteitä teorian ja kirjallisuuden perusteella. Tilaaja–tuottaja-malli perustuu uuteen julkisjohtamiseen ja näennäismarkkinateoriaan (Lane 2000, 60; Fredriksson & Martikainen 2006, 12; Kallio ym. 2006; Meklin & Näsi & Rajala & Tammi 2006, 123; Valkama & Kallio & Haatainen & Laurila & Siitonen 2008, 39–50; Stenvall & Airaksinen 2009, 21). Uusi julkisjohtaminen on laajempi teoria, joka vaikuttaa useisiin julkisen sektorin uudistuksiin, kuten tilaaja–tuottaja-malliin. Näennäismarkkinateoria on yksityiskohtaisempi teoria tilaaja–tuottaja-mallin toiminnan periaatteista ja käytännöistä.

Uusi julkisjohtaminen (New Public Management)

Tilaaja–tuottaja-malliin liittyy useita uuden julkisjohtamisen (NPM) piirteitä ja tavoitteita. NPM-teoriaa määrittelemällä voidaan ymmärtää paremmin myös tilaaja–tuottaja-mallin kontekstia ja

perusteita. Paikallinen hallintatapa voidaan nähdä seuraavana vaiheena uudelle julkisjohtamiselle (Möttönen & Niemelä 2005, 86–87). Joidenkin tutkijoiden mielestä NPM pitää rajata kokonaan hallinnan käsitteen ulkopuolelle (Klijn 2008) ja toisille tutkijoille NPM on yksi hallinnan ulottuvuus (esim. Rhodes 2000, 56–60; Anttiroiko ym. 2007, 166–167). Tässä tutkielmassa NPM ymmärretään yhtenä hallinnan ulottuvuutena, koska tutkin hallinnan piirteitä tilaaja–tuottaja-mallissa, joka perustuu uuteen julkisjohtamiseen.

Uusi julkisjohtaminen on vaikuttanut keskeisesti länsimaissa julkisen sektorin reformeihin jo lähes 30 vuoden ajan. NPM syntyi Isossa-Britanniassa ja levisi sieltä Yhdysvaltoihin, Australiaan ja erityisesti Uuteen-Seelantiin ja myöhemmin myös Pohjoismaihin sekä Manner-Eurooppaan. (Lane 2000, 3; Barzelay 2001, 3). NPM syntyi kritiikkinä julkisen sektorin tehottomuudelle, paisuneelle koolle ja kustannuksille sekä liialle byrokratisoitumiselle (Lähdesmäki 2003, 9, 16). NPM:n keskeisiä arvoja ovat taloudellisuus ja tehokkuus. Käytännössä NPM tavoittelee pienempiä organisaatioita, matalampia hierarkioita, tuloksellisuuden parantamista ja innovatiivisuuden lisäämistä. (Emt., 15.)

NPM:n arvot ja tavoitteet ovat kopioitu yritysmaailmasta. Johtamisessa huomio tulee yleisesti kiinnittää tehokkuuteen ja talouteen. (Lähdesmäki 2003, 53.) Ilmiötä voidaan kutsua myös markkinaistamiseksi eli liiketaloudellisten periaatteiden siirtämiseksi julkisen sektorin toimintaan (Miller 2004, 25–27). Markkinaistaminen on kuitenkin laajempi käsite, sillä NPM korostaa erityisesti vahvaa johtamista ja johtamisen yleistettävyyttä (Lähdesmäki 2003, 15). NPM:n periaatteet näkyvät kolmannen sektorin toiminnassa esimerkiksi järjestöjen yhtiöittämisenä, joka edustaa liiketaloudellisten periaatteiden siirtämistä kolmannelle sektorille.

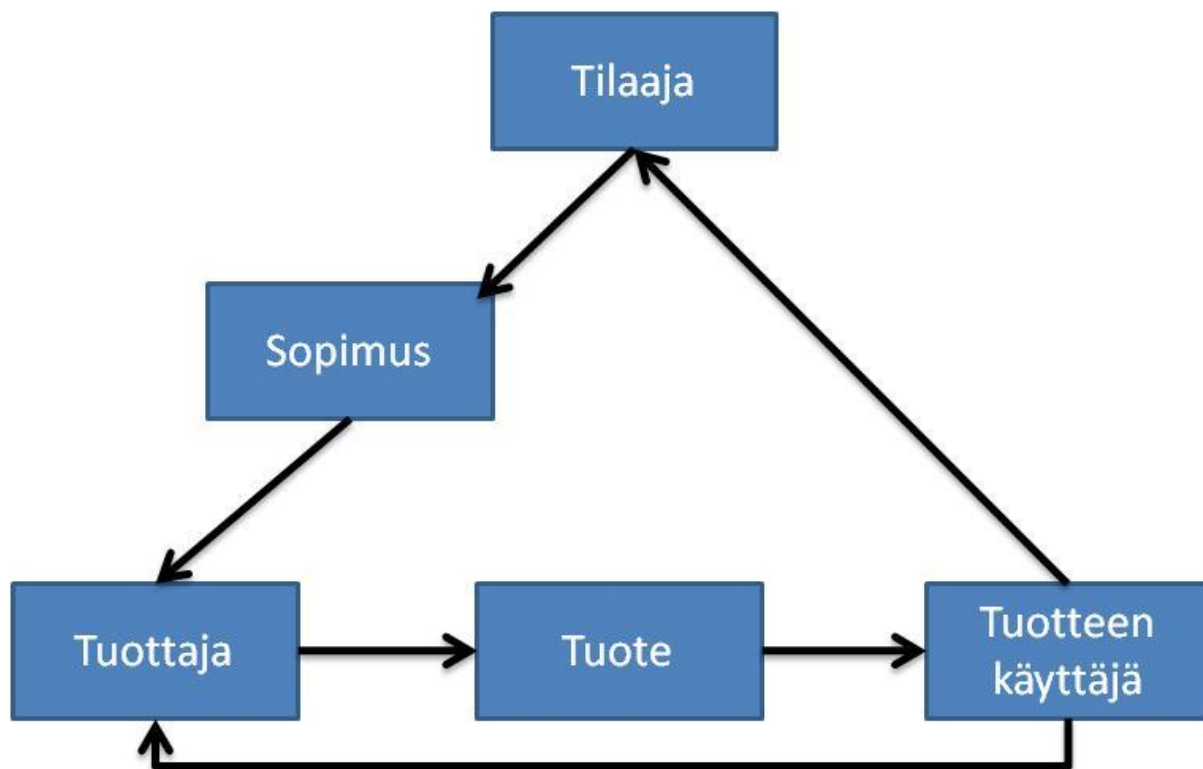
Usein uuteen julkisjohtamiseen viitataan sateenvarjokäsitteenä eli kokoavana yleiskäsitteenä (Kallio ym. 2006, 12; Valkama ym. 2008, 36–37). NPM on määritelty myös ideologiaksi ja teoriaksi, joten sillä ei ole yhtä yleisesti hyväksyttyä ja yksiselitteistä määritelmää (Lähdesmäki 2003, 11). Lähdesmäki (2003, 59) korostaa NPM:n pyrkimystä uudistaa vanhaa byrokraattista johtamistapaa. NPM kuvaa myös muutosta ja jo tapahtuneiden uudistusten periaatteita (Barzelay 2001, 2–3). NPM voidaan nähdä julkisen sektorin hallinnon uudistusten perusteita kokovana käsitteenä (Kallio ym. 2006, 12; Valkama ym. 2008, 36–37). Lane (2000, 60) puolestaan määrittelee NPM:n tähtäävän ennen kaikkea tehokkuuteen palvelujen tuotannossa. Tehokkuuteen tähtääviä keinoja ovat yksityistäminen, julkisen sektorin yksikköjen yhtiöittäminen,

näennäismarkkinat, tilaaja–tuottaja-malli, ulkoistaminen, laajamittainen sopiminen, ministeriöiden ja virastojen uudelleenjärjestely, asiakasmaksujen lisääminen ja niiden korottaminen.

Lähdesmäki (2003) ja Lane tuovat esille myös NPM -kriittikkiä. Lane (2000, 6–7) lajittelee kritiikin viiteen ulottuvuuteen: 1) NPM on vain oikeistolainen, uusliberalistinen ideologia; 2) NPM ei ole mitään uutta vaan ainoastaan ulkoistamista; 3) NPM on vain manipulatiivinen diskurssi; 4) NPM on epälooginen sekoitus suosittuja ideoita ja 5) siinä on kyse vain mikrotaloudellisen teorian siirtämisestä julkiselle sektorille. Lane itse torjuu kritiikin ja argumentoi NPM:n olevan paljon muutakin kuin edellä mainittua kritiikkiä (Lane 2000, 7). Lähdesmäki (2003, 79–82) esittää osittain samaa kritiikkiä kuin Lane, mutta korostaa kritiikkiä yksityisen sektorin periaatteiden siirtämisen julkiselle sektorille. Monet tutkijat pitävät julkisen sektorin markkinaistamista julkisen sektorin toimintaa heikentävänä tekijänä (Self 2000). NPM:n vahingollisuudesta ja epäoikeudenmukaisuudesta on esitetty hyvin kriittisiäkin kannanottoja yhteiskuntatieteellisessä keskustelussa (Eräsaari 2006).

Tilaaja–tuottaja-malli näennäismarkkinateorian näkökulmasta

Tilaaja–tuottaja-malli on yksi näennäismarkkinoiden keskeisimmistä muodoista (Meklin & Rajala & Sinervo & Vakkuri ym. 2009, 254). Mallissa palvelun tilaaja ja tuottaja erotetaan toisistaan. Kunnassa tämä tarkoittaa tilaaja- ja tuotantoyksikköjen perustamista (Kallio ym. 2006, 23). Järjestöt ovat tilaaja–tuottaja-mallissa kunnan ulkoisia tuotantoyksiköitä, jotka tuottavat palveluita tilaajalle. Tilaajan ja tuottajien roolien erottamisen lisäksi tilaaja–tuottaja-mallissa käytetään sopimuksia ohjaamisen välineenä. Sopimusohjaus kohdistuu tuotteisiin eli tuotteistettuihin palveluihin. Yksinkertaisimmillaan tilaaja–tuottaja-mallia voidaan havainnollistaa seuraavalla kuviolla. (Kallio ym. 2006, 23; Meklin ym. 2009, 256–257.)



Kuvio 2. Tilaaja–tuottaja-mallin perusrakenne

Tilaaja–tuottaja-mallissa tilaajan ja tuottajien välille muodostetaan markkinat, jolloin syntyy näennäismarkkinatilanne (Valkama ym. 2008, 46). Kähkösen (2007, 19) mukaan näennäismarkkinoilla ei kuitenkaan ole yhtä vakiintunutta ja tunnustettua määritelmää. Yhdistettäessä näennäismarkkinat julkisen sektorin toimintaan, voidaan lähtökohdaksi kuitenkin ottaa Le Grandin ja Bartlettin (1994) tutkimus, jossa he määrittelevät näennäismarkkinateoriaa julkisen sektorin ja sosiaalipolitiikan näkökulmasta. Le Grandin ja Bartlettin teoria julkisen sektorin näennäismarkkinoista on yksi siteeratuimmista alan tutkimuksista¹². Näennäismarkkinat tai kvasimarkkinat ovat hierarkian ja aitojen markkinoiden välimuoto. Hierarkialla tarkoitetaan tässä perinteistä, esimerkiksi kunnallista organisaatiomallia, jossa toiminnan ohjaus perustuu

¹²Le Grandin ja Bartlettin (1994) toimittamaan Quasi-Markets and Social Policy – teokseen viitataan runsaasti aihetta käsittelevissä tutkimuksissa (esim. Valkama 2004; Kähkönen, 2007; Koskiahho 2008), vaikka se onkin jo 15 vuotta vanha tutkimus. Pidän tutkimusta kuitenkin keskeisenä teoksena näennäismarkkinoista ja tilaaja–tuottaja-mallista, koska se on paljon käytetty lähde aihetta käsittelevissä tutkimuksissa. Suomessa näennäismarkkinoita 2000-luvulla väitöskirjatasolla ovat tutkineet esimerkiksi Kähkönen (2007), Sihvonen (2006), Valkama (2004) ja Willberg (2006). Tutkijoiden tausta on hallintotieteissä, joten sosiaalipoliittinen näkökulma heidän tutkimuksissaan on vähäinen.

organisaation sisäisiin sääntöihin ja käskytykseen. Hierarkiassa palvelun tilaaja ja tuottaja ovat sama asia. Näennäismarkkinoilla palvelun tilaaja ja tuottaja puolestaan erotetaan toisistaan. Toiminnan ohjaus perustuu sopimukseen, kuten markkinoillakin. (Kähkönen 2007, 20; Valkama ym. 2008, 39–41) Näennäismarkkinoiden kaksi keskeisintä sovellusta ovat tilaaja–tuottaja-malli ja palvelusetelimalli (Bailey 2002, 152; Kähkönen 2007, 22).

Kähkösen (2007, 21) mukaan näennäismarkkinoita voidaan kuvata tietyillä ominaisuuksilla:

1. Näennäismarkkinat ovat julkisen sektorin muodostamat ja ylläpitämät.
2. Julkinen sektori toimii palvelutuotannon tilaajana ja ohjaajana.
3. Palvelu rahoitetaan pääasiassa verovaroin, mahdollisesti osittain myös asiakasmaksuin.
4. Palvelujen tuotanto on erotettu tilaamisesta ja toimintaa ohjataan sopimuksen avulla.
5. Näennäismarkkinoilla tuotetulla palvelulla on usein yhteiskunnallisia, kansalaisten hyvinvointiin liittyviä tavoitteita.
6. Näennäismarkkinoilla on erilaisia palvelujen tuottajia (esimerkiksi julkisia, yksityisiä tai voittoa tavoittelemattomia yhteisöjä), joilla saattaa olla muita tavoitteita toiminnassaan kuin voiton tavoittelu.
7. Palvelun saajat eivät yleensä kulutushetkellä maksa palvelusta, vaan palvelun tilaaja toimii heidän preferenssiensä välittäjänä ja rahoituksen ohjaajana.

Bartlettin ja Le Grandin (1994, 13–14) mukaan näennäismarkkinoiden tulisi olla **tehokkaat**; lisätä **valinnan** mahdollisuuksia; reagoida kansalaisten ja asiakkaiden kritiikkiin (**responsiivisuus**) ja tarpeisiin sekä olla **oikeudenmukaiset**.

Näennäismarkkinoiden tavoitteiden toteutuminen edellyttää tiettyjä menestymisen ehtoja. Edellytykset liittyvät markkinarakenteeseen, informaation kulkuun, transaktiokustannusten määrään ja epävarmuuteen, motivaatioon ja ”kermankuorinnan” välttämiseen (Bartlett & Le Grand 1994, 19). Tuottajien ja tilaajien keskuudessa tulisi olla aitoa kilpailua. Näennäismarkkinoilla toinen osapuolista voi olla kuitenkin monopoliasemassa ja tällöin asiakkaan tai kansalaisen näkökulmasta saattaa olla kannattavampaa, jos toinenkin osapuoli olisi monopoliasemassa tasataksien vallan tasapainoa. (Emt., 19–20, 33.) Näennäismarkkinatilanteessa tuottajilla ja tilaajilla pitää olla riittävä informaatio markkinoista ja palveluista. Tuottajien kohdalla tämä tarkoittaa lähinnä hintatietoutta ja tilaajien kohdalla laatutarkkailua. Kolmas kriteeri toimiville näennäismarkkinoille on transaktiokustannusten

kohtuullisuus. Transaktiokustannuksilla tarkoitetaan niitä kuluja, jotka syntyvät kilpailuttamisesta, sopimisesta ja laaduntarkkailusta. Transaktiokustannusten tulisi aina olla pienemmät kuin ne kulut, jotka säästetään siirryttäessä vanhasta organisaatiomallista näennäismarkkinoille. Neljäs kriteeri on motivaatio. Tuottajan motivaatio tarkoittaa taloudellisen hyödyn tavoittelua, jonka seurauksena pitäisi syntyä kustannuksiltaan halvempia palveluja. Tilaajan motivaatiolla puolestaan tarkoitetaan palvelun käyttäjän edun ajamista. (Bartlett & Le Grand 1994, 33.) Viimeiseksi Bartlett ja Le Grand (1994, 33) mainitsevat kermankuorinnan. Kermankuorinnalla tarkoitetaan tilannetta, jossa tuottaja hyötyy taloudellisesti palvelun käyttäjien valikoimisesta. Tällainen on mahdollista esimerkiksi tilanteessa, jossa palveluntuottajalle maksetaan asiakasmäärän mukaan, jolloin tuottaja voi valita kaikista helpoimmat ja edullisimmat asiakkaat saavuttaen parhaan tuoton toiminnalleen. (Emt.)

Monet kunnat ovat siirtyneet Suomessa näennäismarkkinoihin perustuvaan tilaaja–tuottaja-malliin. Suurista kaupungeissa esimerkiksi Jyväskylässä, Oulussa, Tampereella ja Turussa tilaaja–tuottaja-malli on jossain muodossa käytössä (Kallio ym. 2006; Stenvall & Airaksinen 2009). Palvelujen järjestäminen tilaaja–tuottaja-mallissa vaikuttaa kaikkiin palveluntuottajiin, myös järjestöihin. Näennäismarkkinoteoriaa ja uutta julkisjohtamista käsittelevässä tutkimuksessa kiinnitetään hyvin vähän huomiota kolmannen sektorin näkökulmaan. Sosiaalipoliittisesti on kyse tärkeistä muutoksista sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa. Siksi on tärkeää esittää kysymyksiä kolmannen sektorin tilasta ja asemasta muuttuneessa yhteiskunnassa. Miten kolmas sektori on muuttunut ja reagoinut hyvinvointivaltiossa ja kunnissa tapahtuneisiin sosiaalipoliittisiin ja hallinnollisiin muutoksiin? Mikä on järjestöjen ja yhdistysten rooli näennäismarkkinoihin perustuvassa tilaaja–tuottaja-mallissa?

2.4 Kolmas sektori osana paikallista hallintaa ja näennäismarkkinoita

Kunnat ovat uudistaneet hallintoaan ja siirtyneet hallinnosta hallintaan. Kunnat järjestävät Suomessa niiden vastuulle kuuluvat sosiaalipalvelut entistä useammin tilaaja–tuottaja-mallissa, näennäismarkkinoiden kehyksessä. Tämän tutkimuksen näkökulmasta on tärkeää kysyä, mitä nämä muutokset ovat tarkoittaneet kolmannelle sektorille eli niille järjestöille ja yhdistyksille¹³, jotka tuottavat suuren osan hyvinvointivaltion sosiaalipalveluista?

¹³ Suomessa kolmannen sektorin toimintaan liittyy eräs kansallinen erityispiirre. Jotta kolmannen sektorin järjestöt voivat toimia palveluntuottajina julkiselle sektorille, niiden täytyy kuulua viralliseen yhdistysrekisteriin.

Kolmas sektori tarkoittaa yksityisen sektorin (yritykset) ja julkisen sektorin (valtio ja kunnat) rinnalla toimivia järjestäytyneitä yhdistyksiä, osuuskuntia ja säätiöitä (Helander 1998; Harju 2003, 15). Julkisen ja yksityisen sektorin välissä toimivaa kolmatta sektoria on määritelty monin eri käsittein (Julkunen 2006, 118). Laajemmassa merkityksessä sillä tarkoitetaan kansalaisyhteiskuntaa¹⁴. Kansalaisyhteiskunnalla viitataan kaikkeen ihmisten väliseen yhteisöllisyyteen yksityisyyden ulkopuolella. (Möttönen & Niemelä 2005, 4.) Tässä tutkielmassa keskitytään kuitenkin kansalaisyhteiskunnan järjestäytyneeseen toimintaan eli järjestöihin ja yhdistyksiin ja siksi rajaan jatkossa kansalaisyhteiskunnan käsitteen tutkimuksen ulkopuolelle¹⁵. Näkökulmasta riippuen kolmatta sektoria on kutsuttu myös esimerkiksi vapaaehtoissektoriksi, voittoa tavoittelemattomaksi tai yleishyödylliseksi sektoriksi (Julkunen 2006, 118). Järjestöt tuottavat sosiaalipalveluita pääasiallisesti palkkatyön voimin¹⁶. Toiminta ei siis tällöin perustu vapaaehtoisuuteen. Voittoa tavoittelematon ja yleishyödyllinen sektori taas kuvaavat kolmannen sektorin kokonaisvaltaista toimintaa hieman kapeasti. Käytän tässä tutkimuksessa käsitettä kolmas sektori, koska tutkin sosiaalipalveluja tuottavia järjestöjä. Järjestöistä, yhdistyksistä ja säätiöistä käytän yhteistä käsitettä järjestöt.

Joissakin yhteyksissä kolmannen, yksityisen ja julkisen sektorin välinen rajanveto on vaikeaa. Etenkin yhteiskunnalliset ja sosiaaliset yritykset¹⁷ ja palvelutoimintansa yhtiöittäneet järjestöt ovat hyviä esimerkkejä rajatapauksista. Yhteiskunnalliset ja sosiaaliset yritykset eivät perinteisesti kuulu kolmanteen sektoriin ja ovat muutenkin yhteiskunnallisesti tuore ilmiö ja sellaisenaan jo oma tutkimuskohteensa. Rajaan yhteiskunnalliset yritykset kolmannen sektorin käsitteen ulkopuolelle. Lukuisat kolmannen sektorin toimijat ovat yhtiöittäneet palveluntuotantonsa ja yhtiöitetty palvelutuotanto voisi siten lukeutua yksityisen sektorin voittoa tavoitteleviin yrityksiin (Kananoja & Niiranen & Jokiranta 2008, 32, 159; Peltosalmi ym. 2009,

Yhdistysrekisteriin kuulumisen tekee toimijoista oikeustoimikelpoisia (Yhdistyslaki 1989; Yhdistysrekisteriasetus 1989). Vasta oikeustoimikelpoisuus oikeuttaa järjestöt solmimaan kuntien kanssa sopimuksia, jotka mahdollistavat palvelujen tuottamisen julkiselle sektorille.

¹⁴ Kansalaisyhteiskunnasta tarkemmin (Möttönen & Niemelä 2005, 13–30; Kananoja, Niiranen & Jokiranta 2008; Nyman 2008).

¹⁵ Kansalaisyhteiskunta ja palveluita tuottavat järjestöt ovat etäännyneet toisistaan markkinoihin perustuvan hallinnan lisääntyessä ja myös siksi on perusteltua tutkia palveluita tuottavia järjestöjä erikseen (Bode 2006, 346).

¹⁶ Tästä voi olla poikkeuksena vertaistuen tarjoaminen osana myytäviä palveluja.

¹⁷ Sosiaalisista yrityksistä kolmannen sektorin kontekstissa (Huotari & Pyykkönen & Pättiniemi 2008; Pyykkönen 2010, 126–127).

