

KUNNAN, JÄRJESTÖJEN JA ASIAKKAIDEN OIKEUDET JA VELVOLLISUUDET TILAAJA-TUOTTAJAMALLISSA

TUTKIMUS ASUMISPALVELUJEN TARJOUSPYYNTÖASIAKIRJOISTA

Kirsi Juhila: *YTT, professori, Yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö, Tampereen yliopisto*

Kirsi Günther: *YTM, tutkija, Yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö, Tampereen yliopisto*

kirsi.juhila@uta.fi, kirsi.gunther@uta.fi

Janus vol. 21 (4) 2013, 298–313

Janus

Tiivistelmä

Artikkelissa paneudutaan siihen, miten asumispalveluiden kilpailutus organisoii kuntatilaajan, palvelu- ja tuottavien järjestöjen ja niiden asiakkaiden suhteita. Tilaaja-tuottajamallia ja sen toimijoiden välisiä suhteita taustoitetaan uuteen hallintaan ja markkinoistumiseen sekä järjestöjen muuttuneeseen rooliin liittyvillä keskusteluilla. Aineistoina ovat asumispalvelujen kilpailutuksen tarjouspyyntödokumentit, joilta kysytään: millaisia oikeuksia ja velvollisuuksia niissä rakentuu tilaajalle ja tuottajille sekä lopulta myös asiakkaille. Tuottajille asetetaan velvollisuuksia liittyen asiakasprosessin tarkasti ohjeistettuun läpivientiin, dokumentointiin ja laadun kehittämiseen. Tilaajan oikeuksiin ja velvollisuuksiin kuuluvat palvelun saaminen, siitä maksaminen ja asiakasvalinnat. Palvelujen sisältöjen tarkka määrittely tarjouspyyntöasiakirjoissa uhkaa heikentää järjestöammattilaisten asiantuntijuuden painoarvoa ja estää asiakaslähtöistä työtettä. Asiakirjat luovat heikosti mahdollisuuksia uuden hallinnan peräänkuuluttamalle tilaajien ja tuottajien kumppanuudelle sekä markkinoistumiseen liitettävälle asiakkaiden valinnanmahdollisuuksille.

Viime vuosina kunnat ovat enenevässä määrin organisoineet palvelujärjestelmäänsä tilaaja-tuottajamallin mukaisesti (Pauni 2011; Junnila ym. 2012). Malli erottaa toisistaan hyvinvointipalveluiden tilaajat ja palveluiden tuottajat (Haveri & Anttiroiko 2009, 203). Tilaaminen ja tuottaminen voidaan erottaa erillisiksi toiminnoksi silloinkin, kun kunta tuottaa palvelut omana tuotantonaan (sisäinen tilaaja-tuottajamalli). Palvelutuotanto on mahdollista järjestää myös kunnan tai kuntien yhteisen osakeyhtiön tai kuntayhtymien kautta. Kolmas ja tämän tekstin kiinnostuksen kohteena oleva tilaaja-tuottajamallin organisoinnin tapa on se, että kunta tilaajana hankkii, yleensä kilpailuttamalla ja hankintalainsäädäntöä noudattamalla (Hankintalaki 2007/348), palvelut yksityisiltä palveluntuottajilta (ul-

koinen tilaaja-tuottajamalli). Asumispalveluissa järjestötuottajien osuus on ollut perinteisesti merkittävä, mutta 2000-luku on tuonut alueelle lisää yritystoimijoita (Yksityinen palvelutuotanto sosiaali- ja terveyspalveluissa 2011, 1–5; STM 2012, 6–10).

Tässä artikkelissa kysymme, *miten asumispalveluiden kilpailutus ulkoisen tilaaja-tuottajamallin kehyksessä organisoii kuntatilaajan, palveluja tuottavien järjestöjen ja palveluja käyttävien asiakkaiden suhteita*. Kysymykseen vastaamme erittelemällä erään kunnan kahden tuettuun asumiseen, tukiasumiseen ja tehostettuun palveluasumiseen kohdentuvan kilpailutuksen tarjouspyyntöasiakirjoja. Asiakirjoissa määritellään peruslinjat kilpailutuksen pohjalta tehtävien palvelusopimusten sisällöille. Koska palve-

lujaan tarjoavat järjestöt ja yritykset ovat sidottuja esittämään ja suunnittelemaan tarjoamansa palvelut tarjouspyyntöjen kehystämässä muodossa, asiakirjat ohjaavat vahvasti ostettavien palveluiden toteuttamista. Tämän vuoksi asiakirjojen tarkka analyysi on perusteltua. Analysoimme asiakirjoissa rakentuvia osapuolten suhteita erityisesti siitä näkökulmasta, *millaisia oikeuksia ja velvollisuuksia ne rakentavat* kuntatilaajalle ja tuottajille. Näiden oikeuksien ja velvollisuuksien analyysi avaa myös sitä, millaisiksi asiakkaat – palvelujen käyttäjät – ja heidän oikeutensa ja velvollisuutensa piirtyvät asiakirjoissa. Koska kyse on vasta tarjousten pyyntövaiheesta, eivätkä palvelujen kustannukset nouse analyysissä esiin. Asiakirjoissa on kohta, johon täytetään tarjottavan palvelun hinta, ja hinta oletettavasti vaikuttaa ratkaisevasti tuleviin ostopäätöksiin. Hinnan merkityksen tutkiminen vaatisi kuitenkin toisenlaisen aineiston ja asetelman.

Tutkimissamme kilpailutuksissa on kyse pääasiassa päihde- ja mielenterveysongelmista kärsiville kuntalaisille suunnattavista asumispalveluista, joiden tuottajina sosiaalisilla järjestöillä on ollut vahva rooli sekä valtakunnallisesti että hankinnat järjestäneessä kunnassa (Wahlbeck ym. 2009; Yksityinen...2011, 2 ja liitetaulukko 4). Hankintoja suunnitellessaan kuntatilaajalla on ollut siten tiedossaan, että kilpailutukseen osallistuu pitkän paikallisen palveluntuottajahistorian omaavia sosiaalisia järjestöjä uusien tuottajien lisäksi. Järjestöjen perinteisesti vahvan roolin vuoksi lähestymme kilpailutusta osin järjestöjen muuttuneen palveluntuottaja-aseman näkökulmasta.

Artikkeli etenee siten, että ennen varsinaista asiakirja-analyysiä tarkastelemme lyhyesti tilaaja-tuottajamallin yleistymistä

monituottajuuteen siirtymisen näkökulmasta. Lisäksi käsittelemme järjestöjen muuttunutta roolia palvelutuotannossa aiemman tutkimuksen valossa. Nämä taustoitukset toimivat asiakirjojen analyysin ja artikkelin johtopäätösten resursseina.

SIIRTYMÄ KOHTI MONITUOTTAJUUTTA

Tilaja-tuottajamallia on suomalaisessa tutkimuskirjallisuudessa tarkasteltu viimeisen kymmenen vuoden aikana verrattain paljon (esim. Kähkönen 2007; Haveri & Anttiroiko 2009; Stenvall & Airaksinen 2009; Häikiö 2010; Pauni 2011; Junnila ym. 2012, 20; Hakari 2013). Mallia on jäsennetty siirtymisenä monituottajuuteen perustuvaan hyvinvointivaltioajatteluun. Monituottajuus tarkoittaa sitä, että julkisen sektorin lisäksi sosiaali- ja terveystalveluita järjestävät muutkin toimijat.

Monituottajuudella on erilaisia ideologisia taustoja, joista tutkimuksemme kannalta olennaisia ovat uuden hallinnan ja markkinoistumisen näkökulmat. Uuden hallinnan voi tiivistetysti todeta tarkoittavan ei-hierarkkista verkostomaista toimintatapaa, jossa julkisyhteisöjen rooli muuttuu toimintojen toteuttajasta niiden koordinoijaksi. Julkisyhteisö ikään kuin avautuu ulospäin, tekee kehittämisaloitteita pyrkien näin kumppanuuteen kansalaisten, järjestöjen ja yritysten kanssa. Kumppanuudella viitataan pitkäjänteiseen ja yhteistyön molemminpuolista hyötyä korostavaan suhteeseen tai teknisemmin määriteltävään sopimus pohjaiseen kumppanuuteen. (Anttiroiko 2010, 12–18; Haveri & Anttiroiko 2009, 205.) Kumppanuuden kautta katsotaan saavutettavan parhaat mahdolliset tulokset; laadukkaat, innovatiiviset ja joustavat palveluratkaisut (Martikainen 2012). Kuntapäätäjät pe-

rustelevat tilaaja-tuottajamallin käyttöön-ottoa ja palvelujen ulkoistamista usein tämänkaltaisilla uuden hallinnan logiikan mukaisilla kumppanuusargumenteilla, vaikka malliin kuuluu olennaisesti myös kumppanuusajattelulle vieras markkina- ja kilpailusuhde.

