

JYVÄSKYLÄN YLIOPISTO  
Kauppakorkeakoulu

ARVIOINTITUTKIMUS VAIHTOEHTOLASKELMIEN RIITTÄVYYDESTÄ  
PALVELUSETELIN KÄYTTÖÖNOTOSSA  
Case: Helsingin kaupungin vanhusten palveluasuminen

Laskentatoimi  
Pro gradu -tutkielma  
Kesä 2013  
Laatija: Hanna Kauppila  
Ohjaaja: Jukka Pellinen



## ABSTRACT

### JYVÄSKYLÄN YLIOPISTON KAUPPAKORKEAKOULU

<b>Tekijä</b> Hanna Kauppila	
<b>Työn nimi</b> Arviointitutkimus vaihtoehtolaskelmien riittävydestä palvelusetelin käyttöönotossa. Case: Helsingin kaupungin vanhusten palveluasuminen.	
<b>Oppiaine</b> Laskentatoimi	<b>Työn laji</b> Pro gradu -tutkielma
<b>Aika</b> Kesä 2013	<b>Sivumäärä</b> 158
<b>Tiivistelmä - Abstract</b> <p>Tässä tutkimuksessa tarkastellaan palvelusetelin käyttöönoton päätöksentekotilanteen vaihtoehtolaskelmia ja arvioidaan niiden riittävyttä. Kohteena ovat sellaiset vaihtoehtolaskelmat, jotka osoittavat palvelusetelitoimintatavan edulliseksi toimintatavaksi. Tutkimustietoa ei ole siitä, millaisin vaihtoehtolaskelmin palvelusetelin käyttöönottoa on tarkalleen ottaen perusteltu tai kuinka riittäviä nämä laskelmat ovat.</p> <p>Case-kohteena on Helsingin kaupungin vanhusten palveluasumisen palvelusetelin käyttöönotto ja siihen liittyvän kokeilujakson päätöksentekomateriaalit ja selvitykset. Riittävyttä arvioidaan tarkastellen kustannuslaskelmien näkyviä ja näkymättömiä kustannuksia teoreettiselta kannalta. Aineistosta on saatu tietoa teorialähtöisellä sisällönanalyysillä, ja arviointi on tehty kohteen ulkopuolelta.</p> <p>Tulokseksi on saatu, että tutkitun kohteen vaihtoehtolaskelmat eivät vaikuta täysin riittävältä perustelemaan palvelusetelitoimintatavan edullisuutta. Esimerkiksi ohjauksen transaktiokustannuksia ei näyttänyt otetun huomioon laskelmilla. Lisäksi palvelusetelin ostovoimaa ja toimintatavan edullisuutta verrattiin vain kaupungin ostopalveluiden keskimääräisiin kustannuksiin. Tällöin asiakkaan todellinen omavastuu vaikutti jääneen näkymättömiin. Tulosten myötä palvelusetelin käyttöönottoa perustelevia laskelmia koskevia ongelmia tulisi kartoittaa tutkimuksessa laajemmin. Jatkotutkimusta tarvittaisiin myös siitä, millaiset ovat riittämättömien laskelmien vaikutukset palvelusetelijärjestelmään.</p>	
<b>Asiasanat</b> Kustannuslaskenta, palveluseteli, näkyvät ja näkymättömät kustannukset, arviointitutkimus	
<b>Säilytyspaikka</b> Jyväskylän yliopiston kauppakorkeakoulu	

## KUVIOT

KUVIO 1 Kunnalliset sosiaali- ja terveystalvet.....	31
KUVIO 2 Tuloksellisuuskäsitteistö .....	32
KUVIO 3 Palveluiden järjestämistavat hierarkkiseen ja markkinasuuntautuneeseen järjestämistapaan jaoteltuna .....	34
KUVIO 4 Palvelusetelijärjestelmän käyttöönottoprosessin vaiheet.....	40
KUVIO 5 Palvelusetelin toimintamalli mukailten .....	41
KUVIO 6 Relevanttien kustannusten suhde näkyviin ja näkymättömiin kustannuksiin.....	60
KUVIO 7 Toimintatapojen kustannusrakenteet.....	64
KUVIO 8 Transaktiokustannusten lähteet.....	66
KUVIO 9 Sisällönanalyysin runko kustannuslaskelmille tuotujen näkyvien kustannusten havainnointiin ja jäsentämiseen.....	90
KUVIO 10 Palvelusetelin kokeilun ja käyttöönoton päätöksentekotilanteen vertailuun tuodut kustannukset .....	105
KUVIO 11 Palvelusetelin kokeilun ja käyttöönoton päätöksentekotilanteen vertailussa näkymättömiin mahdollisesti jääneet kustannukset .....	117
KUVIO 12 Palveluseteliosapuolien roolit.....	122

## TAULUKOT

TAULUKKO 1 Sisäisen ja ulkoisen arvioinnin edut ja haitat tutkijan kannalta.	21
TAULUKKO 2 Palveluasumisen toimintoanalyysi.....	78
TAULUKKO 3 Sosiaalilautakunnan 24.1.2006 esityslistan taulukko "Palveluasumisen kustannukset asiakkaalle ja kaupungille palveluseteliä ja sosiaaliviraston järjestämää palvelua käytettäessä" .....	102
TAULUKKO 4 Kustannusten vertailu eri palvelusetelimallien ja kaupungin kustannusten välillä .....	104
TAULUKKO 5 Mikkolan ym. 2006 peruslaskentakaava palvelusetelin lähtöarvon laskennassa.....	107
TAULUKKO 6 Palvelusetelin lähtöarvo kokeiluhankkeeseen valitussa mallissa kolmen eri tuloluokan mukaan .....	108
TAULUKKO 7 Palvelusetelin määräytymisen perusteet ja palvelusetelin arvo CHESStyöryhmän ehdotuksessa.....	111
TAULUKKO 8 Käyttöönotettavaksi esitetyn palvelusetelin arvon määräytyminen.....	114

# SISÄLTÖ

ABSTRACT  
KUVIOT JA TAULUKOT  
SISÄLTÖ

1	JOHDANTO.....	7
1.1	Tutkimusongelma ja -aineisto.....	8
1.2	Rajaukset tutkimusongelmaan ja -tavoitteeseen.....	11
1.3	Aiemmat tutkimukset .....	11
2	TUTKIMUSOTE JA -METODOLOGIA .....	16
2.1	Tutkimusote.....	16
2.2	Tutkimusmetodologia.....	22
2.2.1	Käsitys todellisuudesta ja tiedon hankinnan mahdollisuudesta tässä tutkimuksessa .....	23
2.2.2	Laadulliselle tutkimuksen lähtökohdalle sopivat metodit .....	25
2.3	Tutkimuksen eteneminen.....	29
3	PALVELUIDEN JÄRJESTÄMINEN PALVELUSETELILLÄ.....	30
3.1	Kuntien rooli sosiaali- ja terveystalouden järjestämisessä .....	30
3.1.1	Hierarkkisista toimintatavoista markkinamallisiin .....	33
3.1.2	Eri toimintatapojen edut ja haitat .....	36
3.2	Palveluseteli palveluiden järjestämistapana.....	38
3.2.1	Palvelusetelin ostovoiman elementit .....	42
3.2.2	Kokemukset palvelusetelistä.....	44
3.2.3	Palvelusetelitoimintatavan haasteet.....	46
3.3	Palveluseteli ulkoistamismuotona .....	48
4	KUSTANNUSLASKELMIEN LAADINTA TOIMINTATAPOJEN VERTAILUTILANTEESEEN.....	51
4.1	Kustannuslaskennan tarpeet ja nykytila .....	51
4.2	Kustannuslaskelman laadinta vertailutilanteeseen.....	56
4.2.1	Näkymättömät ja näkyvät kustannukset kustannuslaskelmilla .....	58
4.2.2	Relevanttien kustannusten tunnistaminen eri toimintatavoissa .....	63
4.2.3	Erytishuomiot palvelusetelitoimintatapaa koskien.....	83
4.3	Kritiikkiä teoriaa kohtaan.....	85
5	ARVIOINTITUTKIMUKSEN RAKENTUMINEN.....	87
5.1	Vaihtoehtolaskelmiin perehtyminen .....	87
5.2	Vaihtoehtolaskelmien arviointi ja riittävyyden arvioinnin kriteerit .....	89
5.3	Laskentatilanteen esittely ja laskennan lähtökohdat.....	90

5.3.1	Vanhusten palveluasuminen tuotteena .....	90
5.3.2	Palveluasuminen Helsingin kaupungissa .....	93
5.3.3	Palvelusetelin käyttöönottoon liittyvä päätöksentekomateriaali .....	99
6	SISÄLLÖNANALYYSI VAIHTOEHTOLASKELMIEN NÄKYVISTÄ KUSTANNUKSISTA .....	101
6.1	Yhteenveto vaihtoehtolaskelmien näkyvistä kustannuksista .....	101
6.2	Ohjauksen transaktiokustannukset .....	105
6.3	Tuotteen kustannusten ja tuotteen sisällön ja laajuuden käsittely ..	106
6.4	Kustannusten kohdentuminen .....	114
7	RIITTÄVYYDEN ARVIOINTI.....	116
7.1	Näkymättömät kustannukset kustannusvertailussa .....	116
7.1.1	Yhteenveto näkymättömistä kustannuksista .....	116
7.1.2	Ohjauksen transaktiokustannukset .....	117
7.1.3	Tuotteen kustannusten ja tuotteen sisällön ja laajuuden käsittely .....	126
7.1.4	Kustannusten kohdentuminen.....	130
7.2	Kustannuslaskelmien riittävyyden arviointi .....	132
8	JOHTOPÄÄTÖKSET .....	136
8.1	Tulosten arviointi.....	136
8.2	Tulosten sovellettavuus ja hyödyntäminen.....	138
9	TUTKIMUKSEN USKOTTAVUUS .....	140
9.1	Tutkimuksen onnistuminen ja kattavuus .....	140
9.2	Tutkimuksen reliabiliteetti ja validiteetti .....	141
10	POHDINTAA .....	143
10.1	Tämän tutkimuksen kannalta .....	143
10.2	Jatkotutkimuksen kannalta .....	144
	LÄHTEET .....	146

# 1 JOHDANTO

Kuntien sosiaali- ja terveyspalveluiden menojen kasvuun haetaan kipeästi ratkaisuja. Palvelusetelillä on pyritty muun muassa vähentämään kuntien kustannuksia ja lisäämään asiakkaiden valinnanvapautta. Hyvien kokemusten ja kustannussäästöihin vetoavan mielikuvan pohjalta palvelusetelin käyttö on lisääntynyt viime vuosina.

Ulkoisiin palveluntuottajiin siirtymistä harkittaessa kunnan tulisi tarkastella eri toimintavaihtoehtojen kustannuksia (Näsi 2011, 103). Kunnan tietoisuus oman tuotannon kustannuksista ja ostettavan tuotteen hinnan ja laadun määrittely ovat palvelusetelin käyttöönoton edellytyksiä sosiaali- ja terveysministeriön palvelusetelin käytön laajentamista pohtineen selvityksen mukaan (2008b, 16).

Osa kunnista on kuitenkin siirtynyt palvelusetelin käyttöön tietämättä sen kustannuksia tai edullisuutta suhteessa omaan tuotantoon (Volk & Laukkanen 2007, 31). Toisaalta näin ollen on myös kuntia, jotka ovat jollain tapaa tietoisia oman tuotannon ja palvelusetelijärjestelmän kustannuksista.

Tutkimustietoa ei ole siitä, minkälaisia tarkalleen ottaen ovat ne laskelmat, jotka osoittavat palvelusetelitoimintatavan käyttöönoton kunnalle edulliseksi vaihtoehdoksi. Myöskään näiden laskelmien laatua ja riittävyyttä ei ole tutkimuksessa tarkasteltu. Päätöksentekotilanteessa käytetyn kustannuslaskelman laatu ja muoto kiinnostavat kansainvälistäkin laskentatoimen tutkimusta (Andrew 2010, 124).

Palveluiden kilpailuttamisen ja ulkoistamisen kustannuslaskelmia on kuitenkin tutkittu, ja niistä on jo voitu löytää ongelmakohtia (esim. Näsi 2011). Ulkoistettuja palveluita on toisinaan palautettu takaisin kunnan itsensä tuottamiksi, kun palvelun ulkoistaminen on osoittautunut laskettua kalliimmaksi (esim. Rajala, Tammi & Meklin 2008). Vastaavia uutisia palvelusetelin osalta ei ole kuultu.

Epäonnistuneissa ulkoistamistilanteissa ratkaisevia ovat olleet puutteelliset kustannuslaskelmat. Osa kustannuksista on jäänyt näkymättömiin laskelmilta. Kustannuslaskelmia ei myöskään ollut tehty tilanteen vaatimalla tavalla. Puutteet voivat johtua kuntaorganisaation laskentatoimen osaamistasosta. (Nä-

si 2011; Rajala ym. 2008.) On myös mahdollista, että kustannuslaskelmilla on pyritty luomaan tiettyä mielikuvaa halutusta asianlaidasta, millä viitataan luovaan laskentatoimeen (esim. Vinnari & Näsi 2008, 101).

Vaikka palvelusetelitoimintatavasta luopumisesta ei juuri viitteitä ole, on silti mahdollista, että ulkoistamistilanteiden kustannuslaskelmilla todetut puutteet koskevat myös palvelusetelijärjestelmän käyttöönottoa. Jos palvelusetelijärjestelmän käyttöönoton laskelmissa on vastaavia puutteita, syntyy riski siitä, että palvelusetelijärjestelmä on kuviteltua kalliimpi.

Tuolloin sen mahdollisuudet vastata tuleviin kustannusten kasvun hillitsemisen paineisiin eivät olekaan odotetun kaltaisia; Rajalan ym. (2008, 58) mukaan näkymättömiin jääneet kustannukset voivat johtaa näkyvää huonompaan taloudellisuuteen ja vaikuttavuuteen. Siksi palvelusetelin kustannuslaskennan tilaa tulisi kartoittaa, koska palveluseteleistä on toivottu uutta tapaa vastamaan muun muassa sosiaali- ja terveystalouden kustannusten nousuun.

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan sellaista palvelusetelin käyttöönottopausta, jota on pidetty Suomen Lääkärilehdessä referenssitapauksena (Peiponen & Mikkola 2010) ja esimerkkinä järjestelmästä myös palvelusetelin käyttöalan laajentamisen selvitystyössä (STM 2008b). Lisäksi käyttöönottoa harkitessaan kohdekaupunki on tehnyt laajaa, dokumentoitua selvitystyötä yhteistyössä Stakesin terveystaloustieteen yksikön CHESS:n kanssa.

Tarkasteluun nostetulla vanhusten palveluasumisen palvelusetelillä on myös tutkimuksellista ja yhteiskunnallista merkittävyyttä. Vanhusten palvelut ovat ajankohtainen aihe väestön ikääntymisen tuomien haasteiden ympärillä käydyssä keskustelussa.

Tässä tutkimuksessa liikutaan kuntien sosiaali- ja terveystalouden järjestämisen ja johdon laskentatoimen aihepiireissä. Tutkimuksessa tarkastellaan palveluiden järjestämistä kustannuslaskennan näkökulmasta. Tutkimuksen kohteena oleva palveluseteli on uusi ja ajankohtainen palveluiden markkinamallinen järjestämistapa. Markkinamallisiin toimintatapoihin liittyvässä kustannuslaskennassa on havaittu ongelmia, mutta palvelusetelin käyttöönoton kustannuslaskennasta tiedetään vielä vähän. Tässä tutkimuksessa yhdistyvät nämä kaksi ajankohtaista ilmiökenttää.

## 1.1 Tutkimusongelma ja -aineisto

Tutkimuksen tavoite liittyy palvelusetelin käyttöönottilanteen kustannuslaskentaan. Markkinamallisiin toimintatapoihin siirtymistä harkittaessa on Näsin (2011, 103) mukaan määritettävä kaikki vaihtoehtoiset toimintamallit ja suoritettava kustannusvertailu vaihtoehtojen välillä, mitä voidaan kutsua myös vaihtoehtolaskelmien laatimiseksi.

Tutkimusta ei ole siitä, millaisin vaihtoehtolaskelmin palvelusetelin käyttöönottoa on perusteltu. Samalla ei myöskään ole tietoa siitä, miten laadukkaita ja riittäviä laskelmat ovat laskentatilanteeseen nähden. Varsinkin niissä tilanteissa, joissa palvelusetelijärjestelmästä odotetaan kustannussäästöjä ja vaihto-



ehtolaskelmat niitä osoittavat, kustannuslaskelman riittävyydellä on vaikutusta toimintatavan onnistumiseen ja kustannussäästöjen tavoitteluun. Siten tutkimusongelmat voidaan tiivistää seuraavasti:

*Millaisia vaihtoehtolaskelmia on palvelusetelin käyttöönottoa harkittaessa laadittu? Ovatko laskelmat riittäviä osoittamaan palvelusetelijärjestelmän edullisuutta suhteessa kunnan omaan tuotantoon?*

Parhaiten näihin kysymyksiin vastaa arviointitutkimus, jossa kartoitetaan kohteen tila eli se, millaisia laskelmat ovat laadultaan ja muodoltaan. Sen jälkeen arviointitutkimuksessa arvotetaan tila tarkoituksenmukaisella tavalla eli tehdään riittävyyden arviointi.

Tässä tutkimuksessa arvioinnin vertailupohjana käytetään Rajalan ym. (2008) kilpailutuksen päätöksentekotilanteen näkymättömien ja näkyvien kustannusten teoriaa ja siihen esitettyjä palvelusetelikontekstiin liittyviä erityishuomioita. Rajalan ym. (2008) sovellettavissa kaikkien markkinamallisten toimintatapojen, myös palvelusetelin kustannusrakenteiden hahmottamiseen.

Vaihtoehtolaskelmien ydin on laskentatilanteen huomioon ottamisessa. Näsin (2011, 109) mukaan ”eri laskenta- ja päätöksentekotilanteissa eri kustannuskäsitteet ja eri perustein laaditut kustannuslaskelmat ovat relevantteja”. Laadittua kustannuslaskelmaa tulee siten tarkastella laskentakontekstissaan. Ensimmäiseen tutkimuskysymyksistä, vaihtoehtolaskelmien kuvailuun, olisi mahdollista nostaa tarkasteltavaksi useampi vaihtoehtolaskelma ja päätöksentekotilanne. Laskelmien riittävyyden arviointi sen sijaan vaatii tapauskohtaista syventymistä laskelman sisältöön.

Palvelusetelin vaihtoehtolaskelmien ilmiökenttää lähestytäänkin valitsemalla tutkimuksen kohteeksi yksittäinen laskentatapaus, jotta laskentatilanteesta saisi mahdollisimman tarkan kuvan. Valittu tapaus edustaa tietyllä tapaa referenssityyppistä, huolella tehtyä vaihtoehtolaskelmaa. Siksi se antaa viitteitä siitä, mikä kustannuslaskennan taso palvelusetelin käyttöönottotilanteissa voi olla. Jos hyvänä pidetty laskelma ei yllä riittävälle tasolle, olisi tarpeen pysähtyä tekemään selvitystä siitä, onko missään kunnassa siirrytty palvelusetelijärjestelmään riittävin tiedoin.

Tutkimustehtäväksi muodostuu tämän myötä *syventyä laskentatilanteeseen mahdollisimman tarkasti*, koska laskentatilanne on ensisijainen kustannuslaskelman laadinnan perusta. Laskentatilanteena on palvelusetelijärjestelmän käyttöönotto kunnan oman, hierarkkisen toimintatavan rinnalle. Sen jälkeen tehtävänä on *tarkastella Rajalan ym. (2008) ja sitä täydentävän teorian avulla toimintatapojen vertailua varten luotujen kustannuslaskelmien näkyviä ja näkymättömiin jääneitä kustannuksia palvelusetelin käyttöönottotilanteessa*. Saatujen tulosten perusteella arvioidaan, *kuinka riittävät tiedot kustannuslaskelmat antavat*.

Tapaustutkimuskohteena on Helsingin kaupunki, joka on laajasti selvittänyt palvelusetelijärjestelmän kustannuksia ennen järjestelmän käyttöönottoa. Helsingin kaupungin kyseistä palvelusetelin käyttöönottoa on esimerkiksi pidetty referenssinä palvelusetelijärjestelmän edullisuudesta Suomen Lääkärileh-

dessä julkaistussa artikkelissa (Peiponen ja Mikkola 2010) ja esimerkkinä nykyisen palvelusetelilainsäädännön valmistelussa (STM 2008b).

Tapauskohteeksi olisi voitu valita myös esimerkiksi Tampereen kaupungin vanhuspalvelut, joissa palvelusetelin sääntökirjaa ja palvelusetelin hinnoittelua on kehitetty Sitran palvelusetelihankkeen yhteydessä. Koska Sitran palvelusetelihanke on päättynyt vasta vuonna 2012 ja koska Helsingin kaupungin vanhuspalveluiden palveluasumisen palvelusetelin käyttöönotosta on jo nyt käytössä laajemmin kustannuslaskentamateriaalia, Helsinki on tutkimuksen kannalta antoisampi tapaus. Lisäksi Helsingin kohdalla mielenkiintoa lisää se, että palvelusetelin käyttöönottoprosessin jälkeisestä ajasta tiedetään jo jotain.

Käyttöönottoa edelsi kokeilu, jota varten Helsingin kaupunki teki selvityksen palvelusetelin arvon määrittämiseksi ja järjestelmän kustannusten arvioimiseksi. Kokeiluhankkeen perusteella kaupunki laati selvityksen osapuolten kokemuksista palvelusetelijärjestelmän suhteen ja uuden esityksen palvelusetelin arvosta ja sen myötä palvelusetelijärjestelmän mahdollisista kustannuksista. Näiden selvitysten (Anttolainen, Koskisuo, Peiponen, Vakkuri & Varis 2007; Mikkola, Tuominen, Pääkkö, Varis & Peiponen 2006) perusteella palvelusetelijärjestelmän todettiin todennäköisesti säästävän kustannuksia kaupungin omaan tuotantoon verraten ja palveluseteli otettiin käyttöön vanhusten palveluasumisessa vuoden 2008 alussa.

Käyttöönotosta on nyt kulunut muutama vuosi ja tällä hetkellä tiedetään, että vanhusten palveluasumisen palvelusetelin arvoa on jouduttu korottamaan jälkeinpäin. Lisäksi viimeisimmän tiedon (Linnosmaa, Seppälä, Klavus, Oksanen & Maunu 2012, 16) mukaan palvelusetelin käyttäjämäärän osuus kaupungin järjestämässä palveluasumistuotannossa on laskenut käyttöönoton jälkeen. Vaikka käyttäjämäärien laskun myötä ei voida päätellä vaihtoehtolaskelmien tasosta, se antaa ainakin aiheutta perehtyä laskelmiin tarkemmin.

Sekä kokeilusta että käyttöönotosta on päätetty Helsingin kaupungin sosiaaliviraston sosiaalilautakunnassa. Näiden kokousten pöytäkirjat ovat kokeilun ja käyttöönoton selvitysten ohella tämän tutkimuksen aineistoa. Aineistosta vapaasti saatavilla olivat selvitykset, jotka pystyttiin tulostamaan Helsingin kaupungin internet-sivuilla. Kokeiluun ja käyttöönottoon liittyvät pöytäkirjat esityslistoineen ja liitteineen ovat lain viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) nojalla kaikille saatavilla, joten ne pyydettiin tutkimuksen käyttöön Helsingin kaupungin kirjaamon kautta. Aineisto on siis seuraavanlainen:

- Mikkola, H., Tuominen, U., Pääkkö, M., Varis, M., & Peiponen, A. 2006. Palvelusetelin käyttöönoton taloudellisten vaikutusten ennakointi vanhusten palveluasumisessa. Selvityksiä 2006:3. Helsingin kaupungin sosiaalivirasto.
- Anttolainen, M., Koskisuo, H., Peiponen, A., Vakkuri, J., & Varis, M. 2007. Palveluseteli vanhusten palveluasumiseen ja kotipalveluun. Helsingin kaupungin sosiaaliviraston ja terveyskeskuksen yhteisen hankkeen loppuraportti. Selvityksiä 2007:9. Helsingin kaupungin sosiaalivirasto.
- Helsingin kaupungin sosiaalilautakunta 24.1.2006. Esityslista ja pöytäkirja.
- Helsingin kaupungin sosiaalilautakunta 15.1.2008. Esityslista ja pöytäkirja.

Mikkolan ym. (2006) ja Anttolaisen ym. (2007) selvityksissä tehdään vertailua oman ja palvelusetelitoimintatavan välillä ja siksi niitä käytetään tässä tutki-

muksen aineistona. Sosiaalilautakunnan kokousten päätösasiakirjoista on todennettavissa se, mitä tietoja päätöksentekotilanteisiin on nostettu selvityksiltä.

## 1.2 Rajaukset tutkimusongelmaan ja -tavoitteeseen

Tutkimuksen tarkoituksena on tarkastella edullisuutta osoittavien kustannuslaskelmien riittävyttä ja sisältöä. Tarkoituksena ei siten ole arvioida palvelusetelijärjestelmän kokonaiskannattavuutta.

Kustannuslaskelmien relevanttiuteen ei pystytä tässä tutkimuksessa ottamaan kantaa. Rajalan ym. (2008, 85) mukaan kustannuslaskennan kannalta relevantteja ovat sellaiset kustannukset, joihin toimintatavan muutos vaikuttaa (ks. relevanttiudesta tarkemmin tutkimuksen osio 4.2.1). Tämän tarkastelun pystyvät tekemään parhaiten organisaation sisäiset toimijat, jotka näkevät toimenpiteiden vaikutukset organisaatioon. Siksi tässä tutkimuksessa tarkastellaankin näkyviä ja näkymättömiä kustannuksia ainoastaan teoriaan nojaten, ja näkymättömiä ainoastaan mahdollisesti näkymättömiin teorian perusteella jääneinä kustannuksina.

Myöhemmin teoriaosiossa määritellään laskentatilanteen kannalta tärkeäksi laskelmien aikajänteen huomioon ottaminen sekä laskennan perusongelmiin vastaaminen. Perusongelmien katsotaan tulevan käsitellyiksi Rajalan ym. (2008, 85) kustannusrakennekehikon avulla laskelmia tarkasteltaessa, joten tutkimuksen rajaamisen syistä ei perusongelmien käsittelyä vaihtoehtolaskelmissa erikseen yksityiskohtaisesti tarkastella.

Myös vaihtoehtolaskelmien aikajännettä tarkastellaan sisällönanalyysissä lyhyesti, koska Rajalan ym. teoria ei anna sen tarkempaa määritelmää aikajänteen käsittelylle kuin sen, että menneisyyden kustannukset eivät anna kuvaa tulevasta; vaihtoehtolaskelmien avulla tulisi heidän mukaansa arvioida tulevia toimintatapojen kustannuksia ja toimintatapamuutoksen vaikutuksia kustannuksiin ja toimintarakenteeseen tulevaisuudessa.

Lisäksi tutkimus kohdistuu vain siihen osaan joukosta, joka on edes pyrkinyt arvioimaan kustannuksia. Tätä joukkoa on valittu edustamaan tapaus, jota tarkastelemalla pyritään vastaamaan tutkimuskysymyksiin. Tapaustutkimuksen tulosten yleistettävyyttä on pohdittu alla osiossa 2.1 Tutkimusote. Koska näkymättömiin jääneistä kustannuksista voidaan tehdä vain teorianvaraisia päätelmiä kohteen ulkopuolisen arviointiaseman takia, myös riittävyys rakentuu teorianvaraisuuden varaan. Todellisen riittävyden tarkastelu vaatisi tarkempaa tarkastelua kohteen sisäisen arvioinnin muodossa.

## 1.3 Aiemmat tutkimukset

Tutkimuksessa on käyty paljon keskustelua palvelusetelin eri käyttäjäosapuolien kokemuksista ja toimintatavan vaikuttavuudesta. Palvelusetelin käyttäjä-

kuntien määriä, käyttökohteita ja käytöstä saatuja kokemuksia on tutkimusten varjolla selvitelty muutamaan otteeseen jo 1990-luvulta alkaen (esim. Heikkilä, Törmä & Mattila 1997; Kaskiharju & Seppänen 2004; Rätty, Luoma & Aronen 2004; Vaarama, Törmä, Laaksonen & Voutilainen 1999; Volk & Laukkanen 2007).

Kokemusten (emt.) on katsottu edistävän tavoitteita yksilöllisten palveluntarpeiden huomioon ottamista ja valinnan mahdollisuuksien parantamisesta. Kokemusten tutkiminen on tärkeää, koska järjestelmän toimivuus asiakkaan kannalta ja sen seuraamisen mahdollisuus ovat merkityksellisiä järjestelmän jatkamisen mielekkyyden kannalta (esim. Weimer & Seuring 2008).

Tapauskohtaisempaa arviota palvelusetelijärjestelmän kustannuksista edustaa Heikkilän, Törmän ja Mattilan tutkimus (1997), jossa arvioitiin vuosien 1995 ja 1997 välillä palvelusetelin käyttöä ja soveltumista lasten päivähoidossa. Sen perusteella palveluseteli oli selvästi edullisempi järjestämistapa kuin kunnan oma tuotanto. Väitettä tukevia perusteluita tai laskelmia ei tutkimuksen yhteydessä sen tarkemmin esitetty.

Palvelusetelijärjestelmän kustannusten tarkastelua suhteessa kunnan omaan tuotantoon on tehty enemmän yleisellä tasolla. Esimerkiksi Rätty ym. (2004, 29) pohtivat, että kunta voi tavoitella pitkällä aikavälillä säästöjä tukeamalla palveluasumisen palvelusetelijärjestelmää, koska tällöin kuntalainen hankkii palvelun yksityiseltä sektorilta ja osallistuu isommalla omavastuulla palvelun rahoittamiseen. Toisin sanoen arvioitu kustannussäästö perustuu toisen rahoittajaosapuolen mukaan tulemiseen.

Volkin ja Laukkasen (2007, 30–31) tutkimuksessa sen sijaan todettiin, että palveluseteleiden käytöllä ei ollut merkittävää vaikutusta kuntien talouteen. Toisaalta he raportoivat, että eräiden kuntien mukaan kustannusvertailu palvelusetelijärjestämistavan ja oman tuotannon välillä oli vaikeaa, koska omat palvelut olivat tuotteistamatta ja yksittäisten palveluiden tarkkojen hintoja ei tiedetty. Näin ollen yli puolet vastanneista ei ollut selvittänyt hintaeroa järjestämistapojen välillä. Heidän tutkimuksessaan selvisi lisäksi, että kaksi kuntaa arvioi palvelusetelin käytön kalliimmaksi omaan tuotantoon nähden. Toisaalta palveluseteliä ei yleisesti nähty ainakaan kalliimpana järjestämistapana.

Volk ja Laukkanen (2007, 71) lisäksi mainitsevat, että useassa kunnassa palveluiden tuotteistaminen on vielä kesken, ja että kustannusten kohdistamis- ja palveluiden hinnoitteluperiaatteet ovat kirjavia. He myös arvelevat, että palvelusetelin käyttöönotto kannustaisi kuntia tarkastelemaan omia toimintamallejaan, kustannusrakenteitaan ja asiakasmaksuperiaatteitaan, mikä voisi pitkällä aikavälillä parantaa vertailua eri toimijoiden kesken.

Kustannusvertailun ongelmia on todettu muuallakin. Esimerkiksi Kähkönen ja Volk (2008) tutkivat kilpailuttamiskokemuksia vanhuspäivähoitoissa ja kilpailutuksen vaikutuksia palveluiden hintoihin Suomessa 2000-luvulla. Tutkimusta tehdessään he huomasivat, että vain tehtyjä sopimushintoja pystyttiin seuraamaan pitkällä aikavälillä - kuntien oman tuotannon vertailuhintoja ei useinkaan voitu aineistosta poimia (emt., 201).

Lisäksi esimerkiksi tilaaja-tuottajamallia kolmessa suuressa suomalaisessa kaupungissa tarkastelevassa tutkimuksessa (Kallio 2006) nähtiin samoja ongel-

mia kustannuslaskentajärjestelmien kehittymättömyydessä, mikä ei mahdollistanut hinta- ja kustannusvertailuja kaupunkien kesken tai kaupungeissa itsessään. Tämä tilanne tukee Rajalan ym. (2008, 13) esittämää ajatusta, että kuntien kustannuslaskenta ei välttämättä tuota tarpeeksi relevanttia tietoa palveluiden ohjausta varten.

Tutkimukset kertovat siis palvelusetelijärjestelmän tuovan kustannussäästöjä, mutta myös viestiä siitä, että kustannusvertailu on ollut haasteellista. Toisaalta kustannusvertailun haasteisiin on puututtu kehittämällä apukeinoja laskentaan. Esimerkiksi Kivistön (2003) ja Karinharjun (2005) teoksissa on pyritty kehittämään kustannuslaskentaa, tuotevertailua ja kustannustietoisuutta sosiaali- ja terveystaloudissa nojautuen toimintolaskentaan.

Lähimpänä tutkimuskysymystä siitä, millaisia palvelusetelin vaihtoehtolaskelmat ovat, on Sitran teettämä selvitys vuodelta 2011 (Juntunen 2011). Siinä haastateltiin palvelusetelin käyttöön liittyen noin 30 sellaista kuntaa puhelimitse, jotka olivat aiemmin osallistuneet Sitran palveluseteliä koskeneeseen tutkimukseen. Yleisesti palvelusetelin suhteen selvisi, että palveluseteliä käytettiin usein kysynnän huippujen tasoittamiseen ja asiakkaan valinnanvapauden lisäämiseen – kustannussäästöt eivät siis ylittäneet tärkeimpien tavoitteiden joukkoa. Moni kunta halusi tarjota palvelusetelin siten, että asiakkaan omavastuu ei pienituloisimpien kohdalla merkittävästi eroaisi oman tuotannon asiakasmaksusta.

Yleisellä tasolla kunnat kertoivat myös, että hinnoittelua oli tehty suhteessa vanhoihin ostopalvelusopimuksiin ja että hintavertailussa oli hyödynnetty myös muiden julkisten toimijoiden vastaavia hintoja. Lisäksi kunnan oman tuotannon hintaa katsottiin haasteelliseksi arvioida, vaikkakin palvelun tuottamisen katsottiin tukevan hinnoittelua. Vaikka palvelusetelijärjestelmässä tuottajia ei tarvitse kilpailuttaa, osa kunnista oli jatkanut kilpailutuslinjalla.

Vanhusten palveluasumisen palveluseteliä koskevaan kyselyyn (emt.) oli vastannut kolme kuntaa, joissa kaikissa palvelusetelin arvo oli tulosidonnainen ja palvelun hinta oli markkinoilla määräytyvä. Ensimmäinen näistä kunnista ei ollut määritellyt tarkasti oman tuotannon kustannuksia, vaan käyttöönottovaiheessa oman tuotannon hinnasta käytettiin arviota. Toisaalta kunnan tavoitteena oli pitää palvelun kustannukset palvelusetelijärjestelmälläkin oman tuotannon tasolla ja palvelusetelillä haettiin lähinnä asiakkaan valinnanvapauden lisäämistä. Sama kunta arvioi, että palvelun korkea hinta yksityisillä markkinoilla karsii palveluseteliä käyttäviä asiakkaita, koska omavastuu jää kohtuullisen korkeaksi.

Toinen kunta oletti ja arvioi, että palveluseteli on kunnan kannalta edullisempi järjestämistapa kuin oma tuotanto. Se ei ilmoittanut, olivatko oman tuotannon kustannukset tarkkaan tiedossa, mutta toisaalta se oli määritellyt tarkat sisältökriteerit ostettavalle palvelulle, ja palvelun hinnan ennustettavuuden vuoksi kunta oli velvoittanut tuottajat ilmoittamaan mahdollisista hinnanmuutoksista hyvissä ajoin. Lisäksi palvelusetelin arvonmäärityksen pohjana toimivat kilpailutuksessa saadut tarjoukset, joiden perusteella arvioitiin tuottajien keskiarvohinta.

Kolmas kunta oli sanojensa mukaan arvioinut palvelusetelin taloudellisia vaikutuksia ja kehittänyt myös arvonmääritykseen erillisen laskentamallin. Laskentamallia ei kuitenkaan Juntusen (emt.) selvityksessä esitelty. Myöskään kunnalle aiheutuvia taloudellisia vaikutuksia ei tarkennettu tai esitelty. Toisaalta tämä kunta on osallistunut Sitran palvelusetelihankkeeseen, jonka myötä kunnalle luotiin palvelusetelin sääntökirja ja tarkasteltiin palvelusetelin hinnoittelua.

Sitran palvelusetelihankkeessa on myös luotu malli palvelusetelin taloudellisten vaikutusten arviointiin. Sitä tarkastellaan myöhemmin luvussa 4.2. Mallilla pyritään hahmottamaan kunnalle koituvia pidemmän aikavälin taloudellisia vaikutuksia. Se ei kuitenkaan syvenny oman tuotannon ja palvelusetelijärjestelmän kustannusrakenteiden hahmottamiseen yhtä tarkasti kuin Rajalan ym. (2008) mallissa. Malli ei myöskään kerro palvelusetelin käyttöönottilanteen vaihtoehtolaskelmien tilasta Suomessa tai niiden laadusta sen enempää. Tämä tutkimus taas perehtyy siihen osioon.

Yllämainittujen kuntien kokemukset (Juntunen 2011) ovat esimerkkejä siitä, millä periaatteilla vaihtoehtolaskelmia on tehty. Tutkimuksessa mukana olleet muut kunnat olivat hieman palvelualasta riippuen soveltaneet erityyppisiä palvelusetelin arvonmäärityksen ja taloudellisten vaikutusten arvioinnin periaatteita. Nämä esimerkit eivät kuitenkaan sisällä tarkkoja vaihtoehtolaskelmia, vaan pelkästään periaatteet arvonmäärittelystä. Lisäksi niistä ei voida arvioida sitä, mikä mahdollisesti on myös huomioitu tai jäänyt huomioon ottamatta vaihtoehtolaskelmista – laadun ja riittävyyden arviointi näkyviin ja näkymättömiin kustannuksiin perustuen ei Juntusen (emt.) aineiston perusteella ole mahdollista.

Valkaman (2008, 130) mukaan julkisten hankintojen ja kilpailuttamisten suhteen tarvitaan normatiivisia tutkimuksia ja esimerkkejä. Hänen mukaansa kuntien talousjohtoa voivat kiinnostaa tapahtumakuvaukset ja -taustoitukset yleistettävyyden heikosta tasosta huolimatta. Tapaustutkimuksia on tehty kotimaisessa ja ulkomaisessa kontekstissa varsinkin ulkoistamiseen liittyen. Esimerkiksi Rajala ym. (2008) ovat tutkimuksessaan tarkastelleet eri kuntien ja palveluiden ulkoistamistilanteita ja niihin liittyviä vaihtoehtolaskelmia.

Tarkemmin ottaen he ovat paneutuneet näkyviin ja näkymättömiin kustannuksiin näillä laskelmilla. Palvelusetelin käyttöönottoa he eivät kuitenkaan käsitelleet laskentatilanteena. Koska palveluseteli eroaa ulkoistamisesta tietyllä tavoin (ks. tarkemmin luku 3.3), palvelusetelin vaihtoehtolaskelmien laadinnasta tarvitaan omia tapausesimerkkejä ja myös niiden laadun ja riittävyyden tarkastelua.

Kansainvälisessä tutkimuksista esimerkiksi Sciulli (2004) tutki johdon laskentatoimen tuottaman tiedon käyttöä tukemassa ulkoistuspäätöksiä julkisella sektorilla. Hän viittaa Lapsley'n (2000) huomioon siitä, että on vielä liian vähän tutkittu käytetäänkö ollenkaan ja miten johdon laskentatoimen tuottamaa kustannustietoa käytetään julkisen sektorin kontekstissa. Siksi hän painottikin tutkimuksensa siihen, miksi ja kuinka julkisen sektorin johtajat käyttävät laskentatoimen tietoa ulkoistuspäätösten legitimiisoinnissa. Hänen tutkimuksensa pai-

nottui siten siihen, miten laskentatietoa käytetään päätöksenteossa. Tämä tutkimus taas pyrkii vastaamaan siihen kysymykseen, millaista tieto päätöksentekotilanteessa on ollut.

Andrew (2010) pyrkii artikkelillaan osoittamaan, että neoliberaalien toimintatapojen käyttöönotossa julkisella sektorilla laskentainformaatiota käytetään tärkeänä perusteluna. Sen sijaan laskentainformaation tekninen tarkkuus ja julkinen saatavuus, joilla mahdollistettaisiin esimerkiksi julkinen tilivelvollisuus, jäävät lähes huomioon ottamatta muutosprosessissa.

Toisin sanoen laskentatietoa käytetään hänen mukaansa perustelevaan siirtymistä markkinamallisiin toimintatapoihin, vaikka laskentainformaatio ei välttämättä anna täyttä ja oikeaa kuvaa tilanteesta. Informaation oikeellisuuteen suhtaudutaan hänen mukaansa lähes sellaisenaan ja samalla unohdetaan sen antamat mahdollisuudet antaa vain tietynlainen haluttu kuva tilanteesta.

Andrew (2010, 125) viittaa Rajalan ym. (2008) tavoin epäonnistuneisiin ulkoistamistilanteisiin, joista havahduttavimpia lienevät Iso-Britanniassa sattuneet junaonnettomuudet, jotka olivat yhteydessä muun muassa henkilöstövähennyksiin tehokkuuden tavoittelemiseksi. Niistä koitui huomattavia kustannuksia tuhoten ulkoistamisen kustannussäästötavoitteet.

Lisäksi Andrew viittaa tutkimuksiin, joiden mukaisesti on vähän tietämystä muun muassa siitä, minkälaista ja minkä laatuista on se laskentatoimen tieto, mitä käytetään perustelevaan päätöksiä (Andrew 2010, 124, viittaa alun perin Edwards & Shaouliin 2003; Funelliin, Jupeen & Andrewiin 2009; ja Jupeen 2009).

Tämä tutkimus on Valkaman (2008, 103) perään kuuluttama tutkimus tapauksesta, jossa syvennytään nimenomaisesti palvelusetelin käyttöönototilanteen vaihtoehtolaskelmaan. Aiempi tutkimus ei anna viitteitä siitä, millaisia tarkalleen ottaen ne kustannuslaskelmat ovat. Sen sijaan on viitteitä siitä, miten palvelusetelin arvo on määritelty (yllä Juntunen 2011) ja myös muihin markkinamallisiin toimintamalleihin liittyviä tapauksia kustannuslaskennan kuvailusta.

## 2 TUTKIMUSOTE JA -METODOLOGIA

### 2.1 Tutkimusote

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan kustannuslaskelmien sisältöä ja arvioidaan niiden riittävyyttä. Tutkimusotteena on siten arviointitutkimus. Arviointitutkimuksessa tutkittava kohde arvotetaan tieteellisin menetelmin (Pönkkö, Torppa, Ylikauma, Nikkilä & Taanila 2008; Robson 2002; Sinkkonen & Kinnunen 1994; Vuori 2004). Sillä tarkoitetaan, että tutkimukselle määritellään arvoasteikko, jonka avulla kohde arvotetaan. Tässä tutkimuksessa käytetty arviointiasteikko esitellään luvussa 5.

Arviointitutkimuksessa tiedon hankinta tapahtuu tieteellisiä menetelmiä hyödyntämällä. Kyseessä ei ole kohteen arvostelu vaan pikemminkin katselmus siitä, onko kohteen toiminta ollut tavoitteiden mukaista – tässä tapauksessa riittävää. (Virtanen 2007, 18.)

Arviointikirjallisuutta on kirjoitettu varsinkin hanke- ja ohjelma-arviointien toteuttamiseksi (esim. Clarke & Dawson 1999; Stufflebeam & Shinkfield 2007; Virtanen 2007). Tutkija voi hankkeen kohdalla arvioida joko prosessia tai sen tulosta (Virtanen 2007, 18). Arviointi voi kohdistua myös toimintaan käytettyihin panoksiin ja toimintaedellytyksiin.

Panosten kohdalla arvioinnissa keskitytään siihen, mitä panokset ovat ja miten ne vaikuttavat prosessiin ja tuotoksiin. Prosessin suhteen voidaan arvioida, mitä prosessissa tehty toiminta on ja miten se on toteutettu. Tulosten suhteen taas mielenkiinto on siinä, mitä panoksilla ja prosessilla on saatu aikaan. (Virtanen 2007, 19.)

Tässä tutkimuksessa on yhtäältä kyse palveluiden järjestämisen toimintatavan muutosprosessista ja toisaalta kustannuslaskennasta prosessin yhtenä tuloksena. Kustannuslaskelmat voidaan nähdä myös kustannuslaskentaprosessin lopputuloksena. Tätä tutkimus keskittyy kustannuslaskentaprosessin lopputuloksen arviointiin.

Vaikka arvioinneista on kirjoitettu paljon hankenäkökulmasta, samat tekot painottavat silti, että arviointeja voidaan tehdä muillekin kuin hankkeille.



Myös arvioinnin lähtökohtia voi olla useita. Esimerkiksi Stufflebeam ja Shinkfield (2007) ovat luetelleet 26 arviointitutkimuksen lähestymistapaa. Niistä tätä tutkimusta lähimpänä on tiettyyn kysymykseen vastaamiseen suuntautunut arviointi (questions-oriented evaluation approach) (emt., 159–161).

Siinä pyritään arvioinnin avulla hakemaan vastausta tiettyihin ennalta määrättyihin kysymyksiin sen sijaan, että hanke arvioitaisiin kokonaisvaltaisesti. Juuri tämä näkökulman rajoittuneisuus on Stufflebeamin ja Shinkfieldin mukaan lähestymistavan heikkouskin. Sen voidaan kuitenkin nähdä sopivan tähän tutkimukseen, koska arvioinnilla pyritään vastaamaan tarkasti rajattuihin tutkimuskysymyksiin.

Toisaalta edellä mainittujen (181–183) esittelemä tapaustutkimus arvioinnin lähestymistapana (case study evaluation approach) kuvaa yhtä lailla tätä tutkimusta. Heidän mukaansa siinä lähestymistavassa haetaan fokuoitunutta ja syvää kuvailua ja analysointia tietyistä hankkeista tai kohteista. Tarkoituksena on tuolloin tarkastella kohdetta sellaisenaan kuin se on tai on ollut. Hanketta voisi tarkastella sen kulttuuri-, maantiede-, historia- ynnä muussa kontekstissa tarkoituksena enemmänkin kuvailla kuin kehittää kohdetta.

Lähestymistavan yhtäläisyyksiä tähän tutkimukseen voidaan nähdä olevan siinä, kun laskentatilanteeseen perehdytään laajasti ja toisaalta pyritään saamaan kuva laskelman lähtökohdasta ja myös siitä, mitä kustannuslaskelmilla on. Lähtökohta edellyttää riittävää tiedonhankintaa kohteesta arvioinnin tekemiseksi (emt.).

Arvioinnin laadunvarmistus on tärkeää tutkijan oman tilintekovastuun takia (Virtanen 2007, 202). Arvioinnin laatuksiteereitä on laadittu suurimmilta osin hanke- ja ohjelma-arviointeja varten. Robsonin (2002, 209) mukaan arvioinnin tulisi täyttää ainakin seuraavat kriteerit, jotka noudattavat myös Yhdysvalloissa ja Kanadassa suositeltuja ohjelma-arvioinnin standardeja (The Program Evaluation Standards) (Stufflebeam & Shinkfield 2007, 81–110):

1. Hyöty
2. Toteutettavuus
3. Reiluus ja eettisyys
4. Tekninen pätevyys

Robsonin (2002, 209) mukaan tärkein lähtökohta tutkimukselle on se, että sille on käyttöä. Toisin sanoen arviointi eli evaluaatio vaatii aina tarkoituksen ja hyödyntämiskohteen (Lindqvist 1999, 108). Arvioinnin tavoitteet voivat olla esimerkiksi tilivelvollisuudessa, kehittämisen edistämässä, resurssien ohjauksessa, uuden tiedon tuottamisessa tai tiedon avulla johtamisessa (Chelmsky 1997; Rossi, Freeman & Lipsey 1999; Laitinen 2008).

Arviointitutkimuksen hyödyt yleisellä tasolla liittyvät Virtasen (2007, 39–41) mukaan siihen, miten arviointitietoa voidaan hyödyntää päätöksenteossa tai muussa toiminnassa. Lisäksi arviointitiedolla voi olla hyötyä organisatorisessa oppimisessa ja kehittämisessä (esim. Preskill & Torres 1999).

Virtanen (2007, 39–41) viittaa myös Pattoniin (2002), jonka mukaan arviointitiedon hyödynnettävyys on yksi arvioinnin keskeisimmistä laatuksiteereis-

tä; arvioinnin arvo katoaa, jos arviointia ei hyödynnetä. Toisaalta on nähty, että arviointitutkimuksen tulisi ensisijaisesti pyrkiä oikein tehtyyn arviointiin laatu-kriteereitä ajatellen; hyödyntämisenäkökulma toteutuu sen myötä eikä siten voi olla tärkein arviointitutkimuksen laatu-kriteeri. Arviointitiedon hyödyntämispotentiaali vahvistuu, jos arvioinnin tekijä huomio arviointiprosessin tarvelähtöisyyden, laadunvarmistuksen, arviointiprosessin selkeyden sekä arviointitiedon käyttäjien hyödyntämishajauksen (Virtanen 2007, 202).

Tämän tutkimuksen tärkein hyöty on paikata tietoa aukkoa siitä, kuinka riittäviä kustannuslaskelmat ovat palvelusetelin käyttöönottoa harkittaessa ja minkälaisia vaihtoehtolaskelmat voivat olla. Clarke ja Dawson (1999, 35) muistuttavat, että arviointi tulisi suorittaa toimintaa varten pikemminkin kuin tiedon tuottoa varten. Oletettavasti tämän tutkimuksen tuloksilla on selkeitä toiminnallisia vaikutuksia: vaihtoehtolaskelman kuvaus voi mahdollisesti auttaa jatkossa muita käyttöönottoa harkitsevia ja palvelusetelijärjestelmän kehittäjiä. Mahdolliset puutteet laskelmilla taas tulisi nostaa laajempaan tarkasteluun ja pyrkiä kehittämään niitä.

Kustannuslaskelmilta tutkimuksessa mahdollisesti löytyvien puutteiden myötä olisi kaikkien palvelusetelin käyttöön ottaneiden kuntien syytä arvioida laskelmansa uudestaan ja tarkastella palvelusetelin kustannuksia. Ulkoisiin palveluiden käyttöön kuntien ei kannata ryhtyä, jos se tulee kunnille omaa tuotantoa kalliimmaksi; kunnan voimavaroja ei pitäisi tuhjata nollarajatuotteen tai negatiivisen rajatuotteen palveluihin (Sintonen & Pekurinen 2006, 17), paitsi jos halutaan apua esimerkiksi ruuhkien purkamiseen tai erikoisosaamista.

Robsonin (2002, 209) yllä esiteltyllä arvioinnin laatu-kriteereiden listalla on myös arvioinnin toteutettavuus. Hänen mukaansa arvioinnin toteutettavuutta tulisi tarkastella suhteessa poliittisiin, käytännöllisiin ja kustannustehokkuuden tekijöihin. Poliittisessa mielessä tämä tutkimus on toteutettavissa. Poliittisten intressien vaikutus on pieni, koska tarkoitus ei ole arvioida sitä, onko palveluseteli kannatettava järjestämistapa, vaan tavoitteena on tarkastella päätöksenteossa käytetyn materiaalin riittävyttä. Käytännön kannalta tutkimus on helposti toteutettavissa, koska tutkimusaineisto on saatavilla sähköisessä muodossa ja arvioinnin kohde on rajattavissa. Kustannuksiakaan ei aineiston hankinnasta tai analysoinnista juuri synny.

Kolmas laatu-kriteeri liittyy tutkimuksen eettisten ja reiluiden periaatteiden noudattamiseen. Etiikka vaikuttaa arviointitiedon luotettavuuteen (Leino-Kilpi 2003, Pönkkön ym. 2008, 236 mukaan). Arvioinnin etiikka on vielä vähän tutkittu ja kehitysvaiheessa oleva tutkimusalue (Pönkkö ym. 2008, 233), vaikka arviointeja on jo tehty pidemmän aikaa. Arvioinnin neljännessä sukupolvessa eettiset tekijät ovat erityisesti esillä (Guba & Lincoln 1989) ja se tarkoittaa Stenvallin ja Harisalón (2000) mukaan sitä, että tutkija on vastuussa tuloksistaan ja että arvioinnin tulee olla puolueetonta ja riippumatonta (Pönkkö ym. 2008, 235).

Pönkkö ym. (2008, 235) jatkavat, että arviointitutkimuksessa etiikan reflektointi tutkimusilmioon, tutkimuksen kohteeseen ja tutkimusyhteisöön on tärke-

ää. Tutkimuksen kohteen kannalta tutkittavien vapaaehtoisuus, turvallisuus ja tietoturvakysymykset ovat tärkeitä.

Koska kyseessä ei ole henkilöitä vaan julkisorganisaation toimintaa koskeva arviointi, tutkimuksen ei pitäisi olla riippuvainen kohteen suostumuksesta. Tässä tutkimuksessa käytettävä materiaali on julkista lain viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) nojalla, koska sitä on käytetty julkisorganisaation päätöksenteossa. Myös käyttöönottoa varten laaditut selvitykset ovat tiedeyhteisön vapaassa käytössä. Tutkimuskohteen turvallisuus tai tietoturvasasiat eivät nekään vaarannu tässä tutkimuksessa.

Tutkimusilmion kannalta on pyritty hankkimaan laaja ymmärrys tutkimuskohteesta. Tämä vastaa esimerkiksi yhdysvaltalaisen arviointiyhdistyksen arviointitoimintaa ohjaavia periaatteita, joiden mukaan arvioinnin tekijällä tulisi olla riittävät tiedot kohteesta ja arvioinnin tekemisestä (Virtanen 2007, 62). Tutkimusyhteisön kannalta toiminnalla pyritään eettisyyteen siten, että tutkimukselliset valinnat ovat perusteltuja ja muita tutkijoita kunnioitetaan lähdeviittauksin.

Tutkimuksen eettisyydellä voidaan lisäksi viitata tutkijan omiin arvoihin, jotka vaikuttavat tutkimuksen lähtökohtiin (emt., 77). Tällä tarkoitetaan sitä, että vaikka arviointitutkimuksessa pyrittäisiin muodostamaan objektiivinen kuva asioiden nykytilasta, arvot määrittävät sitä, miten asioiden tulisi olla ja miten ne arvotetaan (Mäntysaari 1999, 54). Tätä tutkimusta ei ohjaa toimeksianto eikä arvioinnille ole suoraa tilaajaa. Siten tutkijan arvot muodostuvat lähdekirjallisuudesta, jota on esitelty tässä tutkimuksessa. Lisäksi kaikki tutkimuksen kannalta tärkeät huomiot tuodaan esiin siitäkin huolimatta, että ne osoittautuivat kritiikiksi tutkimuskohdetta vasten.

Tutkijan arvojen määrittelyä lähellä on myös käydä läpi arviointiin liittyvät motiivit. Motiiveita määrittää se, kenen näkökulmasta arviointia ja arvioinnin kohdetta katsellaan (Browne & Wildavsky 1984, Virtasen 2007, 22–24 mukaan). Tutkimuksen motiivina on tutkimuksellisen mielenkiinnon ohella tarkastella julkisen sektorin toimintaa veronmaksajan kannalta.

Arviointitutkimuksen laatukriteereiden listalla (Robson 2002, 209) viimeisenä on tutkimuksen toteuttamisen tekninen pätevyys. Tutkimuksen menetodi on esitelty jäljempänä ja tutkimuksen vaiheet on esitelty seikkaperäisesti. Lisäksi arviointikriteerien pätevyyden turvaamiseksi seurataan yksityiskohtaisesti Rajalan ym. (2008, 85) toimintatapojen kustannusrakenteiden viitekehystä ja siihen esitettyjä palvelusetelikontekstiin liittyviä lisähuomioita.

Arviointitutkimusta tekevän tutkijan tulisi vieläpä ottaa kantaa muutamaa tutkimusta määrittävään seikkaan. Tällaisia ovat arvioinnin suunta (Browne & Wildavsky 1984, Virtasen 2007, 22–24 mukaan), arvioinnin luonne (Sufflebeam ja Shinkfield 2007, 23–26), tutkijan suhteutuminen tutkittavaan kohteeseen (Clarke ja Dawson 1999, 23) ja case-tutkimukselle tyypillisesti tutkimuksen suhde teoriaan (Lukka 1999, 135).

Arvioinnin suunnan tarkastelussa tutkijan tulisi määritellä, tehdäänkö arvioinnin kohteena olevan toiminnan etukäteis- (ex ante), jatkuvaa (ex nunc) vai jälkikäteisarviointia (ex post) (Browne & Wildavsky 1984, Virtasen 2007, 22–24

mukaan). Tämä tutkimus on kyseisen jaottelun mukaan jälkikäteisarviointi, koska tarkastelun kohteena on aiemmin tapahtunut toiminta.

Arvioinnin luonteella viitataan siihen, onko arvioinnilla tarkoituksena kehittää toimintaa (formatiivinen arviointi) vai enemmänkin antaa yhteenveto arvioitavan kohteen suoriutumisesta (summatiivinen arviointi) (Stufflebeam & Shinkfield 2007, 24). Formatiiivinen arviointi sijoittuu usein hankkeen alku- tai käynnissäolovaiheeseen, kun taas summatiivinen on jälkikäteisarviointia. Tätä tutkimusta voi kuvailla näistä jälkimmäisellä tavalla. Summatiivisen tutkimuksen tekeminen ei sulje pois sitä mahdollisuutta, että tutkimusta hyödyntävät tahot voisivat kehittää toimintaansa tämän perusteella.

Siltä osin kuin tämä tutkimus on myös case- eli tapaustutkimus, tutkimusasetelmaan vaikuttavia näkökulmia ovat myös tutkijan empiirisen *intervention aste* ja *tutkimuksen suhde teoriaan* (Lukka 1999, 135). Tutkimusta ohjaa aiempi teoria – eli tässä pyritään vastaamaan kysymyksiin, jotka on johdettu aiemmas- ta tutkimuksesta eikä niinkään käytännön tarpeista. Koska arvioinnin arvoas- teikko nojaa aiempaan teoriaan ja tiedonhankinnassa ja analysoinnissa sovelle- taan tiettyä viitekehystä, tämän tutkimuksen suhde teoriaan on läheinen. Myös metodologiaosiossa (luku 2.2.1) on paneuduttu tutkimuksen teoriasuhteeseen.

Intervention asteen toinen ääripää on täysin objektiivinen, tutkijan osallisu- tumista välttävä, kuvaava ja analysoiva suhtautuminen tutkimuskohteeseen, mikä nojautuu epistemologiselta kannalta totuuden korrespondenssiteoriaan. Toinen pää on erityisesti pragmatistiseen totuusteoriaan nojautuva näkemys tutkijasta toimimassa yhtenä tutkittavan todellisuuden kehittäjänä. (Lukka 1999, 135–136.) Arviointitutkimuksen kirjallisuudessa puhutaan intervention sijaan ulkoisesta ja sisäisestä arvioinnista. Ulkoinen arviointi eroaa sisäisestä arvioin- nista siten, että arvioinnin tekijä toimii tutkittavan kohteen ulkopuolella pyrki- en objektiivisuuteen (Clarke & Dawson 1999, 23).

Taulukossa 1 on esitelty ulkoisen ja sisäisen arvioinnin edut ja haitat Clar- ken ja Dawsonin (emt.) mukaan. Ulkoisen arvioinnin olennainen etu suhteessa sisäiseen on mahdollisuus sisäistä arviointia objektiivisempaan, kriittisempään ja laajempaan arviointinäkökulmaan. Sisäisessä arvioinnissa objektiivisuus on hankalasti saavutettavissa, ja mahdollisia organisaation sisäisiä intressejä ja henkilösuhteita voi olla vaikuttamassa lopputulokseen. Toisaalta ulkoisen arvi- oinnin heikkouksina voi pitää sitä, että sisäinen tieto voi olla arvioinnin kannal- ta merkityksellistä ja toimijoiden vaikutusta toimintaan on haasteellisempaa arvioida. Sisäinen lähestymistapa auttaisi myös organisaation tuntemisen myö- tä ja ohjaisi havaitsemaan avainongelmat toiminnassa.

Tutkijan tulee päättää asemansa ja määritellä arvioinnin kohteensa, sillä evaluaatio onnistuu parhaiten vain yhdestä näkökulmasta kerrallaan (Lindqvist 1999, 108). Intervention suhteen tämä tutkimus sijoittuu objektiivisuuteen pyr- kivään ääripäähän ja arvioinnin kannalta ulkoiseen arviointiin, jossa osallistu- mista tutkimuskohteeseen vältetään. Ulkopuolisen arvioinnin toteuttaminen on tarkoituksenmukaisempaa julkisen toiminnan tilivelvollisuuden kannalta. Toi- saalta toiminnan ymmärtämistä tukisi läheinen interventio kohteeseen. Kuiten-

kin intressit tutkimukselle ovat pääosin kohteen ulkopuolisia, joten interventio-  
ta välttävä on siten tähän tutkimukseen valittu lähestymistapa.

TAULUKKO 1 Sisäisen ja ulkoisen arvioinnin edut ja haitat tutkijan kannalta (Clarkea & Dawsonia 1999, 23 mukailten)

<b>Edut</b>	
<i>Sisäinen</i>	<i>Ulkoinen</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tuntee organisaation historian ja toimintatavat</li> <li>- Pystyy sitoutumaan kehittämään organisaatiota arvioinnin tulosten mukaisesti</li> <li>- Pystyy keskittymään johdon tärkeimmiksi kokemuksiin osa-alueisiin</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Riippumaton arvioinnin kohteesta</li> <li>- Mahdollisuus nähdä asiat toisin</li> <li>- Objektiivinen ja kriittinen lähestymistapa mahdollinen</li> <li>- Kokemus useista arviointitekniikoista</li> <li>- Voi toimia johtoa miellelemättä</li> </ul>
<b>Haitat</b>	
<i>Sisäinen</i>	<i>Ulkoinen</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Intressinä tietynlaiset lopputulemat</li> <li>- Voi altistua vaikutteille organisaation historian, tiedon tai johdon näkemyksille</li> <li>- Useiden arviointitekniikoiden tuntemus mahdollisesti vähäistä</li> <li>- Motivoituminen tai motivointi arviointiin voi olla vaikeaa</li> <li>- Oman edun ajaminen uhkana</li> <li>- Uskottavuusongelmat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Arviointi saattaa sivuttaa ne sisäiset seikat, jotka vaikuttavat arvioinnin lopputulokseen</li> <li>- Heikko käsitys henkilöistä, joilla avainrooli toiminnassa</li> <li>- Tärkeämpää itse arviointi kuin tulosten implementointi</li> <li>- Heikko käsitys organisaation toimintatavoista ja sisäisistä suhteista</li> <li>- Vastuussa arvioinnista muulle kuin arvioinnin kohteelle</li> </ul>

Arviointitapaustutkimuksen yleistettävyydestä on Virtasen (2007, 155) mukaan oltu kahta mieltä. Toisaalta yksittäistapauksista saatuja johtopäätöksiä ei voida yleistää (esim. Lincoln & Guba 1985, 110, Virtasen 2007, 155 mukaan). Sen sijaan positivistisen lähestymistavan mukaan laadullisena tutkimuksena tehdyn arvioinnin tulisi tuottaa yleistettävissä olevaa tietoa aineistonvalinnan ja tutkimusmenetelmien myötä.

On olemassa näiden ääripäiden väliin jäävä Pattonin (2002) näkemys (Virtanen 2008, 155), jonka mukaan arviointitieto on ekstrapoloitavissa; Arviointitiedon soveltaminen muihin kohteisiin edellyttää siirtämisen ehtojen kriittistä harkintaa, ja ekstrapolointi tarkoittaakin juuri sitä, missä määrin samat tulokset saattavat olla hyödynnettävissä muissa reunaehdoiltaan samantyyppisissä kohteissa.

Uusitalon (1991, 75–76) mukaan tapaustutkimuksen yleistettävyys ei voi olla samanlainen kuin tilastollisen tutkimuksen yleistettävyys, jossa haetaan havaintojen perusteella yleistystä koko tutkimuksen perusjoukon suhteen. Hän viittaaakin Yiniin (1989), joka erottaa tilastollisen yleistettävyyden analyttisestä eli teoreettisesta yleistettävyydestä. Tapaustutkimuksella pyritään Yinin mu-

kaan nimenomaan analyttisiin yleistyksiin, joilla on pätevyyttä tutkittua tapausta laajemmin.

Tämän tutkimuksen sovellettavuuden harkitsemista varten on kuvailtu laskentatilanne ja tutkimuskohde mahdollisimman tarkasti. Sovellettavuus koskee lähinnä sitä, että arviointi toteutettaisiin samoin menetelmin toiseen kohteeseen. Toisaalta tutkimuskohde on tietyllä tavalla referenssitapaus (Peiponen ja Mikkola 2010), joten jos kohteesta on otettu mallia, tulokset voivat olla yleistettävissä vastaaviin kohteisiin. Koska tarkoituksena on myös tarkastella, onko edes referenssitapaus yltänyt riittävälle tasolle, tulokset voivat antaa viitteitä siitä, millaisella tasolla ovat muut vastaavat tapaukset. Analyttistä yleistystä ajatellen tutkimuksen tarkoitus on kartoittaa, onko laajempaa tutkimusta tehtävä kustannuslaskelmien mahdollisista puutteista.

Tämän tutkimuksen tutkimusotteena on arviointitutkimus, joka on yhdistelmä tiettyyn kysymykseen vastaavaa ja tapaustudkimusarviointia. Arviointi toteutetaan kohteen ulkoisena arviointina, ja tutkimuksen suhde teoriaan on välttämätön tutkimuskysymysten teorialähtöisyyden takia. Tutkimuksen teorialähtöisyys on myös syy sille, että arviointitutkimukselliset päämäärät eivät ole arviointikohteen kanssa määriteltyjä. Tutkimuksen tärkein hyöty on saada käsitys palvelusetelin käyttöönottilanteen kustannuslaskelmista ja niiden riittävydestä.

## 2.2 Tutkimusmetodologia

Tuomen (2007, 21) näkemyksen mukaan tieto on ”hyvin perusteltu tosi uskomus”. Sen elementtejä ovat hyvät perustelut ja totuus, jotka muokkaavat uskonnuksesta tietoa. Hyvät perustelut viittaavat siihen, että tutkimuksen kautta muodostunut tai havaittu tieto on todistein perusteltavissa ja erotettavissa yksittäisistä uskomuksista. Siispä tiedonhankinnan ja -analysoinnin menetelmät eli metodit ovat sama asia kuin hyvä perustelu. Tämä edellyttää kuitenkin sitä, että havainnot puretaan tuloksiksi ja tulokset analysoidaan ja jäsennetään tutkittavan aiheen kannalta sopivaan muotoon.

Koska metodit muuttuvat ajan mittaan, on tunnistettava myös, että ”tieteellinen tieto on – tiedeyhteisössä kullakin ajanhetkellä vallalla oleva käsitys asioista” (Tuomi 2007, 29). Metodien valinnan mielekkyyttä arvioidaan suhteessa ontologisiin, epistemologisiin ja eettisiin kysymyksiin. Metodologian tulisi perustella metodia.

Laajan käsityksen mukaan metodologia tarkoittaa metodologiaa, jossa otetaan kantaa todellisuutta koskevan tiedon lähtökohtiin, tieteelliseen peruskäsitykseen ja maailmankatsomukseen. Suppean käsityksen mukaan taas metodologia on metodiikka tai tapa käyttää metodeita uuden tiedon hankkimiseksi todellisuudesta, jolloin metodologian myötä ymmärretty totuus on valmiiksi annettu ja vain menetelmien käyttö määrittää tuloksen. (emt.)

Tiivistetysti Tuomi (2007, 31) toteaa, että metodilla perustellaan tutkimuksen kautta hankittua tietoa, mutta metodologian avulla voidaan arvioida kuin-

ka käytetty menetelmä (perustelu) sopii lopulta tutkimuksessa käytettäväksi. Tuomi jatkaa, että empiirisen tutkimuksen kautta saadaan periaatteessa vain sellaista tietoa, jonka ihminen voi käsittää, eli tieto rajoittuu vain fenomenaliseen todellisuuteen eli ilmiöihin.

Fenomenaalisen todellisuuden lisäksi tiedon inhimillistä alkuperää voi olla joko kokemuksen jälkeisyys tai se voi syntyä ennen kokemusta, jolloin kokemus toisi tiedon esiin. Kaiken lisäksi sekä järkitieto että kokemustieto voivat olla välillisiä tai välittömiä. Kokemus voi syntyä oman havainnon tai toisen kokemuksen perusteella. On siis eroa, paleleeko itseä vai näkeekö toisen henkilön palelevan. Välitön tieto on sellaista, joka ei periaatteessa voisi olla kumottavissa, kuten välillinen tieto.

Välillistä tietoa on sellainen, johon voi tulla poikkeuksia, kumoutumisia tai tarkennuksia. Tiedon rajat määrittelevät myös osaltaan sitä, mitä tieto on. Periaatteessa ihminen voi luoda loputtomasti luuloja ja uskomuksia, mutta niistä vain osa on tietoa. (emt.)

Tiedon toista elementtiä, totuudellisuutta, voi Tuomen mukaan arvioida neljän totuusteorian avulla. Ensimmäinen niistä on totuuden korrespondenssiteoria, jonka mukaan väite on totta silloin ja ainoastaan silloin, kun se on yhtäpitävää todellisuudessakin. Ongelmaksi tosin muodostuu se, että siinä on testattava kokemusta ja todellisuutta toisiinsa nähden. Samasta asiasta voi olla useita eri kokemuksia, jolloin teorian soveltaminen on hankalaa.

Toinen totuusteorioista on totuuden koherenssiteoria, jossa totuus muotoutuu siihen verraten, onko tieto yhteneväistä aiemmin hankkimamme tiedon kanssa. Ongelmallista siinä taas on se, että aiemmin hankkimamme tieto voi olla väärää tai että sitä ei ole lainkaan. Voi myös olla, että aiempi tieto arvioidaan riittäväksi, ja pahimmillaan sitä jopa pyritään suojelemaan uuden tiedon löytämisen kustannuksella.