99). Järjestötoiminnan yhtiöittämisessä on yleensä kyse palvelutoiminnan ja kansalaisjärjestöroolin erottamisesta (Kananaja ym. 2008, 32). Kyseiset kolmannen sektorin yritykset toimivat kuitenkin lähes poikkeuksetta rinnakkain voittoa tavoittelemattoman järjestön kanssa ja kotiuttavat toiminnan tuoton järjestölle. Täten ei ole mahdollista puhua yksiselitteisesti yksityisen sektorin voittoa tavoittelevista yrityksistä. Sisällytän kolmannen sektorin käsitteeseen myös toimintansa yhtiöittäneet kolmannen sektorin toimijat.

Kolmatta sektoria määritellään usein sen keskeisten piirteiden ja tehtävien avulla. Möttönen ja Niemelä (2005, 57–78) määrittelevät järjestötoiminnan keskeiset tehtävät: sosiaalisen pääoman ja hyvinvoinnin lisääminen, välittämisen ja jakamisen kanavien tarjoaminen, identiteetin rakennusaineiden tarjoaminen, osallisuuden väylien luominen, äänettömien äänenä toimiminen, toivon tuottaminen sekä innovaatiomooottoreina toimiminen. Harju (2003, 15–16) puolestaan pitää kolmannen sektorin piirteinä yleishyödyllisyyttä, eettisyyttä, voittoa tavoittelematonta toimintaa, riippumattomuutta, yhteisöllisyyttä, solidaarisuutta, yksilöllistä valinnanvapautta, joustavuutta ja vapaaehtoisuutta. Kansainvälisesti kolmannen sektorin käsitettä on määritelty John Hopkins Comparative Non-Profit Sector Project-hankkeessa (Helander & Laaksonen 1999, 16–17). Kolmannen sektorin kriteereiksi täsmennettiin rakenteellisuus, yksityisyys, voittoa tavoittelematon jakaminen, vapaaehtoisuus ja itsehallinto. Rakenteellisuudella tarkoitetaan institutionaalisia rakenteita. Julkisiin viranomaisiin eli julkiseen sektoriin raja vedetään yksityisyyden kriteerillä. Voittoa tavoittelematon jakaminen tarkoittaa sitä, että vaikka voittoa toiminnasta syntyisi, sitä ei jaeta johtajille tai jäsenille, vaan palautetaan organisaation toimintaan. Vapaaehtoisuudella tarkoitetaan vapaaehtoista liittymistä organisaation jäseneksi tai sen toimintaan ja viimeisenä kriteerinä oleva itsehallinto tarkoittaa riippumattomuutta ulkopuolisista toimijoista. Yhteistä eri määritelmille ovat kolmannen sektorin voittoa tavoittelematon toiminta, yleishyödyllisyys, vapaaehtoisuus ja riippumattomuus tai itsehallinto. Piirteet erottavat järjestötoiminnan julkisesta sektorista ja voittoa tavoittelevasta yksityisestä sektorista.

Tässä tutkielmassa tutkimuksen kohteena ovat kolmannen sektorin palveluja tuottavat järjestöt. Vaikka järjestöjen toiminnassa voidaan erottaa palvelutuotanto kansalaisjärjestöroolista, se ei tarkoita automaattisesti, että palveluja ei tuotettaisi kolmannen sektorin periaatteiden mukaan. Järjestöjen arvot, voittoa tavoittelemattoman toiminnan periaate, edunvalvontatehtävä ja esimerkiksi vertaistukitoiminta voivat kietoutua kiinteästi palvelujen tuottamiseen. Järjestöt

voivat toimia samassa asemassa yksityisten yritysten rinnalla näennäismarkkinoilla tilaaja-tuottaja-mallissa, mutta ne toimivat kolmannen sektorin periaatteiden, eivät yksityisen sektorin voittoa tavoittelevan periaatteen mukaan.

Kolmas sektori hyvinvointivaltion muutoksessa

Järjestöt ovat historiallisesti toimineet tiiviissä yhteistyössä julkisen sektorin kanssa. Monet järjestöjen kehittämistä hankkeista ja palveluista on siirretty myöhemmin julkisen vallan vastuulle. (Anttonen & Sipilä 2000, 50–51; Bode 2006, 349.) Palveluntuottajina järjestöjen rooli alkoi kuitenkin kasvaa 1960–1970-luvuilla, mutta palveluja tarjottiin lähinnä omalle jäsenistölle (Harju 2003; Kauppinen & Niskanen 2005, 38). Suomessa elettiin hyvinvointivaltion laajenemisen aikaa ja yleinen käsitys oli, että julkinen sektori hoitaa ihmiset ”kehdestä hautaan” (Möttönen & Niemelä 2005, 15). Järjestöt myivät julkiselle sektorille palveluja laajenevassa määrin vasta 1980-luvulla (Vuorinen & Särkelä & Perälähti & Peltosalmi & Londén 2004; Särkelä & Vuorinen & Peltosalmi 2005, 19). Etenkin 1990-luvulla kolmannen sektorin roolista alettiin keskustella tosissaan julkisen palvelutuotannon näkökulmasta (Helander & Pikkala 1999, 88; Harju 2003, 141; Myllymäki 2003a, 80–81; Myllymäki 2003b, 9).

Kolmannen sektorin tuottamat sosiaalipalvelut lisääntyivät selvästi 1990-luvulla, kun Suomi kävi läpi kovaa taloudellista kurimusta, 1990-luvun lamaa¹⁸. Laman lisäksi 1990-luku oli täynnä merkittäviä muutoksia, jotka vaikuttivat kolmannen sektorin ja hyvinvointivaltion väliseen suhteeseen (Julkunen 2001, 13). Yksityisten yritysten ja kolmannen sektorin sosiaalipalveluja tuottavien toimintayksiköiden yhteenlaskettu määrä nelinkertaistui 1990-luvun aikana (Särkelä ym. 2005, 27). Kolmannen sektorin palvelutuotannon lisääntyminen on nähty myös osana hyvinvointivaltion supistamista ja kaventamista, koska sen on ajateltu johtavan julkisen sektorin oman palvelutuotannon supistumiseen (Möttönen & Niemelä 2005, 5). Keskusteluun kolmannen ja yksityisen sektorin palvelutuotannon lisäämisestä 1990-luvun puolivälissä vaikutti erityisesti lainsäädännön muutos valtiosuosuksista sekä kuntalaki (Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta 1992; Kuntalaki 1995). Jo ennen valtiosuosuuudistusta lainsäädäntöä muutettiin 1980-luvun puolivälissä siten, että kunnille tuli mahdollisuus ostaa palveluita kuntalaisille myös yksityisiltä palveluntuottajilta. Vuonna 1993 voimaan tullut

¹⁸ Laman vaikutuksista suomalaisen hyvinvointivaltioon (esim. Julkunen 2001, Saari 2001, Ilmonen & Kovalainen & Siisiäinen 2002, Kangas 2003).

valtionosuusuudistus poisti viimeisetkin esteet palvelujen ulkoistamiselta, mutta säilytti kuitenkin palvelujen järjestämistä kunnilla. (Leppo 2003, 44.)

Uudella vuosituonnilla järjestöjen palvelujen tuotantoon ja toimintaympäristöön ovat vaikuttaneet uudet muutokset. Merkittävimpiä muutoksia ovat olleet: 1) Euroopan unionin sisämarkkinoihin liittyvät direktiivit ja linjaukset eli se millä tavalla palveluja voidaan ostaa ja myydä, 2) raha-automaattiyhdistyksen avustuslinjaukset, jotka vaikuttavat erityisesti järjestöjen toimintaan, mutta eivät yleensä liity kunnille myytäviin palveluihin, 3) verottajan tulkinnat ja verotuskäytännöt eli yleishyödyllisen ja elinkeinotoiminnan rajanveto järjestötoiminnassa sekä 4) kuntien toimintamallien uudistukset ja kilpailuttamiskäytännöt eli se millä tavalla kunnat järjestävät sosiaali- ja terveystalonsa. (Särkelä ym. 2005, 8; Peltosalmi ym. 2009, 9–22.) Kuntien toimintamallien uudistukset ja kilpailuttamiskäytännöt ovat tärkeitä muutoksia tämän tutkimuksen kehityksessä. Järjestöt ovat joutuneet reagoimaan kunnallisiin ja hallinnollisiin muutoksiin, jotta järjestötoiminnan rahoituspohja ei murenisi (Kananaja ym. 2008). Näennäismarkkinat, kuten tilaaja–tuottaja-malli, ovat erityinen haaste kolmannelle sektorille, koska niiden kehittymisen seurauksena järjestöjen palvelusopimukset kuntien kanssa saattavat loppua kilpailuttamisen seurauksena (Valkama ym. 2008, 54; Peltosalmi ym. 2009, 134).

Miltä kolmas sektori näyttää tällä hetkellä palvelutuotannon ja erityisesti sosiaalipalvelujen näkökulmasta? Tuoreimmat tiedot aiheesta löytyvät Juha Peltosalmen, Marja Vuorisen ja Riitta Särkelän sekä Sosiaali- ja terveysturvan keskusliiton (STKL) toimittamasta Järjestöbarometrasta. Järjestöbarometria on julkaistu vuodesta 2006 alkaen vuosittain ja se kartoittaa sosiaali- ja terveysjärjestöjen nykytilaa ja toimintaa. Kolmannen sektorin toimintaympäristö ja toimintaedellytykset muuttuvat vauhdilla Suomessa. Järjestöillä on huoli oman elin- ja toimintatilansa kaventumisesta, koska yleishyödyllisyyden ja yritystoiminnan rajanveto ja määrittely ovat käynnissä (Peltosalmi ym. 2009, 20). Noin puolet valtakunnallisista järjestöistä kokee palvelujen markkinaistamisen kielteiseksi ja vain viidennes myönteiseksi. Vuodesta 2006 lähtien, kun järjestöbarometria on tehty, noin 20 valtakunnallista järjestöä on yhtiöittänyt toimintaansa. Yhteensä valtakunnallisia järjestöjä on noin 160. (Peltosalmi ym. 2009, 67–68, 99–101.) Valtioneuvoston käytännön linjaukset ajavat järjestöjen elinkeinotoiminnan laajentamista sosiaali- ja terveystalonsa, vaikka samaan aikaan korostetaan yleishyödyllisten järjestöjen merkitystä (emt., 22). Tämä on ristiriitaista ja luo ongelmia järjestöjen toiminnan tulevaisuuden suunnittelulle. Useimmiten suuret järjestöt ja järjestöt, joilla on omaa

palvelutuotantoa, kokevat toimintaympäristön muutokset merkittäviksi. Suurin osa järjestöistä uskoo toimintansa laajuuden pysyvän ennallaan. Noin kuudennes järjestöistä taas uskoo toimintansa laajenevan ja yhtä suuri osa toimintansa supistuvan. Järjestöbarometrissa kuitenkin selviää, että niistä järjestöistä, joilla on omaa palvelutuotantoa ja jotka uskovat toiminnan supistuvan, toiminnan supistuminen liittyy kilpailuttamiseen tai yleisesti ostopalvelusopimuksiin. (Peltosalmi ym. 2009, 34–36.)

Järjestötoiminnassa on siirrytty palvelutuotannosta kohti vapaaehtois-, vertais- ja vaikuttamistoimintaa (emt., 62–63, 144). Tämä on mielenkiintoinen havainto yhteiskunnallisessa tilanteessa, jossa julkista sosiaali- ja terveyspalvelujen tuotantoa pyritään avaamaan entistä mittavammin ulkoisille palveluntuottajille. Hallintatutkimuksen mukaan kunnallisissa hallintasuhteissa ollaan siirtymässä kohti verkostoihin ja uuteen hallintatapaan perustuvaan toimintaan, jossa kansalaisyhteiskunnalla ja kolmannella sektorilla on myös tärkeä tehtävä (esim. Möttönen & Niemelä 2005, 79–91). Onko sitten kolmannen sektorin rooli uuteen hallintatapaan nojautuvissa kunnissa vain vapaaehtois-, vertais- ja vaikuttamistoimintaa palvelujen tuottamisen sijaan?

Vielä vuonna 2004 järjestöillä oli yrityksiä enemmän sosiaalipalveluita tuottavia toimintayksiköitä. Vuonna 2008 tilanne oli jo aivan toisenlainen. Yrityksillä oli noin 60 prosenttia ja järjestöillä noin 40 prosenttia toimipaikoista. Näihin lukuihin lasketaan siis sellaiset toimipaikat, jotka eivät ole julkisen sektorin toimintayksiköitä. (Peltosalmi ym. 2009, 84.) Vuodesta 2002 vuoteen 2008 järjestöjen asiakkuuksien kokonaismäärä on pudonnut 140 000:sta 100 000:een. Samaan aikaan yritysten asiakkuudet ovat yli kaksinkertaistuneet 30 000:sta yli 60 000:een. Rahalla mitaten järjestöt ovat tuottaneet vuosittain kaikista sosiaalipalveluista Suomessa noin 17 prosenttia vuodesta 2002 vuoteen 2008. Samalla aikavälillä yritysten osuus on kasvanut noin kuudesta prosentista lähes 14 prosenttiin. Julkisen sektorin osuus on siis tippunut vuodesta 2002 vuoteen 2008 noin kahdeksan prosenttiyksikköä. Palveluntuotannon muutosta voidaan mitata myös henkilöstön määrällä. Kolmannen sektorin osuus sosiaalipalvelujen henkilöstöstä on pysynyt noin 18 prosentissa vuodesta 2002 vuoteen 2008. Yritysten osuus henkilöstöstä on kasvanut vuodesta 2002 vuoteen 2008 kuudesta prosentista lähes 13 prosenttiin. (Yksityinen palvelutuotanto sosiaali- ja terveydenhuollossa 2011.) Yksityisen sektorin osuus kaikilla mittareilla mitattuna on kasvanut selvästi kolmanteen

sektoriin verrattuna. Kolmannen sektorin osuus sosiaalipalveluista on muutoksesta huolimatta suurempi kuin yksityisen sektorin, lukuun ottamatta palveluita tuottavien toimipaikkojen määrää.

Kolmas sektori on läpikäynyt useita muutoksia viimeisten vuosikymmenien aikana, mutta sen merkitys sosiaalipalvelujen tuottamisessa julkiselle sektorille on edelleen merkittävä. Kuntien ja järjestöjen yhteistyö on elintärkeää molemmille osapuolille. Hankkimalla palveluita järjestöiltä kunta luo järjestöille sen toimintaympäristön, jossa ne toimivat ja mahdollisuudet palveluntuotantoon (Peltosalmi ym. 2009, 114). Järjestöt puolestaan edistävät ja tuottavat hyvinvointia alueelle ja toimivat kansalaisten vaikuttamisen ja yhteisöllisen toiminnan mahdollistajina (Möttönen & Niemelä 2005). Kolmas sektori on kuitenkin eräänlaisessa taitekohdassa, sillä järjestöjen on päätettävä lähtevätkö ne mukaan kilpailemaan palvelusopimuksista, joita kunnat kilpailuttamalla tarjoavat ulkoisille tuottajille. Kolmannen sektorin voidaan katsoa toimivan hyvin erilaisista lähtökohdista ja periaatteista kuin muut sosiaalipalveluita tuottavat toimijat. On tärkeää kysyä, mikä merkitys tällä on palveluja tuottaville järjestöille. Miten kunta palvelujen järjestäjänä ymmärtää ja huomioi kolmannen sektorin eron suhteessa yksityiseen sektoriin tai omaan toimintaansa nähden? Miten tilaaja–tuottaja-malli on vaikuttanut järjestöjen toimintaan ja toimintaympäristöön palvelujen tuottajina?

3 Tutkimustehtävän toteuttaminen

Tässä tutkielmassa tutkitaan kolmannen sektorin mahdollisuuksia toimia palveluntuottajana tilaaja–tuottaja-mallissa. Koska tilaaja–tuottaja-mallin voidaan olettaa muuttavan kunnallista toimintatapaa ja vaikuttavan myös kolmannen sektorin toimintaan palvelujen tuottajana, sitä ja hallintaa koskevat teoreettiset jäsennykset ovat tärkeitä. Tarkastelen kunnan ja kolmannen sektorin välisessä suhteessa mahdollisesti tapahtuneita muutoksia tilaaja–tuottaja-mallissa hallinnan teoreettisessa viitekehyksessä.

Tutkimus käsittelee kolmannen sektorin palveluntuotantoa ja kolmannen sektorin suhdetta julkiseen sektoriin kunnassa, jossa sosiaali- ja terveystalvet järjestetään tilaaja–tuottaja-mallin mukaisesti. Kysyn, miten tilaaja–tuottaja-malliin siirtyminen on vaikuttanut kolmannen sektorin palvelutuotantoon, toimintaympäristöön, toimintaedellytyksiin ja vuorovaikutussuhteeseen kunnan kanssa? Kysyn myös, miten hallinta on muuttunut tilaaja–tuottaja-mallissa kolmannen sektorin näkökulmasta? Edellä esitettyihin kysymyksiin etsin vastausta keräämästäni haastatteluaineistosta esittämällä sille tarkemman tutkimuskysymyksen:

- Miten kolmannen sektorin toimijat kuvaavat tilaaja–tuottaja-malliin siirtymistä ja millaisia merkityksiä he antavat muutokselle?

Tutkimuskysymyksiin vastaamalla pyrin paikantamaan kolmannen sektorin näkökulmasta tärkeimmät muutokset tilaaja–tuottaja-mallissa. Tutkimuksen tavoitteena on antaa ääni myös järjestöille. Siksi on tärkeää muodostaa yleisesti kuva siitä toimintaympäristöstä, jossa järjestöt tuottavat palveluja.

Hallinta tutkimuksen analyttisena ja teoreettisena lähestymistapana

Dalyn (2003, 120) mukaan palvelujen rakenne, muoto ja tuottamisen tavat ovat yksi hallinnan vahvuuksista sosiaalipoliittisessa analyysissä ja viitekehyksessä. Hallinnan käsitteen avulla voidaan tutkia niin suuria kuin pienempiäkin kysymyksiä (emt., 120). Hallintaa koskevat käsitteet ja teoriat muodostavat tutkimukseni teoreettisen ja analyttisen viitekehyksen. Tällä tarkoitan sitä, että teen tulkintoja aineistosta käyttäen hyväkseni hallintamallien jäsennyttä (ks. Kuvio 1) ja toisaalta lähestyn tutkimusongelmaa hallinnan teorian näkökulmasta. Newman (2001, 22) käyttää hallinnan käsitettä ja hallintamallien jäsennyttä selittääkseen muutosta. Hallinnan käsitteen avulla pyritään ymmärtämään, tulkitsemaan ja selittämään tilaaja–tuottaja-malliin liittyvää muutosta ja

sen vaikutusta kolmannen sektorin sosiaalipalvelujen tuottamiseen. Hallinnan viitekehyksessä kysyn, korostetaanko tilaaja–tuottaja-mallissa kolmannen sektorin näkökulmasta jatkuvuutta vai muutosta, onko valtaa hajautettu vai keskitetty? Tässä tutkimuksessa etsin vastausta siihen, miten hallinta on muuttunut tilaaja–tuottaja-mallissa kolmannen sektorin näkökulmasta.

3.1 Metodologiset valinnat

Teoreettismetodologisesti tutkielma perustuu realismiin, mutta lähestymistavassa on vaikutteita myös konstruktionismin perinteestä. Realismissa ja kriittisessä realismissa todellisuutta ei pystytä havaitsemaan sellaisenaan, mutta todellisuuden uskotaan olevan olemassa havaitsijasta riippumatta. Havainnot maailmasta antavat vihjeitä todellisuudesta ja niiden avulla voidaan tavoitella uutta tietoa. Realismin mukaan ainakin osan todellisuudesta voi saavuttaa tieteen keinoin. (Sayer 2000, 6; Töttö 2005, 232–284; Kuusela 2006; Vehkakoski 2006, 17.) Vaikka aineiston luonteeseen ja haastatteluihin vaikuttaa paikallinen ja ajallinen konteksti, voidaan empiriasta tehdä analyysin avulla joitakin johtopäätöksiä todellisuudesta. Kuuselan (2006, 10) mukaan realismin perinteessä korostetaan tutkimuskohteen käsitteellistämistä ja teorian välttämättömyyttä ja nämä piirteet ovat tärkeitä myös tämän tutkimuksen lähestymistavassa. Tutkimus perustuu ensisijaisesti realismiin ja kriittiseen realismiin, mutta sosiaalisen konstruktionismin huomioita tiedon suhteellisuudesta ja kielen merkityksestä ei voida täysin ohittaa.

Sosiaalisessa konstruktionismissa¹⁹ tieto on aina aikaan, paikkaan ja kulttuuriin kiinnittyvää. Tieto on luonteeltaan muuttuvaa. Sosiaalisessa konstruktionismissa kielen todellisuutta tuottava luonne on tärkeää. Toisin sanoen kielenkäyttö ei vain heijasta maailmaa, vaan sen avulla ihmisten välisessä vuorovaikutuksessa luodaan maailmaa. (Esim. Berger & Luckmann 1994; Hacking 2000, 1-35; Burr 2003, Vehkakoski 2006, 12–18; Toivo 2009, 6.) Olen kerännyt aineiston tietyllä alueella, tietyssä toimintamallissa toimivilta järjestöjohtajilta. Haastateltavien ja haastattelijan käsitykset tiedosta ja todellisuudesta ovat ainakin joiltain osin aikaan, paikkaan ja kulttuurin sidottuja. Kielen todellisuutta tuottavaa luonnetta on myös vaikea sulkea pois tutkimuksesta. Paikalliset käytännöt, toimintatavat sekä erityisesti eri toimijoiden välinen kielenkäyttö tuottavat osaltaan todellisuutta. Analyysissa kiinnitetään huomiota tilaaja–tuottaja-mallin käsitteisiin ja

¹⁹Teosta *The Social Construction of Reality* pidetään yhtenä sosiaalisen konstruktionismin kantateoksena (Berger & Luckmann 1994).

termeihin, koska ne poikkeavat monella tapaa siitä käsitteistöstä, mitä sosiaalipalveluissa on perinteisesti käytetty.

3.2 Sisällönanalyysi analyysimenetelmänä

Tutkielma kuuluu laadullisen tutkimuksen perinteeseen. Aineistoni koostuu kuudesta haastattelusta. Aineiston analyysin tärkeimmät menetelmät ovat kriittinen ajattelu ja lähiluenta. Teknisemmin ilmaistuna aineiston analyysi tehdään sisällönanalyysia soveltaen. Sisällönanalyysi on hyvin laaja käsite ja sillä voidaan tarkoittaa teoreettista viitekehystä tai yksittäistä tutkimusmenetelmää (Tuomi & Sarajärvi 2003, 6, 105–106). Tässä tutkimuksessa sisällönanalyysia käytetään yksittäisenä metodina, jonka avulla luokitellaan kirjalliseen muotoon saatettuja haastatteluita. Sisällönanalyysissa tutkija kehittää yleensä metodia omaan tutkimukseen sopivaksi (Eskola & Suoranta 1998, 188–189).