Markkinoistumisen ja siihen läheisesti liittyvä uuden julkisjohtamisen käsite avaavat monituottajuutta näkökulmista, jotka uuden hallinnan lähestymistavasta puuttuvat. Markkinoistuminen tarkoittaa sitä, että aiemmin byrokratian keinoin ohjattuun palvelujärjestelmään tuodaan markkinamekanismeihin perustuvia ohjaus- ja toimintatapoja (Ferlie ym. 1996, 3–6; Clarke ym. 2000, 3), kuten esimerkiksi palveluntuottajaehdokkaiden keskinäinen kilpailuttaminen parhaimpien ja kustannustehokkaimpien palveluiden saamiseksi (Julkunen 2006, 88–90; Kallio 2007, 239). Uusi julkisjohtaminen on puolestaan oppi, joka korostaa johtamisen ohella toimintojen hajauttamista (monituottajuus), palveluntuottajien tulosvastuullisuutta omasta toiminnastaan, palvelujen läpinäkyvää kirjaamista ja toiminnan säännöllistä auditointia (Kolthoff ym. 2007). Tilaaja-tuottajamallin osapuolet ovat ennen muuta markkinasuhteessa toisiinsa. Palveluja tuottavat järjestöt ja yritykset ovat keskinäisiä kilpailijoita ja kunnalle selontekovelvollisia, eivät niinkään kumppaneita.

Monituottajuuskeskustelut jäsentävät siis palvelujen tilaajien ja tuottajien suhdetta useasta eri suunnasta ja eri käsittein, minkä vuoksi suhdetta ja siihen kytkeytyviä oikeuksia ja velvollisuuksia on syytä tutkia empiirisinä kysymyksinä. Näytettyvätkö ja miten uuden hallinnan ja/tai markkinoistumisen mukaiset roolijaot esimerkiksi palvelujen hankinnassa?

Erilaisuudestaan huolimatta monituottajuuskeskusteluja yhdistää *asiakaslähtöisyyden* korostaminen, vaikkakin se mitä sillä tarkoitetaan vaihtelee. Uuden hallinnan logiikassa asiakas on kansalainen, joka osallistuu palvelujen suunnitteluun ja kehittämiseen sen lisäksi, että on niiden käyttäjänä aktiivinen. Markkinoistumisen argumentaatiossa korostuvat kilpailutuksen kautta saavutettavat laadukkaat palvelut, asiakkaiden lisääntyvät valinnanmahdollisuudet ja mahdollisuudet toimia palveluja käyttävien kuluttajien rooleissa. Kuluttajuus voi todentua esimerkiksi henkilökohtaisten budjettien ja palvelusetelien kautta, jolloin asiakas valitsee itselleen palveluntuottajat ja tarpeitaan vastaavat palvelut. Asiakaslähtöisyyden toteutuminen edellä kuvatuissa muodoissaan ei kuitenkaan välttämättä toteudu monituottajuuteen ja tilaaja-tuottajamalliin siirryttäessä, ja siksi myös asiakkaalle määriteltäviä oikeuksia ja velvollisuuksia suhteessa tilaajiin ja tuottajiin on syytä tutkia empiirisesti kriittisellä otteella.

JÄRJESTÖT KUNTIEN PALVELUNTUOTTAJINA

Sosiaali- ja terveystalouden järjestöt eivät ole uusia toimijoita palvelujärjestelmässä. Hyvinvointivaltion alkuajoista saakka erityisesti mielenterveys- ja päihdetyössä järjestöjen organisoimilla palveluilla on ollut merkittävä rooli esimerkiksi sosiaalisen kuntoutuksen ja asumisen järjestäjänä sekä kansalaisten osallisuusmahdollisuuksien vahvistajina. Järjestöjen tehtävä on ollut, muiden tehtävien rinnalla, tukea hyvinvointivaltiota, toisin sanoen täydentää ja kehittää julkisen sektorin palveluita. Kunnat ovat hankkineet niiltä palveluja avustuksiin perustuvilla sopimuksilla. 2000-luvulla osapuolien suhde on kuitenkin monissa kunnissa organisoitunut

uudella tavalla palvelujen kilpailutuksen myötä.

Tilaja-tuottajamallissa järjestöt asetetaan samalle viivalle muiden kilpailuun osallistuvien palveluntuottajien kanssa. Kuntatilaja määrittelee tarjouspyyntöasiakirjoissaan, millaisia palveluja se haluaa ostaa millekin asiakasryhmille ja kuinka paljon. Kilpailutusprosessin jälkeen se valitsee tarjouksista parhaat vertailemalla tarjousten kokonaistaloudellisuutta. Jos järjestöt menestyvät kilpailussa, niiden kanssa tehdään tarjouspyyntöasiakirjoihin nojaava sopimus palvelun tuottamisesta. Järjestöistä tulee tuottajia, jotka tuottavat sitä, mitä kunta on tilannut ja kunta saa puolestaan sitä, mitä on tilannutkin (Junnila ym. 2012).

Järjestöjen muuttunut tilanne palvelumarkkinoilla on ollut tarkastelun alla suomalaisissa selvityksissä ja tutkimuksissa. Näkökulma muutokseen on ollut pitkälti kriittinen. Ongelmallisena on pidetty palvelujen laadun esiin saamista kilpailutusprosessissa, sillä kilpailutusasiakirjat eivät mahdollista sen moniulotteista esiin tuomista tarjouksissa. Hankintoja pidetäänkin ennen kaikkea hinta-, ei laatukilpailuina, jotka suosivat isoja (yritys)tuottajia, joilla on enemmän kilpailutusaosamista ja mahdollisuus suurempaan riskinottoon. Sopimuksen tekeminen ja yhteistyö tilajan kanssa näyttyy palveluntuottajien näkökulmasta herkästi epätasa-arvoisena kuntatilaajan saneluna siitä, miten palvelu pitää järjestää ja millaista sen tulee olla. Järjestöjen ja niiden ammattilaisten pitkää palveluosaamista ja asiakastunteusta ei välttämättä arvosteta. Asiakaslähteisyyden nähdään toteutuvan huonosti, sillä asiakkaiden palvelujen jatkuvuus on vaakaraudalla, palveluketjut eivät toteudu parhaalla mahdollisella tavalla, eivätkä

asiakkaat saa valita palveluntuottajaansa. Järjestöjen tilanne on muuttunut epävarmemmaksi, sillä sopimukset ovat katkolla aina uuden kilpailutuksen myötä. Toisaalta sopimuskauden ajan markkinat ovat suljetut, eikä kilpailutuksen hävinneellä järjestöllä ole tällöin asemaa paikallisessa palvelujärjestelmässä. Lisäksi järjestöjen yleishyödyllisen tehtävän eli toimimisen kansalaisyhteiskunnan osallisuuden edistämiseksi ja asiakaskansalaisten äänen esiin nostamiseksi katsotaan jäävän ahtaalle tilaja-tuottajamallissa. Tätä roolia heikentää sekin, että markkinoistuminen tekee järjestöistä helposti toistensa kilpailijoita kansalaisyhteiskunnan samaan hiileen puhaltavien kumppanusten sijaan. (Karsio 2011; Achte 2008, 5–6; Peltosalmi & Särkelä 2011; Johansson 2012.)

Kuntatilaajien näkökulma ei ole ollut yhtä paljon esillä kuin järjestöjen näkökulma. Se kuitenkin tiedetään, että tilaajan rooli on vaativa ja valtaa sisältävä. Kuten Ilmo Keskimäki ja kumppanit (2012, 32) toteavat: ”Tilaajan tulisi ainakin ideaalitapauksessa kyetä sovittamaan yhteen väestön tarpeet, palveluille asetut tavoitteet ja niiden kustannusvaikuttavuus sekä lisäksi hoitaa tilaukset kilpailutuksineen, arviointeineen sekä seurantoinneen ammattitaitoisesti ja huolellisesti”. Tuotteistaminen ja laadun esiin saaminen koetaan hankalana myös tilaajapuolella. Tilaja-tuottajamallin hyvänä puolena pidetään sitä, että kilpailutus mahdollistaa palveluntarjoajien tasapuolisen kohtelun ja avaa palvelujärjestelmää uusille palveluntuottajille ja sitä myötä kenties myös uusille innovaatioille. Avoimuus ja vertailtavuus lisääntyvät. (Achte 2008, 8–9.)

