LUT School of Business and Management

A130A3000 Kauppatieteiden kandidaatintutkielma

Laskentatoimi

IKÄÄNTYNEIDEN PALVELUASUMISEN KASVAVA TARVE JA KUNTAYHTYMÄN ULKOISTAMISSTRATEGIA – CASE EKSOTE

The Outsourcing Strategy of Finnish Federations of Municipalities and the Growing Demand of Sheltered Housing for Elderly – Case Eksote

13.01.2021

Tekijä: Janina Tynkkynen

Ohjaaja: Mika Immonen

TIIVISTELMÄ

Tekijä:	Janina Tynkkynen
Tutkielman nimi:	Ikääntyneiden palveluasumisen kasvava tarve ja kuntayhtymän ulkoistamisstrategia - Tapaus Eksote
Akateeminen yksikkö:	LUT-kauppakorkeakoulu
Koulutusohjelma:	Kauppatieteet, Laskentatoimi
Ohjaaja:	Mika Immonen
Hakusanat:	Julkiset hankinnat, Public-Private Partnership

Tämän kandidaatintutkielman tarkoitus on hankintatoimen näkökulmasta tutkia kuntayhtymien keinoja vastata ikääntyneiden asumispalveluiden kasvavaan tarpeeseen. Tutkielman tavoitteena on antaa lukijalle kattava kuva siitä, millaisia erilaisia toimintamalleja ikääntyneiden asumispalveluiden järjestämisessä kuntayhtymät voivat käyttää, sekä minkälaisia vaikutuksia niillä on kuntayhtymälle. Tutkielman teoreettisena viitekehyksenä ovat hankintatoimen perusperiaatteet sekä yksityisen ja julkisen rahoituksen yhdistäminen (Public-Private Partnership). Perinteisiä hankintatoimen toimintamalleja edustaa puitesopimustoiminta. Palveluseteli sen sijaan on Public-Private Partnership -mallin ilmentymä.

Tutkimus on toteutettu laadullisena tapaustutkimuksena. Kohdekuntayhtymänä on Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveyspiiri, jonka ikääntyneiden asumispalveluiden ulkoistamisstrategiaa tutkitaan analysoimalla Eksoten dokumentaatiota deduktiivisen sisällönanalyysin menetelmin. Tutkimusaineisto koostuu Eksoten kokouspöytäkirjoista liitteineen, tilinpäätöksistä sekä muista tutkimuskysymyksiin liittyvistä raporteista. Dokumentaatiota tutkimalla ja analysoimalla vastataan pää- ja alatutkimuskysymyksiin, jotka käsittelevät ikääntyneiden asumispalveluiden eri toimintamallien ilmentymiä sekä vaikutuksia.

Tutkimustuloksissa havaittiin lukuisia hankintatoimen parhaiden käytänteiden ilmentymiä kohdekuntayhtymässä. Erilaiset ikääntyneiden asumispalveluiden muodot vaikuttavat kuitenkin edellyttävän hieman erilaisia käytänteitä ja toimintamalleja hankintatoimen näkökulmasta.

ABSTRACT

Author:	Janina Tynkkynen
Title:	The Outsourcing Strategy of Finnish Federations of Municipalities and the Growing demand of Sheltered Housing for Elderly – Case Eksote
School:	LUT School of Business and Management
Degree programme:	Business Administration, Accounting
Supervisor:	Mika Immonen

Keywords: Public-Private Partnership, Public Procurement

The objective of this Bachelor's Thesis is to examine how a federation of municipalities can fulfill its obligation to provide sheltered housing services to the elderly citizens while Finland is rapidly aging. This Bachelor's Thesis provides a comprehensive frame of the models of public procurement of elderly sheltered housing and explains the possible impacts of the models. Primarily this study investigates two models of procurement: voucher and traditional purchased services. The voucher is a manifestation of Public-Private partnership, which is one of the essential theoretical frameworks of this thesis.

The research is executed with the case study methods by observing the documentation of South Karelia Federation of Municipalities (Eksote) by deductive content analysis. The documentation includes the public transcripts, financial statements and other reports of Eksote. The observation of documents provides answers to the research questions which consider the procurement models and the impacts of them. The main result of this Thesis shows that the best practices of procurement are expressed in the Eksotes documentation. The different types of elderly housing services require slightly different practices of procurement.

SISÄLLYS

1.Johdanto....1

1.1 Tutkimuksen tausta....1

1.2 Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimuskysymykset....2

1.3 Tutkimuksen rakenne ja rajaukset....3

2. Toimintaympäristö....4

2.1 Väestön ikääntyminen....4

2.2 Ikääntyneiden palveluasuminen....5

3. Teoreettinen viitekehys....8

3.1 Toimintojen ulkoistaminen....8

3.2 Hankintatoimen parhaat käytänteet....11

4. Tutkimusaineisto ja tutkimusmenetelmät....16

4.1 Tutkimusaineisto ja dokumenttitutkimus....17

4.2 Tapaustutkimus ja sisällönanalyysi....18

5. Empiria....19

5.1 Kohdekuntayhtymä Eksote ja vanhusten asumispalvelut....20

5.2.1 Hankintaportfolio....23

5.2.2 Kokonaiskustannusten tunnistaminen ja markkinatuntemus....24

5.2.3 Monialaiset tiimit ja yhteistyö....28

6. Yhteenveto ja johtopäätökset....30

1.Johdanto

1.1 Tutkimuksen tausta

Ikääntyneiden palveluasuminen puhuttelee perheitä, omaisia ja ikääntyneitä, mutta myös kuntapäättäjiä. Nykyään palveluasumista järjestetäänkin myös valinnanvapautta silmällä pitäen, mutta taustalla on sen lisäksi väestön ikärakenteen muutos, joka koskettaa kuntien taloutta huoltosuhteen heikkenemisen lisäksi myös hoivan järjestämisen näkökulmasta. Pitkäkestoisena ratkaisuna asumispalveluiden järjestämiseen on esitetty muun muassa julkisen ja yksityisen vastuun kumppanuutta (Public-Private Partnership, eli PPP). Tässä on kyse siitä, että julkisin varoin kustannettua palvelua paikataan myös yksityisellä rahalla. (Poikonen & Silvola 2013.) Esimerkiksi palveluseteli on yksi PPP:n ilmentymistä, jossa asiakas kattaa itse osan asumispalvelun kustannuksista. Ikääntyneiden palveluasumisen palvelusetelistä on viestitty pitkälti valinnanvapauden mahdollistajana, mutta kuntatalouden näkökulmasta sillä on oma merkityksensä, kuten Tynkkysen (2012) tutkimustaan varten haastattelema virkamies osuvasti totesi: ”Well it’s a question about money too […]”. Sen lisäksi, että palveluseteliä koskien on tunnistettu sosiaalisia riskejä (eriarvoisuuden lisääntyminen) (Kuusinen-James 2012), myös taloudellisia riskejä on kartoitettu: Melin sekä muut (2012) nostavat esiin riskin kunnan ajautumisesta ”maksuautomaatin” asemaan. Kastberg (2010) sen sijaan on tunnistanut riskiksi käänteisen valikoitumisen eli niin sanotun kermankuorinnan, joka viittaa siihen, että yksityiset palveluntuottajat valitsevat helppohoitoiset asiakkaat jättäen enemmän resursseja vaativat asiakkaat julkisen sektorin vastuulle.

Asumispalveluita järjestetään merkittävissä määrin myös ostopalveluina, palvelusetelin ollessa vähemmän käytetty toimintamalli. Toisaalta julkista sektoria kritisoidaan usein hankintojen tehottomuudesta sekä hankitun palvelun heikosta laadusta (Väänänen 2017). Väänänen (2017) on tutkinut sitä, missä määrin kuntien ostopalvelut noudattavat hankintatoimessaan alan parhaita käytänteitä. Asumispalveluiden hankinnan tehostaminen on yksi tekijä, jolla voidaan vastata tämän tutkielman käsittelemään haasteeseen.

1.2 Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimuskysymykset

Tämän tutkielman tavoitteena on etsiä vastauksia siihen, kuinka kunnat voivat yksityisen sektorin kapasiteettia hyödyntämällä vastata ikääntyneiden kasvavaan palveluasumisen tarpeeseen. Tässä kandidaatintutkielmassa käsitellään erityisesti palveluseteliä, ja myös ostopalveluita. Tutkielmassa selvitetään, miten kohdekuntayhtymässä on pyritty vastaamaan palveluasumisen kasvavaan tarpeeseen. Kokonaisuuden hahmottamiseksi ja vertailtavuuden vuoksi tutkielmassa käsitellään myös palveluasumisen kokonaistuotantoon liittyvää kysymystä eli oman tuotannon, ostopalveluiden sekä palvelutuotannon keskinäistä suhdetta. Tutkielman kohdekuntayhtymä on Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveyspiiri (Eksote). Vastaavaa tutkimusta aiemmin on tehnyt muun muassa Väänänen (2017) kohdekuntinaan suurempia kuntia. Tynkkynen (2012, 2013) sen sijaan on tutkinut PPP:n ilmentymiä sosiaali- ja terveyspalveluissa eri näkökulmista. Renko (2006) on tutkinut toimintoperusteisen kustannuslaskennan soveltamista sosiaalipalveluissa, mitä tässäkin tutkimuksessa sivutaan.

Päätutkimuskysymys kuuluu seuraavasti: *Kuinka kuntayhtymä voi vastata ikärakenteen myötä kasvavaan ikääntyneiden ympärivuorokautisen palveluasumisen kysyntään investointistrategiallaan?* Alatutkimuskysymyksiin vastaamalla sen sijaan saavutetaan konkreettisia vastauksia, jotka auttavat hahmottamaan kokonaisuutta ja siten vastaamaan pääkysymykseen. Alakysymyksiä ovat seuraavat: *”Kuinka palveluasumisen järjestäminen erilaisilla toimintamalleilla vaikuttaa kuntatalouden näkökulmasta lyhyellä ja pitkällä aikavälillä?”, ”Millainen on palveluasumisen markkinatilanne kuntasektorin näkökulmasta?” sekä ”Missä määrin ja millä tavoin Public-Private Partnership sekä hankintatoimen parhaiden käytäntöjen noudattaminen ilmenee kohdekuntayhtymässä?”.* Jälkimmäisiä kysymyksiä peilataan erityisesti Väänäsen (2017) laatimaan tutkimukseen, joka käsittelee hankintatoimen parhaita käytänteitä ikääntyneiden asumispalveluissa.

1.3 Tutkimuksen rakenne ja rajaukset

Tutkielmassa käydään aluksi yleispiirteisesti läpi väestön ikääntymistä sekä palveluasumisen järjestämisen toimintamalleja, joita ovat: oma tuotanto, puitesopimustoiminta sekä palveluseteli. Näitä eri toimintamalleja koskevat erilaiset periaatteet ja pääsääntöisesti erilainen sääntely, mitä käydään läpi myös tässä tutkielmassa.

Palveluntuotantoon liittyvät strategiset päätökset kytkeytyvät erityisesti julkisten hankintojen sekä yksityisen ja julkisen rahoituksen yhdistämisen (Public-Private Partnership) teoreettiseen viitekehykseen. Kandidaatintutkielmani teoriaosuudessa esitellään keskeistä hankintatoimen teoriaa sekä Public-Private Partnership -hankintamallia.

Empiriaosuudessa olen pyrkinyt löytämään tutkimuskysymyksiin vastauksia Eksoten dokumentaation avulla, sekä punnitsemaan erilaisten palveluasumisen järjestämisen toimintatapojen vaikutuksia kunnan kustannusrakenteeseen. Pääkysymykseen vastataan peilaamalla dokumentaatiosta tehtyä analyysiä olemassa olevaan teoriaan, alakysymysten käsittelyllä sen sijaan haarukoidaan konkreettisempia vastauksia, jotka auttavat hahmottamaan kokonaisuutta. Empiriaan liittyvinä lähteinä on käytetty muun muassa Eksoten hallituksen kokouksien pöytäkirjoja liitteineen, valvontaraportteja, tilinpäätöksiä ja hallituksen esityksiä.

Tutkimus on rajattu käsittelemään ilmiötä kuntayhtymän talouden näkökulmasta, vaikka aihetta olisikin mahdollista tutkia myös laajemmin koko julkisen talouden näkökulmasta. Tässä tutkimuksessa ilmiötä tutkitaan valitun kohdekuntayhtymän näkökulmasta. Siitä huolimatta, että yleisesti ottaen tapaustutkimus on yleistettävissä (Cohen & Manion 1994), niin hyvin erisuuruisiin kuntayhtymiin tai kuntiin tehtävien yleistyksien osalta on noudatettava varovaisuutta. Rajauksen myötä ulkopuolelle jää myös ikääntyneiden henkilökohtainen taloudellinen näkökulma palveluasumiseen ja sen määrittely, missä määrin kustannusten pitäisi katsoa kuuluvan yksilön omavastuuseen.

Tutkielma on rajattu koskemaan ikääntyneiden pitkäaikaista palveluasumista. Näin ollen tutkielman ulkopuolelle jää kirjo erilaisia palveluasumisen muotoja, kuten vammaisten ja pitkäaikaissairaiden palveluasuminen. Ihmiset tarvitsevat erilaisia sosiaali- ja terveyspalveluita elämänkaarensa varrella ja yleensä ennen palveluasumista tukeudutaan kotihoitoon. Kotihoitoa sivutaan tässä tutkielmassa, mutta se ei ole varsinaisesti tämän tutkielman ydinaihetta.

Kuten todettua, niin palveluasumisen järjestämiselle on useita eri toimintamalleja, kuten kunnan oma tuotanto, puitesopimustoiminta sekä palveluseteli. Tämän tutkimuksen tavoitteena on tutkia puitesopimustoimintaa ja erityisesti palveluseteliä. Näin ollen pitkälti tutkimuksen ulkopuolelle jää kunnan oman tuotannon syvällisempi tarkastelu.

