

**PALVELUSETELITOIMINTOJEN JOHTAMINEN**

**CASE: MIKKELIN KAUPUNKI**

**Jyväskylän yliopisto  
Kauppakorkeakoulu**

**Pro gradu -tutkielma**

**2016**

**Tekijä: Riitta Pallasvuo  
Oppiaine: Johtaminen  
Ohjaaja: Iris Aaltio**



JYVÄSKYLÄN YLIOPISTO

## TIIVISTELMÄ

Tekijä Riitta Pallasvuo	
Työn nimi Palvelusetelitoimintojen johtaminen Case: Mikkelin kaupunki	
Oppiaine Johtaminen	Työn laji Pro gradu -tutkielma
Aika (pvm.) 9.11.2016	Sivumäärä 54
<p>Tiivistelmä - Abstract</p> <p>Kuntien sote-menot ovat yli puolet kuntien käyttökustannuksista ja siksi sote-palveluiden tuottamiseen etsitään uusia kustannustehokkaampia tapoja. Keskeiseksi hallituksen teemaksi on noussut asiakkaan valinnanvapaus terveys- ja sosiaalipalveluja valittaessa. Palveluseteli on yksi tapa toteuttaa asiakkaan valinnanvapautta sote-palveluissa. Palveluseteli on ollut käytössä Mikkelissä vuodesta 2009, mutta sen käyttö ei ole kasvanut toivotulla vauhdilla, vaikka eri osapuolet suhtautuvatkin myönteisesti siihen.</p> <p>Palvelusetelin kasvun esteitä tarkastellaan kuntajohtamisen viitekehyksessä, pohtien johtamisen vaikutusta palvelujen tarjoamiseen asiakkaille ja palvelusetelin positiota muiden palvelujen tuottamiskentässä. Tutkimuksen aineisto kerättiin haastattelemalla eri organisaation tasolla Mikkelin sosiaali- ja terveys-toimessa työskenteleviä henkilöitä, jotta saatiin mahdollisimman hyvä kuva siitä, miltä johtaminen näyttää eri organisaatiotasolla.</p> <p>Tutkimuksen aineistosta nousi esille, että palvelusetelitoimintoja ei johda eikä seuraa Mikkelissä tällä hetkellä kukaan päätyönään. Palvelusetelin kustannustehokkuutta kunnalle ei ole myöskään voitu todentaa luotettavien laskelmien puutteen takia. Edellä mainituista, työmäärän suuruudesta ja palvelusetelin painoarvon pienyydestä johtuen muuta asiat ajavat palvelusetelitoimintojen ohi tällä hetkellä eikä aikaa jää palvelusetelin määrätietoiseen eteenpäin viemiseen ja kehittämiseen.</p> <p>Tärkeimmiksi kehitettäviksi asioiksi nousivat aineistosta seuraavat asiat: palveluseteleistä vastaavan henkilön nimeäminen, luotettavien laskelmien tekeminen ja budjettirajojen selkeyttäminen henkilöstölle.</p>	
Asiasanat Johtaminen, monituottajamalli, valinnanvapaus, palveluseteli, mittaaminen ja verkostot	
Säilytyspaikka	Jyväskylän yliopiston kirjasto

# SISÄLLYS

1	JOHDANTO .....	5
1.1	Tutkimuksen tausta ja merkitys.....	5
1.2	Tutkimuksen tavoite ja tutkimuskysymykset.....	6
1.3	Käsitteistö .....	7
1.4	Aiheen aiempi tutkimus.....	8
1.5	Tutkimuksen rajaus .....	10
1.6	Tutkimuksen rakenne.....	11
2	KUNTAJOHTAMINEN.....	12
2.1	Julkiset johtamisjärjestelmät .....	12
2.1.1	Verkostot ja verkostoituminen .....	14
2.2	Yksityisen- ja julkisen johtamismallin erot.....	15
2.3	Julkisen johtamisen osaamisvaatimukset .....	16
2.4	Mikkelin seudun sosiaali- ja terveystoimen roolit ja vastuunjako.....	17
3	JULKISET HANKINNAT SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLOSSA.....	19
3.1	Julkiset hankinnat.....	19
3.2	Palvelusetelituotannon lainsäädäntö .....	19
3.3	Palvelusetelikuvaus .....	20
3.4	Palvelusetelien käytön yleisyys .....	21
3.5	Mikkelin seudun sosiaali- ja terveystoimen palvelusetelipalvelut....	22
3.6	Palveluseteli kansainvälisesti .....	23
4	TUTKIMUSAINEISTO JA MENETELMÄ .....	24
4.1	Tutkimusmenetelmä .....	24
4.2	Tutkimusaineiston kerääminen ja aikataulu.....	24
4.2.1	Haastattelut .....	25
4.2.2	Haastatteluteemat .....	26
4.3	Aineiston analyysi.....	27
4.4	Tutkimuksen reliabelius ja validius .....	28
5	JOHTAMISEN KEHITTÄMINEN PALVELUSETELITOIMINNASSA .....	30
5.1	Yleistä case-tapauksesta .....	30
5.2	Sote-palvelujen tuottamismallit .....	31
5.2.1	Monituottajamallin käyttö .....	31
5.2.2	Tuotantotapojen roolit .....	32
5.3	Palvelusetelit sosiaali- ja terveystoimessa .....	34
5.3.1	Asiakkaan valinnanvapaus.....	35
5.3.2	Palvelusetelin kehittäminen .....	36
5.4	Palvelusetelitoiminnan johtaminen.....	37
5.4.1	Verkostojen johtaminen.....	40
5.4.1	Johtamisen työkalut .....	42
5.4.2	Seuranta ja mittarit.....	43

6	JOHTOPÄÄTÖKSET.....	45
6.1	Tutkimustulosten yhteenveto.....	45
6.2	Tutkimuksen hyödynnettävyys ja keskustelu .....	48
	LÄHTEET.....	50

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Tutkimuksen tausta ja merkitys

Julkisen hallinnon tehtävänä on tuottaa julkista hyvää asukkailleen. Asukkaat ovat tulleet yhä vaativimmiksi ja vaativat vastinetta rahoilleen eli maksamilleen veroille. Julkisen puolen johtajilta vaaditaan nykyisin kykyä johtaa organisaatioita tuloksellisesti. Uusi julkisen johtamisen malli eli New Public Management (NPM), pyrkii edistämään ja arvioimaan työn tuottavuutta ja siihen sisältyy myös yrittäjämäinen työote (Stenvall & Virtanen 2010, 46-52). Suomessa NPM on noussut esille vahvasti uuden hallituksen myötä, joka on nostanut esille julkisten palvelujen yksityistämisen ja terveydenhuollon asiakkaiden valinnanvapauden lisäämisen. Palveluseteli on yksi tapa lisätä asiakkaiden valinnanvapautta ja yrittäjien mahdollisuutta tarjota palvelujaan julkiselle sektorille ilman julkisen hankintojen kilpailutusta.

Tutkin pro gradu työssäni julkisen talouden sosiaali- ja terveystalouden palvelusetelien käyttöä kuntajohtamisen viitekehyksessä. Tutkimusaihe on hyvin ajankohtainen monelta osin, koska sote-selvitys ja varsinkin uudistuksen jalkautus ovat vielä pahasti kesken keväällä 2016. Kuntien sote-menot ovat yli puolet kuntien käyttötalouden kustannuksista (Kuntien käyttökustannukset 2013) ja siksi merkittävä kuntien taloudelle. Sote-uudistus nähdään tarpeellisenä sen menojen hallitsemiseksi. Sote-uudistuksen osana on asiakkaan valinnanvapauden lisääminen, niin että asiakas voi jatkossa valita sote-palvelujen tuottajan itse ja palvelu voi olla joko kunnan omaa tuotantoa, yksityisen- tai kolmannen sektorin tuottamaa. Hallitus päätti sote-uudistuksen jatkosta ja 18 itsehallintoalueen perustamisesta marraskuussa 2015 ja jatkaa linjaustensa valmistelua vuonna 2016 (Valtioneuvoston tiedote 591/2015). Tosin kiistely sote-alueiden määrästä alkoi uudelleen keväällä 2016 (HS 18.2.1016).

Hallituksen yritys löytää uusia säästöjä sote-palvelujen hillitsemiseksi, tukee palvelusetelien käyttöä ja niiden käytön lisäämistä. Osa Suomen kunnista on jo ottanut palvelusetelit käyttöönsä, mutta käyttöönoton laajuus vaihtelee Yrittäjien tekemän tutkimuksen mukaan paljon kunnittain (Yrittäjät 2015). Yrittäjien tekemän raportin mukaan maakuntauudistus vaikuttaa yrittäjän malliin

siten, että alue- ja elinkeinokehittämisen eri tehtävät ja niiden järjestämisvastuu voidaan keskittää yhdelle toimijalle, jolloin toiminnan merkitys ja vaikutus lisääntyvät (Yrittäjien malli 2016). Pro graduni ajankohtaisuutta tukee myös Suomen heikko taloudellinen tilanne ja työttömyyden kasvu, väestön ikääntymisen vauhti ja maahanmuuttajien suuri määrä 2015, jotka kaikki vaikuttavat sote-palvelujen käytön mahdolliseen lisääntymiseen ja sitä kautta sote-palveluihin käytettävän rahan käytön kasvuun. Lisäksi ikääntyvien työntekijöiden toivotaan olevan työelämässä pidempään ja väestöä halutaan kannustaa yrittäjyyteen. Hallituskin on sitoutunut yrittäjyyteen, koska esimerkiksi verotukseen on tulossa useita yrittäjien toivomia uudistuksia, vaikka osa niistä siirtyykin seuraaville vuosille (Yrittäjät 2015). Palvelusetelit voivat lisätä yrittäjyyttä ja helpottaa yrittäjien mahdollisuutta tarjota palveluitaan julkiselle sektorille.

Teen pro graduni case tutkimuksena, jona toimii Mikkelin kuntayhtymä. Tutkimuksen käynnistäjänä on toiminut Miksei Oy, jonka tehtävänä on edistää Mikkelin elinvoimaisuutta, vetovoimaa ja yritysten toimintaedellytyksiä sekä menestymistä. Miksei Oy:n toiminnan painopiste on erityisesti mikro- ja pk-yrityksissä. Yksi Miksei Oy:n strategisista tehtävistä on kehittää alueen palveluliiketoimintaa. Mikkelin seudulla palveluseteli on ollut käytössä vuodesta 2009 asti ja sen merkitys korostuu sosiaali- ja terveystaloudessa. Palveluseteli on yksi tapa kehittää terveys- ja sosiaalialan yrittäjyyttä. Palvelusetelin käytön lisääminen parantaa myös tuottavuutta, kun hankintaosaaminen lisääntyy. Miksei Oy:n toimialajohtajan mukaan palvelusetelin käyttö on edelleen vähäistä ja nyt tehtävän tutkimuksen tarkoituksena olisi selvittää, mitkä ovat palvelusetelin käytön esteet ja miten setelin käyttöä voisi lisätä (Karhunen 2015).

Miksei Oy:n teettämän tutkimuksen mukaan palvelusetelin käyttö on lähtenyt hitaasti käyntiin. Sen käyttö on lisääntynyt kahden vuoden aikana Kangasniemellä ja Mäntyharjulla, jossa on myös lisätty palvelusetelmäärärahaa, mutta Puumalassa käyttöönotto on viivästynyt, koska kunnassa ei ole omia palveluntarjoajia (IT-Mind 2011, 9).

## 1.2 Tutkimuksen tavoite ja tutkimuskysymykset

Tutkimuksen tavoitteena on tutkia sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelin käyttöä Mikkelin seudulla. Tutkimuksella pyritään saamaan vastaukset seuraaviin kysymyksiin:

Päätutkimuskysymystä tarkastellaan kuntajohtamisen kannalta.

- Miten palvelusetelin johtaminen vaikuttaa palvelusetelin tarjontaan ja käyttöön Mikkelin seudulla?

Alakysymykset ovat seuraavat?

- Millaisia tekijöitä Mikkelin kaupungin työntekijät näkevät olevan palvelusetelin käytön esteenä
- Miten palvelusetelin tarjontaa ja käyttöä voitaisiin kehittää, niin että sen käyttö lisääntyisi?

Tutkimusta varten haastatellaan Mikkelin sosiaali- ja terveystoimen palvelun sekä johto- että asiakastyössä olevaa henkilökuntaa yhteensä noin 10 henkilöä. Tutkimuksen viitekehyksenä on kuntahallinto, josta Jyväskylän kauppa- ja palvelu- ja hyvinvointialueen koulussa ei ole juurikaan tehty tutkimusta. Teemahaastattelun avulla pyritään keräämään laadullinen aineisto, jonka avulla pyritään saamaan vastaukset tutkimuskysymyksiin muun muassa kuvaamalla kommunikoinnin verkosto, jota kautta palvelusetelien kanssa tekemisessä olevat saavat tietoa palvelusetelistä. Aineiston tutkimusmetodinä käytetään sisällönanalyysiä. Sisällönanalyysi on tekstianalyysi ja tässä tutkimuksessa tulkitaan haastatteluja, jotka on litteroitu. Sisällönanalyysillä pyritään muodostamaan tutkittavasta asiasta selkeä, tiivistetty kuvaus, joka liittyy ilmiön laajempaan kontekstiin, tässä tutkimuksessa Mikkelin seudun sote-toimintaan ja muihin aiheita koskeviin tutkimustuloksiin. Empiirinen aineisto käsitellään sisällönanalyysin avulla (Tuomi & Sarajärvi 2004, 91-123).

Julkiset hankinnat ovat olleet tähän asti este pienyrittäjille tarjota palveluitaan kuntasektorille, koska ne ovat vaatineet pienyrittäjältä normaalia liiketoimintaa enemmän paperityötä. Palvelusetelituottajaksi hakeutuminen vaatii yrittäjältä luvan hakemisen ja ilmoitusten täyttämisen, joka on huomattavasti julkisia hankintoja helpompaa. Toisaalta uusi toimintamalli vaatii uutta osaamista kuntapuolelta ja totuttujen tapojen muuttamista, koska uudessa toimintamallissa palvelujen kilpailuttajana toimii palvelujen käyttäjä eli asiakas kunnan sijasta (Karhunen 2015). Miksei Oy on jo tehnyt ohjeet, miten heidän palvelujensa tuottajaksi voi hakeutua. Ohjeet ovat saatavissa sekä kirjallisesti että sähköisesti (Palvelusetelituottajaksi hakeutuminen). Palveluseteli on uusi tapa kilpailuttaa palveluja (Karhunen 2015).

Verkostojen tutkiminen auttaa tutkijaa ymmärtämään, mistä kukakin sote-organisaatiossa saa palvelusetelitä koskevat tietonsa ja näin kommunikointia voi tulevaisuudessa parantaa ja nopeuttaa. Tässä tutkimuksessa päätutkimuskysymykseen liittyy myös seuraavia aihealueita, kuten kuntajohtaminen, monituottajamalli, valinnanvapaus, palveluseteli, mittaaminen ja verkostot.

### 1.3 Käsitteistö

Palveluseteli on vielä melko uusi ja vähemmän tunnettu kunnan järjestämä palvelutoiminto, jonka parissa työskentelee useita toimijoita ja sitä säädellään monilla eri lailla. Usein terveydenhuollon asiakkaita kutsutaan myös potilaiksi mikä viittaa siihen, että asiakas on sairas. Tässä tutkimuksessa haluan käyttää asiakas termiä, koska monet sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaista ovat esimerkiksi ikääntyneitä tai vammaisia, mutta mielestäni vammaiset ja ikääntyneet eivät ole sairaita. Edellä mainituista asioista johtuen tarkennan alla eri käsitteiden merkitystä.

Asiakas on sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 3 § :n ensimmäisen kohdan mukainen asiakas. Palveluseteliasiakas on seudullisen sosiaali- ja terveydenhuollon piirissä ole-

va ihminen, joka käyttää Mikkelin seudun sosiaali- ja terveystoimen myöntämää palvelua (Laki 812/2000).

#### Kuluttajansuoja

Asiakkaalla on kuluttajansuojan mukainen turva, kun hän hankkii palveluja palvelusetelillä. Asiakas tekee sopimuksen suoraan palveluntuottajan kanssa ja sopii hänen kanssaan myös mahdollisista palveluihin liittyvistä ongelmista.

#### Ostavastuuosuus

on asiakkaan maksama osuus palveluntuottajan tuottamasta palvelun hinnasta, jota seutusoten myöntämän palvelusetelin arvo ei kata. Asiakkaan maksettavaksi jäävä omavastuuosa on verrattavissa kunnan omasta palvelusta määrättävään asiakasmaksuun.

#### Palveluntuottaja

Palveluntuottajat ovat yrittäjiä tai yhteisöjä, jotka tuottavat sosiaali- ja terveysalan palveluita. Palveluntuottajien on täytettävä Mikkelin seudun sosiaali- ja terveystoimen asettamat palveluntuottajavaatimukset ja heidän tuottamiensa palvelujen laatu pitää olla vähintään yhtä laadukasta kuin seudullisen sosiaali- ja terveystoimen tuottaman oman palvelun laatu.

#### Palvelusetelin myöntäjä

on Mikkelin seudun sosiaali- ja terveystoimen viranomainen, joka voi esimerkiksi olla palveluohjaaja.

#### Seutusote

Mikkelin seudun sosiaali- ja terveystoimi. Mikkelin seudun sosiaali- ja terveystoimen tehtävänä on edistää yhteistoiminta-alueen asukkaiden hyvinvointia ja terveyttä. Mikkelin seutusoteen kuuluvat seuraavat kunnat: Mikkeli, Puumala, Mäntyharju, Pertunmaa, Hirvensalmi ja Kangasniemi.

#### sote

Sosiaali- ja terveystoimen palvelut

#### Valinnanmahdollisuus

Asiakas voi valita Mikkelin seudun hyväksytyistä palveluntuottajista itselleen sopivan palveluntuottajan. Valinnanvapaus koskee palveluntuottajaa ei palvelua. Miksei Oy pitää yllä sähköistä, ajan tasalla olevaa palveluntuottajarekisteriä Mikkelin seudulla.

## 1.4 Aiheen aiempi tutkimus

Palvelusetelistä on tehty useita pro gradu - tutkimuksia, joissa palveluseteliä on tutkittu muun muassa omaishoitajan, hoivayrittäjän, laadun, sähköisten palvelujen ja kustannuslaskennan näkökulmasta. Johtamista ja osaamisen johtamista on tutkittu strategisella tasolla. Strateginen johtaminen kunnissa on merkityksellistä tässä tutkimuksessa, koska palveluseteli on määritelty yhdeksi Mikkelin strategiseksi painopistealueeksi. Osaamisen johtaminen on tärkeää, koska kuntapuolella on tutkimusten mukaan keskimäärin korkeammin koulutettuja työntekijöitä kuin yksityisellä sektorilla.



Esittelen tässä muutamia uusimpia pro gradu töitä ja kaksi johtamista käsittelevää väitöskirjan lyhyesti. Kaikissa esittelemissäni tutkimustöissä käsitellyt asiat sivuavat omaa tutkimusaiheittani.

Teemu Multisilta (2015) Tampereen Yliopiston Johtamiskorkeakoulu on tehnyt pro gradunsa case tutkimuksena. Tutkimuksen kohteena on ollut: Informaation kulku ja asiakaspalautejärjestelmät osana ulkoistettujen palveluiden onnistumista Vantaan kaupungin sote-palveluissa. Tutkimuksessa selvitetään kahden ulkoistetun palvelun mekanismeja ja käytäntöjä, joilla monituottajamallia toteutetaan Vantaan kaupungilla ja sitä, miten hyvin toimintatavat soveltuvat niille asetettuihin tavoitteisiin.

Noora Marttilan (2011) selvittää pro gradussaan Palveluseteli- Päiväuni vai painajainen sitä, miksi palvelusetelin käyttö ei ole yleistynyt lainsäädännön uudistumisesta huolimatta. Pro gradussa kuvataan muun muassa lain mahdollistamia palveluntuottotapoja, joita tutkimuksessa kutsutaan kvasi- eli näenäismarkkinamalliksi.

Manu Kiljunen (2016) Tampereen Yliopiston Johtamiskorkeakoulusta tutkii pro gradu työssään, jonka hän on tehnyt Suomen Yrittäjien toimeksiannota, palvelusetelin käyttöönottoon ja hyödyntämiseen liittyviä haasteita kuntien sosiaali- ja terveystalouden tuotannossa. Työn tekijän mukaan kuntien suurempia haasteita ovat palvelusetelin arvon määrittäminen, palvelusetelin tekeminen houkuttelevaksi asiakkaille, palvelusetelistä tiedottaminen henkilöstölle ja palvelusetelitoimintojen koordinointi kunnassa. Kiljunen ei käsittele aihetta johtajuuden näkökulmasta, mutta tunnistin monet hänen löytämänsä palvelusetelien haasteet myös tehdessäni case tutkimustani.

Päivi Huotari (2009) Tampereen Yliopiston kauppa- ja hallintotieteiden tiedekunnassa tarkistetussa väitöskirjassaan Strateginen osaamisen johtaminen kuntien sosiaali- ja terveystaloudessa tutkii strategista johtamista ja sen osaamista kunnissa. Tutkijan mukaan johtajat hallitsevat strategisen johtamisen hyvin, mutta kehityskohteina tunnistettiin lähijohtajien roolin muuttaminen strategiseen suuntaan ja henkilökunnan mukaanotto strategiseen suunnitteluun.