AINEISTOINA TARJOUSPYYNTÖASIAKIRJAT

Paneudumme kuntatilaajan, järjestöjen ja palveluja käyttävien asiakkaiden suhteeseen analysoimalla kahden asumispalveluja koskevan hankinnan tarjouspyyntöasiakirjoja (lyhyemmin: hankinta-asiakirjoja). Molemmat hankinnat ja kilpailutusprosessit toteutettiin vuonna 2012. Hankinnat sijoittuvat samaan kuntaan, jossa on muutaman vuoden ajan sovellettu laajamittaista tilaaja-tuottajamallia. Hankinnat tähtäävät puitesopimuksiin tuottajien kanssa, mikä tarkoittaa sitä, että tilaajalla ei ole velvoitetta ostaa tiettyä määrää palveluja kilpailutuksen voittaneilta tuottajilta, vaan palveluja hankitaan tarpeen mukaan. Tarjouspyynnöt ovat julkisia asiakirjoja, jotka ovat hankintojen käynnistyttyä olleet avoimesti internetin kautta saatavilla. Asiakirjojen lisäksi meillä on tutkimushankkeisiin¹ perustuvaa materiaalia kunnan asumispalveluista ja kilpailutuksen vaikutuksista niihin (erityisesti mielen-terveys- ja päihdekuntoutuksen näkökulmista). Tätä tietoa käytämme seuraavassa hankintojen kuvauksessa sekä artikkelin johtopäätös- ja keskusteluosiossa.

Ensimmäinen tarjouspyyntö koski tuetun asumisen ja tukiasumisen palvelujen hankintaa. Tuetussa asumisessa asiakas asuu omassa kodissaan saaden tukea palveluntuottajalta. Tukiasumisessa asiakas puolestaan asuu tuottajan omistamissa tai vuokraamissa tiloissa, ja tukea voidaan antaa paitsi kotiin myös tuottajan yhteisissä tiloissa. Hankintamenettely oli avoin eli kilpailuun saivat osallistua kaikki palveluntuottajaehdokkaat. Palvelun kohderyhmiksi lueteltiin päihde- ja mielen-terveyskuntoutujat, kehitysvammaiset, nuoret, perheet, vankilasta vapautuneet, maahanmuuttajat ja asunnottomat.

Toinen tarjouspyyntö kohdentui mielen-terveyskuntoutujien kuntouttavan palveluasumisen ja tehostetun palveluasumisen hankintaan. Palveluasuminen järjestetään tuottajan vuokraamissa tai omistamissa tiloissa. Palvelut erottuvat toisistaan siten, että tehostetussa palveluasumisessa henkilökuntaa on paikalla vuorokauden ympäri, kun taas palveluasumisessa asiakas voi saada tukea kello 7 ja kello 20 välisenä aikana. Tämä hankinta järjestettiin neuvottelumenettelyä eli tarjouksen saivat jättää ne tuottajat, jotka oli valittu ensimmäisessä karsintavaiheessa mukaan kilpailuun. Ensimmäinen karsintavaihe toteutettiin pyytämällä tuottajaehdokkailta avoimessa haussa oman toimintansa laadullinen palvelukuvaus. Kuvaukset käsiteltiin anonyymisti tarkoitukseen kootussa asiantuntijaraadissa (mukana myös kokemusasiiantuntija) ja parhaiksi arvioidut tuottajat kutsuttiin sitten neuvotteluun, jossa tilaajan kanssa keskusteltiin yhdessä tulevan tarjouspyynnön sisällöistä. Toiseen vaiheeseen valitut tuottajat saivat jättää varsinaisen tarjouksen tarjouspyynnön pohjalta.

Kumpikin kilpailutus koski sellaisia asumispalveluja, joissa kunnalla ei ole omaa tuotantoa. Järjestöillä on paikkakunnalla ollut iso rooli ja pitkä historia näiden palvelujen järjestämisessä. Ensimmäinen tätä palvelukokonaisuutta koskeva ”harjoituskilpailutus” järjestettiin vuonna 2008. Sitä ennen palvelujen hankinta on tehty perinteisin ostopalvelusopimuksin eli tilaajan ja tuottajien välisiin kahdenkeskisiin neuvotteluihin perustuen, ilman avointa kilpailutusta. Avoimella kilpailulla kunta haki innovatiivisia palveluja ja halusi avata markkinat myös muille kuin alan perinteisille järjestötoimijoille.

Hankinta-asiakirjat koostuvat varsinaisesta tarjouspyynnöstä (kumpikin 14-sivuinen) sekä sitä täsmentävistä liitteistä. Olemme analysoineet tarkasti paitsi tarjouspyynnöt myös ne liitteet, joissa määritellään hankittavan palvelun sisältöjä. Tuetun asumisen ja tukiasumisen hankinnan liitteet ovat: tuetun asumisen ja tukiasumisen palvelukuvaukset (2 erillistä liitettä, yhteensä 4 sivua), kumpaankin palveluun liitetyt ehdottomat laatuvaatimukset (2 liitettä, yhteensä 3 sivua), asiakasryhmiä ja niitä vastaavan henkilöstön koulutus/osaamisvaatimukset (1 sivu) ja palvelusopimusluonnos (4 sivua). Palveluasumisen hankinnan analysoidut liitteet ovat palvelukuvaus (2 sivua) ja tarjouslomake, joka sisältää palvelun vähimmäisvaatimuskuvaukset (4 sivua).

TILAAJA–TUOTTAJA-KATEGORIAPARIN ANALYYSI

Lähdemme hankinta-asiakirjojen analyysissä siitä, että niissä määritellään ja tuotetaan tilaajan ja tuottajan sekä näiden kautta myös asiakkaan kategoriat. Kategoriat syntyvät ihmisten toiminnassa – tässä tapauksessa tilaaja–tuottajamallia rakentavissa käytännöissä, kuten palvelujen kilpailutusprosessin erilaisissa asiakirjoissa – ja niillä jäsenetään ja luokitellaan ihmisiä ja asioita tietyin seurauksin (Jokinen ym. 2012). Tilaajan ja tuottajan kategoriat ovat suhteellisen uusia, joten palvelujärjestelmän toimijat – palveluja organisoivat järjestöt ja yritykset, niiden hankinnasta vastaavat kuntahallinnon edustajat jne. – rakentavat ja muokkaavat niiden sisältöjä aktiivisesti erilaisissa käytännöissä mukaan lukien kilpailutuksen käytännöt. Tilaaja ja tuottaja muodostavat kategoriaparin, jonka osapuolet ovat toisiaan täydentä-

vässä suhteessa toisiinsa (Juhila ym. 2012a, 26–28).

Tilaaja–tuottaja-kategoriapari tulee lähelle kulttuurisesti tutumpaa ostaja–myyjäparia (tai asiakas–kauppia-paria). Tähän pariin ja suhteeseen liitämme ikään kuin itsestään selvästi tiettyjä määreitä (Juhila ym. 2012b, 60–63). Ostaja–asiakas on omien tarpeidensa määrittely, valinnan tai ostopäätöksen tekijä ja maksaja. Myyjä puolestaan kauppa ja esittelee tuotteitaan ja määrittelee (minimi)hinnan, jolla on valmis tuotteensa myymään. Vallan on helppo nähdä olevan maksavalla ja päättävällä ostajalla, mikäli hänellä on riittävästi rahaa. Mutta toisaalta ostaja on riippuvainen valittavissa olevasta tarjonnasta eli myyjien tuotevalikoimasta. Ostajalla ja myyjällä on oikeuksia ja velvollisuuksia suhteessa toisiinsa. Ostajan velvollisuus on maksaa ja oikeus saada sellainen tuote, josta hän on maksanut. Myyjän velvollisuus on puolestaan toimittaa kaupankohteenä ollut, mahdollisimman lähellä asiakkaan toivetta oleva tuote ja oikeus saada maksu toimitetusta tuotteesta. Tilaaja–tuottaja-kategoriaparissa toistuu tämä kulttuurisesti tuttu ostajan ja myyjän toinen toistaan määrittävä suhde. Se on siten lähtökohtaisesti lähempänä markkinoistumisen kuin uuden hallinnan logiikkaa. Lähdemme kuitenkin analyysissä katsomaan tekstilähtöisesti kategorioiden rakentumista hankinta-asiakirjoissa.