2. Toimintaympäristö

Tässä osiossa käsitellään lyhyesti väestön ikääntymistä ilmiönä, sillä se on tutkimusongelman kannalta olennainen muutos. Lisäksi määritellään tutkielmassa käytettyjä palveluasumiseen liittyviä käsitteitä sekä ikääntyneiden asumispalveluita koskevaa lainsäädäntöä. Se mitä sääntelyä noudatetaan, vaihtelee toimintamalleittain.

2.1 Väestön ikääntyminen

Puhuttaessa suurista ikäluokista viitataan tällöin vuosina 1946–1950 -luvuilla syntyneisiin. Nämä kyseiset sodanjälkeiset ikäluokat ovat erityisen suuria, kun verrataan tilannetta nuorempiin ikäluokkiin. Esimerkiksi vuonna 1947 kokonaishedelmällisyysluku oli 3,47. Vertailun vuoksi, vuonna 1970 kokonaishedelmällisyys oli 1,83 ja vuonna 2019 vain 1,35 (Tilastokeskus 2020). Suurien ikäluokkien ikääntyminen aiheuttaa haasteita kunnille ja kuntayhtymille palveluasumisen järjestämisessä. Tässä tutkielmassa puhutaan yli 65-vuotiaiden pitkäaikaisesta palveluasumisesta ja tehostetusta palveluasumisesta, joten relevanttia on tarkastella väestöennusteita ikäryhmittäin yli 65-vuotiaiden osalta.

Tilastokeskuksen vuoden 2018 väestöennusteen mukaan yli 65-vuotiaiden osuus väestöstä tulee kasvamaan ripeästi. Vuonna 2020 yli 65-vuotiaiden osuus väestöstä oli 22,7 prosenttia, missä on ollut kasvua vuodesta 2010 noin 5 prosenttiyksikköä. Vuonna 2030 osuuden on ennustettu kasvavan aina 26,1 prosenttiin. Vuoden 2030 jälkeen kasvuvauhdin on ennustettu tasaantuvan: prosenttiosuus kasvaa muutamia prosenttiyksiköitä kymmenessä vuodessa. (Tilastokeskus 2019.)

Lisäksi merkittävä reaalinen seikka on se, että ihmiset elävät pidempään kuin ennen (Myrskylä 2010). Vaikka iäkkäiden fyysinen sekä älyllinen toimintakyky on parantunut 30 vuodessa merkittävästi (Koivunen et al 2020; Munnukka et al 2020), liittyy kuitenkin 85-vuotta täyttäneisiin esimerkiksi keskivaikean dementian huomattava yleisyys verrattuna 65–74-vuotiaisiin (Lith 2018). Muistisairauksien esiintyvyyden kasvu luonnollisesti kasvattaa palveluntarvetta. Vuonna 2018 tietojen mukaan 65–74-vuotiaista vielä 98,9 prosenttia asui kotonaan. Sen sijaan 75–85-vuotiailla vastaava prosenttiosuus oli 95,3 (Sotkanet).

2.2 Ikääntyneiden palveluasuminen

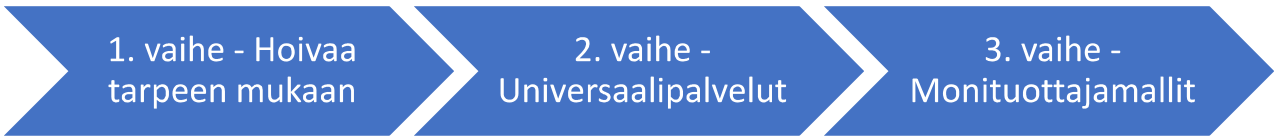
Asumispalvelut ovat luonteeltaan kunnallisia sosiaalipalveluja, joiden järjestämisestä säädetään sosiaalihuoltolaissa. Sosiaalipalveluiden alakäsitteitä ovat myös viime vuosina yleistyneet termit, eli hyvinvointipalvelut sekä hoivapalvelut, joiden osiksi myös vanhuspalvelut voidaan käsittää. Toisaalta vanhuspalveluiden sijoittaminen selkeästi joko sosiaali- tai terveyspalveluiden alle on todettu terminologisesti haasteelliseksi. (Rissanen & Lammintakanen 2015.) Sosiaali- ja terveyspalveluille ominaista on niiden rahoituksen monikanavaisuus, mikä merkitsee sitä, että rahoitus tulee useilta eri toimijoilta, kuten Kelalta, valtiolta, kunnilta ja työnantajilta. (Rissanen & Lammintakanen 2015.) Palveluseteliä käytettäessä rahoitukseen osallistuu aiempaa enemmissä määrin myös asiakas itse, saaden samalla rahalleen vastineeksi valinnanvapautta. Palvelusetelillä voidaan siis lisätä ikääntyneiden omaa taloudellista vastuuta hoivan rahoittamisesta, mikä osaltaan keventää kuntayhtymien kustannustakkaa. Olennainen tämän tutkielman ulkopuolelle jätetty poliittinen ja oikeudenmukaisuuskäsityksiin liittyvä kysymys on toisaalta se, missä määrin vastuu kustannuksista kuuluu yksilön omavastuuseen sekä miten sitä määritellessä otetaan huomioon

ikääntyneen asiakkaan omaisuus ja tämän mahdollisesti perinnöksi tarkoitetun omaisuuden käyttö palveluasumisen kuluihin (Rissanen & Lammintakanen 2015).

Asumispalveluihin nähden ensisijaisia ovat kotiin annettavat palvelut (Sosiaalihuoltolaki 2014). Ajankohtaisena trendinä onkin kotihoidon lisääntyminen; vuosien 2016–2018 aikana kotihoidon päivittäinen keskiasiakasmäärä on kasvanut 4000:lla, mikä merkitsee kasvuvauhdin kaksinkertaistuneen. (THL 2018.) Kotihoidon lisääntymisen trendiä selittävät muun muassa taloudelliset seikat: kevyemmät hoivaratkaisut ovat toki kuntayhtymällä huokeampia tuottaa. Pelkkä kotihoito ei kuitenkaan vastaa kaikkien yksilöiden palveluntarvetta.

Kunnan taloudelle raskaampi vaihtoehto, eli palveluasuminen viittaa palveluasunnossa järjestettävään asumiseen ja siihen kuuluviin palveluihin, joita ovat esimerkiksi hoito, huolenpito, toimintakykyä ylläpitävä ja edistävä toiminta, ateria-, vaatehuolto-, peseytymis-, ja siivouspalvelut, unohtamatta osallisuutta ja sosiaalista kanssakäymistä edistäviä palveluita. Palveluasumista on kahden tyyppistä, tavallinen palveluasuminen ei ole ympärivuorokautista, sen sijaan tehostettu palveluasuminen on. (Sosiaalihuoltolaki 2014.)

Suomen hoivapolitiikan suuret linjat voidaan jaotella kolmeen vaiheeseen. Ensimmäisessä vaiheessa vastuu hoivasta oli pitkälti omaisilla. Mikäli omaisilla sen sijaan ei ollut resursseja, järjesti yhteiskunta hoivan. 1960-luvulla siirryttiin vaiheeseen, jossa valtio otti vastuulleen järjestää hoivaa kaikille sitä tarvitseville (universaalipalvelut). Kolmannessa vaiheessa yleistyi näkemys siitä, että hoivan tuottaminen onnistuu parhaiten, kun palveluja tuottavat useat erilaiset tahot, jotka mieluiten kilpailevat keskenään (monituottajamallit). Eräässä tällaisen monituottajamallin sovellutuksessa, eli tilaaja-tuottajamallissa, julkisen sektorin tehtävänä on ainoastaan palvelun rahoittaminen, tilaaminen ja valvonta. (Anttonen 2009.) Tänä päivänä sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestäminen on lähtökohtaisesti kuntien tehtävä (Kuntaliitto 2017). Kuntayhtymä voi järjestää palvelut itse, ostaa ne yksityiseltä palveluntuottajalta tai myöntää palvelusetelin, jolla kuntalainen hankkii itse palvelun (Kuntalaki 2015). Ostopalvelut ja palveluseteli ilmentävät osaltaan Anttosen (2009) kuvailemaa monituottajamallia.



Kuva 1 Hoivapolitiikan suuret linjat, Anttonen (2009)

Arviolta yli 40 % ikääntyneiden ja erityisryhmien palveluasumisesta tuotetaan nykyään Suomessa yritysten tai järjestöjen toimesta. Trendinä voidaan havaita, että suuret erityisesti suuret yli 250 henkilöä työllistävät hoivayritykset ovat lisänneet jonkin verran markkinaosuuttaan, mutta suurin osa toimijoista on edelleen pk-sektorin toimijoita. (Lith 2018.) Ostopalvelutoiminnassa sekä oman tuotannon palveluasumispaikassa sopimus hoidosta syntyy kunnan sekä asiakkaan välille. Sen sijaan palveluseteliä käytettäessä sopimus hoidosta syntyy asiakkaan ja palveluntarjoajan välille. Kunnan talouden kannalta toimintamalleilla on eronsa. Sekä oman, että ostopalvelun hoitopaikoista kuntayhtymä saa asiakasmaksutuottoa. Sen sijaan palveluseteliasiakkaalta asiakasmaksutuottoa ei saada, vaan kuntayhtymä rahoittaa osan palvelusta, josta asiakas maksaa suoraan yksityiselle palveluntuottajalle. Palveluseteli ei tyypillisesti riitä kattamaan koko hoitoa, vaan se kattaa ainoastaan palvelu- ja perusmaksun, jolloin tyypillisesti vuokra jää asiakkaan maksettavaksi. Vuokraan asiakas voi saada tulojensa mukaan Kelasta eläkkeensaajan asumistukea.

Palvelusetelistä säädetään palvelusetelilaissa. Asiakkaan ja palveluntuottajan välistä sopimussuhdetta koskevat kuluttajaoikeuden ja sopimusoikeuden säännökset sekä oikeudelliset periaatteet. Kunnalla on velvollisuus hyväksyä ne yksityiset palveluntuottajat, joiden palveluiden maksamiseen asiakas voi palveluseteliä käyttää. Vastaavasti palvelujen tuottajan hyväksyntä tulee peruuttaa ja palveluntuottaja poistaa luettelosta, mikäli hyväksymiselle asetetut edellytykset eivät enää täyty tai mikäli palveluntuottaja pyytää hyväksymisen peruuttamista. Palveluseteli voi olla samansuuruinen kaikille käyttäjille tai vaihtoehtoisesti tulosidonnainen. Palveluasumisen hinta asiakkaalle sen sijaan voi määräytyä vapaasti markkinoilla tai kuntayhtymä voi asettaa palvelulle hintakaton (Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä.)

3. Teoreettinen viitekehys

Tutkielman teoreettinen viitekehys kytkeytyy hankintatoimeen, yksityisen ja julkisen rahoituksen yhdistämiseen (PPP) ja julkisiin hankintoihin. Erilaiset toimintamallit käyttäytyvät hieman eri tavoin hankintatoimen näkökulmasta. Puitesopimus toiminta edustaa perinteisempää toimintamallia, kun taas palveluseteli nähdään PPP:n ilmentymänä.

3.1 Toimintojen ulkoistaminen

Kuten edellä todettu, kuntayhtymä voi päättää tuottaako palvelut itse vai ostaako palvelun yksityiseltä palveluntuottajalta. Tätä olennaista askelta hankintaketjun johtamisessa on luonnehdittu yhdeksi organisaation vaikeimmista tehtävistä (McIvr & Humphreys 2000) ja sitä kutsutaan tyypillisesti nimityksellä ”make or buy”. Make or buy -teorian taustalla vaikuttaa muun muassa transaktiokustannusteoria, jossa kussakin tuotantovaiheessa (transaktiossa) yritys on päätöksen edessä: tuottaako tuote tai palvelu itse vai ostaako se yrityksen ulkopuolelta (Pajarinen 2001).

Ronald Coase loi jo vuonna 1937 transaktiokustannusajattelun pohjan, jota jalostamalla Oliver Williamson (1985) kehitti nykyään tuntemamme transaktiokustannusteorian. Transaktiokustannusteorian viittaamat hallinnointikustannukset pitävät sisällään sopimusten luonnostelua, neuvottelua sekä sopimuksenaikaista valvontaa (Williamson 1985). Hallinnoinnin kustannukset määrittyvät tuotantovaiheen toistuvuuden ja tehtäväkohtaisuuden sekä sisäisen ja ulkoisen epävarmuuden perusteella (Ellram & Edis 1996). Ulkoiset transaktiokustannukset voidaan edelleen jakaa kahteen ryhmään: Ex ante -kustannukset edeltävät sopimuksen solmimista ja aiheutuvat eri tuotantomallien edullisuusvertailuista, sopimusten luonnostelusta, neuvotteluista, varotoimista ja sopimuksen laatimisesta. Ex post -kustannukset nimensä mukaisesti sen sijaan aiheutuvat sopimuksen teon jälkeisestä toiminnon ohjauksesta ja valvonnasta (Williamson 1985).

