



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Satu Hietala

Ovatko yksityiset palveluntuottajat agentteja vai pehtoreita?

Dokumenttianalyysi tilaajan ja tuottajan rooleista sosiaali- ja terveysministeriön vuonna 2019 julkaisemissa varautumisen ohjeissa

Johtamisen akateeminen yksikkö
Hallintotieteen maisteriohjelma
Pro gradu tutkielma
Sosiaali- ja terveyshallintotiede

Vaasa

2024

VAASAN YLIOPISTO**Johtamisen akateeminen yksikkö**

Tekijä:	Satu Hietala		
Tutkielman nimi:	Ovatko yksityiset palveluntuottajat agentteja vai pehtoreita? Dokumenttianalyysi tilaajan ja tuottajan rooleista sosiaali- ja terveysministeriön vuonna 2019 julkaisemissa varautumisen ohjeissa		
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri		
Oppiaine:	Sosiaali- ja terveyshallintotiede		
Työn ohjaaja:	Pekka Valkama		
Valmistumisvuosi:	2024	Sivumäärä:	95

TIIVISTELMÄ:

Sosiaali- ja terveydenhuollon toimialue on yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittinen infrastruktuuri, jonka toiminnan edellytykset erilaisissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa tulee varmentaa varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan keinoin. Erityisryhmille tarkoitettujen asumispalveluiden varautumisessa on kuitenkin havaittu puutteita erityisesti yksityisten asumispalveluntuottajien osalta. Lainsäädäntö ei velvoita niiltä varautumista samassa suhteessa kuin julkisen sektorin toimijoilta. Palveluiden tilaajana toimineet kunnat ovat kuitenkin velvoittaneet vaihtelevasti ja osin puutteellisesti yksityisten palveluntuottajien varautumista hankintasopimuksissa. Lisäksi kuntien toteuttama varautumiseen liittyvä valvonta ja sopimusohjaus on näyttäytynyt puutteellisena. Vuosien 2017–2019 aikana toteutetun Sotekuja-hankkeen yksi keskeisistä painopisteistä oli huomioida varautumisen kannalta kriittinen yksityinen palvelutuotanto aiempaa paremmin. STM julkaisi osana hanketta ohjekokonaisuuden sote -toimijoiden varautumisen tueksi. Tutkielmassa muodostetaan tulkinta siitä, minkälaisina tilaajien ja yksityisten palveluntuottajien roolit näyttäytyvät näissä varautumista koskevissa ohjeissa.

Tutkielman teoriatausta pohjautuu kvasimarkkina-, agentti- ja pehtoriteorioihin. Tutkimuskysymyksissä tarkastellaan informaation saatavuuteen ja jakamiseen, valvontaan, sanktiointiin ja kannustimiin sekä transaktiokustannuksiin ja kermankuorintaan liittyvien näkökulmien esiintymistä aineistossa. Tutkielman näkökulma on laadullinen, sillä tutkielma pyrkii tulkitsemaan ja selittämään sitä, millä tavalla tilaajan ja tuottajan roolit ovat aineistossa ymmärrettävissä. Tutkielman keskeisiä käsitteitä ovat toimeksiantosuhde, yksityiset asumispalvelut sekä varautuminen. Tutkimusmenetelmänä on käytetty dokumenttianalyysejä, jossa aineistoa on analysoitu teoriaohjaavan sisällönanalyysin menetelmin. Tutkielman aineisto muodostuu kolmesta STM:n julkaisemasta varautumisen ohjeesta. Nämä kaikille sote -toimijoille suunnatut ohjeet käsittelevät sopimusperusteista varautumista, kyberturvallisuutta sekä varautumista ja jatkuvuudenhallintaa.

Tutkielma syventää ymmärrystä siitä, minkälaisia varautumiseen liittyvä rooliolettamia tilaajan ja tuottajaan on havaittavissa kohdistuvan hankintasuhhteessa. Tutkielman keskeisenä havaintona ja johtopäätöksensä esitetään, että tilaajien ja yksityisten palveluntuottajien välisessä suhteessa on varautumisen kontekstissa havaittavissa voimakas agenttiteoreettinen rooliolettama. Lisäksi esitetään, että ohjeissa painottuvat vahvasti kvasi- ja agenttiteorioiden mukaisesti tilaajan intressit. Tutkielmassa esitetyn rooliolettaman mahdollisia vaikutuksia yksityisten palveluntuottajien varautumisen haasteisiin ja puutteisiin tulisi jatkotutkia tarkemmin ainakin yksityisten asumispalveluntuottajien osalta.

AVAINSANAT: (Varautuminen, asumispalvelut, turvallisuus, riskienhallinta, tilaaja, tuottaja).

Sisällys

1	Johdanto	6
1.1	Tutkielman tausta	6
1.2	Tutkimusongelma	7
1.3	Tutkielman rajaukset ja rakenne	8
2	Keskeiset käsitteet	10
2.1	Varautuminen	10
2.2	Toimeksiantosuhde	15
2.2.1	Sopimus	18
2.2.2	Valvonta ja raportointi	19
2.3	Yksityiset asumispalvelut	21
2.4	Yhteenveto	25
3	Teoreettinen viitekehys	27
3.1	Näennäismarkkinateorian valikoidut pääkohdat	27
3.1.1	Transaktiokustannukset	30
3.1.2	Informaation saatavuus	31
3.1.3	Kermankuorinta	33
3.2	Toimeksiantosuhde päämies-agentti- ja pehtoriteoreettisena asetelmana	34
3.2.1	Informaation merkitys ja jakautuminen agenttiteoriassa	35
3.2.2	Valvonta, sanktiot ja kannustimet agenttiteoriassa	36
3.2.3	Pehtoriteorian esittämät näkökohdat	37
3.3	Yhteenveto	38
4	Aiempiä tutkimustuloksia	40
5	Tutkielman metodologia	45
5.1	Dokumenttianalyysi teoriaohjaavalla sisällönanalyysillä	45
5.2	Tutkimusaineisto	46
6	Tutkielman tulokset	49
6.1	Informaation saatavuus ja jakaminen	49
6.1.1	Hankintavaiheessa (ex-ante)	49

6.1.2	Sopimuskaudella (ex-post)	54
6.2	Valvonta	60
6.3	Sanktiot ja kannustimet	62
6.4	Kustannukset	63
6.4.1	Transaktiokustannukset	63
6.4.2	Kermankuorinta	67
6.5	Yhteenveto tutkielman havainnoista	68
6.5.1	Kvasimarkkinateorian mukaiset havainnot	68
6.5.2	Agentti- ja pehtoriteorian mukaiset havainnot	71
6.5.3	Yhteenveto	73
7	Pohdinta	76
7.1	Tutkimustulosten tulkinta	76
7.2	Tutkimustulosten tarkastelu asumispalveluiden näkökulmasta	79
7.3	Tulosten hyödynnettävyys ja jatkotutkimuskysymykset	82
7.4	Tutkielman arviointi	84
8	Johtopäätelmä	86
	Lähteet	87

Kuviot

Kuvio 1. Varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan sisältömalli.	13
Kuvio 2. Varautumisen ohjaus ja johtaminen.	15
Kuvio 3. Toimeksiantajan ja toimeksisaajan suhde.	17
Kuvio 4. Suhde sopimus- ja valvonta-asetelmana.	21
Kuvio 5. Asumispalveluiden tuottajat.	24
Kuvio 6. Sote-palveluiden varautumisen ohjauksen ajallinen kehitys 2014–2023.	48
Kuvio 7. Jatkuvuudenhallinta sopimusehdoissa.	51
Kuvio 8. Tutkielman havainnot tilaajan ja tuottajan välisessä suhteessa.	75

Taulukot

Taulukko 1. Tutkimusaineisto.	47
Taulukko 2. Kvasimarkkinateorian mukaiset havainnot.	69
Taulukko 3. Agenttiteorian mukaiset havainnot.	71

Lyhenteet

AVI	Aluehallintovirasto
FIMEA	Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus
HE	Hallituksen esitys
HVA	Hyvinvointialue
KUJA	Kuntien jatkuvuudenhallintaprojekti
RAY	Raha-automaattiyhdistys
SHL	Sosiaalihuoltolaki
SOPIVA	Sopimukseen perustuva varautuminen
SOTE	Sosiaali- ja terveys
STM	Sosiaali- ja terveysministeriö
STUK	Säteilyturvakeskus
THL	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
TTL	Työterveyslaitos
VALVIRA	Sosiaalialan lupa- ja valvontavirasto

1 Johdanto

1.1 Tutkielman tausta

Häiriötilanteessa haavoittuvimmassa asemassa ovat muiden avusta riippuvaiset henkilöt (Rapeli & Mussalo-Rauhamaa, 2017, s. 1; Yhteiskunnan turvallisuusstrategia, 2017, s.22, 83). Sosiaali- ja terveyspalveluilla on näin ollen merkittävä rooli erilaisissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Sosiaali- ja terveysjärjestelmän varautumisessa monialaiseen ja pitkittyneeseen kriisiin on kuitenkin havaittu puutteita (Kihlström ja muut, 2022, s. 2). Koronapandemian myötä onkin tunnistettu aiempaa vahvemmin tarve kehittää sekä yhteiskunnan että yksilöiden kykyä sietää erilaisia kriisi- ja häiriötilanteita (Korpiola & Poutanen, 2021, s. 113).

Eryteisesti yksityisten asumispalveluntuottajien puutteelliseen varautumiseen on kiinnitetty huomiota (ks. esim. Korhonen ja muut, 2023; Rapeli ja muut, 2016; Rapeli ja muut, 2022). Erytisryhmille suunnattujen asumispalveluiden asiakkaat ovat yhteiskunnassa haavoittuvassa asemassa, sillä he ovat normaalioloissakin riippuvaisia muiden avusta. Asumispalvelut onkin määritelty yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittisiksi palveluiksi ¹ (Vuorinen, 2019a, s. 21). Sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnonala koskeva lakisääteinen varautumisen velvoite ei kuitenkaan koske yksityisiä palveluntuottajia. Yksityisten asumispalveluntuottajien varautumisen parantamiseksi ja palvelutuotannon jatkuvuudenhallinnan turvaamiseksi tilaajan tulee tämän vuoksi huolehtia, että varautumiseen liittyvät veloitteet on sisällytetty hankintasopimukseen. Julkinen sektori ostaa merkittävän osan asumispalvelutuotannosta, mikä korostaa yksityisten asumispalveluntuottajien varautumisen merkitystä (HE 241/2020 vp, s. 53; Rapeli ja muut, 2016, s. 5–7).

¹ Kriittisellä infrastruktuurilla ja palveluilla tarkoitetaan palveluita ja näihin liittyviä perusrakenteita, jotka ovat välttämättömiä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ylläpitämiseksi (Savolainen & Vuorinen, 2019, s. 33).

Vuosina 2014-2016 toteutetussa KUJA-hankkeessa havaittiin, että kuntien varautumiseen liittyvä tietoisuus ja resursointi vaihtelivat, yksityisen palvelutuotannon varautumista ei oltu huomioitu riittävästi julkisen sektorin omassa varautumistoiminnassa ja kuntien yksityisiin palveluntuottajiin kohdistama valvonta näyttäytyi heikkona (Tervo, 2016, s. 8). Vuosina 2017-2019 toteutettiin Sotekuja-hanke, jonka yhtenä tavoitteena oli kiinnittää aiempaa paremmin huomiota yksityisen palvelutuotannon rooliin varautumisessa. Osana hanketta tuotettiin sekä yksityiselle että julkiselle sektorille sovellettava ohjekokonaisuus varautumiseen ja jatkuvuudenhallintaan liittyvän työskentelyn tueksi.

1.2 Tutkimusongelma

Tässä tutkielmassa mielenkiinto kohdistuu siihen, miten vuonna 2019 julkaistussa ohjekokonaisuudessa nähdään tilaajana toimivan palvelunjärjestäjän ja tilaajan kanssa toimeksiantosuhteessa toimivan yksityisen palveluntuottajan roolit. Tutkimusongelmaan haetaan vastausta seuraavilla tutkimuskysymyksillä:

1. Miten ohjeissa on ymmärretty informaation merkitys ja jakautuminen tilaajan ja tuottajan välillä?
2. Miten ohjeissa on huomioitu yksityiseen palveluntuottajaan kohdistuva valvonta?
3. Miten tilaajaa ohjataan kohdistamaan sanktioita ja kannustimia yksityiseen palveluntuottajaan?
4. Miten ohjeissa on huomioitu transaktiokustannukset ja kermankuorinnan mahdollisuus?

1.3 Tutkielman rajaukset ja rakenne

Tutkielman aineisto on julkaistu vuonna 2019. Ohjeissa esiin tuotujen näkökulmien huomioiminen tilaajien ja yksityisten asumispalveluntuottajien välisissä hankintasopimuksissa on kuitenkin ollut hankintasopimuksia koskevan oleellisten muutosten kiellon vuoksi käytännössä mahdollista vasta uusien sopimuskausien alettua. Näin tarkasteltuna tutkielman aihe näyttäytyy erittäin ajankohtaisena. Aineisto on julkaistu ennen sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta (jäljempänä sote-uudistus), jolloin palveluiden järjestämisvastuu oli vielä kunnilla. Tämän vuoksi tutkielmassa viitataan kuntiin. Sote-uudistukseen liittyviä näkökulmia tuodaan kuitenkin lyhyesti esille tutkielman pohdintakappaleessa.

Tutkielmassa analysoitu aineisto on suunnattu kaikille sosiaali-, terveyden- ja ympäristöterveydenhuollon toimijoille sekä julkisella että yksityisellä sektorilla (Savolainen & Vuorinen, 2019, s. 11–12; Vuorinen, 2019a, s. 10–12; Vuorinen, 2019b, s. 5, 11–12). Aineisto on sovellettavissa sekä hankinta- että muihin yhteistyö- ja sopimussuhteisiin (Savolainen & Vuorinen, 2019, s. 3; Vuorinen, 2019a, s. 52–54, Vuorinen, 2019b, s. 23). Ohjekokonaisuuden kohderyhmä on näin ollen erittäin laaja. Tutkielman pohdintaosiossa tutkielman havainnoista muodostetaan yleiset johtopäätelmät, joiden voidaan tulkita olevan sovellettavissa kaikkiin tilaajien ja kriittisiä sote-palveluita tuottavien yksityisten palveluntuottajien välisiin suhteisiin. Lisäksi havaintoja tarkastellaan yksityisiä asumispalveluntuottajia koskevan aiemman tutkimuksen näkökulmasta ja muodostetaan näin tulkinta siitä, minkälaisia huomioita rooliolettamat nostavat esiin erityisesti tässä kontekstissa. Yksityisen asumispalvelutuotannon toimialue tarjoaa mielekkään näkökulmarajauksen, sillä niiden ulkoistamisprosentti on ulkoistettujen sote-palveluiden kokonaisuuteen verrattuna suuri². Lisäksi asumispalvelut on luokiteltu luonteeltaan kriittisiksi palveluiksi, joiden tuottamista ei voi keskeyttää häiriötilanteessa tai poikkeusoloissa, ja joiden asiakasryhmän voidaan ymmärtää olevan erityisen haavoittuvassa asemassa. Yksityiset

² Sote-palveluista noin viidennes tuotetaan yksityisten palveluntuottajien toimesta (STM, 8. kesäkuuta, 2023). Asumispalvelutuotannossa suhdeluku on kuitenkin noin 60 % (ks. esim. Mielikäinen & Kuronen, 2023).

asumispalveluntuottajat ovat näin ollen ymmärrettävissä merkittävänä ohjekokonaisuuden kohderyhmänä.

Seuraavassa kappaleessa määritellään tutkimuksen näkökulmasta keskeiset käsitteet, joita ovat *toimeksiantosuhde*, *yksityiset asumispalvelut* ja *varautuminen*. Varautumisen käsitettä on lähestytty sekä toiminnan että varautumiseen liittyvien roolien näkökulmasta. Kolmannen luvun teoreettisessa viitekehyksessä kuvataan lyhyesti näennäismarkkina-, agentti- ja pehtoriteorioiden tausta sekä tutkielman kannalta keskeiset teoreettiset perusolettamat. Neljännessä luvussa esitellään tutkielman teemaan liittyviä aiempia tutkimustuloksia. Näkökulma on erityisesti yksityisten asumispalveluiden varautumisen teemoissa, sillä yksityisten sote-palveluiden varautumisen kysymyksiä on tutkittu erityisesti asumispalveluiden osalta. Aiempi tutkimus tarjoaa näin taustakontekstin tutkielman havaintojen arvioimiselle. Metodologialuvussa kuvataan tutkimusaineisto, analyysimenetelmä sekä tutkielman toteuttamisen vaiheet. Kuudennessa luvussa esitellään tutkimuksen tulokset. Pohdintaosiossa esitetään tutkielman havaintojen tulkinta ja näkökulmia asumispalveluiden kontekstissa, jatkotutkimusaiheita sekä tutkielman tekemiseen liittyviä menetelmällisiä ja eettisiä kysymyksiä. Lopuksi esitetään tutkielman johtopäätelmä.

2 Keskeiset käsitteet

2.1 Varautuminen

Varautumisen, valmiussuunnittelun, riskienhallinnan ja jatkuvuudenhallinnan käsitteet ovat tässä tutkielmassa ymmärretty Kokonaisturvallisuuden sanaston (Sanastokeskus, TSK 50)³ määritelmän mukaisesti. Tutkielmassa analysoiduissa varautumisen ohjeissa sekä laajemmin valtionhallinnossa käytetään tämän sanaston mukaista käsitelmäärittelyä, mikä puoltaa käsitteistön käyttöä myös tässä tutkielmassa. Varautuminen ymmärretään tutkielmassa pääkäsitteenä, jonka alakäsitteitä ovat valmiussuunnittelu ja jatkuvuudenhallinta.

Yhteiskunnan elintärkeistä toiminnoista huolehtiminen edellyttää **varautumista** erilaisiin alueellisiin ja kansallisiin uhkiin ja riskeihin. Varautumisella tarkoitetaan prosessimaista toimintaa, jolla pyritään varmentamaan tehtävien mahdollisimman häiriötön hoitaminen häiriötilanteissa⁴ ja poikkeusoloissa⁵ (Savolainen & Vuorinen, 2019, s. 35; Vuorinen, 2019a, s. 24; Yhteiskunnan turvallisuusstrategia, 2017, s. 9). Lisäksi varautumisella pyritään ennaltaehkäisemään erilaisten häiriö- ja kriisitilanteiden syntymistä (Korhonen & Ström, 2012, s. 9). Varautumistoimenpiteitä ovat valmiussuunnittelu, etukäteisvalmistelut, jatkuvuudenhallinta, koulutustoiminta ja valmiusharjoittelu (Savolainen & Vuorinen, 2019, s. 35; Yhteiskunnan turvallisuusstrategia, 2017, s. 9).⁶ Suomessa varautumista

³ Sanastokeskuksen, Suomen Pelastusalan Keskusjärjestön ja Turvallisuuskomien luoma sanasto, jonka tavoitteena on selvittää ja yhdenmukaistaa kokonaisturvallisuuteen liittyvää käsitteistöä ja terminologiaa (Sanastokeskus TSK 50, 2017, s. 4).

⁴ Sellainen tapahtumaa tai uhkaa, joka vaarantaa yhteiskunnan strategisia tehtäviä tai elintärkeitä toimintoja (Sanastokeskus TSK, 2017, s. 60). Esimerkiksi laajat sähkö-, tietoliikenne- ja vedenjakeluhäiriöt ja -katkokset, epidemiatilanteet ja erilaiset äärisäätilmiöt, kuten infrastruktuuria haittaavat laajat myrskytuhot tai terveyttä uhkaavat pitkät hellejaksot.

⁵ Poikkeusolot on määritelty valmiuslaissa (1552/2011) ja niiden perusteella viranomaisille voidaan antaa normaalioloja laajemmat toimivaltuudet väestön elinmahdollisuuksien ja yhteiskunnan toiminnan turvaamiseksi. Tällaisia poikkeusoloja voivat olla esimerkiksi laajamittainen pandemia tai aseellinen konflikti.

⁶ Sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisen kannalta keskeistä on turvata kriittistä infrastruktuuria, kuten vesi, sähkö, lämpö, jäte- ja pyykkihuolto, aterihuolto, lääkkeiden saatavuus sekä tieto- ja viestintäjärjestelmien toiminta (Lindh & Heinonen, 2012, s. 21; Yhteiskunnan turvallisuusstrategia, 2017, s. 83).

toteutetaan kokonaisturvallisuudeksi kutsutulla varautumisen yhteistoimintamallilla, jossa viranomaiset, elinkeinoelämä ja kansalaiset huolehtivat yhteiskunnan elintärkeistä toiminnoista yhteistyönä (Turvallisuuskomitea, n.d.).

Valmiussuunnittelulla⁷, tarkoitetaan normaalioloissa tapahtuvaa varautumisen suunnittelua (Vuorinen, 2019a, s. 61). Valmiussuunnittelun tarkoituksena on määrittää esimerkiksi palvelun hallitun supistamisen vaiheet ja toipumistoimenpiteet sekä selvittää erilaisten häiriötilanteiden ja poikkeusolojen vaikutukset organisaatioiden toimintaan (Ilmonen ym., 2013 s. 201; Savolainen & Vuorinen, 2019, s. 35; Yhteiskunnan turvallisuusstrategia, 2017, s. 9). Suunnitelman toimeenpano voi sisältää esimerkiksi erilaisten toimintamallien ja prosessien kehittämistä, hankintojen tekemistä, henkilöstön perehdyttämistä ja kouluttamista sekä yhteyshenkilöiden nimeämistä (Vuorinen, 2019a, s. 34).

Osana valmiussuunnittelua laaditaan kirjallinen valmiussuunnitelma, jonka tarkoitus on auttaa systematisoimaan varautumistyötä (Vuorinen, 2019a, s. 11). Esimerkiksi Karlsson ja muut (2020, s. 6) muistuttavat kuitenkin, että dokumentointi ei välttämättä vielä johda riskienhallinnan keinojen implementointiin. He jatkavat, että dokumentointiin keskittyminen saattaa johtaa ruksilistamaiseen toimintaan, jossa varautumisen holistinen näkökulma jää puutteelliseksi. Dokumentointi ei näin ollen ole valmiussuunnittelun itseisarvo, vaan pyrkimys on ennemmin kehittää ja rakentaa pitkäjänteisesti organisaation toimintavalmiutta ja -kykyä kaikissa tilanteissa (Vuorinen, 2019a, s. 11). Riskien arviointi ja niihin liittyvä puhe auttavat toimijoita huomioimaan ja ennakoimaan riskejä (Korpiola & Poutanen, 2021, s. 14–15). Esimerkiksi Aimers ja Winn (2016, s. 42) huomauttavatkin, että usein varautumista ja suunnittelua pidetään kirjallista suunnitelmaa tärkeämpänä.

Riskienhallinta voidaan ymmärtää varautumisen yläkäsitteenä siten, että varautumiseen liittyvät riskit pyritään tunnistamaan osana toimijan normaalia riskienhallintatyötä (Vuorinen, 2019a, s. 28). Varautuminen liitetään usein käsittepariksi myös

⁷ Toisinaan käytetään myös käsitettä *varautumissuunnitelma*.

jatkuvuudenhallinnan⁸ kanssa. Jatkuvuudenhallinnalla tarkoitetaan uhkien tunnistamiseen ja niiden vaikutusten arviointiin keskittyvää prosessia, jonka tavoitteena on turvata organisaation toimintakykyä ja minimoida häiriötilanteiden negatiivisia vaikutuksia (Vuorinen, 2019a, s. 13, 60). Näin jatkuvuudenhallinta voidaan ymmärtää yhtenä varautumisen osa-alueena. Varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan yhteisenä tavoitteena on saavuttaa sellainen valmius, jolla voidaan ehkäistä uhkia ja reagoida tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti erilaisiin uhkatilanteisiin (Vuorinen, 2019a, s. 13).

Varautumisen näkökulma tulee integroida kaikkiin prosesseihin ja sitä tulee toteuttaa kaikilla organisaatiotasolla osana normaalia toimintaa (Ilmonen ja muut, 2013 s. 42; Karlsson ja muut, 2020, s. 6, 9; Vuorinen, 2019a, s. 27). Tässä tutkielmassa varautuminen ymmärretään KUJA-konseptin mukaisena prosessina siten, että siinä tulee huomioida viisi laaja-alaista moduulia. Seuraavalla sivulla esitetyssä kuviossa 1 nämä moduulit kuvataan siten, kuin ne on esitetty Varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan ohjeessa (Vuorinen, 2019a).

⁸ Esimerkiksi Varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan ohje (Vuorinen, 2019a).

Varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan sisältömalli

Moduuli 1 Jatkuvuudenhallinnan johtaminen	Moduuli 2 Jatkuvuudenhallinnan prosessit	Moduuli 3 Ennakointi ja suunnittelu	Moduuli 4 Häiriönhallinta ja kriisijohtaminen
1.1 Perusteet, ohjeistus ja vastuut	2.1 Organisointi, resursointi ja osaaminen	3.1 Toimintaympäristön seuranta	4.1 Tilannekuva ja tilannetietoisuus
1.2 Kriittisten toimintojen määrittäminen	2.2 Hallintajärjestelmän kuvaaminen	3.2 Suunnitelmat ja toimintamallit	4.2 Reagointi ja hälyttäminen
1.3 Varautumisen nykytilan tunnistaminen	2.3 Sisällyttäminen keskeisiin muihin prosesseihin	3.3 Suunnitelmien toimeenpano	4.3 Kriisijohtamisen käynnistäminen
1.4 Johdon tahtotilan varmistaminen	2.4 Riskienhallinta	3.4 Perehdyttäminen ja kouluttaminen	4.4 Operatiivinen toiminta häiriötilanteessa
1.5 Varautumisen kehittäminen	2.5 Jatkuvuudenhallinta sopimusten valmistelussa	3.5 Harjoittelu	4.5 Tiedottaminen ja kriisiviestintä
1.6 Seuranta ja ohjaus	2.6 Jatkuvuudenhallinta sopimuskaudella	3.6 Resurssien ja toimintaedellytysten varmistaminen	4.6 Toipuminen ja arviointi
Moduuli 5 Yhteistyö			
5.1 Yhteistyön johtaminen ja kehittäminen	5.2 Yhteistyösopimukset, prosessit ja resurssit	5.3 Yhteistoiminta ennakoinnissa ja suunnittelussa	5.4 Yhteistoiminta häiriönhallinnassa

Kuvio 1. Varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan sisältömalli (Vuorinen, 2019a, s. 68).

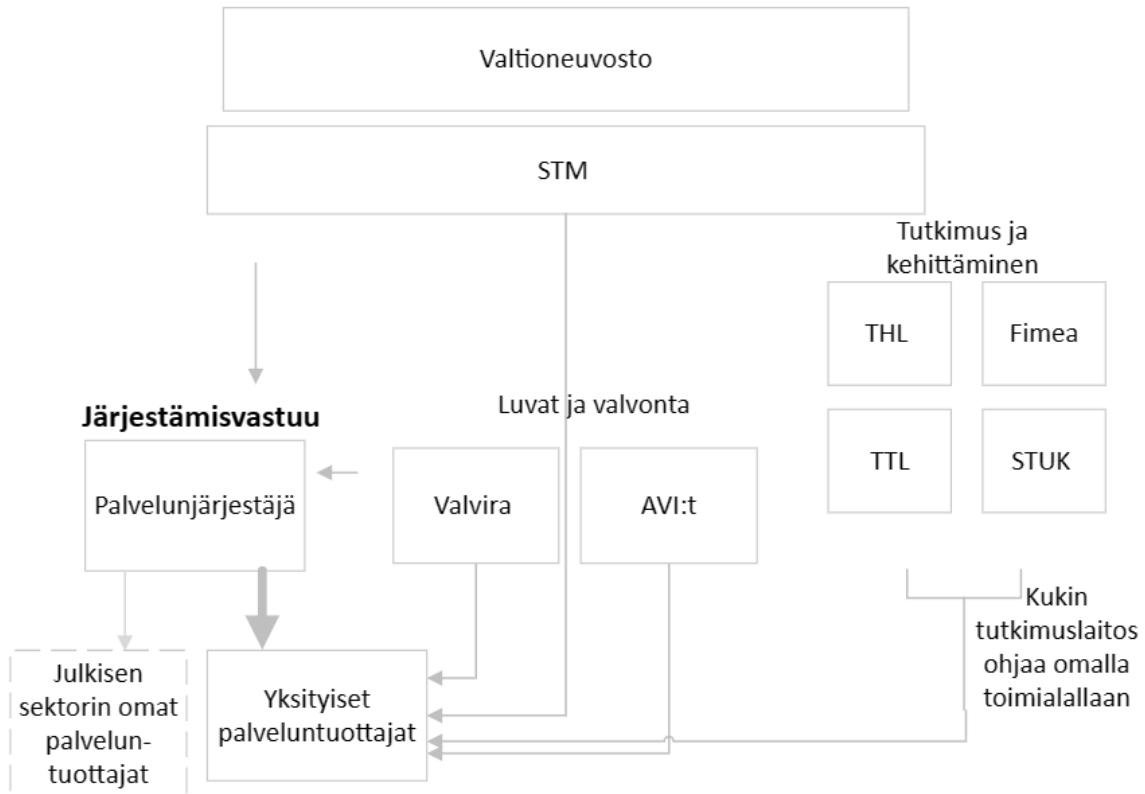
Varautumiseen liittyviä velvoitteita esiintyy hajanaisesti eri hallinnonaloja koskevissa erityislainsäädännöissä, ja varautumiseen liittyvät tehtävät jalkautetaan poikkihallinnollisissa tai hallinnonalakohtaisissa toimeenpano-ohjelmissa (Tervo, 2016, s. 9; Yhteiskunnan turvallisuusstrategia, 2017, s. 7). Sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnonalan varautumisella on tarkoitus varmistaa väestön välttämätön toimeentulo, palvelut ja terveellinen elinympäristö kaikissa tilanteissa (Lindh & Heinonen, 2012, s. 21; Savolainen & Vuorinen, 2019, s. 16). Sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisesta säädetään useilla eri säädöksillä⁹. Yksityisten sote -palvelutuottajien varautumisen velvoittavuus on kuitenkin

⁹ Sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisvelvoitteista säädetään esimerkiksi valmiuslaissa (1552/2011), pelastuslaissa (379/2011), terveydenhuoltolaissa (1362/2010), sosiaalihuoltolaissa (1301/2104), tartuntatautilaissa (1227/2016), terveydensuojelulaissa (763/2016) ja elintarvikelaissa (23/2006) (Vuorinen, 2019a, s. 18–19).

sopimusperusteista (Lindh & Heinonen, 2021, s. 21). Palvelunjärjestäjän tulee tämän vuoksi huomioida hankintaa tehdessään, että varautumis- ja turvallisuusveloitteet on ulotettu koko palvelutuotantoketjuun (Yhteiskunnan turvallisuusstrategia, 2017, s. 8, 10).