Analyysissä keskitymme siihen, *millaiseksi tilaaja–tuottaja-kategoriapari määrittyy kategorioiden ja niiden keskinäisiin suhteisiin kytkeytyvien oikeuksien ja velvollisuuksien näkökulmasta*. Lisäksi tarkastelemme sitä, *miten tilaajaan ja tuottajaan kytkeytyvät oikeudet ja velvollisuudet puolestaan määrittävät palveluja käytäviä asiakkaita sekä heidän oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan*. Etenimme asiakirjojen

analyysissä käytännössä niin, että analysoimme jokaisen tekstin (tarjouspyynnöt ja liitteet) erikseen siten, että paikansimme niistä sekä tilaajan (kunnan) että tulevan palveluntuottajan velvollisuudet ja oikeudet. Näin syntyi kustakin tekstistä kaksi oikeus- ja kaksi velvollisuuslistaa. Tunnistimme oikeudet ja velvollisuudet esimerkiksi sellaisista muotoiluista kuin tilaajan/tuottajan tehtävänä on, vastuuseen kuuluu, on sitouduttava tai tilaaja/tuottaja hoitaa, suorittaa, toimittaa, määrittää, tarkistaa ja niin edelleen. Oikeus ja velvollisuus käsitteitä ei siis läheskään aina käytetä kohdissa, joissa tunnistimme niitä kuitenkin määrittävän.

Hankinta-asiakirjat sisältävät määrällisesti enemmän palveluntuottajien kuin kuntatilaajan velvollisuuksien ja oikeuksien mainintoja (237 maininnasta noin 70 % koskee tuottajia). Asiakirjat rakentavat tuleville palveluntuottajille pitkän listan velvollisuuksia, mutta vain muutaman, joskin sinänsä olennaisen, oikeuden (noin 90 % velvollisuus- ja 10 % oikeusmainintoja). Velvollisuudet liittyvät tietynlaisen palvelun tuottamiseen. Oikeudet kytkeytyvät puolestaan tarjouksen tekemiseen, laskuttamiseen ja kirjallisen palveluntuottamis-sopimuksen saamiseen. Tilaajan osalta oikeuksia on jonkin verran enemmän kuin velvollisuuksia (suhde noin 60 % ja 40 %). Pääasiallisena oikeutena on tilatun mukaisen tuotteen saaminen ja päävelvollisuutena palvelusta maksaminen. Määrällinen tulos ei ole yllättävä siinä mielessä, että asiakirjat ovat tilaajan (ostajan) laatimia; maksajan oikeuksiin kuuluu tilattavan tuotteen tarkka määrittäminen ja laadun valvonta.

Määrällinen analyysi kertoo jotakin tilaajan ja tuottajien suhteesta, mutta velvollisuuksien ja oikeuksien sisällöllinen

analyysi avaa sitä tarkemmin. Seuraavassa avaamme suhdetta kolmen teeman kautta: 1) vastuut asiakasprosessissa, 2) dokumentoinnin ja kehittämisen vaateet, 3) asiakkaiden ongelmien, tarpeiden, oikeuksien ja velvollisuuksien määrittäminen. Teemat ovat syntyneet ryhmittelemällä tilaajan ja tuottajien oikeus- ja velvollisuuslistoja laajemmiksi kokonaisuuksiksi. Keskitymme oikeuksien ja velvollisuuksien analyysissä paikallisiin eli kuntatilaajan tekemiin määrityksiin hankittavista asumispalveluista. Asiakirjoissa on tämän lisäksi yleisiä, lainsäädäntöön ja valtakunnallisiin ohjeistuksiin (kuten Valviran määräyksiin; Valvira 2012) perustuvia oikeuksia ja velvollisuuksia liittyen esimerkiksi yrittäjyyteen, rekisterinpitoon, vakuutuksiin, henkilöstön osaamiseen ja mitoitukseen.

VASTUUT ASIAKKUUSPROSESSISSA

Hankinta-asiakirjoissa määritellään tarkasti tilattavaa tuotetta asiakkuusprosessikuvausten avulla. Prosessien painotukset vaihtelevat jonkin verran sen mukaan, onko kyse perustuen, vahvan tuen vai intensiivisen tuen asumisesta (1. hankinta) tai kuntouttavasta vai tehostetusta palveluasumisesta (2. hankinta). Perusprosessi kuvataan kuitenkin kaikissa asumispalveluhankinnoissa samanlaisena. Se käynnistyy asiakas- ja palveluvalinnalla, jonka tekeminen on tilaajan asiakasohjausyksikön oikeus ja velvollisuus. Tilaaja pidättää itsellään oikeuden arvioida yksittäisen asiakkaan palveluntarvetta, valita tarvittava palvelu ja ohjata asiakas sen piiriin:

Asiakkaat ohjataan palveluihin tilaajan asiakasohjausyksikön kautta.

Asiakasohjausyksikkö arvioi asiakkaan palvelutarpeen yhdessä asiakkaan ja hä-

nen asioistaan vastaavan sosiaalityöntekijän kanssa. Asiakasohjausyksikkö valitsee asiakkaalle hänen tarpeisiinsa sopivan palvelun ja huolehtii asiakkaan ohjaamisesta palveluntuottajalle.

Koska kilpailutuksessa voittaneiden palveluntuottajien kanssa solmitaan puitesopimukset, tilaajalla ei ole velvollisuutta osoittaa asiakkaita yksittäiselle palveluntuottajalle. Tuottaja sitoutuu tarjoamaan asumista ja tukea tietyille asiakasmäärälle, mutta tilaajalla on oikeus käyttää (olla käyttämättä) asumispalvelukapasiteettia kokonaistaloudellisen edullisuusjärjestyksen mukaisesti. Vastaavasti tuottajilla ei ole oikeutta vaatia tiettyä asiakasmäärää eikä velvollisuutta varata palvelukapasiteettiaan vain yksin tilaajan käyttöön.

Asiakkuusprosessin tulee aina perustua asiakas-, kuntoutus- tai palvelusuunnitelmaan, joka on laadittu asiakkaan, hänen sosiaalityöntekijänsä, omaistensa ja hoitotahon kanssa. Kun asiakas siirtyy tuottajan asiakkaaksi, siirtyvät suunnitelman tarkastaminen ja päivitys tuottajan velvollisuuksiksi. Vaikka hankinta-asiakirjoissa painotetaan yksilöllisten, tarvelähtöisten suunnitelmien tekemistä, niissä kuvataan asumispalvelujen sisällöt erityisesti tuetun asumisen ja tukiasumisen osalta yksityiskohtaisesti (palvelukuvauksissa, ehdotomissa laatuvaatimuksissa). Tuottajien velvollisuuksiin kuuluu esimerkiksi:

- sitoutua tiettyyn henkilökunnan läsnäoloaikaan palvelun intensiivisyydestä riippuen (tuettu asuminen, tukiasuminen, palveluasuminen)
- järjestää vähintään tietty minimittimäärä henkilökohtaisia asiakastaapaamisia kuukaudessa/viikossa (tuettu asuminen, tukiasuminen)
- järjestää yhteisissä tiloissa ryhmätoimintaa vähintään 2 kertaa viikossa (tukiasuminen)
- järjestää kuntouttavaa ryhmä-, työ- tai päivätoimintaa (palveluasuminen)
- tehdä verkostotyötä asiakkaalle tärkeiden tahojen sekä tilaajayksikön ja muiden alan toimijoiden kanssa (tukiasuminen, palveluasuminen)
- neuvoa ja ohjata asiakasta hoitamaan asumiseen liittyvät velvollisuudet (tuettu asuminen, tukiasuminen)
- tukea ja ohjata asiakasta asioiden hoitoon liittyvissä asioissa, kuten virastoissa asioimisessa, terveydenhoidossa, vuokran hoidossa sekä siisteudessa ja hygieniassa (tuettu asuminen)
- huolehtia siitä, että asiakas hakee hänelle kuuluvat taloudelliset edut ja palvelut (tuettu asuminen, tukiasuminen)
- tukea ja ohjata asiakasta hänen henkilökohtaisissa valinnoissaan liittyen esimerkiksi opiskeluun ja työllistymiseen (tuettu asuminen, tukiasuminen)
- tavoitella joidenkin kohdalla sairaalahoidon korvaamista tai vähentämistä (palveluasuminen)
- kannustaa asiakasta päihteettömään elämäntapaan ja auttaa tässä tukevien verkostojen löytymisessä (tukiasuminen)
- ohjata asiakasta aktiivisesti harrastuksiin ja vapaa-ajantoimintoihin (tuettu asuminen)
- tukea asiakasta ylipäätään itsenäiseen asumiseen, hyvään elämänlaatuun sekä elämän- ja arjenhallintaan (tuettu asuminen, tukiasuminen, palveluasuminen)