Kolmannen, pragmaattisen, totuusteorian perusteella väitteen tai käsityksen totuudenmukaisuus on punnittavissa sen toimivuuden, käyttökelpoisuuden, hyödyllisyyden tai arvokkuuden perusteella. Määritelmän ulkopuolelle jää kuitenkin helposti teoriaan soveltumattomia tilanteita tai käytännöllisyyttä laajempia totuuden käsityksiä.

Neljäs teoria totuudesta on totuuden konsensusiteoria. Sen perusteella totuuden mittarina on siitä vallitseva yksimielisyys. Ongelmallista siinä on sen kapea-alaisuus muihin totuusteorioihin tai tilanteisiin nähden. Näiden neljän totuusteorian selkeän puutteellisuuden vuoksi voidaankin sanoa, että "tieto on hyvin perusteltu toden kaltainen uskomus" (Tuomi 2007, 27).

### **2.2.1 Käsitys todellisuudesta ja tiedon hankinnan mahdollisuudesta tässä tutkimuksessa**

Evaluaatiotutkimuksen metodologiakeskustelua leimaa Clarcken ja Dawsonin (1999, 37) mukaan yhteiskuntatieteistä (social sciences) lähtöisin oleva kvantitatiivisen ja kvalitatiivisen tutkimuksen perinteinen jaottelu. Näiden kahden paradigman myötä on kuitenkin mahdollista perustella metodologiset valinnat ja

toisaalta niiden rajallisuudet. Tutkimuskysymyksen luonne on määrittävä tekijä näiden suuntausten tarkastelussa ja soveltamisessa tutkimuksessa.

Kvantitatiivista tutkimusta on Clarken ja Dawsonin mukaan kuvailtu esimerkiksi perinteiseksi, kokeelliseksi, positivistiseksi ja hypoteettis-deduktiiviseksi. Kvalitatiivista taas on kuvailtu enemmän naturalistiseksi, konstruktivistiseksi, tulkinnalliseksi ja postpositivistiseksi. Vaikka nämä kaksi paradigmaa pitävät sitkeästi pintansa metodologisessa keskustelussa, ne eivät ole toisiaan poissulkevia ja ovat sovellettavissa jopa saman tutkimuksen sisällä (esim. Saunders, Lewis & Thornhill 2000, 86).

Positivismin kohtaama kritiikki on virittänyt keskustelun eri lähestymistapojen paremmuudesta arviointitutkimuksessa, mutta ei ole yhtä ainoaa oikeaa katsantokantaa ei voida osoittaa (Mäntysaari 1999, 68). Sen sijaan tutkimuskysymys määrittää parhaiten metodologisia ja lähestymistapavalintoja arviointitutkimuksessa.

Kvalitatiivisen ja kvantitatiivisen paradigman ontologiset ja epistemologiset lähtökohdat voidaan nähdä erilaisiksi (Clarke & Dawson 1999, 38). Ontologiassa viitataan siihen, millainen on tutkittava todellisuus, ja epistemologiassa siihen, mitä tieto on ja mitkä ovat sen lähteet ja rajoitteet (esim. Clarke & Dawson 1999, 36; Eriksson & Kovalainen 2008, 25). Kvantitatiivista ontologian lähtökohtaa leimaa objektiivinen suhtautuminen todellisuuteen, jossa todellisuus koetaan samana tarkastelijasta riippumatta. Sosiaalinen todellisuus voidaan myös jakaa osiksi ja tutkia osia omina itsenäisinä yksikköinä. Tarkoituksena on tuolloin tarkastella säännönlaisuuksia ja asioiden välisiä syitä ja seurauksia.

Kvalitatiivinen ontologia taas nojaa edellisen, realismityyppisen ontologian sijaan relativistisempaan käsitykseen, jossa tutkittava todellisuus ei ole itsenäinen ja objektiivisesti mitattavissa vaan koostuu yksilöiden ja ryhmien käsityksistä todellisuudesta. Tuolloin tutkija on kiinnostunut näistä tutkimuskohteen ”kaikista todellisuuksista”, jotka perustuvat subjektiiviseen kokemukseen. (Clarke & Dawson 1999, 38–39.)

Epistemologiselta kannalta Clarken ja Dawsonin (emt.) mukaan kvantitatiivinen paradigma näkee mahdolliseksi tutkijan erottamisen tutkimuskohteesta esimerkiksi survey-tyyppisten tai kokeellisten tutkimusasetelmien kautta otantoja hyödyntäen. Tällöin tutkija pyrkii objektiivisuuteen sekä tutkittavasta kohteesta että ilmiöstä. Kvalitatiivisessa taas tarkoituksena on hankkia ymmärrystä kohteesta ja kohteen ajatusmaailmasta, jolloin kohdetta joutuu tarkastelemaan läheltä.

Tämän tutkimuksen kohde, kustannuslaskelmat, ovat konkreettisesti rajautuva kokonaisuus, joista kuka tahansa voi nähdä ja lukea samat asiat. Kustannuslaskelmat voivat olla erilaisia päätöksentekotilanteesta riippuen (ks. esim. Näsi 2011, 101), ja laskelmilla vaikutetaan päätöksentekotilanteeseen (Rajala ym. 2008, 57). Näin katsottuna ontologiselta kannalta kustannuslaskelmiin voisi suhtautua objektiivisesti.

Toisaalta viimeaikaisen laskentatoimen tutkimuksessa vallitsevan suuntauksen mukaan kustannuslaskelma voidaan nähdä laskelmien laatijan konstruktiona (Näsi 2011, 101; myös esim. Ryan, Scapens & Theobald 2002) ja näkemyk-



senä siitä, mikä on kattava kustannuslaskelma. Toiset laatijat saattaisivat tehdä toisentyypiset laskelmat, esimerkiksi jättää tiettyjä seikkoja huomioimatta tai nähdä toiset seikat tärkeämmiksi ottaa huomioon laskelmilla. Siksi tässä tutkimuksessa katsotaan pikemminkin tarkasteltavan ontologisessa mielessä subjektiivista todellisuutta, jossa kustannuslaskelmat ovat laatijoidensa luoma kuva heidän käsittämästään todellisuudesta.

Mielenkiintoista on näin ollen se, millainen on tuo laskelmien esittämä todellisuus, johon laatijat ovat arvojensa ja valintojensa pohjalta päätyneet. Tässä tutkimuksessa ollaan siten kiinnostuneita vain tästä yhdestä todellisuudesta laadulliselle lähtökohdalle tyypillisten laatijoiden arvojen ja valintojen perusteiden tai useiden todellisuuskäsitysten sijaan. Tämä yksi versio on ollut merkityksellinen palvelusetelitoimintatapa koskevassa päätöksenteossa.

Kustannuslaskelma voi sisältää myös aukikirjoittamatonta tietoa, jonka selvittämiseen tarvitaan joko muuta kirjallisuutta tai laskelman laatineita henkilöitä. Näin ollen myös epistemologian suhteen tutkimuksen lähtökohta on enemmän subjektiivinen eli kvalitatiivinen kuin kvantitatiivinen.

Laadulliseen eli kvalitatiiviseen lähestymistapaan liitetään Clarken ja Dawsonin (1999, 40) mukaan usein tutkimuksen toteutuksen induktiivisuus, eli aineistosta pyritään johtamaan uutta yleistettävää tietoa. Tieto kerätään siten, että aiempi tieto tai teoria vaikuttaa tiedonkeruuseen tai lopputuloksiin vähän. Sen vastakohta on deduktio, jossa taas tehdään havaintoja kohteesta teorian avulla. Tuolloin tutkimuksella ja arvioinnilla on selkeä tavoite ja ennalta määrätyt kriteerit kohteen arvioinnille.

Induktiivinen lähtökohta arvioinnissa sopisi esimerkiksi sellaisiin tilanteisiin, jos haluttaisiin tutkia kaikki mahdolliset projektin vaikutukset. Tässä tutkimuksessa ollaan kuitenkin kiinnostuneita ennalta määräytyistä seikoista, joten teorialähtöisyys on lähes välttämätön pohja tälle tutkimukselle.

Induktiivisuuden ”teoriattomuudesta” on myös käyty kriittistä keskustelua aiemmassa tutkimuksessa. Tutkijan mahdottomuus hylätä aiempi tietämyksensä induktiivisen datan keruussa tai teorian tarve tutkimuskysymyksen muotoilussa ovat esimerkkejä siitä, kuinka induktiivinenkin lähestymistapa on sidoksissa teoriaan (Houlman Andersen & Kragh 2011, 146–153). Induktiivisuus antaa mahdollisuuden luoda uutta teoriaa ja olla avoimempi uudelle.

Tässä tutkimuksessa on teorian testaamisen sijaan pieni mahdollisuus uudelle teorialle ja sitä kautta induktiivisuudelle, kun perinteinen palvelun ulkoistamista mallintava Rajalan ym. (2008) näkyvien ja näkymättömien kustannusten teoria kohtaa palvelusetelikontekstin, jossa on tiettyjä omalaatuisia seikkoja huomioitavana.

### **2.2.2 Laadulliselle tutkimuksen lähtökohdalle sopivat metodit**

Metodit eli menetelmät voidaan jakaa sekä tiedon keruun metodeihin että tiedon analysoinnin metodeihin (Eriksson & Kovalainen 2008). Valitun aineistonkeruumenetelmän tulisi olla mahdollisimman tarkoituksenmukainen tutkimuksen kannalta (Koskinen, Alasuutari & Peltonen 2005, 157).

Tuomen ja Sarajärven (2009, 71) mukaan laadullisen tutkimuksen yleisimpiin aineistonkeruumenetelmiin kuuluvat haastattelu, kysely, havainnointi ja erilaisista dokumenteista tiedon kerääminen. Näitä menetelmiä voidaan käyttää joko vaihtoehtoisesti, rinnakkain tai eri tavoin yhdisteltynä riippuen tutkimusongelmasta ja tutkimusresursseista.

Yin (2003, 89–98) suosittelee useamman lähteen käyttöä aineistonhankinnassa. Se antaa mahdollisuuden tutkia useammantyyppisiä seikkoja kohteeseen liittyen ja parantaa niin sanottua tutkimuksen triangulaatiota, jossa aineiston keruun, analyysitavan ja teorian tulisi tukea toisiaan (Lukka 1999, 132–135). Kyse on siitä, että kun tapaustutkimuksella ei voida hakea suureen joukkoon yleistettävissä olevia havaintoja, tutkimuksen menestys tulee mitatuksi aineiston, teorian ja analyysin yhteispelinä.

Jos eri menetelmät ja aineistot antavat saman lopputuloksen, voidaan katsoa, että tulos ei ole pelkän menetelmän erikoisuus (Koskinen ym. 2005, 158). Tiivistäen voi siten sanoa, että aineistonkeruumenetelmiä on useita ja niitä voi käyttää tutkimuksen kannalta mielekkäinä yhdistelminä, mutta mitä useampaa menetelmää ja aineistoa käyttää tutkimuskysymykseen vastaamiseksi, sitä luotettavammiksi muodostuvat tulokset.

Tässä tutkimuksessa käytössä on ollut tulkintaa tukevaa aineistoa (esimerkiksi Helsingin kaupungin sosiaaliviraston laatima palveluasumisen kehittämisohjelma). Toisaalta myös lain viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) perusteella päätöksenteossa käytetty aineisto pitäisi olla saatavilla. Siksi tutkimuksen tarkoituksia varten aineisto voitaneen nähdä riittäväksi tällaisenaan.

Virtanen (2007, 36) tähdentää, että arviointiaineistolla tulee olla merkitystä arviointitehtävän kannalta. Tässä tutkimuksessa aineistona toimivat palvelusetelin käyttöönottoa varten laaditut selvitykset sekä sosiaalilautakunnan päätöspöytäkirjat niihin sisältyvine kustannuslaskelmineen (ks. tarkemmin luku 1.2). Selvitykset ovat pohja tiedolle, joka on tuotu päätöstentekoon pöytäkirjoille. Pöytäkirjoihin (esityslistat ja päätökset) sen sijaan on nostettu ne asiat, jotka päätöksenteon kannalta on koettu merkittävimmiksi. Siispä pöytäkirjojen tarkastelu selvitysten rinnalla vahvistaa käsitystä siitä, mitkä ovat kustannuslaskelmien merkittävimmät osiot ja millä tiedoilla toimintatapojen kustannukset halutaan osoittaa.

Yllä perustellusti epistemologiselta ja ontologiselta subjektiiviselta kannalta kustannuslaskelmien katsotaan esittävän laatijoidensa käsittämää todellisuutta. Koska päätöksentekotilanteeseen on jouduttu esittämään tämä yksi näkemys todellisuudesta, tarkastellaan päätöksentekotilanteeseen tuotuja laskelmia. Siksi tutkimuskohteena ja -aineistona on selkeästi rajautuva kokonaisuus ja valmis dokumenttiaineisto. Tällöin aineiston hankinnan menetelmistä lähinnä tiedon kerääminen dokumenteista (Tuomi ja Sarajärvi 2009, 71) on mielekkäin aineiston lähestymistapa.

Useita erilaisia analyttisiä tekniikoita voi käyttää laadullisen aineiston analysoinnissa: sisällönanalyysi, kriittinen tapausanalyysi (critical incident analysis); keskusteluanalyysi; retorinen, narratiivinen ja diskurssianalyysi; ja muita

(Eriksson & Kovalainen 2008). Kaikkeen laadulliseen tutkimukseen käytettävissä oleva perusanalyysimenetelmä on sisällönanalyysi (Tuomi & Sarajärvi 2009, 103).

Sisällönanalyysi on nähtävissä toisaalta yksittäisenä metodina ja toisaalta väljänä teoreettisena kehyksenä, joka on liitettävissä erilaisiin analyysikokonaisuuksiin. Se soveltuu useantyyppisiin tutkimuksiin, ja se on sovellettavissa myös määrälliseen tutkimukseen. Tässä tutkimuksessa sisällönanalyysi ei niinkään toimi teoreettisena kehyksenä vaan aineiston analyyttisenä tiedonkeruun mahdollistajana.

Kyngäs ja Vanhanen (1999) antavat kuvan sisällönanalyysista dokumenttien systemaattisen ja objektiivisen analysoinnin menettelytapana (Tuomi & Sarajärvi 2009, 103). Objektiivisuus on se lähestymiskulma, jota pyritään tässäkin tutkimuksessa noudattamaan vähäisen intervention ja ulkoisen arviointiasetelman myötä. Sisällönanalyysi antaa siis lähtökohtaisesti mahdollisuudet toteuttaa tutkimus objektiivisesti.

Objektiivisuudella tarkoitetaan sitä, että tutkijasta riippumatta tulokset olisivat samat, ja tavoitteeseen voidaan pyrkiä valitsemalla pätevä tutkimusmenetelmä ja raportoimalla sekä menetelmästä että sen käytöstä (Uusitalo 1991, 25). Pelkästään se ei kuitenkaan riitä, sillä todellisuutta voidaan tarkastella useasta eri näkökulmasta, millä on vaikutusta tuloksiin.

Siksi objektiivisuutta tarkemmin tarkasteltuna voidaan puhua vielä tutkimuksen luotettavuudesta ja puolueettomuudesta – tuloksilta voidaan vaatia luotettavuutta reliabiliteetin ja validiteetin kautta. Toisaalta tulokset voivat samalla olla myös puolueellisia, kun tulokset on kirjoitettu vain yhdeltä näkökannalta (Eskola 1975, 32–33, Uusitalon 1991, 25 mukaan). Siten on syytä jo tässä vaiheessa tähdentää, että täysin objektiiviseen lopputulokseen tämä tutkimus tuskin yltyä.

Yhdysvaltalaisessa laadullisen tutkimuksen perinteessä tehdään jako induktiivisen ja deduktiiviseen sisällönanalyysitapaan. Tuomi ja Sarajärvi (2009, 108) nostavat tästä kahtiajaosta poikkeavan tavan tehdä sisällönanalyysia: he ikään kuin lisävää rinnalle kolmannen päättelemislogiikan, abduktiivisen päättelyn.

Abduktiivisella päättelyllä katsotaan, että uuden teorian muodostamiseen tarvitaan aiempaa tietoa päättelyn johdattamiseksi. Induktiivinen on sellainen päättelytapa, jossa aineistosta käsin tehdään johtopäätöksiä ja luotaisiin uutta teoriaa. Deduktiivisessa tavassa taas aiemmin syntynyt teoria johdattaa havainnointia. Näitä kolmea päättelytapaa kuvastavat havainnollisemmin Tuomen ja Sarajärven (2009, 108) mukaan termit teoriaohjaava, aineistolähtöinen ja teorialähtöinen sisällönanalyysi.

Aineistolähtöisessä tutkimuksessa tavoite on aineiston analyttinen käsittely teoreettisen kokonaisuuden muodostamiseksi (Tuomi & Sarajärvi 2009, 95). Tässä tutkimuksessa käytettävä näkyvien ja näkymättömien kustannusten teoria (Rajala ym. 2008) auttaa hahmottamaan sitä, mitä kustannusarvioissa on jäänyt piiloon tai esittämättä. Siksi aineistolähtöinen sisällönanalyysi ei ole soveltuva analyysitapa. Aineistolähtöisen teorianmuodostuksen hankaluus on

lisäksi se, että ei voida aukottomasti olettaa, että tutkijan näkemyksiin ei vaikuttaisi mikään aiempi teoria tai näkemys (Tuomi & Sarajärvi 2009, 95).

Teoriaohjaavan sisällönanalyysin ero aineistolähtöiseen on siinä, että teoriaohjaavassa sisällönanalyysissä käsitteet eivät niinkään synny aineiston pohjalta (Tuomi & Sarajärvi 2009, 117). Käsitteet ovat jo teorian avulla tiedossa, ja aineiston abstrahointivaiheessa empiirinen aineisto yhdistetään teoriasta johdettuihin käsitteisiin. Teorialähtöisen ja teoriaohjaavan sisällönanalyysin ero taas kulminoituu siihen, että teorialähtöisessä analyysissä poimitaan aineistosta asioita tai ilmauksia valitun teorian mukaisesti ja teoriaohjaavassa nostetaan aineistosta asioita esiin aineiston ehdoilla ja lopuksi ikään kuin pakotetaan ne sopimaan valittuun teoriaan.

Aineistolähtöisessä ja teoriaohjaavassa analyysissä (emt., 98–99) aineistonhankinta eli tutkittavan ilmiön käsitetason määrittely on vapaata teoriaan nähden. Teorialähtöisessä taas teoria määrittelee sen, miten aineisto hankitaan ja tutkimuksen kohteena oleva ilmiö määritellään. Tässä suhteessa teorialähtöinen sisällönanalyysi sopii tälle tutkimukselle parhaiten. Tutkimuksen kohteena ovat sellaiset markkinamallisiin toimintatapoihin siirtymiseen liittyvät päätöstilanteet, joihin Rajalan ym. (2008) teoria perustuu.

Tutkimustulosten raportoinnissa sen sijaan ei juuri ole eroa teoriaohjaavan ja teorialähtöisen analyysin välillä, kun taas aineistolähtöinen voi olla suurestikin poikkeava näistä kahdesta analyysitavasta (Tuomi & Sarajärvi 2009, 98–99). Tämän tutkimuksen raportoinnissa tulee olemaan enemmän piirteitä teorialähtöisestä raportoinnista. Havainnot poimitaan teoriaan pohjautuen ja sitä silmällä pitäen. Teoriaohjaava pyrkii avaamaan uusia ajatusuria, kun taas teorialähtöinen hakeutuu teorian testaamiseen perustuen tiettyyn aiemmin esitettyyn ajatteluun (emt.). Teoria määrittelee tämän tutkimuksen kannalta kiinnostavat käsitteet, ja ilmiö määritellään jo tunnetun mukaisesti. Siten analyysiakin ohjaa valmis, aiemmin luotu teoreettinen kehys. Tämä kehys eli teoriasta johdetut teemat sisällönanalyysistä varten johdetaan Rajalan ym. (2008) teoriasta luvussa 5.

Sisällönanalyysimenetelmä pyrkii antamaan tutkittavasta ilmiöstä kuvauksen tiivistetyssä ja yleisessä muodossa. Siten kerätty aineisto voidaan saada vain järjestetyksi johtopäätösten tekoa varten, eli johtopäätösten ja tulosten analysointi on menetelmän käytön ja tutkimuksenkin kannalta välttämätöntä. (Tuomi ja Sarajärvi 2009, 103.)

Tässä tutkimuksessa joudutaan väistämättä käyttämään sisällönanalyysiä analyttisesti jo tiedonkeruun eli kustannuslaskelmien tarkastelun välineenä. Tuolloin saadaan kuva siitä, mitä kustannuslaskelmalla on ja mitä sillä ei ole. Tässä aineiston analyysitavassa on nähtävissä piirteitä Yinin (2003, 116) pattern matching –tyylistä, jossa pyritään löytämään tiettyjä aineistosta elementtejä, jotka ovat samoja aiemman tutkimuksen ja teorian kanssa. Sen sijaan tutkimuskysymykseen siitä, ovatko tehdyt laskelmat riittäviä, vastataan arvioimalla sisällönanalyysin myötä saavutettuja tuloksia.

Arviointitutkimuksessa tulosten analysointiin tarvitaan kriteeristö, jonka perusteella on mahdollista määritellä toiminnan onnistumista. On siis määritel-

tävä arviointitiedon arvologiikka (Virtanen 2007, 37) ja vaihtoehtoisesti voidaan puhua arvottamisesta (Pönkkö ym. 2008, 236). Tähän tutkimukseen soveltuva arviointilähtökohta on käsitelty tutkimuksessa jäljempänä osiossa 5.

Tässä tutkimuksessa käytetään kirjallisia aineistoja, joista saadaan tietoa sisällönanalyysin menetelmin. Saatuja tuloksia analysoidaan arviointia käyttäen. Sisällönanalyysi on tyypillinen laadullisen tutkimuksen menetelmä.

## 2.3 Tutkimuksen eteneminen

Tämä tutkimus seuraa Yinin (2003, 152–153) esittämää lineaari-analyyttistä rakennetta: aluksi on esitelty ongelma, ja sen pohjalta on muotoiltu tutkimuskysymys. Yinin (emt.) mallista poiketen metodologiset valinnat on perusteltu jo tutkimuskysymyksen tarkentamisen jälkeen. Sen jälkeen seuraa kirjallisuuskatsaus ja teoreettisen viitekehityksen muotoilu sisällönanalyysiä varten. Tutkimuksen lopussa ovat tulokset ja johtopäätökset.

Tutkimus rakentuu tutkimustehtävieni ympärille. Ensiksi tarkastellaan kuntia palveluiden järjestäjinä. Palvelut voidaan tuottaa hierarkkisesti kunnan omana tuotantona tai markkinasuuntautuneesti käyttäen kunnan ulkopuolisia toimijoita palveluiden tuotannossa. Siksi markkinamalliset toimintatavat ja palvelusetelin palveluiden järjestämistapana määritellään Rajalan ym. (2008) tutkimusta seuraten, koska heidän esittämänsä ja tässä tutkimuksessa hyödynnety toimintatapojen kustannusrakennajaottelu perustuu heidän esittämään palveluiden järjestämistapojen kustannusrakennemalliin.

Sen jälkeen tarkastellaan keskustelua siitä, millainen on markkinamallisiin toimintatapoihin liittyvä julkisen sektorin kustannuslaskennan tila ja sen ongelmat. Lisäksi pyrkimyksenä on luoda käsitys siitä, miten uuden palveluiden järjestämistavan eli tässä tapauksessa palvelusetelin käyttöönottoa tulisi arvioida ja millaiset kustannuslaskelmien siinä tilanteessa tulisi olla. Tätä seuraa pohdinta siitä, miten päätöksentekotilanteeseen luotujen kustannuslaskelmien onnistumista voi arvioida. Siten teoreettinen viitekehys ja arviointikriteerit tutkimusta varten esitellään myös.

Empiirinen osio aloitetaan perehtymällä laskentatilanteeseen. Sen jälkeen käydään läpi sisällönanalyysin avulla sitä, mitä laskelmilla on. Näin saatuja tuloksia arvioidaan suhteessa Rajalan ym. (2008) näkemykseen siitä, miten eri toimintatapojen kustannukset tulisi hahmottaa, ja esitetään havainnot teoriaan nähden näkymättömiin mahdollisesti jääneistä kustannuksista. Tällä tavoin laskelmista saadun käsityksen avulla arvioidaan, kuinka riittäviksi vaihtoehtolaskelmat vaikuttavat muodostuneen. Lopuksi arvioinnin tulokset suhteutetaan aiempaan tutkimukseen. Saatujen tulosten merkitystä ja tutkimuksen onnistumista käsitellään johtopäätösosiossa.

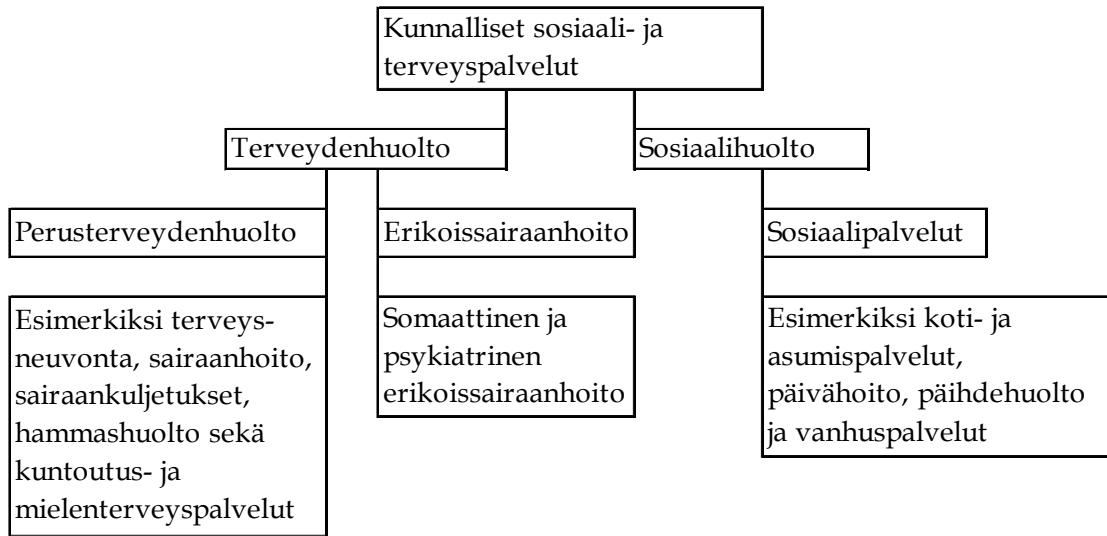
## **3 PALVELUIDEN JÄRJESTÄMINEN PALVELUSETELILLÄ**

### **3.1 Kuntien rooli sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisessä**

Suomessa valtio on vastuussa kansalaisten perusoikeuksien toteutumisesta (Narikka 2008, 23). Valtio on määrännyt sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisvastuun kunnille. Järjestämisvastuun kohdalla perustuslakiin sisältyvän kunnallisen itsehallinnon periaatteen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta annetun ja valtiosuudesta annetun lain 4 §:n mukaan kunnat voivat lähes vapaasti valita sen, miten ne palvelunsa järjestävät. Vaihtoehtoina on hoitaa palveluiden toimittaminen itse, tehdä sopimuksia toisten kuntien kanssa, osallistumalla toimintaa hoitavaan kuntayhtymään, hankkimalla palveluita valtiolta, kunnalta, kuntayhtymältä, muulta julkiselta toimijalta tai yksityiseltä palveluntuottajalta tai antamalla palvelun käyttäjälle palvelusetelin (laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta, 4§).

Kunnallisen tason sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisestä on tyypitelty esimerkiksi Kivistö (2003, 11). Kuviossa 1 on jaoteltu kunnalle tyypilliset sosiaali- ja terveyspalvelut omiin perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon ja sosiaalipalveluiden alakategorioihin.

Perusterveydenhuollolla tarkoitetaan terveyskeskuksissa tuotettuja palveluita, jotka on määritelty kansanterveyslaissa (66/1972). Erikoissairaanhoidon erikoissairaanhoidon (1062/1989) mukaisten lääketieteen ja hammaslääketieteen erikoisaloihin kuuluvien sairauksien hoitoa, tutkimusta, ehkäisyä ja kuntoutusta, joista kunta huolehtii kuulumalla sairaanhoitopiiriin kuntayhtymään. Sairaanhoitopiiri vastaa erikoissairaanhoidosta alueensa terveyskeskusten asiakkaille. (Kivistö 2003, 11 & 17.) Sosiaalipalveluilla tarkoitetaan taas sosiaalihuoltolain (710/1982) määrittämiä palveluita ja tiettyjä sosiaalivastuuksia (muun muassa kodinhoidon tuki ja toimeentulotuki) (Kivistö 2003, 79).



KUVIO 1 Kunnalliset sosiaali- ja terveyspalvelut (Kivistöä 2003, 11 mukailten)

Terveystenhoitosektorin ainoa ja tärkein tehtävä on terveyden tuottaminen (Sintonen & Pekurinen 2006). Yhteiskunnan, toisin sanoen poliittisten päättäjien on tehtävä valinta sen välillä, mille sektoreille voimavarat kohdennetaan yhteiskunnan kokonaisuhyötyä ajatellen. Sosiaali- ja terveyspalveluissa lähtökohtaisesti voimavarat ovat aina niukat ja rajalliset eli kysyntä ylittää aina tarjonnan. Se asettaa välttämättömyyden tehdä valintoja ja asettaa prioriteetteja tuotannon tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden kannalta.

Kunnan on varattava tarpeellinen määrä varoja sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamiseen. Lakisäätöiden velvollisuuksiensa vuoksi kuntien on järjestettävä palvelunsa, olipa se kustannustehokasta tai ei (Valkama, Paavilainen, Väihinpää & Myllärniemi 2009, 12). Terveystalveluissa asiakas ei voi rajattomasti vaatia mitä tahansa palvelua, vaan hänen hoidontarpeensa arvioi terveydenhuollon ammattilainen, ja arvioinnin on aina tehtävä lääketieteellisin kriteerein perustuen (Kivistö 2003, 37). Suomessa potilas saa kuitenkin päättää omasta hoidostaan ja tehdä valinnan mahdollisten eri hoitomuotojen välillä perustuen lakiin potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992) ja lakiin sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000).

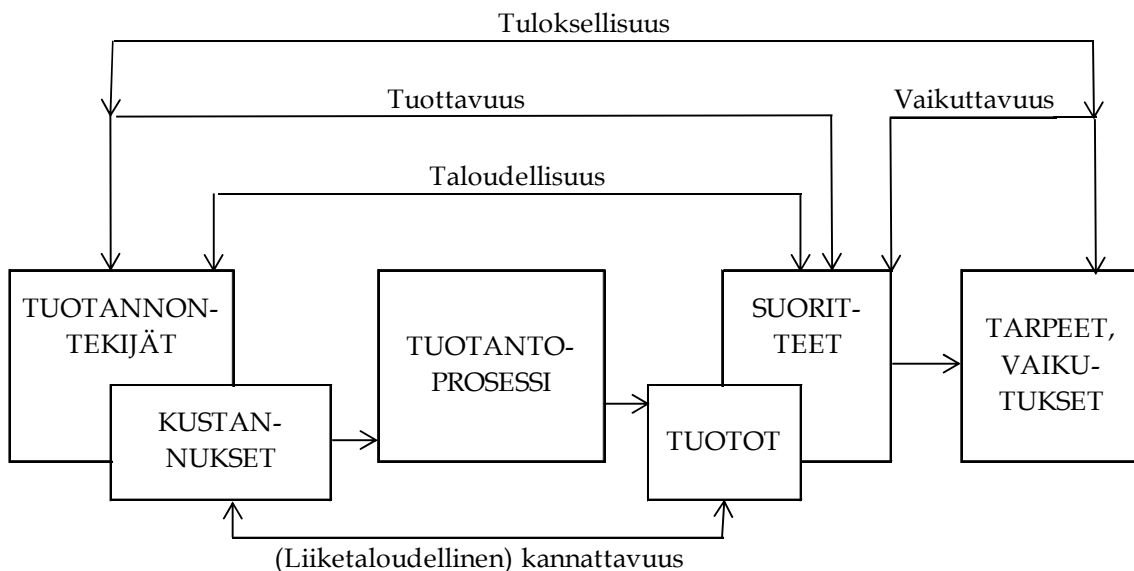
Sosiaalihuollon toimeenpanon tehtävistä, jotka on sosiaalihuoltolaissa (710/1982) esitetty, huolehtii yksi tai useampi kunnan määräämä monijäseninen toimielin (sosiaalihuoltolaki 710/1982, 6§). Toimielin voi olla esimerkiksi sosiaalilautakunta. Toimielimelle sosiaalihuoltolaissa (6 §) osoitettu tehtävä on edustaa kuntaa, valvoa kunnan oikeutta ja käyttää puhevaltaa sosiaalihuollon yksilöllistä toimeenpanoa koskevissa asioissa ja tehdä kunnan puolesta näissä asioissa sopimukset ja muut oikeustoimet. Sosiaalihuoltoasetus (6007/1983) tarkentaa sosiaalilautakunnan tehtäviä.

Kunta on toimeksiantotalous, jossa kuntalaiset valitsevat edustajat tekemään päätöksiä ja toimenpiteitä tiettyjen palvelutarpeiden tyydyttämiseksi (Kivistö 2003, 25). Suomessa kunnallinen itsehallinto on vahvassa asemassa ja päätöksenteko demokratiaan pohjautuvaa ja luonteeltaan poliittista. Kunnallispoli-

tiikkaan vaikuttaa myös valtion säännösohjaus lakien, asetusten ja ohjeiden kautta. (Kivistö 2003, 25.) Demokraattisuus ja poliittisuus ohjaavat päätöksentekoa esimerkiksi palvelusetelihankkeeseen ryhtymisen ja palvelusetelin hinnoittelun suhteen. Sitä kautta myös muodostuu konkreettiseksi kulloisenkin oikeudenmukaisuuden käsite. Lakien ja säännösten avulla sen sijaan ohjataan toiminnan sisältöä ja rahoitusta.

Sosiaali- ja terveydenhoitopalveluissa rahoittajina toimivat niin valtio, Kela kuin kunnat itsekkin. Rahoitussuhde muuttui vuoden 1993 valtionosuusuudistuksessa, jonka myötä irrotettiin valtion kunnille ja kuntayhtymille myöntämä rahoitus niiden toiminnan ohjauksesta. Sen jälkeen valtion ohjaus on perustunut sekä normiohjaukseen lakien, asetusten ja eriasteisten oikeuspäätösten kautta että informaatio-ohjaukseen eri tavoite- ja tulossopimusten ja suositusten kautta (Kivistö 2003, 89).

Liiketoiminnan kannattavuutta arvioidaan suoraan toiminnasta aiheutuneiden kulujen ja tuottojen erotuksen, ja mahdollisten muiden mittareiden avulla (Neilimo & Uusi-Rauva 2005). Julkisen sektorin toimijoilla ei ole kannattavuus tavoitteena, vaan on keskitytty tuloksellisuuteen (esim. Näsi, Hokkanen & Latvanen 2001). Tuloksellisuutta on pidetty käsitteenä, joka muodostuu taloudellisuudesta, tuottavuudesta ja vaikuttavuudesta (Meklin 1997, 80; Möttönen 1990; 1993; Näsin ym. 2001, 17 mukaan). Taloudellisuus viittaa siihen, että mahdollisimman vähillä resursseilla voitaisiin tuottaa mahdollisimman paljon. Tuottavuus taas viittaa panoksen ja tuotoksen väliseen suhteeseen. Vaikuttavuus on taas tuotosten ja asetettujen tavoitteiden välistä arviointia. Tuloksellisuutta on havainnollistettu kuviossa 2.



KUVIO 2 Tuloksellisuuskäsitteistö (Meklin 2002, 85)

Vaikuttavuuteen ja tuloksellisuuteen pyrkivän uuden julkisjohtamisen (New Public Management) aalto (esim. Hodge 2000, 40–41) on Näsin (2011, 104) mukaan pyyhkäissyt Suomenkin yli. Se toi mukanaan markkinasuuntautuneita



toimintatapoja ja managerialistisia piirteitä julkispalveluiden järjestämiseen. Markkinaperusteisiin toiminta- ja ohjaukselleihin siirtymisellä on pyritty hakemaan kustannustehokkuutta, kustannussäästöjä ja joustavuutta julkishallintoon. Salminen ja Niskanen puhuvat myös kustannus-hyöty-suhteen parantamisen tavoittelusta (1996, 13).

Toisaalta markkinamallisia toimintatapoja, kuten yksityistämistä, on perusteltu myös muilla kuin taloudellisen tehokkuuden seikoilla; Hodgen (2000, 35) mukaan julkisen valinnan teoriaa (public choice theory), agenttiteoriaa (agency theory), transaktiokustannusten analyysia (transaction cost analysis), omistusoikeuden teoriaa (property rights theory) ja hallinnan rakenteiden ajatusmaailmaa (governance structures) on käytetty uudistusten ideologisena perustana.

Taloudellisuus on ollut julkishallinnon yksiköissä keskeinen toiminnan periaate siitä huolimatta, että yksiköt eivät välttämättä tavoittele voittoa (Keski-Suni 1995). Taloudellisuudella viitataan siihen, että resurssit hyödynnettäisiin mahdollisimman suurta tuotosta tavoitellen eli tehokkaimmin (Neilimo & Uusi-Rauva 2005, 88; Sintonen & Pekurinen 2006, 12). Taloudellisuudella voidaan myös tarkoittaa kustannusten ja suoritteiden mahdollisimman edullista suhdetta (Hallipelto & Kataja 1980, 30), katso tarkemmin kuvio 2 aiempänä. Tehokkuuspyrkimyksellä voidaan toisaalta tarkoittaa sitä, että esimerkiksi terveyspalvelujen kohdalla tavoiteltu terveystila saavutettaisiin mahdollisimman pienin voimavaroin (Sintonen & Pekurinen 2006, 12).

Yksityiseltä sektorilta haetut tehokkuus, joustavammat palvelut ja parempi palveluiden tuottamisen johtaminen perustuvat osin kilpailuun markkinoilla. Yksityistä sektoria hyödyntäen voidaan myös hakea esimerkiksi apua ruuhka- huippujen purkamiseen. Kunnat saattavat olla kuitenkin myös sellaisessa tilanteessa, että niiden on pakko turvautua markkinoihin palveluiden järjestämisessä. Kunnat joutuvat varautumaan tulevaan työntekijöiden eläkepoistumaan. Työvoimapula tulee tosin koskettamaan sekä yksityistä että julkista sektoria, mutta jo nyt työvoimapula voi ajaa kunnan siirtymään markkinamalliseen toimintaan. (Rajala ym. 2008, 22.)

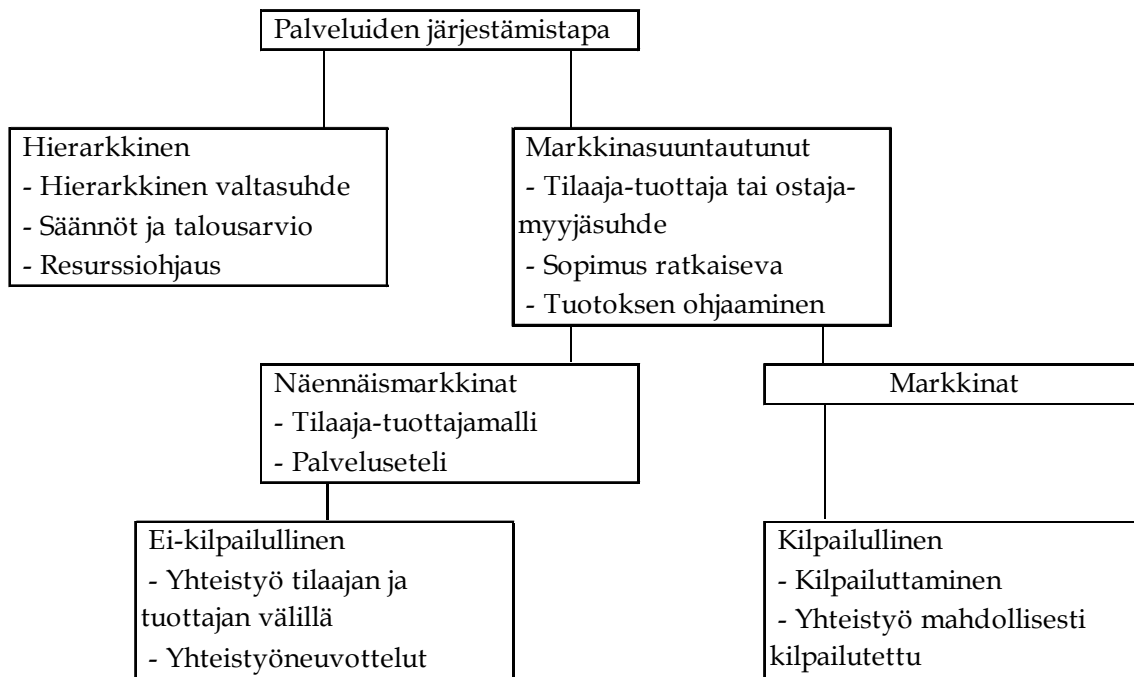
Kuntien rooli on siis järjestää kuntalaisille palvelut, ja palveluiden rahoittamiseen osallistuu usea taho. Kunta voi harkita useita järjestämistapoja, joista pääsuuntauksiin tutustutaan seuraavaksi.

### 3.1.1 Hierarkkisista toimintatavoista markkinamallisiin

Kuvio 3 havainnollistaa kuntien mahdollisuuksia järjestää palvelunsa. Hierarkkinen järjestämistapa viittaa Rajalan ym. (2008, 34) mukaan kunnan itsensä tuottamiin palveluihin, joissa kunta määräysvaltaansa käyttäen vastaa sekä palvelun sisällöstä, rahoituksesta, tuottamisesta ja että tuottamiseen tarvittavista resursseista.

Hierarkkisessa toimintatavassa toiminnan ohjaus tapahtuu organisaatiossa ylhäältä alaspäin ja ohjauksen keinoina ovat talousarvio ja säännöt. Huomio keskittyy resurssien ohjaukseen ja kohdentamiseen itse tuotteen sijaan. Vaikka hierarkkisella toimintatavalla ei ole Rajalan ym. sanoin ”luontaisia tulokselli-

suuskannustimia” (2008, 35) (tällä viitataan yritysmailmaan, jossa tuloksellisuus on toiminnan lähtökohta ja tarkoitus), ei se toisaalta tarkoita sitä, että toimintatapa olisi tehoton tai että taloudellisuuteen tai vaikuttavuuteen (eli tehokkuuteen) ei pyrittäisi lainkaan.



KUVIO 3 Palveluiden järjestämistavat hierarkkiseen ja markkinasuuntautuneeseen järjestämistapaan jaoteltuna (Rajalaa ym. 2008, 16 mukailten)

Perinteisen hierarkkisen toimintatavan rinnalle on tullut markkinasuuntautuneita toimintatapoja, minkä on mahdollistanut aikaisemmin mainittu valtionosuusuudistus vuonna 1993. Rajalan ym. (2008, 37) mukaan markkinasuuntautuneissa toimintatavoissa tilaaja- ja tuottajaosapuoli ovat erillisiä, eli kuntaorganisaatio voi toimia pelkän palveluiden järjestäjän roolissa. Tällöin puhutaan esimerkiksi ulkoistamisesta, ja markkinasuuntautuneita toimintatapoja on muitakin. Toimintatavoille on yhteistä se, että molemmat toimijaosapuolet tavoittelevat määritellyn roolinsa mukaista hyötyä. Aidoilla markkinoilla se tarkoittaisi rationaalisen ostajan tapauksessa mahdollisimman edullista tuotetta ja rationaalisen myyjän tilanteessa mahdollisimman korkeaa hintaa. (emt.)

Hinta määräytyy sopimuksella, joka myös yhdistää molempia osapuolia ja siten ohjaa niiden toimintaa ja velvollisuuksia ja muuttaa niiden rooleja suhteessa hierarkkiseen toimintatapaan esimerkiksi valvonta- ja raportointitehtävien suhteen. Sopimus koskee tuotetta, ei resurssilajeja kuten hierarkkisessa toimintatavassa. Näin ollen molempien osapuolten kannalta tulee vallita tietoisuus sekä tuotteen sisällöstä että sen hinnasta. Kuntakontekstin erikoisominaisuuksiksi Rajala ym. (2008, 38) nostavat sen, että kunta voi hankkia verovarilla markkinoilta palvelun itsensä lisäksi myös kuntalaiselle. Tämä asettaa vaatimuksensa myös esimerkiksi kuntalaisten tarpeiden huomioinnille päätöksenteossa ja ostettujen palveluiden valvonnalle.

Markkinasuuntautuneet toimintatavat voidaan kuvion 3 mukaisesti vielä erotella (aidoilla) markkinoilla toimimiseen sekä näennäismarkkinoihin. Rajala ym. (2008, 39) mukaan näennäismarkkinat poikkeavat aiemmin kuvailuista aidoista markkinoista siten, että ne syntyvät kunnan erillispäätöksellä. Yhteistä on se, että aitojen markkinoiden periaatteita noudatetaan pyrkien maksimoimaan osapuolten edut. Näennäismarkkinoilla tilaajana olevan kunnan, tuottajana toimivan yhteisön ja palvelun vastaanottavan asiakkaan keskinäiset suhteet voivat vaihdella.

Näennäismarkkinoista käytetty toinen nimike on kvasimarkkinat. Le Grandin ja Bartlettin (1993, 10) mukaan kvasimarkkinat eroavat olennaisesti aitojen markkinoiden käsitteestä, mihin sana kvasi viittaakin. Palveluseteli on yksi näennäismarkkinoiden toimintatavoista. Tunnetumpi toimintamuoto on tilaaja-tuottajamalli, jossa keskeisessä roolissa ovat markkinat ja kilpailuttaminen (Näsi 2011, 104–107). Komulaisen (2010) mukaan tilaaja-tuottajamalli on kunnan kannalta yläkäsite, johon yhtenä osana kuuluu palveluseteli. Kuitenkin tilaaja-tuottajamallilla ja palvelusetelimallilla on tiettyjä eroja.

Tilaaja-tuottajamallista kiinnostuttiin lama-ajan Suomessa tehostamistarpeiden ja ruotsalaisten esikuvien kautta (Valkama 1994, 13). Ruotsin lisäksi erityisesti Englanti on ollut tilaaja-tuottajamallin ahkera soveltaja (Mikkola 2003, 12). Palveluseteli sen sijaan on yleistynyt vasta 2000-luvulla. Tilaajat (kunta tai sen yksiköt) voivat verovaroin ostaa tuottajilta tarvitsemansa tuotteet. Toisin kuin palvelusetelin kohdalla, asiakas ei osallistu tilaaja-tuottajamallissa (tai muissakaan kunnan ostopalveluissa) palveluntuottajan valintaan. Tuottajina voivat molemmissa malleissa toimia sekä kunnan omat yksiköt itse että myös kolmas sektori tai yritykset.

Lisäksi kunta voi soveltaa tilaaja-tuottajamallia myös kunnan sisällä, jolloin puhutaan sisäisistä markkinoista. Sisäisessä tilaaja-tuottajamallissa osapuolten välille syntyy kumppanuussuhde, jolloin kunta ei juridisesti ottaen kilpailuta palveluntuottajia. (Rajala ym. 2008, 39.) Siksi sisäisestä tilaaja-tuottajamallista puhutaan usein sisäisenä sopimusohjausmallina tai tulosohjausmallina (Kallio, Martikainen, Meklin, Rajala & Tammi 2006, 30).

Muutos kohti markkinasuuntautuneita toimintamalleja on vaatinut julkisorganisaatioiden palveluyksiköiden muuttamista omiksi laskentaentiteeteikseen, minkä myötä eri tulos- ja taseyksiköt ja liikelaitokset sekä jopa erilliset yhtiöt ovat syntyneet kunnan- ja valtionorganisaatioihin. (Näsi 2011, 105–107.) Tilaaja-tuottajamallin vaatimus kilpailullisista markkinoista tarkoittaa sitä, että sekä ostaja- että myyjätaho eivät saisi olla monopolistisessa asemassa, jotta aitoa kilpailua ja syntyisi tukemaan mallia (Salminen & Niskanen 1996, 84). Palvelusetelimallissa markkinoilla tulisi olla paljon tuottajia, jotka kilpailevat keskenään asiakkaista.

Markkinamallisiin toimintatapoihin liittyy lähes aina kilpailu ja kilpailuttaminen (Rajala ym. 2008, 45). Osa kunnan ulkoa tehtävistä, tietyn euromääräisen rajan ylittävistä hankinnoista on välttämättä kilpailutettava lain julkisista hankinnoista (348/2007), lain vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista (349/2007) ja muiden lakeja täy-

dentävien hankinta-asetusten (esim. valtioneuvoston asetus julkisista hankinnoista 614/2007) perusteella.

Rajalan ym. (2008, 42) mukaan kilpailutus tarkoittaa kunnan kannalta sellaista etukäteen säännöin ja ehdoin määriteltyä prosessia, jossa muilta tuottajilta pyydetään tarjouksia kohteesta. Kunta määrittelee etukäteen säännöt ja vaatimukset tuotteelle ja tuottamiselle, joita vasten kunta arvioi tuottajien antamia tarjouksia. Kilpailutus edellyttää organisaatiolta sopeutumista ja oppimista uuteen toimintaympäristöön ja toimintaa kuvaavaan, oppimista ohjaavaan informaatioon. Palvelusetelitoimintatavan kohdalla kilpailutus ei kuitenkaan ole välttämätöntä, vaan kunta voi tuottajien kilpailuttamisen sijaan hyväksyä palveluntuottajiksi kaikki ne kunnat, jotka täyttävät palveluntuottajille asetetut kriteerit (esim. Melin, Koila, Tuominen-Thuesen & Uotinen 2012, 17).

Kilpailutusta on tutkittu pohjautuen julkisen valinnan teoriaan, joka on suurelta osin nähty kritiikiksi tehotonta julkista toimintaa kohtaan (Rajala ym. 2008, 47). Kilpailu ja kilpailutus eivät aina johda julkisen palveluntuotannon tehokkuuden kohenemiseen, koska markkinat eivät aina toimi julkisen toiminnan parhaaksi, vaan jopa päinvastaisesti (Boyne, Gould-Williams, Law & Walker 1999, 24, Rajalan ym. 2008, 42 mukaan). Rajalan ym. mielestä vaarana on, että tuottajat saattavat hoitaa helpoimmat ja tuottoisimmat asiakkaat, jolloin muut (esimerkiksi moniongelmaiset) asiakkaat jäävät julkisen sektorin harteille.

Hierarkkisen ja markkinasuuntautuneen toimintatavan välimaastoon lukeutuu verkostotyypinen toimintatapa, jossa on piirteitä molemmista toimintatavoista mutta ei kuitenkaan esimerkiksi omistajuus-elementtiä hallinnan välineenä. Verkostoa ei myöskään ohjaa pelkästään hinta tai kilpailu. Verkostoissa pyritään yhteistoimintaan ja kilpailun yhteensovittamiseen osapuolten vastavuoroisuuden merkeissä, jolloin etuna ovat esimerkiksi avoin kommunikaatio ja yhteiset intressit sekä mahdollisuudet verkostoitua jopa saman organisaation sisällä.

Toisaalta mikään yllä mainituista ohjausjärjestelmästä ei toimi poikkeuksitta todellisuudessa, vaan tapojen piirteet sekoittuvat toisiinsa, ja näitä syntyneitä ohjausjärjestelmien yhdistelmiä sanotaan hybrideiksi. Yhdistelyllä pyritään parhaiden puolien löytämiseen kaikista yllä mainituista toimintatavoista, kuten mukautumiskyky, luottamus, kustannustehokkuus, koordinointi- ja hallintamahdollisuudet ja tiedon vaihto. (Rajala ym. 2008, 55–56.)

### **3.1.2 Eri toimintatapojen edut ja haitat**

Hierarkkisen toimintatavan etuna voi nähdä esimerkiksi markkinoita paremmat mahdollisuudet hallita toimintaa (mm. valvonta), vähentää opportunistia ja asettaa yhteisiä tavoitteita organisaatiolle. Lisäksi varsinkin toiminnan jatkuvuus ja luotettavuus palvelun talouden kannalta voidaan nähdä eduiksi kun toiminta on muista riippumatonta. Hierarkkisen toiminnan ongelmat liittyvät taas vähäisiin kannustimiin ja tehostamisen vaatimiin ohjauskustannuksiin. Toisaalta myös byrokratian hitaus, resurssien alhainen käyttöaste ja hidas mukautuminen muuttuviin olosuhteisiin ovat esimerkkejä hierarkian varjopuolista,

jotka ovat ongelmia myös transaktiokustannusnäkökulmasta (tarkemmin transaktiokustannuksista tutkimuksen osiossa 4.2.2). (Rajala ym. 2008, 52–53.)

Markkinamallisten toimintatapojen käytön eduksi voidaan lukea toiminnan joustavuus ja mukautuvuus ja eritoten mahdollinen kustannustehokkuus (Rajala ym. 2008, 53; Näsi 2011, 107). Ydinosaamisajattelukin on mahdollista, kun voidaan panostaa ”ulkopuolisten resurssien strategiseen hyödyntämiseen” (Rajala ym. 2008, 53).

Ulkopuolisten tuottajien käyttämisessä huomionarvoista on myös mahdollisuus hyödyntää toisen organisaation mittakaavaetuja ja välttyä investoinneilta. Markkinoiden eduksi voidaan lisäksi lukea esimerkiksi mahdollisuus ulkoistaa toimintoja tai hankkia sellaisia resursseja, joita kunnalla ei itsellään ole. Markkinasuuntautuneisiin toimintatapoihin kannattaakin ryhtyä, jos esimerkiksi kiinteät kustannukset ovat suuret (Tuomala 1997, 105), tai silloin, jos tuotantotehtävillä on yleisempää merkitystä (kuten teollisuuden keskeiset raaka-aineet) (Williamson 1985, 98). (Rajala ym. 2008, 53–55, 104.)

Markkinoilla toiminnan etu voi löytyä siinäkin tilanteessa, jos päästään hyödyntämään yhdistelmäetuja, eli pystytään laajentamaan tuotevalikoimaa pienentäen samalla tuotteiden yksikkökustannuksia (Sloman & Sutcliffe 2000, 128). Kertaluontoisuus voi olla hyvä peruste markkinoilla toimimiseen, kun taas jatkuvan tuottamisen suhteen olisi suositeltavaa Mitrosen (2002, 38) mukaan harkita ensisijaisesti omaa tuotantoa. (Rajala ym. 2008, 105.)

Markkinoiden ongelmiksi voidaan nähdä agenttisuhteeseen pohjautuvat ongelmat, esimerkiksi eturistiriidat ja tiedonkulun ongelmat. Toisaalta tilaajaorganisaation huonot mahdollisuudet hallita palveluntuotantoa ja kontrolloida tuloksia ovat myös ongelmakohtia markkinoilla. Markkinamallisiin toimintatapoihin liittyy myös riskejä, jotka koskevat varsinkin ulkoistamistilanteita. Näistä mainitaan esimerkkeinä riippuvuus tuottajasta, tuottajan toiminnassa esiintyvät ongelmat ja siten aiheutuvat transaktiokustannukset. Huomionarvoista on myös nähdä ennakoimattomat kustannukset, joita voi aiheutua esimerkiksi asiakkaalle. (Rajala ym. 2008, 54–55.)

Myös Laatu (2009, 81–82) katsoo, että markkinamallisiin toimintatapoihin kuuluvan yksityistämisen riskejä on, että sosiaaliturvan osaksi voivat tulla markkinoiden negatiivinen oireilu ja negatiiviset ulkoiset vaikutukset. Esimerkkinä hän mainitsee tilaajan ja tuottajan sekä asiakkaan ja tuottajan välille helposti syntyvän tiedon epäsymmetrian. Tiedon epäsymmetria yhdistettynä kuntaorganisaation tilaajaosaamisen mahdolliseen puutteeseen voi hänen mukaansa johtaa epätoivottuihin tilanteisiin asiakkaan kannalta esimerkiksi lisämaksujen muodossa. Lisäksi kunnan vastuulle jää huolehtia tuotetun palvelun vaikutuksista pitkällä aikavälillä sekä asiakkaan koko hoitoketjusta, mihin taas palvelun tuottajalla ei välttämättä ole intressejä tai mahdollisuuksia.

Myös palveluntuottajien yritystoimintaluonteesta johtuvan voiton ja tuoton tavoittelun Laatu näkee ongelmallisena, jos se johtaa esimerkiksi kartelli-, monopoli- tai muihin markkinahäiriötilanteisiin. Laadun mukaan myös liikesalaisuudet ja kansainvälinen kilpailutuslainsäädäntö voivat rajoittaa toiminnan avoimuutta ja ohjattavuutta.

Näennäismarkkinoille on asetettu tiettyjä reunaehtoja, jotka täyttämällä ne toimivat optimaalisesti. Reunaehtoja ovat muun muassa kilpailulliset markkinat, osapuolten välisen informaation riittävyys, transaktiokulujen ja epävarmuuden hallintamahdollisuudet, osapuolten oikeansuuntainen motivaatio ja kermojen kuorimisen välttäminen (Le Grand & Bartlett 1993, 19–33) ja valinnan mahdollisuudesta laaja tiedottaminen (Le Grand 2007, 104–105). Lisäksi kvasi-markkinoilla toimimisessa tulisi pyrkiä laadukkaisiin palveluihin, tehokkuuteen, oikeudenmukaisuuteen eri toimijoiden välillä ja responsiivisuuteen ja tili-velvollisuuteen toiminnassa (Le Grand 2007). Reunaehtojen ja tavoitteiden täyttäminen voi kunnille olla haasteellista, tai ainakin niissä voi piillä lisäkustannusten lähde.

Rajala ym. (2008, 105) muistuttavat, että kriittisiä toimintoja ei tulisi ulkoistaa eikä myöskään sellaisia toimintoja, joissa kunnalla on erityisosaamista. Myös kuntalaisten etu ja mahdollisuus tasa-arvoisen palvelun saamiseen on huomioitava. Rajala ym. suosittelevat välttämään ulkoistusta niiden toimintojen kohdalla, jotka sisältävät paljon epävarmuutta, josta aiheutuu esimerkiksi kallista sopimus- ja valvontakustannuksia. Kunnan on myös arvioitava johtamiskykyjään laajan tuottajaverkoston ylläpitämisen suhteen ja pyrittävä välttämään kustannusten aliarviointi markkinasuuntautuneita toimintatapoja harkitessaan.

Taloudellisessa mielessä markkinamalliset toimintatavat voivat tuoda etuja kunnalle. Hodgen (2000, 234–237) tutkimuksen mukaan ulkoistamisen edut riippuvat ulkoistetusta palvelusta. Hänen läpi käymiensä tutkimusten mukaan on mahdollista saavuttaa jopa 20 %:n kustannussäästöt, kun taas osa tutkimuksista osoittaa vain vähäisiä kustannushyötyjä. Hänen käyttämässään tutkimuksessa ei tosin paria poikkeusta lukuun ottamatta ollut huomioitu tilaamisen sivukustannuksia (transaktiokustannuksia), joista voi syntyä merkittävä kustannussäästöjä pienentävä erä. Hän muistuttaakin, että ulkoistaminen voi tuoda sivuvaikutuksia, jotka eliminoivat säästöt, esimerkiksi sopimusten johtamisen myötä.

Valtio on siis osoittanut sosiaali- ja terveystalouden järjestämisvastuun kunnille. Kunnat voivat nykyisin järjestää palvelut joko oman organisaation sisällä (hierarkkisesti) tai toimimalla markkinoilla. Markkinamalliset toimintatavat pitävät sisällään sekä kilpailulliset, aidot markkinat että näennäismarkkinat. Näiden erot muodostuvat kilpailun ja ohjaussuhteiden muuttumisella eri toimintatapojen välillä. Palveluseteli kuuluu markkinamallisten toimintatapojen alla näennäismarkkinoiden alle. Seuraavaksi käsittelemme palvelusetelitoimintatapaa lähemmin, mikä on tärkeää kustannusten laskemisen ja hahmottamisen kannalta.

### **3.2 Palveluseteli palveluiden järjestämistapana**

Vuonna 2004 annettiin ensimmäiset lainsäädännökset sosiaali- ja terveydenhuollon palveluseteleistä. Silloin muutettiin sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain (733/1992) 4 pykälää, sosiaalihuoltolaki

(710/1982) ja sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (734/1992) 12 pykälää siten, että sosiaali- ja terveyspalveluita voidaan jatkossa järjestää palvelusetelin avulla. Samalla asiakasmaksua rajoitettiin korkeintaan sen suuruiseksi kuin kunta voisi periä kunnallisesti tuotetuista vastaavista palveluista. Lisäksi säädettiin palveluntuottajien hyväksymisestä ja erityissäännöksin kotipalvelun palvelusetelin arvon määräytymisestä. (Kaskiharju & Sepänen 2004, 19.) Palveluseteliä on kuitenkin käytetty eräissä kunnissa jo ennen tätä lainsäädäntömuutosta (esim. Volk & Laukkanen 2007, 16).

Vuonna 2008 palvelusetelilainsäädäntöä laajennettiin kotipalvelun palvelusetelin erityissäännöksiä osalta siten, että saman erityissäännökset koskevat myös kotisairaanhoidon. (STM 2008b, 18). Lopulta vuonna 2009 toteutettiin viimeisin lakiuudistus, jonka myötä annettiin oma erillinen laki sosiaali- ja terveydenhuollon palveluseteliltä. Lakia on päivitetty vuonna 2011 palveluntuottajaa koskevien vaatimusten osalta.

Palveluseteli on tapa järjestää palveluita kunnan oman ja muun, esimerkiksi ostotuotannon rinnalla (Volk & Laukkanen 2007, 13). Yleisemmällä tasolla on puhuttu vouchereista, joiden yksi alalaji on palvelusetelit (service voucher) (ks. esim. Valkama & Bailey 2001, 34). Valkaman ja Baileyn (2001, 32) mukaan yleisesti setelien ominaispiirteisiin kuuluu sekä tietynarvoisen setelin antaminen sen tarvitsijalle että setelin käyttökohteen määrittely siten, että seteli on käytettävissä vain siihen tarkoitukseen. Jos käyttökohdetta ei ole määritelty, ei puhuta enää setelistä vaan esimerkiksi tulonsiirrosta (emt.) tai esimerkiksi henkilökohtaisesta budjetista (esim. Glendinning ym. 2008). Palvelusetelin rinnalla kunnalla voi olla käytössä esimerkiksi erilaisia ostoseteleitä (Volk & Laukkanen 2007, 14; Valkama & Bailey 2001), mutta tässä tutkimuksessa sosiaali- ja terveyspalvelujen palvelusetelisiin viitataan sanalla palveluseteli, mikäli muuta ei mainita.

Palvelusetelilain (laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä 569/2009) pykälän 3.2 perusteella palvelusetelillä voidaan hankkia sosiaali- ja terveyspalveluita, jotka ovat kunnan järjestämism vastuulla. Kunta päättää itsenäisesti palvelusetelijärjestelmän käyttöön ottamisesta ja palvelusetelillä hankittavissa olevista palveluista tai palvelukokonaisuuksista (Sitra 2011, 8). Kuviossa 4 on mallinnettu palvelusetelijärjestelmän käyttöönottoa Sitraa mukailleen (2011, 12–14). Palvelusetelin käyttöönotto edeltää kuvion 5 mukaista palvelusetelin toimintamallia.

Aluksi kunta määrittää palveluntuotantostrategiansa, jossa määritellään tahtotila ja arvioidaan sen järjestämismahdollisuuksia. Käyttöönotto voidaan tehdä myös seudullisesti. Seuraavassa vaiheessa kunta arvioi nykyistä ja tulevaa palvelutarvetta, samoin palvelun kriteereitä sisällön ja määrän osalta. Samalla on tehtävä myös arvio palveluntuotannon rakenteiden tarkoituksenmukaisuudesta ja tehokkuudesta sekä taloudellisista vaikutuksista lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. On muistettava huomioida myös palvelusetelin vaikutukset omaan tuotantoon niin järjestämisen kuin talouden kannalta. Poliittinen päätös tässä vaiheessa koskettaa palvelusetelin sisältöä, määrää ja laatua. Päätöksentekijöille on annettava riittävät tiedot järjestelmästä. (Sitra 2011, 12–14.)

<p>1. Palvelustrategia</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tahtotila ja perusteet palvelusetelijärjestelmälle</li> <li>- Arviot kapasiteetista palveluista ja asiakkaista ja asiakkaista</li> </ul>	<p>2. Palvelutarve ja talousarvio</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Palvelutarpeen arviointi sisällön ja määrien suhteen</li> <li>- Arvio taloudellisista vaikutuksista</li> </ul>	<p>3. Poliittinen päätös</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Päätöksen valmistelu</li> <li>- Esittely lautakunnalle</li> </ul>
<p>4. Sääntökirjat</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Markkinoiden tuntemus</li> <li>- Palveluntuottajille asetettavat kriteerit</li> <li>- Palveluntuottajien kartoitus ja hyväksyntä</li> <li>- hyväksyntä</li> </ul>	<p>5. Hinnoittelu</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hinnan määräytymisperusteista päättäminen</li> <li>- Tulosidonnaisuudesta tai tasasuuruudesta päättäminen</li> </ul>	<p>6. Hallinnointi ja kehittäminen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Järjestelmän hallinnointi, arviointi ja edelleen kehittäminen</li> </ul>

KUVIO 4 Palvelusetelijärjestelmän käyttöönottoprosessin vaiheet (Sitraa 2011, 12 mukailen)

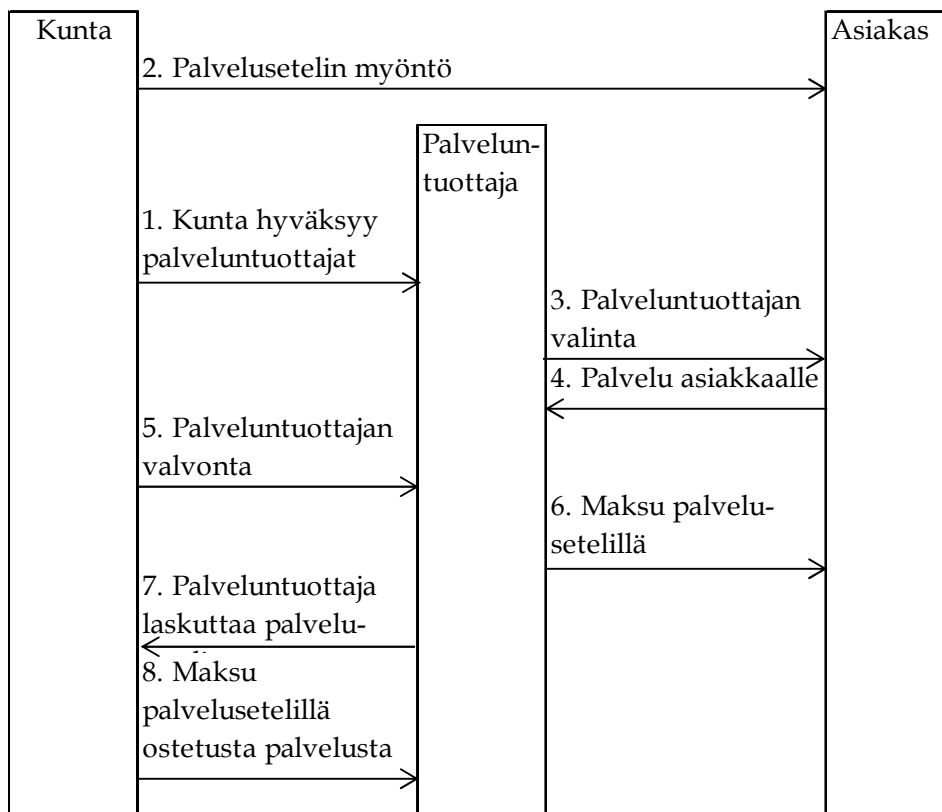
Päätösten pohjalta Sitra (emt.) suosittaa luomaan sääntökirjat, jotka määrittävät, mitä palveluita palvelusetelin avulla hankitaan ja millaisin kriteerein ja hinnoin palveluntuottajat hyväksytään mukaan. Kunnalla on valvomisvastuu mukaan hyväksytyjen palveluntuottajien suoritteiden osalta. Hinnoittelu on yksi merkittävimmistä palvelusetelin käyttöönoton vaiheista. Hinnoittelua on arvioitava kunnan itsensä, asiakkaiden ja palveluntuottajien kannalta. Hinta voi olla hintakattoon sidottu tai määräytyä markkinoilla. Palvelusetelin arvo asiakkaalle voi olla joko tasasuuruinen tai tulosidonnainen. Viimeinen prosessin osa on järjestelmän hallinnointi ja kehittäminen, missä korostuu varsinkin toimintamallien kehittäminen esimerkiksi viestinnän ja sähköisten ratkaisujen sekä seurannan ja parhaiden käytäntöjen levittämisen muodostamiseksi.

Sitran esittämän käyttöönottoprosessin osista useisiin voidaan ja tulisikin palata ajan mittaan, mihin viimeinen osa "hallinnointi ja kehittäminen" viittaa. Esimerkiksi sääntökirja-kohdassa lainsäädännön muuttaminen saattaa vaikuttaa palvelun kriteereihin. Toisaalta myös markkinatilannetta on arvioitava sitä vasten, onko kunnan mielekäästä tarjota palveluita palvelusetelillä (Linnosmaa ym. 2012, 14–15). Palvelusetelin käyttö onnistuu sellaisissa palveluissa, joissa asiakkaan palvelutarpeet voidaan tunnistaa helposti (Komulainen 2010, 149 viittaa Lehtoon 2006, 54) ja joissa palvelu on riittävän yksinkertainen ja tuotteistettavissa (Volk & Laukkanen 2007, 19).

Kuvio 5 havainnollistaa Valkaman ja Baileyn (2001, 41) esittelemää palvelusetelin toimintamallia. Palvelusetelimallin osapuolia ovat kunta, asiakas (kuntalainen) ja palveluiden tuottajat. Toimintamalli on palvelusetelilaissa pykälässä 3.2 tiivistetty seuraavasti: "palvelusetelillä [tarkoitetaan] järjestämisvastuussa olevan kunnan sosiaali- ja terveystalouden saajalle myöntämää sitoumusta



korvata palvelujen tuottajan antaman palvelun kustannukset kunnan ennalta määräämään arvoon asti”. Palveluseteli on siis kunnan euromääräinen makсутoumus, jonka saajan kunta valitsee. Palvelusetelin saaja valitsee palveluntuottajan (palvelusetelilaki 569/2009).