STM johtaa ja valvoo sosiaali- ja terveydenhuollon häiriötilanne- ja poikkeusolovarautumista sekä poikkeusoloissa toimimista (Vuorinen, 2019b, s. 38). Aluehallintovirastot yhteensovittavat varautumista ja valmistelua omalla alueellaan, järjestävät koulutuksia ja harjoituksia sekä tukevat palvelunjärjestäjiä valmiussuunnittelussa (Vuorinen, 2019a, s. 18). Valvira sekä STM:n alaiset tutkimuslaitokset voivat osaltaan ohjata omaan toimialueeseensa kuuluvia varautumisen näkökulmia. Palvelunjärjestäjät vastaavat puolestaan varautumisesta ja jatkuvuudenhallinnasta niiden järjestämisvastuulle kuuluvien palveluiden osalta. Yksityisen palveluntuottajan tehtävä on huolehtia omasta varautumisestaan ja jatkuvuudenhallinnastaan sopimuksen edellyttämällä tavalla sekä omavalvonnalla. Seuraavalla sivulla esitetyssä kuviossa 2 on esitetty sosiaali- ja terveysalan varautumisen ohjaukseen ja vastuuseen liittyviä suhteita yksityisen palveluntuottajan näkökulmasta. Kuviossa yksityisellä palveluntuottajalla tarkoitetaan sellaisten palveluiden tuottajaa, joka tuottaa tilaajan järjestämisvastuulle kuuluvaa palvelua.

Varautumisen ohjaus ja johtaminen sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnonalalla yksityisen palveluntuottajan näkökulmasta



Kuvio 2. Varautumisen ohjaus ja johtaminen (STM, 6. lokakuuta, 2023).

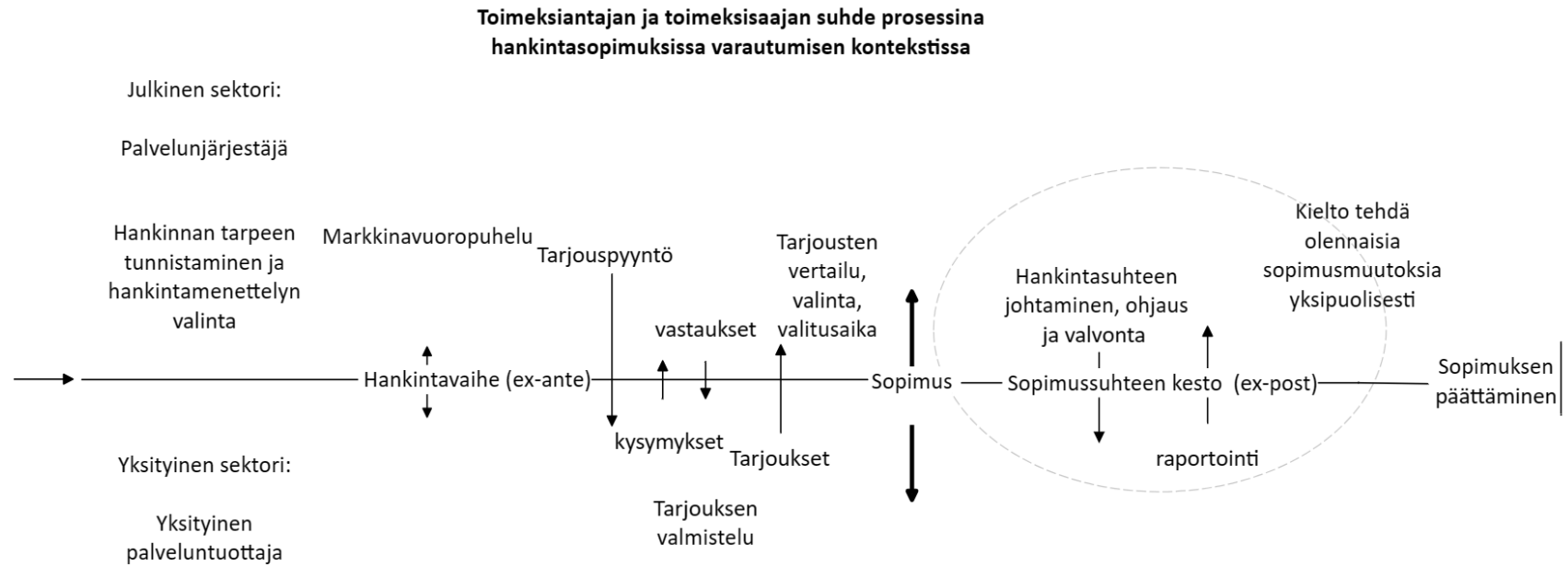
Tässä tutkielmassa tarkastellaan palvelunjärjestäjän ja yksityisten palveluntuottajan välistä suhdetta. Edellä esitettyssä kuviossa 2 toimijat asemoidaan kuitenkin osaksi laajempaa kontekstia sen osoittamiseksi, että yksityiseen palveluntuottajaan kohdentuu ohjausta myös muiden tahojen toimesta.

2.2 Toimeksiantosuhde

Julkinen hallinto voi huolehtia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämisestä joko itse tai erilaisin järjestelyin, kuten ostamalla palvelun yksityiseltä palveluntuottajalta. Yksityisen palvelutuotannon rooli on täydentää julkisen sektorin omaa palvelutuotantoa

(STM, 18. tammikuuta, 2024). Palvelunjärjestäjälle lakisääteisesti kuuluvat vastuut eivät kuitenkaan siirry palvelutuotantoa ulkoistaessa palveluntuottajalle, eikä yksityinen palveluntuottaja voi käyttää julkista valtaa (Heino, 2008, s. 23). Tilaajana toimivalla palvelunjärjestäjällä on tämän vuoksi merkittävä rooli yksityisten palveluntuottajien toiminnan ohjaamisessa ja valvomisessa.

Tässä tutkielmassa hankintasuhde ymmärretään toimeksiantosuhteena, jossa palvelunjärjestäjänä toimiva tilaaja ostaa sen järjestämisvastuulle kuuluvaa palvelua yksityiseltä palveluntuottajalta. Hankintasuhteessa tilaajan ja tuottajan välinen suhde voidaan nähdä näin ollen prosessina, joka alkaa hankintavaiheella (*ex-ante*), jatkuu sopimuskaudella (*ex-post*) ja päättyy sopimuksen jälkeiseen vaiheeseen. Tutkielmassa näkökulma rajautuu hankintavaiheeseen ja sopimuskauteen, sillä aineistossa ei ole painotettu sopimuksen jälkeistä vaihetta. Seuraavalla sivulla kuviossa 3 on esitetty tilaajan ja tuottajan välinen suhde prosessina siten, kuin se tässä tutkielmassa ymmärretään.



Kuvio 3. Toimeksiantajan ja toimeksisaajan suhde (mukaihen, Savolainen & Vuorinen, 2019, s. 38).

On kuitenkin hyvä huomioida, että kuviossa 3 esitetty tilaajan ja tuottajan välinen suhde näyttäytyy verrattain yksinkertaiselta, sillä siinä on esitetty yksittäisen tilaajan ja tuottajan välinen suhde. Tilaajalla on kuitenkin todellisuudessa sopimussuhteita useiden palveluntuottajien kanssa. Myös yksityisellä palveluntuottajalla voi olla sopimuksia useiden eri tilaajien kanssa siten, että toimeksiantosuhteet sijoittuvat hankinnan eri vaiheisiin. Lisäksi niillä voi olla sopimussuhteita yksityisten palvelunostajien kanssa. Todellisuudessa tilaajien ja tuottajien välillä vallitsee näin ollen monimutkaisempi suhdeverkosto.

2.2.1 Sopimus

Tilaajan ja tuottajan välille muodostuvassa *sopimuksessa* kuvataan, miten sopimuskauden aikana toimitaan (Savolainen & Vuorinen, 2019, s. 29). Tutkielmassa sopimus ymmärretään esimerkiksi Kähkösen (2007, s. 20) määrittelemällä tavalla osapuolten välisenä tahdonilmauksena, jolla säädellään osapuolten välisiä suhteita, palvelutuotantoa sekä sen ohjausta. Erilaisia sopimisen tapoja ovat esimerkiksi tilaaja-tuottajamalli, ostopalvelusopimus ja puitesopimus (ks. esim. Hallila, 2019, 48–52). Tämän tutkielman tutkimusongelman näkökulmasta ei ole kuitenkaan tarpeen eritellä erilaisten sopimusmuotojen välisiä eroja, vaan sopimuksen ymmärretään kattavan kaikki hankinnassa käytettävät mahdolliset sopimisen muodot.

Hankintojen tekemistä on säädelty tarkoin hankintalaissa (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista, 1397/2016). Hankintasopimusten merkittävin ero muihin sopimuksiin on olennaisten muutosten tekemisen kieltö kesken sopimuskauden (Savolainen & Vuorinen, 2019, s. 21). Tämä tarkoittaa sitä, että kaikki hankittavalle palvelulle asetettavat vaatimukset tulee olla tarjoajien tiedossa jo hankinnan tarjouspyyntövaiheessa. Sekä tilaajan että tuottajan on kuitenkin mahdotonta huomioida sopimuksessa kaikkia palvelutuotannolta edellytettäviä seikkoja. Esimerkiksi Coupet ja McWilliams (2017, s. 9-10) ovat todenneet, että tämä voi johtaa tilaajan näkökulmasta tilanteeseen, jossa yksityiset palveluntuottajat eivät täytäkään sopimuskaudella niitä sosiaalisia tarpeita, joita tilaaja on niiltä odottanut. He jatkavat, että yksityinen palveluntuottaja

saattaa puolestaan havaita sopimuskaudella, että julkisen sektorin toteuttama sääntely johtaakin ennakoitua suurempiin kustannuksiin. Tämän vuoksi tilaajan tulee kiinnittää huomiota tarjouspyyntönsä ja palveluntuottajan tarjouksensa riittävään kattavuuteen.

Hankintavaiheen merkityksen voidaan nähdä korostuvan erityisesti varautumiseen liittyvissä kysymyksissä, sillä ilman sopimusperusteista varautumista yksityisiltä palveluntuottajilta ei voida edellyttää varautumista. Edellä kuvatun olennaisten muutosten kiellon vuoksi varautumista ei voida myöskään ryhtyä velvoittamaan kesken sopimuskauden. Sopimuksessa voidaan käyttää Huoltovarmuuskeskuksen SOPIVA-mallilausekkeita¹⁰ ja -suosituksia (Savolainen & Vuorinen, 2019, s. 24). Lausekkeita sovellettaessa tulee kuitenkin huomioida, että ne ovat luonteeltaan enemmän tahdonilmaisuja, eivätkä sellaisenaan vielä velvoittavia (Tervo, 2016, s. 10). Tämä korostaa tilaajan tarvetta määritellä varautumista koskevat sopimusehdot velvoittavina.

2.2.2 Valvonta ja raportointi

Tilaajan palveluntuottajaan kohdistama sopimuksen noudattamisen valvonta on kiinteä osa järjestämisvastuuta (Sorvettula, 2022, s. 21). Valvonta voi olla muodoltaan etu- tai jälkikäteistä. Etukäteiseksi valvontamuodoksi katsotaan ohjaus, neuvonta, suunnitelmallinen valvonta sekä palveluntuottajien lupa- ja ilmoitusmenettely (Valvira, n.d.). Myös tilaajan ja tuottajan välistä yhteistä varautumisen suunnittelua ja harjoittelua voidaan käyttää keinona sen varmistamiseksi, että palvelun toimivuus ja käytettävyys vastaavat tilaajan omia velvoitteita (Korhonen & Ström 2012, 39). Jälkikäteisvalvonta on luonteeltaan reaktiivista. Siinä valvontaa toteutetaan puuttamalla jo havaittuihin ongelmiin, jotka tulevat valvontaviranomaisen tietoon esimerkiksi kantelun tai epäkohtailmoituksen myötä (Valvira, n.d.).

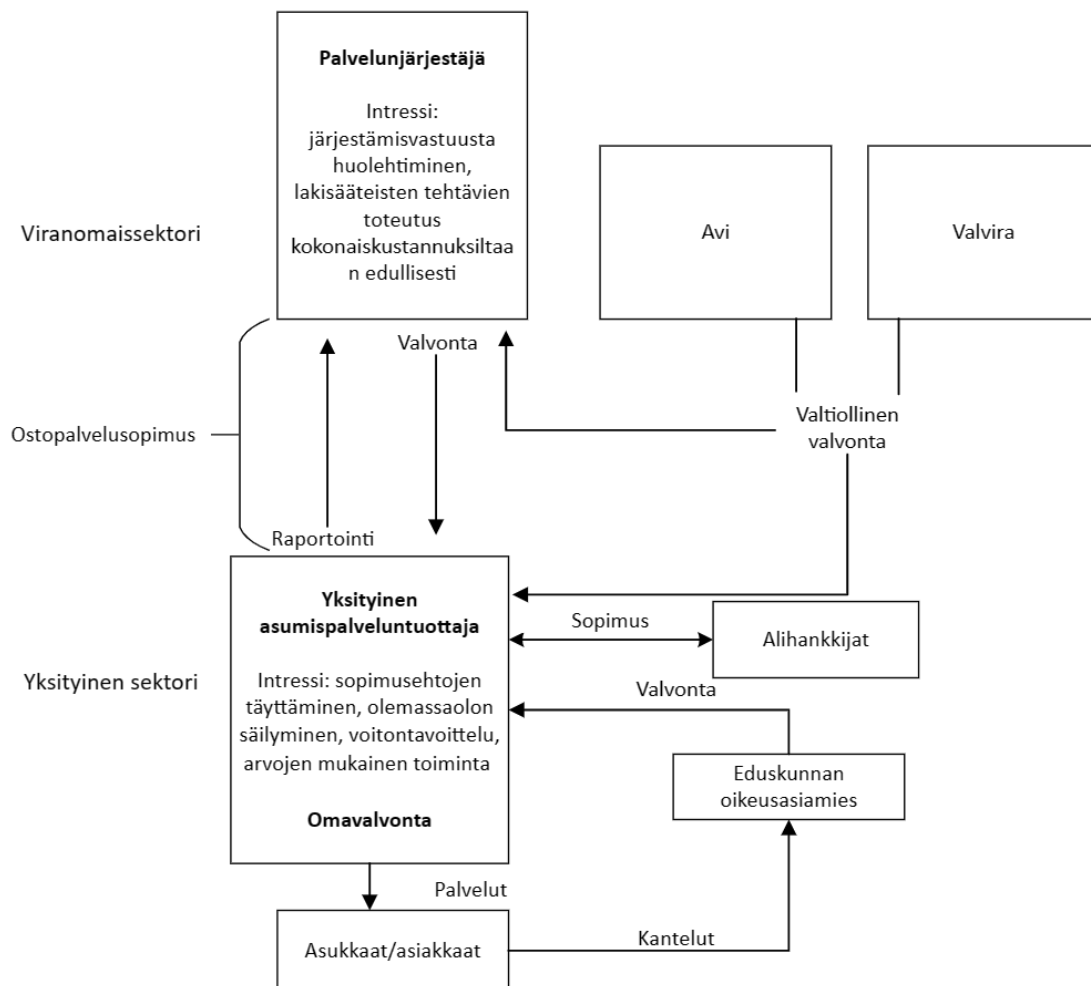
¹⁰ Yksityiselle ja julkiselle sektorille sovellettavat varautumista koskevat mallilausekkeet ja suositukset (Huoltovarmuuskeskus, n.d.).

Palvelujärjestäjän tulee huolehtia omavalvontansa nojalla sen järjestämisvastuulle kuuluvien palveluiden asianmukaisesta toteuttamisesta (THL, 15. tammikuuta, 2024). Palvelunjärjestäjä toimii näin ollen ensisijaisena valvojana ja ohjaajana suhteessa yksityiseen palveluntuottajaan. Aluehallintovirastojen ja Valviran suorittama viranomaisvalvonta kohdentuu palvelun luvan mukaisuuteen ja toiminnan laillisuuteen (Savolainen & Vuorinen, 2019, s. 29). Valvontaviranomainen ohjaa myös palvelunjärjestäjiä, mutta ei voi konkreettisesti määritellä sitä, miten nämä toteuttavat omaa valvontatehtäväänsä (THL, 15. tammikuuta, 2024). Myös yksityisten palveluntuottajien asiakkaat voidaan nähdä valvojina, joita eduskunnan oikeusasiamies edustaa toteuttaessaan jälkikäteisvalvontaa kanteluiden perusteella.

Palveluntuottajalla on lisäksi lakisääteinen velvoite varmentaa tehtäviensä lainmukainen hoitaminen ja tekemiensä sopimusten noudattaminen omavalvonnalla (Laki sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta 741/2023, 26 §; THL, 2023). Mikäli palveluntuottajalla on useampi palveluyksikkö, tulee sen laatia myös kaikki yksiköt kattava omavalvontaohjelma (THL, 15. tammikuuta, 2024). Palveluntuottajan omavalvontaa tehostaa vielä sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstöä koskeva ilmoitusvelvollisuus (SHL 1301/2014, 48 §). Ilmoitusvelvollisuuden voidaan nähdä laajentavan valvonnan veloitteen koskemaan myös kaikkia palveluntuottajan omia työntekijöitä.

Omavalvonnan lisäksi yksityisen palveluntuottajan tulee suorittaa raportointia tilaajalle tämän edellyttämällä tavalla. Lisäksi valvontalain (29 §) mukaisesti yksityisen palveluntuottajan tulee ilmoittaa palvelunjärjestäjälle sekä omassa että alihankkijansa toiminnassa ilmenneistä asiakas- ja potilasturvallisuutta vaarantavista epäkohdista ja tapahtumista sekä sellaisista puutteista, joita se ei ole omavalvontansa puitteissa kyennyt korjaamaan.

Kuviossa 4 on kuvattu yksityisen asumispalveluntuottajan, palvelunjärjestäjän sekä valtion viranomaisten välistä suhdetta sopimus- ja valvonta-asetelmana siten, kuin se tässä tutkielmassa ymmärretään.



Kuvio 4. Suhde sopimus- ja valvonta-asetelmana (Valvira, n.d.; AVI, n.d.).

2.3 Yksityiset asumispalvelut

Asumispalveluita järjestetään pääasiassa¹¹ sosiaalihuoltolain (SHL 1301/2014) mukaisesti henkilöille, jotka tarvitsevat sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisten apua ja tukea asumisessa tai sen järjestämisessä. Tällaisia asiakasryhmiä ovat esimerkiksi

¹¹ Asumispalveluita voidaan järjestää myös vammaispalvelulain (380/1987) ja kehitysvammalain (519/1977) mukaisesti.

ikäntyneet, kehitysvammaiset sekä päihde- ja mielenterveystoipujat. Yksityiset asumispalvelut ovat lupa- tai ilmoitusmenettelyn alaisia, minkä vuoksi niiltä edellytetään laissa määriteltyjen laatukriteerien täyttymistä (Heino, 2008, s. 25). Yksityiseen palvelutuotantoon kohdistuukin useita lakisääteisiä vaatimuksia esimerkiksi riskienhallinnan osalta¹².

Asumispalveluista käytettävä käsitteistö on moninaista (Harjajärvi, 2009, s. 9)¹³. Ne voidaan kuitenkin ymmärtää asumisen ja arjessa tarvittavat palvelut¹⁴ yhdistävänä asumismuotona (Aspa, 2010). Asiakkaiden tuen tarve vaihtelee kevyestä tuesta aina vuodehoidon tarpeeseen (Lith, 2019, s. 40). Henkilökunta on paikalla joko osan vuorokaudesta tai ympärivuorokautisesti¹⁵. Säännöllinen tai jatkuva avun tarve voidaankin ymmärtää yhteisenä nimittäjänä kaikille asumispalveluiden asiakkaille. Vuoden 2022 lopussa ympärivuorokautisten asumispalveluiden piirissä oli noin 60 000 henkilöä ja ei-ympärivuorokautisissa palveluissa noin 12 000 henkilöä (Mielikäinen & Kuronen, 2023, s. 1).

Lithin (2019, s. 17–18) mukaan erityisesti Uudellamaalla järjestötoimijoilla on perinteisesti ollut merkittävä rooli asumispalvelutuotannossa. Hän toteaa tämän olevan seurausta 1980–1990-lukujen RAY-avustuskäytännöistä. Hänen mukaansa RAY tuki järjestötoimijoita investointiavustuksilla. Kunnat puolestaan päätyivät tukemaan yhdistysten perustamista ja vähensivät omaa palvelutuotantoaan päästäkseen näin hyötymään osaltaan näistä avustuksista. Lith jatkaa, että tämä avustuskäytäntö on asumispalvelumarkkinoiden synnyn taustalla. Hän jatkaa, että 2000-luvun lakimuutoksen myötä järjestöjen suosiminen lakkasi, mikä lisäsi voittoa tavoittelevien toimijoiden osallistumista asumispalvelumarkkinoille. Sittemmin järjestötoimijoiden on nähty siirtyvän kohti markkinaehtoisempaa toimintamallia (Syrjä, 2011, s. 95). Yksityisiin palveluntuottajiin viitatessa tarkoitetaan tässä tutkielmassa sekä voittoa tavoittelevia että yleishyödyllisiä toimijoita.

¹² Yksityistä asumispalvelutuottajaa kohdistuu esimerkiksi omavalvontaan, turvalliseen lääkehoitoon sekä palo- ja pelastusturvallisuuteen liittyviä vaatimuksia.

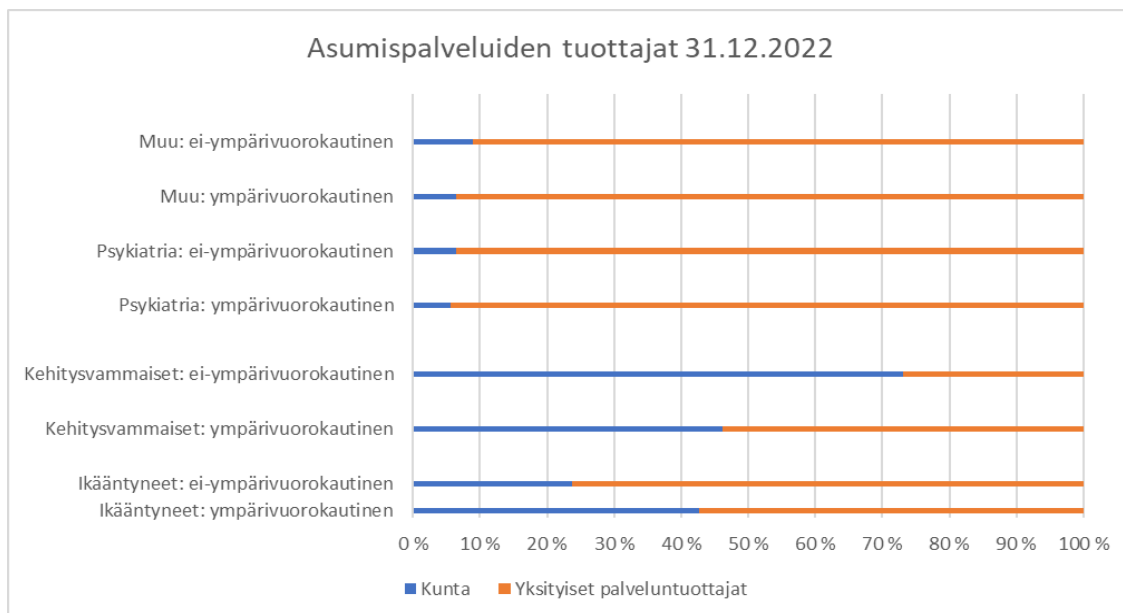
¹³ Esimerkiksi ikäihmisten asumispalveluissa rinnakkaiskäsitteitä ovat vanhainkoti, hoivakoti ja palvelutalo, joilla kaikilla viitataan asumispalveluun (ks. esim. Esperi, 2022).

¹⁴ Ateria-, vaatehuolto- ja siivouspalvelut, toimintakykyä ja osallisuutta ylläpitävät ja edistävät palvelut sekä tarpeen mukainen huolenpito ja hoito (SHL 1301/2014, 21 §).

¹⁵ Ympärivuorokautisessa palveluasumisessa henkilökunta on paikalla ympärivuorokautisesti ja yhteisöllisessä asumisessa osan vuorokaudesta (SHL, 1301/2014, 21 b §, 21 c §).

Rajaus on perusteltu, sillä teoreettisten näkökulmien voidaan katsoa soveltuvan yksityisiin palveluntuottajiin yritysmuodosta riippumatta. Luonnollisesti yleishyödyllisten ja voitto tavoittelevien toimijoiden välinen ero toiminnan motivaatiossa saattaa vaikuttaa siihen, millä tendenssillä ne pyrkivät esimerkiksi minimoimaan kustannuksia. Kustannuksiinkin liittyvät kysymykset voidaan kuitenkin ymmärtää relevantteina kaikille yksityisille asumispalveluntuottajille yritysmuodosta riippumatta.

Merkittävä osa julkisen sektorin järjestämisvastuulle kuuluvasta asumispalvelutuotannosta on ulkoistettu yksityisille palveluntuottajille, sillä esimerkiksi Mielikäisen ja Kurosen (2023, s. 17) mukaan noin 60 % asumispalveluista tuotetaan yksityisten palveluntuottajien toimesta. Yksityisten palveluntuottajien koko vaihtelee, mutta pienten ja keskisuurten toimijoiden osuutta voidaan pitää merkittävänä (Lith, 2019, s. 17-19). Seuraavalla sivulla esitetyssä kuviossa 5 on esitetty yksityisten asumispalveluntuottajien ja kunnan suhteelliset osuudet asumispalvelutuotannosta asiakasryhmittäin vuoden 2022 lopussa. Kuvio osoittaa, että yksityisten palveluntuottajien osuus vaihtelee asiakasryhmittäin, mutta lähes kaikissa asiakasryhmissä yksityiset palveluntuottajat tuottavat julkista sektoria suuremman osuuden koko palvelutuotannosta.



Kuvio 5. Asumispalveluiden tuottajat (Mielikäinen & Kuronen, 2023, s. 17–19).

Ulkoistamiskehityksen vuoksi asumispalveluissa voidaan nähdä merkittävä keskinäisriippuvuussuhde palvelun tilaajan ja tuottajan välillä. Yksityiset asumispalveluntuottajat ovat merkittävältä osin riippuvaisia siitä, että julkinen hallinto ostaa niiden palveluita (ks. esim. Lith, 2019, s. 4). Vastaavasti tilaajalla voisi olla vaikeuksia huolehtia viimesijaisesta järjestämisvastuustaan häiriötilanteessa, jossa palveluntuottajat estyisivät tuottamasta palvelua. Hallituksen sote- uudistusta koskevassa esityksessä¹⁶ onkin huomautettu, että merkittävä palvelujen ulkoistaminen saattaa muodostaa palvelunjärjestäjälle riskin tarvittavan hankintaosaamisen ja järjestämisvastuun kantamisen näkökulmasta (HE 241/2020 vp, 337).

Asumispalveluiden rooli palvelurakenteena on vahvistunut samalla, kun sosiaalihuollon asiakasmäärät ovat kasvaneet ja laitoshoidon on purettu aktiivisesti (Kokko & Valtonen, 2008, s. 12–13; Mielikäinen & Kuronen, 2021, s. 3; Savolainen & Vuorinen, 2019, s. 11). Asumispalvelujärjestelmän voidaankin nähdä syntyneen osin laitoshoidon tilalle.

¹⁶ Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.

Kansankielessä sekä asumispalveluihin että laitoshoidon viitataan usein käsitteellä *laitos*¹⁷. Tällöin termin voidaan tulkita viittaavan fyysiseen tilaan¹⁸. Näin ollen asumispalveluiden voidaan nähdä sisältävän piirteitä, jotka on perinteisesti liitetty laitoksiin. Virallisessa määritelmässä laitos- ja asumispalvelut kuitenkin erotetaan toisistaan, sillä laitoshoito ymmärretään lyhytkestoiseksi ja viimesijaiseksi. Asumispalvelut rinnastuvat puolestaan käsitteellisesti enemmän asiakkaan kotiin¹⁹. Palvelujärjestelmässä asumispalvelut sijoittuvatkin laitoshoidon ja kotihoidon palvelujen välimaastoon (Lith, 2019, s. 27). Laitoshoito voidaan ymmärtää asumispalveluiden rinnakkaiskäsitteenä, sillä esimerkiksi Noro ja muut (2014, s. 21) toteavat sekä laitoshoidon että tehostetun asumispalvelun kuuluvan ympärivuorokautisen hoivan piiriin. Sekä laitoshoidon että asumispalveluiden asiakasryhmille yhteisenä nimittäjänä voidaan nähdä jatkuva tai säännöllinen avun ja tuen tarve, jonka voidaan ymmärtää lisääntyvän mahdollisessa häiriötilanteessa (ks. esim. Rapeli ja muut, 2016).

2.4 Yhteenveto

Tutkielmassa tilaajana toimivan palvelunjärjestäjän ja tälle palveluita myyvän yksityisen palveluntuottajan välinen hankintasuhde ymmärretään toimeksiantosuhteena, jonka ymmärretään alkavan sopimuksesta. Koska yksityisiin asumispalveluntuottajiin ei kohdistu lakisääteistä varautumisen velvoitetta (ks. esim. Rapeli ja muut, 2016; Lindh & Heinonen, 2021, s. 21), tulee tilaajan huomioida varautumisen kysymykset jo tarjouspyynnössään ja asettaa tarvittaessa varautumista koskevat vaatimukset ja sopimusehdot hankintasopimukseen.

¹⁷ Esimerkiksi kyberturvallisuuden ohjeessa (Vuorinen, 2019b, s. 18) viitataan laitoksiin, kun puhutaan tarpeellisen huolenpidon järjestämisestä erityisryhmien asiakkaille.

¹⁸ Usein asumispalveluissa asuminen järjestetään ryhmäkotiin muotoisesti siten, että asiakkaat jakavat osan asuintiloista muiden asiakkaiden kanssa. Toimintayksiköiden koko vaihtelee pienistä yksiköistä aina suuriin kiinteistöihin, joissa on useita ryhmäkoteja.

¹⁹ Asumispalvelussa asiakas maksaa vuokraa asunnostaan sekä erikseen palvelusta ja lääkkeistä, kun taas laitoshoidossa asiakas maksaa ainoastaan hoitomaksun (Noro ja muut, 2014, s. 21).