Asiakirjoissa luonnehditaan kaikkia asumispalveluita tilapäisiksi. Tämä tarkoittaa

sitä, että palveluntuottajat ovat velvollisia sitoutumaan siihen, että tilaajan heille osoittamat asiakkaat ovat heillä vain määräaikaisesti. Työntekijöiden on siten tuettava ja ohjattava asiakasta siirtymään itsenäisempään asumiseen tietyssä määräajassa.

Tuki on tarkoitettu määräaikaiseksi (6–12 kk) kuitenkin niin, että palvelu/asiakas/kuntoutussuunnitelmia tarkistettaessa arvioidaan tuen tarve ja tehdään päätös jatkosta yksilöllisesti (tuettu asuminen, tukiasuminen).

Tavoitteena on, että lähes kaikki asiakkaat kuntoutuvat jollakin aikavälillä kevyempään asumispalvelumuotoon tai itsenäiseen asumiseen (palveluasuminen).

Tilaaja sitoutuu näin niin sanottuun asumisen portaikkomalliin, jossa asiakkaat siirtyvät kuntoutumisen edetessä ja asumistaitojen kasvaessa aina seuraavalle askelmalle ja lopulta täysin itsenäiseen asumiseen (Johnsen & Teixeira 2010). Tämä ei aina tarkoita toiseen paikkaan tai toisen palveluntuottajan asiakkaaksi siirtymistä, sillä samakin tuottaja voi vaihdellen tarjota esimerkiksi perustukea, vahvaa tukea tai intensiivitukea omassa kodissaan asuvalle asiakkaalle. Tuottaja ei kuitenkaan voi yksin tehdä päätöstä tuen intensiivisyyden muuttamisesta, sillä vain tilaajalla on näissä, kuten kaikissa siirtotilanteissa, oikeus päättää palvelua koskevista muutoksista eli tehdä uusi palvelupäätös. Tilaajalla on myös oikeus ja velvollisuus seurata asumisen määräaikaisuuden toteutumista ja pyytää perusteluja, jos esimerkiksi 6–12 kuukauden määräaika ei tietyn asiakkaan kohdalla toteudu, vaan tuottaja (ja asiakas) arvioivat jatkoajan tarpeelliseksi. Tuottajien velvollisuuksiin puolestaan kuuluu antaa seurantatietoja ja perusteluja pal-

velun muuttamispäätöksen perustaksi. Asiakirjoissa ei tule esiin mahdollisuutta, että asumispalvelu voisi jonkun asiakkaan kohdalla olla pysyväisluontoinen ratkaisu tai että palvelua voitaisiin joissain tilanteissa lisätä kevyemmästä vahvempaan tukeen.

Palveluasumisen kilpailutuksessa (2. hankinta) palvelun määräaikaisuus on rakennettu palveluntuottajilta vaadittavan kuntoutuslupauksen sisään. Kyseessä on kunnassa uudenlainen tarjouskilpailu, jossa painotetaan enemmän kuntoutuksen tuloksia ja vaikutuksia kuin määritetään sitä, millä keinoin palveluntuottajat asiakasta kuntouttavat (Martikainen 2012).

Tarjoaja sitoutuu siihen, että kuntoutusprosessin lähtökohta on vähintään 30 % [palveluasumisessa, tehostetussa palveluasumisessa] tai 20 % [erityistä hoitoa vaativien tehostetussa palveluasumisessa] vuodessa ja että edellä mainittuun kuntoutusprosentin vähimmäisvaatimukseen liittyen noudatetaan tässä tarjouspyynnössä mainittua bonus- ja sanktiomenetelmää.

Kuntoutuslupaus tarkoittaa konkreettisesti sitä, että tuottaja lupaa tietyn osan asiakasta siirtyvän vuoden aikana kevyemmin tuettuun asumismuotoon ja pysyvän siinä vähintään kolmen kuukauden ajan. Tilaajalla on oikeus vaatia palveluntarjoajia tekemään tällaisen kuntoutuslupauksen vähintään yllä mainituilla vähimmäisprosentteilla, mutta tuottajilla on oikeus tarjota myös korkeampaa kuntoutumisprosenttia (tämä vaikuttaa tarjouskilpailussa pärjämiseen). Hankinnan pohjalta laadittavien sopimusten ja niihin sisältyvän kuntoutusprosentin nojalla tuottajilla on velvollisuus pyrkiä täyttämään lupaus ja tilaajalla on oikeus odottaa lupauksen

toteutumista. Kuntoutuslupauksensa kahdena vuonna alittavia tuottajia uhkaa sopimuksen irtisanominen (sanktio), kun taas sen parhaiten toteuttaneita kahta tuottajaa palkitaan ilman kilpailutusta jatkettavilla palvelusopimuksilla (bonus).

DOKUMENTOINNIN JA KEHITTÄMISEN VAATEET

Asiakkuusprosessiin aina asiakasvalinnasta palvelun toteuttamiseen ja päättämiseen liittyy tarkkaan määrättyjä, erityisesti tuottajiin kohdistuvia velvollisuuksia, kuten edellä olemme eritelleet. Tilajalla palvelun maksajana on puolestaan oikeus ja velvollisuus seurata sitä, miten tuottajat selviävät asiakkuusprosessiin liittyvistä vastuistaan. Tämä tilaajan oikeus ja lakisääteinen velvollisuus valvoa tuottajaa, ja tuottajan velvollisuus antaa tietoja omasta toiminnastaan on luettavissa tarjouspyyntöihin kirjatuista asiakastyön dokumentoinnin ja auditoinnin vaateista:

Valitun palveluntuottajan on kirjallisesti ja dokumentoidusti esitettävä tilajalle ehdottomien laatuvaatimusten ja lisäläätupisteiden toteutuminen palvelussaan. Dokumentit on toimitettava tilajalle vuosittain.

Palveluntuottaja kerää asiakaspalautetta ja palautteet dokumentoidaan sekä yhteenveto palautteesta, muistutuksista, reklamaatioista ym. toimitetaan tilajalle sopimuksen mukaisesti, kuitenkin vähintään kerran vuodessa.

Palveluntuottajan tulee puolivuositain toimittaa palvelun tilajalle lista toimintayksikön hoitohenkilökunnasta, viikko-ohjelma kuntouttavasta virkistystoiminnasta sekä vähintään kerran vuodessa

palveluun sijoitettujen asiakkaiden päivitetty palvelu/asiakas/kuntoutussuunnitelmat.

Tilajalla on oikeus seurata sopimuskauden aikana toimintaa laadunvalvontamenetelmin (asiakaspalautteet, -kyselyt ja/tai muu auditointi). Lisäksi kaupungin sisäisellä tarkastuksella on oikeus tarkastaa palveluntuottajan asiakirjoja, tilejä ja hallintoa.

Toiminnan eli toteutuneiden palvelutuotteiden ja suoritusten kirjaaminen on sosiaali- ja terveysalan ammattilaisten arkipäivää nykyisin kaikissa organisaatioissa. Dokumentoinnin määrä ja tarkkuus ovat kasvaneet tulos- ja tehokkuusorientoituneen uuden julkisjohtamisen myötä (Eräsaari 2006; Raitakari & Saario 2008; Günther & Raitakari 2012). Ammatillaiset ja palveluntuottajat ovat entistä enemmän selontekovelvollisia omasta työstään organisaatioidensa ylemmälle johdolle sekä, kuten tässä tapauksessa, tilaajaorganisaatioille (Juhila 2009). Ei siis ole ihme, että palveluntuottajia koskeva dokumentointivelvoite on keskeisellä sijalla hankinta-asiakirjoissa. Kuntatilaajalla julkisten resurssien käyttäjänä on intressi valvoa ja seurata, että palvelu on ja rahalla saadaan sitä, mitä on tilattukin. Kun tilataan kuntoutuslupauksen perusteella, joutuvat tuottajat raportoimaan erityisesti kuntoutuslupausprosentin toteutumisesta, jotta bonuksien ja sanktioiden laskeminen mahdollistuu. Valvonnan velvoite kattaa määrän ja asiakkaiden palveluportaikossa etenemisen lisäksi myös palvelun laadun, jota tilaaja seuraa tuottajilta vaadittavien laadunvalvonta- ja asiakaspalauttejärjestelmien avulla.