Tuomi ja Sarajärvi (2003, 97, 105–106) määrittelevät kolme tapaa tehdä sisällönanalyysia laadullisesta aineistosta: aineistolähtöisen, teoriaohjaavan tai teorialähtöisen. Aineistolähtöinen analyysitapa lähtee olettamuksesta, jossa tulkinnat tehdään puhtaasti aineistoon perustuen. Sisällönanalyysi on puolestaan teoriaohjaavaa, kun analyysiin vaikuttavat jo aiemmin olemassa oleva tieto ja havainnot aiheesta (Tuomi & Sarajärvi 2003, 97, 105–106). Teoriaohjaavassa analyysissa aineiston luokittelu perustuu jo olemassa olevaan teoriaan tai teoreettisiin käsitteisiin (emt., 116). Analyysini on vahvasti teoriaohjaavaa. Haastattelurunko on rakennettu tilaaja-tuottaja-mallin ja hallinnan teorioihin perustuen. Myös analyysissa luokittelin aineistoa kyseisten teorioiden pohjalta.

Sisällönanalyysissa määritellään analyysiyksikkö ennen analyysia. Tässä tutkimuksessa analyysiyksiköitä ovat lauseet ja lausekokonaisuudet. Analyysi etenee pelkistämällä aineisto sellaiseen muotoon, että tekstistä erotellaan tutkimuskysymysten näkökulmasta oleelliset ja tärkeät analyysiyksiköt. Pelkistettyä aineistoa käsitellään luokittelemalla analyysiyksiköistä mielekkäitä kokonaisuuksia ja nimeämällä kokonaisuudet. Teoriaohjaavassa sisällönanalyysissa luokittelut perustuvat teoriasta rajatuille käsitteille. Analyysissa tärkeää on ilmiön abstrahointi eli

oleellisen tiivistäminen ja yhdistäminen. Abstrahoinnin perusteella luodaan teoreettisia käsitteitä kuvaamaan analyysin tuloksia²⁰. (Tuomi & Sarajärvi 2003, 105–117; Toivo 2009, 55–56.)

3.3 Järjestöjohtajien haastattelut

Keräsin tutkimuksen empiirisen osuuden haastattelemalla järjestöjohtajia, koska halusin tavoittaa ne vuorovaikutus- ja hallintaprosessit, jotka vaikuttavat palvelutuotannossa, kun se perustuu tilaaja–tuottaja-malliin. En tyytynyt tarkastelemaan vain asiakirjoissa tai virallisissa suunnitelmissa esitettyjä tavoitteita. Tavoitteena oli saada kuva järjestöjen arjesta ja todellisuudesta osana tilaaja–tuottaja-mallia. Johtajia haastattelemalla yritän tavoittaa kokonaiskuvan palvelujen järjestämisen uudesta tilanteesta. Järjestöissä toimii toki muitakin asiantuntijoita kuin johtajia, mutta johtajien voidaan olettaa hallitsevan järjestön kokonaistilanteen parhaiten. Olisin voinut valita haastateltaviksi myös käytännön työtä tekevät, mutta tällöin aineisto olisi vastannut paremmin siihen, miten tilaaja–tuottaja-malli on vaikuttanut työntekoon tai työntekijöiden asemaan kolmannella sektorilla.

Tutkimusasetelman näkökulmasta haastateltavien valitseminen toimialan perusteella oli merkityksentöntä. En halunnut tutkia joidenkin tiettyjen, esimerkiksi vanhusten, päihdeongelmaisten tai vammaisten asemaan erikoistuneiden järjestöjen toimintaa vaan yleisesti tilaaja–tuottaja-mallin merkitystä kolmannen sektorin toiminnassa sosiaalialalla. Tutkittavien järjestöjen piti kuitenkin täyttää tietyt ehdot, koska olen kiinnostunut juuri toimintamallin muutoksesta ja palvelujen tuottamisesta. Järjestöjen, jotka sisällytin tutkimukseeni, oli pitänyt tuottaa palveluja tilaaja–tuottaja-malliin siirtyneelle kunnalle ennen toimintamallin uudistusta ja sen jälkeen. Tällä rajauksella tavoittelin tutkimukseen mukaan sellaisia järjestöjä, joilla on kokemusta toimintamallin muutoksesta juuri palvelun tuottamisen näkökulmasta.

Etsin haastateltavia Internetin avulla ja omien lähtötietojeni perusteella. Pysin aluksi löytämään yhden haastateltavan ja sitä kautta muita. Ensimmäisen haastattelun perusteella sain lisää vihjeitä mahdollisista uusista haastateltavista, joihin otin yhteyttä. Haastateltavia kertyi näin yhteensä kahdeksan, joista lopulta haastattelin kuutta. Etuna tällaisessa aineistonkokoamismenetyksessä on sellaisten henkilöiden haastattelu, jotka tietävät tutkittavasta asiasta varmasti jotain. Kyseistä aineistonkokoamismenetyksiä voidaan nimittää lumipallo-otannaksi (Lewis 2003, 74; Ritchie,

²⁰ Realismin perinteessä korostetaan juuri tutkimuskohteen käsitteellistämistä ja teorian välttämättömyyttä (Kuusela 2006, 10).

Lewis & Elam 2003, 94; Tuomi & Sarajärvi 2003, 88). Lumipallo-otannalla tarkoitetaan otantamenetelmää, jossa mahdollisten haastateltavien määrä kasvaa uusien haastattelujen myötä ja näin päästään aina uuden haastateltavan jäljille. Ritchie, Lewis ja Elam (2003, 94) varoittavat, että hankittavien haastattelujen monipuolisuus saattaa kärsiä, koska uudet haastateltavat ovat jollain tapaa tuttuja jo haastatelluille. Olen pyrkinyt välttämään tätä vaaraa kysymällä vinkkejä uusista haastateltavista eri ihmisiltä, enkä ole seurannut vain yhden haastateltavan vihjeitä.

Haastattelut suoritettiin vuoden 2009 aikana. Kaikki haastateltavat toimivat oman paikallisen organisaationsa ylimpänä johtajana. Kaksi haastateltavista on toiminut asemassaan muutaman vuoden. Heistä toinen on työskennellyt samassa organisaatiossa kuitenkin jo noin kymmenen vuotta. Loput neljä haastateltavaa ovat toimineet tehtävässään noin kymmenen vuotta. Kaikki haastatteluun osallistuneet järjestöjohtajat työskentelevät sosiaali- ja terveystalvelujen tai sosiaalipalvelujen parissa. Jotta haastateltavien anonymiteetti säilyisi, en kuvaile paikallisia toimijoita tarkemmin. Tutkimuksen tavoitteena ei ole tutkia tietyn kunnan tilaaja–tuottaja-mallin vaikutuksia kolmannelle sektorille, vaan yleisemmin ilmiötä paikallisella tasolla.

Käytin haastatteluissa avointa, puolistrukturoitua teemahaastattelurunkoa (Hirsjärvi & Hurme 2008). Vaikka haastattelurunko on muodostettu tilaaja–tuottaja-mallin teoriaan perustuen, halusin jättää tilaa haastattelun etenemiselle haastateltavien haluamaan suuntaan. Haastattelurunko on tehty konkreettista tutkimuskysymystä mukailleen²¹. Ensimmäiset haastattelut osoittivat, että teemahaastattelurunkoa ei ole järkevää seurata liian orjallisesti. Haastattelut etenivät osittain haastateltavan ehdoilla ja osittain teemahaastattelurungon mukaisesti. Ensimmäisistä haastatteluista opin sen, että haastateltaville pitää antaa tilaa kertoa kokemuksista ja käsityksistä, jotka ovat heille tärkeitä. Annoin haastateltavien kertoa melko vapaasti niistä asioista, jotka olivat merkityksellisiä heille ja heidän organisaatiolleen liittyen toimintamallin muutokseen.

Haastattelurungon pääteemat olivat: järjestön toiminta ja historia; tilaaja–tuottaja-malli ja siihen siirtyminen; palvelujen tuotteistaminen ja kilpailuttaminen sekä yhteistyö kunnan ja muiden toimijoiden kanssa. Muita teemoja olivat asiakkaiden ja työntekijöiden asema. (Ks. Liite 1.) Kahta viimeistä teemaa käsiteltiin, kun ne tulivat esille haastattelun yhteydessä. Niiden merkitys

²¹ Miten kolmannen sektorin toimijat kuvaavat tilaaja–tuottaja-malliin siirtymistä ja millaisia merkityksiä he antavat muutokselle?

jäi kuitenkin tutkimuksen analyysin ja tulosten näkökulmasta vähäiseksi. Rajasin asiakkaiden ja työntekijöiden aseman aineiston pelkistämävaiheessa analyysin ulkopuolelle.

3.4 Tutkimuksen eettiset kysymykset

Haastattelin tutkimusta varten johtajia järjestöistä, joiden palvelutuotanto perustuu kunnan rahoitukseen. Kunta on siis kyseisten järjestöjen palvelujen suurin ostaja. Siksi on hyvin tärkeää, että järjestöt ja haastateltavat eivät ole tunnistettavissa tästä tutkimuksesta. Tutkimuksen yhtenä tavoitteena on antaa ääni haastateltaville järjestöille. Tavoitteen saavuttamiseksi ei ole kuitenkaan tarpeellista kirjoittaa järjestöjen nimillä, sillä haastateltavat olisivat voineet valikoitua myös muista järjestöistä. Aineisto-otteita on muokattu siten, että yksittäisiä henkilöitä eikä järjestöjä tunnistettaisi niistä.

Haastateltavien näkökulmasta toinen eettisesti tärkeä kysymys liittyy tutkimustulosten hyödyllisyyteen haastateltaville. Tämä ei luonnollisestikaan tarkoita sitä, että tuloksilla pyrittäisiin edistämään juuri haastateltavien asemaa tai tilannetta muihin toimijoihin nähden. Se tarkoittaa tutkimuksen tavoitteiden punnitsemista haastateltavien näkökulmasta. Tämän tutkimuksen tavoitteilla ei pyritä edistämään tai estämään haastateltavien järjestöjen toimintaa. Tavoitteena on yhden uuden ja rajatun näkökulman tuominen tieteelliseen keskusteluun, joka käsittelee tilaaja–tuottaja-mallia ja kolmatta sektoria. Tutkimuksen tekoon liittyy aina ongelman rajaaminen ja näin ollen kaikkea aineistosta nousevia mielenkiintoisia ja tärkeitä asioita ei voi mainita lopullisessa raportissa. Tämä tarkoittaa sitä, että joitakin haastateltavien näkökulmasta tärkeitä aiheita jää myös tässä tutkielmassa mainitsematta. Aineiston ei kuitenkaan tarvitse olla kertakäyttöinen. Toivottavasti myös tätä tutkielmaa varten kerättyä aineistoa voidaan vielä käyttää hyväksi jatkotutkimuksiin.

4 Analyysi

Kysyn, minkälaisia käsityksiä kolmannen sektorin toimijoilla on tilaaja–tuottaja-mallista ja siihen siirtymisestä. Tutkin kolmannen sektorin asemaa ja paikkaa uudessa tilanteessa hallinnan teorian kehyksessä. Kuvailen ensimmäiseksi analyysin työvaiheet, jotta tutkimusprosessin eteneminen ja analyysin rakentuminen tulevat näkyviksi. Etenen analyysin rakenteen kuvailuun ja esittelen tutkimuksen pääteemat ja alateemat eli analyysin tulokset.

Litteroin nauhoittamani haastattelut Microsoft Word-ohjelmalla. Litteroin aineiston merkitsemällä ylös ainoastaan merkittävät tauot ja merkittävät äänen korostukset. Litteroin aineiston muuttamatta sitä kirjakielelle. Tekstinkäsittelyohjelmassa haastattelujen pituudet vaihtelivat 14 sivusta 25 sivuun. Nauhoitettuna haastatteluiden pituudet vaihtelivat 45 minuutin ja kahden tunnin välillä. Litteroituani yksittäiset haastattelut yhdistin ne yhdeksi tekstiksi, jota syntyi 125 sivua. Erittelin koko aineistosta sellaiset lausekokonaisuudet eli aineistoyksiköt, jotka vastasivat esittämäni tutkimuskysymykseen tilaaja–tuottaja-mallista ja uudesta toimintaympäristöstä. Analyysiyksiköitä paikansin aineistosta noin 500. Lukemani aineisto vaikuttaa kokonaisuutena tulkintaani ja käsitykseeni vastaajien kommentteista ja siksi myös aineisto kokonaisuutena vaikuttaa analyysiin. Toisin sanoen aineistoa on tärkeää tulkita kokonaisuutena, vaikka aineisto pelkistetäänkin analyysia ja tutkimuskysymystä varten aineistoyksiköiksi.

Erottelin aineistoyksiköt muusta aineistosta siirtämällä ne Microsoft Excel -ohjelmaan tekemääni taulukkoon. Numeroin analyysiyksiköt juoksevaan järjestykseen. Kun käytän aineistonäytteitä analyysin tulosten raportoinnissa, olen koodannut ne edellä mainitun numeroinnin mukaan. Taulukoinnin jälkeen kirjoitin jokaisen analyysiyksikön sisällön tiiviimpään muotoon tulkiten puheesta olennaisen. Seuraavaksi otsikoin jokaisen analyysiyksikön helpottaakseni yhdistävien tekijöiden löytämistä. Tämä analyysivaihe tähtäsi aineiston ensimmäiseen teemoitteluun ja luokitteluun. Seuraavaksi luin taulukon useasti läpi esittäen samalla itselleni kysymyksiä kuten, mitkä asiat toistuvat haastateltavien puheessa, mitä asioita haastateltavat korostavat ja pitävät tärkeinä sekä mitkä asiat ovat muuttuneet merkittäväällä tavalla. Lukemisen aikana tietyt teemat alkoivat toistua ja erottua datamassasta.

Seuraavassa vaiheessa syvennyin tutkimuskysymyksen kannalta kaikkein tärkeimpiin teemoihin. Keskityin etsimään mahdollisimman monipuolisesti teemaa edustavia ja kuvaavia

aineistonäytteitä ja palasin alkuperäiseen litteroituun koko aineiston tekstiin. Tämän uudelleenluennan jälkeen tarkensin aineistoyksiköitä, poistin joitakin, lisäsin uusia ja korjasin vanhoja. Kyseinen vaihe, jossa palasin takaisin aineistoon kokonaisuudessaan oli tärkeä analyysin näkökulmasta. Koko aineiston lukeminen uudelleen, ja etenkin palaaminen tärkeisiin kohtiin, auttoi muodostamaan ja korjaamaan kokonaiskuvaa aineiston luonteesta ja haastateltavien käsityksistä. Aineiston uudelleenluennan jälkeen muodostin alustavista teemoista kolme muutosta selittävää pääteemaa. Lisäksi näille pääteemoille muodostui useita tarkentavia alateemoja.

Tutkimuksen pääteemat ja alateemat

Analyysin perusteella muodostin aineistosta kolme pääteemaa, jotka toistuivat vastaajien puheessa jokseenkin järjestelmällisesti. Pääteemat eivät ole aineistossa toisistaan irrallisia, vaan ne liittyvät toisiinsa ja saavat merkityksensä myös suhteessa toisiinsa. Tutkimuksen kolme pääteemaa ovat: **1) kumppanuudesta sanelupolitiikkaan, 2) kohti kilpailuttamista ja 3) palvelujen tuotteistaminen.**

Pääteema	Kumppanuudesta sanelupolitiikkaan
Alateemat	Sopimuskulttuurin muutos Tavoitteena palveluntuottajien tasapuolinen kohtelu? Epävarmuuden lisääntyminen ja suunnittelun epäjatkuvuus
Pääteema	Kohti kilpailuttamista
Alateemat	Hankintalain kapea tulkinta sosiaalipalveluissa Kilpailuttamisosaaminen Yleishyödyllisyyttä vai voitontavoittelua
Pääteema	Palvelujen tuotteistaminen
Alateemat	Palvelujen läpinäkyvyyden lisääntyminen Kustannustietoisuuden lisääntyminen Kokonaisuuden pilkkominen tuotteiksi Tavaratuotannon logiikka

Kuvio 3. Tutkimuksen pää- ja alateemat

Esittelen tutkimustulokset raportoimalla kunkin pääteeman ja sen alateemat taulukon mukaisessa järjestyksessä. Pääteemoja on näin ollen kolme, joten analyysi koostuu kolmesta luvusta, joissa jokaisessa käydään läpi yksi pääteema ja sitä selittävät ja tarkentavat alateemat. Olen alleviivannut kunkin teeman kannalta tärkeät käsitteet ja kohdat aineistonäytteistä, jotta tulosten raportointia olisi helpompi seurata. Kaksi väliviivaa peräkkäin (– –) aineistonäytteessä tarkoittaa poistettuja sanoja tai lausetta, jotka ovat olleet yhdenkertainen tai lisänneet tunnistettavuuden riskiä.

4.1 Kumppanuudesta sanelupolitiikkaan

Vastaajien puheessa tilaaja–tuottaja-malliin siirtyminen yhdistettiin hyvin vahvasti yhteistyön muuttumiseen. Ennen toimintamallin muutosta kolmas sektori ja kunta toimivat yhteistyössä ja palveluita kehitettiin ja suunniteltiin kumppanuuden pohjalta. Kumppanuuteen yhteistyön muotona liitettiin tasavertainen asema kunnan kanssa sekä yhdessä tekemisen idea. Tilaaja–tuottaja-mallissa ei enää voida puhua kumppanuudesta vaan kunta on ottanut palvelujen järjestämisessä määrävän aseman. Kunnan tapaa toimia suhteessa kolmanteen sektoriin kuvailtiin esimerkiksi sanelupolitiikaksi tai saneluksi. Tällainen muutos on merkittävä. Käsitteistä yhteistyöstä on selvästi vastakkainen kumppanuudelle.

Järjestöjen rooli palveluntuottajana on muuttunut ja kolmannen sektorin tehtäväksi näyttää vastaajien käsitysten perusteella jäävän palvelujen tuottaminen kunnan halujen ja tavoitteiden mukaisesti. Kunta ja tilaaja nähdään toimijoina, jotka päättävät palvelujen järjestämisestä jokseenkin itsevaltaisesti. Vastaajien puheen perusteella tilaaja on ottanut sellaiset tehtävät itselleen, jotka aikaisemmin suoritettiin yhteistyössä. Muutos kumppanuudesta ylhäältä alaspäin suuntautuvaan saneluun näkyy aineistossa selvästi.

A28²²: Kolmas sektori oli, puhuttiin tällainen kumppanuussopimus kunnan kanssa, niin se tuntui ihan hyvältä. Kumppanina mietittiin, että miten kunnalliset saavat sen parhaan yksilöllisen avun ja hoidon.

A289: Siis tiedossahan oli se, että tulee melkoinen kulttuurimuutos verrattuna siihenastiseen niin kuin kumppanuuteen. – – tuota yhdessä myös suunniteltiin ja nostettiin esiin erilaisia palvelutarpeita ja yhdessä niitä suunniteltiin ja kuntien kanssa, että miten näihin vastataan sitten parhaalla mahdollisella tavalla näihin esiin nousseisiin tarpeisiin.

²² A28=Aineistonäyte 28.

Aineistonäytteissä kolmannen sektorin ja kunnan välistä kumppanuutta kuvaillaan menneessä aikamuodossa. Suhteessa on tapahtunut muutos pois kumppanuudesta kohti toisenlaista yhteistyön muotoa. Esille nousee käsite kumppanuussopimus, joka viittaa tiiviiseen ja tasa-arvoiseen yhteistyösuhteeseen. Aineistonäytteiden mukaan kunnan kanssa kumppanina toimiminen tarkoitti palvelujen suunnittelemista yhdessä parhaalla mahdollisella tavalla. Kolmas sektori ja kunta kartoittivat yhdessä palvelutarpeita, joihin pyrittiin vastaamaan kumppaneina.

Toisessa aineistonäytteessä yhteistyön muutoksesta puhutaan kulttuurimuutoksena, mikä viittaa merkittävään ja laajaan muutokseen. Tässä yhteydessä ei kuitenkaan voida päätellä, liittyykö kulttuurimuutos tilaaja–tuottaja-malliin vai johonkin laajempaan yhteiskunnalliseen muutokseen. Kulttuurimuutoksesta puhuminen viittaa kuitenkin siihen, että pelkkä palvelujen järjestämistapa tai toimintamalli ei ole muuttunut, vaan koko palvelujen järjestämiseen liittyvä kulttuuri.

A223: No kyllä me ollaan ainakin sopeuduttu, koska eihän meillä mitään muuta vaihtoehtoja että se on vähän kun että otetaan tikkari pois lapsen suusta että se on niin kun joko te sopeudutte tai sitten me ei tilata teiltä.

A342: Tää käsitys niin sanotusta kumppanuudesta kunnan kanssa on saanut uusia piirteitä ja se on niin kun lähinnä sitä, että tota kun aikaisemmin on hyvin pitkälle suunniteltu näitä hyvin pitkälle yhdessä ihan näitä palvelujärjestelmiä, niin tää on aika pitkälle tällä hetkellä, että kunta ja tilaaja sen napannut, että he niin kun näyttelee mitä kunta tarvitsee ja sitten hankkii ne palvelut.

Kolmannessa aineistonäytteessä tulee kärjistetysti esille, mitä tilaaja–tuottaja-malliin siirtyminen on tarkoittanut järjestöille. Vaihtoehtoja ei ole esitetty, vaan uuteen toimintamalliin on ollut pakko sopeutua, jos haluaa tuottaa palveluita kuntalaisille. Neljännessä aineistonäytteessä viitataan edelleen kumppanuuteen. Vastaaja kuvailee muutosta hieman sarkastisesti. Aikaisemmin kolmannen sektorin järjestöt suunnittelivat yhdessä kunnan kanssa palvelujärjestelmiä. Tilaaja–tuottaja-mallissa tämä rooli on kadonnut, koska kunta ja tilaaja päättävät yksipuolisesti mitä palveluja tarvitaan. Järjestöjen rooliksi palvelujärjestelmässä on jäänyt pelkkä palvelujen tuottaminen.

On tärkeää ymmärtää järjestöjen rooli sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittämisessä ja tuottamisessa kunnallisella tasolla. Ajatus siitä, että järjestöjen ainoa rooli on tuottaa kunnan

tavoitteiden ja ehtojen mukaisia palveluita voi vaikuttaa järkevältä ja loogiselta. Kunnalla on oikeus päättää itsenäisesti, miten se palvelunsa järjestää. Tällöin saatetaan kuitenkin menettää jotakin tärkeää. Kolmas sektori on perinteisesti osallistunut palvelujen suunnitteluun ja kehittämiseen. Jos tämä voimavara häviää sosiaali- ja terveyspalveluista tilaaja–tuottaja-mallissa, voidaan kysyä, miten se korvataan. Järjestöt toimivat lähellä kansalaisia ja erityisesti omia erityisryhmiänsä, kuten vanhuksia, vammaisia ja alkoholiongelmaisia. Mikä taho voi korvata tämän voimavaran?

4.1.1 Sopimuskulttuurin muutos

Kolmannen sektorin ja kunnan yhteistyö perustuu laillisesti kunnan ja järjestöjen välisiin sopimuksiin palvelujen tuottamisesta. Sopimusohjauksesta on tullut tilaaja–tuottaja-mallissa keskeinen ohjaus- ja johtamismalli. Sillä tarkoitetaan tilaajan ja tuottajan välillä tapahtuvaa toiminnan ja talouden ohjaamista sopimuksilla. Sopimuskulttuurin ja -käytäntöjen muutos nousi esille vastaajien puheessa.