Asumispalvelut ymmärretään tässä tutkielmassa erityisen avun, tuen ja hoivan tarpeessa oleville erityisryhmille suunnattuina sosiaalihuollon palveluina, joiden tuottamisessa yksityisillä palveluntuottajilla on merkittävä rooli. Tutkielmassa ei ole tehty käsitteellistä eroa sen suhteen, puhutaanko ympärivuorokautisesta vai ei-ympärivuorokautisesta asumispalvelusta, sillä varautumisen velvoittavuus tulee huomioida kaikissa laitos- ja asumispalveluissa sekä kotiin vietävissä palveluissa (Vuorinen, 2019a, s. 21). Kaikille asumispalveluiden asiakasryhmille ja tuen muodoille yhteisenä nimittäjänä ymmärretään asiakkaiden korostunut avuntarve ja haavoittuva asema. Lisäksi heidän tuen tarpeensa voidaan ymmärtää lisääntyvän mahdollisessa häiriötilanteessa. Yksityisten asumispalveluntuottajien katsotaan toimivan merkittävässä määrin toimeksiantosuhteessa palvelunjärjestäjien kanssa. Tilaajana toimivan palvelunjärjestäjän ja yksityisen asumispalveluntuottajan välinen suhde nähdään tutkielmassa vahvana keskinäisriippuvuussuhteena, jossa molemmilla osapuolilla ymmärretään olevan keskeinen rooli varautumisen onnistumisessa.

Varautuminen ymmärretään KUJA-konseptin mukaisena laaja-alaisena toimintana, jonka tavoitteena on sosiaali- ja terveydenhuollon toimialueella turvata välttämättömien palveluiden saatavuus kaikissa tilanteissa. Asumispalvelut lukeutuvat näihin välttämättömiin palveluihin. Onnistuneen varautumisen ymmärretään edellyttävän riskienhallinnan osaamista ja varautumisen näkökulmien integroimista laaja-alaisesti kaikkiin organisaation prosesseihin.

3 Teorettinen viitekehys

3.1 Näennäismarkkinateorian valikoidut pääkohdat

Näennäismarkkinateoria on kustannustehokkuuden eetokseen 1990-luvulla Le Grandin ja Bartlettin kehittämä teoria, jossa kvasi- eli näennäismarkkinat²⁰ syntyvät julkisen hallinnon avatessa verovaroin tuotettavien palvelujen tuottamismahdollisuuden yksityisille toimijoille (Kähkönen, 2005, s. 86; Kähkönen, 2007, s. 1; Kähkönen, 2010, s. 23). Kvasimarkkinoilla julkinen hallinto toimii aktiivisesti muokaten markkinarakennetta kilpailulliseksi, jolloin sen rooli muuttuu tuotanto-organisaatiosta kulutusyksiköksi (Valkama ja muut, 2013, s. 345; Warner & Hebdon, 2001, s. 316). Julkisen sektorin toimiessa sekä näennäismarkkinoiden luoja ja palvelujen ostajana ja johtajana, on sillä merkittävä asema tasa-arvon toteutumisen edistäjänä ja valvojana (Heino, 2008, s. 14–16; Kähkönen, 2005, s. 86).

Kvasimarkkinateoriassa oletetaan, että julkissektorin hierarkkisessa toiminnassa esiintyy kustannustehottomuutta ja yksityisillä palveluntuottajilla on käytössään julkista sektoria enemmän innovaatioita ja asiantuntemusta (Coupet & McWilliams, 2017, s. 1; Kähkönen, 2010, s. 232; Van Slyke, 2006, s. 158). Näennäismarkkinoiden avulla pyritään hyödyntämään sekä julkisesta että yksityisestä palvelutuotannosta niiden hyvät puolet: markkinakurin ohjaama tehokas palvelutuotanto ja kansalaisten hyvinvointia turvaava julkinen ohjaus (Heino, 2008, s. 27; Warner & Hebdon, 2001, s. 316). Yksityiset palveluntuottajat asettuvat kvasimarkkinoilla keskenään kilpailulliseen asetelmaan, kun ne pyrkivät kukin optimoimaan toimintaansa kokonaiskustannuksiltaan tehokkaaksi ja siten saamaan aikaiseksi sopimuksen tilaajan kanssa. Kvasimarkkinoiden tärkein tarkoitus onkin tavoitella kustannustehokkuutta palvelutuotantoa tehostamalla²¹ ja siten kontrolloida julkisten palvelujen kustannuksia (Heino, 2008, s.16; Julkunen, 2006, s. 89; Kähkönen, 2007, s. 1, 4).

²⁰ Englanniksi Quasi-Markets

²¹ Tehokkuuden katsotaan usein koostuvan palvelun tuottavuudesta, taloudellisuudesta ja vaikuttavuudesta kullakin laatutasolla (Heino, 2008, s. 19; Syrjä, 2011, s. 98).

Kilpailutilanne ja voimakas hintapainotus pakottavat palveluntuottajat karsimaan turhia toimintoja, rationalisoimaan omaa toimintaansa sekä keskittymään työsuorituksen parantamiseen (Heino, 2008, s. 2; Valkama ja muut, 2013, s. 347). Näennäismarkkinateoria huomioi rahallisen tehokkuuden lisäksi myös palvelun laadun, mutta hinnalla on suurin vaikutus kilpailutuksen tulokseen²² (Syrjä, 2011, s. 97; Valkama ja muut, 2013, s. 346). Kilpailutuksissa yleisenä toimintamallina on määrittää ehdottomat laatukriteerit, jotka tarjoajan tulee täyttää ollakseen mukana tarjousvertailussa²³ (Syrjä, 2011, s. 96–97). Ti-laajien välillä voi kuitenkin olla eroa sen suhteen, minkälaisia laatuvaatimuksia ja niiden mittareita ne tarjouspyyntöihin asettavat (Bröchner, 2016, s. 656–657; Julkunen, 2006, s. 91).

Kvasimarkkinat voidaan nähdä joko siirtymänä byrokraattisesta julkistuotannosta kohti markkinaehtoisempaa tuotantotapaa tai julkisen palvelutuotannon ja vapaiden markkinoiden välimaastoon sijoittuvana omana markkinamuotonaan (Kähkönen, 2010, s. 231; Heino, 2008, s. 19). Kvasimarkkinat määritellään usein seuraavien kriteerien kautta: 1) julkinen sektori luo ja ylläpitää niitä, 2) palveluntuottajat tuottavat yleensä hyvinvointipalveluita, 3) julkinen sektori hankkii ja säätelee palvelut, 4) tuottajat voivat olla yritysmuodoltaan erilaisia ja 5) palvelunkäyttäjä ei yleensä maksa palvelusta ainakaan heti, vaan rahavirta kulkee palveluntuottajan ja järjestäjätahon välillä (Coupet & McWilliams, 2017, s. 1; Heino, 2008, s. 10; Kähkönen, 2010, s. 323).

Coupet ja McWilliams (2017, s. 7–9). huomauttavat, että kvasimarkkinoilla julkinen sektori luo markkinat, jolloin yksityiset palveluntuottajat ovat merkittävästi riippuvaisia julkisen sektorin tarjoamista resursseista. He jatkavat, että näin ollen yksityisten palveluntuottajien tulee noudattaa julkisen sektorin määrittämää sääntelyä ja politiikkaa oman olemassaolonsa ehtona. Tämä resurssi riippuvuusuhde on nähtävissä myös yksityisessä

²² Usein painotussuhde jakautuu siten, että viidesosa painoarvosta muodostuu laadusta ja loput 80 % hinnasta (Julkunen, 2006, s. 91).

²³ Ehdottomat laatukriteerit ovat kunnissa pääosin samanlaisia ja liittyvät henkilöstön määrään, koulutukseen, tiloihin, laadunhallintaan ja johtamiseen (Syrjä, 2011, s. 96–97).

asumispalvelutuotannossa, jossa merkittävä osa palveluista tuotetaan julkiselle sektorille²⁴.

Valkaman ja muiden (2018, s. 246) mukaan julkishallinnon näkökulmasta näennäismarkkinat voidaan nähdä menestystarinana, joka auttaa laskemaan palvelutuotantoon liittyviä kustannuksia. Kvasimarkkinoiden positiivisten vaikutusten ohella teoriaan kohdistuu kuitenkin myös kritiikkiä (ks. esim. Le Grand, 1991). Esimerkiksi kilpailutusten vaikutus palvelun laatuun on nähty kiistanalaisena, ja tehokkuuden sekä transaktiokustannusten mittaaminen haastavana (ks. esim. Kähkönen, 2007, s. 16; Kähkönen, 2005, s. 95; Le Grand, 1991, s. 1263–1266). Lisäksi näkemystä kustannustehokkuuden saavuttamisesta ilman negatiivista vaikutusta palvelun laatuun voidaan pitää verrattain optimistisena (Julkunen, 2006, s. 87). Kvasimarkkinoiden markkinarakenteen johtamiseen voi myös liittyä haasteita. Esimerkiksi kilpailuneutraliteetin luominen julkisten ja yksityisten palveluntuottajien välille voi olla haastavaa ja johtaa esimerkiksi pienten toimijoiden poistumiseen toimialalta (ks. esim. Kähkönen, 2007, s. 9; Valkama ja muut, 2018, s. 255).

Bartlettin ja Le Grandin (1993, s. 13–34) mukaan näennäismarkkinoiden toimivuutta ja edellytyksiä voidaan arvioida seuraavilla kriteereillä:

- 1) **Markkinoiden rakennekriteeri:** kvasimarkkinoiden tulee olla kilpailulliset siten, että niihin osallistuu useita ostajia ja tuottajia. Tuottajat edustavat sekä voittoa tavoittelevia että yleishyödyllisiä toimijoita.
- 2) **Transaktiokustannusten minimointikriteeri:** Ostetun palvelun hinnan tulee transaktiokustannuksineen alittaa oman palvelutuotannon kustannukset ja transaktiokustannusten tulee olla mahdollisimman pienet.
- 3) **Informaation saatavuuskriteeri:** tilaajalla ja tuottajalla tulee olla käytettävissään edullista ja adekvaattia informaatiota.

²⁴ Tilaajalle tuotetun palvelun lisäksi osa yksityisistä asumispalveluntuottajista myy palveluitaan myös suoraan palvelunsa itse maksaville asiakkaille, mikä vähentää palveluntuottajien riippuvuutta palvelunjärjestäjästä (Syrjä, 2011, s. 94).

- 4) **Motivointikriteeri:** palvelutuottajien tulee olla motivoituneita taloudellisista näkökulmista ja tilaajan motivaationa täytyy olla asiakkaiden hyvinvointi.
- 5) **Kermankuorintakriteeri:** palveluntuottajat eivät saa valita asiakkaitaan ja näin tuottaa palveluja vain ”helpoille” asiakkaille laiminlyöden vaikeahoitoisia ja moniongelmaisia asiakkaita.
- 6) **Kohtuullisten kustannusten kriteeri:** Markkinoille tulee olla mahdollista päästä ja sieltä pitää voida poistua kohtuullisin kustannuksin

Tässä tutkielmassa tarkastellaan sitä, kuinka transaktiokustannusten minimoinnin, informaation, ja kermankuorinnan kriteerit näyttäytyvät varautumista käsittelevissä ohjeissa. Näitä kriteereitä on kuvattu tarkemmin seuraavissa alaluvuissa.

3.1.1 Transaktiokustannukset

Sopimuksen tekemisestä, voimaansaattamisesta ja valvonnasta syntyviä kustannuksia kutsutaan transaktiokustannuksiksi. Esimerkiksi Hallila (2019, s. 20) viittaa Williamsoniin (1985) jakaessaan transaktiokustannukset niiden syntymekanismin perusteella neljään eri luokkaan: 1) palvelutuottajan etsimisestä aiheutuviin kustannuksiin, 2) sopimuksen muodostamisesta aiheutuviin kustannuksiin, 3) valvontakustannuksiin ja 4) täytäntöönpanokustannuksiin. Hyvin ja huolella valmisteltu hankinta vähentää myöhemmässä vaiheessa syntyviä transaktiokustannuksia (Hallila, 2019, s. 155). Tämän voidaan nähdä korostavan hankintavaiheen (ex-ante) merkitystä hankintaprosessissa sekä tilaajan että tuottajan näkökulmasta. Onnistuneessa kilpailutuksessa palvelun sisällön määrittäminen onkin toteutettu tarkasti ja hankinnan valmisteluun on käytetty riittävästi aikaa (Hallila, 2019, s. 155–156; Syrjä, 2011, s. 101).

Kohoavien transaktiokustannusten voidaan ymmärtää synnyttävän kustannustehottomuutta (Kähkönen, 2010, s. 239). Transaktiokustannusten minimointikriteerin mukaisesti palvelutuotannon ulkoistamisen edellytys on, että palvelun ostaminen tulee omaa palvelutuotantoa edullisemmaksi. Transaktiokustannuksia on kuitenkin vaikea arvioida,

eivätkä kaikki palvelunjärjestäjät ole seuranneet kilpailutuksesta syntyviä kustannuksia (Hallila, 2019, Kähkönen, 2005, s. 86; Syrjä, 2011, s. 97). Kilpailutukset voivatkin johtaa vain osittaisiin kustannussäästöihin, ja kilpailutusprosesseista voi seurata piiloon jääviä ja ei-toivottuja vaikutuksia²⁵ (Heino, 2008, s. 30; Kähkönen, 2007).

Kvasimarkkinateoriassa huomio painottuu tilaajan pyrkimykseen hillitä transaktiokustannuksia. Myös palveluntuottajalle voi kuitenkin syntyä transaktiokustannuksia, joita se pyrkii taloudellisen motivaatiokriteerin (Bartlett & Le Grand, 1993) mukaisesti välttämään. Palveluntuottajat ovat kuitenkin sopimuskaudella (ex-post) riippuvuussuhteessa palvelun tilaajan säätelemiin resursseihin, mikä voi nostaa niiden kustannuksia ja siten pienentää toiminnasta saatavaa voittoa (Coupet & McWilliamsin 2017, s. 9–10). Teoriassa on näin ollen havaittavissa jännite sen suhteen, miten palvelutoimintaan liittyviä kustannuksia tulisi mahdollisesti jakaa, vaikka palveluntuottajan intressiä ei teoriassa korostetakaan.

3.1.2 Informaation saatavuus

Toimivilla kvasimarkkinoilla sekä tilaajalla että tuottajalla on käytettävissään riittävästi ja edullisesti informaatiota tuotettavan palvelun kustannuksista ja sisällöstä (Syrjä, 2011, s. 97; Bartlett & Le Grand, 1994, s. 13–34). Hankintasopimus ja siihen liittyvä olennaisten muutosten tekemisen kieltä hankintakaudella sitoo molempia osapuolia. Näin ollen sekä tilaajan että tuottajan intresseissä on saada riittävästi palvelutuotantoa koskevaa informaatiota jo ennen sopimuksen solmimista. Merkittävä palveluiden ulkoistaminen saattaa johtaa tilaajan näkökulmasta informaation saatavuuden heikkenemiseen ja siten vaikeuttaa palvelun sisällön määrittelyä, heikentää asiakkaiden asemaa ja nostaa kustannuksia (ks. esim. HE 241/2020 vp. s. 378). Yksityiset palveluntuottajat tarvitsevat puolestaan tietoa hankittavalle palvelulle asetettavista vaatimuksista oman tarjouksensa antamiseksi. Resurssiriippuvuussuhteen vuoksi vaillinainen informaatio saattaa johtaa

²⁵ Esimerkiksi asiakasmaksut ovat nousseet (Kähkönen, 2010, s. 16)

esimerkiksi tilanteeseen, jossa yksityisiin palveluntuottajiin kohdistuu tilaajan taholta sopimuskaudella toiminnan kustannuksia nostavia vaatimuksia ja sääntelyä (ks. esim. Coupet & McWilliams, 2017). Näin ollen yksityisten palveluntuottajien tulee voida arvioida palvelutuotannolle asetettavien vaatimusten vaikutusta omaan toimintaansa tarjoustaan antaessaan.

Informaatio ei kuitenkaan jakaudu osapuolten välillä tasaisesti. Palvelujen tilaamisen ja tuottamisen eriyttämisen synnyttämä epätasainen informaatio osapuolten välillä voi johtaa molemminpuoliseen oman edun tavoittelemiseen toisen kustannuksella (Möttönen, 2002, 180–181; Syrjä, 2011, 90). Tätä opportunistista käyttäytymistä pyritään estämään riittävän yksityiskohtaisella sopimisella (Syrjä, 2011, s. 97). Näennäismarkkinoilla yksi keskeisistä ohjausmekanismeista onkin sopimusohjaus (Heino, 2008, s. 16; Kähkönen, 2007, s. 20). Sopimuksen sisällön määrittely voi kuitenkin olla hankalaa vaillinaisen informaation vuoksi, mikä puolestaan nostaa valvontaan liittyviä transaktiokustannuksia (Warner & Hebdon, 2001, s. 317). Täydellisen sopimisen haaste voi tilaajan näkökulmasta johtaa esimerkiksi siihen, että palveluntuottaja ei vastaakaan sopimuskaudella (ex-post) kaikkiin sosiaalisiin tarpeisiin, joita julkisen palvelutuotannon tulee turvata (Coupet & McWilliams 2017, s. 9–10).

Julkinen sektori voi kohdentaa yksityisiin palveluntuottajiin vaatimuksia ja sääntelyä (ks. esim. Coupet & McWilliams, 2017), joka ei välttämättä liity suoranaisesti palveluntuottajien ydinosamukseen. Hankintasopimuksen määräaikaisen luonteen vuoksi nämä palvelutuotantoa koskevat edellytykset saattavat myös vaihdella hankintakausien välillä. Kvasimarkkinateoria ei kuitenkaan vaikuttaisi ottavan kantaa siihen, miten osapuolten tulisi suhtautua palveluntuottajiin kohdistuvaan mahdolliseen lisäosaamistarpeeseen. Tällainen tilaajan palvelulle asettamien vaatimusten synnyttämä osaamistarve voidaan kuitenkin ymmärtää kvasimarkkinoilla yhdenlaisena informaation muotona, jota yksityiset palveluntuottajat tarvitsevat kilpailutukseen osallistuessaan. Tässä tutkielmassa varautumisen edellyttämä osaaminen ymmärretään edellä kuvatun kaltaisena uudenlaisena osaamistarpeena.

3.1.3 Kermankuorinta

Kermankuorinnalla tarkoitetaan kvasimarkkinateoriassa tilannetta, jossa tuottaja pyrkii sysäämään eniten kustannuksia aiheuttamat asiakkaat tilaajan hoidettavaksi (ks. esim. Syrjä 2011, s. 98). Toimivilla näennäismarkkinoilla tämä kermankuorinnan mahdollisuus pyritään estämään (ks. esim. Bartlett & Le Grand 1993, 13-34). Syrjän (2011, s. 98) mukaan kermankuorinnan mahdollisuus voidaan pyrkiä estämään erilaisilla kilpailuttamiskriteereihin lisätyillä vaatimuksilla. Hän jatkaa, että kilpailuttamiskriteereissä voidaan esimerkiksi määritellä, että tilaaja päättää asiakkaiden sijoittamisesta ja että palveluntuottajan tulee huolehtia asiakkaiden hoivasta loppuun saakka. Kvasimarkkinateoria ei nosta esille mahdollisuutta päinvastaiselle kermankuorinnalle. Tällainen ilmiö voisi kuitenkin olla mahdollinen esimerkiksi asumispalveluiden kontekstissa siten, että tilaaja voisi pyrkiä sijoittamaan vähiten kustannuksia aiheuttavat asiakkaat omaan palvelutuotantoonsa ja eniten kustannuksia aiheuttavat yksityisten palveluntuottajien asumispalveluihin.

Tässä tutkielmassa kermankuorinnan kriteeriä sovelletaan varautumisen kontekstiin olettamalla, että varautumistoiminta edellyttää kustannuksiltaan sekä edullisia että kalliita toimenpiteitä. Lisäksi oletetaan, että kvasimarkkinoiden motivaatiokriteerin vuoksi yksityisellä palveluntuottajalla on pyrkimys kustannustehokkaaseen toimintaan, jossa investoinneista saatavien tuottojen tulee ylittää niistä aiheutuvat menot. Myös tilaajan intressissä on välttää sille koituvia kustannuksia. Päinvastainen kermankuorinta voidaan ymmärtää varautumisen kontekstissa esimerkiksi tilanteena, jossa vallitsee tilaajaa suosiva informaation asymmetria, jota tilaaja pyrkii hyödyntämään opportunistisesti sopimusta tehdessään.

3.2 Toimeksiantosuhde päämies-agentti- ja pehtoriteoreettisena asetelmana

Tutkielmassa tilaajan ja tuottajan välistä suhdetta tulkitaan *päämies-agentti-* ja *päämies-pehtorisuhteena* siten, että tilaajana toimiva palvelujärjestäjä ymmärretään päämiehenä ja yksityinen palveluntuottaja agenttina tai pehtorina. Päämies-agenttiteoriassa²⁶, jäljempänä agenttiteoriassa, toimijoiden välinen suhde ymmärretään toimeksiantosuhdeena, jossa agentti suorittaa päämiehen tälle antaman tehtävän²⁷ (Möttönen, 2002, s. 178–179). Aiemmassa tutkimuksessa palvelujärjestäjän ja yksityisten asumispalveluntuottajien välillä on tunnistettu päämies-agenttisuhte (ks. esim. Hallila, 2019; Syrjä, 2011), mikä puoltaa teorian soveltamista myös tässä tutkielmassa.

Agenttiteorian juuret ovat taloustieteissä (Möttönen, 2002, s. 179; Valkama, 2004, s. 42). Siinä ihmiskäsitys nojaa taloudelliseen ihmiseen, jonka toimintaa ohjaavat itsekeskeinen ja individualistinen käyttäytyminen, taloudelliset tarpeet ja alhainen arvosidonnaisuus (Nyyssölä, 2008, s. 43–44). Agentin katsotaan näin ollen pyrkivän aktiivisesti edistämään omaa etuaan päämiehensä kustannuksella. Tämän vuoksi päämiehen tulee pyrkiä varmentamaan agentin toiminnan sopimuksenmukaisuus mahdollisimman yksityiskohtaisella sopimisella, oikeasuhtaisella valvonnalla sekä sanktioita ja kannustimia käyttämällä (ks. esim. Leruth & Paul, 2006; Valkama, 2004; Pirttilä & Taimio, 2011; De Palma ja muut, 2009). Agenttiteoriaa on kuitenkin kritisoitu siitä, että se huomioi agentin negatiivisessa valossa oman edun tavoittelijana jättäen huomiotta muut toiminnan vaikuttimet, kuten lojaaliuden ja ammattiympäristön (ks. esim. Donaldson, 1990).

Agenttiteorian vastinpariksi syntyneen pehtoriteorian²⁸ juuret ovat puolestaan sosiologiassa ja psykologiassa (Davis ja muut, 1997, s. 24–26). Pehtoriteoriassa viitataan agentin

²⁶ Englanniksi The Principal-Agency Theory

²⁷ Perinteinen tapa ymmärtää suhde on se, että yrityksen omistajat ymmärretään päämiehenä ja yrityksen toimiva johto agentteina. Toiseksi suhde voidaan ymmärtää tavaran valmistajan ja välittäjän välisenä suhteena. Poliittishallinnollisessa toimikentässä suhde voidaan ymmärtää siten, että poliittiset päättäjät toimivat päämiehinä ja viranhaltijat agentteina (Möttönen 2002, s. 179–180.)

²⁸ Englanniksi The Stewardship Theory

sijasta tilanhoitajaan eli pehtoriin, jonka toiminta näyttäytyy organisaatiokeskeisenä, si-
toutuneena, arvosidonnaisena ja kollektiivisena (Davis ja muut, 1997, s. 24–26; Nyysölä,
2008, s. 42–44; Van Slyke, 2006, s. 164). Pehtorin nähdään toimivan oma-aloitteisesti
päämiehensä edun mukaisesti myös tilanteissa, joissa päämiehen ja pehtorin edut ovat
keskenään ristiriidassa (Davis ja muut, 1997, s. 24–26). Kollektiivisen toiminnan ajatel-
laan nimittäin hyödyttävän pehtoria itseään omaneduntavoittelua enemmän (Hyyryläi-
nen, 2018).

3.2.1 Informaation merkitys ja jakautuminen agenttiteoriassa

Agenttiteoriassa toimijoiden välillä ajatellaan vallitsevan palvelun tilaamisen ja tuotta-
misen eriyttämisestä johtuva agenttia suosiva informaation epäsuhta, jota agentin aja-
tellaan pyrkivän aktiivisesti hyödyntämään omaksi edukseen (De Palma ja muut, 2009, s.
13; Leruth & Paul, 2006, s. 8; Pirttilä & Taimio, 2011, s. 16; Van Slyke, 2006, s. 162; Möttö-
nen, 2002, s. 180–181). Esimerkiksi Leruth ja Paul (2006, s. 8) toteavat, että agentti voi
tarkoituksella kohdentaa tehtävään vähemmän työpanosta ja tuottaa laadullisesti hei-
komman lopputuloksen, josta syyttää ulkoisten olosuhteiden vaikutusta. He jatkavat,
että tällöin agentti saa päämieheltä suuremman korvauksen, kuin mitä työpanos edellyt-
täisi. Myös päämiehellä voi olla agenttia enemmän informaatiota, jota se voi käyttää op-
portunistisesti (Möttönen, 2002, s. 180–181; Van Slyke 2006, s. 162), vaikka agenttiteoria
ei tätä näkökulmaa korostakaan.

Informaation epätasaisen jakautumisen mahdollistaman omaneduntavoittelun nähdään
synnyttävän osapuolten väliseen suhteeseen epäluottamusta ja jännitteitä (Möttönen,
2002, s. 180–181). Hallilan (2019, s. 101–102) mukaan tilaaja pyrkii hallitsemaan näitä
informaation asymmetriasta syntyviä haasteita määrittelemällä ostettavan palvelun si-
sällön tarkasti hankintasopimuksen sisällössä. Hän jatkaa, että pyrkimys täydelliseen so-
pimiseen muokkaa toimijoiden välistä suhdetta vahvistamalla yksityisten palveluntuot-
tajien alisteista asemaa suhteessa palvelunjärjestäjään. Tämä puolestaan hänen mu-
kaansa hankaloittaa tasavertaisten toimijoiden yhteistyömallin rakentamista.

Tilajalla tulee olla riittävästi informaatiota sekä palveluntuottajasta että arvioinnin kohteena olevasta palvelusta, jotta sen on mahdollista suorittaa palveluntuottajan sopimuksen mukaiseen toimintaan liittyvää valvontaa (Kähkönen, 2007, s. 16). Tilajan suorittaman valvonnan edellytyksenä on näin ollen agentin toteuttama oikeasuhtainen raportointi. Valkama (2004, s. 6, 110) toteaaakin, että päämies-agenttisuhteessa korostuvat agentin raportointivelvoitteeseen liittyvät kysymykset. Hän jatkaa, että teoriassa päämies on ensisijaisesti kiinnostunut agentin suorituksesta, mutta toissijaisesti tämän ponnisteluista ja rehellisyydestä raportoinnin suhteen. Hän kuitenkin huomauttaa, että tästä huolimatta myös päämiehen voidaan nähdä olevan informaation jakajan roolissa suhteessa agenttiin, mikä nostaa esille osapuolten välisen suhteen vuorovaikutuksellista näkökulmaa.

Julkishallinnossa tilajalla on sopimussuhteita useiden eri agenttien kanssa. Lisäksi sen voidaan ymmärtää toimivan agentin tai pehtorin roolissa suhteessa esimerkiksi poliittisiin päättäjiin. Myös palveluntuottajilla voi olla sopimuksia useiden eri tilajien kanssa ja ne voivat toimia päämiehinä omille alihankkijoilleen. Sekä tilajien että palveluntuottajien voidaan näin ollen nähdä toimivan sekä päämiehinä että agenteina, mikä esimerkiksi Valkaman (2004, s. 47–48) mukaan monimutkaistaa informaation jakamiseen liittyviä kysymyksiä. Häiriötilanteisiin liittyvän informaation jakamisen haasteita hallinnon eri tasoilla onkin noussut esille esimerkiksi koronapandemian aikana (ks. esim. Kihlström ja muut, 2022).

3.2.2 Valvonta, sanktiot ja kannustimet agenttiteoriassa

Agenttiteoriassa päämiehen tulee osapuolten välisen intressiristiriidan sekä palveluntuottajaa suosivan informaation asymmetrian vuoksi turvata oma etunsa valvomalla agentin toimintaa (Leruth & Paul, 2006, s. 8–9). Oikeasuhtaisella valvonnalla ajatellaan olevan myös myönteinen vaikutus agentin toiminnan tehokkuuteen (Pirttilä & Taimio, 2011, s. 17). Agenttiteoria keskittyykin vahvasti päämiehen suorittaman valvonnan tehokkuuteen (Valkama, 2004, s. 64). Valvonnalla saattaa kuitenkin olla negatiivisiakin

ilmentymiä. Esimerkiksi Pirttilä ja Taimio (2011, s. 17) tuovat esille, että agentit voivat tulkita tiukan valvonnan epäluottamuksen osoituksena. He jatkavat, että tämä voi johtaa tilanteeseen, jossa agentit eivät näe syytä sille, miksi ne eivät voisi toimia opportunistisesti. He viittaavat Boyneen (1998) todetessaan, että keskinäinen luottamus voisikin johtaa korkeampaan tuottavuuteen ja toisaalta vähentää tarvetta transaktiokustannuksia synnyttävälle valvonnalle. Valvonnalla on näin ollen nähtävissä keskenään ristiriitaisia vaikutuksia. Valvonnan synnyttämän jännitteen vuoksi voidaan todeta, että valvonnan menetelmien ja intensiteetin tulee olla oikeasuhtaisia toivotun lopputuloksen saavuttamiseksi.

Valvonnan ohella tilaaja voi käyttää sanktioita ja kannustimia agentin sopimuksenmukaisen toiminnan tehostamiseksi (Leruth & Paul, 2006, s. 8–9; Valkama, 2004). Sosiaali- ja terveydenhuoltoalalla sanktioina voidaan ymmärtää esimerkiksi erilaiset sopimussakot ja viranomaisvalvojan päätös tarvittaessa keskeyttää toiminta. Kannustimia ovat puolestaan esimerkiksi hankinnoissa mahdollisesti käytettävät optiovuosimenettelyt, sillä esimerkiksi Valkaman (2004, s. 222–225, 294) mukaan pitkä sopimusaika voi toimia palveluntuottajalle kannustimena. Valkama jatkaa, että agenttiteoriassa erityisesti kannustinten käyttöä korostetaan, sillä niiden käyttämisen katsotaan vähentävän tilaajapäämiehen suorittavan valvonnan tarvetta ja siten transaktiokustannuksia. Hän kuitenkin huomauttaa, että sanktiointikeinoilla voidaan pyrkiä edistämään samoja tavoitteita, kuin kannustimilla. Sanktioinnin haasteena voidaan nähdä sekä sanktioinnin hallinnolliset kustannukset että sanktitoimien oikeasuhtaisuus, sillä liian pieneksi asetettu sanktio kannustaa tuottajaa enemmän maksamaan sanktion, kuin tekemään vaaditun työn (Kähkönen, 2007, s. 16).