KUVIO 5 Palvelusetelin toimintamalli mukailten Valkamaa ja Bailey’a (2001, 41)

Kun kunta on päättänyt, missä palveluissa palveluseteliä käytetään ja mitkä ovat palvelun laatuvaatimukset, kunta päättää kuvion 5 vaiheen 1 mukaisesti ne palveluntuottajat, jotka ovat hakeutuneet kunnan määrittämien kriteereiden mukaisiksi palveluntuottajiksi. Sosiaali- ja terveydenhuollon erityislainsäädäntö tai vastaava on pohjana palveluiden sisältö- ja laatuvaatimuksille. Osa palveluntuottajille asetettavista kriteereistä on lakisääteisiä.

Palveluntuottajan tulee esimerkiksi olla merkitty ennakkoperintärekisteriin (ks. lisää palvelusetelilain 5 §). Kunta saa valita tuottajat, tai kunta voi käyttää pelkästään ilmoitusmenettelyä, jossa kriteerit täyttämällä voi ilmoittautua tuottajien listalle (Melin ym. 2012, 13). Kunnan on pidettävä nähtävillä luetteloa niistä palveluntuottajista, jotka se on hyväksynyt, ja toisaalta kunnan vastuulla on myös poistaa listalta ne tuottajat, jotka eivät enää listalle halua kuulua tai jotka eivät enää täytä kunnan asettamia kriteereitä (palvelusetelilaki). Kunnalle kuuluu siis valvontavastuu sekä hyväksymisvaiheessa että myöhemmin tuotantovaiheessa.

Palvelusetelin toimintamallin vaiheessa 2 asiakkaalle myönnetään palveluntarpeen määrittelyn jälkeen palveluseteli. Kuntalaisella ei kuitenkaan ole subjektiivista oikeutta palveluseteliin (STM 2008b, 21–22, Komulaisen 2010, 153

mukaan). Palveluseteli voi olla painetun setelin lisäksi myös sähköinen kortti tai pelkkä viranomaispäätös. Sähköisen palvelusetelin käyttöönottoa on pyritty edistämään Suomessa (Sitra 2011, 8).

Palvelusetelin myöntämisen pohjalla tulee olla määritelty palveluntarve, ja toisaalta asiakas voi myös kieltäytyä palvelusetelistä, jolloin kunnalla on velvollisuutena tarjota palvelu kunnan omasta yksiköstä. Palvelusetelin ostovoima muodostuu palvelusetelin arvosta ja asiakkaan mahdollisesta omavastuusta, joista lisää alla.

Palveluseteliprosessin vaiheissa 3 ja 4 (kuviossa 5) asiakas valitsee palveluntuottajan siitä hyväksytystä palveluntuottajien joukosta, jonka kunta ilmoittaa asiakkaalle. Asiakas ei siis pelkästään valitse palveluseteli-vaihtoehtoa ja kunnan itsensä järjestämän palvelun väliltä, vaan myös palveluntuottajan kaikkien hyväksytyjen tuottajien joukosta. Ero muihin ulkoistettuihin palveluihin nähden on se, että palvelusetelijärjestelmässä kunnasta ei tule sopimusosapuolta, vaan palvelusetelin käyttöönsä saanut asiakas solmii tuottajan kanssa sopimuksen palvelusta. (Sitra 2011, 8; Komulainen 2010, 149–150.)

Vaiheessa 5 havainnollistetaan kunnan valvontavastuuta palvelun tuottamisessa. Vaikka kunnan vastuulla ei ole palvelun tuottaminen, sen on silti valvottava palvelun tuottajaa järjestämisvastuunsa nojalla. Vaiheessa 6 asiakas maksaa palvelun palvelusetelillä ja erotuksen palvelun hinnan ja palvelusetelin arvon väliltä (Komulainen 2010, 149). Palveluntuottajan tulee toimittaa palvelu asiakkaalle sopimuksen ja kunnan vaatimusten perusteella.

Lopuksi (vaiheet 7 ja 8) palveluntuottaja lähettää asiakkaan antaman palvelusetelin takaisin kunnalle, ja kunta hyvittää palvelusetelin mukaisen arvon palvelun tuottajalle. Näin on myös käyty loppuun palvelusetelilain mukainen määritelmä palvelusetelistä kaikilta muilta osin, paitsi palvelusetelin ennalta määrätyn arvon osalta. Siihen paneudutaan seuraavassa osiossa.

### **3.2.1 Palvelusetelin ostovoiman elementit**

Kunnan osuutta palvelusetelin hinnasta kutsutaan palvelusetelin arvoksi. Palvelusetelilain 7 §:n mukaan kunta saa määritellä palvelusetelin hinnan haluamalleen tasolle, kunhan palvelusetelin arvo on asiakkaan kannalta kohtuullinen. Kohtuullisuutta arvioitaessa on huomioitava sekä kunnalle aiheutuvat vastaavan palvelun tuotanto- tai ostokustannukset että asiakkaalle maksettavaksi jäävä arvioitu omavastuu. Palvelun hinnalla tarkoitetaan kunnan osuuden (palvelusetelin arvon) ja mahdollisen asiakkaan omavastuun yhteissummaa palvelun kustantamisessa, eli toisin sanoen sitä hintaa, joka kokonaisuudessaan maksetaan palvelun tuottajalle. (Sitra 2011, 8–13.)

Asiakasmaksulain (734/1992) 4 ja 5 §:n perusteella asiakkaalle maksuttomaksi säädetyt palvelut eivät saa olla maksullisia myöskään palvelusetelijärjestelmässä (poikkeuksena lääkinnälliset apuvälineet). Palveluseteliasiakkailla on kuitenkin mahdollisuus lisäostoihin ja jopa palveluntarvetta vastaavia kalliimpiin palveluihin maksamalla itse lisähinnan, mikäli kunta ei rajaa näitä mahdollisuuksia järjestelmän ulkopuolelle (Sitra 2011, 35). Asiakas vertaa palveluntuot-

tajaa valitessaan itselleen maksettavaksi jäävää omavastuuta kunnan oman tuotannon asiakasmaksuihin.

Palvelusetelin arvo voi olla tulosidonnainen tai tasasuuruinen. Tasasuuruinen palveluseteli on jokaiselle saajalle samansuuruinen riippumatta saajan tuloista. Sen sijaan tulosidonnaisen palvelusetelin arvo määräytyy asiakkaan tulojen perusteella, kuitenkin kunnan määräämien enimmäis- ja vähimmäisarvojen rajoissa. (Sitra 2011, 30.) Kunnan tulee tulosidonnaisen setelin kohdalla antaa asiakkaalle päätös palvelusetelin arvosta, ja asiakkaalla on mahdollisuus tehdä oikaisuvaatimus päätöksestä. Tietyissä tapauksissa kunnalla on myös velvollisuus asettaa palvelusetelin arvo korkeammaksi, jos asiakkaan tai hänen perheensä toimeentulo tai lakisääteinen elatusvelvollisuus vaarantuisivat asiakkaan omavastuuosuuden myötä. (Palvelusetelilaki 8 §.)

Palvelusetelin toimivuudessa lähes tärkeintä tuotemäärityksen jälkeen on sen arvo. Linnosmaan (THL:n internet-sivut, viitattu 16.3.2013) mukaan

”[j]ärjestelmän toimivuuden ja oikeudenmukaisuuden kannalta on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota palvelusetelin rahallisen arvon määrittämiseen kunnissa. Arvon valinnalla voidaan vaikuttaa sekä tuottajien kannustimiin tarjota palveluja palveluseteliasiakkaille että asiakkaiden omavastuuosuuden oikeudenmukaiseen jakautumiseen pieni- ja suurituloisilla.”

Palvelusetelin arvosta on siten kiinni se, kuinka palvelusetelin eri osapuolet – kunta, asiakas ja tuottaja – seteliin suhtautuvat.

Palvelusetelin hinnoittelussa on Sitran (2011, 34) mukaan huomioitava, että palvelusetelin arvon tulee olla asiakkaan kannalta kohtuullinen, järjestelmän tulee olla kunnan kannalta kustannuksia alentava tai niiden suhteen neutraali pitkällä aikavälillä, ja palvelun tuottamisen tulee kiinnostaa tuottajia. Lisäksi markkinoiden kehitykselle on luotava edellytyksiä tasapuolisten ja toimivien tuottajasuhteiden saavuttamiseksi. (emt.) Komulaisen (2010, 153) mukaan toimivien markkinoiden luominen on haaste kunnalle. Se vaatii toisaalta käyttäjien opastusta mutta myös aktiivista työtä markkinoiden kehittämisessä. Markkinoiden tuntemus välttämättömyys nousee lähiaikoina, ja se saattaa Rajalan ym. (2008, 21) mukaan rajata palvelusetelin tarjoamismahdollisuudet vain suuriin kuntiin.

Asiakkaan omavastuulla tarkoitetaan sitä osuutta palvelun hinnasta, joka jää asiakkaan itsensä maksettavaksi (Sitra 2011, 8). Palvelusetelilain 6 § perusteella kunnan on osoitettava asiakkaalle omavastuuosuuden määräytymisen perusteet ja sen arvioitu määrä. Lisäksi asiakkaan on saatava tietää vastaavan, julkisella sektorilla tuotetun palvelun asiakasmaksu. Yleisesti ottaen asiakkaalta perittävä maksu saisi olla korkeintaan sen suuruinen, mitä palvelun tuottamisesta kustannuksia aiheutuu (Kivistö 2003, 271). Esimerkiksi liikelaitokset voivat hinnoittelussaan käyttää tuotantokustannuksia korkeampaa hintaa, jota on perusteltu esimerkiksi sijoitetun pääoman koron kattamisvaatimuksilla ja tuleviin investointeihin varautumisella (emt.). Toisaalta tämän tutkimuksen tarkastelussa olevat vanhusten asumispalvelut ovat jääneet asiakasmaksulainsäädännön ulkopuolelle.

Kuitenkin lainsäädännön osoittamat maksut ovat enimmäismaksuja, joita ei voi ylittää kunnan tai kuntayhtymän omalla päätöksellä. Sen sijaan kunnat voivat päättää alemmasta maksusta tai maksuttomuudesta. (Tyni, Myllyntaus, Rajala & Suorto 2012, 18.) Vanhusten palveluasumisessa on huomioitava se, että jos vanhus sijoittuu asumispalveluiden käyttäjäksi toisen kunnan alueelle ja käyttää kotikuntalain 3 a §:ssä säädettyä kotikunnan valintaoikeuttaan, siirtyy palvelun järjestämistä uudelle kunnalle, vaikka korvausvelvollisuus jää entiselle kotikunnalle. Tällöin uusi kotikunta perii aiemmalta kotikunnalta korvauksia palveluiden tuottamisesta kustannuksia vastaavasti. Tosiasiallisista kustannuksista on vähennettävissä tietyt erät, ja kunnat voivat sopia korvauksen tasosta muullakin tavoin.

Palvelun hinta voi olla määrätty hintakattoon tai se voi muodostua markkinoilla (Sitra 2011, 13). Hintakattoa voidaan Sitran (emt., 33) suositusten mukaan käyttää palveluissa, joissa asiakkaalle ei saa jäädä asiakasmaksulain perusteella omavastuuta maksettavakseen. Palvelusetelin hinta on poliittinen päätös, ja se edellyttää kunnalta sekä markkina- ja kilpailuolosuhteiden tarkkaa arviointia että myös eri asiakasryhmien kuluttajakäyttäytymisen selvittämistä (emt., 33–34).

Kunnan täytyy arvioida, millä hinnalla palveluseteli toisi markkinoille tarpeeksi palveluntarjoajia ja sitä kautta synnyttäisi kilpailuasetelman. Esimerkiksi pienen toimijamäärän markkinoilla ei välttämättä syntyisi tarpeeksi aitoa kilpailua. Kuluttajakäyttäytymisen arvioinnilla viitataan taas siihen, että eri asiakas- ja tuloryhmissä voi olla eritasoisia kykyä ja tahtoa maksaa julkisten palveluiden asiakasmaksua suurempia omavastuita. (emt.)

### 3.2.2 Kokemukset palvelusetelistä

Valkama ja Bailey (2001) käyvät läpi erilaisia julkisen ja yksityisen sektorin vouchereita (seteleitä) artikkelissaan. Yksityiseltä sektorilta tunnetuimpia lienevät esimerkiksi lounas- ja liikuntasetelit. Julkisen sektorin palveluseteleitäkin he näkevät olevan erityyppisiä: palveluseteleitä voidaan tarjota esimerkiksi julkisen organisaation sisäiseen ja ulkoiseen käyttöön. Julkisen ja yksityisen sektorin jaottelun lisäksi Valkama ja Bailey (2001, 37–39) näkevät setelit myös eri kategorioissa muun muassa luonteensa (The Nature of Vouchers), ominaisuuksiensa (Attributes of Vouchers) ja olemuksen (Form of Vouchers) mukaan.

Ulkomailla tunnetuimpia ja paljon tieteellistäkin keskustelua ovat herättäneet koulutussetelit. Koulutusseteleissä keskustelua on herättänyt tasa-arvo käyttäjäkunnan mahdollisuuksien suhteen. Tasa-arvokeskustelua on käyty myös suomalaisten palveluseteleiden suhteen. Palveluseteleiden osatarkoituksena on ollut siirtää maksutaakkaa isotuloisemmille, mutta välttämättä alimallakaan omavastuulla ei kaikilla ole mahdollisuutta käyttää valinnanvapautta hyväkseen (emt.).

Palveluseteliä on lähdetty kehittämään ensisijaisesti asiakaslähtöisyyden lisäämiseksi. Ensimmäiset sosiaali- ja terveysalan palvelusetelit tunnetaan Englannista 1980-luvulta. Euroopassa ne yleistyivät 1990-luvulla. Esimerkiksi Englannissa ja Hollannissa on jo edetty henkilökohtaisen budjetin kokeiluihin.

Henkilökohtainen budjetti eroaa palvelusetelistä siten, että siinä budjetin käyttökohde ei ole sidottu. Ruotsi otti palvelusetelin käyttöön 1990-luvun alussa. (Mikkola 2003, 19.)

Suomessa palvelusetelikokeiluja tunnetaan jo 1990-luvulta. Kokeiluja järjestettiin esimerkiksi lasten päivähoidossa (Heikkilä, Törmä & Mattila 1997), omaishoidossa (Vaarama ym. 1999) ja Lahden seudulla kotihoidossa (Kaskiharju & Seppänen 2004). Sen jälkeen palveluseleitä ovat kehittäneet sosiaali- ja terveysalojen tuottajajärjestöt yhdessä eri kuntien kanssa (esim. Husso 2006). Mikkolan (2003, 14) mukaan 39 kuntaa käytti palveluseteliä vuonna 1998.

Käyttö on yleistynyt vasta 2000-luvulla, ja niiden arvioidaan kasvavan yhä lähivuosina. Rädyn (2004, 9) tutkimukseen osallistuneista noin 230 kunnasta 15,3 prosenttia käytti palveluseteliä, kun taas vuonna 2007 (Volk & Laukkanen 2007, 7) palveluseteliä käytti jopa 25 prosenttia Suomen kunnista. Kokeilut pysyvämmiksi muutti osaltaan myös se, että vuoden 2004 lainsäädäntöuudistuksen yhteydessä korotettiin kunnille myönnettäviä sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksia 10 miljoonalla eurolla (emt., 17).

Vuonna 2009 käyttöön otettua uutta palvelusetelilakia perusteltiin viitaten Volkin ja Laukkasen (2009) tutkimukseen, jossa todettiin palvelusetelin käyttäjien olleen pääosin olleet tyytyväisiä (muistiossa viitattiin Volkin ja Laukkasen tutkimukseen 2007). Lisäksi perusteluissa todettiin, että palvelusetelilain uudistuksella pyrittiin lisäämään asiakkaan valinnan vapautta, monipuolisuutta palvelurakenteeseen ja yhteistyötä kunnan ja yksityisen sektorin välillä.

Uudella lailla pyrittiin vastaamaan myös siihen, että palvelusetelin käyttö oli lisääntynyt kohtuullisen hitaasti, vaikka aiemmat uhkakuvat esimerkiksi henkilöstön määrän ja saatavuuden suhteen eivät olleet toteutuneet. Lisäksi uuden lain perusteena käytettiin sitä, että kilpailuttamiselle haluttiin vaihtoehtoja ja palvelurakennetta tahdottiin luoda joustavammaksi. (STM 2008b.) Hallituksen esityksessä (20/2009) uudeksi palvelusetelilaiksi taas toivottiin edellä mainittujen lisäksi parannusta palveluiden saatavuuteen ja myös lisäystä yrittäjyyteen ja työllisyyteen.

Sitra on yksi isoimmista palvelusetelien puolestapuhujista ja kehittäjistä. Sitralla on käynnissä palvelusetelin kehittämishanke vuoteen 2013 saakka. Sitra perustelee palveluseleiden käyttöönottoa kuntalaisten eli asiakkaiden valinnanvapauden ja vaikutusmahdollisuuksien lisäämisellä. Se näkee palveluseleissä mahdollisuuden myös palvelujen saatavuuden parantamiselle, kuntien mahdollisten palvelujonojen hoitamiselle, palveluiden tuotannon monipuolistamiselle ja kuntien ja markkinaehtoisten palvelutuottajien yhteistyön lisäämiselle ja kehittämiseksi (Sitra internet-sivut, viitattu 24.7.2012).

Mikkola (2003) nostaa Nackan kunnan esimerkiksi sellaisesta palvelusetelin kokeilijakunnasta, joka on herättänyt kansainvälistä kiinnostusta palvelusetelikokemusten suhteen ja josta voitaisiin Suomessakin ottaa mallia. Nackan kokemusten perusteella palvelusetelin myötä parantui ennakoitavuus palvelujen tuottamisen kustannuksissa ja läpinäkyvydessä. Lisäksi palveluvalikoima lisääntyi, ja kilpailu toi tehokkuutta myös kunnalliseen palveluntuotantoon.

Toisaalta taas hallinnon tehtävät lisääntyivät ja kuntaorganisaatioon jou-

duttiin tekemään muutoksia päätöksenteon, palvelujen organisoinnin ja rahoitusjärjestelmien suhteen. Hallinnon kustannukset eivät kuitenkaan olleet nousseet niin korkeiksi, että järjestelmän lopettamista olisi jouduttu harkitsemaan. Nackan kunta joutui myös korottamaan palvelusetelin hintakattoa, koska muuten tuottajaryitykset olisivat poistuneet palvelun tarjoajajoukosta. Nackan kunnan suhteen Mikkola (emt.) ei kuitenkaan raportoinut kustannustietoja tai vertailuja omaan tuotannon kustannuksiin. Enemmän mielenkiinto on ollut järjestelmän toimintatavassa ja eri osapuolten kokemuksissa.

Lisäksi Nackan kunta tarjoaa tämän tutkimuksen kannalta olennaisia kokemuksia siitä, mikä kunnan voi yllättää. Mikkolan (2003, 22–27) mukaan lisääntyneiden hallintokulujen ja organisaation vaatimien muutosten lisäksi esimerkiksi hankalat asiakkaat jäivät kunnan hoidettavaksi, eivätkä palveluntuottajat mielellään ottaneet kaukana asuvia asiakkaita hoitaakseen (kermojen kuorinta). Yrittäjien välillä havaittiin myös olevan tietyn tyyppinen kartelli, joka piti hinnat korkeina ja jopa loi kunnalle hinnankorotuspaineita (kilpailu ei toiminut toivotusti). Yritysten yhteistyöhalukin kunnan kanssa oli vähäistä, koska se ei suoraan tuonut yrityksille lisää kassavirtaa. Toisaalta taas kustannusmielessä huomiota herätti sekin, että kun kunnan oma tuotanto pääsi kilpailemaan yksityisten palveluntuottajien kesken, tehokkuus palveluntuotannossa parani.

### 3.2.3 Palvelusetelitoimintatavan haasteet

Palvelusetelin eri osapuolilla on oikeudellisessa mielessä erilainen asema, ja siksi onkin eroteltava palvelun rahoittaja, tuottaja ja käyttäjä. Palvelusetelijärjestelmän käyttöönoton yhteydessä tulisi selvittää vähintään osapuolten roolit vastuun, valvonnan, verotuksen, työoikeuden, kuluttajansuojan ja rahoituksen kannalta. (Komulainen 2010, 150.)

Kunnan rooli on tehdä tuottajien kanssa puitesopimus, joka määrittää pelkästään palvelun vähimmäissisällön ja -hinnan. Palveluntuottajan ja asiakkaan välinen sopimus määrittelee sopimuksen tarkan sisällön. Ongelma muodostuu siinä, että tuottajan ja asiakkaan välille ei kuitenkaan synny kuluttajansuojalain mukaista sopimusta, mikä voi aiheuttaa ongelmia kuntalaiselle oikeusturvan kannalta, mikäli tuottaja ei kuluttajansuojalain mukaan toimi. Kunnan vastuu rajoittuu vain palvelun laadusta vastaamiseen, ja kunnan tai palveluntuottajan ei tarvitse vastata kuluttajansuojalain mukaan vastata palvelun virheistä tai puutteista. (Kaakkola & Peltonen, 11–12, Komulaisen 2010, 151 mukaan).

Marttila (2012) tarkasteli, miksi palvelusetelimalli ei ole levinnyt 20 vuodessa nykyistä laajemmalle kuntien sosiaali- ja terveystaloudissa. Sitran palveluseteliaineiston klusteroinnilla hän löysi seuraavat käytännön haasteet, joita palvelusetelihakkeissa kohdataan (2012, 62):

1. Soveltuvien palveluiden valinta
2. Setelien myöntämiseen ja asiakkaan ohjaamiseen liittyvät haasteet
3. Hinnoittelun ja kustannusarvioinnin haasteet
4. Palveluntuottajien valinnan haasteet ja sopimussuhteen ylläpito
5. Viestintä ja tiedonvälitys
6. Kilpailullisten markkinaolosuhteiden luonti
7. Kuntien välisen yhteistyön edistäminen

Soveltuvien palveluiden valinnalla Marttila viittaa siihen, että vain tietyn tyyppiset palvelut on mahdollista tarjota palvelusetelin avulla. Potilaan hoidon tarve tulee olla sellainen, että siihen pystytään vastaamaan sellaisella palvelulla, joka on tuotteistettavissa ja joka on selkeä palvelukokonaisuus. Setelin myöntämisen haaste tarkoittaa Marttilan mukaan sitä, että hoitotarpeen perusteella tulee keskustella asiakkaan kanssa, käyttäkö hän kunnan omia palveluita vai ottaako hän palvelusetelin vastaan. Kunnan työntekijällä on vastuu asiakkaan ohjaamisesta oikeaan hoitoon.

Palvelun hinta on yksi palvelusetelijärjestelmän toimivuutta määrittävä tekijä, ja palvelusetelin arvon määrittäminen kulloisessakin hoitotarvetilanteessa on haasteellista siksi, että siihen vaikuttavat useat tekijät (ks. luku 3.2.1, Palvelusetelin ostovoiman elementit). Komulaisenkin (2010, 151–152) mukaan taroituksenmukaisimman arvon määrittäminen voi olla kunnille haastavaa.

Marttila (2012, 62) nostaa esiin myös budjetointipuolen: kuntien tulisi pystyä arvioimaan mahdollisimman luotettavasti ja johdonmukaisesti järjestelmän tuotot ja kustannukset pitkällä aikavälillä. Huomioitava on esimerkiksi oman tuotannon ylikapasiteettiriski, jonka myös KPMG (2011) on nostanut tarkkailun kohteeksi palvelusetelin taloudellisten vaikutusten arviointimallissa. Sen lähtökohtana on, että palvelut tulisi suunnitella pitkällä aikavälillä, ja taloudellisia vaikutuksia arvioitaessa tulisi ottaa huomioon myös ”palveluntarve, tuotantokapasiteetti, ostopalvelusopimusten ehdot, kustannukset, kustannusrakenne ja kustannusjoustavuus, palvelusetelin hinnoittelu sekä asiakas- ja palveluohjauksen tavoitetila” (KPMG 2011, 64).

Palveluntarjoajille valinnan ja sopimussuhteen haasteet syntyvät valintakriteereiden määrittämisen, valvonnan ja myös oikean hinnoittelun kautta. Sopimusten hallinta voi pahimmillaan mennä niin yksityiskohtaiseksi, että byrokratian määrä kasvaa liian suureksi verrattuna hierarkkiseen toimintatapaan. Myös Laatu (2009, 81–82) esittää huolensa palveluiden ohjaamista koskien. Hänen mukaansa palvelusetelien tuottajamäärä voi olla iso ja tuolloin tuottajien ohjaaminen ja valvominen on työlästä. Lisäksi palveluntuottajien erityyppiset hinnoitteluperusteet voivat aiheuttaa hankaluutta palvelusetelin arvonmäärittäykseen.

Viestinnän ja tiedonvälityksen haasteet (Marttila 2012, 62) liittyvät siihen, miten hyvin kunta onnistuu tiedottamaan palvelusetelijärjestelmästä asiakkaalle ja kuinka kunnan pitämät palveluntuottajarekisterit palvelevat asiakasta esimerkiksi vertailun suhteen. Myös tiedonvälitys kunnan asiakastietokantojen ja palveluntuottajan välillä on kohdannut haasteita. Kunnan on myös huolehdittava, että markkinaolosuhteet tukevat kilpailun syntymistä ja että asiakkailta on

riittävästi palveluntuottajia valittavanaan. Markkinoille tuloon tai sieltä lähtemiseen ei tulisi olla esteitä.

Lisäksi Marttilan mukaan kuntien kannattaa lisätä yhteistyötä, jotta järjestelmistä saataisiin yhdenmukaiset ja säästyttäisiin ylimääräisiltä kustannuksilta jokaisen luodessa omaa järjestelmäänsä. Yhteistyö lisäisi kilpailua ja onnistumista markkinoilla toimimisessa.

Myös Komulainen (2010, 152) arvelee, että palvelusetelien käyttöönotto ja kehittäminen olisivat saattaneet edetä nykyistä nopeammin, mikäli palveluseteliä koskeva lainsäädäntö ja oikeuskäytäntö olisivat ”yksiselitteisempiä”. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen perintää koskevassa lainsäädännössä asiakasmaksuja ei voida palvelusetelimallissakaan periä asiakkaalta, mikäli kyseessä on ostopalvelu. Komulaisen mukaan ei ole aina selkeää, onko palvelun hankinnasta syntynyt palvelusetelitalanne vai lukeutuuko se ostopankintaan kunnan kannalta.

Asiakaslähtöisyys ja valinnanvapaus ovat olleet kiistanalaisia etuja palvelusetelitoimintatavassa. Esimerkiksi Schwartz (2004) osoittaa, että valinnanvapaus ei ole se, mitä ihmiset oikeasti haluaisivat, vaan ovat tyytyväisempiä ilman valinnanmahdollisuutta. Le Grand (2007) vastaa tähän sillä, että tuottajien tulisi kilpailla asiakkaista hinnan lisäksi laadulla, jolloin asiakkaan on mahdollista valita mieltymystensä mukaisen laadun tuottajat. Valinnanvapaus ja palveluseteli voivat toisaalta kasvattaa palvelujen kysyntää, mikä taas puolestaan saattaa lisätä sosiaali- ja terveyspalveluiden kustannuksia (Mikkola 2003, 11).

On arveltu, että palvelusetelin käyttöönotolla mahdollistuisi sosiaalisen segregaaation vähentyminen (Linnosmaa ym. 2012, 43). Samoin palveluntuottajien kilpailu suhteessa julkiseen sektoriin tekisi tehottomien tai huonolaatuisten tuottajien toimintaedellytykset huonoiksi. Ainakaan toistaiseksi ei tiedetä, onko palvelusetelin käyttöönotto tuonut tällaisia vaikutuksia (emt.). Toisaalta esimerkiksi Volk ja Laukkanen (2007, 29) raportoivat, että osa kunnista ei tarjonnut tiettyjä palveluseteleitä pienituloisille, koska silloin kunnilla olisi ollut paineita nostaa palvelusetelin arvoa asiakkaan omavastuun kohtuullisella tasolla pitämiseksi.

### 3.3 Palveluseteli ulkoistamismuotona

Palvelusetelityöryhmän muistiossa (STM 2008b, 17) eriteltiin palveluseteli selvästi muista palvelunjärjestämistavoista: ”Kunnat voivat järjestää sosiaali- ja terveyspalveluja oman toiminnan ja ostopalvelujen lisäksi myös palvelusetelin avulla”. Palveluseteli ei siis ole yksiselitteisesti ostopalvelua eikä myöskään kunnan omaa toimintaa. Toisaalta Rätty ym. (2004, 30) mainitsevat, että palveluseteliä ei tulisi katsoa ”erillisenä, yksityisille palvelutuottajille suunnattuna välineenä vaan se voi olla erottamaton osa koko palvelujärjestelmää”.

Komulainen (2010) on tutkinut ulkoistamista oikeudelliselta näkökannalta. Hänen mukaansa ulkoistaminen on Suomessa pitkään sekoitettu yksityistämiseen, jossa kunta luovuttaa täysin tietyn toiminnon järjestämisvastuuneen yksi-



tyisomistukseen. Ulkoistaminen-termi on vakiintunut suomalaiseen kirjallisuuteen vasta 2000-luvulla. Englanninkielisessä kirjallisuudessa on puhuttu termein "contracting-out" ja "outsourcing".

Ulkoistaminen ei ole yksinkertaisesti määriteltävissä, koska siihen liittyy useita oikeudellisia elementtejä. Komulaisen mukaan ulkoistaminen voidaan pelkistettynä nähdä toimintana, jossa "organisaatio hankkii palveluita sopimuksella organisaation ulkopuoliselta palveluntuottajalta" (2010, 44). Lisäksi "[u]lkoistamisessa voi vähimmillään olla kyse tietyn pienen yksittäisen palvelun siirrosta toiselle orgaanille tai suurimmillaan koko palvelukokonaisuuden siirtymisestä henkilöstöineen ulkopuolisen organisaation palvelukseen - -. Jos ulkoistamisessa luovutetaan toiminnallinen kokonaisuus, voi kysymyksessä olla liikkeen luovutus" (emt., 44).

Komulainen (2010, 44) viittaa myös Sutelaan (2003, 13), jonka mukaan julkisella sektorilla useimmiten juuri kunta siirtää ulkopuolisen tahon hoidettavaksi sellaisen toiminnon, jonka kunta on aiemmin itse hoitanut. Tällöin vastuu palvelun tai tuotteen tuotannosta siirtyy osittain tai kokonaan ulkoiselle palveluntuottajalle.

Ostopalveluina voidaan sen sijaan pitää sellaisten kunnallisten palveluiden ostoja, joissa kunnalla ei ole viranomais toimintoja hoidettavanaan. Komulaisen mielestä liikelaitokselle tai erilliselle yhtiölle toiminnan hoidettavaksi siirtäminen ei ole yksiselitteisesti ulkoistamista, vaan sitä tulee arvioida suhteessa kuntaan, kunnan toimintavaltuuksiin ja sen valvontamahdollisuuksiin kyseisessä organisaatiossa.

Ulkoistamisen kohteena voi Komulaisen (emt.) mukaan olla joko kunnan lakisääteinen tai vapaaehtoinen tehtävä. Hän jatkaa viittaamalla Sutelaan (2003, 14), jonka mukaan eri tutkimuksissa ulkoistaminen voi saada hieman eri merkityksen riippuen tarkastelunäkökulmasta. Komulainen esittää huolensa siitä, ollaanko kunnallisissa keskusteluissa tarpeeksi tietoisia eri ulkoistamisen muodoista, joilla on kaikilla omat oikeudelliset, toiminnalliset ja taloudelliset piirteensä.

Ulkoistaminen voidaan jakaa kolmeen eri muotoon: kokonaisulkoistamiseen, osa-alueiden ulkoistamiseen ja osittaisulkoistamiseen. Kokonaisulkoistamisessa annetaan nimensä mukaisesti toimi kokonaan ulkopuoliselle toimijalle tuotettavaksi. Osa-alueulkoistamisessa annetaan yksi toiminnallisesti ja oikeudellisesti erotettavissa oleva kokonaisuus ulkoiselle orgaanille hoidettavaksi. Osittaisulkoistaminen taas on kahdesta näistä poikkeavampi tapaus. Siinä kunta ja ulkoinen tuottaja toimivat yhdessä palvelun tuottajina ja niillä voi olla useita rajapintoja. (Komulainen 2010, 46–48.)

Palvelusetelimallissa on Komulaisen (2010, 153) näkemyksen mukaan ulkoistamiselle ominaisia piirteitä esimerkiksi valvonta-, vastuu- ja rahoittamisroolien suhteen, samoin oikeudelliset rajoitteet ovat usealta osin samantyyppisiä ulkoistamisen kanssa. Oikeudelliselta näkökannalta on tärkeää pohtia sitä kysymystä, millainen sopimus tuottajien välille tehdään ja syntykö tuolloin sekä ostopalvelu että tarve kilpailuttamiselle.

Palvelusetelillä voidaan toteuttaa sen muotoista ulkoistamista, miten kattava palvelusetelijärjestelmä on (Komulainen 2010, 154). Pelkkä palvelusetelijärjestelmän käyttöön ottamisen tai yksittäisten palvelusetelien myöntämisen ei voida vielä katsoa olevan ulkoistamista. Palveluseteli voidaan katsoa osittaisulkoistamiseksi, jos palvelusetelijärjestelmä on kattava ja vähentää, jopa poistaa, ”kunnan roolia palvelun tuottajana ja palveluja siirtyy myös yksityisille tai yhdistysmuotoisille orgaaneille” (Komulainen 2010, 154), jolloin kunnalle kuuluu vain laadun valvojan rooli sekä toiminnan osittainen rahoittaminen palvelusetelin avulla.

## 4 KUSTANNUSLASKELMIEN LAADINTA TOIMINTATAPOJEN VERTAILUTILANTEESEEN

### 4.1 Kustannuslaskennan tarpeet ja nykytila

Organisaation tavoitteet asettavat pohjan päätöksenteolle ja siinä tarvittavalle tiedon hankinnalle. Yrityksen tavoitteeksi voidaan nykyisin ajatella tulevien nettokassavirtojen maksimointi eli toisin ymmärrettynä usein tarkoitetaan omistajien hyödyn maksimointia. Siksi yrityksen päätöksenteon suunta on selkeä verrattuna julkiseen sektoriin, jossa tavoitteet ovat yhteisen edun tavoittelussa ja monitahoisempia ja hankalammin määriteltävissä olevia. (Pellinen 2006, 43–47.)

Rationaalinen päätöksentekijä etenisi tavoitteiden ja keinojen asetannasta laajaan kvantifioitavissa olevan tiedon keruuseen, tiedon analyysiin ja lopulta vaihtoehtojen järjestämiseen ennalta asetetun kriteeristön avulla. Tähän voi julkisen sektorin toimijakin päätöksenteossa pyrkiä, vaikka monet asiat rajaavat rationaalisuutta käytännössä. Rajaavia seikkoja ovat esimerkiksi arvoasetelmat, epäselvät organisaation tavoitteet, tunnistamattomat rutiinit ja tavat ja rajattu tiedon määrä. (emt.)

Julkisen sektorin toimintaa arvioidaan usein tuloksellisuuden arvioinnin kautta, jossa kustannusten tarkastelu on yksi elementeistä (ks. kuvio 2 luvussa 3.1). Myös toiminnan ylläpito on riippuvaista käytössä olevista resursseista ja niiden riittävydestä. Siksi tässä tutkimuksessa oletetaan Rajalan ym. (2008, 17–19) tavoin, että toiminnan järjestämisen päätöksentilanteissa pyritään arvioimaan kustannuksia kustannustehokkaiden toimintatapojen löytämiseksi.

Kustannustiedon tarve on laaja ja sen hyödyntämiskenttä on monipuolinen. Kustannuslaskentaa onkin luonnehdittu monin tavoin. Kustannuslaskenta voidaan kuvailla esimerkiksi Kuntien kustannuslaskentaoppaan mukaan seuraavasti (Tyni ym. 2012, 11):

”Kustannuslaskenta on laskentatoimen osa-alue, jonka tarkoituksena on tuottaa tietoa palvelutoiminnan ja investointien suunnittelua, budjetointia ja tuloksellisuuden arviointia varten. Kustannuslaskennan tuottamaa tietoa voidaan hyödyntää tavoit-

teasettelussa, määrärahatarpeen arvioinnissa, tuloksellisuuden tunnuslukujen määrittelyssä ja arvioinnissa sekä palvelujen hinnoittelussa.”

Tynin ym. (emt.) mukaan kustannuslaskenta voidaan siis nähdä laskentatoimen yhtenä osa-alueena. Laskentatoimen rooli yleisesti ottaen on ennalta suunnittelun mukaisesti kerätä ja tallentaa erityyppisiä arvo- ja määrälukuja, joiden perusteella luodaan raportteja ja laskelmia. Kustannuslaskennalla voidaan tarkoittaa sellaisen hyödyllisen rahamääräisen tiedon tuottamista, joka hyödyntää organisaatiota sen ”päämäärien tavoittelua koskevassa päätöksenteossa” (Pellinen 2006, 23). Rajala ym. (2008, 57) näkevät myös, että kustannuslaskelmien avulla kunta voi vaikuttaa kilpailuttamis- ja päätöksentekotilanteissa tehtäviin päätöksiin ja pyrkiä ohjaamaan niitä.

Laskelmien rooli on perustella päätösten järkipärisyyttä, mikä korostuu erityisesti kilpailutustilanteessa (Rajala ym. 2008, 57). Laskelmilla voidaan ohjata tekemään päätöksiä, jotka huomioivat yksikön tuloksellisuustavoitteet. Laskelmat mahdollistavat toisaalta myös muiden toimijoiden vakuuttamisen ja valta-asemien varmistelun neuvottelutilanteissa (Carruthers 1995, Rajalan ym. 2008, 58 mukaan). Laskentatilanteita ja laskelmien käyttökohteita on siis useita päätöksentekotilanteissa.

Laskentatoimea voidaan käyttää päätöksenteon apuna silloin, kun päätöksentekijän tavoitteet ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat selvät. Toimintatapojen vertailussa kustannuslaskenta on yksi tietoa antava osa kokonaisuutta. Yksi tunnetuista julkisten investointien ja toimintavaihtoehtojen tarkastelun apuvälineistä on kustannus-hyötyanalyysi (Näsi 2011, 118). Siinä pyritään löytämään kaikki mahdolliset hyödyt ja kustannukset, jotka kohteeseen voivat liittyä. *Kustannuslaskennan voi nähdä osaksi tätä kokonaisarviointia.* Tässä tutkimuksessa on kuitenkin kysymys kustannusten hahmottamisesta, ei laajemmasta kannattavuuden arvioinnista.

Kustannustietotarpeesta riippuen kustannuslaskentaa voidaan suorittaa usealla eri tavalla (esim. Melin & Linnakko 2003, 10–11). Myös Näsi (2011, 101) viittaa pitkään tunnustettuun ajatukseen erilaisista kustannuslaskelmista eri tilanteissa. Siispä laskentatilanteen määrittely on tärkeä osa kustannuslaskentaa. On arvioitava, mihin tietoa käytetään ja millaista tietoa tarvitaan. Kustannuslaskenta on toteutettava tarpeen määrittelemällä tavalla (emt.).

Kustannuslaskentaa ei ohjaa laki, vaan se on kuntien sisäistä toimintaa. Poikkeuksena ovat tiettyjen lakisääteisten palveluiden maksut, joiden suhteen on säännöksiä valtionosuuksien määräytymisestä sekä siitä, kuinka näiden palveluiden tuottamisesta aiheutuvia kustannuksia tulisi seurata ja tilastoida (Tyni ym. 2012, 12). Vinnarin ja Näsin (2008, 101) mukaan vähäinen sääntely antaa mahdollisuuden luovalle laskentatoimelle, jolla voidaan pyrkiä vaikuttamaan laskentatilanteeseen halutunlaisesti. He viittaavatkin Healyyn ja Wahleniin (1999, 368), joiden mukaan luovalla laskentatoimella voi muuttaa taloudellista raportointia, johtaa harhaan sidosryhmiä organisaation toimintaa koskien tai esimerkiksi vaikuttaa sellaisiin sopimustilanteisiin, jotka ovat kiinni organisaation laskentainformaatiosta.

Kunnilla on paljon tietoa käytössään ostopalveluiden ja normaalin kirjanpidon ja toiminnanohjauksen kautta. Kunnilla on lisäksi kaikkea toimintaa koskevia lakisääteisiä tilastointi- ja tiedonkeruuvollisuuksia (Tyni ym. 2012, 33). Erityyppistä kirjanpidon ja tilastoinnin tuottamaa tietoa on siten kunnilla käytössä runsaasti. Kustannusten selvittämistä varten olennainen rooli onkin laskentajärjestelmillä, joiden avulla pyritään muodostamaan käsitys tietyn laskentakohteen, esimerkiksi tuotteen tai yksikön, kustannuksista ennako- tai jälkilaskennan avulla (Malmi 1994, 11).

Kustannukset syntyvät tuotannontekijöiden käytöstä ja pääomasta, joka tuotannontekijöihin on sitoutunut (Tyni ym. 2012, 39). Kustannuslaskennassa kustannukset ja mahdolliset tuotteiden myynnistä saadut tuotot selvitetään ja kohdistetaan laskentakohteille (Tyni ym. 2012, 33). Pellinen (2006, 57) rajaa laskentakohteet abstrakteihin, vaikeasti hahmotettavissa oleviin ja selkeisiin, helposti rajattaviin. Laskentakohte voi olla lähes mikä tahansa tilanteesta riippuen, esimerkiksi tuote, asiakas, valmistusprosessi, toiminto, hanke tai suorite.

Meno- ja tulolajit ovat yhtäläillä laskentakohteita, joita vastaaville tileille samaa lajia olevat kustannukset tai tuotot voidaan kohdistaa (Tyni ym. 2012, 31). Laskentakohte voidaan jakaa osakohteiksi. Laskentakohteet määritellään erityyppisillä luokituksilla, kustannuslaskennassa käytetään usein apuna kirjanpidon ja tilastoinnin luokituksia, joista lakisääteisiä kunta-alalla ovat Tilastokeskuksen kuntien taloustilaston tehtävä- sekä meno- ja tulolajiluokitukset. (emt.)

Tynin ym. (2012, 39) mukaan kuntien taloudellisuusseurannassa ja budjetoinnissa käytetään yleisesti tuotannontekijöihin pohjautuvaa kustannuslajiluokitusta. Sen sijaan palvelutoiminnan hinnoittelussa ja kannattavuuslaskennassa kustannusten tärkeä jakoperuste on jaottelu muuttuviin ja kiinteisiin kustannuksiin. Tällöin luokitusperusteena toimii kustannusten suhde toiminta-asteeseen eli suoritemääriin.

Lisäksi kustannukset on jaettavissa välittömiin ja välillisiin kustannuksiin riippuen siitä, jaetaanko kustannus suoraan vai epäsuorasti laskentakohteelle. On myös olemassa muita luokitustapoja, kuten erillis- ja yhteiskustannukset, joita käytetään aiheuttamisperiaatteen arvioinnissa, tai vaikutettavat ja eivaikutettavat kustannukset, jotka taas ovat tarpeen esimerkiksi määrärahasidonnaisessa kustannusbudjetoinnissa. (Tyni ym. 2012, 39.) Näiden kustannustyyppien lisäksi laskentatoimesta löytyy useita muitakin kustannuskäsitteitä ja käsittepareja (Näsi 2011, 110), joita käytetään laskentatilanteen vaatimalla tavalla.

Kustannuslaskenta ja laskelmien muodostaminen on ennen kaikkea laskentatoimen doktriinin perusongelmien ratkomista ja myös laskelmien laatijoiden ja laskelmien käyttäjien tekemää arviointia laskelmien suhteen (Näsi 2011, 107–108). Laskennan perusongelmia ovat kustannusten kohdistaminen, jaksottaminen, mittaaminen, arvostaminen ja laajuus (esim. Näsi 2011, 107–109; Rajala ym. 2008, 61–62; Pellinen 2006, 53).

*Mittaamisongelmassa* on kyse kustannusten, esimerkiksi tuotannontekijöiden kulutuksen määrän, mittaamisesta. Siihen liittyvät ongelmat voivat olla

esimerkiksi korkeiksi nousevat mittaamiskustannukset, esimerkiksi työaikaseurannan myötä. *Kohdistamisen* ongelmiksi voi muodostua se, kenelle organisaatiossa kustannukset jaetaan. *Jaksottamisen* ongelma liittyy tähän läheisesti: sen ongelma on kustannusten kohdistaminen oikeille ajanjaksoille. *Arvostusongelma* liittyy arvonmäärittämiseen ja varsinkin yksikkökustannusten selvittämiseen esimerkiksi poistojen huomioinnin suhteen. *Laajuusongelma* viittaa laskelmien kokoamiseen eri kustannuserien ja laskennan osapuolien huomioinnin kannalta, eli mitä eriä sisällytetään laskelmiin. (Näsi 2011, 107–109.) Sen tärkeys korostuu varsinkin ulkoistamispäätöksissä ja eri vertailutilanteissa (Rajala ym. 2008, 62).

Näsin (2011, 100–110) mukaan eri tarkoituksiin tarvitaan erilaisia kustannuslaskelmia ja kustannuslaskennan tulokset ovat aina ehdollisia. Ehdollisuus johtuu siitä, että laskelmat koostetaan tiedonpalasista, ja mitä tarkempia laskelmia halutaan, sitä enemmän se maksaa. Niinpä viime aikoina on alettu nähdä kustannuslaskelmat tarkastelijan ja laatijan omina rakennelmina eli ”konstruktioina” eikä niinkään ”totuuksina” (Näsi 2011, 101), mikä lähtökohtaisesti perustuu yhteiskuntatieteiden sosiaalisen ja inhimillisen konstruktivismin teorioille (esim. Ryan, Scapens & Theobald 2002, Näsin 2011, 101 mukaan). Tältä ehdollisuuden pohjalta tarkastellaan kustannuslaskelmien rakentamista tässäkin tutkimuksessa – laskelmat ovat tekijöidensä konstruktioita.

Tulosbudjetoinnin käyttöön otosta ja valtion talousarvioista annetun lain (1216/2003, 16 §) velvoittamasta ”tuloksellisuuden ja johdon laskentatoimesta” huolimatta kustannuslaskentajärjestelmät eivät ole kaikkialla hallinnossa kehittyneet tarpeelliselle tasolle, vaikka tarvetta niille on ollut pitkään ilmassa (Näsi 2011, 103). Vuoden 2002 Kansallisen terveydenhuollon kehittämisprojektin (Huttunen 2002) tuloksissa todetaan, että kustannuslaskennassa ja laskuperusteissa yksikkökohtaisesti on parantamisen varaa kustannustietoisuuden ja kilpailutettavuuden kohentamiseksi. Melinin ja Linnakon tutkimus (2003) totesi saman: kunnissa tuotteistamista ja kustannuslaskentaa tehdään vielä kohtuullisen vähän. 2000-luvulla on tehty useita tuotteistamisprojekteja, joissa lähes poikkeuksetta on todettu kustannustiedon riittämättömyys toiminnassa.

Markkinamallisten toimintatapojen käyttöönotto on kuitenkin viimeisin suurin uudistamistarpeita kuntien kustannuslaskennalle muodostanut kehitysvaihe, jossa paine on varsinkin sosiaali- ja terveyspalveluissa. Markkinamallien käyttöönoton edellyttämä toimintamallien määrittäminen ja kustannusvertailu tunnetaan kansainvälisesti termillä *differential accounting* ja suomalaisessa laskentatoimen tutkimuksessa termillä *vaihtoehtolaskelmat*. (Näsi 2011, 103.)

Markkinamallisiin toimintatapoihin siirtymistä harkittaessa on Näsin (emt.) mukaan määritettävä kaikki vaihtoehtoiset toimintamallit ja suoritettava kustannusvertailu vaihtoehtojen välillä. Jos markkinamallisilla toimintatavoilla haetaan kustannussäästöjä, kustannustehokkuutta ja joustavuutta, näiden etujen saavuttamisen osoittaminen vaatii vertailulaskelmia kustannuksista uusien ja vanhojen toimintamallien välillä sekä yllämainittuihin laskentatoimen perusongelmiin vastaamista (emt.).

Näsi (emt.) kuvaa sekä laskelmien laatimista että hyödyntämistä päätöksentekotilanteissa haasteelliseksi. Kirjallisuudesta ei löydy yksiselitteistä lasken-

tamalla vaihtoehtolaskelmien tekemiseksi, vaan laskelmat laaditaan aina tilanteen mukaan (esim. Honko 1989). Aihe on tuore laskentatoimen tutkimuksessa; Näsin mukaan nämä "[t]oimintavaihtoehtojen edullisuusvertailu ja vaihtoehtolaskelmat, joita markkinamallien käyttöönottoa koskeva päätöksenteko edellyttää, ovat saaneet meillä laskentatoimen doktriinissa ja koulutuksessa aivan liian vähäisen huomion" (2011, 99).

Vaikka kustannusvertailu on toimintatapoihin siirtymisen edellytys, Volkin ja Laukkasen (2007, 31) tutkimukseen vastanneiden kuntien keskuudessa kustannuslaskenta ja tuotteistaminen olivat kuitenkin vielä siinä tilassa, että puolet vastanneista ei voinut sanoa, oliko palvelusetelillä hankitun palvelun hinta kalliimpi vai halvempi kuin omassa tuotannossa. Rajala, Tammi ja Meklin (2008, 12) muistuttavat esimerkeistä, joissa ulkoistus on yllättäen käynyt luultua kalliimmaksi ja saattanut johtaa tuotannon palauttamiseen kunnalle itselleen. Syiksi tähän Näsi (2011, 116) näkee puutteelliset kustannuslaskelmat ja talousosaaminen.

Rajalan ym. (2008, 12) mukaan on jo jonkin aikaa keskusteltu siitä, kuinka nykyiset laskentatoimen keinot eivät markkinasuuntautuneiden toimintatapojen osalta pysty tuottamaan tarpeeksi relevanttia tietoa kuntien palveluiden kustannuksista. Johdon laskentatoimi on ollut kuntien omalla vastuulla ja siksi vaihdellut käytännöiltään laajasti (esim. Helin & Valkama 1995, Rajalan ym. 2008, 13 mukaan). Vaikka kehitystä johdon laskentatoimen saralla on tapahtunut, pieleen menneet ulkoistamiskokemukset ovat hyviä esimerkkejä siitä, että markkinasuuntautuneet toimintatavat vaativat "entistä relevantimpaa talousinformaatiota" (Rajala ym. 2008, 13) ja että vaikka sitä olisi saatavilla, sitä ei välttämättä hyödynnetä päätöksentekotilanteissa.

Näsin (2011, 108) mukaan kustannukset voivat laskentatoimen perusongelmien rajauksesta riippuen näyttäytyä eri tavoin. Siten sekä laskelmien laatijoiden että niiden hyödyntäjien tulee osata ottaa huomioon laskelmaa koskien tehdyt valinnat. Näsin (2011, 115) mukaan näitä laskennan lähtökohtia ei useinkaan tunnisteta. Hänen mielestään ongelmana markkinamallisiin toimintatapoihin liittyvässä kustannuslaskennassa on ollut se, että kustannuslaskelmat on tehty suurpiirteisesti tai pohtimatta syvällisesti laskennan perusongelmia. Kustannuslaskelmissa on myös unohdettu katsoa tulevaisuuteen ja selvittää laskentatilanteen kannalta relevantit kustannukset ja tuotot.

Arviointi ja ongelmien ratkaisu on tehtävä laskentatilannetta ajatellen tulevaisuuteen katsoen eli kustannuslaskelmassa tulisi huomioida tilanteen kannalta relevantit kustannukset. Julkisen hallinnon laskennassa nojataan kuitenkin yhä vahvasti kokonaiskustannuslaskennalle, jossa pyritään kohti "absoluuttista kustannustotuutta" (Näsi 2011, 121). Kokonaiskustannuslaskennassa katsotaan menneisiin kustannustietoihin, vaikka esimerkiksi eri toimintatapoja ajatellen ne eivät tarjoa relevantteja tietoja. Kustannuslaskelmat tehdään siis laskentatilannetta hallitsematta tai suurpiirteisesti ja laskennan perusongelmiin perehtymättä (emt.).

Toisaalta Näsi (2011, 107) muistuttaa, että kustannusvertailut eivät anna kuvaa eri vaihtoehtojen "kokonaistaloudellisesta edullisuudesta". Ne antavat

silti pohjan toimintatapojen vertailulle ja sisältävät käyttäjien ja tutkimuksen kannalta tarkastelemisen arvoisia haasteita.

Kustannuslaskennan rooli on tuottaa tietoa päätöksentekoa ja toiminnan ohjausta varten. Kustannuksella tarkoitetaan sellaista kustannuslaskennan erää, joka osoittaa tuotannon tekijän käyttöä vastaavan menon. Kustannusten jaottelea voidaan perinteisesti tehdä käsitteillä välillinen ja välitön tai muuttuva ja kiinteä. Kustannuslaskija kohtaa arvostamisen, jaksottamisen, kohdentamisen, laajuuden ja mittaamisen ongelmat. Niiden ratkomista ja kustannuslaskelman rakentamista ohjaa laskentatilanne; kustannuslaskelmien rakentaminen on tilannekohtaista ja nähdään laatijoidensa näkemyksenä tilanteesta.

Markkinamallisiin toimintatapoihin siirtymisen arviointiin tehtävät vaihtoehtolaskelmat ovat julkisen sektorin toimijoille uusi haaste, kun menneiden kustannustietojen sijaan tulisi katsoa laskentatilanteeseen ja sen tuleviin muutoksiin. Seuraavassa perehdytäänkin vahvasti Rajalaan ym. (2008) nojaten siihen, kuinka vaihtoehtolaskelmat tulisi teoriassa rakentaa markkinamallista toimintatapaa harkittaessa. Tässä tutkimuksessa viitataan vaihtoehtolaskelmiin jatkossa myös sanalla kustannuslaskelma.

## 4.2 Kustannuslaskelman laadinta vertailutilanteeseen

Toiminnan ja palvelujen järjestämistapojen vertailussa yhtenä kriteerinä on vaihtoehtojen edullisuus. Kun tarkastellaan edullisuutta, usein saatetaan ajatella, että sitä parhaiten tarkkaillaan palvelun taloudellisuuden kautta eli vertaamalla palvelun oman tuotannon yksikkökustannusta palvelun ostohintaan (Meklin 2011, 127). Myös esimerkiksi Tyni ym. (2012, 11) painottavat, että ”verorahoitteisessa toiminnassa omakustannusarvo on keskeinen peruste valittaessa taloudellisinta palvelujen järjestämistä vaihtoehtoa”.

Meklin (2011, 127) kuitenkin jatkaa, että taloudellisuuden hahmottaminen tällä tavoin on toki tärkeää mutta kapea-alaista. Palvelujen edullisuutta on arvioitava laajemmin ottaen huomioon vaikuttavuus eli se, kuinka hyvin palvelu saavuttaa tavoitteensa. Jos vertailtavat palvelut ovat vaikuttavuuden kannalta tasavertaisia, olennainen vertailukriteeri on taloudellisuus. Jos taas vaikuttavuudessa on eroja, tulee verrata sekä vaikuttavuutta että taloudellisuutta yhdessä. Taloudellisuuden tarkastelun ei siten tulisi olla pelkästään oman tuotannon kustannuksen ja ostohinnan kustannusten vertaamista. Tällöin osa kustannuksista saattaa jäädä huomioimatta, näkymättömiin.

Sitran Kuntaohjelman palvelusetelihakkeessa on yhdessä KPMG:n kanssa luotu mallinnus palvelusetelin käyttöönoton taloudellisista vaikutuksista (KPMG 2011). Kustannusten laskeminen on osa mallia, ja malli keskittyy laajemmin taloudellisten skenaarioiden luomiseen ja pitkän aikavälin toiminnan suunnitteluun ja asiakasohjausvaihtoehtoihin. Malli sopii KPMG:n mukaan yleiseen käyttöön eri toimialoille. Mallissa painotetaan sitä, että kunnan on tärkeää kyetä budjetoimaan palvelun järjestämisen tuotot ja kustannukset tarpeeksi luotettavasti, jotta esimerkiksi kustannuksia kasvattavalta palveluntuotannon



ylikapasiteetilta välttyttäisiin. Kustannukset ja tuotot lasketaan mallissa kunnan, asiakkaan ja palvelun tuottaja kohdalta siirryttäessä uuteen palvelurakenteseen ja vertailun vuoksi myös nykyisen palvelurakenteen säilyessä.

Mallin eduksi mainitaan sen läpinäkyvyys, mutta se edellyttää toisaalta myös lopputulosten arviointia ja analysointia sekä ennusteissa käytettyjen lähteiden tuntemista. Laskentamallia varten kunnan tulee tuntea oman palvelutuotannon tuottojen, kustannusten ja kustannusrakenteen, tuotantokapasiteetin ja ostopalvelusopimusten ehtojen lisäksi asiakasryhmien palvelutarve, asiakkaiden tulot ja kuluttajakäyttäytyminen sekä alueen palveluntuottajien tuotantokapasiteetti. Lisäksi malli sopii avuksi tilanteisiin, joissa palvelutuotannon rakenteita kunnassa muutetaan. Se on erityisesti suunniteltu palvelusetelin käyttöönoton analysointiin, mutta sopii Sitran mukaan myös palvelurakenteen muutosten simulointiin.

Mallissa on mukana arvioitavana oma tuotanto, ostopalvelut, palvelusetelillä järjestettävät palvelut ja muulla tavoin kunnan tukemat palvelut (esimerkiksi yksityisen hoidon tukeminen). Lisäksi malli pyrkii kohdistamaan mahdolliset muodostuvat säästöt ennaltaehkäiseviin palveluihin. Sillä pystytään vieläpä tarkastelemaan yksittäisen asiakkaan vaihtoehtoista palvelukulkua kustannuksineen, mistä on toivottu apua päivittäiseen ohjaustyöhön ja poliittiseen päätöksentekoon.

Lisäksi mallissa on olennaista tuntea palvelun järjestämisen tavoitteet, vaihtoehtoisten palveluketjujen palvelut ja kunkin palvelun kustannukset. Mallissa on esimerkin vuoksi jaettu palvelut kuuteen palvelutasoon, joita ovat 1) yleinen neuvonta ja ohjaaminen, 2) sisäänotto palveluketjuun, 3) palvelutarpeen kartoittaminen ja ohjaaminen oikeaan palveluun, 4–6) eritasoiset palvelut (avopalvelut, keskiraskaat kuten palveluasumispalvelut, ja raskaat palvelut). Palvelutasot voidaan nimetä kunnan omien käytäntöjen mukaisesti eikä kaikkia tasoja ole välttämätöntä käyttää.

Mallin vahvuus on se, että se vertaa eri tuotantovaihtoehtoja keskenään ja huomioi tuottajien kapasiteetit, yleisen kustannuskehityksen, kustannukset eri osapuolten kannalta, vaihtoehtoiset kustannuskehitykset ja käyttäjämäärän kehitykset. Malli on monipuolinen ja käyttökelpoinen pitkäaikaisten taloudellisten vaikutusten arviointiin. Mallissa otetaan huomioon heti alkumetreillä palvelun kokonaiskustannus asiakasta kohden. Sillä tarkoitetaan palvelun keskimääräistä, kunnan ja asiakkaan kulut kattavaa kustannusta. Kunnan kohdalla se tarkoittaa myös kunnan hallintokuluja ja muita kustannuksia alv- ja muine verovaikutuksineen. Kun sitä verrataan yksityiseltä ostettuun palveluun, otetaan huomioon palveluntarjoajan hinta, joka sisältää katteen. Sen tarkemmaksi malli ei näiden kustannusten hahmottamisessa mene.

Malli esittää siis enemmänkin tuotannonohjauksellisen näkökulman ja arviointityökalun kokonaisarviointiin. Tässä tutkimuksessa paneudutaan kuitenkin kustannuslaskelmiin, jotka tulee syöttää malliin ja joiden laatimisessa malli ei auta. Malli painottaa, että siihen tulee syöttää asiakkaalle tai asiakkaasta koituvat kokonaiskustannukset. Koska nämä luvut tulevat vertailtavaksi, niiden tulee olla vertailtavassa muodossa ja niiden tulee huomioida kaikki olennaiset

kustannukset. Tässä auttaa relevanttien kustannusten käsite, jota käsittelen seuraavaksi. KPMG:n (2011) mallin voidaan katsoa auttavan taloudellisten vaikutusten mallintamisessa seuraavaksi esiteltävän toimintatapojen kustannusten tarkastelun rinnalla.

Näsi (2011) ja Rajala ym. (2008) ovat esittäneet, miten taloudellisuutta ilmentävän kustannuslaskennan vertailutilanteessa voisi rakentaa perusteellisemmin. Heidistä varsinkin Rajalan ym. tutkimukseen nojataan tässä työssä, koska heidän työssään esimerkiksi tuotesisällöt ja transaktiokustannukset on käsitelty tarkemmalla tasolla. Lisäksi heidän kustannuslaskennan teoriansa on käyetettävissä kaikkien markkinamallisten toimintatapojen, myös palvelusetelin kustannusrakenteiden hahmottamiseen. Käytännön vertailutilanteessa Rajalan ym. (2008) ja juuri esitelty KPMG:n (2011) mallin voidaan tosin katsoa tukevan toisiaan.

Rajalan ym. (2008) mallissa on ensinnäkin huomattava, että eri toimintatavoissa on erilaisia kustannuksia, kuten edellä jo esiteltiin. Tämä "different cost for different purposes" -ajattelumalli ei Näsin (2011, 110) mukaan ole uusi vaan pitkään yleisesti tunnustettu kustannuslaskennan lähtökohta. Vaihtoehtoisten toimintatapojen kustannusten tunteminen on erityisen tärkeää varsinkin päätöksenteon tilanteissa (esim. Näsi 2011, 99). Laskentatilanne määrittelee sen, mitkä kustannukset on otettava huomioon eli mitkä ovat relevantteja tarkastelun kannalta (emt., 110).

Rajala ym. (2008, 18) jatkavat, että kaikki relevantit kustannukset eivät ole tiedossa päätöstilanteissa, koska vain osa kustannuksista on näkyviä, loput näkymättömiä ja vasta mahdollisesti myöhemmin realisoituvia. Tämä saattaa johtaa siihen vaaralliseen tilanteeseen, jossa oikean kuvan antaviksi luullut kustannuslaskelmat osoittautuvat vääriksi jälkikäteen (emt.). Myös Näsi (2011, 109) painottaa, että relevanttien kustannusten tarkastelu on erittäin keskeistä vertailtaessa ja valittaessa eri toimintavaihtoehtoja. Hänen mukaansa edes eri toimintavaihtoehtoihin liittyvät kokonaiskustannukset ja -tuotot eivät ole yhtä olennaisia kuin kulloisenkin päätöksentekotilanteen relevantit kustannukset ja tuotot.

Kustannuslaskelma on laadittava kokonaisuudeksi, joka on tilanne huomioon ottaen koostettu relevanteista kustannustiedoista. On huomioitava, että päätöksenteossa huomio suuntautuu tulevaisuuteen ja siten mennyttä aikaa kuvaava kirjanpito- ja muu kustannustieto ei ole sellaisenaan käyttökelpoista ratkaisuja ajatellen (Näsi 2011, 109). Sen takia päätöksentekotilanteen laskelmiin on otettava mukaan tilanteen kannalta "relevantit kustannukset laskentatoimen ongelmia koskevine perusteltuine ratkaisuihin" (emt.), joita tarkastellaan seuraavaksi.

#### **4.2.1 Näkymättömät ja näkyvät kustannukset kustannuslaskelmilla**

Rajala ym. (2008) ovat käsitelleet näkymättömiä kustannuksia kahdesta eri näkökulmasta, joita ovat organisaation toimintatapojen tehottomuus ja kilpailuttamisen päätöksentekotilanteet. Tehottomuuteen viittaavista näkymättömistä kustannuksista voidaan heidän mukaansa puhua piilokustannuksina (hidden

cost) ja kilpailuttamisen päätöstilanteissa taas näkymättömistä kustannuksista (invisible cost) (emt., 18, 58–59). Kuitenkin yleisellä ”näkymättömissä olevat kustannukset” (emt., 59) he viittaavat molempiin näistä.

Piilokustannuksilla eli toiminnan tehottomuuden kustannuksilla viitataan yleisesti kirjallisuudessa siihen, että toiminnan kokonaiskustannuksiin sisältyy tiettyjä kustannuksia, jotka ovat seurausta tehottomuudesta (Rajala ym. 2008, 59). Organisaation kannalta piilokustannuksia, ja toisaalta myös -tuottoja, voivat aiheuttaa kulttuuriset tekijät eli esimerkiksi toiminta- ja organisatorinen politiikka sekä toiminnan päämäärien muotoilu. Sitä ei helposti voida analysoida käytössä olevan informaatioteknologian avulla ja siksi se jää helposti päätöksentekotilanteessa huomion ulkopuolelle (Hendry 1995, 193–200, Rajalan ym. 2008, 59 mukaan).

Myös sisäisen organisatorisen oppimisverkoston vahingoittuminen voi aiheuttaa lisäkustannuksia, kun sekä sisäinen tietovaranto että sisäiset, tietoa välittävät verkostot muuttuvat organisatoristen muutosten myötä (esim. Fisher ja White 2000). Lisäksi päätöksenteon rajoittuneen rationaalisuuden (Simon 1979), organisaation sisäisten, esimerkiksi työn johtamisesta ja organisoinnista aiheutuvien tekijöiden (Leibenstein 1966) ja siten sisäisen tehottomuuden (Syvänen 2003, 13) myötä aiheutuu piilokustannuksia, joita ei voi nähdä yrityksen kirjanpidon tileiltä. (Rajala ym. 2008, 60.)

Toiminnan tehottomuudesta aiheutuviin piilokustannuksiin verraten päätöksentekotilanteen näkymättömät kustannukset syntyvät ja jäsentyvät eri tavoin. Rajala ym. (2008, 62–68) mukaan päätöstilanteissa on nähtävä kustannukset *tilanteen kannalta relevantilla tavalla*, mikä tarkoittaa sitä, että on tarkasteltava ensinnäkin niitä tekijöitä, joita otetaan mukaan laskelmiin (näkyvät kustannukset), ja toiseksi niitä, jotka jätetään tai jotka jäävät havainnoin ulkopuolelle (näkymättömät kustannukset). Relevanttius viittaa siis kaikkiin ja ”oikeisiin” kustannuksiin kunnan ja kuntakonsernin kannalta päätöstilanteessa. Kustannuslaskelma on siten rakennettava laskentatilanteen kannalta huomioiden ne kustannuslajit, jotka ovat relevantteja siinä tilanteessa. Ne ovat sellaisia kustannuksia, joihin päätös toimintatavan muutoksesta vaikuttaa: relevanttiutta pohdittaessa on arvioitava, mitkä toimintatapojen kustannuksista organisaatiolta *poistuvat tai säästyvät* ja *mitkä toimintatapojen kustannukset tulevat tilalle* toimintatavan muuttuessa.

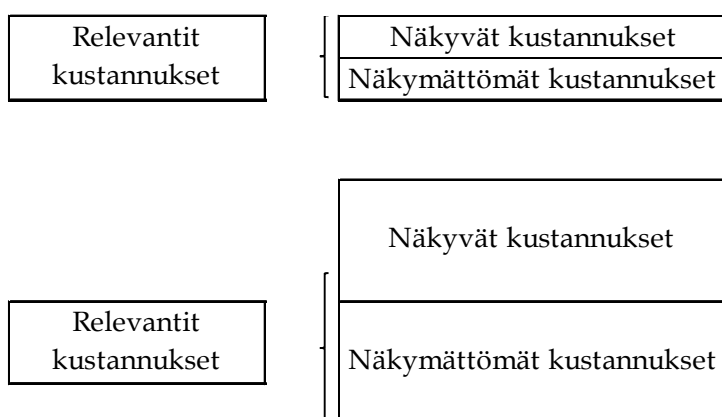
Relevantit kustannukset kuuluvat mukaan vertailulaskelmiin. Tämä korostuu kaikissa päätöstilanteissa mutta varsinkin ulkoistustilanteissa ja oman ja ulkopuolisen tuotannon vertailutilanteissa. Myös kunnan myydessä palveluitaan tai ollessa kumppanina esimerkiksi isäntäkuntamallissa on kustannusrakenteiden tunteminen tärkeää. (Rajala ym. 2008, 84–85.)

Tässä tutkimuksessa näkymättömillä kustannuksilla viitataan jatkossa päätöstilanteiden näkymättömiin kustannuksiin. On totta, että tehottomuudesta johtuvia piilokustannuksia olisi aiheellista pohtia toista toimintatapaa harkittaessa; omaa toimintaa tehostettaessa voivat markkinamalliset toimintatavat lopulta osoittautua kalliimmiksi. Se pohdinta jätetään kuitenkin tämän tutkimuksen ulkopuolelle.

Näkyvät kustannukset ovat niitä kustannuksia, jotka on nostettu esille päätöksentilannetta varten. Olemassa olevasta aineistosta (esimerkiksi kirjanpito- tai talousarvioaineistosta) on voitu työstää erillisiä kustannuslaskelmia päätöksentekotilanteeseen. Näkymättömät kustannukset puolestaan ovat niitä relevantteja kustannuksia, joita ei ole laskelmiin mukaan tiedostetusti otettu tai jotka ovat esimerkiksi ennalta arvaamattomuuden tai ennakoimattomuuden takia ulos jätettyjä. Kaikki kustannukset, joita järjestelmistä saa tai jotka ovat erikseen laskelmiin poimittuja, eivät välttämättä ole relevantteja päätöksentekotilanteessa.

Ideaalitilanteessa kaikki päätöksentekotilanteen kannalta olennaiset kustannukset ovat esiin - näkyviksi - saatuja. Kuviossa 6 havainnollistetaan relevanttien, näkymättömien ja näkyvien kustannusten suhdetta toisiinsa Rajalaa ym. (2008, 63) mukailten. Ylemmässä tilanteessa osa kustannuksista on jäänyt näkymättömiin, jolloin "relevantit kustannukset ovat näkymättömien ja näkyvien yhteenlaskettu summa" (emt.). Kuviossa alempi tilanne on tyypillinen ulkoistamistilanne, eli siinä esitettyihin näkyviin kustannuksiin on otettu sellaisia kustannuksia, jotka tosiasiallisesti eivät ole relevantteja laskentatilanteen kannalta. Tilanne voi syntyä esimerkiksi silloin, kun vaikkapa oman tuotannon kustannuslaskelmiin on otettu mukaan eriä, jotka eivät poistu ulkoistamisen myötä (Meklin 2011, 132).

