

## LECTIO PRAECURSORIA

# Hyvinvointia hankkimassa – tulosperusteinen palvelujen järjestäminen julkisella sektorilla

Anniina Tirronen

Tulosperusteinen palvelujen järjestäminen (outcomes-based commissioning, OBC) voidaan nähdä innovatiiviseksi hankinnaksi. Tässä tutkimuksessa lähdin tutkimaan, mitä tämä tulosperusteinen palvelujen järjestäminen oikeastaan on maissa, joissa sitä on paljon sovellettu, ja voisiko se soveltua myös Suomen julkiselle sektorille palvelujen järjestämisen tavaksi.

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

Tutkimuksen metodologiana on kriittinen realismi (critical realism), joka painottaa mekanismeja ja kontekstia ja mahdollistaa erilaisten menetelmien käytön. Tutkimus on kriittiselle realismille tyypillisesti selittävä, ymmärtävä ja tulkitseva. Tutkimuksessa hyödynnettiin laadullista aineistoa ja monimenetelmällisyyttä.

Tulosperusteinen palvelujen järjestäminen on vallannut alaa erityisesti Isossa-Britanniassa ja Yhdysvalloissa. Siinä liikutaan organisaatiossa strategisella tasolla, ja Suomessakin tulosperusteisuus on yleistymässä, tosin suurin osa palveluista hankitaan edelleen suoriteperusteisesti. Tuloksellisuuteen liittyy kiinteästi ajatus siitä, että asetetaan tavoitteet, joihin pyritään ja joille asetetaan mittarit, joiden avulla seurataan tavoitteiden saavuttamista. Tuloksellista toiminta on, mikäli päästään tavoitteisiin tai lähelle niitä. Tulosperusteisissa palvelujen järjestämisessä lähdetään liikkeelle arvoketjua ajatellen käänteisesti tuloksista, joiden määrittelyn jälkeen edetään tuotosten ja toimintojen, kuten prosessien, määrittelyyn ja edelleen panosten määrittelyyn. (Edmiston & Nicholls 2018; Tirronen et al. 2014; Tirronen & Rannisto 2016.)

Valitsin palvelujen järjestämisen näkökulman, koska sitä on tutkittu selkeästi vähemmän esi-

merkiksi asiakasnäkökulmaan tai palveluntuottajanäkökulmaan verrattuna. Palvelujen järjestäminen merkitsee sitä, että palveluja voidaan tuottaa itse, yhdessä muiden julkisten toimijoiden kanssa tai ostaen niitä ulkoisilta tuottajilta. Tutkimus painottui palvelujen hankintaan ulkoisilta palveluntuottajilta.

## HYVINVOINNIN TAVOITTELU PALVELUJEN JÄRJESTÄMISEN KESKIÖSSÄ

Hyvinvoinnin tavoittelu on noussut palvelujen järjestämisen keskiöön. Monimutkaisen ja muutuvan toimintaympäristön, niukkojen resurssien ja kasvavien palvelutarpeiden haasteisiin vastaimiseksi tavoitellaan palvelujen järjestämisessä tuloksellisuutta. Käsillä olevassa tutkimuksessa on tavoitteena lisätä ymmärrystä tulosperusteisen palvelujen järjestämisen ja hankinnan käsitteistä ja sisällöistä *julkisen sektorin palvelujen järjestämisen näkökulmasta* rajaten palvelut hyvinvointipalveluihin.

Hyvinvointipalveluiksi rajasin sosiaali- ja terveyspalvelut, kulttuuri- ja vapaa-aikapalvelut, koulutuspalvelut, varhaiskasvatuspalvelut ja työllisyyspalvelut. Hyvinvointi-käsite pitää sisällään tässä tutkimuksessa sekä hyvinvoinnin että terveyden käsitteet. Hyvinvoinnilla on subjektiivinen ja objektiivinen puoli. Merkityksellistä on koettu hyvinvointi, ei pelkästään esimerkiksi terveys ja materiaallinen hyvinvointi. (Ks. esim. Vaarama et al. 2010, 11–12; Alasuutari 2017, 265.)

Enää ei haluta hankkia tai tuottaa vain suoritteita, kuten käyntejä tai tunteja, vaan palvelujen järjestämisellä tavoitellaan hyvinvoinnin lisäämistä ja laajemmin julkista hyötyä. Tulosperusteinen palvelujen järjestäminen vastaa tähän haasteeseen tavoitellen kokonaisuonnistumista eli tuloksellisuutta, jonka voidaan nähdä koostuvan taloudellisuudesta, tehokkuudesta,

vaikuttavuudesta ja oikeudenmukaisuudesta (mm. Pollit 1986, 161; Holzer & Kloby 2005).