3.2.3 Pehtoriteorian esittämät näkökohdat

Esimerkiksi Hyyryläinen (2018) ja Nyyssölä (2008, s. 43) toteavat, että koska omistajan näkökulmasta pehtorin toiminta on luotettavaa eikä agenttiteoriassa esiintyvää olettaa osapuolten välisestä intressikonfliktista esiinny, tulisi teoriassa pehtorin

autonomiaa korostaa ja lisätä. Kontrolli saattaisi jopa heikentää pehtorin toiminnan tuotavuutta (Nyyssölä, 2008, s. 43). Päämiehen toteuttama valvonta ja kontrolli eivät näistä syistä nouse pehtoriteoriassa keskeiseen asemaan. Päämiehen suorittaman valvonnan tarpeen voidaan jopa ajatella vähentyvän, mikä vähentää puolestaan transaktiokustannuksia erityisesti pidemmässä aikaperspektiivissä (ks. esim. Van Slyke, 2006, s. 164–166).

Van Slyken (2006, s. 164–166) mukaan päämies-pehtorisuhteen ytimessä oleva osapuolten välinen luottamus edellyttää päämieheltä yhteistyöhön tähtäävää toimintaa, kuten yhteistä keskustelua, informaation jakamista ja päätöksentekoa. Tämä puolestaan nostaa Van Slyken mukaan transaktiokustannuksia erityisesti suhteen alkuvaiheessa. Hän jatkaa, että päämies-pehtorisuhde voisi olla käyttökelpoinen teoria sovellettavaksi erityisesti suhteisiin, joissa osapuolten välillä voidaan nähdä olevan samansuuntaiset intressit. Esimerkkinä hän nostaa esille kvasimarkkinoilla toimivat voittoa tavoittelemattomat toimijat.

Pehtori- ja agenttiteorioiden voidaan nähdä tarjoavan vahvasti joko-tai-asetelman tilaajan ja tuottajan välisen suhteen analysointiin. Van Slyke (2006, s. 164–166) kuitenkin huomauttaa, että tämä suhde ei ole välttämättä pysyvä, vaan voi muuttua esimerkiksi päämies-agenttisuhteesta päämies-pehtorisuhteeksi keskinäisen luottamuksen kasvaessa. Hankintasuhteiden määräaikaaisuuden voidaan kuitenkin nähdä rajoittavan pehtoriasetelman syntymistä sosiaali- ja terveyspalveluita tuottavan yksityisen palveluntuottajan ja tilaajana toimivan palvelunjärjestäjän välille.

3.3 Yhteenveto

Tässä tutkielmassa yksityisten sote-palveluottajien ymmärretään toimivan näennäismarkkinoilla, joita ohjaa vahva kustannustehokkuuden eetos. Tilaaja ja tuottaja ymmärretään toimijoina, joilla on palvelujen tilaamisen ja tuottamisen eriyttämisestä johtuen omat intressinsä sekä tiedostettu tai tiedostamaton pyrkimys opportunistiseen toimintaan. Näin ymmärrettynä tilaaja näyttäytyy suhteessa päämiehenä ja yksityinen

palveluntuottaja agenttina tai pehtorina. Tilaajan ja yksityisten asumispalvelutuottajien välillä ymmärretään vallitsevan verrattain voimakas resurssi riippuvuussuhde (ks. esim. Coupet & McWilliams, 2017) asumispalvelutuotannon merkittävän ulkoistamiskehityksen vuoksi.

Tutkielmassa kvasimarkkinat ymmärretään omana markkinamuotonaan (vrt. esim. Kähkönen, 2010, s. 231), johon liittyy tiettyjä suhteen lainalaisuuksia. Informaation saatavuuden kriteerin avulla tutkielmassa tarkastellaan sitä, miten varautumiseen liittyvän informaation merkitys ja jakautuminen ymmärretään erityisesti hankintakaudella (*ex-ante*). Transaktiokustannusten minimoinin ja kermankuorinnan kriteereitä käytetään apuna kustannuksiin liittyviä näkökulmia arvioitaessa. Näennäismarkkinateorian esitetyistä rooleista poiketen pyrkimyksen transaktiokustannusten välttämiseen katsotaan kuitenkin tässä tutkielmassa koskevan suhteen molempia osapuolia. Näkökulmaa voidaan perustella sillä, että kvasimarkkinoiden motivaatiokriteerin mukaisesti myös yksityisen palveluntuottajan intresseissä on kustannustehokas toiminta.

Agentti- ja pehtoriteorioiden avulla tarkastellaan tilaajan ja tuottajan välistä suhdetta ja rooleja erityisesti sopimuskaudella (*ex-post*). Tutkielmassa tarkastellaan sitä, minkälaisia valvonnan näkökulmia aineistossa tuodaan esille ja miten tilaajaa ohjeistetaan käyttämään sanktioita ja kannustimia suhteessa yksityiseen palveluntuottajaan. Agentti- ja pehtoriteorioissa ilmenevä ero tavassa ymmärtää toimijan toiminnan vaikuttimia vaikuttaa siihen, miten teorioissa ymmärretään päämiehen tarve valvoa omaa etuaan ja käyttää sanktioita tai kannustimia agentin tai pehtorin toiminnan ohjaamiseen.

4 Aiempia tutkimustuloksia

Varautumisen kehittämisen tarpeita on tunnistettu laajalti niin kansallisella, alueellisella kuin paikallisellakin tasolla (ks. esim. Keränen ja muut, 2016; Kihlström ja muut, 2022). Julkisten toimintojen ulkoistamiskehityksen jatkumisen myötä varautuminen perustuu tulevaisuudessa yhä enemmän ostopalveluita tuottavien yritysten toimintaan, minkä voidaan nähdä kasvattavan toimintaan liittyviä riskejä (Karlsson ja muut, 2020, s. 2; Keränen ja muut, 2016, s. 51). Näennäismarkkinoilla toimintojen ketjutus tuo uudenlaisen riskin palvelujen ulkoistuksiin, kun ostopalveluita tuottavat yritykset keskittyvät omaan erityisosaamiseensa ja hankkivat muita palveluita alinohankintajärjestelyillä (Keränen ja muut, 2016, s. 51; Savolainen & Vuorinen, 2019, s. 19). Asumispalvelutuotannossa ulkoistamiskehitys näyttäytyy erityisen voimakkaana, sillä yksityisen palvelutuotannon osuus on kasvanut voimakkaasti koko 2000-luvun ajan.

Kotimaisessa tutkimuksessa on kiinnitetty huomiota erityisesti yksityisten asumispalveluntuottajien varautumisen puutteisiin sekä varautumisen toteuttamisen että sisällöllisen laadun suhteen (ks. esim. Korhonen ja muut, 2023; Rapeli ja muut, 2016; Ung-Lanki ja muut, 2017). Yksityisten asumispalveluntuottajien varautumisen on todettu olevan pitkälti riippuvaista siitä, onko tilaaja velvoittanut niiltä varautumista sopimusperusteisesti (ks. esim. Rapeli ja muut, 2016, s. 48). Lakisääteisesti velvoitetuista riskienhallintaan liittyvistä suunnitelmista²⁹ ne ovat sen sijaan huolehtineet pääasiassa hyvin (Rapeli & Mussalo-Rauhamaa, 2017, s. 4; Rapeli ja muut, 2016, s. 22–24). Aiemman tutkimuksen perusteella syntyykin vaikutelma, että yksityiset asumispalveluntuottajat toteuttavat riskienhallintaa ja varautumista verrattain reaktiivisesti. Tilaajien yksityisille palveluntuottajille asettamat ehdot ja sanktiot ovatkin kiristyneet aiempaan nähden (Syrjä, 2011, s. 101–102).

Yksityisiltä palveluntuottajilta ei ole kuitenkaan läheskään aina velvoitettu varautumista, ja osa kuntien ja yksityisten palveluntuottajien välisistä sopimuksista on ollut ylimalkaisia

²⁹ Esimerkiksi omavalvontasuunnitelma, pelastussuunnitelma

(HE 241/2020, vp., 185; Rapeli & Mussalo-Rauhamaa, 2017, s. 4–8; Rapeli ja muut, 2016, s. 26–27). Lisäksi kuntien omassa asumispalvelutuotannossa on havaittu varautumisen puutteita esimerkiksi hellevarautumisen osalta (ks. esim. Ung-Lanki ja muut, 2017; Rapeli & Mussalo-Rauhamaa, 2022). Kuntien toteuttama varautumisen sopimusohjaus ja valvonta näyttäytyvät aiemmassa tutkimuksessa puutteellisina, sillä esimerkiksi Rapelin ja muiden (2016, s. 48) sekä Tervon (2016, s. 8) mukaan sekä kuntien toteuttaman valvonnan intensiteetissä että valvontakäynneillä toteutettu turvallisuusasioiden tarkastelu on ollut vaihtelevaa ja osin puutteellista. Lisääntyvä tarve vahvistaa julkisen sektorin roolia riskienhallintaan liittyvässä ohjauksessa onkin tuotu esille sekä kotimaisessa että kansainvälisessä tutkimuksessa (Karlsson ja muut, s. 13–15; Keränen ja muut, 2016, s. 51; Rapeli & Mussalo-Rauhamaa, 2022, s. 7-10; Rapeli ja muut, 2016).

Yksityisillä asumispalveluntuottajilla voidaan kuitenkin ymmärtää olevan intressi parantaa omaa varautumistaan sopimusehtojen täyttämisen lisäksi myös itseisarvollisesti oman toimintansa jatkuvuudenhallinnan turvaamiseksi (ks. esim. Rapeli ja muut, 2016, s. 48). Yksityiset asumispalveluntuottajat ovat esimerkiksi kohdistaneet erityisesti tilaajalle toiveen lisätä yhteistä keskustelua, viestinnän kehittämistä ja aiempaa selkeämpää varautumisen ohjaamista sekä koulutusta³⁰ (Rapeli & Mussalo-Rauhamaa, 2017, s. 7; Rapeli ja muut, 2016, s. 48–49; Syrjä, 2011, s. 102). Näin tarkasteltuna vaikuttaisi siltä, että yksityiset palveluntuottajat ovat ainakin jossain määrin ymmärtäneet roolinsa pehtorin kaltaisena. Esimerkiksi Syrjä (2011, s. 102) toteaa, että tilaajien voimakkaasta kilpailumentaliteetista huolimatta ainakin osa yksityisistä asumispalveluntuottajista on kuvannut suhdettaan tilaajaan kumppanuussuhteeksi.

Kansainvälisessä tutkimuksessa esimerkiksi Karlsson ja muut (2020) sekä Domański (2016) ovat huomauttaneet, että julkiselle sektorille palveluita tuottavilla toimijoilla

³⁰ Vastaajat toivoivat selkeää ohjeistusta valmiussuunnitelmiin, yhteisiä harjoituksia paikallisten julkishallinnon toimijoiden kanssa sekä parempaa informaatiota julkisen ja yksityisen palvelun välillä (Rapeli & Mussalo-Rauhamaa, 2017, s. 7).

saattaa olla merkittäviä puutteita riskienhallintaosaamisessa. Osaamisvaje voi puolestaan johtaa puutteelliseen riskienhallintakulttuuriin ja virheellisiin riskiarviointeihin (Domnaski, 2016, s. 240; Karlsson ja muut, 2020, s. 14). Sote-henkilöstön vaihtuvuuden, työn kiireisen luonteen ja peruskoulutuksessa annettavan turvallisuusosaamisen vähyyden on kuitenkin todettu johtavan siihen, että henkilöstön kyvyt ja osaaminen tarkastella turvallisuusnäkökulmia työssään ovat rajatut (Saarsalmi & Koivula, 2017, s. 9). Aiemmassa tutkimuksessa yksityiset asumispalveluntuottajat ovat tuoneet esille toiveensa saada tilaajalta lisäkoulutusta varautumisen suhteen (Rapeli ja muut, 2016, s. 33). Esimerkiksi hellehaittojen osalta puutteellinen osaaminen on tunnistettu³¹. Sitä, millä tavalla mahdollinen osaamisvaje vaikuttaa yksityisten palveluntuottajien varautumiseen, ei kuitenkaan ole tarkemmin tutkittu.

Kokonaisturvallisuuden yhteistoimintamallin mukaisen varautumisen voidaan ymmärtää edellyttävän onnistuakseen pehtoriteorian mukaiseksi tulkittavaa yhteistyötä ja riittävää sekä oikeasuhtaista informaation jakamista (ks. esim. Yhteiskunnan turvallisuusstrategia, 2017; Van Slyke, 2006, s. 164-166). Sosiaali- ja terveysalan hallinnon eri tasojen välillä on kuitenkin tunnistettu jännitteitä ja yhteistyön haasteita (Kihlström ja muut 2022, s. 4–5). Yksityiset asumispalveluntuottajat ovat puolestaan tuoneet esille tarpeen lisätä yhteistyötä tilaajien ja tuottajien välillä erityisesti varautumisen näkökulmasta ja toivoneet, että yksityistä ja julkista palvelutuontantoa kohdeltaisiin informaation jakamisessa tilaajan toimesta tasapuolisesti (Rapeli ja muut, 2016). Rapelin ja muiden (2016) tutkimuksessa huomautettiin, että tilaajien kanssa tehtävä yhteistyö vaikuttaisi lisäävän palveluntuottajan toimintamahdollisuuksia mahdollisessa häiriötilanteessa. Syrjä (2011, s. 102) puolestaan toteaa, että luottamuksellinen yhteistyösuhde voi myös pienentää tilaajaan kohdistuvia transaktiokustannuksia ja palveluntuottajan toteuttamaa kermankuorintaa. Hän jatkaa, että tilaajan tulisikin pyrkiä toteuttamaan

³¹ Helteeseen liittyvät haitat riskiryhmille tiedostetaan, mutta ongelmaa ei ole mielletty niin suureksi, että ennaltaehkäiseviin ja suunnitelmallisiin toimenpiteisiin olisi ryhdytty (Kollanius & Lanki, 2021, s. 29; Ung-Lanki ja muut, 2016, s. 2). Lisäksi hellehaittoihin liittyvä koulutus ja ohjeistus on osoittautunut puutteelliseksi ja työntekijöiden varautumistoimiin liittyvä osaaminen ja toimeenpano on perustunut heidän henkilökohtaiseen ammattitaitoonsa (Kollanius & Lanki, 2021, s. 29).

lakisääteistä aktiivisemmin valvontakäyntejä relationaalisen sopimussuhteen luomiseksi. Tiivillä yhteistoiminnalla voidaan näin ollen ymmärtää olevan molempia osapuolia hyödyttävä vaikutus

Riskienhallinnan kehittäminen ja toimenpiteiden implementointi edellyttävät riittävästi sekä taloudellisia että ajallisia resursseja (Karlsson ja muut, 2020, s. 14). Koronapandemia toi esille varautumiseen liittyvien yllättävien transaktiokustannusten mahdollisuuden sekä kustannusten huomioimisen merkityksen sopimusta tehtäessä³². Kuntien kyvykyys laskea transaktiokustannuksia on kuitenkin osoittautunut vaihtelevaksi (ks. esim. Hallila, 2019). Yksityiset palveluntuottajat ovat tuoneet puolestaan esille, että vuotuiset hintaneuvottelut tilaajien kanssa ovat näyttäneet lähinnä tilaajan sanelemina ja käänteisessä kilpailutuksessa kaupungin määrittelemä hinta on näyttänyt liian alhaisena (Syrjä, 2011, s. 94). Yksityiset asumispalveluntuottajat ovat ilmaisseet huolensa varautumistoiminnan aiheuttamista kustannuksista ja esittäneet toiveen keskustella tilaajan kanssa kustannusten jaosta ja mahdollisesta materiaalituesta varautumiseen liittyvissä hankinnoissa (Rapeli ja muut, 2016, s. 33).

Sekä yksityisten että julkishallinnon omien asumispalveluntuottajien varautumistoiminta näyttäytyisi tutkimusten perustella kohdentuvan erityisesti edullisiksi ja toteuttamistalvaan verrattain helpoksi miellettyihin toimiin³³ (ks. esim. Rapeli & Mussalo-Rauhamaa, 2022, s. 7; Rapeli ja muut, 2016, s. 28). Tämä voidaan ymmärtää näennäismarkkinateorian mukaisena kermankuorintana. Karlsson ja muut (2020, s. 13–17) tuovat puolestaan esille riskin, jossa palveluntuottajat luottavat julkisen sektorin kantavan

³²Koronapandemian alkuvaiheessa henkilösuojainten kysyntä ja hinnat nousivat markkinoilla huomattavasti. Kuntaliitto ohjasi sosiaali- ja terveystoimea sekä yksityisiä palveluntuottajia etsimään kustannusten jakamiseen ja kohtuullistamiseen ratkaisua yhteisellä neuvottelulla (Kuntaliitto, n.d.). Lopulta STM linjasi, että suojavälineiden kustannukset tulisi olla huomioitu hankintasopimuksissa, mutta mikäli näin ei ole, kustantaa tilaaja nämä palveluntuottajalle (Rapeli & muut, 2023, s. 5). Näin ollen suojavälinekustannukset muodostivat transaktiokustannuksia niille tilaajille, jotka eivät olleet yksilöineet tätä riittävästi palveluntuottajien kanssa solmittuihin sopimuksiin.

³³ Esimerkkeinä edullisista materiaalien varautumisen hankinnoista ovat pöytätuulettimet ja taskulamput, kun taas kalliimpia investointeja ovat esimerkiksi ilmastointilaitteet ja generaattorit.

järjestämisvastuunsa nojalla viimesijaisen vastuun riskienhallinnasta ja siksi toteuttavat omaa riskienhallintaansa puutteellisesti. Myös tämä ilmiö on ymmärrettävissä kermankuorintana.

Aiempi varautumista käsittelevä tutkimus vaikuttaisi tyytyvän lähinnä toteamaan asumispalveluiden varautumisessa ilmenevät puutteet, mutta ei tarkastele teemaa tarkemmin esimerkiksi tilaajan ja tuottajan välisen suhteen perusolettamien ja roolien näkökulmasta. Esimerkiksi sitä, millä tavalla osaamiseen, kustannuksiin tai informaatioon liittyvät kysymykset mahdollisesti vaikuttavat yksityisten asumispalveluntuottajien toteuttamaan varautumiseen, ei ole tarkemmin tutkittu. Kvasimarkkinoilla yksityisen ja julkisen sektorin rajojen on kuitenkin todettu olevan yhä enenevässä määrin sumentuneita siten, että aina ei ole helppoa hahmottaa toimijoiden välisiä organisaatorajoja (ks. esim. Drennan ja muut, 2014, s. 8; Hallila, 2019, s. 161). Merkittävästi ulkoistetuilla asumispalveluiden kvasimarkkinoilla tämä toimijoiden välisten rajojen sumentuminen vaikuttanee merkittävästi varautumiseen liittyviin roolijakoihin ja niissä mahdollisesti ilmeneviin epäselvyyksiin. Yksityiset asumispalveluntuottajat ovatkin tuoneet esille tarpeen selkiyttää toimijoiden välisiä vastuita varautumisessa (Rapeli ja muut, 2016, s. 33).

5 Tutkielman metodologia

5.1 Dokumenttianalyysi teoriaohjaavalla sisällönanalyysillä

Tässä tutkielmassa mielenkiinto kohdentuu valtiohallinnon tuottamien dokumenttien sisältöön, mikä ohjaa dokumenttianalyysia luonnolliseksi menetelmävalinnaksi. Dokumentti voidaan ymmärtää verrattain väljässä merkityksessä, sillä lähes mikä tahansa kirjallisessa muodossa olevan ilmiötä dokumentoivan materiaalin voidaan katsoa olevan dokumentti (Anttila ja muut, 2000, s. 239; Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 117).

Tutkielman tutkimusasetelma on teorialähtöinen ja laadulliseen analyysiin pyrkivä. Tutkimusasetelma ohjaa näin luontevasti käyttämään aineiston analyysimenetelmänä teoriaohjaavaa sisällönanalyysia. Esimerkiksi Tuomi & Sarajärvi (2018, s. 103, 110, 119) kuvailevat teoriaohjaavaa sisällönanalyysia kaikkiin laadullisen tutkimuksen perinteisiin soveltuvana perusanalyysimenetelmänä, joka soveltuu dokumenttien systemaattiseen ja objektiiviseen analysointiin. He toteavat, että teorialähtöisessä analyysissä aineiston analysointi toteutetaan aiemman tiedon perusteella luodun teorian tai mallin mukaisesti. Heidän jatkavat, että teorialähtöinen analyysi nojaa näin ollen jo valmiiksi esitettyyn malliin. Tässä tutkielmassa tutkimuskysymykset muodostettiin teoriaohjaavasti kvasi- ja agenttiteorioiden perusolettamien pohjalta.

Laadullisen aineiston analysointitavoissa on tunnistettavissa vain vähän standardoituja menetelmiä (Puusa, 2020, s. 145). Yksinkertaisimmillaan laadullisen aineiston analyysi muodostuu kahdesta vaiheesta: aineiston pohjalta tehtävien havaintojen pelkistämisestä ja tulosten tulkinnasta (Alasuutari, 2011, s. 39–44). Esimerkiksi Puusan (2020, s. 146–149) mukaan käytännön toteutuksessa sisällönanalyysi etenee vaiheittain sisältäen muun muassa analyysiyksikön valinnan, aineistoon tutustumisen, aineiston pelkistämisen, kategorisoinnin sekä tulosten tulkinnan. Puusa jatkaa, että analysoinnissa yhdistyy analyysi ja synteesi, kun tutkija pilkkoo ainestoa valitun menetelmän mukaisesti osiin, kokoaa aineiston uudelleen ja tekee uudelleen kootun aineiston pohjalta johtopäätöksiä.

Tämän tutkielman analyysi eteni Puusan (2020, s. 148–149) kuvailemien analyysin vaiheiden mukaisesti. Tutkimuskysymykset muodostivat analyysiyksiköt. Aineistosta päädyttiin näin ollen etsimään kohtia, jotka ovat ymmärrettävissä informaatioon, transaktiokustannuksiin, kermankuorintaan sekä sanktioihin ja kannustimiin liittyviksi. Aineisto pelkistettiin etsimällä analyysiyksiköihin liittyviä mainintoja, jotka koottiin suorina lainauksina Excel-taulukoon. Näin kustakin ohjeesta muodostui oma pelkistetty taulukkonsa. Tämän jälkeen pelkistettyä aineistoa käsiteltiin kategorisoimalla siten, että jokaiselle tutkimuskysymykselle luotiin oma Excel-taulukko, johon pelkistetystä aineistosta siirrettiin asianomaiset lainaukset. Näin saatiin lopulta muodostettua kullekin tutkimuskysymykselle oma taulukkonsa, joka koostui aineistosta kerätyistä suorista lainauksista. Kategorisoidusta aineistosta muodostettiin lopulta tulkintoja teoreettiseen viitekehykseen ja aiempaan tutkimukseen peilaten. Lopuksi aineisto luettiin uudelleen läpi tulkintojen valossa sen varmistamiseksi, ettei analysointivaiheessa ole tehty selkeitä tulkintavirheitä.

5.2 Tutkimusaineisto

Tutkielmassa analysoidut varautumisen ohjeet on tuotettu osana Sotekuja-hanketta ja suunnattu sovellettavaksi sosiaali-, terveyden- ja ympäristöterveydenhuollon toimijoille sekä julkisella että yksityisellä sektorilla (Savolainen & Vuorinen, 2019, s. 11; Vuorinen, 2019a, s. 10). Aineistoa ei ole näin ollen tuotettu suoraan yksityisille asumispalveluntuottajille. Tutkielman havaintojen tarkasteleminen nimenomaisesti asumispalveluiden kontekstista on näin ollen tutkielman tekijän omaa tulkintaa. Tutkielmassa aineistoa ei vertailla keskenään, vaan aineiston pohjalta pyritään muodostamaan kokonaiskuva siitä, miten tilaajan ja tuottajan roolit aineistossa

näyttäytyvät. Taulukossa 1 on kuvattu ohjeiden tarkoitus, pääasiallinen kohderyhmä sekä valmistelutyöhön osallistuneet henkilöt³⁴.

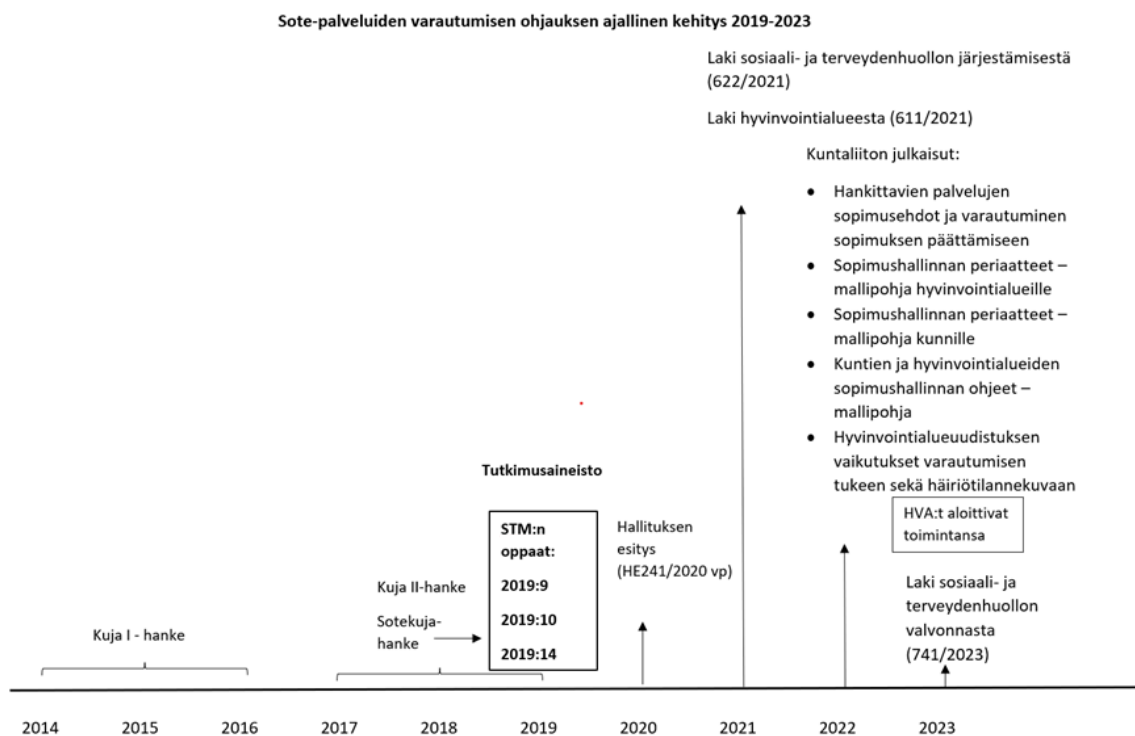
Taulukko 1. Tutkimusaineisto (Savolainen & Vuorinen, 2019, s. 11–12; Vuorinen, 2019a, s. 10–12; Vuorinen, 2019b, s. 5, 11–12).

Julkaisu- numero	Nimi	Tarkoitus	Kohderyhmä	Valmistelu- työhön osal- listuneet hen- kilöt
STM:n julkaisu 2019:9	Sopimusperusteinen varautuminen: ohje sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoille.	Ohjeessa kuvataan, miten sosiaali- ja terveydenhuollon näkökulmasta kriittisiin sopimuksiin sisällytetään oleelliset varautumista koskevat ehdot ja asetettujen vaatimusten valvonta.	Yleisesti sosiaali- ja terveydenhuollon käytännön ja hallinnon toimijat.	Vuorinen, S. Hoppu-Mäenpää, L. Pihlaja, A. Whellams, A. Juhola, R. Pekki, J. Räikkönen, O. Kalske, O. Luoma, I. Suursalmi, T. Toivonen, A. Savolainen, M.
STM :n julkaisu 2019:10	Valmius- ja jatkuvuudenhallintasuunnitelma: ohje sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoille.	Ohje antaa käytännön ohjeita ja työkaluja valmiussuunnitelman laatimiseksi sosiaali-, terveyden- ja ympäristöterveydenhuollon organisaatioissa.	Ensisijaisesti henkilöt, jotka koordinoivat omassa organisaatiossaan varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan kokonaisuutta.	Rapeli, M. Juhola, R. Kapulainen, K. Laapotti, H. Pihlaja, A. Pekki, J. Wilen, S. Vuorinen, S.
STM :n julkaisu 2019 :14	Kyberturvallisuus: ohje sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoille.	Ohje antaa yleiskuvauksen siitä, minkälaiset kyberturvallisuuden periaatteet, suositukset ja ohjeet koskevat sosiaali- ja terveydenhuollon toimialaa. Ohje perustuu Suomen kyberturvallisuusstrategian toimeenpano-ohjelmaan.	Sosiaali- ja terveydenhuollon erilaiset organisaatiot.	Ilkka, L. Halonen, P. Jussila, J., Korhonen, M. Kuusisto, T. Laurén, A. Luukkainen, K. Pentti, J. Puhto, M. Rapeli, J. Rousku, K. Siermala, J. Terho, V. Virtanen, T. Vuorinen, S.

³⁴ Ohjekokonaisuutta valmistelleet henkilöt edustavat seuraavia organisaatioita: Kuntaliitto, Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus, Huoltovarmuuskeskus, Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiri/Turun yliopistollinen keskus-sairaala, Uudenmaanliitto, Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri, Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiiri, Etelä-Karjalan hyvinvointialue, Päijät-Hämeen hyvinvointiyhtymä, Siun sote, Traficom, Kyberturvallisuuskeskus, Kansaneläkelaitos, Valtiovarainministeriö, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos ja SoteDigi Oy.

Ohjeet on tuotettu pääasiassa julkishallinnon edustajien toimesta. Varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan ohjeen valmistelussa on tehty yhteistyötä myös muiden asiantuntijoiden kanssa, joita ei ole erikseen aineistossa nimetty (Vuorinen, 2019a, s. 10). Aineistosta on tulkittavissa, että valmistelutyössä ei ole ollut mukana yksityisten palveluntuottajien edustajia.