Näkymättömät kustannukset voivat ilmetä toimintatavan 1) organisatorisissa kustannusrakenteissa ja toisaalta 2) tuotteiden kustannuksissa tai 3) kohdentuen eri toimijoille, ja tätä jaottelua Rajala ym. (2008, 64–69) pitävät näkökulmana näkymättömien kustannusten tunnistamisessa. Heidän mukaansa organisatorisilla kustannusrakenteilla viitataan organisaation ohjausjärjestelmiin, tuotteiden kustannuksilla toisaalta tuotekokonaisuuden määrittelyyn ja kustannusten kohdistumisella eri toimijoille sellaisiin kustannuksiin, jotka eivät välttämättä päädy laskevan tahon maksettavaksi.



KUVIO 6 Relevanttien kustannusten suhde näkyviin ja näkymättömiin kustannuksiin (Rajalaa ym. 2008, 63 mukailten)

Ohjausjärjestelmässä ilmenevät näkymättömät kustannukset ovat niitä, jotka syntyvät kilpailuttamis- tai ulkoistamistilanteissa tai jotka jäävät tai syntyvät

kuntaorganisaatioon ennakoimatta tai oletusten vastaisesti. On siis mahdollista, että kustannuslajit muuttavat muotoaan tai että syntyy uusia kustannuksia organisaatiolle. Toimintatapojen muutokset sisäisten tai ulkopuolisten toimijoiden kanssa voivat aiheuttaa näitä kustannuksia, jotka eivät ilmene suoraan tuotekustannuksissa.

Koska organisaatio muuttuu siirryttäessä hierarkkisesta toimintatavasta markkinasuuntautuneeseen, myös kustannusrakenne muuttuu ja kustannukset vähenevät, lisääntyvät tai muuttavat muotoaan. Huomio onkin kiinnitettävä siihen, mitä muutokset ovat ja minkälaisia kustannusvaikutuksia niillä on, ja myös siihen, että hankintahinnat eivät automaattisesti vastaa muuttuneen rakenteen kustannuksia. (Rajala ym. 2008, 65–66.)

Rajalan ym. (emt.) mukaan aiemmassa laskentatoimen tutkimuksessa tähän ilmiöön on sekä kansainvälisesti että kotimaassa tartuttu ulkoistamisen vaikutusten arvioinnissa ja toimintojen verkottumisen laskentaongelmina. Tilaajalle aiheutuu kustannuksia, jotka ovat nykyisillä tietojärjestelmillä hankalasti paikannettavissa, kun toimintatapaa järjestetään, koordinoidaan ja seurataan (Boyne ym. 1998; Aubert, Rivard & Patry 2004; Kulmala, Ojala, Ahoniemi & Uusi-Rauva 2006; Rajalan ym. 2008, 65 mukaan).

Tilaajan kustannuksiin lukeutuvat myös aineettoman pääoman huomioimatta jättämisestä aiheutuvat kustannukset, kun tiedonkulku ja osaaminen pilkkoutuvat (Kelley & Jude 2005, Rajalan ym. 2008, 65 mukaan). Tästä voi syntyä esimerkiksi maineriskiä tilaajaorganisaatiolle, mikä myöhemmin konkretisoituu todelliseksi kustannukseksi uudelleenhankinnan myötä. Barthélemy (2001) mukaan pahimmillaan näkymättömät kustannukset voivat syödä koko ulkoistamisen myötä ennakoitua hyödyt, koska näkymättömät kustannukset ovat hankalasti määriteltävissä (Rajala ym. 2008, 65).

Tuotekokonaisuuteen liittyvät näkymättömät kustannukset liittyvät Rajalan ym. (2008, 67) mukaan tuotteen rajaamiseen, jolloin kustannuksia syntyy ennakoimattomuudesta mutta myös puutteellisista tiedoista päätöksentekotilanteessa. Pääongelmia ovat tuotteiden laajuuden rajaaminen, tuotteiden sisällön määrittäminen sekä toisaalta tarkasteluajaväli ja tulevaisuuden hahmottaminen. Tuotteiden tulisi sisällölliseltä laajuudeltaan olla yhteneväiset, sillä sisällöllä on vaikutusta kustannusrakenteeseen. Tarkasteluajavälin ja tulevaisuuden hahmottaminen on tärkeää siinä mielessä, että usein tuote tai palvelu liittyy tiettyyn palveluketjuun, ja vaikuttavuus syntyy vasta palveluketjun päässä. Jokin edullinen osa palveluketjua saattaa Rajalan ym. mukaan lisätä koko ketjun kustannuksia tai heikentää vaikuttavuutta.

Tuotesisällön ja palveluketjun lisäksi on huomioitava, että näkyvät ja näkymättömät kustannukset eivät välttämättä aiheudu vain tilaajaorganisaatiolle. On mahdollista, että yhden osapuolen kustannukset pienenevät, mutta esimerkiksi kuntalaisen tai koko kuntakonsernin kulut kasvavat. Kustannukset saattavat siten siirtyä kolmannelle osapuolelle. Olisi siis huomioitava kaikki osapuolet, joille kustannukset koituvat, sekä myös kustannusten yhteenlaskettu kokonaisuus. (Rajala ym. 2008, 66–69.)

Laskentatoimen oppikirjatasolla ei Rajalan ym. (2008, 69) mukaan näkyvässä olevia kustannuksia mainita. Sen sijaan on korostettu kustannuslaskennan tilannetta ja kontekstia laskelman laatimisen kannalta. On huomattu, että kompleksisten hankintaketjujen ja verkottuneen toiminnan myötä kaikkia kustannuksia ei ole nähty päätöstilanteessa (Narayanan & Raman 2004, Rajalan ym. 2008, 69 mukaan). Cooperin ja Kaplanin (1988) mukaan toimintolaskennalla on voitu kohdistaa aiheutumisperiaatteen avulla yleiskustannuksia aiempaa tarkemmin tuotteille ja tuoteryhmille, mikä on korostanut kustannusten syntymekanismin tunnistamista. Silti nykyinen kustannuslaskenta ei yllä vaadittavalle tasolle toiminnan uudelleenorganisoinnin kannalta (Tammi 2006; Kulmala ym. 2006). (Rajala ym. 2008, 69–70.)

Näsin (2011, 113–114) näkee, että relevanttiuden arvioinnissa voidaan käyttää apuna laajaa relevanttiuden määritelmää, jolla hän viittaa tulee Upchurchiin (2002, 389) ja Druryyn (2000, 280): relevantit kustannukset ja hyödyt ovat tulevaisuudessa syntyviä ja eri toimintavaihtoehtojen keskenään eroavia kassavirtoja. Määritelmässä on kolme elementtiä: tulevaisuus, kassavirta ja erilaisuus toimintavaihtoehtojen kesken. Näsin mukaan kaikkien näistä tulee täyttyä, jotta kustannus olisi relevantti. Kassavirta voi olla positiivinen (tulo) tai negatiivinen (meno). Tulevaisuudella viitataan siihen, että menneet kustannukset eivät suoraan kerro, mitä kustannukset ovat tulevaisuudessa. Vaikka menneeseen pohjautuneesta tiedosta voi olla apua, tulevaisuuden huomiointi vaatii sivistyneiden arvioiden luomista kustannuksista.

Kolmas elementti, erilaisuus toimintavaihtoehtojen kesken, viittaa vertailutilanteeseen ja siihen, että vaihtoehtojen välillä tulisi tehdä valinta (emt.). Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi se, kun harkitaan, otetaanko palveluseteli käyttöön kunnan oman tuotannon rinnalle tai esimerkiksi ostopalveluita korvaamaan. Tuossa tilanteessa laskentatilannetta määrittelee siten toimintatapojen vertailu. Tällaisessa tilanteessa yllämainitun laajan relevanttiuden määritelmän mukaan relevantteina kustannuksina vain ne toimintatavan kassavirrat, jotka poikkeavat toisistaan. Tämä on kantava ajatus myös Rajalan ym. teoriassa.

Kustannuksia vertailtaessa olisi siten hallittava sekä kustannusten syntymekanismit että uudet toimintatavat ja osattava analysoida niitä tilanteen vaatimalla tavalla. Tämän lisäksi Näsi (2011, 118) kehottaa etenkin julkisen sektorin toimijoita pohtimaan laajuusongelmaa, eli kenen kannalta laskelmat ja päätökset tulisi tehdä: pelkästään kunnan kannalta vaiko kaikki tärkeät sidosryhmät ja osapuolet huomioiden. On mahdollista, että yhden osapuolen kustannukset siirtyvät toisen osapuolen maksettavaksi.

Kun toimintatavan muutosta tarkastellaan kustannuksia laajemmin, Näsi (2011, 119) kuuluttaa kokonaisvaltaisen kustannus-hyötyarvioinnin perään ja laskentatilanteen tarkkaan määrittelyyn. Hän viittaa Pitkäsen (1973, 8) kustannus-hyötyanalyysin, jossa hyödyt ja kustannukset arvioidaan riippumatta siitä, kenen kohdattavaksi ne tulevat, ja vaikutukset tehdään keskenään vertailukelpoisiksi. Näsin mielestä nykyinen ”kokonaistaloudellisesti edullisimpaan” vaihtoehtoon vetoaminen voi tukea luovia ratkaisuja päätöksentekotilanteessa (2011, 119).

Vaikka kustannus-hyötyanalyysi sopisi työkaluksi kokonaistaloudellisesti edullisimman vaihtoehdon etsimiseen, ongelmaksi voivat muodostua arvostuskysymykset. Laajuuden ongelmaan kustannus-hyötyanalyttinen tarkastelu antaa paremmin vastauksia, mutta varsinkin aineettomien tekijöiden arvostamisessa joudutaan tukeutumaan subjektiivisiin arvioihin. Esimerkiksi palvelun laadun ja muiden tuottojen ja hyötyjen mittaaminen ja operationaalistaminen koetaan yleisesti ongelmalliseksi. (Näsi 2011, 118.)

Hyötyjen arvioinnin haasteellisuuden ja tutkimuksen laajuuden rajaamiseksi tässä tutkimuksessa keskitytään vain kustannuspuolen arviointiin. Näsi (2011, 113–114) viittaa relevanttiuden määritelmässään kolmeen ehtoon, mutta seuraavaksi esiteltävässä Rajalan ym. (2008, 62–68) mallissa relevanttius katsotaan määrittyvän sen mukaan, vaikuttaako toimintatavan muutos kustannuksen syntymiseen tai poistumiseen. Tämän tutkimuksen rajauksissa kappaleessa 1.2 mainittiin, että ulkopuolisessa kohteen arvioinnissa ei pystytä näitä toimintatavan muutoksen vaikutuksia havainnoimaan. Siksi Helsingin kaupungin palveluasumisen palvelusetelin käyttöönoton laskelmia tarkastellaan ja arvioidaan Rajalan ym. esittämien, tutkimuksessa havaittujen mahdollisten vaikutusten pohjalta eli teoreettiselta näkökannalta.

Vaihtoehtolaskelmien laadinnassa huomioon tulisi vielä ottaa laskelman aikajänne, laskelmien vertailukelpoisuus ja laskennan perusongelmat. Päätöksentekijöiden tulee olla selvillä ensinnäkin vaihtoehdoista, joita vertaillaan, sekä siitä aikavälistä, jota päätös koskettaa (Rajala ym. 2008, 61). Näsi (2011, 117) täsmentää, että usein kilpailuttamisen tai ulkoistamisen aikaväli on kohtuullisen pitkälle tulevaisuuteen ulottuva, jolloin kiinteiden kustannusten kehittyminen on tärkeää huomioida. Hänen mukaansa tarpeeksi pitkällä aikavälillä kiinteistäkin kustannuksista voi tulla muuttuvia, ja rahan aika-arvon huomioon merkitys korostuu. Kustannuslaskelmat voivat näyttää erilaisilta riippuen siitä, miten nämä seikat huomioidaan.

Tarkoituksena ei siten ole laskea yksityiskohtia mahdollisimman tarkasti, vaan tärkeämpää on kiinnittää huomio nykyiseen toimintaan ja sen kannalta olennaisiin asioihin. Aina ei voida päästä äärimmäisen tarkkaan tietoon, eikä sitä välttämättä esimerkiksi kustannussyistä kannata tavoitella (Näsi 2011, 101). Laskelmissa korostuu siksi se, mitä laskelmat tuovat näkyviin ja mihin laskelmat suuntaavat tiedonkäyttäjän huomion (Rajala ym. 2008, 57).

#### **4.2.2 Relevanttien kustannusten tunnistaminen eri toimintatavoissa**

Edellisen osion mukaisesti näkymättömät kustannukset piilevät joko toiminnan ohjauksessa, tuotekustannuksissa tai muille toimijoille aiheutuvina. Osa näkymättömiin jäävistä kustannuksista voi olla laskentatilanteen kannalta relevantteja (Rajala ym. 2008, 85). Relevanttius määriteltiin päätöksentekotilanteen kannalta ”oikeiksi” ja olennaisiksi kustannuksiksi kunnan ja kuntakonsernin kannalta (emt., 62). Ne ovat sellaisia kustannuksia, joihin päätös toimintatavan muutoksesta vaikuttaa.

Laskentatilanteeseen tulisi nostaa vain relevantit kustannukset, ja kaikki relevantit kustannukset tulisi tunnistaa. Toimintatapamuutoksesta huolimatta

tetyt kustannukset saattavat jäädä kunnan velvoitteiksi, ja niitä ei siksi tulisi lukea oman tuotantovaihtoehdon kustannuksiin vertailutilanteessa. (Rajala ym. 2008, 90.)

Rajalan ym. (2008, 85) kustannusrakennemalli (kuvio 7) havainnollistaa toimintatapojen kustannusrakenteita: kustannukset muodostuvat eri tavoin, jos tuote tuotetaan kuntaorganisaatiossa tai jos se ostetaan kunnan ulkopuolelta. Malli auttaa hahmottamaan relevantteja kustannuksia laskentatilanteen kannalta. Sen kantavana ideana onkin pohtia, mitkä toimintatapojen kustannuksista organisaatiolta poistuvat tai säästyvät ja mitkä toimintatapojen kustannukset tulevat tilalle toimintatavan muuttuessa.

Kunnan nykyinen tuotantotapa		Palvelusetelitoimintatapa
<i>Organisatoriset kustannusrakenteet</i>		
Toimintatavasta riippumattomat kustannukset		
Politiikan ja demokratian kustannukset	1	Politiikan ja demokratian kustannukset
Keskushallinnon kustannukset	2a	Keskushallinnon kustannukset
Toimintatavasta riippuvat kustannukset		
Keskushallinnon kustannukset	2b	
Operatiivisen johtamisen kustannukset	3	Tilaamisen kustannukset
<i>Tuotteen kustannukset</i>		
Tuotteen valmistuskustannukset	4	Tuotteen ostohinta
<i>Tuotteen laajuus- ja sisältöerojen käsittely</i>		
<i>Kustannusten kohdentuminen eri toimijoille</i>		

KUVIO 7 Toimintatapojen kustannusrakenteet Rajalaa ym. (2008, 85) mukaillen

Kuviossa vertailtavana ovat hierarkkisen ja markkinasuuntautuneiden toimintatapojen kustannusrakenteet. Nämä toimintatavat esiteltiin aiemmin luvussa 3. Jatkossa viitataan hierarkkiseen toimintatapaan myös kunnan omana tuotantona ja markkinamalliseen toimintatapaan myös palvelusetelitoimintatapana. Hierarkkisen toimintatavan eli kunnan oman toiminnan kustannuksiin vertailutilanteessa tulisi laskea kunnalta säästyvät tai poistuvat kustannukset. Markkinasuuntautuneen toimintatavan eli esimerkiksi palvelusetelitoimintatavan kustannuksiin tulisi lukea ne kustannukset, jotka kunnalle uuden toimintatavan myötä syntyvät.

Kuviosta voidaan lisäksi havaita edellä mainitut Rajalan ym. (2008, 64–69) näkymättömien kustannusten ilmenemispaidat: toimintatapojen verrattessa tulee kiinnittää huomiota organisaation kustannusrakenteisiin (ohjauksen transaktiokustannukset), tuotteen kustannuksiin ja kustannusten kohdentumiseen eri toimijoille.

Ohjauksen transaktiokustannukset on jaoteltu toimintatavasta riippumattomiin kustannuksiin (kuvion osiot 1–2a) ja toimintatavasta riippuviin kustannuksiin (osiot 2b–4). Jaottelu korostaa sitä aiemmin esiteltyä laskennan kannalta tärkeää huomiota, että juuri ne kustannukset, jotka *riippuvat toimintatavasta* ovat relevantteja.



Tuotteen kustannuksissa verrataan kunnan oman tuotannon yksikkökustannusta tuotteen ostohintaan. Tässä kohtaa on kiinnitettävä huomiota varsinkin tuotteen laajuus- ja sisältöeroihin. Kustannusten kohdentuminen eri toimijoille tarkoittaa sitä, että laskentatilanteessa katsottaisiin kustannuksia kuntakokonaisuuden kannalta. Kustannukset voivat kasvaa asiakkaan kohdalla tai kunnan toisen yksikön kohdalla, vaikka ne kunnan laskentayksikön kannalta näyttäisivät vähenevän. (Rajala ym. 2008, 98–102.)

Seuraavassa käydään ensin läpi Rajalaa ym. (2008) seuraten ohjauksen transaktiokustannukset ja sen sisällä toimintatavasta riippumattomat ja riippuvat kustannukset. Sen jälkeen tarkastellaan tuotteen kustannuksia ja lopuksi kustannusten kohdentumista eri toimijoille. Laskentatilanteen huomioon ottamista on korostettu aiemmin tässä tutkimuksessa useaan otteeseen. Sen vuoksi kustannusrakennemallin esittelyn edetessä tuodaan esiin niitä erityispiirteitä, joita palveluseteli laskentatilanteeseen mahdollisesti tuo. Muita palvelusetelin erityispiirteitä on koottu sen lisäksi myös tämän osion loppuun omaksi osiokseen.

### **Ohjauksen transaktiokustannukset**

Toimintatavan muuttuessa organisaation uudelleenjärjestelystä aiheutuu erilaisia *vaihdannan hallinnan kustannuksia*, jotka syntyvät muun muassa sopimusneuvotteluiden ja ulkopuolisen palveluntuottajan valvonnan myötä (Rajala ym. 2008, 71). Siksi Rajala ym. käyttävät transaktiokustannusajattelua perustana organisatoristen kustannusten tarkastelussa ja nimeävät sen ohjauksen transaktiokustannuksiksi. Transaktioanalyysi (transaction cost analysis, TCA) on ollut yksi taloustieteen viimeaikaisia keskeisiä keskusteluteemoja. Suomenkielisessä kirjallisuudessa on käytetty lähinnä vastaavia termejä vaihdanta- tai liiketointakustannukset. (Rajala ym. 2008, 72; Meklin 2011, 137.)

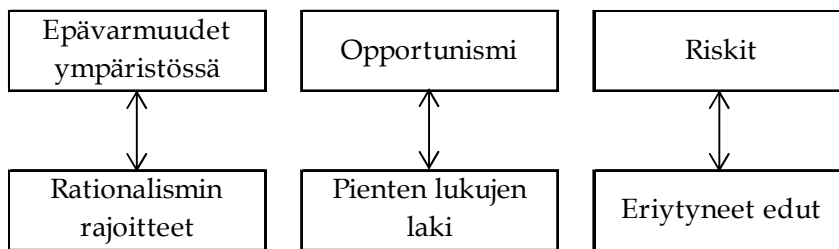
Transaktiokustannusajattelu sopii julkisen sektorin toiminnan jäsentämiseen esimerkiksi siksi, että transaktiokustannusteoriassa tarkastellaan institutionaalisia rakenteita, ja julkinen sektori ja hallinto koostuvat nimenomaan instituutioista (Bartle & Ma 2001, 158 Rajalan ym. 2008, 81 mukaan). Rajalan ym. (2008, 81) mukaan Williamson (1985, 1, 164) on määritellyt, että transaktio syntyy, kun tuotteen tai palvelun valmistusketjussa siirrytään vaiheesta toiseen, missä itse siirtymä ei aiheuta kustannuksia vaan pikemminkin *siirtymän ohjaaminen*.

Eri markkinaosapuolten kanssa toimimisen ja erilaisten sopimusten solmimisen tarkoituksena on hakea mahdollisimman edullista organisaatorakennetta transaktiokustannusten kannalta. Toisaalta toiminnan organisointi aiheuttaa kustannuksia. Paras mahdollinen hallinnan rakenne riippuu kulloisestakin toimintaympäristöstä, tuotettavien palvelujen ominaispiirteistä ja itse toimijoista. (emt.)

Ohjauksen transaktiokustannusten yhteys näkymättömiin kustannuksiin on se, että vuorovaikutussuhteet aiheuttavat kustannuksia, ja mitä useampia toimijoita vuorovaikutussuhteisiin liittyy, sitä tärkeämpää on tunnistaa vuoro-

vaikutusten vaikutus kustannusrakenteisiin. Vuorovaikutussuhteet ovat välttämättömiä talouden pyörimiselle, ja demokraattisen järjestelmän puitteissa on mahdollista pitää vuorovaikutuskustannukset valvonnassa. Tämä edellyttää rakenteiden ja kustannusten aiheuttajien tuntemista; transaktiokustannukset vaativat kontekstinmukaista jäsenystä. Vuorovaikutussuhteiden kustannukset syntyvät varsinkin vuorovaikutuksen ehtojen sopimisista, niiden toimeenpanosta ja valvomisesta. (Rajala ym. 2008, 82–83.) Bartlen ja Man (2001, 158) mukaan sopimuksia syntyy esimerkiksi talousarvion myötä, joka on eräänlainen sitoumus osapuolten välillä (Rajala ym. 2008, 81).

Transaktiokustannuksilla tarkoitetaan vaihdannan kustannuksia, joita syntyy erilaisissa hallinnan mekanismeissa (Coase 1991). Transaktiokustannuksia syntyy Coasen mukaan yleiseltä kannalta katsoen muun muassa informaation organisoinnista toimijoiden välillä ja organisaation sisällä, toiminnan koordinoinnista esimerkiksi uusien tehtävienjakojen määrittelystä, varautumisesta muiden toimijoiden oma edun tavoitteluun, sekä liiketoimintatapahtumien suuntaamisesta. Hän katsoo mahdolliseksi, että markkinasuuntautuneissa toimintatavoissa transaktiokustannukset ylittävät toiminnasta saavutettavan taloudellisen hyödyn, jolloin hierarkkinen toimintatapa on edullisempi organisaatiolle. (Rajalan ym. 2008, 72–75.)



KUVIO 8 Transaktiokustannusten lähteet (Jonesia 2004, 83 mukailen)

Tarkemmalla tasolla transaktiokustannusten lähteitä on jäsentänyt Jones (2004, 83) kuvion 8 mukaisesti. Epävarmuus on Coasen (1991) mukaan sellainen toiminnan elementti, joka aiheuttaa markkinahäiriöitä ja kustannuksia synnyttäviä konflikteja. Inhimillisten toimijoiden rajallinen mahdollisuus käyttää tietoa vaikeuttaa varsinkin niitä tilanteita, joissa toimintaympäristö on monimutkainen. Siitä seuraa transaktiokustannuksia. (Rajala ym. 2008, 77–78.) Päätöksentekotilanteissa päättäjien toimintaa voi rajoittaa rajallinen kognitiivinen käsittelykyky, minkä seurauksena päätökset voivat olla vain tietyiltä osin rationaalisia (Simon 1957; Williamson 1985, 47; Rajalan ym. 2008, 78–79 mukaan).

Epävarmoista ja vajaalla informaatiolla tehdyistä, usein hyvin spesifisistä päätöksistä voi tulla epäonnistumisia (sopimushasardeja) organisaatiolle (Williamson 1996). Lisähaastetta päätöksentekotilanteisiin ja sen myötä lisää transaktiokustannuksia tuo toimintaympäristön ja eri osapuolten toiminnan ennakoinnattomuus. Sen seurasta ovat tietyt mukautumisongelmat, kun esimerkiksi sopimuksia joudutaan hyvän valmistelun jälkeenkin muuttamaan myöhemmin,

ja sitoumuksien joustoihin varautuminen, kun tuotannon määriä ei välttämättä voida ennustaa tarkasti. (Rajala ym. 2008, 77–78.)

Pienten lukujen laki tulee kyseeseen, kun tuottajia on vähän (Jones 2004, 83). Tuottajien määräävän aseman takia tilaajaosapuoli joutuu tällöin turvaamaan asemaansa ja liikkumatilaansa, mistä syntyy transaktiokustannuksia. (Rajala ym. 2008, 78.) Ulkoisen vaihdantatilanteen lisäksi organisaation sisäistä hierarkista rakennetta on syytä tarkastella transaktionäkökulmasta esimerkiksi kannustinjärjestelmien osalta (Williamson 1996, Rajalan ym. 2008, 78 mukaan).

Williamsonin mukaan transaktiokustannuksina tulisi huomioida myös mahdolliset tilanteiden hyväksikäytön kustannukset (opportunity cost), jotka ovat hänen mukaansa lähinnä huonon johtamisen aiheuttamia. Organisaation ulkopuolella tilanteen hyväksikäytön kustannukset aiheutuvat osapuolten epärehellisyydestä. Luottamukseen perustuvassa sopimustilanteessa aiheutuu transaktiokustannuksia, jos luottamus menetetään – sen takaisin hankinta on kallista ja toiminnan uudelleen järjestely vie aikaa (Rajala ym. 2008, 78–79).

Toiminnan riskit kasvavat, kun osapuolet sopivat spesifisistä toimitteista. Se aiheuttaa transaktiokuluja esimerkiksi sellaisessa tilanteessa, missä tilaajaosapuolen (esimerkiksi kunnan) turvallisuus ja vakaus ovat uhattuina, kun ulkoistettua palvelua ei enää tuoteta omassa organisaatiossa ja markkinoilla ei toimi kuin yksi toimittaja. Rajala ym. (2008, 79) viittaavat Jonesiin (2004, 84), jonka mukaan riskejä kasvattaa myös itse tilatun toimitteen erityisyys – jos kukaan muu toimija ei sitä tarvitse, tilaaja kantaa omistusriskin yksin. Riskejä syntyy siis riippuvuussuhteissa. Varsinkin toimitteiden tilauksen määrän kasvaessa voi olla viisaampaa tuottaa toimitteet omassa organisaatiossa kasvavien riskien takia (Williamson 1985, 60 Rajalan ym. 2008, 79 mukaan).

Yllämainittujen transaktiokustannusten alkuperiä yhdistää muutoksen ja liikkeen ohjaaminen ja suorittaminen. Sen perusteella transaktiokustannukset voidaan luokitella Coasen (1937) tyyliin toiminnan pyörittämisen kuluihin, joihin kuuluvat ex ante -kustannukset neuvotteluihin ja sopimiseen varautumisen myötä. Rindfleisch ja Heide (1997) taas näkevät myös ex post -kustannuksia, eli valvonnan, tarkkailun ja vahvistamisen kustannuksia transaktiokustannuksina. (Rajala ym. 2008, 73.) Organisaation ja toimijoiden riippuvuudesta johtuen Jones (2004, 83) jakaa transaktiokustannukset edellä mainitun tavoin vaihdantakustannuksiin, jotka aiheutuvat hankinnoista organisaation ulkopuolelta, sekä myös organisaation sisäisten vuorovaikutusten (interaktioiden) kustannuksiin.

Myös Näsi (2011) tekee samantyyppisen jaottelun ohjauksen transaktiokustannusten suhteen. Transaktiokustannukset ovat sellaisia kustannuksia, jotka Näsin (2011, 112) mukaan ”näyttäisivät olevan erityisen relevantteja päätettäessä markkinaehtoiisiin toimintamalleihin siirtymisestä”. Myös agenttikustannukset ja sopimuskustannukset voidaan lukea relevantteihin kustannuslajeihin. Nämä kustannuskäsitteet esiintyvät Näsin mukaan suomalaisen laskentatoimen doktriinissa vähissä määrin.

Transaktiokustannuksia syntyy jo ennen uuteen toimintaan siirtymisestä päättämistä, kun prosessia valmistellaan ja sopimuksista neuvotellaan. Sopi-

musten tekeminen, uusintakilpailutukset määräväliajoin ja jatkuvaluonteinen laadunvalvonta aiheuttavat transaktiokustannusten lisäksi sopimus- ja agenttikustannuksia. Näistä yksikään ei näy kunnan kirjanpidossa omalla tilillään, vaan niidenkin määrittämisessä joudutaan kohtaamaan aiemmin mainitut laskentatoimen perusongelmat laajuudesta mittaamisen, kohdistamiseen ja arvos- tamiseen. (Näsi 2011, 112.)

Agenttikustannukset pohjautuvat agenttiteorialle ja ne syntyvät agenttisuhteista (Näsi 2011, 110 viittaa Jenseniin & Mecklingiin 1976). Agenttisuhteessa päämies (kunta tai vastaava) sitouttaa sopimuksen myötä agentin eli toisen osapuolen (kuten palveluntuottajan) suorittamaan sopimuksen mukaisen tehtävän puolestaan, mihin voi sisältyä myös joltain osin päätöksenteon delegointia. Päämiehelle kustannuksia aiheuttaa agentin toiminnan valvonta (valvontakustannukset), ja agentille taas syntyy kustannuksia varmentaessaan, ettei ole aiheuttanut vahinkoa päämiehelle (vakuuskustannukset). Lisäksi agentin toiminta ei saata aina palvella päämiehen parasta, jolloin se voi synnyttää päämiehelle kustannuksia (jäännöstappioita).

Agenttikustannusten kokonaismäärä arvioitaessa tulee siis ottaa huomioon sekä valvonta-, vakuus- että jäännöstappiokustannukset. Sopimuskustannukset ovat taas kustannuksia, joita agenttisuhte synnyttää, kun osapuolten on laadittava, tarkastettava ja tarkastutettava erilaisia raportteja, taloudellisia laskelmia, ja tilinpäätöksiä. (Näsi 2011, 110–111.)

Oman organisaation sisällä neuvottelujen, sopimisten ja valvonnan kustannukset ovat minimoitavissa mutta eivät vältettävissä, ja näitä välttämättömiä kustannuksia sanotaan byrokratiakustannuksiksi (vrt. vaihdantakustannukset) (Rajalan ym. 2008, 76 viittaus Jonesiin 2004, 85). Byrokratiakustannukset voidaan erottaa normaaleista päivittäisjohtamisen kustannuksista. Päivittäisjohtaminen on sitä, missä toimintaa hallinnoidaan ja missä syntyy normaaleja ”vaihdannan kustannuksia” (Jones 2004, 85 Rajalan ym. 2008, 76–77 mukaan).

Sen sijaan strategiset toimet ja suunnittelu ovat ikään kuin yritykselle ”arvoa tuottavaa toimintaa” (emt.), josta syntyy byrokratiakustannuksia. Näiden lajien mittaaminen ja erottaminen toisistaan onnistuu käytännössä vain ajankäytön seurannalla. Kunnissa erityisiä transaktiokustannuksia aiheuttavia tilanteita syntyy viranomaistehtävien, asiakkaan palvelunsaantioikeuden, henkilöstön työsuhdeturvan, yhteiskuntavastuun hoitamisosaamisen ja dualistisen järjestelmän toimivuuden takaamisen, ja myös tiedonhankinnan ja -tulkinnan sekä konfliktien ratkaisutilanteiden myötä. (Rajala ym. 2008, 77.)

Ohjauksen transaktiokustannukset syntyvät siis ympäristön ja toimijoiden epävarmuuden, markkinoiden kannalta oikeankokoisen toimintakoon etsimisen ja toisaalta myös toimijoiden intressien vuorovaikutuksesta. Transaktiokustannuksia voi syntyä ennen ja jälkeen toimintatapamuutosta. Sopimusten hallintaa ja uusien toimijoiden valvonta aiheuttavat transaktiokustannuksia. Myös vuorovaikutteisuus on välttämätön osa minkä tahansa organisaation toimintaa, mutta siinäkin piilee lähde transaktiokustannuksille. Kaikkiaan on tärkeää erottaa transaktiokulujen syntyperä ja pyrkiä minimoimaan ne. Näiden kustannus-

ten tunnistaminen liittyy toimintatavasta riippuviin kustannuksiin ja varsinkin markkinamallisen toimintatavan puolelle tilaamisen kustannuksiin.

Laskentatoimen kannalta haasteita riittää yhteistyömuotojen monimuotoisuuden kirjossa, varsinkin kun organisaatiot eivät ole enää pelkästään yhdellä tavalla ohjattuja kokonaisuuksia (Håkansson & Lind 2004, Rajalan ym. 2008, 81 mukaan). Yhteistyömuotojen erilaisuus ja monimutkaisten vertikaalisten ja horisontaalisten verkostojen lisääntyminen asettaa siis uudentyyppisiä kustannusarviointihaasteita kunnille. Valkaman (2009, 35) mukaan kunnilla ei toisaalta pitäisi olla syytä pelätä suuria palveluhankintojen transaktiokustannuksia. Hänen näkemyksensä mukaan transaktiokustannukset vähenevät hyvinkin selvästi ensimmäisten kilpailutuskierrosten jälkeen. Suurimpia hankintoihin liittyviä transaktiokustannuksia aiheutuu Valkaman (emt.) mukaan yleensä yksityisrahoitteisista investointihankinnoista.

Transaktiokustannukset koskettavat jokaista ohjauksen tason kustannusten ilmenemispaikkaa politiikan ja demokratian kustannuksista operatiivisen johtamisen ja tilaamisen kustannuksiin saakka. Vaihdanta ja organisaation sopeuttaminen uuteen toimintatapaan aiheuttavat näitä kustannuksia (Rajala ym. 2008, 72). Niistä pääosa johtuu sopimuksen valmistelusta ja valvonnasta (emt.), ja niistä kustannuksista voidaan puhua omina sopimus- ja agenttikustannuksina (Näsi 2011, 110).

Laajemmin transaktiokustannuksen syntymistä kuvaili yllä Jones (2004, 83) Rajalan ym. (2008, 77–78) viittaamana. Siihen on johdettavissa useat kustannuserät, kuten tiedonvälityksen järjestäminen ja sopimusrikkomukset, joita kaikkia ei pystytä tässä yhteydessä mainitsemaan. Yleensä transaktiokustannukset eivät näy osapuolten kirjanpidossa tai laskentajärjestelmissä sellaisenaan, vaan ne sisältyvät muihin kustannuseriin (Näsi 2011, 112). Tämä aiheuttaa sen, että ne usein toimintavaihtoehtojen vertailutilanteessa huomioimatta (emt.).

### **Toimintatavasta riippumattomat kustannukset**

Toimintatavasta riippumattomia kustannuksia ovat sellaiset kustannukset, jotka kunnassa syntyvät riippumatta käytössä olevasta toimintatavasta. Rajalan ym. (2008, 84–86) mukaan nämä kustannukset eivät ole relevantteja kustannuksia toimintatapavertailussa, koska ne syntyvät siirryttiinpä toiseen toimintatapaan tai ei. Niiden erottelu toiminnasta riippuvista kustannuksista on tärkeää esimerkiksi siksi, että kunnan oman tuotanto ei suotta näyttäisi kalliimmalta ulkopuolisen tuottajan kustannusten rinnalta. Jos kustannukset otetaan mukaan laskelmaan, voi ulkoisesti tuotettu palvelu osoittautuakin kalliimmaksi, kun tiettyjen oman tuotannon kustannusten säilymistä ei ollut huomioitu.

Rajala ym. (2008, 85) jaottelevat toimintatavasta riippumattomat kustannukset (1) politiikan ja demokratian kustannuksiin ja (2) osaan keskustahallinnon kustannuksista. Poliitiikan ja demokratian kustannukset on jaoteltavissa luottamushenkilöjärjestelmästä aiheutuviin kustannuksiin ja politiikan (yhtäältä linjausten ja sovittelun) sekä (toisaalta opportunistin eli) politikoinnin kustannuksiin. Näistä edelliset ovat nähtävissä kunnan kirjanpidossa (esimerkiksi vaa-

lit ja kokouspalkkiot) ja jälkimmäiset taas eivät, jolloin puhutaan politiikan transaktiokustannuksista. Osa keskushallinnon kustannuksista viittaa taas esimerkiksi viranomaistehtäviin ja taloushallintoon. (Rajala ym. 2008, 86–90.)

Politiikan transaktiokustannukset ovat virinneet siitä keskustelusta, miten paljon poliittisia kustannuksia julkiset organisaatiot ja yhteiskunta ovat ylipäättään valmiita kestämään (Rajala ym. 2008, 86). Vaikka poliittiset prosessit ovat alttiimpia transaktiokustannuksille kuin muu taloudellinen toiminta (Rajala ym. 2008, 86 viittaa Dixitiin 1996, 47), tämän tutkimuksen kannalta ei ole niinkään olennaista keskustella kustannusten tasosta, vaan niiden aiheutumisperistä ja tunnistamisesta.

Politiikan transaktiokustannukset ovat kollektiivisen toiminnan, ja siinä eritoten informaation epätäydellisyyden ja organisoinnin aiheuttamia kustannuksia (vrt. kuvio transaktiokustannusten lähteistä yllä), jotka eivät muuntuyppisten transaktiokustannusten tavoin näy kirjanpidossa omilla tileillään (Twright 1994, 190). Dixitin (1996, 47) mukaan politiikan transaktiokustannusten aiheuttajiksi voidaan nähdä esimerkiksi informaation vaikuttamattomuus, opportunisti ja hyväksikäyttäminen, sekä toiminnan erityisluonne (Rajala ym. 2008, 87). Lisäksi niihin voidaan lukea Northin (1990) mainitsevat lukuisat agenttisuhteet ja niiden kustannukset; politiikan vaihdantasuhteet; ja myös mitaus- ja täytöntöönpanokustannukset. (Rajala ym. 2008, 87.)

Kuten kaiken toiminnan transaktiokustannuksissa, myös politiikan transaktiokustannuksen suhteen Rajala ym. (2008, 88) linjaavat, että inhimillisen toiminnan rajoittuneisuuden ja muuttuvan toimintaympäristön myötä aiheutuu kustannuksia. Toimintaympäristön monitulkintaisuus haastaa päätöksentekijät siten, että epävarmuuden vähentämiseksi hankittu informaatio ei välttämättä ole symmetristä kaikkien käyttäjien suhteen tai sitä käytetään rajoittuneesti.

Puoluepoliittiset edut voivat ajaa toimijat ohjaamaan toimintaa tiettyyn suuntaan, mikä tarkoittaa kustannuksia kun sopimuksia tai hallintoa muutetaan vain tietyn ryhmän intressien mukaisiksi. Opportunistin ja poliittisten ”pelien” mahdollisuus on huomioitava ennen ja jälkeen sopimusten teon. Lisäksi on varauduttava siihen, että kaikki tahot eivät sitoudu sopimusten noudattamiseen. Opportunisti koskee poliitikkojen lisäksi myös viranhaltijoita. Toimijoiden väliseen luottamukseen nojaavassa toiminnassa riskienhallinta on merkittävässä roolissa. (Rajala ym. 2008, 88–89.)

Rajalan ym. (2008, 89). mukaan politiikan ja demokratian kustannukset ovat

*”tärkeitä kunnan toiminnasta aiheutuvia kustannuksia, joita on pidettävä pääosin palvelujen järjestämistavoista riippumattomina. Toimintaympäristön monitulkintaisuus vaikuttaa strategiatasolla ja välittyy toimijoiden väliseen informaation kulkuun riippumatta tuotannosta.”*

He siis näkevät politiikan ja demokratian kustannusten syntyvän toimintatavasta huolimatta. Sellaisia kustannuksia ei tulisi lukea mukaan oman tuotantotavan kustannuksiin.

Kuitenkin esimerkiksi palvelusetelin käyttöönoton myötä on syytä pohtia, vaikuttaako käyttöönotto myös poliittisiin kustannuksiin, koska palvelusetelin

arvo ja hinnan määräytyminen ovat poliittisia päätöksiä. Toisaalta palveluseteli on osittaisulkoistettu palvelu, eli omaa tuotantoa jää silti kunnan vastuulle. Siträn (2011) määrittelemissä palvelusetelin käyttöönoton vaiheissa (ks. luku 3.2) palvelusetelin käyttöönoton työvaiheita ovat palvelustrategian laatiminen, palvelutarpeen arviointi, talousarvioon laatiminen, sääntökirjojen muodostaminen ja palvelusetelin hinnoittelu. Ne aiheuttanevat uusina toimintoina kustannuksia ja sopivat teemallisesti politiikan ja demokratian transaktiokustannuksiin.

Siten onkin pohdittava, tuleeko politiikan saralla lisä- eli transaktiokustannuksia uuden toimintatavan myötä, jos palveluseteli otetaan täydentämään nykyistä tuotantoa. Jos palvelusetelillä korvataan aiempi hierarkkinen toiminta, tämä kustannuserä voi hyvinkin olla toimintatavasta riippumaton. Oman tuotannon puolella tulisi harkita, mitkä politiikan ja demokratian kustannukset säästyisivät tai poistuisivat tuotantotavan muuttuessa. Esimerkiksi uusien palvelutalojen rakentamisen valmistelun kustannukset voisivat tulla kyseeseen, jos palveluseteliin ei siirryttäisikään, ja sellaiset valmistelukustannukset tulisi huomioida relevantteina toimintatavasta riippuvina kustannuksina.

Keskushallinnon voidaan katsoa koostuvan ”kunnanvaltuuston ja -hallituksen rinnalla ja tukena toimista yksiköistä”, joiden tehtäviin kuuluvat yleiset yhteiskunnalliset tehtävät, kunnan toimiksi määrätty ja sen itse hankkimat tehtävät, sekä tietyt viranomaistehtävät (Rajala ym. 2008, 89). Näistä toimista aiheutuvat organisointi-, järjestämis- ja valvontakustannukset voidaan suoraan lukea tuotannon kustannuksiin (esimerkiksi henkilöstö- ja taloushallinto), jotka käsitellään seuraavassa osiossa tarkemmin.

Kuitenkin osa näistä keskushallinnon kustannuksista säilyy toimintatavan muuttumisen myötä. Esimerkiksi tietty osa keskushallinnon kustannuksista ei ole kohdistettavissa välittömästi tuotteille tai palveluille (esimerkiksi kunnan strategiatyö tai kunnan edustustehtävät ja yhteistyökumppanuuksien laadinta), ja ne säilyvät tuotantotavasta riippumatta. Jos kunta toimii sisäisillä markkinoilla, kustannukset eivät jää pois vaan kohdentuminen eri palveluyksiköiden välillä muuttuu. Siten niitä ei vertailulaskelmissa saa laskea oman tuotannon kustannuksiin. Koska nämäkin kustannukset ovat pääosin näkymättömiä, voi aiheutua haasteita arvioida, mitä sisällyttää laskelmiin vertailutilanteessa. (Rajala ym. 2008, 89–90.)

Myös Kustannuslaskentaoppaassa kunnille ja kuntayhtymille mainitaan, että ne kustannukset, joihin tuotantotapa ei vaikuta, tulisi jättää laskelman ulkopuolelle (Tyni ym. 2012, 104). Sellaisiksi kustannuksiksi mainitaan ainakin toimialajohdosta ja tarkastustoimesta aiheutuvat kustannukset, samoin eläke-menoperusteiset maksut. Muita vastaavia kustannuksia voivat olla esimerkiksi pääomakustannukset sellaisista tuotantovälineistä, joita ei voida myydä eteenpäin tai käyttää muuhun; yleishallinnosta aiheutuvat kustannukset; tiettyjen tukipalvelujen kustannukset; ja varhaiseläkemaksut. Esimerkiksi toimialajohdon ja tarkastustoimen kustannukset on kuitenkin harkittava sen mukaan, aiheuttaako uusi toimintatapa lisätehtäviä niiden osalta. Jos aiheuttaa, silloin ne on luettava toimintatavasta riippuviin kustannuksiin

Lisäksi ostopalvelujen osalta on huomioitava kiinteistöjä koskevat mahdolliset valtionosuus- ja arvonnalisäveropalautukset. Valtionosuudet saattavat sitoa kiinteistön tiettyyn käyttötarkoitukseen useiden vuosien ajaksi. Arvonnalisäveropalautuksia voidaan määrätä palautettavaksi myös useiden vuosien ajalta, jos rakennus siirretään ”palautuskelvottomaan käyttöön” (Tyni ym. 2012, 104). Myös eläkemaksut vaativat erityistarkastelun laskelmissa (emt.). Tynin ym. mukaan useat eläkemaksuista ovat niin sanottuja uponneita eli menneitä ja siten vaikuttamattomissa olevia kustannuksia, joita ei tule ottaa huomioon toimintatapavertailuissa. Tällaisia eriä ovat erimerkiksi varhaiseläkemaksut ja eläkemenoperusteiset maksut.

Toimintatavasta riippumattomia kustannuksia ovat politiikan ja demokration toiminnan saralla syntyviä kustannuksia ja myös keskushallinnosta syntyviä kustannuksia. Niiden suhteen on käytettävä harkintaa, jäävätkö ne kunnan maksettavaksi toimintatavan muuttuessa ja synnyttääkö toimintatapa transaktiokustannuksia näissä kustannuslajeissa, eli voisiko kuitenkin osa näistä kustannuksista kuulua seuraavassa esiteltyyn toimintatavasta riippuvien kustannusten osioon.

### **Toimintatavasta riippuvat kustannukset**

Toimintatavasta riippuvilla kustannuksilla tarkoitetaan niitä (erillis)kustannuksia, jotka syntyvät uuden toimintatavan käyttöönoton myötä tai jotka poistuvat aiemmasta toiminnasta luovuttaessa (Rajala ym. 2008, 90). Hierarkkisen toimintatavan riippuvat kustannukset voidaan Rajalan ym. mukaan jakaa 1) osaan keskushallinnon kustannuksista, 2) operatiivisen johtamisen kustannuksiin ja 3) tuotteiden valmistuskustannuksiin. Markkinasuuntautuneessa toimintatavassa kustannusten muotoutuminen kunnan kannalta on erilainen: riippuviin kustannuksiin kuuluu 1) tilaustoiminnan kustannukset ja 2) tuotteen ostohinta.

Hierarkkisessa toimintatavassa eli kunnan omassa tuotannossa tulisi riippuviin kustannuksiin laskea Rajalan ym. (2008, 90) mukaan ne erät, jotka vähentyvät tai poistuvat ulkoa ostamisen myötä. Tyypillisiä keskushallinnon toimintatavasta riippuvia kustannuksia ovat esimerkiksi osa henkilöstöhallinnosta ja tiloista. Operatiiviseen johtamiseen taas kuuluvat sellaiset kustannuserät, jotka aiheutuvat tuotannon organisoinnista, järjestelyistä ja ylläpidosta. Niiden tilalle eli niitä korvaamaan voi tosin tulla tilaajan vastuulle kuuluvia ohjauskustannuksia.

Tuotteen valmistuskustannuksilla tarkoitetaan valmistavan yksikön kustannuksia, jotka poistuvat ostettaessa tuote organisaation ulkopuolelta. Näiden erien tulisi periaatteessa poistua toimintatavan muuttuessa, mutta käytännössä on huomattu, että osa kustannuksista jää organisaatioon tai uusia kustannuksia ilmaantuu. Näkymättömiä kustannuksia muutostilanteissa ja uudelleenorganisoinneissa usein muodostavat henkilöstön uudelleensijoittaminen sekä kiinteistöjen, tilojen ja tuotantovälineiden jatkoohyödyttäminen, organisaation osaamis-



tason ylläpito, ja mahdolliset tulevat tilojen huoltokustannukset. (Rajala ym. 2008, 90–92.)

Hierarkkisen eli oman tuotannon keskushallinnon kustannuksiin, jotka voidaan katsoa toimintatavasta riippuviksi, liittyy Rajalan ym. (2008, 90) mukaan tunnistamisen haaste. Nämä kustannukset ovat yhteydessä palvelun tuotantoon ja liittyvät tuotannon ohjaamiseen. Tällaisia kustannuseriä voivat olla esimerkiksi yllämainitut tuotantohenkilökunnan henkilöstöhallinnon kustannukset ja myös erityyppiset nykyisen tuotantohenkilöstön koulutukseen, kehittämiseen, työvuorosuunnitteluun ja hallinnointiin liittyvät kustannukset. Kunnan tulisi kyetä määrittelemään kustannusvertailutilannetta varten, mitä yleishallinnon kustannuksia se lukee oman tuotannon myötä aiheutuviin kustannuksiin ja mitä jätetään toimintatavasta riippumattomina ulos.

Koska palvelusetelitoimintatavassa asiakkaalla on oikeus kieltäytyä palvelusetelistä (palvelusetelilaki 6 §), kunnan on pystyttävä tarjoamaan palvelu asiakkaalle muulla tavoin. Siispä sekä keskushallinnon kustannusten, operatiivisen toiminnan johtamisen että tuotteiden yksikkökustannusten kohdalla on huomioitava asiakkaan oikeus valita palveluntuottaja, ja tämä voi käytännössä aiheuttaa toisinaan kunnan oman tuotannon puolella yli- tai alikapasiteettia. KPMG:n (2011) tekemässä palvelusetelin kokonaiskustannusten arviointimalissa ylikapasiteettia pidetään merkittävänä riskinä kunnan kannalta, ja siinä pyritään vähentämään riskiä arvioimalla tulevaa palveluiden kysyntää. Palvelusetelin kysynnän arviointi tai selvittäminen on myös yksi keino varautua kapasiteettiriskien varalle.

Lisäksi osassa keskushallinnon kustannuksia ja ohjaamisen kustannuksia olisi huomioitava se, millaiset kustannukset kunnalta käytännössä palvelusetelin myötä säästyvät tai poistuvat. Koska omaa tuotantoa jää palvelusetelitoimintatavan rinnalle, voivat esimerkiksi uudet toimitilainvestoinnit olla säästyviä kustannuksia. Myös tulevaisuudessa oman tuotannon rakennetta voitaisiin joutua muokkaamaan esimerkiksi enemmän ostopalveluihin tukeutuvaksi, minkä aiheuttamat kustannukset voi tässäkin ajatella säästyviksi kustannuksiksi.

Rajalan ym. (2008, 92) mukaan markkinasuuntautuneessa toimintatavassa tulisi huomioon ottaa huomioon kunnan (tilaajan) uusi asema sopimuskumppanina. Tilaajan olisi luotava tilaajaorganisaatio ja sitä tulisi ylläpitää. Tilaajaorganisaation tehtäviin kuuluu muun muassa tehdä hankintoja, etsiä mahdollisia tuottajia, kilpailuttaa ja valmistella päätöksiä sekä seurata ja valvoa toimintaa sopimuksiin nähden. Nämä tilaajakustannukset ovat tyypillisiä ohjauksen transaktiokustannuksia, jotka usein jäävät päätöstilanteissa näkymättömiin, vaikka niiden rooli voi olla merkittäväkin.

Vaikka osa keskushallinnon tai operatiivisen johtamisen kustannuksista korvaantuisi tilaajakustannuksilla, tilaajakustannusten sisältö on merkittävästi erilainen ja ne tulisi eritellä näkymättömiin jäämisen vaaran takia. Lisäksi tilaajan on maksettava ostettavan tuotteen hinta. (Rajala ym. 2008, 92.) Tuotteen valmistuskustannukset ja ostohinta käsitellään jäljempänä omana osionaan.

Ohjauksen kustannusten suhteen toimintatavasta riippuvissa kustannuksissa tulisi pystyä erottelemaan oman tuotannon operatiivisen toiminnan johtamisen kustannukset tilaamisen eli esimerkiksi palvelusetelijärjestelmän hallinnoinnin kustannuksista (Rajala ym. 2008, 90–91). Palvelusetelitoimintatavan puolella tulisi huomioida vastaavat kustannukset vain siltä osin, kuin mitä palvelusetelin myötä aiheutuu. Työntekijöiden kustannuksia voi syntyä esimerkiksi palvelusetelijärjestelmän koordinaattoreiden myötä.

Kunnan tehtäväkenttää hahmottaa luvussa 3.2 esitetty kuvio 5 palvelusetelin osapuolista ja palvelusetelin toiminnasta. Kunnan vastuulla on sen mukaisesti sekä valita sopivat palveluntuottajat, myöntää palveluseteli, valvoa palveluntuottajan toimintaa, vastaanottaa palveluntuottajien lähettämä lasku että myös lopulta käsitellä tuo ostolasku. Näiden vaiheiden aiheuttamat kustannukset voitaneen nähdä palvelusetelitoimintatavasta riippuvina toimintoina ja siten mahdollisesti kustannuksina.

Palvelusetelin myöntämiseen liittyvät asiakkaan ohjaamisesta syntyvät kustannukset voivat olla sellaisia, jotka syntyvät joka tapauksessa – asiakkaan tarpeet kartoitetaan kunnan puolesta joka tapauksessa ja vasta sen jälkeen asiakas päättää saamansa tiedon perusteella, valitsee hän palvelusetelin vai kunnan itsensä tuottaman palvelun. Siksi niihin kustannuksiin tulee harkiten soveltaa korvaantuvuuden periaatetta ja tarpeen mukaan jättää huomioimatta laskelmilla. Toisaalta kustannukset saattavat lisääntyä tiedonvälittämisen määrän vuoksi, jolloin ne tulisi lukea mukaan toimintatavasta riippuviin kustannuksiin.

Ulkoistamistilanteissa on havaittu, että tilaajalle vastattavaksi jääneet kustannukset ovat yleensä niitä, jotka on unohdettu huomioida sopimustilanteissa. Tämä kasvattaa tilaajan yleiskustannuksia. Rajalan ym. (2008, 93) mukaan Miller ja Vollman (1985) havaitsivat ulkoistamisessa (tosin teollisuuden toimintaprosesseissa) seuraavia transaktiokustannuksiksi luokiteltavia kustannuksia, joita voi käyttää kuvaavasti myös julkisella sektorilla: kuljetusten organisointikustannukset logistiikan hallinnan kannalta (logistical transaction), yhteen soveltamisen kustannukset (balancing transactions), laadunvarmistuskustannukset (quality transactions) ja kehittämiskustannukset (change transactions).

Edellisten lisäksi transaktiokustannuksia aiheutuu palveluprosessin näkökulmasta prosessiosaamisen hajaantumisesta, sopimusten laatimisen tarkkuusvaatimuksista, sopimusten uudistamisesta ja tarkentamisesta, osapuolen virheetoimituksiin varautumisesta, tuottajan vaihtamisesta, kommunikation tehostamisesta, jäljelle jääneistä ydintoiminnoista, rutiinien ja resurssien uudelleenarvioimisesta ja -järjestämisestä, laadunvalvonnan tehostamisesta ja (varsinkin ulkoistuksen alkuvaiheen) laatuvirheisiin varautumisesta (käytännössä ja organisaation maineen tasolla) (Kelley & Jude 2005 Rajalan ym. 2008, 94–96 viittaamina). Myös huomiotta jääneet tulot ja kulut tulisi käydä läpi relevanttiustarkastelussa (emt.). Nämä transaktiokustannukset syntyvät Jonesiin (2004, 83, Rajalan ym. 2008, 77–78 mukaan) viitaten varsinkin ympäristön epävarmuudesta, riskien välttämisestä ja opportunistista.

Barthélemin (2001, 61–65) mukaan ulkoistamistilanteissa näkymättömiksi kustannuksiksi jäävät helposti myös sopivan tuottajan etsinnästä ja sopimuksen

hiomisesta, hankinnan riskeihin ja epävarmuuteen varautumisesta, toimintojen siirtämisestä, johtamistyöskentelystä (suunnitteleminen, neuvottelemine, sopimusten ylläpito), tavoitteiden selvyuden varmistamisesta, ja muutoksista ulkoistuksen jälkeen aiheutuvat kustannukset (Rajala ym. 2008, 96–98). Näihin kustannuslajeihin viitattiinkin jo aiemmin termeillä sopimus-, agentti- ja valvontakustannukset. Sopimuksen rooli korostuu ulkoistamistilanteissa, ja sen tulisi olla mahdollisimman tarkasti ja tarkoituksenmukaisesti laadittu. Se voi sisältää joustoja, mutta siinä ei pitäisi olla epäselvyyksiä tai katvealueita. (Rajala ym. 2008, 96–98.)

Palvelusetelitoimintatavassa sopimuksen solmiminen poikkeaa normaalista ulkoistamisesta: kunta laatii kriteeristön eli määrittelee palvelun sisältövaatimukset, jonka täyttävät palveluyritykset saavat hakeutua tai ilmoittautua palveluntuottajiksi (esim. Sitra 2011, 12–14). Varsinaisen sopimuksen palvelun tuottamisesta solmivat sen sijaan asiakas ja palveluntuottaja. Kriteeristön laatiminen voi olla kustannuksia aiheuttava toimenpide ja lukeutuu sopimuskustannuksiin. Kunnan tulee myös käsitellä hakemukset palveluntuottajiksi, ylläpitää rekisteriä hyväksytyistä palveluntuottajista ja valvoa tuottajien toimintaa, mistä voi aiheutua agenttikustannuksia ja syntyy riski agenttisuhteen jäännöstappiosta.

Agenttisuhteen jäännöstappio voi syntyä esimerkiksi silloin, jos esimerkiksi palveluntuottaja väistää vastuunsa palvelun tuottamisesta ja kunta joutuu tarjoamaan lisähoitoa asiakkaalle (Näsi 2011, 110 viittaa Parkeriin 1996, 16). Koska palvelusetelitoimintatavassa palveluntuottajajoukko voi moninkertaistua, kunnalle voi koitua valvonta- ja jäännöstappiokustannuksia normaalia enemmän verrattuna harvan tai vain yhden kanssa tehtävää ulkoistamistilanteeseen.

Kunta siis valvoo kriteerien täyttymistä ja ohjaa kriteerien avulla tilaaja-toimittaja-suhdetta. Siksi yllämainitut Barthélemy'n (2001, 61–65) esittämät kustannukset ulkoistamistilanteissa eivät kaikilta osin sovellu palvelusetelitoimintatavan arviointiin omaa tuotantoa vasten. Kuitenkin yllämainitut Rajalan ym. huomiot sopimuksen epäselvyyksistä ja katvealueista tulisi ottaa täysin huomioon kriteereidenkin kohdalla: osapuolten tulisi tuntea vastuunsa, jotta yllättäviä kustannuksia ei syntyisi.

Transaktiokustannuksia aiheuttavat Jonesin (2004, 83) mukaan myös opportunisti ja tuottajien määrä markkinoilla (Rajala ym. 2008, 78–79). Palvelusetelitoimintatavassa opportunisti voi korostua varsinkin ulkoisten palveluntuottajien keskuudessa, jossa toiminta perustuu luottamukseen. Mitä vähemmän luottamusta on, sitä enemmän joudutaan valvomaan vastapuolta, esimerkiksi palveluntuottajaa, ja määrittelemään toimintaa vaatimuksin, mistä aiheutuu kustannuksia (Rajala ym. 2008, 79; Näsi 2011, 110).

Opportunistin vastapuolena on tuottajien määrä markkinoilla, jossa esimerkiksi pieni joukko palveluntuottajia voi nostaa merkittävästi hintojaan ja siten aiheuttaa palvelusetelille arvonkorotuspaineita. Tuottajien määrä markkinoilla voi vaikuttaa merkittävästi palveluiden tarjontaan ja hintaan (Rajala ym. 2008, 78). Kunta voi olla pakotettu käyttämään palveluntuottajan ehtoja, mikäli

markkinoilla on vain vähän palveluntarjoajia eikä kunta itse pysty palvelua tuottamaan.

Riskin ja etujen eriytyneisyyden myötä voi myös aiheutua transaktiokustannuksia kunnalle (Rajala ym. 2008, 79–80). Palvelusetelikontekstissa riskiä voi aiheuttaa se, jos iso osa palveluista tuotetaan ulkoisen palveluntuottajan toimesta ja tällöin kunnalta katoaa osaamispääomaa tai markkinoilta katoaa kilpailu (emt., 91–92). Jos riskit ovat suuret ja transaktioiden määrä iso, kunnan voi olla taloudellisempaa toimia hierarkiassa (Williamson 1985, 60, Rajalan ym. 2008, 79–80 mukaan). Lisäksi eri toimijoilla ovat omat tietyt tavoitteensa, joihin pyrkii. Palvelusetelin toimijajoukossa kunnan etu voi olla hakeutua mahdollisimman tehokkaan tuotantotavan piiriin, asiakas voi haluta edullista ja tasokasta palvelua, ja palveluntuottaja etsii hyvää tuottoa antavia asiakkaita. Siispä eri toimijoiden tavoittelemat edut ohjaavat toimintaa omiin suuntiinsa. Kustannuksia aiheuttavat toimijoita ajavat intressit.

Käytännössä transaktiokustannuksia voivat olla Coasen (1991) mainitsemat toimitsijoiden välisen ja organisaation sisäisen informaation järjestämisen myötä syntyvät, toiminnan koordinoinnista syntyvät, toisten toimijoiden eduntavoitteluun varautumisesta aiheutuvat ja liiketoiminnan suuntaamisen kustannukset (Rajala ym. 2008, 72–75). Rajalan ym. (2008, 91–92) mukaan taas usein toiminnan muuttuessa tai uudelleen organisoitumisessa jäävät näkymättömiin kustannukset henkilöstön uudelleensijoittelusta ja tilojen ja laitteiden jatko-työdyntämisen järjestelyistä. Palvelusetelin osalla tämä riski voi olla siinä tapauksessa alhainen, jos kunta ottaa palvelusetelin käyttöön esimerkiksi purkaessaan palvelujonojaan tai laajentaessaan toimintaansa pelkästään palvelusetelin avulla siten, että oma tuotanto pysyy ennallaan.

Käytännön esimerkkejä usein näkymättömiin jäävistä transaktiokustannuksista ovat myös uusien verkostojen rakentaminen ja nykyisen organisaation osaamistason varmistaminen. Oman tuotannon osaamistaso on tärkeää siinä tilanteessa, kun jäljelle jäävät yksiköt toimivat yhteistyössä ulkoisten palveluntuottajien kanssa. On myös ajateltavissa, että kunnan palveluksessa pitkään työskennelleiden osaamiseen on sitoutunut kunnan pääomaa, joka tulisi taloudellisin perustein työdyntää kunnassa. (emt.)

Lisäksi kun organisaatio tekee esimerkiksi toimintastrategiaa esimerkiksi vanhuspalveluiden suhteen tai suunnittelee tehokkainta tuotantotapaa, syntyy byrokratiakustannuksia (Jones 2004, 85). Ne ovat kustannuksia, jotka liittyvät oman organisaation sisäisiin neuvotteluihin, sopimisiin ja valvontaan. Ne voidaan minimoida, mutta ei täysin välttää. (Rajala ym. 2008, 76.) Byrokratiakustannukset luetaan toimintatavasta riippuviin kustannuksiin. Vaikka ne tulisi erottaa vaihdantakustannuksista ulkopuolisten toimijoiden kanssa, ne syntyvät toimintatavan muutoksen myötä ja lukeutuvat siten tilaamisen kustannuksiin.

Rajala ym. (2008, 84) muistuttavat myös siitä tärkeästä seikasta, että oman tuotannon kustannukset muuttuvat rajakustannusperiaatetta noudattaen – eivät yksikkökustannusperiaatteella. Rajakustannusperiaatteen myötä on syytä miettiä esimerkiksi sitä, miten mittavat markkinoiden luomisen panostukset on tehtävä tietyllä palvelusetelin käyttöasteella toimittaessa. Tähän ovat liitoksissa

palvelusetelin kysyntä ja palveluiden markkinahinnat. Kunta voi epäonnistua markkinoiden luomisessa ja joutua sitä kautta lisäämään omaa tuotantoaan, minkä seurauksena markkinoidenluomispanostukset ja mahdollinen suunnitellaika voivat mennä hukkaan. (Rajala ym. 2008, 84.)

Rajala ym. (2008, 98) linjaavat yhteenvetäen, että kustannuksia aiheutuu 1) johtamisesta ja organisatorisen tasapainon järkkymisestä muutostilanteessa, 2) sopimusprosessin hallinnasta, ja 3) ulkoisen tuottajan toiminnan tarkastamisesta ja valvomisesta. Byrokratiakustannukset on helpointa erottaa ajankäytön seurannalla. Muiden transaktiokustannusten arvioiminen voi olla kunnalle haastavaa juuri kohdattaessa laskentatoimen perusongelmat (Näsi 2011, 112). Vaikka niiden määrittäminen perustuu lähes täysin arvioihin esimerkiksi mittausongelman suhteen, niitä tulisi silti pyrkiä jollain tapaa käsittelemään kustannuslaskelmassa (emt.).

Syy tähän on se, että esimerkiksi transaktiokustannukset voivat ylittää markkinamallisen toimintatavan tuoman taloudellisen hyödyn ja tällöin oma tuotanto olisikin kunnalle halvempaa (Coase 1991, Rajalan ym. 2008, 73 mukaan). Ne kustannukset, jotka syntyvät uuden toimintatavan myötä, tulisi huomioida markkinamallisen toimintatavan kustannuksissa. Kunnalta poistuvat hierarkkisen toimintatavan kustannukset taas voidaan katsoa mukaan kunnan ohjauksen transaktiokustannuksiin.

### **Tuotteiden kustannukset**

Kilpailutus- tai ulkoistustilanteen yksiä merkittävimmistä huomiota vaativista kustannustekijöistä ovat tuotteen valmistuskustannukset. Kuvion 8 mukaan valmistuskustannukset tulee ottaa mukaan hierarkkisen toimintatavan kustannuksina. Tuotteen toimittaa oletettavasti kunnan oma yksikkö, jolloin tuotteen valmistuskustannukset koostuvat henkilöstökustannuksista, palvelu- ja tarvikkeistoista ja valmistukseen käytettävistä pitkäaikaisista tuotannonantajista (Rajala ym. 2008, 98). Näiden kustannuslajien käyttömäärät tuotteen valmistamiseksi on tunnettava, samoin myös palkkoihin, tarvikkeisiin, vuokriin ja muihin eriin liittyvät kustannukset.

Markkinasuuntautuneessa toimintatavassa taas tilaajan (kunnan) kannalta tuotteen ostohinta on se, jota verrataan itse tuotetun tuotteen valmistuskustannuksiin. Jos kunta toimii sisäisillä markkinoilla tilaajan ja myyjän roolissa, valmistuskustannusten lisäksi tulisi huomioida kunnalle koituvat kokonaiskustannukset (emt.). Rajalan ym. (emt.) mukaan tuotteiden kustannusten vertailussa on suuri vaara tyytyä pelkästään vertaamaan oman tuotannon yksikköhintaa ja ulkopuolista ostohintaa. Kunnan tulisi tarkkailla, onko hinnassa mukana kaikki relevantti tieto vai jääkö jotain näkymättömiin. Jälkikäteen ilmaantuneet kustannukset ja toisaalta myös tuotteiden sisältöerot ovat niitä yllätyksiä, joita pieleen menneiden vertailulaskelmien myötä on kunnille tullut ulkoistamistilanteissa vastaan.

Rajala ym. (2008, 140–142) käyttävät esimerkkinä erään kunnan järjestämää päivähoitoa, joka ulkoistettiin yksityiselle palveluntuottajalle. Kaupunki

hoiti aiemmin ns. normaalihoiton lisäksi erikoishoitoa vaativien lasten päivähoiton. Ulkoistettavana oli normaali peruspäivähoito. Laskelmien mukaan yksityinen tuotti palvelun paljon edullisemmin, kun sitä verrattiin kaupungin keskimääräiseen päivähoitohintaan. Käytännössä kuitenkin huomattiin, että kaupungin keskimääräistä kalliimpi hinta johtui monipuolisemmasta ja erikoistuneemmasta palveluntarjonnasta. Siispä verrattavien tuotteiden sisällöt eivät vastanneet toisiaan. Jos erilaisuus olisi tunnistettu, olisi voitu laskelmassa pitää silmällä sitä, millaisia kustannuksia erilaisuudesta aiheutuu.

Esimerkki osoittaa, että jopa saman toimialan sisällä tuotteen sisältöerot voivat olla suuret. Siispä relevantin kustannusinformaation yhteydessä on esiteltävä myös tuotteen sisältö, missä tuotetasoinen toimintanalyysi voi auttaa. (Rajala ym. 2008, 99.) Seuraavaan taulukkoon on koottu esimerkki vanhusten palveluasumisen toimintojaottelusta (taulukko 2). Siinä toiminnot on jaettu 9 eri luokkaan ja niiden alla alaluokkiin. Karinharjun (2005, 46–47) käyttämistä luokista hallinto ja tiedonsiirto ja kirjaaminen ovat lähellä keskushallinnon toiminnasta riippuvia kustannusluokkia.

TAULUKKO 2 Palveluasumisen toimintanalyysi (Karinharjua 2005, 46–47 mukailten)

<b>Asuminen</b> Asukkaaksi tulo Palvelusuunnitelma- ja sopimus Turvapalvelut Elinympäristöstä huolehtiminen Muu (esim. kiinteistöhuolto)	<b>Perushoito ja -hoiva</b> Henkilökohtainen hoiva Saunotus/suihkutus Jumpat ja kuntoutus Vaatehuolto Ohjaus ja neuvonta Muu	<b>Ateriapalvelut</b> Ruuan valmistaminen Ruokailuun noutaminen Ruuan jakelu Avustaminen Muu
<b>Terveidenhuolto/sairaanhoito</b> Tutkimukset ja toimenpiteet Lääkinnällinen palvelu Sairaanhoito Ohjaus ja neuvonta Muu hoitotoimenpide	<b>Virkistyspalvelu</b> Askartelu Ohjelma numerot Muu	<b>Yhteistyö</b> Asiointi Omaiset/lähiverkosto Työyhteisö Yhteistyökumppanit Muut sidosryhmät
<b>Hallinto</b> Työsuunnittelu ja organisointi Taloushallinto Tilastointi Tutkimus ja kehitystyö Muu (esim. materiaalihallinto)	<b>Tiedonsiirto ja kirjaaminen</b> Raportointi Neuvonta ja ohjaus Työnjako ja raportointi Koulutus ja tilaisuudet Muu tiedottaminen	<b>Muut</b> Muu työ

Toimintotasoinen erittely ei kuitenkaan ole välttämättä riittävä, sillä eri yksiköissä eri toiminnoilla voi olla eri sisältöjä (Tammi 2006, 284, Rajalan ym. 2008, 99 mukaan). Rajala ym. (2008, 99) korostavatkin, että päätöksentekotilanteessa tulisi tarkalleen tuoda ilmi, ovatko verrattavat tuotteet vertailukelpoisia keskenään. Esimerkiksi valtakunnallisissa kustannusvertailuissa arviointeja vääristää tuotteiden sisältöerojen huomiotta jättäminen, samoin kuntien erilaiset käytän-

nöt kustannusten kohdistamisessa tuotteittain. On kunnan itsensä päätettävissä, minkälaisia palveluita palveluasumiseen sisältyy tarkemmalla tasolla. Jos tarkoituksena on tarjota palvelusetelin avulla kunnan tuottamaa palvelua vastaava palvelu, verrattavien sisältöjen tulisi lähtökohtaisesti olla samat. Sisältöerot tulisi eliminoida kustannusvertailusta kustannuserätasolla.