Tulosperusteisuutta yleisempään suoriteperusteiseen palvelujen järjestämiseen on kohdistettu merkittävää kritiikkiä. Ongelma on erityisesti siinä, etteivät suoritteet välttämättä mittaa todellista toimintaa ja aikaansaannoksia. Tämän seurauksena suoriteperusteisuus saattaa johtaa huomion kohdentumiseen väärään kohtaan. (Mm. Tirronen et al. 2014; Tirronen & Rannisto 2016.) Haaste on samankaltainen, mikäli organisaatiossa asetetaan tavoitteita ja mitataan vain talouden, tehokkuuden ja tuottavuuden kehittymistä. Tällöin on mahdollista, että tehdäänkin vääriä asioita tavattoman tehokkaasti. Kun huomioidaan myös vaikuttavuus ja oikeudenmukaisuus, niin mahdollistetaan paremmin se, että organisaatiossa tehdään myös oikeita asioita.

Tulosperusteinen palvelujen järjestäminen on vahvistunut Suomessa 2010-luvulla, ja sen tavoitteena on kansalaisten hyvinvoinnin lisääminen yhteiskunnan eri tahojen avulla. Kyseessä on palvelujen järjestämisen paradigman muutos, jolla on huomattava vaikutus hallintoon ja johtamiseen. Se muuttaa hankkivan yksikön, palveluntarjoajien ja palvelujen käyttäjien rooleja. Se haastaa paitsi organisaatiota, sen kulttuuria ja johtamista, myös toimintaympäristöään.

Tulosperusteinen palvelujen järjestäminen keskittyy tyypillisesti tuloksiin ja muutokseen, jota palvelujen järjestämisellä halutaan aikaansaada. Fokus siirtyy, suhteessa aikaisempiin ja yleisempiin käytäntöihin, palveluista ja suoritteista tavoitteiden määrittelyyn, jotka pohjaavat palvelutarpeisiin. Palvelujen järjestäjä parhaassa tapauksessa yhdessä asiakkaiden ja palveluntuottajien kanssa, mahdollisesti myös muiden viranomaisten ja alueen toimijoiden kanssa, määrittelee tavoitteet tai tulokset, joihin järjestettävillä palveluilla pyritään. (Edmiston & Nicholls 2018; Tirronen et al. 2014; Tirronen & Rannisto 2016.)

Kun järjestäjä keskittyy palvelujen tavoitteiden määrittelyyn, jää palvelujen käyttäjille ja tuottajille tällöin mahdollisuus määritellä enemmän palveluita ja toimintoja, joilla tulokset saavutetaan. Tuloksiin pääsemistä mitataan ja mitaaminen on aivan olennaista tulosperusteisessa palvelujen järjestämisessä. Palvelujen järjestäjä voi tehdä sopimuksen useamman tuottajan kanssa, jolloin tilaaja neuvottelee jokaisen tuottajan kanssa, minkä osan kukin tuottaja pystyy

ottamaan kontolleen tavoitteeseen pääsemisestä. Palvelujen järjestäjällä ja tuottajilla on yhteiset tavoitteet, minkä voidaan ajatella edesauttavan osuoptimoinnin välttämistä ja kumppanuuden syntymistä.

Kyseessä on kokonaisvaltainen hankintastrategia, jolla vastataan muun muassa tietojohdamisen tarpeeseen, yhteiskehitetään ja -tuotetaan palveluja, lisätään luottamusta järjestäjän, tuottajien ja palvelunkäyttäjien välillä ja mahdollistetaan paremmin kekseliäät ratkaisut verrattuna suoriteperusteiseen hankintaan (ks. esim. Dickinson 2015, 4 ja 22). Mittaaminen, arviointi ja kumppanuus ovat keskeisessä asemassa.

### **TULOSPERUSTEINEN PALVELUJEN JÄRJESTÄMINEN KYTKEYTY UUTEEN JULKISEEN HALLINTAAN**

Tutkimuksen tavoitteena oli löytää yhteyksiä samanaikaisille ilmiöille, vahvistuneelle hallinta-ajattelulle ja tulosperusteiselle palvelujen järjestämiselle. Julkisen hyödyn käsite tuli merkitykselliseksi osaksi tutkimusta, ja siten sekä uusi julkinen hallinta eli new public governance (NPG) että public value eli julkinen hyöty toimivat tutkimuksen taustateorioina. Tutkimuksen tavoitteena oli myös vuorovaikutus teorian ja käytännön välillä. Työ eroaa aiemmasta tutkimuksesta etenkin siten, että siinä yhdistyvät keskustelu ja tutkimus tulosperusteisesta palvelujen järjestämisestä ja governancesta eli hallinnasta.

Tulosperusteisen palvelujen järjestämisen pääsuuntauksia on erotettavissa kaksi, isobritannialainen tulosperusteisen hankinnan malli ja yhdysvaltalainen arvoperusteisen hankinnan malli. Mallien soveltamista tukee governance-tyyppinen, avoimeen systeemiajatteluun perustuva palvelutoiminnan kehittäminen. Uuteen julkiseen hallintaan kytkeytyvä tulosperusteinen palvelujen järjestäminen on mahdollista valita tietoisesti uudistamisen mekanismiksi uutta julkista johtamista heijastelevan suoriteperusteisen palvelujen järjestämisen sijasta tai sen rinnalle. (Mm. Tirronen et al. 2014.)