Kuviossa 6 tutkielman aineisto on asemoitu laajempaan ajalliseen kontekstiin esittämällä viimeaikaisia keskeisiä sote-palveluiden varautumiseen liittyviä hankkeita, lainsäädännön uudistusta sekä varautumistoimintaan annettua informaatio-ohjausta. Kuvio osoittaa, että tutkielmassa analysoitu aineisto on ymmärrettävissä osana laajempaa varautumiseen liittyvää kokonaisuutta ja että sote -sektorin varautumisen kysymykset ovat tällä hetkellä ajankohtaisia.



Kuvio 6. Sote-palveluiden varautumisen ohjauksen ajallinen kehitys 2014–2023.

6 Tutkielman tulokset

6.1 Informaation saatavuus ja jakaminen

6.1.1 Hankintavaiheessa (ex-ante)

Ohjeissa korostetaan hankintavaiheen merkitystä varautumisessa huomauttamalla hankintasuhteeseen kuuluvasta olennaisten sopimusmuutosten tekemisen kiellosta (Savolainen & Vuorinen, 2019, s. 22, 17, 29). Näkökulma vaikuttaisi olevan erityisesti tilaajan toiminnassa. Tilaajaa ohjataan kiinnittämään huomiota varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan kysymyksiin sekä hankintaa valmisteltaessa että varsinaisessa sopimusneuvotteluvaiheessa (Savolainen & Vuorinen, 2019, s. 20). Lisäksi tilaajaa ohjataan käymään aktiivista varautumiseen liittyvää dialogia palveluntuottajien kanssa, kuten käy ilmi esimerkiksi (1).

- (1) ”Kriittisten palveluntuottajien ja -materiaalien toimittajien kanssa sovitaan varautumiseen ja jatkuvuudenhallintaan liittyvistä sopimusehdoista jo hankintaprosessin alkuvaiheessa” (Vuorinen, 2019a, s. 29).

Näin aineistosta syntyy vaikutelma, että erityisesti tilaajaa ohjataan välittämään informaatiota hankittavan palvelun varautumista koskevista seikoista jo hyvin varhaisessa vaiheessa hankintaprosessia. Lisäksi esimerkissä (1) käytetty sanavalinta *sopia* on tulkittavissa siten, että varautumisen ehdoista tulee käydä dialogia yksityisten palveluntuottajien kanssa. Tällöin varautumiseen liittyvät sopimusehdot olisivat tulkittavissa ennemmin yhteisen sopimuksen tuloksena, eikä niinkään tilaajan yksipuolisesti sanelemana ja määrittelemänä velvoitteina. Toisaalta muilta osin aineistosta syntyy kuitenkin vaikutelma siitä, että tilaaja määrittää varautumisen ehdot ja velvoitteet.

Markkinavuoropuhelu, tarjouspyyntö ja tarjousaikaan kytkeytyvä kysymysten ja vastausten aika sekä tarjous ovat aineistossa ymmärrettävissä informaation välittämisen mekanismeina tilaajan ja tuottajan välillä (Savolainen & Vuorinen, 2019, s. 38). Näistä

mekanismeista erityisesti tarjouspyyntö ja tarjous voidaan nähdä kiinteänä osana hankintaprosessia. Markkinavuoropuhelun osalta informaation jakamiseen viitataan sen sijaan tavalla, joka ei ole tulkittavissa velvoittavaksi. Tämä käy ilmi esimerkiksi (2).

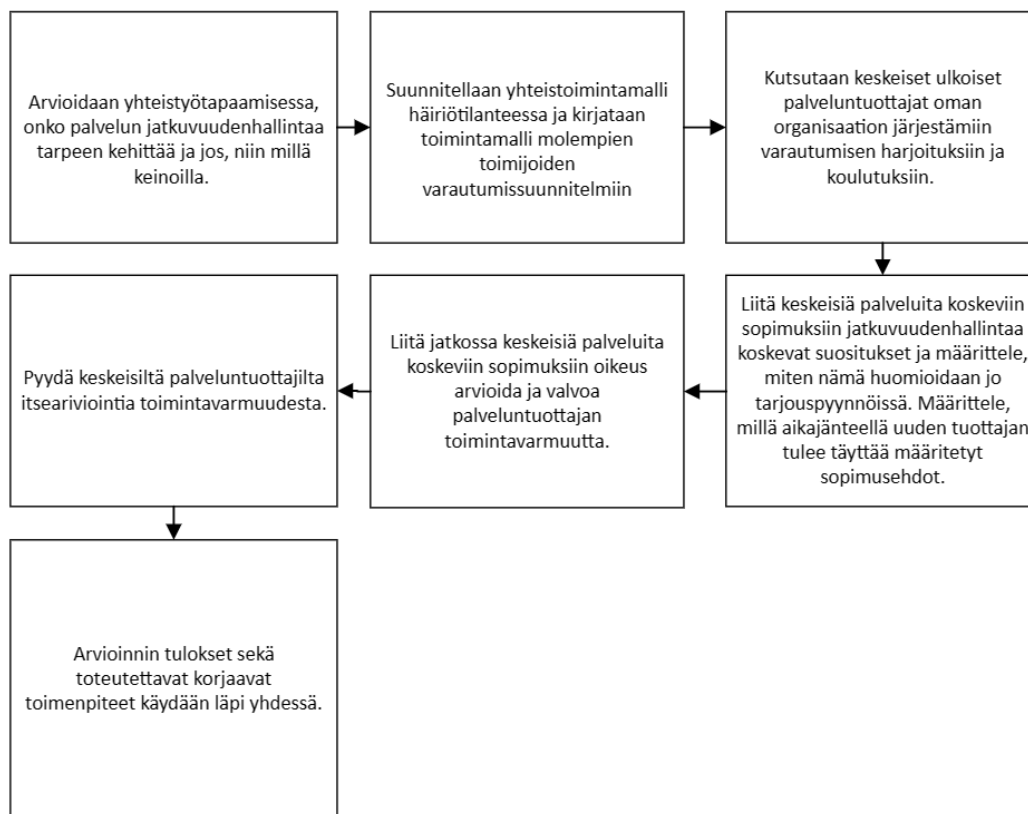
- (2) ”Markkinavuoropuhelussa *voidaan* keskustella varautumiseen ja jatkuvuudenhallintaan liittyvistä sopimusehdoista ja mahdollisista sopiva-suositusten käytöstä” (Savolainen & Vuorinen, s. 38).

Informaation välittäminen hankintakaudella vaikuttaisi näin ollen olevan ainakin jossain määrin riippuvaista siitä, miltä osin osapuolet katsovat keskustelun tarpeelliseksi. Varautumisesta käytävän keskustelun laajuus ja yksityiskohtaisuus ennen tarjouspyynnön esittämistä vaikuttaisivat jäävän näin ollen tulkinnanvaraiseksi. Tilaajan roolia informaation välittäjänä kuitenkin korostetaan huomauttamalla, että tilaajan tulee kiinnittää huomiota palvelukuvausten riittävään kattavuuteen ja selkeyteen (Savolainen & Vuorinen, 2019, s. 10). Tilaajalla on tulkittavissa olevan näin merkittävä rooli siinä, että tarjouskilpailuun osallistuvilla palveluntuottajilla on käytettävissään adekvaattia ja edullista informaatiota hankittavan palvelun sisältöä koskien (ks. esim. Syrjä, 2011, s. 97; Bartlett & Le Grand, 1994, s. 13–14). Tilaajan rooli informaation välittäjänä (ks. esim. Valkama, 2004) ja kvasimarkkinoiden johtajana (ks. esim. Kähkönen, 2005) on näin ollen tulkittavissa korostuvan

Yksityisen palveluntuottajan roolia informaation välittäjänä tilaajalle ei korosteta hankintavaiheessa, joskin sen voidaan nähdä välittävän antamallaan tarjouksella informaatiota palvelunsa sisällöstä ja hinnasta. Ehdottomien laatukriteerien käyttäminen kilpailutuksessa (ks. esim. Syrjä, 2011) tarkoittaa kuitenkin, että tilaaja on jo tarjouspyyntöä esittäessään asettanut ostettavalle palvelulle laatukriteerit. Yksityisen palveluntuottajan rooli varautumisen ehtoihin liittyvässä keskustelussa hankintakaudella voidaan näin ollen tulkita vähäiseksi.

Hankintaprosessiin kytkeytyvien informaation jakamisen prosessien lisäksi aineistossa on tuotu esille toimintamalli, joka on tarkoitettu sovellettavaksi kriittisiin sopimuksiin

(Savolainen & Vuorinen, 2019, s. 39). Tiivistelmä toimintamallista on esitetty seuraavalla sivulla kuviossa 7.



Kuvio 7. Jatkuvuudenhallinta sopimusehdoissa (mukaillen, Savolainen & Vuorinen, 2019, s. 39).

Kuviossa 7 esitetyn prosessin voidaan ymmärtää ilmentävän informaation jakamisen tärkeyttä ja siten korostavan osapuolten välisen suhteen vuorovaikutuksellista luonnetta (ks. esim. Valkama, 2004). Kriittisten sopimusehtojen turvaamisen toimintamallin ja hankintaprosessin välinen kytkös vaikuttaisi kuitenkin jäävän aineistossa tulkinnanvaraiseksi. Edellä kuvatussa prosessissa kuvataan informaation välittämisen merkitystä hankintaprosessia edeltävästi. Malli voidaan kuitenkin ymmärtää sovellettavaksi tilanteissa, joissa osapuolilla on jo olemassa sopimus- tai yhteistyösuhde. Tulkinnanvaraiseksi jää näin ollen esimerkiksi se, miten prosessia sovelletaan esimerkiksi mahdollisiin uusiin toimijoihin, jotka ovat vasta osallistumassa tarjouskilpailuun. Toimintamallin soveltamisessa on näin ollen havaittavissa riskejä sen suhteen, miten tilaajapäämies varmentaa

tarjouskilpailuun osallistuvien yksityisten toimijoiden tasapuolisen kohtelun edellytyksen palveluita ulkoistaessaan (ks. esim. Heino, 2008, 14–16). Yhteistoiminnan voidaan myös ymmärtää synnyttävän transaktiokustannuksia (ks. esim. Van Slyke, 2006), minkä voisi tulkita vähentävän osapuolten intressiä toteuttaa yhteistoimintaa ennen varsinaisen sopimuksen solmimista.

Tilaaajan hankintaosaamisen tarpeeseen on kiinnitetty huomiota toteamalla, että tarkoituksenmukainen ja oikeasuhtainen varautumisen velvoittavuus edellyttää tilaajalta kykyä tunnistaa varautumiskriittiset sopimukset ja toteuttaa hankintaan liittyvä riskienhallinta ja riskienhallintakeinojen määrittäminen jo hankinnan tarjouspyyntövaiheessa (Savolainen & Vuorinen, 2019, s. 10, 17, 22). Sen sijaan yksityisten palveluntuottajien varautumisen osaamistarpeisiin ei aineistossa kiinnitetä huomiota. Ainakin sosiaali- ja terveystaloudissa varautumiseen liittyvä osaamisen kysymys voidaan aiemman tutkimuksen nojalla ymmärtää relevanttina (ks. Karlsson ja muut, 2020; Keränen ja muut, 2016; Rapeli ja muut, 2016). Toisaalta aineistosta käy kuitenkin ilmi, että varautumiseen liittyvää adekvaattia ja edullista informaatiota on saatavilla esimerkiksi annettujen ohjeiden ja niihin sisällytettyjen viitteiden muodossa³⁵.

Aineistossa tuodaan esille, että tilaajan tulee järjestämisvastuunsa nojalla huolehtia, että yksityisille palveluntuottajille ulkoistettujen palvelujen varautuminen integroidaan tarkoituksenmukaisesti osaksi laajempaa julkishallinnon varautumista (Savolainen & Vuorinen, 2019, s. 14, 26; Vuorinen, 2019a, s. 17). Tilaaajan järjestämisvastuun korostaminen voidaan tulkita korostavan tilaajan roolia näennäismarkkinoiden johtajana (ks. esim. Kähkönen, 2005, s. 86). Tämä voidaan ymmärtää pyrkimyksenä turvata, että tilaajan kvasimarkkinoiden motivaatiokriteerin, tässä tapauksessa kriittisten palveluiden jatkuvuudenhallinta, toteutuu myös ulkoistetuissa palveluissa (ks. esim. Coupet & McWilliams, 2017). Yksityisen palveluntuottajan varautuminen näyttäytyy tällöin

³⁵ Esimerkiksi kyberturvallisuutta käsittelevässä ohjeessa on lueteltu 16 ohjaavaa lakia tai asetusta sekä kuusi muuta ohjaavaa asiakirjaa. Esimerkiksi tutkielman aineistona toimivat ohjeet, Kuntaliiton muu julkaisema materiaali, lainsäädäntö sekä alueelliset ja kansallinen riskiarvio ovat julkista materiaalia, johon kaikilla on pääsy.

toimintana, jota toteutetaan pitkälti tilaajan edellyttämällä tavalla ja laajuudessa. Tämä kvasimarkkinoiden mukainen toimeksiantosuhde ja roolijako käy ilmi esimerkissä (3).

- (3) “Palveluntuottajan on valmius- ja jatkuvuudenhallintasuunnitelmin sekä muilla toimenpiteillään varauduttava sosiaali- ja terveydenhuollon normaaliolojen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin palvelun järjestäjän/tilaajan asettamien ehtojen mukaisesti sekä osallistuttava yhteisiin varautumistoimiin. Varautumisen tavoitteena on varmistaa, että riittävät sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut voidaan turvata näissä tilanteissa.” (Savolainen & Vuorinen, 2019, s. 41)

Aineistossa korostetaan tilaajan ja tuottajan välisen sopimuksen tärkeyttä. Tilaajaa ohjataan velvoittavilla sanamuodoilla huomioimaan sopimuksessa esimerkiksi sopimus-kumppaneihin kohdistuvat varautumisen velvoitteet, vastuut, valvonnan ja arvioinnin käytännöt, sanktiot, raportoinnin vaatimukset sekä osapuolten välisen yhteistoiminnan käytännöt esimerkiksi yhteisen suunnittelun ja harjoittelun osalta (Savolainen & Vuorinen, 2019, s. 10, 26; Vuorinen, 2019a, s. 30–31). Varautumiseen liittyvät vaatimukset tulee määritellä sopimukseen *kirjallisesti, yksiselitteisesti, yksityiskohtaisesti, mahdollisimman konkreettisesti* sekä *velvoittavasti* (Savolainen & Vuorinen, 2019, s. 11; Vuorinen, 2019a, s. 30). Yleisten sopimusehtojen³⁶ käyttäminen ei ole tulkittavissa riittävän yksityiskohtaiseksi, sillä niissä ei ole erikseen määrätty toimituksista poikkeuksellisissa olosuhteissa (Savolainen & Vuorinen, 2019, s. 20). Sopimuksen valmistelun laadun ja tarkkuuden merkitystä on kuvattu esimerkissä (4).

- (4) “Sopimuksen valmistelun laadulla ja tarkkuudella on huomattava merkitys siihen, miten onnistuneesti sopimus otetaan käyttöön ja miten ostettava palvelu tai tuote soveltuu ja integroituu ostajan toimintoihin” (Savolainen & Vuorinen, 2019, s. 21).

Hankinnan valmisteluvaiheen merkityksen korostuminen ja pyrkimys mahdollisimman yksityiskohtaiseen sopimiseen ovat tulkittavissa agenttiteorian mukaisena tapana

³⁶ Esimerkiksi JYSE 2014.

ymmärtää tilaajan ja tuottajan suhdetta. Tällöin osapuolten välillä ymmärretään vallitsevan informaation asymmetria, jonka mahdollistamaa opportunistista käyttäytymistä pyritään hallitsemaan riittävän yksityiskohtaisella sopimisella (ks. esim. De Palma ja muut, 2009, s. 13; Leruth & Paul, 2006, s. 8; Möttönen, 2002, s. 180–181; Pirttilä & Taimio, 2011, s. 16; Van Slyke, 2006, s. 162). Sopimuksen sisältöön liittyvä verrattain yksityiskohdainen ohjaaminen näyttäytyy pyrkimyksenä ohjata erityisesti tilaajaa täydelliseen sopimiseen (ks. esim. Syrjä, 2011, s. 97). Vastuu varautumiseen liittyvästä sopimisesta kohdentuu tilaajalle tämän järjestämisvastuun nojalla, mikä käy ilmi esimerkissä (5).

- (5) “Siksi sopimuksia solmittaessa palvelunjärjestäjän tulee huolehtia, että sopimukseen kirjataan varautumiseen liittyvät sopimusvelvoitteet ja sopimusehdoissa varmistetaan tilaajan oikeus valvoa sopimusehtojen noudattamista ja että sopimukseen kirjataan myös sopimusehtojen noudattamista tukevat sanktiot” (Savolainen & Vuorinen, s. 26).

Sopimus voidaan tulkita yksityisten palveluntuottajien ja tilaajan välisessä suhteessa pyrkimyksenä selventää osapuolten välistä roolijakoa ja vastuita varautumisessa. Näin voidaan pyrkiä välttämään epäselviä tilanteita sopimuskaudella esimerkiksi sen suhteen, kuka kantaa viimesijaisen vastuun tai huolehtii häiriötilanteen aiheuttamista yllättävistä kustannuksista (ks. esim. Karlsson, 2020; Rapeli ja muut, 2023). Aineistosta syntyy vaikutelma, että yksityiskohtaiseen sopimiseen pyrkimisellä pyritään turvaamaan kvasimarkkina- ja agenttiteorian mukaisesti ensisijaisesti tilaajan intressiä. Sopimuksella voidaan kuitenkin ymmärtää olevan molemminpuolisen sitovuutensa vuoksi arvo myös yksityisille palveluntuottajille. Aineistossa ei kuitenkaan kiinnitetä huomiota siihen minkälaisia seikkoja yksityisten palveluntuottajien tulisi huomioida sopimusta tehtäessä, jotta myös niiden intressit ja kyvykkyydet varautumisen toteuttamiseksi tulevat huomioiduksi.

6.1.2 Sopimuskaudella (ex-post)

Informaation jakamisen mekanismeina sopimuskaudella voidaan ymmärtää tilaajan suorittama *ohjaus*, palveluntuottajan toteuttama *raportointi* sekä osapuolten välinen

yhteistoiminta. Informaation välittämiseen on kiinnitetty huomiota sekä normaalioloissa toteutettavan varautumisen että häiriötilanteessa toimimisen näkökulmasta.

Varautumisen todetaan edellyttävän tilaajalta vahvaa **sopimusohjausta**, jota toteutetaan sopimusosapuolten välillä käytävissä neuvotteluissa, sopimusten laadinnassa sekä sopimusten valvonnassa (Savolainen & Vuorinen, 2019, s. 19, Vuorinen, 2019a, s. 31). Sopimusohjauksen merkitystä kvasimarkkinoiden ohjausmekanismina (ks. esim. Heino, 2008, s. 16; Kähkönen, 2007, s.20) nousee näin ollen aineistossa esille sekä hankintavaiheessa että sopimuskaudella. Sopimushallinnan kuvataan sisältävän esimerkiksi sopimuksen sisällöstä tiedottamista, seuranta, mittaamista ja valvontaa, yhteistyötä ja erimielisyyksien sekä riitojen ratkaisua (Savolainen & Vuorinen, 2019, s. 28). Aiemmin kuviossa 7 esitetty prosessimalli jatkuvuudenhallinnasta sopimusehdoissa on myös ymmärrettävissä yhtenä sopimusohjauksen menetelmänä sopimuskaudella siltä osin, kuin sitä sovelletaan voimassaolevaan hankintasuhteeseen. Tilaajan roolia informaation välittäjänä ja kvasimarkkinoiden johtajana näin ollen korostetaan (ks. esim. Kähkönen, 2007; Valkama, 2004).

Yksityisten sote-palveluntuottajien ja julkisen sektorin varautumisen voidaan nähdä olevan ainakin jossain määrin keskinäisriippuvaista. Yksityisten palveluntuottajien varautumissuunnitelmat ovat toisaalta niiden omaan toimintaan liittyviä, mutta samalla osa laajempaa julkisen hallinnon varautumiskokonaisuutta. Toisaalta julkisen hallinnon varautumistoimenpiteet voivat vaikuttaa yksityisten palveluntuottajien toimintaan, minkä voidaan nähdä synnyttävän yksityisille palveluntuottajille intressin saada informaatiota tästä kokonaisuudesta. Esimerkeistä (6) ja (7) käy ilmi paradoksi, jonka mukaan julkisen hallinnon valmiussuunnitelma on lähtökohtaisesti julkinen asiakirja, mutta käytännössä kuitenkin merkittävältä osin salattu.

- (6) “Lähtökohtaisesti valmiussuunnitelma on julkinen asiakirja, ellei sitä tai sen osia ole määritelty salassa pidettäväksi” (Vuorinen, 2019a, s. 33).

- (7) “Valtaosa suunnitelmasta on salassa pidettävää, josta kuitenkin suurin osa tulee olla organisaation työntekijöiden tiedossa siinä laajuudessa kuin he työtehtävänsä osalta tarvitsevat tietoa” (Vuorinen, 2019a, s. 12).

Informaation asymmetria näyttäytyy näin ollen varautumisen näkökulmasta agenttiteorian perusolettamasta poiketen päinvastaisena siten, että tilaajapäämiehen rooli informaation haltijana korostuu (vrt. esim. De Palma ja muut, 2009; Leruth & Paul, 2006; Pirttilä & Taimio, 2011). Tilaajaa ohjataankin välittämään sen hallussa olevaa informaatiota, mikä on tulkittavissa keinona lievittää informaation asymmetriaa osapuolten välillä. Tämä käy ilmi esimerkeissä (8) ja (9).

- (8) “Häiriötilanteissa toimivien yhteistyötahojen tulee olla tietoisia organisaation valmius- ja jatkuvuudenhallintasuunnitelmasta tarvittavilta osin, jotta he voivat suunnitella omaa varautumistaan” (Vuorinen, 2019a, s. 53).
- (9) “Oman organisaation hälytystietojen lisäksi kuvataan yhteistyötahojen hälyttäminen sekä listataan yhteistyötahot ja näiden yhteystiedot. Tässä tulee huomioida myös ostopalvelut ja kriittiset tukipalvelut.” (Vuorinen, 2019a, s. 41)

Tilaajaa ohjataan välittämään informaatiota omasta valmiussuunnitelmastaan *olennaisille* tahoille ja *tarvittavilta osin* (Vuorinen, 2019a, s. 41, 53). Palvelunjärjestäjää muistutetaan tämän vastuusta huomioida yksityinen palvelutuotanto omassa operatiivisessa valmiussuunnitelmassaan sekä häiriötilanteen johtamisessa ja tilannekuvan kokoamisessa (Savolainen & Vuorinen, 2019, s. 14). Yksityisten palvelutuottajien rooli häiriötilanteessa on myös huomioitu toimialan häiriötilannerooleja kuvaavassa prosessikaaviossa (Vuorinen, 2019a, s. 74), jolloin yksityiset palveluntuottajat voidaan tulkita sisällytetyn julkisen hallinnon omiin prosesseihin olennaiseksi tahoksi. Toisaalta informaation välittämisen tarpeen arviointi jää tilaajapäämiehen vastuulle. Aineistossa ei tuoda esille esimerkiksi sitä, katsotaanko yksityisillä palveluntuottajilla olevan mahdollisuutta edellyttää tai jopa velvoittaa tilaajalta informaation välittämistä tai

välitetyn informaation sisällöllisiä yksityiskohtia yksityisen palveluntuottajan intressien huomioimiseksi.

Tilaajaa ohjataan verrattain yksityiskohtaisesti sen suhteen, minkälaisia varautumiseen liittyviä **raportoinnin** vaatimuksia sen tulee kohdentaa yksityisiin palveluntuottajiin sekä normaalioloissa että häiriötilanteessa. Tämä käy ilmi esimerkeissä (10), (11) ja (12). Esimerkissä (10) kuvattuja valmius- ja jatkuvuudenhallintasuunnitelman sisältöön liittyviä vaatimuksia on täsmennetty listaamalla, mitä osa-alueita suunnitelmaan täytyy sisältyä³⁷ (Savolainen & Vuorinen, 2019, s. 41).

- (10) “Palveluntuottajan on toimitettava valmius- ja jatkuvuudenhallintasuunnitelma palvelun järjestäjälle/tilaajalle. Palveluntuottajan valmius- ja jatkuvuudenhallintasuunnitelma muodostaa osan palvelun järjestäjän/tilaajan valmiussuunnitelmaa.” (Savolainen & Vuorinen, 2019, s. 41)
- (11) “Sopimuksessa tulee kuvata, miten sopimuskumppani raportoi merkittävimmistä riskeistään, epävarmuustekijöistä, riskienhallinnasta sekä arvioinnin keskeisistä johtopäätöksistä” (Savolainen & Vuorinen, 2019, s. 26).
- (12) “Palveluntuottajan on ilmoitettava palvelunjärjestäjälle/tilaajalle välittömästi häiriötilanteen tai poikkeusolojen vuoksi tarvittavista välittömistä toimenpiteistä sekä toimitettava tilannekuva toiminnastaan sovitun menettelytavan mukaisesti. Palveluntuottajan on huolehdittava siitä, että sen valmiuteen ja tilannekuvaan liittyvät tietojärjestelmät ovat yhteen sovitettuja.” (Savolainen & Vuorinen, 2019, s. 42)

Raportointiin liittyvän ohjeistuksen yksityiskohtaisuus on tulkittavissa agenttiteorian mukaisena pyrkimyksenä varmistaa agenttiin kohdistettavan raportointivelvoitteen oikeasuhtaisuus tilaajan edun varmistamiseksi ja valvonnan toteuttamiseksi (ks. esim. Hallila,

³⁷ Valmius- ja jatkuvuudenhallintasuunnitelman tulee sisältää kuvaus esimerkiksi kriittisistä toiminnoista ja johtamisjärjestelmästä, vastuuhenkilöiden rooleista, varautumisen arvioinnin tavasta ja prosessista, koulutuksista ja harjoitteluista, tilannekuvan ylläpitämisen ja viestinnän prosesseista sekä vaihtoehtoisten lisäresurssien suunnitelmasta (Savolainen & Vuorinen, 2019, s. 41).

2019; Kähkönen, 2007; Valkama, 2004). Sitä, minkälaisia mahdollisia negatiivisia vaikutuksia raportoinnin korostamisella voisi mahdollisesti olla esimerkiksi tilaajan ja tuottajan välisen suhteen jännitteisiin (ks. esim. Möttönen, 2002) ei tuoda aineistossa esille.

Yhteistyön kriittinen merkitys varautumisessa ja häiriötilanteessa toimimisessa on tunnistettu (vrt. esim. Keränen ja muut, 2016; Rapeli ja muut, 2016). Yhteistoiminnan näkökulmaa korostetaan kaikissa kolmessa ohjeessa (Savolainen & Vuorinen, 2019; Vuorinen, 2019a; Vuorinen 2019b). Yhteistoiminta ymmärretään varautumistoiminnan välttämättömänä osa-alueena, sillä keskinäisriippuvuuksien vuoksi toimijat eivät voi varautua ainoastaan omin toimenpitein (Savolainen & Vuorinen, 2019, s. 9; Vuorinen, 2019a, s. 14).

Aineistossa yhteistoiminnalla tarkoitetaan yhteistä suunnittelua ja kehittämistä, häiriötilannetoiminnan harjoittelua, informaation jakamista sekä varautumiseen liittyvien tilaisuuksien järjestämistä (Savolainen & Vuorinen, 2019, s. 28; Vuorinen, 2019a, s. 31, 50, 54). Näin ollen yhteistoiminnalla voidaan ymmärtää olevan informaation asymmetriaa lievittävä vaikutus. Yhteistoiminnan merkityistä erityisesti tilaajan ja yksityisten palveluntuottajien välillä on kuvailtu esimerkeissä (13) ja (14).

- (13) “Yksityinen palveluntuotanto tulee huomioida järjestämiss vastuussa olevan julkisen toimijan operatiivisissa valmiussuunnitelmissa ja häiriötilanteiden johtamisjärjestelmissä sekä tilannekuvan kokoamisessa” (Vuorinen & Savolainen, 2019, s. 14).
- (14) “Palveluntuottajan on huolehdittava suuronnettomuus- ja evakuoitus suunnitelmien sekä valmiussuunnitelmien mukaisista velvoitteista sekä osallistuttava sosiaali- ja terveydenhuollon toimialaan kuuluvien valmiussuunnitelmien laatimiseen ja ylläpitoon” (Savolainen & Vuorinen, 2019, s. 42).

Samalla kuitenkin muistutetaan, että yhteistoiminnasta huolimatta jokainen toimija vastaa omasta valmiudestaan, eivätkä toimijat voi näin ollen perustaa omaa varautumistaan muilta saatavan avun varaan (Savolainen & Vuorinen, 2019, s. 31). Aineistossa todetaan, että yhteistyöllä on lopulta tarkoitus tuottaa lisäarvoa kaikille osapuolille (Vuorinen,

2019a, s. 50; Vuorinen, 2019b, s. 30). Yhteistoiminnan korostaminen voidaankin ymmärtää pehtoriteorian mukaisena tapana ymmärtää toimijoiden suhde ensisijaisesti yhteistyösuhteena (ks. esim. Van Slyke, 2006). Yhteistoimintaan osallistuminen ei ole kuitenkaan yksityisten palveluntuottajien osalta vapaaehtoista, sillä yhteistoiminnan varmentamiseksi tilaajaa ohjataan velvoittamaan yksityisiä palveluntuottajia osallistumaan yhteisiin valmiusharjoituksiin ja yhteiseen suunnitteluun (Savolainen & Vuorinen, 2019, s. 9, 28, 42; Vuorinen, 2019a, 30–31). Esimerkissä (15) on kuvattu palveluntuottajiin kohdistuvaa yhteistoiminnan velvoittavuutta.