Tuotteistamisen rooli on tässä keskeinen; tuotemääritelmä auttaa sekä kustannuslaskennassa että palveluntuottajien kriteeristön luomisessa. Myös Volkin ja Laukkasen (2007, 19) mukaan palvelusetelijärjestelmän edullisuusvertailua, palvelusetelin arvon määrittämistä ja sen budjetoimista helpottaa se, että palvelu on tuotteistettu ja tuotekustannukset ovat tiedossa. Tuotteen määrittäminen on tärkeää varsinkin ulkoistettaessa tuote tai kilpailutettaessa palveluntuottajia (Kivistö 2003, 9).

Tuotteistamisessa pyritään laajan kokonaisuuden toimintoprosessin kuvaamiseen ja kaikkien siihen liittyvien suppeiden tuotteiden määrittelyyn (Kivistö 2003, 8). Laajemmin ymmärrettynä tuotteistamisella pyritään organisaation tai yksikön palvelutuotannon kehittämiseen asiakkaiden tarpeisiin nähden, ja se edellyttää palvelutuotannon sisällön, laadun ja asiakasryhmän tarkkaa määrittelyä (Kivistö 2003, 9). Tuotteistaminen on tärkeää myös asiakkaiden kannalta, sillä asiakkaiden tulisi voida vertailla tuotteiden sisältöä ja hintalaatusuhdetta (emt.).

Tuote voi olla sosiaali- ja terveystalveissa joko tavara, palvelu tai niiden yhdistelmä, ja tavaraan liittyy lähes aina jokin palvelu, esimerkiksi lääkkeiden annostelu tai hoitovälineiden huolto (Kivistö 2003, 8). Tuotteen sisältö voidaan määrittellä laajasti tai suppeasti (emt.). Suppealla viitataan esimerkiksi yksittäiseen palveluun tai tavaraan muiden joukossa, kuten hoitoväline, lääke tai annostelupalvelu. Laaja tuote on kokonainen palvelusarja alusta loppuun saakka, esimerkiksi sairauden hoito, ja sen tuottamiseen voi osallistua useita tahoja, kuten lääkärit, fysioterapeutit ja sairaanhoitajat. (Kivistö 2003, 8.)

Tuotteistaminen voi olla eriasteista: vakioitua (standardoitua), osittain vakioitua ja täysin vakioimatonta. Vakioitu tuote on samansisältöinen jokaiselle asiakkaalle, ja tällöin siis lähes aina tavara. Osittain vakioitu tuote sisältää usein sekä palvelun että tuotteen. Tällöin sisältö voi olla vakioitu, mutta toteutus on yksilöllinen. Esimerkkinä voidaan mainita mammografia tai terveystarkastus. Täysin yksilökohtaisia tuotteita eli vakioimattomia ovat asiakkaiden tarpeista lähtevät toimenpiteet, esimerkiksi kuntoutuspalvelut. Myös tietyt lait edellyttävät asiakaskohtaisia hoito- ja palvelusuunnitelmia. (Kivistö 2003, 9-10.)

Kallion ym. (2006, 35-36) mukaan tuotteistamisessa on myös katsottava ostettavan tuotteen vaikutuksia; kunnan tarkoitus ei ole ostaa tuotteita, vaan aikaansaada vaikutuksia. Siksi tärkeää olisi tarkastella vaikutusten kustannuksia, ei tuotteen kustannuksia. Siinä apuna voi käyttää esimerkiksi kustannus-hyötyanalyysia tai kustannus-vaikuttavuusanalyysia.

Tuotteistamisen ongelmat ovat yhtenevät kustannustehokkuuden mittauksen ja tavoitteiden suhteen sosiaalipalveluissa. Tuloksia ja vaikutuksia on hankalaa mitata tai määrittellä kustannusmielessä (Llewellyn 1998, 25; Llewellyn & Saunders 1998, 52-53). Melin ja Linnakko (2003, 13) mainitsevat tuotteis-

tamisen apuesimerkkinä RAVA-indeksin. Se on vanhuksen toimintakyvyn mittaristo, joka antaa mahdollisuuden arvioida avo- ja laitoshoidon voimavaratarpeita. Tuotteistamisen kannalta indeksi auttaa kustannusten ennustamisessa siten, että se ohjaa tarkoituksenmukaisen hoidon valinnassa ja ohjaa kustannusten kohdistamisessa hintoihin hoidon eri vaativuus- ja käyttötasojen mukaan. Lisäksi Melin ja Linnakko (emt.) jatkavat, että erilaisilla hoitoisuusluokituksilla pyritään mittaamaan hoitamiseen vaadittava resurssi- ja kuormittavuusmääriä.

Melinin ja Linnakon (2003, 12) mukaan tuotteen todellisten kustannusten välillä ei tulisi olla liikaa vaihtelua, jotta kustannukset voitaisiin ennakoida tulevaa ajatellen. Ennakoinnilla heidän mukaansa tarkoitetaan sitä, että tuotteen määrittelyssä tulisi riittävällä tarkkuudella kyetä ennustamaan, miten paljon aikaa ja vaivaa tuottaminen vaatii. Sisällöltään vaihtelevat tuotteet eivät siis helposti sovi tuotteistettavaksi, saati ulkoistettavaksi. Palvelusetelijärjestelmässä palveluntuottajien kriteeristö määrittää sen, minkälaisen tuotteiden tulisi olla sisällöltään vertailuhetkellä. Tuotteen sisältöeron lisäksi palveluntuottajien toimintatavoissa voi olla merkittäviä eroja. Rajala ym. (emt., 102) käyttävät esimerkkinä terveysasemapäivystystä, jossa oma kunta saattaa hoitaa potilaat mahdollisimman pitkälle saakka itse, kun taas ulkoistettu yksikkö saattaa lähettää asiakkaat herkemmin erikoishoitoon. Erikoissairaanhoido joutuu silloin otamaan kustannukset kannettavakseen päivystysyksiköltä.

Palvelusetelitoimintatavassa kunnalle syntyvä kustannus on palvelusetelin arvo. Palveluntuottajan määrittelemä palvelun hinta on se, jonka asiakas maksaa. Kunta voi päättää, määräytyykö palvelun hinta markkinoilla vai onko sillä hintakatto. Lisäksi palveluntuottajat saatetaan kilpailuttaa ja siten valita vain tietty määrä palveluntuottajia mukaan järjestelmään. (Sitra 2011, 8–13.) Palvelusetelilain 7 §:n mukaan kunnan tulee pitää huoli siitä, että palvelusetelin arvo on asiakkaalle kohtuullinen. Lain mukaan kohtuullisuutta punnitessa tulee huomioida kunnalle aiheutuvat vastaavan palvelun tuottamisesta tai ostamisesta aiheutuvat kustannukset sekä asiakkaalle maksettavaksi jäävä arvioitu omavastuuosuus. Lisäksi asiakkaalle on ilmoitettava arvioitu omavastuun suuruus palveluseteliä ja julkista palvelua käytettäessä.

Esimerkiksi Sitran Palvelusetelin hinnoittelupolitiikan vaihtoehtoja ja malleja –selvityksessä (Melin, Tuominen-Thuesen & Koila 2010, 11) vanhusten tehostetun palveluasumisen hinnanmäärityksessä selvitettiin ostohintoja siten, että vertailuun esille tuotiin alin ja keskimääräinen ostopalvelun hinta, oma tuotantokustannus, kuntien keskimääräinen tuotantokustannus sekä arvio palveluntuottajan todellisista kustannuksista. Esimerkkitapauksessa palvelun hintakatoksi määriteltiin alin ostopalvelun hinta, jolloin kunnan ja asiakkaan maksumuus rajattiin alimmaksi mahdolliseksi.

Kustannusvertailutilanteessa on kuitenkin syytä pohtia, kuinka mikä vaikutus on markkinoiden alimman ostohinnan vertaamisella omaan tuotantoon – voiko se vääristää esimerkiksi käsitystä palvelusetelin ostovoimasta markkinoilla. Toisaalta myös Sitran selvityksellä (emt., 6) mainitaan, että palvelusetelijärjestelmän toimivuuden vuoksi palvelusetelin houkuttelevuutta asiakkaan silmissä on tarkkailtava.



Tuotteen sisällön ja hinnan rinnalla on tuloksellisuuden kannalta otettava huomioon myös tuotteen vaikuttavuus (ks. luku 3.1 kuvio 2 tuloksellisuudesta). Vaikuttavuus on yksi kuntien tuloksellisuusmittaamisen elementeistä. Laatu voi sisällön ohella merkittävästi muuttaa palvelun vaikuttavuutta. Lisäksi laadusta tinkiminen saattaa alentaa tuotannon kustannuksia. Laatumittarit tulisi ottaa huomioon sopimuksessa eli tuottajakriteereissä. (Rajala ym. 2008, 100–101). Nykyisellään kunnat voivat itse soveltaa katsomallaan tavalla STM:n laatusuosituksia (STM 2008a).

Uusi vanhuspäätöslaki voi muuttaa velvollisuuksia laadun käsitteen ja eri toimijoiden roolien suhteen, mikä tulisi huomioida tulevissa kustannuslaskentatilanteissa. Rajala ym. (2008, 100) mukaan tilaajan on arvioitava, päästäänkö tuotteella niihin vaikuttavuustavoitteisiin, joihin on pyritty. Esimerkiksi sopimustekniset seikat voivat olla ratkaisevia lopputuloksen suhteen. Usein alihankinnan kieltäminen on osoittautunut onnistuneeksi ratkaisuksi, jotta tuotantoprosessi voidaan todentaa.

Rajala ym. (2008, 102–103) muistuttavat, että ostohintaa tarkasteltaessa on suhtauduttava kriittisesti tuottajan markkinatilanteeseen. Markkinasuuntautuneen toimintatavan ideaalitalanne on se, että tuottajat kilpailevat keskenään laadun ja hinnan suhteen. Kuitenkin siinä on tuottajalle hyödyntämisen paikka hinnassa, mitä kutsutaan lowballing-ilmiöksi: aluksi tuotteen hinta voi olla edullinen, mutta asiakassuhteen vakiinnuttua tuottaja saattaa nostaa hintoja merkittävästi.

Tilaajan (kunnan) tilanne voi käydä tukalaksi siinä vaiheessa, kun tuottaja saavuttaa lähes monopoliaseman markkinoilla ja kun kunta on luopunut vastaavasta omasta toiminnasta. Toiminnan takaisin ottaminen vaatisi ison työn resurssien hankinnassa, ja esimerkiksi henkilöstön takaisin palkkaaminen olisi suuri haaste. Toisaalta kunnallakin voi olla vahva asema ainoana tilaajana. Rajala ym. (emt.) mielestä on siis pyrittävä suhtautumaan sekä markkinoihin että tilaaja-tuottajasuhteeseen ennakoivasti ja pitkäkatseisesti vaalien suhdetapa-omaa.

Kustannuslaskennan kannalta palvelun sisältö ja laatu merkitsevät siltä osin, että ne vaikuttavat kustannusten muodostumiseen. Jos palvelu määritellään samansisältöiseksi ja laatumittarit ja -vaatimukset ovat yhtenevät, kustannusvertailun lähtökohdat ovat tasa-arvoiset. Tuotteistaminen on keino määritellä tuotteen sisältö.

### **Kustannusten kohdistuminen eri toimijoille**

Kustannuslaskelmien laajuusongelmaan liittyy pohdinta siitä, kenen kannalta laskelmat ja päätökset laaditaan. Valittavana on, tehdäänkö päätös kunnan yksikön vai koko kunnan ja sen asukkaiden näkökulmat huomioiden. (Näsi 2011, 117). Kustannukset voivat siirtyä esimerkiksi kunnan muiden yksiköiden kannettaviksi. Tällöin kunnan kokonaiskustannukset saattavat kasvaa, vaikka tuotantoyksikön kohdalla ulkoa ostaminen näyttäisikin edulliselta. Tuotteen sisällön suhteen on muistettava myös se, miten se istuu koko muuhun palveluntuo-

tantoon. On merkitystä sillä, onko kyseessä tuote, palveluprosessi vai palveluketju. Jos palvelun muut osat joutuvat kompensoimaan yhtä osaa, koko palveluketjusta saattaa tulla kallis. (Rajala ym. 2008, 101–102.)

Lisäksi on arvioitava, saadaanko lyhytaikaisen säästön tavoittelulla lopulta aikaiseksi kasvava palvelunkysyntä lähivuosina, jolloin kokonaiskustannuksiin voi aiheutua yllätyksiä. Yhtäältä on myös arvioitava toimitus- ja palveluketjuja kokonaisuutena. Yksi ketjun halvalla hankittu osa saattaa aiheuttaa huomattavia lisäkustannuksia, jos muut ketjun osat joutuvat paikkaamaan tilannetta. Uusi toimintatapa saattaa siten osoittautua kunnan kannalta aiempaa kalliimmaksi. (Rajala ym. 2008, 100.)

Rajala ym. (2008, 102) muistuttavat, että yhtä lailla tuote voi osoittautua kalliiksi kuntalaiselle, vaikka se näyttäisi edulliselta kunnan kannalta. Kuntalaiselle kustannukset voivat koitua esimerkiksi pitkien jonotusaikojen tai palvelun täydentävien osien hankkimisen takia, vaikka kunta olisi osaltaan hoitanut lakisääteiset velvoitteensa kustannustietoisesti. Usein asiakkaalle koituvat kustannukset jäävät kustannuslaskelmissa näkymättömiin, vaikka ne ovat päätöksentekotilanteen kannalta täysin relevantteja ja huomionarvoisia seikkoja.

Palvelusetelin kohdalla kunnalla on palvelusetelin arvon avulla mahdollista siirtää palvelun järjestämisen maksuosuutta asiakkaalle. Asiakas maksaa palvelun hinnan ja palvelusetelin välisen erotuksen. Koska palvelusetelin arvo voi olla tasasuuruinen tai tulosidonnainen, kunta voi sen avulla määrittellä suurimman mahdollisen maksun määränsä. Tulosidonnaisen kohdalla asiakkaan tulot vaikuttavat palvelusetelin arvoon useimmiten siten, että mitä enemmän asiakkaalla on tuloja, sitä pienempi on kunnan maksama osuus eli palvelusetelin arvo. Asiakkaalle palvelusetelin arvon tulisi olla kohtuullinen. (Palvelusetelilaki 7 §).

Kunnalla voi olla intressinä pitää omat kustannuksensa mahdollisimman alhaisina ja siten määrittellä palvelusetelin arvo matalaksi. Jos tällöin asiakkaan omavastuu muodostuu korkeaksi, kunta voi joutua kohtuullistamaan palvelusetelin arvoa tai kohdata kysynnän puutteen. Toisaalta palvelusetelin arvon ja asiakkaan omavastuun tulisi yhdessä olla tuottajan kannalta houkuttelevia, jotta markkinoilla olisi palveluiden tarjontaan. (Melin, Tuominen-Thuesen & Koila 2010, 6.) Siispä kunnan kannalta ainakin asiakkaan ja tuottajan huomioiminen palveluseteliä koskevissa laskelmissa on lähes välttämätöntä.

Kustannusten siirtyminen toisille osapuolille nivoutuu tuotesisältöön ja palveluketjuun siten, että kunta itse tai muut toimijat voivat joutua korvaamaan niitä puutteita, mitä palvelusetelillä hankittu palvelu ei kattaisikaan. Mahdollisten ongelmien ja väärinkäsitysten selvittelystä aiheutuu lisäkustannuksia kaikille osapuolille.

### **Yhteenveto kustannusten tunnistamisesta toimintatavoissa**

Rajalan ym. (2008, 18) mukaan markkinamallisiin toimintatapoihin siirryttäessä usein osa kustannuksista jää näkymättömiin. Sen vaarana on, että uusi toimintatapa osoittautuu laskettua kalliimmaksi. Näkymättömät kustannukset voivat

piillä toiminnan tehottomuudessa piilokustannuksina tai päätöstilanteessa kustannuslaskelmien ulkopuolella. Tässä tutkimuksessa näkymättömillä kustannuksilla tarkoitetaan ensisijaisesti jälkimmäistä vaihtoehtoa. Kun kustannuslaskelmat on laadittu laskentatilanteen kannalta relevantilla tavalla, kaikki päätöksenteon kannalta olennaiset kustannukset on tuotu näkyviin.

Eri toimintatapojen kustannukset rakentuvat eri tavoin. Eroja on Rajalan ym. (2008, 85) mukaan organisatorisella ohjauksen tasolla ja tuotekustannustasolla sekä siinä, miten kustannukset kohdentuvat eri toimijoille. Ohjauksen tason kustannukset voidaan jakaa toimintatavasta riippumattomiin ja riippuviin kustannuksiin. Toimintatavasta riippuvilla kustannuksilla on merkitystä kustannuslaskennassa toimintavaihtoehtojen vertailua varten. Markkinamallisessa ja hierarkkisessa toimintatavassa on toimintatavasta riippumattomia politiikka- ja demokratiakustannuksia sekä keskushallinnon kustannuksia. Osa keskushallinnon kustannuksista voi muuttua siirryttäessä hierarkkisesta markkinamalliseen toimintatapaan. Siten ne sekä operatiivisen johtamisen kustannukset ovat hierarkkisen toimintatavan ohjauksen transaktiokustannuksia. Markkinamallista toimintatapaa koskevat sen sijaan tilaamisen kustannukset.

Transaktiokustannukset liittyvät toimintatavan muutokseen ja sen hallintaan. Agentti- ja sopimuskustannukset liittyvät läheisesti toimintatavan muutoksen ja sopimuksella ohjatun toimintatavan mahdolliseen käyttöönottoon. Rajala ym. (2008, 98) linjaavat tiivistetysti, että kustannuksia aiheutuu johtamisesta ja organisatorisen tasapainon järkkymisestä muutostilanteessa, sopimusprosessin hallinnasta, ja ulkoisen tuottajan toiminnan tarkastamisesta ja valvomisesta.

Tuotetasolla verrataan hierarkkisen toimintatavan valmistuskustannuksia markkinamallisen toimintatavan tuotteen ostohintaan. Vertaamisessa tulee huomioida sekä tuotteiden laajuuden että sisällön erot. Tuotteiden kustannukset voivat muodostua eri tavoin riippuen siitä, mitä tuotteet pitävät sisällään. Esimerkiksi vanhuspalveluihin voi lukeutua useita erilaisia toimintoja, jotka voivat vaikuttaa tuotteen hintaan. Tuotteistaminen auttaa sekä kuntaa että asiakasta kustannusvertailussa. Kustannukset voivat poistua tilaajaosapuolelta mutta siirtyä esimerkiksi asiakkaan vastattavaksi. Näin ollen kustannuslaskelmien laadinnassa on syytä muistaa se, kenen kannalta laskelma laaditaan.

#### **4.2.3 Erityishuomiot palvelusetelitoimintatapaa koskien**

Edellä kuvailtu Rajalan ym. (2008) mukainen toimintatapojen kustannusrakenteiden malli on rakennettu kaksiulotteisesti hierarkkisen ja markkinamallisen toimintatavan vertailuun. Palvelusetelitoimintatavan kohdalla on mahdollista, että se otetaan esimerkiksi kunnan omaa tuotantoa ja ostopalveluita täydentämään. Rajala ym. (2008) toteavat mallin soveltuvan kaikkiin markkinamallisiin toimintatapoihin, joihin palvelusetelikin kuuluu. Palvelusetelitoimintatavassa voitaneen nähdä seuraaviakin erityispiirteitä laskentatilanteen käsittelyä ajatellen.

Palvelusetelitoimintatapa voidaan katsoa osittaisulkoistamiseksi, jos palvelusetelijärjestelmä on yksittäisten palvelusetelien myöntämistä kattavampi ja

osittain tai täysin vähentää kunnan vastuuta palvelun tuottajana (Komulainen 2010, 154). Osittaisulkoistamislouonteen vuoksi kunta joutuu pitämään myös omaa tuotantoa yllä, joten on mahdollista, että kunnalle syntyy lisätehtäviä, joihin tulee saada esimerkiksi lisää resursseja. Osittain ne saatetaan voida hoitaa nykyisillä resursseilla, mutta varsinkin vanhuspalveluiden kohdalla kysyntä kasvaa jatkuvasti lähivuosina ja siten voi olettaa, että mikäli oma tuotanto pysyy nykyisellään, mahdollisesti laajeneva palveluseteli-tuotantotapa vaatii lisäresursseja käyttöönsä. Jos resurssi pysyy organisaation käytössä, on syytä huomioida kustannusten korvaantuvuusmahdollisuus (esim. Näsi 2011, 117).

Korvaantuvuusperiaate liittyy määritelmään relevantista kustannuksesta, johon liittyivät kolme ehtoa kassavirran, tulevaisuuteen suuntautuvuuden ja toimintatapojen kesken erilaisuuden suhteen (ks. aiemmin luku 4.1). Jos siis esimerkiksi sopimusten teon ja valvonnan tehtävät voitaisiin hoitaa nykyisen toiminnan puitteissa ilman, että uusia kassamenoja syntyisi, niitä ei kassavirtaehdon takia tulisi huomioida laskelmissa relevantteina kustannuksina. Vaikka tämä erä kompensoituisi entisten resurssien siirtymisellä, olisi tästä syytä käydä eksplisiittinen keskustelu (Näsi 2011, 119).

Kunnan nykyinen tuotanto voi koostua omasta tuotannosta ja ostopalvelusta. Siksi olisi pohdittava sitä tilannetta, miten nykyisen tuotantorakenteeseen, joka saattaa valmiiksi koostua hierarkkisesta ja markkinamallisesta toimintatavasta, voidaan verrata uutta markkinamallista toimintatapaa. Oman tuotannon yhteydessä pyritäänkin jatkossa huomioimaan ne tilanteet, joissa oma tuotanto on yhdistelmä hierarkkista ja markkinamallista toimintatapaa. Tämän myötä voitaneen tehdä ainakin kolme kustannuslaskelmaan vaikuttavaa huomiota:

Ensin huomioitavaa on se, että kun verrataan nykyistä rakennetta osittaisulkoistamisena toteutuvaan palvelusetelitoimintatapaan, ei verrata pelkästään nykyisen kaltaista toimintatapaa vaan nykyisen kaltaisen tilanteen mahdollista tulevaa kehitystä palvelusetelitoimintatapaan. Tämä tarkoittaa sitä, että mahdolliset muutokset nykyisessä järjestely- ja kustannusrakenteessa olisi otettava huomioon. On mahdollista, että osa tulevasta järjestelyistä ja kustannuksista korvaantuu palvelusetelin kautta kustannussäästöinä, jolloin ne voidaan katsoa mukaan oman tuotannon laskelmiin.

Toinen huomion arvoinen seikka sellaisessa oman tuotannon määritelmässä, joka sisältää myös nykyisen ostopalvelun, on yhteneväinen tämän tutkimuksen perusongelman kanssa: ostamisen sivukulut voivat helposti jäädä huomiotta, kun katsotaan vain pelkkää ostohintaa. Siispä kunnan kannalta lieenee olennaista hahmottaa myös omaan tuotantoon lukeutuvan ostotoiminnan ohjaamiseen liittyvät kustannukset sekä tilaamisen kustannukset sopimus-, valvonta- ja transaktiokuluineen.

Kolmantena huomiona tässä tilanteessa voitaneen nähdä se, että ostopalvelun laajentaminen on mahdollista lukea vaihtoehtoiskustannuksiin, joilla tarkoitetaan niitä mahdollisia tuottoja, jotka olisivat saavutettavissa vaihtoehtoisella resurssien käytöllä (Vehmanen ja Koskinen 1997, 36, Näsin 2011, 114 mukaan). Kunta voi harkita palvelusetelitoimintatavan sijaan lisäresurssien hank-

kimista ostopalveluina, minkä lähtökohtaisesti pitäisi olla mahdollista, jotta olisi palvelusetelin käyttäjille markkinoilla tarjoajia ylipäättäen. Tällöin lienee syytä myös harkita palvelusetelin rinnalla muitakin toimintatapoja palvelun järjestämiseksi. Koska vaihtoehtoinen käyttötapa oletettavasti löytyy, vaihtoehtoiskustannusten huomiointi ostopalveluiden suhteen on relevanttia. On mahdollista, että muitakin vaihtoehtoiskustannuksia on tällä periaatteella laskentatilanteissa havaittavissa.

Palvelusetelitoimintatavan osittaisulkoistamisluonne sekä kunnan oman tuotannon määrittely tuovat siten lähtökohtaisesti omia erityispiirteitään kustannuslaskentaan. Vaihtoehtoiskustannukset nykyisen toimintatavan kehityksestä ovat myös huomionarvoisia toimintatapojen vertailun kannalta.

Viimeisin palveluseteliä koskevassa laskennassa huomioitava tekijä on arvonlisäveron käsittely. Kunnat saavat laajasti vähentää arvonlisäveron hankinnoistaan. Tuottamissaan sosiaali-, terveyden- ja sairaanhuollon verottomissa palveluissa kunta saa tekemiinsä hankintoihin sisältyvän arvonlisäveron palautuksena takaisin (arvonlisäverolaki 1501/1993, 130 1 §). Yksityinen palveluiden tuottaja ei sen sijaan voi vähentää arvonlisäveroa samalla tavoin. Siksi kunnan hankkiessa palvelujaan oman organisaation ulkopuolelta on huomioitava tämä niin sanottu piilevä arvonlisävero, joka ei siis sisälly kunnan tuottamiin palveluihin.

Jotta arvonlisäverolain 130 a §:n hankintaneutraalisuuden vaatimus toteutuisi, saavat kunnat ja kuntayhtymät tehdä laskennallisen palautuksen yksityiseltä sektorilta hankkimistaan verottomista ostopalveluista. Tarjousvertailuissa yksityisten palveluntuottajien hinnoista vähennetään laskennallinen arvonlisävero, kun hintaa verrataan kunnan oman tuotannon hintaan. (Tyni ym. 2009, 29–30.) Vuodesta 2002 lähtien laskennallisen arvonlisäveron määrä on ollut 5 % (Verohallinto dnro 41/40/2002) ja sen laskentaperusta on kunnan maksaman palvelun ostohinta. Näin ollen erityishuomioihin osittaisulkoistamisen ja kunnan oman tuotannon koostumuksen rinnalle nostan vielä arvonlisäveron laskennallisen palautuksen käsittelyn kustannusvertailussa.

### 4.3 Kritiikkiä teoriaa kohtaan

Transaktiokustannukset ovat keskusteluttaneet kirjallisuudessa. Rajala ym. (2008, 82) itsekin toteavat, että keskustelu on ollut teoreettista argumentointia ja viittaavat Rindfleischiin ja Heideen (1997, 43), joiden mukaan on vain harvoja tutkijoita, jotka ovat laskeneet vaihdantakustannuksia. Toisaalta esimerkiksi Valkama (2008, 130) on esittänyt havainnon, että transaktioteorian mukaiset lisäkustannukset sopimustoiminnassa eivät välttämättä näytä poistavan kilpailuttamisen mukanaan tuomia säästöjä. Hän muistuttaa organisaation oppimiskyvystä hankintojen suhteen, ja myös sähköisten tietojärjestelmien ja sopimusmallien vaikutuksista transaktiokustannusten poistamisessa. Transaktiokustannusten määrä riippuu kuitenkin laskentatilanteesta, joten sen jäsentäminen on kuitenkin aina ensisijainen ja tärkein lähtökohta (Meklin 2011, 139).

Rajalan ym. (2008) teorian heikkouksiksi voi myös lukea sen, että markkinamallisilla toimintatavoilla on eroa. Yllä luetellut palvelusetelitoimintatavan erityispiirteet kustannuslaskennassa ovat esimerkki Rajalan ym. esittämän mallin yleisteoreettisuudesta. Heidän kustannusrakennemallissaan jäävät myös huomioimatta sellaiset asiat, kuten sosiaaliset vaikutukset ja työntekijöiden työolosuhteiden muuttuminen, joita tosin on tutkittu toistaiseksi vähän (Laatu 2009, 81).

Näsi (2011, 105) muistuttaa, että pelkät kustannusvertailut eivät osoita vaihtoehtojen edullisuutta kokonaistaloudellisesti, vaan laskelmat antavat vertailulle pohjan. Näsin mukaan jo pelkät laskelmat ovat kohtalainen haaste laskelmia laativille tahoille samoin kuin päätöksentekijöille. Relevanttien kustannusten määrittämiseen liittyy paljon epävarmuutta arvostamisen kannalta ja määrittäminen subjektiivista arviointia. Siksi menneisyyttä koskevaan tietoon on hyvä nojautua laskelmien laatimisen apuna ja suhtautua kriittisesti tulevaisuudesta esitettyihin arvioihin (Näsi 2011, 118).

Rajalan ym. (2008) teoriaa kohtaan ei ole suoraan esitetty kritiikkiä, vaan kriittinen keskustelu koskee pikemmin eri transaktiokustannuksia ja myös päätöksentekotilanteen muidenkin kuin taloudellisten vaikutusten arviointia (esim. Laatu 2009 yllä). Transaktiokustannusten tai toimintatapojen vaikutusten kustannusten arvioinnin haasteista huolimatta ne on mahdollista hahmottaa huolellisen laskentatilanteen jäsentämisen avulla (Meklin 2011, 139).

## 5 ARVIOINTITUTKIMUKSEN RAKENTUMINEN

Tutkimuksen alussa määritellysti tarkoituksena on 1) tutkia, millaisia vaihtoehtolaskelmia on palvelusetelin käyttöönottoa harkittaessa laadittu ja sen jälkeen 2) arvioida, ovatko laskelmat riittäviä osoittamaan palvelusetelijärjestelmän edullisuutta suhteessa kunnan omaan tuotantoon. Osion 1.1 mukaisesti tutkimustehtäviin jaoteltuna tarkoitus on syventyä laskentatilanteeseen mahdollisimman tarkasti ja tutkia Rajalan ym. (2008) ja sitä täydentävän teorian avulla toimintatapojen vertailua varten luotujen kustannuslaskelmien näkyviä ja näkymättömiin jääneitä kustannuksia palvelusetelin käyttöönottilanteessa. Viimeisenä tehtävänä on arvioida näin saatujen tulosten perusteella, kuinka riittävät tiedot kustannuslaskelmat antavat.

Tutkimuksen metodologiaosioissa tutkimus määriteltiin arviointitutkimukseksi, jossa tarkastellaan kustannuslaskelmien laatijoiden luomaa kuvaa todellisuudesta laadullisin keinoin. Osiossa 2.2.2 perusteltiin laadulliselle tutkimuksen lähtökohdalle sopivat menetelmät. Teorialähtöinen sisällönanalyysi auttaa keräämään tietoa kustannuslaskelmien sisällöstä. Näin saavutettua tietoa arvioidaan sen jälkeen riittävyys tarkastelemiseksi. Seuraavaksi nämä menetelmät konkretisoidaan tämän tutkimuksen toteutusta varten.

### 5.1 Vaihtoehtolaskelmiin perehtyminen

Ensimmäisen tutkimuskysymyksen kohdalla tutkimus aloitetaan syventymällä tutkimuskohteeseen. Vaihe tukee laskentatilanteeseen perehtymisen periaatetta ja on arviointitutkimuksen metodiikan mukaista. Tutkimuskohteena on Helsingin kaupungin vanhusten palveluasumisen palvelusetelin käyttöönoton päätöksentekotilanne, joka seurasi kokeiluvaihetta. Osiossa 5.3 tarkastellaan sitä, millainen on vanhusten palveluasuminen tuotteena ja millainen on se tilanne, jossa Helsingin kaupunki päätti palvelusetelin käyttöönotosta.

Tutkimuskohteeseen perehtyminen jatkuu sen jälkeen tarkastelemalla osiossa 6 sitä, mitä kustannuslaskelmille on tuotu eli millaisia ovat laaditut vaihto-

ehtolaskelmat. Tutkimuksen tieteenfilosofisten lähtökohtien perusteella laskelmia tarkastellaan tekijöidensä konstruktiona. Konstruktiosta saadaan tietoa laadullisin menetelmin käyttäen analyyttisena tiedonkeruuvälineenä teorialähtöistä sisällönanalyysia, jota käsiteltiin tarkemmin tutkimuksen osiossa 2.2.2. Sen funktio on auttaa havaitsemaan näkyville tuotuja kustannuksia Rajalan ym. (2008, 85) toimintatapojen kustannusrakennemalliin nähden.

Tuomen ja Sarajärven (2009, 113) mukaan teorialähtöisen aineiston analyysissä käytetty luokittelu perustuu aikaisemmin luotuun viitekehukseen, joka voi olla teoria tai käsitejärjestelmä. Analyysi seuraa tiettyä teemaa tai käsitekarttaa, ja toisaalta analyysirunko voi olla väljäkin. Sen sisälle voi muodostua aineistosta erilaisia luokituksia tai alakategorioita noudattaen induktiivista sisällönanalyysitapaa, mikä auttaa poimimaan analyysirungon sisä- ja mahdollisesti ulkopuolelle jäävät asiat (emt.). Mitä strukturoidumpaa analyysirunkoa käytetään eli mitä tarkemmin aineistosta kerätään vain analyysirunkoon sopivia asioita, sitä paremmat edellytykset on testata aiempaa teoriaa tai käsitejärjestelmää uudessa kontekstissa (emt.). Siksi tässä tutkimuksessa pyritään seuraamaan mahdollisimman tarkkaan analyysirunkoa.

Rajalan ym. (2008, 85) toimintatapojen kustannusrakennekehikko on rakennettu koskemaan kaikkia markkinamallisia toimintatapoja. Siksi sitä sovelletaan nyt myös palvelusetelin käyttöönoton vertailutilanteeseen. Analyysissä käytetty runko on johdettu Rajalan ym. (2008) teoriasta seuraavan kuvion 9 osoittavasti. Sen avulla tarkastellaan palvelusetelin käyttöönoton kustannuslaskelmille näkyville tuotuja kustannuksia ja edellä käsiteltyyn teoriaan verraten näkymättömiin mahdollisesti jääneitä kustannuksia. Kuvion osoittaman luokittelun teoreettinen sisältö on käsitelty tämän tutkimuksen osiossa 4.

<b>Kunnan nykyinen tuotantotapa</b>	<b>Palvelusetelitoimintatapa</b>
<i>Organisatoriset kustannusrakenteet</i>	
Politiikan ja demokratian kustannukset	Politiikan ja demokratian kustannukset
Keskushallinnon kustannukset	Keskushallinnon kustannukset
Operatiivisen johtamisen kustannukset	Tilaamisen kustannukset
<i>Tuotteen kustannukset</i>	
Tuotteen valmistuskustannukset	Tuotteen ostohinta
<i>Tuotteen laajuus- ja sisältöerojen käsittely</i>	
<i>Kustannusten kohdentuminen eri toimijoille</i>	

KUVIO 9 Sisällönanalyysin runko kustannuslaskelmille tuotujen näkyvien kustannusten havainnointiin ja jäsentämiseen

Sisällönanalyysin toteuttamistapa teoriassa etenee aineiston mielenkiinnon kohteiden määrittelystä valittujen mielenkiintoisten kohteiden poimimiseen aineistosta ja siitä aineiston luokitteluun, tyypittelyyn tai teemoitteluun ja lopulta yhteenvedon kirjoittamiseen (Tuomi & Sarajärvi 2009, 92). Aineistossa voi olla paljon käsiteltävää, mutta on määriteltävä ja eroteltava mielenkiintoisimmat asiat aineistosta.



Tässä tutkimuksessa kirjallisista aineistomateriaaleista poimitaan viitekehysten kannalta olennaiset asiat, mutta teorialähtöisyyden vuoksi analyysi etenee hieman yllä kuvaillusta sisällönanalyysin yleisestä toteuttamistavasta poiketen. Ensin sisällönanalyysin mukaisesti aineisto pelkistetään aineiston alustavan jaottelun perusteella. Sitten pelkistetyistä ilmauksista edetään teorian mukaisesti alaluokkiin (esimerkiksi tuotteen kustannusten käsittely).

Aineistosta voidaan tässä vaiheessa hakea samanlaisuutta tai erilaisuutta tai esimerkiksi toiminnan logiikkaa tai tyyppikertomusta (Tuomi & Sarajärvi 2009, 92–93). Tämän tutkimuksen kannalta mielekästä on hakea samanlaisuuksia teoriaan nähden. Tällä tavoin kerätään aineistosta kustannuslaskelmiin näkyviin tuotuja kustannuksia. Saatu tieto on jäsennelty jäljempänä osiossa 6.

## 5.2 Vaihtoehtolaskelmien arviointi ja riittävyyden arvioinnin kriteerit

Toinen tutkimuskysymyksistä koskee laadittujen vaihtoehtolaskelmien riittävyyden arviointia. Arviointitutkimuksessa tutkittava kohde arvotetaan tieteellisin menetelmin (Pönkkö, Torppa, Ylikauma, Nikkilä & Taanila 2008; Robson 2002; Sinkkonen & Kinnunen 1994; Vuori 2004). Arviointitutkimuksessa tulosten analysointiin tarvitaan kriteeristö, jonka perusteella on mahdollista määrittellä toiminnan onnistumista. On siis määriteltävä arviointitiedon arvologiikka (Virtanen 2007, 37) ja vaihtoehtoisesti voidaan puhua arvottamisesta (Pönkkö ym. 2008, 236).

Tässä tutkimuksessa arviointi toteutetaan suhteessa Rajalan ym. (2008) teoriaan näkyvistä ja näkymättömistä kustannuksista, jota on täydennetty palvelusetelikontekstiin liittyen tehdyillä lisähuomioilla. Tämä vertailukohta on esitelty kokonaisuudessaan tutkimuksen osiossa 4.2, ja tähän kokonaisuuteen viitataan jatkossa *teoreettisena vertailukohtana*.

Arvologiikka eli *arviointikriteeristö* on siten, mitä enemmän kustannuslaskennassa on jäänyt teoreettisesta vertailukohdasta katsoen kustannuksia näkymättömiin, sitä riittämättömämmät tiedot kustannuslaskelmat antavat palvelusetelitoimintatavan edullisuudesta. *Riittävyydellä* tarkoitetaan näin ollen sitä, että teoreettiseen vertailukohtaan nähden on jäänyt mahdollisimman vähän asioita näkymättömiin ja että toimintatapojen vertailu olisi teoriasta katsoen rakennettu mahdollisimman tarkasti toimintatapojen eri kustannusrakenteet huomioiden.

Rajala ym. (2008, 62) mukaan laskelmat tulisi laatia laskentatilanteen kannalta relevantilla tavalla, jolloin kaikki laskentatilanteen kannalta relevantit kustannukset olisivat näkyvillä. Tutkimuksen rajauksissa (luku 1.2) määriteltiin kustannusten relevanttiuteen ei voida tässä kohteen ulkopuolisessa arvioinnissa ottaa kantaa, koska lopullisen tulkinnan mahdollisen näkymättömiin jäävien kustannusten relevanttiudesta eli olennaisuudesta laskentatilanteessa te-

kee kuitenkin laskelman laatija itse. Siksi relevanttiuden sijaan tässä tutkitaan vaihtoehtolaskelmien riittävyttä teoreettisessa mielessä.

Tutkimusoteosiossa (luku 2.1) määriteltiin arviointi tehtävän tiettyyn kysymykseen vastaamiseen suuntautuneena ja myös yhtäältä tapaustutkimuksena (Stufflebeam & Shinkfield 2007, 159–161; 181–183). Lähtökohta edellyttää, että kokonaisvaltaisen arvioinnin sijaan arvioinnissa haetaan vastausta ennalta määritelyihin kysymyksiin hakien fokuksitunutta ja syvää kuvailua ja analysointia tietystä kohteesta.

Tässä arviointitutkimuksessa syvä ja fokuksitunut kuvailu ja analysointi haetaan yhtäältä ensimmäiseen tutkimuskysymyksistä vastaamalla, eli tarkastelemalla vaihtoehtolaskelmien sisältöä, mutta myös tarkastelemalla sitä, mitä kustannuslaskelmista on jäänyt näkymättömiin. Riittävyden arvioinnin arviointilogiikan perusteella on myös tarve saada selville kokonaiskuva näkyvistä ja näkymättömistä kustannuksista vaihtoehtolaskelmissa; Riittävyden selvittäminen vaatii sen tuntemista, mitä kustannuslaskelmilla on, mutta myös vertaamista teoreettiseen vertailukohtaan näkymättömien kustannusten selvittämiseksi.

Konkreettiselle tasolle vietyinä näkymättömiin jääneiden kustannusten kohdalla pyritään teoreettista vertailukohtaa mukailien poimimaan aineistoon ja laskentatilanteeseen perehtymisen perusteella sellaisia seikkoja, joilla voisi olla kustannusvaikutuksia ja joita siten olisi voitu teorian mukaan kustannuslaskelmiin tuoda esiin päätöksentekotilannetta ajatellen. Aineistossa on saatettu esimerkiksi tehdä huomio palvelusetelijärjestelmän kokemuksista kokeiluhankkeessa tai muissa kunnissa. Jos aineistossa ei ole arvioitu sen vaikutusta toimintatapojen kustannuksiin, huomion vaikutus kustannuksiin on jäänyt näkymättömiin.

Näkymättömien kustannusten tarkastelu ja niistä tehty perusteltu arviointi riittävydestä on tehty jäljempänä tutkimuksen osiossa 7. Sitä ennen tarkastellaan seuraavaksi tutkimuskohdetta, laskentatilannetta ja vaihtoehtolaskelmille tuotuja näkyviä kustannuksia.

## **5.3 Laskentatilanteen esittely ja laskennan lähtökohdat**

### **5.3.1 Vanhusten palveluasuminen tuotteena**

Sosiaalihuoltolain (710/1982) 17 § mukaan kunnan on huolehdittava asumispalveluiden järjestämisestä. Asumispalveluilla tarkoitetaan palvelu- ja tukiasumisen järjestämistä, ja asumispalvelut on tarkoitettu henkilöille, jotka erityisen syyn vuoksi tarvitsevat apua tai tukea asumisen järjestämisessä (22 ja 23 §). Sosiaalihuoltoasetuksen (607/1983, 10 §) nojalla asumispalveluja järjestetään palvelu- ja tukiasunnoissa, joissa henkilön itsenäistä asumista tai itsenäiseen asumiseen siirtymistä tuetaan sosiaalityön ja muiden sosiaalipalveluiden avulla.

Toisin kuin esimerkiksi kotihoito, palveluasuminen ei ole laissa määritelty eikä siitä ole virallista määritelmää. Sosiaali- ja terveydenhuollon tilastoinnin

yhteydessä on korostettu, että palveluasuminen sisältää aina ainakin asumisen ja siihen välittömästi liittyvät hoiva- ja hoitopalvelut. Tilastoinnin katsonnan mukaan normaalissa palveluasumisessa henkilökunta on paikalla vain päiväaikaan. Tehostetussa palveluasumisessa taas henkilökunta on paikalla ympärivuorokautisesti. Palveluasuminen eroaa vanhainkodeista siten, että palveluasumisyksiköt ovat Kelan avohoitoyksikkö-luokituksessa ja palveluasumisessa asiakas maksaa itse asumisen kokonaan ja käyttämiensä palveluiden kustannukset siltä osin kuin kunta ei niitä korvaa. (Kangasharju, Mikkola, Mänttari, Tyni & Valta 2010, 5.)

Muitakin määritelmiä palveluasumisen sisällöstä on olemassa. Esimerkiksi Karinharjun (2005, 43) mukaan palveluasumisen asiakas ei yksin selviydy kotonaan päivittäisen tai tehostetun kotihoidon avulla mutta haluaa pyrkiä yhä omaehtoiseen asumiseen. Palveluasumisen palveluihin vakinaisen oman asunnon lisäksi esimerkiksi kodinhoitoapua ja henkilökohtaiseen hygieniaan liittyviä palveluja, jotka auttavat jokapäiväisessä selviytymisessä. Palveluasumista voidaan järjestää laitoksen yhteydessä tai asuntolan tai palvelutalon luonteisena. Asukas voi joko vuokrata tai omistaa asuntonsa.

Palveluasumiseksi luokitellaan asuminen, joka sisältää henkilökunnan antamia palveluita. Esimerkiksi pelkkä turvahälytysjärjestelmän asentaminen tai asunnon muutoskorjaus eivät muodosta asumisesta palveluasumista. Tehostettu palveluasuminen on tarkoitettu tehostetumpaa palvelua vaativille henkilöille, jotka tarvitsevat päivittäin ympärivuorokautisesti yhden tai useamman hoitajan apua, tukea ja ohjausta elämän hallinnassa ja vuorovaikutuksessa, ravitsemuksellisissa asioissa, hoidossa, henkilökohtaisessa hygieniassa tai liikkumisessa. (emt., 43–44.)

Palveluasumisella vastataan tiivistetysti katsoen asiakastarpeisiin, jotka liittyvät asumiseen, henkilökohtaiseen hoivaan ja hoitoon, ruokailuun, virkistymiseen ja kuntoutumiseen ja terveys- ja sairaalapalveluihin. Kangasharjun ym. (2010, 7) mukaan asiakkaan hoidontarve määritetään usein RAVA-mittarin avulla. Kunnissa voi myös olla käytössä SAS-arviointiryhmä. SAS tulee sanoista selvittää, arvioida ja sijoittaa (Suomi.fi-internetsivut, Ikääntyville-osion käsitteistö). SAS-arvioinnissa on tarkoituksena arvioida ikääntyneen hoidontarvetta ja sopivaa palvelua hoidontarvetta vastaamaan (emt.)

RAVA on Kuntaliiton omistama ja Finnish Consulting Groupin lisensioima ja ylläpitämä mittari. Siihen liittyy RAVATAR-järjestelmä yli 65-vuotiaiden toimintakyvyn ja avuntarpeen mittaamista varten. Se on kehitetty perinteisen mallisten toimintakyky-, muistitoiminto- ja mielialamittarien pohjalta vuosina 1990–1991 (Kangasharju ym. 2010, 7). Arvioinnin tuloksena saadaan asiakas-kohtainen RAVA-indeksiluku, joka määräytyy arvioitujen toimintojen painotetun keskiarvon perusteella ja vaihtelee lukujen 1,29 ja 4,02 välillä siten, että suurempi arvo kertoo isommasta avuntarpeesta. Arvioitavia asioita ovat esimerkiksi näkö, puhe, pukeutuminen, peseytyminen ja muisti.

Kangasharju ym. (2010, 7) painottavat, että RAVA-arviointi ei saisi olla ainoa kriteeri tehtäessä päätöksiä esimerkiksi hoidosta, vaan esimerkiksi MMSE- ja GDS-15-mittareiden sekä asumisolojen ja sosiaalisen verkon yhteisarvioinnil-

la saadaan kattavampi kuva asiakkaan tarpeista. RAVA-tietoja voidaan käyttää myös vanhuspalvelujen suunnittelussa. Vuoden 2010 tietojen mukaan RAVA-mittari oli käytössä noin 270 kunnassa (Kangasharju ym. 2010, 7).

Sosiaali- ja terveysministeriö on antanut vuonna 2008 ikäihmisten palveluiden laatusuosituksen, joka koskee kotihoitoa, omaishoidon tukea, palveluasumista, pitkäaikaista hoivaa ja hoitoa tehostetun palveluasumisen yksiköissä ja laitoksissa. Laatusuosituksilla pyritään myös vaikuttamaan laajemmin ikäihmisten hyvinvointiin ja terveyttä edistäviin toimiin. Se sisältää myös seurantaindikaattoreita keskeisten sisältöalueiden säännöllisen seurannan tueksi. Suosituksessa otetaan kantaa hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen ja palvelurakenteeseen, henkilöstöön ja johtamiseen, sekä asuin- ja hoitoympäristöihin. Suositus on rakennettu ottaen huomioon esimerkiksi aiemmin rakennettujen laatusuositusten arviointien tulokset ja ikääntymispolitiikalle asetetut valtakunnan tason tavoitteet. Kustannusten kasvun hillintä on myös yksi suositusten tavoitteista. (STM 2008a.)

Uusia kotihoidon laatusuosituksia ollaan valmistelemaan tukemaan 1.7.2013 voimaantulevan vanhuspalvelulain toimeenpanoa (STM:n tiedote 151/2012). Uusi vanhuspalvelulaki pyrkii siihen, että iäkkäiden henkilöiden sosiaali- ja terveyspalvelujen saanti olisi lainsäädännöllä turvattu. Lisäksi laki pyrkii turvaamaan ikääntyneiden palvelutarpeen arviointiin pääsyn ja määrältään ja laadultaan riittävät palvelut (STM:n internet-sivut). Nykyistä laatusuositusta ei katsottu riittäväksi takaamaan riittävät palvelut ikääntyneille, vaan tietyt osat suosituksesta on haluttu asettaa lakiin (STM 2012, 9). Siten ne nousevat velvollisuuksiksi kunnille.

Asiakkaalta veloittavia palveluasumisen maksuja ohjaavat laki (734/1992) ja asetus (912/1992) sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista sekä sosiaali- ja terveysministeriön asetus avohoidon ja laitoshoidon määrittelyn perusteista (1507/2007). Vanhusten asumispalveluita ei tosin säädellä asiakasmaksulainsäädännöllä. Jälkimmäisen asetuksen liitteessä laitos- ja avohoidon sekä yksityisen ja julkisen palvelun välisen rajanvedosta palveluasumisen piirissä oleva henkilö katsotaan avohoidossa olevaksi. Liitteen mukaan avohoidossa olevalle laaditaan palvelu- ja hoitosuunnitelma ja määrittely annetuista palveluista koskien säännöllisesti kotiin annettavia palveluita ja niihin liittyviä tukipalveluita. Palvelu- ja hoitosuunnitelma määrittelevät palvelusta perittävää maksua.

Kunnallista kodinhoitoapua ja kotisairaanhoidoa koskevat maksut määräytyvät asiakasmaksuasetuksen 5 §:n mukaisesti asumispalveluissa ja 13 §:n mukaisesti päivä- ja yöhoidossa. Jos asiakas on sijoitettu kaupungin hankkimaan ostopalveluun yksityiseen sosiaalihuollon tai terveydenhuollon toimintayksikköön sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain (733/1992) mukaisesti, henkilöllä on oikeus kansaneläkelaitoksen myöntämiin etuuksiin samalla tavoin kuin vastaavassa kunnallisessa toimintayksikössä. Asiakasmaksut määräytyvät palveluasumisessa tällöin asiakasmaksuasetuksen pykälien 3, 5, 6 ja 13 perusteella. Tuolloin henkilöltä, jonka tulot ylittävät tietyn

bruttotulorajan, peritään kotipalvelusta korkeintaan tietyn maksuprosentin verran maksua.

Tukipalveluista, esimerkiksi asumisesta ja siivoamisesta, ei laissa määrätä ja niiden suhteen kunnilla ovat omat maksukäytännöt (Suomi.fi-internetsivut, Kuntien järjestämät palvelut kotona asujille). Kunnat voivat järjestää palveluasumisen maksukokonaisuuden niin, että asiakkaalle jää tietty osuus tuloista käyttövaraksi kuitenkin (emt.). Ostopalvelujen kohdalla kunnan ja yksityisen palveluntuottajan välinen sopimus ostettavista palveluista määrittää tuotettavat palvelut ja korvauksen, jonka kunta niistä maksaa. Palvelusetelillä hankitussa asumisessa kunta voi määrittää hintakaton tai antaa palvelun hinnan määräytyä markkinoilla. Yksityisten palveluntuottajien hintoja määrittelevät samat asiakasmaksulait. Yksityisillä palveluntuottajilla voi olla kirjavia käytäntöjä maksujen määrittelyssä. Kunta voi joutua kohtuullistamaan palvelusetelin arvoa tietyissä tapauksissa.

Koska palveluasumisen lakisääntelyä on vähän, kunnat voivat kohtuullisen vapaasti määritellä palveluasumisen tarkan sisällön. Myös esimerkiksi tukipalvelujen suhteen kunta voi käyttää omaa harkintaa palveluiden hinnoittelussa. Seuraavaksi tarkastellaan, millaista on ollut Helsingin kaupungin palveluasuminen palvelusetelijärjestelmään siirryttäessä.

### 5.3.2 Palveluasuminen Helsingin kaupungissa

Vuonna 2004 Helsingin sosiaalivirastossa laadittiin vanhusten palveluasumisen kehittämisohjelma, jolla linjattiin seuraaville vuosille palveluasumisen kehittämistä ja resurssien käyttöä. Kehittämisohjelman kuvailu palveluasumisen nykytilasta ja tulevaisuuden suunnista auttaa ymmärtämään lähtötilannetta palveluasumisen järjestämisessä palvelusetelikokeilua aloitettaessa. Laskentatilanteen ymmärtämisen kannalta kehittämisohjelman tiedot ovat tärkeitä.

Kehittämisohjelmassa visioksi palveluasumisesta muodostui, että kotihoitossa pärjäämättömiä mutta laitoshoitoon kuulumattomia vanhuksia palvelutaiisiin palveluasumisella, joka tukee mahdollisimman itsenäistä selviytymistä ja toimintakyvyn edistämistä sosiaalisessa ja turvallisessa palveluasumisen ympäristössä. Samassa kehittämisohjelmassa linjattiin, että yksiportaiseen palvelurakenteen myötä palveluasumisella tarkoitetaan myös tehostettua palveluasumista. Samalla määriteltiin ryhmäkotiasuminen palveluasumisen palvelumuotoihin. (Helsingin kaupungin sosiaalivirasto 2004, 1–6.)

Palveluasumisen pääkohderyhmäksi määriteltiin yli 75-vuotiaat vanhukset mutta myös kaikki ne ikääntyneet, joille palveluasuminen palvelutarpeet huomioiden asumismuotona sopii. Kehittämisohjelman (emt., 1) mukaan jokaiselle asiakkaalle laadittaisiin hoito- ja palvelusuunnitelma. Hoitajamitoituksen tavoite määriteltiin kehittämisohjelmassa tasolle 0.40–0.50, ja ryhmäkodeissa vaikeasti käytösoireisten dementoituneiden yksiköissä 0.70:n tasolle.

Vuonna 2004 palveluasumisen lainsäädäntö muodostui sosiaalihuoltolaisista vuodelta 1982, vammaispalvelulaista vuodelta 1987 ja laista sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta vuodelta 1992. Sosiaalihuol-

tolaki määritteli kunnan järjestämisvastuulle palvelu- ja tukiasumisen tarpeisiin vastaamisen.

Kehittämisohjelmassa (emt., 6-7) palveluasuminen määriteltiin viitaten Sosiaaliviraston (1989) oppaaseen, jossa kunnallisen sosiaalipalveluihin kuuluvan palveluasumisen sisällä asiakkaalle tarjotaan asunto ja asumiseen liittyvät päivittäiset, välttämättömät peruspalvelut, joihin lukeutuvat ateriapalvelu, hygienian ylläpito, siivouspalvelu, asiointiapu ja mahdollisuus välittömään avunsaantiin vuorokauden ympäri. Sosiaalihuoltolaki määritteli palveluasumisen avuntarpeessa oleville vanhuksille ja vammaisille ja muille, jotka toimintakykyä ja omatoimisen asumisensa puolesta sitä tarvitsevat.

Palveluasuminen jaettiin kehittämisohjelmassa (Helsingin kaupungin sosiaalivirasto 2004, 8-9) kevyeen, keskiraskeeseen ja tehostettuun palveluasumiseen, joiden henkilökunta asukasta kohden vaihteli portaittain 0,195; 0,195-0,395; ja 0,395 hoitajan tasolla. Palveluasumisella viitattiin kehittämisohjelmassa tehostetun palveluasumisen kaltaiseen toimintaan. Tehostetussa palveluasumisessa asukas saa ympärivuorokautista hoivaa ja yövalvontaa. Palvelutalon sisällä asukkaita ei eroteltaisi erityyppiseen palveluasumiseen hoitoisuuden perusteella.

Vuonna 2002 noin 82 % palveluasumisesta oli Helsingin itsensä tuottamaa ja loput noin 18 % kaupunki osti yhteisöiltä ja yrityksiltä. Palveluasumispaikkoja Helsingin omassa tuotannossa oli noin 2 220 vuoden 2002 lopussa. Tehostetun palveluasumisen paikoista noin 73 % kaupunki hankki ostopalveluina. Yhteensä laskettuna Helsingin kaupunki pystyi oman ja ostetun tuotannon voimin tarjoamaan noin 1200 tehostetun palveluasumisen paikkaa. Yhteensä palveluasumisen paikkoja tehostettu ja normaali palveluasuminen huomioiden oli noin 3400 kappaletta. (emt., 21.)

Palveluasumisessa (tehostettu mukaan lukien) kaupungin omien yksikköjen asukkaiden keski-ikä oli 79 vuotta ja ostopalveluyksiköissä vastaavasti 83 vuotta. Tehostetun palveluasumisen yksiköissä keski-ikä oli 81 vuotta ja 83 vuotta. Naisten osuus asukkaista oli suurempi kuin miesten. (emt., 26.) Kaupungin normaalissa palveluasumisessa RAVA-mittarilla katsottuna toimintakykyä mittaava indeksiluku oli keskimäärin 2,03 ja ostopalveluissa 1,71 (Mukilla, Tolkki, Valvanne, Linden & Sahi 2003, Helsingin kaupungin sosiaaliviraston 2004, 26 mukaan). RAVA-asteikolla indeksiluvun lähestyessä nollaa toimintakyky heikkenee. Tehostetun palveluasumisen asukkaiden keskimääräinen RAVA-indeksiluku oli kaupungin omissa yksiköissä 2,35 ja ostopalveluissa 2,44. (Helsingin kaupungin sosiaalivirasto 2004, 27.)

Kehittämisohjelmassa (emt., 29) viitattiin vuoden 2002 asetukseen perusteista avohoidon ja laitoshoidon määrittelemiseksi, jota on sittemmin päivitetty vuonna 2007 (1507/2007). Päivitetyn asetuksen liitteissä määritellään palveluasumisen palveluita saava henkilö avohoidossa olevaksi. Asetuksen mukaan avohoidossa asiakas asuu omistamassaan tai huoneenvuokralain mukaisesti sopimuksella määritellyssä vuokra-asunnossa, jonka maksusta asiakas vastaa itse ja johon asiakas voi saada Kelan asumistukea. Lisäksi avohoidossa asuva henkilö voi saada kunnallisia palveluja, kuten kotipalvelua ja kotisairaanhoidoa.

Asukas katsotaan terveyspalveluiden hankinnan kannalta rinnastettavaksi kotona asuvaan henkilöön. Sosiaalihuoltolaki (710/1982) ja yllämainittu asetus huomioiden kehittämisohjelma siis katsoi, että palveluasuminen on itsenäistä asumista palveluasunnossa, ja sinne asiakkaalle annetaan kotipalvelua, eli siten palveluasuminen kuuluu avohoidon piiriin. (Helsingin kaupungin sosiaalivirasto 2004, 29.)

Kehittämisohjelman julkaisuajankohtana palveluasumisen sisältöä määritteli Helsingin oma pysyväisohje vanhusten palveluasumisesta (vanhusten palveluasuminen SO13:3A) vuodelta 1995. Sen mukaan vanhus saisi palveluasumisessa tukea, apua ja palveluita mahdollisimman itsenäisen asumisen tueksi. Tarjolla olevia palveluita olisivat turva-, ateria-, hygieniä-, asiointi-, terveys- ja virkistyspalvelu. Palveluasumisen asukkaat olivat senhetkisen tilanteen mukaan terveyskeskuksen omahoitotarvikkeiden jakelun piirissä. (Helsingin kaupungin sosiaalivirasto 2004, 29–30.)

Ostopalveluissa mainitaan sovellettavan samaa kaupungin palveluasumista määrittävää ohjetta palveluasumisen kriteereiden suhteen. Myös asukasvalinta ja tilastointia varten toteutetun SAS-arvioinnin osalta oli määräys noudattaa kaupungin sosiaalihuollon käsikirjaohjetta. Ostopalveluun määriteltiin kuuluvan asunto, ateriapalvelu ja kotipalveluita. Yksityisessäkin palvelutalossa asiakas voisi saada terveysviraston tuottamaa kotisairaanhoidoa. Palvelutalotain vaihtelevasti oli tarjolla lisäpalveluja, kuten turva- ja virkistyspalvelut. Ohjeet eivät kehittämisohjelman selvityksen mukaan ottaneet kantaa sen suhteen, mitä on aina vähintään kuuluttava palveluasumiseen. Yksityinen ja ostopalveluina tuotettu palveluasuminen vaihtelivat siis taloittain. (Helsingin kaupungin sosiaalivirasto 2004, 31.)

Ainoa lainsäädännöllinen rajoitus sosiaali- ja terveydenhuollon avohoidon maksuja koskien oli kehittämisohjelman mukaan se, että perittävä maksu ei saa ylittää tuottamisesta aiheutuvia kustannuksia (laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista 2 §). Sosiaalilautakunta päätti Helsingin kaupungissa palveluasumisen maksut ja maksujen perusteet (Helsingin kaupungin sosiaalivirasto 2004, 31). Kaupungin omassa tuotannossa normaalin palveluasumisen ja tehostetun palveluasumisen maksujärjestelmät poikkesivat hieman toisistaan.

Normaalin palveluasumisen osalta asiakas maksoi vuoden 2004 tietojen perusteella kotihoidon maksujärjestelmän mukaisesti. Siinä asiakas maksaisi itse vuokratkustannukset (tai omistusasunnon kustannukset) sekä kodinhoitoavusta ja kotisairaanhoidosta kuin kotona asuva. Maksu perittäisiin kuukausimaksuna ja siihen vaikuttaisivat annettujen palvelutuntien määrä, perheenjäsenten lukumäärä ja asiakkaan bruttotulot. Maksu perittäisiin silloin kun bruttotulot ylittävät asiakasmaksuasetuksen mukaisen maksuttomuuden ylärajan, ja maksu määräytyi tuolloin pysyväisohjeen mukaisena prosenttiosuutena maksuttomuuden ylärajan ylittävästä bruttotulosta. Vuonna 2003 maksua perittiin enintään 28,62 euroa tunnilta. (Helsingin kaupungin sosiaalivirasto 2004, 31–32.)

Tavallisessa palveluasumisessa ateriapalvelu oli täysihoidon tilanteessa 296 ja puolihoidossa 222 euroa kuukaudessa. Turvapuhelin oli maksuttomuus-

den ylärajan ylittävästi tuloja saavilla 26,90 kuukaudessa, muuten maksuton. Kuljetuspalvelu oli maksutonta, jos kotipalvelun maksuttomuuden yläraja ei ylittynyt kolminkertaisesti. Vuokrien hinnat vaihtelivat tavallisen ja tehostetun palveluasumisen välillä talokohtaisesti. Kaupungin omien asukkaiden kuukausittaiset neliövuokrat oli tasattu vaihteluvälille 8,24–8,58 euroa neliöltä vuonna 2003. (emt., 32.)

Tehostetussa palveluasumisessa taas asiakasmaksujärjestelmä uudistui Helsingissä vuonna 2003. Sen mukaan asiakkaalle koituva maksu olisi yhdenmukainen riippumatta palvelutalosta, johon hänet on sijoitettu. Yhdenmukaisia maksuja olivat palvelumaksu, ateriamaksu ja perusmaksu. Palvelumaksun suuruus riippui henkilökohtaisen palvelun määrästä. Perusmaksua määrittivät asiakkaan käytössä olevat asunnon tai palvelutalon varusteet. Lisäksi mainittiin (emt., 32), että

”[k]uukaudessa annettavan henkilökohtaisen palvelun tuntimäärän perusteella lasketaan asukkaan hoidon edellyttämä hoitohenkilökunnan työpanos, johon lisätään kaikille samansuuruinen osuus 0,1 yleis- ja hallintohenkilökunnan palveluja. Saadulla mitoitusluvulla kerrotaan sosiaaliviraston toimitusjohtajan päättämä palvelumaksun perusteena olevan hoitohenkilön kustannus, joka oli 2.705 euroa kuukaudessa vuonna 2003”.

Terveydenhuollon maksut määräytyivät erikseen. Ateriamaksut määräytyivät molemmantasoisessa palveluasumisessa samalla tavoin. Perusmaksua määrittä se, mitä varusteita asukas asunnossaan käyttää ja mitä on saatavilla, ja se oli joko 0, 35 tai 52 euroa kuukaudessa. Tehostetussa palveluasumisessa edellä mainittuja maksuja, joihin lukeutuu myös vuokra, pystyttiin tarvittaessa laskemaan siten, että asiakkaalle jää käyttövaraa 170 euroa kuukaudessa henkilökohtaisiin menoihin. (emt., 32.)

Kehittämishjelman (emt., 33) raportin mukaan lyhytaikaisen tavallisen palveluasumisen maksu määräytyi tilapäisen kotipalvelun ja kotisairaanhoidon maksujärjestelmän mukaisesti, jossa hoidon tilapäisyyden aikaraja oli 2 kuukautta. Kotihoidon käynneistä veloitettiin tunti- ja käyntikohtaista maksua. Ateria- ja vuokramaksut perittiin joko kuukausitasolla tai päivien lukumäärän mukaan päiväkohtaisiksi muutettujen hintojen perusteella palveluasumisen maksuja vastaavasti. Lyhytaikaisen tehostetun palveluasumisen maksuihin vaikutti se, tuliko asiakas palveluasumisen piiriin kotoaan vai laitoshoidosta.

Kaupungin ostopalveluissa tavallisen palveluasumisen asiakasmaksu määräytyi kaupungin tuottajalle maksaman korvauksen mukaan, ja se jakaantui palvelumaksuun, ateriamaksuun, perusmaksuun ja vuokraan. Sosiaaliviraston toimitusjohtaja vahvisti talokohtaiset maksut vuosittain. Käyttövaraa asiakkaalle tuli jäädä 170 euroa kuukaudessa. Palveluasumisen lisäksi asiakas joutui maksamaan terveydenhuoltomenonsa käyttövarallaan tai mahdollisesti myönnettyllä toimeentulotuella. Kotisairaanhoido oli siis erikseen maksullista. (emt., 34.)

Tehostetun palveluasumisen asiakasmaksu ostopalveluissa määräytyi kuten kaupungin omassa tuotannossa. Lyhytaikaisen tavallisen palveluasumisen



asiaksmaksu ostopalveluissa määräytyi pitkäaikaishoidon tavoin päiväkohtaisiksi maksuiksi muutettuna. (emt., 34.)

Kehittämishjelmassa (emt., 40.) luodun vision mukaisesti palveluasuminen jakaantuisi jatkossakin palvelutaloihin ja ryhmäkoteihin. Palvelutalot jaettiin pitkäaikaiseen palveluasumiseen ja lyhytaikaiseen palveluasumiseen. Kehittämishjelman vuoden 2004 arvion mukaan Helsingin ikäänntyneiden määrä tulisi puolitoistakertaistumaan vuoteen 2025 mennessä, ja jyrkin kasvuvaihe sijoittuisi vuoden 2020 jälkeiselle ajalle. Lisäksi yli 75-vuotiaiden määrän arvioitiin lisääntyvän 35 365:sta 58 800:een vuoteen 2025 mennessä.

Kehittämishjelmassa (emt., 45) haasteita ja kehitettävää katsottiin olevan lääkäripalveluiden saannissa, hoitoisuuden huomioinnissa ja päivätoiminnan kehittämisessä. Kehittämishjelmassa tehtiin katsaus myös kaupungin resursseihin ja talouteen. Muun muassa rakennuskannan katsottiin kattavan kaupungin vanhusten tarpeet kyseisen vuosikymmenen aikana, vaikka kaikkia palveluasumiskäytössä olevia taloja ei toisaalta katsottu kannattavan korjauttaa palvelutalokäyttöön tilaongelmien vuoksi.

Lähivuosina katsottiin palveluasumiskapasiteetin tarvitsevan muutoksia, jotta se vastaisi paremmin asukkaiden muuttuvan hoitoisuuden vaatimiin palvelutarpeisiin. Käytännössä sen katsottiin tarkoittavan henkilöstön lisäystä ja ammattirakenteen muutosta, millä katsottiin myös olevan talousarviovaikutuksia. (emt.)

Oman toiminnan ja ostotoiminnan suhdetta jatkossa pidettiin haasteellisena arvioida. Vertailutilanteessa koettiin tarpeelliseksi oman ja ostopalvelun kohdalla rakennusinvestointien ja peruskorjauksien aiheuttamien kustannusten lisäksi huomioida myös sisällölliset, palvelukyvylliset, laadulliset ja henkilöstökustannukselliset seikat. Kehittämishjelman (emt, 45–47) ajankohtana kaupungin ostosopimukset olivat toistaiseksi voimassa olevia ja niiden kilpailuttaminen siten kaupungin itsensä määriteltävissä ajankohdan ja laajuuden suhteen. Henkilöstöpulan vuoksi kaupunki katsoi, että se ei voi harkita kilpailemista yksityisten tuottajien kanssa palveluntuotannon laajentamisesta, vaan pidettiin tärkeänä turvata riittävä henkilöstö nykyisiin toimipisteisiin. Myös henkilöstörakenteessa oli muutospainetta siihen suuntaan, että hoitohenkilökunta muodostuisi vain sairaanhoitajista ja lähihoitajista.

Kehittämishjelmassa kaivattiin myös selkeyttämistä palveluasumisen maksujärjestelmään. Asiaksmaksua ehdotettiin kehitettäväksi siten, että siinä huomioitaisiin tuottamisesta aiheutuvina kustannuksina vain palvelun tuntihinta ja ateriamaksun suuruus, ja perusmaksu poistuisi. Asiakkaan käyttövaraakin harkittiin nostettavaksi tasolle, jossa toimeentulotuen perusosasta vähennettäisiin ruokaosuus. Siten vuoden 2003 hintatasolla suuruudeksi katsottiin 170 sijasta 191,21 euroa kuukaudessa. (emt., 48.)