Eлина Hyrkäs (2009) Lappeenrannan teknillisen yliopiston kauppatieteiden tiedekunnassa hyväksytyssä väitöskirjassaan tutkii osaamisen johtamista Suomen kunnissa. Elinan mukaan johdon osallistumisella osaamisen määrittelyyn on suuri merkitys, miten osaamisen johtaminen liittyy kunnan strategiaan tai systemaattisiin järjestelmiin.

Tutkimuksista en löytänyt yhtään gradua tai väitöskirjaa, jossa olisi tarkasteltu tutkittavaa aihetta eli palveluseteliä johtamisen näkökulmasta. Edellä mainitusta johtuen tutkimukseni voi tuoda aiheesta esiin uutta tietoa, jonka avulla voidaan kehittää palvelusetelitoimintojen johtamista, niin että niiden käyttö lisääntyy. Palveluseteleistä on tehty myös useita Sitran selvityksiä, Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita, Suomen kuntaliiton- ja kuntien omia selvityksiä, Terveystalouden - ja hyvinvoinnin laitoksen raportti ja Sosiaali- ja terveystalouden tutkimus- ja kehittämiskeskukseen raportti (Stakes). Miksei Oy entinen Misset Oy on myös teettänyt palveluseteleistä selvityksiä esimerkiksi Mikkelin seudun palvelusetelijärjestelmä ja Palvelusetelin vaikuttavuus kuntasektorissa.

## 1.5 Tutkimuksen rajaus

Mikkelin seudulla on useita erilaisia sosiaali- ja terveystalveluiden palvelusetelitä käytössään vuonna 2016, yhteensä 8 erilaista. Palvelut perustuvat asiakkaan tai omaisen kanssa tehtyyn hoito- tai palvelusuunnitelmaan. Palvelusetelin myöntävät kotihoidon ohjaaja tai palveluohjaaja.

Palvelusetelit ovat seuraavat:

- Lapsiperheiden tilapäisen kotipalvelun palveluseteli. Palvelun tavoitteena on monipuolistaa ja lisätä lapsiperheiden hyvinvointia ja ennaltaehkäistä lapsiperheiden ongelmia.
- Kotihoidon palveluseteli (tilapäinen ja säännöllinen kotihoito). Tilapäisen tai säännöllisen kotipalvelun palvelusetelillä tarjotaan kotipalveluksi, tukipalveluksi tai kotisairaanhoidoksi luokiteltuja palveluja.
- Omaishoitajan vapaapäivien palveluseteli (kotiin annettavana palveluna tai lyhytaikaishoitona hoivayksikössä). Palveluseteli myönnetään omaishoitajan lakisääteisten vapaapäivien toteuttamiseksi.
- Rintamaveteraaneille kotiin vietävien avopalvelujen palveluseteli. Kotiin vietäviä palveluita voivat olla esimerkiksi kodinhoitajan apu, ateriapalvelu, pyykkipalvelu ja siivousapu.
- Lääkinnällisen kuntoutuksen avofysioterapiapalveluiden palveluseteli (perus- tai erityisosaamista vaativa, tuotetaan joko asiakkaan kotona tai fysioterapeutin vastaanottotiloissa). Palvelu voi olla joko perus- tai erityisosaamista vaativaa. Vanhusten palveluasumisen palveluseteli (tavallinen ja tehostettu palveluasuminen). Tavoite on, että palveluseteli on mahdollisimman monelle asiakkaalle taloudellisesti mahdollinen vaihtoehto.
- Vammaisten henkilökohtaisen avun palveluseteli. Henkilökohtaisella avulla tarkoitetaan vaikeavammaisen henkilön välttämätöntä avustamista sekä kotona että kodin ulkopuolella (Palveluseteli Mikkelin seudun sosiaali- ja terveystoimessa 2016, 19-33.)

Tutkimuksessani keskityn sote-palvelusetelien käytön esteiden tutkimiseen kuntajohtamisen näkökulmasta ja rajaan pois Mikkelin varhaiskasvatuksen päiväkotipalvelusetelin, jonka Mikkelin on päättänyt ottaa käyttöön 1.8.2016. Lisäksi rajaan pois Pertunmaalla käytössä olevan erikoislääkäri- ja erityistyöntekijäpalvelujen palvelusetelin, koska haastattelen tutkimukseeni henkilöitä vain Mikkelin kaupungin organisaatiosta. Tutkimus tehdään alkuvuoden 2016 tietojen, haastattelujen ja Mikkelin organisaation sen hetkisen tilanteen puitteissa.

## 1.6 Tutkimuksen rakenne

Tutkimuksen viitekehikseksi olen valinnut kuntaympäristön ja siellä erityisesti kuntajohtamisen, koska kuntajohtaminen eroaa yksityisen sektorin johtamisesta ja toiminnasta. Suurinta osaa kuntien tehtäviä säädellään monilla eri lailla toisin kuin yksityisiä yrityksiä ja kuntien toiminta on julkista ja sen tehtävä on tuottaa julkista hyvää, toisin kuin yritykset, jotka tuottavat taloudellista hyötyä (Stenvall & Virtanen 2010, 41). Kuntien itsehallinto on muun muassa säädetty Suomen perustuslaissa. Kuntien ylin päättävä elin on kunnanvaltuusto, jonka kuntalaiset valitsevat neljän (4) vuoden välein vaaleilla. Valtuusto taas nimittää kunnanhallituksen ja valitsee kunnanjohtajan (Kuntahallinto 2015).

Seuraavassa luvussa esittelen julkista johtamisjärjestelmää yleisesti, julkisen- ja yksityisen johtamisen mallien eroja ja case-tapauksen eli Mikkelin kaupungin johtamismallia ja organisoitumista. Kunnat järjestävät vielä toistaiseksi kuntalaisten peruspalvelut sosiaali- ja terveyshuollossa. Palvelut ne voivat joko tuottaa itse tai hankkia yksityiseltä tai kolmannelta sektorilta. Palveluseteli on yksi mahdollisuus hankkia palveluja ja esittelen palvelun sisällön luvussa kolme. Samoin kuin julkiset hankinnat sosiaali- ja terveydenhuollossa.

Neljännessä luvussa kerron ja perustelen, miten ja miksi olen kerännyt tutkimuksessa käytettävän aineiston ja miten olen varmistanut sen luotettavuuden. Samassa luvussa esittelen myös käyttämäni analyysimenetelmän eli sisällön analyysin. Näin tutkimuksen teko- ja analyysitapa on sen lukijalle helpompi ymmärtää ja tarvittaessa tarkistaa, että tutkimuksen tuottama tieto on luotettavaa.

Viidennessä ja tärkeimmässä luvussa esittelen tutkimuksen tulokset ja sen, miten ne vastaavat tutkimuskysymyksiini ja tutkimukselle asettamiini tavoitteisiin. Mitä uutta tutkimus kertoi tutkittavasta ilmiöstä ja mitä johtopäätöksiä tutkimustuloksista voi tehdä. Viimeisessä luvussa teen yhteenvedon tutkimustuloksista ja pohdin saamiani tuloksia sekä ehdotan mahdollisia lisätutkimusaiheita.

## 2 KUNTAJOHTAMINEN

### 2.1 Julkiset johtamisjärjestelmät

Julkinen johtaminen poikkeaa yrityksen johtamisesta monella tapaa. Sen on myös joutunut huomaamaan pääministerimme Juha Sipilä, jolla on pitkä kokemus erilaisista yritysten johtotehtävistä ja omasta yrityksestä. Sen sijaan hän on melko tuore politiikassa, sillä hänet valittiin kansanedustajaksi vuoden 2011 eduskuntavaaleissa. Hänen yksityisellä sektorilla saamansa opit eivät ole toimineet yhtä tehokkaasti julkisella sektorilla ja nykyistä hallitusta on arvosteltu epäjohtonmukaisesta toiminnasta, sillä hallitus on joutunut pyörtämään päätöksiään ja palaamaan vanhoihin toimintatapoihin useamman kerran. Pitkä julkisen johtamisen kokemus on yksi tärkeä hyvän julkisen johtajan ominaisuus (Stenvall & Virtanen 2010, 84).

Julkinen sektorin johtamisjärjestelmä voidaan jakaa kolmeen eri malliin professori Stephen Osbornen mukaan (2006). Nämä mallit osoittavat miten julkinen hallinto on muuttunut myös Suomessa. Ensimmäinen, 1970- 80- luvuilla käytössä ollut, on perinteinen malli, joka perustui sääntöihin ja ohjeisiin. Palvelut pyrittiin pitämään samanlaisina kaikille kansalaisille ja siksi toimintaa piti valvoa tarkasti. Johtaminen oli byrokraattista ja asiantuntijuutta arvostettiin. Henkilökunnalta odotettiin sitoutumista työtehtäviinsä, koska he palvelivat julkista sektoria. Henkilökunnalla oli tarkka työnjako ja uralla eteneminen perustui virkamiehen asiantuntijuuteen, mitä paremmin osasi asiansa sen paremmat olivat etenemismahdollisuudet. Tämän ajan johtaja oli ennen kaikkea politiikan toteuttaja ja lainsäädännön valvoja ei henkilöstön aktivoija (Stenvall & Virtanen 2010, 45.)

Perinteistä mallia on kritisoitu muun muassa siitä, että henkilökunnan toimintaa ohjaavat paljolti lait, ohjeistukset ja byrokratia. Henkilökuntaa ei aktivoida omatoimiseen järjen käyttöön, vaan heitä valvotaan ja heidän oletetaan noudattavan sääntöjä ja uskovan korkeamman koulutuksen saaneita esimiehiin (Stenvall & Virtanen 2010, 43-44). Vielä tänä päivänäkin esimerkiksi terveydenhuollossa korostuu hierarkia lääkärin ja hoitajien välillä. Korkeampi koulutus ikään kuin tekee lääkäristä asiantuntijan kaikkiin tehtäviin esimerkiksi yksi-

kön johtajaksi, vaikka hänellä ei olisi kykyä hoitaa henkilöstöasioita ammattimaisesti. Nykyisin onneksi osataan arvostaa johtajissa muitakin ominaisuuksia kuin substanssiosaamista ja myös terveydenhuollossa on osaavia johtajia.

Uusi julkinen johtaminen eli New Public Management (NPM) nousi esiin 1990 -luvun alkupuolella. Se kehittyi ja laajentui Public Administration (PA) ja Public Administration Management ajatteluista. Osbornen mukaan Thatcher (1995) oletti uudistaessaan julkista hallintoa Iso-Britanniassa, että yksityisten menestyvien yritysten toiminnasta kopioitu malli, johtaisi julkisella puolella automaattisesti toimintojen tehostumiseen ja näin julkinen sektori tulisi kustannustehokkaammaksi. Uusi markkinalähtöinen ajattelutapa, jota kutsutaan myös näennäismarkkinoiksi (quasi-markets) mahdollisti sen, että julkisen sektorin ei enää tarvinnut välttämättä tuottaa kaikkia sille kuuluvia palveluita itse. Kvasimarkkinat tarkoittaa markkinoita, jotka poikkeavat vapaista markkinoista (Le Grand 1991, Powel 2003). Käyttämällä ulkopuolisia palveluntuottajia julkinen sektori voi paremmin resursoida ja toimia joustavammin. Lisäksi ulkoiset toimijat kehittävät oletettavasti palvelujaan, niin että myös sitä kautta saavutetaan kustannussäästöjä. Uudessa julkisessa johtamisessa korostetaan yrittäjämäistä toimintatapaa, mutta ei unohdeta politiikan mukana oloa. Virkamiehet ovat edelleen asiantuntijoita, jotka toimivat asiantuntijoina myös politikoille päätöksiä tehtäessä, mutta johtajilta odotetaan myös hyviä vuorovaikutustaitoja ja kykyä toimeenpanna tehtyjä päätöksiä. Virkamiehillä on vastuu tehokkaiden ja hyväntaisten palveluiden toteuttamisesta kilpailukykyisesti. Ammattimainen johtaminen on yksi tärkeimpiä julkisen johtamisen menestystekijöistä. Julkisten ja yksityisten organisaatioiden johtamistavat ovat lähentyneet toisiaan ja monet organisaatiot ovat alkaneet kiinnittämään enemmän huomiota henkilöstön kehittämiseen ja työhyvinvointiin. Henkilöstöstä on tullut johdon strateginen yhteistyökumppani ja ammattijohtajien merkitys on korostunut (Stenvall & Virtanen 2014, 112-113).

Uutta julkisen johtamisen oppia kritisoidaan muun muassa siksi, että se kopioi liiaksi yksityisen puolen oppeja. Osa poliitikoista, henkilökunnasta ja asukkaista pelkää yksityistämisen johtavan huonompaan palveluun ja palvelujen hintojen nousuun. Julkisen johtamisen muuttaminen yrittäjälähtöiseksi ei ole ongelmatonta, kun nykyiset johtajat ovat tottuneet toimimaan tietyn mallin mukaan ja heillä ei ole välttämättä kokemusta yksityisten yritysten johtamisesta (Stenvall & Virtanen 2010, 52-53.) Nykyisten toimintatapojen muuttaminen vaatii aikaa ja systemaattista kehittämistä kohti tavoiteltua toimintamallia. Olen pohtinut, miten muutoksen tuomaa hyötyä tai heikkoutta mitataan ja mihin saatuja tuloksia verrataan, kun nykyiseen julkiseen johtamistapaan ei kuulu luonnostaan työn tuloksen mittaaminen. Yksi työkalu voisi olla Balance Scorecard (BSC). Kaplanin ja Nortonin kehittämän tasapainotetun mittariston eli Balance Scorecardin perusajatuksia on, ettei tärkeitä arvoja saada esiin aina taloudellisilla mittareilla ja siksi tämä malli soveltuu myös julkishallintoon, jonka tehtävänä ei ole tavoitella voittoa (Olve, Roy & Wetter 2001, 216). Tasapainotettu mittaristo tukee julkisen organisaation perustehtävää ja strategiavalintoja, niin että syntyy yhteistä ymmärrystä ja sitoutumista.

Kolmas julkisen johtamisen malli on Osbornen (2006) mukaan governance eli hyvä hallintatapa. Hyvässä hallintatavassa korostuu verkostojen tärkeys se-

kä ylhäältä alaspäin että alhaalta ylöspäin. Verkostot voivat olla esimerkiksi kuntien tai asiantuntijoiden välisiä tai ne voivat olla monen erilaisen tahon toimijoita. Hyvä hallintatapa pyrkii ottamaan huomioon eri toimijoiden tarpeet ja kehittämään niiden pohjalta toimintaansa. Hajanainen verkosto on haasteellinen johdettava ja vaatii johtajiltaan uutta verkostojen hallinnan osaamista. Virkamiehen pitää osata monenlaisia asioita, mutta erityisesti hänen pitää osata viestiä ja hänellä pitää olla hyvät sosiaaliset taidot ja kyky ymmärtää ja nähdä kokonaisuuksia.

Hyvän hallintatavan haasteena on verkostojen hallinta ja aktiivisena pitäminen. Aktiivisuus saattaa laskea, jos toimijat kokevat olevansa hyödyttömiä, heitä ei kuunnella, eivätkä he itse hyödy toiminnasta riittävästi. Toimijan tai toimijoiden turhautuminen laskee verkoston tehoa ja huonoimmassa tapauksessa verkoston jäsenet kokevat joutuneensa valtapelin kohteeksi. Vallan jakaminen ja vallasta päättäminen voi myös olla haasteellista verkostoissa ja lopulta voi käydä niin, että asiat eivät edisty, koska päätöksiä ei ole saatu aikaiseksi. Foucaultin dispositiivi käsitteessä valta voi liikkua ylhäältä alaspäin tai alhaalta ylöspäin Hän painotti voimasuhteiden verkostojen strategista ja taktista järjestämistä. (Foucault 1975, 187.)

Julkinen toiminta koetaan myös usein hitaaksi ja byrokraattiseksi ja siksi kansalaisia ei ole välttämättä saada mukaan toimintaan. Yksityisen ja julkisen johtamisen erot on myöskin hyvä ymmärtää, sillä eroilla saattaa olla vaikutusta verkostojen hallintaan, jos eri tahot eivät ymmärrä toisiaan (Stenvall & Virtanen 2010, 59). Hyvä hallintatapa kattaa sekä kotimaisen että kansainvälisen toiminnan. Julkiselle sektorin tehtäväksi jää erityisesti hallinnoida eri toimijoita ja siltä vaaditaan hyviä vuorovaikutus- ja yhteistyökykyä. Vuorovaikutus tarkoittaa myös sitä, että julkinen hallinto kuuntelee kansalaisia ja tarjoaa heille erilaisia mahdollisuuksia osallistua palvelujen suunnitteluun. Seuraavan alaotsikon alla käsittelen verkostoja tarkemmin.

### **2.1.1 Verkostot ja verkostoituminen**

Yhteiskuntatieteellinen verkostoajattelun mukaan toimintatapoja organisoidaan enemmän verkostomuotoisesti eikä niillä ole mitään yhdenmukaista rakennetta tai yhtenäistä kehystä. Verkosto on yleinen ilmiö tai malli, jossa kiinnitetään huomiota yhteyksien muodostamiseen ja niiden suhteisiin toisiinsa. Verkostoituminen on tärkeää yksityishenkilöille, mutta myös yrityksille ja julkisille organisaatioille (Eriksson 2015, 7-14).

Mitä verkostot ovat ja mitä verkostoituminen tarkoittaa? Käsittelen verkostoja tässä yhteiskuntatieteiden näkökulmasta. Kai Erikssonin (2015, 15-22) mukaan ”verkostosta” on tullut yleinen nimitys nykyiselle yhteiskuntamuodolle ja sosiaaliselle järjestykselle. Verkoston jokainen toimija keskittyy omaan osaamiseensa ja sen kehittämiseen. Toimijat luottavat toisiinsa ja ovat sitoutuneet yhteiseen toimintaan. Verkostojen kyvykkyys perustuu vuorovaikutukseen, jonka ansiosta, ne kykenevät ratkaisemaan monimutkaisiakin ongelmia ja näin syntyy uusia innovaatioita. Verkostojen avulla haetaan erilaisia, vaihtoehtoisia tapoja ratkaista ongelmia. Verkosto voidaan nähdä hierarkkisen järjestelmän vastakohtana, kuten esimerkiksi julkisissa organisaatioissa. Verkostot

määrittelevät, mikä kuuluu politiikkaan, mitkä ovat tärkeitä poliittisia tavoitteita, toimenpiteitä ja ilmiöitä. Julkiseen toimintaan, muun muassa palvelujen tuottamiseen, tarvitaan erilaisia toimijoita valtion- ja kuntien organisaatioista aina yksityisiin yrityksiin asti unohtamatta poliittisia ryhmiä. Heiderin (1946) mukaan (Eriksson 2015, 199) läheiset ystävät tutustuttavat toisensa myös muihin itselleen tärkeisiin ihmisiin, josta johtuen ryhmän jäsenet kytkeytyvät toisiinsa. Wattsin (2004) mukaan (Eriksson 2015, 201) muutaman suhteen lisääminen verkostoon lyhentää merkittävästi keskimääräisten polkujen pituutta verkoston jäsenten välillä, jolloin yhteydenpito verkoston jäsenten välillä helpottuu ja nopeutuu. Heikot suhteet rakentavat myös yhteisöjä. Hyvä esimerkki on Pii-laakso, jossa menestyneet yrittäjät kilpailevat keskenään, mutta niiden työntekijät vaihtavat työpaikkaa alan yritysten välillä ja näin edistävät teknologian kehitystä alueella Saxenia (1994) mukaan (Eriksson 2015, 208). Suomessa vastaavanlaista toimintaa on ollut havaittavissa Nokian matkapuhelin toiminnasta irtisanottujen insinöörien yhteistyö, kun he ovat pyrkineet työllistämään itsensä. Toimijoiden hyvä itsetunto, oma-aloitteellisuus ja halu vaihtaa työtehtäviä joustavasti edesauttaa verkostojen toimintaa (Juuti 2001, 174). Verkosto mahdollistaa uudenlaisen ajattelun ja toiminnan. Verkostoilla ei ole maatieteellisiä rajoja, koska digitaalisuus mahdollistaa yhteydenpidon koska tahansa, missä tahansa ja kenen kanssa tahansa. Sosiaalinen media edistää myös verkostojen syntymistä.

## 2.2 Yksityisen- ja julkisen johtamismallin erot

Yksityisellä ja julkisella johtamisella on monia yhtäläisyyksiä. Kaikissa organisaatioissa muun muassa työskentelee ihmisiä, joiden työpanos ja osaaminen on merkityksellistä organisaatioiden kyvykkyydelle. Julkista sektoria on arvosteltu muun muassa sen hitaasta päätöksentekokyvystä ja tehottomuudesta. Rainey & Young (2007) mukaan julkisen ja yksityisen sektorin suuremmat erot ovat johtamisessa, ihmisten motivoinnissa ja päätöksen teossa. Yksityisten organisaatioiden tavoitteena on tuottaa tulosta ja olla kannattavia. Ne saavat rahaa toimintansa ylläpitoon myymällä tuotteitaan ja palvelujaan. Sen sijaan julkisten organisaatioiden tavoitteena on tuottaa hyvää kansalaisille ja ne saavat rahat julkisin varoin kerätystä budjetista eikä niiden tarvitse olla taloudellisesti kannattavia. Julkisen sektorin työntekijät ja johtajat ovat yksityisen sektorin kollegoitaan sitoutuneempia työhönsä ja kokevat tekevänsä arvokasta työtä (Rainey & Young 2007).