Tulosperusteisuutta voidaan soveltaa monella eri tavalla, ja sitä arvostellaan etenkin Isossa-Britanniassa mittaamattomista tuloksista ja vaikutuksista ja keskittymisestä säästämiseen. Mallin kritiikkiin laajemmin antaa aihetta juurikin tuloksellisuuden yhden osa-alueen, vaikuttavuus-

den, mittaamisen hankaluus. (Tirronen et al. 2020.)

Johtamisella, organisaatiokulttuurilla ja toimintaympäristöllä on vaikutusta siihen, miten ja miksi tulosperusteisen palvelujen järjestämisen elementit kehittyvät tai jääkö jokin elementti irralliseksi. Yhteiskehittävä johtaminen potentiaalisesti tukee tulosperusteisuuden onnistunutta soveltamista palvelujen järjestämiseen. Sen sijaan erityisesti 1990-luvulla valtionhallinnossa käytettyä tulosohjausta ja tulosjohtamista ei tässä tutkimuksessa nähdä tulosperusteisen palvelujen järjestämisen edellyttämänä tai sen perimmäistä tarkoitusta tukevana johtamisena.

Tulosperusteisuutta sovellettaessa palvelujen järjestämisellä tavoiteltavat tulokset kyetään liittämään asiakkaalle vaikuttaviin tekijöihin. Arviointiperusteena on onnistumisen mittarina käytetään erityisesti asiakkaille tuotettavaa hyötyä ja vaikuttavuutta.

Julkinen hyöty (public value) on tulosperusteisen palvelujen järjestämisen merkittävin ajuri, ja tulosperusteisella palvelujen järjestämisellä voidaan saada aikaan julkista hyötyä. Sitä voidaan myös mitata, joskin vaikuttavuuden mittaaminen on haasteellista.

## LÄHTEET:

- Alasuutari, P. (2017). Määräysvalta vakuuttelun retriikassa: Koetun hyvinvoinnin käsitteen leviäminen ja kotoistuminen Suomeen. *Sosiologia*, 54(3), s. 253–272.
- Dickinson, H. (2015). Commissioning public services evidence review: Lessons for Australian public services. Melbourne: Melbourne School of Government.
- Edmiston, D. & Nicholls, A. (2018). Social Impact Bonds: The Role of Private Capital in Outcome-Based Commissioning. *Journal of Social Policy*, 47, s. 57–76.
- Holzer, M. & Kloby, K. (2005). Public performance measurement. An assessment of the state-of-the-art and models for citizen participation. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 54(7), s. 517–532.
- Pollitt, C. (1986). Beyond the managerial model: the case for broadening performance assessment in government and the public services. *Financial Accountability & Management*, 2(3), s. 155–170.
- Tirronen, A., Hakari, K. & Stenvall, J. (2014). Tulosperusteinen palvelujen järjestäminen julkisella sektorilla – kirjallisuuskatsaus. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 42(4), s. 449–463.
- Tirronen, A. & Rannisto, P.-H. (2016). Tulosperusteinen hankinta Suomessa. Teoksessa Rannisto, P.-H. & Tienhaara, P. (toim.). *Sote-palvelut markkinoilla – tavoitteita, toiveita ja ristiriitoja*. Tampere: Tampere University Press, s. 163–191.
- Tirronen, A., Stenvall, J., Kinder, T., Tienhaara, P. & Rossi, P. (2020). How to measure wellbeing in outcomes-based commissioning? *Lex localis*, 18(1), s. 123–142.
- Vaarama, M., Moisio, P. & Karvonen, S. (2010). *Suomalaisten hyvinvointi 2010*. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Tutkimuksessa luotiin ja kuvattiin järjestämisen malli, jossa sovelletaan tulosperusteisuutta ja jossa kontekstina on julkinen organisaatio ympäristöineen. Tutkimus liittyy vahvasti hyvinvointipalvelujen järjestämisen ja johtamisen keskusteluun ja kytkeytyy julkisen sektorin muutokseen.

Tulosperusteinen palvelujen järjestäminen edellyttää uudenlaista järjestäjäosaamista, ja tähän palvelujen järjestämis- ja hankintakeskusteluun tutkimus tuo uutta tietoa tulosperusteisuuden soveltamisesta, soveltuvuudesta ja sen eri piirteistä. Tulosperusteinen palvelujen hankinta on prosessina raskas. Tulosperusteisuutta voidaan myös hyödyntää rinnakkain perinteisemmän suoriteperusteisen palvelujen järjestämistavan rinnalla.

*HT Anniina Tirrosen hallintotieteen alaan kuuluva väitöskirja, Hyvinvointia hankkimassa – tulosperusteinen palvelujen järjestäminen julkisella sektorilla (Tampereen yliopiston väitöskirjat 336, <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-1755-3>, 200 s.), tarkastettiin 27.11.2020 Tampereen yliopistossa. Vastaväittäjänä toimi professori Marjo Suhonen Oulun yliopistosta ja kustoksena professori Jari Stenvall Tampereen yliopistosta.*