Yllä mainitun lisäksi tuottajille asetetaan vaikuttavuuden arvioinnin kehittämisen velvollisuuksia:

Hyväksytyt sopimuskumppanit sitoutuvat kehittämään tilaajan kanssa yhteistyössä palvelun vaikuttavuuden arviointia. (...) Tämän kehitystyön pohjalta tilaaja järjestää vuosittain laatuarviointeja ja kehityskokouksia, joihin palveluntuottajan edustajien tulee osallistua.

Palveluntuottajilta edellytetään sitoutumista asiakkaiden hyvinvointia ja toimintakykyä arvioivien mittareiden kehittämiseen ja käyttöön ottamiseen yhdessä tilaajan kanssa.

Palvelujen vaikuttavuus on painokkaasti esillä nykyisessä hyvinvointivaltiota ja sen toimintoja koskevassa poliittisessa ja tutkimuksellisessa keskustelussa (Rajavaara 2007). Ei riitä, että palveluntuottajat toteuttavat hyvin sen, mitä heiltä on tilattu tai minkä ovat luvanneet. Heidän tulee lisäksi kehittää palvelujen vaikuttavuuden arviointi- ja mittaamistapoja yhdessä kuntatilaajan ja muiden palveluntuottajien kanssa. Myös tilaaja sitoutuu tähän kehittämistyöhön. Palveluasumisen hankinta-asiakirjoissa mainittu velvoite vaikuttavuusmittarien kehittämistyöhön perustuu näkemykseen näyttöön perustuvan työ- ja arviointiotteen mahdollisuudesta mielenterveys- ja päihdetyössä. Mikäli osapuolet onnistuvat tulevaisuudessa kehittämään tavan mitata asiakkaiden kuntoutumista kokonaisvaltaisesti ja luotettavasti, tulevien hankintojen bonus- ja sanktiojärjestelmät kenties rakennetaan niiden varaan.

ASIAKKAIDEN ONGELMIEN, TARPEIDEN, OIKEUKSIEN JA VELVOLLISUUKSIEN MÄÄRITTELEMINEN

Hankinta-asiakirjat keskittyvät määrittelemään tilaajan ja tuottajien keskinäissuhdetta, mutta myös tilaaja-tuottajamallin kolmas toimijakategoria eli palvelujen käyttäjät on niihin väistämättä kirjoitettu läsnä olevaksi. Asiakkaat näkyvät asiakirjoissa ensisijaisesti ongelmia ja palvelutarpeita omaavina asiakasryhminä, kuten esimerkiksi mielenterveyskuntoutujina tai vankilasta vapautuvina. Ennen tarjouskilpailua tilaaja on arvioinut ongelmien ja tarpeiden määrän alueen väestössä yleisellä tasolla. Se ilmoitetaan asiakirjoissa noin-lukuina. Esimerkiksi tehostettuun palveluasumiseen ja palveluasumiseen ilmoitetaan ohjattavan vuosittain noin 110 mielenterveyskuntoutujaa.

Yleisen määrällisen arvion lisäksi kummassakin kilpailutuksessa palveluja käyttävät asiakasryhmät on kuvattu tarkkaan; ihmisten ongelmat ja tarpeet ovat siis tilaajan ennalta tietämiä. Tuetun asumisen ja tukiasumisen hankinnassa esimerkiksi asunnottomien ryhmä kuvataan seuraavasti:

Henkilöillä, jotka ovat joutuneet asunnottomiksi, on usein vaikeuksia kokonaisvaltaisesti eri elämänhallinnan alueilla, kuten raha-asioiden, päihteiden käytön, asunnon siivouksen ja hygienian hoidossa. Usein he tarvitsevat apua vuokran, laskujen ym. maksamisessa sekä palvelujärjestelmässä asioimisessa. He tarvitsevat usein myös apua päihdeettömyyteen tai mielenterveyden ongelmien hoitamiseen.

Edellä kuvaamme tuottajien velvollisuudet asiakkuusprosessissa (esim. neuvominen, huolehtiminen, tukeminen mää-

rätyissä asioissa) on laadittu vastaamaan juuri näihin tiedettyihin ongelmiin ja tarpeisiin. Tuottajien palvelujen sisältöön liittyvät velvollisuudet voidaan käänteisesti tulkita asiakkaiden oikeuksiksi saada tietynlaista, suunnitelmallista, ongelmiin pureutuvaa ja tarpeisiin vastaavaa palvelua.

Oikeuksien lisäksi asiakkaille rakentuu hankinta-asiakirjoissa välillisesti myös velvollisuuksia liittyen oman palvelusuunnitelman laatimiseen osallistumiseen, tietyn tukimäärän vastaanottamiseen, ryhmätoimintaan osallistumiseen, taloudellisten tukien hakemiseen, asiakaspalautteen antamiseen ja niin edelleen. Asiakkaiden velvollisuudet on kytketty suoraan tuottajien velvollisuuksiin eli tuottajien vastuulla on se, että asiakkaat tekevät osuutensa kuntoutumisprosessissa:

Palveluntuottaja huolehtii siitä, että asiakas hoitaa kaikki asumiseen liittyvät velvollisuudet (esim. vuokrasopimuksen laatiminen, vuokranmaksu ja asunnon kunnosta huolehtiminen).

Tuottajien ja asiakkaiden velvollisuuksien yhteen kietoutuminen on erityisen kiinnostava kysymys kuntoutuslupauksen kohdalla. Siinä palveluntarjoajat tekevät lupauksia asiakkaiden puolesta, mutta koska kuntoutuminen voi tapahtua vain asiakkaiden ja palveluntuottaja-ammattilaisten yhteistyönä, velvoittaa lupaus mitä suurimmassa määrin myös asiakkaita. Kun tilaaja vaatii tuottajilta kuntoutuslupauksen, voivat tuottajat puolestaan periaatteessa vaatia sellaisen asiakkailtaan.

LOPUKSI

Asumispalveluja kunnalle pitkään tuottaneet järjestöt ovat vuoden 2012 kilpailu-

tusten jälkeen uudessa tilanteessa. Suurin osa kilpailutuksiin osallistuneista järjestöistä menestyi kilpailutuksessa eli sai puitesopimuksen. Kummassakin kilpailutuksessa asumispalvelumarkkinoille tuli myös uusia toimijoita, joiden kanssa kunta teki puitesopimukset. Tarjouspyyntöasiakirjojen pohjalta laaditut sopimukset muuttavat perinteisten järjestötoimijoiden ja kunnan, tuottajien ja tilaajan suhdetta. Koska palvelujen sisältöjä ja tuottamisen ehtoja määriteltiin kilpailutuksissa uudella tavalla ja varsin tarkasti, nämä ehdot siirtyivät myös tilaajan ja tuottajien keskinäisiin suhteisiin.

Tekemämme asiakirja-analyysi vahvistaa osin aiempien tutkimusten luomaa kriittistä kuvaa järjestöjen heikentyneestä asemasta kilpailutukseen perustuvassa tilaaja-tuottajamallissa. Pitkään mielenterveys- ja päihdekuntoutujien kanssa töitä tehneet järjestöjen ammattilaiset ovat tilanteessa, jossa työn sisältöjä määritetään ulkoapäin, tilaajan toimesta. Ammattilaisten ruohonjuuritason asiantuntijuus ja siihen pohjaavat näkemykset asiakkaiden tarpeista eivät saa samaa tilaa ja painoarvoa kuin aiemmin. Tämä kehityssuunta voidaan liittää uuteen julkisjohtamiseen (esim. McDonald 2006; Leung 2008; Hjørne, ym. 2010). Ammatillisen autonomian korvaavat enenevässä määrin työn tarkat ohjeistukset (esim. missä kaikissa asioissa asumispalvelujen asiakkaita tulee ja saa tukea) ja määrällisesti laskettavat suoritukset (esim. tukitapaamisten tiheys ja kesto). Ammattilaisten työ toisin sanoen standardisoituu. Tähän kytkeytyy kasvava selontekovelvollisuus kuntatilaajalle, jota edellä olemme analysoineet dokumentoinnin vaateina (Juhila 2009). Kuntatilaajan näkökulmasta kehityssuunnan oikeutus on se, että työtä ohjeistamalla ja dokumentointia vaatimalla voidaan varmistaa laa-

dukkaat ja yhdenmukaiset palvelut niitä tarvitseville kuntalaisille.