Mitä tarkoittaa hyvän tuottaminen kansalaisille konkreettisesti ja miten sitä voi mitata? Ensin pitäisi määritellä, mitä hyvä tarkoittaa kansalaisille? Onko asiaa kysytty kansalaisilta? Hyvä on abstrakti käsite. Joillekin se saattaa merkitä terveyttä ja toisille hyvää toimeentuloa. Tässä työssä ymmärrän hyvän merkityksessä terveys ja hyvinvointi, koska työni keskittyy sote-palvelujen tuottamiseen. Entä miten tämä hyvä jakaantuu kansalaisten kesken? Onko toiminta tasapuolista ja oikeudenmukaista? Julkinen johtaminen pyrkii oikeudenmukaiseen ja tasapuoliseen toimintaan, mutta mitä se käytännössä tarkoittaa?

Julkinen toiminta ja johtaminen on näkyvää ja julkiset johtajat johtavat ristipaineissa, yrittäen tasapainotella politiikan, eri sidosryhmien ja sisäisen johtamisen välillä. Lisäksi julkisen puolen työntekijöiden asema on turvattu paremmin kuin yksityisellä puolella. Julkisen puolen johtajilla on vastuuta, mutta vähemmän valtaa henkilökuntaan nähden. Julkisella puolella ei ole myöskään samantaisia henkilöstön palkitsemismahdollisuuksia kuin yksityisellä puolella (Stenvall & Virtanen 2010, 35-39.) Yksityiset yritysten pitää olla kilpailukykyisiä, jotta niiden tuotteet ja palvelut menevät kaupaksi. Julkisilla organisaatioilla on valmiit asiakkaat, jotka hankkivat julkisten organisaatioiden tuotteita tai palveluja, koska ne kustannetaan yhteisistä varoista. Julkiset organisaatiot ovat hierarkkisia, niitä johdetaan ylhäältä alaspäin ja niiden toimintaa ohjaa politiikka, kun taas yksityisissä yrityksissä organisaatiot ovat matalampia ja joustavampia. Herää kysymys, voiko edes julkisen ja yksityisen sektorin johtamista arvostella samoista lähtökohdista, kun niiden tavoitteetkin poikkeavat toisistaan selkeästi?

Mielestäni niiden toimintaa ei voi vertailla keskenään, koska niiden tavoitteet ovat erilaiset. Yksityisten yritysten tavoitteena on tehdä tuloksellista liiketoimintaa, josta jää voittoa heidän omistajilleen, kun taas julkisen sektorin tavoitteena on tuottaa kansalaisille hyvää. Ovatko julkiset organisaatiot sisäänpäin kääntyneitä, eivätkä näe heidän palveluitaan tai tuotteitaan käyttäviä kansalaisia asiakkaina, joita pitäisi palvella? Vaikka julkisen ja yksityisen sektorin tavoitteet ovat erilaiset, niin se eivät mielestäni estä sitä, että molempien sektorien on tyydytettävä asiakkaitensa tarpeet, niin että he ovat tyytyväisiä. Julkisella sektorilla asiakkailla tarkoitetaan kansalaisia. Kansalaisilla on oikeus vaatia maksamilleen veroille vastinetta. Haluan ymmärtää julkisen ja yksityisen sektorin toiminnan ja johtamisen erot, ja mitkä asiat niihin vaikuttavat, jotta voin ottaa ne huomioon omassa tutkimustyössäni.

### 2.3 Julkisen johtamisen osaamisvaatimukset

Julkinen johtaminen on muuttunut ja kehittynyt viime vuosien aikana perinteisestä mallista, uuden julkisen johtamisen mallin kautta hyvän hallintotavan johtamiseen, kuten muun muassa Stephen Osborne on kuvannut (2006). Uudet johtamisen mallit vaativat myös johtajia muuttumaan ja sopeutumaan ympärillä tapahtuvaan muutokseen. Uusi sukupolvi ei esimerkiksi enää sopeudu käyttävään, autoritaariseen johtamismalliin, vaan haastaa johtajia uudistumaan henkilöinä. Hyvässä hallintatavassa taas korostuu verkostojen johtaminen, joka on tärkeää muun muassa erilaisten palvelujen tuottamisessa ja monituottajamallissa. Monituottajamalli tarkoittaa julkisessa toiminnassa sitä, että kunta sekä tuottaa itse palveluja että ostaa niitä yrittäjiltä. Palveluseteli on osa monituottajamallia, koska palvelujen tuottaja on joku muu kuin kunta (Yrittäjien malli 2016).

Stenvall ja Virtanen (2010, 85) ovat listanneet yleisten johtamistaitojen lisäksi seitsemän julkisen johtamisen osaamisaluetta, jotka ovat: käsitteellinen ajattelukyky, vuorovaikutustaidot, tavoitteellinen työskentelytapa, kyky mahdollistaa optimaaliset työskentelyolosuhteet, kokonaisuuksien hallinta, johta-



mistyön periaatteellisen puolen oivaltaminen ja lopuksi kyky uudistua ja uudistaa. Osaamisen johtamisessa esimerkiksi edellä mainitut seitsemän kohtaa tarkoittaisivat Stenvallin ja Virtasen (2010, 268) mukaan seuraavaa: Ymmärrämme, miten ihmiset oppivat (käsitteellinen ajattelukyky), olemmeko ymmärtäneet, että kehittämisen strategia on vuorovaikutteinen prosessi (vuorovaikutustaidot), mittaammeko osaamisen kehittymistä yksilö- ja työyhteisötasolla (tavoitteellinen työskentelytapa), tunnistammeko osaamisen ja työhyvinvoinnin syyvaikutussuhteet (optimaalisten työolosuhteiden tunnistaminen), kannustetaanko organisaatiossamme monitaitoisuuteen (kokonaisuuksien hallinta), olemmeko tiedostaneet elinikäisen oppimisen merkityksen ammatillisen kasvun vahvistamisessa (arvot, moraalit) ja olemmeko varmistaneet organisaatiomme kyvykkyyden uudistua strategisen suunnan selkiinnyttyä (uudistuminen ja muutosten aikaansaaminen). Kaikki muutkin johtamisen osa-alueet, kuten esimerkiksi strateginen johtaminen ja verkostojen johtaminen on hyvä jakaa seitsemään eri osaamisalueeseen ja miettiä, mitä ne tarkoittavat käytännössä näillä alueilla ja ovatko ne ymmärrettävästi kerrottavissa henkilöstölle. Nostaisin johtajan kommunikointi- ja vuorovaikutustaidot tulevaisuuden listan kärkipäähän, koska ihmiset ovat keskiössä, kun suunnitellut ja päätetyt asiat halutaan toteuttaa.

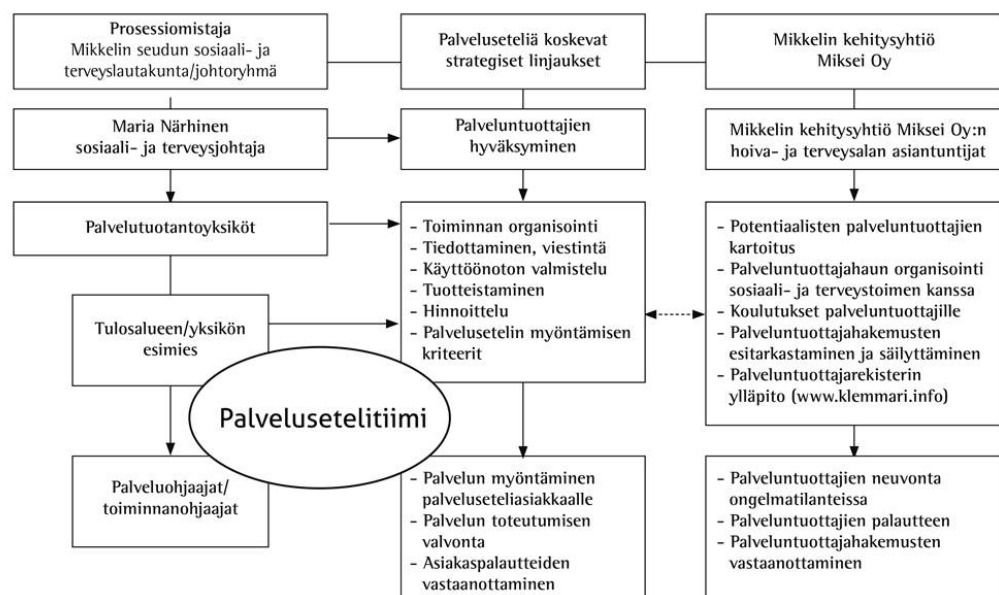
## 2.4 Mikkelin seudun sosiaali- ja terveystoimen roolit ja vastuunjako

Mikkelin seudun yhteistoiminta-alueella sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäminen on kuuden kunnan (Mikkeli, Hirvensalmi, Kangasniemi, Mäntyharju, Pertunmaa, Puumala) yhteisen sosiaali- ja terveyslautakunnan tehtävänä. Palvelujen tuottamisesta vastaavat taas neljä palvelutuotantoyksikköä (Mikkeli, Kangasniemi, Mäntyharju ja Pertunmaa). Mikkelin palvelutuotantoyksikkö tuottaa palvelut Mikkelille, Hirvensalmelle ja Puumalaan. Lautakunnassa toimii esittelijänä sosiaali- ja terveysjohtaja, joka toimii myös Mikkelin palvelutuotantoyksikön esimiehenä. Sosiaali- ja terveysjohtaja ei ole kuitenkaan toimi seudun henkilöstön johtajana, koska seudulla on oma tuotanto. Palvelutuotantoyksikön kolme (3) tulosaluetta ovat: sosiaali-, vammais- ja vanhus- ja terveyspalvelut (Mikkelin sosiaali- ja terveystoimen tuotantolautakunnan toimintasääntö 2016). Mikkelin kaupungin ja Mikkelin seudun sosiaali- ja terveystoimen organisaatiokaaviot ovat saatavilla digitaalisessa muodossa Mikkelin kaupungin verkkosivuilta ([www.mikkeli.fi](http://www.mikkeli.fi)).

Asiakkaiden sote-tarpeiden kartoitus on keskitetty palveluneuvoon, mutta myös kotiutustiimi tekee tarvekartoitusta sairaalahoidosta kotiutuville asiakkaille. Kartoituksen tavoitteena on neuvoa ja ohjata asiakas oikeiden palvelujen käyttäjäksi ja tukea asiakasta palvelujen käytössä. Edellä oleva tarkoittaa sitä, että asiakkaalle kerrotaan eri palvelujen vaihtoehtoja, kuten esimerkiksi oma tuotanto ja palvelusetelit. Palveluneuvon tehtävänä on myös koota yhteen tiedot asiakkaalle kuuluvista sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista sekä muusta sosiaaliturvasta (Mikkelin seudun palveluseteli 2015). Kotihoidon ohjaaja tai

palveluohjaaja myöntävät palvelusetelin. Käytännössä palvelusetelipäätöksen allekirjoittaa palveluohjausyksikön esimies.

Mikkelin kaupunki omistaa kehitysyhtiö Miksei Oy:stä suurimman osan eli noin 80 prosenttia. Miksei Oy:tä johtaa toimitusjohtaja. Miksei Oy:n tavoitteena on edistää työpaikkojen syntymistä paikallisesti ja valtakunnallisesti tukemalla yritysten kehitystä, kasvua ja vientiä. Miksei Oy:n rooli palveluseteli-toiminnassa on ylläpitää seutusoten lakisääteistä sähköistä palveluntuottajarekisteriä [www.klemmari.fi](http://www.klemmari.fi) hyväksytyistä palveluntuottajista ja ylläpitää sekä kehittää suhteita palveluntuottajien kanssa. Lisäksi Miksei kartoittaa potentiaalisia palveluntuottajia, kouluttaa palveluntuottajia, esitarkastaa ja säilyttää palveluntuottajahakemukset.



KUVA 1 Mikkelin seudun sosiaali- ja terveystoimen ja Miksei Oy:n roolit ja vastuiden jako palvelusetelitoiminnassa (Palveluseteli Mikkelin seudun sosiaali- ja terveystoimessa 2016, 9)

Yllä oleva kuva 1. havainnollistaa Mikkelin seudun sosiaali- ja terveystoimen ja Miksei Oy:n rooleja ja vastuunjako palvelusetelitoiminnassa. Palvelusetelitiimi on avainasemassa, koska se vastaa myös palvelusetelin kehittämisestä yhdessä työntekijöiden kanssa.

### **3 JULKISET HANKINNAT SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLOSSA**

Sosiaali- ja terveyspalvelualan hankinnat olivat vuonna 2013 noin 27 Mrd euroa. Sosiaali- ja terveyspalvelualan hankinnat kuuluvat hankintalain (Laki 238/2007) piiriin.

#### **3.1 Julkiset hankinnat**

Palveluseteliä pidetään vaihtoehtona hankintalain tarkoittamalle julkiselle hankinnalle. Varsinkin pienet ja keskiuuret yrittäjät sekä start up yrittäjät ovat protestoineet hankintalain soveltamista julkisiin hankintoihin, koska julkiset hankinnat ovat byrokraattisia ja vievät paljon yrittäjän aikaa, kun hän laatii tarjous- ja liitteineen osallistuakseen kilpailutukseen. Käytännössä vain suurilla toimijoilla on ollut resursseja osallistua julkisiin hankintoihin, siksi palveluseteli on tuonut julkiset palvelut myös pienyrittäjien ulottuville. Tavaroiden ja palveluiden kynnysarvo tarkoittaa sitä, että yksittäisen hankinnan suurin mahdollinen ennakoitu arvo ei ylitä 30 000 euroa, mikä tarkoittaa sitä, että alle kyseessä olevan arvon hankintoja ei tarvitse kilpailuttaa (HILMA 2016). EU kynnysarvot ovat huomattavasti korkeampia (Laki julkisista hankinnoista 238/2007).

#### **3.2 Palvelusetelituotannon lainsäädäntö**

Palveluseteli on suhteellisen uusi asia, sillä laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä astui voimaan 2009. Lain keskeisimmät tavoitteet ovat parantaa palvelujen saatavuutta, lisätä asiakkaan ja potilaan valinnan mahdollisuuksia, tehostaa ja helpottaa palvelutuotantoa ja mahdollistaa myös yksityisen sektorin, kuten pienyrittäjien mahdollisuutta osallistua palvelutuotantoon (Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä 569/2009).

Lisäksi eri lakien avulla pyritään varmistamaan mm. asiakkaan oikeuk-

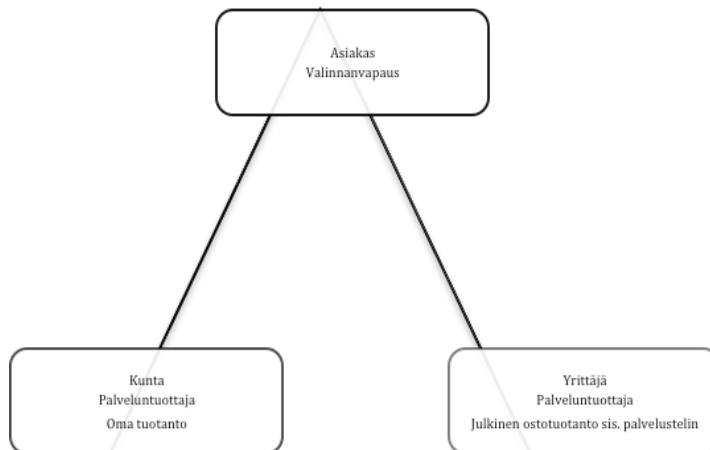
sia ja turvaa, henkilötietojen suojausta ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksia. Yhteensä palvelusetelitoimintaa liittyy 13 eri lakia, jotka on listattu työn loppuun viranomaislähteisiin. Rungas lakien määrä asettaa myös haasteita johtajille, koska olemassa olevia toimintatapoja ei voi muuttaa ottamatta huomioon lain sallimia rajoja. Varsinkin suuret muutokset voivat tyrehtyä lain asettamiin rajoihin, kuten kävi vuonna 2015, kun sote-uudistuksen lakiesitys kaatui perustuslain kanssa oleviin ristiriitoihin (HS 5.32015).

### 3.3 Palvelusetelikuvaus

Valtion ja kuntien tavoitteena on laajentaa asiakkaan valinnanvapautta ja palvelutuotantoa palvelusetelin avulla. Palveluseteli on kunnan yksi tapa järjestää lakisääteisiä sosiaali- ja terveyspalveluja. Kunta voi tarjota palvelusetelillä sote-palveluja laajasti, sillä laki ei rajoita palvelusetelillä tarjottavien palvelujen määrää eikä palvelualueita. Palvelusetelillä tarjottavien palvelujen valikoima vaihtelee kunnittain.

Yksinkertaistettuna palvelusetelimallissa on mukana kolme tahoa: kunta, palveluntuottaja ja asiakas, jolla jokaisella on oma roolinsa (Kuva 2). Asiakkaalla on mahdollisuus valita kunnan omat palvelut tai kunnan järjestämät ostopalvelut tai palvelusetelillä saatavat palvelut. Asiakas maksaa tarjotun palvelun hänelle myönnetyllä palvelusetelillä. Palveluseteli toimii asiakkaalle rahan vaihtoehtona. Palvelusetelin myöntäjä määrittelee palvelusetelille arvon, jonka palvelusetelin arvo kattaa palvelusta. Jos palvelusetelin arvo ei kata koko palvelua, niin palvelusetelin käyttäjä maksaa palvelusetelin arvon ja palvelun välisen hinnan eron palveluntuottajalle. Palvelusetelin antaja eli kunta hyväksyy palveluntuottajat palvelusetelituottajiksi ja valvoo niiden toimintaa. Asukas eli asiakas valvoo myös palvelujen laatua, sillä hän ei halua maksaa huonolaatuisesta palvelusta, joten toisaalta voidaan nähdä kunnan ulkoistavan osittain laadunvalvontaansa asiakkaille. Asiakas voi valita mieleisensä palveluntuottajan tarjolla olevista kunnan hyväksymistä palveluntuottajista ja käyttää näin valinnanvapauttaan. Valinnanvapaus koskee siis palveluntuottajan valintaa ei hoidon valintaa.

Palveluseteli ei sovi maksuvälineeksi kaikkiin palveluihin, vaan ainoastaan siihen, mihin se on myönnetty. Palveluseteli ei sovellu tahdonvastaisiin tai kii-reellisiin sote-palveluihin, sillä palvelusetelin käytön ehtona on, että asiakas kykenee itse valitsemaan palvelun ja palvelun tarjoajan itsenäisesti. Käytännössä asiakkaan voi olla vaikea valita eri palvelutuotannon vaihtoehdoista itselleen sopivaa palvelutuotannon mallia ilman ulkopuolista tai omaisten apua. Palvelusetelin valintakynnystä madaltaa se, jos asiakas on jo aiempaa kokemusta yksityisen palveluntuottajan palveluista ja toiminnasta. Asiakas voi olla oikeustoimikelpoinen, mutta tarvitsee siitä huolimatta tukea myös omaisiltaan tai muilta läheisiltään. Kunnan henkilöstö ei saa tehdä valintaa asiakkaan puolesta (Palveluseteliohje 2015, 3).



Kuva 2 Asiakkaan valinnanvapaus

Yllä oleva kuva kertoo siitä, että valitessaan palvelusetelin asiakas myös valvoo palveluntuottajan työtä, sillä asiakas määrittää, onko hän tyytyväinen palveluun vai ei. Asiakas tekee sopimuksen palveluntuottajan kanssa ja kyseessä on tällöin asiakkaan ja palveluntuottajan välinen sopimus. Asiakkaan ja palveluntuottajan välistä sopimusta koskevan erimielisyyden saattamisesta kuluttajariitalautakunnan käsiteltäväksi säädetään kuluttajariitalautakunnasta annetussa laissa (Palveluseteli Mikkelin seudun sosiaali- ja terveystoimessa 2016). Palvelusetelien käyttöä valvotaan lailla, jotta rahamuotoisia etuuksia käytettäisiin niihin tarkoituksiin, mihin ne on myönnetty. Laki suojaa myös asiakasta verotukselta, sillä rahamääräiset etuudet ovat käyttäjälleen verottomia ja se on mainittu palvelusetelilaissa. Asiakas ei voi saada kotitalousvähennystä samasta palvelusta, jos hän saa siihen tarkoitetun palvelusetelin kunnalta.