Ostopalvelujen osalta palveluntuottajien kanssa tehtyihin sopimusehtoihin kaivattiin yhtenäistämistä. Kohtuullisuutta kaivattiin molempien osapuolten osalta, ja yhtenäisyyttä tarvittiin varsinkin asiakkaan poissaolopäivien suhteen. Samoin katsottiin, että tuottajalle maksettava hinta voitaisiin tulevaisuudessa jakaa vuokra-, palvelu, ateria- ja perusmaksuun. (emt., 49) Hoitoon

otettavien asukkaiden kriteereitä katsottiin joutuvan todennäköisesti jatkossa kiristämään ja siten pitämään palveluasumisen paikkamäärän suunnilleen samana. Volyymin vastaamisessa oli olennainen tekijä esimerkiksi palveluasumisen rakennuskannan soveltuminen yhä huonompikuntoisten hoitamiseen. Lisäksi kehittämissuunnitelmassa mainittiin, että palvelusetelimallin kehittelyä seurattaisiin asiakkaan valinnanmahdollisuuksien kehittämiseksi. (emt., 45–55.)

Kehittämissuunnitelman tavoitteina mainittiin myös palveluluokituksen muuttamista palveluasumisen osalta. Tavoitteena siinä oli, että kaupungin omat kustannukset saataisiin läpinäkyviksi. (emt., 55.) Asiakasmaksujärjestelmääkin katsottiin tarpeelliseksi kehittää yksinkertaisemmaksi. Samoin palveluasumisen määrittelyä tahdottiin muuttaa sellaiseksi kuin mitä asiakas nykyisinkin saa palveluasumisen palveluina.

Laskentatilanteen ymmärtämisen kannalta olennaisia seikkoja palveluasuminen vuoden 2004 kehittämissuunnitelmassa on, että palveluasuminen jakautuisi tavalliseen ja tehostettuun palveluasumiseen (emt., 9). Palveluasuminen toteutettaisiin jatkossa vain tehostetun palveluasumisen muotoisena, koska esimerkiksi palvelutarve on lisääntymässä. Entinen tavalliseksi katsottu palveluasuminen jatkuisi normaalina asumisena, johon vanhus saisi tarvittaessa kotihoitoon palveluita (emt., 9).

Tehostetun palveluasumisen erotti tavallisesta palveluasumisesta ympärivuorokautinen hoito ja tarvittaessa annettavat lisäpalvelut esimerkiksi siivouksen suhteen. Tehostetusta palveluasumisesta suurin osa järjestettiin ostopalveluna, ja ostopalveluita käyttävät olivat lähtökohtaisesti parempikuntoisia RA-VA-indeksillä mitaten.

Asiaksmaksu tavallisen palveluasumisen osalta määräytyi eri tavoin riippuen siitä, asuuko asiakas ostopalvelun tuottamassa vai kaupungin tuottamassa palveluasumisessa. Sen sijaan tehostetussa palveluasumisessa asiakkaalle koitava maksu oli yhdenmukainen riippumatta siitä, oliko hänet sijoitettu kaupungin tuottamaan vai ostopalveluna hankittuun palveluasumisasuntoon. Vuokra- ja ateriamaksut olivat yhteneviä kaupungin oman ja ostotuotannon välillä. Ulkoa ostetussa tuotannossa perus-, palvelu- ja ateriamaksut sekä vuokra huomioidaan palveluasumisen peruskustannuksina, joiden asiakasmaksussa tulee huomioida asiakkaalle jäävä 170 käyttövara.

Ostopalvelujen suhteen palveluasumiselle päti periaatteessa samat palveluasumisen kriteerit kuin kaupungin omassa tuotannossa, mutta vähimmäissältöä ei ollut määritelty ja siksi sen nähtiin vaihtelevan taloittain. Oman toiminnan ja ostotoiminnan suhdetta jatkossa pidettiin haasteellisena arvioida. Palveluasumisen volyymin kasvun myötä hoitoon otettavien asukkaiden kriteereitä katsottiin joutuvan todennäköisesti jatkossa kiristämään ja siten pitämään palveluasumisen paikkamäärän suunnilleen samana. Volyymiin vastaamisessa on olennainen tekijä esimerkiksi palveluasumisen rakennuskannan soveltuminen yhä huonompikuntoisten hoitamiseen.

### 5.3.3 Palvelusetelin käyttöönottoon liittyvä päätöksentekomateriaali

Pian kehittämisohjelman julkaisun jälkeen palvelusetelin käyttöönottoa alettiin testata sosiaalivirastossa. Vuosina 2005–2007 toteutettiin Helsingin kaupungissa sosiaaliviraston vanhusten palveluiden ja terveyskeskuksen kotihoito-osastojen yhteistyön palvelusetelihanke, jonka käynnistivät ja hallinnollisilta osin rahoittivat sosiaali- ja terveysministeriö sekä Etelä-Suomen lääninhallituksen yhteinen sosiaalialan kehittämisrahasto. Hanke aloitettiin vuonna 2005 ja kokeiluvaihe toteutettiin 12 kuukauden kokeilujaksona vuosina 2006–2007. (Mikkola ym. 2006; Anttonen ym. 2007.) Hankkeen ohjausryhmässä olivat mukana myös Espoon ja Vantaan kaupunkien edustajat (Helsingin kaupungin sosiaalilautakunta 24.1.2006).

Hanke toteutettiin kokeiluna ja siinä pyrittiin arvioimaan palvelusetelijärjestelmän soveltuvuutta palveluasumisen järjestämiseen. Hankkeessa arvioitiin myös kotihoidon palveluseteliä, mutta se osio jätetään huomioimatta tässä tutkimuksessa, koska sen käyttöönotto on käsitelty eri virastossa ja koska se eri palvelutyypin vaatisi erilaisen laskentatilanteen ymmärryksen.

Hankkeen yhteydessä määriteltiin myös palvelusetelin arvo ja kaupungille aiheutuvat kokonaiskustannukset yhdessä Stakesin terveystaloustieteen yksikön CHESSin kanssa. Palvelusetelin kokeiluhanke tähtäsi siihen arviointiin, voidaanko ja missä laajuudessa voidaan palveluasumisen palvelusetelijärjestelmä ottaa käyttöön kaupungissa. Myös palvelusetelijärjestelmän vaikutus palveluasumisen rahoitukseen ja palveluasumisen tarjonnan kehittymiseen pääkaupunkiseudulla olivat arvioinnin kohteina.

Palvelusetelihankeeseen ryhdyttiin tulevaisuudessa kasvavaan vanhusten määrään ja siihen liittyvään resurssien riittävyyden ja kustannusten nousumisen haasteeseen vastaamiseksi. Selvityksessä käytettiin Tilastokeskuksen arvioita väestön määrän kasvamisesta Helsingissä: vuodesta 2010 vuoteen 2011 mennessä yli 65-vuotiaiden määrä tulee kasvamaan noin 87 300:sta noin 114 600 henkeen ja yli 75-vuotiaiden määrä noin 39 500:sta noin 51 000 henkeen.

Lisäksi hankkeella pyrittiin hakemaan tehostusta vanhuspalvelujen organisointiin ja lisäämään asiakkaan valinnanmahdollisuuksia ja itsemääräämisoikeutta yksityisten tuottajien ja kaupungin palvelujärjestelmän välillä. Hankkeessa toivottiin palvelusetelistä pysyvä lisää palvelujen järjestämisessä, mutta kuitenkin siten, että ehtona olisivat hyvät kokemukset hankkeesta ja sille suotu poliittinen tuki. (Anttolainen ym. 2007, 23–25.)

Mikkolan ym. (2006) ja Anttolaisen ym. (2007) selvityksiä käytettiin sen arvioinnissa, otetaanko palveluseteli pysyvään käyttöön. Siksi nämä kaksi julkaisua sopivat tämän tutkimuksen aineistoksi. Mikkolan ym. (2006) työssä Helsingin kaupunki arvioi yhdessä Terveystaloustieteen keskuksen CHESSin kanssa palvelusetelin kysyntään vaikuttavia tekijöitä, kysynnän ennakointia ja palveluasumisen tarjonnan kehittymistä pääkaupunkiseudulla. Selvitystyö tuotti myös esityksiä palvelusetelin arvon vaihtoehtoista kokeiluhanketta varten.

Selvitys pyrki myös ennakoimaan palvelusetelijärjestelmän vaikutuksia vanhusten palveluasumisen rahoitukseen tulevaisuudessa. Arvonmäärityksen

lähtökohtana pidettiin sitä, että palvelusetelijärjestelmä ei olisi nykyistä järjestelmää kalliimpi ja että asukasta kohden lasketut kustannukset kaupungin osalta eivät vanhusten palveluasumisessa kasvaisi. Kokeilua varten määritetyn setelin arvon myötä selvityksessä *päädyttiin siihen tulokseen, että palveluseteli todennäköisesti säästäisi kustannuksia kaupungin järjestämässä palveluasumisessa* (Mikkola ym. 2006, 18).

Anttolaisen ym. (2007) selvityksessä käytetään samaa lähtökohtaa siitä, että kaupungin osalta asukasta kohden lasketut kustannukset eivät kasvaisi palvelusetelijärjestelmän käyttöönoton myötä vanhusten palveluasumisessa. Heidän loppuraporttiinsa on kerätty koti- ja ulkomaisia palvelusetelikokemuksia arvioimaan palvelusetelin toimivuutta palveluiden järjestämisessä ylipäätän. Selvityksessä teetetyn vertailun perusteella palvelusetelivaihtoehdot *olisivat kaupungin palveluasumisen maksujärjestelmään verraten edullisempia*. Toisaalta lopputuloksissa todetaan myös, että *koska palveluseteli on vaihtoehto kunnan järjestämälle palvelulle, se ei lähtökohtaisesti aiheuta lisäkustannuksia*.

Palvelusetelin kokeiluvaiheen käynnistämisestä päätettiin Helsingin kaupungin sosiaalilautakunnassa 24.1.2006. Päätösasiakirjoissa ei viitata Mikkolan ym. (2006) selvitykseen, mutta esityslistan tiedot vaikuttavat samansuuntaisilta Mikkolan ym. (2006) selvityksen tietojen kanssa. Kokeilusta päättämisen jälkeen vuoden 2006 aikana valmisteltiin mallia palvelusetelistä ja tiedotettiin hankkeesta eri osapuolia, minkä jälkeen aloitettiin kokeiluvaihe ja valittiin palveluntuottajat.

Kokeilussa oli mukana ensin läntisen suurpiirin ja myöhemmin koko Helsingin alueen palveluasumiseen jonottavat asiakkaat. Lisäksi palveluasumipaikkaa jonottaville toteutettiin kysely koskien kiinnostusta palveluseteliä kohtaan. Kustannusvaikutusten arvioimisen ja palvelusetelin arvon määrittämisen suhteen suoritettiin arviointia huomioiden vuosittainen ikärakenteen kehitys. Tietoja kerättiin vuoden 2007 aikana. (Anttolainen ym. 2007, 25–26.)

Kokeilun perusteella sosiaalilautakunta päätti 15.1.2008 palvelusetelin käyttöönotosta vanhusten palveluasumisessa 1.3.2008 alkaen. Anttolaisen ym. (2007) selvitystä on käytetty tehtäessä vanhusten palveluasumisen palvelusetelin käyttöönottopäätöstä sosiaalilautakunnassa 15.1.2008. Päätös tehtiin vasta äänestämisen jälkeen. Asia esitettiin uudelleen valmisteltavaksi pienituloisten vanhusten valinnanmahdollisuuksiin ja erituloisten asiakkaiden eriarvoistumiseen vedoten. Kuitenkin sosiaalilautakunta äänesti alkuperäisen esityksen puolesta, ja päätökseen lisättiin kohta palvelusetelijärjestelmän toimivuuden arvioinnista myöhemmin samana vuonna.

Näitä kahden sosiaalilautakunnan päätöksen esityslista- ja pöytäkirjadokumentaatiota liitteineen käytetään myös aineistona tässä tutkimuksessa. Koska molemmissa selvityksissä todettiin palvelusetelijärjestelmän olevan kaupungin kannalta edullisempaa, on selvityksissä täytynyt tehdä kustannuslaskelmia väitettä tukemaan. Sisällönanalyysi pyrkiikin nyt teorialähtöisesti löytämään näkyviin nostettuja ja mahdollisesti näkymättömiin jääneitä kustannuseriä näistä päätöksenteon kustannuslaskelmista.

## 6 SISÄLLÖNANALYYSI VAIHTOEHTOLASKELMIEN NÄKYVISTÄ KUSTANNUKSISTA

### 6.1 Yhteenveto vaihtoehtolaskelmien näkyvistä kustannuksista

Kuvioon 10 on tiivistetty se, millaisia kustannuksia sisällönanalyysin myötä päätöksentekotilanteen kustannusvertailussa on käytetty. Kuvio osoittaa, että kunnan eli Helsingin kaupungin oman tuotantotavan kustannuksista on huomioitu kaupungin ostopalveluista keskimäärin maksama osuus, kun taas palvelusetelitoimintatavan puolella on tarkasteltu palvelusetelin arvoa ja asiakkaalle koituvaa omavastuuta. Palvelusetelin suhteen on myös tehty arviota kokeilujakson kustannuksista.

Tuotetasolla kuvion mukaisesti tarkastelu on keskittynyt perus- ja palvelumaksutason vertailuun. Pääpaino kustannusten tarkastelussa on kaupungille ja asiakkaalle syntyvissä kustannuksissa.

Kunnan oma tuotantotapa	Palvelusetelitoimintatapa
<i>Ohjauksen transaktiokustannukset</i>	
	Kokeilujakson kustannukset
<i>Tuotteen kustannukset</i>	
Kaupungin ostopalveluista keskimäärin maksama osuus	Palvelusetelin arvo
	Asiakkaalle koitua omavastuu
<i>Tuotteen laajuus- ja sisältöerojen käsittely</i>	
Perus- ja palvelumaksu	Perus- ja palvelumaksu
<i>Kustannusten kohdentuminen toimijoille</i>	
	Kaupunki
	Asiakas

KUVIO 10 Palvelusetelin kokeilun ja käyttöönoton päätöksentekotilanteen vertailuun tuodut kustannukset

Seuraavissa osioissa 6.2–6.4 käsitellään tarkemmalla tasolla kuvion 10 mukaiset havainnot sisällönanalyyseissä käytettyjen teemojen mukaisesti. Sitä ennen tehdään vielä lyhyt katsaus siihen, miten toimintatapojen kustannusten vertailu oli aineistossa tiivistetty:

Mikkolan ym. (2006) kokeiluvaihetta varten tehdyssä selvityksessä tehtiin arvioita kaupungille syntyvistä kokonaiskustannuksista tulevaisuudessa. Palvelusetelin arvon myötä kaupungille syntyvä kustannus nähtiin ainoana palvelusetelijärjestelmän kustannuksena kaupungin kannalta. Palvelusetelin arvoon vaikuttavia seikkoja pohdittiin selvityksessä laajasti. Tulokseksi saatiin se, että palveluseteli todennäköisesti säästäisi kustannuksia kaupungin järjestämässä palveluasumisessa. Samalla selvityksessä todetaan, että asiakas joutuu osallistumaan palvelumaksuihin muillakin kuin eläketuloillaan käyttäessään palveluseteliä.

Kokeiluvaiheen aloittamisesta päättäneen Helsingin kaupungin sosiaalilautakunnan esityslistalla (24.1.2006) muita kustannusseikkoja tai -arviointeja ei yleisesti kaupungin tasolla tuoda esiin. Esityslistalla on havainnollistettu kaupungille ja asiakkaalle koituvia maksuosuuksia järjestämistapojen välillä taulukon 3 avulla.

TAULUKKO 3 Sosiaalilautakunnan 24.1.2006 esityslistan taulukko ”Palveluasumisen kustannukset asiakkaalle ja kaupungille palveluseteliä ja sosiaaliviraston järjestämää palvelua käytettäessä”

Palveluseteli käytössä			
	Asiakkaan osuus	Palvelusetelin arvo	Asiakkaalle jäävä tulo
Pienituloinen	994	1 031	-196
Keskituloinen	1 307	718	87
Suurituloinen	1 519	506	481
Palveluasumisen maksu kaupungin järjestämässä palveluissa 1.3.2006 alkaen (*)			
	Asiakkaan osuus	Kaupungin osuus	Asiakkaan käyttövara
Pienituloinen	568	1 457	230
Keskituloinen	1 046	980	349
Suurituloinen	1 500	525	500
*) Asiakasmaksun määräytyminen palveluasumisessa maksutyöryhmän keväällä-06 tekemän ehdotuksen mukaan			
Kustannusten vertailu			
	Asiakkaan maksuosuus seteliä käytettäessä	Kaupungin maksuosuus seteliä käytettäessä	Asiakkaalle jäävä tulo vrt käyttövara(**)
Pienituloinen	427	-427	-427
Keskituloinen	262	-262	-262
Suurituloinen	19	-19	-19
**) Asiakkaalle jäävä tulo palveluseteliä käytettäessä verrattuna kaupungin järjestämässä palvelussa sovelletussa asiakasmaksun määrittelyssä asiakkaalle jäävään käyttövaraan.			
+ = osuus on suurempi kun seteli on käytössä			
- = osuus on pienempi kun seteli on käytössä			

Vertailutaulukon yläosiossa näkyvillä ovat palvelusetelijärjestelmän kustannukset eri osapuolille, ja keskellä taas on eritelty kaupungin järjestämän (oman tuotannon) palvelun kustannukset eri osapuolille. Alhaalla on vertailutilanne siitä, mitä kunkin osapuolen kustannuksille käy, jos nykyisestä tuotannosta siirytään palvelusetelituotantoon.

Taulukon ohessa on esityslistalla maininta, että luvut perustuvat sosiaaliviraston asiakastietojärjestelmän antamiin keskiarvoihin. Kaupungin kustannusten osalta on mahdollista olettaa, että kustannuksilla viitataan Mikkolan ym. selvityksen tavoin kaupungin järjestämiin ostopalveluihin. Kahden eri toimintatavan vertailu on siten tehty taulukon alaosassa ja se keskittyy tuotetason kustannusvertailuun. Palvelusetelijärjestelmän tuomat kustannussäästöt tai edullisuus kaupungin omaan tuotantoon tai ostopalveluun nähden osoitetaan tämän taulukon avulla, ja sitä ei muutoin esityslistalla eksplisiittisesti mainita.

Kokeiluvaihetta arvioitiin Anttolaisen ym. (2007) selvityksellä. Kokeiluvaiheen jälkeen todettiin, että palvelusetelin arvoa tulisi tarkentaa. Eri palvelusetelimalleja punnittiin, ja niistä valittiin vertailtavaksi kolme, joista setelimalli 3 on sama kuin kokeiluvaiheessa ja setelimalli 1 on setelimallia 3 vastaava malli arvonkorotuksen jälkeen. Setelimalli 2 on CHES:n tasasuuruisen ja tulot huomioivan palvelusetelimallin yhdistävä suositus käyttöön otettavaksi. Näiden kolmen setelimallin vertaamisen perusteella palvelusetelivaihtoehdot olisivat kaupungin maksujärjestelmään verraten edullisempia ja kustannussäästöt palveluasumisessa mahdollisia. Taulukko 4 havainnollistaa kustannusvertailun kokonaisuutta, jonka perusteella nämä seikat on voitu todeta.

Taulukko on koottu kolmesta asiakkaan esittämästä erillisestä taulukosta. Taulukon yläosa kertoo, että laskennan tavoitteena ovat olleet palvelusetelijärjestelmän kokonaiskustannukset. Keskellä taas tarkastellaan eri tulotasoilla ja eri palvelusetelin arvoilla palvelusetelin arvoa ja kaupungin palveluasumisen maksujärjestelmän mukaista asiakaskuluja. Alimpana taulukossa suhteutetaan kaupungille koituvaa asiakaskuluksi eli asiakkaan saaman palvelusetelin arvo kaupungin palveluasumisen maksujärjestelmän asiakaskuluun.

Anttolaisen ym. mukaan oheisen taulukon vertailuilla saadaan suuntaa-antavasti esille erot nykyjärjestelmän ja palvelusetelijärjestelmän kustannuksissa. Asiakaskulu on muodostettu siten, että kaupungin kokonaiskuluista on vähennetty kaupungille palautuvat asiakasmaksut. Taulukon alaosan on tarkoitus osoittaa, että eri palvelusetelimallit ovat kaikki edullisempia verrattuna kaupungin palveluasumisen maksujärjestelmään, joka on esitetty taulukon keski-osassa.

Vuositasen kustannukset taulukon yläosassa on laskettu käyttäen kyselytutkimukseen perustuvaa arviota noin sadasta vuosittaisesta käyttäjästä, joka vastaa noin 20 prosenttia kaikista palveluasumisen asiakkaista. Taulukko on Anttolaisen ym. mukaan laadittu hoitoisuuden tasolla 0,6.

TAULUKKO 4 Kustannusten vertailu eri palvelusetelimallien ja kaupungin kustannusten välillä (Anttolainen ym. 2007, 55-56)

	<b>Setelimalli 1</b> (kokeiltu malli arvonkorotus huomioiden)	<b>Setelimalli 2</b> (CHESSin tulot huomi-oiva ja tasa-suuruinen malli)	<b>Setelimalli 3</b> (kokeiltu malli)		
Setelin arvo euroa/ kk, keskituloinen asiakas	1 857	1 500	805		
Kokonaiskustannukset euroa/vuosi	2,2 milj.	1,8 milj.	0,97 milj.		
<b>Asiakaskulu (e / kk)</b>					
Kaupungin					
Tulot netto palveluasumisen (e / kk)	maksujärjestelmä	Setelimalli 1	Setelimalli 2	Setelimalli 3	
Asiakas 1	867	2 407	1 960	1 500	1 089
Asiakas 2	1 306	2 330	1 803	1 500	900
Asiakas 3	1 770	1 940	1 628	1 300	711
<b>Setelimallien asiakaskulu verrattuna kaupungin maksujärjestelmän asiakaskuluun</b>					
	Setelimalli 1	Setelimalli 2	Setelimalli 3		
Asiakas 1	0,81	0,62	0,45		
Asiakas 2	0,77	0,64	0,39		
Asiakas 3	0,84	0,67	0,37		

Palvelusetelin käyttöönotosta sosiaalilautakunnassa 15.1.2008 päätettäessä palvelusetelin kokonaiskustannuksien arvioidaan olevan 1,8 miljoona euroa vuonna 2008. Laskelma on tehty 100 palveluseteliasiakkaan määrällä, joka on saatu kokeiluvaiheen kyselyn tulosten perusteella. Laskelma perustuu vuoden 2007 keskiarvotuloiselle asiakkaalle, jonka tulot olivat 1 146 euroa kuukaudessa, mikä tarkoitti 1 500 euron arvoista palveluseteliä kuukausittain. Esityslistalla todetaan myös, että palvelusetelin käyttö ei lähtökohtaisesti lisää vanhuspalvelun kustannuksia, koska seteli on vaihtoehto kunnan muulle järjestämälle palvelulle. Kokonaiskustannuksissa arvioidaan siten vain palvelusetelin arvon myötä syntyvät kustannukset vuositason tasolla.

Tiivistetysti voitaneen sanoa, että sekä palvelusetelin kokeiluvaiheessa että käyttöönottovaiheessa on huomioitu erituloiset asiakkaat ja tarkasteltu kaupungin maksuosuuksia eri asiakkaiden ja palvelusetelimallien kohdalla. Seuraavaksi tarkastellaan kustannusvertailujen näkyviä kustannuksia sisällönanalyysin perusteella.



## 6.2 Ohjauksen transaktiokustannukset

Kuvion 10 osoittavasti ohjauksen transaktiokustannusten huomioinnille ei juuri löydy suoria viitteitä Mikkolan ym. (2006) työstä. Palvelusetelin käyttöönoton vaikutuksia kunnan muuhun toimintaan oli pyritty arvioimaan. Arviointi keskittyi lähinnä tarjonnan muutoksiin pääkaupunkiseudulla, mikä käsiteltiin työllä pääkaupunkiseudun kuntakohtaisena vanhusten palveluasumispaikkojen kehityksen tarkasteluna. Kaupungin omaan palveluiden järjestämiseen liittyvät, ohjauksen kannalta olennaiset muutokset koskivat lähinnä sitä, että yksityiseen palveluasumiseen omin varoin muutoin hakeutuvat saattaisivat tulla palveluseteliasiakkaita. Ohjauksen transaktiokustannuksia ei muutoin Mikkolan ym. selvityksen kustannuslaskennassa huomioida.

Sosiaalilautakunnan esityslistalta (24.1.2006) voidaan havaita viittaus kokeiluhankkeen hallinnollisiin kustannuksiin. Esityslistalla mainitaan, että palvelusetelihankkeen hallinnollisten kulujen rahoituksessa oli ollut mukana Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön ja Etelä-Suomen lääninhallituksen yhteinen sosiaalialan kehittämisrahasto. Esityslistalla jäljempänä kerrotaan, että hankkeen kokeiluajalle ei ollut määritelty omaa budjettia, mutta ostopalvelumäärärahoja arvioitiin kuluvan noin 200 000 euroa hankkeen aikana.

Organisatorisen tason kustannuksia ei myöskään Anttolaisen ym. (2007) työssä näkyvästi eritellä, arvioida tai huomioida kustannuslaskelmassa. Sen sijaan he ovat tunnistaneet useita toimintoja tai tilanteita, joista voisi tässä tutkimuksessa käytettyyn teoriaan peilaten syntyä transaktiokustannuksia kaupunkiorganisaatiolle. Näiden toimintojen kustannusvaikutusten pohdintaa ei kuitenkaan ole tuotu esille selvitykseen. Myös esimerkiksi eri vaihtoehtoisten palvelusetelimallien yhteydessä on arveltu tiettyjen toimintojen, esimerkiksi tulojen huomioon ottamisen palvelusetelin arvonmäärityksessä, aiheuttavan enemmän hallinnollista työtä verrattuna tasasuuruiseen palveluseteliin. Se, paljonko enemmän kustannuksia tästä syntyy, on jäänyt kertomatta.

Sosiaalilautakunnan 15.1.2008 pidetyssä kokouksessa, jossa päätettiin vanhusten palveluasumisen palvelusetelin käyttöönotosta, on esityslistalla viitattu Anttolaisen ym. (2007) selvitykseen, joka on jaettu esityslistan mukana lautakunnan jäsenille. Siten Anttolaisen ym. selvityksessä esille tulleet organisatoriset kustannukset olisivat tulleet esitellyksi kokouksessa, mikäli niitä olisi Anttolaisen ym. selvityksessä käsitelty. Esityslistalla mainitaan kokeilujakson kokonaiskustannuksien olleen 79 000 euroa. Se on ainoa tunnistettava ohjauksen transaktiokustannuksia koskeva erä, jonka voi liittää tilaamisen kustannuksiin.

### 6.3 Tuotteen kustannusten ja tuotteen sisällön ja laajuuden käsittely

Koko palvelusetelin käyttöönottoon päätyvä kokeilu- ja arviointihanke keskittyy pääpainoisesti palvelusetelin arvon määrittämiseen. Sen myötä pyritään seuraavassa tuomaan esiin, miten palvelusetelin arvo on määritelty, miten kaupungin senhetkinen tuotanto suhteutuu palvelusetelin käyttöönottoon ja millaisena tuotesisältö nähdään. Tuotesisällön käsitellään tässä yhteydessä, koska sen erottaminen tuotekustannuskontekstista todettiin haasteelliseksi.

Mikkolan ym. (2006) tuotekustannusten vertailu on rakennettu kaupungille järjestämistään ostopalveluista koituvan keskimääräisen maksuosuuden ja palvelusetelin arvon välille. Palvelusetelin arvo määrittää olennaisesti kaupungin maksuosuutta jatkossa, joten selvitys on keskittynyt siihen vaikuttavien tekijöiden arviointiin. Vuoden 2005 hintatietoihin perustuva kaupungin keskimääräinen osuus palveluasumisen ostopalveluiden keskimääräisistä kustannuksista läntisellä piirillä oli 850 euroa kuukaudessa, missä on huomioitu asiakkaan käyttövara 170 euroa.

Selvityksessä asiakkaan hoitoisuus ja tulot on nostettu palvelusetelin arvoa määrittäviksi tekijöiksi. Kyseessä on siis tulosidonnainen, hoitoisuudesta riippuva palveluseteli. Palvelusetelin arvoa on lähdetty laskemaan kaupungin keskimääräisistä ostopalveluiden todellisista perus- ja palvelumaksujen yhteismäärästä. Yhteismäärästä on vähennetty asiakkaalle koitua omavastuu asiakkaan tulojen perusteella, ja lopputuloksena näin on muodostunut palvelusetelin arvo. Omavastuun määrittelyyn on käytetty silloisen asiakasmaksulain määrittelemää säännöllisen kotihoidon palvelusetelin omavastuun laskenta-kaavaa:

$$\text{omavastuuosuus} = \text{setelin lähtöarvo} - [\text{setelin lähtöarvo} - (\text{asiakkaan säännölliset tulot} - 445) * 0,35].$$

Selvityksessä on sen jälkeen pyritty testaamaan, kuinka palveluseteli riittää asiakkaan elämiskustannuksiin palveluasumisessa (taulukko 5). Siinä on huomioitu asiakkaan saamat säännölliset tulot, jotka asiakas ilmoittaa kaupungille. Asiakas voi hakea Kelalta asumistukea mahdollisen asunnon vuokran kattamiseen, mikä huomioidaan asiakkaan tuloina myös.

Omavastuulla vähennetyistä tuloista vähennetään palveluasumisen välttämättöminä asiakkaalle koituvat kustannukset, jotka palvelusetelin tulisi kattaa (ks. taulukko 5). Välttämättömiä menoja ovat vuokratkustannukset, ateriakustannukset ja lakisääteinen asiakkaan oma käyttövara. Laskelmalla huomioidut vuokra- ja ateriakulut ovat ilmeisesti palveluasumisen ostopalveluiden keskimääräisiä kustannuksia. Selvityksellä mainitaan, että kaupunki on ostopalveluiden osalta määritellyt ne kustannukset, jotka ovat kohdistettavissa tuottajien veloittamiin perus- ja palvelumaksuun sekä vuokraan ja ateriamaksuun.

Selvityksen mukaan ennen vuotta 2006 palveluasumisessa käytetty, asiakkaalle vähintään tuloistaan jäävä käyttövara oli 170 euroa. Vuodesta 2006 alka-

en taas asiakkaalle tuloistaan jäävä käyttövara on ollut 199 euroa tai vähintään 20 prosenttia asiakkaan nettotuloista. Selvityksessä arvellaan käyttövaran nousun ja vanhusten kasvavan palveluntarpeen kasvattavan ostettujen palveluasumispalveluiden kustannuksia verrattuna vuoteen 2005. Palvelusetelin arvon riittävyttä arvioivilla laskelmilla (esitelty taulukossa 6 jäljempänä) on huomioitu korotettu käyttövara.

TAULUKKO 5 Mikkolan ym. 2006 peruslaskentakaava palvelusetelin lähtöarvon laskennassa

		<i>Erän selite:</i>
<i>Tulot:</i>	Palvelusetelin lähtöarvo	Kaupungin ostopalveluiden keskimääräisten perus- ja palvelumaksun yhteismäärä
	- Omavastuu	Laskettu yllä esiteltyllä kaavalla
	= <i>Asiakaskohtainen palvelusetelin arvo</i>	
	+ Asiakkaan säännölliset tulot	Asiakkaan ilmoituksen perusteella
	+ Kelan vuokratuki	Asiakkaan ilmoituksen tai Kelan tietojen perusteella
	= <i>Tulot yhteensä</i>	
<i>Kulut:</i>	- Perusmaksu	Kaupungin ostopalveluiden keskimääräinen kustannus
	- Palvelumaksu	Kaupungin ostopalveluiden keskimääräinen kustannus
	- Vuokra	(Ei esitetty määräytymisperusteita)
	- Ateriamaksu	(Ei esitetty määräytymisperusteita)
	- Käyttövara	Kaupungin päättämä käyttövaraosuus
	= <i>Osuus asiakkaan muusta varallisuudesta kompensoitavaksi jäävä tai asiakkaalle käytettäväksi jäävä rahasumma.</i>	

Taulukon alariville saatu asiakkaan muusta varallisuudesta kompensoitavaksi jäävä tai asiakkaalle käytettäväksi jäävä rahasumma syntyy esitettyjen palveluasumiseen yleensä kuuluvien maksuerien vähentämisen jälkeen. Tulot yhteensä saattavat kattaa kaikki kulut, joten tuolloin asiakkaan ei välttämättä tarvitse kompensoida tulojen ja kulujen erotusta muusta omasta varallisuudestaan.

Palvelusetelin arvon määrittämisen vaihtoehtoisissa malleissa huomioidaan hoitoisuus siten, että lähtökohtaisena arvona pidetään arvoa 0,5 (RAVA-asteikolla noin 3). Koko kaupungin keskimääräisen hoitoisuuden palveluasumisessa kerrotaan olevan tasolla 0,4. Jos hoitoisuus olisi vähemmän, esimerkiksi 0,4:n tasolla, setelin lähtöarvo olisi 20 prosenttia pienempi ja taas tasolla 0,6 palvelusetelin lähtöarvo olisi 20 prosenttia suurempi. Selvityksessä lisäksi verrataan palvelusetelin arvon riittävyttä eri tuloluokilla (pienituloinen, keskiarvotuloinen ja suurituloinen). Selvityksen eri vaihtoehtoisissa malleissa on alennettu joko edellä mainittua palvelusetelin arvon laskennan lähtökohtaa tai palvelusetelin arvoa kaupungin maksuosuuden rajaamiseksi.

Kokeiluun valittuun malliin palvelusetelin arvoa alennettiin 25 prosenttia, jolloin lähtöarvoksi jäi 1 050 euroa (alkuperäisenä lähtöarvona oli 1 397 euroa). Kokeiluun valitun mallin mukaisesti määräytyvä palvelusetelin arvo on esitelty taulukossa 6. Lähtöarvosta on vähennetty omavastuu, ja jäljelle on jäänyt palvelusetelin arvo. Palvelusetelin lähtöarvoa pienentävä omavastuu ei koidu asiakkaan maksettavaksi, vaan pelkästään pienentää asiakkaan saaman palvelusetelin arvoa. Laskelmilla käytetty ateriamaksu oli 287 euroa ja vuokra 341 euroa laskelman tekohetken hintatiedoilla.

Taulukosta 6 voidaan huomata, että pienituloisinkaan ei saa lähtöarvon mukaista palveluseteliä, vaan omavastuu vähennetään siinäkin tapauksessa. Keskituloisen asiakkaan palvelusetelin arvo (717,85 euroa) on alle 850 euroa, joka on Helsingin kaupungissa vuonna 2005 keskimäärin asukasta kohden maksettu vanhuspalveluiden palveluasumisen summa. Tuossa keskimääräisessä asukasta kohden maksetussa summassa (850 euroa) on huomioitu myös asiakkaalle jäävä käyttövara, mikä oli vuonna 2005 vielä tasolla 170 euroa kuu-kaudessa. Vuoden 2006 kaupungin maksamia keskimääräisiä asukaskohtaisia kustannuksia ei ollut saatavilla Mikkolan ym. selvitystä tehtäessä.

TAULUKKO 6 Palvelusetelin lähtöarvo kokeiluhankkeeseen valitussa mallissa kolmen eri tuloluokan mukaan (Mikkola ym. 2006, 8)

	Pienituloinen	Keskituloinen	Suurituloinen
<i>Palvelusetelin lähtöarvo</i>	1 050	1 050	1 050
Omavastuuosuus	19,25	332,15	544,25
<i>Palvelusetelin arvo</i>	1 030,75	717,85	505,75
Säännölliset tulot	500	1 394	2 000
Kelan vuokratuki	298	0	0
<i>Tulot yhteensä</i>	1 828	2 112	2 506
<i>Kulut</i>			
Perusmaksu	224	224	224
Palvelumaksu	1 173	1 173	1 173
Vuokra	341	341	341
Ateriamaksu	287	287	287
Käyttövara	199	279	400
<i>Kulut yhteensä</i>	2 224	2 304	2 425
<i>Asiakkaalle jäävä osuus</i>	-396	-192	81

On mahdollista, että keskituloisen kohdalla maksettavaa palvelusetelin arvoa (717,85 euroa) ja kunnan keskimääräistä maksuosuutta ostopalveluissa (850 euroa) on verrattu toisiinsa, minkä perusteella on todettu, että palveluseteli todennäköisesti säästäisi jonkin verran kaupungin järjestämän vanhusten palveluasumisen kustannuksia. Palvelusetelin tavoitteeksi määritelty kustannusten nousun välttäminen viittaa siihen, että näihin tietoihin perustuen palvelusetelin edullisuutta nykyjärjestelmään on arvioitu. Selvityksellä kuitenkin todetaan, että asiakkaan osallistumista omilla tuloilla tarvitaan, eli käytännössä kusan-

nuksia saattaa säästyä kaupungilta mutta kustannukset saattavat lisääntyä asiakkaan kohdalla.

Selvityksessä pohdittiin mallien välillä myös sitä asiakkaan säännöllisten tulojen määrää, jolla asiakas voisi yhdessä palvelusetelin kanssa kattaa laskennassa huomioitujen keskimääräiset kulut. Kokeiluun valitussa mallissa keskituloisen asiakkaan eläketulojen pitäisi olla 1 850 euroa, jotta omaa varallisuutta ei kompensointiin tarvitsisi käyttää. Laskennassa käytetyn keskituloisen asiakkaan eläketulot olivat 1 394 euroa kuukaudessa.

Palvelusetelin mahdollisesti valitsevien asiakkaiden joukkoa ja joukon tuloitasoa oli pyritty tutkimuksella arvioimaan, koska niillä seikoilla oli vaikutusta kokonaiskustannusten arviointiin kaupungin kannalta. Potentiaaliseksi palvelusetelin käyttäjäksi saatiin selvityksessä tehdyn käyttäjäkyselyn perusteella henkilö, jonka kuukauden nettotulot ovat yli 1 158 euroa. Kyselyyn vastanneiden keskuudesta palvelusetelin käytöstä kiinnostuneita oli 34 prosenttia, ja heidän keskimääräiset tulonsa olivat 1 159 euroa kuukaudessa. Vastanneista 16 prosenttia kertoi olevansa kiinnostunut jopa yksityiseen palveluasumisasuntoon omin varoin muuttamisesta. Tämän vastaajajoukon keskimääräiset tulot olivat 1 453 euroa kuukaudessa.

Kyselyssä saatujen vastausten perusteella selvityksessä arvioidaan ennakkoon kustannuksia vuodelle 2007 sillä perusteella, että samat osuudet silloisista palveluasumiseen jonottajista ottaisi palvelusetelin käyttöön samoilla keskimääräisillä tuloilla. Selvityksessä laskettiin kokonaiskustannukset samalla joukolla myös siten, että palveluseteli olisi korotettu vastaamaan palveluasumisen keskimääräisiä kustannuksia. Korotetulla palvelusetelin arvolla ja kokeilun mukaisen arvoisella palvelusetelillä laskien selvitettiin myös setelijärjestelmän kokonaiskustannuksia tulevaisuuteen kohdistuen olettaen, että palveluasumisen asiakkaiden määrä nousisi ja että palvelusetelin valitsisi noin 16 prosenttia palveluun jonottavista asiakkaista. Nämä laskelmat tähtäsivät kokonaiskustannusten laskemiseen.

Laskennassa käytettyjen tietojen (esimerkiksi käyttövaran) perusteella oletettavasti tuotteena on pitkäaikainen tehostettu palveluasuminen, mutta palveluasumisen määritelmää ei tarkenneta selvityksellä. Selvityksessä palveluseteli kattaa yhdessä muiden ennakoitujen tulojen kanssa ainakin palvelusetelin perusmaksun ja palvelumaksun ja välillisesti vuokra- ja ateriakustannukset, jotka on huomioitu asiakkaan todennäköisinä palveluasumisen kuluina. Palvelusetelin arvonmäärittämistä varten esiin nostetut vuokra- ja ateriamaksut auttoivat malleissa hahmottamaan palveluasumisen kokonaiskustannuksia. Niiden määrätymisperustetta ei varmuudella pystytä selvitykseltä toteamaan, toisin kuin perus- ja palvelumaksujen, jotka ovat ostopalvelun keskimääräisiä kustannuksia läntisen piirin vanhusten palveluasumisessa.

Mikkolan ym. (2006) selvityksessä palvelusetelin arvo koetaan siis tuotteen ostohinnaksi kaupungin kannalta ja sitä verrataan kaupungin keskimääräiseen kustannukseen ostopalveluissa. Koska kaupungin maksuosuuteen ostopalveluissa vaikuttavat toisaalta asiakkaan tulot ja myös asiakkaalle koituvat

välttämättömät kustannukset ja käteen jäävä käyttövara, ne on huomioitu myös Mikkolan ym. selvityksellä palvelusetelin arvon riittävyuden tarkastelussa.

Helsingin kaupungin sosiaaliviraston sosiaalilautakunnan kokouksen 24.1.2006 esityslistalla on tuotu esiin se, että palvelusetelijärjestelmässä asiakkaan kustannukset voivat kasvaa kaupungin tuottamaan palveluun verraten. Kaupungin kannalta palveluseteli näyttäytyy edullisemmalla vaihtoehdolla verrattuna kaupungin itsensä järjestämään ostopalveluun (ks. taulukko 3). Esityslistalle kirjatun mukaan vastineena suuremmalle maksulle asiakas saa itse valita hoitopaikkansa. Asiakkaiden tasa-arvoisuus on huomioitu siten, että eri tuloluokkiin kuuluvat voisivat käyttää seteliä ja että tulojen lisäksi palvelusetelin arvoon vaikuttavat asiakkaan tulot.

Esityslistalla on kustannusten vertailutaulukko eri osapuolille eri toimintatavoissa aiheutuvista kustannuksista (taulukko 3). Osapuolia ovat kunta ja asiakas. Vertailtavana ovat kaupungin järjestämän ostopalvelun kustannus ja palvelusetelin arvo. Palvelusetelin lähtöarvoksi kerrotaan määritellyn 1 050 euroa kuukaudessa hoitoisuustasolla 0,5, mikä vastaa Mikkolan ym. (2006) selvityksellä esitettyä palvelusetelimallia. Myös palvelusetelin arvo ja hoitoisuus määräytyvät edellä esiteltyjen Mikkolan ym. selvityksen tietojen mukaisesti.

Kaupungin järjestämän palvelun asiakasmaksuun vuonna 2006 tullut muutos on mainittu sosiaalilautakunnan päätöksentekomateriaalissa, eli uudenmukainen, tulevaisuudessa huomioitava kustannus on otettu huomioon verrattavaksi palvelusetelin arvoon, joka sekin on tulevaisuudessa syntyvä kustannus. Esityslistan mukaan palveluntuottajiksi hyväksyttäisiin sellaiset palveluntuottajat, joiden kohdalla kunnan asettamat kriteerit täyttyvät. Kriteereitä ei kuitenkaan täsmennetä esityslistalla. Lisäksi esityslistan perusteella palveluseteliä on tarjottu SAS-arvioiduille uusille asiakkaille. Muutoin palveluasumisen määritelmää ei esityslistalla täsmennetä.

Siten sosiaalilautakunnan vertailulaskelmaan on tuotu ostopalvelun tuottamisesta kaupungille aiheutuva kustannus ja palvelusetelin arvon myötä kaupungille aiheutuva kustannus. Tätä tilannetta tarkennetaan eri tuloluokilla ja asiakkaan maksuosuutta vertaillen, kuten Mikkolan ym. selvityksellä. Arvon määrittämisen lähtökohtakin esitellään nopeasti; palvelusetelin arvo muodostuu Helsingin kaupungin läntisen alueen asiakastietojärjestelmästä otetusta keskimääräisestä perus- ja palvelumaksusta, josta on vähennetty 25 prosenttia. Päätöksenteossa viitataan myös palveluntuottajien kriteereihin, mikä antaa viitteitä siitä, että tuotesisältö on mahdollisesti tuolloin määritetty.

Myös kokeiluvaiheen jälkeen laaditussa, palvelusetelin käyttöönottoa arvioivassa Anttolaisen ym. (2007) selvityksessä pääpaino on tuotteen kustannusten arvioinnissa eli palvelusetelin arvon määrittelyssä. Palvelusetelikokeilussa lähdettiin liikkeelle Mikkolan ym. (2006) arvonmäärittelytuloksista, joiden perusteella Helsingin kaupungin oman hoitoisuusasteikon tasolla 0,5 palvelusetelin lähtöarvo oli 1 050 euroa kuukaudessa. Kokeilun myötä ilmeni, että palvelusetelin arvoa tulisi tarkastaa.

Anttolaisen ym. selvitystä varten Stakesin terveystaloustieteen keskus CHESS laatikin viisi mallia eri palvelusetelin arvoista ja niiden vaikutuksista.

Kohderyhmäksi palvelusetelikokeilussa oli määritelty ensisijaisesti dementoituvat ja fyysisesti toimintarajoitteiset asiakkaat. Ehtona pidettiin myös sitä, että palveluseteliä tarjotaan vain niille asiakkaille, joille oli SAS-arvioinnin avulla todettu tarve ympärivuorokautiselle hoidolle. Palvelusetelin vaihtoehtoisissa malleissa esitellään palvelusetelin arvo tasasuuruisena, riippuvana asiakkaan hoitoisuudesta, riippuvana asiakkaan tuloista, riippuvana asiakkaan hoitoisuudesta ja tuloista, sekä tasasuuruisen ja tulot huomioon ottavan yhdistelmänä.

Näistä viimeisin esiteltiin CHES:n ehdotuksena lopulliseksi käyttöönotettavaksi palveluseteliksi. Sillä tarkoitetaan yhdistelmää tasasuuruisesta palvelusetelistä ja tuloihin perustuvasta mallista. Malli hylkäsi kokeiluvaiheessa mukana olleen hoitoisuuden arvioinnin, koska palvelusetelillä hankittavan palveluasumisen asiakkaiden hoitoisuus ei juuri vaihtelee. Mallin rinnalle nostettiin kuitenkin kokeiluvaiheen palvelusetelimalli siten, että palvelusetelin arvo nostettiin vastaamaan paremmin palveluasumisen kustannuksia.

Taulukko 7 esittelee CHES:n ehdottamaa palvelusetelimallia selvityksessä käytetyillä esimerkkiarvoilla. Taulukon havainnollistama palveluseteli on tasasuuruinen, mikäli asiakkaan tulot ovat 1 600 euroa tai vähemmän. Jos asiakkaan tulot ovat 1 600 euroa enemmän, tulojen vaikutuksesta omavastuu pienentää palvelusetelin arvoa. Ilmeisesti asiakkaan tulojen ylittäessä 2 400 euroa palveluseteliä ei enää myönnetä, mutta sitä ei eksplisiittisesti ilmaista. Selvityksen mukaan tämä setelin arvo pohjautuu asiakkaan tuloihin ja ostopalvelujen keskimääräisiin kustannuksiin, millä Mikkolan ym. selvitykseen verraten todennäköisesti tarkoitetaan kaupungin ostosopimuspalvelujen kaupungille koituvia keskimääräisiä kustannuksia.

TAULUKKO 7 Palvelusetelin määräytymisen perusteet ja palvelusetelin arvo CHES-töryöryhmän ehdotuksessa Anttolaisen ym. (2007, 54) selvityksellä

Asiakkaan tulot	Palvelusetelin arvo
1500	1500
1600	1500
1700	1400
1800	1300
1900	1200
2000	1100
2100	1000
2200	900
2300	800
2400	700

Palvelusetelistä kaupunki maksaa siis korkeintaan 1 500 euroa asiakasta kohden kuukaudessa, mikäli palvelusetelin arvoa ei jouduta palvelusetelilain mukaisesti syistä kohtuullistamaan. Setelin arvon suhteen tehty laskelma huomioi myös asiakkaalle jätettävän minimikäyttövaran 199 euroa, joka on jokaiselle asiakkaalle sama, ja Kelan vuokratuki on myös huomioitu arvossa. Arvo on selvityk-

sen mukaan pyritty määrittelemään siten, että se ottaisi huomioon asiakkaan tulot ja kulut mahdollisimman hyvin.

Kuitenkin myös mainitaan, että arvonmäärityksen kohdejoukkona on pidetty silmällä sitä todennäköistä käyttäjäjoukkoa, jolla eläketulot ovat keskimääräistä suuremmat. Palveluseteliasiakkaiden keskuudessa tehdyn kyselyn perusteella asiakkaiden tulot kuukaudessa vaihtelivat 520 ja 3 995 euron välillä. Keskiarvoasiakkaan tulot olivat 1 146 euroa kuukaudessa. Kokeilun aikana myönnettyjen seteleiden arvo vaihteli 417 euron ja 1 593 euron välillä.

Selvityksellä mainittu kaupungin ostopalveluasumisen keskimääräiset kustannukset perus- ja palvelumaksusta olivat yhteensä 2 102 euroa vuonna 2006 hoitoisuudella 0,6. Koska tulojen ja kulujen vastaavuutta on haluttu setelin arvossa sovittaa mahdollisimman yhteen, arvon riittävyys arvioinnissa on mahdollisina palveluasumisen menoina huomioitu myös vuokra- ja ateriakulut sekä teoreettiset lääkemenot. Arvonmääritys lähti Mikkolan ym. (2006) selvityksen tavoin ostopalvelujen keskimääräisistä kustannuksista. Tätä perustellaan selvityksellä siten, että jos ”setelin arvon määritys (lähtöarvo) perustuisi pelkäämään tuottajien ostopalvelujen perusmaksun ja palvelumaksun keskiarvoon (ja tämä olisi tuottajien tiedossa), saattaisi se kannustaa jatkossa tuottajia vyöryttämään kustannuksia juuri niihin” (Anttolainen ym. 2007, 54).

Teoriassa määriteltiin, että palveluntuottajien valintaa koskeva kriteeristö määrittää myös vertailtavana olevien tuotteiden sisältöä ja laatua. Kokeilussa palveluntuottajille laadittu hakemus pohja toimi myös kriteeristönä palveluntuottajille. Hakemuksella pyydetään ensinnäkin määrittelemään palvelun sisältöä yleisellä tasolla siten, tarjotaanko palveluita dementoituneiden ympärivuorokautiseen hoitoon tai fyysisesti toimintarajoitteisten ympärivuorokautiseen hoitoon. Palvelunsisällön suhteen hakemuslomakkeella on määritelty ne toiminnot, jotka palveluun tulisi ainakin sisältyä. Esimerkiksi lääkityksestä, henkilökohtaisesta hygieniasta ja ulkoilutuksesta huolehtiminen kuuluvat palvelun sisältyviin toimintoihin.

Myös tukipalvelut ja siivouspalvelut otetaan huomioon sisällöllisin vaatimuksin. Osittain palvelunsisällön ja osittain laadun suhteen hakemuksella tiedustellaan myös turvallisuusjärjestelyjä; asuinhuoneiden kokoja; ja henkilökunnan määrää, koulutustasoa ja kielitaitoa. Lisäksi palveluntuottajalta tiedustellaan sen oman laadunseurantajärjestelmän olemassaoloa, ja omavalvonnan lainmukaisen tason noudattamista. Palveluntuottajan on myös kyettävä tarvittaessa toimittamaan tiettyjä seuranta- ja valvontatietoja kaupungille. Selvitykseltä ei kuitenkaan käy ilmi, ovatko nämä kaupungin omissa ja ostopalveluissa noudatettuja yleisiä kriteereitä.

Tuotteen vaikuttavuuden arvioinnissa haastateltiin 17 palveluseteliasiakkaan omaista, joista suurin osa oli ollut tekemässä palveluseteliosopimusta asiakkaan kanssa. Haastattelun mukaan lähes jokainen asiakas asui yksityisessä palvelutalossa jo ennen palvelusetelin käyttöönottoa ja heistä suurin osa koki käytön myönteisenä. Toisaalta noin 40 prosenttia haastatelluista koki palvelusetelin arvon liian matalaksi ja palvelutalon kustannukset liian korkeiksi. Palveluseteliä ei myöskään ollut tarjottu kaikille asiakkaille. Lisäksi oli mahdollista,



että asiakkaat huolehtivat omin ja omaisten avuin esimerkiksi pyykinpesusta kustannussäästöjä tavoitellen.

Tuotesisältö on palvelusetelissä siten perus- ja palvelumaksu ja ne perustuvat oman tuotannon osalta ostopalvelujen keksimääräisiin kustannuksiin. Palvelusetelijärjestelmässä palvelusetelin arvo on kunnalle koitua tuotekustannus. Tuotteen sisällön määrittelyä tukemaan on tuotu palvelusetelituottajan kriteeristö. Palvelun vaikuttavuuttakin on kokeiluvaiheessa arvioitu. Suurimaksi käyttöön otettavaksi palvelusetelin arvoksi esitetään 1 500 euroa, jota laskiessa on otettu huomioon asiakkaan tulot ja hoitoisuus sekä mahdolliset palveluasumisen kustannukset. Hoitoisuus ei tosin vaikuta palvelusetelin arvoon setelin myöntämismvaiheessa.

Sosiaalilautakunnan palvelusetelin käyttöönottoa koskevaan, 15.1.2008 pidettyyn kokoukseen laaditussa esityslistatekstissä viitataan useasti Anttolaisen ym. (2007) mainitsemiin tuotekustannustekijöihin. Esityslistalla kerrotaan esimerkiksi palvelusetelin arvonmäärittelyn tavoitteista ja perusteista. Lisäksi esityslistalla annetussa esimerkissä palvelusetelin arvonmääräytymisestä mainitaan käytettävän palveluasumisen keskimääräisiä ostopalvelutalojen kuukausikustannuksia, jotka ovat perusmaksun, palvelumaksun, vuokran ja ateriamaksun osalta yhteensä 2 025 euroa vuoden 2005 tiedoilla.

Esityslistalla viitataan myös kokeilujakson tuloksiin, joilla voidaan arvioida järjestelmän toimivuutta ja vaikuttavuutta, joihin yleisesti ottaen oltiin tyytyväisiä. Palvelusetelin arvon suhteen viidennes palveluseteliä kokeilleiden asiakkaiden omaisista piti palvelusetelin arvoa sopivana ja kolmasosa ehdotti setelin maksimisuuruudeksi 2 000 euroa kuukaudessa. Palveluntuottajien mielestä sopivansuuruinen palveluseteli olisi 1 500 ja 3 000 euron välillä. Sosiaalityöntekijöiden mukaan setelijärjestelmän sopivuus keskittyi keski- ja suurempituloisille.

Kokeiluhankkeen perusteella hiottu ja esityslistalla ehdotettu palvelusetelimalli koskee vanhusten palveluasumisen palveluseteliä. Esityksen mukainen palveluseteli on tuloista riippuvainen, mutta siinä ei huomioida asiakkaan hoitoisuutta, koska kokeilussa todettiin hoitoisuuden olevan palveluseteliasiakkailla hyvin samantasoinen. Setelin arvon määräytymisen esitetään käyttöönoton jälkeen tapahtuvan taulukon 8 mukaisesti.

Taulukko 8 on laajempi Anttolaisen ym. selvityksessä käytettyyn nähden. Tässä taulukossa käy ilmi se, että yli 2 400 euron nettotuloilla voi saada palvelusetelin aina 3 000 euron nettotuloihin saakka. Palvelusetelin tasasuuruisuutta ilmentää se, että 1 600 euroa tai vähemmän nettotuloja ansaitsevat saavat 1 500 euron arvoisen palvelusetelin.

Esityslistalla otetaan kantaa palvelusetelillä ostettavan tuotteen sisältöön: "[p]alveluseteli kohdistuu lainsäädännönkin mukaan palveluasumisen kustannuksista perusmaksuun ja palvelumaksuun. Asiakas itse maksaa vuokran, ateriakulut ja muut kulut.". Siten on yksiselitteistä, että palvelusetelillä asiakas saa perus- ja palvelumaksun osuudelta kaupungilta rahallista tukea palvelun ostoon yksityiseltä palveluntuottajalta. Lisäksi esityslistalla myöhemmin tarkennetaan, että palveluseteliä käyttäneillä asiakkailla ovat samat sijoit-

tuskriteerit kuin muilla, ilmeisesti kaupungin oman tuotannon ympärivuorokautiseen hoitoon sijoitetuilla henkilöillä. Siten asiakkaan oletetaan saavan palvelusetelillä ympärivuorokautista hoivaa ja palvelua.

TAULUKKO 8 Käyttöön otettavaksi esitetyn palvelusetelin arvon määräytyminen (Helsingin kaupungin sosiaalivirasto 15.1.2008)

Asiakkaan nettotulot, euroa	Setelin arvo, euroa
max 1 600	1 500
1 700	1 400
1 800	1 300
1 900	1 200
2 000	1 100
2 100	1 000
2 200	900
2 300	800
2 400	700
2 500	600
2 600	500
2 700	400
2 800	300
2 900	200
3 000	100

Se, millaista hoitoa perus- ja palvelumaksulla tarkemmin tulisi saada, on määriteltä palveluntuottajien hakemuslomakkeella, joka on sama, kuin Anttolaisen ym. selvityksessä esitelty. Tuota hakemuksen mukaista palveluntuottajien kriteeristöä ei ole esityslistalla tarkemmin käsitelty, vaan esityslistalla viitataan Anttolaisen ym. selvityksen liitteisiin.

Tuotekustannusten tasolla sosiaalilautakunnan esityslistalla 15.1.2008 käydään läpi palvelusetelin arvon määräytyminen, joka on esitetty tarkasti eri tuloluokkien välillä. Lisäksi esityslistalla selvennetään, että palvelusetelillä voi kattaa palveluntuottajan perus- ja palvelumaksuja. Myös palveluntuottajan hakemukseen viitataan palvelun kriteereiden suhteen. Palvelun sisältöä on siten pyritty määrittämään palvelusetelin arvon määrittämisen rinnalla.

#### 6.4 Kustannusten kohdentuminen

Mikkolan ym. (2006) selvityksessä kustannusten kohdistumista seurataan varsinkin kaupungin tasolla, mutta myös asiakkaan omavastuuosuus ja asiakkaalle koituvat kustannukset on laskennassa huomioitu. Asiakkaan huomiointi tapahtuu lisäksi sillä tasolla, että hänen mahdolliset tulonsa ja tulojen mukainen palvelusetelin arvo suhteutetaan toisiinsa. Lisäksi esimerkiksi selvityksen loppu-

pohdinnassa todetaan, että valitulla palvelusetelin arvolla asiakas voi joutua omalla tai omaisten varallisuudella kattamaan palveluasumisen kustannuksia palvelusetelin arvon ja palveluasumisen kustannusten ylimenevältä osalta.

Kaupungille palvelusetelin arvon määrittämisen myötä syntyvä kustannus on kuitenkin suurin mielenkiinnon kohde. Palveluntuottajat tulevat välillisesti huomioiduksi siinä, kun palvelusetelin arvoa suhteutetaan ostopalvelujen keskimääräisiin hintoihin.

Myös sosiaalilautakunnan esityslistalla (24.1.2006) asiakkaalle koituvat kustannukset ovat huomion keskiössä kaupungille aiheutuvien kustannusten rinnalla. Asiakkaan suhteen todetaan esityslistalla valinnanvapauteen vetoava perustelu siitä, että asiakkaan omavastuu voi palvelusetelijärjestelmässä kasvaa. Asiakas on huomioitu myös vertailutaulukossa (ks. taulukko 6 aiempänä), jossa käydään läpi asiakkaalle jäävä tulo tai käyttövara ja sen muutos toimintatavasta riippuen. Varsinkin pienituloiselle asiakkaalle palvelusetelin avulla hankittu palvelu on kalliimpaa kuin kaupungin tuottama palvelu.

Kustannusten kohdentumisen suhteen Anttolaisen ym. (2007) selvityksessä suurin huomio on yhtä lailla kaupungille koituvissa kustannuksissa. Asiakkaan suhteen huomioidaan asiakkaan ostovoima (tulot ja Kelan vuokratuki) ja mahdollinen omavastuuosuus. Lisäksi asiakkaan kokonaismenot on huomioitu palvelusetelin arvon riittävyuden arvioinnissa. Palveluntuottaja tulee välillisesti huomioiduksi siinä, että laskennassa käytetään ostopalvelujen keskimääräisiä hintoja.

Palvelusetelijärjestelmän toimivuuden ja vaikuttavuuden toimivuutta on kokeiluvaiheen perusteella arvioitu kaikkien palveluseteliosapuolten kannalta. Vaikuttavuus on tärkeää kustannustehokkuuden kannalta, ja siksi jokaisen osapuolen antama palaute toimivuudesta ja kokemuksista on kustannusmielessä huomioitava. Järjestelmä koettiin toimivaksi, mutta palvelusetelin arvo ja osapuolten tiedottaminen olivat kaikkien osapuolten kannalta negatiivisimmat seikat.

Sosiaalilautakunnan kokouksen (15.1.2008) esityslistan sisältö koostuu lähinnä kaupungille ja asiakkaalle koituvien kustannusten arvioinnista. Palveluntuottajat tulevat välillisesti huomioiduiksi palvelusetelin arvonmäärityksessä, jossa otetaan huomioon asiakkaan mahdolliset menot palveluasumisessa. Lisäksi hankkeen kokeilujakson kustannukset on tuotu esityslistalle näkyviin. Siten otetaan laajemmin huomioon esimerkiksi hankkeen rahoittajien kustannukset, mikäli kokonaiskustannussummaan oli huomioitu hallintokustannukset eli muut kuin palvelusetelin arvon mukaiset kustannukset.

Kustannuslaskenta on yhteenvetäen painottunut kaupungille ja asiakkaalle koituviin kustannuksiin. Palveluntuottajat on huomioitu lähinnä vaikuttavuuden arvioinnissa kyselyillä.

## **7 RIITTÄVYYDEN ARVIOINTI**

### **7.1 Näkymättömät kustannukset kustannusvertailussa**

#### **7.1.1 Yhteenveto näkymättömistä kustannuksista**

Yllä esitellysti palvelusetelijärjestelmän kustannusten arvioinnissa pääpaino oli palvelusetelin arvon määrittämisessä ja kokonaiskustannusten tarkastelussa. Seuraavassa tarkastellaan näkymättömiin jääneitä kustannuksia. Näkymättömiin mahdollisesti jääneitä kustannuksia on tarkasteltu teoriaan nähden pääto克斯entekoaineistolta. Rajalan ym. (2008, 85) mukaisesti näkymättömät kustannukset piilevät joko toiminnan ohjauksessa, tuotekustannuksissa tai muille toimijoille aiheutuvina, ja ne voivat olla laskentatilanteen kannalta relevantteja.

Tämän tutkimuksen aineistossa näkymättömät kustannukset painottuvat tuotekustannusten sijaan toiminnan ohjauksen transaktiokustannuksiin, koska tuotekustannuksiin ja kustannusten kohdentumiseen eri toimijoille on kiinnitetty näkyvissä kustannuksissa jonkin verran huomiota edellä kuvaillusti.

Kunnan oma tuotantotapa	Palvelusetelitoimintatapa
<i>Ohjauksen transaktiokustannukset</i>	
Politiikan ja demokratian kustannukset	Tilaamisen kustannukset
Keskushallinnon kustannukset	Vaihdannan hallinta ja vuorovaikutus
Tuotannon ohjaamisen kustannukset	Agentti- ja sopimuskustannukset
	Byrokratiakustannukset
	Uudet tehtävät ja tiedottaminen
	Politiikan ja demokratian kustannukset
	Valvontakustannukset
	Järjestelmän suunnittelukustannukset
	Hallinnon kustannukset
<i>Tuotteen kustannukset</i>	
Kaupungin tuotantokustannukset muun kuin ostopalveluiden osalta	Perus- ja palvelumaksu markkinoilla
	Asiakkaan kustannukset markkinoilla
	Markkinahintojen hintaerot
	Piilevän arvonlisäveron palautus
	Palvelusetelin arvon riittämättömyy- den tuomat kustannukset
<i>Tuotteen laajuus- ja sisältöerojen käsittely</i>	
Palveluasumisen tuotemääritelmä	Palveluasumisen tuotemääritelmä
<i>Kustannusten kohdentuminen toimijoille</i>	
	Asiakkaan omaiset
	Palveluntuottaja

KUVIO 11 Palvelusetelin kokeilun ja käyttöönoton päätöksentekotilanteen vertailussa näkymättömiin mahdollisesti jääneet kustannukset

Kuvio 11 havainnollistaa näkymättömiin jääneitä kustannuksia tiivistetysti. Kuvion mukaisiin kohtiin on paneuduttu seuraavassa tarkemmin hyödyntäen kustannuslaskennan luvussa 4 esiteltyä teoriaa ja edellisessä osiossa hyödynnettyä sisällönanalyysin runkoa (kuvio 9).

### 7.1.2 Ohjauksen transaktiokustannukset

Rajalan ym. (2008, 85) mukaan ohjauksen transaktiokustannusten tasolla toimintatapojen kustannukset voidaan jaotella toimintatavasta riippuviin ja riippumattomiin kustannuksiin, joista toimintatavasta riippuvat ovat laskentatilanteen kannalta relevantteja kustannuksia. Kunnan oman tuotannon puolella toimintatavasta riippuvia kustannuksia ovat lähtökohtaisesti osa keskushallinnon kustannuksista ja operatiivisen johtamisen kustannuksista (emt.). Markkinamallisen toimintatavan puolella taas tulisi huomioida tilaamisen kustannukset.

Oman tuotannon toimintatapamuutosten vaikutusten ja niistä aiheutuvien kustannusten arviointi on jäänyt vähälle sekä Mikkolan ym. ja Anttolaisen ym. selvityksissä että myös niitä hyödyntävissä sosiaalilautakunnan päätöksentekomateriaaleissa. Tuotteeseen liittyviä kustannuksia lukuun ottamatta ei vaiku-

ta annetun tietoa siitä, mitä kustannuksia kaupungilta säätyisi tai poistuisi ohjauksen tasolla, eikä myöskään siitä, mitä kustannuksia aiheutuu toimintatavan käyttöönoton myötä.

Kuitenkin molemmissa selvityksissä on annettu viitteitä siitä, mitä muutokset voivat olla ja mitä uusia tehtäviä kunnalle voi syntyä. Näiden vaikutusta toimintatapojen kustannuksiin ei silti vaikuta arvioidun. Esimerkiksi tulojen huomioinnista palvelusetelin arvon määrittämisessä on Anttolaisen ym. työssä arveltu aiheutuvan lisäkustannuksia, mutta niiden euromääräistä vaikutusta toimintatavan kustannuksiin ei silti ole esitetty. Toisaalta asiakkaan tulot mainitaan otettavan huomioon jo käyttöönoton aikaisessa palveluasumisen tuotantojärjestelmässä, joten lisäkustannuksia ei välttämättä synny.

Kunnan oman tuotannon puolelta mahdollisesti säästyvistä tai poistuvista kustannuksista, joihin kuuluisivat osa keskushallinnon kustannuksista sekä tuotannon ohjaamisen kustannuksista, on vähän merkkejä laskelmilla. Anttolaisen ym. selvityksen johtopäätöksissä katsotaan, että kysynnän ohjautuessa muualle kuin kaupungin omaan tuotantoon voivat kaupungin investointitarpeet vähentyä tulevaisuudessa. Tällaisessa huomiossa on viitteitä sellaisesta kustannuksesta, joka olisi voinut olla relevantti laskentatilanteessa.

Anttolaisen ym. selvityksessä käytetyn kirjallisuuskatsauksen perusteella olisi voitu tehdä selvityksellä näkyviä, omaan tuotantoon vaikuttavia huomioita kustannusten kannalta: Esiin on nostettu esimerkiksi Bäcklundin (2005) tekemä huomio siitä, että palveluseteleillä voidaan tasata ruuhkahuippuja ja helpottaa jonotilannetta. Tämä voi ehkä tuoda kuntaan jatkossa säästöjä palveluiden ruuhkautumisen purkamisessa ja sen sivuvaikutuksissa. Tasaaminen edellyttää sitä, että palveluseteli on asiakkaita houkutteleva vaihtoehto kunnan muulla tavoin tuotetuille palveluille.

Ulkomaisen kirjallisuuden katsauksen pohjalta selvitykselle esiin nostettujen havaintojen joukosta huomionarvoisia ovat sen sijaan Mikkolalta (2003) lainatut havainnot kokemuksista Ruotsissa Nackan kunnassa. Siellä oli huomattu, että palvelujen kustannuksista oli tullut ennakoitavampia ja palveluista läpinäkyvämpiä sillä seurauksella, että kunnan omakin palveluntuotanto oli tehostunut. Tuotannon tehostumisen ja mahdollisten jonojen purkamisen vaikutuksia omaan tuotantoon ja siten sen myötä ehkä säästyviä kustannuksia ei ollut Helsingin kaupungin päätöksentekomateriaaleissa mainittu.

Mikkolan (2003) mukaan palvelusetelin positiivisiin puoliin kuuluva mahdollisuus lisätä palveluntuottajien määrää ja siten kilpailua markkinoilla voi johtaa laatukilpailuun, kohonneeseen kustannustehokkuuteen ja asiakkaan laajentuneeseen valinnanmahdollisuuteen. Myös näiden kohdalla kunnalle ja lisäksi asiakkaalle voi kumuloitua kustannussäästöjä. Mikkolan ym. ja Anttolaisen ym. selvityksellä on tuotu esiin asiakkaan laajentuneet valinnanmahdollisuudet, mutta markkinoiden laatukilpailuun tai palveluntuotannon mahdolliseen parempaan kustannustehokkuuteen ei selvityksillä oteta silti kantaa.

Vaikka kustannusten läpinäkyvyys ja ennakoitavuus kasvaisivat, oli Nackan kunnassa kuitenkin koettu hallintotehtävien lisääntyneen uuden toimintatavan myötä (Mikkola 2003). Lisäksi palvelusetelin käyttöönoton myötä

Nackan kunta oli joutunut toteuttamaan mittavia muutoksia päätöksenteko-, palvelujen organisointi- ja rahoitusjärjestelmään. Tällaiset muutokset voivat tuoda mittavia transaktiokustannuksia organisaatiolle. Vaikka Helsingin kaupungissa organisaatiomuutokset eivät olisi näin merkittäviä, organisaation muutoksen pohdinta ja sen mahdolliset kustannusvaikutukset ovat selvityksiltä jääneet kuitenkin näkymättömiin.

Muutoin kustannuslaskennassa kokonaan näkymättömiin jääneitä, mahdollisia kunnan omaa tuotantoa koskevia kustannuksia ovat esimerkiksi tietyt keskushallinnosta mahdollisesti säästyvät erät, tilakustannukset ja säästyneet henkilöstön resursointikustannukset. Helsingin kaupunki olisi voinut myös pohtia, mitä jäljelle jääneistä ydintoiminnoista sekä rutiineista ja resursseista muotoutuu käyttöönoton jälkeen (Kelley & Jude 2005, Rajalan ym. 2008, 94–96 mukaan).