Transaktiokustannusteoria luonnollisesti ehdottaa transaktion tehtäväksi siellä, missä hallinnoinnin kustannukset ovat matalammat. Lacity ja Hirscheim (1996) kuitenkin toteavat, että Williamsonin mukaan transaktiokustannusten laskeminen on kuitenkin hankalaa kolmen kriittisen ulottuvuuden myötä. Yksi näistä ulottuvuuksista on transaktiotyyppi. Transaktiotyyppejä voidaan jaotella transaktion tiheyden ja erityisinvestointien tarpeen mukaan. Mitä useammin transaktio toteutuu, sitä kustannustehokkaampaa on yrityksen itse investoida siihen tai vaihtoehtoisesti rakentaa pitkäaikainen toimitussuhde toisen yrityksen kanssa, sen sijaan kertaluontoiset transaktiot on kannattavaa toteuttaa markkinoilla. Erityisinvestointien tarve viittaa transaktion räätälöinnin mahdollisuuteen asiakkaan toiveiden perusteella. Mikäli erityisinvestointeja tarvitaan, on räätälöinti hankalampaa toteuttaa. Paikkasidonnaisuus, laitesidonnaisuus ja tietosidonnaisuus muodostavat erityisinvestointien luonteen. Resurssisidonnaiset transaktiot ovat haastavampia hankkia muilta yrityksiltä, sen sijaan standarditransaktioiden hankkiminen markkinoilta on edullisempaa. Toinen ulottuvuus on opportunismi. Markkinoilla toimijat yritykset pyrkivät luonnollisesti maksimoimaan omaa etuaan. Mitä pienempi toimittajien määrä markkinalla on ja mitä vähäisempää kilpailu on, sitä suurempi on opportunismin vaara. Opportunismi voi ilmetä esimerkiksi epärehellisyytenä. Opportunismia voidaan rajoittaa sopimuksilla, mutta myös tämä kohottaa transaktiokustannuksia. Ulottuvuuksista kolmas on epävarmuus. Epävarmuuden tasoa määrittelevät esimerkiksi kaikki tulevaisuudessa tapahtuvat muutokset. Näitä kaikkia tekijöitä on mahdotonta ottaa huomioon. Epävarmuuden korkea taso hankaloittaa transaktion toteuttamista markkinoilla. Epävarmuustekijöitä voidaan toki ottaa huomioon ulkoistamissopimuksissa, mutta myös tämä kasvattaa transaktiokustannuksia. (Lacity & Hirscheim 1996.)

Tyypillisesti ulkoistamisella tavoitellaan muun muassa kustannussäästöjä (Dromberger 1998), joustavuutta (Jackson et al. 2001), mahdollisuutta keskittyä ydinosaamiseen (Prahal & Hamel 1990) sekä mahdollisuutta erikoistumiseen (Lacity et al. 2011). Kustannussäästöjen kartoittamiseksi organisaatio voi laatia edullisuusvertailua oman ja ostetun palvelun välille. Transaktiokustannuksia syntyy kuitenkin huolimatta siitä, tuotetaanko palvelu itse tai ulkoistamalla (Gulbrandsen et al. 2009). Quinn ja Hilmer (1994) jakavat transaktiokustannukset edelleen sisäisiin, hierarkkisesta ohjauksesta aiheutuviin kustannuksiin ja ulkoisiin, markkinaohjauksesta aiheutuviin kustannuksiin.

Sekä puitesopimukset että oma tuotanto edellyttävät reklamointia, muutoksista ilmoittamista, tulevien tarpeiden ennakoimista, toteutuneen toiminnan seuraamista, arviointia ja palautteen antamista (Kankaanpää 2015). Edellä mainitut toimenpiteet luonnollisesti aiheuttavat transaktiokustannuksia. Lisäksi puitesopimukset aiheuttavat transaktiokustannuksia muun muassa kilpailutusten, sopimusneuvotteluiden ja sopimuksen aikaisen valvonnan myötä. Myös palveluseteli aiheuttaa muun hallinnoinnin lisäksi valvonnan kustannuksia, sillä palvelun tulee vastata vähintään samaa tasoa, kuin mitä edellytetään kunnalliselta toimijalta (Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä 2009), tämän tason toteutumista kunnan tulee valvoa.

Kunnan voidaan katsoa saavan tarpeellista joustavuutta ostopalvelutoimintaa tai palveluseteliä hyödyntämällä, sillä suuret ikäluokat aiheuttavat palveluntarpeessa hetkellisen piikin. Tulevaisuudessa ikäluokat ovat määrällisesti jälleen pienempiä, joten palveluntarpeen volyymi tulee pienenemään ajan myötä. Mikäli kuntayhtymä tuottaa asumispalvelun itse, tulee palvelutuotanto edellyttämään investointeja esimerkiksi kiinteistökantaan. Suurien ikäluokkien palveluntarpeen ajaksi hoitopaikkoja tarvitaan, mutta mikäli mittavia kiinteistöinvestointeja tehdään, jäävät kiinteistöt mahdollisesti tyhjilleen palvelutarpeen siirtyessä pienempiin ikäluokkiin.

Sen lisäksi, että kunnat ja kuntayhtymät voivat ostaa asumispalvelun yksityisiltä tuottajilta, voivat ne myös tarjota asiakkailleen palvelusetelin, jolla asiakkaat voivat ostaa palvelun suoraan yksityiseltä palveluntuottajalta. Tällöin sopimus muodostuu asiakkaan ja kunnan hyväksymän yksityisen palveluntuottajan välille ja asiakas maksaa palvelusta suoraan yksityiselle palveluntuottajalle. Palveluseteli on yksi keino yhdistää julkinen ja yksityinen rahoitus (Poikonen & Silvola 2013). PPP voidaan määritellä siten, että siinä julkinen ja yksityinen sektori ryhtyvät pitkäaikaiseen kumppanuussuhteeseen, joka hyödyttää molempia osapuolia (HM Treasury 2000). PPP:lle ei ole kuitenkaan vakiintunut selkeää määritelmää. Klijn ja Teisman (2003) määrittelevät PPP:n yhteistyön, pitkäaikaisen kumppanuuden, yhteisten tuotteiden ja palveluiden kehittämisen, riskien, kustannusten sekä hyötyjen jakamisen ja yhteisen arvonlisäyksen kautta.

PPP:llä on länsimaissa pitkät perinteet (Tynkkynen 2013). Palvelusetelin käyttöä on kehitetty EU-maissa erityisesti 1990-luvulta alkaen. Useilla EU-mailla on kokemuksia palvelusetelin

hyödyntämisestä sosiaali- ja terveysalalla esimerkiksi lasten päivähoidon, omaishoidon, kotipalveluiden, esikoulun, kotiavun sekä vanhusten asumispalveluiden saralla (Mikkola 2003). Toisaalta PPP on herättänyt myös huolenaiheen koskien yksityisten palveluntuottajien voitto-orientoituvuutta (Bovaird 2004). Parker & Hartle (1997) toteavat, että eräiden analyytikoiden mukaan PPP voi johtaa siihen, että palvelun loppukäyttäjä saa vähäisempää vastinetta. Tynkkynen (2012) on todennut, että palvelusetelin riskinä on, että se, että asiakkaan omavastuuosuus kasvaa. Toisaalta asiakas saa valinnanvapautta. Osakeyhtiön tarkoitukseksi on toki osakeyhtiölaissakin määritelty tuottaa voittoa (ellei yhtiöjärjestyksessä toisin määrätä), mutta tämän ei toisaalta voida katsoa välttämättä olevan ristiriidassa vastuullisen toiminnan kanssa (Mähönen & Villa 2006).

PPP:n ilmentymänä palveluseteli edellyttää toisaalta tietyntyyppistä kunnan ja asiakkaan roolien kehittymistä. Tynkkynen (2012) on havainnut tutkimuksessaan, että uutena trendinä on, että asiakkaan rooli ikäihmisten palveluissakin on olla ”aktiivinen kuluttaja, joka on halukas shoppailemaan sosiaali- ja terveyspalveluiden markkinoilla”. Sen sijaan kunnan roolin voi hahmotella esimerkiksi metaforalla ”palomies, joka sammuttelee tulipaloja siellä täällä”.

3.2 Hankintatoimen parhaat käytänteet

Voimakkaampi sääntely luo eroavaisuuksia julkisten ja yksityisen sektorin hankintojen välille. Suomessa julkisista hankinnoista säädetään hankintalaissa sekä erityishankintalaissa. Lainsäädännöllä tavoitellaan tehokasta julkisten varojen käyttöä, unohtamatta kuitenkaan innovatiivisten ja kestävien hankintojen edistämistä. Kilpailua hyödyntämällä julkinen sektori voi ostaa palveluita optimaalisella hinta- ja laatusuhteella. (Eskola et al. 2017) UNCITRAL (2011) on määritellyt, että tehokkaalla hankintatoimella saavutetaan sekä taloudellisia että tehokkaita ratkaisuja. Euroopan komission (2021) mukaan julkisten hankintojen tärkeimpinä tavoitteina on edellä mainittujen ohella läpinäkyvyys, tasapuolinen kohtelu ja avoin kilpailu. Hankinnoissa ei siis tyypillisesti korosteta ainoastaan matalinta hintaa, vaan parasta vastinetta rahalle, jota kuvaa englanninkielinen lyhenne BVM (*best value for money*) (Dimitri 2013). Julkinen sektori voi lisäksi hankinnallaan edesauttaa työpaikkojen syntymistä, kasvua ja investointeja sekä olla olennaisessa

roolissa innovatiivisemman, resurssi- ja energiatehokkaamman yhteiskunnan kehittämisessä. Toisaalta korkean laadun saavuttaminen edellyttää nykyaikaisia, tehokkaita ja hyvin johdettuja hankintoja, mutta pienikin tehostus voi suuren volyymin myötä tuottaa suuria säästöjä. (Euroopan komissio 2021.)

Väänänen (2017) on tutkinut, missä määrin suomalaisissa kunnissa noudatetaan niin sanottuja hankintatoimen parhaita käytäntöjä nimenomaan ikääntyneiden asumispalveluiden hankintatoimessa. Parhaiksi käytännöiksi hän on tunnistanut aiempaan tutkimukseen kohdistuvan katsauksensa perusteella hankintaportfolion, kokonaiskustannusten tunnistamisen (TCO – total cost of ownership), monialaiset tiimit, yhteistyön sekä kestävyyden, joiden lisäksi hän nimeää myös markkinatuntemuksen (Väänänen 2017.) Seuraavissa kappaleissa referoin lyhyesti Väänäsen (2017) katsauksessaan tekemiä havaintoja, sekä hänen tuloksiaan siitä, missä määrin vanhusten asumispalveluissa näitä parhaita käytänteitä noudatetaan. Tässä yhteydessä esittelen myös muuta relevanttia tutkimusta, kuitenkin nojaten samalla Väänäsen (2017) esittelemiin osa-alueisiin sekä hahmottelen yleisesti ikääntyneiden asumispalveluita näiden parhaiden käytänteiden näkökulmasta.

Hankintojen luokittelemiseksi Kraljic (1983) on luonut mallin, jota kutsutaan hankintaporfolioksi. Väänänen (2017) on todennut hankintaporfolion olevan yksi niin sanotuista hankintatoimen parhaista käytännöistä. Luokittelulla tavoitellaan hankintojen haavoittuvuuden madaltamista sekä toisaalta käytettävissä olevan ostovoiman maksimaalista hyödyntämistä. Kraljicin porfoliomallissa hyödykkeet jaetaan tulosvaikutuksen sekä toimitusriskin perusteella volyymihyödykkeisiin, strategisiin hyödykkeisiin, rutiinihyödykkeisiin sekä pullonkaulahyödykkeisiin. (Kraljic 1983.) Hankintaportfoliota tai ylipäätään hankintastrategiaa hyödynnettiin Väänäsen (2017) tutkimuksen mukaan Helsingissä, Espoossa ja jossain määrin Vantaalla. Sen sijaan Lohjalla ja Karviaisessa ei ollut kyseistä aktiivisuutta.

Luonnollisesti eri segmenteissä hankintatoimen käytännöt vaihtelevat: volyymituotteiden (matala tulosvaikutus ja matala toimitusriski) hankkiminen on hyvä pyrkiä järjestämään tehokkaasti esimerkiksi automaation avulla. Sen sijaan pullonkaulatuotteiden (matala tulosvaikutus, mutta

korkea toimitusriski) kohdalla on syytä varmistaa saatavuus, mutta toisaalta kartoittaa vaihtoehtoja. Rutiinihyödykkeiden tehokas hankinta (korkea tulosvaikutus, mutta pieni toimitusriski) edellyttää kilpailuttamista, sillä markkinalla on tyypillisesti lukuisia kilpailevia toimittajia. Strategiset tuotteet (korkea tulosvaikutus ja korkea toimitusriski) ovat olennaisessa roolissa ostavan yrityksen menestyksen kannalta, minkä lisäksi niiden toimittajia on tyypillisesti suhteellisen vähän. Niiden kohdalla voi tulla kysymykseen esimerkiksi harkita liikekumppanuutta toimittajien kanssa. (Väänänen 2017; Iloranta & Pajunen 2012.)

Gelderman & van Weele (2003) ovat laatineet Kraljicin segmenteille perusstrategiat ja muutossuunnat. Volyymituotteille suositellaan strategista yhteistyösuhdetta ja neuvotteluvoiman hyödyntämistä. Sen sijaan rutiinituotteissa olennaista on yhdistellä tarpeita ja kasvattaa volyymia. Tavoitteena tässä segmentissä on operatiivinen tehokkuus. Strategisissa tuotteissa tähdätään strategisen yhteistyösuhteen kehittämiseen. Pullonkaulatuotteiden kohdalla olennaista on hyväksyä riippuvuus toimittajasta ja pyrkiä minimoimaan haitallisia seurauksia. Riippuvuutta tulisi pyrkiä vähentämään ja uusia ratkaisuja kartoittamaan.

Ikääntyneiden palveluasumisen voisi katsoa kuuluvan strategiseen segmenttiin. Palvelun tuottaminen on kallista ja suuri menoerä kunnalle. Toisaalta toimitusriski on myös korkea, koska kyse on herkästä ja sensitiivisestä palvelusta, jossa epäonnistuessa kyseessä voivat olla jopa ihmishenget. Esimerkiksi vuonna 2019 alkunsa saanut hoivakriisi (HS 2020) toimii hyvänä esimerkkinä sekä toimitusriskin, että maineriskin realisoitumisesta. Hoivakriisissä oli kyse siitä, että erään ikääntyneiden asumispalveluita tuottavan yrityksen käytännön hoivaprosesseissa ilmeni vakavia puutteita, mikä nostatti laajempaa keskustelua ikääntyneiden asumispalveluiden tilasta. Toisaalta Kraljicin portfolioanalyysin mukaan strategisten tuotteiden ja palveluiden ostamiseen harvemmin soveltuvat kilpailuttamislähtöiset toimintamallit (Huuhka 2019). Asumispalveluiden hankinnassa kilpailuttaminen on kuitenkin välttämätöntä julkisia hankintoja koskevan sääntelyn vuoksi. Huuhkan (2019) mukaan strategisten palveluiden hankinta varmistetaan parhaiten noin 5-7 vuotta kestävällä partnerisopimuksella.