### 3.4 Palvelusetelien käytön yleisyys

Kuntaliiton selvityksen (2015) mukaan palveluseteleitä käytti yhteensä 97 kuntaa ja 26 yhteistoiminta-aluetta. Yhteensä käytössä oli 438 eriliasta palveluseteliä. Yhdessä kunnassa oli enimmillään käytössä 14 palveluseteliä. Kyselyyn vastasi 167 kuntaa ja yhteistoiminta-aluetta ja kysely kattaa 89 prosenttia Manner-Suomen väestöstä. Palveluseteleitä käytetään eniten sosiaalipalveluissa ja yleisintä käyttö on kotipalveluissa. Terveystoiminnassa palveluseteliä käytetään muun muassa perusterveydenhuollon palveluihin, kuten kotisairaanhoidon palveluihin. Palvelusetelien käyttö on pientä verrattuna sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaismenoihin, joiden nettokustannukset vuonna 2013 olivat Manner-Suomessa yhteensä 17 miljardia euroa josta terveydenhuollon kustannukset olivat 10 miljardia ja sosiaalitoimen 7 miljardia euroa (Kuntaliitto 2015).

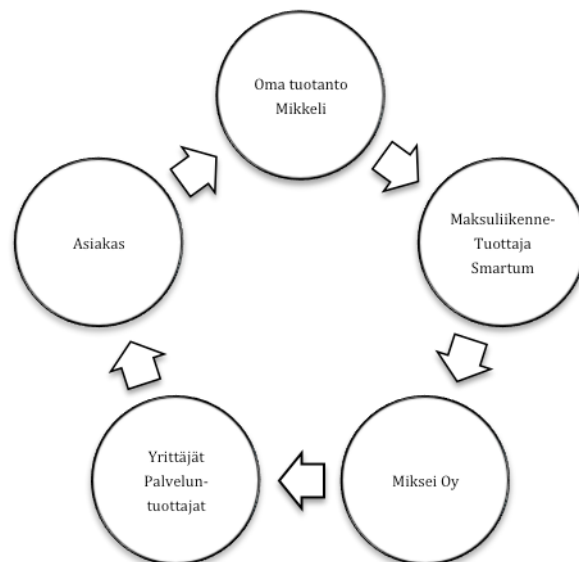
Suomen Yrittäjien mukaan palvelusetelin käyttö on vajaat 65 miljoonaa euroa mutta jos palveluseteliä käytettäisiin sote-menoista palveluseteleihin 10 prosenttia, niin sen käyttö olisi noin 1,2 miljardia euroa (Yrittäjät 2015).

### 3.5 Mikkelin seudun sosiaali- ja terveystoimen palvelusetelipalvelut

Palvelusetelitoiminta on monen eri toimijan yhteistyötä Mikkelin seudun sosiaali- ja terveystoimessa. Koska toimijoita on paljon, niin sen toiminnan kordinoimiseksi on perustettu palvelusetelitiimi. Tiimi koostuu seudun kuntien ja Miksei Oy:n edustajista ja sen nimittää sosiaali- ja terveysjohtaja. Palvelusetelitiimin tehtävänä on kehittää palvelusetelitoimintaa.

Kunta voi itse päättää, ottaako se palvelusetelin käyttöön ja mitä palveluita se haluaa tarjota palvelusetelillä asukkailleen. Mikkelin kaupungilla on myös omaa palvelutuotantoa palvelusetelien ja ostopalvelujen lisäksi. Ostopalveluille on budjetoitu määräraha, joka sisältää sekä palvelusetelin että muut ostopalvelut. Palvelusetelistä on tehty sekä kirjalliset että sähköiset ohjeet, jotka ovat luettavissa Mikkelin kaupungin sivuilta. Kirjallisia ohjeita on saatavissa muun muassa Mikkelin kaupungin palveluneuvosta. Ennen palvelusetelin käyttöönottoa palveluseteli tuotteistetaan ja sille määritellään arvo. Palvelusetelin tuotteistus on onnistunut hyvin, kun palveluseteli on houkutteleva asiakkaalle, kunnalle ja palveluntuottajille.

Mikkelin kaupunki käyttää internet -pohjaista Smartum Oy:n kehittämää palvelusetelijärjestelmää palvelusetelien hallinnoimiseen. Kunta voi tuotteistaa ja jakaa palvelusetelit järjestelmän kautta. Järjestelmä nopeuttaa myös palvelusetelien tilitystä yksityisille palveluntuottajille ja järjestelmästä on tulostettavissa erilaisia raportteja palvelusetelin seurantaan varten ([www.smartum.fi](http://www.smartum.fi)).



Kuva 3 Mikkelin seudullinen yhteistyömalli

Yllä oleva kuva kuvaa sitä, kuinka monia erilaisia toimijoita tarvitaan, jotta palveluseteli palvelu toimisi sujuvasti ja tehokkaasti koko hankintaketjun läpi aina asiakkaalle asti.

### 3.6 Palveluseteli kansainvälisesti

Väestön ikääntyminen ja pitkäikäisyys on globaali ilmiö, mikä herättää monia kysymyksiä, kuten esimerkiksi miten heidät hoidetaan nyt ja tulevaisuudessa, miten hoito organisoidaan, mitä hoito sisältää, kuka hoitaa, kuka hoidon maksaa ja missä heitä hoidetaan. Kotihoito on kustannustehokasta ja myös inhimillistä, sillä ihmiset haluavat elää omassa kodissaan mahdollisimman pitkään. Hyvin perhekeskeiset maat, kuten Itävalta, Saksa ja Italia ovat vasta äskettäin alkaneet kehittää pitkäaikaista vanhusten hoitoa. Sitä vastoin Pohjoismaissa ja Englannissa on jo pitkään ollut vaihtoehtoisia ikääntyvien kotona tapahtuvia hoitotapoja. Eri maissa on muun muassa erilainen verotuskäytäntö ja esimerkiksi Saksassa on vahva sairas- ja sosiaalivakuutus kulttuuri. Pohjoismaissa ja Englannissa paikallinen tai alueellinen viranomainen on velvollinen järjestämään ja organisoimaan kotihoidon asukkailleen. Italia, Itävalta ja Saksa maksavat vain osan sairauskustannuksista. Suomessa ja Ruotsissa hoivapalvelun ostaja voi saada kotitalousvähennyksen verotuksessa. Useimmat edellä mainituista maista ovat muuttaneet mekanismejaan, niin että yksityisten palveluntuottajien määrä on lisääntynyt hoitoalalla (Livindhome 2011). Itävallassa ja Saksassa on nähtävissä kasvava ilmiö, jossa maahanmuuttajat hoitavat muun muassa ikääntyviä yhä enenevässä määrin, osa heistä laillisesti ja osa laittomasti.

Palveluseteli otettiin käyttöön ensimmäisenä Euroopassa Iso-Britannia, joka aloitti kokeilun ikääntyvien asumispalveluissa 1981-93. Vuonna 1991 Alankomaat kokeili henkilökohtaisen budjetin mallia. Ruotsissa, Nackassa, jossa kokeiltiin kotipalvelua 1992 ja päivähoitoa 1994. Vuodesta 2003 alkaen kokeiluja on tehty muun muassa Isossa Britanniassa henkilökohtaisella budjetilla vammais- ja ikääntyvien palveluissa. Lisäksi palvelusetelitä on kokeiltu Alankomaissa, Saksassa ja Belgiassa Suomessa palvelurahakokeilu aloitettiin päivähoitosta vuonna 1995-97 Hakala, T. & Weckström, J. (2011). Palvelusetelien kokeilujen jälkeen palveluseteli on vakiintunut yhdeksi terveys- ja sosiaalipalvelujen hankintatavaksi ja se on synnyttänyt uusia hoiva-alan yrityksiä ympäri Suomea.

## 4 TUTKIMUSAINEISTO JA MENETELMÄ

### 4.1 Tutkimusmenetelmä

Tutkimusmenetelmä on laadullinen tutkimus, koska tutkimus on case - tutkimus ja kuvaa todellista toimintatapaa. Tutkittavaa ilmiötä lähestytään kohteen näkökulmasta ei teorian. Tutkimuksessa pyritään tutkimaan case tapausta mahdollisimman kokonaisvaltaisesti ja tavoitteena on löytää tosiasioita, mitkä tässä tapauksessa, ovat mahdolliset johtamisen haasteet palvelusetelitoiminnoissa (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2013, 161.)

### 4.2 Tutkimusaineiston kerääminen ja aikataulu

Mikkelin kehitysyritys Miksei Oy etsi pro gradu tekijää vuonna 2015 aiheelle: Palvelusetelijärjestelmän merkitys ja rooli hoiva- ja terveysalan markkinoilla. Olin kiinnostunut aiheesta, koska se oli ajankohtainen ja olin kiinnostunut terveys- ja hyvinvointitoimialasta ja julkisen sektorin johtamistavasta verrattuna yksityisten yritysten johtamistapaan. Tapasin Mikkelissä Miksei Oy:n toimeksiantajat 23.11.2015. Sovimme tapaamisen aikana tutkimuksen etenemisestä ja sain toimeksiantajilta avainhenkilöiden nimiä, joiden kanssa voisin keskustella aiheesta ja tutkimusongelmasta lisää ja joita voisin myös haastatella tutkimusta varten. Sain tutkimusluvan tutkimusta varten Mikkelin sosiaali- ja terveystoimesta 7.1.2016.

Koska palveluseteli aiheita oli tarkoitus tutkia johtamisen kannalta, niin valitsin haastateltavaksi 11 henkilöä Mikkelin sosiaali- ja terveystoimen palvelun sekä johto- että asiakasrajapinnassa työskentelevistä henkilöistä. Halusin tarkastella palveluseteli -palvelun johtamista organisaatiossa sekä ylhäältä alas että alhaalta ylös näkökulmasta, jotta saisin mahdollisimman hyvän kuvan tutkittavasta ilmiöstä. Tarkoituksena oli myös etsiä aineistosta samuutta ja yhdenmukaisuutta, jotta voisin varmistaa, mitkä asiat johtamisessa vaikuttavat palvelusetelien myöntämiseen. Oletuksena oli, että useat haastateltavat, vähin-



tään kaksi haastateltavaa, kertovat samoja asioita spontaanisti. Tällöin puhutaan saturaatiosta eli kylläntymisestä, joka kertoo, että aineisto on riittävä, kun se alkaa toistaa itseään (Tuomi & Sarajärvi 2009, 87.)

Haastattelujat sovittiin tammikuun 2016 aikana sähköpostitse ja ne toteutettiin 4.-5.2.2016 Mikkelissä ennalta sovitun aikataulun mukaisesti. Kaikki haastattelut nauhoitettiin ja nauhoituksesta kerrottiin haastateltaville ennen nauhoituksen alkua. Haastattelut tehtiin teemahaastatteluina ja teemat kerrottiin haastateltaville haastattelun aluksi. Kerroin haastateltaville myös, että haastattelutilanne on keskustelumutuoinen ja luottamuksellinen. Haastattelut kestivät 40 -56 minuuttia. Haastattelut litteroitiin eli kirjoitettiin puhtaaksi sana sanalta haastattelu kerrallaan maaliskuu- toukokuussa 2016.

#### 4.2.1 Haastattelut

Päädyn keräämään tutkimusaineistoni haastattelumenetelmällä, koska teen kvalitatiivista eli laadullista tutkimusta ja haluan tietää, mitä haastateltavat henkilöt pitävät palvelusetelien suurimpina käytön esteinä ja miten he kokevat, että palvelusetelipalvelua johdetaan. Haastattelu on systemaattinen tiedonkeruumenetelmä. Haastattelussa haastateltava on pääroolissa, kun taas lomakehaastattelussa tutkija on pääroolissa. Haastattelu on myös lomakehaastattelua joustavampi tiedonkeruumenetelmä, koska siinä kaksi ihmistä keskustelee keskenään vuorovaikutuksessa. Lomakehaastattelussa haastateltava täyttää lomakkeen usein yksin ilman, että hän voi kysyä keneltäkään apua, jos hän ei ymmärrä, mitä kysymys tarkoittaa. Haastattelu on ainutkertainen tilaisuus kuulla, mitä mieltä haastateltavat ovat todella tutkittavasta ilmiöstä. Haastateltavat voivat tuoda esille heitä itseään koskettavia asioita, omia tuntemuksiaan ja mielipiteitään. Haastattelun etuna on myös se, että haastattelutilanteessa voi varmistaa, että haastateltava on ymmärtänyt kysymyksen oikein ja haastattelijalla voi tehdä lisä- ja tarkentavia kysymyksiä, jos ei itse ymmärrä haastateltavan vastauksia. Haastattelu on myös hyvin luottamuksellinen tilanne, sillä haastateltava ja haastattelijalla ovat kahden kesken. Näen, että varsinkin puhuttaessa johtajuudesta, luottamuksellisuus on erittäin tärkeää, sillä näin haastateltavat voivat kertoa, miten he kokevat heidän organisaatiossaan toteutuvan johtamistavan vaikutuksen tutkittavalle ilmiölle. Johtamistavasta keskustelu voi olla arka tai kielletty asia organisaatiossa. Haastattelu voi olla haastateltavalle tilaisuus, jolloin hän voi kertoa avoimesti tuntemuksistaan. Haastattelun negatiivisia puolia on se, että se vie paljon aikaa ja siihen voi sisältyä myös monia virhelähteitä, jotka voivat johtua sekä haastateltavasta että haastattelijasta ja haastattelutilanteesta (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2013, 204-207.)

Valitsin haastattelulajikseni tähän tutkimukseen teemahaastattelun, joka on melko vapaata keskustelua haastateltavan ja haastattelijan välillä, vaikka haastattelijalla ohjaakin haastattelun kulkua ja haastattelulla on tavoite. Haastattelun tavoitteena on saada luotettavia ja päteviä tietoja. Haastattelut jaetaan eri ryhmiin riippuen siitä, kuinka strukturoidusta ja muodollisesta haastattelusta on kysymys. Teemahaastattelu on puolistrukturoitu haastattelulaji, koska se on melko vapaamuotoinen, mutta haastattelijalla kuitenkin ohjaa haastattelun kulkua. Teemahaastattelussa edetään valittujen teemojen mukaan ja teemoja avataan

haastattelijan etukäteen pohtimilla kysymyksillä, joiden tarkoitus on selventää teemaa haastateltavalle. Metodologisesti teemahaastattelussa korostetaan ihmisten tulkintoja tutkittavista asioista ja heidän asioille antamiaan merkityksiä vuorovaikutuksessa haastateltavan ja muiden ihmisten kanssa (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara, 2013, 208-209.) Pohdin teemahaastattelurunkoa etukäteen tutkittavan ilmiön kannalta. Mitkä teemat antaisivat minulle mahdollisimman hyvän ja oikean kuvan tutkittavasta aiheesta. Lisämaustetta teemahaastattelun rungolle antoi se, että haastateltavani olivat organisaation eri tasoilta, joten heillä ei luultavasti ollut kaikilla samaa tietoa ja kokemusta käytössään. Vaikka haastateltavat oli valittu organisaation eri tasoilta, niin ajattelin sen kuitenkin olevan enemmän etu kuin haitta, sillä jokaisella heillä olisi varmasti näkemys siitä, millainen johtaminen vaikuttaa palvelusetelien käyttöön. Kaikki tulevat näkökulmat olisivat arvokkaita, oli sitten kysymys tiedon, strategian, osaamisen, palvelun tai jonkun muun kokonaisuuden johtamisesta. Haastattelujen teemat voisivat antaa myös uusia ideoita haastateltaville ja haastaa heitä pohtimaan uusia johtamistapoja. Näin tutkimuksesta olisi jo haastatteluvaiheessa hyötyä sekä tutkijalle että haastateltaville, mikä voisi motivoida haastateltavaa, kun hän kokisi haastattelun itselleen hyödylliseksi.

#### 4.2.2 Haastatteluteemat

Teemahaastattelu on puolistrukturoitu haastattelu. Se etenee tiettyjen etukäteen valittujen teemojen ja tarkentavien kysymysten mukaan. Teemahaastattelun tavoitteena on löytää merkityksellisiä vastauksia tutkimuksen ja tutkimuskysymyksen vastauksiksi. Haastatteluteemoja pohtiessani, mietin myös valmiita kysymyksiä, jolla saisin herätettyä luottamusta haastattelijan ja haastateltavan välille ja haastateltavan rentoutumaan. Näin haastattelutilanteesta tulisi miellyttävä ja joustavasti etenevä molempien kannalta. Etukäteen valitut teemat perustuvat tutkimuksen viitekehukseen ja siihen, mitä tiesin jo palvelusetelistä ja julkisesta johtamisesta (Tuomi & Sarajärvi 2009, 74-75.) Haastattelut eivät yleensä kokemukseni mukaan etene täysin teemojen järjestyksessä vaan keskustelu etenee haastateltavan puheen mukaan. Haluan kuulla, mitkä asiat tutkittavassa ilmiössä nousevat erityisesti esille kussakin haastattelussa.

Haastatteluteemoiksi valitsin seuraavat:

1. Haastateltavien taustatiedot
2. Sote-palvelujen tuottamismallit Mikkelin seudulla
3. Palvelusetelit muun muassa käyttö, palaute, kehittäminen
4. Kommunikointi organisaatiossa, verkostot
5. Palvelusetelitoiminnan johtaminen, kuten kommunikaatio, laadun valvonta, verkosto, talous, seuranta, mittarointi, palkitseminen
6. Muut asiat, mitä haastateltava haluaa kertoa tutkittavasta ilmiöstä ja mitä ei tullut esille haastattelun aikana.

### 4.3 Aineiston analyysi

Aineiston analyysin menetelmänä käytän sisällönanalyysiä, koska sisällön analyysissä tarkastellaan kommunikaatiota todellisuuden kuvana. Sisällön analyysi on tekstianalyysi, jolla pyritään kuvaamaan dokumentin sisältö sanallisesti. Dokumentteina toimii tässä tapauksessa litteroidut haastattelut. Tavoitteena on saada ilmiöstä kuvaus tiivistetyssä muodossa. Sisällön analyysi voidaan jakaa aineistolähtöiseen, teoriasidonnaiseen ja teorialähtöiseen analyysiin (Tuomi & Sarajärvi 2009, 101-113.) Käytän tässä tutkimuksessa aineistolähtöistä analyysiä, koska kysymyksessä on case-tutkimus ja tutkimuskysymys on annettu toimeksiantajan puolelta, vaikkakin sitä on tarkennettu tutkimuksen edetessä. Aikaisemmillä havainnoilla, tiedoilla tai teorioilla ei pitäisi olla mitään tekemistä analyysin toteuttamisen tai lopputuloksen kanssa aineistolähtöisessä analyysissä, koska vastausta etsitään aineistosta. Sisällön analyysia kutsutaan usein pehmeäksi tutkimusotteeksi, ja se on kritiikkiä kaavamaisuutta kohtaan. Pehmeä tutkimusote kuvaa mielestäni aineiston keräämistapaani, joka oli joustava, puoli-strukturoitu teemahaastattelu. Tutkimukseni on osa elävää elämää, joka kertoo mitä todella tapahtuu tai on tapahtunut ja miten haastateltavani ovat sen kokeneet. Aineistonani toimii tekemäni haastattelut, joiden sisältöä tulkiten haastateltavien kertomusten sisällön mukaan. Tulkinta on aineiston analyysissä esiin nousevien merkitysten selkiyttämistä ja pohdintaa. Tulkitseminen on hyvin henkilökohtaista, sillä haastattelija, haastateltava, tutkimuksen lukija ja muut sidosryhmät tulkitsevat tutkimusta, jokainen omalla tavallaan (Hirsjärvi, Remes, & Sajavaara 2013, 229.)

Analyysi on tarkoitus toteuttaa seuraavan kaavan Tuomi & Sarajärvi (2009, 92) esittämän Laineen (2001) mallia mukaellen, kun aineisto on litteroitu:

1. Päätös siitä, mikä aineistossa on kiinnostavaa
2. Aineiston läpikäynti ja edellä mainittujen kiinnostavien kohteiden erottelu ja merkintä
3. Kiinnostavien asioiden teemoittelu
4. Yhteenvedon kirjoittaminen

Teemoittelun pohjana käytän haastatteluteemoja, jotka avasin edellisessä luvussa. Teemat ovat pelkistettynä: sote-palvelujen tuottamismallit, palvelusetelit, kommunikointi organisaatiossa (verkostot) ja palvelusetelitoiminnan johtaminen. Etsin aineistosta teemoja kuvaavia näkemyksiä. Haastateltavien taustatiedot kuvaavat muun muassa haastateltavien kokemusta aiheesta (Tuomi & Sarajärvi 2009, 74).

Aineistolähtöinen analyysi etenee tarkennettuna Miles:n ja Hubermanin (1994) mukaan seuraavasti (Tuomi & Sarajärvi 2009, 101). Määritetään analyysiyksikkö, joka on joko yksittäinen sana tai lause. Aineistoa pyritään pelkistämään eli reduceoimaan, niin että aineistosta karsitaan tutkimukselle epäolennainen pois tiivistämällä informaatio. Käytän apuna taulukkoa, johon kerään litteroiduista haastatteluista alkuperäisilmauksia, lauseita ja pelkistan ne lyhyeksi ilmaukseksi. Keräämisen apuna käytän tekstinkäsittelyohjelmaa, jonka

avulla leikkaan ja yhdistän valitut ilmaukset pääteemojen alle. Tämän jälkeen klusteroin eli ryhmittelen aineistosta koodatut alkuperäisilmaukset ja etsin samankaltaisuuksia kuvaavia käsitteitä. Ryhmittelen samaa asiaa tarkoittavat käsitteet, yhdistän ne luokiksi ja nimeän ne luokan sisältöä kuvaavalla käsitteellä. Luokittelun tarkoituksena on tiivistää aineistoa, koska yksittäiset tekijät yhdistetään yleisempien käsitteiden alle. Klusterionnin jälkeen aineisto abstrahoidaan, jolloin tutkimuksen kannalta oleellinen tieto ja valikoidun tiedon perusteella muodostetaan teoreettisia käsitteitä. Abstrahointia jatketaan niin kauan, kuin se on aineiston sisällön kannalta mahdollista (Tuomi & Sarajärvi 2009, 108-113.)