Palvelusetelitoimintatavan kohdalla teoriassa on määritelty olennaiseksi tunnistaa sellaisia kustannuksia, jotka aiheutuvat uuden toimintatavan käyttöönotosta, kun kunnasta tulee sopimuskumppani tuottajan kanssa. Nämä ovat niitä transaktiokustannuksia, joita syntyy vaihdannan hallinnan (Rajala ym. 2008, 71) ja siirtymän ohjaamisen (Williamson 1985, 1, 164) myötä. Niiden syntymiseen vaikuttavia tekijöitä ovat pohjimmiltaan ympäristön epävarmuudesta, päätöksentekijöiden rajoitetusta rationaalisuudesta, opportunistista, pienten lukujen laista, muutoksen aiheuttamista riskeistä ja toimijoiden etujen erityisyydestä (Jones 2004, 83, Rajalan ym. 2008, 77–78 mukaan). Näsinikin mukaan yksiä relevanteimmista kustannuksista päätettäessä markkinaehtoisen toimintatavan käyttöönotosta ovat erityyppiset transaktiokustannukset (2011, 112).

Näistä agenttikustannusten eli agentin valvonnan, päämiehen vakuuskustannukset ja agentista aiheutuvat mahdolliset jäännöstappiot vaikuttavat jäte-tyt keskustelematta selvityksillä ja päätöksentekomateriaalissa. Osaan näistä on kuitenkin epäsuorasti otettu Anttolaisen ym. selvityksellä kantaa. Esimerkiksi ympäristön epävarmuuden suhteen todetaan selvityksen johtopäätöksissä, että on haasteellista arvioida jatkossa, miten palvelusetelitoiminta suhteutuu muihin palveluasumisen järjestämistapoihin. Opportunismien mahdollisuus taas on selvityksellä huomioitu siten, että on pyritty välttämään esimerkiksi palveluntuottajien kohdalla mahdollisuutta vyöryttää kustannuksia niihin palvelumak- suihin, joita palvelusetelillä voi ostaa. Etujen erityisyyttä on pohdittu palvelusetelin arvon määrittämisellä siten, että hyväosaisimpia ei ole haluttu suosia tietyillä palvelusetelin arvonmäärittämisillä.

Anttolaisen ym. selvityksen kirjallisuuskatsauksessa on nostettu esiin Rädyn (2004) tekemä huomio siitä, että kunnalle aiheutuu lisätyötä palvelusetelin käyttöönoton vaiheilla. Tämän voisi lukea uuden toimintatavan käyttöönoton transaktiokustannuksiin. Rädyn (emt.) mukaan palveluseteli saatetaan myös kokea monimutkaiseksi, mikä voi aiheuttaa tarvetta ohjaukselle ja neuvonnalle. Lisäksi on mahdollista, että uusien tuotantotapojen suunnittelu ja tuottajien kilpailutus voivat vaatia kunnalta sellaisia resursseja, joita sillä itsellään ei välttämättä ole. Näissä huomioissa olisi aihetta arvioida esimerkiksi politiikan ja demokratian kustannuksia, toiminnan ohjaamisen ja ikään kuin tilaamisen

transaktiokustannuksia. Myös asiakkaiden ohjaus ja lisääntynyt tiedottamisen tarve voivat aiheuttaa kustannuksia. Tällaisia ei päätöksentekomateriaalissa kustannustasolla nähtävästi ole huomioitu.

Selvityksillä vaikuttaa myös jätetyn pohtimatta mahdolliset vaihdantakustannukset (Jones 2004), joita aiheutuu organisaation sisällä tai ulkopuolella. Rajala ym. (2008, 76–77) viittaavat Jonesiin (2004, 85), jonka mukaan oman organisaation sisäisten neuvottelujen, sopimisten ja valvonnan kustannukset ovat minimoitavissa mutta eivät vältettävissä, ja niitä sanotaan byrokratiakustannuksiksi. Esimerkiksi palvelusetelin myötä tulevat strategiamuutokset palveluntuotantoon voivat aiheuttaa kustannuksia.

Tämän tutkimuksen teoriassa esitellyn mukaan lisäksi vuorovaikutussuhteet aiheuttavat kustannuksia, ja mitä useampia toimijoita vuorovaikutussuhteisiin liittyy, sitä tärkeämpää on tunnistaa vuorovaikutussuhteiden vaikutus kustannusrakenteisiin. Vuorovaikutussuhteiden kustannukset syntyvät varsinkin vuorovaikutuksen ehtojen sopimisista, niiden toimeenpanosta ja valvomisesta. (Rajala ym. 2008, 82–83.) Palvelusetelitoimintatavassa on jopa suotavaa, että palveluntuottajia on useita, jotta kilpailu pitäisi laadun korkeana ja hinnat kurissa (Rajala ym. 2008, 78). Se kuitenkin asettaa valvonnan haasteita kunnalle, jonka vastuulla on laatia yhteistoiminnan ehdot ja valvoa niiden toteuttamista ja toimeenpanemista. Tällaiset *ex ante* (Coase 1937) ja *ex post* (Rindfleisch & Heide 1997) -kustannukset ovat laskelmilta näkymättömissä.

Valvontakustannukset voivat kasvaa valvottavien (palveluntuottajien) määrän kasvaessa, ja mahdolliset väärinkäytökset voivat aiheuttaa lisää valvonta- ja toisaalta vakuuskustannusta kunnalle ja palveluntuottajalle. Käyttöön-otosta päättäneen sosiaalilautakunnan esityslistalla mainitaan, että hankkeen aikana palvelusetelituottajiksi hyväksyttiin kaikki hyväksymiskriteerit täyttäneet palveluntuottajat. Tuottajaksi pääsi siten lopulta yhteensä 25 tuottajaa. Valvontatoimenpiteiden työmäärä voi kasvaa isoksi tuollaisen tuottajajoukon kanssa. Näkymättömiin näyttäisivät jääneen kustannukset ehtojen täyttymisen valvomisesta ja kommunikaatiosta kunnan ja tuottajien välillä.

Valvomatta jättäminen voi heijastua asiakkaiden tyytymättömyyteen ja siten esimerkiksi alhaiseen käyttömäärään tai valitusprosessien läpikäyntiin. Hyvä esimerkki tästä ovat Anttolaisen ym. selvitykselle kirjallisuuskatsaukseen esiin nostettujen havaintojen joukosta Mikkolalta (2003) lainatut huomiot kokemuksista Ruotsissa Nackan kunnassa. Laadun valvomisen taakka oli siellä jäänyt pääosin asiakkaan harteille. Valvontaakin tulee ajan mittaan kehittää, samoin varautua laatuvirheisiin (Kelley & Jude 2005, Rajalan ym. 2008, 94–96 mukaan). Tähän mahdollisesti sitoutuvaa työmäärää tai kustannusta ei päätöksentekomateriaaleissa näytä esitetyn.

Kunnille erityisiä transaktiokustannuksia aiheuttavia tilanteita syntyy viranomaistehtävien, asiakkaan palvelunsaantioikeuden, henkilöstön työsuhteturvan, yhteiskuntavastuun hoitamisoikeuden ja dualistisen järjestelmän toimivuuden takaamisen, ja myös tiedonhankinnan ja -tulkinnan sekä konfliktien ratkaisutilanteiden myötä (Rajala ym. 2008, 77). Näistä kaikkia voi olla tarpeen pohtia palvelusetelin käyttöönotossa. Uusi toimintatapa voi tuoda haasteita



henkilöstön hoitamiseen ja esimerkiksi konflikteja asiakkaiden kanssa. Tällaista pohdintaa ei kuitenkaan Helsingin kaupungin päätöksentekomateriaaleissa vaikuta tehdyn.

Teoriaosiossa nähtiin poliittisten kustannusten voivan kuulua tietyin perustein jopa toimintatavasta riippuviin kustannuksiin, vaikka ne Rajalan ym. (2008, 85) mukaan katsotaan toimintatavasta riippumattomiin kustannuksiin. Palvelusetelin kokeiluvaihe ja käyttöönotto aiheuttivat Helsingin kaupungille selvitystyötä ja päätöksenteko jopa kirjallisia eriäviä mielipiteitä, joten jos nämä olivat erillisiä työmääriä vaikkapa sosiaalilautakunnalle, niissä on syntynyt mahdollisuus kustannuksiin, jotka syntyvät toimintatavan käyttöönoton myötä.

Hankkeen kokeiluvaiheen kokonaiskustannuksiksi arvioitiin 79 000 euroa käyttöönotosta päätettäessä. Toisaalta kokeilusta päätettäessä sosiaalilautakunnassa 24.1.2006 ostopalvelumäärärahoja arvioitiin kuluvan 200 000 euroa hankkeen aikana. On mahdollista, että tuo summa pitää sisällään vain myönnettyjen palvelusetelien kustannuksia eikä esimerkiksi hankkeen hallinnollisia kustannuksia, joita rahoittamassa oli Sosiaali- ja terveysministeriön ja Etelä-Suomen lääninhallituksen yhteinen sosiaalialan kehittämisrahasto. Hankkeen hallinnolliset kustannukset vaikuttavat siten jääneen näkymättömiin.

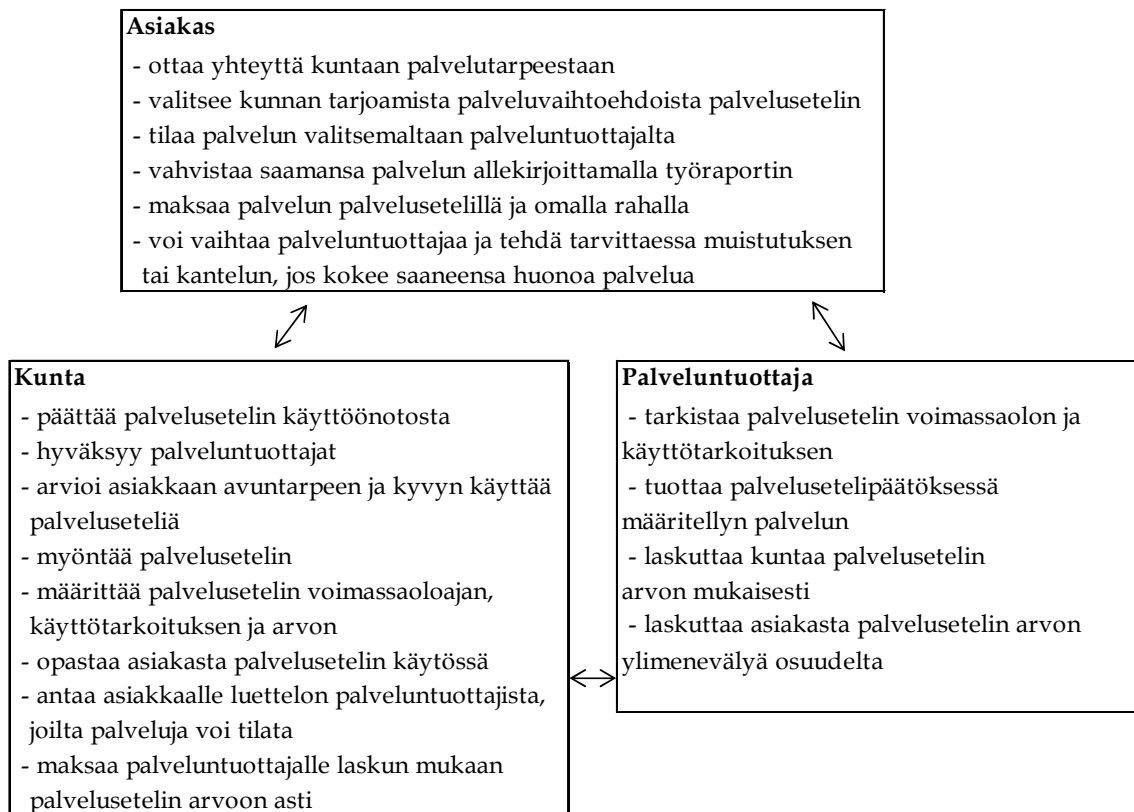
Epäselväksi myös jää, pitääkö kokeiluvaiheen arvioitu kokonaiskustannus 79 000 euroa sisällään hankkeen valmistelutyötä vai esimerkiksi pelkästään kokeiluvaiheen aikana myönnettyjen palvelusetelien yhteissumman. Esimerkiksi hankkeen ohjausryhmän kokousten tai palveluntuottajille pidetyn aloitus-tilaisuuden kustannuksia saattaisi voida lukea kokonaiskustannuksiin.

Lisäksi kokeiluhanke lienee vienyt usean henkilön työaikaa esimerkiksi suunnittelun, eri osapuolten ohjauksen, tiedottamisen ja kokemusten keräämisen tiimoilta. Myös Anttolaisen ym. raportin kirjoittaminen lienee ollut pitempiaikainen tehtävä. On mahdollista, että nämä kustannukset on yllä mainitusta kokonaiskustannuserästä jätetty huomiotta kaupungin ulkopuolisen rahoittajan takia. Vaikkei olisi jätetty, kokonaiskustannuserän sisällön sanallinen avaaminen olisi ollut tarpeellista.

Palvelusetelitoimintatavassa olennaista on hahmottaa vieläpä toimijoiden roolit ja vastuut toisiinsa nähden. Näitä on ansiokkaasti Anttolaisen ym. selvityksellä mallinnettu. Palvelusetelimallissa on Anttolaisen ym. mukaan kolme osapuolta, joita ovat asiakas, kunta ja palveluntuottaja. Asiakasta kuvaillaan palvelun ostajaksi ja vastaanottajaksi mutta myös osavastuulliseksi palvelun rahoittamisessa. Palveluntuottajan rooliin kuuluu tuottaa palvelu asiakkaalle ja hoitaa laskutus kunnan kanssa palvelusetelin arvon osalta ja asiakkaan kanssa palvelusetelin arvon ylittävältä osalta. Lisäksi selvityksessä on tunnistettu se palvelusetelitoimintatapa eri osapuolten kohdalla hieman mahdollisesti muokkaava lähtökohta, että kunnan ostopalveluun verraten asiakkaalla itsellään on valinnanvapaus kunnan itsensä tuottamien palveluiden ulkopuolella.

Kuvio 12 havainnollistaa Anttolaisen ym. Mikkolalta (2003) lainaamaa näkemystä palvelusetelijärjestelmän osapuolten rooleista. Riippuu kunnan nykyisestä toiminnasta, mitkä ovat uusia, toimintatavasta riippuvia toimintoja kaikkien osapuolten kannalta. Ainakin palvelusetelin käyttöönoton, palvelun-

tuottajien hyväksyminen, palvelusetelin voimassaoloajan, palvelun sisällön ja arvon määrittäminen ja asiakkaan ohjaaminen palvelusetelin käytössä lienevät Helsingin kaupungille sellaisia toimintoja, joita ei perinteisessä omassa tuotannossa synny.



KUVIO 12 Palveluseteliosapuolien roolit hahmotettuna Anttolaisen ym. (2007, 19) selvityksessä

Lisäksi selvityksellä jäljempänä korostetaan sosiaalityöntekijöiden merkitystä palvelusetelistä tiedottamisessa. Heidän koulutuksensakin lienee tietyn työpanoksen ja sen myötä kustannuksia vaatinut. Sosiaalilautakunnan esityslistalla (24.1.2006) todettiin, että palveluntuottajia varten järjestettäisiin tiedotustilaisuus liittyen palvelusetelituottajan kriteereihin ja käytäntöihin. Tästä voisi ajatella muodostuvan transaktiokustannuksia kunnalle.

Palvelusetelihankkeen käytännön kokeilussa palveluntuottajat saivat haakeutua mukaan kokeiluun eikä tuottajia kilpailutettu. Sen sijaan hakemusten perusteella kaupunki valitsi kriteerit täyttävät palveluntuottajat mukaan palvelusetelikokeiluun. Kriteereinä palveluntuottajaksi valinnalle määriteltiin hakemuksella, joka esitetään Anttolaisen ym. selvityksen liitteenä.

Jo kriteeristön laatimisesta voinee katsoa aiheutuvan kustannuksia – kriteeristön luominen on toimintatavasta riippuva toiminto ja siten mahdollisesti myös kustannuserä. Kokeilussa on kerrottu hakemuksen toimimisesta palvelusopimuksena, mikäli hakemus hyväksytään. Hakemuksella myös kerrotaan

ehtojen täyttämisen valvonnasta ja kriteerien ja ehtojen noudattamatta jättämisen sopimuksen purkamiseen mahdollisesti johtavista vaikutuksista.

Osapuolten toimia ja vastuita on hakemuksella tarkennettu myös, millä on mahdollista vähentää osapuolten välisestä toimintaa koskevista erimielisyyksistä aiheutuvia transaktiokustannuksia. Hakemuksella määritellään myös palvelusetelijärjestelmän maksukäytäntö ja sen mukaiset tehtävät palveluntuottajalle ja kaupungille. Nuo tehtävät voivat sisältää lisäkustannuseriä, mutta toisaalta voivat auttaa vähentämään vastuiden jaon epäselvyydestä aiheutuvia kustannuksia. Hakemukseen kuuluu lisäksi useiden liitteiden lähettämisen vaatimus. Tämä voi olla transaktiokustannus palveluntuottajan kannalta, ja toisaalta pitkien hakemusten läpikäynti voi lisätä kaupungin transaktio- ja sopimuskustannuksia. Tällaisten kustannusten pohdintaa ei selvityksillä tiettävästi ole tehty.

Yhtälaillla sekä palveluntuottajalle ja asiakkaalle voi katsoa aiheutuvan uusia tehtäviä yllä hahmotellun kuvion 12 perusteella nykyiseen toimintatapaan verraten. Asiakkaan kannalta uuden lisätoiminnon voi tuoda palveluntuottajien vertailu ja valinta. Lisäksi asiakas on osa laadunvalvontaa ja järjestelmän byrokratiaa esimerkiksi työraportin allekirjoittamisen ja sopimuksen allekirjoittamisen ja valvomisen myötä. Jos asiakas pettyy palvelusta, voi olla hänen itsensä tehtävä etsiä uusi palveluntuottaja. Tuolloin asiakkaallekin voi syntyä transaktiokustannuksia. Riittävät laatuksiteerit ja kunnan puolelta hoidettu valvonta voivat auttaa tässä, mutta niiden kasvattaminen saattaa taas lisätä kunnan kustannuksia järjestelmän suhteen.

Palveluntuottajan kannalta uusiksi toiminnoiksi voitaneen nähdä palvelusetelin toimintaan liittyvä byrokratia ja tuplalaskuttaminen. Jos palveluntuottaja toimisi kunnan sopimustuottajana, laskutusta ja byrokratiaa saattaisi olla osapuolten välillä vähemmän. Palveluntuottajan kannalta edellytyksenä ovat kunnan luomat mahdollisuudet yritystoiminnalle eli toimivat markkinat (esim. Mikkola 2003), joiden luomisesta voi aiheutua kunnalle kustannuksia. Esimerkiksi koulutetun työvoiman saatavuuden varmistaminen voi olla yksi tällaisista markkinoiden luomisen kustannuksia aiheuttavista tekijöistä. Palvelusetelijärjestelmän pysyvyyden takaaminen kunnan taholta on myös yksi keino varmistaa markkinoiden toimivuus, mikä taas voi tietää esimerkiksi arvonkorotuspaineita palveluseteliin ja siten kustannuksia kunnalle.

Palvelusetelihakkeen kokeiluvaihetta varten selvityksessä on hahmoteltu vielä palvelusetelijärjestelmää prosessikaaviolla. Se kuvastaa prosessia, joka alkaa asiakkaan hakeutumisesta hoitoon, jatkuu muun muassa palveluntuottajan hakeutumisella palvelusetelijärjestelmään ja lopulta päättyy palveluntuottajan kaupungin laskuttamiseen. Huomionarvoisia ovat toiminnot, jotka voivat aiheuttaa lisäkustannuksia toimintatavasta riippuvana. Tällaisia voivat olla esimerkiksi kaupungin tekemä asiakkaan taloudellisen tilanteen arviointi, sosiaalityöntekijän tekemä tiedustelu asiakkaan kiinnostuksesta palveluseteliä kohtaan, kaupungin ja asiakkaan tekemä sopimus palvelusetelin arvosta ja käytöstä ja asiakkaan ohjeistaminen palvelusetelin käytössä. Se, aiheutuuko näistä palvelusetelijärjestelmässä tilaamisen kustannuksia, vaikuttaa jääneen selvityksellä pohtimatta.

Epäselvät toimintatavat ja osapuolten vastuut voivat lisätä transaktiokustannuksia. Selvityksillä saatuja kokemuksia olisi voitu heijastaa toimintatavan kustannuksiin: Esimerkiksi Anttolaisen ym. selvityksen mukaan sosiaalityöntekijät kokivat saaneensa tarpeeksi tietoa setelistä, mutta toisaalta arvonmäärittämisestä ja SAS-arviointiprosessista kaivattiin lisätiedotusta. Hoitoisuuden määrittely setelin arvoa varten koettiin haasteelliseksi. Palvelusetelin toimintakäytäntöjen suhteen haasteita koettiin siinä, kuinka usein sosiaalityöntekijöiden tulee tarkastaa setelin suuruus, annetaanko takautuvia seteleitä ja kuinka toimitaan niiden asiakkaiden kanssa, joilla ei ole omaisia.

Omaisten näkemyksen mukaan taas esimerkiksi menettely asiakkaan hoitoisuuden muuttuessa oli epäselvää. Myös se, miten asiakkaan setelin käyttöä kontrolloidaan palvelusetelipäätöksen jälkeen ja kuinka usein sosiaalityöntekijä on asiakkaaseen yhteydessä, kaipasi vielä lisätiedotusta. Omaiset kaipasivat parannusta vieläpä markkinoinnin ja tiedottamisen suhteen. Nämä huomiot liittyvät transaktiokustannuksiin – jotta palvelu olisi vaikuttavaa ja jotta järjestelmä saataisiin toimimaan, on toimivuuteen satsattava, ja siitä voi seurata lisäkustannuksia.

Muitakin selvityksillä tehtyjä kokemuksia olisi voitu hyödyntää toimintatapojen kustannusten arvioinnissa näkyvämmiin. Esimerkiksi taloushallinnossa työskennelleiden toimistosihteereiden kyselyn perusteella palvelusetelijärjestelmään oltiin pääosin tyytyväisiä. Käytännön haasteita seteli oli tuottanut taloushallinnossa siksi, että laskutuksessa havaittiin hitautta ja että asiakkaiden tulotiedoissa havaittiin puutteita. Laskutuskäytäntökin oli aluksi sekava. Järjestelmän toimivuus vaikutti siten myös kaupungin muihin kuin palveluasumisen yksikköjen toimintaan. Tällä voi olla merkitystä lisäksi kustannusten kohdentumisen ja tilaamisen kustannusten kannalta.

Anttolaisen ym. selvityksellä esiteltyjen sosiaalityöntekijöiden kokemuksista mukaan sosiaalityöntekijät eivät olleet kertoneet palvelusetelivaihtoehdosta kaikille asiakkaille, koska asiakkaan varallisuus ja tulot eivät olisi siten tuotettuun palveluasumiseen riittäneet. Lisäksi omaiset ja asiakkaat pitivät sosiaalityöntekijöiden kertoman mukaan kunnallista vaihtoehtoa selvästi halvempana. Sosiaalityöntekijät kokivat palvelusetelin myös eriarvoistavana, koska palvelusetelin arvo oli matala verrattuna yksityisen palveluntuottajan hintoihin. Liian matalaksi koettu palvelusetelin arvo voi lisätä kunnalle arvonkorotuksen paineita tulevaisuudessa ja jo käyttöönottoaiheessa. Tätä mahdollisuutta ei kuitenkaan selvityksellä sen tarkemmin käsitelty.

Palvelusetelin arvon ja asiakkaan valinnanvapauden läheinen suhde voi myös vaikuttaa kaupungin palveluntuotannon määriin yli- tai alikapasiteetin merkeissä. KPMG:n (2011) tekemässä palvelusetelin kokonaiskustannusten arviointimallissa ylikapasiteettia pidetään merkittävänä riskinä kunnan kannalta, ja siinä pyritään vähentämään riskiä arvioimalla tulevaa palveluiden kysyntää. Kysynnän määrää oli päätöksentekomateriaaleilla kyllä pohdittu, mutta palvelun arvo on kiinteästi yhteydessä palvelusetelin kysyntään (Melin, Tuominen-Thuesen & Koila 2010, 6).

Anttolaisen ym. selvityksellä on myös mainittu toimintoja, joiden perusteella Helsingin kaupunki olisi voinut teoriaan nähden arvioida, lisäävätkö ne palvelusetelijärjestelmän kustannuksia: Kirjallisuuskatsauksessa on poimittu Volkin ja Laukkasen (2007) selvityksen kokemus siitä, että palveluntuottajien mielestä palveluseteli lisäsi taloushallinnon haasteita ja toimistotyön määrää. Mikkolan (2003) huomioista selvitykseen oli nostettu vielä hallintokustannuksiinkin liittyviä huomioita rahoittajan kannalta. Hallintokustannuksia Mikkolan (2003) mukaan lisää rinnakkaisten rahoitusjärjestelmien luonti. Hallintokulujen suuruuteen vaikuttaa se, miten palvelusetelit toimivat maksuvälineinä käytännön tasolla. Lisäksi palvelusetelijärjestelmää varten tarvitaan laajat informaatiojärjestelmät asiakasta ja palvelusetelin käytön seurantaan varten.

Sosiaalilautakunnan päätösmateriaalissa mainittiin kokemusten käsittely ja toimintaprosessien parantelu kokemusten perusteella palvelusetelin käyttöönoton jälkeisinä toimenpiteinä. Ne voisivat lisätä kustannuksia mutta tuottaa jatkossa tehokkuutta prosessien parannuttua. Sosiaalilautakunnan päätöksestä jäi muutoin näkymättömiin hyvin samansisältöiset organisatoriset kustannukset kuin Anttolaisen ym. ja Mikkolan ym. selvityksillä. Vaikka esimerkiksi kokeiluhankkeen kokonaiskustannukset mainittiin, kokonaiskustannusten määritelmä jää lopulta täsmentämättä. On myös huomioitava, että kustannukset eivät muutu yksikkökustannus- vaan pikemminkin rajakustannusperiaatteella (Rajala ym. 2008, 84).

Palvelusetelin käyttöönoton vaikutuksia kunnan muuhun toimintaan pyrittiin arvioimaan Mikkolan ym. selvityksellä, mutta se koski lähinnä sen tarkastelua, miten palveluasumisen tarjonta kehittyy pääkaupunkiseudulla. Mikkola ym. totesivat myös, että yksityiseen palveluasumiseen omin varoin muutoin hakeutuvat saattaisivat tulla palveluseteliasiakkaiksi. Anttolaisen ym. selvityksellä taas katsottiin, että on haasteellista arvioida kehitystä ja asiakasmäärien jakautumista kunnan oman tuotannon, ostopalveluiden ja ostopalveluiden välillä. Näiden arviointi toisaalta olisi merkityksellistä tuotantotapojen kustannusten takia, varsinkin, kun huomioidaan rajakustannusperiaate.

Palvelusetelin kokeilu ja käyttöönotto tapahtuivat arvioimatta juurikaan ohjauksen transaktiokustannuksia. Kaupungin oman tuotannon puolelta näkymättömiin vaikuttivat teoriaan nähden jääneen politiikan ja demokratian, keskushallinnon ja tuotannon ohjaamisen kustannuksia, jotka mahdollisesti säästyisivät uuden järjestämistavan myötä. Palvelusetelitoimintatavassa taas näkymättömiin nähtävästi jäivät toimintatavan myötä uusina kustannuksina syntyvät tilaamisen kustannukset, vaihdannan hallinnan ja vuorovaikutuksen kustannukset, agentti- ja sopimuskustannukset, byrokratiakustannukset, agentti- ja sopimuskustannukset, uudet tehtävät ja tiedottaminen, politiikan ja demokratian kustannukset, valvonnan kustannukset, järjestelmän suunnittelun kustannukset ja hallinnon kustannukset. Näiden pohdintaan oli joiltain osin annettu esimerkiksi selvitysten kirjallisuuskatsauksissa aiheetta, mutta silti niiden vaikutusta uuden toimintatavan kustannuksiin ei vaikuttanut arvioidun.

### 7.1.3 Tuotteen kustannusten ja tuotteen sisällön ja laajuuden käsittely

Tässä tutkimuksessa käytetyn teorian mukaan tuotteen kustannusten osalta olennaista on pyrkiä laskemaan samansisältöisten tuotteiden kustannukset omassa tuotannossa ja markkinamallisessa toimintatavassa (Rajala ym. 2008, 85). Verrattavana ovat siis valmistuskustannus omassa tuotannossa ja ostohinta palvelusetelitoimintatavassa, sekä näin verrattavien tuotteiden sisältö. Palvelusetelitoimintatavassa kunnan kannalta ostohinnan korvaa palvelusetelin arvo. Asiakkaan kohdalla taas palvelun hankintahinnalla on merkitystä, koska asiakas maksaa sen ja palvelusetelin erotuksen. Tuotteistamisesta on apua palvelun sisällön määrittämisessä.

Palveluseteliä koskeissa kustannuslaskelmissa kaupungin oman tuotannon kustannuksiksi mielletään se, mitä ostopalveluista kaupunki keskimäärin maksaa palveluasumisessa. Tuolloin kaupungin oman tuotannon eli muun kuin ostopalvelun tuotantohinta jää näkymättömiin. Se on merkityksellistä varsinkin seuraavan kannalta: Mikkola ym. toteavat palvelusetelijärjestelmän kustannusten ennakkoinnin osalta, että vuodelle 2006 ennakoitujen palveluasumisen kustannukset ovat oman toiminnan osalta 17 ja ostopalveluiden osalta 35 miljoonaa euroa.

Vastaavat palveluasuntojen määrät kaupungin rahoittamissa palveluasunnoissa olivat 1 847 ja ostopalveluissa 993 paikkaa. Palvelusetelillä järjestetyn palveluasumisen vuosikustannukseksi vuodelle 2007 arvioitiin valitulla palvelusetelin arvolla tulevan enimmillään 0,45 miljoonaa euroa 36 asukkaan määrällä. Jos näillä tiedoilla laskisi keskimääräisen yksikkökustannuksen, kaupungin oma tuotanto näyttäisi selvästi halvimmalta.

Koska kokonaissummien sisältöä ei kuitenkaan tiedetä, vertailu ei tällä tavoin ole suoraan mahdollista. Myöskään Mikkolan selvityksessä ei näitä tietoja asetettu eksplisiittisesti rinnakkain verrattavaksi. Kaupungin tavoite oli, että palvelusetelijärjestelmän myötä asukaskohtainen kustannus kaupungin osalta ei kasvaisi. Koska tarkastelussa keskitytään ostopalveluiden keskimääräisten kustannusten vertaamiseen palvelusetelin keskimääräiseen arvoon, tullaan määritellyksi, että kaupungin nykyinen järjestelmä kattaa vain ostopalvelut ja tavoite rajautuu siten vain siihen, että palveluseteli ei tulisi ostopalveluita kalliimmaksi.

Nykyisen palvelusetelilain 7 §:n mukaan palvelusetelin arvon kohtuullisuutta voidaan arvioida ottamalla tarkasteluun joko kunnan oman tuotannon tai ostopalveluna hankitun palvelun kustannukset sekä asiakkaan maksettavaksi jäävä arvioitu omavastuuosuus, jolloin palvelusetelin arvoa voidaan verrata pelkkään kaupungin ostopalvelun kustannukseen. Toisaalta toimintatapojen vertailun kannalta tilanne on toinen, kuten yllä mainitut vuosikustannukset osoittavat. Lisäksi puuttuviin jäi kuitenkin tarkastelu siitä, kasvaisivatko kaupungin asukaskohtaiset kustannukset, jos palvelusetelin valitsisikin ostopalveluita käyttävän asiakkaan sijaan kaupungin oman tuotannon piiristä asiakas.

Kaupungin ostopalveluiden keskimääräisten kustannukset ja niiden pohjalta muodostettu palvelusetelin arvo muodostivat selvityksissä keskeisen poh-

jan kustannusten vertailulle. Palvelusetelin arvo ei kerro todellista markkinoiden palveluhintaa, jonka asiakas mahdollisesti joutuisi maksamaan. Asiakkaan todellinen toteutunut omavastuu voi olla suurempi kuin päätöksillä on esitetty, jolloin omavastuun mahdollinen lisäosa nykyiseen laskelmaan nähden on jäänyt näkymättömiin.

Vaikka asiakkaalle koituvia menoeriä on pyritty palvelusetelin arvon määrittämisessä huomioimaan tarkasti, laskelmille palvelusetelin arvon riittävyyden tarkasteluun nostetut kustannukset (kuten vuokra ja ateriat) vaikuttavat olevan kaupungin palveluntuottajille ostosopimusten puitteissa maksamia keskimääräisiä hintoja, jotka eivät välttämättä ole samoja, jos kaupunki ei toimi tilaajaosapuolena. Näillä saatetaan myös viitata kehittämishjelmassa mainittuihin kaupungin yhtenäisiin hintatietoihin.

Päätöksentekomateriaalissa ei nähtävästi myöskään ole keskusteltu siitä, tulisiko palvelulle olla markkinoilla hintakatto vai saako se määräytyä markkinoilla vapaasti. Koska todellista markkinahintaa ei laskelmilla ole esitetty, voi asiakkaan laskettu omavastuu olla todellisuudessa korkeampi. Laskelmalla käytetyn ja todellisen omavastuun erotus on kustannuslaskelmalta näkymättömiin jäänyt erä. Asiakkaalle koituvat kustannukset voivat siten olla suuremmat.

Anttolaisen ym. selvityksellä kylläkin mainitaan, että jos palveluntuottajien asiakashintoja perus- ja palvelumaksujen osalta käytettäisiin vertailukohtana palvelusetelin arvon riittävyydelle, saattaisi palveluntuottajilla olla houkutin nostaa perus- ja palvelumaksulle kohdistettuja kustannuksiaan. Tällöin kaupungin paine nostaa palvelusetelin arvoa kasvaisi. Toisaalta paine voi syntyä joka tapauksessa, jos palvelusetelin arvo ei ole riittävä kattamaan palveluntuottajien markkinahintoja.

Mikkolan ym. selvityksen loppupuolella on myös kerrottu, että palveluntuottajien asiakashintojen välillä oli havaittu merkittäviä eroja. Esimerkiksi palveluntuottajien remontoitujen tilojen hinnat voivat vaikuttaa kustannuksiin. Epäselväksi jää, onko näitä mahdollisia hintaeroja otettu huomioon laskelmilla. Vertailutilanteen realistisuuden kannalta vertailuun voisi sopeuttaa tai valita saman palvelutason hinnat.

Mikkolan ym. selvityksellä kustannusvertailu kaupungin oman tuotannon ja palvelusetelijärjestelmän välillä tehdään oletettavasti siinä, että kaupungin keskimääräistä asukasta kohden laskettua ostopalveluiden kustannusta verrataan palvelusetelin arvoon keskituloisen asiakkaan kohdalla. Ostopalveluiden keskimääräisessä kaupungille koituvassa kustannuksessa 850 euroa kuukaudessa on huomioitu myös 170 euron käyttövaraosuus, kun taas tulevaa palvelusetelin arvoa laskettaessa on käytetty 199 euron käyttövaraosuutta.

Mennyttä tietoa verrataan siten tulevaan, mikä lähtökohtaisesti vääristää vertailutilannetta. Lisäksi käyttövaran nousun ja vanhusten kasvavan palvelutarpeen arvellaan kasvattavan ostettujen palveluasumispalveluiden kustannuksia verrattuna vuoteen 2005. Tämä nousu saattaa olla huomioitu tuossa vähintään 199 euron omavastuussa, joka on laskelmilla mukana, mutta sen tarkemmin vaikutusta kustannustasolla ei arvioida. Ostopalveluiden keskimääräinen summa 850 euroa jättää myös tietoa näkymättömiin esimerkiksi tuotesisällöstä.

Vaikka käyttövaraansa olisi varauduttu palvelusetelin mahdollisissa menoissa Mikkolan ym. selvityksen laskelmien mukaisesti, asiakkaalle jää kuitenkin pienimmissä tuloluokissa aina jokin osuus, jonka asiakkaan odotetaan kompensoivan muusta varallisuudestaan kuin hänen säännöllisistä tuloistaan. On todennäköistä, että asiakas käyttäisi käyttövaraksi tarkoitettua tulon tuon omasta varallisuudesta maksettavan osuuden kompensoimiseen, jolloin asiakkaalla ei lopulta saattaisi olla varaa palvelusetelillä hankittuun palveluun tai sitten kaupunki joutuisi kohtuullistamaan palvelusetelin arvoa. Kaupungin kannalta maksuosuus saattaa tällöin kasvaa.

Anttolaisen ym. (2007) työllä esitellyt kustannusvertailut ja kustannusvaikutusten laskelmat on koottu taulukkoon 4 aiempana. Taulukko on muodostettu palvelusetelin arvoon ja arvioituihin palvelusetelin käyttäjämääriin nojaten. Kaupungin palveluasumisen maksujärjestelmän asiakaskulun muodostumista ei kuitenkaan ole selvennetty eli mistä tuo kaupungin järjestämän palveluasumisen kustannus muodostuu. On selvennetty vain, että asiakaskulu muodostuu kaupungin kokonaiskulusta, josta on vähennetty kaupungille asiakkaiden maksamat asiakasmaksut. Näkymättömiin siten jää, mihin tarkalleen ottaen palvelusetelin arvoa verrataan. Jotta vertailutilanne olisi tasapuolinen ja totuudenmukainen, kaupungin vertailukustannuksen sisältöä olisi tarpeen selventää.

Anttolaisen ym. selvityksessä verrattiin kolmea eri palvelusetelimalia (taulukko 4). Perusteluita jäi kuitenkin myös se, miksei päädytty malleista esimerkiksi vaihtoehto 1:een, joka olisi ollut asiakkaan kannalta paras ja joka selvityksellä esitetyn vertailun perusteella vaikutti sekin kaupungin palveluasumisen maksujärjestelmää edullisemmalla.

Sosiaalipalvelut ovat tietyin ehdoin asiakkaille arvonlisäverottomia. Vaikka asiakas ei arvonlisäveroa palvelusetelillä ostamastaan palvelusta maksaisi, kunta voi hakea palautuksena yksityiseltä sektorilta hankituista verottomista sosiaalipalveluista piilevästä arvonlisäverosta 5 prosenttiin asti maksamastaan palvelun ostohinnasta (arvonlisäverolaki 130 § ja 130a §). Tämä piilevän arvonlisäveron huomiointi näyttää jääneen näkymättömiin laskelmilta. Vaikutus tuolloin olisi se, että kaupunki voisi vähentää palveluntuottajan hinnasta tuon laskennallisen 5 prosenttia.

Teorian mukaan tuotesisältöjen tulisi olla yhtenäiset, jotta vertailu onnistuisi. Anttolaisen ym. tai Mikkolan ym. selvityksillä ei mainita, onko oman tuotannon palvelu tuotteistettu. Kehittämishjelman perusteella nähdään, että toiminnot tunnetaan kohtuullisen tarkasti. Palveluasumisen toiminnot ja tuotemääritelmän voi jokseenkin hahmottaa selvitysten sisältöä analysoimalla. Palvelusetelillä ostettavan palvelun sisältöä määrittelevät pääsääntöisesti palveluntuottajan kriteeristö.

Lisäksi käyttöön otosta päättäneen sosiaalilautakunnan päätöksentekomateriaalissa mainitaan, että palveluseteliä saa käyttää perus- ja palvelumaksuihin. Ne voivat olla toimintoja, joihin eri toimijat lukevat erityyppisiä toimintoja. Esimerkiksi laskutus käytännöt, palveluiden veloitusperusta tai toiminnon sisältö voivat vaihdella tuottajasta riippuen. Näin tarkalle tasolle hakemuksen tuotajakriteerit eivät yltäneet. Jää siten epäselväksi, ovatko kaupungin oman tuo-



tannon perus- ja palvelumaksulla saatavat palvelukokonaisuudet samanlaisia kuin palvelusetelillä hankittavat.

Selvityksistä jää myös se epäselväksi, onko ostopalveluissa ollut kyse tehostetusta vai tavallisesta palveluasumisesta – ostopalveluiden kun on kehittämisohjelmalla määritelty olevan enimmäkseen tehostettua palveluasumista. Esimerkiksi palveluntuottajien hakemuslomakkeella kysytään, tarjotaanko palveluita dementoituneiden tai fyysisesti toimintarajoitteisten ympärivuorokautiseen hoitoon. Se antaa viitteitä siitä, että palveluasumisen käsite voi olla tavallista palveluasumista laajempi tai että hoitoisuus voi tiettyjen asiakkaiden kohdalla poiketa keskiarvosta. Laskentalähtökohtien yhteneväisyyden osalta tällä on merkitystä, kun palvelunsisältöjen tulisi olla vertailutilanteessa samat.

Lisäksi tarkentamatta jää, ovatko laskelmaan nostetut palvelu- ja perusmaksun keskimääräiset hinnat tehostetun vai tavallisen palveluasumisen ostopalveluiden hintoja vai kenties niiden yhdistelmä. Tuotesisällön kannalta ei näkyville myöskään tuoda sitä, millaista palvelua perus- ja palvelumaksuilla lähtökohtaisesti saa; selvityksessä ei käydä läpi tuotteiden laadullisia seikkoja. Tuotesisällön vertailu näyttää siten jääneen näkymättömiin.

Anttolaisen ym. selvityksellä kokeiluhankkeen tulokset voidaan katsoa osaksi järjestelmän vaikuttavuuden arviointia. Pääosin järjestelmä sai positiivista palautetta. Vaikka kokemukset ovat suurilta osin myönteisiä, negatiivisilla kokemuksilla voi olla arvaamatonta vaikutusta asiakkaiden ja organisaatioiden käyttäytymiseen, mikä voi aiheuttaa lisäkustannuksia osapuolille.

Myös esimerkiksi palveluntuottajien hinnoittelu sai haastatelluilta palautetta. Kaupassa käyminen tai pyykin pesu saatettiin tehdä omaisten toimesta, jotta kustannuksia säästyisi. Tällaisen huomion myötä on mahdollista, että asiakas tinkii palvelutasostaan palveluseteliä käyttäessään kustannusten takia. Tällöin palvelusetelin arvon riittävyys voi olla kyseenalainen, ja setelin arvon korottaminen voi tietää kaupungille lisäkustannuksia. Kustannusten vertailua ajatellen tuotesisällöt eivät tuolloin vaikuta täsmävän; palvelun sisällön kannalta kunta tarjoaisi samalla rahalla asiakkaalle enemmän kuin palvelusetelillä hankittu palvelu yksityiseltä palveluntuottajalta.

Yhteenvetona näkymättömiin mahdollisesti jääneistä tuotetason kustannuksista voitaneen sanoa, että ne koskevat kaupungin oman tuotannon vertailukohtana käytettävää kustannusta ja palvelusetelin arvon määrittämisen lähtökohtaa. Toisin sanoen vertailutilanne näyttää vääristyneen, kun oikeastaan samaa asiaa verrataan molemmilla puolilla toisiinsa: kaupungin ostopalveluiden keskimääräisiä kustannuksia verrataan palvelusetelin lähtöarvoon, joka on määritetty kaupungin keskimääräisistä ostopalveluiden kustannuksista.

Jos palvelusetelin arvosta vähentää omavastuun tai sitä alennetaan muilla tavoin, tuotetasolla palveluseteli eittämättä näyttää edullisemmalta. Tuolloin kuitenkin ei huomioida sitä, onko tällä tavoin määritelty palveluseteli riittävä ostovoimaltaan kaupungin ulkopuolisilla markkinoilla, joilla asiakas kuluttajana toimii. Lisäksi laskelmilta näytti jääneen näkymättömiin piilevän arvonlisäveron vähennysmahdollisuus sekä tiettyjä huomioita verrattavien palveluiden tuotesisällöstä.

#### 7.1.4 Kustannusten kohdentuminen

Kustannusten kohdentumisessa Mikkolan ym. (2006) selvitystyöllä on kaupunki ja asiakas otettu vaihtelevissa määrin huomioon. Kustannusten todetaan kasvavan asiakkaan kohdalla, koska asiakas saa valita palveluntuottajan markkinoilta. Asiakkaan todelliset kustannukset voivat kuitenkin olla suuremmat kuin mitä laskelmilla esitettiin, koska asiakkaan oletettavien kulujen laskennassa vaikuttaa käytetyn kaupungin ostopalveluiden keskimääräisiä kustannuksia eikä kustannuksia markkinoilla.

Palveluntuottajan voi välillisesti katsoa tulevan huomioiduksi sitä kautta, että palveluasumisen kustannuksia – jotka ovat tuloja palveluntuottajalle – on arvioitu asiakkaan kannalta. Kokonaismenot on kuitenkin laskettu mitä ilmeisimmin kaupungin ostopalveluiden keskimääräisten kustannusten perusteella, jolloin ne eivät kerro todellista kuvaa palveluntuottajankaan kannalta.

Uuden toimintatavan myötä palveluntuottajalle voi aiheutua myös esimerkiksi lisäraportointivelvollisuuksia ja asiakkaan ohjaamisen kustannuksia. Näistä aiheutuvat palveluntuottajalle kohdentuvat mahdolliset kustannukset jäivät huomioimatta Mikkolan ym. selvityksessä. Lisäksi näkymättömiin on jäänyt pohdinta siitä, toiko palvelusetelijärjestelmä muutoksia palveluntuottamisprosessiin siten, että siitä aiheutui lisäkustannuksia tai kustannussäästöjä muillekin osapuolille.

Sosiaalilautakunnan esityslistalla (24.1.2006) huomio kiinnittyy kaupungille ja asiakkaalle koituviin kustannuksiin. Näkymättömiin jäävät palveluntuottajan ja muiden osapuolten kustannukset. Esimerkiksi palvelusetelijärjestelmän aiheuttamat organisatoriset muutokset voivat koskettaa kaupunkia laajemmin ja aiheuttaa siten kustannuksia. Lisäksi hankkeen hallinnollisista kustannuksista vastaamassa mukana oli Sosiaali- ja terveysministeriön ja Etelä-Suomen lääninhallituksen yhteisen sosiaalialan kehittämisrahasto, jonka maksamaa osuutta ei tarkennettu päätösasiakirjoissa.

Anttolaisen ym. (2007) selvityksellä on kokeiluvaiheen mukaisesti keskitytty asiakkaalle ja kaupungille koituviin kustannuksiin. Palveluntuottaja on kuitenkin otettu laajemmin huomioon esimerkiksi palvelusetelijärjestelmän roolien määrittelyssä, vaikuttavuuden arvioinnissa ja tuottajakriteereiden määrittelyssä. Palveluntuottajalle kohdentuvia kustannuksia ei kuitenkaan näytä arvioidun sen tarkemmin kuin kokeiluvaiheessakaan, eli palvelusetelijärjestelmän kokonaiskustannuksien arviointi koskettaa pääosin vain kaupunkia ja osittain myös asiakasta.

Vaikka Anttolaisen ym. (2007) selvityksellä palvelusetelin arvioinnissa on tarkkaan otettu asiakkaan mahdolliset menot ja tulot huomioon, sosiaalityöntekijöille toteutetun seurantakyselyn perusteella havaittiin, että palveluseteliä ei kokeilussa edes tarjottu sellaisille asiakkaille, joilla ei olisi ollut varaa ostaa palvelua palvelusetelin avulla. Järjestelmän vaikuttavuuden ja sille asetettujen tavoitteiden kannalta palveluseteliä oli tarkoitus tarjota kaikille tuloryhmille, mikä voi asettaa tulevaisuudessa arvonkorotuspaineita kaupungille. Siten nämä

mahdolliset pienituloisimpien kohdalla myöhemmin tehtävät arvonkorotukset ovat näkymättömissä kustannuslaskelmilta.

Toisaalta Anttolaisen ym. selvityksellä todetaan, että arvonmäärityksen kannalta katsottuna palvelusetelin todennäköiseksi käyttäjäjoukoksi on määritetty ne vanhukset, joiden eläketulot ovat keskimääräistä suuremmat. Jos todennäköinen käyttäjäjoukko eroaa tavoitteesta, on mahdollista, että järjestelmää joudutaan muuttamaan ja siitä voi aiheutua kustannuksia.

Selvityksellä palvelusetelin arvoa verrataan kaupungin ostopalveluiden hintoihin. Jos markkinoilta yksityishenkilönä hankitun palvelun hinta onkin kaupungin ostopalveluita kalliimpi, hintaero on asiakkaalle koituvaa lisäkustannus vertailutilanteeseen nähden. Tämä mahdollinen lisäkustannus on näiltä selvityksiltä jäänyt näkymättömiin. Siten selvityksellä ei ole arvioitu sitä, mitä todelliset kokonaiskustannukset palvelusetelijärjestelmässä olisivat asiakkaalle markkinahinnat huomioiden. Asiakkaalle koituvaa lisäkustannus yksityisen palveluntuottajan kohdalla voi lopulta tehdä koko järjestelmästä kalliimman kuin kaupungin nykyinen tuotanto olisi.

Rajala ym. (2008, 51) muistuttavat myös toimialan kustannusten huomiointista, millä tarkoitetaan sitä, että kaupunkikonsernin kannalta olisi hyvä tarkastella, kuinka toimintatavan muutos vaikuttaa toimialaan. Hyvä esimerkki on laskutustyöhön tulevat muutokset. Toisaalta esimerkiksi tuotesisältöjen erot voivat kumuloitua lisätarpeisiin toimialan muissa palveluissa.

Eri osapuolten kannalta oli Anttolaisen ym. selvityksellä arvioitu järjestelmän vaikuttavuutta ja toimivuutta. Järjestelmä todettiin monella tavoin toimivaksi ja kannatettavaksi, mutta kritiikkiä saivat varsinkin palvelusetelin arvo ja tiedottamisasiat. Lisäksi asiakkaiden omaisten todettiin osallistuvan tiettyihin toimintoihin palveluasumisella ostetussa palveluasumisessa. Tällöin kustannusten kohdentuminen voi koskettaa myös asiakkaan omaisia yhtenä osapuolena.

Jos sekä asiakkaalle että asiakkaan omaisille koituvat todelliset kustannukset huomioitaisiin, olisi mielenkiintoista nähdä, pystyisikö kaupunki sanomaan, että kustannukset eivät asukaskohtaisesti kasvaisi. Kaupungin tavoite oli, että sen oma maksuvelvoite ei asukasta kohden kasva, joten kaupunki ei ollutkaan suoraan kiinnostunut asiakkaalle kokonaisuudessaan koituvissa maksuissa, vaikka niitä toisaalta jossain määrin palvelusetelin arvon riittävyys tarkastelussa huomioitiinkin.

Sosiaalilautakunnan esityslistallakin 15.1.2008 esitellyt kustannukset oli arvioitu rajoitetuin osin kaupungin ja asiakkaan osalta edellä esitellysti. Rajoituneisuus asiakkaan kannalta tarkoittaa sitä, että vain välittömät palveluasumisen ja palvelusetelin menot oli otettu kustannuslaskelmiin palvelusetelin arvonmäärityksen kautta.

Kokonaisuudessaan kaupungin ja asiakkaan kustannukset vaikuttaisivat olevan huomion kohteena käyttöönoton päätöksentekomateriaaleilla. Kuitenkin tiettyjä asioita on niiden suhteen jäänyt huomioimatta. Myös koko sosiaalipalveluiden toimialaa koskien toiminnan muutoksen vaikutuksia olisi ollut tarpeen huomioida.

## 7.2 Kustannuslaskelmien riittävyyden arviointi

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on ollut tarkastella palvelusetelin käyttöön-ottotilanteen kustannuslaskelmia niiden riittävyyden kannalta. Sitä varten on edellisessä osiossa perehdytty case-kohteen päätöksentekomateriaaliin ja havainnoitu Rajalan ym. (2008) ja sitä täydentävään teoriaan verraten laskelmille näkyviin tuotuja ja niiltä mahdollisesti näkymättömiin jääneitä kustannuksia.

Arvologiikaksi eli arviointikriteeristöksi määriteltiin osiossa 5.1, että mitä enemmän kustannuslaskennassa on jäänyt näkymättömiin teoreettiseen vertailukohtaan nähden kustannuksia, sitä riittämättömämmät tiedot kustannuslaskelmat antavat palvelusetelitoimintatavan edullisuudesta. Riittävyydellä katsottiin tarkoitettavan, että teoreettiseen vertailukohtaan nähden on jäänyt mahdollisimman vähän asioita näkymättömiin ja että toimintatapojen vertailu olisi teoriasta katsoen rakennettu mahdollisimman tarkasti toimintatapojen eri kustannusrakenteet huomioiden. Laskelmien relevanttiuden sijaan tässä katsotaan vaihtoehtolaskelmien riittävyyttä teoreettisessa mielessä.

Arviointi on määritelty tehtävän tiettyyn kysymykseen vastaamiseen suuntautuneena ja myös yhtäältä tapaustutkimuksena (Stufflebeam & Shinkfield 2007, 159–161; 181–183). Lähtökohta ennalta määriteltyihin kysymyksiin haettiin fokuoitunutta ja syvää kuvailua ja analysointia tietystä kohteesta edellisissä osioissa. Arvioinnissa kohdetta tarkastellaan arviointikohteen ulkopuolelta ja teoreettisista lähtökohdista. Arviointi on tehdään jälkikäteisarviointina (ex post) (Browne & Wildavsky 1984, Virtasen 2007, 22–24 mukaan) summattivisena (Stufflebeam & Shinkfield 2007, 24).

Edellä tehdyssä sisällönanalyysissä selvisi yhteen vetäen, että Helsingin kaupungin vanhusten palveluasumisen palvelusetelin kokeilu- ja käyttöönottoselvityksissä ja sosiaalilautakunnan päätöksentekomateriaaleissa pääpaino oli palvelusetelin arvon ja sen myötä koituvien palvelusetelijärjestelmää koskevien kokonaiskustannusten selvittämisessä. Tätä varten oli selvitetty mahdollista palvelusetelin käyttäjäkuntaa ja myös kokemuksia palvelusetelin käytöstä kyse-lyin.

Palvelusetelin arvon riittävyyttä asiakkaalle koituvien kustannusten suhteen oli haluttu testata, ja asiakkaalle koitua omavastuu oli avoimesti esillä näillä materiaaleilla. Kaupunki oli asettanut tavoitteen maksuosuudelleen eli palvelusetelin arvolle. Useita vaihtoehtoisia palvelusetelimalleja oli käsitelty sekä kokeilu- että käyttöönottovaiheessa.

Näkyville tuotujen kustannusten perusteella kaupunki eteni kokeiluun ja sittemmin palvelusetelijärjestelmän käyttöönottoon. Kustannuslaskelmilta voidaan kuitenkin nähdä jääneen tiettyjä kustannuksia tai niihin liittyviä pohdintoja näkymättömiin Rajalan ym. (2008) referoimaan ja muuhun edellä esiteltyyn aiempaan tutkimukseen verraten. Merkittävimmät näkymättömät kustannukset ovat seuraavat:

Näkymättömissä kustannuksissa pääpaino on ohjauksen transaktiokustannuksissa. Selvitysten kirjallisuuskatsaukset nostivat kustannusmielessä esiin

sellaisia seikkoja, jotka antavat teorian perusteella aiheita palvelusetelijärjestelmän kustannusten arviointiin. Näitä olivat esimerkiksi hallintotyön ja palveluntuottajien valvonnan kustannukset. Laskelmilla olisi voinut myös pohtia sitä, miten palveluseteli vaikuttaa kehittämissuunnitelmassa (Helsingin kaupungin sosiaalivirasto 2004) mainittuihin odotettuihin tulevaisuuden kustannuksiin, esimerkiksi palveluasuntojen tuleviin mahdollisiin investointi- ja korjauskustannuksiin.

Kokeiluvaiheessa tehdystä kyselystä myös selvisi, että esimerkiksi tiedottamisen merkitys oli järjestelmässä suuri, mutta sen toteuttamisen kustannuksia ei ollut laskelmilla arvioitu. Muita ohjauksen transaktiokustannusten tason näkymättömiin jääneitä kustannuksia ovat teoriasta katsoen seuraavat: tietyt kaupungilta mahdollisesti säästyvät politiikan ja demokratian, keskushallinnon ja tuotannon ohjaamisen kustannukset sekä mahdollisesti syntyvät tilaamisen kustannukset, pitäen sisällään muun muassa vaihdannan hallinnan ja vuoro-vaikutuksen kustannukset, agentti- ja sopimuskustannukset, byrokratiakustannukset, tietyt uusien tehtävien ja tiedottamisen myötä syntyvät kustannukset, valvonnan kustannukset, järjestelmän suunnittelun kustannukset ja hallinnon kustannukset.

Tuotetasolla palvelusetelin arvoa oli pyritty määrittelemään laajasti ja tarkasti. Sen määrittämisessä otettiin huomioon mahdollisen asiakaskunnan keskimääräiset tulot ja alkuvaiheessa myös hoitoisuustasot. Kaupungin kustannuksiksi nähtiin kaupungin ostopalveluista maksama keskimääräinen kustannus. Lähtökohta on hyvä, mutta kuitenkin tuolloin saadaan kuvaa vain siitä, onko palveluseteli edullisempi vai kalliimpi kuin kaupungin ostopalvelu keskimäärin. Näin tehdessä ei saada kuvaa siitä, säästääkö kaupunki kaikessa palveluasumisen järjestämisessä. Näkymättömiin jäävät siis kaupungin muun oman tuotannon kustannukset ja palvelusetelin arvon suhteutuminen koko oman tuotannon yksikköhintaan.

Asiakkaalle koituvien kustannusten kannalta merkityksellistä palvelun markkinahintaa ei ollut esitetty laskelmilla. Siihen vaikutti Mikkolan ym. (2006) selvityksen mukaan se, että kustannuksia haluttiin tarkastella kaupungin asukaskohtaisen maksuosuuden kannalta ja toisaalta myös se, että palveluntuottajien hintojen mainittiin vaihtelevan paljon. Näin ollen asiakkaalle koituvia kokonaiskustannuksia ei vaikuta laskelmilla huomioidun.

Myös tuotesisällön ja toimintojen vertailussa vaikutti teorian kannalta jääneen näkymättömiin tiettyjä seikkoja. Vaikka pääsääntöisesti verrattavana olivat nähtävästi perus- ja palvelumaksu sekä kaupungin oman että palvelusetelijärjestelmän puolella, tuotteiden sisällön verrattavuus ei aivan selkeytynyt materiaalin perusteella. Lisäksi palveluntuottajille oli asetettu kriteeristö, mutta silti ei ollut käsitelty, ovatko samat kriteerit käytössä myös omassa tuotannossa. Tämä ei täysin selvinnyt edes laskentatilanteeseen perehtymällä. Lisäksi laskelmilta vaikutti jääneen näkymättömiin huomio piilevän arvonlisäveron vähennysmahdollisuudesta.

Kustannusten kohdistumista tarkasteltiin pääpainoisesti kaupungin näkökulmasta. Asiakkaalle koituvat kustannukset otettiin huomioon ja niiden todet-

tiin jopa mahdollisesti kasvavan verrattuna kaupungin muuhun silloiseen palveluasumisen tuotantoon. Asiakkaan kustannusten arviointia väärästi kuitenkin hieman se, että markkinahintoja ei otettu laskelmilla huomioon, kuten aiempaan mainittiin. Myös asiakaskohderyhmäksi rajautui selvityksillä keskituloisten tai sitä suurempituloisten joukko eivätkä kaikki tuloluokat, kuten alun perin tavoitteeksi oli asetettu.

Kustannusten kohdentuminen muille palvelusetelin osapuolille oli käsitelty suppeasti. Esimerkiksi palveluntuottajalle mahdollisesti koituvat uudet tehtävät ja sitä kautta mahdolliset kustannukset saivat vain vähän huomiota. Lisähuomiota olisi kaivannut esimerkiksi kustannusten kohdentuminen koko sosiaalipalveluiden toimialalle tai asiakkaan omaisille, jotka mahdollisesti joutuivat auttamaan palvelusetelin kautta palveluasumisen paikan hankkineita palvelusetelin arvon mahdollisen riittämättömyyden takia. Näin ollen toimintatapojen kustannusvaikutuksia kaikkien osapuolien kannalta ei vaikuta kokonaisvaltaisesti huomioidun.

Palvelusetelistä haluttiin toimintatapa kaupungin silloisen tuotannon rinnalle. Osiossa 4.2.3 esitettyjen palvelusetelin laskentatilanteen erityishuomioiden mukaan kaupungin nykyisen tuotannon kehityksen ja mahdollisten vaihtoehtoiskustannuksien kustannusvaikutuksia olisi voinut harkita käsiteltävän tässä yhteydessä. Lisäksi mahdollisten lisäkustannusten huomiointi nykyisen tuotannon rinnalle otettavan toimintatavan myötä olisi voinut olla tarpeellista. Se voisi toisaalta tulla huomioiduksi jo oikein hahmotettujen ohjauksen transaktiokulujen myötä. Myös kaupungin palvelusetelin käyttöönottohetken ostopalveluiden sivukustannusten, kuten tilaamisen kustannusten mahdollinen huomiointi ostopalveluiden keskimääräisissä kustannuksissa kaupungin kannalta olisi tehnyt vertailutilanteen kustannuslaskelmista kattavammat.

Erytyishuomiona kerrottakoon, että Anttolaisen ym. selvitykseltä tai palvelusetelin käyttöönotosta päättäneen sosiaalilautakunnan kokouksen päätöskirjoista ei käy ilmi perustelua sille, miksi käyttöön ei valittu palvelusetelimallia 1, vaikka se ei vaikuta oman tuotannon vertailukohtaa kalliimmalta. Vaihtoehtoisten palvelusetelimallien väliltä tehty valinta jää siten perustelematta.

Lisäksi Anttolaisen ym. selvityksellä jätettiin tulevien aikojen pohdinnaksi se, miten palvelusetelijärjestelmä vaikuttaa kaupungin omaan tuotantoon. Tällä olisi toisaalta ollut merkitystä järjestämistapojen vertailussa, koska mahdollisesti toisessa olisi säästetty esimerkiksi investointikustannuksia. Vertailu näyttää siten keskittyneen pelkästään palvelusetelin arvon kustannuksiin lähitulevaisuudessa verrattuna menneisiin keskimääräisiin ostopalvelun kustannuksiin. Laskelmien aikajänne oli siis lyhyt tulevaisuutta katsoen ja se pohjautui osin menneisiin tietoihin.

Näihin seikkoihin vedoten kustannuslaskelmat *eivät näytä yltävään toimintatapojen tarkastelussa samalle tasolle, kuin Rajalan ym. (2008) esittämä toimintatapojen kustannusrakenteiden kehikko ja sitä täydentävä teoria edellyttäisivät*. Koska yksi kokonainen toimintatavan kustannusrakenteen osio, ohjauksen transaktiokustannukset, jäi lähes täysin huomioon ottamatta laskelmilla, niin on ilmeistä, että teoriaan nojaavan ulkoisen tarkastelun perusteella ja arviointikriteeristöön ve-

doten kustannuslaskelmat *eivät vaikuta täysin riittäville* palvelusetelijärjestelmän edullisuuden osoittamiseen. Tätä päätelmää tukevat myös havaitut näkymättömiin jääneet tuotesisällön vertaamisen osiot, oman tuotannon rajaaminen vertailutilanteessa vain kaupungin ostopalveluihin sekä markkinahintojen sivuuttaminen palvelusetelin arvon tarkastelussa.

Tämä tutkimus ei voi osoittaa, kuinka merkittäviä mahdolliset näkymättömät kustannukset ovat laskentatilanteen kannalta. Näkymättömiin voi kuitenkin aiemman tutkimuksen avulla osoittaa mahdollisesti jääneen kustannuksia, ja mitä merkittävämpiä ne ovat, sitä suurempi vaikutus niillä on laskelmien riittämättömyyteen.

## 8 JOHTOPÄÄTÖKSET

### 8.1 Tulosten arviointi

Tässä tutkimuksessa on pyritty hakemaan vastausta siihen, millaisia vaihtoehtolaskelmia on palvelusetelin käyttöönottoa harkittaessa laadittu ja ovatko laskelmat riittäviä osoittamaan palvelusetelijärjestelmän edullisuutta suhteessa kunnan omaan tuotantoon. Tätä varten on perehdytty käyttöönoton laskentatilanteeseen ja tarkasteltu Rajalan ym. (2008) ja sitä täydentävän teorian avulla toimintatapojen vertailua varten luotujen kustannuslaskelmien näkyviä ja näkymättömiin jääneitä kustannuksia palvelusetelin käyttöönottilanteessa.

Palvelusetelin käyttöönottoon liittyviin kustannuslaskelmiin laatijoidensa konstruktiona on sisällön osalta paneuduttu edellisissä osioissa. Vaihtoehtolaskelmien sisällön ja laadun tarkastelussa tulokseksi saatiin, että kustannuslaskelmat olivat keskittyneet pääosiltaan tuotetason kustannuslaskentaan ja että varsinkin ohjauksen transaktiokustannusten kustannukset vaikuttivat jääneen näkymättömiin laskelmilta. Tätä arvioiden todettiin edellä, että kustannuslaskelmat eivät vaikuta täysin riittävältä palvelusetelijärjestelmän edullisuuden osoittamiseen.

Näkymättömiin jääneet kustannukset ja osittain riittämättömiltä vaikuttavat kustannuslaskelmat osoittavat, että markkinamallisten toimintatapojen kustannuslaskennasta todetut ongelmat (esim. Näsin 2011; Rajala ym. 2008) koskevat ainakin tätä palvelusetelijärjestelmän käyttöönottoa. Tulokset vaikuttavat yhteneväisiltä myös Andrew'n (2010) kanssa, jonka mukaan laskentainformaation tekninen tarkkuus ja julkinen saatavuus, joilla mahdollistettaisiin esimerkiksi julkinen tilivelvollisuus, jäävät lähes huomioon ottamatta muutosproses-  
sissa.

Näsin (2011, 115) mukaan "[toimintavaihtoehtojen vertailu] ei edellytä kokonaiskustannusten ja -tuottojen selvittämistä, vaan olennaista on selvittää kulloisessakin päätöksentekotilanteessa relevantit kustannukset ja tuotot. Tällöin ei katsota taaksepäin, vaan eteenpäin, tulevaisuuteen". Tämän tutkimuksen tulokset antavat viitteitä tähän liittyvistä ongelmista: laskenta vaikutti tähtäävän ko-



konaiskustannusten laskentaan eikä niinkään relevanttien kustannusten laskeamiseen, ainakaan jos laskelmia vertaa yllä tehdysti Rajalan ym. (2008) esittämään toimintatapojen kustannusrakennekaavioon ja siihen esitettyihin palvelusetelikontekstia koskeviin lisähuomioihin.

Lisäksi esimerkiksi oman tuotannon vertailukustannuksissa oli otettu huomioon menneet kustannukset. Näsi (emt.) täydentää, että markkinamallisten toimintatapojen käyttöönoton ongelma on myös se, että laskelmat on laadittu päätöksenteon hetken kustannukset huomioiden ja tarkastelematta sitä, mitä esimerkiksi ulkoistamisratkaisusta seuraa pitkällä aikavälillä. Näiden laajempien palvelusetelijärjestelmän käyttöönoton seurausten pohdinta vaikutti jätetyn pohtimatta myös tämän tutkimuksen kohteen päätöksentekomateriaalin kustannuslaskelmilta.

Näsi (2011, 117) tosin muistuttaa, että menneisyyteen nojautuvan kustannustiedon hyödyntämistä voi tuskin välttää, kuten ei myöskään arvionvaraisuutta tai subjektiivisuutta laskelmilla. Tämä olisi Näsin mukaan kuitenkin vain hyväksyttävä laskelmia tehdessä ja relevantteja kustannuksia arvioitaessa. Hyvät laskentajärjestelmät, joita Helsingin kaupunki oli ilmeisen paljon käyttänyt, ovat hyödyksi mutta eivät riittäviä vaihtoehtolaskelmien laadinnassa, koska olennaista on tunnistaa relevantit kustannukset. Näsi (2011, 120) tähdentääkin, että "[e]rilliskustannuslaskenta vaihtoehtolaskelmineen on kaikkea muuta kuin rutiinilaskentaa. Määritelmällisestikään mikään kustannuslaskentajärjestelmä ei voi määrittää niitä erilliskustannuksia, jotka ovat relevantteja tulevaisuuden toimintavaihtoehtojen valintaa koskevassa päätöstilanteessa".

Laskentajärjestelmien osittaisen riittämättömyyden lisäksi esimerkiksi transaktiokustannusten laskeminen voi tuottaa haasteita: sitä ei juuri ole tehty edes tutkimuksessa (Rindfleisch & Heide 1997, 43, Rajalan ym. 2008, 82 mukaan). Tutkimus transaktiokustannusten suhteen on pyörinyt "teoreettisen argumentoinnin" ympärillä, ja siinä lähinnä "pyritään jäljittämään kustannusten aiheuttajia sekä niiden yhteys hallinnan rakenteisiin" (Rajala ym. 2008, 82).

Lisäksi Näsin (2011, 116–117) mukaan ongelma markkinamallisten toimintatapojen käyttöönoton kustannuslaskennassa on ollut se, että laajuuskysymyksiä ei ole eksplisiittisesti otettu päätöksentekotilanteessa esille. Tämä ongelma ei täysin ole yhteneväinen tämän tutkimuksen päätöksentekotilanteen kanssa. Kaupungissa vaikuttaisi tehdyn se ratkaisu, että tarkasteluun on otettu kustannukset kaupungin kannalta ja tehty päätös niiden pohjalta.

Toisaalta päätöksentekomateriaalilla on myös kerrottu julkisesti se, että palveluseteliä käytettäessä asiakkaan kohdalla kustannusten nousuun tulee varautua. Asiakkaalle koituvia kustannuksia oli pyritty arvioimaan. Ne voivat vaikuttaa palvelusetelin käyttösuosioon ja sitä kautta toimintatavan käyttömääriin (Melin, Tuominen-Thuesen & Koila 2010, 6).

Hyvät laskelmat auttavat tekemään oikeita päätöksiä ja välttämään sopimushasardit; epävarmoista ja vajaalla informaatiolla tehdyistä, usein hyvin spesifisistä päätöksistä voi tulla epäonnistumisia (sopimushasardeja) organisaatiolle (Williamson 1996, Rajalan ym. 2008, 77–78 viittamana). Jälkikäteen tiedetään, että Helsingin kaupunki on joutunut esimerkiksi korottamaan palvelusetelin

arvoa eikä käyttäjäkunta ole kasvanut viime vuosina (Linnosmaa ym. 2012, 16). Nämä voivat olla sopimushasardeja, joilla saattaa olla yhteys kustannuslaskelmien riittävyyteen.