Kuten edellä mainittu, kustannukset eivät tyypillisesti ulotu pelkästään ostettavan tuotteen tai palvelun hintaan vaan niistä seuraa myös transaktiokustannuksia. Ellram (1993) on kehittänyt kokonaiskustannusajattelumallin, jossa huomioidaan hankittavan tuotteen hankintaa edeltävät, hankintaan liittyvät sekä hankinnan jälkeiset kustannukset, näin kattaen hankittavan tuotteen tai palvelun koko elinkaaren. (Väänänen 2017.)

Kokonaiskustannusajattelu yleisesti perustuu toimintolaskentaan (Iloranta & Pajunen 2018), jota on jo sosiaalipalveluihinkin sovellettu (Renko 2006). Toimintolaskennassa kustannusten katsotaan aiheutuneen resursseista, joita taas voidaan kohdistaa suoritteille kustannusajureiden avulla (Jyrkkiö & Riistama 2004). Kokonaiskustannusajattelu mahdollistaa oman tuotannon ja puitesopimuksilla tuotettujen hoitovuorokausien kustannusvertailun laatimalla vaihtoehtolaskelmia. Välillisiä kustannuksia voidaan kohdistaa esimerkiksi käyttäen hoitovuorokautta niin sanottuna ajurina. Kokonaiskustannusajattelun soveltaminen oli jäänyt noudattamatta Väänäsen (2017) tutkimuksen perusteella kaikilta muilta kunnilta paitsi Helsingiltä.

Edullisuusvertailuihin liittyy tyypillisesti laajuusongelma. Verratakseen oman tuotannon kustannuksia ostetun palvelun kustannuksiin, on organisaation tunnettava oma kustannusrakenteensa. Tähän voidaan käyttää vaihtoehtolaskelmaa (Neilimo & Uusi-Rauva 1999). Vaihtoehtolaskelmiin liittyvä laajuusongelma viittaa siihen, että laskelmien laatijan on ratkaistava, mitä kustannuseriä laskelmaan tulee sisällyttää (Honko 1989). Kustannuksia voidaan jakaa relevantteihin ja irrelevantteihin. Relevantteihin kustannuksiin ulkoistamispäätös vaikuttaa ja sen sijaan irrelevantit kustannukset ovat luonteeltaan sellaisia, että merkitystä ulkoistamispäätöksellä ei ole, jolloin niitä ei tule huomioida vaihtoehtolaskelmassa. Vaihtoehtoiskustannus viittaa ulkoistamisen myötä menetettävään tuottomahdollisuuteen. (Vehmanen & Koskinen 1997.)

Laadittaessa edullisuusvertailua palvelusetelituotannon ja oman tuotannon välillä, on suositeltavana edellytyksenä oman palvelutuotannon tuotteistaminen, jolla viitataan palveluiden hinnoitteluun. Tuotteistamisen tavoitteena on, että palveluiden kustannukset, tulokset ja laatu ovat arvioitavissa. Sisällön, käyttötarkoituksen, kriteerien, mittayksiköiden ja hinnan määrittely ovat olennaisia osia tuotteistamisprosessissa, joka etenee suoritetietojen kirjaamisella ja lopulta

mahdollistaa palvelutoiminnan mittaamisen yksikkökustannuksien selvittämiseksi (Tyni 2012). Paunion (2003) mukaan onnistunut tuotteistaminen vähentää palvelun ostamisen transaktiokustannuksia.

Väänänen (2017) on nimennyt yhdeksi parhaaksi käytänteeksi monialaiset tiimit. Monialainen tiimi merkitsee van Weelen (2014) mukaan sitä, että hankintatiimiin osallistuu asiantuntijoita sekä hankittavan tuotteen tai palvelun käyttäjäyksiköstä että varsinaisia ostajia. Trentin (1996) mukaan oikein koottujen monialaisten tiimien etuna on tarvittavan tiedon ja resurssien kokoaminen yhteen. (Väänänen 2017.) Uuden tiedon tuottaminen ja sen yhdistäminen edellyttävät kuitenkin tietoutta moniammatillisen työn erityisominaisuuksista, sillä tyypillisesti eri ammattikuntien edustajat nojaavat eri tiedeperustaan (Niiranen 2015). Monialaisia tiimejä hyödynnettiin Väänäsen (2017) tutkimuksen mukaan käytäntönä kaikissa hänen tutkimissaan kunnissa. Asumispalveluiden merkityksessä monialaiset tiimit voivat tarkoittaa sitä, että hankintatiimiin kuuluu esimerkiksi terveystaloustieteiden asiantuntija, hankintatoimen asiantuntija sekä sosionomi tai sairaanhoitaja riippuen organisaatiorakenteesta.

Väänänen (2017) on nostanut esiin jo edellä mainitut monialaiset tiimit yhtenä hankintatoimen parhaista käytänteistä. Haluan kuitenkin nostaa erikseen esiin myös monialaiset verkostot. Monialaisena verkostona voidaan nähdä julkisen sektorin, järjestöjen ja yksityisten palveluntuottajien muodostama yhteenliittymä. Ominaista tällaiselle verkostolle on toisaalta mahdolliset kilpailevat intressit ja sidosryhmät (Möttönen & Niemelä 2005). Monialainen verkosto ikääntyneiden asumispalveluissa viittaa esimerkiksi julkisen sektorin ja yksityisten palveluntuottajien muodostamaan verkostoon.

Yhteistyöllä viitataan kumppanuuteen ostajaorganisaation ja myyjäorganisaation välillä. Tämä tosin vaihtelee hankintaportfolion mukaan. Kumppanuudella voidaan esimerkiksi madaltaa toimitusriskiä, vakauttaa hintoja sekä vapauttaa pääomia (Rauhala 2011). Julkisissa hankinnoissa sääntely rajoittaa kumppanuussuhteita tuottajien kanssa, joten erityisen läheinen yhteistyö ei välttämättä sovi kuvaan, sillä sopimustuottajien valinnan tulisi olla puolueetonta ja läpinäkyvää. Asumispalveluiden hankinnoissa on kyse puitejärjestelystä, joista säännellään julkisten hankintojen laissa. Puitesopimistuottajat valitaan kilpailutuksen perusteella ja ehtojen tulee olla puolueettomia

ja vahvistettuja (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 2016). Yleisenä trendinä julkisissa hankinnoissa onkin siirtyminen kilpailullisesta asetelmasta enemmän yhteistyön suuntaan (Lian & Laing 2004). Myös Rissanen & Sinkkonen (2004) ovat todenneet, että tuottajakysymyksien arvioiminen monopoli-monituottajuuskysymyksenä on hedelmällisempää julkisen ja yksityisen sektorin vastakkainasettelun sijaan. Väänäsen (2017) tutkimuksessa havaittiin, että yhteistyötä harjoitetaan jossain määrin.

Kestävyys on Väänäsen (2017) mukaan ansainnut paikkansa yhtenä hankintatoimen parhaista käytänteistä. Golicic ja Smith (2013) ovat löytäneet positiivisen yhteyden kestävien hankintaketjujen sekä organisaation taloudellisen menestyksen välillä (Väänänen 2017). Toisaalta yritysvastuun toimenpiteiden voidaan esimerkiksi Becchettin ja muiden (2007) mukaan katsoa siirtävän huomiota pois voitonmaksimoinnista. Kunnan tehtävänä ei olekaan voitonmaksimointi, vaan sille säädettyjen tehtävien hoitaminen (410/2015 Kuntalaki). Väänäsen (2017) tutkimuksessa kestävyyden osalta Helsinki nousi esiin jonkin asteisella aktiivisuudella.

Toimittajamarkkinan tuntemus on hankintatoimen olennainen osa, jonka merkitystä ei voida vähätellä julkisellakaan sektorilla. Markkinatuntemuksen myötä ostajaorganisaation on helpompi löytää sopiva toimittaja sekä madaltaa toimitusriskiä. Väänänen (2017) havaitsi tutkimuksessaan, että ainoastaan Helsingin kaupunki oli jossain määrin tehnyt tuottajamarkkinan kartoitusta. (Väänänen 2017.)

4. Tutkimusaineisto ja tutkimusmenetelmät

Tässä osiossa läpikäydään tutkimuksessa käytetty tutkimusaineisto sekä tutkimusmenetelmät. Ensimmäisessä osiossa esitellään tutkimusaineistoa, josta siirrytään tapaustutkimuksen ja sisällönanalyysin keskeisiin piirteisiin ja määritelmiin. Viimeisessä osiossa käydään läpi dokumenttitutkimuksen keskeisiä ominaisuuksia.

4.1 Tutkimusaineisto ja dokumenttitutkimus

Tutkimus toteutetaan dokumenttianalyysinä. Aineistona on käytetty Eksoten dokumentaatiota, kuten hallituksen kokouspöytäkirjoja sekä niiden liitteitä. Tyypillisimmin dokumentit ovat kirjoitettuja tekstejä, jotka voidaan jakaa henkilökohtaisiin, yksityisiin ja julkisiin (Payne & Payne 2004, 61). Tässä tutkimuksessa käytetyt dokumentit ovat julkisia, kaikkien saatavilla olevia dokumentteja. Seuraavassa taulukossa tämän tutkielman aineistokuvaus.

Dokumentin nimi	Luontivuosi	Kategoria	Saatavuus
Eksoten tilinpäätökset 2012-2019	2013-2020	Taloudellinen raportti	Julkinen asiakirja Eksoten verkkosivuilla
Yhdessä yritysten kanssa - Yritysyhteistyön iso kuva	2018	Liite pöytäkirjaotteesta	Julkinen asiakirja Eksoten verkkosivuilla
Palveluasumisen palvelusetelin toimintaohje	2019	Liite pöytäkirjaotteesta	Julkinen asiakirja Eksoten verkkosivuilla
Tehostetun palveluasumisen palvelusetelin toimintaohje	2019	Liite pöytäkirjaotteesta	Julkinen asiakirja Eksoten verkkosivuilla
Eksoten asiakasmaksut 2020	2019	Liite pöytäkirjaotteesta	Julkinen asiakirja Eksoten verkkosivuilla
Eksoten hallituksen kokouspöytäkirja 6/2019	2019	Pöytäkirjaote	Julkinen asiakirja Eksoten verkkosivuilla
Selvitys Eksoten ulkoistamien palveluiden valvonnasta	2019	Valvontaraportti	Julkinen asiakirja Eksoten verkkosivuilla
Eksoten ikääntyneiden asumispalvelujen ulkoistamisstrategia	2018	Liite pöytäkirjaotteesta	Julkinen asiakirja Eksoten verkkosivuilla

Taulukko 1 Aineistokuvaus

Valintaa voidaan perustella sillä, että dokumentaatiotutkimuksella voidaan saavuttaa korkeampi reliabiliteetti sekä validiteetti kuin esimerkiksi haastattelussa. Pohdittavana oli esimerkiksi se, että onko realistista odottaa haastattelijan pysyvän objektiivisena kuuntelijana. Haastattelijasta riippumattomana tekijänä pohdintaa herätti aineiston valikoituminen, sillä haastateltava toisi mahdollisesti esiin vain sellaisia asioita, joita tämä on halukas kertomaan. Luonnollisesti haastateltavilla henkilöillä olisi motiivi tuoda esiin vain oman aseman kannalta edullisia asioita epäedullisten sijaan. Dokumentit sen sijaan eivät reagoi tutkimusprosessiin (Bowen 2009, 31). Näin ollen tässä tutkimuksessa dokumentaatiotutkimuksen menetelmin odotetaan saatavan

luotettavampia tuloksia ja saavutetaan korkeampi rakennevaliditeetti. Rakennevaliditeetti viittaa siihen, että ongelman käsittelemiseen käytetään oikeita menetelmiä (Yin 2003). Toisaalta dokumentit tyypillisesti on laadittu johonkin muuhun, kuin tutkimustarkoitukseen ja niiden tarjonta saattaa olla valikoitunut (Bowen 2009, 31-32), kuten tässäkin tutkimuksessa käsiteltävät kokouspöytäkirjojen liitteet on laadittu alun perin päätöksenteon tueksi.

Dokumenttianalyysiä tehdään silmäilemällä, lukemalla ja tulkitsemalla analyysin kohteena olevia dokumentteja. Silmäilyvaiheessa tehdään tyypillisesti pintapuolisia havaintoja ja lukuvaiheessa perinpohjaisempia havaintoja, joita tulkitaan tutkimuksessa. Tulkinnan lisäksi tutkija valitsee dokumentit, joita tutkimukseen sisällytetään sekä suodattaa tutkimuksen kannalta ei-relevantin tiedon. (Bowen 2009, 32.)

4.2 Tapaustutkimus ja sisällönanalyysi

Yinin (1983) mukaan tapaustutkimus on luonteeltaan empiirinen tutkimus, joka monipuolisia menetelmiä hyödyntäen tutkii jotakin tapahtumaa. Syrjälä (1994) sen sijaan määrittelee tapaustutkimuksen toiminnassa olevan tapahtuman tutkimiseksi. Hänen mukaansa tapaus, jota tutkitaan voi olla uniikki tai toisaalta tavanomainen. Tapaus ei välttämättä ole yleistettävissä, mutta sitä tutkimalla voidaan löytää kiintoisia yhdistäviä tekijöitä. (Metsämuuronen 2003; 169–171).

Tapaustutkimus sopii tutkimukseni teemaan ja aiheeseen hyvin, sillä vaikka toimintamallit kunnissa ovat pitkälti samoja, käytetään niitä kuitenkin eri suhteessa. Eri kunnissa toisaalta myös tarjonta yksityisellä sektorilla vaihtelee, joka luonnollisesti vaikuttaa mahdollisuuksiin hyödyntää yksityisen sektorin kapasiteettia palveluntuotannossa. Tutkielman laajuuteen nähden sopivaksi menetelmäksi katsoin perehtyä syvemmin yhteen valitsemaani kuntayhtymään. Odotan kuitenkin tutkimukseltani myös ulkoista validiteettia eli sitä, että tutkimukseni myötä löytyy ainutlaatuisella tavalla kohdekuntayhtymää koskevien tuloksien lisäksi myös muihin kuntiin yleistettävissä olevia tutkimustuloksia.