#### 4.4 Tutkimuksen reliabelius ja validius

Tutkimuksen reliabelius tarkoittaa mittaustulosten toistettavuutta. Reliabelius voidaan määrittää monella tavalla, kuten esimerkiksi, niin että kaksi tutkijaa, jotka tutkivat samaa ilmiötä, mutta eri kerroilla päätyvät samaan tulokseen. Validius eli pätevyys taas tarkoittaa sitä, että tutkimusmenetelmän kyky on mitatta juuri sitä, mitä pitikin mitata (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2013, 231.)

Tutkijan vastuulla on tutkimuksen laatu, kuinka hyvin tutkija ymmärtää tutkimusongelman ja osaa rajata sen, niin että pysyy asiassa koko tutkimusprosessin ajan. Jos tutkija on innostunut ja kiinnostunut tutkimastaan aiheesta, niin hän luultavasti myös paneutuu asiaan syvällisemmin ja tutkimuksen laatu ja luotettavuus paranevat. Mittaustuloksiin vaikuttavat monet asiat esimerkiksi se, että haastattelija osaa esittää oikeat tutkimusaiheeseen liittyvät haastattelukysymykset haastateltavalle ja esittää ne, niin että tämä ymmärtää kysymyksen oikein. Tässä tutkimuksessa väärinymmärrys on pyritty välttämään haastattelumetodin valinnalla eli haastattelut on tehty yksilö teemahaastatteluina ja haastattelutilanne on pyritty luomaan mahdollisimman luottamusta herättäväksi, jotta haastateltava uskaltaa vastata totuudenmukaisesti ja kysyä, jos ei esimerkiksi ymmärrä kysymystä. Laadullisen tutkimuksen validius riippuu myös siitä, miten tutkija painottaa tulkinnassaan eri asioita (Tuomi & Sarajärvi 2009, 136-137.) Sekä haastattelija että haastateltava ovat ihmisiä, joilla on omanlaisensa kokemushistoriansa ja käsityksensä tutkittavasta ilmiöstä. Lisäksi jokaisen työn tulos riippuu työkalujen ja analyysin valinnasta ja miten niitä osataan käyttää.

Tutkijan pitää olla objektiivinen tutkittavan ilmiön suhteen ja pitäytyä tutkittavassa asiassa. Tässä tutkimuksessa näin haasteellisimmiksi asioiksi validiuden suhteen omat tulkintani tutkittavasta ilmiöstä, mutta toisaalta minulla ei ole ollut työsuhdetta kunnallisen sektorin kanssa, lukuun ottamatta lyhyitä kesäsjaisuuksia. Koen, että työkokemukseni puute kuntasektorista on etu tässä tapauksessa, sillä minulla ei ole omakohtaisia ennakkokäsityksiä tutkittavasta ilmiöstä. Tutkimuksen apuna minulla on lähteet, jotka uskon olevan objektiivisiä tutkittavista aiheista. Haasteena koen sen, että tutkimustuloksia ei voi suoraan käyttää muiden kuntien ja kuntayhtymien toiminnan oletuksina, koska jokainen kunta voi järjestää palvelusetelituotantonsa omalla tavallaan. Toisaalta

toiset kunnat voivat hyödyntää tehtyä tutkimusta peilaamalla omaa toimintaansa siihen.

## 5 JOHTAMISEN KEHITTÄMINEN PALVELUSETELI-TOIMINNASSA

### 5.1 Yleistä case-tapauksesta

Tämä case tutkimus keskittyy Mikkelin seudun sosiaali- ja terveystoimen palvelusetelitoimintojen johtamisen vaikutusten tutkimiseen palvelusetelitoiminnossa. Palveluseteleitten kokeilu aloitettiin vuonna 2008 Mikkelin seudulla kahdella palvelusetelillä, jotka olivat tilapäinen kotihoito ja omaishoitajan vapaan järjestäminen. Hyvien kokemusten perusteella palveluseteli päätettiin ottaa vakiintuiseen toimintaan mukaan vuonna 2009. Nykyisin palveluseteleitä on käytössä kahdeksan kappaletta ja palvelusetelien kehittäminen on yksi Mikkelin kaupungin strategian painopistealueista.

Mikkelin kehitysyhtiö Miksei Oy vastaa potentiaalisten palveluntuottajien kartoituksesta, koulutuksesta, hakemusten esitarkastuksesta ja palveluntuottajarekisterin ylläpidosta. Mikkelin seudun sosiaali- ja terveyslautakunta toimii johtoryhmänä ja vastaa palvelusetelitoiminnan strategisista linjauksista, kuten palvelusetelitoiminnan laajuudesta seututasolla, palvelusetelien arvosta, palvelukriteereistä ja palveluntuottajien hyväksymisen edellytyksistä. Sosiaali- ja terveystoimen johtaja hyväksyy uudet palveluntuottajat. Tuotantolautakunnat ja palvelutuotantoyksiköt päättävät palvelutuotantoyksikön palvelusetelitoiminnasta järjestäjälautakunnan palveluseteliä koskevien linjausten mukaisesti. Tuotantolautakunnat linjaavat palvelusetelitoiminnan resursseista talousarviosuunnitelman/käyttösuunnitelman yhteydessä. Tulosalueen- tai -yksikön esimies vastaa palvelusetelitoiminnan käyttöönoton valmistelusta, kuten palvelun tuotteistamisesta ja palvelusetelin myöntämisen kriteerien valmistelusta. Seudullinen palvelusetelitiimi vastaa palvelusetelitoiminnan kehittämisestä. Palvelusetelitiimi toimii tärkeänä osana palvelutuotantoyksiköiden ja Miksei Oy:n välillä. Tiimi koostuu seudun kuntien ja Miksei Oy:n edustajista (Palveluseteli Mikkelin seudun sosiaali- ja terveystoimessa 2016).

Mikkelin seudun sosiaali- ja terveystoimi organisoitiin uudelleen vuoden 2015 alusta alkaen. Yksi suurista muutoksista oli Sosiaalipalvelujen palveluohjausyksikön eli Palveluneuvon perustaminen, jonka tavoitteena on koota yhteen tiedot asiakkaalle kuuluvista sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista ja muusta

sosiaaliturvasta. Palveluneuvo myös tukee, ohjaa ja neuvoo asiakasta (Palveluneuvo 2016). Palveluneuvo toimii asiakkaille päin yhden luukun periaatteella.

Vantaan kaupunki on myös päätenyt kehittämään toimintojaan yhden luukun periaatteella (Multisilta 2015, 56). Myös palvelusetelitim puheenjohtaja vaihtui. Samana vuonna tapahtui myös kehitystyössä mukana olleissa henkilöstöresursseissa merkittäviä ja yllättäviäkin muutoksia, joista johtuen kaikkea palvelusetelitoimintojen tietoa ei saatu siirrettyä organisaatioon. Henkilökunta on joutunut edellä mainituista syistä sopeutumaan uusiin toimintatapoihin ja opettelemaan uusia asioita, mikä on voinut vaikuttaa palvelusetelitoimintojen toteuttamiseen monella tapaa.

Seuraavien alaotsikoiden alla kuvaan haastattelujen tuloksia haastateltavien kertomina teemoittain. Haastattelut olen numeroinut luottamuksellisista syistä satunnaisessa järjestyksessä seuraavasti H1, H2, ....H11. Numerointi ei vastaa haastattelujärjestystä.

## 5.2 Sote-palvelujen tuottamismallit

Mikkelin seutusotessa palveluja tuotetaan itse, ostamalla tai palvelusetelillä. Ostopalveluihin sisältyvät sekä ostopalvelut että palvelusetelillä hankittavat palvelut. Edellä mainittuja tapoja hankkia palveluja kutsutaan myös monituottajamalliksi.

### 5.2.1 Monituottajamallin käyttö

Haastatteluissa tuli esille, että Mikkelin case -tapauksessa tavoitteena on käyttää useanlaisia tuotantovaihtoehtoja ja pitää yllä myös omaa tuotantoa eikä luopua siitä. Monituottajamallin periaatteena nähdään se, että kunta lähtee aktiivisesti elinkeinopoliittisista syistä hakemaan yksityisiä palveluntuottajia, mutta tavoitteena ei välttämättä ole totaaliulkoistus, koska siitä on huonoja kokemuksia muista kunnista. Aito kilpailu vie siihen, että kuluttajalla ja palvelun käyttäjällä on aito mahdollisuus tehdä valintoja ja vertailla muun muassa hintaa ja laatua. Asiakkaan ei tarvitse ottaa palveluseteliä vaan hän voi myös valita julkisen palvelun ja näin käyttää valinnanvapauttaan. Jos ei ole olemassa aitoja markkinoita, niin silloin yksityinen toimintamalli vie huonompaan suuntaan. Myös kunnallinen monopoli tuottajamallina ei ole paras mahdollinen, sillä silloin asiakas ei voi käyttää valinnanvapauttaan ja toimintamallit eivät kehity. Aito monituottajamalli ja aidot, toimivat markkinat ovat edellytys palvelusetelien kehittymiselle. Monituottajamalli antaa myös enemmän mahdollisuuksia hankkia palveluita edullisesti. Monituottajamallin tarkoitus ei ole lisätä palveluita vaan ohjata palvelujen käyttöä ostopalveluista palvelusetelin suuntaan.

Mikkeli tarvitsee erityisesti kaksi tahoja, joiden pitää olla aktiivisia palvelusetelitoiminnan kehittämisen kannalta: tarjontapuolella kehittämissyhtiö Miksei Oy:n rooli on löytää uusia, potentiaalisia yrittäjiä muun muassa terveys- ja hyvinvointipalveluille ja kysyntä puolella sote-henkilöiden pitää olla aktiivisia uusien palvelutilanteiden luojia. Miksei Oy kehittää yrittäjärajapintaa ja yrit-

tää innostaa yrittäjiä palvelusetelijärjestelmästä. Heidän roolinsa on tehdä niitä tehtäviä, mitä kunnat heiltä tilaavat. Miksei Oy:n toiminta onkin koettu dynaamiseksi palvelusetelin eteenpäin viejäksi. Vantaan kaupunki sen sijaan pyrkii ensisijaisesti hyödyntämään mahdollisesti jo olemassa olevia markkinoita eikä pyri markkinoiden luomiseen tähtääviin toimenpiteisiin (Multisilta 2015). Miksein rooli nähdään tärkeänä, koska se on painanut päälle palveluseteliasiasa. Miksei nähdään myös hyvin vahvana henkilöstön näkökulmasta, koska sote henkilöstö koostuu sosiaali- ja terveystalouden asiantuntijoista ja heillä ei ole yrittäjätaustaa eikä riittävää hankintaosaamista.

...näen hirveen vahvana entisen Missetin nykyisen Miksein roolin, kun me ollaan sosiaali- ja terveystalouden asiantuntijoita, et meillä ei oo sitä, kenellä enemmän kenellä vähemmän, mutta ei siis tavallaan yrittäjätaustaa ole (H6)

Jotkut haastateltavista kertoivat, että poliittiset tahot kokevat palvelusetelien olevan vain ikään kuin yrittäjille suunnattu toimeentulon lähde, mikä lisää yksityisten tuottajien liikevaihtoa. Osa poliitikoista näkee, että kunnan pitäisi tuottaa kaikki palvelut itse. Yksi haastateltavista oli sitä mieltä, että palveluseteli ei herätä mitään poliittista keskustelua. Toisaalta kuvitellaan, että yrittäjä saa automaattisesti tietyn tuloksen, vaikka yrittäjän pitää todellisuudessa kilpailla asiakkaista, sillä asiakkaat eivät osta huonoa palvelua. Kuluttajia voisi houkuttaa välillä käyttämään yksityisiä palveluja, sillä lupauksella, että he voivat tarvittaessa palata julkisen palvelun piiriin. Hyvä yhteistyö yrittäjien kanssa toimisi, niin että olisi aktiivisia yrittäjiä, jotka osaavat katsoa tulevaisuuteen ja ottaa myös tarvittaessa yrittämisen riskin investoimalla liiketoimintansa kehittämiseen. Yrittäjiltä odotetaan näkemyksellisyyttä ja liiketoiminnan osaamista. Asiakas, palvelun keskiössä on tärkeä, sillä häneltäkin vaaditaan uudenlaista ajattelua ja rohkeutta kokeilla uusia toimintatapoja.

### 5.2.2 Tuotantotapojen roolit

Muutama haastateltava kertoi, että ostopalveluita käytetään silloin, kun ei ole kysymys kunnan ydinosaamisesta ja ostopalveluilla voi täydentää ruuhkahuippuja esimerkiksi ilta-aikoina ja viikonloppuina. Edellä mainittu ei kuitenkaan ollut kaikkien haastateltavien mielipide, vaan osa näki palveluntuottajat, yrittäjät seutuosoten tärkeinä yhteistyökumppaneina eikä pelkästään ruuhkahuippujen tasaajina. Palveluseteleillä tasattiin ruuhkahuippuja, paikattiin poissaoloja ja vastattiin äkilliseen tarpeeseen myös vuonna 2011, mutta selvityksessä tuotiin myös esiin, että oman palvelutuotannon lisäresurssi vähentää tarvetta tarkastella palveluseteliä järjestämistä vastuu näkökulmasta, itsenäisenä ratkaisuna (IT-Mind 2011, 5). Kunnan ydinosaamista ei ole erikoispalvelut, joita käyttävät esimerkiksi tietyt asiakasryhmät, kuten vammaispalvelun ja omaishoidon asiakkaat. Palvelujen sisältö pitäisi olla kuitenkin samanlainen omassa ja ostopalveluyksikössä. Useat haastateltavista olivat sitä mieltä, että palvelutaso on samaa tasoa tuottajasta riippumatta.

...meillä niin kun samaa minun mielestä se palvelutaso on, oli se sitten oma palvelutuotantoyksikkö tai ostopalveluyksikkö (H3)



Ostopalveluissa asiakas on samanlaisessa vuokrasuhteessa palveluntuottajaan kuin Mikkelin omaan yksikköön ja asiakasmaksu tulee Mikkelin kaupungilta. Esimerkiksi tehostettu palveluasuminen on ollut pääasiassa ostopalvelua, koska kaupungilla ei ole ollut ennestään sopivia rakennuksia tehostettuun palveluasumiseen. Toisaalta edellä mainitun tyyppinen palvelu ei ole nopeasti lisättävä palvelu, koska se vaatii investointeja yrittäjältä toisin kuin kotihoidon palvelut, joissa resursseja on saatavilla joustavammin. Usea haastateltava kertoi, että henkilökunta priorisoi palvelujen tarjonnassa omaa tuotantoa, vaikka muutkin tuotantomallit esitellään asiakkaalle. Palveluseteli esitellään viimeisenä tai joskus se unohtuu, koska sen painoarvo on kaikkein pienin tuotantomalleista. Yksi haastateltavista kertoi, että kotihoidon palvelusetelin vuosibudjetti on 100 000 euroa.

...koska se on niin pienessä osassa niinku omalla osalla (H1)

...tää ehkä helposti unohtuu tai onko sitten niin että ei oo sitä osaamista tai sitte se koetaan jotenkin vaikeeksi (H3)

...se palveluseteli ehkä on se viimeinen, mitä sit käytetään (H4)

Kotihoidon palvelut taas tuotetaan pääasiassa omana tuotantona ja ostopalveluiden osuus on pienempi verrattuna esimerkiksi tehostettuun palveluasumiseen. Ostopalveluiden lisääminen kotihoidon palveluissa vaatisi omien resursien uudelleen tarkastelua kokonaiskustannusten hallitsemiseksi. Epäselvää oli myös se, että milloin olisi järkevää käyttää palveluseteliä ja pitäisikö palveluseteliä käyttää enemmän suhteessa ostopalveluihin ja omaan tuotantoon.

... jos yhtäkkiä lähtis et ihmiset haluaa yhä enemmän palveluseteliä, niin sit meidän täytyy tehdä omille resursseille jotakin (H9)

Kotihoidon palvelusetelien käytön paikka ja positio tuotannossa olivat epäselviä. Palvelusetelin nähdään toimivan parhaiten lyhytkestoisissa tai tilapäisissä tapauksissa esimerkiksi, jos asiakas kotiutetaan sairaalasta tai on hyväkuntoinen vanhus, joka osaa päättää omista asioistaan.

Et ollaan kotihoidon asiakkaana määräaikaan pätkä, niin siinähan palveluseteli on sitten ehdoton (H1)

...joko et on kysymys semmosista asiakkaista, joille sitä suunnitellaan, jotka itse pysyy niin kun harkitsemaan että käyttämään päätösvaltaa tai heidän läheisensä, omaisensa (H8)

Sen sijaan kotihoidon palveluseteli ei välttämättä toimi sellaisella alueella, joka on harvaan asuttu ja asiakkaiden väliset matkat ovat pitkiä. Syy tähän on se, että yksityinen yrittäjä ei saa tällaista palvelua kannattavaksi, koska aikaa kuluu paljon, yhden asiakkaan luota toiselle siirtymisessä.

Haastateltavien mukaan toimeksiantosopimus on syrjäyttänyt omaishoitajan palvelusetelin käyttöä. Toimeksiantosopimus tarkoittaa sitä, että asiakas haluaa tutun ihmisen hoitamaan itseään omaishoitajan vapaapäivän ajaksi ja silloin sopimus tehdään kunnan ja tutun, usein sukulaisen välillä. Palvelun tuotteis-

taminen houkuttelevaksi kaikille osapuolille, kunnalle, palveluntuottajille ja asiakkaalle, on tärkeää, jotta kaikki osapuolet olisivat motivoituneita käyttämään ja kehittämään palveluseteliä. Palvelusetelin houkuttelevuuden tärkeys tuli ilmi myös Vantaan kaupungin informaation kulkua tutkivassa pro gradu-sa (Multisilta 2015, 47-55).

### 5.3 Palvelusetelit sosiaali- ja terveystoimessa

Palvelusetelit ovat hyvin asiakaslähtöisiä. Palvelusetelistä on tehty useita ohjeita eri kohderyhmille, kuten asiakkaat, palveluntuottajat ja henkilökunta, Mikkelin kehitysyrityksen Miksei Oy:n ja Mikkelin seudun sosiaali- ja terveystoimen yhteistyönä. Seudun palvelusetelitiimi kysyy, palveluseteliasioiden kanssa päivittäin tekemisissä olevilta, palautetta ohjeista. Tiimi päivittää ohjeistukset tarvittaessa esiteltyään ne ensin Mikkelin seudun sosiaali- ja terveyslautakunnalle. Ohjeet ovat saatavilla sekä kirjallisena että digitaalisena muotona ja niiden sisältöä on käytetty tässäkin työssä lähteinä. Ohjeistus sai kiitettävää palautetta, koska se on oppaassa kattavasti.

...meil on sit oma palvelusetelikäsikirjakin, niin tota se on ollu oikeastaan aika helppo, ku se on yksissä kansissa, niin se perehtyminenhan on niin kun tavallaan ollu helppoa (H7)

Oppaita käytetään muun muassa henkilökunnan perehdyttämiseen ja ne ovat vapaasti asukkaiden ja palveluntuottajien luettavissa Miksei Mikkelin nettisivuilla. IT-Mind selvityksessä (2011,13) kaikki haastateltavat totesivat, että oman henkilökunnan perehdyttämiseen ei ole paneuduttu riittävästi. Kun asiakasrajapinnassa työskentelevillä ei ole tarpeeksi tietoa palvelusetelistä, niin he eivät sitä mielellään ota puheeksi asiakkaan kanssa.

Aluks varmaan siinä on se tieto elikkä sielt voi tulla siltä asiakkaalta tai omaiselta semmonen kysymys mihin sä et osaa vastata siinä hetkessä ja tulee semmonen olo, että miks mä puhun tästä edes, kun en mä tiedä mistä mä puhunkaan (H4).

Pääasiassa asiakkaat saavat tietoa palvelusetelistä palveluneuvosta asiakastarpeen kartoituksen yhteydessä. Kiljusen (2016, 41,50) mukaan palvelusetelistä ei tiedoteta tarpeeksi asiakkaille. Edellä mainittuun tulokseen tultiin myös IT-Mind (2011, 8) selvityksessä tuotiin esille, että kuntalaiset eivät vielä tunne palveluseteliä ja sen mahdollisuuksia. Selvityksessä suositeltiin myös yleistä palvelusetelitiedostusta kuntalaisille, jotta kysyntä lisääntyisi. Haastattelujeni yhteydessä kävi kuitenkin ilmi, että palvelusetelien ei toivotakaan lisäävän palvelujen kysyntää Mikkelin seudulla, vaan siirtävän palvelujen nykyistä tuotantoa ostopalveluista palvelusetelin käyttöön. Vuonna 2011 toteutetussa IT-Mind (2011,3) selvityksessä suositeltiin, että yleistä palvelusetelitiedotusta lisättäisiin kuntalaisille kysynnän vilkastuttamiseksi. Edellä mainittu suositus ei kuitenkaan haastattelujen mukaan ole Mikkelin seudun palvelustrategian mukainen. Muutama haastateltava piti Mikkeliiä edistyksellisenä palvelusetelien käyttäjänä

verrattuna lähialueisiin, mutta näki toiminnan olevan vielä lapsenkengissä, euroja ja määriä verrattaessa, muihin seutuihin.