- (15) “Palveluntuottajan on osallistuttava palvelunjärjestäjän/tilaajan valmiussuunnitteluun, koulutuksiin ja harjoituksiin. Palveluntuottajalla on lisäksi velvollisuus osallistua palvelunjärjestäjän/tilaajan päättämällä tavalla valmiuden ylläpitoon toimialan toimenpiteissä, kuten pandemian hoitoa edellyttävissä häiriötilanteissa, tai muissa häiriötilanteissa, kuten suuronnettomuustilanteissa.” (Savolainen & Vuorinen, 2019, s. 42)

Yksityisille palveluntuottajille asetettava osallistumisvelvoite synnyttää mielikuvan siitä, että yksityisiin palveluntuottajiin suhtaudutaan agentteina, joiden osallistumisen toteutumisen ajatellaan edellyttävän velvoittamista. Yksityisten palveluntuottajien osallistuminen vaikuttaisi näin ollen liittyvän ensisijaisesti tilaajan intressien turvaamiseen, eikä niinkään palveluntuottajan oman edun mukaiseen toimintaan. Pehtoriteorian mukaisesti ymmärrettynä yksityisillä palveluntuottajilla voitaisiin nimittäin nähdä olevan intressi osallistua oma-aloitteisesti yhteistoimintaan. Yhteistoimintaan liittyvä velvoittavuus onkin tulkittavissa aineistossa jokseenkin yksipuoliseksi. Tämä käy ilmi siinä, että vaikka tilaajaa ohjataankin velvoittamaan yksityisiltä palveluntuottajilta yhteistoimintaan osallistumista, ei tilaajalle ole ymmärrettävissä suoranaista velvoitetta järjestää yhteistoimintaa. Yhteistoiminnan järjestämiseen viitataan enemmän kehottavasti, kuten esimerkissä (16) on kuvattu. Toisaalta esimerkissä (17) asia on ilmaistu tavalla, joka voitaisiin ymmärtää velvoittavaksi.

- (16) ”Sopimuskaudella on tarpeen suunnitella varautumistoimintaa yhdessä kriittisten sopimuskumppaneiden kanssa sekä järjestää yhteisiä valmiusharjoituksia ja/tai osallistua toisen järjestämiin harjoituksiin. Velvoite varautumistoimintojen yhteisestä suunnittelusta ja harjoittelusta on kirjattava sopimukseen.” (Savolainen & Vuorinen, 2019, s. 28)
- (17) ”Keskeisten sidosryhmien kanssa tulee huolehtia varautumisen edellyttämän yhteistoiminnan toteuttamisesta” (Vuorinen, 2019a, s. 54).

Suosittamisen voidaan ymmärtää antavan tilaajalle autonomiaa sen suhteen, miten ja missä laajuudessa se yhteistoimintaa toteuttaa. Tulkinnanvaraiseksi jää esimerkiksi se, onko yksityisen palveluntuottajan mahdollista edellyttää tilaajalta esimerkiksi yhteisten harjoitusten järjestämistä. Toisaalta tilaajan voidaan ymmärtää vastaavan viimesijassa järjestämistä vastuulle kuuluvien palveluiden varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan asianmukaisuudesta, minkä vuoksi esimerkki (17) on ymmärrettävissä tilaajan ja tuottajan välisessä suhteessa siten, että tilaajan tulee varmentaa yhteistoiminnan toteuttaminen.

6.2 Valvonta

Aineistossa korostetaan tilaajapäämiehen valvontavastuuta osana tälle kuuluvaa järjestämistä vastuuta (Savolainen & Vuorinen, 2019, s. 9, 26, 29, 31). Savolaisen ja Vuorisen (2019, s. 10, 19, 21) mukaan valvonnan avulla varmennetaan, että ostettu palvelu täyttää tilaajan sille asettamat vaatimukset. He kuvailevat valvonnan ja seurannan luonnetta aktiivisena ja jatkuvana. Esimerkin (18) mukaisesti tilaajaa ohjataan huomioimaan varautumiseen liittyvässä valvonnassa sekä varautumisen operatiivinen että hallinnollinen taso, mikä on ymmärrettävissä esimerkiksi Karlssonin ja muiden (2020) kuvailemana hoollisena tapana ymmärtää riskienhallintaa.

- (18) ”Palvelun tilaajalla/järjestäjällä on oikeus suorittaa valmistarkastus ja varmistaa palveluntuottajan varautumisen operatiivinen taso ja hallinnollinen sopimuksenmukaisuus” (Savolainen & Vuorinen, 2019, s. 41).

Valvonnan merkityksen korostamisen vuoksi tilaajan rooli näyttäisi painottuvan agentti-teorian mukaiseen päämiehen rooliin, jossa päämiehen ratkaistavana on tehokkaan ja oikeasuhtaisen valvonnan kysymykset (ks. esim. Pirttilä & Taimio, 2011, s. 17; Leruth & Paul, 2006, s. 8–9; Valkama, 2004, s. 64). Aineistosta syntyykin vaikutelma siitä, että STM muistuttaa tilaajapäämiehiä niiden vastuusta huolehtia omasta valvontavastuustaan.

Valvonnan menetelmät jäävät aineistossa kuitenkin verrattain ylätasoisiksi, mikä kuvaa palvelunjärjestäjän autonomista asemaa oman valvontatehtävänsä toteuttamisessa (ks. esim. THL, 15. tammikuuta, 2024). Varautumiseen liittyvän valvonnan voidaan aineiston perusteella tulkita koostuvan esimerkiksi dokumenttien valvonnasta, valvontakäynneistä ja yhteisestä toiminnan suunnittelemisesta ja harjoittelusta. Aiemmin tutkielmassa kuvailtu palveluntuottajiin kohdistettavan raportoinnin velvoitteen kohtalaisen yksityiskohdainen määrittäminen voidaan kuitenkin tulkita dokumenttien nojalla toteuttavan valvontamenettelyn korostumisena. Aineistossa ei kuitenkaan tuoda esille riskiä valvontamenettelyn tehottomuudesta, mikäli tilaajan suorittama valvonta kohdentuu pääasiassa dokumentteihin (ks. esim. Karlsson ja muut, 2020, s. 6). Dokumenttien merkitystä tuodaan esille esimerkeissä (19), (20) ja (21).

- (19) “Palveluntuottajan on toimitettava valmius- ja jatkuvuudenhallintasuunnitelma palvelun järjestäjälle/tilaajalle” (Savolainen & Vuorinen, 2019, s. 41).
- (20) “Valmiussuunnitelmassa tulee kuvata, miten varautumisen johtaminen, koordinointi ja suunnittelu on organisoitu, vastuutettu ja resursoitu” (Vuorinen, 2019a, s. 25).
- (21) “Hallintajärjestelmän kuvaus toimii näyttönä varautumisen järjestämisestä sekä luo perustan varautumisen seurannalle, arvioinnille ja kehittämiselle” (Vuorinen, 2019a, s. 26).

Yhteistoiminnan voidaan ymmärtää tarjoavan tilaajalle mahdollisuuden toteuttaa valvontatehtävänsä (Korhonen & Ström 2012, 39). Näin tulkittuna yhteistoiminnan voidaan tulkita täydentävän dokumenttien avulla toteutettavaa valvontaa. Yhteistoimintaa

ei kuitenkaan tuoda aineistossa esille nimenomaisesti valvontamenetelmänä, vaan enemmän informaation jakamiseen tähtäävänä toimintana.

Tilaaajapäämiehen suorittaman valvonnan lisäksi aineistossa muistutetaan palveluntuottajan omavalvonnan merkityksestä ja siitä, että palveluntuottajalla on vastuu tuottamansa palvelun laadusta sekä sopimuksen- ja lainmukaisuudesta (Savolainen & Vuorinen, 2019, s. 13, 29–30). Omavalvonnan merkitystä valvontamuotona tuodaan esille esimerkiksi (22).

(22) “Palveluntuottajien omavalvonta on valvonnan ensisijainen muoto” (Savolainen & Vuorinen, 2019, s. 29).

Omavalvonnan sisältöä kytetään varautumisen kontekstiin huomauttamalla, että omavalvonnan toteuttamiseen kuuluu säännöllinen arviointi palvelutoiminnan jatkuvuuteen liittyvistä keskeisistä riskeistä ja jatkuvuudenhallinnan tasosta (Savolainen & Vuorinen, 2019, s. 41–42; Vuorinen, 2019a, s. 31). Omavalvonnan merkityksen korostaminen nostaa esille yksityisten palveluntuottajien roolia ja vastuuta oman toimintansa jatkuvuudenhallinnasta.

6.3 Sanktiot ja kannustimet

Tilaajaa muistutetaan sopimuksen noudattamista tehostavan sanktiojärjestelmän sisällyttämisestä sopimukseen (Savolainen & Vuorinen, 2019, s. 26, 29). Sopimuksen tehostaminen sanktitoimilla on ymmärrettävissä agenttiteorian mukaisena lähestymistapana, jossa päämiehen tulee oikeasuhtaisilla ja riittäväillä kannustimilla ja sanktioilla motivoida agenttia toimimaan päämiehensä edun mukaisesti (ks. esim. Leruth & Paul, 2006; Val-kama, 2004). Sanktitoimien haasteena nähtävää sanktioiden oikeasuhtaisuutta tai mahdollista negatiivista vaikutusta agentin toimintaan (ks. esim. Kähkönen, 2007; Pirttilä & Taimio, 2011) ei tuoda aineistossa esille. Sanktioinnin sisältöseikkoja ei ohjata tarkemmin, jolloin sanktioinnin oikeasuhtaisuuden määrittäminen jää tilaaajapäämiehen

vastuulle. Aineistosta syntyykin vaikutelma, että STM pyrkii muistuttamaan palvelunjärjestäjiä sanktiokeinojen sisällyttämisestä näiden keinovalikoimaan. Toisaalta aineistossa tuodaan esille myös valvontaviranomaisten sanktioiden määräämisen mahdollisuus (Savolainen & Vuorinen, 2019, s. 29), mikä voisi olla tulkittavissa viestinä yksityisille palveluntuottajille siitä, että näihin voidaan kohdentaa tarvittaessa sanktioita.

Aineistossa huomio vaikuttaisi painottuvan yksipuolisesti sanktiointiin, sillä kannustinten käyttämisen mahdollisuutta ei tuoda esille. Sanktioiden ja kannustinten suhde näyttää näin ollen päinvastaisena kuin agenttiteoria olettaa. Agenttiteoriassa kannustimet näyttävät sanktioiden tiiviinä vastinparina siten, että kannustimia itseasiassa korostetaan päämiehelle sanktiointia edullisempänä vaihtoehtona (kts. esim. Valkama, 2004). Toisaalta kannustinten puuttumista aineistosta voitaisiin perustella varautumista koskevien vaateiden huomioimisella hankintaprosessin varhaisessa vaiheessa. Tällöin varautumisen sisällyttäminen ehdottomiin laatuksiteereihin (ks. esim. Syrjä, 2011) voidaan nähdä vähentävän tarvetta kannustinten käytölle sopimuskaudella. Tällöin kannustimena voidaan ymmärtää palveluntuottajan pääsy tarjousvertailuvaiheeseen.

6.4 Kustannukset

6.4.1 Transaktiokustannukset

Ohjeissa tunnistetaan varautumistoiminnan lisäävän väistämättä toiminnan kustannuksia ja edellyttävän isojaakin investointitarpeita (Savolainen & Vuorinen, 2019, 10; Vuorinen, 2019a, s. 24; Vuorinen, 2019b, s. 10). Ohjeissa huomautetaan ylimitoitettujen ja velvoittavien sopimusehtojen saattavan johtaa tarpeettomaan hinnannousuun pystymättä silti takaaman toiminnan jatkuvuutta (Savolainen & Vuorinen, 2019, s. 27; Vuorinen, 2019a, s.29–30). Sopimuskumppanin kriittisyyden arvioinnin ja priorisoinnin merkitystä transaktiokustannusten hillitsijänä tuodaan esille esimerkeissä (23) ja (24).

- (23) “Varautumiseen liittyvät sopimusehdot (esimerkiksi SOPIVA-lausekkeet) voivat lisätä sopimuksella tuotetun palvelun tai

tuotteen hankinnan kustannuksia. Jatkuvuudenhallintaan liittyvä priorisointi on syytä kohdentaa vain keskeisten ja kriittisiä toiminta koskevien sopimusten hallintaan.” (Savolainen & Vuorinen, 2019, s. 26)

- (24) “Kaikkia toimintoja ja palveluntuottajia ei tule arvottaa varautumistoiminnan näkökulmasta samanarvoisiksi. Kriittiset toiminnot ja sitä kautta kriittiset tarvikkeet, laitteet ja tilat on tunnistettava ja niiden jatkuvuus turvattava ensisijaisesti.” (Savolainen & Vuorinen, 2019, s. 15)

Varautumisen oikeasuhtaisen kohdentamisen korostaminen voidaan tulkita pyrkimyksenä hillitä **sopimuksen muodostamisesta** syntyviä transaktiokustannuksia (ks. esim. Hallila, 2019, s. 20). Vaikka varautumistoiminnan nähdään aiheuttavan väistämättä kustannus- ja investointitarpeita, ei sen kuitenkaan nähdä deterministisesti vaikuttavan palvelun hintaan. Tämä käy ilmi esimerkissä (23), jossa varautumiseen liittyvien toimenpiteiden todetaan *voivan* lisätä kustannuksia. Mikäli varautumistoiminnan ajatellaan synnyttävän väistämättä kustannuksia ja samanaikaisesti ajatellaan, ettei palvelun hintanouse, voidaan kustannusten tulkita tällöin siirtyvän palveluntuottajille. Tämän näkökulman voidaan tulkita korostavan kvasimarkkinateorian mukaisen adekvaatin informaation merkityistä yksityisille palveluntuottajille jo sopimusta solmittaessa, sillä puutteellinen informaatio voi johtaa ennakoimattomaan kustannusten kasvuun sopimuskaudella (ks. Coupet & McWilliams, 2017, s. 9–10).

Varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan edellyttämät toimenpiteet on ymmärretty aineistossa laajaksi. Varautumistoiminnan pitkäkestoista luonnetta on kuvattu esimerkeissä (25) ja (26).

- (25) “Esimerkiksi kehittämistoimien isot investoinnit voidaan jakaa pidemmälle aikavälille” (Vuorinen, 2019a, s. 24).
- (26) ”Varautuminen, toiminnan jatkuvuuden toteuttaminen sekä kehittäminen on jatkuva prosessi, jonka aikajänne on useita vuosia” (Vuorinen, 2019a, s. 11).

Yksityisten palvelutuottajien ja tilaajan välinen sopimussuhde on luonteeltaan lähtökohdaisesti määräaikainen. Tämä on huomioitu ohjeissa ainoastaan huomauttamalla, että tilaajan tulee kiinnittää huomiota myös hankinnan jälkeiseen vaiheeseen. Hankintasopimusten määräaikaisen luonteen voidaan kuitenkin nähdä asettavan haasteita pitkäaikaiselle laadun kehittämiseksi (ks. esim. Bröchner ja muut, 2016, s. 658). Toiminnan määräaikaisen luonteen voidaan tulkita olevan näin ollen ainakin osittain ristiriidassa suhteessa varautumistoiminnalle asetetun pitkäkestoisen aikajänteen ja varautumistoiminnan mahdollisesti aiheuttamien investointitarpeiden kanssa.

Sopimuksen valvonnan ja ohjauksen synnyttämiä transaktiokustannuksia (ks. esim. Hallila, 2019, s. 20) on ohjekokonaisuudessa tunnistettu. Tilaajaa on esimerkiksi kehoitettu huomioimaan valvonnan edellyttämät resurssit omassa toiminnassaan (Savolainen & Vuorinen, 2019, s. 10, 29). Dokumentteihin kohdistuvan valvonnan, palveluntuottajaan kohdistuvan raportointivelvoitteen ja palveluntuottajan omavalvonnan korostaminen voidaan tulkita pyrkimyksenä hillitä tilaajalle syntyviä valvontakustannuksia sopimuskaudella.

Varautumistoiminnasta syntyvät kustannukset voidaan ymmärtää **sopimuksen täytännöönpanoon** liittyvinä transaktiokustannuksina (ks. esim. Hallila, 2019, s. 20). Näiden resurssitarpeiden voidaan tulkita syntyvän riippumatta siitä, kohtaako toimija tosiasiaa häiriötilannetta. Näin tulkittuna varautumistoiminta synnyttää väistämättä kustannuksia, jotka tulevat joko tilaajan tai tuottajan kustannettavaksi. Aineistossa ei kuitenkaan eritellä tarkempia kustannusten syntymekanismeja. Varautumisen suunnittelussa ja toteutamisessa resurssitarpeita voidaan tulkita syntyvän esimerkiksi tarvittavan osaamisen hankkimisesta, mikä käy ilmi esimerkeissä (27).

- (27) “Riskienhallinta edellyttää myös avainhenkilöiden kouluttamista, laadunvalvontaa ja sopimusehtojen teknisten yksityiskohtien hiomista” (Savolainen & Vuorinen, 2019, s. 21).

Varautumisen lisäksi myös varsinainen häiriötilanne ja siitä toipuminen synnyttävät resurssitarpeita. Nämä kustannukset voidaan ymmärtää luonteeltaan sellaisiksi, jotka realisoituvat vasta häiriötilanteen sattuessa. Häiriötilanteen synnyttämiä resurssitarpeita on kuvattu esimerkiksi (28) seuraavasti:

- (28) “Palveluiden palauttaminen ennen häiriötilannetta olevalle tasolle vaatii henkilöresursseja, taloudellista panostamista, materiaalisia valmiuksia ja aikaa suunnitelman toteuttamiseen” (Vuorinen, 2019a, s. 49).

Aineiston ylätasoisien ohjaavan luonteen vuoksi transaktiokustannusten riskin arvioiminen jää näin ollen tilaajien ja tuottajien vastuulle. Siihen, nähdäänkö tilaajalla ja tuottajalla olevan yhtäläinen kyvykyys tehdä tällaista arvioita, ei aineistossa oteta kantaa. Hankintavaiheen ja hankinnan valmistelun merkityksen korostaminen voidaan kuitenkin ymmärtää pyrkimyksenä välttää sopimuskauteen kohdistuvaa transaktiokustannusten riskiä erityisesti tilaajan näkökulmasta (ks. esim. Hallila, 2019, s. 155).

Aineistossa huomautetaan, että toimijoiden tulee huolehtia viimesijassa itse kyvykkyydestään vastata erilaisiin häiriötilanteisiin (Vuorinen, 2019a, s. 53). Tästä huolimatta ne voivat tarvita häiriötilanteessa tukea ulkopuolisilta sidosryhmiltä, kuten esimerkissä (29) kuvataan.

- (29) “Sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatioiden tulee arvioida osana varautumisen prosessia, tarvitsevatko ne häiriötilanteessa tukea esimerkiksi vapaaehtoisjärjestöiltä tai seurakunnilta” (Vuorinen, 2019a, s. 54).

Aineistossa ei kuitenkaan tuoda suoranaisesti esille sitä, että yksityiset palveluntuottajat, voivat tarvita häiriötilanteessa tukea samoilta sidosryhmiltä, kuin palvelun tilaaja (ks. esim. Rapeli ja muut, 2016). Siihen, millä tavoin mahdollisesti niukkojen resurssien jakamisesta yksityisten palveluntuottajien ja tilaajapäämiehen välillä tulisi sopia, ei ole aineistossa tarkemmin ohjattu. Kvasimarkkinateoriassa ei myöskään tuoda esille tilannetta, jossa sekä tilaaja että tuottaja kilpailevat samoista resursseista.

6.4.2 Kermankuorinta

Ohjekokonaisuudessa ei tuoda esille suoranaisesti esille kermankuorinnan mahdollisuutta. Vaikka STM näyttäisi ohjeissaan muistuttavan tilaajaa tälle kuuluvasta viimesijaisesta palveluiden järjestämisvastuusta, on tämän rinnalle nostettu myös yksityisten palveluntuottajien vastuu oman palvelutuotantonsa jatkuvuudenhallinnasta, kuten esimerkeistä (30) ja (31) käy ilmi:

- (30) ”Palveluntuottaja vastaa palveluntuottamisesta myös valmiuslain tarkoittamissa poikkeusoloissa, jolloin palvelua tuotetaan poikkeusolojen edellyttämässä laajuudessa ja tavoin” (Savolainen & Vuorinen, 2019, s. 42).
- (31) ”Sekä [...] palvelujen järjestäjien, että tuottajien tulee huolehtia siitä, että ihmiset saavat toimintakyvyn ja hyvinvoinnin kannalta asianmukaiset palvelut kaikissa tilanteissa” (Vuorinen, 2019b, s. 17).

Esimerkissä (31) tuodaan esille, että yksityisen palveluntuottajan tulee huolehtia palveluidensa tuottamisesta myös silloin, kun sen toiminnan jatkuvuuteen kohdentuu vaikeita haasteita. Esimerkissä (31) asianmukaisten palveluiden tuottamisen vastuu näyttäisi asettuvan molemmille osapuolille. Vaikka tilaajalla on viimesijainen vastuu palveluiden järjestämisestä, korostetaan aineistossa näin ollen myös palveluntuottajan vastuuta. Näin tilaajan voidaan nähdä pyrkivän hallitsevan esimerkiksi Karlssonin ja muiden (2020) esille tuomaa riskiä siitä, että se joutuisi järjestämisvastuunsa velvoittamana huolehtimaan viimesijaisesti palvelutuotannosta. Tämä on tulkittavissa myös yhdenlaisena keinona pyrkiä estämään kermankuorintaa esimerkiksi tilanteessa, jossa palveluntuottajalle syntyy houkutus pyrkiä siirtämään vastuuta omasta palvelutuotannostaan julkiselle sektorille esimerkiksi äkillisesti nousseiden kustannusten tai vaikean henkilöstöpulan vuoksi.

Palveluntuottajan oman itsearviointin käyttämisessä ja omavalvonnan korostamisessa valvontamuotona voidaan ajatella piilevän kermankuorinnan riski, jonka päämies-agenttisuhteen perinteisempi tapa ymmärtää informaation asymmetria mahdollistaa. Tällöin yksityinen palveluntuottaja voisi pyrkiä arvioinnissaan luomaan tarkoituksella todellisuutta paremman kuvan omasta valmiudestaan sopimusehtojen täyttämiseksi tai puutteellisen riskienhallintaosaamisen vuoksi arvioida tahattomasti riskejään puutteellisesti. Tämän riskin hallitsemiseksi tilaajaa muistutetaan mahdollisuudesta käyttää ulkopuolista auditointia silloin, kun itsearviointi ei ole riittävä keino palveluiden jatkuvuuden varmistamiseksi (Savolainen & Vuorinen, 2019, s. 26).

Ohjeet eivät ylätasaisen luonteensa vuoksi ohjaa tarkemmin käytännön varautumistoimia. Aineistossa ei kuitenkaan tuoda esille aiemmassa tutkimuksessa (ks. esim. Rapeli & Mussalo-Rauhamaa, 2022; Rapeli ja muut, 2016) havaittavaa ilmiötä siitä, että varautumisen toimenpiteet kohdentuvat edullisiksi miellettyihin toimiin.

6.5 Yhteenveto tutkielman havainnoista

6.5.1 Kvasimarkkinateorian mukaiset havainnot

Tutkielmassa esitetyt kvasimarkkinateorian mukaiset havainnot koskevat informaation, transaktiokustannusten ja kermankuorinnan kriteereiden näkökulmia. Informaation osalta näkökulma painottuu erityisesti hankintaa edeltävään aikaan (ex-ante). Kvasimarkkinateorian mukaiset havainnot esitetään tiivistettynä tutkimuskysymyksittäin seuraavalla sivulla taulukossa 2.

Taulukko 2. Kvasimarkkinateorian mukaiset havainnot.

	Tilaaaja	Palveluntuottaja
Miten ohjeissa on ymmärretty informaation merkitys tilaajan ja tuottajan välillä? (erityisesti ex-ante aikana)	Tilaajaa on ohjattu huomioidaan varautumiseen liittyvät seikat hankintakauden varhaisessa vaiheessa. Tilaaajan hankintaosaamisen tarve tuodaan esille. Tilaaaja ohjataan toisaalta sopimiseen ja toisaalta velvoittamiseen suhteessa yksityisiin palveluntuottajiin. Veloittamista kuitenkin painotetaan. Tilaajaa ohjataan välittämään informaatiota hankittavan palvelun sisällöstä. Yksityiskohtaisen sopimisen merkitystä korostetaan erityisesti tilaajan intressistä.	Palveluntuottajan roolina nähdään oman varautumistoimintansa arvioiminen yhteistyössä tilaajan kanssa.
Miten ohjeissa on huomioitutu transaktiokustannukset ja kermankuorinnan mahdollisuus?	Transaktiokustannusten mahdollisuus on tunnistettu ja tilaajaan kohdistuvia transaktiokustannuksia pyritään hillitsemään oikeasuhtaisella varautumisen velvoittamisella.	Palveluntuottajan toteuttaman kermankuorinnan mahdollisuutta ei tuoda esille. Palveluntuottajan roolia oman jatkuvuudenhallintansa varmistamisessa on kuitenkin korostettu.

Ohjeissa on tuotu esille varautumiseen liittyvän **informaation** keskeinen merkitys hankintaa tehtäessä. Ohjeissa viitataan yhtäältä päämies-pehtorisuhteen kaltaiseen dialogiin ja yhteiseen sopimiseen varautumisen ehdoista. Toisaalta korostetaan agenttiteorian mukaisesti tilaajan roolia varautumiseen liittyvien ehtojen asettajana ja järjestämisvastuun vuoksi viimesijaisena vastuunkantajana. Ohjeista on tulkittavissa pyrkimys ohjata tilaajaa mahdollisimman täydelliseen sopimiseen varautumisen ehdoista hankintasuhteissa. Näin tilaajan voidaan ymmärtää pyrkivän hillitsemään yksityisen palveluntuottajan opportunistista käyttäytymistä ja varmentavan oman motivaatiokriteerinsä toteutuminen (vrt. esim. Syrjä, 2011; Coupet & McWilliams, 2017). Kvasimarkkinateorian mukainen tilaajan rooli hankittavan palvelun sisällön määrittäjänä ja sopimusohjaajana korostuu (vrt. esim. Heino, 2008; Kähkönen, 2005). Tilajalla on lisäksi ymmärrettävissä olevan merkittävä rooli adekvaatin informaation välittämisessä palveluntuottajille. Näin tilaajan rooli voidaan tulkita esimerkiksi Valkaman (2004, s. 6) esittämällä tavalla

vuorovaikutussuhteen toisena osapuolena, johon kohdistuu vaatimuksia informaation välittämisestä.

Palveluntuottajan rooli varautumisen ehtojen määrittelyssä näyttäytyy vähäisenä, vaikka yhteiseen dialogiin onkin viitattu. Sen rooliksi jää näin ollen kvasimarkkina- ja agentti-teorioiden painotuksen mukaisesti vastata tilaajan esittämiin vaatimuksiin. Ohjeissa ei huomioida sitä, minkälaista varautumisen substanssiosaamista yksityisellä palveluntuottajalla tulisi olla jo tarjouskilpailuun osallistuessaan. Täydelliseen sopimiseen pyrkimisen se voidaan kuitenkin tulkita johtavan tilanteeseen, jossa myös yksityisellä palveluntuottajalla tulee olla riittävästi varautumisen osaamista jo tarjouskilpailuun osallistuessaan (ks. esim. Coupet & McWilliams, 2017; Syrjä, 2011).

Aineistossa tunnistetaan mahdollisuus varautumistoiminnan aiheuttamille **transaktiokustannuksille**. Aineisto ei ylätasoisena luonteensa vuoksi täsmennä sitä, minkälaisia kustannusvaikutuksia varautumisesta tai häiriötilanteesta voisi osapuolille käytännössä koitua. Hankinnan valmistelun, varautumisveloitteiden oikeasuhtaisuuden ja sopimuksen yksityiskohtaisuuden korostamisen myötä aineistosta syntyy vaikutelma, että erityisesti tilaajalle kohdentuvia yllättäviä transaktiokustannuksia pyritään kvasimarkkinateorian mukaisesti välttämään. Vaikka aineisto on suunnattu kaikille toimijoille, ei aineistossa tuoda esille näkökulmaa siitä, minkälaisia transaktiokustannusvaikutuksia yksityisten palveluntuottajien tulisi pyrkiä huomioimaan tarjousta antaessaan. Kvasimarkkinateorian motivaatiokriteerin perusteella yksityisillä palveluntuottajilla voidaan kuitenkin ymmärtää olevan myös intressi hillitä näitä kustannuksia.

Kvasimarkkinateorian mukaista palveluntuottajan toteuttaman **kermankuorinnan** riskiä ei aineistossa tuoda esille, vaikka tällainen riski on aiemman tutkimuksen perusteella tunnistettavissa. Muiden tutkimuskysymysten osalta ohjekokonaisuudessa on havaittavissa merkittävästi agenttiteoreettinen painotus, minkä vuoksi kermankuorinnan kriteeri olisi myös perusteltua huomioida aineistossa tarkemmin. Kermankuorinnan mahdollisuuden puuttuminen voisi toisaalta olla tulkittavissa pehtoriteorian mukaisena tapana

nähdä tilaajan ja tuottajan välinen suhde. Tällöin kermankuorinnan mahdollisuuden huomiotta jättäminen olisi perusteltua siksi, että yksityisen palveluntuottajan odotetaan huolehtivan oma-aloitteisesti oikeasuhtaisesti varautumiseen liittyvistä hankinnoista. Se, minkä vuoksi kermankuorintaan ei ole kiinnitetty huomiota, jää analyysin perusteella näin ollen selvittämättä.

6.5.2 Agentti- ja pehtoriteorian mukaiset havainnot

Agenttiteoreettinen näkökulma nousee aineistossa esille erityisesti sopimuskauteen (ex-post) kohdistuvan informaation saatavuuden ja jakamisen, valvonnan sekä sanktioinnin ja kannustinten kysymyksiä tarkasteltaessa. Agenttiteorian mukaiset havainnot on esitetty tutkimuskysymyksittäin taulukossa 3.

Taulukko 3. Agenttiteorian mukaiset havainnot.

	Tilaaja (palvelunjärjestäjä) Päämies	Palveluntuottaja Agentti
Miten ohjeissa on ymmärretty informaation merkitys tilaajan ja tuottajan välillä? (erityisesti ex-post-aikana)	Osa varautumiseen liittyvästä informaatiosta on lähtökohtaisesti vain tilaajan hallussa. Tilaajalla on merkittävä rooli informaation välittämisessä. Sopimusohjauksen toteuttamista ohjattu laveasti. Yhteistoiminnan merkitystä korostetaan.	Palveluntuottajan raportointivelvoite tuodaan esille. Raportoinnin sisältöseikkoja ohjattu melko tarkasti. Yhteistoimintaan veloitetaan.
Minkälaisia valvonnan näkökulmia ohjeissa tuodaan esille?	Tilaajapäämiehen valvontavastuuta korostetaan. Valvontamenetelmiä ohjattu laveasti. Dokumentteihin kohdistuva valvontamenettely nousee erityisesti esille.	Omavalvonta tuodaan esille valvonnan ensisijaisena muotona.