Tapaustutkimuksen tyypillisiä haasteita ovat teoreettisten käsitteiden puuttuminen, tapauksen epäselvä määrittely, tutkimuskysymyksen epäselvä määrittely, puutteellinen aineiston analysointi, heikot yhteydet aikaisempaan tutkimukseen, mitäänsanomaton raportointi sekä kontribuution vähäinen pohdinta (Eriksson & Koistinen 2005). Pyrin sitomaan tämän tutkimuksen kiinteästi esittelemiini teoreettisiin käsitteisiin sekä ajankohtaiseen yhteiskunnalliseen kysymykseen.

Tässä tutkielmassa käytetään analyysimenetelmänä sisällönanalyysiä. Analyysin tavoitteena on luoda aineistoon selkeyttä ja tiivistää sitä, kadottamatta kuitenkaan informaatiota. Kun luodaan hajanaisesta aineistosta selkeä ja mielekäs kokonaisuus, voidaan kasvattaa informaatioarvoa (Eskola & Suoranta 1998).

Sisällönanalyysissä aineisto hajotetaan osiin, käsitteellistetään ja puetaan uudelleen loogiseksi kokonaisuudeksi loogisen päättelyn ja tulkinnan avulla (Tuomi & Sarajärvi 2009, 108). Sisällönanalyysillä olen koonnut Eksoten hallituskokouspöytäkirjoista sekä niiden liitteistä tiivistetyn kuvauksen kytkien tämän tapaustutkimuksen käsittelemän ilmiön laajempaan kontekstiin, joka tässä tapauksessa keskittyy hankintatoimen teoreettiseen viitekehykseen. Perinteisesti sisällönanalyysi jaetaan teoriaohjaavaan eli abduktiiviseen ja teorialähtöiseen eli deduktiiviseen sisällönanalyysiin. Abduktiivisessa analyysitavassa teoreettiset käsitteet luodaan aineiston pohjalta, kun vastaavasti deduktiivisessa ne tuodaan valmiina. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 113-117.) Tässä tutkielmassa käytetty analyysitapa on luonteeltaan deduktiivinen eli aineistoa luokitellaan ja tutkitaan olemassa olevasta teoreettisesta viitekehyksestä käsin.

5. Empiria

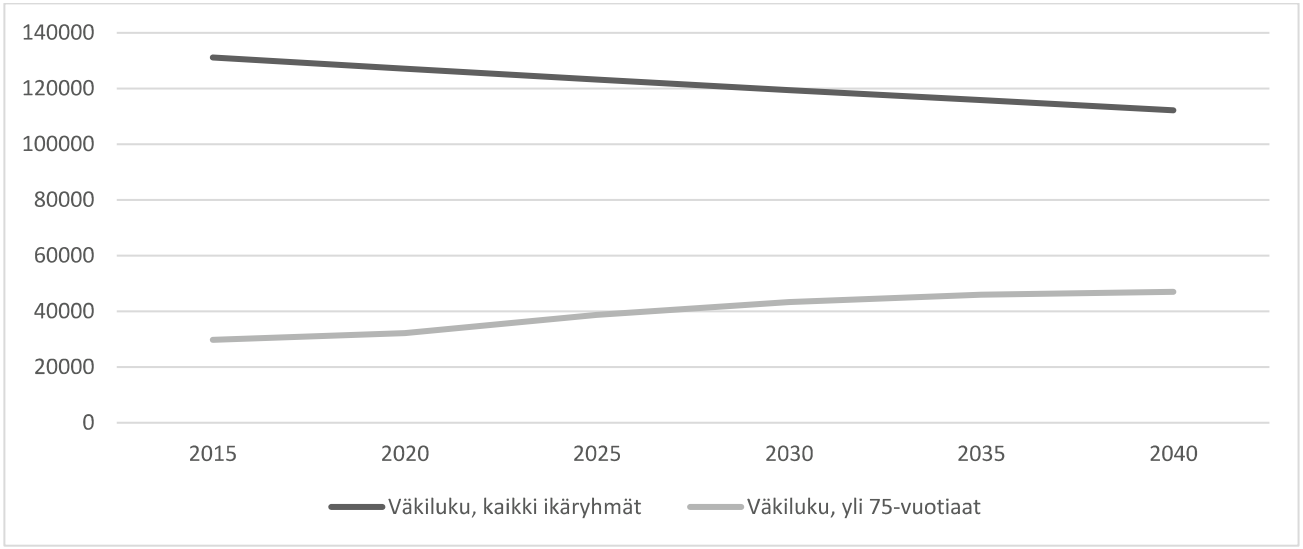
Vaikeina taloudellisina aikoina tehokkaasti järjestetyt julkiset hankinnat voivat tukea organisaatiota järjestämään palvelut kustannustehokkaasti liiaksi laadusta tinkimättä (Dimitri 2013). Kunnat ja kuntayhtymät ovatkin haasteen äärellä suurten ikäluokkien ikääntyessä ja palvelutarpeen kasvaessa, joten hankinnoissa menestyminen on tärkeää. Tässä empiriaosuudessa tutkitaan esitellyn teorian valossa kohdekuntayhtymäksi valitun Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveyspiirin

(Eksoten) ikääntyneiden palveluasumista koskevaa dokumentaatiota ja esitetään tutkimuksen tulokset.

5.1 Kohdekuntayhtymä Eksote ja vanhusten asumispalvelut

Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveyspiiriin kuntayhtymän omistavat eteläkarjalaiset kunnat yhteisesti ja se vastaa julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisestä Etelä-Karjalan alueella. Kuntayhtymään kuuluu yhdeksän kuntaa: Lappeenranta, Lemi, Luumäki, Imatra, Parikkala, Rautjärvi, Ruokolahti, Savitaipale ja Taipalsaari. Asukkaita Eksoten alueella on noin 132 000. (Suomi.fi 2020.) Etelä-Karjalan väkiluku tulee Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan vähenemään merkittävästi lähivuosikymmeninä.

Väkiluvun kehityksen tarkastelu ikäryhmittäin paljastaa, että yli 75-vuotiaiden määrä sen sijaan kasvaa, muiden ikäryhmien määrän vähentyessä. Vuonna 2040 yli 75-vuotiaita on ennusteen mukaan noin 42 prosenttia koko Etelä-Karjalan väestöstä.



Kuva 2 Tilastokeskuksen väestöennuste 2019

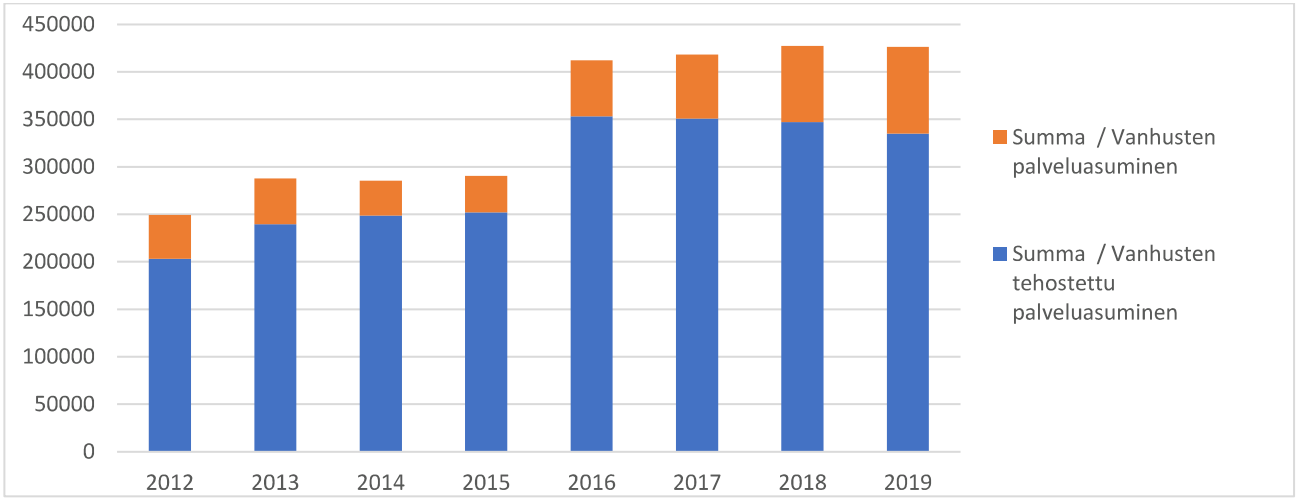
Eksote on laatinut vuonna 2018 ikääntyneiden palveluasumisen ulkoistamisstrategian. Strategiaa on taustoitettu ulkoistamista koskevan tutkimuksen avulla. Ulkoistamisen taustalla on tunnistettu yleiset tavoitteet, jotka ovat kustannusten hillintä, palvelujen turvaaminen, elinkeinopoliittiset tavoitteet, palvelujen tuotantotapojen uudistaminen, palvelujen monipuolistaminen ja monituottajuus. (Eksote 2018)

Eksote on ottanut käyttöön ikääntyneiden palveluasumisen ja tehostetun palveluasumisen palvelusetelin marraskuussa 2019, minkä lisäksi osa palveluasumisen hoitopaikoista hankitaan ostopalveluna. Vuonna 2018 Eksote onkin laatinut ikääntyneiden asumispalvelujen ulkoistamisstrategian (Eksote 2018). Strategiaa ohjaa Eksoten visio ”Toimintakykyisenä kotona”, joka korostaa kotiin vietävien palveluiden ensisijaisuutta asumispalveluihin nähden. Sosiaali- ja terveyspalvelujen ydintehtävä on Eksoten mukaan toimintakyvyn ja terveyden edistäminen ja sairauksien parantaminen, mikä myös ohjaa ulkoistamista. Tähän ydintoimintoon halutaan Eksotellakin keskittyä ja sen sijaan muita palveluita ulkoistaa kustannussäästöjen saavuttamiseksi. Asiakkaan toimintakyvyllä ja ulkoistamisen tasolla on näin ollen käänteinen suhde.

Strategiassa ilmenee transaktiokustannusteorian huomioiminen, jossa ulkoistamispäätöksen taustalla on tunnistettu sen kytkös hallinnoinnin kustannuksiin, joita määrittelevät tuotantovaiheen säännöllisyys ja toistuvuus, toimittajamarkkinan varmuus sekä tarvittavien resurssien tehtäväkohtaisuus. Tehostetun palveluasumisen piirissä olevat asiakkaat ovat toimintakyvyltään heikompia, jolloin hoivatoimenpiteet ovat rutiininomaisempia ja toistuvampia kuin tavallisessa palveluasumisessa, jossa sen sijaan hoivatoimenpiteiden tarkoitus on yksilöllisemmällä tavalla pyrkiä edesauttamaan asiakkaan toimintakykyä. Toisin sanoen, transaktioteorian kriittisiin ulottuvuuksiin peilaten, tavallinen palveluasuminen edellyttää enemmän erityisinvestointeja ja sisältää resurssisidonnaisempia transaktioita verrattuna tehostettuun palveluasumiseen.

Toimittajamarkkinan varmuus, joka on yksi transaktiokustannusteorian kriittisistä osa-alueista, on näin ollen korkeampi tehostetun palveluasumisen kohdalla, kun taas tavallisessa palveluasumisessa Eksote luottaa omaan kapasiteettiinsa tuottaa palvelun sekä asiakkaiden tarvitsemat yksilölliset kuntoutuksen ja muiden toimintakykyä tukevien palveluiden järjestämisen asiakkaalle.

Seuraavaan kaavioon on kerätty Eksoten hoitovuorokaudet vuosilta 2012–2019 kyseisten vuosien tilinpäätöksistä. Suurta nousua on havaittavissa erityisesti vuodesta 2015 vuoteen 2016, mutta sitä selittävät erinäiset Imatran kaupunkia koskevat rakennemuutokset. Kaaviosta voidaan havaita Eksoten strategia, joka on keskittyä kevyempiin asumisratkaisuihin. Tavallisen palveluasumisen hoitovuorokaudet ovat kasvaneet ja sen sijaan tehostetun palveluasumisen hoitovuorokaudet vähentyneet vuosina 2016-2019. Yhteenlaskettuna molempien asumismuotojen tuotetut hoitovuorokaudet ovat ikärakenteeseen nähden suhteellisen lievässä nousussa, mitä selittää muun muassa kotiin vietävien palveluiden korostaminen.



Kuva 3 Ikääntyneiden palveluasumisen hoitovuorokaudet 2012-2019

Vuoden 2019 toimintakertomuksessa Eksote on nostanut olennaisiin muutoksiin toiminnassa ja taloudessa väestön ikääntymistä koskevia seikkoja. Palveluntarpeen kasvaessa halutaan harkita palveluiden tuottamistapoja uudelleen ja hyödyntää siinä erityisesti digitalisaatiota. (Eksote 2020a.) Organisaationa Eksote jakautuu neljään vastuualueeseen, jotka ovat kuntoutus, perhe- ja sosiaalipalvelut, terveys- ja vanhustenpalvelut sekä strategiset tukipalvelut.

Vastuualueet jakautuvat myös erillisiin tulosalueisiin, joista yksi on hoiva. Hoivapalveluiden painopisteiksi on nimetty asiakasosallisuuden lisääminen, asiakasohjauksen ja palvelutarpeen arvioinnin kehittäminen, digitalisaation lisääminen ja hyödyntäminen ikäihmisten palveluissa, omais- ja perhehoidon kehittäminen ja vahvistaminen, kotihoidon sisällön, toiminnan ja

rakenteiden kehittäminen, kevyempien asumisratkaisujen mahdollisuuksien lisääminen ikäihmisille ja asumisyksiköiden toiminnan sisällön kehittäminen asukaslähtöisemmäksi, kuntouttavan lyhytaikaishoidon kehittäminen, ikäihmisten lääkäripalvelujen kehittäminen sekä palvelusetelin käyttöönotto tehostetussa palveluasumisessa ja palveluasumisessa. (Eksote 2020a.)