### 5.3.1 Asiakkaan valinnanvapaus

Palveluseteli on yksi tapa toteuttaa asiakkaan valinnanvapautta ja palveluiden hankintaa. Haastateltavien mielestä asiakas saa erilaisia vaihtoehtoja, mistä hän voi valita itselleen mieluisimman palveluntuottajan. Asiakasta ei voida pakottaa ottamaan kunnan tarjoamaa omaa palvelua. Positiivinen kilpailutilanne, kilpailu asiakkaista, vaatii palveluntuottajia kehittämään ja erilaistamaan palveluitaan. Palveluja tehdään asiakkaita varten. Palveluntuottajan pitää pystyä tyydyttämään asiakkaan tarpeet varmistaakseen yhteistyön jatkumisen asiakkaan kanssa. Palveluseteli lisää asiakkaan subjektiivista kokemusta palvelun laadusta, koska hän saa valita palveluntuottajan itse ja syntyy käsitys, että hän on valinnut laadukkaan palvelun. Asiakas voi esimerkiksi haluta johonkin tiettyyn palvelutaloon tai haluta kotihoitajaksi saman yrityksen työntekijän, jolta hän on aiemmin ostanut muita palveluja, kuten esimerkiksi siivousta. Joissakin tapauksissa asiakkaat ovat valmiita käyttämään omaa rahaansa, jotta saavat haluamansa palvelun. Asiakkaiden tietoisuus palvelusetelistä on lisääntynyt ja jotkut asiakkaat ja aktiiviset omaiset osaavat auttamatta kysyä palveluseteli-mahdollisuutta palvelun tuottamisessa.

Asiakaspuoleltahan on taas nyt sitten, osa asiakkaista osaa hyvinkin pyytää ja vaatia tätä palveluseteli palvelua (H3)

Et kyl siinä niin kun tulee semmonen tavallaan eriarvoisuus siinä, et sul on mahdollista sen rahan takia valita, mutta että toisten pitää sit ehkä tyytyä (H2)

Toisaalta asiakkaan varallisuus asettaa ihmiset eriarvoiseen asemaan. He, kenellä on varaa, voivat valita käyttämällä omia varojaan osana maksua. Osa asiakkaista ovat pienituloisia ja heillä ei ole taloudellisesti muuta vaihtoehtoa kuin kunnan oma tuotanto. Asiakkaat ja omaiset haluavat etukäteen tietää mitä palvelu kustantaa heille eri tavoilla tuotettuna. Henkilökunnan mukaan, he voivat laskea arvioidun palvelun hinnan asiakkaalle, jos tietävät asiakkaan tulot, tiedot ja halutun palveluntuottajan hinnat. Haastatteluissa tuli myös esille, että asiakkaiden omaisten kanssa pitää olla tarkkana, jotta he ymmärtävät laskelmien olevan arvioita, jos laskentaa varten ei olla saatu laskentaan vaikuttavien asiakkaan tarkkoja tietoja.

Meil on semmonen excelin laskentapohja, mihin sitten syötetään näitä tietoja, tulotietoja ja vuokraa ja sit siinä voi niin kun verrata suoraan, et kuin paljon se tulee maksamaan enemmän se omavastuu ku jos olis tavallisessa meidän osoittamassa paikassa (H2)

Valinnanvapauden toteutuminen edellyttää, että asiakas kykenee itse valitsemaan palveluntarjoajan, niin että palveluntarjoaja eikä palvelusetelin myöntäjä vaikuta asiakkaan päätökseen. Palvelusetelin myöntäjän pitää olla puolueeton. Tulevaisuuden valinnanvapauden merkitys koettiin epäselväksi, koska siitä ei ole tarkkaa tietoa. Haastateltavat arvioivat, että ilmeisesti valinnanvapaus on

kattava peruspalveluissa ja suppea erikoispalveluissa. Nyt toimivan palvelusetelijärjestelmä koettiin edesauttavan tulevaisuuden järjestelmän kehitystä ja käyttöönottoa. Yhden haastateltavan mielestä asiakas saa tulevaisuudessa enemmän päätösvaltaa ja voi valita palvelunsa vapaammin. Asiakkaan ja palveluntarjoajan välissä ei tarvita tulkitsijaa, mikä haastaa päätöksenteon ja johtamisjärjestelmän, kun asiakas haluaa katetta verorahoilleen. Miten asukkaat otetaan mukaan päätöksentekoon ja miten heille perustellaan erilaiset ratkaisut, joka mietitytti haastateltavia.

Voidaanko me ajatella, että me ei tarvita mitään muuta kun se, että ihmiset itse ilmaisevat omia asioitaan (H10)

Muutaman haastateltavan mielestä asukkaat ovat ehkä halukkaita maksamaan siitä, että he voivat valita palveluntuottajan itse ja tuntevat sillä saavansa jotakin ekstraa itselleen. Palveluseteli nähtiin molemminpuolisena valinnanvapautena, joiden käyttäjiä ovat asukkaat ja kunta.

### 5.3.2 Palvelusetelin kehittäminen

Palvelusetelin kehittämisestä vastaa virallisesti seudullinen palvelusetelitiimi. Soten eri toimialueet voivat lähettää palvelusetelien kehittämistoivomuksia tiimille, joka tutkii ehdotukset. Sote-lautakunta päättää uuden setelin käyttöönotosta (Kuva 1). Ennen käyttöönottopäätöstä tutkitaan muun muassa, onko uudelle palvelusetelille palveluntuottajia ja palveluseteli tuotteistetaan. Tuotteistuksen tekee palveluseteliä ehdottanut tiimi. Yhden haastateltavan mukaan, sote-henkilökunta tarvitsisi ulkopuolista osaamista tuotteistuksen avuksi, koska heillä ei ole siihen tarvittavaa osaamista. Osa tuotteistusta on palvelusetelin hinnoittelu, joka on koettu hankalaksi luotettavien laskelmien puuttumisen vuoksi. Laskelmia hankaloittaa muun muassa se, että hinnoittelun peruste on kunnalla käynti, kun taas palvelun tuottajilla tunti. Käynnin pituus voi vaihdella 15 minuutista tuntiin. IT-Mind (2011, 8) selvityksessä todettiin myös, että palveluseteli- ja oman tuotannon vertailua ei ole voitu tehdä, koska palvelujen hintatiedot on laskettu erilailla eri kunnissa. Toiset kunnat hinnoittelevat palvelut käynti- ja toiset tuntiperusteisesti. Lisäksi käynti ja tuntihinnat vaihtelevat kunnittain (IT-Mind 2011, 3). Palvelulle määritetään käyttöönottovaiheessa hinta laskelmien perusteella ja palvelun tuottamiskustannus arvioidaan omana ja ostopalveluna. Tällä hetkellä ei ole systemaattista mallia, millä palvelusetelin suuruutta suhteessa sen kustannuksiin arvioidaan.

Tätä analyysiahan me ei olla kauheen syvällisesti tehty. Ei olla arvioitu ikään kuin eri näkökulmista sitä niinku kokonaisuutta (H9)

Et sitä niinku ei oo tehty ja sitä tietysti olis pitäny tehdä meillä ja se on varmaan yks se este onkin varmaan se ku sä etit niitä esteitä on se, että ei oo saatu aikaseksi Mikkelissä sellasta luotettavaa laskemista siihen (H11).

Palvelusetelit perustuvat asiakkaiden tarpeisiin, jotka on havaittu asiakasrajapinnassa. Palvelusetelien valikoima on laajentunut ensimmäisten palvelusetelien käyttöönoton jälkeen. Palveluseteleitä on käytössä tällä hetkellä kahdeksan

kappaletta ja niitä on kohdennettu eri asiakasryhmille. Viimeisen vuoden aikana on palveluseteliin tullut aiempia vuosia vähemmän uusien palvelusetelien avausehdotuksia. Syyksi haastateltavat kertoivat sen, että avainasemassa olleet johtajat ovat olleet poissa ja henkilökunnan on helpompi palata entiseen toimintamalliin, koska vanhalla tavalla toimiminen on nopeampaa kuin uudella tavalla.

Vanhalla tavalla toimiminen on helppoo, nopeeta, sit jos sie taas lähet niin kun jotain uutta luomaan, niin se on itelle niin ku lisää duunia (H3)

Yksi haastateltava pohti, että jos uusia asioita ensin kokeiltaisiin ja sillä tavoin pyrittäisiin osallistamaan ihmisiä, niin näin saataisiin asioita eteenpäin. Uudellinen toimintatapa vaatisi johtajilta uskallusta myös tehdä päätös kokeilun lopettamisesta. Täydellisen mallin rakentaminen yhdellä kertaa valmiiksi on kokeiluja riskialttiimpaa kuin kokeileminen pienesti.

Asiakkaat ovat olleet tyytyväisiä palveluseteliin, koska palautetta ei ole tullut. Haastateltavien mielestä palvelusetelikeskustelu on ollut hyvin myönteistä pääasiassa kaikkien tahojen kanssa.

Niin ku todennäköisesti onnistuu hyvin, koska ei oo niinku palautetta tullu (H1)

Yrittäjät ovat aktiivisia antamaan palautetta ja heidän kokemuksensa ovat olleet pääasiassa positiivisia, lukuun ottamatta sitä, että he toivovat asioiden etenevän nopeammin. Toisaalta on huomattu, että uudet palvelusetelit lähtevät käyntiin hitaasti, mutta noin puolen vuoden sisällä uusi asia on jo omaksuttu ja palvelusetelitoiminta käynnistynyt. Miksei Oy järjestää säännöllisesti tilaisuuksia, missä on kuntien palvelusetelimyöntäjiä, sote-johtoa ja palveluntuottajia. Tilaisuudessa kaikki osapuolet voivat keskustella palvelusetelistä avoimesti ja verkostoitua.

Nykyistä palvelusetelien käytön määrää ei ole arvioitu siltä kannalta, käytetäänkö palveluseteliä liikaa, riittävästi vai vähän. Palveluseteli on hyväksytty tässä muodossa ja sen käyttö etenee.

Vaan se riittää meille, että edistetään tätä palveluseteliä (H9)

Palvelusetelin käytölle ei ole asetettu konkreettisia tavoitteita, kuten esimerkiksi käytön vuosittainen prosenttinen kasvu tai palvelusetelin osuus kaikista ostopalveluista. Tavoitteiden puuttumisen arvellaan vaikuttavan palvelusetelien käytön kasvuun negatiivisesti.

## 5.4 Palvelusetelitoiminnan johtaminen

Sote- palveluiden organisaatiota muutettiin vuoden 2015 alusta ja samaan aikaan tapahtui henkilö- ja tietokoneohjelmamuutoksia. Henkilömuutosten takia organisaatio menetti osan palveluseteleistä kertyneestä kokemuksesta. Haastateltavien mukaan organisaatio harjoittelee vielä uusia toimintatapoja ja tietoko-

neohjelmia, mutta toiminta on menossa parempaan suuntaan. Haastateltavien mukaan esimerkiksi kotihoidon työn sisältö on muutoksessa Mikkelissä, kun pienemmät kunnat ovat edenneet jo pidemmälle. Osa haastateltavista kertoi omien kokemustensa perusteella, että yleinen tietämys palvelusetelistä on aika heikko. Moni toivoikin palvelusetelistä yleistä, kaikille palvelusetelin kanssa tekemisissä oleville yhteistä tietoisuutta. Organisaatiossa on käytössä perehdytysohjelma, jossa perehdytettävä kuittaa lomakkeeseen perehdytyksessä läpikäytyt asiat. Perehdytysohjelma ei ole kuitenkaan yksityiskohtainen ja vaatii työntekijöiden oma-aloitteellisuutta tiedon hankinnassa. Perehdytyksen apuna käytetään myös muun muassa Vanhuspalveluiden toimintakäsikirjaa. Uuden opettelu vie aikaa. Osa haastateltavista kertoikin, että heillä on riittämätön aika hoitaa työtehtäviin ja asiat, joiden perään ei kysellä jäävät hoitamatta. Koska henkilöstö on ylikuormitettu, niin työtehtäviä pitää priorisoida.

...sit sun pitää vaan ruveta opettelemaan ja miettii ja silleen just lukee ja jossain omaishoidon kohdalla varsinkin sit kun sitä ruvettiin no hei, et miks tää on näin kirjoitettu ja mitähän täs on aateltu, niin sit piti vaan niitten ihmisten kautta yrittää sitä penkoo (H2)

Lähes kaikki haastateltavat olivat sitä mieltä, että palvelusetelitoiminnalla ei ole yhtä henkilöä, joka tuntisi toiminnan hyvin ja joka myös ottaisi kokonaisvastuun palvelusetelitoiminnasta. Tällä hetkellä koetaan, että palvelusetelitoiminnan perään ei kysele kukaan eikä tiedetä kuka seutusotea johtaa ja mihin suuntaan.

Se elää niinku omaa elämäänsä ja se budjetti on niinku sellanen (H7).

Haastateltavat toivoivat, että joku ottaisi johtajan roolin ja koordinoisi palvelusetelitoimintaa kokonaisvaltaisesti. Nyt vastuu on pilkottu pieniin osiin, niin että henkilökuntakaan ei ole varma kuka tekee päätöksen mistäkin asiasta. Esiemiesten roolit koetaan selkiytymättömiksi ja asioille kaivataan vastuuhenkilöä, joka ottaa palvelusetelitoiminnot haltuunsa. Tällä hetkellä moni selvittää samoja asioita päällekkäin ja kollektiivinen vastuu ei toimi. Kuntapuolelle tarvitaan asiantuntija, joka vastaa palvelusetelitoiminnan ja käytön kehittämisestä (IT-Mind 2011, 13). Mikkelin seudulla olikin useamman vuoden ajan henkilö, joka otti vastuun palvelusetelitoiminnasta, mutta henkilömuutosten jälkeen hänen tilalleen ei ole palkattu toista samanlaisen vastuun omaavaa henkilöä, vaikka haastateltavien kommenttien perusteella sellainen henkilö tarvittaisiin.

...johtajana toimiminen, et siellä olis selkeesti se, kuka sen vetää kokonaisuutena kaasaan. Niin kun mä sanoin viime vuoden alkupuoli oli ku muututtiin ja muutettiin tää homma, niin tähän tuli tavallaan ne pari kolme toimijaa lisää siihen mitä se on aikaisemmin ollu (H4)

Hyvä esimerkki selkeästä toiminnasta on tehostettu palveluasuminen, josta vastaa toiminnanohjaaja asiantuntijana. Moni haastateltava nosti esiin tehostetun palveluasumisen ja sen, miten siinä on onnistuttu hyvin. Tehostettu palveluasuminen on tuotteistettu. Se on kilpailutettu ja kilpailun tuloksena saatu houkutteleva hinta kaikille osapuolille. Palveluntuottajia on useita ja oma tuotanto

on pientä. Vastuuhenkilö on ottanut päävastuun palvelusta ja ottaa vastaan muun muassa asiakaskyselyt ja palautteen. Yksi haastatelluista oli ajatellut käyttäjä samaa mallia kotisairaanhoidon, niin että jokaisella asiakkaalla olisi oma vastuutyöntekijänsä, joka tietäisi omien asiakkaittensa tilanteen.

Haastateltavat näkevät johtamisen organisoinnin olevan ylemmän johdon asia. Avainjohtajien poisjäännin jälkeen tiedottaminen on vähentynyt ja joitain tietoja henkilöstö on saanut tietoonsa vasta, kun ne on julkaistu Länsi-Savossa. Johtaminen on tällä hetkellä sähköposti- ja etäjohtamista ja yhteisiä palaveriteita on vähän, jolloin niihin kertyy niin paljon asiaa, että kaikkea ei ehditä käsitellä palaverin aikana. Yhden haastateltavan mukaan toiminnan kehittäminen ja muuttaminen vaatii tiedon lisäämistä, kokemusten avaamista ja keskustelua muun muassa siitä, mistä palvelusetelissä on kysymys. Työntekijöillä pitää olla kumppani, jonka kanssa voi keskustella epäselvistä asioista ja saada niihin vastauksia. Uuden asian oppiminen vaatii aikaa ja tukea.

Ne haluaa tehdä oikein, ne haluaa tehdä hyvää työtä ja ne haluaa olla niinku varman pääl siit et näin sen kuuluukin mennä (H8)

Työntekijöiden suuri määrä ja palvelujen laaja valikoima koetaan haasteelliseksi muun muassa tiedon välityksen kannalta. Palvelusetelistä on saatavalla paljon tietoa, mutta työaika menee kiireellisten asioiden hoitamiseen, joiden joukkoon tieto hukkuu. Yksi haastateltava pohti, että tietoa voisi välittää kokemusten muodossa, välittämällä onnistuneita esimerkkejä, käymällä niitä yhdessä läpi ja ottamalla niistä mallia. Sote-organisaatiossa on myös paljon erilaista osaamista, mutta haasteena pidettiin sitä, että edellä mainittu osaaminen ei kohtaa. Johtajan tehtävänä olisi osata ja ymmärtää kokonaisuutta ja osata johtaa sitä. Uusien asioiden läpivienti organisaatiossa vaatii voimakasta painetta johtamisen puolelta, joka tällä hetkellä puuttuu seutusotesta.

...nääh ihmiset löytää toinen toisiansa, mutta onko niin, että ne ei kuitenkaan ikään kuin, jos halutaan edistää palveluseteliä, sen aktiivinen edistäminen ei onnistu pelkästään sillä, että odotetaan (H10)

Palveluseteli on yksi Mikkelin kaupungin strateginen painopistealue, mutta osa haastateltavista pohti, että onko todella näin tai myönsi suoraan, että ei tiennyt sitä. Yksi haastateltavista totesi, että strategisten valintojen pitäisi näkyä koko kaupungin johtamisessa. Toinen haastateltavista taas kertoi, että heillä ei ole erillistä sote-strategiaa vaan palveluseteli strategia on ikään kuin kaupungin yleisen strategian mukainen. Kolmas taas kertoi, että palveluseteli on kirjattu sote-strategiaan. Haastateltavien vastaukset poikkesivat toisistaan kaikkein eniten verrattuina muiden kysymysten vastauksiin, kun heiltä kysyttiin miten palvelusetelistrategia vaikuttaa ja näkyy Mikkelin kaupungin toiminnassa

...viitaten tuohon meidän strategiseen keskusteluun niin eihän me ihan tähän olla laitettu niitä paukkuja mitä me oltas voitu laittaa (H9)

IT-Mindin selvityksessä (2011, 3) saatiin selville, että henkilökunta tunsu palvelusetelin operatiivisen toimivuuden, mutta linkitys strategiseen päätöksente-

koon oli jäänyt heikoksi. Viiden vuoden jälkeen tilanne näyttäisi olevan samanlainen.

Elina Hyrkäs on tutkinut väitöskirjassaan (2009, 165-166) osaamisen johtamista Suomen kunnissa. Hän tuli väitöskirjassaan siihen johtopäätökseen, että osaamisen johtamiseen ei panosteta riittävästi kunnissa. Panostamisen vähyyden syyksi ilmeni resurssien vähyyys ja ajanpuute. Hyrkäksen mukaan osaamisen johtaminen voisi olla ratkaisu resurssipulaan ja sen avulla toimintoja voitaisiin uudistaa ja osaamista hallita tehokkaammin. Hyrkäs tuli myös siihen tulokseen, että osaamisen johtamista ei tunneta tarpeeksi. Uudet asiat, kuten tässä tapauksessa palveluseteli, jäävät helposti vanhojen toimintotapojen jalkoihin.

Päivi Huotari tuli väitöskirjassaan: Strategisen osaamisen johtaminen kuntien sosiaali- ja terveystoimessa (2009, 196), siihen johtopäätökseen, että osaamisen strategisen johtamisen pitäisi olla tietoista strategiaan perustuvaa osaamisen johtamista. Jos osaamisesta ei keskustella strategian muotoilun yhteydessä voi osaamisen kehittäminen strategioita vastaavaksi jäädä ohjaamatta ja osaaminen voi suuntautua erilleen strategiasta. Strategian määrittämisen yhteydessä pitäisi pohtia, mitä strategia edellyttää työntekijöiltä ja heidän osaamiseltaan. Huotari nosti esille myös lähijohdon tärkeän roolin strategisessa johtamisessa ja strategisen osaamisen johtamisessa. Lähijohtajien toimenkuvaa pitäisi hänen mukaansa kehittää yhä enemmän strategiseen suuntaan.

Mattila (2011, 70-79) tuli muun muassa seuraavaan samantyyppiseen johtopäätökseen pro gradu työssään kuin Huotari: kunnilla on vaihtelevia käytäntöjä palvelusetelin käyttöönotossa, puutteelliset resurssit ja osaaminen. Kaikki edellä esitetyt asiat eivät edistä palvelusetelin laajaa toteutusta eivätkä toteutuksen onnistumismahdollisuuksia.