Kunnan ulkoistamien palvelujen järjestäminen on perustunut ennen tilaaja–tuottaja-mallia ostopalvelusopimuksiin. Kunta ja palveluntuottaja, kuten järjestö, kirjoittavat yhdessä ostopalvelusopimuksen, jossa on määritelty millaisia, kuinka paljon ja kuinka kauan palveluita tuotetaan. Tilaaja–tuottaja-mallissa kunnan ja kolmannen sektorin välistä sopimusta palvelujen tuottamisesta nimitettiin toimeksiantosopimukseksi. Nykyisessä mallissakin kyse on ostopalvelusopimuksesta, mutta vastaajien käsitys sopimuksen luonteesta on muuttunut ratkaisevasti. Kilpailuttamiskäytäntöjen seurauksena sopimus on saanut hierarkkisia piirteitä. Ennen tilaaja–tuottaja-mallia ja kilpailuttamista sopimuksesta neuvoteltiin yhteistyössä. Tilaaja–tuottaja-mallissa palveluista sopiminen kumppaneina on muuttunut ylhäältä alaspäin eli tilaajalta tuottajalle tulevaksi saneluksi ja ehtojen asettamiseksi. Sopimuskulttuurilla on osaltaan vaikutettu siihen, että palvelujen tuottajat eivät enää toimi kunnan kanssa kumppaneina yhteistyössä, vaan kunnan toimeksiannosta.

A215: Mä oon kritisoinut kuntaa koko ajan, se tilaaja-tuottajamalli, et sehän ei oo mikään, se on toimeksiantosopimus eikä mikään kahden tahon semmonen sopimus, jossa sekä tuottaja saa niinku asettaa ne omat ehtonsa ja taas tilaaja omat ehtonsa ja niistä jopa keskusteltais.

Toimeksiantokulttuuria kritisoitiin erityisesti siitä, että palvelujen tuottajilla ei ole enää tilaaja–tuottaja-mallissa mahdollisuutta vaikuttaa sopimukseen ja sen sisältöihin. Kunnan ja palvelutuottajan välisellä sopimuksella on erittäin suuri merkitys palvelujen sisällölle, kehittämiselle ja sille minkälaisen palveluntuottaja lopulta asiakkailleen tarjoaa. Jos tilaaja päättää itsenäisesti sopimuksesta ja sen sisällöstä ilman kolmannen sektorin osallisuutta, voi ruohonjuuritasolta syntyvä tieto palvelutarpeista ja palvelujen kehittämisen tarpeesta jäädä täysin hyödyntämättä.

A295: Se siirtyminen vanhasta ostopalvelukulttuurista hankintalain pohjalta laadittuun toimeksiantosopimukseen oli kyllä valtava. Enää ei voida puhua ostopalvelusopimuksesta vaan se on toimeksiantosopimus – – siihen toimeksiantosopimukseen, niin sehän edustaa totaalisen erilaista kulttuuria ja se on lähinnä sanelua ja sanelupolitiikkaa, että kunta hommaa nämä, tilaa nämä ja nämä palvelut ja sillä selvä ja tuota sitten siihen sisältyy se, että kun kunta osoittaa asiakkaat.

Muutosta ostopalvelukulttuurista toimeksiantosopimukseen pidettiin merkittävänä. Muutos liitettiin hankintalakiin ja täten kilpailuttamiseen, joihin palaan analyysin toisessa pääteemassa. Toimeksiantosopimus liitettiin myös muutokseen yhteistyössä. Muutos kumppanuudesta sanelupolitiikkaan yhdistyi puheeseen sopimuskulttuurin muutoksesta. Toimeksiantosopimukseen perustuvassa palvelutoiminnassa ei näytä olevan tilaa kumppanuudelle ja todelliselle yhteistyölle. Vastaajien sanojen mukaisesti tilaaja–tuottaja-malliin liittyvä toimeksiantosopimus *edustaa* *totaalisen erilaista kulttuuria*, kuin ostopalvelusopimukseen perustuva kumppanuus.

4.1.2 Tavoitteena palveluntuottajien tasapuolinen kohtelu?

Haastateltavat nostivat esille palveluntuottajien tasapuolisen kohtelun tavoitteen tilaaja–tuottaja-mallissa. Tasapuolinen kohtelu sai erilaisia merkityksiä vastaajien puheessa, mutta muutos tunnistettiin ja koettiin tärkeäksi. Tasapuolisuudella viitattiin tilaajan tavoitteeseen asettaa palveluntuottajat samaan asemaan tilaaja–tuottaja-mallissa, jossa kilpailuttaminen on keskeinen palvelujen järjestämisen tapa. Verrattuna kumppanuuteen perustuvaan kohteluun ja yhteistyöhön, uudessa toimintamallissa vaikuttavat vapaan kilpailun periaatteet, joiden seurauksena kaikki mahdolliset palveluntuottajat pitää asettaa keskenään samaan asemaan. Tällöin ei voida antaa

kumppanuuden etuoikeutta yhdellekään osapuolelle, minkä seurauksena vastaajat ovat kokeneet asemansa muuttuneen.

Informaatiota palvelujen järjestämisestä ja tulevaisuudesta ei ole samalla tavalla saatavilla kuin aikaisemmin kumppanina. Näennäismarkkinateorian mukaan kaikilla osapuolilla pitäisi olla sama informaatio saatavilla. Aineiston perusteella kunta on ottanut informaation jakamiseen lähestymistavan, jossa tietoa jaetaan palveluntuottajille niukasti. Näin pyritään varmistamaan puolueeton ja vapaa kilpailuttaminen.

A166: No varmaan ainakin sellainen, miten se yhteistyö on muuttunut kunnan kanssa on tärkeä asia. Koska tota se käytäntö, kun oli aikaisemmin kunta pyysi tarjouksia johonkin tiettyyn vuodenaikaan ja sitten niistä käytiin syksyllä tai johonkin vuoden aikaan neuvottelut ja siinä sitten päätettiin se, mikä se summa on millä kunta ostaa. Että onhan tää järjestelmä muuttunut siinä suhteessa hyvinkin toisenlaiseksi. – –. Siinä on varmaan tietenkä siinäkin se, että kunta yrittää olla tasapuolinen kaikkien toimijoiden kanssa, että kaikki olis samalla lähtöviivalla kaikkien kanssa.

Tasapuolisuus liitettiin vahvasti yhteistyön muuttumiseen. Palvelujen järjestämisessä on tapahtunut sopimuskulttuurin muutos ja yhteistyötä ja neuvotteluita palvelujen järjestämisestä käydään kilpailuttamistilanteissa vähemmän kuin vanhassa toimintamallissa. Aineiston perusteella tasapuolisuutta tavoitellaan siirtämällä vastuuta ja valtaa palveluntuottajilta palvelujen tilaajalle.

A213: Mä en tiedä onko se tää kilpailuttaminen vai mikä siinä, että tota kunta on aika salaperäinen sitten näissä ja he ei niinkun jotenkaan nää tarpeellisena sitä, että ottais mukaan myös näitä keltä he tilaa palveluita niinku siihen sellaseen kehittämiseen et he jotenkin aina vetoo sit siihen että tähän tämmöseen tähän kilpailuttamiseen ja tähän tasapuoliseen kohteluun ja muuhun.

Tasapuolisen kohtelun periaate näyttää kuuluvan uuteen toimintamalliin huolimatta siitä, koetaanko se myönteiseksi vai kielteiseksi asiaksi. Vastaajien puheesta käy ilmi, että palveluntuottajien tai mahdollisten palveluntuottajien tasapuolisella kohtelulla pyritään reiluun ja oikeudenmukaiseen kilpailuttamisasetelmaan. Tämä kertoo siitä, että tilaaja–tuottaja-mallissa tavoitellaan hyvin erilaista tapaa tuottaa palvelut kuin perinteisessä hierarkkisessa

toimintamallissa. Ottamatta kantaa eri tapoihin tuottaa kunnalliset palvelut, uuden toimintamallin mukaisella tasapuolisella kohtelulla on myös kielteiseksi koettuja vaikutuksia ainakin kolmannen sektorin toimintaan. Jos kunta tavoittelee kilpailuttamistilannetta, jossa kaikki kilpailuttamiseen osallistuvat osapuolet ovat todella tasapuolisessa asemassa, olisi sen tärkeää pohtia myös muita palveluntuottajien väliseen tasa-arvoon vaikuttavia tekijöitä.

4.1.3 Epävarmuuden lisääntyminen ja suunnittelun epäjatkuvuus

Tilaaaja–tuottaja-malli perustuu palvelujen tuotteistamiseen ja kilpailuttamiseen. Kilpailuttamalla palvelut tasaisin väliajoin tavoitellaan parasta, tehokkainta ja edullisinta lopputulosta. Palvelujen kilpailuttaminen tasaisin väliajoin tarkoittaa kuitenkin epävarmuuden lisääntymistä ja tämä näkyi myös vastaajien puheessa. Epävarmuus, epätietoisuus ja epämääräisyys olivat järjestöjen tilanteeseen liittyviä piirteitä, joita tuotettiin haastatteluissa toistuvasti. Palveluntuottajat eivät ole saaneet tilaaaja–tuottaja-mallissa kunnalta samanlaista informaatiota tulevaisuudesta, palvelujen kehittämisestä ja suunnittelemisesta kuin ennen uudistusta. Vaikka kolmannen sektorin toimijat olivat itse aktiivisia kunnan suuntaan, he jäivät usein ilman haluamaansa informaatiota, kuten alateemasta *Tavoitteena palveluntuottajien tasapuolinen kohtelu?* käy myös ilmi.

Epävarmuuden merkitys toiminnalle näkyi vastaajien puheessa erityisesti suunnittelun epäjatkuvuutena. Järjestöjohtajat korostivat omassa toiminnassaan suunnittelun merkitystä palvelutoiminnan onnistumiselle ja kehittymiselle. Erityisesti kilpailuttamisen seurauksena kasvanut epävarmuus tilaaaja–tuottaja-mallissa on johtanut tilanteeseen, jossa kolmannen sektorin on vaikea suunnitella toimintaansa pitkällä tähtäimellä.

A390: Semmoinen alituinen epätietoisuus. – – Et nyt kaikki on niin semmoisen epämääräisyyden peitossa, ei ole semmoisia tarkkoja päivämääriä, kunta ei lupaa mitään, kaikki kelluu. Kunta ei tunnu kauheesti välittävän siitä mitä esim. järjestöt omassa toiminnassaan joutuu suunnittelemaan, että ei tää meidänkään toiminta oo hyvin lyhytnäköistä, että kyllä meidän pitäis nähdä monta vuotta eteenpäin, että me osattais pelata nää meidänkin nappulat oikein, että niin kun homma toimii.

Tilaaaja–tuottaja-mallissa toiminnan suunnittelu on palveluntuottajien näkökulmasta lyhytjänteistä. Muutos aikaisempaan on selvä. Kumppanuuteen perustuvassa yhteistyössä tulevaisuutta suunniteltiin yhdessä. Järjestöissä pystyttiin siksi suunnittelemaan myös omaa toimintaa pitkälle tulevaisuuteen. Pitkän tähtäimen suunnitelmien puute on haitallista kaikille

osapuolille. Kolmas sektori ei voi suunnitella omaa tulevaisuuttaan ja kunta menettää järjestöihin kasaantuneen osaamisen ja kokemuksen palvelujen kehittämisen näkökulmasta.

A18: – – sellaisia pitkän tähtäimen suunnitelmia ei tehdä, että se on hyvin lyhytjänteistä kunnalla tämä toimintamalli ja kuitenkin kun kunta ostaa meidänkin palveluista lähes sata prosenttia, niin se vaikuttaa sitten niin tähän meidän omaan toimintaan.”

Epätietoisuus tulevasta on erityisen ongelmallista järjestöille, koska lähes kaikki kolmannen sektorin tuottamista palveluista myydään kunnalle. Niiden palvelutoiminnan jatkuvuus on riippuvaista kunnan päätöksestä tilata palvelut näiltä järjestöiltä. Järjestöjohtajat liittivät epävarmaan tulevaisuuteen myös henkilöstöpolitiikan ja investointien kysymykset. Jos järjestön palvelutoiminnan tulevaisuus on epävarmalla pohjalla, on mahdotonta tehdä investointeja uusiin rakennuksiin tai palkata vakituista työvoimaa. Epätietoisuuteen liittyy täten myös yhteiskunnallisen vastuun ulottuvuus.

4.2 Kohti kilpailuttamista

Kilpailuttamisen merkitys kolmannen sektorin palvelutuotannolle on yksi tämän tutkimuksen tärkeimmistä tuloksista. Aineiston perusteella on selvää, että kilpailuttaminen on muuttanut kolmannen sektorin mahdollisuuksia tuottaa sosiaalipalveluja. Muutosta ei voida liittää yksinomaan tilaaja–tuottaja-malliin, sillä hankintalaki säätelee kilpailuttamista (Laki julkisista hankinnoista 2007). Sosiaalipalveluja on kilpailutettu ennen toimintamallin uudistustakin, mutta tilaaja–tuottaja-mallissa kunta käyttää kilpailuttamista kiihtyvästi palvelujen järjestämiseen.

Kilpailuttamiseen liittyy haastateltavien puheessa monet uhkakuvat. Sosiaalipalvelujen kilpailuttaminen on tarkoittanut kolmannen sektorin palvelutoiminnan jatkumiselle todellista uhkaa. Joidenkin järjestöjen palvelutoiminta on jo lopetettu. Kilpailuttamisessa pärjääminen ja voittaminen turvaavat toiminnan rahoituksen sopimuskauden ajaksi, jonka kesto on yleensä muutama vuosi. Sopimuskauteen voi sisältyä myös optiovuosi²³. Kilpailuttamisessa häviäminen tarkoittaa palvelutoiminnasta luopumista tai tyytymistä vuokranantajan rooliin. Kunta on kilpailuttanut palvelut monissa tapauksissa kolmannen sektorin omistamissa tiloissa. Tämä on

²³ Optiovuosi tarkoittaa sopimuksen jatkumista yhdellä lisävuodella, mikäli palvelun tilaaja on ollut tyytyväinen palveluntuottajaan tai ei muuten nähdä tarvetta uuden kilpailutuksen järjestämiseen.

tarkoittanut sitä, että yksityiset yritykset ovat tulleet vuokralle järjestöjen omistamiin tiloihin, joissa ne toimivat palveluntuottajina.

Kilpailuttaminen sosiaalipalveluissa ymmärrettiin monella tavalla ongelmalliseksi. Kilpailun merkitystä ja hyötyjä ei kiistetty yleisesti, mutta ne kyseenalaistettiin vahvasti, kun oli kyse sosiaalipalveluista. Kolmannen sektorin näkökulmasta kunta on pitänyt tilaaja–tuottaja-mallissa kilpailuttamista tärkeimpänä palvelujen järjestämisen keinona. Erilaisia kilpailuttamismenetelmiä on kokeiltu, mutta kunta on käyttänyt enenevässä määrin kilpailuttamisia, joissa ei ole käytetty suoraa hankintaa tai neuvottelumenettelyä. Toisin sanoen kilpailuttamisissa on käytetty pääasiallisesti avointa ja rajoitettua hankintamenettelyä (vrt. Laki julkisista hankinnoista 2007). Tämä tarkoittaa sitä, että olemassa olevia yhteistyösuhteita ja onnistuneesti tuotettuja palveluja ei ole haluttu ottaa huomioon kilpailuttamisessa.

Monien järjestöjen pitkä historia palveluntuottajana ei tule esille avoimissa ja rajoitetuissa hankintamenettelyissä. Palvelujen laadun ja kehittämisen näkökulma olivat tärkeitä tekijöitä kolmannen sektorin näkökulmasta. Hinnan ei pitäisi olla tärkein tekijä, jotta sosiaalipalveluissa ei siirryttäisi takaisin ”huutolaisaikaan”, kuten osa haastateltavista asian esitti. Vastaajien puheessa kunta nähtiin kilpailuttamisen edistäjänä. Myös kilpailuttamisosaaminen ja palvelujen sisältöjen ymmärtäminen saivat tärkeän merkityksen vastaajien puheessa.

A461: Mut siis se, että ilman muuta tää olis tärkeetä, että tilaaja, joka kilpailuttaa asioita, niin oikeesti mieltisivät, että mitä kannattaa kilpailuttaa ja millä tavalla. Ja voiko kaikkee kilpailuttaa?

Huomio kiinnittyi siihen, mitä palveluita voi tai kannattaa kilpailuttaa ja minkälaisia kilpailuttamismenettelyjä on järkevä käyttää. Vastaajien puheessa kunta nähtiin toimijana, jolle kilpailuttaminen on itseisarvo tai jolle kilpailuttaminen on ainoa oikea tapa järjestää sosiaalipalvelut. Kolmannen sektorin näkökulmasta tilanne ei näytä niin yksiselitteiseltä.

A8: Ainoa oli se, että kun tämä on meidän oma talo, itse ollaan rakennettu tämä (rakennus), niin se tuntui pahalta, että yleinen kilpailutus järjestettiin näihin meidän tiloihin ja että kuka tahansa saattoi osallistua ja tarjota, että millä hinnalla näissä tiloissa järjestäisi näiden meidän asukkaiden palvelut. Niin se tuntui väärältä.- - Sitten tämä kilpailutus sotki että se oli monille yhdistyksille niin hankala ja monet kolmannen sektorin

tuottajat menetti sen palvelutalonsa, näille kaupallisille yrityksille ja sehän oli kuitenkin suuri osa, että kolmas sektori rakensi ja suunnitteli palvelut ja piti olla itellä se henkilökunta, että sai sen rahoituksen, että se oli sillä periaatteella.

Palveluita on tilaaja–tuottaja-mallissa kilpailutettu siten, että palvelujen lopullinen tuottaja eli kilpailutuksen voittaja tuottaa palvelut kolmannen sektorin omistamissa tiloissa, joissa palvelut on aikaisemminkin järjestetty. Tällöin kolmannen sektorin toimijalle jää mahdollisuus toimia vuokranantajan roolissa tai myydä kiinteistöt pois. Tällainen kilpailuttamisjärjestely tuntui epäoikeudenmukaiselta vastaajien näkökulmasta. Erityisesti palvelujen kilpailuttaminen kolmannen sektorin omistamissa tiloissa tuntui väärältä vastaajien näkökulmasta, koska rakennukset ovat osa järjestöjen omaa historiaa ja työtä.

4.2.1 Hankintalain kapea tulkinta palvelujen hankinnassa

Edellä käsitelty sosiaalipalvelujen kilpailuttaminen perustuu hankintalakiin (Laki julkisista hankinnoista 2007). Lain mukaan kaikki yli 50 000 euron julkiset hankinnat sosiaali- ja terveyspalveluissa pitää järjestää hankintalain puitteissa. Kansallista hankintalakia muutettiin vuonna 2010 siten, että hankintojen kynnysarvo nostettiin 100 000 euroon. Kansallinen laki julkisista hankinnoista pohjautuu Euroopan Unionin hankintadirektiiviin (Hankintadirektiivi 2004). Huomionarvoista hankintalaissa ja hankintadirektiivissä on hankintojen kilpailuttamisen kynnysarvojen ero. Suomalaisessa lainsäädännössä hankintojen kynnysarvot ovat edelleen vuoden 2010 lainmuutoksen jälkeen matalammat kuin hankintadirektiivi edellyttää. Suomi on halunnut kansallisella lainsäädännöllä edistää sosiaali- ja terveyspalvelujen kilpailuttamista.

Aineiston perusteella hankintalakia tulkitaan tilaaja–tuottaja-mallissa tiukasti. Kansallinen hankintalaki tarjoaa useita kilpailutusmenettelyjä, kuten neuvottelumenettelyn. Neuvottelumenettelyssä tilaaja neuvottelee valitsemiensa palveluntuottajien kanssa palvelusopimuksesta ja valitsee sopivat palveluntuottajat (Laki julkisista hankinnoista 2007). Järjestöjen käsitys kilpailuttamisesta on se, että hankintalakia on sovellettu korostaen vapaan kilpailun periaatetta. Vaihtoehtoisten hankintamenettelyjen hylkääminen ja vapaan kilpailun edistäminen johtaa jo olemassa olevien palvelurakenteiden ja yhteistyön rapautumiseen, kun nykyiset palveluntuottajat vaihtuvat uusiin kilpailuttamisen seurauksena. Oleellinen tulkinta kilpailuttamisesta tilaaja–tuottaja-mallissa on se, että tiettyjen hankintamenettelyjen käyttö kilpailutustilanteissa on tietoinen valinta. Hankintalaki antaa mahdollisuuden järjestää palvelut

monella tavalla, mutta avoin ja rajoitettu hankintamenettely ovat korostuneet tilaaja–tuottaja-mallissa. Ensimmäisessä pääteemassa ”Kumppanuudesta sanelupolitiikkaan” nousi esille käsite kulttuurimuutos. Tämä yhteistyössä tapahtunut merkittävä siirtymä liittyy selvästi myös hankintalain soveltamiseen tilaaja–tuottaja-mallissa.

A106: *Hankintalakihan ei sinällään, sehän on olemassa oli organisaatio mikä tahansa ja sen mukaan pitää tehdä. No hankintalakiaa taas tulkitaan ehkä kapeammin tän tilaaja-tuottajaorganisaation kautta, kuin mitä sitä on tulkittu muissa organisaatioissa. Tää on niin kuin mun mielipide ihan selkeästi ja mitä mä oon tästä valtakunnan tasolla keskustellut niin kaikki on tullut siihen tulokseen.*

A308: – – *se hankintalakihan pitää sisällään myös ainakin kolme erilaista tapaa hankkia ne palvelut ja me ollaan toki lähialueen järjestöt yhteistyössä kunnan tilaajaorganisaation kanssa keskustelleet näistä asioista ja me ollaan todettu niissä keskusteluissa, että nää muutkin menettelyt olisivat täysin hankintalain mukaisia hankintatapoja, mutta että täällä se on vedetty tiukemman päälle, näissä asioissa, mitkä on tähän mennessä kilpailutettu, että tota tulkinta on viety niin kun viimeisen päälle.*

Vastaajat olivat hyvin tietoisia hankintalain sisällöstä ja merkityksestä. Vastaajille oli selvää, että hankintalakia pitää noudattaa sosiaalipalvelujen järjestämisessä, mutta lain tulkintaa ihmeteltiin. Hankintalakia on vastaajien käsityksen mukaan tulkittu tilaaja–tuottaja-mallissa kapeammin kuin sitä on tulkittu esimerkiksi muiden kuntien tai organisaatioiden piirissä, joiden palveluita ei järjestetä tilaaja–tuottaja-mallin mukaisesti. Tilaaja–tuottaja-mallin teoriaan sisältyy ajatus markkinoiden tehokkuudesta palvelujen järjestämisessä. Täten on loogista, että sosiaalipalvelujen hankinnassa korostetaan mahdollisimman avointa ja vapaata kilpailua. Vapaan kilpailun korostaminen palvelujen hankintamenettelyissä uhkaa monia olemassa olevia palvelurakenteita ja yhteistyösuhteita, koska järjestöjen palveluntuotanto voi loppua kilpailuttamisen seurauksena. Vastaajien käsitysten mukaan hankintalain kapea tulkinta on monissa yhteyksissä ollut vahingollinen kolmannelle sektorille.