Hoivaa koskevista painopisteistä voidaan havaita useita synergiaetuja, jotka tukevat myös palvelusetelin käyttöönottoa. Ulkoistamisstrategiassaan Eksote on tunnistanut kohtalaisen riskin sille, että asiakkaat eivät hyödynnä valinnanvapauttaan (Eksote 2018). Tämän riskin hallintaa tukee asiakasohjauksen ja palvelutarpeen arvioinnin kehittäminen. Myös digitalisaation lisääminen ja hyödyntäminen ikäihmisten palveluissa tuo etua palvelusetelihankkeelle. Tällä hetkellä Eksoten palvelusetelipalveluntuottajien hinnat ja esittelyt ovat palse.fi -verkkosivustolla asiakkaiden näkyvillä, mutta uusille digitaalisille innovaatioille on varmasti myös sijaa. Asiakasosallisuuden lisäämisen voidaan katsoa myös olevan eduksi palvelusetelille, sillä palveluseteli toimintamallina edellyttää asiakkaalta tai tämän läheisiltä omaa aktiivisuutta, kuten Tynkkynenkin (2012) hahmottelee uuden trendin mukaista asiakkaan roolia ”aktiivisena shoppailijana”.

Eksoten hallitus on hyväksynyt palveluasumisen palvelusetelien toimintaohjeet kokouksessaan 20.3.2019. Lopulta palveluseteli otettiin käyttöön marraskuussa 2019. Loppuvuonna palveluseteliä ei valinnut käyttöönsä vielä yksikään asiakas (Eksote 2020a). Muutama palveluntuottaja se sijaan hakeutui tuolloin jo järjestelmän piiriin. Ensimmäiset palveluseteliasiakkaat saatiin vuonna 2020, heitä on puolivuotisraportin mukaan ”muutama” ja he ovat kaikki tehostetun palveluasumisen asiakkaita. Edelleen lisää palveluntuottajia on myös hakeutunut järjestelyn piiriin vuonna 2020.

5.2.1 Hankintaportfolio

Eksoten ulkoistamisstrategiassa on pohdittu erilaisia vaihtoehtoja ulkoistaa palveluasumista. Lähtökohtana ulkoistamisstrategian mukaan on, että tehostettua palveluasumista ulkoistetaan laajemmissa määrin kuin tavallista palveluasumista. Perusteluna tälle on, että tehostetun palveluasumisen asiakkaat ovat sellaisia yksilöitä, joiden fyysinen, kognitiivinen, psyykkinen ja

sosiaalinen toimintakyky on heikentynyt jo siinä määrin, että toimintakyvyn palautuminen on hyvin rajallista. Sen sijaan tavallisen palveluasumisen asiakkaiden kohdalla asiakkaiden toimintakykyyn ja elämänlaatuun voidaan vaikuttaa enemmissä määrin. (Eksote 2018) Ihmisten toimintakyvyn vahvistaminen ja kotona pärjääminen nostetaan esiin myös Eksoten Yritysyhteistyön iso kuva -dokumentissa, jossa Eksote hahmottelee yritysyhteistyötään.

Kraljicin portfoliomalliin (1983) peilaten voidaan hahmotella Eksoten näkevän tavallisen palvelun enemmän strategisena palveluna, joka palvelee Eksoten ydintehtävän toteutumista. Tavallinen palveluasuminen on tehostettua palveluasumista räätälöidympi kokonaisuus, sillä asiakkaat voivat hyötyä esimerkiksi kuntoutuksista ja terapiasta, mikä Eksoten mukaan edellyttää yhteyksien säilyttämistä integroituun palvelujärjestelmään. Sen sijaan tehostettu palveluasuminen näyttäytyy enemmän volyymipalveluna. Tulosvaikutus on edelleen suuri, mutta toimittajamarkkinoiden hallittavuus on helpompaa palvelun ollessa tavallista palveluasumista yksinkertaisempi tuottaa. Volyymituotteiden kilpailuttaminen sopiikin Geldermanin & van Weelen (2003) hyvin perusstrategiaksi, mutta aggressiivinen kilpailuttaminen voi näkyä toimittajien heikkona yhteistyömotivaationa. Eksotella on luonnollisesti hyvä neuvotteluvoima, sen ollessa pitkälti ja alueellisesti ainoa kyseisten palveluiden ostaja. Tätä neuvotteluvoimaa kehottavat Gelderman & van Weele (2003) hyödyntämään. Eksotella ikääntyneiden palveluasumisen sekä ikääntyneiden tehostetun palveluasumisen sopimuskausi on neljän vuoden kestoinen, strategisiin palveluihin Huuhka (2019) on suositellut 5-7-vuoden sopimuskausia.

5.2.2 Kokonaiskustannusten tunnistaminen ja markkinatuntemus

Tässä kappaleessa käsitellään sitä, kuinka kokonaiskustannusten tunnistaminen ja markkinatuntemus ilmenevät ja toteutuvat Eksoten dokumentaation perusteella. Kyseiset aihealueet kietoutuvat siinä määrin limittäin, että niitä on mielekästä käsitellä yhtenä kokonaisuutena. Eksoten ulkoistamisstrategia (2018) mukaan Eksote on toteuttanut edullisuusvertailua oman tuotannon ja ostopalvelutoiminnan välille. Vertaillakseen eri toimintamalleja on kuitenkin ratkaistava laajuusongelma, eli päättää mitä kustannuksia laskelmaan

sisällytetään (Honko 1989). Eksotella vertailua onkin tehty eliminoimalla oman tuotannon kustannuksista sellaisia kuluja, joita yksityisen palvelutuottajan hinta ei pidä sisällään. On kuitenkin epäselvää, onko muun muassa Tynin (2012) suosittama oman palvelutuotannon tuotteistaminen toteutettu asianmukaisesti.

Mekanismi, jolla palveluseteli synnyttää säästöjä perustuu siihen, että palveluseteli kattaa ainoastaan perus- ja palvelumaksun, minkä myötä asiakas itse maksaa vuokran ja ateriat. Näin ollen kuntayhtymän välittömäksi kustannukseksi jää palvelusetelin arvo. Palvelusetelijärjestelmä aiheuttaa sen lisäksi transaktiokustannuksia, kuten valvonnan, ohjauksen ja järjestelmän ylläpidon kustannuksia. Ostopalvelupaikoista kuntayhtymä maksaa suoraan palveluntuottajalle sopimuksen mukaisen hinnan ja perii asiakkaalta asiakasmaksun. Eksoten asiakasmaksu on tulosidonnainen ja vuokra maksetaan erikseen vuokrasopimuksen perusteella. Asiakasmaksun jälkeen asiakkaalle tulee jäädä omaan käyttöön 180 euroa esimerkiksi lääkemenoihin, parturi- ja kampaamokuluihin sekä muihin tavanomaisiin menoihin (Eksote 2019c). Palvelusetelillä tällaista minimikäyttövaraa ei sen sijaan ole.

Eksoten palveluseteli on tulosidonnainen. Tehostetussa palveluasumisessa palveluseteli on maksimissaan 3.000 euroa kuukaudessa ja tavallisessa palveluasumisessa 1.800 euroa kuukaudessa (Eksote 2019d). Minimiarvoa Eksoten palvelusetelillä ei ole, vaan tietyssä tuloluokassa (tavallisessa 2.501–2.600 ja tehostetussa 3.201–3.300) palveluseteliä ei myönnetä (Eksote 2019a; Eksote 2019b). Näin ollen Eksoten palvelusetelin aiheuttamat kustannukset riippuvat myös siitä, kuinka suuri- tai pienituloiset asiakkaat valitsevat palvelusetelin käyttöönsä. Pienituloiselle myönnetään suuri palveluseteli, mutta toisaalta mikäli tämä olisi kunnan omassa tai ostopalvelupaikassa, saataisiin häneltä pienehkö asiakasmaksu. Suurituloiselle sen sijaan myönnetään pieni palveluseteli, mutta kunnalta jää tällöin vastaavasti saamatta suuri asiakasmaksu. Tämä menetettävä tuottomahdollisuus on ulkoistamisen vaihtoehtoiskustannus (Vehmanen & Koskinen 1997).

Kokonaiskustannusten kartoittamiseksi olisi syytä selvittää, aiheuttaako palvelusetelin arvo ja sen yhteys esimerkiksi Kansaneläkelaitoksen etuuksiin kunnalle taloudellisesta näkökulmasta epäedullista valikoitumista asiakkaiden suhteen. Esimerkiksi eläkkeensaajan asumistuki kattaa

pienituloisella jo mahdollisesti merkittävän osan palvelusetelin arvon jälkeen jäävästä omavastuuosuudesta asumisen suhteen. Sen sijaan suurempituloinen ei tähän etuuteen ole oikeutettu, jolloin kynnys palvelusetelin käyttämiseen voi olla korkeampi. Suurituloisella toisaalta on tyypillisesti ollut mahdollisuus kerryttää enemmän omaisuutta, jota realisoimalla tämä voi rahoittaa palveluasumista. THL (2012) on tutkinut palveluasumisen asiakkaiden taustatietoja. Tässä on selvinnyt, että esimerkiksi Helsingissä suurituloisimpaan tulokolmannekseen sijoittuva asiakas valitsee palvelusetelin noin neljä kertaa todennäköisemmin kuin pienituloisimpaan tulokolmannekseen kuuluva. Myös Sjöblom (2015) on todennut tutkimuksessaan, että palvelusetelien käyttö Helsingissä on keskittynyt vauraammille alueille.

Palvelusetelin arvon ja sisällön määritys tunnistetaan talouden kannalta strategiassa merkittävänä tekijänä (Eksote 2018). Liian matala arvo johtaa mahdollisesti siihen, että palveluseteli ei saavuta toivottua kysyntää. Sen sijaan liian korkea hinta aiheuttaa palveluntuottajille painetta nostaa omia hintojaan. Näin ollen myös markkinatilanne vaikuttaa osaltaan Eksoten kokonaiskustannuksiin palvelusetelihankkeessa.

Melin et al (2012) kuvaavat palveluseteliä koskevassa selvityksessään mahdollisia markkinatilanteita, joihin vapaasti muodostuva markkinahinta voi johtaa. Eksotella ei ole käytössä palvelun hintakattoa, vaan palvelun hinta muodostuu vapaasti markkinoilla. Tällaisessa tapauksessa markkinatuntemus korostuu erityisellä tavalla. Riskinä on transaktioteoriankin kriittinen ulottuvuus, palveluntuottajan opportunismi. Melinin ja muiden (2012) mukaan esimerkiksi tuottajan nostaessa hintoja, on kunnalla toisaalta velvollisuus huolehtia, että asiakkaan omavastuuosuus pysyy kohtuullisena, jolloin kunnan on käytännössä nostettava palvelusetelin arvoa. Lopputuloksena voi olla se, että hintataso vakiintuu korkeaksi ja myös palvelusetelin on oltava arvoltaan korkea, jotta asiakkaalla on varaa hankkia sen avulla tarvitsemansa palvelu. Edellä mainittu kehitys, jossa vuorostaan palvelun hinta nousee ja palvelusetelin kysyntä hiipuu, mikä vastaavasti johtaa palvelusetelin arvon korotukseen, on omiaan nostamaan palvelusetelin yksikkökustannuksia kuntayhtymälle.

Eksoten palvelusetelihanke on melko aluillaan ja asiakkaita on ollut vasta muutamia tämän tutkielman laatimishetkellä. Palvelusetelin valintaa ei kuitenkaan ohjaa pelkästään hintakehitys, vaan myös se, missä määrin asiakkaat katsovat valinnanvapauden sellaiseksi tekijäksi, josta he ovat valmiita maksamaan sekä se, missä määrin palvelusetelijärjestelmä on asiakasohjauksen myötä tehty tutuksi asiakkaille. Palvelusetelin arvon asetannan onnistuneisuutta voidaan tulkita vertaamalla palvelusetelin arvoa palveluntuottajien hintoihin. Seuraavaan taulukkoon on koottu tavallisen sekä tehostetun palveluasumisen päiväkohtaiset minimi-, maksimi- sekä keskiarvohinnat ja kunkin palveluasumismuodon päiväkohtaiset palvelusetelin maksimiarvot. Taulukosta havaitaan, että palvelusetelin maksimiarvo ei tällä hetkellä riitä kattamaan edes minimihintaista palvelua kokonaisuudessaan kummassakaan palveluasumisen muodossa. Palvelusetelin arvo ei näin ollen vaikuta hälyttävän suurelta verrattuna palveluiden hintoihin. Mikäli näin olisi, olisi palveluntuottajilla mahdollisesti painetta nostaa hintoja.

	Tavallinen palveluasuminen	Tehostettu palveluasuminen
Palvelun päivähinta, minimi	73,5 €	119,0 €
Palvelun päivähinta, keskiarvo	83,1 €	123,4 €
Palvelun päivähinta, maksimi	99,5 €	129,0 €
Palvelusetelin maksimiarvo	59,2 €	98,6 €

Lähde: palse.eksote.fi 2020; Eksote 2019a; Eksote 2019b

Seuraavaan taulukkoon on koottu maksimisuuruisen palvelusetelin käyttäjän omavastuuosuudet erihintaisissa palveluissa sekä tavallisen, että tehostetun palveluasumisen osalta. Omavastuuosuudet jäävät melko suureksi ja tämän lisäksi täytyy huomioida, että asiakkaan tulee maksaa itse vuokra sekä ateriat. Voidaan pohtia, onko palvelusetelin arvo tällä hetkellä riittävän korkea ollakseen houkutteleva vaihtoehto asiakkaille.