Miten tilaajaa ohjataan kohdistamaan sanktioita ja kannustimia yksityiseen palveluntuottajaan?	Tilaajaa muistutetaan sanktiotoimien käytön mahdollisuudesta ja ohjataan määrittelemään sanktiotoimet sopimuksessa. Kannustinten käyttö ei nouse aineistossa esille.	
--	---	--

Varautumiseen liittyvä **informaation** asymmetria voidaan ymmärtää agenttiteorian perusolettaman osalta päinvastaiseksi niin hankintaa valmisteltaessa, kuin sopimuskaudellakin (vrt. esim. De Palma ja muut, 2009; Leruth & Paul, 2006; Möttönen, 180–181). Tilaajan rooli informaation välittäjänä ja siten asymmetrian lievittäjänä on ohjeissa huomioitu. Toisaalta tilaajan oman harkinnan varaan jää se, kuinka paljon ja minkälaista informaatiota sen tulee välittää agentteina toimiville palveluntuottajille. Palveluntuottajaan kohdistuvan raportointivelvoitteen toteuttaman sisältöseikkoja on sen sijaan ohjattu yksityiskohtaisemmin. Informaation asymmetriaa lievittävän yhteistoiminnan merkitystä korostetaan aineistossa vahvasti. Ohjeista syntyy vaikutelma, että tilaajaa ohjataan vahvalla suosittamisella, kun taas palveluntuottajiin ohjataan kohdistamaan velvoittavuus osallistua yhteistoimintaan. Vaikka yhteistoiminnan korostamisessa voidaan nähdä piirteitä pehtoriteorian mukaisesta ihmiskäsityksestä (ks. esim. Van Slyke, 2006), vaikuttaisi palveluntuottajiin kohdistuva yhteistoiminnan velvoittavuus olevan ymmärrettävissä agenttiteorian mukaisena tarpeena kontrolloida vahvasti yksityisten palveluntuottajien toimintaa.

Aineistossa korostetaan tilaajapäämiehen vastuuta **valvonnasta** sekä palveluntuottajan roolia oman toimintansa valvomisesta omavalvonnan nojalla. Valvonnan korostaminen on ymmärrettävissä agenttiteorian mukaisena tapana ymmärtää tilaajana toimivan palvelunjärjestäjän ja yksityisen palveluntuottajan välinen suhde (ks. esim. Leruth & Paul, 2006; Pirttilä & Taimio, 2011). Omavalvontavelvoitteen voidaan nähdä puolestaan korostavan palveluntuottajan vastuuta palvelunjärjestäjän vastuun rinnalla. Agenttiteoria ei kuitenkaan tunnista omavalvontaa valvontamuotona, vaan teoriassa valvonta kohdentuu päämieheltä agentille. Omavalvonnassa voidaan ymmärtää olevan piirteitä pehtoriteorian mukaisesta ihmiskäsityksestä (ks. esim. Van Slyke, 2006; Davis ja muut, 1997),

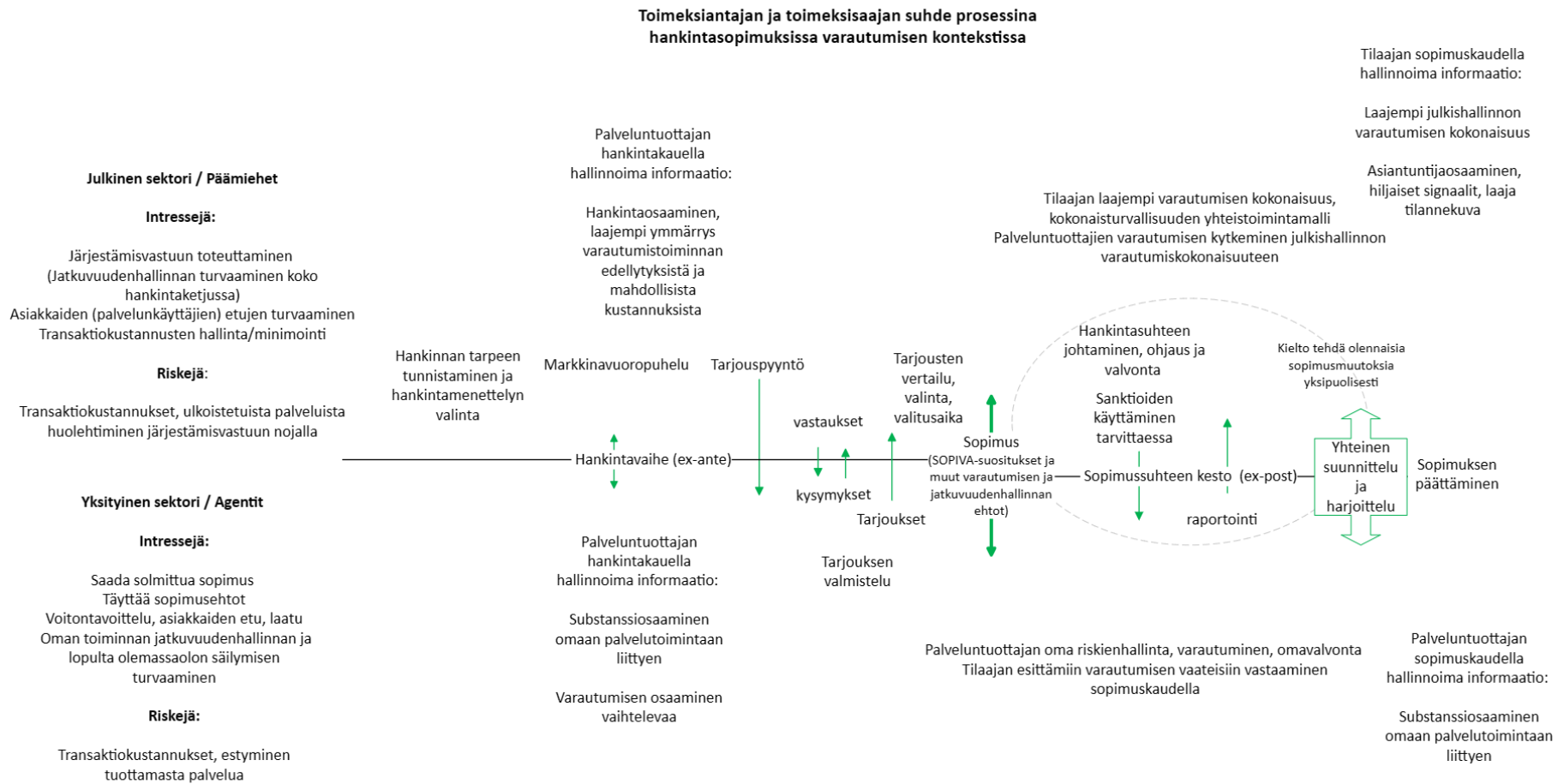
vaikka pehtoriteoriassa valvonnan kysymyksiä ei korostetakaan (ks. esim. Hyyryläinen, 2018; Nyyssölä, 2008). Omavalvonnassa palveluntuottajan odotetaan nimittäin huolehtivan ensisijaisesti itse palvelunsa laadusta. Toisaalta omavalvontavelvoite on säädelty lailla, minkä vuoksi sen toteuttaminen ei ole nähtävissä puhtaasti palveluntuottajan oman intressin mukaisena toimintana. Aineistossa korostuu **sanktioiden** käyttämisen mahdollisuus agentin toiminnan sopimuksenmukaisuuden tehostamisessa, mutta **kannustinten** käyttöä ei tuoda esille agenttiteorian mukaisena sanktioiden vastinparina (ks. esim. Leruth & Paul, 2006; Valkama, 2004).

6.5.3 Yhteenveto

Yhteenvetona todetaan, että varautumisen ohjekokonaisuudessa on nähtävissä vahva agenttiteoreettinen tapa nähdä tilaajan ja tuottajan välinen suhde. Valtionhallinto vaikuttaisi varautumisen ohjekokonaisuudessa muistuttavan tilaajapäämiestä tämän järjestämisvastuusta ja kannustavan tätä omaksumaan vahvan päämiesroolin ja suhtautumaan yksityisiin palveluntuottajiin agentteina. Pehtoriteorian mukaiselle tavalle tarkastella ja ymmärtää tilaajan ja tuottajan välistä suhdetta jää vain vähän sijaa. Tilaaja näyttäytyy näin päämiehenä, jonka intressien turvaaminen näyttäytyy olevan keskiössä. Palveluntuottajat nähdään puolestaan agentteina, joiden roolina on verrattain passiivisesti toimia tilaajapäämiehen toiminnan kohteina. Yksityisten palveluntuottajien merkittävä rooli osana varautumista on tunnistettu, mutta niiden intresseihin ja varautumistoiminnan edellyttämiin kyvykkyyksiin kiinnitetään vain vähän huomiota.

Samalla aineistosta nousee esille kvasimarkkina- ja agenttiteoriasta poikkeavia piirteitä, kuten informaation asymmetrian painottuminen tilaajapäämiehelle, palveluntuottajan omavalvonta sekä tilaajapäämiehen vaatimusten synnyttämä uudenlainen osaamistarve yksityisille palveluntuottajille.

Seuraavalla sivulla esitetyssä kuviossa 8 tutkielman havainnot on asemoitu osaksi aiemmin esitettyä kuviota tilaajan ja tuottajan välisestä suhteesta. Kuviossa virheillä nuolilla on osoitettu ne sopimussuhteen vaiheet, joissa osapuolten voidaan ymmärtää jakavan informaatiota toisilleen. Yhteinen suunnittelu ja harjoittelu näyttäytyy uudenaikaisena informaation välittämisen foorumina, jota ei ole tunnistettavissa aiemmin esitetyssä hankintasuhteen prosessissa. Julkista sektoria edustava palvelujenjärjestäjä asettuu palvelun tilaajana päämiehen rooliin, jonka intresseissä on oman järjestämisvastuunsa toteuttaminen mahdollisimman kustannustehokkaasti ja palvelunkäyttäjien etujen turvaaminen. Yksityiset palveluntuottajat asettuvat puolestaan agentin rooliin, joiden tavoitteena on saada solmittua sopimus tilaajapäämiehen kanssa, tuottaa toiminnallaan voittoa ja/tai huolehtia asiakkaiden edusta sekä lopulta varmentaa oman olemassaolonsa säilyminen tulevaisuudessa.



Kuvio 8. Tutkielman havainnot tilaajan ja tuottajan välisessä suhteessa

7 Pohdinta

7.1 Tutkimustulosten tulkinta

Tutkielman havaintojen perusteella voidaan todeta, että sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoille suunnatussa varautumisen ohjekokonaisuudessa on havaittavissa voimakas agenttiteoreettinen rooliolettama. Lisäksi ohjeissa vaikuttaisi painottuvan kvasimarkkina- ja agenttiteorioiden mukaisesti erityisesti tilaajan intressi. Vaikka varautumisen ohjekokonaisuus on suunnattu kaikille sote-toimijoille (Savolainen & Vuorinen, 2019; Vuorinen, 2019a; Vuorinen, 2019b), näyttäytyvät yksityiset palveluntuottajat aineistossa kuitenkin ensisijaisesti tilaajapäämiehen toiminnan kohteina, joiden varautumisen toteutuminen vaikuttaisi olevan merkittäviltä osin riippuvaista siitä, onko tilaaja sitä velvoittanut sekä valvonut ja tarvittaessa sanktioinut yksityisiä palveluntuottajia. Aineistossa korostuu erityisesti pyrkimys täydelliseen sopimiseen, jonka voidaan esimerkiksi Hallilan (2019) mukaan tulkita korostavan yksityisten palveluntuottajien asemaa suhteessa tilaajapäämieheen. Näin tulkittuna vaikuttaisi siltä, että ohjekokonaisuudessa ei ole tunnistettu yksityisten palveluntuottajien intressejä ja toisaalta kyvykkyyksiä toteuttaa varautumista.

Ohjekokonaisuus on ymmärrettävissä yhdenlaisena valtionhallinnon vastauksena aiemmin havaittuihin haasteisiin kuntien toteuttamassa varautumisen johtamisessa ja varautumisen velvoittamisessa yksityisiltä palveluntuottajilta (ks. esim. HE 241/2020 vp.; Korhonen, 2023; Tervo, 2016). Ohjekokonaisuuden julkaisun jälkeen käyty keskusteltu koronapandemian suojavälinekustannusten jaosta (ks. esim. Rapeli ja muut, 2023) osoitti, että tilaajan viimesijaisen vastuun vuoksi yksityiset palveluntuottajat saattavat odottaa varautumisessa ja häiriötilanteen hallinnassa tilaajalta vahvempaa apua ja tukea, kuin mitä tämä on valmistautunut tarjoamaan. Näin tarkasteltuna tilaajapäämieheen kohdistuva riski joutua huolehtimaan palvelutuotannosta ja yllättävistä transaktiokustannuksista oman järjestämisvastuunsa nojalla (ks. esim. Karlsson ja muut, 2020) vaikuttaa relevantilta. Ohjeet ovatkin tulkittavissa valtionhallinnon tahdonilmaisuna, jonka mukaan

yksityisiltä palveluntuottajilta odotetaan kyvykkyyttä varmentaa oman toimintansa jatkuvuudenhallinta kaikissa tilanteissa.

Ohjeet muodostavat varautumisesta kuvan laajana kokonaisuutena³⁸, jonka onnistunut toteuttaminen edellyttää osaamista. Vaikka kvasimarkkinateoriassa yksityisillä palveluntuottajilla oletetaan olevan julkista sektoria enemmän asiantuntemusta (ks. esim. Kähkönen, 2010, s. 232), voidaan varautumisen osalta yksityisillä sote-palveluntuottajilla ymmärtää olevan riski merkittäväksikin luonnehdittavalle osaamisvajeelle (ks. esim. Karlsson ja muut, 2020; Saarsalmi & Koivula, 2017; Domański, 2016). Vaikka tilaajapäämiehen roolia informaation välittäjänä korostetaankin, ei palveluntuottajilta edellytettävään varautumisen ja riskienhallinnan osaamistarpeeseen kiinnitetä aineistossa tarkemmin huomiota. Näin tarkasteltuna yksityisten palveluntuottajien mahdollisesti puutteellinen varautumisen osaaminen voidaan ymmärtää kvasimarkkinateorian informaatiokriiteerin valossa merkittävänä kvasimarkkinoiden toimintaa heikentävänä seikkana.

Aineiston analyysistä syntyy vaikutelma, että ohjeissa ei ole kiinnitetty huomiota agentti- ja kvasimarkkinateorioiden kritiikkiin. Teorioiden kritiikin valossa voitaisiin nimittäin huomauttaa esimerkiksi, että palveluntuottajaan kohdistuvan valvonnan, velvoittavuuden ja sanktioinnin teemojen korostaminen voisivat aiheuttaa epäluottamusta ja jännitteitä osapuolten välille sekä heikentää palveluntuottajan toimintaa (Nyyssölä, 2008, s. 43). Tämä voisi puolestaan asettaa haasteita hyvän yhteistoiminnan toteuttamiselle. Kvasimarkkinateorian kritiikin valossa voidaan puolestaan huomauttaa, että kilpailutusprosessista voi seurata ei-toivottuja vaikutuksia (ks. esim. Heino, 2008, s. 30; Kähkönen, 2007). Varautumisen kontekstissa tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi, että voimakkaan

³⁸ Esimerkiksi varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan ohje koostuu viidestä osa-alueesta (moduuli), joita Kuja-konseptin mukaisesti ohjataan tarkastelemaan omassa valmiussuunnitelmassa. Näiden lisäksi valmiussuunnitelman liitteenä on erilaisia ohjeita, suunnitelmia ja dokumentteja (Vuorinen, 2019a, s. 57). Lähteissä ja lisätiedoissa (Vuorinen, 2019a, s. 58) on lueteltu 30 lähdettä, joista kuitenkin vain osa on sovellettavissa yksityisen palveluntuottajan toimintaan. Kyberturvallisuuden ohjeessa on puolestaan listattu ohjaavan lainsäädännön ja muiden asiakirjojen kokonaisuus, joka kattaa 22 eri säädöstä tai asiakirjaa (Vuorinen, 2019b, s. 44–48). Lisäksi valmiussuunnitelmaa tehtäessä tulisi huomioida toimijan oman riskienhallinnan lisäksi tarpeellisilta osin alueelliset ja kansallinen riskiarviointi (Vuorinen, 2019a, s. 43).

kustannustehokkuusajattelun vuoksi sekä tilaaja että tuottaja pyrkivät minimoimaan varautumiseen liittyvät kustannusvaikutukset palvelun laadun kustannuksella.

Kokonaisturvallisuuden yhteistoimintamallissa varautuminen ymmärretään lähtökohtaisesti kaikkien osapuolten intressit huomioivana yhteistyönä (ks. esim. yhteiskunnan turvallisuusstrategia, 2017), jossa on tulkittavissa olevan piirteitä esimerkiksi Van Slyken (2006; 164–166) kuvailemasta pehtorisuhteen mukaisesta yhteistyöhön tähtäävästä toiminnasta. Ohjeissa korostetaan tilaajan ja tuottajan välistä yhteistoimintaa, jonka voidaan ymmärtää hyödyttävän molempia osapuolia. Tilaajapäämiehen intressin ja agentin alisteisen aseman korostaminen suhteessa päämieheen vaikuttaisivat kuitenkin olevan ainakin jossain määrin ristiriidassa kokonaisturvallisuuden yhteistoimintamallin hengen kanssa. Näin tulkittuna vahva agenttiteoreettinen oletus on jossain määrin jopa yllättävä havainto. Kokonaisturvallisuuden yhteistoimintamallin hengen valossa voidaankin pohtia, olisiko pehtoriteorian mukaisella lähestymistavalla (ks. esim. Van Slyke, 2006) mahdollista tuottaa lisäarvoa yksityisten palveluntuottajien varautumiseen.

Sote-uudistukseen liittyvän lainsäädännön myötä kaikkia hyvinvointialueita koskee velvoite vaatia varautumistoimintaa yksityisiltä palveluntuottajilta (laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä, 612/2021, 15 §). Hyvinvointialueille on annettu tässä tutkielmassa analysoidun ohjekokonaisuuden jälkeen lisää ohjeita siitä, miten varautumistyötä tulee johtaa hankintasuhteissa³⁹. Tutkielmassa analysoitu ohjekokonaisuus on kuitenkin edelleen ajankohtainen ja käytännössä ainut valtionhallinnon yksityisille palveluntuottajille kohdentama varautumisen ohje. Tutkielman havainnot antavatkin aihetta pohtia, tulisiko varautumiseen liittyvää ohjeistusta täydentää siten, että myös ostopalveluita tuottavien yksityisten palveluntuottajien intressit ja tarpeet tulisivat aiempaa paremmin huomioituksi.

³⁹ Esimerkiksi Kuntaliiton julkaisut sopimushallinnan periaatteista sekä hankittavien palvelujen sopimusehdoista ja varautumisesta.

7.2 Tutkimustulosten tarkastelu asumispalveluiden näkökulmasta

havaintoja on mielekästä tulkita erityisesti yksityisten asumispalveluiden näkökulmasta, sillä yksityisten palveluntuottajien varautumisen puutteisiin liittyvässä tutkimuksessa huomio painottuu erityisesti asumispalveluihin (ks. esim. Kollanius & Lanki, 2021; Korhonen ja muut, 2023; Rapeli ja muut, 2016; Rapeli & Mussalo-Rauhamaa, 2022; Ung-Lanki ja muut, 2017). Asumispalveluiden viitekehykseen sovellettuna tutkielma vahvistaa aiemmassa tutkimuksessa esitettyä havaintoa osapuolten välisestä päämies-agenttisuhteen mukaisesta rooliolettamasta (ks. esim. Hallila, 2019; Syrjä, 2011).

Yksityisten asumispalvelutuottajien varautumisen on todettu olevan puutteellista ja verrattain riippuvaista siitä, edellyttääkö tilaajapäämies tätä osapuolten välisessä sopimuksessa ja toteuttaako tilaajapäämies riittävästi valvontaa ja ohjausta (ks. esim. Rapeli ja muut, 2016; Rapeli & Mussalo-Rauhamaa, 2022). Näin ollen oletetaan siitä, että yksityisten palveluntuottajien varautuminen edellyttää toteutuakseen vahvaa tilaajapäämiehen roolia, voi ainakin asumispalvelutuottajien osalta olla varsin perusteltu. Ohjekokonaisuus onkin tulkittavissa valtionhallinnon pyrkimyksenä tilkitä lainsäädännössä ilmenevää puutetta yksityisten palveluntuottajien varautumisen velvoittavuudesta sopimus- ja informaatio-ohjausta parantamalla ja tilaajan päämiesroolia vahvistamalla (ks. esim. Rapeli ja muut, 2016; Rapeli & Mussalo-Rauhamaa, 2022, s. 7–10). Tutkielman havaintojen osalta vaikuttaisi siltä, että varautumisen osalta on nähtävissä samaa trendiä sopimuksen ehtojen ja sanktitoimien kiristymisestä, kuin yleisesti tilaajan ja yksityisten asumispalvelutuottajien välisissä sopimuksissa (vrt. esim. Syrjä, 2011). Toisaalta agenttiin kohdistetun kontrollin ja valvonnan korostamisella voisi olla ymmärrettävissä agentin toiminnan tehokkuutta heikentävä vaikutus (ks. esim. Nyyssölä, 2008, s. 43; Pirttilä & Taimio, 2011, s. 17). Tutkielman tulosten nojalla on perusteltua kysyä, voisiko tilaajapäämiehen roolin korostaminen ja voimakas agenttiteoreettinen suhtautuminen palveluntuottajaan vaikuttaa aiemmassa tutkimuksessa (ks. esim. Rapeli ja muut, 2016) havaittavaan yksityisten asumispalvelutuottajien varautumista koskevan toiminnan reaktiiviseen luonteeseen.

Aiempi tutkimus vaikuttaisi ainoastaan tunnistavan yksityisten asumispalveluntuottajien varautumistoiminnan puutteellisuuden, mutta ei kartoita juurisyitä sille, miksi näin on (ks. esim. Korhonen ja muut, 2023; Rapeli ja muut, 2016; Ung-Lanki ja muut, 2017). Tämä tutkielma puolestaan osoittaa, että varautumisen ohjeissa korostuu lähinnä tilaajan intressi, eikä palveluntuottajan varautumiseen liittyviin kyvykkyyksiin tai intresseihin kiinnitetä merkittävästi huomiota. Näin tarkasteltuna tutkielma haastaa aiempaa tutkimusta (ks. esim. Rapeli ja muut, 2016, Rapeli & Mussalo-Rauhamaa, 2022) huomauttamalla, että tilaajapäämiehen päämiesroolin vahvistaminen vaikuttaa verrattain suoraviivaiselta tavalta pyrkiä parantamaan yksityisten asumispalveluntuottajien varautumista. Esimerkiksi osaamisen kysymykset yhtenä informaation muotona vaikuttavat relevanteilta, sillä yksityiset asumispalveluntuottajat ovat ilmaisseet tarpeen saada lisäohjeistusta (ks. esim. Rapeli ja muut, 2016) ja koronapandemian aikana havaittiin puutteita näiden valmiussuunnitelmissa (ks. esim. Korhonen ja muut, 2023).

Yksityiset asumispalveluntuottajat ovat aiemmassa tutkimuksessa ilmaisseet toiveen, että tilaaja kantaisi osan varautumiseen liittyvistä kustannuspaineista (ks. Rapeli ja muut, 2016). Kvasimarkkinoilla vallitsevan voimakkaan kustannustehokkuuden eetoksen vuoksi on perusteltua kysyä, mikä on tilaajapäämiehen intressi osallistua kustannusten jakamiseen tilanteessa, jossa se voi varmentaa järjestämisvastuunsa asettamalla varautumisen vaatimukset osaksi hankintasopimusta. Näin tarkasteltuna osapuolten välinen suhde vaikuttaa enemmän osto-myyntisuhteelta, kuin yhteistyösuhdeelta. Tällöin agentteina toimivien asumispalveluntuottajien tulee kyetä huomioimaan varautumiseen liittyvät kustannukset jo tarjousta antaessaan. Aiemmassa tutkimuksessa kuvatut haasteet transaktiokustannusten arvioimisessa (ks. esim. Hallila, 2019 ; Syrjä, 2011) antavat kuitenkin aiheutta kysyä, onko niillä riittävästi kyvykkyyttä huomioida näitä kustannuksia. Lisäksi aiemmassa tutkimuksessa (ks. esim. Rapeli ja muut, 2016 ; Tervo, 2016) todetut haasteet ja vaihtelevuus kuntien toteuttamassa varautumisen sopimusohjauksessa ovat voineet vaikuttaa asumispalveluiden kvasimarkkinarakenteeseen siten, että osalla toimijoista on enemmän varautumisen osaamista kuin toisilla. Mikäli asumispalveluntuottajien välillä on eroa kyvykkyydessä

huomioida näitä kustannuksia, voi tämä aiheuttaa merkittäviä haasteita kvasimarkkinoiden rakenteeseen sekä varautumisen että toisaalta myös markkinoiden oikeudenmukaisuuden näkökulmasta⁴⁰.

Varautumiseen liittyvän informaation ollessa agenttiteorian pääolettamaan nähden päinvastainen, vaikuttaa yksityisten asumispalveluntuottajien tilaajapäämiehiin kohdistama toive informaation ja ohjeistuksen lisäämisestä (ks. esim. Rapeli ja muut, 2016) relevantilta. Varautumisen ohjekokonaisuus vaikuttaisi vastaavan tähän toiveeseen ainakin osittain, sillä ohjeissa korostetaan tilaajapäämiehen roolia informaation välittäjänä. Ohjekokonaisuuden julkaisun jälkeen tapahtuneessa koronapandemian häiriötilannehallinnassa yksityisten palveluntuottajien todettiin tulleen verrattain hyvin huomioiduksi palvelunjärjestäjien omissa valmiussuunnitelmissa (ks. esim. Rapeli ja Mussalo-Rauhamaa, 2023). Toisaalta pandemiaan liittyvän häiriötilanneohjauksen koettiin olleen ohjeista huolimatta ainakin osittain sekavaa (ks. esim. Korhonen ja muut, 2023).

Yksityisten asumispalveluntuottajien varautumisen toteuttamisessa on havaittavissa piirteitä, jotka ovat tulkittavissa kermankuorintana (ks. esim. Rapeli & Mussalo-Rauhamaa, 2022; Rapeli ja muut, 2016). Näin tulkittuna on mielenkiintoinen havainto, ettei ohjeissa ole kiinnitetty tarkemmin huomiota varautumisen sisällöllisiin vaatimuksiin ja kermankuorinnan mahdollisuuteen. Erityisen mielenkiintoinen havainto on siksi, että myös julkisen hallinnon omassa palvelutuotannossa varautumiseen liittyvien toimenpiteiden voidaan tulkita kohdentuvan erityisesti edullisiksi miellettyihin toimiin (ks. esim. Kollanius & Lanki, 2021; Rapeli & Mussalo-Rauhamaa, 2022). Havainto antaa aiheutta kysyä, onko tällaisen kermankuorinnan mahdollisuutta tunnistettu.

Tutkielman havaintojen perusteella voidaan kysyä, ymmärtävätkö tilaajat ja yksityiset asumispalveluntuottajat varautumiseen liittyvät roolinsa samansuuntaisesti.

⁴⁰ Tällöin on tunnistettavissa riski, että tarjouskilpailussa edullisimman hinnan saattaa antaa toimija, joka ei ole osannut tai esimerkiksi kermankuorinnan vuoksi halunnut huomioida varautumistoiminnan kustannusvaikutuksia omaan palvelutuotantonsa.

Rooliristiriidasta voidaan tehdä varovainen tulkinta huomauttamalla, että yksityiset asumispalveluntuottajat ovat tuoneet aiemmassa tutkimuksessa esille asemoivansa itsensä pehtorin kaltaiseen yhteistyörooliin (ks. esim. Rapeli ja muut, 2016; Syrjä, 2011). Yksityiset palveluntuottajat saattavat näin ollen ainakin osittain ymmärtää roolinsa pehtorina ja siten luottaa julkisen sektorin viimesijaiseen vastuuseen turvata yksityisten asumispalveluntuottajien toiminnan kyvykkyksiä mahdollisessa häiriötilanteessa. Tämän tutkielman havaintojen valossa yksityinen palveluntuottaja asemoituu kuitenkin agentin rooliin. Sillä, miten toimijat ymmärtävät omansa ja toistensa roolit, on näin ollen tulkittavissa olevan merkittävä vaikutus yksityisten asumispalveluntuottajien varautumisen ja häiriötilannehallinnan onnistumisessa.

Asumispalveluiden toimialaan kohdistuvan merkittävän keskinäisriippuvuussuhteen (ks. esim. Lith, 2019; HE 241/2020 vp.) voidaan ymmärtää korostavan tarvetta määritellä tilaajapäämiesten ja yksityisten asumispalveluntuottajien roolit selkeästi. Tutkielmassa analysoitu varautumisen ohjeistus on tulkittavissa pyrkimyksenä toteuttaa tätä roolimäärittelyä aiempaa selkeämmin. Tämä tutkielma kuitenkin osoittaa, että selkeistä päämies-agenttirooleistaan huolimatta osapuolten väliseen roolijakoon saattaa liittyä varautumisen näkökulmasta seikkoja, jotka voivat vaikuttaa yksityisten asumispalveluntuottajien kyvykkyysiin toteuttaa varautumista.

7.3 Tulosten hyödynnettävyys ja jatkotutkimuskysymykset

Tässä tutkielmassa esitettyjä havaintoja tulisi vahvistaa tai haastaa tutkimalla laajemmalla otannalla valtionhallinnon toteuttamaa varautumisen informaatio- ja normiohjausta. Tutkielman havaintojen pohjalta olisi perusteltua jatkotutkia sitä, minkälaisia vaikutuksia agentti- ja kvasimarkkinateorioiden mukaisilla painotuksilla voi olla yksityisten palveluntuottajien käytännön varautumistyöhön. Jatkotutkimusaihe on erityisen perusteltu yksityisten asumispalveluiden näkökulmasta, sillä niiden varautumisen puutteisiin ja haasteisiin on kiinnitetty aiemmassakin tutkimuksessa huomiota. Yksityisten asumispalveluntuottajien osalta tulisi jatkotutkia erityisesti sitä,

onko niiden ja tilaajapäämiesten välillä havaittavissa rooliristiriitaa ja mikäli näin on, mitkä ovat tämän ristiriidan mahdolliset vaikutukset varautumiseen.