4.2.2 Kilpailuttamisosaaminen

Sosiaalipalvelujen kilpailuttaminen uuden hankintalain perusteella on uusi asia kunnille. Kilpailuttamisosaaminen on täten tärkeässä asemassa kilpailuttamisen onnistumiseksi (Fredriksson & Hyvärinen & Mattila & Wass 2009, 120–123). Tilaaja–tuottaja-mallissa

kilpailuttamisosaaminen korostuu, koska kilpailuttamista korostetaan palvelujen järjestämisessä. Aineiston perusteella erityisesti laadun määrittelemisen kilpailuttamisissa sai tärkeän merkityksen. Laatu on huomioitava kaikentyypisissä hankintamenettelyissä. Kilpailuttaminen voidaan järjestää pääasiallisesti kahdella eri tavalla. Ensimmäinen vaihtoehto on, että tilaaja ilmoittaa palvelukokonaisuudesta maksettavan summan ja määrittelee laadun vähimmäisvaatimukset. Kilpailuttamisen voittaa tuottaja, joka tarjoaa parasta laatua ennalta määrättyllä hinnalla. Toinen vaihtoehto on kilpailuttaa ilman ennalta määrättyä palvelukokonaisuuden hintaa, jolloin hinnalle ja laadulle määritellään tietyt painoarvot. Laadun merkitys voi olla esimerkiksi 40 prosenttia ja hinnan 60 prosenttia. Molemmissa vaihtoehdoissa laatu pisteytetään, jotta kilpailutuksen järjestäjä voi lopuksi laskea laadun kokonaispisteet. Ensimmäisen vaihtoehdon mukaisessa hankintamenettelyssä voittaja määräytyy laatupisteiden perusteella. Toisessa vaihtoehdossa laadun kokonaispisteet määrittelevät ennalta määrätyn osuuden kilpailuttamisen lopputuloksesta

Vastaajien korostama laatu sisältyy kaikkiin hankintamenettelyihin ja tähän käytäntöön oltiin pääasiallisesti tyytyväisiä. Laatupisteytyksen sisältö ja toteutus aiheuttivat kuitenkin ongelmia ja tyytymättömyyttä. Laadulla kilpailuttaminen vaatii tilaajalta erityistä osaamista ja tuntemusta palvelujen sisällöstä. Laadulla kilpailtaessa herää luonnollisesti kysymys, mitä laadulla tarkoitetaan ja kuka sen määrittelee. Edellä esitetty kysymys oli kaikkien kilpailuttamiseen osallistuneiden vastaajien mielestä tärkeä.

A142: – – mutta tämmöinen niin kuin pikku tällaiset hyvänolon asiat hyväksytään, että jopa niin, että voi ottaa illalla iltaryypyn. Ja siitä sai lisäpisteitä. Niin tota kysymys on tietenkin siitä, että ei kukaan koskaan kieltänyt sitä – – mutta periaatteessa siitä sai viisi pistettä, että sallii tällaisen iltaryypyn ottamisen omasta pullosta omassa kodissa, niin silloin me mennään väärille linjoille tässä koko jutussa.

Tilaaja–tuottaja-mallissa laadun määrittelee palvelun tilaaja eli kunta. Ennen tilaaja–tuottaja-mallia palvelujen sisällöistä ja laadusta sovittiin yhteistyössä palveluntuottajien kanssa. Muutos on aiheuttanut ongelmia laadun pisteytyksessä. Tietyt palveluissa vakiintuneet käytännöt ovat vanhoille palveluntuottajille itsestäänselvyksiä. Kilpailuttamisprosessissa kaikki laatuun

vaikuttavat tekijät pitää kuitenkin kirjata kilpailuttamisasiakirjoihin²⁴. Eri palveluntuottajat voivat ymmärtää palvelun laadun hyvin eri tavalla, jolloin kilpailuttamisessa menestyy se, jonka käsitys laadusta vastaa tilaajan käsitystä.

A193: Kun tässä laadusta kysyttiin, niin ei ollut sellaisia, jotka ihan oikeesti kertois siitä työstä taikka laadusta. Et tota varmaan sellaista vielä enemmän sellaista sisällön tuntemista, niin kun sille, joka laatii ne kysymykset ja tekee sen ikään kuin sen tarjouspyynnön.

Vastaajien ja tilaajan käsitykset laadusta poikkesivat toisistaan. Vastaajat erottivat puheessaan palvelun tosiasiallisen ja teknisen laadun. Esimerkkinä teknisestä laadusta voidaan mainita työntekijöiden kielitaito, rakennuksen aukioloajat tai ruuan laatu. Tosiasiallisella laadulla vastaajat tarkoittivat palvelujen sisältöjä kuvaavia asioita. Vastaajille merkityksellistä oli se, miten palvelulle asetetut tavoitteet saavutetaan asiakkaan hyvinvoinnin näkökulmasta.

Onnistuminen laadun määrittelyssä on hyvin ratkaisevassa roolissa kilpailutettaessa palveluita. Jos siinä epäonnistutaan, jää jäljelle vain hinnalla kilpailuttaminen. Tällöin palveluntuottajiksi valikoituu joko toimijoita, joilla on paljon kilpailuttamisosaamista tai toimijoita, joilla palvelun tekninen laatu korostuu toiminnassa. Palvelun teknisellä laadullakin on oma sijansa laadun määrittelyssä, mutta se ei itsessään takaa vielä laadukasta ja toimivaa palvelua sitä tarvitseville. Keskeistä on huomioida, että kilpailuttamisosaamista ei voida vaatia pelkästään tilaajalta. Kilpailuttamiseen perustuvassa palvelutuotannossa myös palveluntuottajien kilpailuttamisosaaminen saa erittäin tärkeän merkityksen onnistuneen lopputuloksen kannalta.

4.2.3 Yleishyödyllisyyttä vai voitontavoittelua

Kolmannen sektorin näkökulmasta keskeisin kysymys kilpailuttamisen lisääntymisestä liittyy yleishyödyllisyyden ja voitontavoittelun problematiikkaan. Kolmannen sektorin toiminta on yleisesti ottaen yleishyödyllistä toimintaa. Osa järjestöistä on kuitenkin yhtiöittänyt palvelutoimintaansa ja siksi tämä lähtökohta voidaan kyseenalaistaa. Pääasiassa yhtiöitetyn yrityksen voitot palautetaan kuitenkin järjestön toimintaan. Koska voittoa ei jaeta ulkopuolelle vaan ne palautetaan järjestön toimintaan, voidaan edelleen puhua yleishyödyllisestä, voittoa tavoittelemattomasta toiminnasta. Yksityisen sektorin yritystoiminta puolestaan perustuu

²⁴ Kilpailuttamisasiakirjat tarkoittavat dokumentteja, joilla osallistutaan kilpailuttamiseen eli niitä asiakirjoja, jotka lähetetään tilaajalle ja joiden perusteella palveluntuottajat valitaan.

voitontavoitteluun. Voiton ja kasvun tavoittelu ovat yritystoiminnan keskeisiä periaatteita. Tilaaja–tuottaja-mallissa ja kilpailuttamisen yhteiskunnassa yleishyödyllisyyden ja voitontavoittelun periaatteet kohtaavat uudella tavalla, mikä asettaa erityisesti kolmannen sektorin toiminnalle uusia haasteita.

Järjestöjohtajat nostivat esille erityisesti kaksi kysymystä yleishyödyllisyyden ja voitontavoittelun teemaan liittyen. Ensimmäinen on jo mainittu palvelutoiminnan yhtiöittäminen ja sen erottaminen muusta järjestötoiminnasta, kuten vapaaehtoistyöstä ja kansalaisjärjestötoiminnasta. Toiseksi vastaajat pohtivat järjestötoiminnan ja yritystoiminnan rajanvetoa omassa toiminnassaan sekä kolmannen sektorin ja yksityisen sektorin asemaa kilpailuttamiseen perustuvassa palvelujärjestelmässä.

A353: Ja tuota se kyllä voi todella olla kohtalokasta joillekin yksiköille joilla ei oo, yleishyödyllisille, joilla ei oo mitään puskuria. Jos ajatellaan esimerkiksi tässä kilpailutuksessa esim. tällaiset isot firmat – –, jolla on vielä omistaja siellä ulkomailla, niin sieltähän on sitä konsernirahaa survoa niihin kilpailutustilanteisiin, jolloin yhtiön tuottavilta osilta taas sponsataan, niin saadaan kilpailukykyä ja lisää markkinoita, taas yksityiseltä palveluntuottajalta, yleishyödylliseltä yhdistykseltä toimii non-profit-periaatteella ei ole olemassa mitään tällaisia puskureita ja se vääristää sen tilanteen.

Suurten yritysten tuleminen sosiaalipalvelumarkkinoille nostettiin esille. Kilpailuttamisen seurauksena suuret, jopa kansainväliset, yritykset ovat saaneet jalansijaa sosiaali- ja terveyspalveluissa. Vastaajien käsityksen mukaan järjestöjen asema ei ole tasa-arvoinen kilpailutustilanteissa suuryritysten rinnalla. Esimerkiksi osapuolien taloudelliset mahdollisuudet ovat juuri yleishyödyllisyyden ja voitontavoittelun periaatteiden vuoksi hyvin erilaiset. Yleishyödylliseen järjestötoimintaan ei kuulu omaisuuden kartuttaminen, joten järjestöillä on harvoin varaa toimia tappiollisesti tai tehdä mittavia investointeja markkinaosuuden saavuttamiseksi. Palvelutuotanto on perustunut yhteistyöhön kunnan kanssa, ei markkinoiden toimintalogiikkaan.

A421: – – monet järjestöt kokee tällaista yhteenkuuluvaisuuden kautta, että ollaan yleishyödyllisiä yhdistyksiä, ei tehdä voittoa, tehdään tällaista tietyllä tapaa hyväntekeväisyystyötä. Eli siis kun me ei tavoitella voittoa, niin jotain me tavoitellaan eli voi sanoa että ihmisten ja asiakkaiden parasta – – että jos tällainen niin kun voittoa

tavoittelemattomat yhdistykset laitetaan nyt niin kun yritysten kanssa kilpailemaan niin ehkä siinä on loppujen lopuksi se tilanne, että ne ei enää verottajankaan silmissä ole enää niitä yleishyödyllisiä yhdistyksiä, järjestöjä vaan ne tavallaan pakotetaan joko niin kun lopettamaan se oma toimintansa, palveluntuotanto.

Järjestöjen palvelutoiminnan tavoitteet nähtiin myös erilaisina kuin yritysten. Kolmas sektori tavoittelee yleishyödyllisyyttä eli asiakkaiden parasta. Jos järjestöt asetetaan kilpailemaan yritysten kanssa samoista palveluista, voi yleishyödyllisyyden periaate kärsiä. Myös verotuskäytännöt saattavat muuttua tilanteessa, jossa yleishyödylliset järjestöt ja yritykset kilpailevat keskenään. Kilpailuttaminen perustuu hyvin vahvasti Euroopan Unionin tavoitteeseen vapaasta kilpailusta. Erilaisen verokohtelun saavat järjestöt saattavat vääristää kilpailua ja siksi myös verottaja on kiinnostunut järjestöjen palvelutoiminnasta. Tilaaja–tuottaja-malli edistää kilpailuttamiskäytännöillään muutosta, jonka seurauksena kolmannen sektorin yleishyödylliset toimijat saattavat joutua valinnan eteen. Palvelutoiminta pitää lopettaa tai toiminta yhtiöittää ja jatkaa toimintaa yritysmuotoisesti.

4.3 Palvelujen tuotteistaminen

Tilaaja–tuottaja-malliin siirtyminen on edellyttänyt palvelujen tuotteistamista. Tilaaja–tuottaja-malli toimii näennäismarkkinoiden logiikan mukaisesti, mikä tarkoittaa markkinatilanteen luomista. Markkinatilanteessa käydään kauppaa tavaroista, joille määritellään hinta. Tilaaja–tuottaja-mallissa sosiaali- ja terveystalvelujen kohdalla muutos on tarkoittanut palvelujen tuotteistamista.

Sosiaalipalvelujen tuotteistaminen oli yksi aineiston keskeisimmistä teemoista. Tuotteistaminen liittyy vahvasti tutkimuksen toiseen pääteemaan kilpailuttamiseen, mutta se erottui kuitenkin aineistosta selvästi omaksi pääteemakseen. Tuotteistamisen merkitys kolmannen sektorin palvelutuotannolle on aineiston perusteella selvä, mutta vastaajien käsitykset tuotteistamisesta vaihtelivat melko paljon. Osa järjestöistä oli tuotteistanut palvelujaan jo vuosia ennen tilaaja–tuottaja-malliin siirtymistä, mutta näidenkin järjestöjen kohdalla tuotteistamisprosessi kiihtyi toimintamallin muutoksen seurauksena. Palvelujen muuttaminen tuotteiksi ei siis ole tullut järjestöille täytenä yllätyksenä, mutta tilaaja–tuottaja-mallissa se on välttämätöntä palvelutuotannon jatkamiseksi. Aineiston perusteella vaikuttaa siltä, että kolmannella sektorilla

palvelujen tuotteistaminen on yleisempi sosiaalipalveluihin liittyvä muutos, joka vain on kiihtynyt tilaaja–tuottaja-mallissa entisestään.

A118: – – *kaikkia ei aina voikaan tuotteistaa, että sinne jää aina tällainen ihmisten oleskelu ja seurustelu keskenään ja sitä on vaikea tuotteistakaan. Mut nämä mitkä on selkeät, ateria- ja kuntouttava päivätöimintäpalvelut tai joku muu, mikä voidaan helposti tuotteistaa.*

A156: *Mut et kyllähän nää kaikki palvelut, mitä me tarjotaan jatkossa kunnalle tai yksityisille henkilöille tai kunnille niin on tarkoitus tuotteistaa.*

A366: – – *keskellä vuotta olis pitänyt vissiin niin kun ruveta tuotteistamaan ja käytännössä se tuotteistamistyö, mehän tehtiin se ite väkisin niistä tuotteet, jotka sitten loppuvuoden aikana vaikutti aivan järjettömältä - - niin nyt sitten yhtäkkisesti sitä ruvettiinkin painamaan palasiksi ja kun me ollaan rakennettu sitä sellaisena kokonaisuutena, niin meidän olisi ollut todella vaikee tehdä siitä tuote, sellainen niin kun mitä tilaaja haluais tilata.*

Vastaajien käsitykset tuotteistamisesta vaihtelivat, mutta tietyt asiat kuitenkin toistuivat puheessa. Keskeistä tuotteistamisessa on se, että kaikkea sosiaalipalveluihin kuuluvaa toimintaa ei yksinkertaisesti ole järkevää tuotteistaa. Esimerkiksi kädestä pitäminen ja läsnäolo ovat asioita, joita ei voi tuotteistaa ja joille on hyvin vaikea laskea hinta. Tuotteistamisen tulisi kolmannen sektorin näkökulmasta kohdistua sellaisiin palveluihin, jotka voidaan järkevästi muuttaa tuotteiksi. Toiseksi tuotteistamisprosessi jouduttiin toteuttamaan nopealla aikataululla monien palvelujen kohdalla, joten tuotteistamisprosessissa palvelukokonaisuus jouduttiin ”pakottamaan” tuotteeksi. Yhden vastaajan mukaan tuotteistamisprosessin läpivienti kunnolla voi viedä jopa vuosia.

4.3.1 Palvelujen läpinäkyvyyden lisääntyminen

Palvelujen tuotteistamisprosessi on ollut samalla palvelujen kehittämisprosessi. Järjestöissä on ollut pakko tarkastella omaa palvelutoimintaa ja palvelujen sisältöjä. Järjestöissä on pohdittu, millaisia palveluja on tuotettu ja millaisia palveluja tuotetaan tulevaisuudessa. Palvelujen tuotteistaminen on ennen kaikkea niiden mahdollisimman tarkkaa dokumentointia tilaajalle. Tilaaja hankkii haluamansa palvelut, normaalisti kilpailuttamalla, ja tilaajan täytyy olla tietoinen

palveluntuottajien tarjoamista palveluista. Palvelujen sisältöjen dokumentointi ja tarkka kuvaaminen ovat lisänneet palvelujen läpinäkyvyyttä.

Keskeistä on kysyä, miksi palvelujen läpinäkyvyyden lisääminen on tilaaja–tuottaja-mallissa tärkeää. Järjestöjohtajille palvelujen läpinäkyvyyden merkitys näkyi järjestöjen sisäisenä kehityksenä. Palvelujen sisällöt ovat kirkastuneet järjestöjen työntekijöille ja johdolle. Tilaaja–tuottaja-mallissa kunta tavoittelee palvelujen läpinäkyvyyttä ja avoimuutta, jotta tilaaja tietää tarkasti mitä se tilaa palveluntuottajilta. Toiseksi avoimuudella tavoitellaan asiakaskeskeisempää lähestymistapaa²⁵. Palvelujen läpinäkyvyys on kaikille osapuolille tärkeää, mutta se saa merkityksensä eri syistä. Aineiston perusteella palvelujen läpinäkyvyyden lisääminen on kuitenkin tilaajan ja tuottajan yhteinen tavoite.

A157: Se (tuotteistaminen) on vaikuttanut musta tosi paljon ja tota ihan siis positiivisella tavalla. Niin kuin tossa alussa sanoin, niin jotenkin se laatu mitä me tehdään, et me ihan oikeesti saadaan pistää se mitä kaikkia siihen sit kuuluu. Niin musta niin henkilökunta tietää mitä se on ja mä aattelen myös, että johtoporras tulee myös tietoisemmaks ja myöskin sitten se ostaja tulee tietoisemmaksi, että mitä se ostaa kun se ostaa meiltä jotakin, että se varmaan selkiyttää näitä asioita monella tavalla, mutta se täytyy myöntää, että tää on ollu hirveän työläs prosessi. – – Se on niin kun semmoinen asia ja mä ajattelen, että itsellekin on monet on asiat on tehty näkyväksi, just kun on tehty sitä tuotteistamista ja laatujärjestelmää ja näin.

Palvelujen kehittäminen liitettiin tuotteistamiseen ja laatutyöhön. Laatutyön käsite ei ollut kovin tarkka, mutta sillä tarkoitettiin palvelujen kuvaamista ja dokumentointia. Järjestöjohtajien yhteinen käsitys tuotteistamisesta oli, että palvelujen laatu on pystytty sisällyttämään paremmin

²⁵Näennäismarkkinoita ja kilpailuttamista on perusteltu kansainvälisesti asiakkaan valinnanvapauden lisääntymisellä. Monissa tutkimuksissa on nostettu esille myös valinnanvapauden lisäämiseen liittyviä ongelmia, kuten sen kansalaisia eriarvoistavat vaikutukset (Blom 2001, 35; Koivusalo 2003, 24; Vidler & Clarke 2005, 31–33; Fotaki 2007, 1069–1070; Greener 2008, 96–97). Omassa aineistossani asiakkaan valinnanvapaus ei noussut tärkeäksi teemaksi tilaaja–tuottaja-mallin kontekstissa. Tämä on hieman yllättävää, vaikka asiakkaat eivät tutkimuksen keskiössä olekaan. Tilaaja–tuottaja-mallin lisäksi näennäismarkkinoiden toinen keskeinen muoto eli palvelusetelimalli nostettiin tosin esille (Volk & Laukkanen 2007; Uotinen 2009). Palvelusetelimalli liittyy erityisesti valinnanvapauden lisäämiseen. Sosiaalipoliittisesti palvelusetelimalli on tärkeä ja keskeinen tutkimusaihe.

uusiin tuotteisiin ja palvelukuvauksiin. Prosessin hyöty tosin aktivoituu järjestöille ainoastaan, jos ne pystyvät jatkamaan palveluntuotantoaan tilaaja–tuottaja-mallissa.

A349: hakemalla hakee jotain positiivista niin tietysti voi sanoa sillä tavalla, että palveluntuottajat ovat varmasti keskittyneet kuvaamaan niitä palvelujaan huolellisesti, että sehän on ollut väistämättä, kun siihen on pitänyt kiinnittää huomiota

Järjestöjohtajien jaettu käsitys tuotteistamisesta oli palvelujen huolellinen kuvaaminen ja läpinäkyvyyden lisääntyminen. Kehittämistyö on kuitenkin ollut järjestöille pakollista. Tuotteistaminen on täytynyt tehdä kireällä aikataululla ja tilaajan käskystä. Jos palveluntuottajat haluavat osallistua kilpailuttamiseen ja saada edes mahdollisuuden jatkaa palvelujen tuottamista kuntalaisille, niiden on ollut pakko toteuttaa palvelujen tuotteistaminen ja tehdä palveluista läpinäkyvämpiä. Yhteenvedona voidaan kuitenkin sanoa, että palvelujen avoimuuden lisääntyminen on ollut myönteinen muutos kaikille osapuolille.

4.3.2 Kustannustietoisuuden lisääntyminen

Palvelujen tuotteistaminen ja kehittäminen ovat lisänneet palvelujen läpinäkyvyyden rinnalla kustannustietoisuutta järjestöissä. Vastaajat tarkoittivat kustannustietoisuudella ymmärrystä omien palvelujen todellisista kustannuksista. Tuotteistetulle palvelutoiminnalle pystytään määrittelemään tarkka ja tuotekohtainen hinta. Ennen tilaaja–tuottaja-mallia palvelut järjestettiin laajempina palvelukokonaisuuksina. Laajojen palvelukokonaisuuksien yksityiskohtaisten kustannusten erittelemisen on vaikeampaa kuin tarkkaan määriteltyjen tuotteiden.

Kustannustietoisuuden lisääntyminen oli myönteinen muutos järjestöjohtajien näkökulmasta. Vastaajien puheen perusteella muutos kuitenkin perustui yleisemmin oman toiminnan läpikäymiseen ja palvelujen sisältöjen pohtimiseen. Kustannustietoisuus, aivan kuten palvelujen läpinäkyvyyden lisääntyminenkin, perustuu tilaaja–tuottaja-mallissa tilaajan tarpeisiin. Tilaajan pitää tietää palvelujen eli tuotteiden hinnat, jotta se voi vertailla niitä muiden palveluntuottajien hintoihin esimerkiksi kilpailuttaessaan palveluja. Tärkeää on siis ymmärtää, että kustannustietoisuus on lisääntynyt, koska palveluja on täytynyt kehittää tilaaja–tuottaja-mallin toimivuuden varmistamiseksi.

A42: No siten, että tietää hinnoitella paremmin, että se on se talojen seuranta on helpompaa kun on selkeät tuotteet ja hinnat. – – ja sitten tuli laitettua nämä kaikki paperit

kuntoon ja tarkasteltua sitä omaa toimintaa kunnolla. Ja hinnoiteltua kunnolla. Että kyllä se kun voitettiin, niin näin jälkikäteen mietittynä siitä oli meille todella hyötyä.

Kustannustietoisuuden lisääntyminen liitettiin myös oman toiminnan seurantaan. Järjestöjen on helpompi tilastoida omaa toimintaansa ja laskea toiminnan kulut yksityiskohtaisemmin. Esimerkiksi asiakkaiden lukumäärän lisäksi järjestöt pystyvät laskemaan kuinka paljon erilaisia palveluita eli tuotteita asiakasta kohti käytetään ja mitkä ovat asiakaskohtaiset kulut.