Omavastuuosuudet /kk suurimmalla palveluseteliillä	Tavallinen palveluasuminen	Tehostettu palveluasuminen
Minimihintainen palvelu	434,1 €	618,1 €
Keskihintainen palvelu	726,2 €	752,1 €
Maksimihintainen palvelu	1 226,5 €	923,8 €

Lähde: palse.eksote.fi 2020; Eksote 2019a; Eksote 2019b

5.2.3 Monialaiset tiimit ja yhteistyö

Tässä kappaleessa tulkitaan monialaisten tiimien ja yhteistyön piirteitä. Kyseiset osa-alueet kietoutuvat siinä määrin limittäin, että niitä on mielekästä käsitellä yhdessä ylimääräisen toiston välttämiseksi. Monialainen yhteistyö ja – verkostotyö nostetaan ulkoistamisstrategiassa esille ulkoistamisen ennakoituna vaikutuksena. Henkilöstön näkökulmasta monialaisen yhteistyön ennakoidaan mahdollistavan uusia ratkaisuja ja yhteistyön tiivistymistä (Eksote 2018).

Ulkoistamisstrategiasta voidaan tulkita, että Eksote ei näe yksityisellä sektorilla mahdollisuuksia ylläpitää monialaista yhteistyötä hedelmällisellä tavalla, sillä tavallista palveluasumista halutaan ulkoistaa vähemmissä määrin kuin tehostettua palveluasumista. Eksote haluaa säilyttää tavallisessa palveluasumisessa yhteydet integroituun palvelujärjestelmään, jolloin esimerkiksi terapia- ja muut kuntoutuspalvelut saadaan hankittua sisäisesti. Eksote näkee, että asiakkaan näkökulmasta monialainen yhteistyö tulisi näkyä sujuvana, mutta todetaan myös, että ulkoistaminen saattaa tuoda asiakkaalle uusia palvelun tuottajia. Sektorien rajat ylittävä monialainen yhteistyö Niirasen (2015) mukaan edellyttää tietoutta monialaisen työn erityispiirteistä.

Eksote on määritellyt yritysyhteistyön strategiaa kesäkuussa 2020 julkaisemassaan ”Yhdessä yritysten kanssa – Yritysyhteistyön iso kuva” -dokumentissa. Osa-alueita on kolme: Ihminen, yksinkertaisuus ja rohkeus. Ihminen kuvaa sitä, että asiakkaiden yksilölliset tarpeet huomioidaan ja toisaalta erilaisia kumppanuuksia yritysten kanssa vaalitaan. Yksinkertaisuudella viitataan muun muassa viestintään sekä Eksoten ydintoimintaan, joka on ihmisten toimintakyvyn vahvistaminen.

Rohkeudella sen sijaan viitataan toiminnan kehittämiseen ja uusien toimintatapojen kartoittamiseen yhteistyössä yritysten kanssa, unohtamatta kuitenkaan valvontaa ja riskien tunnistamista. (Eksote 2020b.)

Kuva 4 Eksoten yritysyhteistyön iso kuva

Kesällä 2019 Eksote on laatinut selvityksen ulkoistettujen palveluiden valvonnasta. Valvontaa on vuosina 2015-2018 suoritettu niin sanottujen minikilpailutusten sekä siihen sisältyvän bonus-sanktiojärjestelmän avulla. Tämänhetkisellä sopimuskaudella ei minikilpailutusta ole käytössä lyhyen sopimuskauden vuoksi. Laadun tasoa mitataan puolivuosittain raportoinneilla. Laatua mitataan RAI-järjestelmällä. Näiden lisäksi ostopalvelupäällikkö tekee yksiköihin tarkastuskäyntejä sekä on säännöllisesti yhteydessä palveluntuottajien kanssa esimerkiksi tapaamisten, sähköpostien ja puheluiden avulla. (Eksote 2019f)

Eksoten ulkoistamisstrategiassa mainitaan useampaan kertaan, että yksityisiltä palveluntuottajilta vaaditaan sitoutumista Eksoten strategisiin tavoitteisiin ja kustannusten hallintaan. Eksoten asumispalveluiden strategiseksi tavoitteeksi on ilmaistu pyrkimys siirtää ikääntymisen aiheuttamia kustannuksia myöhemmälle iälle sekä pyrkiä vaikuttamaan siihen, ettei kyseenomaisia kustannuksia syntyisi kaikissa ikäryhmissä. (Eksote 2018) Eksoten dokumentaation perusteella vaikuttaa, että yleisen trendin mukaisesti ostopalvelutoiminta nähdään yhteistyön valossa, kuitenkaan laiminlyömättä valvontaa. Toisaalta on luonnollisesti mahdollista, että yksityisten palveluntuottajien sekä Eksoten intressit menevät jokseenkin päällekkäin. Esimerkiksi palvelusetelin kohdalla, sopii pohtia sitä, että yksityiset palveluntuottajat voivat hinnoitella palvelunsa melko vapaasti, koska hintakattoa ei ole käytössä. Eksote toki maksaa palvelusta vain palvelusetelin arvon

verran, mutta asiakas sen sijaan voi joutua maksamaan hoivasta enemmän kuin esimerkiksi kuntayhtymä maksaa kyseisen palveluntarjoajan ostopalvelupaikasta. Pitkällä aikavälillä kehityssuuntana voi kuitenkin olla se, että asiakkaat alkavat kokemaan palvelusetelipaikan riittämättömäksi palveluasumiseen. Mikäli palvelusetelin arvoa sen myötä nostetaan, voidaan olettaa, että palveluasumisen palvelusetelipaikkojen hinnat vastaavasti reagoivat jollain aikavälillä siihen nousevasti. Eksote toisaalta on tunnistanut kohtalaisen riskin sille, että ulkoistamistavan kustannukset ylittyvät ja pyrkii hallitsemaan kyseistä riskiä syy-seuraus-suhteiden ymmärtämisellä (Eksote 2018). Edellä mainittua hintakehitystä ovat kuvanneet Melin ja muut (2012).

Palvelusetelilaissa määritellään lain tarkoitukseksi muun muassa kuntien sosiaali- ja terveystoimen sekä elinkeinotoimen ja yksityisten palvelujen tuottajien yhteistyön edistäminen (Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä 2009). Eksote kuitenkin tunnistaa ulkoistamisstrategiassaan kohtalaisen riskin sille, että lainsäädännössä on epäkohtia, joilla on vaikutuksia myös Eksoteen. Tähän pyritään vastaamaan tiedottamalla lainsäätäjiä epäkohdista, selvittämällä niitä tarkemmin sekä hyödyntämällä innovatiivista ajattelua (Eksote 2018).

Viimeisenä Väänäsen (2017) havaitsemista parhaista käytänteistä oli kestävyys. Kestävyydestä ei ole juuri havaittavissa viitteitä Eksoten ulkoistamisstrategiaa koskevassa dokumentaatiossa. Esimerkiksi Eksoten yritysyhteistyön iso kuva –dokumentissa ei mainita kestävyyttä tai muuta siihen viittaavaa, hankintoja ohjaavana tekijänä.

6. Yhteenveto ja johtopäätökset

Tutkielman tavoitteena oli kartoittaa ja arvioida kohdekuntayhtymän ikääntyneiden palveluasumisen toimintamalleja hankintatoimen näkökulmasta. Pohjatietona käytettiin Eksoten dokumentaatiota, joka koostui kokouspöytäkirjoista liitteineen, tilinpäätöksistä sekä muista raporteista. Näitä dokumentteja tutkimalla tähdättiin investointistrategian hahmotteluun ja eräänlaiseen todellisuuden yksinkertaistamiseen. Teoreettisena viitekehyksenä tutkielmalle ovat

hankintatoimen perusperiaatteet sekä yksityisen ja julkisen rahoituksen yhdistämisen (Public-Private Partnership) toimintamallia koskeva tutkimus.

Kohdekuntayhtymä Eksote on käynnistänyt ikääntyneiden asumispalveluiden ulkoistamisstrategian, johon kuuluu myös uusien toimintamallien käyttöönotto. Yksi näistä malleista, eli palveluseteli on otettu käyttöön noin vuosi sitten, mutta käyttäjämäärät ovat Eksoten dokumentaation perusteella jääneet melko vähäisiksi. Eksoten keskeisenä motiivina ulkoistamiselle on ikääntyneiden palveluasumisen järjestäminen kustannustehokkaasti palveluntarpeen kasvaessa. Kustannussäästöt ovat yksi yleisimpiä ja tyypillisimpiä ulkoistamisen ajureita (Dromberger 1998). Ulkoistamisen myötä Eksote pyrkii myös keskittymään ydintoimintaansa, mikä on yksi keskeisiä ulkoistamisen motiiveja (Prahal & Hamelad 1990). Eksoten ydintoiminta on määritelty lain perusteella ja ulkoistamista tehdään pitkälti sellaisille transaktioille, jotka ovat kauempana ydintoiminnasta. Transaktioteoriaan nähden ulkoistamisen tavoitteet ja lähtökohdat ovat loogisia.

Tämän tutkimuksen perusteella voidaan hahmotella joitakin syitä sille, että asiakkaat eivät ole ottaneet palveluseteliä omakseen. Tynkkysen (2012) kuvailema asiakkaan roolin muutos ei ole välttämättä vielä toteutunut, mikä voi selittää palvelusetelin vähäistä käyttöä. Eksoten ikääntyneiden asumispalveluiden asiakkaat ja kohderyhmä eivät välttämättä ole vielä löytäneet rooliaan aktiivisena kuluttajana, joka omatoimisesti vertailee eri palveluntuottajien laatua ja hintoja. Toisaalta Eksoten hoivan strategisten tavoitteiden voidaan katsoa tukevan palvelusetelin käyttöönottoa. Osaltaan vähäiseen palvelusetelin käyttöön voivat vaikuttaa korkeat omavastuuosuudet, mutta kyseessä on moniulotteinen ongelma. Arvon asetanta on katsottu yleisestikin haasteelliseksi ja liian korkeallakin arvolla on kauaskantoisia vaikutuksia niin asiakkaille kuin kunnallekin. Koska Eksotella ei ole käytössä palvelusetelipalveluntuottajille hintakattoa, määräytyy hinta markkinoilla vapaasti. Lyhyellä aikavälillä tämä vaikuttaa erityisesti asiakkaan henkilökohtaiseen talouteen, mutta pitkällä aikavälillä myös Eksoten talouteen. Edellä mainitusta Melinin ja muiden (2012) kuvailemista tilanteista ei vielä voida havaita juurikaan viitteitä Eksoten kohdalla, koska palveluseteli on kyseisessä kuntayhtymässä suhteellisen tuore toimintamalli. Kunnan ja kuntayhtymän rooliksi Tynkkysen (2012) mukaan jää markkinoiden ohjailu ja käytännön ongelmien ratkaisu sekä puuttuminen. Edellä mainitut markkinaohjauksen toimet toisaalta aiheuttavat Quinnin & Hilmerin (1994) laatiman jaottelun mukaisia ulkoisia transaktiokustannuksia.

Tämän tutkimuksen tulokset ovat melko samantyyppisiä kuin Väänäsen (2017) tutkimuksessa, jossa käsiteltiin kuntien ostopalveluita hankintatoimen parhaiden käytänteiden näkökulmasta. Kraljicin porfoliomalliin peilaten Eksoten strategia ikääntyneiden asumispalveluiden ulkoistamisen suhteen on looginen. Monimuotoisempana ja enemmän räätälöintiä edellyttävänä palveluna tavallinen palveluasuminen nähdään strategisena toimintona ja sen sijaan tehostettu palveluasuminen nähdään volyymitoimintona, sen sisältäen yksinkertaisempia ja toistuvampia toimenpiteitä. Tavallinen palveluasuminen on jo nimensä mukaisesti lähempänä Eksoten ydintoimintoja, joten kyseistä muotoa Eksote ulkoistaa maltillisemmin. Sen sijaan tehostetussa palveluasumisessa pyritään laajamittaisempaan ulkoistamiseen. Eksoten laatimat vaihtoehtoislaskelmat antavat viitteitä kokonaiskustannuksien huomioimisesta. Tämä lukeutuu Väänäsen (2017) mukaan hankintatoimen parhaisiin käytänteisiin. Vaihtoehtoislaskelmissa oli pyritty ratkaisemaan myös Honkon (1989) esiin nostama laajuusongelma eliminoimalla laskelmista tiettyjä ei-relevantteja kustannuksia. Markkinatilannetta oli kyllä kartoitettu, mutta käytössä ei ollut esimerkiksi hintakattoa, joka on yksi keino osaltaan ohjailla markkinoiden toimintaa. Väänäsen (2017) esiin nostamat monialaiset tiimit ja yhteistyö ovat tekijöitä, joita Eksoten strategiassa nostetaan runsaasti esiin. Toisaalta vaikuttaa siltä, että Eksote suhtautuu tietyllä varauksella ulkoistamiseen sellaisten palveluiden osalta, jotka Eksote katsoo parhaiten turvattavan omalla integroidulla palvelujärjestelmällään. Myös Geldermanin & van Weelen (2003) hahmottelemat segmenttikohtaiset toimintasuositukset näkyvät Eksoten ulkoistamisstrategiassa.

Palveluseteli on yleistynyt viime vuosina toimintamallina sosiaali- ja terveysalalla. Jatkotutkimuksen kannalta olisi mielekästä tutkia kvantitatiivisin menetelmin muun muassa sitä, kuinka tehokkaasti kunnat ja kuntayhtymät ovat onnistuneet markkinaohjauksessaan. Palvelusetelin pitkän aikavälin vaikutukset ovat paljolti vielä näkemättä, koska palveluseteli ei ole vielä kovin laajasti käytössä ja käyttäjämäärät ovat kasvaneet hitaasti. Suomi ikääntyy ja sen vuoksi erilaisia toimintamalleja on syytä kartoittaa, jotta kunnat ja kuntayhtymät pystyvät hoitamaan lakisääteiset tehtävänsä kustannustehokkaasti myös tulevaisuudessa.

LÄHDELUETTELO

Anttonen, A., Valokivi, H. & Zechner, M. (2009) Hoiva – tutkimus, politiikka ja arki. Tampere: Vastapaino.