Yhdenmukaistamisen käänköpuoli on, että se voi tasapääistää asiakkaat. Tilaaja ikään kuin tietää ennalta heidän tarpeensa ja ongelmansa ja tilaa tältä pohjalta palvelut. Asiakkaat kategorisoidaan ryhmiin, kuten päihde- ja mielenterveyskuntoutujiin tai asunnottomiin, ja samaan ryhmään kuuluvien tarpeet nähdään samankaltaisina. Tämä on ristiriidassa asiakaslähtöisyyttä ja asiakkaiden valinnanvapautta korostavien periaatteiden kanssa. Markkinoistumisen logiikassa monituottajuuden tulisi lisätä kansalaisten vapautta valita omat palvelunsa. Tämä kuluttajakansalaisuutta korostava periaate ei kuitenkaan helposti realisoidu tutkimiemme asumispalvelujen hankinnoissa, sillä niissä toteutettu tilaajatuottajamallin sovellus pidättää palveluvalinnan tekemisen tilaajan asiakasohjausorganisaatiolla (ks. Häikiö 2010). Lisäksi tarkat palvelujen sisältöä koskevat ohjeistukset saattavat estää asiakkaan mukaan räätälöityjen palvelujen syntymistä. Palvelusetelijatteluista tai henkilökohtaisista budjeteista ollaan tässä mielessä kaukana.

Tilaaja määrittelee ja ohjeistaa siis tuottajien ammatillista työtä ja vastuullistaa heitä kuntoutustyön tuloksista. Ammatilaisten velvollisuus on puolestaan vastuullistaa asiakkaita mahdollisimman itsenäiseen elämään siirtymisessä. Vastuullistamisessa merkittävää on sen kaksitasoisuus: tilaaja vastuullistaa palveluntuottajat asiakkaiden vastuullistamiseen. Vaikka asiakasvalinta on tilaajan käsissä, eikä se odota tuottajilta 100 prosentista kuntouttamistulosta (vrt. kuntoutuslupausprosentti), voi seurauksena olla, että tuottajat panostavat enemmän sellaisiin asiakkaisiin, joilla he näkevät olevan potentiaalia siirtyä eteenpäin kohti itsenäisempää elämää.

Vastuullistaminen on hyvinvointivaltion vahva trendi, jota on tutkimuskirjallisuudessa kuvattu ja arvioitu kriittiseen sävyyn (esim. Teghtsoonian 2009; Miller & Rose 2010). Markkinoistumistrendin kanssa yhteensopivasti sitä on kuvattu pyrki- myksenä tehdä ihmisistä ”itsensä yrittä- jii”, jotka työstävät itseään ja panostavat itseensä saavuttaakseen palveluista riip- pumattoman, itsenäisen elämän. Ammat- tilaisten roolina on puolestaan valmentaa asiakkaitaan niin, että he onnistuisivat itsenäistymisen tavoitteessaan. Tätä työtään he tekevät entistä enemmän tulosvastuul- listen yrittäjien roolissa. Toisaalta olisi väärin kuvata tilannetta niin, että kuntatilaaja yksinomaan ulkoistaisi vastuuta pois itsel- tään, sillä viimekätinen vastuu palvelujen järjestämisestä, toimivuudesta ja laadusta on aina kunnilla; lainsäädäntö ja erilaiset valtakunnalliset ohjeistukset vastuullista- vat puolestaan tilaajia toimimaan tietyllä tavalla.

Artikkelin alussa kuvasimme tilaaja- tuottajamallin taustalla olevan markki- noitumisen lisäksi myös kumppanuutta korostavan uuden hallinnan ajatuksia. Asumispalvelujen tarjouspyyntöasiakir- joihin kirjatut tilaajan ja tuottajien oi- keudet ja velvollisuudet eivät kuitenkaan viesti kumppanuudesta, vaan pikemmin- kin hierarkkisesta tilaajan ja tuottajien suhteesta. Valta näyttäisi olevan tilaajal- la. Julkisen vallan maksajalla on oikeus päättää, mistä palvelut ostetaan mahdol- lisimman kustannustehokkaasti. Maksaja- tilaajan velvollisuuksiin kuuluu myös han- kintalainsäädännön noudattaminen ja sen myötä palvelumarkkinoiden avaaminen uusille tuottajille. Tilaajan ja tuottajien sopimukset ovat määräaikaaisia (ainoastaan kuntoutuslupauksen parhaiten lunasta- neet voivat saada toistaiseksi voimassa olevan sopimuksen). Tuottajat joutuvat

näin koko ajan valmistautumaan seuraavaan kilpailutukseen ja ovat tässä mielessä jatkuvan arvioinnin kohteena. Tilajalle uudet puitesopimukset ovat antaneet asiakkaiden sijoittamisessa valinnanvaraa ja mahdollisuuden punnita kokonaistaloudellisuutta (kaikki palveluntuottajat eivät tarjonneet palvelua samaan hintaan). Järjestöille uudet sopimukset ovat tuoneet epävarmuutta ja epäluottamusta suhteessa tilaajaan: ne eivät voi olla varmoja asemastaan kunnan asumispalvelumarkkinoilla pitkällä tähtäimellä, eivätkä lyhyellä tähtäimellä siitä, että tilaaja osoittaa niille riittävästi asiakkaita. Epävarmuus heijastuu sekä työntekijöihin (työsuhteen epävarmuus) että asiakkaisiin (palveluntuottaja ei välttämättä pysy samana).

Kun tilaaja-tuottajamallia ajatellaan markkinoistumisen kehityksessä ostaja-myyjä-kategoriaparina, on edellä kuvatunlainen hierarkkinen hallintasuhde (Anttiroiko 2010, 19–27) perusteltu. Kumppanuuslähtöinen toimintatapa sitä vastoin jää helposti näkymättömäksi tutkimiemme kaltaisissa hankinnoissa ja niiden pohjalta toteutuvissa palveluissa. Kumppanuus edellyttää tasavertaista kategoriaparia.

VIITE

¹ Artikkelit kytkeytyy kahteen käynnissä olevaan, Kirsi Juhilan johtamaan Suomen Akatemian (2011–2015) tutkimushankkeeseen: ”Pitkäaikaisasunnottomuus ja Asunto ensiperiaatteen soveltaminen Suomessa” ja ”Asiakkaiden ja ammattilaisten vastuullistaminen mielenterveystyön käytännöissä”.

KIRJALLISUUS

Achté, Päivi (2008) Palveluntuottajien ja kuntien kokemuksia kilpailuttamisesta ja yh-

teistyöstä sopimusaikana. Teso ry. http://www.tesory.com/img/file/tekes_hanke.pdf. Luettu 15.4.2013.

Anttiroiko, Ariveikko (2010) Hallintainnovaatiot: Hallintateoreettinen näkökulma kaupunkien palvelujen, organisoimien ja omistajuuden ja rahoituksen uudistamiseen. Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö, Sente-julkaisu 33. Tampere: Tampereen yliopisto. <http://www.uta.fi/jkk/sente/julkaisut/sentejulkaisut/Hallintainnovaatiot.pdf>. Luettu 15.4.2013.

Clarke, John & Gewirtz, Sharon & McLaughlin, Eugene (2000) *New Managerialism, New Welfare?* London: Sage Publications.

Eräsaari, Leena (2006) *New Public Management on julkisen sektorin vääryyksiä*. Teoksessa Tuula Helne & Markku Laatu (toim.) *Vääryyskirja*. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 87–101.

Ferlie, Ewan & Ashburner, Lynn & Fitzgerald, Louise & Pettigrew, Andrew (1996) *New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.