A384: No tota, on tässä varmasti sellaisia, että me ollaan jouduttu tietysti miettimään näitä kaikkia meidän toimintoja uudella tavalla vielä ja nyt tota jo siinä jotain hyvää on, niin ehkä se, että me ruvetaan miettimään niitä sillä tavalla tuotteina ja tota mahdollisesti siinäkin voi syntyä jotain sellaisia oivalluksia, että jotkut toiminnot mitkä siinä tuotteen sisällä on, niin ei oo sellaisia mitä siellä kannattaa roikottaa mukana tai sitä jotain työtä ei ehkä kannata tehdä. Ehkä siinä on myös se hyvä puoli, että nyt me tavallaan tullaan myös sellaiseen tilanteeseen, että meilläkin voi olla varaa pyytää enemmän.”

Kustannustietoisuus sai merkityksen oman toiminnan arvon ymmärtämisenä. Palvelujen tuotteistaminen mahdollistaa järjestöjen palvelujen todellisen laadun ja hinnan määrittämisen. Palvelun todellisten kustannusten selvittämisestä on hyötyä järjestöille, jos ne pystyvät siirtämään kustannukset tilaajalle eli pyytämään palveluistaan niiden todellisen hinnan. Toiminnan kustannusten ymmärtäminen tarkoittaa toki myös sitä, että mitään ylimääräistä eli sopimukseen sisällymätöntä ei kannata tehdä. Järjestöjohtajat kuitenkin korostivat asiakkaan parasta toiminnan tavoitteena, joten heidän näkökulmastaan tämä ei ole muodostunut ongelmaksi. Oman palvelutoiminnan hinnoittelu ei välttämättä edesauta palveluntuottajien asemaa. Tilaja nimittäin määrittelee palveluista maksettavan hinnan tai laadun vähimmäisehdot. Jos järjestöt haluavat tuottaa palveluita asiakkailleen tulevaisuudessa, täytyy heidän pystyä suoriutumaan palveluista tilaajan määrittelemien ehtojen mukaisesti. Tilaja–tuottaja-mallissa vallitsevat tilaajan eli ostajan markkinat, koska muita ostajia palveluille ei ole. Tällöin markkinatilanteessa palveluntuottajalla ei ole juurikaan valtaa, ellei muita palveluntuottajia ole.

4.3.3 Kokonaisuuden pilkkominen tuotteiksi

Kokonaisuus ja kokonaisvaltaisuus ovat aikaisemmin olleet palvelujen järjestämisessä tärkeitä lähtökohtia. Tuotteistamisessa palvelukokonaisuudet pilkotaan pienemmiksi yksiköiksi eli tuotteiksi. Kokonaisuus hajoaa ja kokonaisvaltainen palveleminen ei ole enää mahdollista tai se

on vaikeampaa. Palvelujen läpinäkyvyys on lisääntynyt ja palvelujen kustannukset ovat näkyvämmät, mutta palvelukokonaisuuteen ei ole kiinnitetty huomiota. Kokonaisuuden hajoaminen tai katoaminen liittyy kilpailuttamiseen ja tuotteistamiseen. Huomio kiinnittyy tilaaja–tuottaja-mallissa yksityiskohtaisempiin tuotteisiin, tuotteiden laatumääritelmiin ja kustannuksiin. Kolmannella sektorilla palvelun lähtökohtana on kuitenkin ollut asiakkaan kokonaisvaltainen kohtaaminen ja auttaminen. Tuotteistetut palvelut eivät ole palvelleet kokonaisuutta.

A495: Ja nyt kunta halus nyt sitä yhteispottia tuotteistettais eri tavalla ja sen mukaan lähti liikkeelle siitä, että se on eri asia. Kun meidän mielestä palvelukeskus on ollut koko ajan sama asia, et ei se voi olla eri asia tavallaan, se on samassa talossa ja kaikkee. Jos oikein miettii, niin siellähän vois olla hirveän monta toimijaa, et kilpailutetaan asumispalvelut, siinä on yksi toimija ja sit kilpailutetaan palvelu, taloudelliset palvelut – –. Se tavallaan hajottuu aika paljon palvelukeskuksen idea siinä. Jos me niin kun tavallaan erikseen kilpailutetaan. Ja tää ei oo niin kun ollut mitään järkee.

Kokonaisuuden pilkkoutuminen sai merkityksen hyvin konkreettisella tasolla ja toisaalta palvelun idean tai tavoitteen tasolla. Kilpailuttaessaan tuotekokonaisuuksia tilaaja on pilkkonut palvelukokonaisuuden osiin. Tällaisessa hankintamenettelyssä on mahdollista, että asiakkaalla on useita eri palveluntuottajia yhdessä palveluyksikössä. Aikaisemmin kunta on hankkinut samalta palveluntuottajalta palvelukokonaisuuden. Järjestöjohtajien näkemyksen mukaan asiakkaan parhaan ja palvelukokonaisuuden näkökulmasta paras hankintamenettely olisi kokonaisuuden, ei kokonaisuuden osien kilpailuttaminen.

A403: ehtinyt näitä miettimään ja suunnittelemaan ja tekemään tällaisia hahmotelmia meidän eri toimialojen tuotteista että näitä on joiltain osin aivan sairaana kivuliasta tuotteista, koska silloin huomaa sen, että me joudutaan aina askel kauemmas siitä meidän alkuperäisestä lähtökohdasta, koska me pyritään kuitenkin ottamaan kokonaisvaltaisesti ottamaan se ihminen ihmisenä.

Kokonaisuuden hajoamiselle annettiin pääasiassa kaksi erilaista merkitystä. Kuten tämän luvun ensimmäisestä aineistonäytteestä voi havaita, palvelujen idea kärsii kokonaisvaltaisuuden puutteesta. Toiseksi se etäännyttää palveluntuottajan asiakkaan kohtaamisesta. Aineiston perusteella järjestöt pyrkivät kohtaamaan ihmisen kokonaisvaltaisesti. Asiakkaan auttaminen

muilla tavoin kuin sopimuksessa määriteltyjen tuotteiden muodossa ei ole järkevää toimintaa tilaaja–tuottaja-mallissa, koska palveluntuottajalle maksetaan tiettyjen tuotteiden tuottamisesta. Muiden palvelujen tarjoamisella asiakkaalle voi olla ikäviä taloudellisia seurauksia järjestölle. Järjestöjohtajat kuitenkin vakuuttivat puheessaan, että palvelukokonaisuuksien pilkkominen tuotteiksi ei ole vaikuttanut heidän palvelutoimintaansa toistaiseksi. Ennemminkin vastaajat tuottivat muutokseen liittyviä kielteisiä tulevaisuuden näkymiä.

4.3.4 Tavaratuotannon logiikka

Tavaratuotantologiikan käsite nousi esille aineistosta ja se tarkoittaa laveasti tulkittuna palvelujen markkinaistamista. Sosiaalipalveluista puhuminen tilaaja–tuottaja-mallin termein liitettiin teollisuustuotannon ja tehdasmaailman käsitteisiin. Vastaajien näkökulmasta teollisuus- ja tuotantopuhe ei kuulu sosiaalipalveluihin, eikä kuvaa niitä hyvin. Tuotteistamista itsessään ei aina nostettu ongelmaksi, vaan sosiaalipalvelujen tarkastelu ja niistä puhuminen tavaroina. Kuitenkin on tärkeää huomata, että tuotteistamisen käsitteeseen sisältyy periaate palvelun muuttamisesta tuotteeksi ja siksi se on jo itsessään tavaratuotantologiikan puhetta.

A24: Ja kuitenkin täällä sosiaali- ja terveystieteillä niin sellainen tuotanto- käsite on vieras. Tämä on kuitenkin tätä ihmisten auttamista. Ihmisiä ei voi auttaa massana vaan täytyy auttaa jokaista erikseen yksilönä. Se voi olla kanssa tätä uutuutta, että sitä ei olla vielä taikka sitä ei olla vielä mietitty niitä sanoja mitä käytetään – – ollaan tällainen tuotantolaitos. Joka tuottaa joitakin palveluja. Vähän niin kuin tällaista tehdasmaailmasta tullut näitä termejä.

Tavaratuotannon logiikka liitettiin vahvasti tilaaja–tuottaja-malliin. Tilaaja–tuottaja-mallissa käytettävät käsitteet eivät kuvaa kolmannen sektorin palvelutoimintaa hyvin. Käsitteiden käyttöä voidaan puolustaa sillä, että ne ovat vain hallinnollisia käsitteitä. Tällöin herää kysymys kielen vaikutuksesta todellisuuteen. Sosiaalisen konstruktionismin viitekehyksessä kielen todellisuutta tuottava luonne ei tue hallinnollista perustelua tavaratuotannon logiikan käyttämiselle palvelujenjärjestämisessä.

A298: Ja nyt sitten tätä hyvinvointipalveluita ja niiden hankintaa tarkastellaan tällä hetkellä täällä ihan samalla logiikalla kun näitä kauppatavaroita, että ihmismielen prosesseista tehdään ihan samanlaista kilpailutusta ja kaupankäyntiä, kuin jos kunta ostaa tuota koulun ruokalaan maksalaatikkoo tai taskulampun pattereita ((nauraa)), että ei se

ihan ja kun me tiedetään, että nää ihmismielen prosessit ei taivu tähän tähän, niin kuin tämmöiseen teollisuustuotannon logiikkaan, niin tää yhtälö on kyllä äärimmäisen vaikea.

Vaikka järjestöjohtajat eivät tunnista omassa toiminnassaan tavaratuotannon logiikkaa, niin se näkyy kuitenkin palvelujen järjestämisen käytännöissä. Tilaaja–tuottaja-mallissa sosiaalipalvelut voidaan rinnastaa mihin tahansa muihin hankittaviin tavaroihin, kuten ruokaan tai pattereihin. Kilpailuttaminen tapahtuu saman logiikan mukaisesti riippumatta siitä, mitä tilaaja on hankkimassa. Tavaratuotannon logiikalla on aineiston perusteella tiivis yhteys tilaajan toimintaan palvelujen kilpailuttamisessa. Aineiston perusteella ei kuitenkaan voida ottaa kantaa siihen, miten tavaratuotannon logiikka näkyy asiakkaan saamassa lopputuotteessa eli palvelussa. Tavaratuotannon logiikka on keskeinen osa tilaajan toimintaa ja tilaaja–tuottaja-mallia. Se vaikuttaa erottavan tilaajaa ja tuottajaa toisistaan, mutta tuotteistamisen ja kilpailuttamisen seurauksena se on läsnä myös palveluntuottajien toiminnassa.

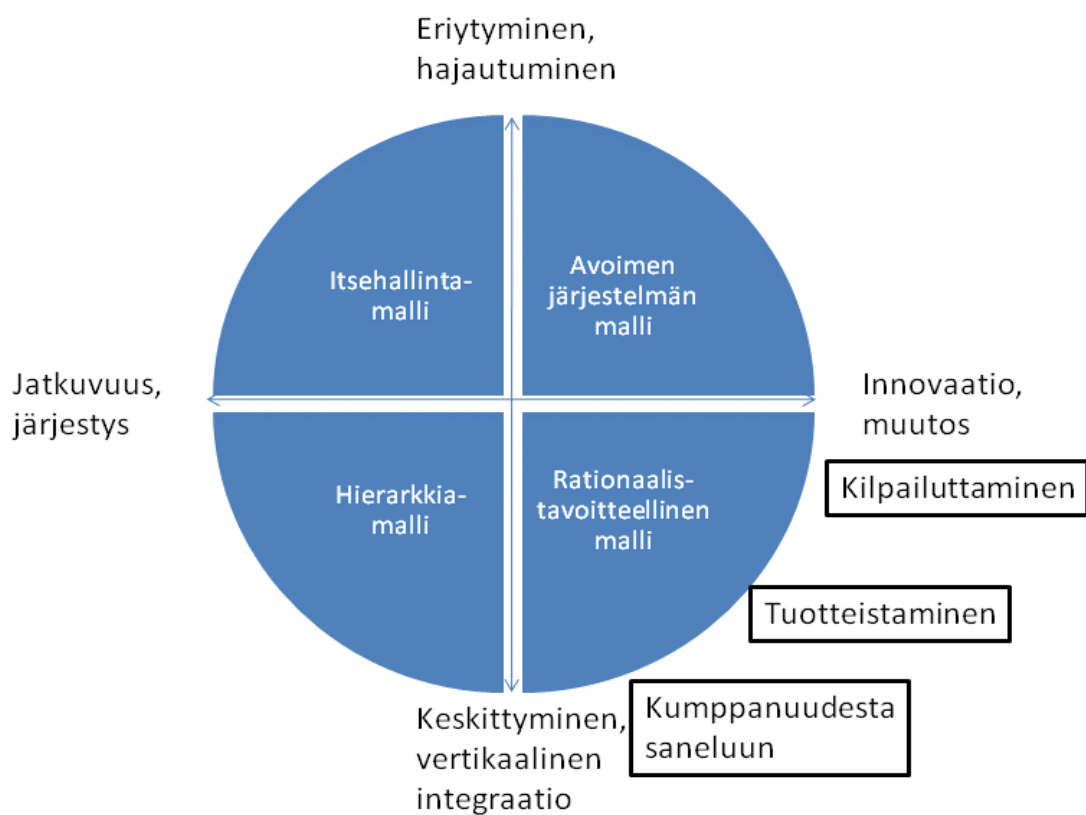
5 Hallinnan muutos tilaaja–tuottaja-mallissa: markkinoita ja hierarkiaa

Analyysin tulokset osoittavat, että palvelujen tuottamiseen ja järjestämiseen liittyvissä hallinnan prosesseissa on tapahtunut muutos tilaaja–tuottaja-mallissa. Tulos ei ole yllättävä, sillä tilaaja–tuottaja-malliin siirtyminen tarkoittaa kokonaisvaltaista muutosta kunnan organisaatiossa ja palvelujen järjestämisessä (vrt. Kallio ym. 2006, 23). Muutoksen laadun määrittely onkin tärkeämpää kuin muutoksen havaitseminen. Järjestöjen ja kunnan välisen hallintasuhteen muutos näkyy yhteistyön sekä palvelujen järjestämisen ja tuottamisen tavoissa. Yhteistyössä muutos näkyy kumppanuuden muuttumisena ylhäältä alaspäin suuntautuvaksi saneluksi eli hierarkkisena hallintana. Toisaalta kumppanuus on muuttunut sopimuksilla ohjaamiseksi, mikä viittaa markkinoihin perustuvaan hallintaan (Kallio ym. 2006, 23; Meklin ym. 2009, 257). Palvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa muutos näkyy kilpailuttamisena ja palvelujen tuotteistamisena eli markkinoihin ja rationaalistavoitteelliseen malliin perustuvana hallintana. Hallinnan muutokset kietoutuvat toisiinsa ja tutkimuksen pääteemoja yhdistävätkin monet näkökulmat, joita tarkastelen seuraavaksi.

Tutkimustulosten tulkinnassa on tärkeää korostaa rajausta. Tämän tutkimuksen kohteena olivat kolmannen sektorin sosiaali- ja terveystaloudellisia tuottavien järjestöjen ja kunnan hallintasuhteet tilaaja–tuottaja-mallissa. Tuloksia ei siis voida yleistää tai verrata kansalaisyhteiskunnan, yksityisten yritysten tai kunnan omien tuotantoyksiköiden ja kunnan välisiin hallintasuhteisiin. Näin ollen tilaaja–tuottaja-mallin hallintamuodot voivat näyttäytyä hyvin erilaisina muille toimijoille kuin kolmannen sektorin palveluntuottajille. Palveluja tuottavien järjestöjen ja kunnan hallintasuhteiden muutoksen tutkiminen on tärkeää, koska kolmannen sektorin palvelutuotannon rahoitus ja siten koko toiminta on riippuvaista kunnan toiminnasta ja ratkaisuista (Kananoja ym. 2008).

Tilaaja–tuottaja-mallin ja kolmannen sektorin välinen hallinta näyttää tutkimustulosten perusteella muuttuneen kohti rationaalistavoitteellista mallia. Tutkimuksen pääteemat yhteistyön muutoksesta, kilpailuttamisesta ja tuotteistamisesta viittaavat kukin rationaalistavoitteelliseen malliin. Mallin keskeiset piirteet ovat tulosten ja tehokkuuden maksimointi, tuloksellisuuden mittaaminen ja arvioiminen ylhäältä päin, taloudellisen rationaalisuuden ja johtajuuden korostaminen byrokratian sijasta, välineellinen ja pragmaattinen lähestymistapa sekä kilpailun korostaminen. Newman (2001, 34–35) on todennut, että rationaalistavoitteellinen malli ilmentää

uuden julkisjohtamisen piirteitä. Tutkimani tilaaja–tuottaja-malli näyttäisi teoreettisesti pohjaavan uuden julkisjohtamisen perinteeseen, joten tutkimustulokset hallinnan muutoksesta ovat yhteneväisiä hallintateorian ja tilaaja–tuottaja-mallin teorian kanssa. Siksi on tärkeää pohtia, mitä rationaalistavoitteelliseen malliin viittaava hallinnan muutos merkitsee kolmannelle sektorille. Olen sijoittanut tutkimuksen päätulokset aikaisemmin tutkimuksessa esitettyyn jäsenyykseen hallintamalleista havainnollistamaan muutosta. Kuvion osoittaa suuntaa antavasti, mitä tutkimuksen tulosten perusteella voidaan hallinnasta päätellä. Tärkeää on kiinnittää huomio siihen, mihin suuntaan muutos on tapahtunut eli mihin hallinnan malleihin tilaaja–tuottaja-mallissa on vetoa kolmannen sektorin näkökulmasta arvioituna (vrt. Newman 2001, 37).



Kuvio 4. Hallinnan muutos tilaaja–tuottaja-mallissa.

Newman (2001, 37–39) toteaa, että erilaisissa hallinnan malleissa on aina vetoa myös muihin hallinnan malleihin. Tämänkään analyysin tulokset eivät viittaa ainoastaan rationaalistavoitteelliseen malliin, vaan muutoksessa on piirteitä muistakin hallinnan malleista (vrt. Häikiö 2005, 155–156). Tulokset viittaavat yleisemmin sellaiseen hallintasuhteiden

muutokseen, jossa muutoksen merkitys ja vallan keskittyminen ovat korostuneet. Nämä piirteet liittyvät pääasiassa rationaalistavoitteelliseen malliin, mutta niillä on yhteys myös hierarkkiseen ja avointen järjestelmien malliin. Seuraavaksi tarkastelen tutkimuksen pää- ja alateemojen sijoittumista ja merkitystä hallinnan jäsenyyksen nelikentässä.

5.1 Palvelujen kilpailuttaminen ja tuotteistaminen hallinnan muutoksena

Kilpailuttamisen ja tuotteistamisen pääteemat viittaavat pääasiassa muutoksen ja innovaatioiden korostamiseen tilaaja–tuottaja-mallissa. Muutoksen ja innovaatioiden korostaminen tarkoittaa sitä, että hallintasuhteilla ja hallinnan prosesseilla luodaan muutoksille ja innovaatioille altis ja vastaanottavainen ympäristö. Muutoksen ja innovaatioiden mahdollistamisella vastataan talouden ja yhteiskunnan muuttuviin odotuksiin. Toisessa ääripäässä vastaavasti tavoitellaan jatkuvuutta, järjestystä, vakautta ja kestävyyttä. (Newman 2001, 33.) Muutoksen ja innovaatioiden korostaminen tilaaja–tuottaja-mallissa on tarkoittanut uusien palveluntuottajien tulemisen edistämistä sosiaalialalle ja vanhojen palveluntuottajien toiminnan uudistamista. Kilpailuttaminen on mahdollistanut uusien yritysten osallistumisen sosiaali- ja terveystalouden palvelujen tuottamiseen. Palvelujen tuotteistaminen voidaan puolestaan nähdä palvelujen uudistamisena.

Analyysin perusteella hankintalaki on asettanut kolmannen sektorin vaikeaan asemaan²⁶. Hankintalain kapea tulkinta kilpailuttamisessa tarkoittaa muutoksen korostamista tilaaja–tuottaja-mallissa. Hankintalakia on tulkittu siten, että vapaata kilpailua on korostettu. Kilpailuttamisessa ei ole ollut tärkeää ottaa huomioon palvelujen jatkuvuutta tai palveluntuottajan historiaa ja kokemusta palvelujen tuottamisesta. Siitäkin huolimatta, että jatkuvuuden ja pitkäaikaisen kumppanuuden tärkeys sosiaalipalveluissa on nähty kilpailun hyötyjä rajoittavina tekijöinä (Enjolras 2009, 284). Tärkeäksi on sen sijaan määritelty tietyt laatu- ja hintakysymykset, joiden perusteella on kilpailutettu hankintalakiin vedoten ja perustuen. Hankintalaki olisi voitu tulkita myös siten, että järjestöjen historiaa ja kokemusta palveluntuottajina olisi korostettu enemmän. (Vrt. Möttönen & Niemelä 2005, 177–179; Laki julkisista hankinnoista 2007; Kananoja ym. 2008, 192–193.) Pääpaino hankintalain tulkinnassa ja soveltamisessa ei ole täten ollut jatkuvuuden, vaan muutoksen korostamisessa. Analyysin perusteella tilaaja–tuottaja-mallissa korostuu muutos myös yleishyödyllisyyden ja voitontavoittelun välisessä rajanvedossa. Vapaan kilpailun korostaminen hankintamenettelyissä on johtanut suurten yritysten menestykseen

²⁶ Myös kuntien näkökulmasta hankintalaki on vaikeuttanut palvelujen järjestämistä (Fredriksson ym. 2009, 123–125).

sosiaali- ja terveystalvelujen kilpailuttamisessa. Yleishyödyllisyydestä ei jaeta pisteitä kilpailuttamisessa. Yleishyödyllisen ja voittoa tavoittelemattoman palvelutuotannon jatkuvuutta ei analyysin perusteella ole asetettu keskeiseksi tavoitteeksi tilaaja–tuottaja-mallissa. Tärkeämpää on ollut vapaan kilpailun toteuttaminen. Yritykset ja järjestöt on haluttu asettaa samaan kilpailulliseen asemaan.