Becchetti, L., Ciciretti, R., & Hasan, I. (2009). Corporate social responsibility and shareholder's value: an event study analysis. Working Paper, Federal Reserve Bank of Atlanta

Bovaird, T. (2004). Public–private partnerships: from contested concepts to prevalent practice. International review of administrative sciences, 70(2), 199-215.

Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative research journal*. Vol. 9, no. 2, 27-40.

Cohen, L., & Manion, L. (1994) Research Methods in Education. 4. painos. London: Routledge

Dimitri, N. (2013) "Best Value for Money" in procurement. Journal of Public Procurement, Volume 13, Issue 2, 149-175

Dromberger, S. (1998) The Contracting Organization: The Strategic Guide to Outsourcing. Oxford University Press.

Eksote (2020a) Tilinpäätökset 2012-2019. [Luettu 6.12.2020] [Saatavilla:] http://www.eksote.fi/eksote/maksut-ja-talous/tilinpaatos/Sivut/default.aspx

Eksote (2020b) Yhdessä yritysten kanssa – Yritysyhteistyön iso kuva. Verkkodokumentti.[Luettu 6.12.2020] [Saatavilla:] http://www.eksote.fi/eksote/yksityiset-palveluntuottajat/Documents/yritysyhteistyo_isokuva.pdf

Eksote (2019a) Palveluasumisen palvelusetelin toimintaohje. Verkkodokumentti. [Luettu 6.12.2020] [Saatavilla:] https://mfiles.eksote.fi/kokoukset/eksote/1/162/1496/view/34897

Eksote (2019b) Tehostetun palveluasumisen palvelusetelin toimintaohje. Verkkodokumentti. [Luettu 6.12.2020] [Saatavilla:] https://mfiles.eksote.fi/kokoukset/eksote/1/162/1496/view/34899

Eksote (2019c) Eksoten asiakasmaksut 2020. Verkkodokumentti. [Luettu 6.12.2020] [Saatavilla:] http://www.eksote.fi/eksote/maksut-ja-talous/hinnastot/Documents/Asiakasmaksut%202020.pdf

Eksote (2019d) Eksoten hallituksen kokouspöytäkirja 6/2019. Verkkodokumentti. [Luettu 6.12.2020] [Saatavilla:] https://mfiles.eksote.fi/kokoukset/eksote/1/162

Eksote (2019f) Selvitys Eksoten ulkoistamien palvelujen valvonnasta. Verkkodokumentti. [Luettu 6.12.2020] [Saatavilla:] https://mfiles.eksote.fi/kokoukset/eksote/10/240/2358/view/63138

Eksote (2018) Eksoten ikääntyneiden asumispalvelujen ulkoistamisstrategia. Verkkodokumentti. [Luettu 6.12.2020] [Saatavilla:] https://mfiles.eksote.fi/kokoukset/eksote/10/240/2358/view/63138

Ellram, L.M & Edis, O.R.V. (1996) A Case Study of successful Partnering Implementation. International Journal of Purchasing and Materials Management. Vol. 32. No. 4. p. 20-28

Eriksson, P. & Koistinen, K. (2005) Diverse Case Study. National Consumer Research Center, Publications 4:2005.

Eskola, S., Kiviniemi, E., Krakau, T. & Ruohoniemi, E. (2017) Julkiset hankinnat. Praktika. Alma Talent. Helsinki.

Eskola, J. & Suoranta, J. (1998): Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Tampere: Vastapaino

Euroopan komissio (2021) Public Procurement. Verkkosivu. [Luettu 13.1.2021] [Saatavilla:] https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_en

Geldermann C.J. & van Weele, A. (2003) Handling Measurement Issues and Strategic Directions in Kraljic's Purchasing Portfolio Model. Journal of Purchasing and Supply Management (9). 207-216.

Gulbrandsen, B. Sandvik, K. Haugland, S. A. (2009) Antecedents of vertical integration: Transaction cost economics and resource-based explanations. Journal of Purchasing & Supply Management 15, 89–102

Helsingin Sanomat (2020) Hoivakriisi on ajanut Suomen vanhukset ahdinkoon, eikä helpotusta näy – ”Meillä on vakavia haasteita”, sanoo Valviran ylijohtaja. Uutisartikkeli. Minna Pölkki. https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000006382800.html

HM Treasury (2000) Public Private Partnerships – the Government's Approach. HMSO, Lontoo

Honko, J. (1989) Liiketaloustiede. 1.-13. painos. Weilin & Göösin kirjapaino. Espoo.

Huuhka, T. (2019) Tehokkaan hankinnan työkalut. BoD – Books on Demand, Helsinki, Suomi

Iloranta, K. & Pajunen-Muhonen, H. (2018) Hankintojen johtaminen: Ostamisesta toimittajamarkkinoiden hallintaan. Tietosanoma. Helsinki.

Jackson, T., Iloranta, K., & McKenzie, S. (2001). Profits or perils? The bottom line on outsourcing. Strategy+ Business.

Johnson, M. (1997). Outsourcing in Brief. Oxford, Butterworth-Heinemann.

Jyrkkiö, E. & Riistama, V. (2004) Laskentatoimi päätöksenteon apuna. 18.p Porvoo. WS Bookwell Oy.

Kankaanpää, E. (2015) Talouden johtaminen. Teoksessa: Sosiaali- ja terveysjohtaminen, Sari Rissanen ja Johanna Lammintakanen (2015) Sanoma Pro Oy. 2. painos. Helsinki.

Kastberg, G (2010) Vad vet vi om kundval? En kunskapsöversikt. Lund, Lunds universitet

Klijn, E. H., & Teisman, G. R. (2003). Institutional and strategic barriers to public—private partnership: An analysis of Dutch cases. Public money and Management, 23(3), 137-146.

Koivunen, K, Sillanpää, E, Munukka, M, Portegijs, E, Rantanen, T. (2020) Cohort differences in maximal physical performance: a comparison of 75- and 80-year-old men and women born 28 years apart. J Gerontol A Biol Sci Med Sci. 2020. https://doi.org/10.1093/gerona/glaa224.

Kuntalaki (2015) Finlex 410/2015

Kuntaliitto (2017) Palveluiden järjestäminen ja tuottaminen. [Luettu: 1.1.2021] [Saatavilla:] https://www.kuntaliitto.fi/sosiaali-ja-terveysasiat/palveluiden-jarjestaminen-ja-tuottaminen/jarjestamisvastuu

Kuusinen-James, K. (2012). Tuoko palveluseteli valinnanvapautta. Tutkimusjulkaisusarjan julkaisu nro, 68.

Lacity, M. C., & Hirschheim, R. A. (1996). Information systems outsourcing; myths, metaphors, and realities. John Wiley & Sons, Inc. Journal of information technology, 26(4), 221-258.

Lacity, M. C., Solomon, S., Yan, A., & Willcocks, L. P. (2011). Business process outsourcing studies: a critical review and research directions. Journal of information technology, 26(4), 221-258.

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (2016) Finlex. 1397/2016

Laki sosiaali- ja terveyden huollon palvelusetelistä (2009) Finlex. 24.7.2009/569

Lian, P.C.S & Laing, A.W. (2004) Public Sector Purchasing of Health Services: A Comparison with Private Sector Purchasing. Journal of Purchasing and Supply Management. Vol.10, p. 247-256

Lith, P. (2018) Palveluasumisen markkinat Suomessa – Tilastollinen selvitys toimialan palvelukysynnästä, palveluntuottajista ja kiinteistöistä. Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith. [Luettu 6.12.2020] [Saatavilla:] https://www.hyvinvointiala.fi/wp-content/uploads/2018/10/tilastollinen-selvitys-toimialan-palvelukysynnasta.pdf

McIvor, R. T., & Humphreys, P. K. (2000). A case-based reasoning approach to the make or buy decision. Integrated Manufacturing Systems 11, 5, 295–310

Melin, T., Koila, T., Tuominen-Thuesen, M. & Uotinen, S. (2012) Palveluseteliopas. Käsikirja palvelusetelin käyttöönotolle ja hinnoittelulle. KL-Kustannus. Sitran julkaisusarja Sitra 302. Hakapaino Oy. Helsinki.

Metsämuuronen, J. (2003) Tutkimuksen tekemisen perusteet ihmistieteissä. International Methelp Ky. Gummerus Kirjapaino Oy

Mikkola, H. (2003) Kansainväliset kokeilut palvelusetelin käytöstä sosiaali- ja terveydenhuollossa. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki.

Munukka, M., Koivunen, K., von Bonsdorff, M., Sipilä, S., Portegijs, E., Ruoppila, I. & Rantanen, T. (2020) Birth cohort differences in cognitive performance in 75- and 80-Year-Olds – A comparison of two cohorts over 28 years. Aging Clin Exp Res. 2020. https://doi.org/10.1007/s40520-020-01702-0

Myrskylä, M. (2010) Elämme toistakymmentä vuotta elinajanodotetta pidempään, Tieto & Trendit, Tilastokeskus

Mähönen, J. & Villa, S. (2006) Osakeyhtiö I :Yleiset opit, Porvoo 2006, s. 4 ja 84

Neilimo, K. & Uusirauva, E. (1999) Johdon laskentatoimi. Helsinki: Oy Edita Ab

Niiranen, V. (2015) Moniammatillisten verkostojen johtaminen. Teoksessa: Sosiaali- ja terveysjohtaminen. Rissanen, S. & Lammintakanen, J. SanomaPro Oy. Helsinki. 2. painos

Pajarinen, M. (2001) Ulkoistaa vai ei – Outsourcing teollisuudessa, Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen julkaisu

Palse (2020) Verkkosivu. [Saatavilla:] https://palse.eksote.fi/ [Luettu 25.11.2020]

Parker, D. and Hartley, K. (1997) The Economics of Partnership Sourcing Versus Adversarial Competition: A Critique, European Journal of Purchasing and Supply Management 3(2):115–25

Paunio, P. (2003) Ostopalvelut ja tuotteistaminen. Kuntatyönantaja. Kunnat ja ostopalvelut. Lehtijulkaisu.

Payne, G., & Payne, J. (2004). Documentary methods. Key concepts in social research, 61-67.

Prahalad, C. K. & Hamel, G. (1990) The Core Competence of the Corporation. University of Illinois at Urbana-Champaign's Academy for Entrepreneurial Leadership Historical Research Reference in Entrepreneurship, Available at SSRN: https://ssrn.com/abstract=1505251

Quinn, J. B., & Hilmer, F. G. (1994). Strategic outsourcing. MIT Sloan Management Review, 35(4), 43.

Rauhala, M.S (2011) Osta enemmän, ansaitse enemmän. Talentum. Helsinki.

Renko, M. (2006) Toimintoperusteisen kustannuslaskennan soveltaminen kehitysvammaisten asumispalveluyksikössä. Kotu-raportteja 3. Kehitysvammaliiton tutkimusyksikkö Kotu, Helsinki

Rissanen, S. & Lammintakanen, J. (2015) Sosiaali- ja terveysjohtaminen. SanomaPro Oy. Helsinki. 2. painos.

Sjöblom, J. (2015) Palveluseteliä vai ei: Asiakaskyselyt ja henkilöstön ryhmähaastattelut sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelien käytössä. Helsinki.

Sosiaalihuoltolaki (2014) 30.12.2014/1301.

Sotkanet (2021) Kotona asuvien 65-74 vuotiaiden ja 75-84 vuotiaisen %-osuus vastaavan ikäisestä väestöstä. THL:n tilastoja. [Luettu 1.1.2021] [Saatavilla:] https://sotkanet.fi/sotkanet/fi/taulukko/?indicator=s_aostbNNwQA&region=s07MBAA=&year=sy6rBAA=&gender=t&abs=f&color=f&buildVersion=3.0-SNAPSHOT&buildTimestamp=202103120740

Suomen virallinen tilasto (SVT): Väestöennuste [verkkojulkaisu]. ISSN=1798-5137. 2019. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 9.11.2020]. Saantitapa: http://www.stat.fi/til/vaenn/2019/vaenn_2019_2019-09-30_tie_001_fi.html

Suomi.fi (2020) Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä (Eksote). Verkkosivu. [Luettu 6.12.2020] [Saatavilla:] https://www.suomi.fi/organisaatio/etela-karjalan-sosiaali-ja-terveydenhuollon-kuntayhtyma-eksote/3e8356bd-377f-4cad-97b1-a027bd4bbf25

THL (2018) Kotihoidon asiakasmäärien kasvu kiihtyy – seuraako laatu mukana? Tiedote. [Luettu 14.11.2020] [Saatavilla:] https://thl.fi/fi/-/kotihoidon-asiakasmaarien-kasvu-kiihtyy-seuraako-laatu-mukana-

Tilastokeskus (2020) Findikaattori, Hedelmällisyys, taulukko [Luettu 14.11.2020] [Saatavilla:]

https://findikaattori.fi/fi/table/16

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2009) Laadullinen tutkimus ja sisällön analyysi. 5, uudistettu painos. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy. 108, 113-117.

Tyni, T. (2012) Edullisuusvertailu ja tuotteistamisen periaatteet palveluasumisessa. Suomen Kuntaliitto

Tynkkynen, L.K. (2013) Towards Parnetship – Studies on Public-Private Collaboration in Health and Elderly Care Services in Finland. Väitöskirja. Tampereen yliopisto.

Tynkkynen, L.K. (2012) Framing the Decision to Contract Out Elderly Care and Primary Health Care Services – Perspectives of Local Level Politicians and Civil Servants in Finland. BMC Health Services Research.

UNDP (2010).Public Procurement Capacity Development Guide.New York: United Nations Development Programm

Vehmanen, P. & Koskinen, K. (1997) Tehokas kustannushallinta. WSOY. Porvoo.

Väänänen, E. (2017) Utilization of private purchasing best practices in procurement of services in Finnish municipalities, The Case of housing services for the elderly. Department of Information and Service Economy

Williamson, O. (1985) The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting. New York, The Free Press

Yin, R. K. (2003). Design and methods. Case study research, 3(9.2).