### 1.1.1 Verkostojen johtaminen

Monituottajamallin käyttö muuttaa myös johtamisen mallia kuntasektorilla, koska siinä on mukana erilaisia toimijoita, jotka tarjoavat palveluitaan joko suoraan asiakkaille ja kunnalle tai molemmille. Haastateltavat olivat huomanneet, että kaikki toiminnot hajaantuvat. Henkilöstö on erilaisissa verkostoissa, on erilaisia toimijoita, sopimussuhteita ja organisaatorakenteita. Johtajien persoonat korostuvat, heidän karismansa ja kykynsä olla vuorovaikutuksessa verkoston eri toimijoiden kanssa tulevat tärkeiksi tekijöiksi. Verkostojen keskinäiset ja säännölliset tapaamiset koetaan tärkeiksi tiedon jakamisen ja ymmärryksen takaamiseksi.

...et tähän vaatis niinku sitte yhteisiä arvo ja ymmärrystä, et meidän pitäis ymmärtää se asia suht samalla tavalla hirmu mones paikassa (H8)

Verkostojen jäsenten huolet ovat oikeutettuja ja ne pitää ottaa todesta ja käsitellä kiihköttömästi, jotta he saavat vastauksia kysymyksiinsä. Verkostot vaativat erilaista johtamistaitoa ja yhteistyötaitoja kuin perinteinen palvelujen johtaminen. Useampi haastateltava pohti myös digitalisoitumisen vaikutusta työhön ja verkostoitumiseen. Digitalisoituminen on kunnassa kehittymättömässä tilassa, mutta digitalisoitumisen kehittyminen nähdään mahdollisuutena kehittää esimerkiksi verkostojen yhteydenpitoa.

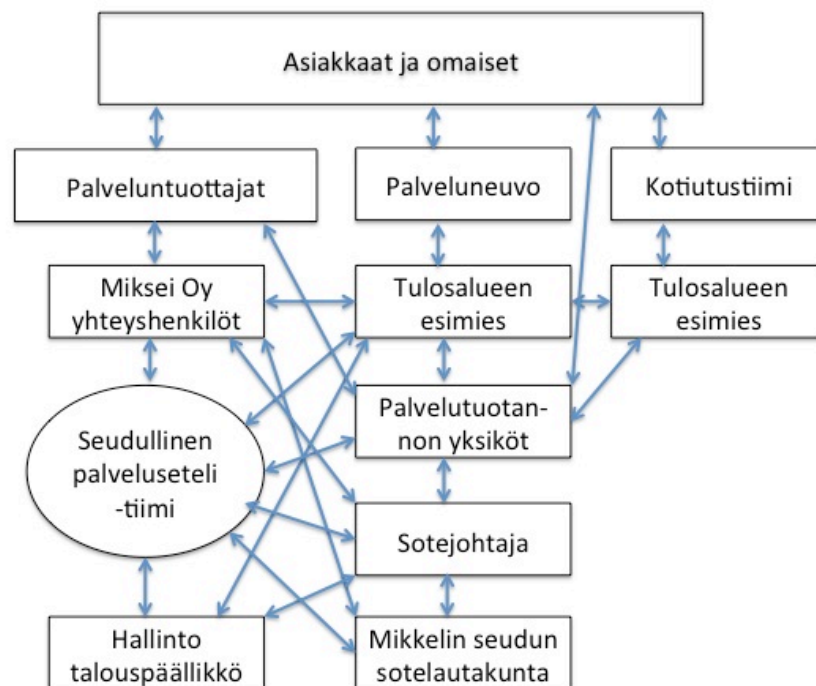


...joku sähköinen asiointi on minusta semmonen erityinen alue kuitenkin ja sitä pitää koko ajan kehittää (H2)

Kirjallinen materiaali ja nettitiedottaminen koettiin hyväksi tavaksi tiedottaa kuntalaisille, mutta ikäihmiset kaipasivat torikokouksia, jossa asiasta voisi kysyä. Haastateltavia pyydettiin myös kertomaan kenen kaikkien ihmisten kanssa he ovat tekemisissä palveluseteliä koskevilla asioilla.

Palveluneuvo tekee palvelutarpeen arvioinnin, kartoittaa asiakkaan toimintakyvyn ja tekee hoito- ja palvelusuunnitelman. Tämän jälkeen asiakkaalle kerrotaan eri palveluvaihtoehdot, joista yksi on palveluseteli. Asiakas voi tulla kotihoitoon sekä palveluneuvon että kotiutustiimin kautta. Kotiutustiimi palvelee sairaalasta kotiutettavia asiakkaita. Tämän jälkeen asiakas siirtyy kotihoidon, tehostetun palveluasumisen tai jonkin muun palvelutuotantoyksikön hoitoon. Jos asiakkaalle on myönnetty palveluseteli, niin hän on suoraan yhteydessä palveluntuottajaan, jonka kanssa tekee sopimuksen. Palveluntuotantoyksiköt ovat myös suoraan yhteydessä asiakkaisiin ja palveluntuottajiin tarvittaessa.

Palvelusetelitiimi koostuu vuonna 2016 Miksei Oy:n yhdyshenkilöstä, palvelutuotantoyksiköiden jäsenistä, tulosalueen esimiehistä, taluspäälliköstä ja tehostetun palveluasumisen toiminnanohjaajasta. Palvelusetelitiimi kokoontuu säännöllisin väliajoin ja kokouksista tehdään aina pöytäkirjat. Miksei Oy järjesti vuonna 2015 neljä (4) palvelusetelitalaisuutta palveluntarjoajille ja vuonna 2016 tilaisuuksia tulee olemaan kaksi. Haastateltavien toivomus oli, että palvelusetelistä keskusteltaisiin verkostossa enemmän ja niiden paikkaa palvelutuotannossa selvennettäisiin kaikille verkostossa toimijoille.



KUVA 4 Mikkelin seudun soteverkosto

Yllä oleva kuva on piirretty haastateltavien kertomusten perusteella ja se kuvaa palveluseteliverkosta Mikkelin seutusotessa. Asiakkaat ja omaiset on nostettu kuvion yläosaan, jotta heidän merkityksensä korostuisi valinnanvapaudessa. Nuolet osoittavat kommunikoinnin suuntaan ja kuviosta selviää, että yhteydenpitoa on useaan suuntaan lähes jokaisesta yksiköstä, mistä voisi päätellä, että palvelusetelin sujuva toimivuus vaatii yhteydenpitoa moniin tahoihin.

#### 5.4.1 Johtamisen työkalut

Julkinen sektori saa käyttöönsä rahat julkisin varoin kerätystä budjetista (Rainey & Young 2007). Johtamisen merkittävin työkalu julkisella puolella on budjetti. Budjetti ohjaa määrärahojen käyttöä ja varsinkin henkilöstöbudjettia seurataan Mikkelin kaupungissa tarkkaan. Haastateltavien mielestä budjetilla on ohjaava vaikutus julkisella sektorilla, sillä jos esimerkiksi ulkopuolisten ostojen budjetti uhkaa ylittyä, niin ylemmältä taholta saattaa tulla käsky, että ostopalvelujen budjetti on loppu ja loppuvuosi palveluja tuotetaan omilla resursseilla. Moni haastateltavista kertoi budjetin loppumisen olevan palvelusetelien myöntämisen este ja siksi he välttivät palvelusetelistä kertomista asiakkaille.

Se on valitettavasti määrärahasidonnainen ja se on korvamerkitty raha nimenomaan palveluseteliin (H7)

...meillä varmaan tulee tavallaan sit se budjetti jollakin tavalla vastaan, että sen niin kun markkinointia, tietää jo että sitä ei voi niin kun yllin kyllin markkinoida, koska meillä tulee sit se raja, jossakin vastaan, että ensimmäinen soittaja tuli jo tammikuussa ja kyseli, et riittäaks teillä rahat myöntää heille jatkaa elikkä tavallaan asiakkaatkin tietää sen (H4)

Osa haastateltavista kuitenkin oli sitä mieltä, että palvelusetelien budjetti on osa ostobudjettia ja sitä voidaan käyttää joustavasti, mutta haastateltavat tunnustivat budjetin ohjaavan vaikutuksen. Useampi haastateltavista oli sitä mieltä, että asioita tarkastellaan yhden pienen osa-alueen kautta ja näin kokonaisuus jää hahmottamatta. Järkevämpää olisi, että ostopalveluilla olisi selkeästi yksi ja sama budjetti, jota voisi käyttää joustavasti. Aiemmasta tutkimuksesta selvisi, että palvelusetelin budjetin upottaminen ostopalvelujen sisään vaikeuttaa seurantaa ja vähentää palveluohjaajan mahdollisuuksia ratkaista asiakkaiden ongelmia joustavasti (IT-Mind 2011, 13).

Sellasta on esiintynyt, että siitä palvelusetelin alkuvuosilta on esimerkkejä, että palveluseteliä myönnettiin, sit palvelusetelibudjetti oli täynnä, sit kunnassa siirryttiin käyttää ostopalvelubudjettia ja sit ruvettiin tekemään ostopalvelusopimuksia tai siten yritettiin siirtää sinne omaan tuotantoon asiakkaita (H5)

...aivan yhtä hyvin vois todeta et palveluja ostetaan esimerkiks joltain, niinku tietyllä summalla. Et ei sitä kukaan niinku oo kiveen kirjottanu, että se on pakko jakaa muihin ostoihin ja palveluseteliostoihin (H8)

...meillä ei silleen kiveen hakattu niitä seteleitä ja ostopalveluita. Et meil on tavallaan ostopalvelu yhteensä, et meillä on se könttäsumma rahaa (H6)

Palveluseleille ei ole asetettu määrällisiä kappale- tai euro tavoitteita tai ainakaan konkreettisia tavoitteita ei tunnistettu. Edellä mainitusta johtuu niiden seuraaminen on vaikeaa.

...jos ajateltas et meil olis jossain tavoite, että vaikka 10 % jossain palvelussa tulis olla palveluseteliä, niin toki me seurattas, mikä se niinku toteutuma on, mut tällasta ei oo asetettu, niin ikään kuin se johtaa meidän organisaatiossa siihen, että ku tällaista konkreettista tavoitetta ei oo asetettu, vaan se on yleinen, vähän kaikkea syleilevä tavoite, niin sillen myöskin sen seuraaminen on aika hankalaa (H9).

Toteutuneet palvelusetelien määrät tiedetään ja osa haastateltavista mainitsi, että heillä on vakio asiakkaat, jotka käyttävät palveluseleitä ja he tietävät mihin raha riittää. Käytettyjen palveluseleiden määrät saadaan muun muassa Smartumin järjestelmän kautta, mutta työkaluja ei osata haastateltavien mukaan käyttää tehokkaasti.

...siellä jaetaan niitä palveluseleitä ja sit se rahaliikenne niin kun yrittäjien sieltä kautta kulkee . Et sielläkin on niitä raportteja, et niitäkin pitäis opetella tehokkaammin käyttää, siel on jotain niitä raporttityökaluja (H2)

Muutama haastateltavista mainitsi nimeltä myös Maisema-työkalun, johon syötetään tilinpäätökset, talousarviot ja talousseurannat. Kaikista palveluista, kuten esimerkiksi palveluasumisesta, järjestelmään syötetään muun muassa hoitopäivät, jonka mukaan järjestelmästä näkee paljonko hoitopäivä maksaa ja miten hoitopäivien määrät ja eurot ovat kehittyneet. Järjestelmän kautta voidaan seurata myös asiakas- ja käyntimääriä ja järjestelmästä voi tulostaa raportteja, jotka pitää osata tulkita oikealla tavalla. Jokainen tulosalue seuraa itse taloutaan ja he saavat tulostettua haluamansa raportit järjestelmästä. Ongelmaksi koettiin, että eri paikkoihin haluttiin erilaisia raportteja, joita joudutaan räätälöimään, koska Maisema- työkalusta ei saa helposti valmiita yksilöllisiä raportteja. Terveystenhoitohenkilökunnalla ei ole myöskään hyvää osaamista ja kokemusta ohjelmien käytöstä ja raportit eivät ole vertailukelpoisia organisaatiomuutoksista johtuen. Edellä mainituista asioista johtuen raportointi koettiin käsityöksi. Käsin tehtyä raportointia on tehty jo vuosia, koska sen avulla saadaan tarkempia tietoja ja pystytään ennustamaan tulevaa. Lisäksi asiakasrajapinnassa työskentelevät kertoivat käyttävänsä excel- taulukkoa, kun he laskevat asiakkaille eri tavalla tuotettujen palvelujen hintoja. Haastateltavien toivomus oli, että ohjelmien käyttö pitäisi olla selkeää, niin että tiedot ovat saatavissa helposti ja että tiedot olisivat oikeita. Silloin heidän mielestään työkaluja myös käytettäisiin.

#### 5.4.2 Seuranta ja mittarit

Budjetin seuranta on säännöllistä ja budjetti on tärkeä toiminnan ohjaaja. Budjetin seurannan aikajana riippuu yksiköstä ja toteutuksen tasosta. Budjettipalaverit kerrottiin pidettävän kolmen ja kuuden kuukauden välein. Budjetteja seurataan johtotasolla tarkemmin euroina, mutta asiakasrajapinnassa seurataan esimerkiksi asiakkaiden määrää, jotta asiakkaat saavat sen palvelun, mitä heidän kanssaan on sovittu. Budjetti koetaan olevan kaukana siitä, mitä asiakasra-

japinnassa tehdään ja saavutetaan. Budjetissa pysymisestä kiitetään henkilökuntaa, mutta ei hoitotyön tekemisessä onnistumisesta. Yleensä hoitohenkilökunta saa kiitosta asiakkailta tai heidän omaisiltaan ei esimiehiltään. Haastattelutavat kertoivat, että palveluseteli ei tule palaverissa korostetusti esiin vaan se on hyvin pienessä osassa. Henkilöstöbudjettia taas seurataan tarkasti ja sitä, kuinka paljon palveluja tehdään omana tuotantona. Budjetin seuranta oli ristiiriitaista, koska sille ei oltu määritelty selkeitä tavoitteita. Asiakkaan valinnanvapaus sitä vastoin oli sisäistetty hyvin läpi organisaation.

Ollaan me näin sovittu, että on tietty määrä euroja laitettu ikään kuin myöskin talousarvioon, mutta me ollaan myöskin otettu sellainen linja, että se ei oo ikään kuin meitä sitova se talousarvion määrätty linja, että kun kuitenkin ongelma on siinä, että asiakkaalla on valinnanvapaus (H9)

Palvelusetelitiimi tuli esille useimmissa haastatteluissa, kun kysyttiin palvelusetelien kehittämisestä ja niiden seurannasta. Systemaattinen palveluseteliseuranta koettiin myös palvelusetelitiimissä hajanaiseksi. Palvelusetelitiimissä katsotaan palvelusetelien taulukoita ja siellä tehdään myös setelikohtaisen seuranta, jota toivotaan käytettävän eri yksiköissä aina asiakasrajapintaa myöten, mutta osa haastateltavista kertoi, että heidän kanssaan ei kyseisiä lukuja käydä läpi säännöllisesti. Haastateltavat toivoivat, että kommunikointi tapahtuisi samanlaisena läpi organisaation aina asiakasrajapinnasta johtoon asti. Palvelusetelien kehitys raportoidaan seutulautakunnalle ja se on mainittu yhtenä raportoitavana asiana lautakuntatason palvelukortissa. Palvelusetelillä ei ole paikkaa Balance Scorecardissa. Myönnettyt palvelusetelimäärät palvelusetelityypeittäin ovat julkisesti luettavissa myös netistä: Palveluseteli Mikkelin seudun sosiaali- ja terveystoimessa 2016, edellä mainittu on palvelusetelitiimin työstämä asiakirja.

...ainakin palvelusetelitiimissä käydään, toivon että siel sotessakin niis palavereissa käytäisiin (H5)

Hankintaosaaminen koettiin vajaaksi ja erityisesti hankintakriteerien pitäisi olla sellaisia, että niitä voisi mitata, niin että tiedettäisiin, saatiinko sitä, mikä oli tavoitteena?

Tavallaan sit se semmonen rohkeus myös näissä hankinta asioissa pitää olla niin kun sit siellä kunnallisella puolella myös. Pitää olla houkutteleva palveluntuottajalle ja sit vielä ne rahatkin riittäis niitten palvelujen ostoon (H3).

Mittarointi ja seuranta koettiin toisarvoisiksi asioiksi asiakasrajapinnassa, sillä haastateltavat mainitsivat useaan kertaan, että he kokivat tekevänsä työtä asiakkaiden vuoksi, joilla on oikeus kyseisiin palveluihin. Suurin osa organisaatioiden jäsenistä on terveydenhuollon ammattilaisia, joiden koulutukseen ei kuulu talous- ja kaupallisten tieteiden hallinta. Edellä mainittu asia tulikin esille muutaman haastateltavan kanssa, kun he kokivat, että tarvitsivat apua esimerkiksi hankinta - ja tuotteistamisasioissa.

## 6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Pro gradu työni on case tutkimus, jonka tavoitteena on ollut selvittää miten johtaminen vaikuttaa palvelusetelien tarjontaan ja käyttöön Mikkelin seudulla. Lisäksi pyrin hakemaan vastauksia myös seuraaviin alakysymyksiin, jotka ovat: Millaisia tekijöitä Mikkelin kaupungin työntekijät näkevät olevan palvelusetelin käytön esteenä ja miten palvelusetelin tarjontaa ja käyttöä voitaisiin kehittää, niin että sen käyttö lisääntyisi? Palvelusetelien kehittäminen on yksi Mikkelin kaupungin strategian painopistealueista.

Palvelusetelistä on tullut vain vähän palautetta asiakkailta, palveluntuottajilta ja henkilökunnalta. Palaute on pääsääntöisesti ollut myönteistä. Tosin vähäisen palautteen määrään on voinut vaikuttaa myös systemaattisen palautteen keräämisen puute ja analysointi. Pro gradun aineisto on kerätty haastattelemalla yhtätoista (11) Mikkelin kaupungin sosiaali- ja terveyshuollossa työskentelevää henkilöä sekä asiakasrajapinnasta että johtotasolta. Tarkastelen työni tuloksia Osbornen (2006) julkisen sektorin johtamisjärjestelmän kolmen mallin kautta.

### 6.1 Tutkimustulosten yhteenveto

Palvelusetelien käytön kehittymiselle löytyi tutkimuksen kautta lukuisia esteitä, mutta suurimmaksi esteeksi nähtiin nykyinen palvelusetelitoimintojen johtaminen, johtamisen työkalujen käyttö ja toiminnan seurannan puuttuminen. Tutkimus on tehty kvalitatiivisin tutkimusmenetelmin ja perustelen edellisessä lauseessa esittämäni päätelmää sillä, että kyseisistä aiheista tuli haastatteluissa eniten toistoa eli saturaatiota. Tutkimuksen päätulos oli, että palvelusetelitoiminnan johtaminen on tällä hetkellä sekavaa ja sille ei ole yhtä selkeää johtajaa, joka tuntisi palvelusetelitoiminnan tarkasti. Sosiaali- ja terveystoimen organisaatiota muutettiin Mikkelissä vuoden 2015 alussa ja samalla tapahtui myös henkilö- ja raportointi työkalumuutoksia, joilla on ollut myös vaikutusta palvelusetelitoimintoihin. Henkilömuutosten takia organisaatiosta katosi palvelusetelisteistä kertynyttä tietoa ja osaamista. Raportointityökalujen muutokset taas vaativat uuden oppimista, joka vaatii aikaa, mikä on pois hoitotyöstä.

Asiakkaiden valinnanvapaus tunnistettiin kaikilla organisaation tasoilla, mutta käytännössä asiakkailla ei aina ollut mahdollisuutta valita palveluntuottajaansa, koska heille ei aina kerrottu palvelusetelistä. Palveluseteli on melko uusi asia henkilökunnalle, ja osa heistä kokee sen vaikeaksi ja pelottavaksi, koska he kokevat, että eivät tiedä siitä tarpeeksi ja pelkäävät asiakkaan kysyvän heiltä lisätietoja, mihin he eivät osaa vastata. Mikkelin johtaminen on osittain vielä perinteistä mallia, joka perustuu sääntöihin ja ohjeisiin ja siihen, että henkilökunnalla on tarkka työnjako (Osborne 2006). Budjettia seurataan ja jos palveluseteleille asetettu budjetti loppuu, niin myös palvelusetelien myöntäminen loppuu asiakasrajapinnassa. Esimiesten mukaan palvelusetelibudjetti ei ole niin tarkka, vaan se on osa ostobudjettia, jota voidaan käyttää joustavasti ostopalveluiden ja palvelusetelien kesken. Palvelusetelien budjetin joustavuudesta kommunikointi ei ole kuitenkaan tavoittanut kaikkia palvelusetelin kanssa työtä tekeviä. Asiakasrajapinnassa työskentelevät kokevat, että toimintojen kehittäminen ja seuraaminen kuuluu esimiehille ja johtajille. Esimiehillä ei ole aikaa perehtyä ja seurata palvelusetelien toimintaa. Palveluseteli koetaan myös hyvin pieneksi ja vähäpätöiseksi asiaksi koko palvelutuotantoketjussa. Uusien henkilöiden perehdyttäminen on pääsääntöisesti delegoitu perehdytettävän työtovereille ja tällöin uusille henkilöille voidaan ajan puutteen takia perehdyttää vain perehdyttäjän itsensä kokemat tärkeät asiat ilman esimiehen luomaa suurempaa kuvaa.