Järjestöt ovat perinteisesti innovoineet uusia palvelumuotoja (Anttonen & Sipilä 2000, 50–5). Kilpailuttamisen seurauksena järjestöjen palvelutoiminta voi kuitenkin loppua, joten järjestöjen häviämistä sosiaali- ja terveystalveluista voi tuskin kutsua innovaatioiden korostamiseksi (Valkama ym. 2008, 54; Peltosalmi ym. 2009, 134). Innovaation ja muutoksen korostaminen sai muutenkin ristiriitaisia merkityksiä osassa analyysia. Newman (2001, 79, 97) määrittelee keskeiseksi toimintatavaksi kilpailuttamisen, kun hallintasuhteissa korostetaan muutosta ja innovaatioita. Kuitenkin kilpailuttamisosaamisen alateema viittasi myös palvelujen standardisointiin palveluinnovaatioiden sijasta. Kilpailuttamiseen liittyi palvelujen laadun standardisointi, millä on vaikea nähdä palveluinnovaatioita lisäävää merkitystä. Kun palveluille asetetaan laatustandardit kilpailutuksissa, niille tavoitellaan tasalaatuisuutta (vrt. emt., 98). Laatustandardeilla määriteltiin palvelujen laatua teknisesti, ei palvelujen tavoitteiden tai todellisen sisällön näkökulmasta. Tällöin laatustandardeilla voidaan nähdä olevan vielä rajoittavampi vaikutus, koska niillä keinoilla ja reunaehdoilla on merkitystä, joilla palvelun tavoite pyritään saavuttamaan. Innovaatioiden lisäämisen näkökulmasta olisi tärkeämpää määritellä palvelun tavoitteet ja antaa vapauksia niiden toteuttamiseen. Tämä on erittäin vaikeaa järjestelmässä, jossa palvelut tuotetaan kilpailuun perustuen. Kilpailuttamisessa paras palveluntuottaja pitää selvittää ennen kuin on näyttöä toiminnan tuloksista, joten palveluja verrataan hinnan ja laatustandardien avulla.

Tuotteistaminen ja sitä tarkentavat alateemat kuvaavat tyypillistä rationaalistavoitteellista mallia. Analyysi osoittaa, että uudenaalaisessa hallinnassa on selviä piirteitä markkinaistamisesta ja uudesta julkisjohtamisesta. Rationaalistavoitteellisen mallin tavoitteet²⁷ tulevat mahdolliseksi, kun palvelut ovat läpinäkyvämpiä, tuote- ja palvelukohtaiset kustannukset ovat paremmin tiedossa, kokonaisuudet on pilkottu helpommin käsiteltäviksi tuotteiksi ja kokonaisuutta tarkastellaan tavaratuotannon logiikan näkökulmasta. Tavaratuotannon logiikka sisältää ajatuksen

²⁷ Tulosten ja tehokkuuden maksimointi; tuloksellisuuden mittaaminen ja arvioiminen ylhäältä päin; taloudellisen rationaalisuuden korostaminen; välineellinen lähestymistapa palveluiden tuottamiseen sekä kilpailun korostaminen.

palvelujen läpinäkyvyyden, kustannusten ja kokonaisuuksien pilkkomisen merkityksestä taloudellISRationaalisen ajattelun ja tehokkuuden kehyksessä.

Analyysin perusteella tilaaja–tuottaja-mallissa käytetään paljon markkinoilta ja yritysmaailmasta omaksuttuja käsitteitä, mikä myös viittaa selvästi rationaalistavoitteelliseen malliin. Sosiaalipalveluista puhutaan kuin ne olisivat tavaroita tai hyödykkeitä. Palveluita tarkastellaan tavaratuotannon logiikalla. Miller (2004, 27) tunnistaa yhdeksi julkisten organisaatioiden markkinaistamisen merkiksi kielen muuttumisen markkinoiden kieleksi. Lehdon (2003, 50) mukaan tavaratuotannon logiikka eroaa monin tavoin sosiaalipalvelujen tuottamisesta. Tilaaja–tuottaja-mallissa on otettu siihen liittyvät teoreettiset käsitteet aktiivisesti käyttöön ja viety niitä kolmannen sektorin käytäntöihin tuotteistamisen ja kilpailuttamisen prosesseissa. Tärkeää on huomata, että kolmannen sektorin palveluntuottajat eivät tunnista itseään markkinoiden kielestä, vaikka tilaaja–tuottaja-malli on rantauttanut sen sosiaalipalveluihin. Sosiaalipalvelujen käytännöt eivät kohtaa tulosten perusteella tilaaja–tuottaja-mallissa käytettävää markkinoiden kieltä. Toisaalta markkinoiden kieli on voinut tietyissä rajoissa tunkeutua hyvinvointipalveluihin niin laajasti, että sen käyttöä ei välttämättä enää pidetä vieraana tai outona. Esimerkiksi tuotannon ja tuottajan käsitteet ovat tärkeitä käsitteitä myös tämän tutkimuksen kehyksessä, vaikka ne tulevatkin teollisuustuotannon ja yritysmaailman kielenkäytöstä.

5.2 Yhteistyön muutos hallinnan muutoksena

Kunnan ja kolmannen sektorin palveluntuottajien vuorovaikutussuhde tilaaja–tuottaja-mallissa on muuttunut. Kumppanuus on vaihtunut ylhäältä alaspäin suuntautuneeseen saneluun eli aikaisempaa hierarkkisemmaksi suhteeksi. Hallintasuhteen muutos saa merkityksen erityisesti yhteistyön erilaisina muotoina. Uudet yhteistyön muodot näkyivät järjestöjohtajien puheessa sopimuskulttuurin muutoksena, tavoitteena palveluntuottajien tasapuolisesta kohtelusta sekä epävarmuuden ja epäjatkuvuuden lisääntymisenä. Tilaaja–tuottaja-mallin hallintasuhteet viittaavat analyysin perusteella hierarkkisempaan vuorovaikutussuhteen muodostumiseen ja vallan keskittymiseen tilaajan ja tuottajan välillä. Tilaaja–tuottaja-mallissa vallan keskittymisellä tarkoitetaan kunnan kasvanutta roolia palvelujen järjestämisessä (Newman 2001, 33). Analyysin perusteella kunta ohjaa ja valvoo palvelujen tuottamista entistä tarkemmin tilaaja–tuottaja-mallissa.

Kumppanuuden muuttuminen saneluksi tai ylhäältä alaspäin suuntautuvaksi vallankäytöksi tilaaja–tuottaja-mallissa kietoutuu monella tapaa myös kilpailuttamiseen ja siksi myös muutoksen korostamiseen hallintasuhteissa. Sopimuskulttuurin muutos on yksi tilaaja–tuottaja-mallin teorian keskeisimmistä piirteistä. Sopimuksilla ohjaaminen on markkinoihin perustuvaa hallintaa ja se liittyy kilpailuttamiseen. (Kallio ym. 2006, 23; Meklin ym. 2009, 256–257.) Sopimuskulttuurin muutos merkityksellistyi järjestöjohtajille hierarkkisen vuorovaikutussuhteen lisääntymisenä. Palvelujen tuottaminen uudessa sopimuskulttuurissa perustuu käskyihin ja byrokraatiaan. Empirian ja teorian välille syntyy sopimuskulttuurin näkökulmasta ristiriita. Ristiriitaa voi kuitenkin selittää esimerkiksi sillä, että teoriat sopimuksilla ohjaamisesta perustuvat yleensä hallinto- tai kunnallistieteelliseen tutkimukseen. Kunnan näkökulma korostuu ja kolmannen sektori näkökulma voi jäädä vähemmälle huomiolle. Empirian perusteella sopimuksilla ohjaaminen ja tilaaja–tuottaja-mallissa tapahtunut sopimuskulttuurin muutos ovat merkinneet järjestöjen näkökulmasta vallan keskittymistä kunnalle.

Yhteistyössä tapahtunutta muutosta kumppanuudesta kohti hierarkkisempaa suhdetta pidettiin järjestöjen näkökulmasta myös ymmärrettävänä ja se liitettiin palveluntuottajien tasapuolisen kohtelun tavoitteeseen. Tasapuolisen kohtelun tavoite liittyy kilpailuttamiseen ja vapaan kilpailutilanteen eli kilpailuneutraliteetin saavuttamiseen (vrt. Valkama 2004). Tasapuolisuuden käsite sai tietyllä tapaa ristiriitaisen merkityksen. Tasapuolisuuden tavoitetta pidettiin hyvänä, mutta sen toteutumista kilpailuttamisessa kritisoi. Voittoa tavoittelevien suuryritysten ja yleishyödyllisten järjestöjen tasapuolinen kohtelu synnytti itse asiassa epätasa-arvoisen asetelman. Suuryritysten kilpailuttamisosaaminen ja resurssit ylittävät useasti järjestöjen resurssit ja tietotaidon kilpailuttamisessa. Kolmannen sektorin näkökulmasta tasapuolisuuden tavoittelu ei ole johtanut pelkästään kumppanuuden loppumiseen, vaan jopa järjestöille epätasa-arvoisen tilanteen syntymiseen.

Kolmannen sektorin sulkeminen palvelujen suunnittelun ja kehittämisen ulkopuolelle liittyy yhteistyön muutoksen lisäksi myös kilpailuttamiseen ja palveluntuottajien tasapuoliseen kohteluun. Palveluntuottajien tasapuolisen kohtelun tavoitteen mukaisesti yhdellekään osapuolelle ei voida antaa erityistä kumppanin roolia muihin palveluntuottajiin nähden, joten palvelujen suunnittelu- ja kehittämisprosesseihin ei voida ottaa palveluntuottajia mukaan. Tilaaja–tuottaja-mallissa epävarmuuden lisääntyminen liittyy muutoksen korostamiseen. Kilpailuttamisessa palveluntuottaja voi vaihtua muutaman vuoden välein ja se luo epävarmuutta

järjestöjen keskuuteen (vrt. Valkama ym. 2008, 54; Peltosalmi ym. 2009, 134). Kumppanuuteen perustuvassa hallinnan mallissa korostui jatkuvuus. Palveluja kehitettiin ja suunniteltiin yhdessä. Järjestöjen näkökulmasta epävarmuuden lisääntyminen ja suunnittelun epäjatkuvuus merkityksellistyivät yhteistyön muutoksena kohti hierarkkisempaa hallintaa, mutta alateeman kietoutuminen kilpailuttamiseen viittaa myös rationaalistavoitteelliseen malliin.

Tutkimuksen tulosten perusteella herää tärkeä kysymys siitä, onko markkinasuuntautunut tapa järjestää palvelut rationaalistavoitteellisessa mallissa johtanut vallan keskittymiseen kunnille. Analyysissa vallan keskittymiseen viittaavat teemat kietoutuivat selvästi kilpailuttamisen ja tuotteistamisen teemoihin. Tämä selittyy osittain sillä, että tilaaja–tuottaja-mallissa kunta on periaatteessa tilaajamonopolin asemassa suhteessa kolmanteen sektoriin. Tilaajan monopoliasema on mahdollinen suhteessa kolmannen sektorin palveluntuottajiin, koska kunta tilaa lähes kaikki kolmannen sektorin tuottamista sosiaalipalveluista ja luo täten järjestöille ainoan mahdollisuuden palveluntuotantoon (Peltosalmi ym. 2009, 114). Monopoliasemassa kunta on aina hierarkkisesti korkeammalla kuin muut toimijat. Ei siis ihme, jos kolmannen sektorin käsitys suhteestaan kuntaan on hierarkkinen tilaaja–tuottaja-mallissa. Toinen tärkeä näkökulma kunnan monopoliasemaan liittyen on tärkeä myös näennäismarkkinateorian mukaan. Jos tilaajalla on näennäismarkkinoilla monopoliasema, olisi asiakkaan ja kuntalaisten näkökulmasta kannattavampaa, että tilaaja ja tuottaja olisivat molemmat monopoliasemassa. Tällöin valta ei keskittyisi liikaa tilaajalle tai tuottajalle. (Bartlett & Le Grand 1994, 19–20 ja 33.)

Muutos kumppanuudesta kohti hierarkkista vuorovaikutussuhdetta, kilpailuttamisen korostaminen ja palvelujen tuotteistaminen ovat kolmannen sektorin näkökulmasta vähentäneet tilaaja–tuottaja-mallissa järjestöjen mahdollisuuksia osallistua palvelujen tuottamiseen, kehittämiseen ja järjestämiseen. Tämä on ristiriitaista etenkin kun tulokset suhteutetaan hallintatutkimukseen, jossa korostetaan yksityisen ja kolmannen sektorin sekä erityisesti verkostojen merkitystä paikallisten hallintatapojen muutoksessa (vrt. Pierre 2000, 3–4; Möttönen & Niemelä 2005, 87–88; Anttiroiko ym. 2007, 167–168; Airaksinen 2009, 34–36). Käytännön ja hallinnan teorian välillä on näin havaittavissa ristiriita. Aikaisempi tutkimus toisaalta tunnistaa järjestöjen ongelmia kilpailuttamiseen ja markkinaistamiseen liittyen (Ollila & Ilva & Koivusalo 2003; Särkelä ym. 2005; Peltosalmi ym. 2009). Vaikka verkostojen ja kolmannen sektorin merkitystä korostetaankin, niin kilpailuttamisen ja markkinaistamisen myötä kolmannen sektorin palvelutuotannon vaatimukset ja edellytykset kasvavat (Miller 2004, 78–79).

Kuntien ja järjestöjen yhteistyö on hallinnan muutoksista ja tilaaja–tuottaja-mallista huolimatta edelleen tärkeää molemmille osapuolille. Kunta luo edelleen järjestöille sen toimintaympäristön, jossa ne toimivat ja mahdollisuudet palveluntuotantoon hankkimalla palveluita järjestöiltä (Peltosalmi ym. 2009, 114). Järjestöt edistävät hyvinvoinnin syntymistä ja tuottavat hyvinvointia alueella. Kolmas sektori edistää myös kansalaisten vaikuttamisen ja yhteisöllisen toiminnan mahdollisuuksia (Möttönen & Niemelä 2005). Kolmannen sektorin merkitys hyvinvointivaltiolle ja kansalaisille ei ole kadonnut, mutta järjestöt etsivät uusia mahdollisuuksia toimia muuttuneessa toimintaympäristössä.

6 Johtopäätökset

Etsin tässä tutkimuksessa vastausta kahteen kysymykseen. Ensimmäiseksi, miten tilaaja–tuottaja-malliin siirtyminen on vaikuttanut kolmannen sektorin palvelutuotantoon, toimintaympäristöön, toimintaedellytyksiin sekä kolmannen sektorin ja kunnan vuorovaikutussuhteeseen? Toiseksi kysyin, miten tilaaja–tuottaja-malliin siirtyminen näkyy hallinnan muutoksena kolmannen sektorin näkökulmasta. Tutkimuskysymyksiin olen vastannut yhtäältä hallinnan muutosta koskevan kirjallisuuden ja toisaalta empiirisen aineiston avulla. Aineistosta muodostui kolme pääteemaa: *kumppanuudesta sanelupolitiikkaan, kohti kilpailuttamista ja palvelujen tuotteistaminen*.

Yleinen johtopäätös on, että kolmannen sektorin mahdollisuudet tuottaa palveluja tilaaja–tuottaja-mallissa ja kunnallisten uudistusten Suomessa ovat muuttuneet. Kolmannen sektorin palveluntuottajien toimintaympäristö ja suhde kuntaan on muuttunut. Näitä johtopäätöksiä tukee myös aikaisempi tutkimus aiheesta. Kolmannen sektorin palveluntuottajista on tullut tilaaja–tuottaja-mallissa yksinomaan tuottajia, joilla ei ole tuotantotehtävänsä lisäksi muita rooleja. Kolmannen sektorin merkitys palvelujärjestelmien suunnittelijana ja palvelujen kehittäjänä on vähentynyt. Palveluita tuottavien järjestöjen suhde kuntaan eli tilaajaan näyttää perustuvan taloudellisen hyödyn ja tehokkuuden maksimointiin. Palvelutuotannon jatkuminen on riippuvaista menestyksestä kilpailuttamisissa. Jos järjestöt eivät tuotteista palveluja ja noudata muita tilaajan vaatimuksia, niin sopimusta palvelujen tuottamisesta ei synny ja toiminnan lakkaaminen on todellinen uhka. Ainoaksi vaihtoehdoksi näyttää siis jäävän toiminnan markkinaistaminen ja yritysmäiseen palvelutuotantoon siirtyminen tai sitten palvelutehtävästä luopuminen.

Yksi tärkeimmistä tämän tutkimuksen perusteella heränneistä kysymyksistä on kolmannen sektorin palveluntuottajaroolin tulevaisuus. Tilaaja–tuottaja-mallilla ja kilpailuttamisella pyritään asettamaan yleishyödylliset järjestöt ja yritykset samalle viivalle. Tämä liittyy kilpailuneutraliteettiin (Valkama 2004). Halutaanko järjestöjen siis toimivan tulevaisuudessa kuten yritykset vai tavoitellaanko peräti järjestöjen palvelutoiminnan yhtiöittämistä (vrt. Piispa-Hakala & Kuva 2007)? Mikä merkitys kolmannen sektorin palvelutoiminnan markkinaistamisella on järjestötoiminnalle yleisesti? Säilyykö yhtiöitetyn palvelutoiminnan ja muun järjestötoiminnan yhteys, kun palvelutuotanto järjestetään samoin kuin voittoa tavoittelevan yrityksen toiminta?

Selvää on, että kolmas sektori ja järjestöjen palveluntuotanto ovat käännekohdassa. Sosiaalipalveluja järjestetään yhä kiihtyvällä vauhdilla kilpailuttamalla, jolloin järjestöjen on yhtiöitettävä palveluntuotantonsa tai ainakin toimittava kuten yksityiset yritykset. Kilpailuttamista voidaan toisaalta hillitä korostamalla neuvotteluihin, eikä kilpailuun perustuvia hankintamenettelyjä. Tällöin palvelujen järjestämisessä voisivat korostua verkostojen ja kumppanuuden merkitys.

Mielestäni olisi erittäin tärkeää tehdä seurantatutkimusta kolmannen sektorin järjestöistä, jotka joutuvat lopettamaan toimintansa kilpailuttamisen seurauksena. Vastaavasti olisi tärkeää tutkia, kuinka paljon uusia yrityksiä perustetaan kilpailuttamisen seurauksena ja kuinka suuri osa sosiaali- ja terveyspalvelumarkkinoista siirtyy suurten, jopa kansainvälisten, yritysten haltuun. Toisaalta olisi tärkeää tehdä seurantatutkimusta myös niistä järjestöistä, jotka pärjäävät paikallisissa kilpailutuksissa ja pystyvät jatkamaan palveluntuotantoaan. Muuttuvatko järjestöjen toimintaperiaatteet ja arvot kilpailuttamisen ja tuotteistamisen seurauksena? Toisin sanoen tilaaja–tuottaja-mallin toivottuja ja ei-toivottuja seurauksia pitäisi arvioida tarkasti tutkimuksen keinoin tulevaisuudessa. Tilaaja–tuottaja-mallista on jo paljon kansainvälisiä kokemuksia Ruotsista ja Isosta-Britanniasta, eikä niitä ole juurikaan huomioitu suomalaisessa keskustelussa, kun tilaaja–tuottaja-mallia on tuotu Suomeen.

Kolmannen sektorin tulevaisuutta koskeva pohdinta herättää kysymyksen laajassa sosiaalipoliittisessa ja yhteiskunnallisessa kontekstissa siitä, kuka tai mikä on muutoksen taustalla. Ovatko tilaaja–tuottaja-malli ja näennäismarkkinat muutoksen tekijöitä vai ovatko ne muutoksen ilmentymiä? Miksi sosiaalipalvelujen järjestäminen ja tuottaminen perustuvat kiihtyvästi markkinoiden periaatteisiin? Mistä nämä kansainväliset muutokset syntyvät? Luvussa *Hyvinvointivaltion muutos* pohdittiin kansainvälisten ja kansallisten toimijoiden vaikutusta hyvinvointivaltion muutokseen ja hyvinvointipolitiikkaan. Euroopan Unionin, OECD:n, IMF:n, WTO:n ja Maailman pankin vaikutusvalta ulottuu yksittäisiin kansallisvaltioihin ja täten myös niiden hyvinvointipolitiikkaan. Valtioneuvosto, kunnat, Kuntaliitto, Tekes ja Sitra vaikuttavat hyvinvointipolitiikkaan kansallisesti. Kaikkia sosiaalipolitiikan ja yhteiskunnan muutokseen vaikuttavia toimijoita on mahdotonta edes luetella. Vielä haastavampi tehtävä on tutkia, millä tavalla eri instituutiot vaikuttavat hyvinvointivaltioon.

Kolmas sektori muuttuu hyvinvointivaltion ja kuntien muutoksen mukana. On tärkeää kysyä, ovatko järjestöt tulevaisuudessa osa suomalaista sosiaali- ja terveystalouden järjestelmää vai muuttuvatko ne vapaaehtois- ja kansalaisjärjestöiksi, jotka kehittävät yhteiskuntaa muilla tavoin kuin tuottamalla palveluita kansalaisille? Jos järjestöjen palvelutuotanto kuihtuu, tärkeimmäksi kysymykseksi muodostuu, kuka täyttää järjestöjen jättämän aukon.

Päätän tutkimukseni kysymykseen, mitä sosiaali- ja terveystalouden markkinaistamisella ja kilpailuttamisella tavoitellaan ja mihin muutos johtaa? Vapaan kilpailun ja markkinaehtoisten palvelujärjestelmien edistäminen sosiaali- ja terveystalouksissa ei näytä edistävän yhteistä hyvää tai kansalaisten tasa-arvoa, kun tarkastellaan hyvinvoinnin jakautumista viimeisen 20 vuoden aikana. Kansalaisten eriarvoisuus on lisääntynyt terveydenhuoltoon, talouteen ja sosiaaliseen hyvinvointiin liittyvissä kysymyksissä. Muutos on tapahtunut hyvinvointivaltion supistamisen sekä sosiaali- ja terveystalouden markkinaistamisen aikakaudella. Kolmannen sektorin merkitys voittoon tavoittelemattomana sektorina hyvinvointivaltiossa on ollut tärkeä. Toivottavasti järjestöjen palvelutehtävä ja kyky kehittää uusia palvelumuotoja eivät häviä kilpailuttamisen ja markkinaistamisen yhteiskunnassa.

Lähdeluettelo

Airaksinen, Jenni (2009) Hankala hallintouudistus. Tampere: Tampere University Press. Acta Electronica Universitatis Tamperensis 825.

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

Anttonen, Anneli & Sipilä, Jorma (2000) Suomalaista sosiaalipolitiikkaa. Tampere: Vastapaino.

Bailey, Stephen James (2002) Public sector economics: theory, policy and practice. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Bartlett, Will & Le Grand, Julian (1994) The Theory of Quasi-Markets. Teoksessa Julian Le Grand & Will Bartlett (toim.) Quasi-Markets and Social Policy. Basingstoke: Macmillan, 13–34.

Barzelay, Michael (2001) New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue. Berkeley: University of California Press.

Bekkers, Victor & Dijkstra, Geske & Edwards, Arthur & Fenger, Menno (2007) Governance and the Democratic Deficit: Introduction. Teoksessa Victor Bekkers & Geske Dijkstra & Arthur Edwards & Menno Fenger (toim.) Governance and the Democratic Deficit. Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practices. Hampshire Aldershot: Ashgate, 3–12.

Berger, Peter L. & Luckmann, Thomas (1994) Todellisuuden sosiaalinen rakentuminen: tiedonsosiologinen tutkielma. Suom. Vesa Raiskila. Helsinki: Gaudeamus. Englanninkielinen alkuteos 1966.

Blom, Björn (2001) The personal social services in a Swedish quasi-market context. Policy & Politics 29(1), 29–42.

Blomberg, Helena & Kroll, Christian (2003) Kuntalaiset, paikalliset päättäjät ja hyvinvointipalvelut 1990-luvulla. Teoksessa Olli Kangas (toim.) Laman varjo ja nousun huuma. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 221–243.