Ainakin ulkoistamisen päätöksentekotilanteiden kustannuslaskelmilla oli todettu yhteys puutteellisten kustannuslaskelmien ja ulkoistamisen epäonnistumisten välillä (esim. Rajala ym. 2008). Tällä tutkimuksella ei toisaalta voida sanoa, olisiko palvelusetelin käyttöönottovaiheessa toimittu toisin, jos kustannuslaskelmat olisivat olleet teoriaan nähden riittävät.

Koska palvelusetelin käyttöönoton ensisijaisina tavoitteina eivät olleet kustannussäästöt vaan esimerkiksi valinnanmahdollisuuksien lisääminen, ja koska myös tiettyjä kustannuseriä vaikutti jääneen laskelmilta näkymättömiin, herää myös kysymys laskelmien tavoitteellisuudesta ja mahdollisuudesta luovaa laskentatoimeen (esim. Vinnari & Näsi 2008, 101). Luovalla laskentatoimella on mahdollista esimerkiksi osoittaa haluttuja asioita laskelmilla ja siten vaikuttaa päätöksentekoon.

## 8.2 Tulosten sovellettavuus ja hyödyntäminen

Tämän tutkimuksen tulosten yleistettävyyden, tai case-tutkimusotteen takia pikemminkin tulosten sovellettavuuden (Patton 2002) harkitsemista varten on kuvailtu laskentatilanne ja tutkimuskohde mahdollisimman tarkasti. Sovellettavuuden arveltiin tutkimuksen alussa koskevan lähinnä sitä, että arviointi toteutettaisiin samoin menetelmin toiseen kohteeseen. Toisaalta tutkimuskohde on tietyllä tavalla referenssitapaus (ks. Peiponen ja Mikkola 2010), joten jos kohteesta on otettu mallia, tulokset voivat olla yleistettävissä vastaaviin kohteisiin.

Koska tämän tutkimuksen tarkoituksena on ollut tarkastella, onko edes tämä tapaus yltänyt riittävälle tasolle, tulokset voivat antaa viitteitä siitä, millaisella tasolla ovat muut vastaavat tapaukset. Analyyttistä yleistystä ajatellen tutkimuksen tarkoituksena on ollut kartoittaa, onko laajempaa tutkimusta tehtävä kustannuslaskelmien mahdollisista puutteista.

Näiden sovellettavuuden ehtojen myötä on mahdollista, että Helsingin esimerkkiä kustannuslaskelmilla seuranneissa kohteissa on vastaavanlaista riittävyysvajetta. Todetut markkinamallisten toimintatapojen kustannuslaskennassa todetut ongelmat voivat koskettaa myös muitakin palvelusetelijärjestelmän käyttöön ottaneita kohteita. Sen myötä koko palvelusetelijärjestelmän esitetty edullisuus ja tuloksellisuus voivat olla kyseenalaisempia kuin laskelmat ovat osoittaneet. Seuraavaksi tulisikin selvittää ongelman laajuutta, koska palvelusetelistä on haettu ratkaisua sosiaali- ja terveystalouden järjestämiseen ja koska vanhusten kasvava määrä asettaa kunnille haasteita selvittää menoistaan.

Tämä tutkimus on tuonut uutta ja tarkempaa tietoa palvelusetelin käyttöönoton kustannuslaskelmien laadusta ja muodosta tarkemmalla tasolla kuin esimerkiksi Juntusen (2011) tutkimuksessa. Juntunen (emt.) totesi yleensä ottaen vain, että palvelusetelin käyttöönotossa hinnoittelua oli tehty suhteessa van-

hoihin ostopalvelusopimuksiin ja hintavertailussa oli hyödynnetty myös muiden julkisten toimijoiden vastaavia hintoja.

Siten tämä tutkimus on osaltaan tuonut uutta tietoa suomalaisesta palvelusetelikontekstissa myös siihen Andrew'n (2010, 124) välittämään havaintoon Edwardsilta & Shaoulilta (2003), Funellilta ym. (2009) ja Jupelta (2009), jonka mukaan on vasta vähän tietämystä julkisen sektorin päätöksenteossa käytettyjen kustannuslaskelmien sisällöstä ja muodosta. Lisäksi tämä tutkimus on Val-kaman (2008, 130) peräänkuuluttamaa normatiivista tutkimusta ja käytännön esimerkki laskentatilanteesta auki analysoituna.

Vaikka palveluseteli voidaan katsoa vain osittaisulkoistamiseksi, voidaan ainakin tämän esimerkkitapauksen arvioinnin perusteella siinä nähdä samantyyppisiä ongelmia käyttöönoton kustannuslaskennassa kuin muiden markkinamallisten toimintatapojen käyttöönotossa, joita käsiteltiin aiemmin osiossa 4.1. Tämä tutkimus antaa myös viitteitä siitä, että laajempaa ongelmien ilmenemistä tulisi selvittää.

Tässä tutkimuksessa on myös pohdittu osittaisulkoistamisesta aiheutuvia erityishuomioita Rajala ym. (2008) teoriaan nähden laskentatilanteessa. Lisäksi tämä tutkimus täydentää Rajalan ym. tutkimuksessa läpi käytyä esimerkkijoukkoa markkinamallisen käyttöönoton kustannuslaskentatilanteista, vaikkakaan tässä laskentatilanteessa ei esiintynyt kilpailuttamista.

Tutkimuksen alussa todettiin, että arviointitutkimus vaatii tulosten hyödyntämistä. Tämän tutkimuksen hyöty on ollut saada kuva laskelmista ja niiden riittävydestä. Käytännössä hyöty konkretisoituu parhaiten jatkotutkimusideoina. Arviointitutkimuksen mahdollisiksi toiminnallisiksi hyödyiksi nähtiin, että vaihtoehtolaskelman kuvaus auttane jatkossa muita käyttöönottoa harkitsevia ja palvelusetelijärjestelmän kehittäjiä. Mahdolliset puutteet laskelmilla taas tulisi nostaa laajempaan tarkasteluun ja pyrkiä kehittämään niitä. Todettujen puutteiden myötä – suorasta yleistettävyyden puutteesta huolimatta – voidaan kannustaa palvelusetelin käyttöön ottaneet kunnat arvioimaan laskelmansa uudestaan ja tarkastelemaan palvelusetelijärjestelmän kustannuksia.

Tämän tutkimuksen tulosten perusteella voidaan siten sanoa, että tapauskohteessa esiintyy kustannuslaskelmissa ongelmia yhtä lailla kuin muissa markkinamallisten toimintatapojen käyttöönoton kustannuslaskentatilanteissa. Näkymättömiin jääneiden kustannusten myötä on se vaara, että toimintatapa ei olekaan niin taloudellinen ja vaikuttava kuin on laskettu sen olevan. Helsingin kaupungin asiantuntijajoukoilla valmistelemaa referenssilaskelmaa seuraten tehdyt muut kustannuslaskelmat eivät mahdollisesti yllä riittävälle tasolle toimintatavan edullisuuden osoittamisessa. Tämä on uutta tietoa palveluseteliä koskevassa ja kuntien kustannuslaskentaa koskevassa tutkimuksessa.

## 9 TUTKIMUKSEN USKOTTAVUUS

### 9.1 Tutkimuksen onnistuminen ja kattavuus

Lukan (1999, 132) mukaan onnistuneessa case-tutkimuksessa on ratkaisevaa tutkimusaiheen valinta ja sen sitominen aiempaan teoriaan. Lähtökohdaksi hän näkee sen, että tutkimus pyrkii vastaamaan tiettyyn tiedon puutteeseen, aukkoon tai siinä olevaan paradoksiin siten, että se on teoreettisesti mahdollista ja käytännön näkökulmasta relevanttia. Myös Robsonin (2002, 209) mukaan laadukas arviointitutkimus on suoritettu toteutettavuuden rajoissa.

Tässä tutkimuksessa on pyritty vastaamaan kahteen aiemmassa tutkimuksessa esitettyyn tietoaukkoon: siihen, että tieteellisessä tutkimuksessa ei ollut vielä esitetty yksityiskohtaisia esimerkkejä palvelusetelin käyttöönoton vaihtoehtolaskelmista, ja siihen, että tutkimuksessa ei ollut esitetty arvioita siitä, mikä on näiden vaihtoehtolaskelmien laatu ja riittävyys laskentatilanteeseen nähden. Käytetty metodi tukee tiedonkeruun teoreettista mahdollisuutta, ja käytännön relevanttiuden kannalta muut vaihtoehdot vastata tiedon puutteeseen ovat vähäiset.

Onnistuneen tutkimuksen tunnuspiirteisiin kuuluu myös selkeä tutkimusasetelma ja harkittu empiirisen tutkimuskohteen valinta. Tutkimuksen metodologian tulisi olla pätevää ja aiemman teorian, empiirisen tiedonhankinnan ja ex post -teorian välillä tulisi olla looginen jatkumo. (Lukka 1999, 132.) Tutkimuksen relevanssi (relevance) tarkoittaa (Churchill Jr. 1999, 497) sitä, että tutkimuksen kohde on valittu nimenomaan sellaiseksi, jolla objektiivisimmin voidaan kuvata tutkittavaa ilmiötä.

Tässä tapauksessa harkinnanvaraisella otoksella valittu case-tapaus on perusteltu sillä, että se on tietynlainen referenssitapaus Suomessa. Tapaus on valittu sitä tavoitellen, että laskentatilanne ymmärrettäisiin mahdollisimman tarkasti tämänlaajuisen tutkimustyön puitteissa. Lisäksi kohteeseen liittyvä materiaali mahdollisesti objektiivisen tarkastelun lähtökohdan.

Tutkimuksen metodologiassa on nojaututtu arviointitutkimukseen. Sen sopivuus tutkimusotteeksi perustuu siihen, että se antaa vastauksia molempiin

tutkimuskysymyksiin. Koska tutkimuskysymykset perustuvat aiempaan tutkimukseen, ja koska myös tiedon keruun ja analysoinnin metodit perustuvat metodologisiin valintoihin, tässä tapauksessa tutkimuksen laadullisille lähtökohdille, on tutkimusasetelman, empiirisen tutkimuskohteen sekä metodologian ja teorian välillä olevan läheinen yhteys.

Onnistunut tutkimus on lisäksi käytännön kannalta mielekäs ja toisaalta tuloksista tulisi olla vedetty yhteys aiempaan tutkimukseen ja tietämyksen puutteeseen (Lukka 1999, 133). Tutkimuksen hyöty on myös yksi arviointitutkimuksen laadun kriteereistä (Robsonin 2002, 209). Käytännön hyöty tästä tutkimuksesta edellä mainittujen tietoaukkojen lisäksi on, että Rajalan ym. (2008) teoriasta on esitetty sovellus palvelusetelikontekstissa, ja että on osoitettu lisätutkimuksen tarve palvelusetelijärjestelmän käyttöönoton kustannuslaskennan tasosta yleisesti. Lisäksi vaihtoehtolaskelman kuvaus voi mahdollisesti auttaa jatkossa muita käyttöönottoa harkitsevia ja palvelusetelijärjestelmän kehittäjiä.

On toisaalta muistettava, että palvelusetelin vaihtoehtolaskelman kuvaus koski vanhusten palveluasumisen palvelusetelin käyttöönottoa ja on siten parhaiten sovellettavissa vastaavan tuotteen käyttöönottilanteissa kulloistakin laskentatilannetta kuitenkin unohtamatta. Parhaimmillaan tämä tutkimus toimii laskelmien kehittämisen ja laatimisen apuvälineenä.

## 9.2 Tutkimuksen reliabiliteetti ja validiteetti

Lopuksi vielä Lukka (1999, 133) huomauttaa muista tunnetuista onnistuneen tutkimuksen periaatteista, joiden mukaan tutkimuksen tulisi olla luotettava ja tutkimusraportin selkeä ja luettava. Reliabiliteetin ja validiteetin tulisi olla perusteltuja tarjoten luotettavuuden kysymyksiin ”tyydyttävää ratkaisua”. Lisäksi tutkimusraportin tulisi olla selkeä, olennaiseen keskittyvä sekä kieli- ja ulkoasultaan moitteeton. Reliabiliteetin ja validiteetin suhteen Koskinen ym. (2005, 253–254) toteavat, että

”[t]utkimus ei tähtää pelkästään virheettömyyteen, vaan viime kädessä tutkimuksen oikeutus on uusi tieto. Reliabiliteetille ja validiteetille ei saa antaa liikaa painoa: periaatteet ovat konservatiivisia ja johtavat helposti riskien välttämiseen. Tutkimuksessa käytetyn menetelmän tulisi olla sellainen, että se ei ole virheiden ja vääristymien lähde. Tilastotieteellisellä analogialla ilmaistuna tutkimuksen validiteetti- ja reliabiliteettivaatimus edellyttää minimaalista ’metodivarianssia’”.

Siispä tämä Lukan (emt.) mainitsema ”tyydyttävä ratkaisu” tutkimuksen luotettavuudesta syntyy Koskisen ym. (emt.) mukaan siten, että käytetyllä tutkimusmetodilla on päädytty mahdollisimman toistettaviin ja tutkijasta riippumattomiin tuloksiin. Tämä on pyritty saavuttamaan kuvailemalla toisaalta tutkimukselliset motiivit mutta toisaalta myös tulkintoihin vaikuttavat tiedot mahdollisimman tarkasti tutkimuksen laskentatilanteen kuvailussa.

Näin on tehty, koska Koskisen ym. (2005) mukaan laadullisessa tutkimuksessa olisi enemmänkin pyrittävä laatuun, arvioitavuuteen tai seurattavuuteen

reliabiliteetti- ja validiteettipohdintojen sijaan. Arvioinnin laatuksiteereitä on käsitelty luvussa 2.1 Tutkimusote. Myös tutkijan lähtökohtien pitäisi olla mahdollisimman selkeästi esitelty, koska tutkimuksessa kerrotaan selkeästi ne tiedot, joihin perustuen tulkintoja tehdään. Tehtävään tiettäväksi myös se, että tutkimuksen tekoa on rahallisesti avustanut Onni Sairasen muistorahasto.

Laadullisissa tutkimuksissa voidaan asettaa vaatimukseksi vielä se, että tutkittavat tunnistavat itsensä tutkimuksesta, mitä kutsutaan jäsenvalidaatioksi. Jäsenvalidaatiolla tarkoitetaan sitä, että tulokset tulisi testata tutkitun yhteisön jäsenten mielipiteitä vasten. Käytännön tasolla tutkija siis luettaa tekstiä tutkituilla henkilöillä ja korjaa sitä sellaiseksi, että tutkitut hyväksyvät sen. Tutkittavien mielipiteet voivat lisätä tutkimuksen uskottavuutta, ja eettinen toimintatapa korostuu, kun tutkittavat voivat varmistua tietojensa oikeasta käsittelystä. Ongelma jäsenvalidaatiossa on taas se, että tutkijan ja tutkittavan lähestyminen aiheeseen voi olla hyvin erilainen. (Koskinen ym. 2005, 260.)

Jäsenvalidaatio on lähellä myös arviointitutkimukselle asetettuja kriteereitä, joita ovat Robsonin (2002, 209) mukaan tutkimuksen reiluus ja eettisyys sekä tekninen pätevyys. Tutkimuksen reiluuden ja eettisyyden takaamiseksi on esitetty ne seikat, joihin tutkimuksessa tehdyt tulkinnat perustuvat. Koska kyseessä ei ole henkilöitä vaan julkisorganisaation toimintaa koskeva arviointi, tutkimuksen ei pitäisi olla riippuvainen kohteen suostumuksesta tutkimukseen. Siksi jäsenvalidaatiostakin on tässä luovuttu. Tutkimuksessa käytetty materiaali on julkista lain viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) nojalla, koska sitä on käytetty julkisorganisaation päätöksenteossa. Kuten myös aiemmin mainittua, tutkimusta ei ohjaa toimeksianto eikä arvioinnille ole suoraa tilaajaa. Lisäksi arviointitutkimuksen tekninen pätevyys nojaa käytettyihin tiedonkeruumetodeihin. Ne on esitelty tutkimuksessa aiemmin, ja tutkimuksen luotettavuuden suhteen on tuotu esille aiemmin mainitusti tarpeelliset tiedot.

Chua (2011) jatkaa, että onnistunut tutkimus on kiinni lopulta siitä, onnistuuko tutkija pääsemään aiottuihin tuloksiin. Esitetyt tutkimuskysymykset ovat selkeitä ja niihin vastaamisessa voidaan nähdä onnistuneen: tutkimuksessa saatiin sisällönanalyysin keinoin kuva siitä, millaisia vaihtoehtolaskelmia palvelusetelin käyttöönottilanteessa oli laadittu noudattaen ennalta määriteltyjä tutkimustehtäviä laskentatilanteen määrittelystä ja näkyvien ja näkymättömiin jääneiden kustannusten tarkastelusta. Myös arviointi näiden tietojen perusteella laskelmien riittävydestä oli mahdollista.

## 10 POHDINTAA

### 10.1 Tämän tutkimuksen kannalta

Tämän tutkimuksen rajoitteisiin kuuluvat tapaustutkimuksen mukanaan tuomat rajoitteet tulosten yleistettävyydestä. Kuitenkin voidaan edellä esitellyn tavoin katsoa, että tulosten sovellettavuuden ehdot muihin kohteisiin on tuotu esiin esittelemällä tutkimuskohde seikkaperäisesti.

Tutkijan aiempi tietämys rajoittaa tässä tutkimuksessa tehtyjä tulkintoja siitä huolimatta, että tulkintoja ohjaava tietämys on tuotu mahdollisimman hyvin esiin tutkimuksella: Tutkimusasetelma kohteen ulkopuolisena arvioijana vähentää ymmärrystä organisaation toimintaa kohtaan suhteessa kohteen sisäiseen arvioijaan. Samoin on mahdollista, että on saatettu sivuuttaa tiettyjä sisäisiä seikkoja, jotka vaikuttavat arvioinnin lopputulokseen (Clarke ja Dawson 1999, 23). Tätä lisää myös se, että tutkijan tietämys palveluasumisesta ja palveluiden järjestämisestä rajoittuu tutkimusprosessissa hankittuun tietoon.

On mahdollista, että esimerkiksi haastatteleamalla laskelmien laatijoita olisi voitu saada tarkempi kuva laskelmista ja pystytty lisäämään tutkimuksen triangulaatiota (Lukka 1999, 132–135). Tutkimuksen alussa katsottiin aineisto kuitenkin tällaisenaan riittäväksi, koska käytössä on ollut tulkintaa tukevaa materiaalia (esimerkiksi palveluasumisen kehittämisohjelma), ja koska lakiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) nojaten päätöksentekoa varten käytetty aineisto pitäisi olla saatavilla.

Ulkopuolisen arvioijan asema rajoittaa myös riittävyyden arviointia relevanttien kustannusten määritelmän kautta. Kustannuksen relevanttius on kiinni Rajalan ym. (2008) mukaan siitä, vaikuttaako toimintatavan muutos kustannuksen säästymiseen tai syntymiseen. Kohteen ulkopuolisena arvioijana muutoksen vaikutuksia ei pystytä tarkastelemaan. Siksi näkymättömistä kustannuksista voidaan esittää vain teoriapohjaisia havaintoja. Se, ovatko kustannukset oikeasti jääneet laskelmilta näkymättömiin, on kiinni organisaation näkemyksistä toimintatavan muutosten kustannusvaikutuksista.

Toisaalta ulkoisen arvioinnin tekijän etuihin voidaan nähdä, että tutkija on riippumaton kohteesta ja hänen on mahdollista nähdä asiat objektiiviselta ja jopa kriittiseltä kannalta (Clarke & Dawson 1999, 23). Tutkimusotetta perusteltaessa katsottiin kohteen ulkopuolinen lähestymistapa paremmaksi siksi, että se on tarkoituksenmukaisempi julkisen toiminnan tilivelvollisuuden kannalta. Siten ulkoisen arvioinnin tutkimusasetelma on näin tutkimusta arvioidessakin yhä perusteltu ja sopiva tutkimuksen kannalta. Kuten tieteenfilosofiaosion yhteydessä myös pohdittiin, tieto voi olla hyvin perusteltu uskomus (Tuomi 2007, 27), ja tässä kohtaa se kuvaa tilannetta erittäin hyvin.

Tätä tutkimusta voitaneen kritisoida vahvasta nojautumisesta Rajalan ym. (2008) teoriaan tutkimuksen perusteluissa, teoriaosuudessa sekä tulosten analysoinnissa. Rajala ym. (2008) nojaavat laajasti sekä kansainväliseen että kotimaiseen kirjallisuuteen aiheeseen liittyen, mikä näkyy myös tämän tutkimuksen viittauksissa heidän käyttämiinsä referensseihin. Siksi heidän hankkimaansa asiantuntijuuteen on tässä tutkimuksessa nojattu. Heidän näkemyksiään ei myöskään ole tutkimuksessa parin viime vuoden aikana näyttävästi tai jopa lainkaan kritisoitu. Toisaalta tässä tutkimuksessa on kuitenkin jouduttu pohtimaan palvelusetelikontekstiin liittyviä erityispiirteitä, joten heidän teoriansa ei ole ollut suoraan annettuna tutkimuksen käytössä. Rajan ym. teoriaa kohtaan on myös esitetty kritiikkiä tutkimusosion 4 lopussa.

Kokonaisuudessaan tutkimus vaikuttaa täyttävän Lukan (1999, 132–133) mainitseman onnistuneen case-tutkimuksen kriteerit ja Robsonin (2002, 209) arviointitutkimusta koskevat laatukriteerit osiossa 9 käsitellysti. Case-tutkimuslähtökohta ja kohteen ulkopuolinen arviointiasema tuottavat tiettyjä rajoituksia tähän tutkimukseen. Nämä lähtökohdat ovat kuitenkin perusteltuja ja niiden vaikutukset tuloksiin on käsitelty yllä. Chuan (2011, 28) mukaan onnistuneessa tutkimuksessa kaikkiaan tutkija kykenee saavuttamaan aiotut tulokset, mikä on tässä tutkimuksessa nähtävästi saavutettu. Lopulta käsitys tutkimuksen menestyksestä on tiedeyhteisön sosiaalisen konstruktion tulema (Chua 2011, 28) eli onnistuminen näissä pyrkimyksissä tulee lopulta punnituksi tiedeyhteisössä.

## 10.2 Jatkotutkimuksen kannalta

Tästä tutkimuksesta selkeimmin kumpuava jatkotutkimusaihe on se, miten laaja on palvelusetelin käyttöönottilanteen vaihtoehtolaskelmien riittämättömyys Suomessa. Lisäksi jatkotutkimusaiheeksi voinee esittää Näsin (2011) erittelemien markkinamallisten toimintatapojen käyttöönoton yhteydessä todettujen ongelmien kirjon tarkastelun palvelusetelikontekstissa.

Näitä voisi tarkastella laajemminkin kuin vanhusten palveluasumisen laskentakontekstissa, vaikka vanhusten palveluasumisen kenttää koskeva tutkimus on myös tärkeää tulevan ikääntyneen väestön määrän kasvamisen vuoksi. Lisäksi käyttöönottilanteiden kustannuslaskennan tarkastelu enemmän tutki-



tun palvelusetelijärjestelmän vaikuttavuuden rinnalla toisi kattavamman kuvan järjestelmän toimivuudesta palveluiden järjestämisessä.

Palvelusetelijärjestelmän käyttöönoton vaihtoehtolaskelmien laadun tarkasteluun läheisesti liittyvä jatkotutkimusaihe olisi myös se, mitkä ovat olleet riittämättömien laskelmien vaikutukset palvelusetelijärjestelmään. Esimerkiksi Helsingin kaupungin vanhusten palveluasumisen kohdalla on huomattu, että palvelusetelin arvoa on myöhemmin jouduttu nostamaan ja että käyttäjämäärät ovat viime aikoina jopa laskeneet (Linnoosmaa ym. 2012, 16). Jatkotutkimus voisi siten kartoittaa, millaisia oireita puutteellisista palvelusetelin vaihtoehtolaskelmista voi seurata ja on seurannut.

Tässä tutkimuksessa pystyttiin toteamaan vain mahdolliset näkymättömiin jäävät kustannukset. Siten tutkimusasetelman muuttaminen kohteen sisäiseksi arvioinniksi antaisi uuden ja realistisemmän kuvan näkymättömistä kustannuksista tämän ulkopuolisen arvioinnin rinnalla. Lisäksi tietyt tutkimuskohteen esiin tuomat ongelmat, kuten palveluntuottajien hinnoittelun ja tuotesisäلتöjen kirjavuuden kohtaaminen vaihtoehtolaskelmilla vaatisivat jatkotutkimusta parhaan laskentatavan löytämiseksi.

Palveluseteli todettiin tutkimuksen alussa osittaisulkoistamiseksi. Tutkimuksella esitettiin havaintoja siitä, mitkä ovat laskentatilanteeseen vaikuttavia seikkoja palvelusetelikontekstissa osittaisulkoistamisnäkökulmasta. Tämän näkökulman vaikutus Rajalan ym. (2008) esittämään toimintatapojen kustannusrakennekaavioon on kuitenkin tutkimatta. Etenkin palvelusetelijärjestelmän ottaminen oman tuotannon rinnalle on seikka, jonka vaikutuksista voisi keskustella tieteellisellä tasolla enemmän.

## LÄHTEET

- Andrew, J. 2010. Prison Privatization: The (Ir)Relevance of Accounting. *Accounting and the Public Interest* 10, 122-137.
- Anttolainen, M., Koskisuo, H., Peiponen, A., Vakkuri, J., & Varis, M. 2007. Palveluseteli vanhusten palveluasumiseen ja kotipalveluun. Helsingin kaupungin sosiaaliviraston ja terveystakeskuksen yhteisen hankkeen loppuraportti. Helsingin kaupungin sosiaaliviraston selvityksiä 2007:9. Tulostettu 13.4.2012 <http://www.hel.fi/hki/sosv/fi/Julkaisut/Selvityksi>
- Arvonlisäverolaki 1501/1993.
- Asetus sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista 912/1992.
- Aubert, B. A., Rivard, S. & Patry, M. 2004. A transaction cost model of IT outsourcing. *Information & Management* 41 (7), 921-932. Viitattu teoksessa: Rajala, T., Tammi, J. & Meklin, P. 2008. Kilpailutuksen näkyvät ja näkymättömät kustannukset. Helsinki: Kunnallisan kehittämissäitiö.
- Barthélemy, J. 2001. The Hidden Costs of IT Outsourcing. *MIT Sloan Management Review* 42 (3), 60-69. Viitattu teoksessa: Rajala, T., Tammi, J. & Meklin, P. 2008. Kilpailutuksen näkyvät ja näkymättömät kustannukset. Helsinki: Kunnallisan kehittämissäitiö.
- Bartle, J. R. & Ma, J. 2001. Applying transaction cost theory to public budgeting and finance. Teoksessa J. R. Bartle (toim.) *Evolving theories of public budgeting*. Research in public administration 6, 157-181. Elsevier. Viitattu teoksessa: Rajala, T., Tammi, J. & Meklin, P. 2008. Kilpailutuksen näkyvät ja näkymättömät kustannukset. Helsinki: Kunnallisan kehittämissäitiö.
- Boyne, G. A., Gould-Williams, J., Law, J. & Walker, R. 1998. Best value in Welsh local government: Progress and prospects. *Local Government Studies* 25 (2), 68-86.
- Boyne, G., Gould-Williams, J., Law, J. & Walker, R. 1999. Competitive Tendering and Best Value in Local Government. *Public Money & Management* 19 (4), 23. Viitattu teoksessa: Rajala, T., Tammi, J. & Meklin, P. 2008. Kilpailutuksen näkyvät ja näkymättömät kustannukset. Helsinki: Kunnallisan kehittämissäitiö.
- Browne, A. & Wildavsky, A. 1984. Implementation as Mutual Asaptation. Teoksessa J. L. Pressman & A. Wildavsky (toim.) *Implementation*. Berkeley, Los Angeles: The University of California Press, 206-231. Viitattu teoksessa: Virtanen, P. 2007. Arviointi: arviointitiedon luonne, tuottaminen ja hyödyntäminen. Helsinki: Edita.
- Bäcklund, S. 2005. Kotihoitoa palvelusetelillä. Helsinki: JHL - Julkisten ja hyvinvointialojen liitto. Yliopistopaino. Viitattu teoksessa: Anttolainen, M., Koskisuo, H., Peiponen, A., Vakkuri, J., & Varis, M. 2007. Palveluseteli vanhusten palveluasumiseen ja kotipalveluun. Helsingin kaupungin sosiaaliviraston ja terveystakeskuksen yhteisen hankkeen loppuraportti. Helsingin kaupungin sosiaaliviraston selvityksiä 2007:9. Tulostettu 13.4.2012 <http://www.hel.fi/hki/sosv/fi/Julkaisut/Selvityksi>

- Carruthers, B. G. 1995. Accounting, ambiguity, and the new institutionalism. *Accounting, Organizations and Society* 20 (4), 313-328. Viitattu teoksessa: Rajala, T., Tammi, J. & Meklin, P. 2008. *Kilpailutuksen näkyvät ja näkymättömät kustannukset*. Helsinki: Kunnallisalan kehittämissäätiö.
- Chelimsky, E. 1997. The coming transformations in evaluation. Teoksessa T. Chelimsky, & W. R. Shadish (toim.). *Evaluation for the 21st Century. A Handbook*. London: Sage, 1-26.
- Chua, W.-F. 2011. In Search of 'Successful' Accounting Research. Routledge.
- Churchill Jr., G. A. 1999. *Marketing Research: Methodological foundations*. 7. painos. New York: Dryden Press, Harcourt Brace College Publishes.
- Clarke, A. & Dawson, R. 1999. *Evaluation research: an introduction to principles, methods and practice*. London: Sage.
- Coase, R. H. 1937. The Nature of the Firm. *Economica* 4 (16), 386-405. Viitattu teoksessa: Rajala, T., Tammi, J. & Meklin, P. 2008. *Kilpailutuksen näkyvät ja näkymättömät kustannukset*. Helsinki: Kunnallisalan kehittämissäätiö.
- Coase, R. H. 1991. Nobel Lecture: The Institutional Structure of Production. Teoksessa O. E. Williamson & S. G. Winter (toim.) *The Nature of Firm*. New York: Oxford University Press, 227-235. Viitattu teoksessa: Rajala, T., Tammi, J. & Meklin, P. 2008. *Kilpailutuksen näkyvät ja näkymättömät kustannukset*. Helsinki: Kunnallisalan kehittämissäätiö.
- Cooper, R. & Kaplan, R. S. 1988. Measure Costs Right: Make the Right Decision. *Harvard business review* 66 (5), 96-103. Viitattu teoksessa: Rajala, T., Tammi, J. & Meklin, P. 2008. *Kilpailutuksen näkyvät ja näkymättömät kustannukset*. Helsinki: Kunnallisalan kehittämissäätiö.
- Dixit, A. K. 1996. *The making of economic policy: a transaction-cost politics perspective*. Cambridge, MA: MIT Press. Viitattu teoksessa: Rajala, T., Tammi, J. & Meklin, P. 2008. *Kilpailutuksen näkyvät ja näkymättömät kustannukset*. Helsinki: Kunnallisalan kehittämissäätiö.
- Drury, C. 2000. *Management and Cost Accounting*. 5. painos. London: Business Press. Thomson Learning. Viitattu teoksessa: Näsi, S. 2011. *Kustannuslaskennan ongelmat julkishallinnon markkinamalleissa*. Teoksessa J. Vakkuri, L. Oulasvirta, J. Wacker & R. Kivimäki (toim.) *Tarkastus ja arviointi: julkisen ja yksityisen rajapinnassa*. Tampere: Tampere University Press, 99-124.
- Edwards, P. & Shaoul, J. 2003. Partnerships: for better, for worse? *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 16 (3), 397-421. Viitattu teoksessa: Andrew, J. 2010. *Prison Privatization: The (Ir)Relevance of Accounting. Accounting and the Public Interest* 10, 122-137.
- Erikoissairaanhoidolaki 1062/1989.
- Eriksson, P. & Kovalainen, A. 2008. *Qualitative methods in business research*. London: Sage.
- Eskola, A. 1975. *Sosiologian tutkimusmenetelmät*. 2. painoksen 2. muuttamaton lisäpainos. Porvoo: WSOY. Viitattu teoksessa: Uusitalo, H. 1991. *Tiede, tutkimus ja tutkielma: johdatus tutkielman maailmaan*. Juva: WSOY.
- Fisher, S. R. & White, M. A. 2000. Downsizing in a Learning Organization: are there Hidden Costs? *Academy of Management Review* 25 (1), 244-251. Viitattu teoksessa: Fisher, S. R. & White, M. A. 2000. *Downsizing in a Learning Organization: are there Hidden Costs?* *Academy of Management Review* 25 (1), 244-251. Viitattu teoksessa: Fisher, S. R. & White, M. A. 2000. *Downsizing in a Learning Organization: are there Hidden Costs?* *Academy of Management Review* 25 (1), 244-251.

- tattu teoksessa: Rajala, T., Tammi, J. & Meklin, P. 2008. Kilpailutuksen näkyvät ja näkymättömät kustannukset. Helsinki: Kunnallisan kehittämissäätiö.
- Funnell, W., Jupe, R. & Andrew, J. 2009. *Government We Trust*. New South Wales, Australia: UNSW Press. Viitattu teoksessa: Andrew, J. 2010. *Prison Privatization: The (Ir)Relevance of Accounting*. *Accounting and the Public Interest* 10, 122-137.
- Glendinning, C., Challis, D., Fernandez, J., Jacobs, S., Jones, K., Knapp, M., Manthorpe, J., Moran, N., Netten, A., Stevens, M. & Wilberforce, M. 2008. *Evaluation of the Individual Budgets Pilot Programme: Final Report*. Social Policy Research Unit. York: University of York.
- Guba, E. G. & Lincoln, Y. S. 1989. *Fourth generation evaluation*. Newbury Park: Sage Publications. Viitattu teoksessa: Pönkkö, M., Torppa, K., Ylikauma, P., Nikkilä, J. & Taanila, A. 2008. *Suomalaisen sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnon arviointitutkimuksen eettinen perusta*. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 36 (3).
- Hallipelto, A. & Kataja, M. 1980. *Kunnan laskentatoimi*. Espoo: Weilin + Göös. Hallituksen esitys 20/2009.
- Healy, P. M. & Wahlen, J. M. 1999. *A Review of the Earnings Management Literature and Its Implications for Standard Setting*. American Accounting Association. Viitattu teoksessa: Vinnari, E. M. & Näsi, S. 2008. *Creative Accrual Accounting in the Public Sector: "Milking" Water Utilities to Balance Municipal Budgets and Accounts*. *Financial Accountability & Management* 24 (2), 97-116.
- Heikkilä, M., Törmä, S. & Mattila, K. 1997. *Palveluseteli lasten päivähoidossa : raportti valtakunnallisesta kokeilusta*. Helsinki: Stakes.
- Helin, H., & Valkama, P. 1995. *Kuntien kustannuslaskenta, tilastointi ja palvelukustannusten vertailu*. Helsinki: Helsingin kaupunki. Viitattu teoksessa: Rajala, T., Tammi, J. & Meklin, P. 2008. *Kilpailutuksen näkyvät ja näkymättömät kustannukset*. Helsinki: Kunnallisan kehittämissäätiö.
- Helsingin kaupungin sosiaalilautakunta 24.1.2006. *Esityslista ja pöytäkirja*.
- Helsingin kaupungin sosiaalilautakunta 15.1.2008. *Esityslista ja pöytäkirja*.
- Helsingin kaupungin sosiaalivirasto 2004. *Vanhusten palveluasumisen kehittämisohjelma*. Helsingin kaupungin sosiaaliviraston selvityksiä 2004:10. Tulostettu 3.10.2012 [http://www.hel.fi/hki/sosv/fi/Julkaisut/Selvityksi\\_](http://www.hel.fi/hki/sosv/fi/Julkaisut/Selvityksi_)
- Hendry, J. 1995. *Culture, community and networks: The hidden cost of outsourcing*. *European Management Journal* 13 (2), 193-200.
- Hodge, G. A. 2000. *Privatization: an international review of performance*. Boulder, Colo: Westview Press.
- Houlman Andersen, P. & Kragh, H. 2011. *Beyond the Inductive Myth: New Approaches to the Role of Existing Theory in Case Research*. Teoksessa R. Piekkari & C. Welch (toim.) *Rethinking the Case Study in International Business and Management Research*. Cheltenham: Edward Elgar, 146-170.
- Husso, R. 2006. *Ompas-projekti 2001-2005: omaistoiminnan kehittäminen kohdennetulla palvelusetelillä ja verkostoitumisen avulla*. Helsinki, Hämeen-

- linna, Kotka, Rauma ja Ulvila : loppuraportti. Helsinki: Vanhus- ja lähim-  
mäispalvelujen liitto.
- Huttunen, J. 2002. Kansallinen projekti terveydenhuollon tulevaisuuden tur-  
vaamiseksi -työryhmän muistio. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Håkansson, H. & Lind, J. 2004. Accounting and network coordination. *Accounting, Organizations and Society* 29 (1), 51-72. Viitattu teoksessa: Rajala, T.,  
Tammi, J. & Meklin, P. 2008. Kilpailutuksen näkyvät ja näkymättömät kus-  
tannukset. Helsinki: Kunnallisan kehittämissäätiö.
- Jensen, M. C. & Meckling, W. H. 1976. Theory of the firm: managerial behavior,  
agency costs, and ownership structure. *Journal of Financial Economics* 3,  
305-360. Viitattu teoksessa: Näsi, S. 2011. Kustannuslaskennan ongelmat  
julkishallinnon markkinamalleissa. Teoksessa J. Vakkuri, L. Oulasvirta, J.  
Wacker & R. Kivimäki (toim.) Tarkastus ja arviointi: julkisen ja yksityisen  
rajapinnassa. Tampere: Tampere University Press, 99-124.
- Jones, G. R. 2004. *Organizational theory, design, and change: text and cases*. 4.  
painos. Upper Saddle River: Prentice Hall. Viitattu teoksessa: Rajala, T.,  
Tammi, J. & Meklin, P. 2008. Kilpailutuksen näkyvät ja näkymättömät kus-  
tannukset. Helsinki: Kunnallisan kehittämissäätiö.
- Juntunen, E. 2011. Selvitys palvelusetelin käyttöönnotosta. Sitran selvityksiä 61.  
Tulostettu 13.8.2012 [http://www.sitra.fi/julkaisu/2011/selvitys-  
palvelusetelin-kayttoonotosta](http://www.sitra.fi/julkaisu/2011/selvitys-palvelusetelin-kayttoonotosta)
- Jupe, R. 2009. A "fresh start" or the "worst of all worlds"? A critical financial  
analysis of the performance and regulation of Network Rail in Britain's pri-  
vatised railway system. *Critical Perspectives on Accounting* 20 (2), 175-204.  
Viitattu teoksessa: Andrew, J. 2010. Prison Privatization: The (Ir)Relevance  
of Accounting. *Accounting and the Public Interest* 10, 122-137.
- Kaakkola, J. & Peltonen, A. 2006. Sosiaali- ja terveystalouden asiakkaan oike-  
usasema : vertailu yksityisten ja kunnan järjestämien palvelujen välillä.  
Helsinki: Kuluttajavirasto. Viitattu teoksessa: Komulainen, M. 2010. Ulkois-  
taminen kunnissa: oikeudellinen tutkimus ulkoistamisen ilmenemismuo-  
doista ja vaikutuksista sekä ulkoistamisen rajoituksista ja sille asetettavista  
vaatimuksista yhtenä kunnallisten palvelujen tuottamismuotona. Tampere:  
Tampere University Press.
- Kallio, O., Martikainen, J.-P., Meklin, P., Rajala, T. & Tammi, J. 2006. Kaupungit  
tilaajina ja tuottajina: kokemuksia ja näkemyksiä Jyväskylän, Tampereen ja  
Turun toimintamallien uudistushankkeista. Kunnallistutkimuksia. Tampe-  
re: Tampereen yliopisto.
- Kangasharju, A., Mikkola, T., Mänttari, T., Tyni, T. & Valta, M. 2010. Vaikutta-  
vuuden huomioon ottava tuottavuus vanhuspalveluissa. Helsinki: Valtion  
taloudellinen tutkimuskeskus.
- Kansanterveyslaki 66/1972.
- Karinharju, O. 2005. Hyvinvointipalvelujen tuotteistaminen: esimerkkinä koti-  
palvelu ja palveluasuminen. Pori: Karhukunnat.

- Kaskiharju, E. & Seppänen, M. 2004. Vaihtoehtona palveluseteli: Lahden seudun viiden kunnan palvelusetelikokeilu. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Kelley, M. & Jude, M. 2005. Making The Outsourcing Decision. *Business Communications Review* 35 (12), 28-31. Viitattu teoksessa: Rajala, T., Tammi, J. & Meklin, P. 2008. Kilpailutuksen näkyvät ja näkymättömät kustannukset. Helsinki: Kunnallisan alan kehittämissäätiö.
- Keski-Suni, J. 1995. Tehokas kustannuslaskenta: operatiivinen laskentatoimi ja kannattavuusajattelu kunnallishallinnossa. Helsinki: Painatuskeskus.
- Kivistö, A. 2003. Talousohjaus ja tuotteistaminen sosiaali- ja terveydenhuollossa. Tampere: Pirkanmaan ammattikorkeakoulu.
- Komulainen, M. 2010. Ulkoistaminen kunnissa: oikeudellinen tutkimus ulkoistamisen ilmenemismuodoista ja vaikutuksista sekä ulkoistamisen rajoituksista ja sille asetettavista vaatimuksista yhtenä kunnallisten palvelujen tuottamismuotona. Tampere: Tampere University Press.
- Koskinen, I., Alasuutari, P. & Peltonen, T. 2005. Laadulliset menetelmät kauppatieteissä. Tampere: Vastapaino.
- KPMG 2011. Palvelusetelin käyttöönoton taloudelliset vaikutukset. Sitran selvityksiä 47. Tulostettu 12.6.2012 <http://www.sitra.fi/julkaisu/2011/palvelusetelin-kayttoonoton-taloudelliset-vaikutukset>
- Kulmala, H. I., Ojala, M., Ahoniemi, L. & Uusi-Rauva, E. 2006. Unit cost behaviour in public sector outsourcing. *International Journal of Public Sector Management* 19 (2), 130-149. Viitattu teoksessa: Rajala, T., Tammi, J. & Meklin, P. 2008. Kilpailutuksen näkyvät ja näkymättömät kustannukset. Helsinki: Kunnallisan alan kehittämissäätiö.
- Kyngäs, H. & Vanhanen, L. 1999. Sisällön analyysi. *Hoitotiede* 11, 3-12. Viitattu teoksessa: Tuomi, J. & Sarajarvi, A. 2009. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. 5., uudistettu painos. Helsinki: Tammi.
- Kähkönen, L. & Volk, R. 2008. Vanhuspalvelujen kilpailuttamiskokemukset ja vaikutukset palvelun hintaan suomessa 2000-luvulla. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 36 (2).
- Laatu, M. 2009. Missä kulkevat sosiaalipalvelujen kaupallistamisen riskirajat? *Yhteiskuntapolitiikka* 74 (1), 80-83.
- Laitinen, I. 2008. Autenttinen evaluaatioetiikka. Rovaniemi: Lapin yliopisto.
- Laki julkisista hankinnoista 348/2007.
- Laki potilaan asemasta ja oikeuksista 785/1992.
- Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 812/2000.
- Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista 734/1992.
- Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä 569/2009.
- Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta 733/1992.
- Laki valtion talousarvioista 1216/2003.
- Laki vesi- ja energihuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista 349/2007.

- Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999.
- Lapsley, I. 2000. Management accounting and the state: Making sense of complexity. *Management Accounting Research* 11 (2), 169-173. Viitattu teoksessa: Sciulli, N. 2004. The use of management accounting information to support contracting out decision making in the public sector. *Qualitative Research in Accounting & Management* 1 (2), 43-67.
- Le Grand, J. 2007. *The other invisible hand: delivering public services through choice and competition*. Princeton: Princeton University Press.
- Le Grand, J. & Bartlett, W. 1993. *Quasi-markets and social policy*. Basingstoke: McMillan.
- Leibenstein, H. 1966. Allocative Efficiency vs. "X-Efficiency". *The American Economic Review* 56 (3), pp. 392-415. Viitattu teoksessa: Rajala, T., Tammi, J. & Meklin, P. 2008. *Kilpailutuksen näkyvät ja näkymättömät kustannukset*. Helsinki: Kunnallisalan kehittämissäätiö.
- Leino-Kilpi, H. 2003. *Hoitotyöntekijä ja tutkimusetiikka*. Teoksessa H. Leino-Kilpi & M. Välimäki (toim.) *Etiikka hoitotyössä*. Porvoo; Helsinki: WSOY, 284-298. Viitattu teoksessa: Pönkkö, M., Torppa, K., Ylikauma, P., Nikkilä, J. & Taanila, A. 2008. *Suomalaisen sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnon arviointitutkimuksen eettinen perusta*. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 36 (3).
- Lincoln, Y. S. & Guba, E. G. 1985. *Naturalistic inquiry*. Beverly Hills, California: Sage. Viitattu teoksessa: Virtanen, P. 2007. *Arviointi: arviointitiedon luonne, tuottaminen ja hyödyntäminen*. Helsinki: Edita.
- Lindqvist, T. 1999. *Evaluaation uskottavuus*. Teoksessa R. Eräsaari, T. Lindqvist, M. Mäntysaari, & M. Rajavaara (toim.) *Arviointi ja asiantuntijuus*. Tampere: Gaudeamus, 106-118.
- Linnosmaa, I. THL:n internet-sivut. Viitattu 16.3.2013 [http://www.thl.fi/fi\\_FI/web/fi/orgaanisaatio/rakenne/yksikot/terveys\\_ ja\\_sosiaalitalous/optimi/2011/palveluseteli](http://www.thl.fi/fi_FI/web/fi/orgaanisaatio/rakenne/yksikot/terveys_ ja_sosiaalitalous/optimi/2011/palveluseteli)
- Linnosmaa, I., Seppälä, T., Klavus, J., Oksanen, T., Maunu, T. 2012. *Palvelusetelit sosiaalipalveluissa*. Raportti 2012:053. *Terveyden ja hyvinvoinnin laitos*. Viitattu 4.2.2013 <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-245-706-6>
- Llewellyn, S. 1998. *Boundary Work: Costing and Caring in the Social Services*. *Accounting, Organizations & Society* 23 (1), 23-47.
- Llewellyn, S. & Saunders, I. 1998. *Tracking resource use in a welfare organization: Needs, costs and co-production*. *Financial Accountability & Management* 14 (1), 39-53.
- Lukka, K. 1999. *Case/field-tutkimuksen erilaiset lähestymistavat laskentatoimessa*. Teoksessa H. Hookana-Turunen (toim.) *Tutkija, opettaja, akateeminen vaikuttaja ja käytännön toimija - Professori Reino Majala 65 vuotta*. Turun kauppakorkeakoulun julkaisuja, Sarja C-1: 1999, 129-150.
- Malmi, T. 1994. *Kustannuslaskentajärjestelmän rakenne ja muutos - case toimintolaskenta*. Helsingin kauppakorkeakoulu. *Lisensiaatintyö*.
- Marttila, N. 2012. *Palveluseteli - päiväuni vai painajainen? Tapaustutkimus Sitran palvelusetelihankkeen onnistumistekijöistä*. Helsingin yliopisto. *Valtio-*

- tieteellinen tiedekunta. Poliitiikan ja talouden tutkimuksen laitos. Pro gradu -tutkielma. Viitattu 27.9.2012 <http://hdl.handle.net/10138/29259>
- Meklin, P. 1997. Valtiontalouden perusteet, 3., uudistettu painos. Helsinki: Edita. Viitattu teoksessa: Näsi, S., Hokkanen, A. & Latvanen, J. 2001. Johdon laskentatoimen hyväksikäyttö ja kehittämistarpeet erilaisissa kunnallisissa toimintayksiköissä. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Meklin, P. 2002. Valtiontalouden perusteet. 4., uudistettu painos. Helsinki: Edita.
- Meklin, P. 2011. Näkymättömät kustannukset - ulkoistamisen sudenkuoppa. Teoksessa J. Vakkuri, L. Oulasvirta, J. Wacker & R. Kivimäki (toim.) Tarkastus ja arviointi: julkisen ja yksityisen rajapinnassa. Tampere: Tampere University Press, 125-141.
- Melin, T., Koila, T., Tuominen-Thuesen, M. & Uotinen, S. 2012. Palveluseteliopas. Käsikirja palvelusetelin käyttöönotolle ja hinnoittelulle. Helsinki: KL-Kustannus Oy.
- Melin, T. & Linnakko, E. 2003. Tuotteistuksen ja kustannuslaskennan hyvät käytännöt kuntien sosiaali- ja perusterveydenhuollossa. Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Melin, T., Tuominen-Thuesen, M. & Koila, T. 2010. Palvelusetelin hinnoittelupolitiikan vaihtoehtoja ja malleja. Sitran selvityksiä 28. Tulostettu 12.5.2012 <http://www.sitra.fi/julkaisu/2010/palvelusetelin-hinnoittelupolitiikan-vaihtoehtoja-ja-malleja>
- Mikkola, H. 2003. Kansainväliset kokemukset palvelusetelien käytöstä sosiaali- ja terveydenhuollossa. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Mikkola, H., Tuominen, U., Pääkkö, M., Varis, M., & Peiponen, A. 2006. Palvelusetelin käyttöönoton taloudellisten vaikutusten ennakointi vanhusten palveluasumisessa. Selvityksiä 2006:3. Helsingin kaupungin sosiaalivirasto. Tulostettu 13.4.2012 <http://www.hel.fi/hki/sosv/fi/Julkaisut/Selvityksi>
- Miller, J. G. & Vollmann, T. E. 1985. The hidden factory. Harvard business review 63 (5), 142-150. Viitattu teoksessa: Rajala, T., Tammi, J. & Meklin, P. 2008. Kilpailutuksen näkyvät ja näkymättömät kustannukset. Helsinki: Kunnallisalan kehittämissäätiö.
- Mitronen, L. 2002. Hybridiorganisaation johtaminen: tapaustutkimus kaupan verkosto-organisaatiosta. Tampere: Tampere University Press. Viitattu teoksessa: Rajala, T., Tammi, J. & Meklin, P. 2008. Kilpailutuksen näkyvät ja näkymättömät kustannukset. Helsinki: Kunnallisalan kehittämissäätiö.
- Mukkila, S., Tolkki, P., Valvanne, J., Linden A. & Sahi, I. 2003. Helsingiläisten vanhuspalveluasiakkaiden toimintakyky ja avun tarve syksyllä 2002. Helsingin kaupungin sosiaaliviraston selvityksiä 2003:2. Helsingin kaupungin terveysviraston raportteja 2003:5. Viitattu teoksessa: Helsingin kaupungin sosiaalivirasto 2004. Vanhusten palveluasumisen kehittämisohjelma. Helsingin kaupungin sosiaaliviraston selvityksiä 2004:10. Tulostettu 3.10.2012 [http://www.hel.fi/hki/sosv/fi/Julkaisut/Selvityksi\\_](http://www.hel.fi/hki/sosv/fi/Julkaisut/Selvityksi_)



- Mäntysaari, M. 1999. Arviointitutkimuksen taustaoletukset. Teoksessa R. Eräsaari, T. Lindqvist, M. Mäntysaari, & M. Rajavaara (toim.) Arviointi ja asiantuntijuus. Tampere: Gaudeamus, 54–70.
- Möttönen, S. 1990. Tuloksellisuus kuntien teknisessä palvelutuotannossa. Helsinki: Suomen kaupunkiliitto, Kehittämispalvelut. Kaupunkien talon painatuskeskus. Viitattu teoksessa: Näsi, S., Hokkanen, A. & Latvanen, J. 2001. Johdon laskentatoimen hyväksikäyttö ja kehittämistarpeet erilaisissa kunnallisissa toimintayksiköissä. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Möttönen, S. 1993. Tuloksellisuuden mittaaminen teknisessä palvelutuotannossa - taustoja, tuloksia ja tulkintoja. Teknisen palvelutuotannon kehittämissarjan julkaisu no. 15. Helsinki: Suomen kaupunkiliitto. Kaupunkien talon painatuskeskus. Viitattu teoksessa: Näsi, S., Hokkanen, A. & Latvanen, J. 2001. Johdon laskentatoimen hyväksikäyttö ja kehittämistarpeet erilaisissa kunnallisissa toimintayksiköissä. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Narayanan, V. G. & Raman, A. 2004. Aligning Incentives in Supply Chains. *Harvard business review* 82 (11), 94-102. Viitattu teoksessa: Rajala, T., Tammi, J. & Meklin, P. 2008. Kilpailutuksen näkyvät ja näkymättömät kustannukset. Helsinki: Kunnallisan kehittämissäätö.
- Narikka, J. 2008. Sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäminen ja hankinta. Helsinki: Tietosanoma.
- Neilimo, K. & Uusi-Rauva, E. 2005. Johdon laskentatoimi. 6., uudistettu painos. Helsinki: Edita.
- North, D. C. 1990. Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge: Cambridge University Press. Viitattu teoksessa: Rajala, T., Tammi, J. & Meklin, P. 2008. Kilpailutuksen näkyvät ja näkymättömät kustannukset. Helsinki: Kunnallisan kehittämissäätö.
- Näsi, S. 2011. Kustannuslaskennan ongelmat julkishallinnon markkinamalleissa. Teoksessa J. Vakkuri, L. Oulasvirta, J. Wacker & R. Kivimäki (toim.) Tarkastus ja arviointi: julkisen ja yksityisen rajapinnassa. Tampere: Tampere University Press, 99–124.
- Näsi, S., Hokkanen, A. & Latvanen, J. 2001. Johdon laskentatoimen hyväksikäyttö ja kehittämistarpeet erilaisissa kunnallisissa toimintayksiköissä. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Parker, R. H. 1996. *Macmillan Dictionary of Accounting*. London: Macmillan. Viitattu teoksessa: Näsi, S. 2011. Kustannuslaskennan ongelmat julkishallinnon markkinamalleissa. Teoksessa J. Vakkuri, L. Oulasvirta, J. Wacker & R. Kivimäki (toim.) Tarkastus ja arviointi: julkisen ja yksityisen rajapinnassa. Tampere: Tampere University Press, 99–124.
- Patton, M. Q. 2002. *Qualitative research & evaluation methods*. 3. painos. Thousand Oaks, California: Sage. Viitattu teoksessa: Virtanen, P. 2007. Arviointi: arviointitiedon luonne, tuottaminen ja hyödyntäminen. Helsinki: Edita.
- Peiponen, A. & Mikkola, H. 2010. Palveluseteli lisää vanhusten asumisvaihtoehtoja ja säästää kustannuksia. *Suomen Lääkärilehti* 24, 2205–2211.
- Pellinen, J. 2006. Kustannuslaskenta ja kannattavuusajattelu. 2., uudistettu painos. Helsinki: Talentum.

- Pitkänen, E. 1973. Kustannus-hyötyanalyysi, yhteiskunnalliset ja liiketaloudelliset näkökohdat päätöksenteossa. 2. painos. Kauppakorkeakoulun julkaisu- ja, Sarja C:11:8. Helsinki: Kyriiri. Viitattu teoksessa: Näsi, S. 2011. Kustannuslaskennan ongelmat julkishallinnon markkinamalleissa. Teoksessa J. Vakkuri, L. Oulasvirta, J. Wacker & R. Kivimäki (toim.) Tarkastus ja arviointi: julkisen ja yksityisen rajapinnassa. Tampere: Tampere University Press, 99–124.
- Preskill, H. & Torres, R. T. 1999. Evaluative inquiry for learning in organizations. Thousand Oaks, California: Sage.
- Pönkkö, M., Torppa, K., Ylikauma, P., Nikkilä, J. & Taanila, A. 2008. Suomalaisen sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnon arviointitutkimuksen eettinen perusta. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 36 (3).
- Rajala, T., Tammi, J. & Meklin, P. 2008. Kilpailutuksen näkyvät ja näkymättömät kustannukset. Helsinki: Kunnallisalan kehittämissäätiö.
- Rindfleisch, A. & Heide, J. B. 1997. Transaction cost analysis: Past, present, and future applications. *Journal of Marketing* 61 (4), 30. Viitattu teoksessa: Rajala, T., Tammi, J. & Meklin, P. 2008. Kilpailutuksen näkyvät ja näkymättömät kustannukset. Helsinki: Kunnallisalan kehittämissäätiö.
- Robson, C. 2002. Real world research: a resource for social scientists and practitioner-researchers. 2. painos. Oxford: Blackwell Publishing.
- Rossi, P. H., Freeman, H. E. & Lipsey, M. W. 1999. Evaluation: a systematic approach. 6. painos. Thousand Oaks, California: Sage.
- Ryan, B., Scapens, R. W. & Theobald, M. 2002. Research method and methodology in finance and accounting. 2. painos. London: Thomson. Viitattu teoksessa: Näsi, S. 2011. Kustannuslaskennan ongelmat julkishallinnon markkinamalleissa. Teoksessa J. Vakkuri, L. Oulasvirta, J. Wacker & R. Kivimäki (toim.) Tarkastus ja arviointi: julkisen ja yksityisen rajapinnassa. Tampere: Tampere University Press, 99–124.
- Räty, T. 2004. Palvelusetelit sosiaalipalveluissa 2004. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Räty, T., Luoma, K. & Aronen, P. 2004. Palvelusetelit kuntien sosiaalipalveluissa. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Salminen, A. & Niskanen, J. 1996. Markkinoiden ehdoilla? : arvioita markkinaohjautuvuudesta julkisessa sektorissa. Helsinki: Valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämissosasto.
- Salmivalli, L., Rasinen, A., Rantala, V., Koivisto T. & Deloitte 2011. Palvelusetelin sähköinen tuki: sähköinen palveluseteli ja portaali. Sitran selvityksiä 48. Tulostettu 13.8.2012 <http://www.sitra.fi/julkaisu/2011/palvelusetelin-sahkoinen-tuki>
- Saunders, M. N. K., Lewis, P. & Thornhill, A. 2000. Research methods for business students. 2. painos. Harlow: Prentice Hall.
- Schwartz, B. 2004. The paradox of choice: why more is less. New York: Harper Collins.

- Sciulli, N. 2004. The use of management accounting information to support contracting out decision making in the public sector. *Qualitative Research in Accounting & Management* 1 (2), 43-67.
- Simon, H. A. 1957. *Models of man: social and rational*. New York: Wiley. Viitattu teoksessa: Rajala, T., Tammi, J. & Meklin, P. 2008. *Kilpailutuksen näkyvät ja näkymättömät kustannukset*. Helsinki: Kunnallisan kehittämissäätiö.
- Simon, H. A. 1979. *Models of thought*. New Haven: Yale University Press. Viitattu teoksessa: Rajala, T., Tammi, J. & Meklin, P. 2008. *Kilpailutuksen näkyvät ja näkymättömät kustannukset*. Helsinki: Kunnallisan kehittämissäätiö.
- Sinkkonen, S. & Kinnunen, J. 1994. *Arviointi ja seuranta julkisella sektorilla*. Kuopio: Kuopion yliopisto.
- Sintonen, H. & Pekurinen, M. 2006. *Terveystaloustiede. Uudistettu laitos*. Porvoo: WSOY.
- Sitra 2011. *Palvelusetelin käyttöönoton käsikirja*. Sitran selvityksiä 49. Tulostettu 1.4.2012 <http://www.sitra.fi/julkaisu/2011/palvelusetelin-kayttoonoton-kasikirja>
- Sitran internet-sivut. Viitattu 24.7.2012 <http://www.sitra.fi/palveluseteli>
- Sloman, J. & Sutcliffe, M. 2000. *Economics*. 4. painos. Harlow: Pearson Education. Viitattu teoksessa: Rajala, T., Tammi, J. & Meklin, P. 2008. *Kilpailutuksen näkyvät ja näkymättömät kustannukset*. Helsinki: Kunnallisan kehittämissäätiö.
- Sosiaali- ja terveysministeriö 607/1983.
- Sosiaali- ja terveysministeriö 710/1982.
- Sosiaali- ja terveysministeriö 2008a. *Ikäihmisten palvelujen laatusuositus*. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2008:3. Viitattu 4.10.2012 <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-2526-7>
- Sosiaali- ja terveysministeriö 2008b. *Palvelusetelin käyttöalan laajentaminen*. Palvelusetelityöryhmän muistio. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2008:32. Viitattu 3.2.2013 <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-2645-5>
- Sosiaali- ja terveysministeriö 2012. *Ohjausryhmän muistio*. Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta ja iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2012:12. Viitattu 23.9.2012 [http://www.stm.fi/c/document\\_library/get\\_file?folderId=5065240&name=DLFE-19627.pdf](http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=5065240&name=DLFE-19627.pdf)
- Sosiaali- ja terveysministeriön asetus avohoidon ja laitoshoidon määrittelyn perusteista 1507/2007.
- Sosiaali- ja terveysministeriön internet-sivut. Viitattu 23.9.2012 [http://www.stm.fi/vireilla/lainsaadantohankkeet/sosiaali\\_ja\\_terveydenhuolto/ikaantyneet](http://www.stm.fi/vireilla/lainsaadantohankkeet/sosiaali_ja_terveydenhuolto/ikaantyneet)
- Sosiaali- ja terveysministeriön tiedote 151/2012. Sosiaali- ja terveysministeriön internet-sivut. Viitattu 23.9.2012 <http://www.stm.fi/tiedotteet/tiedote/-/view/1825741#fi> 23.9.2012

- Stenvall, J. & Harisalo, R. 2000. Aluehallinto 2000-uudistuksen arviointi: uutta ideaa etsimässä. Tampere: Tampereen yliopisto. Viitattu teoksessa: Pönkkö, M., Torppa, K., Ylikauma, P., Nikkilä, J. & Taanila, A. 2008. Suomalaisen sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnon arviointitutkimuksen eettinen perusta. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 36 (3).
- Stufflebeam, D. L. & Shinkfield, A. J. 2007. *Evaluation theory, models, and applications*. New York: Jossey Bass.
- Suomi.fi-internetsivut, Ikääntyville-osion käsitteistö. Viitattu 29.9.2012 <http://www.suomi.fi/suomifi/suomi/ikaantyyville/sanasto/index.html#sas>
- Suomi.fi-internetsivut, Kuntien järjestämät palvelut kotona asujille. Viitattu 28.9.2012 [http://www.suomi.fi/suomifi/suomi/ikaantyyville/asumiseni/kotona\\_asujalle/kuntien\\_jarjestamat\\_palvelut/index.html](http://www.suomi.fi/suomifi/suomi/ikaantyyville/asumiseni/kotona_asujalle/kuntien_jarjestamat_palvelut/index.html)
- Sutela, M. 2003. *Sosiaali- ja terveystalouden ulkoistaminen. Oikeudelliset reunaehdot*. Helsinki: Edita Publishing. Viitattu teoksessa: Komulainen, M. 2010. *Ulkoistaminen kunnissa: oikeudellinen tutkimus ulkoistamisen ilmenemismuodoista ja vaikutuksista sekä ulkoistamisen rajoituksista ja sille asetettavista vaatimuksista yhtenä kunnallisten palvelujen tuottamismuotona*. Tampere: Tampere University Press.
- Syvänen, S. 2003. *Työn paineet ja puuttumattomuuden kustannukset : tutkimus sisäisen tehottomuuden lähteistä ja vaikutuksista, esimerkkitapauksena kuntien sosiaalitoimen vanhuspalveluja tuottavat työyhteisöt*. Tampere: Tampere University Press. Viitattu teoksessa: Rajala, T., Tammi, J. & Meklin, P. 2008. *Kilpailutuksen näkyvät ja näkymättömät kustannukset*. Helsinki: Kunnallisan kehittämissätiö.
- Tammi, J. 2006. *Toimintolaskennan käyttömahdollisuudet ja hyödyt kunnan johtamistyössä*. Tampere: Tampere University Press. Viitattu teoksessa: Rajala, T., Tammi, J. & Meklin, P. 2008. *Kilpailutuksen näkyvät ja näkymättömät kustannukset*. Helsinki: Kunnallisan kehittämissätiö.
- Tuomala, M. 1997. *Julkistalous*. Helsinki: Gaudeamus. Viitattu teoksessa: Rajala, T., Tammi, J. & Meklin, P. 2008. *Kilpailutuksen näkyvät ja näkymättömät kustannukset*. Helsinki: Kunnallisan kehittämissätiö.
- Tuomi, J. 2007. *Tutki ja lue: johdatus tieteellisen tekstin ymmärtämiseen*. Helsinki: Tammi.
- Tuomi, J. & Sarajarvi, A. 2009. *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. 5., uudistettu painos. Helsinki: Tammi.
- Twight, C. 1994. *Political Transaction-Cost Manipulation*. *Journal of Theoretical Politics* 6 (2), 189-216. Viitattu teoksessa: Rajala, T., Tammi, J. & Meklin, P. 2008. *Kilpailutuksen näkyvät ja näkymättömät kustannukset*. Helsinki: Kunnallisan kehittämissätiö.
- Tyni, T., Myllyntaus, O., Rajala, P. & Suorto, A. 2012. *Kustannuslaskentaopas kunnille ja kuntayhtymille*. 2. korjattu painos. Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Upchurch, A. 2002. *Cost Accounting Principles and Practice*. Great Britain: Pearson Education. Viitattu teoksessa: Näsi, S. 2011. *Kustannuslaskennan*

- ongelmat julkishallinnon markkinamalleissa. Teoksessa J. Vakkuri, L. Oulasvirta, J. Wacker & R. Kivimäki (toim.) Tarkastus ja arviointi: julkisen ja yksityisen rajapinnassa. Tampere: Tampere University Press, 99–124.
- Uusitalo, H. 1991. Tiede, tutkimus ja tutkielma: johdatus tutkielman maailmaan. Juva: WSOY.
- Vaarama, M., Törmä, S., Laaksonen, S. & Voutilainen, P. 1999. Omaishoitajien tuen tarve ja palvelusetelillä järjestetty tilapäishoito. Omaishoidon palvelusetelikokeilun loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriö ja Stakes. Selvityksiä 1999:10. Helsinki: STM ja Stakes.
- Valkama, K., Paavilainen, J., Väihinpää, J. & Myllärniemi, J. 2009. Hatanpään sairaalan palvelujen tuotteistaminen : loppuraportti. Tampere: Tampereen kaupunki.
- Valkama, P. 1994. Tilaaja-tuottaja-malli: mainostemppu utopiaan? Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Valkama, P. 2008. Kilpailu kunnallishallinnossa: katsaus kilpailutustutkimuksen suuntauksiin ja kilpailutuksen jatkotutkimustarpeisiin. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 36 (2).
- Valkama, P. 2009. Kuntapalvelujen kilpailulliset markkinat – kokemukset ja kehittämistarpeet. Teoksessa M. Häyrinen-Alestalo, V. Mälkönen & P. Valkama (toim.) Markkinamekanismit julkisissa palveluissa. Tekesin katsaus 253/2009. Helsinki: Tekes, 29-35.
- Valkama, P. & Bailey, S. J. 2001. Vouchers As an Alternative Public Sector Funding System. *Public Policy and Administration* 16 (1), 32-58.
- Valtioneuvoston asetus julkisista hankinnoista 614/2007.
- Vanhusten palveluasuminen SO13:3A 25.1.1995. Helsingin kaupungin pysyväisohje vanhusten palveluasumisesta. Viitattu teoksessa: Helsingin kaupungin sosiaalivirasto 2004. Vanhusten palveluasumisen kehittämisselitys. Helsingin kaupungin sosiaaliviraston selvityksiä 2004:10. Tulostettu 3.10.2012 [http://www.hel.fi/hki/sosv/fi/Julkaisut/Selvityksi\\_](http://www.hel.fi/hki/sosv/fi/Julkaisut/Selvityksi_)
- Vehmanen, P. & Koskinen, K. 1997. Tehokas kustannushallinta. Helsinki: WSOY. Viitattu teoksessa: Näsi, S. 2011. Kustannuslaskennan ongelmat julkishallinnon markkinamalleissa. Teoksessa J. Vakkuri, L. Oulasvirta, J. Wacker & R. Kivimäki (toim.) Tarkastus ja arviointi: julkisen ja yksityisen rajapinnassa. Tampere: Tampere University Press, 99–124.
- Verohallinto dnro 41/40/2002. Arvonlisäveron takaisinperinnästä luopuminen ja laskennallinen palautus kuntien verottomista terveydenhuollon- ja sairaanhoitoon sekä sosiaalihuoltoon liittyvistä hankinnoista. Helsinki.
- Vinnari, E. M. & Näsi, S. 2008. Creative Accrual Accounting in the Public Sector: “Milking” Water Utilities to Balance Municipal Budgets and Accounts. *Financial Accountability & Management* 24 (2), 97–116.
- Virtanen, P. 2007. Arviointi: arviointitiedon luonne, tuottaminen ja hyödyntäminen. Helsinki: Edita.
- Volk, R. & Laukkanen, T. 2007. Palvelusetelin käyttö kunnissa. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

- Vuori, J. 2004. Arviointi(tutkimus) on arvotonta ellei se arvota arviointiaan : pääkirjoitus. *Hallinnon tutkimus* 23 (2).
- Weimer, G. & Seuring, S. 2008. Information needs in the outsourcing lifecycle. *Industrial Management & Data Systems* 108 (1), 107-121.
- Williamson, O. E. 1985. *The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting*. New York: Free Press. Viitattu teoksessa: Rajala, T., Tammi, J. & Meklin, P. 2008. *Kilpailutuksen näkyvät ja näkymättömät kustannukset*. Helsinki: Kunnallisan kehittämistätiö.
- Williamson, O. E. 1996. *The mechanisms of governance*. New York: Oxford University Press. Viitattu teoksessa: Rajala, T., Tammi, J. & Meklin, P. 2008. *Kilpailutuksen näkyvät ja näkymättömät kustannukset*. Helsinki: Kunnallisan kehittämistätiö.
- Yin, R. K. 1989. *Case study research: design and methods*. Uudistettu painos. Newbury Park: Sage. Viitattu teoksessa: Uusitalo, H. 1991. *Tiede, tutkimus ja tutkielma: johdatus tutkielman maailmaan*. Juva: WSOY.
- Yin, R. K. 2003. *Case study research: design and methods*. 3. painos. Thousand Oaks, California: Sage Publications.