Palveluseteli on yksi Mikkelin strategisista painopistealueista, mutta sen vaikuttavuus ei ole mennyt läpi koko organisaation toimintatavan. Palvelusetelitoiminta poikkeaa nykyisestä totutusta palvelujen tuotantomallista siten, että julkinen sektori, tässä tapauksessa Mikkelin seutu ei tuota enää kaikkia sote-palveluita itse, vaan hankkii palveluita myös yksityiseltä sektorilta. Uusi julkinen johtaminen (Osborne 2006) ja kvasi- eli näennäismarkkinat mahdollistavat uusien palvelutuotantomallien käyttöönoton. Palveluseteli on yksi tapa hankkia tarvittavia palveluita, mutta se eroaa ostopalveluista siten, että asiakas tekee sopimuksen suoraan valitsemansa palveluntuottajan kanssa ja valvoo palvelun laatua itse ja hänellä on oikeus vaihtaa palveluntarjoajaa, jos ei ole tämän palveluihin tyytyväinen. Asiakkaan ja palveluntuottajan välisen sopimuksen erimielisyydet saatetaan kuluttajariitalautakunnan käsiteltäväksi. Mikkelin seutu voi toimia joustavammin hankkimalla julkisen sektorin ulkopuolisia palveluita ja näin resursoida toimintojaan. Palveluntuottajien käyttäminen pelkästään lisäresursseina ei riitä ylläpitämään riittävää palveluntuottajamäärää varsinkaan syrjäseuduilla, joissa asiakkaiden väliset matkat ovat pitkiä. Palveluntuottajien vähäinen määrä vaikuttaa myös asiakkaiden valinnanvapautta heikentävästi. Palvelusetelin käytön ja kehittymisen yksi ehto onkin, että sen kaikki osapuolet pitävät sitä houkuttelevana (Kuvio 2) ja syntyy aidot palvelumarkkinat. Julkisen johtamisen muuttaminen kohti uutta julkista johtamista (NPM) ja yrittäjälähtöistä toimintaa, vaatii kaikkien palvelusetelitoimintaan liittyvien osapuolien toiminnan muuttamista. Julkisen palvelun johtaminen eroaa yksityisestä muun muassa siinä, että julkisen puolen johtajalla on vähemmän valtaa henkilökuntaan nähden ja heillä ei ole myöskään samanlaisia henkilöstön palkitsemismahdollisuuksia kuin yksityisellä puolella (Stenvall & Virtanen 2010, 35-39). Uutta toimintatapaa pitäisi voida mitata ja verrata entiseen. Mittaamisen apuna voisi

käyttää tasapainotettua mittaristoa eli Balance Scorecardia. Mittaamista tärkeämpää olisi ensin luoda tavoitteet ja niille mittarit. Asiakkailta odotetaan oma aloitteellista aktiivisuutta ja perinteisestä mallista poikkeavaa toimintaa esimerkiksi, niin että he lisäävät rohkeasti palvelusetelien käyttöä ja antavat palautetta palveluntuottajien palvelujen laadusta. Asiakkaiden omaiset ovat jo monessa tapauksessa ottaneetkin aktiivisen roolin. Yrittäjien pitäisi olla entistä aktiivisempia, katsoa tulevaisuuteen ja arvioida julkisen sektorin tarpeita yhdessä julkisen sektorin kanssa. Lisäksi yrittäjiltä odotetaan uutta osaamista, kuten liiketoimintaosaamista ja riskin ottokykyä. Haasteeksi muodostuu se, että useimmilla palveluntuottajiksi hakeutuvalla on pätevä terveydenhuollon koulutus, mutta heillä on vaillinainen liiketoiminnan osaaminen. Julkisen sektorin pitäisi rohkeasti kehittää palvelusetelitoimintoa kokeilemalla uusia palveluja ja tuomalla esiin kokeilujen onnistumisia ja saattaa kokeilut uusiksi toimintatavoiksi. Julkinen puoli tarvitsee myös uutta osaamista, kuten esimerkiksi hankintaosaaminen ja palvelujen tuotteistaminen. Osaamisen johtaminen pitäisi linkittää strategiseen johtamiseen (Huotari 2009, 196).

Kolmas julkisen johtamisen malli on hyvä hallintatapa (Osborne 2006). Hyvässä hallintatavassa korostuu verkostojen tärkeys sekä ylhäältä alaspäin että alhaalta ylöspäin. Johtajalla pitää olla hyvät viestintä- ja sosiaaliset taidot sekä kyky ymmärtää ja nähdä kokonaisuuksia. Mikkelissä palvelusetelitoimintoihin osallistuu monia eri toimijoita, kuten sivulla 42 olevasta kuviosta nähdään (Kuvio 4). Haasteena on verkostojen johtaminen ja aktiivisena pitäminen, varsinkin jos verkostolla ei ole selkeästi määritettyä vastuuhenkilöä, johtajaa. Jos verkoston jäsenet kokevat olevansa hyödyttömiä, heitä ei kuunnella tai he eivät hyödy toiminnasta riittävästi, niin he turhautuvat. Turhautuminen laskee aktiivisuutta ja huonoimmillaan verkoston jäsenet kokevat joutuneensa valtapedin kohteeksi (Foucault 1975). Valtapeliä voi olla esimerkiksi politiikan käyttö johtamisen välineenä. Vallan puuttuminen tai vallan käyttämättä jättäminen hidastavat päätösten tekoa, josta kertoo esimerkiksi se, että vuonna 2011 tehdyn selvityksen mukaiset asiat ovat vielä toteuttamatta Mikkelissä (IT-Mind 2011, 2-3).

Keskeisiä keskeneräisiä tai toteutumattomia asioita ovat muun muassa:

- palveluseteli linkittyy edelleen ohuesti palveluiden järjestämisvastuuseen ja strategiseen päätöksentekoon
- palveluseteli on sidottu palvelusetelimäärärahaan
- omasta palvelutuotannosta ja palvelusetelituotannosta ei ole pystytty tekemään luotettavia hintavertailuja
- palvelusetelien käyttö on edelleen pientä eikä vakuuta vielä palvelusetelitoiminnan kaikkia osapuolia

Case-tutkimuksessa palvelusetelin houkuttelevuuden ylläpito kaikille toimijoille on tärkeää, jotta osapuolien mielenkiinto pysyy yllä. Palvelusetelien vertailtavien laskentamallien puuttuminen vaikuttaa uskottavien argumenttien käyttämiseen kaikilla johtamisen tasoilla sitouttamisen apuna. Yrittäjien käyttö vain lisäresurssina turhauttaa yrittäjiä ja asiakkaiden todellisen tasa-arvoisen valinnanvapauden käyttäminen ei edesauta palvelusetelien käyttöä. Yrittäjät pitäisi

nähdä enemmän kumppanina kuin lisäresursseina palvelusetelitoiminnassa. Palvelusetelitoimintoja pitäisi kehittää yhdessä kaikkien osapuolien kanssa säännöllisesti ja avoimesti. Verkostojen osaaminen perustuu vuorovaikutukseen, ihmisten läsnäoloon ja kuunteluun. Yhdessä opettelu ja oppiminen kokeilujen kautta parantavat haluttuja tuloksia. Palvelusetelikysyntää ja tarjontaa pitäisi kehittää rinnakkain, johon Mikkelin kaupungilla on hyvät mahdollisuudet. Miksei Oy:n rooli on löytää uusia yrittäjiä ja pitää yhteyttä jo olemassa oleviin yrittäjiin ja näin varmistaa, että asiakkaille on tarjolla palvelujen tuottajia. Samaan aikaan sote-organisaation tehtävä on kehittää uusia palvelusetelillä asiakkaille tarjottavia palveluita asiakaslähtöisesti. Palvelusetelityöryhmä on koottu useista osaajista ja heidän tehtävänsä on kehittää palveluseteliä. Voimakkaan johtajan ja selkeiden roolien puuttuessa myös palvelusetelityöryhmän kehittämistyö on hidastunut, joka näkyy vähäisten, uusien palvelusetelien tuotantoon tulemisena viime vuosina.

## 6.2 Tutkimuksen hyödynnettävyys ja keskustelu

Tutkimus toteutettiin case tutkimuksena Miksei Oy:n toimeksiannosta. Miksei Oy toivoi saavansa tutkimuksesta tietoa palvelusetelien käytön vähyyden syistä, jota tietoa käyttämällä he voisivat kehittää ja erityisesti lisätä palvelusetelitoimintaansa. Työni luonteen takia minun pitää käsitellä aihetta tutkijan ei niinkään konsultin ja neuvonantajan näkökulmasta ja siksi työssäni ei anneta suoranaisia toimintaohjeita tai suosituksia palvelusetelitoimintojen kehittämiseksi. Tutkimuksesta selviää kuitenkin haastattelujen perusteella erikokoisia haasteita, jotka vaikuttavat palvelusetelien käytön vähyyteen. Poistamalla systemaattisesti kuvattuja käytön esteitä voisi olettaa palvelusetelien käytön lisääntyvän tasaisesti. Nykyisessä Mikkelin palvelusetelitoiminnassa koettiin olevan myös paljon hyvää. Yleisesti ottaen palvelusetelistä puhuttiin kaikilla tahoilla myönteisesti. Henkilökunnalla olevan myönteisen palvelusetelikuvan päälle on hyvä rakentaa toimiva palvelusetelikonsepti. Tehostetun palveluasumisen palvelusetelitoteutus sai paljon kiitosta ja sen toteutusta voisi skaalata myös muiden palvelusetelien toimintaan. Mikkelin palvelusetelitoimintaa voisi verrata myös muiden samankaltaisten ja kokoisten kuntien palvelusetelitoteutuksiin. Yhtenä esimerkkinä voisi toimia Kotka, joka käyttää palvelusetelitoimintaansa huomattavasti enemmän rahaa kuin Mikkelin seutu. Sote-palvelusetelikokeilua voi myös laajentaa koskemaan muita palveluja, kuten esimerkiksi työvoimapalvelut tulevaisuudessa.

Palvelusetelin tulevaisuus puhuttaa ihmisiä, koska sote-uudistus on vielä kesken ja odottaa hallituksen lopullisia linjauksia ja päätöksiä. Sote-uudistusta odotetaan ja odottelu hidastaa toimintaa, kun kunnat eivät halua edistää palveluseteliä tietämättä sen kohtaloa. Jatkuuko palveluseteli sellaisenaan yhtenä kuntien ostopalveluna vai tuleeeko sen tilalle jokin muu väline. Näen, että palveluseteli on ainakin hyvä harjoitus ja kokeilu kunnille toteuttaa valinnanvapautta, josta kunnat voivat saada kokemusta toteuttaessaan jatkossa uusia palveluita, muitakin kuin terveydenhoito- ja sosiaalialan palveluita. Palveluseteli laajentaa



kuntien palveluntarjontaa, vaikka sen tarkoituksena ei olekaan lisätä palvelupiiriin tulevien asukkaiden määrää vaan vähentää kunnan omaa tuotantoa ja ostopalveluja. Se antaa kunnilla kokemusta ja lisäinformaatiota uusista hankintojen toimintamalleista ja verkostojen johtamisesta. Palveluseteli avaa myös uusia mahdollisuuksia palveluntuottajille, yrittäjille, jotka onnistuessaan voivat palkata lisää henkilökuntaa ja tuoda kunnalle verotuloja. Avoin kilpailu ja suurempi joukko yrittäjiä tuottaa enemmän ideoita ja tätä kautta elinkelpoisempia ja innovatiivisempia palveluita. Lisäksi palveluseteli lisää kilpailua ja valinnanvapauden lisääntymisen kautta se voi vaikuttaa myös johtajuuteen positiivisesti.

Minulle tämä työ lisäsi tietoa julkisesta johtajuudesta, sen teorioista ja eroista verrattuna yksityiseen johtamiseen. Jäin pohtimaan myös osaamisen ja verkostojen johtamisen tärkeyttä tulevaisuudessa. Miten koota yhteen alan parhaat osaajat maan tai kaupunkien rajoista huolimatta ja johtaa heitä tuloksekkaasti monimuotoisella tavalla, käyttäen hyväksi digitaalisia työkaluja ja yhteisiä tapoimia. Miten innostaa ja sitouttaa erilaiset ihmiset yhä uudelleen uusiin asioihin, niin että syntyy sellaisia tuloksia, mitä haluttiinkin vai tuottavatko ihmiset fiksusti ratkaisuja, joita ei edes osattu odottaa. Entä miten yhdistää tutkijoiden ja tutkittua tietoa tarvitsevien osaaminen? Näen myös kommunikoinnin ja vuorovaikutuksen merkityksen kasvavan digitaalisuuden myötä, koska ihmisten vuorovaikutuksessa, verkostoissa syntyy uusia ideoita ja oppimista, vai syntyykö. Edellä mainittu olisi myös hyödyllinen jatkotutkimuksen paikka terveys- ja hyvinvointisektorilla.

## LÄHTEET

- Eriksson, K. 2015. Verkostot yhteiskuntatutkimuksessa. Gaudeamus Oy.
- Foucault, M. (1975) Tarkkailla ja rangaista.
- HILMA. Viitattu 2.11.2016.  
<https://www.hankintailmoitukset.fi/fi/docs/yleista/>
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2013. Tutki ja Kirjoita. Porvoo: Tekijät ja Kirjayhtymä Oy
- Huotari, P. (2009) . Strategisen osaamisen johtaminen kuntien sosiaali- ja terveysoimissa. Tampereen yliopiston kauppa- ja hallintotieteiden tiedekunta. Akateeminen väitöskirja.  
<http://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/66430/978-951-44-7596-2.pdf?sequence=1>
- Hyrkäs, E. (2009). Osaamisen johtaminen Suomen kunnissa. Akateeminen väitöskirja. Lappeenrannan teknillinen yliopisto kauppatieteellinen tiedekunta.
- Juuti, P. 2001. Johtamispuhe. Jyväskylä. Tekijä ja PS- kustannus.
- Karhunen, P. Toimialajohtaja Miksei Oy haastattelu 23.11.2015.
- Kiljunen, M. (2016). Progradu. Palvelusetelin hyödyntämisen haasteet kuntien sosiaali- ja terveystaloustuotannossa.  
<https://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/99339/GRADU-1466148307.pdf?sequence=1>
- Kuntahallinto (2015) <http://www.kunnat.net/fi/kunnat/toiminta/hallinto-ja-paatoksenteko/Sivut/default.aspx> Viitattu 17.5.2016.
- Kuntien käyttökustannukset (2013). Helsinki: Tilastokeskus Tieto haettu: 27.9.2016. [http://tilastokeskus.fi/til/ktt/2013/ktt\\_2013\\_2014-11-07\\_tie\\_001\\_fi.html](http://tilastokeskus.fi/til/ktt/2013/ktt_2013_2014-11-07_tie_001_fi.html)
- Kunnat.net (21.8.2015). Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelien käyttö kasvanut kunnissa. Viitattu 2.9.2016.  
<http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/media/tiedotteet/2015/08/Sivut/palvelusetelien-kaytto-2015.aspx>
- Laki julkisista hankinnoista 238/2007. Viitattu 23.8.2016.  
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070348>
- Laki kuluttajariitalautakunnasta 8/2007. Viitattu 23.8.2016.  
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070008>
- Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 812/2000. Viitattu 5.9.2016. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2000/20000812>
- Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä 569/2009. Viitattu 23.8.2016.  
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20090569>.
- LeGrand, J. 1991. Quasi- markets and Social Policy . Economic Journal. Vol 101, nro 408, 1256-1267.
- Livindhome: Living independently at home. Reform in home care in 9 European countries. Sfi, Copenhagen 2011. Viitattu 24.8.2016  
<http://www.york.ac.uk/inst/spru/research/pdf/livindhome.pdf>

- Marttila, N. (2011) Progradu Päiväuni vai painajainen. Tapaustutkimus Sitran palvelusetelihankkeen onnistumistekijöistä  
[https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/29259/Palveluseteli\\_pro\\_gradu\\_tutkielma.pdf?sequence=3](https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/29259/Palveluseteli_pro_gradu_tutkielma.pdf?sequence=3)
- Mikkelin kaupungin organisaatiokaavio <http://www.mikkeli.fi/tietoa-mikkelista/organisaatio> Viitattu 17.5.2016.
- Mikkelin päätöksenteko. Viitattu: 22.8.2016.  
<http://www.mikkeli.fi/sisalto/paatoksenteko>
- Mikkelin seudun palveluseteli. Hoivaa ja huolenpitoa palvelusetelillä 2015.
- Mikkelin seudun palvelusetelijärjestelmä: Palvelusetelin vaikuttavuus kuntasektorissa Miset Oy:n tilaama selvitys. Toteuttaneet Arja Ranta-aho ja Tarja Pietiläinen, IT-Mind Oy, Lokakuu 2011
- Mikkelin seudun sosiaali- ja terveystoimen organisaatio. Viitattu 16.5.2016.  
[http://www.mikkelinseutusote.fi/files/Seutusoten\\_organisaatio\\_2014.pdf](http://www.mikkelinseutusote.fi/files/Seutusoten_organisaatio_2014.pdf)
- Mikkelin seudun vanhuspalveluiden käsikirja 2016. Viitattu 5.9.2015.  
[http://www.mikkelinseutusote.fi/files/Vapan\\_toimintaksikirja\\_2.pdf](http://www.mikkelinseutusote.fi/files/Vapan_toimintaksikirja_2.pdf)
- Multisilta, T. 2015. Progradu. Informaation kulku ja asiakaspalautejärjestelmät osana ulkoistettujen palveluiden onnistumista – case Vantaan kaupungin sosiaali- ja terveystoimen palvelut
- Olve, N-G., Roy, J. & Wetter, M. 2001. Balanced Scorecard -yrityksen strateginen ohjausmenetelmä. WS Bookwell Oy. Porvoo 2001.
- Osborne, S. 2006. The New Public Governance? Public Management Review, 8:3, 377-387
- Palveluneuvo. Viitattu 5.9.2016.  
<http://www.mikkelinseutusote.fi/index.php/ensineuvo/palveluneuvo>
- Palvelusetelien kartoitus. Suomen Yrittäjät 2015. <http://www.yrittajat.fi/kunta>
- Palveluseteliohje (2015) Mikkelin seudun sosiaali- ja terveystoimessa.
- Palveluseteli Mikkelin seudun sosiaali- ja terveystoimessa 2016. Seudullinen palvelusetelitiimi. Viitattu: 23.8.2016. <http://mikseimikkeli.fi/uusi/wp-content/uploads/2015/09/Palvelusetelikäsikirja-2016.pdf>
- Palvelusetelituottajaksi hakeutumien. Klemmari info. Miksei Oy  
[http://mikseimikkeli.fi/uusi/wp-content/uploads/2015/09/OHJE\\_hakeutuminen-psetelituottajaksi.pdf](http://mikseimikkeli.fi/uusi/wp-content/uploads/2015/09/OHJE_hakeutuminen-psetelituottajaksi.pdf)
- Powell, M 2003. Quasi - markets in Health Policy. Social Policy & Administration. Vol 37, nro 7, 725-741
- PP PPO/Kuntaliitto: Kuntien ja kuntayhtymien menot ja tulot. Saantitapa:  
<http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/kuntatalous/kuviot/kuntatalouden-tilastot/Sivut/default.aspx>
- Rainey, H. G. & Young, H. C. (2007). Public and Private Management Compared. The Oxford Handbook of Public Management. Oxford; Oxford University Press, s. 72-102.
- Smartum palvelusetelijärjestelmä [www.smartum.fi](http://www.smartum.fi) Viitattu 22.8.2016
- Sote-alueista kiistellään taas . Helsingin Sanomat 18.2.2016. Viitattu 18.2.2016.  
<http://www.hs.fi/politiikka/a1455678561591?ref=hs-art-new->

- Sote kaatui- mitä se tarkoittaa veron-maksajalle, poliitikoille ja Suomen luottoluokitukselle? Helsingin Sanomat 5.3.2015 Viitattu 17.8.2016 <http://www.hs.fi/politiikka/a1425535820701>
- Stenvall, J. & Virtanen, P. 2010. Julkinen johtaminen. Helsinki. Kirjoittajat ja Tietosanoma Oy.
- Stenvall, J. & Virtanen, P. 2014. Älykäs julkinen organisaatio. Helsinki. Kirjoittajat ja Tietosanoma Oy.
- Tuomi, S. & Sarajärvi, A. 2009. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. 6., uudistettu laitos. Jyväskylä. Tekijät ja Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Valtioneuvoston tiedote 591/2015. Viitattu 15.2.2016. [http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/hallitus-paatti-sote-uudistuksen-jatkosta-ja-itsehallintoalueista?\\_101\\_INSTANCE\\_3wyslLo1Z0ni\\_groupId=10616](http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/hallitus-paatti-sote-uudistuksen-jatkosta-ja-itsehallintoalueista?_101_INSTANCE_3wyslLo1Z0ni_groupId=10616)
- Yrittäjät (2015). Palveluseteli- Tehoa ja joustoa. Selvitys 30 suurimman kunnan palvelusetelikokemuksista. <http://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/43678/isbn9789522147172.pdf?sequence=1>
- Yrittäjien malli. [www.yrittajat.fi/kunta](http://www.yrittajat.fi/kunta) (2016)