Valtiohallinto voisi tarkastella sitä, millä tavalla tilaajapäämiehen rooli informaation välittäjänä toteutuu. Erityisesti tulisi tarkastella sitä, kokevatko yksityiset palveluntuottajat annetut ohjeet riittävän konkreettisina ja tilaajan toteuttaman sopimusohjauksen riittävänä (ks. esim. Rapeli & Mussalo-Rauhamaa, 2016, s. 30–33). Valtakunnallisella tasolla tulisi tarkastella sitä, ovatko hyvinvointialueiden toteuttama sopimusohjaus ja varautumiselle asettavat vaatimukset annetun ohjeistuksen ja viimeaikaisen lainsäädännön uudistuksen myötä aiempaa tasapuolisempaa (vrt. esim. HE 241/2020 vp.). Lainsäädännön näkökulmasta tulisi myös tutkia sitä, minkälaisia etuja ja haittoja sillä olisi, että yksityisten palveluntuottajien varautumisen velvoittavuus ja sisältö säädeltäisiin lainsäädännöllä. Näkökulmaa puoltaa julkisen hallinnon merkittävä asema tasa-arvon edistäjänä (ks. esim. Heino, 2008, s. 14–16).

Hyvinvointialueet voivat huomioida tutkielmassa esitettyjä havaintoja kohdistessaan varautumisen velvoitteita yksityisiin palveluntuottajiin ja arvioidessaan toteuttamansa sopimusohjauksen riittävyttä. Kvasimarkkinoiden luojana ja johtajana ne voisivat myös jatkotutkia sitä, millä tavalla kvasimarkkinoiden kriteerit toteutuvat varautumisen kontekstissa käytännössä. Hyvinvointialueiden olisi perusteltua tarkastella erityisesti sitä, miten ne toteuttavat omaa informaation välittäjän rooliaan käytännössä sekä hankinta-että sopimuskaudella. Tutkielman havaintojen perusteella tilaajapäämiehen voisi olla aiheellista kiinnittää huomiota palveluntuottajien toteuttaman kermankuorinnan mahdollisuuteen. Tilaajapäämies voisi myös harkita, olisiko agenttiteorian mukaisilla kannustimilla mahdollista edistää varautumisen tavoitteita esimerkiksi kannustamalla yksityisiä palveluntuottajia tavoittelemaan asetettua minimivaatimustasoa korkeampaa varautumisen tasoa (ks. Vuorinen, 2019a, s. 69–72). Varautumiseen liittyvien kustannusten osalta olisi perusteltua tarkastella toisaalta sitä, minkälaisia transaktiokustannuksia varautumisessa on käytännössä tunnistettu ja onko varautumisen velvoitteet nostaneet palvelun hintaa. Lisäksi tulisi kiinnittää huomiota

siihen, onko varautumiseen liittyvissä sopimusvelvoitteissa havaittavissa negatiivisia vaikutuksia erityisesti asumispalveluiden kvasimarkkinoilla.

Yksityisille palveluntuottajille tutkielma tarjoaa selittäviä näkökulmia sille, minkälaisessa roolissa julkinen hallinto odottaa niiden varautumisen osalta toimivan. Erityisesti asumispalvelutuotannossa palveluntuottajat voivat tutkielman havaintojen perusteella pohdita sitä, miten ne identifioivat oman roolinsa suhteessa julkiseen hallintoon, minkälaisia odotuksia ne kohdistavat tilaajapäämieheensä ja missä määrin nämä odotukset ovat perusteltuja. Yksityisten asumispalveluntuottajien osalta tulisi tutkia tarkemmin sitä, minkälaisia varautumiseen liittyviä kyvykkyyksiä niillä tulee olla sekä tarjouskilpailuun osallistuessa että hankintakaudella.

7.4 Tutkielman arviointi

Valittuja teoreettisia näkökulmia ja tutkimusmenetelmiä voidaan pitää tutkielmassa onnistuneena menetelmävalintana, sillä niillä on onnistuttu vastaamaan tutkimuskysymyksiin. Näkökulman rajaaminen yksityisiin asumispalveluihin näyttäytyy tutkielmassa sekä vahvuutena että heikkoutena. Pääasiassa kvasimarkkinoilla toimivien yksityisten asumispalveluntuottajien osuus yksityisestä sote-palvelutuotannosta on merkittävä. Lisäksi yksityisten sote-palveluntuottajien varautumista on tutkittu verrattain vähän ja tutkimus kohdentuu pääasiallisesti asumispalveluihin. Näin ollen näkökulmarajaus on perusteltu. Valitun näkökulman heikkoutena voidaan puolestaan pitää sitä, että analysoitua aineistoa ei ole kohdennettu nimenomaisesti ja yksiselitteisesti ainoastaan yksityisille asumispalveluntuottajille tai ainoastaan hankintasuhteisiin. Asumispalveluita koskevan tutkimustulosten tulkinnan mahdollisessa soveltamisessa muunlaisiin yksityisiin palveluntuottajiin tulee näin ollen noudattaa varovaisuutta, sillä havainnot eivät ole välttämättä yleistettävissä.

Aineiston relevanssi osoittautui hyväksi ja aineistomäärä riittäväksi. Kyberturvallisuuden ohjeen painoarvo jäi tutkielmassa kahta muuta ohjetta pienemmäksi, sillä ohje on näitä

lyhyempi, eikä vastaa yhtä hyvin tutkimuskysymyksiin. Aineiston laaja-alainen kohde-ryhmä synnyttää joitakin haasteita ohjeiden tulkinnan näkökulmasta. Toimijoihin viitataan aineistossa toisaalta termillä organisaatio, jonka voidaan tulkita kattavan kaikenlaiset toimijat. Toisaalta joissakin kohdissa käytetään käsitteitä palvelunjärjestäjä ja -tuottaja. Näin ollen aineistoa lukiessa on välillä haastavaa hahmottaa, kenelle viesti on ensisijaisesti suunnattu. Lisäksi yksityisen palveluntuottajan näkökulmasta aineistoa voidaan lukea kahdesta eri tulokulmasta: yhtäältä siten, miten sen varautumisen rooli asemoituu suhteessa julkiseen sektoriin ja toisaalta, miten sen tulee toteuttaa sopimusperusteista varautumista suhteessa omiin mahdollisiin alihankkijoihinsa.

Tutkielmaa ei ole toteutettu yhteistyössä minkään toimijan kanssa, eikä sen toteuttamiseen liity taloudellisia sidonnaisuuksia. Laadulliselle tutkimukselle luonteenomaisesti tutkimustulokset ovat tutkijan oman pohdinnan ja tulkinnan tulosta, joten muunkinlaiset lopputulokset lienevät mahdollisia. Tutkielman tekijällä on ollut jonkin verran esiyymmärrystä tutkielman temasta erityisesti yksityisten asumispalveluntuottajien näkökulmasta. Toisinaan tämä on aiheuttanut aineiston käsittelyssä objektiivisuushaasteita, sillä palvelunjärjestäjän toiminnasta tekijällä ei ole vastaavaa esiyymmärrystä. Toisaalta tutkijan esiymmäryks on mahdollista nähdä tutkielmassa myös vahvuutena; kenties tutkielmassa esitetyt johtopäätökset ja tulkinnat ovat olleet mahdollisia juuri tämän esiyymmärryksen vuoksi.

8 Johtopäätelmä

Tutkielma tuo esille, että sosiaali- ja terveyspalveluiden kvasimarkkinoilla tilaajan ja tuottajan sopimussuhde näyttäytyy monimutkaisempaa kuin mitä kvasimarkkina-, agentti- ja pehtoriteoriat olettavat. Ainakin sote-toimijoiden varautumisen kontekstissa teorioita tulisikin kehittää huomioimaan esimerkiksi omavalvonnan ja päinvastaisen informaation asymmetrian kysymykset, palveluntuottajan intressit sekä palveluntuottajiin kohdistuvat uudenlaiset osaamistarpeet. Voidaan myös kysyä, tulisiko agentti- ja pehtoriteorioiden rinnalle kehittää uudenlainen teoria, joka soveltuisi agentti- ja pehtoriteorioita paremmin erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluiden kvasimarkkinoilla toimivien tilaajien ja tuottajien välisen suhteen kuvaamiseen. Kvasimarkkinoiden voimakkaan kustannustehokkuuden eetoksen soveltuvuutta sosiaali- ja terveyspalveluihin voidaan myös kyseenalaistaa huomauttamalla, että kyseessä on ihmisille tuotettavat välttämättömät palvelut. Tällöin kvasimarkkinoiden voimakas hintapainotus kilpailutuksissa herättää eettisiä jatkokysymyksiä sosiaali- ja terveyspalveluiden rahoitushaasteista huolimatta.

Tutkielma osoittaa, että varautumisen ohjeissa on havaittavissa voimakas agenttiteoreettinen suhdeolettama yksityisten palveluntuottajien ja tilaajapäämiehen välillä. Sosiaali- ja terveyshallintotieteen tutkimusalueella tutkielma lisää näin ollen ymmärrystä palvelunjärjestäjän ja yksityisten palveluntuottajien välisen suhteen lainalaisuuksista ja tarjoaa jatkotutkimuksellisia näkökulmia toimialan varautumisen parantamiseksi. Tutkielman johtopäätelmänä todetaan, että kvasimarkkinoiden raamien sekä tilaajan ja tuottajan välisten päämies-agenttiroolien mahdollisia vaikutuksia käytännön varautumistoimintaan tulisi tutkia tarkemmin ainakin yksityisten asumispalveluntuottajien osalta.

Lähteet

- Aimers, B. & Winn, L. (2016). Concepts and principals. Teoksessa *Disaster Health Management: A Primer for Students and Practitioners*. FitzGerald, G., Tarrant, M., Aitken, P. & Fredriksen, M. (toim.). Taylor & Francis Group <https://doi.org/10.4324/9781315692951>
- Alasuutari, P. (2011). *Laadullinen tutkimus 2.0*. (4. uudistettu painos). Vastapaino. ISBN 978-951-768-385-2
- Anttila, P. (2000). *Tutkimisen taito ja tiedon hankinta. Taito-, taide- ja muotoilualojen tutkimuksen työvälineet*. ARTEFAKTA-sarja. 3. painos. Akatiimi Oy. Gummerus kirjapaino Oy. ISBN 952-5978-00-1.
- Aspa. (2010, 30. maaliskuuta). *Asumispalvelu*. Noudettu 27.2.2022 osoitteesta [Asumispalvelu - Aspa](#)
- AVI (n.d.). *Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen kantelut*. Noudettu 24.3.2024 osoitteesta [Sosiaali- ja terveystyö - Valvonta ja kantelut - Viranomaisen - Aluehallintovirasto \(avi.fi\)](#)
- Bartlett, W. & Grand, J.L. (1993). The Theory of Quasi-Markets. Teoksessa Grand, J.L. & Bartlett, W. (toim.). *Quasi-Markets and Social Policy*. Macmillan Publishers Limited. https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-1-349-22873-7_2#:~:text=Palgrave%20Macmillan%2C%20London.,https%3A//doi.org/10.1007/978%2D1%2D349%2D22873%2D7_2,-Download%20citation
- Bröchner, J., Camén C., Eriksson, H. & Garvare, R. (2016). Quality and legal aspects in public care producement. *TMQ journal* 28(4), 648-663. <https://doi.org/10.1108/TQM-09-2014-0075>
- Coupet, J. & McWilliams, A. (2017). Integrating organizational economics and resource dependence theory to explain the persistence of quasi markets. *Administrative sciences* 2017-9, vol 7 (3), p. 1-13, Article 29. <https://doi.org/10.3390/admsci7030029>

- Davis, J. H., Schoorman, F. D. & Donaldson, L. (1997). Toward a Stewardship Theory of Management. *The Academy of Management review*, 22(1), 20-47.
<https://doi.org/10.2307/259223>
- De Palma, A., Prunier, G. & Leruth, L. (2009) *Towards a Principal-Agent Based Typology of Risks in Public-Private Partnerships*. International Monetary Fund. Noudettu 20.2.2022 osoitteesta [Towards a Principal-Agent Based Typology of Risks in Public-Private Partnerships by André de Palma, Guillaume Prunier, Luc Leruth :: SSRN](#)
- Domański, J. (2016). Risk Categories and Risk Management Processes in Nonprofit Organizations. *Foundations of Management*, vol 8. (227-242).
<https://doi.org/10.1515/fman-2016-0018>
- Donaldson, L. (1990). The Ethereal Hand: organizational Economics and Management Theory. *The Academy of Management review* 1990, Vol.15 (3), p. 369-381.
<https://doi.org/10.5465/amr.1990.4308806>
- Drennan, L.T. & McConell, A., & Stark, A. (2014). *Risk and Crisis Management in the Public Sector*. Second Edition. Routledge, New York.
<https://doi.org/10.4324/9781315816456>
- Esperi, (2022, 27. joulukuuta). *Hoivakoti, senioritalo, palvelutalo, vanhainkoti – palveluissa on eroja, vai onko?* Noudettu 17.3.2024 osoitteesta [Hoivakoti, senioritalo, palvelutalo, vanhainkoti | Esperi Care](#)
- Hallila, J. (2019). *Transaktiokustannukset ja laatu: vertaileva tapaustutkimus yksityisistä ja julkisista perusterveydenhuoltopalveluista neljällä suomalaispaikkakunnalla*. [väitöskirja, Vaasan yliopisto]. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-476-890-0>
- Hankintalaki*. Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016). Noudettu 23.3.2024 osoitteesta [Laki julkisista hankinnoista ja... 1397/2016 - Säädökset alkuperäisinä - FINLEX®](#)
- Harjajärvi, M., Kairi, T., Kuusterä, T. & Miettinen, S. (2009). *Toimivatko kehitysvammaisten ja mielenterveyskuntoutujien asumispalvelut? Näkemyksiä palvelujen käyttäjiltä ja niiden järjestäjiltä*. Kehitysvammaliiton selvityksiä 3. Kehitysvammaliitto ry. Noudettu 27.2.2022 osoitteesta <https://www.kehitysvammaliitto.fi/wp-content/uploads/kehitysvammaliiton-selvityksia-3.pdf>

- HE 241/2020 vp. (2020). *Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi*. Finlex. Noudettu 27.11.2021 osoitteesta <https://finlex.fi/fi/esitykset/he/2020/20200241.pdf>
- Heino, M. (2008). *Näennäismarkkinat vaihtoehtona sosiaali- ja vanhustenhuollossa – Varsinais-Suomen pienten kuntien avainhenkilöiden ja tuottajien suhtautuminen näennäismarkkinoihin ja palvelutuotannon tilastollinen kuva*. Turun ammattikorkeakoulun tutkimuksia 27. Turun ammattikorkeakoulu. Noudettu 19.4.2022 osoitteesta: <https://julkaisut.turkuamk.fi/isbn9789522160348.pdf>
- Huoltovarmuuskeskus (n.d.). *Sopimukseen perustuva varautuminen – SOPIVA*. Noudettu 21.2.2024 osoitteesta: [Sopimukseen perustuva varautuminen - SOPIVA - Huoltovarmuuskeskus](#)
- Hyyryläinen, E. (2018, 8. helmikuuta). *Pehtoriteorian maailmankuva*. Hallinnon tutkija. Noudettu 12.3.2023 osoitteesta [Pehtoriteorian maailmankuva – Hallinnon tutkija \(uwasa.fi\)](#)
- Ilmonen, I., Kallio, J., Koskinen, J. & Rajamäki, M. (2013). *Johda riskejä – käytännön opas yrityksen riskienhallintaan*. Bookwell Oy. ISBN: 978-952-5684-45-2.
- Julkunen, R. (2006). *Kuka vastaa?: Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu*. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201901232764>
- Karlsson, P., Valkama, P. & Asenova, D., (2020). Risk management in Scottish charities: hidden practices and improvement needs in public service partnerships. *Voluntary Sector Review* 11(3), (275–295). <https://doi.org/10.1332/204080520X15874019623751>
- Keränen, J., Molarius, R., Heikkilä, A-M., Poussa, L. & Partanen, J. (2016). *Varautumisen kehitystarpeet turvallisessa yhteiskunnassa*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 12/2016. Noudettu 15.3.2022 osoitteesta: [Varautumisen kehitystarpeet turvallisessa yhteiskunnassa.pdf;sequence=1 \(valtioneuvosto.fi\)](#)

- Kihlström, L., Huhtakangas, M., Karreinen, S., Keskimäki, I. & Tynkkynen, L-K. (2022). *”Kenenkä vastuulla tää nyt sitten on? Ei ehkä ainakaan meidän”*: COVID-19-pandemian hallinta ja johtaminen Suomessa. THL - Tutkimuksesta tiiviisti 27/2022. Noudettu 21.2.2024 osoitteesta: [”Kenenkä vastuulla tää nyt sitten on? Ei ehkä ainakaan meidän”](#): COVID-19-pandemian hallinta ja johtaminen Suomessa. (julkari.fi)
- Kokko, S. & Valtonen, H. (2008). Kunnat ja vanhuspalveluiden pitkäaikaishoidon rakennemuutokset. *Yhteiskuntapolitiikka* 73 (2008):1 s. 12–23 (155–176).
- Kollanius, V. & Lanki, T. (2021). *Helteen terveyshaitat ja niiden ehkäisy Suomessa*. Työpaperi 14/2021. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-673-2>
- Korhonen, J. & Ström, M. (2012). *Kunnan valmiussuunnitelman yleisen osan malli ja ohje sen käyttöön*. Pelastusopiston julkaisu 2/2012. Pelastusopisto. ISBN: 978-955-905-24-3.
- Korhonen, M., Valtokari, M., Hömppi, P & Nurmi-Koikkalainen, P. (2023). *Vammaisten henkilöiden asumisyksiköt ja niiden johtaminen COVID-19-epidemian aikana. Yksikön johtajien kokemuksia korona-ajasta*. THL. Työpaperi 25/2023. Noudettu 25.2.2024 osoitteesta: [*Vammaisten henkilöiden asumisyksiköt ja niiden johtaminen COVID-19 epidemian aikana – Yksikön johtajien kokemuksia korona-ajasta](#) (julkari.fi)
- Korpiola, L. & Poutanen, P. (2021). *Korona ja digitaalinen riskiyhteiskunta*. Tammi 2021. ISBN: 978-952-04-1805-2
- Kähkönen, L. (2005). Costs and Efficiency of Quasi-Markets in Practise. *Local Government Studies*. 31:1. S. 85–97. <https://doi.org/10.1080/0300393042000332873>
- Kähkönen, L. (2007). *Neljä näkökulmaa kuntasektorin palvelujen kilpailuttamiseen*. Pel-lervon taloudellisen tutkimuslaitoksen työpapereita. Nro 98 (Kesäkuu 2007). Pel-lervon taloudellinen tutkimuslaitos PTT. ISBN: 978-952-5594-61-4.
- Kähkönen, L. (2010). Competition as a Pressure in Quasi-Markets – Internal Inefficiency of an Organisation. *Public Personnel Management* 2010–09. vol. 39 (39). s. 231–242. <https://doi.org/10.1177/009102601003900303>

- Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä* (612/2022). (2021). Noudettu 20.3.2024 osoitteesta [Laki sosiaali- ja terveydenhuollon... 612/2021 - Säädökset alkuperäisinä - FINLEX®](#)
- Laki sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta* (741/2023). Noudettu 13.4.2024 osoitteesta [Laki sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta 741/2023 - Säädökset alkuperäisinä - FINLEX®](#)
- Le Grand. (1991). Quasi-markets and Social Policy. *The Economic Journal*, 101 (September, 1991), 1256–1267. <https://doi-org.proxy.uwasa.fi/10.2307/2234441>
- Leruth, L. & Paul, E. (2006). *A Principal-Agent Theory Approach to Public Expenditure Management Systems in Developing Countries*. IMF Working Paper. Fiscal Affairs Department and Offices in Europe. International Monetary Fund. Noudettu 15.3.2024 osoitteesta [A Principal-Agent Theory Approach to Public Expenditure Management Systems in Developing Countries; Luc Leruth and Elisabeth Paul; IMF Working Paper 06/204; September 1, 2006](#)
- Lindh, P. & Heinonen, H. (2012). *Sosiaali- ja terveydenhuollon turvallisuusopas*. Suomen Palopäällystöliitto ry yhteistyössä Suomen Pelastusalan Keskusjärjestön sekä sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen kanssa. Reusner. ISBN 978-952-5673-26-5.
- Lith, P. (2019). *Sosiaalipalvelut Uudellamaalla. Tilastollinen yhteenveto sosiaalipalvelujen markkinoiden kokonaisarvosta ja kuntien palvelukysynnästä*. Noudettu 16.3.2024 osoitteesta [sosiaalipalvelut-uudellamaalla_tilastollinen-yhteen-veto_pekka-lith_310519_kauppakamarille.pdf \(hyvinvointiala.fi\)](#)
- Mielikäinen, L. & Kuronen, R., (2021). *Sosiaali- ja laitoshuollon asumispalvelut 2020*. Terveyden- ja hyvinvoinninlaitos. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2023053049489> .
- Mielikäinen, L. & Kuronen, R., (2023). *Sosiaali- ja laitoshuollon asumispalvelut 2022 : sosiaalihuollon ympärivuorokautisten laitosten ja asumispalveluiden asiakasmäärä edellisen vuoden tasolla*. Terveyden- ja hyvinvoinninlaitos. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2023053049489>

- Möttönen, S. (2002). Kunnan poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden suhde päämies-agenttiteorian valossa – johdatusta aiheeseen. *Hallinnon tutkimus*, vol 21 Nro 2(2002).
- Noro, A., Mäkelä, M., Jussmäki, T. & Finne-Soveri, H. (2014). *Ikäihmisten palvelut murroksessa. Teoksessa Noro, A. & Alastalo, H. (toim.). Vanhuspalvelulain 980/2012 toimeenpano ja seuranta: Tilanne ennen lain voimaantuloa 2013.* <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-169-3>
- Nyyssölä, H. (2008). *Omistajaohjaus, sisäinen yrittäjäyys ja tuloksellisuus ammattikorkeakoulussa.* [Väitöskirja, Jyväskylän yliopisto]. JYX. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-39-3507-8>
- Pirttilä, J & Taimio, H. (2011). Julkisen ja yksityisen tuotannon edullisuus ikäihmisten palveluasumisessa: teoreettista taustaa ja kustannusten vertailua. Teoksessa Sinervo, T. & Taimio, H. (toim.). *Ikäihmisten asumispalveluiden järjestäminen. Yksityisen ja kunnallisen tuotannon vertailua sekä kokemuksia kilpailuttamisesta.* Terveystieteiden tutkimuskeskus, Raportti 9/2011. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201205085088>
- Puusa, A. (2020). Näkökulmia laadullisen aineiston analysointiin. Teoksessa Puusa, A. & Juuti, P. *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät.* Gaudeamus. ISBN: 978-952-345-064-6.
- Rapeli, M., Carlstedt, J., Hergeisdóttir, R., Guðmundsson, H., Cuadra, C. B. & Hatakka, I. (2023). Three Nordic countries responding to COVID-19 – Eldercare perspectives. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 84 (2023). <https://doi.org/10.1016/j.ijdrr.2022.103442>
- Rapeli, M. (2017). *The Role of Social Work in Disaster Management in Finland.* [Väitöskirja, Jyväskylän yliopisto]. JYX. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-39-7227-1>
- Rapeli, M. & Mussalo-Rauhamaa, H. (2017). Disaster Preparedness of Private Social Services: Case Finland. *International Journal of Emergency Services*, vol. 6 No. 1, s. 40-51. <http://dx.doi.org/10.1108/IJES-09-2016-0017>
- Rapeli, M., Mussalo-Rauhamaa, H. & Innola, E. (2016). *Yksityisten sosiaalihuollon asuminen- ja laitospalveluja tuottavien yritysten varautuminen säätiloista johtuviin*

- häiriötilanteisiin. Esimerkkeinä myrsky ja pitkittynyt hellejakso.* Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2016:46. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3828-1>
- Rapeli, M. & Mussalo-Rauhamaa, H. (2022). Intensive and residential elderly care services responding to heat wave – case Finland. *Nordic Social Work Research*. <https://doi.org/10.1080/2156857X.2022.2047767>
- Saarsalmi, O. & Koivula, R. (2017). *Näkökulmia sosiaalihuollon palvelujen turvallisuuteen.* Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. 2. versio. Noudettu 20.2.2022 osoitteesta [URN ISBN 978-952-302-895-1.pdf \(julkari.fi\)](URN:ISBN:978-952-302-895-1.pdf)
- Sanastokeskus TSK. (2017). *Kokonaisturvallisuuden sanasto.* ISBN: 978-952-9794-36-2.
- Savolainen, M. & Vuorinen, S. (toim.) (2019). *Sopimusperusteinen varautuminen. Ohje sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoille.* Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2019:19. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4068-0>
- Sorvettula, J. (2022). *Hankittavien palvelujen sopimusehdot ja varautuminen sopimuksen päättymiseen. Opas sote-järjestämislain 15 §:n tulkinnasta hyvinvointialueille.* Noudettu 16.3.2024 osoitteesta [Hankittavien palvelujen sopimusehdot ja varautuminen sopimuksen päättymiseen | Kuntaliitto.fi](Hankittavien%20palvelujen%20sopimusehdot%20ja%20varautuminen%20sopimuksen%20p%C3%A4%C3%A4ttymiseen%20|%20Kuntaliitto.fi)
- Sosiaalihuoltolaki* (1301/2014). Noudettu 16.3.2024 osoitteesta [Sosiaalihuoltolaki 1301/2014 - Ajantasainen lainsäädäntö - FINLEX®](1301/2014-Ajantasainen%20lains%C3%A4%C3%A4d%C3%A4nt%C3%B6%20-%20FINLEX%20%26%20)
- Sosiaalitoimen valmiussuunnitteluopas.* (2008). STM:n julkaisuja 2008:12. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-2603-5>
- STM (n.d.). *Sosiaalihuollon laitospalvelut.* Noudettu 21.2.2024 osoitteesta: [Laitoshoito - Sosiaali- ja terveysministeriö \(stm.fi\)](Laitoshoito-Sosiaali-ja%20terveysministeri%C3%B6%20(stm.fi))
- STM, (2023, 8. kesäkuuta). *Yksityiset sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottajat.* Noudettu 1.2.2024 osoitteesta [Yksityiset sosiaali- ja terveyspalvelut - Sosiaali- ja terveysministeriö \(stm.fi\)](Yksityiset%20sosiaali-ja%20terveyspalvelut-Sosiaali-ja%20terveysministeri%C3%B6%20(stm.fi))
- STM, (2023, 6. lokakuuta). *Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmä ja vastuut.* Noudettu 14.3.2024 osoitteesta [Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmä ja vastuut - Sosiaali- ja terveysministeriö \(stm.fi\)](Sosiaali-ja%20terveydenhuollon%20j%C3%A4rjestelm%C3%A4%20ja%20vastuut-Sosiaali-ja%20terveysministeri%C3%B6%20(stm.fi))

- STM. (18. tammikuuta, 2024). *Sosiaalipalvelut*. Noudettu 23.3.2024 osoitteesta [Sosiaalipalvelut - Sosiaali- ja terveysministeriö \(stm.fi\)](https://stm.fi)
- Syrjä, V. (2011). Kilpailuttaminen ja sopimukset tilaajan ja tuottajan näkökulmasta. Teoksessa Sinervo, T. & Taimio, H. (toim.). *Ikäihmisten asumispalveluiden järjestäminen. Yksityisen ja kunnallisen tuotannon vertailua sekä kokemuksia kilpailuttamisesta*. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 9/2011. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201205085088>
- Tervo, V.-P. (2016). *Kuntien jatkuvuudenhallintaprojekti – KUJA*. Projektikertomus. Kuntaliitto. Noudettu 14.3.2024 osoitteesta [Microsoft Word - KUJA projektikertomus net.docx \(kuntaliitto.fi\)](https://kuntaliitto.fi)
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. (Uudistettu painos). Kustannusosakeyhtiö Tammi. ISBN: 978-951-3199-53-1
- Ung-Lanki, S., Vartiainen, A.-K., Kollanus, V. & Lanki, T. (2017). Helle terveysriskinä – Vaarautuminen ja riskinhallinta hoitolaitoksissa ja kotihoidossa. *Gerontologia* 31(2), 2017. s. 100–115. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2018080233313>
- Valmiuslaki* (1552/2011). Noudettu 16.3.2024 osoitteesta [Valmiuslaki 1552/2011 - Ajan tasainen lainsäädäntö - FINLEX®](https://finlex.fi)
- Valkama, P., Kallio, O. & Tukiainen, J. (2013). Ulkoistaminen ja kilpailuttaminen vanhuspalveluiden näennäismarkkinoilla. *Janus: sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkimuksen aikakauslehti*, 21(4), s. 345–365. Noudettu 15.3.2024 osoitteesta [Ulkoistaminen ja kilpailuttaminen vanhuspalveluiden näennäismarkkinoilla - pdf \(journal.fi\)](https://journal.fi)
- Valkama, P., Kankaanpää, J. & Anttiroiko, A.-V. (2018). Financial and structural impacts of quasi-marketization of the Helsinki Metropolitan Area's bus services. *Case Studies on Transport Policy* 6 s. 246–256. <https://doi.org/10.1016/j.cstp.2018.04.002>
- Valkama, P. (2004). *Kilpailuneutraliteetin toteutuminen kuntapalveluiden näennäismarkkinoilla*. [väitöskirja, Tampereen yliopisto]. Trepo. <https://urn.fi/urn:isbn:951-44-6108-8>

- Valvira (n.d.). *Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelunjärjestäjän ja palveluntuottajan viranomaisvalvonta*. Noudettu 16.3.2024 osoitteesta [Sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisvalvonta | Valvira](#)
- Valvontalaki (741/2023). *Laki sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta*. Noudettu 23.3.2024 osoitteesta [Laki sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta 741/2023 - Säädökset alkuperäisinä - FINLEX®](#)
- Van Slyke, D. M. (2006). Agents or Stewards: Using Theory to Understand the Government – Nonprofit Social Service Contracting Relationship. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 17, issue 2, 157–187. <https://doi.org/10.1093/jopart/mul012>
- Vuorinen, S. (2018, 24. toukokuuta). *Valmius - ja jatkuvuudenhallinta soterakenteissa 2017–2019*. [Hankkeen esittely]. Noudettu 11.1.2024 osoitteesta [PowerPointesitys \(valtioneuvosto.fi\)](#)
- Vuorinen, S. (toim.) (2019a). *Kyberturvallisuus. Ohje sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoille*. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2019:14. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4085-7>
- Vuorinen, S. (toim.) (2019b). *Valmius- ja jatkuvuudenhallintasuunnitelma. Ohje sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoille*. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2019:10. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4046-8>
- Warner, M. E. & Hebdon, R. (2001). Local Government Restructuring: Privatization and Its Alternatives. *Journal of Policy Analysis and Management* 20(2):315–336. <http://dx.doi.org/10.1002/pam.2027>
- Yhteiskunnan turvallisuusstrategia*. (2017). Turvallisuuskomitea, puolustusministeriö. Noudettu 26.3.2022 osoitteesta <https://turvallisuuskomitea.fi/yhteiskunnan-turvallisuusstrategia-2017/>