Blomberg, Staffan & Petersson, Jan (2010) The Increasing Importance of Administrative Practices in the Shaping of the Welfare State. Social Work and Society 8(1). <http://www.socwork.net/2010/1/blomberg>. Haettu 14.2.2011.

Bode, Ingo (2006) Disorganized welfare mixes: voluntary agencies and new governance regimes in Western Europe. Journal of European Social Policy 16(4), 346–359.

Bonoli, Giuliano & George, Vic & Taylor-Gooby, Peter (2000) *European welfare futures: towards a theory of retrenchment*. Cambridge: Polity Press.

Burr, Vivien (2003) *Social Constructionism*. Lontoo: Routledge.

Clarke, John (2004) *Changing welfare, changing states: new directions in social policy*. Lontoo: Sage.

Clarke, John (2010) *After neo-liberalism? Markets, states and the reinvention of public welfare*. *Cultural Studies* 24(3), 375–394.

Daly, Mary (2003) *Governance and Social Policy*. *Journal of Social Policy* 32(1), 113–128.

Enjolras, Bernard (2009) *Between Market and Civic Governance Regimes: Civicness in the Governance of Social Services in Europe*. *Voluntas* 20(3), 274–290.

Eräsaari, Leena (2006) *New Public Management on julkisen sektorin vääryyksien isä*. Teoksessa Tuula Helne & Markku Laatu (toim.) *Vääryyskirja*. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 87–102.

Esping-Andersen, Gøsta (1990) *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.

Fotaki, Marianna (2007) *Patient choice in healthcare in England and Sweden: from quasi-market and back to market? A comparative analysis of failure in unlearning*. *Public Administration* 85(4), 1059–1075.

Fredriksson, Sami & Hyvärinen, Olli & Mattila, Mikko & Wass, Hanna (2009) *Kilpailuttaminen poliittisena päätöksenä*. Helsinki: Kunnallisan kehittämissäätiö. *Kunnat ja kilpailu* 15.

Fredriksson, Sami & Martikainen, Tuomo (2006) *Kilpailuttaminen ja kvasimarkkinat: käsitteelliset lähtökohdat*. Teoksessa Sami Fredriksson & Tuomo Martikainen (toim.) *Kilpailuttamisen kokemukset*. Helsinki: Kunnallisan kehittämissäätiö, 9–18. *Kunnat ja kilpailu* 1.

Gilbert, Neil (2002) *Transformation of the welfare state: the silent surrender of public responsibility*. Oxford: Oxford University Press.

Gottberg, Eva (2011) *Nykyajan huutolaiset*. *Sosiaalitieto* 11(1), 26–27.

Greener, Ian (2008) *Markets in the public sector: when do they work, and what do we do when they don't*. *Policy & Politics* 36(1), 93–108.

Hacking, Ian (2000) *The social construction of what?* Cambridge Massachusetts: Harvard University Press.

Hajer, Maarten & Wagenaar, Hendrik (2003) Introduction. Teoksessa Hajer, Maarten & Wagenaar, Hendrik (toim.) *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 1–32.

Hankintadirektiivi (2004) Euroopan Parlamentin ja Neuvoston direktiivi 2004/18/EY.

Harju, Aaro (2003) *Yhteisellä asialla: kansalaistoiminta ja sen haasteet*. Helsinki: Kansanvalistusseura.

Haveri, Arto & Anttiroiko, Ari-Veikko (2009) *Kuntajohtaminen: Haasteena paikallisten kilpailu- ja yhteistyösuhteiden hallinta*. Teoksessa Ilari Karppi & Lotta-Maria Sinervo (toim.) *Governance. Uuden hallintatavan jäsentymisen*. Tampere: Tampereen yliopisto, kauppa- ja hallintotieteiden tiedekunta, hallintotieteiden keskus, 191–211.

Helander, Voitto (1998) *Kolmas sektori: käsitteistöstä, ulottuvuuksista ja tulkinnoista*. Helsinki: Gaudeamus.

Helander, Voitto & Laaksonen, Harri (1999) *Suomalainen kolmas sektori: rakenteellinen erittely ja kansainvälinen vertailu*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto.

Helander, Voitto & Pikkala, Sari (1999) *Kolmas sektori – apu palvelutuotannon ongelmiin?* Teoksessa Voitto Helander & Sari Pikkala (toim.) *Kunnat ja järjestöt. KuntaSuomi 2004 – tutkimuksia numero 20*. Helsinki: Suomen kuntaliitto, 88–97.

Helne, Tuula & Laatu, Markku (2006) *Johdanto: ”Hyvinvointipolitiikka” ja sen vääryydet*. Teoksessa Tuula Helne & Markku Laatu (toim.) *Vääryyskirja*. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 9–42.

Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena (2008) *Tutkimushaastattelu: teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.

Hirst, Paul (2000) *Democracy and Governance*. Teoksessa Jon Pierre (toim.) *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press, 13–35.

Huotari, Tiina & Pyykkönen, Miikka & Pättiniemi, Pekka (2008) *Sosiaalisen ja taloudellisen välimaastossa: tutkimusnäkökulmia suomalaiseen sosiaaliseen yritykseen*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto.

Häikiö, Liisa (2005) *Osallistumisen rajat. Valta-analyysi kestävän kehityksen suunnittelusta Tampereella*. Tampere: Tampere University Press. *Acta Universitatis Tamperensis* 421.

Ilmonen, Kaj & Kovalainen, Anne & Siisiäinen, Martti (toim.) (2002) *Lama ja luottamus*. Helsinki: Swedish School of Economics and Business Administration.

Jessop, Bob (1999) The Changing Governance of Welfare: Recent Trends in its Primary Functions, Scale, and Modes of Coordination. *Social Policy & Administration* 33(4), 348–359.

Julkunen, Raija (2001) Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa. Tampere: Vastapaino.

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

Kaisto, Jani & Pyykkönen, Miikka (2010) Johdanto: Hallinnan analytiikan suuntaviivoja. Teoksessa Jani Kaisto & Miikka Pyykkönen (toim.) Hallintavalta. Sosiaalisen, politiikan ja talouden kysymyksiä. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press, 7–23.

Kallio, Olavi & Martikainen, Juha-Pekka & Meklin, Pentti & Rajala, Tuija & Tammi, Jari (2006) Kaupungit tilaajina ja tuottajina. Kokemuksia ja näkemyksiä Jyväskylän, Tampereen ja Turun toimintamallien uudistushankkeista. Tampere: Tampereen yliopisto.

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

Kangas, Olli (toim.) (2003) Laman varjo ja nousun huuma. Helsinki: Kelan tutkimusosasto

Karisto, Antti & Takala, Pentti & Haapola, Ilkka (2003) Matkalla nykyaikaan: elintason, elämäntavan ja sosiaalipolitiikan muutos Suomessa. Porvoo: WSOY.

Kauppinen, Sari & Niskanen, Tapani (2005) Yksityinen palvelutuotanto sosiaali- ja terveydenhuollossa. Helsinki: Stakes.

Kiviniemi, Aarne (2011) Päihdepalvelujen uusi aika. *Sosiaalitieto* 11(4), 3.

Klijn, Erik-Hans (2008) Governance and Governance Networks in Europe. *Public Management Review* 10(4), 505–525.

Koivula, Ulla-Maija & Lehtimäki, Hellevi (1994) Tavoitteena hyvinvointi. Teoksessa Koivula, Ulla-Maija & Lehtimäki, Hellevi & Aukee, Ranja & Jokinen, Arja & Juhila, Kirsi. Monimuotoinen sosiaalipolitiikka. Porvoo: WSOY, 9–23.

Koivusalo, Meri (2003) Terveyspalvelut ja kilpailuttamisen kansainväliset kokemukset. Teoksessa Eeva Ollila & Minna Ilva & Meri Koivusalo (toim.) Kilpailuttaminen sosiaali- ja terveyspolitiikan näkökulmasta. Helsinki: Stakes, 22–34.

Koskiahho, Briitta (2008) Hyvinvointipalvelujen tavaratalossa. Tampere: Vastapaino.

Kosonen, Pekka (1998) Pohjoismaiset mallit murroksessa. Tampere: Vastapaino.

Kuntalaki 17.3.1995/365.

- Kuusela, Pekka (2006) Realismi, kriittinen realismi ja sosiaalitieteet. Teoksessa Pekka Kuusela & Vuokko Niiranen (toim.) Realismin haaste sosiaalitieteissä. Kuopio: Unipress, 9–22.
- Kähkönen, Liisa (2007) Näennäismarkkinoiden tehokkuuden rajoitteet ja mahdollisuudet paikallishallinnon palveluissa. Tampere: Tampere University Press, Acta Universitatis Tamperensis 1277.
- Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348.
- Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta 3.8.1992/733
- Lane, Jan-Erik (2002) New Public Management. Lontoo: Routledge.
- Le Grand, Julian & Bartlett, Will (toim.) (1994) Quasi-Markets and Social Policy. Basinstoke: Macmillan.
- Lehto, Markku (2001) Sosiaalipolitiikka edistyksen asialla. Tampere: Vastapaino.
- Lehtonen, Heikki (2000) Voiko suomalainen hyvinvointivaltiomalli muuttua? Sosiologia 2000: 37(2): 130–141.
- Lehtonen, Heikki & Aho, Simo (2000) Hyvinvointivaltion leikkausten uudelleenarviointia. Muuttivatko leikkaukset suomalaista hyvinvointivaltiota? Janus 2000; 8(2): 97–113.
- Leppo, Kimmo (2003) Kansallisen terveystalouden tavoitteet ja kilpailuttaminen. Teoksessa Eeva Ollila & Minna Ilva & Meri Koivusalo (toim.) Kilpailuttaminen sosiaali- ja terveystalouden näkökulmasta. Helsinki: Stakes, 42-49.
- Lewis, Jane (2003) Design Issues. Teoksessa Jane Ritchie & Jane Lewis (toim.) Qualitative Research Practice. A Guide for Social Science Students and Researchers. Lontoo: Sage, 47–76.
- Lähdesmäki, Kirsi (2003) New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen. Tutkimus tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulosvastuusta sekä niiden määrittämistä valtion keskushallinnon reformeista Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun. Vaasa: Vaasan yliopisto, Acta Wasaensia 113.
- Mehde, Veith (2006) Governance, Administrative Science, and the Paradoxes of New Public Management. Public Policy and Administration 21(4), 60–81.
- Meklin, Pentti & Näsi, Salme & Rajala, Tuija & Tammi, Jari (2006) Kilpailuttamisen näkyvät ja näkymättömät kustannukset: laskentatoimen ongelmia. Teoksessa Sami Fredriksson & Tuomo Martikainen (toim.) Kilpailuttamisen kokemukset. Helsinki: Kunnallisan alan kehittämiskeskitys, 123-130. Kunnat ja kilpailu 1.

- Meklin, Pentti & Rajala, Tuija & Sinervo, Lotta-Maria & Vakkuri, Jarmo (2009) Kunta hyvinvointipalvelujen järjestäjänä – rajallisten voimavarojen tehokkaan hallinnan ongelma. Teoksessa Ilari Karppi & Lotta-Maria Sinervo (toim.) Governance. Uuden hallintatavan jäsentyminen. Tampere: Tampereen yliopisto, kauppa- ja hallintotieteiden tiedekunta, hallintotieteiden keskus, 237–273.
- Miller, Chris (2004) Producing Welfare. A Modern Agenda. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Myllymäki, Arvo (2003a) Kansalaisjärjestöt palvelujen tuottajina ja Raha-automaattiyhdistyksen tuki. Teoksessa Eeva Ollila & Minna Ilva & Meri Koivusalo (toim.) Kilpailuttaminen sosiaali- ja terveyspolitiikan näkökulmasta. Helsinki: Stakes, 80–86.
- Myllymäki, Arvo (2003b) Kolmas sektori kilpailuyhteiskunnan hyvinvointipalveluiden täydentäjänä. Tampere: Tampereen yliopisto, julkisoikeuden laitos.
- Möttönen, Sakari & Niemelä, Jorma (2005) Kunta ja kolmas sektori: yhteistyön uudet muodot. Jyväskylä: PS-kustannus.
- Newman, Janet (2001) Modernising Governance. New Labour, Policy and Society. Lontoo: Sage.
- Nyman, Markku (2008) Kansalaisyhteiskunta ja vertaistuki. Oulu: Hyvän mielen talo.
- Ollila, Eeva & Ilva, Minna & Koivusalo, Meri (toim.) (2003) Kilpailuttaminen sosiaali- ja terveyspolitiikan näkökulmasta. Helsinki: Stakes.
- Peltosalmi, Juha & Vuorinen, Marja & Särkelä, Riitta (2009) Järjestöbarometri 2009. Ajankohtaiskuva sosiaali- ja terveysjärjestöistä. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto.
- Peters, B. Guy (2000) Governance and Comparative Politics. Teoksessa Jon Pierre (toim.) Debating Governance. Oxford: Oxford University Press, 36–53.
- Pierre, Jon (2000) Introduction: Understanding Governance. Teoksessa Jon Pierre (toim.) Debating Governance. Oxford: Oxford University Press, 1–12.
- Pierre, Jon & Peters, B. Guy (2000) Governance, Politics and the State. Lontoo: Macmillan.
- Pierson, Christopher (2006) Beyond the Welfare State? The New Political Economy of Welfare. Cambridge: Polity Press.
- Pierson, Paul (1994) Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment. Cambridge: Cambridge University Press.
- Piispa-Hakala, Satu & Kuva, Eijaliisa (2007) Yhteisö yhtiöksi – palvelutoiminnan yhtiöittäminen ja yhteisötalous. Teoksessa Manu Rantanen & Kari Kangaspunta & Sari Laanterä (toim.) Ilo

toimia yhdessä. Uusia näkökulmia hyvinvointipalveluiden kehittämiseen. Mikkeli: Helsingin yliopisto, Ruralia-instituutti, 14–23.

Pyykkönen, Miikka (2010) Yhteisöistä yrityksiksi? Sosiaalinen yritys ja muuttuva kolmas sektori. Teoksessa Jani Kaisto & Miikka Pyykkönen (toim.) Hallintavalta. Sosiaalisen, politiikan ja talouden kysymyksiä. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press, 119–142.

Radcliffe, James & Dent, Mike (2005) Introduction: from New Public Management to the new governance. *Policy and Politics* 33(4), 617–622.

Rhodes, R.A.W (1994) The hollowing out of the state: The changing nature of the public service in Britain. *Political Quarterly* 65(2), 138–151.

Rhodes, R. A. W. (1997) *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.

Rhodes, R.A.W. (2000) *Governance and Public Administration*. Teoksessa Jon Pierre (toim.) *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press, 54–90.

Rhodes, Martin (2001) *The Political Economy of Social Pacts: ‘Competitive Corporatism’ and European Welfare Reform*. Teoksessa Paul Pierson (toim.) *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 165–196.

Ritchie, Jane & Lewis, Jane & Elam, Gillian (2003) Teoksessa Jane Ritchie & Jane Lewis (toim.) *Qualitative Research Practice. A Guide for Social Science Students and Researchers*. Lontoo: Sage, 77–108.

Saarinen, Erja (2010) Yhdyskuntatyön nousu ja tuho. Jukka Vinnurvan henkilöhaastattelu. *Sosiaalitieto* 10(9), 20–21.

Salonen-Soulié, Ulla (2011) Järjestöt. *Sosiaalitieto* 11(3), 4.

Sayer, Andrew (2000) *Realism and social science*. Lontoo: Sage.

Self, Peter (2000) *Rolling Back the Market: Economic Dogma and Political Choice*. New York: St. Martin’s Press

Shifting Gears. Tackling Challenges on the Road to Fiscal Adjustment (2011) *Fiscal Monitor*. Washington: International Monetary Fund.

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2011/01/pdf/fm1101.pdf>. Haettu 13.4.2011.

Sihvonen, Maarit (2006) *Neuvottelujen kautta toimeenpanoon. Sopimusohjauksen implementaatio erikoissairaanhoidossa*. Tampere: Tampere University Press, *Acta Electronica Universitatis Tampensis* 530.

Sitra: Julkishallinnon johtamisohjelma ja Kuntaohjelma: <http://www.sitra.fi>. Haettu 15.4.2011.

Sotarauta, Markku & Linnamaa, Reija & Suvinen, Nina (2003) Tulkitseva kehittäminen ja luovat kaupungit. Verkostot ja johtajuus Tampereen kehittämisessä. Tampere: Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö- Sente, Tekniikan Akateemisten Liitto TEK ry.

Stenvall, Jari & Airaksinen, Jenni (2009) Manse mallillaan. Tampereen mallin arviointi ja palveluinnovaatiot. Helsinki: Kuntaliitto. Kuntaliiton verkkojulkaisu: Acta nro 211. http://www.tampere.fi/material/attachments/m/5lUhitEs0/Manse_mallillaan-raportti2009.pdf. Haettu 25.11.2009.

Särkelä, Riitta & Vuorinen, Marja & Peltosalmi, Juha (2005) Sosiaali- ja terveystieteiden mahdollisuudet palvelujen ja tuen tuottamisessa. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden keskusliitto ry.

Tekes: Innovaatiot sosiaali- ja terveystieteiden palvelujärjestelmässä 2008-2015: <http://www.tekes.fi>. Haettu 15.4.2011.

Thompson, Grahame & Frances, Jennifer & Levačić, Rosalind & Mitchell, Jeremy (toim.) (1991) Markets, Hierarchies & Networks. The Coordination of Social Life. Lontoo: Sage.

Tiihonen, Seppo (2004) From Governing to Governance. Tampere: Tampere University Press.

Toivo, Mia (2009) Kerrottu epäoikeudenmukaisuus sosiaali- ja terveystieteiden palveluissa ja sosiaalietuuksissa. Tampereen yliopisto: Sosiaalitutkimuksen laitos. Sosiaalipolitiikan pro gradu-tutkielma.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2003) Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. 1.–2. painos. Helsinki: Tammi.

Töttö, Pertti (2005) Syvällistä ja pinnallista. Teoria, empiria ja kausalisuus sosiaalitutkimuksessa. Tampere: Vastapaino.

Uotinen, Sami (2009) Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluseteli. Helsinki: Helsingin kamari.

Valkama, Pekka (2004) Kilpailuneutraaliteetin toteutuminen kuntapalvelujen näennäismarkkinoilla. Tampere: Tampere University Press, Acta Electronica Universitatis Tamperensis 1039.

Valkama, Pekka & Kallio, Olavi & Haatainen, Jaana & Laurila, Hannu & Siitonen, Pentti (2008) Kuntapalvelujen kilpailuttamisen taloudelliset vaikutukset. Helsinki: Kunnallissalan kehittämissätiö. Kunnat ja kilpailu 9.

Vehkakoski, Tanja (2006) Leimattu lapsuus? Vammaisuuden rakentuminen ammatti-ihmisten puheessa ja teksteissä. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.

Vidler, Elisabeth & Clarke, John (2005) Creating Citizen-Consumers: New Labour and the Remaking of Public Services. *Public Policy and Administration* 20(2), 19–37.

Volk, Raija & Laukkanen, Tuula (2007) *Palvelusetelin käyttö kunnissa*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Vuorinen, Marja & Särkelä, Riitta & Perälähti, Anne & Peltosalmi, Juha & Londén, Pia (2004) *Paikkansa pitävät: sosiaali- ja terveysjärjestöt paikallisina toimijoina*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry.

Wilensky, Harold L. (2006) Social Policy Is There A Crisis of the Welfare State. Teoksessa B. Guy Peters & Jon Pierre (toim.) *Handbook of Public Policy*. Lontoo: Sage, 201–217.

Willberg, Mirja (2006) *Millä perusteella kilpailuttamaan? Tutkimus sosiaali- ja terveysturvan kilpailuttamisen ja sen toimijoiden tietoperustasta ja preferensseistä*. Kuopio: Kuopion yliopisto.

Yhdistyslaki 26.5.1989/503.

Yhdistysrekisteriasetus 26.5.1989/506.

Yksityinen palvelutuotanto sosiaali- ja terveydenhuollossa (2011) Suomen Virallinen Tilasto, Sosiaaliturva. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. www.thl.fi/yksityinenpalvelutuotanto. Haettu 12.4.2011.

Yltävä, Harry (2011) Ihmisoikeuskysymys. *Talentia* 11(3), 30–31.

Liiteluettelo

Liite 1 Teemahaastattelurunko

Taustakysymyksiä

1. Ikä?
2. Koulutus?
3. Asema nykyisessä organisaatiossa?
4. Kuinka kauan työskennellyt nykyisessä organisaatiossa?
5. Missä muualla ollut töissä, jos ei pitkään nykyisessä organisaatiossa?

Järjestön toiminta ja historia. Lähden liikkeelle haastattelussa järjestön/yhdistyksen toiminnasta. Kertoisitteko hieman järjestön/yhdistyksen historiasta? Kertoisitteko mitkä ovat järjestön/yhdistyksen keskeiset toiminnat ja ydintoiminta? Minkälaisia palveluita järjestönne/yhdistyksenne tuottaa ja onko palveluissa tapahtunut muutoksia?

Tilaaaja–tuottaja-malli ja toimintamallin muutos. Seuraavaksi esitän tilaaaja–tuottaja-malliin liittyviä kysymyksiä. Voisitteko kertoa, miten ja missä kuulitte kyseessä olevasta mallista ensimmäisen kerran, milloin siitä alettiin keskustella järjestönne piirissä ja mitä kaikkea malli on tuonut mukaan? Miten malli on vaikuttanut toimintaanne? Järjestön/yhdistyksen reagointi, suunnittelu ja sopeutuminen tilaaaja–tuottaja-malliin, mitä merkitsee järjestölle, kielteiset, myönteiset vaikutukset? Mahdolliset muutokset rahoitusohjassa?

Palvelujen tuotteistaminen ja kilpailuttaminen. Seuraavaksi kysyn tarkemmin palveluista. Ostopalvelut kunnalle? Miten palveluita on tuotteistettu ja milloin? Kunnan ohjeet ja apu? Palveluiden kilpailuttaminen ja kokemukset mahdollisista kilpailutuksista?

Yhteistyö kunnan ja muiden toimijoiden kanssa. Keskustellaan seuraavaksi yhteistyöstä kunnan ja muiden tahojen kanssa. Millaista yhteistyötä on kunnan kanssa (nyt, tulevaisuudessa, sopimusten tekeminen)? Yhteistyö RAY:n kanssa? Miten tilaaaja–tuottaja-malli on muuttanut kunnan ja järjestönne välistä suhdetta ja etenkin valtasuhdetta? Kenellä on valtaa? Onko sitä nyt enemmän kunnilla? Vai järjestöillä? Onko mitään muutosta edes tapahtunut?

Asiakkaiden asema. Kertoisitteko onko asiakkaan asemassa tapahtunut muutoksia toimintamalliuudistuksen seurauksena? Entä onko asiakkailta tullut palautetta uudesta mallista? Aika paljon keskustellaan siitä, että asiakkaan asema olisi muuttumassa, että asiakkaasta on tulossa kuluttaja. Mitä mieltä itse olet tästä?

Työntekijöiden asema. Miten toimintamallin uudistus on vaikuttanut yhdistyksen työntekijöiden asemaan? Onko työtehtävissä tapahtunut muutoksia? Onko uusia työntekijöitä palkattu?