Günther, Kirsi & Raitakari, Suvi (2012) Mielenterveyskuntoutusta avoimen ja yksityiskohtaisen suunnitelmalomakkeen ohjaamana. Teoksessa Vesa Heikkinen, Petri Lauerma, Mikko Lounela, Ulla Tiililä & Eero Voutilainen (toim.) *Genreanalyysitekstilajitutkimuksen käytäntöä*. Kotimaisten kielten keskuksen verkkojulkaisuja 29. Helsinki: Kotimaisten kielten keskus.

Hakari, Kari (2013) *Uusi julkinen hallinta - kuntien hallinnonuudistusten kolmas aalto? Tutkimus Tampereen toimintamallista*. Tampere: Tampere University Press, Acta Universitatis Tamperensis 1871.

Hankintalaki (2007/348).

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

Hjörne, Eva & Juhila, Kirsi & van Nijnatten, Carolus (2010) *Negotiating Dilemmas in the Practices of Welfare Work*. Guest Editorial. *International Journal of Social Welfare* 19 (3), 303–309.

Häikiö, Liisa (2010) *The Diversity of Citizenship and Democracy in Local Public Management Reform*. *Public Management*

- Review 12 (3), 363–384.
- Johansson, Juhani (2012) Kolmannen sektorin asumispalvelujen tuottajien palvelupuhe kilpailuttamisen yhteydessä: Tutkimus kolmesta kaupungista. Kansalaisyhteiskunta 1.
- Johnsen, Sarah & Teixeira, Ligia (2010) Staircases, Elevators and Cycles of Change: 'Housing First' and Other Housing Models for Homeless People with Complex Support Needs. London: The University of York.
- Jokinen, Arja & Juhila, Kirsi & Suoninen, Eero (2012) Kategoriat, kulttuuri & moraalit: Johdatus kategorianalyysiin. Tampere: Vastapaino.
- Juhila, Kirsi (2009) Sosiaalityön selontekovollisuus. Janus 17 (4), 296–312.
- Juhila, Kirsi & Jokinen, Arja & Suoninen, Eero (2012a) Kategorianalyysin juuret. Teoksessa Arja Jokinen, Kirsi Juhila & Eero Suoninen. Kategoriat, kulttuuri & moraalit: Johdatus kategorianalyysiin. Tampere: Vastapaino, 17–43.
- Juhila, Kirsi, Jokinen, Arja & Suoninen, Eero (2012b) Kategorianalyysin teesit. Teoksessa Arja Jokinen, Kirsi Juhila ja Eero Suoninen. Kategoriat, kulttuuri & moraalit: Johdatus kategorianalyysiin. Tampere: Vastapaino, 45–87.
- Julkunen, Raija (2006) Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu. Helsinki: STAKES.
- Junnila, Maijaliisa & Aho, Tuomas & Fredriksson, Sami & Keskimäki, Ilmo & Lehto, Juhani & Linna, Miika & Miettinen, Sari & Tynkkynen, Liina-Kaisa (2012) Sitä saa mitä tilaa: Tilaaja-tuottaja-toimintatavan kehittyminen sosiaali- ja terveyspalveluissa. Raportti 42. Helsinki: Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos.
- Kallio, Johanna (2007) Kansalaisen asennoituminen palvelujen markkinoistumiseen vuosina 1996–2004. Yhteiskuntapolitiikka 72 (3), 239–255.
- Karsio, Olli (2011) Verkostoja, hierarkiaa vai markkinoita? Kolmas sektori, tilaaja-tuottaja-malli ja hallinnan muutos. Sosiaalipolitiikan pro gradu -tutkielma, Tampereen yliopisto. <http://tutkielmat.uta.fi/pdf/gradu04989.pdf>. Luettu 15.4.2013.
- Keskimäki, Ilmo & Tynkkynen, Liina-Kaisa & Lehto, Juhani (2012) Tilaaja-tuottaja-toimintatapaan liittyvät keskeiset käsitteet. Teoksessa Maijaliisa Junnilla ym. Sitä saa mitä tilaa. Tilaaja-tuottaja-toimintatavan kehittyminen sosiaali- ja terveyspalveluissa. Helsinki: THL, 31–36.
- Kolthoff, Emile & Huberts, Leo & van den Heuvel, Hans (2007) The Ethics of New Public Management: Is Integrity at Stake? Public Administration Quarterly Winter 2007, 399–439.
- Kähkönen, Liisa (2007) Näennäismarkkinoiden tehokkuuden rajoitteet ja mahdollisuudet paikallishallinnon palveluissa. Tampere: Acta Universitatis Tamperensis 1277. <http://acta.uta.fi/pdf/978-951-44-7143-8.pdf>. Luettu 15.4.2013
- Leung, Terry Tse Fong (2008) Accountability to Welfare Service Users: Challenges and Responses of Service Providers. British Journal of Social Work 38 (3), 531–545.
- Martikainen, Mikko (2012) Mitä uutta yksityiset palveluntuottajat tuovat palvelurakenteeseen? Esitelmä Valtakunnallisilla Lastensuojelupäivillä 2.10.2012.
- McDonald, Catherine (2006) Institutional Transformation: The Impact of Performance Measurement on Professional Practice in Social Work. Social Work and Society 4 (1). <http://www.socwork.net/sws/article/view/174>. Luettu 15.4.2013.
- Miller, Peter & Rose, Nicholas (2010) Miten meitä hallitaan? Tampere: Vastapaino.
- Pauni, Markus (toim.) (2011) Kehittyvät tilaaja-tuottajamallit suomalaisissa kaupungeissa. Raportti Toimi 2010 -verkostohankkeen tuloksista. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. http://shop.kunnat.net/product_details.php?p=2508. Luettu 15.4.2013.
- Peltosalmi, Juha & Särkelä, Riitta (2011) Järjestöbarometri 2011. Helsinki: SOSTE.
- Raitakari, Suvi & Saario, Sirpa (2008) Vaikutavuuden osoittamisen vaatimukset mielen-terveys- ja päihdekuntoutuksessa. Teoksessa Arja Jokinen & Kirsi Juhila (toim.) Sosiaalityö aikuisten parissa. Tampere: Vastapaino, 196–223.
- Rajavaara, Marketta (2007) Vaikutavuusyh-teiskunta. Sosiaalisten olojen arvostelusta vaikutusten todentamiseen. Sosiaali- ja terveyden tutkimuksia 84. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.
- Stenvall, Jari & Airaksinen, Jenni (2009) Manse mallillaan Tampereen mallin arviointi ja palveluinnovaatiot. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. [Janus_sisus_4_2013.indb 312](http://www.tampere.fi/material/attachments/m/51UhitEs0/Manse_mallil-</p>
</div>
<div data-bbox=)

- laan-raportti2009.pdf. Luettu 15.4.2013.
- STM (2012) Sosiaali- ja terveyspalvelujen kilpailuttamisen toimivuus. Sosiaali- ja terveyspalvelujen raportteja ja muistioita 1. http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=5065240&name=DLFE-18335.pdf. Luettu 15.4.2013.
- Teghtsoonian, Kathy (2009) Depression and Mental Health in Neoliberal Times: A Critical Analysis of Policy and Discourse. *Social Science and Medicine* 69 (1), 28–35.
- Valvira (2012) Yksityisen terveydenhuollon palvelujen tuottajien omavalvontasuunnitelman sisältöä ja laatimista koskevat määräykset. http://www.valvira.fi/tietopankki/maaraykset/maarays_2_2012_-_yksityisen_terveydenhuollon_palvelujen_tuottajien_omavalvontasuunnitelman_sisaltoa_ ja laatimista koskevat määräykset. Luettu 15.4.2013.
- Wahlbeck, Kristian & Ekqvist, Marko & Jäntti, Virpi & Mantere, Outi & Nevalainen, Veijo & Saarni, Samuli & Stengård, Eija & Tuori, Timo & Wiili-Peltola, Erja (2009) Tampereen mielenterveyspalveluiden arviointi. Loppuraportti. Avauksia 23. Helsinki: THL. <http://www.thl.fi/thl-client/pdfs/9613b542-43ad-4ce3-9021-6b6e7f660805>. Luettu 15.4.2013.
- Yksityinen palvelutuotanto sosiaali- ja terveyspalveluissa 2009 (2011). Tilastoraportti 33/2011. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. http://www.stakes.fi/tilastot/tilastotiedotteet/2011/Tr33_11.pdf. Luettu 15.4.2013.